



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית

אבי בן-בסט ומומי דהן

נייר עמדה 49

ירושלים, אדר התשס"ד, מרס 2004

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

עורך ראשי: אורי דרומי

ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט

עורכת הספרייה: יעל מושיוב

רכז הפקה: נדב שטכמן

עריכת לשון: ענת ברנשטיין

עיצוב גרפי: רון הרן

סודר ונדפס בהתשס"ד ב'ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב: ISBN 965-7091-81-0

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by the Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2004

פרופ' אבי בן-בסט עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה,

האוניברסיטה העברית בירושלים.

ד"ר מומי זהן בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

5	הקדמה
7	פרק ראשון: זכויות חברתיות בחוקה ולמעשה
7	א. מבוא
11	ב. בניית מדד לזכויות חברתיות בחוקה
16	ג. האם יש חוקה טיפוסית?
24	ד. המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות והביצועים בפועל
36	ה. סיכום
37	נספח: קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה
41	פרק שני: שוויון, דמוקרטיה וצמיחה כלכלית באספקלריה בין-לאומית
41	א. מבוא
42	ב. השלכות מאפיינים כלכליים וחברתיים על הדמוקרטיה
47	ג. השלכות הדמוקרטיה על הצמיחה הכלכלית
52	ד. שוויון וצמיחה כלכלית
61	ה. סיכום
63	נספח: קריטריונים לדירוג הרכיבים של מדד הדמוקרטיה
65	פרק שלישי: מקורות האי-שוויון בישראל
65	א. מבוא
66	ב. מדידת האי-שוויון
67	ג. מקורות האי-שוויון הכלכלי בישראל
82	ד. השפעת הממשלה על האי-שוויון בהכנסה נטו
88	ה. האי-שוויון – סרגל הזמן
91	ו. האי-שוויון – סרגל בין-לאומי
94	ז. המקורות לעלייה באי-שוויון
	פרק רביעי: בעד ונגד הכללת זכויות חברתיות בחוקה –
99	סיכום המסקנות
103	רשימת מקורות
128	English Summary

הקדמה*

מאז הקמת המדינה מתקיים שיח ציבורי על הצורך בחוקה ועל תוכנה. חוקי היסוד הם ציוני דרך חשובים במסלול בנייתה של החוקה, אך הם אינם כוללים נושאים המקובלים בחוקות אחרות כמו זכויות חברתיות-כלכליות. צוות 'חוקה בהסכמה' שהוקם במכון הישראלי לדמוקרטיה שוקד על גיבוש הצעת חוקה מקיפה. ספר זה מניח תשתית מידע לדיון שיטתי בשאלה האם לכלול זכויות חברתיות-כלכליות בחוקה ואם כן – מה תהיה רמת המחויבות הראויה להן.

הכללת זכויות חברתיות-כלכליות בחוקה שנויה במחלוקת הן בעולם הרחב הן בישראל. גם במדינות שיש בהן חוקה מתקיימים מזה שני עשורים דיונים אם לספק הגנה חוקתית לזכויות חברתיות-כלכליות או אם להשאירן במסגרת החוקים הרגילים בלבד. בישראל גובשו הצעות מספר לזכויות חברתיות-כלכליות בחוקה העתידית. את הראשונה שבהן הכינה ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית, והיא כללה קשת רחבה של זכויות חברתיות-כלכליות. ברוב הגרסאות שהוכנו לאחר מכן חלה נסיגה מרמת הפירוט והמחויבות שהועלתה בהצעה הראשונית.

חידוש הדיון בזכויות החברתיות-כלכליות בחוקה מחייב את ליבון הנימוקים העקרוניים והמעשיים להכללתן בחוקה, אך ראוי גם להישען על ניסיון של מדינות אחרות שאימצו חוקה. הפרק הראשון מציג תמונת מצב בינלאומית ביחס לזכויות חברתיות-כלכליות בחוקה בעזרת מדדים כמותיים על מידת המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות-כלכליות ב-68 מדינות. המקבץ הרחב של מדינות מאפשר לתת מענה לשתי שאלות: האחת, האם ניתן לאפיין קבוצות של מדינות לפי המודל החוקתי (בהקשר של זכויות חברתיות-כלכליות) שהן אימצו? השנייה, באיזו מידה, אם בכלל, המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות-כלכליות מתורגמת למדיניות למעשה? חוקה אינה ההסדר המשטרי היחיד באמצעותו ניתן להשפיע על זכויות חברתיות-כלכליות. חיזוק התהליך הדמוקרטי, שמתבטאת גם במתן ייצוג הולם לעניים, יכול לשמש מעין מייצב אוטומטי לשמירה על זכויות חברתיות-

* אנו מודים לעוזרי המחקר ארז רפאלי ורועי רוזנברג וכן למסאו אוגאקי, דוד גינסוב, אדריאן גרושניעווסקי, משה חזן, ישי יפה, שאול לאק, דניס מילר, עדי רווה, משתתפי סמינר הקיץ ב-NBER, ומשתתפי הסמינר במחלקה לכלכלה של האוניברסיטה העברית ובמחלקת המחקר של בנק ישראל.

כלכליות. כוחם הפוליטי של העניים עשוי למנוע אי-שוויון מוגזם לאורך זמן. זה גם פועל בכיוון ההפוך. רמת אי-שוויון נמוכה תורמת להפחתת מתחים חברתיים ומגבירה את יציבותו של המשטר וגם מסייעת לצמיחה כלכלית.

בעבר הרחוק רווחה הסברה שקיימת יריבות בין שוויון כלכלי וצמיחה כלכלית. העדויות האמפיריות שהצטברו בשנים האחרונות מלמדות כי לרוב אי-שוויון דווקא מפריע לצמיחה כלכלית. שוויון כלכלי, דמוקרטיה וצמיחה כלכלית הם אפוא תופעות שמתקיימות ביניהן קשרי גומלין הדוקים ומורכבים. הפרק השני מוקדש לניתוח הקשרים הללו כחלק מתשתית הנדרשת לדיון בשאלה, האם רצוי לכלול זכויות חברתיות-כלכליות בחוקה ואם כן מהי מידת המחויבות הרצויה.

הנחיצות של מחויבות חוקתית לזכויות חברתיות-כלכליות תלויה גם במידת אי-השוויון בחברה. עיגון זכויות חברתיות-כלכליות בחוקה נתפסת בעיני מצדדיה כחלק מרשת ההגנה על זכויות האדם הבסיסיות ואחד הבלמים מפני התרחבות מוגזמת של אי-השוויון הכלכלי. החיוניות של בלם מסוג זה גדולה יותר בחברה שמאופיינת בפערים עמוקים בעושר ובהזדמנויות. הפרק השלישי מוקדש לבחינת מקורות אי-השוויון בחברה הישראלית.

בחינת מקורות אי-השוויון בישראל נחוצה גם לגיבוש עמד באשר לרמת המחויבות בחוקה לזכויות חברתיות-כלכליות שונות. קביעת מדרג ברמת המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות-כלכליות תלויה לא רק בשיקולים עקרוניים אלא גם בטיב הנגישות שמבטיחים ההסדרים הנוכחים, ללא חוקה. העמדה בעניין זה תושפע אם למשל הסדרים אלו מבטיחים מידה גבוהה של נגישות לשירותי בריאות ונגישות מוגבלת למדי לשירותי חינוך.

פרק הנעילה פורס את מגוון הנימוקים העולים מספר זה בעד ונגד זכויות חברתיות בחוקה וחותרם בקריאה לכלול הצהרה על מחויבות לזכויות חברתיות בחוקה של מדינת ישראל.

1 זכויות חברתיות בחוקה ולמעשה

א. מבוא

הכללת זכויות חברתיות-כלכליות בחוקה תלויה בראש וראשונה בנימוקים עקרוניים ומעשיים, אך ראוי גם להישען על ניסיוןן של מדינות אחרות שאימצו חוקה. מטרת עבודה זו ללמוד בעזרת מקבץ רחב של חוקות על הקשר שבין העדפות חברתיות לבין גודל הממשלה והמדיניות החלוקתית. מעניין לגלות ששימוש בהשוואת חוקות כדי להבין תופעות משטריות נעשה כבר בידי הוגה הדעות היווני אריסטו. מטרתו של אריסטו היו הרבה יותר מרחיקות לכת מן המטרה הצנועה של עבודה זו. בפרק האחרון של הספר 'האתיקה', שמהווה הקדמה לספרו הבא, 'פוליטיקה', אריסטו מדווח על המחקר האמפירי שבכונתו לעשות:

נשתדל ללמוד לאור החוקות שאספנו, איזה הם הגורמים המקיימים או הורסים כל משטר ומשטר, ואיזו הן הסיבות שבגללן מתנהלות כמה מדינות כדבעי, ואחרות שלא כדבעי. שלאחר עיון בבעיות אלו אולי נוכל גם ביתר הצלחה להבחין מתוך ראייה כוללת, איזה הוא המשטר הטוב ביותר, וכיצד כל משטר צריך שיהיה ערוך, ואיזה הם החוקים והמנהגים שעליו להזדקק להם. נתחיל נא, אפוא, בדיון זה. (אריסטו: אתיקה).¹

עובדה מפתיעה היא שמחקרים בספרות הכלכלית שעושים שימוש בהשוואת חוקות כפי שמציע אריסטו, כדי ללמוד על ההבדלים בביצועים הכלכליים של מדינות, הם מחקרים נדירים. בייחוד יש מעט מחקר כלכלי על השפעת האמונות והערכים של החברה על גודל הוצאות הממשלה והרכבן. הדבר נכון אף ששוני בהעדפות החברתיות הוא מן הראשונים שעולים על הדעת כאחד הגורמים להבנת הפערים בגודל הממשלה והרכבה בין מדינות שונות בעולם בכלל ובין אירופה לארצות הברית בפרט.

1 אריסטו מתייחס לאוסף, שהוא בחן, של 158 חוקות בתוך יוון ומחוצה לה. החוקה היחידה שהשתמרה מקובץ זה היא חוקתה של אתונה, שהתגלתה ב-1890 על פפירוס ומצויה עתה במוזאון הבריטי (על פי תרגומו של יוסף ג. ליבס).

אחת ההנחות האהובות עלינו, הכלכלנים, היא שפרטים אינם נבדלים בהעדפותיהם. אבל זו בעיקר דרך עבודה כדי להבין תופעות כלכליות בלי ליפול למלכודת ולפיה התנהגות שונה של אנשים (או מדינות) נובעת מכך שהם שונים זה מזה. ואולם אמפירית יש לא מעט רמזים לכך שערכים ואמונות הם שונים, ולכן העדפות חברתיות הן שונות, אפילו משמעותית, מחברה לחברה כפי שעולה למשל מנתוני World Values Survey. החוקה מספקת מידע מוצק יותר על עמדות הציבור בהשוואה לסקרים כמו הסקר דלעיל. החוקה היא מסמך המשקף את קווי המתאר של הערכים והאמונות העמוקים ביותר של החברה. באמצעות החוקה מתברר מי אנחנו ומה אנחנו רוצים. בשל כך זכתה החוקה ליחס של קדושה, ופגיעה בה נתפסת כמעשה חמור. הבחירה לכלול סעיף מסוים או זכות מסוימת בחוקה אינה נעשית כלאחר יד, וקודמים לכך דיונים ציבוריים אינטנסיביים שתכליתם לברר מה הם האמונות והערכים המשותפים. הדיונים הללו אמורים להוביל להסכמה כלשהי באשר לאותם אמונות וערכים. כדי להגן מפני תפיסות חולפות הוטלו מגבלות כמעט בכל החוקות בעולם על כוחו של הרוב לערוך שינויים בחוקה באותה הקלות כמו בחקיקה הרגילה. השמירה על רוח העם היא ערך חשוב אפילו במחיר פגיעה בדמוקרטיה, שהיא הכרעה על פי רוב פשוט. בין החוקות של מדינות שונות יש גם דמיון, משום שלאורך ההיסטוריה הושפעה החוקה של המדינה מכוחות זרים שפלשו לתחומה ומחיקוי של חוקות אחרות. Watson (1974) היטיב לסכם את הייחוד של החוקות במדינות שונות ואת הדמיון ביניהן:

Law shows us many paradoxes. Perhaps the strangest of all is that, on the one hand, a people's law, can be regarded as being special to it, indeed a sign of that **people identity**, and it is in fact remarkable how different in important detail even two closely related systems might be; on the other hand, legal transplants – the moving of a rule or a system of law from one country to another, or from one people to another – have been common since the earliest recorded history.

החוקה אינה ספר הוראות הפעלה כמו חקיקה רגילה, אך הערכים והאמונות שבה מתורגמים לזכויות אדם קונקרטיות, כגון הזכות לחירות אישית, הזכות להצביע והזכות להינשא. זכויות אלו, שנחשבות זכויות אדם

בסיסיות, משותפות למרבית המדינות. שלילת זכות כזו נתפסת כפגיעה חמורה ברווחתו של הפרט. לעומת זאת ישנם הבדלים משמעותיים בין המדינות במחויבות החוקתית לזכויות חברתיות, למשל הזכות לקיום בכבוד, הזכות לחינוך והזכות לבריאות. באשר לזכויות הללו אין הסכמה שהן זכויות אדם יסודיות.

עבודה זו מתייחסת לחוקה כמסמך המשקף את ההעדפות החברתיות העמוקות ביותר באשר להספקת מוצרים ציבוריים ומדיניות חלוקתית. ההעדפות החברתיות מיוצגות במחויבות החוקתית לזכויות חברתיות הכוללות את הזכות לחינוך, את הזכות לבריאות, את הזכות לדיור, את הזכות לביטוח סוציאלי ואת זכויות העובדים. אין אנו מתייחסים לחוקה כאל מסמך משפטי שאי-עמידה בו גוררת שרשרת תגובות מצד רשויות שלטון שונות. בשל כך אנחנו מתעלמים מפרשנויות שנתנו בית המשפט או מוסדות אחרים לטקסט החוקתי.

באופן טבעי יש קושי לנסח את הזכויות החברתיות באותה מידה של קונקרטיזציה כפי שנעשה בנוגע לזכויות אדם בסיסיות כמו הזכות להצביע. התרגום המעשי של הזכות של כל אדם להצביע ברור. לעומת זאת עיגון הזכות לחינוך חייב בחוקה יכול להתבטא ברמת חינוך נמוכה, בינונית או גבוהה. זה החיסרון של השימוש בחוקה בתור מסמך המייצג העדפות חברתיות. החוקה היא מסמך בעל ערך מוגבל, אם חיסרון זה הוא אכן משמעותי. לפיכך אנו רואים בעבודה זו גם בחינה של חשיבות המילה הכתובה בחוקה – באיזו מידה מטילה החוקה מגבלות אפקטיביות על מרחב התמרון של מעצבי המדיניות. עבודה זו בודקת את השפעת ההעדפות החברתיות, המיוצגות במחויבות החוקתית לזכויות חברתיות, על גודל הממשלה ועל המדיניות החלוקתית.² דרך אחרת היא לראות בעבודה זו טיפול בשאלה באיזו מידה החוקה היא מסמך בעל ערך מעשי לקביעת מדיניות.

במחקר זה נבנה לראשונה מדד כמותי שמבטא את המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות כפי שעולה מהטקסט של החוקה בלבד. עבודה זו צועדת בדרכה של ספרות אמפירית גדלה והולכת שמאופיינת בתרגום מידע איכותי

2 לשתי עבודות הקרובות ביותר לעבודה שלנו ראו Alesina, Glaeser and Sacerdote (2001). המחברים מתמקדים באמונות ובערכים כפי שהם משתקפים בסקרי עמדות של World Values Survey כמקור להבדלים בהוצאות מדינת הרווחה בין ארצות הברית למדינות אירופה. כמו כן ראו עבודתם של La-Porta et. al. (1999) שבחנו את השפעת המסורת המשפטית והדת על איכות הממשלה.

ממסמכים משפטיים או אחרים למדדים כמותיים, כדי לבחון את השפעתם של מאפייני משטר שונים על ביצועי המדיניות ועל תוצאות כלכליות.³ אנו משתמשים במדד החוקתי של זכויות חברתיות כדי לענות על שתי שאלות: האחת – האם יש משפחות של מדינות החולקות חוקה דומה באשר לפרק הזכויות החברתיות? השנייה – האם המחויבות בחוקה, שמשקפת את ההעדפות היסודיות של החברה, מתורגמת למדיניות בפועל?

עבודה זו מוסיפה נדבך לספרות עשירה על אודות הגורמים הקובעים את גודל הוצאות הממשלה והרכבן. נסתפק כאן בציון העבודות העיקריות שהתפרסמו לאחרונה: Rodrik (1998) קושר ממשלה גדולה עם תנודות גדולות בהכנסה הקשורות למידת הפתיחות של המשק; Benabou and Ok (2001) תולים זאת במוביליות הנמוכה של המצביע החציוני; Milesi-Ferretti, Perotti and Rostagno (2002) מייחסים הרכב הוצאות ממשלה המוטה בכיוון מדיניות חלוקתית לשיטת בחירות יחסית בהשוואה לשיטה הרובנית.⁴

בפרק הבא נציג את הקריטריונים שלפיהם תורגם הטקסט החוקתי למדד כמותי המשקף את המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות. בפרק השלישי נבדוק את מידת הדמיון (או השוני) בין 68 מדינות באשר למחויבות החוקתית לזכויות חברתיות. בייחוד נתמקד בשאלה אם יש חוקה טיפוסית בכל הקשור לפרק הזכויות החברתיות. בפרק הרביעי נבחן את הקשר בין ההעדפות החברתיות, שמיוצגות במדד החוקתי שבנינו, לבין גודל הממשלה והרכב הוצאותיה אחרי שמביאים בחשבון גורמים כגון רמת ההתפתחות הכלכלית ועצמת הדמוקרטיה. כן נבדוק את הקשר בין ההעדפות החברתיות לבין תוצאות המדיניות בתחומים שיש בהם מחויבות חוקתית. הפרק החמישי מסכם את הממצאים העיקריים ודן בהם.

3 ראו למשל Mauro (1995) שבחן את השפעת השחיתות על צמיחה ו-Barro (1999) שבדק את השפעתה של עצמת הדמוקרטיה על צמיחה כלכלית; La-Porta et. al., (1999) שבודקים את הקשר בין עצמת ההגנה על זכויות בעלי המניות לבין ריכוזיות הבעלות; Knack and Keefer (1997) שבודקים את הקשר בין מדדים של נורמות אזרחיות ואמון על תוצאות כלכליות.

4 בעבודה זו אין קשר חד-משמעי בין שיטת הבחירות לגודל הממשלה. גודל הממשלה תלוי בהעדפות החברתיות שעומדות גם במרכז העבודה שלנו. Perrson and Tabellini (1999) ו-Lizzeri and Persico (2001) קושרים דווקא את גודל הממשלה עם שיטת הבחירות.

ב. בניית מדד לזכויות חברתיות בחוקה

מטרת פרק זה לבנות מדד חוקתי לזכויות חברתיות-כלכליות על פי התכנים הכתובים בחוקה גופא תוך התעלמות מהפרשנות המשפטית ומפסיקות בית המשפט שהתגבשו בכל מדינה במשך השנים. קיימת שונות גדולה בטקסט החוקתי של מדינות שונות, החל במדינות שאין בהן כל התייחסות לזכויות חברתיות-כלכליות, כמו ארצות הברית, אוסטרליה ונורווגיה, וכלה במדינות כמו ברזיל, פורטוגל ושווייץ שקיימת בהן מחויבות לזכויות רבות.

המחקר בודק 64 מדינות שיש להן חוקה ועוד ארבע מדינות שיש להן מסמך משפטי בעל תוקף רב יותר מחוקים רגילים. בקנדה, בניו-זילנד ובישראל קיימים חוקי יסוד שיש להם מעמד דומה לחוקה. בבריטניה אין אפילו חוקי יסוד, אולם קיימת מגילת זכויות (Human Rights Act) שהתוקף שלה עולה במידה מסוימת על חוק רגיל.⁵ מקור הנתונים לזכויות החברתיות בחוקה הוא גרסה אנגלית של חוקות המדינות בשני מקורות (ICL, ו-CONFINDER). המדינות שנכללו במדגם משקפות קשת רחבה של תוצר לנפש, עצמת דמוקרטיה ואי-שוויון כלכלי. מספר המדינות במחקר נגזר גם מזמינות הנתונים על ההוצאה הציבורית והרכבה.

בניית מדד מסכם לזכויות חברתיות-כלכליות מחייבת להגדיר תחילה את הזכויות שנכללו במדד. הקריטריון שנבחר להגדרת זכות מסוימת בחוקה כזכות חברתית-כלכלית הוא זכות שיש בכוחה להשפיע במישרין או קרוב לכך על רמת החיים הכלכלית של משקי הבית. כלומר זכות שיכולה להגדיל את הכנסתם ואת רווחתם הקבועה של האזרחים בין בכסף (על ידי תשלומי העברה) בין בעין (על ידי שירותים ציבוריים בעלי ערך כספי). לדוגמה, קצבת ילדים וקצבת נכות מגדילות את הכנסתם הכספית של הפרטים, ואילו חוק חינוך חובה חנם מגדיל את הכנסתם בעין. זכויות המשפיעות על רווחת האזרחים אך אינן מגדילות את הכנסתם במישרין לא נכללו במסגרת זו, כמו הזכות והחובה לעבוד, איסור פיטורין בלא סיבה חוקית ועוד. רוב הזכויות החברתיות מבטיחות רשת ביטחון לפרט בתחום ההכנסה או השירותים החיוניים ותורמות בכך לצמצום האי-שוויון הכלכלי.

5 מסעיף 3 במגילת הזכויות עולה כי חוקים רגילים כפופים למגילה באופן חלש. כלומר יש לבחון אם החוק המוצע מתיישב עם מגילת הזכויות. אולם גם אם עולה סתירה ביניהם, הפרלמנט רשאי לחוקק את החוק ובלבד שהוא היה ער לסתירה.

על בסיס הגדרה זו איתרנו חמש קבוצות של זכויות חברתיות-כלכליות בחוקות של מדינות נבחרות. חלק מהזכויות מתבסס על מאפיין יחיד וחלק אחר מונה כמה מאפיינים. יצוין כי יש חפיפה בין הזכויות החברתיות הללו לבין המוצרים הבסיסיים ש-Tobin (1970) הציע לחלק באופן שוויוני בין משקי הבית. מוצרים אלה מכונים לעתים 'מוצרים אגלטריאניים'. להלן חמש הזכויות החברתיות:

1. הזכות לקיום מינימלי; מתבטאת במערכת הביטוח הסוציאלי. בקטגוריה זו כללנו מחויבות לשבעה מאפיינים מרכזיים: קצבת זקנה, קצבת שאירים, קצבת ילדים, ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה, ביטוח תאונות וקצבת נכות (בסעיף זה נכללה הקצבה בלבד. התעלמנו מסיוע אחר, כמו הכשרה מקצועית לנכים, טיפול רפואי וכדומה).
2. הזכות לחינוך יסודי ותיכוני
3. הזכות לביטוח בריאות
4. הזכות לדיור
5. הגנה על זכויות העובדים. בקטגוריה זו כללנו מחויבות לשבע זכויות: הגבלה על שעות עבודה ומנוחה, תשלום בגין ימי חופשה והבראה, הזכות לחופשת לידה, שכר מינימום, פיצוי על עבודת לילה, תשלום עבור משכורת 13 ותשלום מיוחד בגין עבודת שעות נוספות. זכויות אלה קיבלו ביטוי במדד שבנינו רק אם החוקה התייחסה אליהן בתכליתיות. יש להדגיש כי חלק מזכויות העובדים, כמו ביטוח אבטלה וביטוח תאונות, מופיע בסעיף הביטוח הסוציאלי.

נוסף על שונות במגוון הזכויות בין המדינות קיימת שונות רבה גם בעצמת המחויבות לכל זכות, החל במדינות שניסוח הזכות החברתית בחוקה שלהן מחייב נקיטת פעולה למימושה וכלה במדינות המסתפקות בהצהרה כללית ולא מחייבת. את מידת המחויבות בחוקה לכל אחת מהזכויות החברתיות שהוזכרו⁶ דירגנו בסולם הנע בין 0 ל-3. ציון 0 פירושו שאין כל התייחסות בחוקה לזכות האמורה. התעלמות מהתייחסות ישירה לזכויות

6 דירוג תכונות איכותיות באמצעות מדדים כמותיים נפוץ למדי. לדוגמה Gastil ו-Bollen (1990) בנו מדדים כמותיים לעצמת הזכויות הפוליטיות והזכויות האזרחיות במדינות שונות. Wall Street Journal וכן Fraser Institute יצרו מדדים כמותיים לחופש הכלכלי בכל מדינה המתבססים, לפחות חלקית, על מידע איכותי. La-Porta et. al., (1998) בנו מדדים לעצמת ההגנה המשפטית שניתנת לבעלי המניות מפני מנהלים.

חברתיות בחוקה מעוררת ספק אם חקיקה רגילה של זכויות חברתיות אפשרית. ייתכן שהיא עומדת בסתירה לרעיון החוקתי שבבסיסו הטלת מגבלות על יכולתה של הממשלה לפעול. כלומר, מימושה של מדיניות חלוקתית במקרה זה תלוי בפרשנות שייתן בית המשפט. את הציון 1 הענקנו למדינות שחוקתן מתייחסת לזכויות חברתיות ברמה הצהרתית, כך שאין ספק במקרה זה שחקיקה של זכויות חברתיות אפשרית אך לא הכרחית. ציון 2 הוענק למדינות שהחוקה שלהן מבטיחה לאזרחים רמה מינימלית מסוימת של הזכות הנדונה, לדוגמה: 'מינימום מחייה' או 'קיום בכבוד' בהבטחת הכנסה; או דירה בישטח מספיקי כאשר מצוינת הזכות לדיור. ציון 3 הוענק כאשר רמת המחויבות והקונקרטיזציה היו גבוהות. למשל ניתן פירוט למרכיבי מינימום מחיה, כגון מזון, דיור וכדומה. כאשר מדובר בשירות ציבורי כמו חינוך צוין כי הוא יסופק חינם.

אייל גרוס (2000), מבחין בשני שלבים של מחויבות לזכויות חברתיות כנובעות מהחוקה: "השלב הנמוך יותר הוא לא שמדיניות כזו נדרשת על ידי החוקה, אלא שהחוקה אינה אוסרת עליה (כלומר, שהתפיסה הלוקנטית לפיה החוקה אוסרת על מדיניות כזו היא מוטעית). השלב האחר הוא שהחוקה מחייבת מדיניות חלוקתית".⁷ אנו הרחבנו מיון זה על ידי הוספת שתי דרגות.

כדי להמחיש את שיטת הדירוג שבחרנו נציג את טבלאות הקריטריונים באשר לשתי הזכויות הנפוצות ביותר בחוקות שחקרנו – ביטוח סוציאלי וחינוך.

ביטוח סוציאלי

כאמור, במערכת הביטוח הסוציאלי יכולות להופיע שבע תכונות. את כל אחת מהן דירגנו על פי לוח 1. הציון הכולל למערכת הביטוח הלאומי בחוקה חושב על ידי ממוצע פשוט של הציונים לכל התכונות הללו.

במדינות שצוינה בחוקה שלהן הזכות לביטוח סוציאלי בלא פירוט רכיבי הנחנו כי המחוקק התכוון לשלושת הרכיבים הבסיסיים ביותר במערכת הביטוח הלאומי – זקנה, שאירים ונכות. הבחירה נעשית בעקבות התפיסה המקובלת כפי שהיא מופיעה בטקסט הסטנדרטי של כלכלה ציבורית:

7 גרוס, עמ' 82.

“This [OASDI] is usually referred to as social security and is intended to provide a basic standard of living to the aged, the disabled, and their survivors” (Stiglitz, 2000, p. 353).

לוח 1

קריטריונים לדירוג רמת המחויבות בחוקה לביטוח סוציאלי

האפיון	הציון
הזכות לא צוינה בחוקה הצהרה כללית המדינה "תקדם", או "תבטיח" ביטוח סוציאלי, או "כל אדם יהיה זכאי לביטוח סוציאלי"	0
מחויבות חלשה "כל אדם זכאי לרמת חיים מינימלית", "לקיום בכבוד", "להכנסה מספיקה" או "להכנסה בסיסית"	1
מחויבות חזקה אם בנוסף על כך קיים גם פירוט של רכיבי הכנסת המינימום, כגון מזון ודירה, או כאשר החוקה מחייבת גם מנגנון התאמה תקופתי של ההכנסה, כגון הצמדה למדד המחירים לצרכן	2
	3

כדי להמחיש את יישום הקריטריונים נציג דוגמאות לכל שלוש דרגות המחויבות לביטוח סוציאלי. להלן ציטוט מהחוקה הספרדית המדגים מדוע דורגה הזכות לקצבת זקנה (שהיא חלק מהביטוח הסוציאלי) בציון 3. מילות המפתח שהעניקו לה את הציון הגבוה ביותר הן ההבטחות להכנסה מספיקה ולהתאמה תקופתית של ההכנסה:

“To citizens in old age the public authorities shall guarantee economic sufficiency through adequate and periodically updated pensions”.

בחוקת פינלנד שש זכויות ספציפיות המרכיבות את הזכות לביטוח סוציאלי. חוקת פינלנד מתייחסת להבטחת קיום בסיסי, אך בשונה מספרד אין מאוזכר בה כל מאפיין נוסף כמו התאמה תקופתית. בשל רמת המחויבות המתונה יותר הגלומה בניסוח זכויות אלה בחוקה זכתה פינלנד בציון 2:

“Everyone shall be guaranteed by an Act the right to basic subsistence in the event of unemployment, illness, and disability and during old age as well as the birth of a child or the loss of a provider”.

טייוואן היא דוגמה לתמיכה בזכויות סוציאליות ברמה הצהרתית בלבד, ולכן רמת המחויבות שלה דורגה בציון 1:

“The state shall establish a system of social insurance to promote social welfare to the aged and the physically disabled”.

חינוך

הזכות לחינוך כוללת שלושה רכיבים – חינוך יסודי, חינוך תיכוני והשכלה גבוהה. הדירוג של רמת המחויבות לחינוך בעבודה זו מתבסס על שני הרכיבים הראשונים בלבד בשל כמה סיבות: חינוך אקדמי הוא תמיד על פי בחירה, בדרך כלל הוא כרוך בתשלום, ורוכשים אותו פרטים שהם בלי ספק בוגרים. ואכן חלק מכריע מההוצאה הציבורית על חינוך מופנה לחינוך יסודי ותיכוני. בחישוב הציון הממוצע הענקנו משקל של שני שלישים לחינוך היסודי ומשקל של שליש לחינוך התיכוני משום שתקופת החינוך היסודי ארוכה יותר מהחינוך התיכוני. דירוג רמת המחויבות לכל אחד מהם מוצג בלוח 2.

לוח 2

קריטריונים לדירוג רמת המחויבות בחוקה לחינוך

הציון	האפיין
0	הזכות לא צוינה בחוקה הצהרה כללית
1	“כל אזרח זכאי לחינוך”
2	מחויבות חלשה “חינוך יסודי חובה” או “חינוך יסודי חינום”
3	מחויבות חזקה “חינוך יסודי חובה וחינום”

שתי התכונות המרכזיות בקביעת רמת המחויבות לחינוך הן כדלקמן: הראשונה, האם קיימת חובה ללמוד; השנייה, האם המדינה מתחייבת לספק את החינוך חינום. החינוך היסודי מופיע בחוקות רבות לא רק כזכות אלא כחובה, משום שהמחוקק ראה בחינוך זכות של הילד וחובה של ההורים. חיוב ההורים נועד למנוע מהם את ניצול הילדים לעבודה בגיל צעיר מדי במקום לשלחם ללמוד. סוגיה זו מתעוררת בעיקר במדינות מסורתיות שבהן

רמת ההכנסה לנפש נמוכה יחסית. בעיה מסוג זה התעוררה גם בישראל בשנות ה-50, כאשר היגרו אליה יהודים ממדינות שבהן נהגו להעסיק ילדים. כדי לממש את זכות הילדים הגישה הממשלה תביעות משפטיות נגד הורים שנמנעו מלשלוח את ילדיהם לבית הספר היסודי.⁸

רמת הפירוט בחוקה אינה מקרית. החוקה היא מסמך יסוד שנכתב בזהירות רבה, בעקבות דיונים ציבוריים ממושכים שלעתים נמשכים שנים. לכן כאשר צוין כי חינוך מסוים הוא חובה, בלי להתייחס למימון ההוצאה, הנחנו כי הדבר אינו מקרי, גם אם בפועל באותה מדינה החינוך מסופק חינם. התעלמות ממימון החינוך בחוקה במקרה זה מבטאת את רצונם של מנסחי החוקה להימנע מהתחייבות מפורשת שתכבול את ידי הממשלה. הדירוג של החינוך התיכוני שונה במקצת. כאשר החינוך הוא חובה הענקנו ציון 2, אולם כדי לדרג את התכונה ברמה 3 הסתפקנו במחויבות לספק את החינוך התיכוני חינם ולא התנינו זאת בקיום שני המאפיינים – חובה וחינם. הסיבה היא שבגיל התיכון הילד במדינות רבות נחשב בוגר, ולכן לא חיוני לכפות על הוריו לשלוח אותו לבית הספר. די שהמדינה תעניק את הזכות ללמוד חינם בתיכון. ניצול הזכות הוא כבר עניינו של הפרט ונתון לבחירתו החופשית.

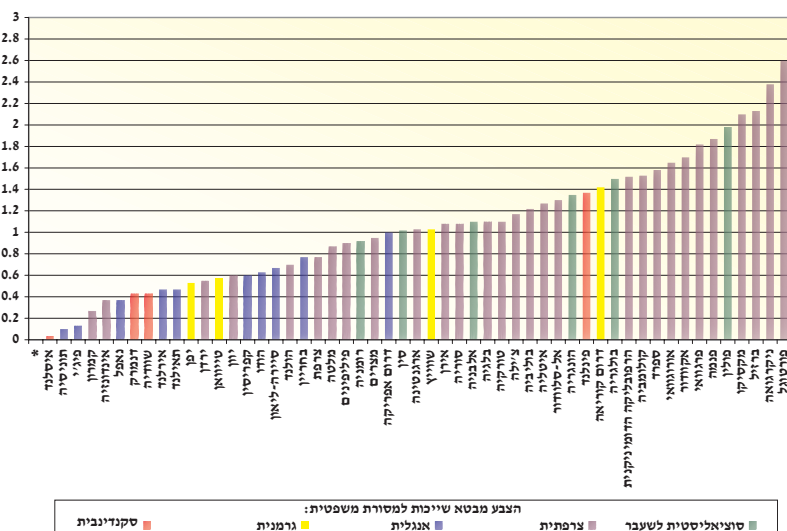
שיטת הדירוג של הזכות לבריאות, הזכות לדיוור וזכויות העובדים נעשתה בדרך דומה לדירוג הזכות לחינוך. טבלאות המציגות את הקריטריונים לדירוג רמת המחויבות בחוקה לזכויות עובדים, לבריאות ולדיוור מוצגות בנספח לפרק זה.

ג. האם יש חוקה טיפוסית?

האם יש חוקה טיפוסית? זו השאלה שננסה לברר על בסיס בחינת הזכויות החברתיות בחוקות העדכניות (ב-64 מדינות) ועל בסיס חוקי היסוד של ארבע מדינות נוספות. בקנדה ובניו-זילנד אין חוקה, אך מדינות אלו ניסחו חוקי יסוד בעלי תוקף דומה לחוקה. תרשים 1 מציג את **התפלגות** הערך הממוצע של המדד המסכם את הזכויות החברתיות של 68 מדינות, כלומר ממוצע פשוט של הזכויות החברתיות לביטוח סוציאלי (כמו פנסיה, שאירים ונכות), חינוך, דיוור, בריאות וזכויות עובדים (כמו מגבלה על מספר שעות

8 מעריב, ינואר 1954.

העבודה ושכר מינימום). במבט ראשון קשה לאתר מאפיינים משותפים כלכליים, תרבותיים או חברתיים למדינות שיש להן מדד זכויות דומה בערכו. לדוגמה, המדינות הסקנדינביות מפוזרות על פני כל המרחב: פינלנד קרובה למדינות דרום אמריקה; דנמרק ושוודיה קרובות לתאילנד; נורווגיה משתייכת לקבוצת המדינות שאין בהן אזכור של זכויות חברתיות.



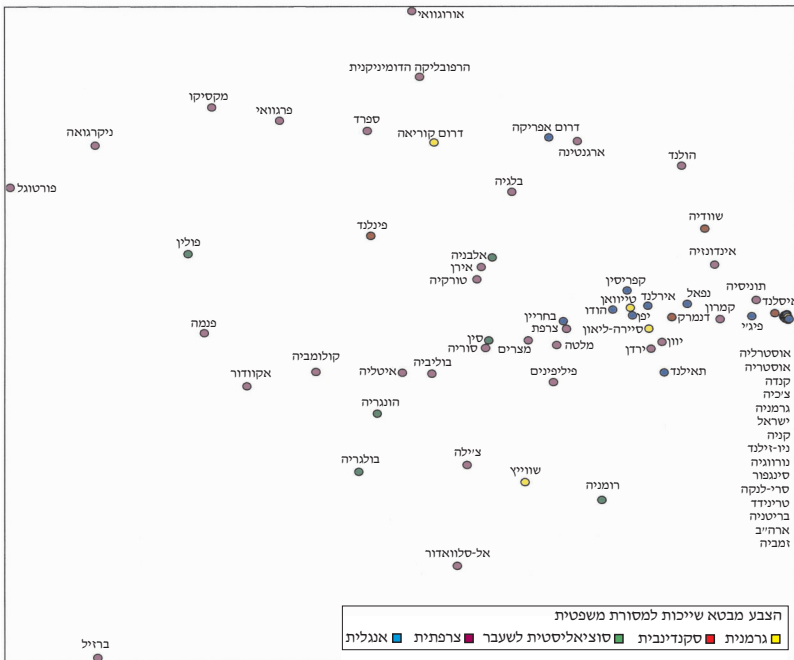
* אוסטרליה, אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה, גרמניה, זמביה, טרינידד, ישראל, נורווגיה, ניו-זילנד, סינגפור, סרילנקה, צ'כיה, קנדה, קניה

תרשים 1: סיכום המדד לחיובות לזכויות חברתיות בחוקה

שיטת ניתוח נתונים נוספת שהשתמשנו בה כדי למצוא את הדמיון בין הזכויות החברתיות בחוקה של מדינות שונות היא לפי גישת ניתוח אשכולות המכונה Multidimensional Scaling⁹. התוצר הסופי של טכניקה זו הוא מפה דו-ממדית של כל המדינות שנכללו במדגם. לצירים במפה זו אין חשיבות. מיקומה של כל מדינה במפה נקבע על פי מטריצת הממוצעים של ההפרש המוחלט בין כל זוגות המשתנים (תשע זכויות חברתיות). ככל שהדמיון בין שתי מדינות גדול יותר, כך המרחק ביניהן על גבי המפה קטן יותר. אחת המגבלות של טכניקה זו היא שהחוקר נדרש לקבוע באיזו מידה המפה בתרשים 2 עולה בקנה אחד עם השערה ראשונית כלשהי (במקום קריטריון שנקבע באופן בלתי תלוי מראש).

9 תיאור המתודולוגיה מופיע אצל Rave, 2000.

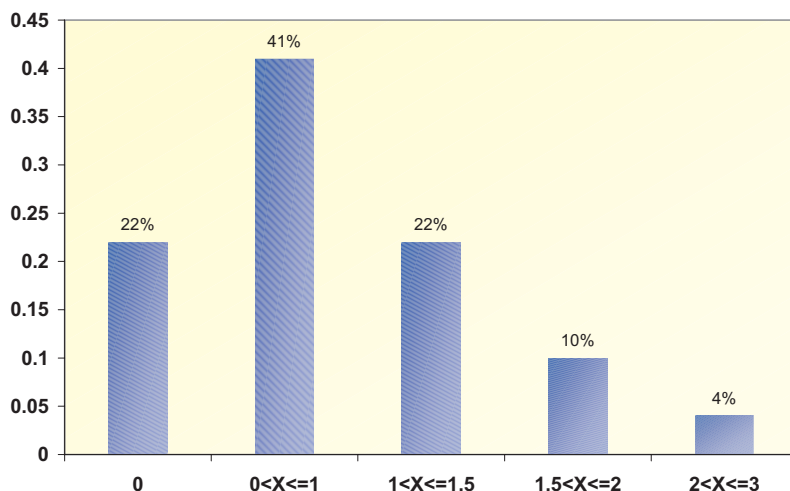
תרשים 2 מציג את התוצאות באשר ל-68 המדינות שבמדגם. המרחק הרב בתרשים בין טוניסיה לפורטוגל מבטא מידה נמוכה מאוד של דמיון בין הזכויות החברתיות בחוקות של מדינות אלו. לעומת זאת המרחק הקצר למדיי בין גרמניה לארצות הברית משקף לפי טכניקה סטטיסטית זו דמיון רב יחסית בין הזכויות החברתיות בחוקות של שתי המדינות. התרשים מראה שאוסטריה, אורוגוואי, ברזיל ופורטוגל נמצאות בקצות המפה. אפשר לאתר מועדון אחד של מדינות בקצה הימני של המפה הכולל את 15 המדינות שבחוקתן אין אזכור של זכויות חברתיות. יתר המדינות מפורזות על שטח גדול יחסית. הדבר מעיד על היעדר חוקיות או על היעדר חוקה טיפוסית על בסיס קרבה כלכלית או תרבותית.



תרשים 2: הדמיון בזכויות החברתיות בחוקות של 68 מדינות – ניתוח אשכולות

תרשים 3 מציג את התפלגות מדד הזכויות הממוצע. מרבית המדינות מעניקות זכויות חברתיות בדירוג נמוך יחסית או שהן נעדרות זכויות חברתיות. רמת המחויבות לזכויות חברתיות של 41% מן המדינות נמצאת בתחום שבין 0 ל-1. הזכות לחינוך היא הזכות החברתית השכיחה ביותר, והיא מופיעה בחוקה של 51 מדינות (ראו לוח 3). ניסוח זכות זו בחוקה

מצביע בדרך כלל על רמת מחויבות גבוהה לחינוך, והוא משקף מחויבות לחינוך חובה יסודי וחינם, ובחלק מן המדינות גם לחינוך תיכוני. הביטוח הסוציאלי – הכולל זכויות כגון ביטוח פנסיוני, ביטוח שאירים, ביטוח נכות ודמי אבטלה – הוא הליבה של הזכויות החברתיות. זו גם הליבה של מדינת רווחה מודרנית המעניקה הגנה מפני פגיעה זמנית או קבועה בהכנסה. הזכות לביטוח סוציאלי מורכבת משבעה משתנים של זכויות. מכאן שדירוג המחויבות של זכות זו בכל מדינה מושפע ממספר הזכויות ומעצמת המחויבות להן. הזכות לביטוח סוציאלי מופיעה בחוקה של 47 מדינות ברמות שונות של מחויבות. ערך הזכות לביטוח סוציאלי דורג מתחת ל-1 במחצית ממדינות המדגם, והממוצע הוא 0.57 (ראו לוח 3). ממצא זה מבטא רמת מחויבות נמוכה. רמת מחויבות גבוהה יחסית נמצאה רק בארבע מדינות: ברזיל, פורטוגל, פינלנד ושווייץ.



X - ערך המדד הממוצע של הזכויות החברתיות בחוקה

תרשים 3: התפלגות המדד הממוצע של הזכויות החברתיות בחוקה

לוח 3

המדדים החוקתיים למידת המחויבות לזכויות חברתיות – סיכום סטטיסטי
(לפי החוקות העדכניות)

מספר המדינות הכוללות זכות חברתית אחת לפחות	סטיית תקן (כל המדינות)	ממוצע (כל המדינות)	הזכות החברתית
51	1.13	1.66	הזכות לחינוך
32	0.92	0.69	הזכות לבריאות
47	0.65	0.57	הזכות לביטוח סוציאלי
21	1.02	0.60	הזכות לדיור
29	0.71	0.43	זכויות עובדים
53	0.65	0.79	מדד מסכם לזכויות חברתיות

מעניין לראות כי בהשוואה לזכות לחינוך הזכויות החברתיות האחרות (הזכות לבריאות, הזכות לדיור וזכויות העובדים) שכיחות פחות, ועצמת המחויבות אליהן בדרגה נמוכה. הזכות לבריאות, הזכות לדיור וזכויות העובדים מופיעות בפחות ממחצית מדינות המדגם, ודרגת המחויבות הממוצעת בהן קטנה בהרבה מ-1.

חוקיות לפי מסורת משפטית

בחיפוש אחר חוקיות של פרק הזכויות החברתיות בחוקה צעדנו בעקבות עבודות מספר שעמדו על חשיבות המקורות החוקיים ההיסטוריים אשר מהם ינקה כל מדינה לביצועים הכלכליים שלה. כוונתנו ל-, La-Porta et. al., 1997, 1998, 1999 ו-Glaeser and Shleifer (2002). גם מחקרנו מסווג את המדינות למסורות משפטיות לפי המיון שהציעו Reynolds and Flores (1989). אין ספק שהחקיקה הושפעה מתהליכים ספציפיים בכל מדינה, אך לפי גישה זו החוקה של כל אחת מהן הושפעה מאוד גם משתי מסורות משפטיות עיקריות – אם מרצון, על ידי חיקוי והעתקה, אם בכפייה, בעקבות כיבוש או אימפריאליזם (Watson, 1974). שתי המסורות הן המסורת של החוק האנגלי (common law) והמסורת של החוק האזרחי (civil law), שנגזר מהחוק הרומי. החקיקה במסורת האנגלית מבטאת יותר הגנה על האזרח מפני כוחה של הממשלה. היא החלה להתפתח במאה ה-17 עם התחזקות הפרלמנט והאריסטוקרטיה על חשבון המלוכה והתבטאה בהטלת הגבלות על כוחו של המלך להתערב בחיי האזרח. לעומת זאת החקיקה ברוח החוק האזרחי,

בייחוד מאז הקודיפיקציה במאה ה-19, נותנת כוח בידי הממשלה למעורבות גבוהה בחיי האזרח (Finer, 1997). בתוך מסורת החוק האזרחי יש שלוש משפחות עיקריות: צרפתית, גרמנית וסקנדינבית.

במזרח אירופה נבטה מסורת חדשה יחסית שמקורה בברית המועצות. מסורת זו התפתחה לפי הדגם הסוציאליסטי שהרחיק לכת הרבה מעבר למסורת החוק האזרחי לכיוון ניהול ריכוזי של תחומי חיים רבים בידי המדינה. כל אחת מ-68 המדינות שנכללו במדגם סווגו לאחת מחמש משפחות המייצגות שורשים היסטוריים נבדלים: אנגלית, צרפתית, סוציאליסטית, גרמנית וסקנדינבית. בלוח 4 נבחנת ההשערה ולפיה עצמת המחויבות לזכויות חברתיות בחוקה משתנה ממדינה למדינה לפי רמת ההתפתחות הכלכלית שלה ועצמת הדמוקרטיה שבה וגם בשל ההבדלים במקורות ההיסטוריים שהשפיעו על עיצוב החקיקה בה.

כל המשוואות נאמדו בשיטת OLS. בכל משוואה נבחרה אחת מהזכויות החברתיות כמשתנה תלוי. הממצא הבולט ביותר הם ההבדלים בעצמת המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות. זו גבוהה יותר בקרב המדינות השייכות למשפחת החוק האזרחי הצרפתי בהשוואה למדינות השייכות למשפחת החוק האנגלי (משתנה זה הוא המושמט ברגרסיות). המדד הממוצע של חמש הזכויות החברתיות גבוה יותר ב-0.96 במדינות החוק האזרחי הצרפתי לעומת משפחת מדינות החוק האנגלי. הדבר נכון גם אחרי שמפקחים על רמת התוצר לנפש ועל עצמת הדמוקרטיה (לשם השוואה – סטיית התקן 1 עומדת על 0.65).

לוח 4

המקורות החוקתיים וזכויות חברתיות בחוקה

הממד הממוצע לזכויות חברתיות	זכויות עובדים	הזכות לדיוור	הזכות לבריאות	הזכות לחינוך	הזכות לביטוח סוציאלי	
1.208 (1.615)	1.103 (1.181)	-0.092 (0.064)	1.082 (0.916)	^ב 3.346 (2.519)	0.608 (0.656)	קבוע
-0.34 (1.531)	-0.36 (1.3)	-0.045 (0.105)	-0.357 (1.019)	^א -0.771 (1.956)	-0.168 (0.612)	לוג התוצר לנפש
^ג 0.481 (1.842)	0.416 (1.275)	0.519 (1.035)	0.614 (1.488)	0.516 (1.112)	0.344 (1.063)	מדד הדמוקרטיה
^א 0.960 (6.499)	^א 0.776 (4.207)	^א 0.964 (3.405)	^א 0.878 (3.767)	^א 1.555 (5.93)	^א 0.624 (3.414)	צרפתי
^א 0.793 (3.533)	^ב 0.636 (2.268)	0.318 (0.74)	^א 1.389 (3.919)	^א 1.268 (3.183)	0.349 (1.258)	סוציאליסטי
0.365 (1.365)	0.169 (0.504)	0.385 (0.74)	0.265 (0.625)	0.68 (1.429)	0.327 (0.985)	גרמני
0.223 (0.826)	0.046 (0.136)	0.168 (0.325)	0.054 (0.129)	0.486 (1.015)	0.348 (1.044)	סקנדינבי
0.399	0.214	0.098	0.238	0.368	0.087	Adj. R²
67	67	67	67	67	67	מספר התצפיות

* הרגרסיות נאמדו על פי מודי הזכויות החברתיות בחוקות עדכניות. ה-t הסטטיסטי מופיע בסוגריים.
 א. מובהק ברמה של 1%.
 ב. מובהק ברמה של 5%.
 ג. מובהק ברמה של 10%.

תשע מתוך עשר המדינות הראשונות בסולם הזכויות משתייכות למשפחת החוק האזרחי הצרפתי (המדינות בצבע סגול בתרשים 1). ספרד, פורטוגל ושבע מדינות בדרום אמריקה. מפתיע למצוא ערך גבוה יחסית של זכויות חברתיות במדינות דרום אמריקה לנוכח האי-שוויון העצום בהתחלקות המשאבים השורר בהן. עם זאת הערך הגבוה של מחויבות חברתית בכל מדינה אינו משקף דמיון ברכיבי חבילת הזכויות החברתיות.
 אף לא אחת מן המדינות השייכות למשפחת החוק האנגלי אינה מדורגת ב-20 המקומות הראשונים (המדינות בצבע כחול בתרשים 1), אבל אפשר

למצוא 8 מתוכן ברשימת 10 המדינות שמחויבותן לזכויות חברתיות היא הנמוכה ביותר (במדינות אלה אין כלל זכויות חברתיות). לעומת זאת שום מדינה השייכת למשפחת החוק הצרפתי אינה נמצאת ב-10 המקומות האחרונים.

המחויבות לזכויות חברתיות במשפחת החוק האזרחי הצרפתי גבוהה יותר אפילו בהשוואה למדינות בעלות עבר סוציאליסטי. לכאורה ממצא זה מפתיע לנוכח המעורבות העמוקה של מדינות מזרח אירופה וסין בחיים הכלכליים ובחירויות הפרט של אזרחיהן. ואולם החוקות של מדינות מזרח אירופה עברו תמורות בעקבות המעבר של מדינות אלו, בעיקר בשנות ה-90, מכלכלה ריכוזית לכלכלת שוק. למרות זאת רמת המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות במדינות בעלות עבר סוציאליסטי עדיין גבוהה יותר, בעיקר בהשוואה למדינות החוק האנגלי ובמידה פחותה בהשוואה למדינות החוק האזרחי הגרמני והסקנדינבי. La-porta et. al., (1998) מצאו מדרג דומה בהגנה המשפטית המוענקת לבעלי המניות.¹⁰

התוצאה שלפיה עצמת המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות במדינות החוק האזרחי הצרפתי, גבוהה יותר בהשוואה למשפחת מדינות החוק האנגלי, חוזרת על עצמה גם כאשר בוחנים בנפרד את כל אחת מחמש הזכויות הספציפיות: הזכות לביטוח סוציאלי, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לדיור וזכויות העובדים (ראו לוח 4). תוצאה דומה אך מתונה יותר מתקבלת כאשר למדינות בעלות עבר סוציאליסטי שבהן המחויבות החוקתית גבוהה בשלוש זכויות: הזכות לחינוך, הזכות לבריאות וזכויות העובדים.

החוקיות של המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות לפי ההיסטוריה החקיקתית נשמרת גם כאשר מביאים בחשבון את רמת ההתפתחות הכלכלית המיוצגת בעבודה זו על ידי לוג התוצר לנפש. בלוח 4 רואים שעצמת המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות נמוכה יותר ככל שעולה רמת ההתפתחות הכלכלית, אולם תוצאה זו אינה מובהקת. ברם כאשר מציבים ברגרסיה את רמת התוצר, במקום את הלוגריתמים שלה, השפעת התוצר לנפש מובהקת. בסיס הנתונים שנבנה בעבודה זו מאפשר לבחון לראשונה במישרין את ההשערה של Sen (1999), ולפיה דמוקרטיה פועלת בכל מיני ערוצים שמשפיעים על עיצוב ערכים וסדרי עדיפויות. דירוג המחויבות החוקתית

10 מדינות החוק האנגלי מעניקות למשקיעים את ההגנה המשפטית החזקה ביותר, בעוד שמדינות החוק הצרפתי מספקות את ההגנה החלשה ביותר, ואילו מדינות החוק הגרמני והסקנדינבי נמצאות ביניהם.

לזכויות חברתיות בכל מדינה משקף את הערכים ואת סדרי העדיפויות של החברה, אם רואים בחוקה מסמך בעל מעמד-על. בעבודה זו נמצא שעצמת הדמוקרטיה משפיעה באופן חיובי רק על מידת המחויבות החוקתית למדד המסכם את כלל הזכויות החברתיות. כאשר מציבים את רמת התוצר לנפש, במקום את הלוגריתמים שלה, נמצא כי לעצמת הדמוקרטיה יש השפעה חיובית ומובהקת גם על המחויבות לבריאות ולזכויות עובדים.

זכויות האדם בחוקה התפתחו בהדרגה. בנדבך ההיסטורי הראשון מצויות הזכויות האזרחיות כגון חופש הדיבור. בנדבך השני נוספו זכויות פוליטיות כגון החופש לבחור, ואילו זכויות חברתיות הן הדור השלישי של זכויות בחוקה. לפיכך רק טבעי לבחון את ההשערה כי זכויות חברתיות שכיחות יותר במדינות שכתבו את חוקתן הראשונה במועד מאוחר יותר. אמנם החוקה היא מסמך יציב, המשתנה לעתים רחוקות, אולם המדינות מתקנות את חוקתן מדי פעם. לכן יש מקום לבחון את ההשערה אם למועד החוקה הראשונה יש השפעה על הכללתן של זכויות חברתיות בחוקה. קביעת המועד של החוקה הראשונה אינו פשוט. לדוגמה, לאירן הייתה חוקה כבר ב-1906, אולם היא בוטלה במהפכת פברואר 1979. במקומה נוסחה חוקה חדשה בדצמבר של אותה שנה והיא תקפה גם היום, אם כי נכללו בה תיקונים משמעותיים ב-1989. במקרה זה, אם כן, מועד החוקה הראשונה הוא 1979. במילים אחרות: בחנו את השפעת המועד המקורי של החוקה, התקפה היום, על הכללת זכויות חברתיות בחוקה. כצפוי נמצא כי ככל שהחוקה ותיקה יותר, המחויבות לזכויות חברתיות נמוכה יותר. אולם השפעה זו אינה מובהקת.

ד. המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות והביצועים בפועל

אמנם המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות משקפת את העדפות החברה, אך הכללתן בחוקה אינה מבטיחה בהכרח את מימושן בפועל. מעצם טיבה החוקה אינה כוללת הוראות הפעלה אלא קובעת קווי מתאר של המחויבות לזכויות חברתיות. לפיכך ייתכן מרחק בין מידת המחויבות לזכויות חברתיות בחוקה לבין תרגומן של זכויות אלו למדיניות ממשלתית. עבודה זו בוחנת לראשונה את הקשר האמפירי בין מידת המחויבות לזכויות חברתיות בחוקה לבין שיעור ההוצאה הממשלתית בתוצר – אחד האינדיקטורים החשובים למידת המימוש של הזכויות החברתיות בפועל.

בפרק זה נעשה שימוש במדד המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות שנבנה בפרק הקודם כאחד המשתנים שעשוי לקבוע פוטנציאלית את משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בדיקת הזיקה האמפירית בין המחויבות החוקתית לזכויות חברתיות לבין ההוצאה הממשלתית הכוללת עשויה להיות בלתי מספיקה בשל מגוון הזכויות החברתיות וההבדלים במידת המחויבות לזכויות חברתיות שונות. מחויבות רבה לזכויות בתחום החינוך אינה מחייבת הוצאה גדולה על תשלומי קצבאות לזקנים או על בריאות. לפיכך נבחן הן הקשר בין המדד המסכם של הזכויות החברתיות לבין סך ההוצאה הממשלתית הן הקשר בין מדד הזכות לביטוח סוציאלי, מדד הזכות לחינוך ומדד הזכות לבריאות לבין ההוצאה הממשלתית על יעדים אלה.

1. בעיית האנדוגניות

בניית המדד החוקתי לזכויות חברתיות בפרק השלישי נעשתה על בסיס החוקה המעודכנת ביותר שקיימת בכל מדינה. חלק מהחוקות לא עברו שינויים במחויבות לזכויות חברתיות במשך עשרות שנים ואף מאות שנים, למשל החוקה האמריקנית. החוקה האמריקנית הנוכחית אינה שונה בהתייחסותה לזכויות החברתיות מהחוקה שנוסחה לראשונה. לעומת זאת יש מדינות שבהן החוקה בניסוחה העדכני ביותר כוללת שינויים שנעשו במחויבות לזכויות חברתיות במהלך ההיסטוריה, כולל העשור האחרון. כך למשל פולין ואקוודור הגבירו בשנות ה-90 את המחויבות החוקתית של הזכות לבריאות.

בדקנו את השינויים שחלו במחויבות לזכויות חברתיות בחוקה במהלך שנות ה-90 ובנינו בסיס נתונים נוסף, ובו מדד חוקתי לזכויות חברתיות המשקף את תמונת המצב בשנת 1991 או לפני כן כדי להתגבר על בעיית האנדוגניות. מדובר בחשש המתעורר כמעט בכל מחקר אמפירי שעושה שימוש ברגרסיות. המשתנים המוסברים, כגון שיעור תשלומי ההעברה בתוצר, הם ממוצעים לתקופה שמתחילה בשנת 1990 ומסתיימת בדרך כלל בשנת 2000 בהתאם לזמינות הנתונים. לוח זמנים זה של המשתנה המוסבר והמשתנים המסבירים מקטינים את החשש לקשר סיבתי הפוך.

החשש לקשר סיבתי בכיוון הנגדי הוא קטן בכל מקרה גם בלא התאמה זו. החוקה משקפת העדפות חברתיות בסיסיות שניסחו בוני האומה. ההעדפות הללו מחלחלות בהדרגה ומכתיבות את המדיניות בפועל. חוקה

היא מסמך יסודי המושפע במידה מוגבלת מתהליכים קצרי טווח. ערכים והעדפות חברתיות יכולים להשתנות לאורך השנים, אך זהו תהליך אטי שאינו מוצא את ביטויו באופן מידי בחוקה. מבחינה זו אפשר לראות במדד החוקתי לזכויות חברתיות משתנה אקסוגני במידה רבה.

הוותק החוקתי של הזכויות החברתיות משתנה ממדינה למדינה. לכך עשויה להיות חשיבות בבדיקה האקונומטרית, אם ניסוח הזכויות החברתיות בחוקה מתורגם למדיניות בפועל רק לאחר תהליך הבשלה ארוך. אמנם בנינו את מדדי המחויבות לזכויות חברתיות גם על פי החוקות שהיו תקפות בשנת 1991 או לפני כן, אך התאמה זו אינה מציבה את כל המדינות על קו זינוק אחיד מבחינת הוותק של הזכויות החברתיות. ואולם יש לראות בכך פתרון מספק, אם תהליך ההבשלה אינו אורך יותר מעשור.

אפשר שההעדפות החברתיות הבסיסיות הכתיבו את המדיניות הממשלתית בפועל ורק בשלב מאוחר יותר הן עוגנו בחוקה. אולם הפיגור בלוח הזמנים בין התקופה הרלוונטית למשתנים המוסברים (שנות ה-90) לבין תמונת המצב של מדד הזכויות החברתיות (בשנת 1991 או קודם לכן) מסיר את האפשרות הזו.

אפשרות נוספת היא שההעדפות החברתיות הבסיסיות מכתיבות את המדיניות בפועל, אך הן עדיין אינן מעוגנות בחוקה (ואולי לעולם לא תעוגנה). במקרה כזה לא צפוי קשר בין היקף ההוצאה הציבורית לשירותים חברתיים ורווחה לבין המדד החוקתי של זכויות חברתיות, אם אין הטיה שיטתית במובן שמדינות הנוטות להעניק זכויות חברתיות הן גם המדינות שאינן נותנות לכך ביטוי בחוקה. היעדר קשר בין ההוצאה הציבורית לבין הזכויות החברתיות בחוקה יכול לנבוע גם מהקושי לנסח בחדות את הזכויות החברתיות בחוקה, שלא כמו הזכויות הפוליטיות. אם כך, המחויבות לזכויות חברתיות יכולה להיות עקיבה עם כמה רמות של הוצאה.

האפשרות האחרונה היא האפשרות הצינית. לפי אפשרות זו ההעדפות החברתיות שנכללו בחוקה הן 'סיפור כיסוי', בעוד שההעדפות החברתיות האמתיות, אלה המכתיבות את המדיניות בפועל, הן הפוכות. במשטרים מסוימים ייתכן שהחוקה היא עוד אחד ממסמכי התעמולה של השלטון שמשולם בהם מס שפתיים בלבד. במקרה כזה צפוי להימצא קשר שלילי בין היקף ההוצאה הציבורית על שירותים חברתיים ורווחה לבין המדד החוקתי של זכויות חברתיות.

הדרך השנייה שבאמצעותה התמודדנו עם בעיית האנדוגניות היא משתנה עזר. מתוצאות הסעיף הקודם עולה כי המקור המשפטי הוא משתנה עזר

טבעי לזכויות החברתיות בחוקה, ולפיכך השתמשנו בו כדי להסביר את השלכותיהן על המדיניות התקציבית ועל תוצאותיה.

2. הגורמים הקובעים את ההוצאה הממשלתית

שיעור ההוצאה הממשלתית הכוללת מושפע משורה של גורמים. עבודה זו מתמקדת בהשפעתה של מידת המחויבות לזכויות חברתיות בחוקה. כדי לבדוד את השפעת המדד החוקתי חייבים להביא בחשבון גם את השפעתם של גורמים כלכליים, דמוגרפיים ומשטריים על היקף ההוצאה הממשלתית. המשתנים המסבירים העיקריים שמקובל לכלול באמידת היקף ההוצאה הממשלתית הם התוצר לנפש, אופי המשטר (מידת הדמוקרטיה), שיעור הקשישים באוכלוסייה (משקל האוכלוסייה בגיל 65 או יותר) ומידת האי-שוויון (ראו למשל Mulligan, Gil and Sala-i-Martin, 2002).

התוצר הריאלי לנפש בעבודה זו הוא ממוצע לשנים 1990 עד 1999 על בסיס נתוני Penn World Tables. נתוני התוצר לנפש קיימים לכל המדינות במדגם למעט טייוואן. נהוג לחשוב שההוצאה הממשלתית היא מוצר מותרות שגדל עם עליית ההכנסה, בשיעור רב יותר מעליית ההכנסה (בעל גמישות הכנסה גדולה מ-1). במקרה כזה צפוי קשר חיובי בין התוצר לנפש לבין שיעור ההוצאה הממשלתית מתוך התוצר.

שיעור גבוה יחסית של תשלומי הביטוח הסוציאלי וההוצאה על בריאות משולמים לאוכלוסייה הקשישה, ולכן שיעור גבוה של קשישים באוכלוסייה צפוי להגדיל את ההוצאה הממשלתית. עם זאת הדבר אינו הכרחי אם הקשישים אינם מממשים את מלוא כוחם הפוליטי. משקל האוכלוסייה הקשישה מיוצג בעבודה זו במשקל הממוצע של האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה בכלל האוכלוסייה בשנים 1990 עד 1999. נתונים אלו מבוססים על מאגר נתוני הבנק העולמי.

אי-שוויון גדול בהכנסה הכלכלית יוצר תמריץ בעבור העניים לבחור במדיניות של חלוקה מחדש של ההכנסות באמצעות תשלומי העברה וערוצים אחרים כגון חינוך. המודלים המבוססים על בחירתו של המצביע החציוני מראים כי ככל שהיחס בין ההכנסה הממוצעת להכנסה החציונית גדול יותר, כך נטל המס ומשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר גבוהים יותר.¹¹ כלומר, ככל שהאי-שוויון בהכנסה הכלכלית (ההכנסה לפני מעורבות הממשלה באמצעות מסים ותשלומי העברה) גדול יותר, כך גדלה מעורבות

11 Meltzer and Richard (1981); Alesina and Rodrik (1994)

הממשלה. כדי לבדוק זאת השתמשנו בנתוני האי-שוויון שנלקחו ממאגר הנתונים של הבנק העולמי (Deininger and Squire, 1996).¹² המצביע החציוני במשטר דמוקרטי יכול להביא לידי ביטוי מלא את כוחו ביום הבחירות. ואולם דגם המצביע החציוני אינו מתייחס במישרין למשטרים שאינם דמוקרטיים. גודל ההוצאה הממשלתית במשטר אוטוקרטי תלוי עקרונית בפונקציית המטרה של השליט ורכושו. גודלה של הממשלה עלול להיות גדול אם עיקר דאגתה נתון לעצמה ולאנשי שלומה, ואם הם פטורים מתשלום המס. בתנאים אלו הממשלה אפילו תבחר בשיעור מס גבוה יותר ובהוצאה גבוהה יותר. מעורבות ממשלתית עמוקה יכולה להיות גם תוצאה של בחירה אידאולוגית שמכתיבה את צורת המשטר ואת גודלה של ההוצאה הממשלתית. המשטר הקומוניסטי במזרח אירופה אופיין במעורבות עמוקה של הממשלה בכל תחומי החיים וחייב הוצאה ממשלתית גדולה.

לעומת זאת אם הדאגה של השליט מופנית בעיקר לטובת החברה, אזי גודלה של הממשלה במשטר טוטליטרי יהיה קטן יותר בהשוואה למשטר דמוקרטי. הדבר נכון בייחוד בשל הקושי של ממשלות דמוקרטיות לעמוד בלחץ שמפעילות עליהן קבוצות אוכלוסייה למיניהן. בעקבות קושי זה חלקה של הממשלה בעוגה הלאומית גדל. במשטרים דמוקרטיים יש גם כוח רב יותר לאיגודי עובדים בתשתיות מונופוליסטיות בשל האיום המתמיד שלהן לשתק שירותים חיוניים ובשל חשש השלטון ששיתוקם יפגע בפופולריות שלו. תאוריית הכלכלה הפוליטית אינה חד-משמעית באשר להשפעת הדמוקרטיה על גודלה של ההוצאה הממשלתית מתוך התוצר, ונדרשת בחינה אמפירית.

אם כן, לדמוקרטיה יכולות להיות השפעות מגוונות על גודל הוצאות הממשלה ועל הרכבה. על אף זאת כללנו את עצמת הדמוקרטיה כאחד ממשנתי הבקרה במודל כדי לבודד את השפעת הזכויות בחוקה מהשפעת אופי המשטר. מדד הדמוקרטיה, המייצג את רכיב הזכויות הפוליטיות לשנת 1995, מבוסס על Freedom House (Gastil, 1995) תוך טרנספורמציה של המדד לסקלה מ-0 (הדירוג הנמוך ביותר לדמוקרטיה) עד 1 (הדירוג הגבוה ביותר לדמוקרטיה), בדומה ל-Barro (1999).

12 הנתונים על שווייץ נלקחו ממאגר ארגון האומות המאוחדות.

החוקה ממסדת את זכויות היסוד של האזרחים ומעניקה להן תוקף משפטי גבוה יותר מלחוקים רגילים, ולכן היא נחשבת לנדבך משפטי חשוב במדינות דמוקרטיות. עצם קיומה של חוקה אינו משמש מידע מספיק כדי ללמוד על אופי המשטר. כך למשל, מדינות טוטליטריות רבות כמו עירק אימצו חוקה, ואילו מדינות דמוקרטיות כמו בריטניה הן חסרות חוקה. הכללת שני המשתנים במודל תאפשר גם לבחון מי מהם אפקטיבי יותר בקביעת המדיניות החברתית בפועל.

3. ניתוח באמצעות רגרסיה

הבדיקה האמפירית בפרק השלישי נעשתה על בסיס מדגם של 68 מדינות. בחלק מהרגרסיות מספר התצפיות קטן יותר בשל שתי סיבות: חוסר מידע על אודות השינויים שחלו בחוקות של קמרון, של פיג'י, של תאילנד, של טורקיה ושל סינגפור במהלך שנות ה-90 והיעדר נתונים מלאים על אודות משתנים אחרים שנכללו ברגרסיות.

המודל האקונומטרי

מטרתנו העיקרית לחקור את השפעת ההעדפות החברתיות על הוצאות הממשלה ועל תוצאות המדיניות התקציבית. השלכות הזכויות החברתיות על המדיניות בפועל פועלות דרך כמה ערוצים. לכן המשוואה המבנית תנוסח כדלקמן:

$$G = \alpha_0 + \alpha_1 X + \alpha_2 \text{Laws} + e$$

G מבטא את הוצאות הממשלה, כגון ההוצאות על חינוך, או את תוצאות המדיניות התקציבית, כגון שיעור תמורת תינוקות. X הוא וקטור של משתנים מסבירים ו-Laws מייצג את השפעת החוקים הרגילים ואת פרשנות בית המשפט על ההוצאה התקציבית. ברור שכל אלה מושפעים גם מן החוקה:

$$\text{Laws} = \beta_0 + \beta_1 Z + \beta_2 \text{SP} + u$$

Z הוא וקטור של משתנים מסבירים, ו-SP מייצג את ההעדפות החברתיות כפי שהן באות לידי ביטוי בממד הזכויות החברתיות שהוצע בעבודה זו. בפרק זה נאמוד את הצורה המצומצמת של המודל כדלקמן, כאשר Y הוא וקטור המשלב את המשתנים המסבירים ב-X וב-Z:

$$G = a_0 + a_1 Y + a_2 \text{SP} + \epsilon$$

המחויבות הממשלתית לזכויות חברתיות

לוח 5 מציג את ניתוח הרגרסיה של הגורמים הקובעים (במובן הסטטיסטי) את משקל סך כל ההוצאה הממשלתית בתוצר במספר גרסאות. הממצא המרכזי שעולה מהרגרסיות בלוח זה הוא שהמדד החוקתי הכולל לזכויות חברתיות משפיע באופן שלילי על משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, אך השפעה זו רחוקה מאוד ממובהקות סטטיסטית. תוצאה זו מתקבלת בשתי הגרסאות גם כאשר משתמשים בחוקה העדכנית ביותר יחד עם משתני עזר וגם כאשר משתמשים לחלופין בחוקה שקדמה ל-1991. ממצא זה פירושו שניסוח הזכויות החברתיות בחוקה אינו מתורגם בפועל להוצאה ממשלתית גדולה יותר, אם הקשר הסטטיסטי מבטא גם קשר סיבתי.

לוח 5

המחויבות לזכויות חברתיות בחוקה והוצאות הממשלה

(המשתנה המוסבר: משקל סך הוצאות הממשלה בתוצר)

חוקות לפני 1992		חוקות עדכניות			
OLS	OLS	IV	OLS	OLS	
-11.954	17.729	15.663	-8.927	17.726	קבוע
-0.808	-1.132	-1.03	-0.626	-1.225	
9.450 ³	-0.428	-0.299	8.161 ²	-0.721	לוג התוצר לנפש
-2.16	-0.089	-0.067	-1.966	-0.166	
	*1.413	*1.449		*1.434	האוכלוסייה בגיל +65
	-3.663	-3.986		-3.969	
7.215	1.394	1.407	9.104 ²	1.924	מדד הדמוקרטיה
-1.365	-0.276	-0.289	-1.876	-0.407	
-0.673	-0.281	1.114	-0.246	0.302	מדד הזכויות החברתיות
-0.368	-0.169	-0.46	-0.138	-0.851	
0.271	0.402		0.284	0.422	Adj. R²
61	61		66	66	מספר התצפיות

א. מובהק ברמה של 1%.

ב. מובהק ברמה של 5%.

ג. מובהק ברמה של 10%.

ככל שגדלה עצמת הדמוקרטיה, המשקפת משתנה משטרי נוסף על החוקה, כך מתרחבת ההוצאה הממשלתית. ממצא זה מתיישב עם Tavares and Wacziarg (2001) שהראו כי השפעת הדמוקרטיה על הצריכה הציבורית, שהיא רכיב בהוצאה הממשלתית, חיובית. לפי תוצאות הרגרסיה, ממשלה

גדולה היא גם מאפיין של משקים ברמת התפתחות גבוהה (Wagner Law). ואולם מובהקות השפעה זו רגישה להכללת משקל האוכלוסייה בגיל 65. למשקל האוכלוסייה הקשישה השפעה חיובית מובהקת על שיעור ההוצאה הממשלתית בתוצר, והוא המשתנה היחיד שאינו רגיש לספסיפיקציה. אותן תוצאות מתקבלות כאשר בוחנים את השפעת מדד הזכויות החברתיות הממוצע על ההוצאה החברתית בלבד, קרי סכום ההוצאה על חינוך, על בריאות ועל תשלומי העברה. דהיינו, לזכויות החברתיות בחוקה אין השפעה על ההוצאה החברתית.

המחויבות החוקתית לביטוח סוציאלי

לוח 6 מראה כי למדד החוקתי לזכויות ביטוח סוציאלי יש השפעה סטטיסטית חיובית ומובהקת על שיעור תשלומי ההעברה בתוצר. עצמת השפעת המדד החוקתי נשארת כמעט בלא שינוי בין שמשתמשים במדד הזכות לביטוח סוציאלי לפי החוקות העדכניות ובמשתנה עזר ובין שמשתמשים בחוקות שהיו לפני שנת 1991. מקדם הרגרסיה של המדד החוקתי לביטוח סוציאלי מלמד על השפעה כמותית גדולה למדי. השפעת עליית המדד החוקתי לביטוח סוציאלי בסטיית תקן 1 נאמדת בהגדלת שיעור תשלומי ההעברה בכ-1.7 אחוזי תוצר. ספסיפיקציה זו מספקת הסבר גבוה יחסית לשונות בתשלומי העברה בין מדינות – מקדם ההסבר המרובה הוא 76%. תוצאה זו, אם היא מצביעה על קשר סיבתי, מסייעת בהבנת הפערים הגדולים בין מדינת הרווחה הנדיבה באירופה לעומת מדינת הרווחה הצנועה בארצות הברית.

אמנם ההוצאה על תשלומי העברה משקפת ישירות את המדיניות בפועל, אך היא אינה מעידה בהכרח על תוצאת המדיניות. כדי להשלים את הבדיקה בחנו גם את השפעת המחויבות החוקתית לביטוח סוציאלי על מקדם האי-שוויון שאפשר לראות בו משתנה המייצג את ביצוע המדיניות. נמצא שהמדד החוקתי של הזכות לביטוח סוציאלי הוא חסר השפעה מובהקת על האי-שוויון.¹³ סיבה אפשרית לכך היא שנתוני חלק מהמדינות מתייחסים לאי-שוויון בהכנסה נטו וחלק אחר שלהם מתייחס לאי-שוויון בהכנסה ברוטו, בעוד שתוצאת המדיניות באה לידי ביטוי בעיקר באי-שוויון בהכנסה נטו.¹⁴

13 ההשפעה החיובית של מדד הזכות לביטוח סוציאלי על תשלומי ההעברה ממשיכה להיות מובהקת גם כאשר מריצים רגרסיה על בסיס 47 המדינות שיש להן נתונים על האי-שוויון.

14 אותן תוצאות מתקבלות במדגם של 23 מדינות שיש להן נתונים על האי-שוויון אחרי הורדת מס. נתוני האי-שוויון מוטים מפני שנתוני חלק מהמדינות הם על האי-שוויון בין משפחות ובחלקן על האי-שוויון בין נפשות.

לוח 6

הזכות החוקתית לביטוח סוציאלי, תשלומי העברה ואי-שוויון

	חוקות לפני 1992					חוקות עדכניות			
	האי-שוויון (מדד ג'יני)		תשלומי העברה (שיעור מהתמ"ג)			תשלומי העברה (שיעור מהתמ"ג)			
	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	IV	OLS	OLS	
קבוע	^a 77.61 (5.309)	^a 29.7 (1.975)	^a -31.8 (3.581)	-1.911 (0.238)	0.183 (0.021)	-1.943 (0.253)	^a -29.24 (3.414)	-0.457 (0.063)	
לוג התוצר לנפש	^a -9.977 (2.181)	5.977 (1.238)	^a 8.859 (3.306)	-0.953 (0.382)	-1.099 (0.413)	-1.259 (0.546)	^a 7.929 (3.106)	-1.482 (0.667)	
אוכלוסייה בגיל +65		^a -1.947 (5.068)		^a 1.425 (6.654)	^a 1.417 (6.209)	^a 1.505 (7.378)		^a 1.496 (7.563)	
מדד הדמוקרטיה	-2.32 (0.38)	3.988 (0.765)	^a 9.637 (2.833)	3.323 (1.219)	3.436 (1.182)	2.484 (0.938)	^a 10.659 (3.376)	3.017 (1.211)	
מדד לביטוח סוציאלי	0.25 (0.14)	1.095 (0.696)	^b 2.455 (2.148)	^a 2.524 (2.94)		^b 4.221 (1.984)	^a 2.473 (2.154)	^a 2.639 (3.185)	
Adj. R²	0.18	0.474	0.534	0.737	0.701	0.744	0.54	0.76	
מספר תצפיות	48	48	60	60	60	65	65	65	

א. מובהק ברמה של 1%.

ב. מובהק ברמה של 5%.

ג. מובהק ברמה של 10%.

המדד לעצמת הדמוקרטיה, המשקף משתנה משטרי נוסף על החוקה, הוא בעל השפעה חיובית ומובהקת על שיעור תשלומי ההעברה בתוצר. ואולם מקדם הרגרסיה של משתנה זה ומובהקותו הסטטיסטית רגישים לספסיפיקציה הנאמדת. השפעת הדמוקרטיה אינה מובהקת כאשר כוללים ברגרסיה את שיעור האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה. התוצאה של ספסיפיקציה זו עקיבה. Mulligan, Gil and Sala-i-Martin (2002) הראו כי שיעור ההוצאה על תשלומי ביטוח סוציאלי מתוך התוצר אינו מושפע מעצמת הדמוקרטיה.

האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה היא המשתנה היחיד במשתני הבקרה שנמצא שיש לו השפעה סטטיסטית חיובית ומובהקת על שיעור תשלומי ההעברה בתוצר ושאינו רגיש לספסיפיקציה של הרגרסיה. גם התוצר לנפש

נמצא בעל השפעה סטטיסטית חיובית ומובהקת (כצפוי על פי חוק Wagner), אך התוצאה רגישה להכללת משקל האוכלוסייה הקשישה. כדי לבחון את תקפות התוצאה בחנו גם את השפעת המדד החלקי של הזכויות החברתיות המתבסס על שלושת המאפיינים העיקריים של הביטוח החברתי – זקנה, נכות ושאיירים. השפעת הזכויות החברתיות הללו על תשלומי ההעברה נותרה בעינה. באופן כללי אותן תוצאות מתקבלות כאשר משתמשים במקור המשפטי כמשתנה עזר למחויבות החוקתית לזכויות חברתיות (מדגם 68 החוקות העדכניות ביותר). השפעת הזכויות החברתיות תקפה גם בספסיפיקציות שכללנו בהן משתני בקרה נוספים, כגון פתיחות המשק, גודל האוכלוסייה והרכבה האתני (ניסיונות אלה אינם מדווחים בלוחות).

המחויבות החוקתית לחינוך ולבריאות

באופן מפתיע מצאנו שלמדד החוקתי לזכויות חינוך (הממוצע לחינוך יסודי ולחינוך תיכוני) יש השפעה שלילית על שיעור ההוצאה הממשלתית על חינוך יחסית לתוצר (ראו לוח 7). עלייה של סטיית תקן 1 במחויבות לזכויות חינוך בחוקה מקטינה את משקל ההוצאה על חינוך בכמחצית אחוז התוצר. כיוון ההשפעה וגודלה אינם רגישים לספסיפיקציה הנאמדת, שלא כמו רמת המובהקת הסטטיסטית. ברוב המקרים רמת המובהקות הסטטיסטית היא גבולית או פחותה מהנדרש.

נוסף על כך השתמשנו במשתני דָמה לכל דרגת מחויבות לחינוך יסודי או תיכוני במקום במדד הממוצע לזכויות לחינוך. ספסיפיקציה זו מאפשרת לאתר קשר שאינו לינארי בין המחויבות לחינוך לבין ההוצאה על חינוך. בגרסה זו נמצא כי הקשר השלילי בין המחויבות לחינוך לבין ההוצאה על חינוך מתקיים רק במדינות שרמת המחויבות שלהן היא הגבוהה ביותר (כלומר ציון 3). שימוש במקור המשפטי כמשתנה עזר לזכות החינוך הניב גם הפעם אותן תוצאות.

לוח 7

ביצועים בחינוך והזכות החוקתית לחינוך

חוקות לפני 1992					חוקות עדכניות			
שיעור ההשתתפות בחינוך היסודי		הוצאות על חינוך (שיעור מהתמ"ג)			הוצאות על חינוך (שיעור מהתמ"ג)			
OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	IV	OLS	OLS	
*49.55 (3.967)	*77.18 (3.657)	-1.176 (0.537)	-5.686 (1.351)	²-7.513 (1.754)	5.12 (1.205)	0.404 (0.192)	-5.879 (1.424)	קבוע
*12.140 (3.528)	7.407 (1.653)	*1.616 (2.555)	*2.392 (2.708)	*2.687 (2.968)	²2.110 (2.387)	¹1.285 (2.14)	*2.247 (2.603)	לוג התוצר לנפש
	-0.281 (1.608)		0.046 (1.252)	0.04 (1.265)	0.055 (1.513)		0.055 (1.535)	אוכלוסייה בגיל 14 ומטה
								מדד הדמוקרטיה
-6.075 (1.638)	²-7.643 (2.027)	0.239 (0.302)	0.479 (0.592)	0.465 (0.555)	1.075 (1.455)	0.779 (1.081)	1.021 (1.398)	
0.675 (0.81)	0.585 (0.713)	²-0.378 (2.307)	³-0.373 (2.285)		²-0.505 (2.098)	²-0.347 (2.189)	²-0.345 (2.199)	הזכות לחינוך
0.182	0.12	0.267	0.274	0.22	0.266	0.258	0.273	Adj. R²
47	55	61	61	61	66	66	66	מספר תצפיות

א. מובהק ברמה של 1%.

ב. מובהק ברמה של 5%.

ג. מובהק ברמה של 10%.

גם כאן השלמנו את הבדיקה בבחינת השפעת המחויבות החוקתית לחינוך על שיעור ההשתתפות של השנתונים הרלוונטיים בחינוך היסודי – אחד המשתנים המייצגים את תוצאת המדיניות. נמצא שהשפעת המדד החוקתי של הזכות לחינוך על שיעור ההשתתפות בחינוך היסודי היא חיובית אך אינה מובהקת ברמה המקובלת. משתי בדיקות אלו קשה להסיק מסקנה חד-משמעית באשר להשפעת הזכות החוקתית לחינוך, בייחוד אם נשים לב שמקדם ההסבר הוא נמוך יחסית בכל הרגרסיות הנוגעות לחינוך. עניין זה משקף את העובדה שרק רמת התוצר לנפש היא בעלת השפעה (חיובית) מובהקת על ההוצאה על חינוך וגם על המשתנה המייצג את תוצאת המדיניות. לעומת זאת המדד לעצמת הדמוקרטיה ושיעור האוכלוסייה עד גיל 14 נמצאו חסרי השפעה סטטיסטית מובהקת על שיעור ההוצאה על חינוך בתוצר.

ייתכן שהממצא שהתקבל על השפעת הזכות לחינוך על מדיניות החינוך נובע ממוטיבציה גבוהה להתחייב לחינוך מטעמים של 'חלון ראוה', וכי בפועל קשה לממש זאת בשל העלות הגבוהה הכרוכה בכך. רמת המחויבות החוקתית לחינוך היא הגבוהה ביותר מכל הזכויות החברתיות ועולה במידה ניכרת עליהן.

המחויבות החוקתית לבריאות היא בעלת השפעה חיובית על המדיניות בפועל, כאשר זו נמדדת על ידי שיעור ההוצאה הממשלתית על בריאות, אך השפעה זו אינה מובהקת ברמה הנדרשת (ראו לוח 8). לעומת זאת למדד הזכות החוקתית לבריאות השפעה שלילית ומובהקת על תוצאות המדיניות כאשר זו מיוצגת בתמותת תינוקות. השפעתה על תוחלת החיים בעת הלידה חיובית אך אינה מובהקת. אולם כאשר מציבים את רמת התוצר לנפש במקום את הלוגריתמים שלו, ההשפעה הופכת למובהקת.

לוח 8

ביצועים בבריאות והזכות החוקתית לבריאות

תמותת תינוקות	חוקות לפני 1992			חוקות עדכניות				תמותת תינוקות
	תוחלת חיים	הוצאות על בריאות (שיעור מהתמ"ג)		הוצאות על בריאות (שיעור מהתמ"ג)		IV	OLS	
OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	
*266.8 (11.368)	4.316 (0.707)	*-7.585 (4.034)	¹-3.962 (1.848)	²-4.002 (1.893)	-2.783 (1.336)	*-6.493 (3.46)	-2.747 (1.36)	קבוע
*-61.562 (8.677)	*17.325 (9.391)	*2.628 (4.623)	¹1.436 (2.18)	¹1.441 (2.18)	1.006 (1.602)	*2.230 (3.996)	0.998 (1.613)	לוג התוצר לנפש
			*0.170 (2.965)	*0.170 (2.993)	*0.194 (3.536)	*0.194 (3.542)		האוכלוסייה בגיל 65+
2.536 (0.279)	-1.54 (0.652)	*1.929 (2.642)	¹1.214 (1.674)	¹1.212 (1.686)	¹1.502 (2.104)	*2.483 (3.576)	¹1.515 (2.187)	מדד הדמוקרטיה
²-5.586 (2.258)	0.847 (1.316)	-0.004 (0.202)	-0.034 (0.182)		-0.033 (0.112)	0.085 (0.46)	0.05 (0.297)	הזכות לבריאות
0.704	0.724	0.604	0.652	0.658	0.661	0.597	0.661	Adj. R²
62	62	60	60	60	65	65	65	מספר התצפיות

- א. מובהק ברמה של 1%.
 ב. מובהק ברמה של 5%.
 ג. מובהק ברמה של 10%.

ה. סיכום

במחקר זה מוצג לראשונה קובץ נתונים חדש באשר למחויבות לזכויות חברתיות בחוקותיהן של 68 מדינות. בנינו מדדים כמותיים לחמש זכויות חברתיות – ביטחון סוציאלי, חינוך, בריאות, דיור וזכויות עובדים. הזכות לחינוך היא הזכות הנפוצה ביותר, והיא מופיעה בחוקות של 51 מדינות. גם רמת המחויבות לה היא הגבוהה ביותר; הזכות לביטחון סוציאלי מופיעה בחוקותיהן של 47 מדינות, אולם רמת המחויבות לה נמוכה יחסית; הזכות לדיור היא השכיחה פחות, והיא מופיעה בחוקות של 21 מדינות.

על בסיס מדדים אלה בדקנו אם קיימת חוקה טיפוסית ואם יש מאפיינים משותפים למדינות בעלות מדד זכויות דומה בערכו. מצאנו כי בתוך המדגם אפשר לזהות שתי קבוצות מובהקות: הקבוצה הראשונה מורכבת ממדינות שאימצו את מסורת המשפט האזרחי הצרפתי, והן מחויבות בדרך כלל לרמת זכויות חברתיות גדולה יותר ממדינות הקבוצה השנייה – מדינות השייכות למסורת החוק האנגלי. מדינות שיש להן עבר סוציאליסטי קרובות בגישתן לזכויות חברתיות למסורת החוק האזרחי הצרפתי, ואילו מדינות השייכות למסורת המשפט הגרמני והסקנדינבי דומות יותר למדינות שאימצו את החוק האנגלי.

בחינת השפעתן של הזכויות החברתיות בחוקה על סך הוצאות הממשלה ועל הרכבן הניבה תוצאות מעורבות. הממצאים מורים כי אכן יש למחויבות בחוקה לזכויות חברתיות השפעה בפועל על ההוצאות על תשלומי ההעברה וכן על תוצאות מדיניות הבריאות. מכאן אנו למדים כי על אף הקשיים לנסח זכויות חברתיות בחוקה במונחים כמותיים, אפשר לנסח בדרך מחייבת דומה לזכויות פוליטיות ואזרחיות.

עם זאת אפילו יהיה הניסוח של זכות חברתית מסוימת בחוקה חד ומחייב, עדיין תיתכן שונות רבה ביישומה הלכה למעשה. לדוגמה, הממצאים מצביעים על היעדר קשר בין המדד המסכם של הזכויות החברתיות לבין סך הוצאות הממשלה. תוצאות העבודה מראות שגם מחויבות גדולה לחינוך יסודי, המתבטאת בניסוח מפורש בחוקה שהחינוך יסופק חינם, אינה מבטיחה תרגום לשפת המעשה הואיל והזכות החוקתית לחינוך יכולה להתבטא במספר שעות לימוד גדול או קטן, באיכות מורים גבוהה או נמוכה ובמספר תלמידים בכיתה רב או מצומצם. גם באשר להשפעת הדמוקרטיה התוצאות על המדיניות מעורבות.

נספח: קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה

לוח א'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לשירותי בריאות*

דירוג	האפיון
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה הצהרה כללית
1	המדינה "תבטיח" או "תקדם" או "כל אזרח זכאי לשירותי בריאות"
2	מחויבות חלשה "מחויבות להחלמה ושיקום"
3	מחויבות חזקה "שירותי הבריאות ינתנו חינם"

* הסעיף מתייחס לביטוח בריאות הפרט ולא להבטחת בריאות הציבור. ניתן ציון חיובי רק אם הזכות אוניברסלית. הענקת זכות לבריאות לקבוצות ספציפיות מקומה בביטוח הסוציאלי.

לוח ב'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לדיר*

דירוג	האפיון
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה הצהרה כללית
1	המדינה "תבטיח" או "תקדם" את הזכות לדיר
2	מחויבות חלשה מחויבות לרמת הדיר, כגון שטח מספיק, או דיר "מכובד" או דיר "נוח", "בטוח" וכדומה
3	מחויבות חזקה אם נוסף על רמת הדיר יצוין שהממשלה חייבת לחוקק חוק ליישום הזכות או אם תופיע הגדרה חדה יותר לרמת הדיר המובטחת

* ניתן ציון חיובי רק אם הזכות אוניברסלית. הענקת זכות לדיר לקבוצות ספציפיות מקומה בביטוח הסוציאלי.

זכויות עובדים

לוח ג'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לשכר מינימום (מרכיב בזכויות העובדים)

דירוג	האפיין
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה
1	הצהרה כללית לכל עובד זכות לשכר מינימלי
2	מחויבות חלשה אם קיימת גם הגדרה ספציפית יותר לרמת השכר המינימלי. לדוגמה, על שכר זה "לספק את הצרכים הבסיסיים" או "להביא בחשבון את יוקר המחיה"
3	מחויבות חזקה אם קיים גם מנגנון התאמה תקופתי או קריטריונים נוספים לקביעת רמת השכר המוגנת

לוח ד'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לשעות עבודה ומנוחה (מרכיב בזכויות העובדים)

דירוג	האפיין
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה
1	הצהרה כללית זכות למנוחה או הגבלת שעות העבודה היומיות או השבועיות בלא ציון מספר השעות
2	מחויבות חלשה אם יצוין גם כי יש לקבוע בחוק את כמות שעות העבודה והמנוחה או אם נוסף על ציון הזכות למנוחה בימי השבוע תודגש הזכות למנוחה בחגים
3	מחויבות חזקה קיימת הגבלה כמותית על היקף שעות העבודה היומיות או השבועיות

לוח ה'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לחופשה שנתית ולהבראה (מרכיב בזכויות העובדים)

דירוג	האפיון
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה הצהרה כללית
1	"לכל עובד הזכות לחופשה שנתית" מחויבות חלשה
2	אם מצוין גם "חופשה בתשלום" מחויבות חזקה
3	אם תצורף זכות נוספת, כגון שחובה על המעביד להעניק חופשה וחובה על העובד לקחת חופשה שנתית (ולא לפדותה) או אם יוענק תשלום להבראה

לוח ו'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לחופשת לידה (מרכיב בזכויות העובדים)

דירוג	האפיון
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה הצהרה כללית
1	זכאות למנוחה לפני הלידה ואחריה מחויבות חלשה
2	נוסף - זכאות לחופשת לידה בתשלום מחויבות חזקה
3	אם נוסף על התשלום יצוין משך החופשה או אם נוסף על התשלום יחויב המעביד לשמור את מקום עבודתה של היולדת

לוח ז'

קריטריונים לדירוג המחויבות בחוקה לתשלומי שכר חריגים*
(מרכיב בזכויות העובדים)

דירוג	האפיון
0	הזכות אינה מופיעה בחוקה
1	אם מצוין אחד מתוך שלושת מאפייני השכר הייחודיים
2	אם מצוינים שניים מתוך שלושת מאפייני השכר הייחודיים
3	אם מצוינים שלושת מאפייני השכר הייחודיים

* בסעיף זה אנו בוחנים את ההתייחסות בחוקה לשלושה מאפיינים של תשלומי שכר חריגים: עבור שעות נוספות, עבור עבודת לילה ועבור חיוב בבנוס משכורת 13.

כאמור, הגדרנו חמש זכויות עובדים ששיטת הדירוג של כל אחת מהן מופיעה בלוחות. הציון הכולל לזכויות עובדים בחוקה חושב על ידי ממוצע פשוט של הציונים לכל התכונות הללו.

2 שוויון, דמוקרטיה וצמיחה כלכלית באספקלריה בין-לאומית

א. מבוא

הבחירה בדמוקרטיה כמשטר המועדף הפכה במאה השנים האחרונות לערך בעל חשיבות ראשונה במעלה, תחילה במדינות המערב ואחר כך במדינות רבות אחרות. שימורו של המשטר הדמוקרטי אינו מובן מאליו. הניסיון בעולם מראה כי סכנות רבות אורבות לו. ואכן, בד בבד עם התרחבות מעגל המדינות הדמוקרטיות פוחת בעולם משקלן בתקופות מסוימות. Barro (1999) מראה לדוגמה כי המדד המייצג את העצמה הממוצעת של הדמוקרטיה ב-109 מדינות בעולם פחת בין 1960 ל-1975, בעיקר משום שמדינות אפריקניות רבות, שהחלו את דרכן כמדינות בעלות משטר דמוקרטי, עברו זמן קצר אחרי קבלת עצמאותן למשטר דיקטטורי. מ-1975 ניכרת מגמת עלייה מחודשת במדד הדמוקרטיה בעולם.

ביצורו של המשטר הדמוקרטי קשור הדוק למבנה הכלכלי והחברתי. רמת חיים, חינוך, אי-שוויון כלכלי ומבנה אתני מכתיבים את גורלו של המשטר. רמת חינוך גבוהה מטפחת בדרך כלל את ערכי הדמוקרטיה ותורמת למודעות לחשיבותן; רמת חיים גבוהה ושוויוניות מפחיתות מתחים חברתיים ומגבירות את יציבותו של המשטר. קשרי הגומלין פועלים גם בכיוון ההפוך – אופי המשטר ועצמת הדמוקרטיה משפיעים על התוצאות הכלכליות-חברתיות: לדמוקרטיה השפעות סותרות על הצמיחה הכלכלית, והיא תורמת לחלוקה שוויונית יותר של המשאבים הלאומיים.

אי-שוויון כלכלי מאפיין את בני האדם מאז ומעולם. אנו נבדלים זה מזה במגוון תכונות שמטבע הדברים מתבטא בשונות רבה ברוחה הכלכלית. אך לא כל השונות בהכנסות שאנו עדים לה כיום מקורה בפערים בכישרון וביכולות האישיות. חלק לא מבוטל ממנה הוא תוצאה של צבירת הון פיזי ואנושי בדורות הקודמים. חלקו הושג בדין וחלקו בתוקף זכויות יתר שלטוניות והעדפות למקורבים לשלטון. ב-100 השנים האחרונות, עם התפשטותו של המשטר הדמוקרטי, עוד ועוד מדינות רואות באי-שוויון ניכר בין משקי הבית תופעה שלילית ואף לא מוסרית. אך גם הבוחנים את התופעה בסרגל של עלות-תועלת בלבד מצביעים על תרומת השוויוניות להגברת היציבות החברתית והיציבות הפוליטית, המובילות לחיזוק יציבותו

של המשטר הדמוקרטי. בעקבות זאת נעשה צמצום הפערים הכלכליים ערך חשוב במדיניות הכלכלית-חברתית של מדינות רבות. בו בזמן עולה הטענה כי השגתו של ערך זה כרוכה בפגיעה בערכים אחרים כמו זכות הקניין או המניע למצוינות. יש גם המעריכים כי צמצום האי-שוויון פוגע בצמיחה הכלכלית, משום שמימון ההוצאות החברתיות כרוך בהטלת מסים כבדים על המצליחים בחברה. התוצאה היא הפחתת המניע ליזמות ולהשקעות. האומנם? המציאות, מתברר, מורכבת יותר. מחקרים רבים שבוצעו בעולם בעשור האחרון מצביעים דווקא על קשר שלילי בין אי-שוויון בהכנסות לבין צמיחה כלכלית. במילים אחרות: ככל שהאי-שוויון גדל, כך קצב הצמיחה יורד והתוצר לנפש קטן. ממצאים אלה מחייבים בחינה מעמיקה של מכלול הקשרים בין אי-שוויון לבין השקעות וצמיחה וכן של מנגנוני התמסורת המקשרים ביניהם.

שוויון כלכלי, דמוקרטיה וצמיחה כלכלית הם אפוא ערכים המקיימים ביניהם קשרי גומלין הדוקים ומורכבים. מטרת פרק זה היא לנתח את הקשרים הללו ולהשתמש במסקנות כחלק מהתשתית הנדרשת להחלטה אם רצוי לכלול זכויות כלכליות חברתיות בחוקה, ואם כן – מהי מידת המחויבות הרצויה. חוקה אינה הממד המשטרי היחיד שאפשר להשפיע באמצעותו על זכויות חברתיות וכלכליות. גם לעצמת הדמוקרטיה יש תפקיד חשוב בתחום זה ומכאן החשיבות הרבה שיש לניתוח קשרי הגומלין הללו בכל הקשור לשאלה העומדת על הפרק.

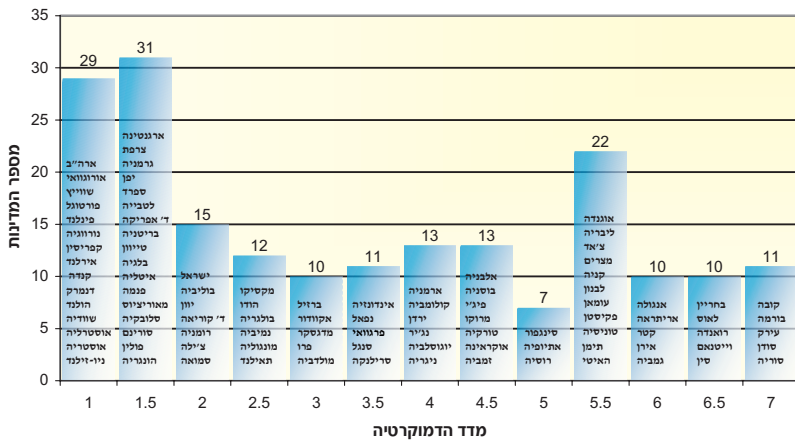
ב. השלכות מאפיינים כלכליים וחברתיים על הדמוקרטיה

בחינת קשרי הגומלין בין מאפייני היסוד הכלכליים והחברתיים לבין הדמוקרטיה מחייבת תחילה להגדיר את מהות הדמוקרטיה ולהציג מדדים שיאפשרו לכמת את עצמתה במדינות שונות. קשה למצוא הגדרה לדמוקרטיה שתתקבל על דעתם של הכול. בעיקרו של דבר אנו מחפשים ביטוי להתפלגות השלטון בין פרטים וקבוצות או להתפלגות השפעה של פרטים וקבוצות על תהליכי קבלת ההחלטות בחברה. אך גם אם נתמקד בגישה זו נמצא הבדלים של ממש בהגדרות התאורטיות שהציעו חוקרים עד כדי אימוץ הגדרות הפוכות זו לזו. לדוגמה, אחת האסכולות רואה בקיומן של אליטות פוליטיות, המחזיקות בפועל בשלטון, את אחד היסודות החשובים באפיונו

של משטר דמוקרטי. כנגדה ניצבת קבוצת חוקרים הרואה בריכוז הכוח בידי האליטות דווקא מאפיין של משטרים טוטליטריים. קבוצה זו בחרה להגדיר דמוקרטיה כמצב שבו כוחן הפוליטי של האליטות מזער, ואילו כוחם של האזרחים שאינם שייכים לאליטות מרבי (Bollen, 1980). על אף חילוקי הדעות באפיון הדמוקרטיה נראה כי בעשורים האחרונים הלכה והתבססה בקרב החוקרים ההגדרה של הדמוקרטיה הייצוגית. הגדרה זו מתמקדת במאפיין החשוב ביותר של אופי המשטר – שיטת הבחירות של ראשי המדינה וחבר המחוקקים. תחילתה של גישה זו בעבודתו של Schumpeter (1947) שהגדיר את הדמוקרטיה בתור "ההסדר המוסדי לקבלת החלטות פוליטיות שבו הפרטים רוכשים את הכוח לקבל החלטות על ידי מאבק תחרותי על קולות הציבור". Lipset (1963) חידד את הנוסח של שומפטר בהגדירו את הדמוקרטיה "מערכת פוליטית המציעה הזדמנויות חוקתיות לשינוי נושאי משרות בשלטון ומנגנון חברתי שיתיר לחלק גדול ככל האפשר באוכלוסייה להשפיע על ההחלטות העיקריות על ידי בחירת נושאי משרה פוליטיים מתוך מבחר מועמדים". Huntington (1968) פישט עוד את הניסוח: "התהליך המרכזי בדמוקרטיה הוא בחירת המנהיגים בידי האנשים הנשלטים על ידיהם בבחירות תחרותיות".

ביטוייה המעשי של הגישה המדגישה את חשיבות תהליך הבחירה הופיע אצל מספר חוקרים שניסחו אמות מידה מדידות לתהליך בחירה דמוקרטי כמו קול שווה לכל בוחר, תדירות קבועה לבחירת נושאי משרה, קיומן של שתי מפלגות לפחות, שיעור השתתפות גבוה בהצבעה ועוד. שכלול נוסף הוצע בולן שהמליץ להתרכז בשתי תכונות מרכזיות למשטר דמוקרטי – תהליך הבחירה וחירויות פוליטיות. לכל אחת מהן הוא הציע אמות מידה מדידות. קיומן של מפלגות מגוונות ובחירות כלליות, חסויות ומנוהלות בידי גוף אובייקטיבי לראש המדינה ולגוף המחוקק, היו המדד לתהליך בחירה דמוקרטי. חירויות פוליטיות נבחנו על בסיס קיומם של חופש עיתונות, האפשרות להתארגן בקבוצות אופוזיציוניות לשלטון והיקף הסנקציות שהשלטון נוקט נגד פעילות פוליטית, כמו צנזורה והטרדת מפלגות מתחרות. Gastil (1991) הרחיב גישה זו והוסיף מדדים המחושבים ומתפרסמים באופן שוטף בידי ה-Freedom House (פרסומים שנתיים) בעבור למעלה ממאה מדינות. בייחוד הורחבו המדדים המאפיינים את החירויות האזרחיות משום שהללו חיוניות להשפעת החופש על תהליך הבחירה. החירויות האזרחיות כוללות 14 מדדים ובהם חופש עיתונות, חופש דת, חופש דעות התארגנות והפגנה, איגודי עובדים חופשיים, בתי משפט בלתי תלויים, שוויון בפני

החוק, מערכת משפט יעילה, הגנה על זכויות קניין, שוויון הזדמנויות בעבודה ועוד.¹⁵ מדדים אלה הם הנפוצים ביותר במחקרים הנערכים בתחום ושימשו גם אותנו. מריבוי המדדים להגדרת הדמוקרטיה עולה כי הגישה הנפוצה למיין את מדינות העולם לשתי קטגוריות – דמוקרטיות וטוטליטריות – היא גישה שרירותית. דמוקרטיה היא משטר רב-ממדי ומטבע הדברים אפשר לבנות מסדר רציף של מדינות העולם על פי עצמת הדמוקרטיה השוררת בהם. לשם המחשה ראו תרשים 1: הדירוג של המדינות נע מציון 1 עד 7 כך שציון 1 מייצג את רמת הדמוקרטיה הגבוהה ביותר, כמו ארצות הברית ורוב מדינות אירופה, וציון 7 מייצג את המדינות הטוטליטריות ביותר דוגמת קובה, סוריה ועירק.



תרשים 1: מדד הדמוקרטיה של מדינות העולם

אין בנמצא מודלים או תאוריות מבוססות על הגורמים הכלכליים-חברתיים הקובעים את עצמתה של הדמוקרטיה במדינה כלשהי. Lipset (1959) הציג את הניתוח האינטואיטיבי הרחב ביותר להשלכות שיש למאפיינים כלכליים-חברתיים על דמוקרטיה. להלן התנאים העיקריים שהוא מונה להתפתחותה של דמוקרטיה:

15 לפירוט אמות המידה לשני המדדים ראו נספח לפרק זה.

- ככל שהעושר ורמת החיים גבוהים יותר, כך המשטר בעל אופי דמוקרטי יותר. Lipset מציין שאריסטו היה הראשון שהעלה נימוק זה.
- מעמד ביניים רחב הוא הביטוי לשוויוניות כלכלית רבה יותר. גם תנאי השוויוניות מצוי בעקיפין אצל אריסטו שהדגיש כי חשוב לקיומה של דמוקרטיה שמספר העניים באוכלוסייתה יהיה קטן ושהרוב המכריע של האוכלוסייה יהיה משכיל ויוכל להיות מעורב בפוליטיקה בתבונה.
- רמת חינוך גבוהה. זו תתבטא במידה רבה יותר של דמוקרטיה משום שמערכות החינוך מטפחות בדרך כלל את ערכי הדמוקרטיה ומגדילות את הפתיחות לרעיונות חדשים ואת הסובלנות כלפי מפלגות ודעות אופוזיציוניות.
- נדרשים ארגונים ומוסדות פרטיים שיפקחו על כוחו של השלטון ויבקרו אותו.

את המחקר האמפירי המקיף ביותר שבחן את הגורמים הקובעים את עצמת הדמוקרטיה ערך Barro. הוא בחן את תקפותן של ההשערות דלעיל ואת השפעתם של גורמים נוספים על עצמת הדמוקרטיה באמצעות מודל אקונומטרי שנאמד על בסיס התנהגותן של 109 מדינות בשנים 1960 עד 1995. להלן המשוואה שאמד:

$$DEMOC_{i,t} = a + b DEMOC_{i, past} + c Z_{i, past} + U_{i,t}$$

כאשר: $DEMOC_{i,t}$ = מדד לעצמת הדמוקרטיה של מדינה i בשנה t
 Z = וקטור של משתנים כמו רמת חיים וחינוך המשפיעים על עצמת הדמוקרטיה

כלומר שתי השערות בסיסיות נבחנות פה: האחת – האם קיומה של דמוקרטיה בעבר מבטיח שהדמוקרטיה תשרוד גם בעתיד; והשנייה – מהי השפעתם של הגורמים החברתיים-כלכליים על הדמוקרטיה. משוואות אלה נבדקו בנפרד על כל אחד משני הרכיבים העיקריים של מדד הדמוקרטיה – זכויות בחירה וחירויות אזרחיות. יש לומר כי לא התקבלו הבדלים ניכרים בין התוצאות של שתי הרגרסיות כיוון שהמתאם בין מדד זכויות הבחירה לבין מדד החירויות האזרחיות גבוה מאוד – בין 0.86 ל-0.94 לפי השנה שהוא חושב. להלן הממצאים העיקריים (ראו גם לוח 1):

לוח 1

הגורמים הקובעים את רמת זכויות הבחירה והחירויות האזרחיות

זכויות בחירה	חירויות אזרחיות
הזכויות בפיגור של 5 שנים	חיובי ומובהק
הזכויות בפיגור של 10 שנים	חיובי ומובהק
התוצר לנפש	חיובי ומובהק
שנות לימוד בבית ספר יסודי	חיובי ומובהק
פערי חינוך בין נשים לגברים	שלילי ומובהק
רמת העיור	שלילי ואינו מובהק
גודל האוכלוסייה	חיובי ואינו מובהק

המקור: לוח 1, Barro, 1999.

1. לדמוקרטיה יש נטייה להתמיד לאורך זמן. כלומר קיומו של משטר דמוקרטי בעבר מגדיל את הסיכוי להמשך המשטר בהווה.
2. ככל שהתוצר לנפש גדל, כך עצמת הדמוקרטיה גדלה. ממצא זה התקבל גם במחקרים אחרים כמו מחקרו של Helliwell (1994).
3. לחינוך יסודי יש השפעה חיובית על עצמת הדמוקרטיה.
4. לפערים בין מספר שנות הלימוד של נשים למספר שנות הלימוד של גברים השפעה שלילית על הדמוקרטיה. ברו מעניק לממצא זה שתי פרשנויות: האחת, ישירה – שוויון בחינוך חשוב לקיומה של דמוקרטיה; השנייה, צמצום פערים בחינוך בין נשים לבין גברים מעיד על שינויים במבנה החברתי בכיוון שוויוניות רבה יותר לנשים גם במישורים אחרים. התוצאה היא כיוון דמוקרטי יותר. להערכתנו אפשר להסיק בעקיפין ממצא זה כי כל פער בחינוך בין קבוצות אוכלוסייה על בסיס אתני, לאומי או דתי גורם לצמצומה של הדמוקרטיה ומשקף בעקיפין גם אפילו אחרות המבטאות רמת דמוקרטיה נמוכה יותר.
5. לרמת העיור אין השפעה מובהקת. במילים אחרות: למבנה עירוני או כפרי אין השפעה נוספת על מידת הדמוקרטיה מעבר להבדלים ברמת החיים.
6. לגודל האוכלוסייה אין השפעה מובהקת על הדמוקרטיה.

בהמשך ברו בוחן את השפעתם של עוד גורמים חברתיים ודמוגרפיים, אך רובם אינם מובהקים סטטיסטית. נזכיר את העיקריים שבהם:

- לאינדיקטורים לבריאות הציבור – תוחלת חיים ותמותת תינוקות – יש השפעה חיובית אך לא מובהקת.
- לחינוך תיכוני וגבוה אין השפעה מובהקת. נראה כי על פי מחקרו של ברו החינוך היסודי ממצא את השפעת החינוך על הדמוקרטיה. אולם הליוול מצא כי לשיעור ההשתתפות בחינוך תיכוני הייתה תרומה חיובית ומובהקת על העצמת הדמוקרטיה.
- לאי-שוויון כלכלי יש השפעה שלילית על הדמוקרטיה. בפועל נמצא כי ככל ששיעור בעלי המעמד הבינוני גבוה יותר, כך הדמוקרטיה מתעצמת. המובהקות הסטטיסטית גבולית.
- פיצול אתני ולשוני משפיעים באופן שלילי על הדמוקרטיה. המובהקות הסטטיסטית גבולית.
- נבחנה השפעתן של תשע דתות נבדלות. נמצא כי מדינות פרוטסטנטיות הן כמעט תמיד דמוקרטיות מאוד, ואילו מדינות מוסלמיות בדרך כלל אינן דמוקרטיות. יתרה מזו: כאשר כל יתר המשתנים שווים, מדד הדמוקרטיה פוחת אם הדת העיקרית במדינה היא מוסלמית.

ג. השלכות הדמוקרטיה על הצמיחה הכלכלית

למשטר דמוקרטי ערך בפני עצמו, אך חשוב גם לבחון את השלכותיו על הביצועים הכלכליים והחברתיים של המדינות בעולם. בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 רווחה הדעה כי קיימת תחלופה בין צמיחה מהירה לבין קידום של תהליכים דמוקרטיים. ההתקדמות האטית של מדינות מתפתחות יוחסה לכשלי שוק שאפשר לתקנם רק באמצעות משטר חזק וריכוזי. חלק מן השותפים לתפיסה זו אף ראו יתרון כלכלי במעורבות מרחיקת לכת בהחלטות משקי הבית והמגזר העסקי כדי להעניק עדיפות ברורה ליעד הצמיחה על פני יעדים אחרים עד כדי מעורבות כמעט מוחלטת בחיי המשק, כפי שהיה מקובל במשטרים הקומוניסטיים. ההצדקה לגישה זו הייתה כפולה. ראשית נטען כי במשטרים דמוקרטיים הייצוג של העניים גדל בהשוואה למשטרים דיקטטוריים, ולכן ההוצאה של הממשלה על יעדים חברתיים גדלה. שינוי זה בחלוקת 'העוגה הלאומית' פוגע בצמיחה מפני שהוא עלול לבוא על חשבוןן של ההשקעות בתשתית או לחלופין לגרום להגדלת ההוצאות ונטל המס למימוןן. להגדלת המיסוי השפעה מעוותת המקטינה את הצמיחה הכלכלית. טיעון זה הוא הרווח ביותר באשר להשפעה

השלילית של דמוקרטיה על הצמיחה והעלו אותן חוקרים רבים. חלק מהחוקרים הרחיבו את ההשפעה של מדיניות חלוקתית בנימוק שממשלות דמוקרטיות מתקשות לעמוד נגד קבוצות לחץ המצליחות עקב כך ליטול חלק גדול יותר מה'יעוגה' על חשבון המקורות שהיה אפשר לייעד לצמיחה. אנו גורסים שטענה זו אינה משכנעת שכן גם במשטרים אוטוקרטיים הדיקטטור נאלץ לרצות את הקבוצות המשמרות את שלטונו. ההבדל העיקרי הוא בזהותן של קבוצות הלחץ המשפיעות בשני המשטרים. לדוגמה, במשטרים דמוקרטיים יש כוח רב לאיגודי עובדים בתשתיות מונופוליסטיות בשל האיום המתמיד שלהם לשתק שירותים חיוניים ומשום שהשלטון חושש ששיתוק התשתיות יפגע בפופולריות שלו. לעומת זאת במשטרים דיקטטוריים המשרתים בצבא ובשירותי ביטחון הפנים מקורבים לשלטון ולטובות ההנאה שהוא נותן יותר מאחרים.

הנימוק השני לחולשתה של הדמוקרטיה במישור הכלכלי הוא תכיפות הבחירות. הטענה היא שתכיפות זו גורמת לכך שאופק התכנון של הפוליטיקאים הוא קצר מהרצוי, כי עליהם להוכיח תוצאות במהירות גדולה יחסית. מטבע הדברים השקעות בהון פיזי ובייחוד בהון אנושי מניבות פירות רק בטווח הארוך, ולכן רמתן במשטר דמוקרטי קטנה מהנדרש לצמיחה מהירה.

אפילו יש ממש בטיעונים אלה הרי כנגדם עומדים נימוקים משכנעים לא פחות בזכות הדמוקרטיה וחופש הפעולה של השווקים. ראשית, מנגנוני השוק בדמוקרטיה מפותחים מבמשטרים לא דמוקרטיים. היתרון המיוחס לשלטון אוטוקרטי באשר לקביעת סדר העדיפויות הרצוי מניח שהשליט יודע טוב מכוחות השוק מה רצוי למשק. להנחה זו לא נמצאו תימוכין, בלשון המעטה, לאורך זמן. שנית, מנגנוני הפיקוח והבקרה במשטרים טוטליטריים חלשים מאוד, והאפשרות לכשל בתהליך ההחלטות ואף לשחיתות גדולה לאין ערוך מבדמוקרטיה. הבלמים והאיזונים בדמוקרטיה מעכבים אולי ומסרבלים את תהליכי קבלת ההחלטות במשק ואת המדיניות הכלכלית, אך הם גם מצמצמים שגיאות. אם כן, הניתוח התאורטי מצביע על יתרונות ועל חסרונות בכל אחד מן המשטרים באשר לצמיחת התוצר הלאומי.

הכישלונות הכלכליים של מדינות מתפתחות רבות שנשלטו בידי משטרים טוטליטריים, ועוד יותר מכך – ההתמוטטות הכלכלית והפוליטית של המשטרים הקומוניסטיים החל בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20 – הביאו

לנטישת הרעיונות הללו ולמעבר מהיר למשטרים דמוקרטיים. כיום ודאי שלא נותר ספק כי הדמוקרטיה אינה תובעת מחיר במונחים של צמיחה כלכלית, אך עדיין יש מקום לבדוק אם הדמוקרטיה תורמת לשגשוג כלכלי רב יותר. למרבה ההפתעה התשובה לשאלה זו אינה חד-משמעית. Sirowy and Inkeles (1990) סיכמו את התוצאות של 13 מחקרים שבחנו את הסוגיה ומצאו כי בשלושה מהם הקשר בין דמוקרטיה לצמיחה היה שלילי, בארבעה הוא היה שלילי רק בתנאים מסוימים, ובשישה מחקרים לא נמצא כל קשר בין השניים. השוואה רחבה יותר עשו Brunetti and Weder (1993) שסיכמו 21 מחקרים שבחנו את הקשר בין דמוקרטיה לצמיחה. נמצא כי בשלושה הקשר היה שלילי, בעשרה לא נמצא קשר, בחמישה היה קשר (בכיוונים שונים) שהיה מותנה בהנחות מסוימות, ובשלושה נמצא קשר חיובי. הפערים בממצאים בין המחקרים שנסקרו בשתי העבודות נובעים מהבדלים במודלים שנבחנו, בהגדרת משתני הדמוקרטיה, במדגם המדינות ובתקופה הנחקרת. בחינה מעמיקה יותר של השלכות הדמוקרטיה על הצמיחה נעשתה בשנות ה-90. נסקור שלוש עבודות בתחום זה שממצאיהן אינם רחוקים מהתוצאות שהתקבלו במחקרים הקודמים, אך הן יסודיות יותר, ולפיכך אמינות התוצאות הסטטיסטיות שהתקבלו בהן גבוהה יותר.

הליוול מצא כאמור כי ככל שהתוצר לנפש ורמת החינוך גבוהים יותר, כך רמת הדמוקרטיה גבוהה יותר גם היא. כאשר בחן את הקשר ההפוך, במודל שנכללו בו כל גורמי הצמיחה המקובלים, נמצא כי לדמוקרטיה השפעה ישירה שלילית על הצמיחה, אך זו אינה שונה מאפס במידה מובהקת סטטיסטית. בהמשך בחן המחבר את ההשפעה העקיפה שיש לדמוקרטיה על הצמיחה, שכן נמצא כי זו מגבירה את ההשקעות בהון פיזי ובהון אנושי. מאחר ששני אלה הם הגורמים החשובים ביותר לקביעת קצב הצמיחה של המשק, הרי לדמוקרטיה יש השפעה חיובית עקיפה על הצמיחה הכלכלית. ואמנם הוספת גורמים אלה למבחנים הסטטיסטיים שינתה את התרומה הכוללת של הדמוקרטיה לצמיחה משלילית לחיובית, אך גם התוצאה הזאת אינה מובהקת סטטיסטית. בסיכומו של דבר אפשר לומר כי רמת החיים משפיעה באופן חיובי על עצמת הדמוקרטיה, אך לדמוקרטיה אין השפעה על הצמיחה הכלכלית.

ברו מציין גם הוא את ההשפעות הסותרות שיש לדמוקרטיה על תהליך הצמיחה הכלכלית ומוסיף תרומה אמפירית ייחודית. במחקר על גורמי הצמיחה במדגם שהכיל כ-90 מדינות הוא מוצא כי קיים קשר לא ליניארי

בין דמוקרטיה לבין צמיחה כלכלית.¹⁶ במילים פשוטות נאמר כי בשלבי ההתפתחות הראשונים של דמוקרטיה ככל שגוברות הזכויות הפוליטיות והאזרחיות, כך גוברת גם הצמיחה, אולם עד גבול מסוים של היקף זכויות מתון, בדומה לרמת הזכויות הקיימת במקסיקו ובמלזיה – ציון 2.5 בסקלה שבין 1 ל-7.¹⁷ מגבול זה ואילך גידול נוסף בזכויות הפוליטיות משפיע באופן שלילי על קצב הצמיחה של התוצר. הסברו של ברו קשור להשפעות הסותרות שיש לדמוקרטיה על תהליך הצמיחה. במשטרים דיקטטוריים הגדלת הזכויות הפוליטיות מעצימה את הצמיחה היות שהגבלת כוחו של השלטון היא הגורם החשוב יותר. אולם במדינות שהשיגו כבר רמה סבירה של דמוקרטיה, הגברתה במידה נוספת תורמת רק מעט להגברת מנגנוני הבקרה, ועיקר השפעתה מתבטאת בהגדלת ההוצאות החברתיות. אלה כרוכות בהגדלת נטל המס ובצמצום המקורות להשקעה, ולכן הן פוגעות בצמיחה. בחינת השערה זו באשר למשקל ההשקעות בתוצר הניבה אותה תוצאה, קרי: עליית משקל ההשקעות עם הגידול בעצמת הדמוקרטיה בשלבים הראשונים להתפתחותה עד לשיא שממנו ואילך משקלן פוחת.

Tavares and Wacziarg (2001) ממשיכים את שתי הגישות שסורטטו כבר במחקריהם של הליוול וברו. ראשית, בין דמוקרטיה לצמיחה ייתכנו הזיונים חוזרים, ולכן יש לאמוד את הקשרים ביניהם באמצעות מודל סימולטני. שנית, לדמוקרטיה יש גם עלות וגם תועלת מבחינה משקית, ולפיכך אין להסתפק אך ורק באמון השפעה שיש לה על הצמיחה הכלכלית, אלא חשוב גם לאתר את ערוצי ההשפעה החיוביים והשליליים ולבדוק את ההשפעה הכמותית של כל אחד מהם. יתרונו של מחקר זה בכך שהוא בוחן קשת רחבה של ערוצי השפעה שזכרו במגוון מחקרים.

16 משוואת הצמיחה כוללת במשתנים המסבירים, נוסף על מדד הדמוקרטיה, משתני בקרה לקצב הצמיחה כמו אינדיקטורים להון אנושי, תוחלת חיים, פריון הילודה, משקל הצריכה הציבורית בתוצר, תנאי הסחר, שיעור האינפלציה ומדד לשלטון החוק. מדד הדמוקרטיה מיוצג באמצעות שני משתנים: מדד הדמוקרטיה ומדד הדמוקרטיה בריבוע. ברגסיות נמצא כי סימנו של מדד הדמוקרטיה הוא חיובי וסימנו של מדד הדמוקרטיה בריבוע הוא שלילי. רמת המובהקות המשותפת של שני המשתנים היא 1%. צורה פונקציונלית זו מבטאת קשר לא ליניארי, מהסוג שתואר לעיל, בין שיעור הצמיחה לבין רמת הדמוקרטיה.

17 יצוין כי ב-39% מהמדינות שאת מדד הדמוקרטיה שלהן מחשב המכון The Freedom House, רמת הדמוקרטיה גבוהה יותר מציון 2.5 וב-56% מהן אף נמוכה יותר (ראו תרשים 1).

ערוצי ההשפעה של הדמוקרטיה על צמיחת התוצר לנפש

השפעת הדמוקרטיה על הצמיחה*	השפעת הערוץ על הצמיחה	השפעת הדמוקרטיה על הערוץ	ערוץ ההשפעה
חיובי ומובהק	חיובי ומובהק	חיובי ומובהק	הון אנושי
חיובי ומובהק	שלילי ומובהק	שלילי ומובהק	אי-שוויון בהכנסה
חיובי ואינו מובהק	שלילי ומובהק	שלילי ואינו מובהק	אי-יציבות פוליטית
חיובי ואינו מובהק	שלילי ומובהק	שלילי ואינו מובהק	עיוותים כלכליים
שלילי ואינו מובהק	חיובי ואינו מובהק	שלילי מובהק	פתיחות לסחר בינ"ל
שלילי ומובהק	שלילי ומובהק	חיובי ומובהק	צריכה ציבורית
שלילי ומובהק	חיובי ומובהק	שלילי ומובהק	השקעה בנכסי ייצור

* ההשפעה הכוללת של הדמוקרטיה בכל ערוץ היא תוצאה של מכפלת המקדמים בשני הטורים הקודמים.

המקור: לוח 3, Tavares and Wacziarg, 2001.

לסיום סעיף זה נסכם את ממצאיו העיקריים (ראו גם לוח 2).

1. במשטר דמוקרטי גובר משקלו של הציבור הרחב בתהליך קבלת ההחלטות, ולכן ההשקעות בחינוך גדלות. להשקעות אלה השפעה חיובית על הצמיחה, ולפיכך, בסיכומו של דבר, השפעת הדמוקרטיה באמצעות ערוץ זה חיובית ומובהקת סטטיסטית.
2. הדמוקרטיה תורמת לצמצום האי-שוויון בהכנסות. במחקר זה, כמו ברבים אחרים (ראו הסעיף הבא), נמצא כי לאי-שוויון כלכלי השפעה שלילית על צמיחת התוצר. אם כן, השפעת הדמוקרטיה על הצמיחה דרך ערוץ השוויון היא חיובית ומובהקת סטטיסטית.
3. במשטרים דמוקרטיים גדלה ההוצאה לצריכה ציבורית. לצריכה הציבורית השפעה שלילית על הצמיחה. לפיכך, בסיכומו של דבר, השפעת הדמוקרטיה על הצמיחה דרך ערוץ ההוצאות של הממשלה היא שלילית ומובהקת.
4. ככל שעצמת הדמוקרטיה גדולה יותר, כך תביעות שכר נענות בקלות רבה יותר, המכשולים המנהליים רבים יותר, ולכן המניע של בעלי ההון להשקיע בנכסי ייצור פוחת. להשקעות השפעה חיובית מרכזית על צמיחה כלכלית. לפיכך מאחר שדמוקרטיה גורמת לצמצום השקעות, השפעתה על הצמיחה דרך מנגנון זה היא שלילית ומובהקת סטטיסטית.
5. נבדקה גם השפעת הדמוקרטיה בעוד מנגנונים כגון יציבות פוליטית,

עיוותי מס ופתיחות המשק למסחר בין-לאומי. אך אלה אינם מובהקים סטטיסטית.¹⁸

6. סיכום מכלול ההשפעות של הדמוקרטיה על צמיחת התוצר מורה על תרומה שלילית, אולם בשיעור קטן בלבד.

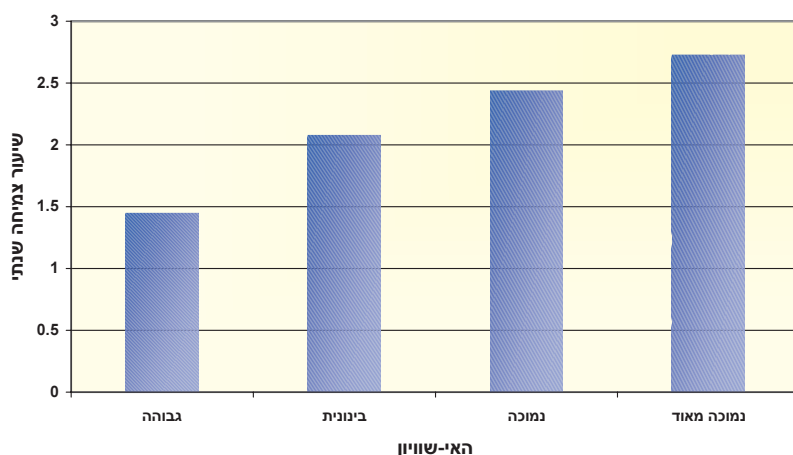
לסיכום סעיף זה אפשר לומר כי לעצמת הדמוקרטיה השפעות סותרות על הצמיחה הכלכלית המקזזות אלה את אלה. ניצול יתרונותיה של הדמוקרטיה אינו כרוך במחיר כלכלי, והיא אינה מוצר מותרות שרק מדינות עשירות יכולות להרשות לעצמן. יתרה מזו: יש אף סימוכין לכך שבמשטרים דיקטטוריים או במדינות שהזכויות הפוליטיות והאזרחיות שבהן מועטות יש להגברת הדמוקרטיה עד לרמה מתונה תרומה חיובית לקצב הצמיחה של התוצר.

ד. שוויון וצמיחה כלכלית

לא פעם עולה הטענה כי אי-שוויון בחלוקת ההכנסות הוא תופעת לוואי של תהליך צמיחה מהיר, וכי זהו מחיר שאנו נאלצים לשלם כדי לצמוח מהר. אבל באופן מפתיע חלק מכריע מהמחקרים התיאורטיים והאמפיריים מצביע על כך שדווקא כאשר האי-שוויון הכלכלי קטן יותר, המשק צומח מהר יותר. היטיב לתאר זאת Benabou (1996) בהשוותו את תהליך הצמיחה בדרום קוריאה עם זה של הפיליפינים. בתחילת שנות ה-60 היו דרום קוריאה והפיליפינים דומות בכל המצרפים הכלכליים העיקריים: תוצר לנפש, אוכלוסייה, שיעור האוכלוסייה העירונית באוכלוסייה הכללית ושיעור ההשתתפות בחינוך היסודי והתיכוני. חלקה של התעשייה בפיליפינים היה קצת גבוה מבקוריאה, אך שיעור המוצרים הראשוניים והתעשייתיים ביצוא של שתי המדינות היה דומה. למרות הדמיון בנתוני הפתיחה צמחה דרום קוריאה ב-25 השנים שבאו אחר כך בקצב מדהים של 6% לשנה, ואילו

18 להיעדר יציבות פוליטית ולעיוותים כלכליים יש השפעה שלילית מובהקת על קצב הצמיחה, אולם מאחר שבמחקר זה לא נמצא קשר מובהק בין דמוקרטיה לבין ערוצי ההשפעה הללו, הרי ההשפעה הכוללת של הדמוקרטיה דרך ערוצים אלה אינה מובהקת. לעומת זאת נמצא כי דמוקרטיה מצמצמת את פתיחות המשק לסחר בין-לאומי, אך השפעתו של משתנה זה על צמיחת המשק אינה מובהקת (ראו לוח 2).

בפיליפינים קפא קצב הצמיחה ונעצר על 2% בלבד. הסבר בולט לתופעה זו יכולים להיות הפערים בהתחלקות ההכנסות והרכוש. ואכן כל מדדי האי-שוויון בפיליפינים בנקודת הפתיחה גבוהים יותר מבקוריאה. מדד ג'יני היה גבוה ב-17%, היחס בין ההכנסה של החמישון העליון להכנסה של החמישון התחתון היה כפול בפיליפינים וכך גם התחלקות הקרקעות בין משקי הבית. הצגת נתונים אלה כשלעצמם אינה מצביעה על קשר סיבתי. ייתכן שגם גורמים אחרים תרמו לפערים בקצב הצמיחה בין שני המשקים. אך מסיכום המאפיינים הדומים בשני המשקים, בהשוואה לפער הניכר ביניהם באי-שוויון בחלוקת ההכנסות, עולה כי לקיומו של מעמד ביניים רחב יותר בקוריאה יש חלק חשוב בהסברת קצב הצמיחה המהיר יותר של מדינה זו. המחשה של תופעה זו אפשר לראות בתרשים 2 המציג את הקשר החיובי בין אחוז מעמד הביניים באוכלוסייה לקצב הצמיחה במדגם רחב של מדינות (מתבסס על Perotti [1966]). על המנגנונים שיוצרים קשר זה נעמוד בהמשך.



תרשים 2: שיעור צמיחה על פי רמת האי-שוויון

הדרך לבחון את הקשר בין שוויון כלכלי לצמיחה היא באמצעות אמידת משוואה שיופיעו בה כמשתנים מסבירים ההשפעה שיש למשקל מעמד הביניים על קצב הצמיחה של המשק וכן גורמים אחרים המשפיעים עליו, כמו הרמה ההתחלתית של התוצר לנפש וההון האנושי. בנאבו סיכס 23 מחקרים שבחנו את ההשלכות של אי-שוויון על צמיחה ועל משתנים אחרים. אף שהמחקרים בחנו מדגמים שונים של מדינות, תקופות שונות ומדדי אי-שוויון מגוונים התקבלה תוצאה שיטתית: לאי-שוויון גדול יותר יש השפעה

שלילית ומובהקת על קצב הצמיחה של התוצר לנפש.¹⁹ גם העצמה הכמותית עקיבה: ברוב המחקרים נמצא כי עלייה בסטיית תקן אחת במידת האי-שוויון בתחילת הדרך מקטינה את קצב הצמיחה בין 0.5 ל-0.8 אחוזים לשנה לאחר מכן. ברור שההשפעה המצטברת על רמת החיים לאורך שנים עשויה להיות גדולה ביותר.

מאליה עולה השאלה מהם המנגנונים הכלכליים שדרכם אי-שוויון בחלוקת הכנסות מתורגם להאטה בקצב הצמיחה של התוצר לנפש. בספרות המחקרית, שנכתבה בעיקר בשני העשורים האחרונים של המאה ה-20, נמצא כי האי-שוויון בחלוקת ההכנסות משפיע על קצב הצמיחה של התוצר לנפש באמצעות מנגנונים עקיפים. כלומר אי-שוויון כלכלי גדול גורם להתפתחותן של תופעות המאטות את קצב הצמיחה. החוקרים מציינים ארבעה ערוצי השפעה עיקריים: מדיניות תקציבית, חוסר יציבות פוליטית וחברתית, השקעות בחינוך ושיעור ילודה.

1. ערוצי ההשפעה של האי-שוויון על הצמיחה

(א) המדיניות התקציבית

היקף תקציב המדינה והרכבו מושפעים מתהליך הבחירות הדמוקרטי. לכל אזרח יש קול והוא מצביע על פי האינטרסים שלו. שיקולי האזרחים נגזרים ממבנה מערכת המסים וההוצאות הממשלתיות.²⁰ מאז המאה ה-20 תבנית המדיניות הפיסקלית הנפוצה ביותר מתבססת על מערכת מס הכנסה פרוגרסיבית, ואילו השירותים הציבוריים מחולקים באופן שוויוני. לכן כל אזרח מעדיף שרמת המיסוי וההוצאה יעמדו ביחס הפוך להכנסתו. כלומר העניים מעוניינים במסים גבוהים ובהוצאות ממשלה גדולות, ואילו העשירים מעדיפים רמת מסים נמוכה ופחות שירותים ציבוריים. ככל שהתחלקות ההכנסות בחברה שוויונית פחות, כך כוחם האלקטורלי של בעלי ההכנסות הנמוכות גדל, ולכן הם מצביעים בעד מפלגות שתעלינה את שיעור מס ההכנסה ותגדלנה את ההוצאות הממשלתיות על שירותים לציבור. מימוש כוחם של העניים מותנה בהשתתפות פעילה בבחירות למוסדות המחליטים,

19 לסיכום הספרות הדנה בקשר שבין שוויון לצמיחה ראו גם דהן, דביר, מירונוביץ ושי, 2000.

20 ברור שמודל הבחירות הזה פשטני משום שהוא מתמקד רק בשיקולים הכלכליים והחברתיים של הפרט ומתעלם משיקולים מדיניים וביטחוניים שלעתים הם כבדי משקל.

אולם בכמה מדינות (ארצות הברית למשל) שיעור ההשתתפות של בעלי ההכנסות הנמוכות בבחירות קטן יותר מזה של בעלי ההכנסות הגבוהות. העלאת נטל המס מקטינה את המניע לחסוך ולהשקיע בנכסי ייצור הואיל והיא מצמצמת את התשואה נטו לייזם. השקעות קטנות יותר מורידות את קצב הצמיחה של המשק. ההשפעות השליליות של מיסוי על ההשקעות ועל קצב הצמיחה חמורות אף יותר כאשר מערכת המסים פרוגרסיבית, שכן אז מחריף הממד של עיוות החלטות שמחליטים פרטים בשוק העבודה, בשוק ההון ובהשקעות. בכיוון הפוך אפשר לומר כי המניע לשינוי חלוקת ההכנסות פוחת בחברה שהיא שוויונית יותר מראש, ולכן גם רמת המיסוי וההוצאה הממשלתית תהינה נמוכות יותר, ולפיכך ההשקעות תיפגענה פחות והצמיחה תהיה מהירה יותר.²¹

חשוב לשים לב שגישה זו תולה את קצב הצמיחה באי-שוויון הקיים בשוק ולא באי-שוויון בהכנסה נטו. יתרה מזו: אם האי-שוויון בהכנסה בשוק גדול, והוא פוחת עקב מעורבות הממשלה, משמע שהתממש החשש שאי-שוויון גדול יגרום לאימוץ מדיניות חלוקתית שתעלה את נטל המסים ותגדיל את הוצאות הממשלה.

(ב) אי-יציבות חברתית ופוליטית

ככל שהאי-שוויון הכלכלי גדול יותר, כך גדלים הזעזועים החברתיים וגדלה הסכנה ליציבות המשטר. חוסר השקט החברתי עשוי ללבוש גם צורות אלימות הן במישור הפרט הן במישור החברה. במישור הפרט פערים כלכליים עלולים להגדיל פשיעה ובעיקר עברות רכוש. ההשלכות הציבוריות הקלות תתבטאנה בהתארגנות קבוצות שמטרתן להשיג רנטות על חשבון אחרים. כאשר הפערים חמורים מאוד הם עלולים להתבטא בהפגנות, במהומות, בתפיסת השלטון בכוח ואף באלימות וברציחות פוליטיות.²²

התערעורת הסדר החברתי והפוליטי פוגעת בצמיחה בשני ערוצים: ראשית, אי-ודאות בתנאי הסביבה שהמערכת העסקית פועלת בה, חשש לפגיעה ברכוש ואף בנפש, חשש להתערעורת מערכת המשפט ופגיעה בזכויות הקניין גורמים לירידת הרצון להשקיע במפעלים קיימים וחדשים כאחד. שנית, מעורבות הממשלה בשוק העבודה עלולה להתרחב באמצעות חוקים

21 לפירוט גישה זו ראו Perotti (1993, 1996); Bertola (1993); Alesina and Perotti (1996); Persson and Tabellini (1994); וכן חוקרים אחרים.

22 ראו לדוגמה Hibbs (1973); Gupta (1990); Alesina and Perotti (1996).

כגון חוק שכר מינימום, חוק חיוב המעסיקים בתשלומי ביטוח למיניהם וחוקים שעניינם הגבלות מנהליות. שביטות ממושכות עלולות לפגוע במערכת יחסי עבודה וביעילות הייצור, ובעקבות זאת יש סכנה לתפקוד התקין של השווקים. כל אלה עלולים לפגוע בסופו של דבר בפריון הייצור וברמת החיים.²³

Benabou (1996) תיאר כיצד גידול באי-שוויון עלול להחריף את סכנת המאבק בין קבוצות באוכלוסייה ולדרדר את היציבות. הוא הדגים זאת באמצעות הגישה המקובלת בתורת המשחקים. הגישה מניחה שיש שתי קבוצות במשק הנאבקות על חלוקת העוגה הלאומית. פתוחות לפנייהן שתי דרכים: האחת להתעמת והשנייה לשתף פעולה. אם שתי הקבוצות יבחרו בעימות, כדי להגדיל את חלקן בעוגה מעבר למשקלן במשק, תיפגענה גם התצרוכת וגם ההשקעה. אך הואיל וההון רגיש יותר להפקעה מההכנסה השוטפת (או מהתצרוכת), משקל ההשקעות ירד בעקבות המאבק ותיפגע צמיחת המשק. אם אחת הקבוצות תחליט להיות תוקפנית בעוד השנייה מתכננת לשתף פעולה דווקא, אזי הקבוצה האלימה אמנם תזכה בנתח נכבד יותר, אולם לא לאורך זמן. התנהגותה התוקפנית והישיגה בטווח הקצר יביאו לשינוי בהתנהגות הקבוצה המתונה, ובעתיד שתיהן תפסדנה מהכניסה לעימות. בסופו של דבר חברי שתי הקבוצות יבינו שהם יכולים להרוויח יותר בטווח הארוך אם ישתפו פעולה ביניהם. אולם המניע לשתף פעולה תלוי במידת האי-שוויון בחברה. ככל שהאי-שוויון גדול יותר, כך קבוצת העניים חשה כי היא תפסיד פחות מהעימות (בייחוד אם כוחה הפוליטי גדול יותר), ולכן היא תגרור גם את הקבוצה השנייה לעימות על חלוקת העוגה. כך תתערער היציבות, על כל השלכות הכלכליות הנובעות מהתערערות זו. בתרחיש כזה עדיף שהעשירים יעבירו מרצונם חלק מעושרם לעניים באמצעים מאמצעים שונים כדי לחזור למצב של שיתוף פעולה.

(ג) מגבלת המימון, ההשקעה בחינוך ושיעור הילודה

השקעה בחינוך היא האמצעי היעיל ביותר לצאת ממעגל העוני. אולם לשם כך נדרשים מקורות גדולים יחסית. רכישת השכלה נמשכת שנים רבות, והיא כרוכה בשני סוגי הוצאה: העלות הישירה של רכישת החינוך והעלות החלופית הנובעת מאבדן הכנסה פוטנציאלית בתקופת הלימודים. העלות החלופית היא הגדולה יותר, בייחוד מתקופת הלימודים בחטיבת הביניים

23 ראו למשל (1996) Benhabib and Rustichini; (1994) Svenson ואחרים.

ואילך. זאת ועוד: ברוב משקי הבית כיום ההוצאה הישירה לחינוך יסודי ותכוני זניחה והיא מסופקת בעיקרה על ידי הממשלה. למשפחה ענייה מקורות מוגבלים, ולכן היא מתקשה לממן את ההשקעה בחינוך ילדיה. לפיכך פתוחות לפנייה שתי דרכים: הדרך הראשונה – להוריד את רמת החיים בהווה, להשקיע בחינוך הילדים וכך לזכות בעתיד טוב יותר. אולם ככל שרמת הצריכה של משק הבית נמוכה יותר, כך התועלת השולית מכל יחידת צריכה גבוהה יותר, ולכן משפחות עניות, בהשוואה למשפחות עשירות, מתקשות לוותר על צריכה בהווה לטובת השקעה בחינוך. העניים יכולים להתגבר על מכשול זה על ידי מימון ההשקעה בחינוך באמצעות אשראי. אולם ידוע כי שוקי ההון אינם משוכללים ויכולתם של בעלי הכנסה נמוכה ללוות על חשבון הכנסתם העתידית מצומצמת מאוד. מגבלת האשראי חריפה ביותר במימון ההשקעה בחינוך גם משום שניזילותו של הון אנושי נמוכה מאוד בהשוואה להשקעה בנכסים פיזיים. לפיכך ככל שההכנסה של משק הבית נמוכה יותר, השקעתו בחינוך קטנה יותר. אם כך, ילדי העניים מתחילים בנקודה קרובה לנקודה שבה נמצאו הוריהם, כלומר ההשכלה הנמוכה בקרבם תתמיד, בעקבות זאת הכנסתם תהיה נמוכה יותר יחסית וחוזר חלילה – מעגל קסמים שרק התערבות חיצונית יכולה לנתקו. Galor and Zeira (1993) הציגו במחקר חלוצי את הניתוח הזה במודל כלכלי כדי להוכיח כי כאשר קיימות מגבלות על היכולת של משקי הבית ללוות, אזי ככל שיגדל האי-שוויון ברוש, כך תצטמצם ההשקעה הכלל-משקית בחינוך, ובעקבות זאת תקטן גם הצמיחה הכלכלית.

Dahan and Tsiddon (1998) הרחיבו את התפיסה בדבר חשיבות ההשקעה בחינוך בתנאים של אי-שוויון בממד נוסף. הם טענו כי לנוכח המגבלה על היכולת ללוות לצורך השקעה בהון אנושי תושפע ההשקעה בחינוך גם משיעור הילודה: ככל שמספר הילדים במשפחה גדול יותר, כך אפשר לרכוש בהכנסה נתונה פחות חינוך לכל אחד מהם. דהן וצידון מזהים שני שלבים בתהליך הצמיחה של משק: בשלב הראשון, כאשר התוצר לנפש נמוך יחסית, העלייה ברמת החיים מגדילה את פרוץ הילודה, ולפיכך ההשקעה בחינוך לנפש של בני העניים קטנה. כך האי-שוויון בין משקי הבית נעשה עמוק יותר. בשלב השני, עם עוד עלייה בתוצר לנפש, שיעור הילודה מצטמצם, ההשקעה בחינוך לנפש עולה וחלוקת ההכנסות נעשית שוויונית יותר.

בפועל יחסי גומלין מתקיימים בין שלושת הגורמים. להכנסת ההורים המתואמת חיובית עם השכלתם יש שתי השפעות סותרות על פרוץ הילודה:

אפקט ההכנסה – ככל שההכנסה גבוהה יותר, כך ההורים עשויים לרצות עוד ילדים; אפקט התחלופה – ככל שההכנסה גבוהה יותר, כך ההוצאה החלופית לגידול הילדים עולה ולכן הביקוש לילדים קטן. ככל שהשכלת ההורים עולה ועמה הכנסתם, כך החשיבות של ההוצאה החלופית לגידול ילדים גדלה יחסית לאפקט ההכנסה ולכן שיעור הפיריון קטן. כך יש למשפחה יותר מקורות להשקעה בהשכלה לכל ילד. כלומר ההשקעה בחינוך בכל ילד גדולה יותר אצל העשירים הן משום שהם יכולים לרכוש יותר חינוך הן משום שהם בוחרים ללדת פחות ילדים.

צמצום האי-שוויון בין משקי הבית יגדיל את הכנסת ההורים העניים ואת החשיבות היחסית של ההוצאות החלופיות לחינוך ילדים. כך יגדל המניע שלהם להגדיל את ההשקעה בחינוך ולצמצם את פיריון הילודה.

2. התאוריה במבחן המציאות

במהלך שנות ה-90 נערכו מחקרים רבים שבחנו את מכלול ההשערות שהועלו בנייתוחים התאורטיים. נמצא שחלק מן ההשערות מבוססות, ואילו לאחרות לא נמצאו תימוכין. נציג כאן את המסקנות העיקריות העולות מהמחקר האמפירי. בכל המחקרים נערך ניסיון לבדוד את השפעת האי-שוויון על הצמיחה מהשפעתם של משתנים אחרים. בחלק מהם נעשה גם ניסיון לזהות את ערוץ ההשפעה שדרכו פועל האי-שוויון בחלוקת ההכנסות על תהליך הצמיחה הכלכלי.²⁴

השערת היסוד כי אי-שוויון בחלוקת הכנסות מאט את קצב הצמיחה של התוצר הוכחה כאיתנה. בעשרה מחקרים הקשר בין השניים שלילי ומובהק (ראו לוח 3); בשניים, שלילי אך אינו מובהק; במחקר אחד לא נמצאה כל השפעה (Brandolini and Rossi, 1995) ורק במחקר אחד (Forbes, 2000) נמצא כי לעלייה באי-שוויון יש השפעה חיובית ומובהקת על הצמיחה הכלכלית בטווח הקצר והבינוני.

כדי להבין את דרכי ההשפעה ולהסיק מסקנות באשר למדיניות כלכלית חשוב גם לזהות את המנגנון שדרכו אי-שוויון כלכלי פוגע בצמיחה. המנגנון

24 המחקרים הבוחנים את הקשר בין אי-שוויון וצמיחה מתבססים על ניתוח מדגם רחב של מדינות בעלות רמת התפתחות שונה ומשטרים שונים. השימוש במדגם כזה מעורר קשיים מהותיים ביצירת אחידות, בהגדרת המשתנים הרלוונטיים ובשיטת מדידתם. בעיקר יש לציין את הבעיות בשיעור ההכנסה, בשיעור מקבלי ההכנסה ובשיעור האוכלוסייה הנסקרת.

הראשון שהועלה בספרות הכלכלית, לא הוכח אמפירית. לפיו עלייה באי-שוויון מפעילה לחץ לנקיטת מדיניות חלוקתית בכמה דרכים, כגון העלאת נטל המס ושימוש בתקבולים להגדלת הוצאות חברתיות. פרט למחקר אחד, שתוצאתו הפוכה מהצפוי, לא נמצאו קשרים סטטיסטיים מובהקים בין רמת האי-שוויון לבין מדיניות פיסקלית שנועדה לצמצמו במישורין, על ידי מערכת מסים ותשלומי העברה, או בעקיפין, על ידי הוצאות לשירותים חברתיים כמו חינוך ובריאות. Persson and Tabellini (1994) וכן Alesina and Rodrick (1994) טוענים כי המבחנים שנערכו להשערה זו אינם יעילים מפני שמדיניות חלוקתית יכולה ללבוש צורות רבות ולא רק את אלה שנאמדו. מבחן של ממש היה צריך להתחשב בכולן – מדיניות שכר מינימום, צמצום פתיחות המשק לסחר בין-לאומי, הגבלות על הון, הרכב הוצאות ממשלתיות ומדיניות מסים פרוגרסיבית. עוד סיבה אפשרית לכישלון המבחנים האמפיריים נעוצה בהגדרת האי-שוויון. כאמור, במחקרים הרבים מופיעה תערובת של הגדרות. ההגדרה השכיחה ביותר היא של האי-שוויון בשכר נטו, כלומר לאחר שכבר הובאה בחשבון ההשפעה של מעורבות הממשלה באמצעות תשלומי העברה ומסים. המשתנה שהיה צריך להציבו כמשתנה התלוי הוא האי-שוויון הכלכלי בשוק, כלומר לבטל את ההשפעה הישירה של מדיניות הממשלה, אשר את השפעתה אנו רוצים לאמוד.

מאכזבות עוד יותר תוצאות ההשלכה של המדיניות החלוקתית על הצמיחה. חוקרים רבים העריכו כי מדיניות לשיפור חלוקת ההכנסות והשירותים החברתיים תחייב מסים כבדים ופרוגרסיביים, ואלה יקטינו את המניע להשקיע ובעקבות זאת את הצמיחה. אולם חמישה מחקרים שבחנו השערה זו מצאו כי להגברת נטל המס ולמגוון של הוצאות חברתיות הייתה השפעה חיובית ומובהקת על צמיחת התוצר. בשלושה הייתה ההשפעה שלילית אך לא מובהקת ובשניים חיובית ולא מובהקת (ראו לוח 3). Perotti (1993) מעלה את הסברה כי להגברת המיסוי ולתשלומי העברה יש גם השפעה חיובית על הצמיחה, שכן הם מקלים את מגבלת המימון של משקי הבית העניים וכך משפרים את יכולתם להשקיע בהון אנושי שהשפעתו על הצמיחה חיובית. נראה לנו כי זהו טיעון דחוק, וכי מחקר יסודי יותר נדרש כדי ליישב את הסתירה בין הממצאים לבין התאוריה.

הגישה השנייה שהצגנו טוענת להשפעת האי-שוויון על הצמיחה באמצעות דרדור היציבות החברתית והפוליטית. מגוון של מדדים שימשו את החוקרים כדי לאמוד את מידת חוסר היציבות. נזכיר את העיקריים שבהם: תדירות החלפת השלטון, מספר ההפגנות נגד הממשלה, מספר

השביטות, אלימות פוליטית, מהומות, רציחות פוליטיות, הפיכות שלטונית בכוח ופגיעה בזכויות הקניין. התוצאות האמפיריות מורות שאכן לערוץ השפעה זה יש חשיבות רבה. בחמישה מחקרים אותרה השפעה מובהקת בין אי-שוויון כלכלי לבין היעדר יציבות פוליטית וחברתית, ובמחקר אחר נמצאה השפעה חיובית אך לא מובהקת (ראו לוח 3). כמו-כן נמצא כי התרחבות האי-יציבות פוגעת בצמיחה – בשבעה מחקרים הקשר שלילי ומובהק, ובארבעה אחרים הקשר שלילי אך אינו מובהק סטטיסטית.

מודל ההשקעה בחינוך לא נבחן בצורה מלאה בשל היעדר נתונים על מגבלות המימון במשקים נבדלים. Perotti (1996) עורך בחינה סימולטנית של הקשרים בין אי-שוויון, השכלה, פריון ילודה וצמיחה בלי להתחשב במגבלת המימון. השפעת המשקל של מעמד הביניים באוכלוסייה (אינדיקציה לשוויוניות רבה יותר) על פריון הילודה היא שלילית ומובהקת. כמו-כן אוששה ההשערה שככל שרמת התוצר לנפש ורמת ההשכלה הממוצעת גבוהות יותר, כך שיעורי הילודה נמוכים יותר. עם זאת מפתיע כי להשכלה התיכונית של נשים הייתה השפעה חיובית על שיעור הפריון. כצפוי בתאוריה, לשיעורי ילודה גבוהים הייתה השפעה שלילית ומובהקת על קצב הצמיחה של התוצר לנפש. באותו מחקר נבחנה גם ההשערה על ההחלטה המשולבת של משקי הבית באשר למספר הילדים הרצוי והיקף ההשקעה בחינוך. על פי הממצאים שיעורי הלמידה של נשים בתיכון תלויים חיובית בתוצר לנפש ובמשקל מעמד הביניים באוכלוסייה. אולם כאשר מציבים במשוואה את שיעורי הילודה, שני המשתנים הקודמים מאבדים את כוח ההסבר, ונמצא קשר שלילי ומובהק מאוד בין שיעורי הלמידה של נשים לבין שיעור הילודה אצלן. זו אינדיקציה חזקה לסימולטניות שבהחלטה על מספר הילדים וההשקעה בחינוך.

נסיים בקשר שבין ההשקעה בחינוך לצמיחה כלכלית. הממצאים בעניין זה אינם מותירים כל ספק באשר לחשיבות החינוך לצמיחה. ב-14 מחקרים נמצאה השפעה חיובית ומובהקת; בשניים נוספים ההשפעה חיובית אך אינה מובהקת; ובמחקר אחד לא נמצאה השפעה.

מספר המחקרים שבחנו את השלכות האי-שוויון על פי כיוון התוצאה

השלכות של	שלילי מובהק	שלילי אך לא מובהק ^א	חיובי מובהק	חיובי אך לא מובהק ^א	אפס (אין השפעה)
אי-שוויון על צמיחה	10	2			1
אי-שוויון על אי-יציבות			5	1	
אי-יציבות על צמיחה	7	4			
הון אנושי תחילי על צמיחה			¹⁴ 3	2	1
אי-שוויון על מדיניות חלוקתית^ב	1	4		4	
מדיניות חלוקתית^ב על צמיחה		3	5	2	

- א. במקור יש מיון רחב יותר למובהקות הסימן של המשתנה: למצבים שבהם בחלק מן התקופות הוא אינו מובהק לעומת מצבים שהוא בדרך כלל לא מובהק.
- ב. מדיניות חלוקתית מתבטאת במגוון משתנים במחקרים השונים: מסים, תשלומי העברה והוצאות על חינוך ובריאות.
- ג. בשני מחקרים הופיע ההון האנושי של גברים בסימן חיובי ושל נשים בסימן שלילי.
- המקור:** נערך על בסיס ניתוח 23 מחקרים, לוח 2, Benabou (1996).

ה. סיכום

דמוקרטיה, שוויון כלכלי וצמיחה הם ערכים שקיימים ביניהם קשרי גומלין הדוקים. היינו רוצים לחיות בחברה דמוקרטית ושוויונית שרמת החיים בה צומחת במהירות. בעבר הרחוק היו שראו סתירה בין היעדים הללו, ולכן התבקשה הכרעה ביניהם. אולם המחקרים שנערכו בשנות ה-90 של המאה ה-20 מורים כי בדרך כלל היעדים דלעיל דווקא מעצימים זה את זה, ובחלק מן המקרים הם אף יכולים לדור בכפיפה אחת בלי להפריע זה לזה. הזכויות הדמוקרטיות גדלות ככל שרמת החיים במדינה ורמת ההשכלה גבוהות יותר. צמצום פערים בחינוך תורם גם הוא לחיזוק הדמוקרטיה ולצמצום האי-שוויון הכלכלי.

דמוקרטיה היא ערך חשוב בפני עצמו, אך היא גם תורמת לצמצום האי-שוויון בהכנסות בין משקי הבית. השפעתה על קצב הצמיחה מורכבת יותר, שכן היא משפיעה על זה האחרון באפיקים מגוונים שלחלקם השפעה חיובית על הצמיחה: צמצום האי-שוויון הכלכלי, הגדלת היציבות הפוליטית והחברתית והגדלת ההון האנושי. לחלק מאפיקי ההשפעה יש השפעה שלילית על הצמיחה: הגדלת ההוצאות הממשלתיות וצמצום המניע להשקיע בנכסי ייצור. השפעות אלה מקוזזות זו את זו בדרך כלל, כך שבסך הכול לדמוקרטיה

אין השפעה חיובית כשלעצמה על צמיחה כלכלית. אולם כאשר הזכויות הדמוקרטיות מועטות נמצא כי ההשפעה החיובית של הגדלת אותן זכויות על קצב הצמיחה גוברת על ההשפעה השלילית, והיא אף מובהקת מבחינה סטטיסטית.

צמצום האי-שוויון הכלכלי גם הוא ערך חברתי מוסרי שחשוב לטפחו, בעיקר כיוון ששוויון לא רק שאינו מפריע לצמיחה כלכלית אלא אף מגביר אותה. שתי סיבות לכך: ראשית משום ששוויון תורם ליציבות פוליטית וחברתית גדולה יותר. כך גדל המניע להשקיע בנכסי ייצור. שנית, השוויון מגדיל את ההשקעה בחינוך של כלל האוכלוסייה. נכסי ייצור והון אנושי הם שני משתני המפתח בתהליך הצמיחה של כל משק. אי-שוויון קטן יותר בשוק מצמצם גם את המניע למדיניות שתשנה את חלוקת ההכנסות על ידי הגדלת המיסוי והרחבת תשלומי העברה והוצאות חברתיות. אך לקשר זה לא נמצא ביסוס אמפירי. אולם גם אם אי-שוויון גדול בשוק גורר מדיניות חלוקתית המביאה לצמצום האי-שוויון בהכנסה נטו, עדיין הצמיחה יוצאת נשכרת מכך. המחקרים שבדקו את ההשלכה הכוללת של אי-שוויון קטן יותר על קצב הצמיחה מצאו כי היא חיובית (ההשלכות החיוביות דומיננטיות מההשלכות השליליות).

לבסוף נציין כי התוצאות האמפיריות של הקשר בין אי-שוויון לבין מדיניות חלוקתית, באמצעות מסים ותשלומי העברה, ובין מדיניות זו לבין הצמיחה סותרות את הניתוח התאורטי ואינן מבוססות אמפירית די הצורך. נדרש מחקר נוסף בתחום זה, שתיערך בו הבחנה ברורה בין האי-שוויון בשוק לבין האי-שוויון נטו אחרי מעורבות הממשלה. בנוסף צריך לכלול במדיניות החלוקתית את כל אמצעי ההתערבות שהממשלה נוקטת.

נספח: קריטריונים לדירוג הרכיבים של מדד הדמוקרטיה

א. קריטריונים לזכויות פוליטיות

1. האם ראש המדינה או ראש הממשלה או ראש כל רשות אחרת נבחרים בבחירות חופשיות והוגנות?
2. האם הרשות המחוקקת נבחרת בבחירות חופשיות והוגנות?
3. האם חוקי הבחירות הוגנים, מעניקים הזדמנות שווה למועמדים ושומרים על חשאיות ועל הגינות בקלפיות ובחלוקת אזורי הבחירה?
4. האם הבוחרים מעניקים לנבחרים כוח פוליטי ממשי?
5. האם קיימת זכות התאגדות פוליטית של מפלגות או של ארגונים?
6. האם קיימת אופוזיציה של ממש? האם באפשרותה להגדיל את כוחה או להחליף את השלטון באמצעות בחירות?
7. האם האזרחים חופשיים משליטתם של הצבא, של כוחות זרים, של מפלגות טוטליטריות, של תאוקרטיה, של אוליגרכיה כלכלית או של כל קבוצה פוליטית אחרת?
8. האם לקבוצות המיעוט התרבותיות, הדתיות, האתניות או האחרות יש אפשרות להגדרה עצמית, לשלטון עצמי, לאוטונומיה או לשותפות בהסכמה כללית בתהליך קבלת ההחלטות?

ב. קריטריונים לחירויות אזרחיות

• חופש הדת והביטוי

1. האם קיימת תקשורת חופשית ועצמאית או צורה אחרת של ביטוי תרבותי עצמאי?²⁵
2. האם קיימים מוסדות דתיים חופשיים? האם יכול להתקיים ביטוי דתי חופשי ציבורי או פרטי?

• חופש ההתאספות וההתארגנות

1. האם קיים חופש ההתאספות, ההפגנה והדיון הציבורי הפתוח?
2. האם לארגונים יש חופש פוליטי או פוליטי לכאורה?²⁶

25 אם קיימת תקשורת בבעלות המדינה המאפשרת ביטוי תרבותי עצמאי, היא תזכה לציון מלא בסקר.

26 השאלה כוללת: קבוצות פוליטיות, התארגנויות אזרחיות, התארגנויות אד-הוק וכולי.

3. האם קיימים ארגוני מסחר חופשי, ארגונים חקלאיים או ארגונים אחרים שווי ערך להם? האם יש בכוחם לשאת ולתת? האם קיימים ארגונים מקצועיים או ארגונים פרטיים אחרים?

● **שלטון החוק וזכויות אדם**

1. האם קיים שלטון חוק בנושאים אזרחיים ובנושאים פליליים? האם כל קבוצות האוכלוסייה שוות בעיני החוק? האם קיימת רשות שופטת עצמאית?
2. האם האוכלוסייה נתונה לשליטה אזרחית ישירה?
3. האם יש הגנה שווה לקבוצות שלטון או אופוזיציה מפני טרור פוליטי, מאסר לא מוצדק, גלות או עינויים? האם קיים חופש ממלחמה ומהתקוממות?²⁷
4. האם הממשלה חסרת פניות ודעות קדומות? האם היא משוחררת משחיתות?

● **חופש אישי וכלכלי**

1. האם יש אפשרות לדיון פתוח וחופשי?
2. האם קיים חופש אישי? האם קיימות מגבלות על התנועה, על בחירת אזור מגורים או על עיסוק? האם קיים חופש מתלות מופרזת במדינה או מתלות בחינוך מטעם המדינה?
3. האם קיימת זכות הקניין? האם האזרחים יכולים להקים עסקים פרטיים? האם העסקים הפרטיים חופשיים לפעול בלא השפעה של פקידי המדינה, של כוחות הביטחון או של הפשע המאורגן?
4. האם קיים חופש אישי ממוסכמות חברתיות, כולל שוויון בין המינים, חופש בבחירת בן הזוג או בת הזוג וחופש בתכנון המשפחה?
5. האם קיים שוויון הזדמנויות, כולל החופש מניצול שמקורו בעלי הקרקעות, המעבידים, ראשי ארגוני העובדים, הביורוקרטים או כל מכשול אחר לרווח כלכלי לגיטימי? האם יש חופש מתלות בכל הגורמים הללו?

התרגום לעברית מתוך: Freedom House, 2001. **Freedom in the World**, Survey Methodology

27 חופש ממלחמה ומהתקוממות מגביר את חופש החברה, אך היעדר מלחמות או התקוממות כשלעצמו אינו עושה את החברה לחברה חופשית.

3 מקורות האי-שוויון בישראל

א. מבוא

יצירת מחויבות לזכויות חברתיות בחוקה נתפסת בעיני המצדדים בחוקה כחלק מרשת ההגנה על זכויות האדם הבסיסיות כגון חופש הביטוי או הזכות לפרטיות. אכן, הזכות לפרטיות היא זכות בסיסית, אך היא חסרת משמעות בעבור אדם מחוסר קורת גג. עם זאת היעדר קורת גג מקבל משמעות אחרת בהתאם למידת השכיחות של התופעה בחברה. לפיכך הדיון בשאלה אם לכלול זכויות חברתיות בחוקה של מדינת ישראל מחייב דיון מקדים או דיון מקביל שעניינו רמת האי-שוויון בהכנסות ובהזדמנויות בחברה הישראלית וכן ניסיון להתחקות אחר מקורותיו של האי-שוויון.

עיגון זכויות חברתיות יכול לשמש בלם להתרחבות האי-שוויון הכלכלי והחברתי אם הזכויות האלה מתורגמות למדיניות. הכללת זכויות חברתיות בחוקה בצירוף יכולת אכיפה מסוימת עשויות להכניס מייצבים חברתיים אוטומטיים כגון אלה הקיימים במערכת המס ומצויים במערכת המיסוי של מרבית המדינות בעולם. שיעור המס יורד באופן אוטומטי בתקופת שפל, ממתן בכך את הירידה בהכנסה נטו ומונע ירידה חדה בצריכה ובפעילות הכלכלית. בתקופת גאות עולה שיעור המס באופן אוטומטי וממתן את קצב העלייה בהכנסה נטו.

זכויות חברתיות יכולות לפעול באורח דומה. החברה הישראלית, אשר נעשית דומה בהדרגה ל-12 שבטים הנמצאים בעימות מתמיד, זקוקה למייצבים אוטומטיים כדי לחזק את הלכידות החברתית שלה וכדי להתגבר על השסעים הקורעים אותה מבפנים.

מידת הנחיצות של זכויות חברתיות תלויה במידת האי-שוויון בחברה. רשת ההגנה של מדינת הרווחה נחוצה יותר בחברה המאופיינת בפערים עמוקים בעושר ובהזדמנויות. מובן כי מדינת רווחה אפשרית היכן שיש רווחה כלכלית. בחינת מקורות האי-שוויון בישראל והסיבות לעלייתו החדה בשלושת העשורים האחרונים יכולה לסייע בהבנת מידת הנחיצות הכלכלית של זכויות חברתיות בחוקה בהנחה שזכויות חברתיות שתיקבענה בחוקה אכן תתורגמנה למדיניות בפועל.

בחינת מקורות האי-שוויון בישראל חשובה גם כאשר דנים בשאלה אילו זכויות חברתיות יש לכלול בחוקה. לדוגמה, אפשר שהסדרים הקיימים מבטיחים שוויון יחסי בנגישות הציבור לשירותי הבריאות. אמנם הדבר

אינו פוסל את הבחירה לכלול את הזכות לבריאות בחוקה, אך הוא הופך את אותה זכות לנחוצה פחות. ייתכן שילדים מוכשרים ממשפחות עניות נתקלים בקשיים עצומים בהשגת השכלה הולמת. במקרה כזה נוצר מדרג שבו הזכות לחינוך נעשית חיונית יותר.

ממצאים שונים בסקירה זו מעוררים את הצורך לכלול זכויות חברתיות בחוקה. ואולם על המסקנה באשר להכללת זכויות חברתיות בחוקה להישען על מכלול השיקולים המובאים בפרקים שלהלן. לפיכך יש לראות בתמיכה המובאת בסקירה זו (במקומות מסוימים) בהכללת זכויות חברתיות בחוקה התייחסות חלקית בלבד.

ב. מדידת האי-שוויון

השאלה הראשונה להתמודדות היא – אי-שוויון בְּמֶה? מלכתחילה היה רצוי למדוד את האי-שוויון ברווחה או בתועלת. פרטים מפיקים תועלת ממספר רב של גורמים, כגון צריכה, פנאי, ירושה, מספר ילדים. אולם מושג מופשט כיתועלת אינו נצפה, ועל כן נגזר עלינו להתפשר על משתנים שקל למדוד יחסית, כגון הכנסה, אך התוצאה שתתקבל ממדידתם תהיה תוצאה בקירוב בלבד.

הפקעת שקל מאדם אחד והעברתו לאדם אחר תתבטא לפי מדד האי-שוויון שנשתמש בו. כלומר המדד המסכם מניח במרומו את המשקל הניתן לכל פרט ברווחה החברתית. בסקירה שלהלן נשתמש בעיקר במדד גייני בגלל שכיחות השימוש בו בפרסומים בין-לאומיים, במחקרים שנעשו בישראל ובפרסומי המוסד לביטוח לאומי.

את התועלת של מי מודדים? שלוש קטגוריות שגורות בדיון על האי-שוויון: המשפחה, הפרט והפרט הסטנדרטי (מבוגר סטנדרטי).

מדידת האי-שוויון בין משפחות מתייחסת למשפחה כמקשה אחת ובאופן כזה מודדת את האי-שוויון בין היצרנים במשפחה או בין מקבלי ההחלטות (בדרך כלל ההורים). הללו הם המחליטים במשפחה את ההחלטות החשובות כגון מספר הילדים שיוולדו, היצע העבודה ודפוסי הירושה. מדידת האי-שוויון בין פרטים מנסה לתפוס את האי-שוויון בין צרכנים גם אם מקצתם אינם מחליטים על היקף הצריכה. מדידת האי-שוויון בין מבוגרים סטנדרטיים היא גרסה 'משופרת' של האי-שוויון בין צרכנים, והיא מנסה לתת ביטוי גם ליתרונות הקיימים בצריכה שיש לגודל המשפחה.

האי-שוויון בין צרכנים מתעלם מן האושר שילדים גורמים להוריהם. נשווה שתי משפחות בעלות הכנסה זהה לנפש: האחת מורכבת משני הורים וילד והאחרת מזוג חשוד ילדים. האם יש שוויון באושר כפי שהוא נמדד במדד האי-שוויון בין צרכנים? נראה שאין שוויון. זוג חשוד ילדים היה מעדיף לרדת בהכנסה לנפש ולהביא ילד לעולם. אפשר להביא דוגמאות אין-ספור שתבטאנה את ההטיה הגלומה במדידת האי-שוויון בין צרכנים. בסקירה זו נציג בעיקר את האי-שוויון בין משפחות, אך גם את האי-שוויון בין נפשות. הבחירה באי-שוויון בין משפחות היא תוצאה של הרצון לעקוב אחר מדד האי-שוויון המגיב במישרין לשינויים בהחלטות של משקי הבית. היבט זה חשוב בייחוד כאשר דנים במעורבות הממשלה בצמצום האי-שוויון המשפיעה על ההחלטות שמחליטים בעיקר (ורוב הזמן) ההורים. ההחלטות על היקף העבודה, על מספר הילדים ועל דפוסי ההורשה עשויות לקזז (או להעצים) את השפעת הממשלה באשר לצמצום האי-שוויון. יש לשים לב שמדידת האי-שוויון בין משפחות (או האי-שוויון בין פרטים סטנדרטיים) מבוססת על ההנחה שמקורות ההכנסה בתוך משק הבית מתחלקים שווה בשווה.

ג. מקורות האי-שוויון הכלכלי בישראל

בדרך כלל מבחינים בין אי-שוויון בהכנסה הכלכלית לאי-שוויון בהכנסה נטו. ההכנסה הכלכלית מורכבת מהכנסות מעבודה ומהכנסות מהון. ההבדלים בין משפחות בהכנסה הכלכלית שמקורה בשוק העבודה ובשוק ההון משקפים את ההבדלים בכישורים המולדים והנרכשים וכן את ההבדלים בהון הפיזי והפיננסי העומד לרשותה של כל משפחה. לעומת זאת ההכנסה נטו, השווה להכנסה הכלכלית בניכוי המסים הישירים ובתוספת תשלומי ההעברה, משקפת גם את מעורבות הממשלה.

רמת הרווחה מושפעת בעיקר מההכנסה נטו. תחילה נדון במקורות האי-שוויון הנוצר בשווקים (בעיקר בשוק העבודה ומעט בשוק ההון, בגלל בעיות באיסוף הנתונים) ולאחר מכן בהשפעת מעורבות הממשלה. ההפרדה דלעיל מלאכותית הואיל וההכנסה הכלכלית מושפעת אף היא ממעורבות הממשלה. הכנסתו הכלכלית של אדם שמחליט שלא לעבוד בגלל תשלומי רווחה נדיבים היא אפס, אך היא הייתה יכולה להיות חיובית אלמלא מעורבות הממשלה.

1. הבדלים בכישורים

פרטים אינם נולדים שווים בכשוריהם, ולכן אין לצפות אלא לאי-שוויון בהכנסות ובעושר. כישוריו של אדם הקובעים את יכולת השתכרותו הם מגוונים ביותר, ובין היתר הם כוללים אינטליגנציה, יכולת למידה, חוש הומור, מידת הקסם האישי, מראה חיצוני, יכולת שכנוע ועוד. אפילו פרטים בני אותה משפחה אינם שווים בכשוריהם (בהנחה שניתן להרכיב מדד כישורים כולל).

כלומר, אי-שוויון בהכנסה הכלכלית נובע בחלקו מאי-שוויון בכישורים. ואולם יש קושי עצום לבדד את השפעתם של ההבדלים בכישורים על ההבדלים בהכנסות. כדי לבדד את השפעתם של הכישורים המולדים יש צורך לכמת את הכישורים ולאמוד את הערך ששוק העבודה מייחס לכל אחד מהם. הקושי נובע גם מכך שאי-אפשר להפריד בקלות בין הכישורים המולדים לכישורים הנרכשים בקביעת יכולת ההשתכרות. הוויכוח על חשיבותם היחסית של הכישורים המולדים לעומת כישורים נרכשים אינו צפוי להסתיים בקרוב ובוודאי לא יוכרע כאן.

בינתיים אפשר להסתייע בהנחת עבודה. נניח שהתפלגות הכישורים בחברה היא כמו התפלגות הגובה של האוכלוסייה: התפלגות נורמלית (בצורת פעמון). במקרה כזה היחס בין השכר הממוצע לחציון הוא 1 בהנחה שיש קשר לינארי בין כישורים להכנסות. ואולם אם מקבלים הנחה זו התפלגות ההכנסות בישראל היא אי-שוויונית הרבה יותר מהתפלגות הכישורים. כלומר קיימים גורמים נוספים שיכולים להסביר את האי-שוויון בהכנסה הכלכלית שאולי יהיה אפשר למזערם אם תוענק הגנה לזכויות חברתיות.

ההגנה על זכויות חברתיות נחוצה גם אילו היה האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות בפועל זהה להתפלגות הכישורים. ייתכן שאותם פרטים בעלי כישורים נמוכים (שכליים, פיזיים או אחרים), 'הזנב התחתון' של התפלגות הכישורים, צפויים להיות בעלי פוטנציאל השתכרות שאינו מאפשר לקיים רמת חיים המבטיחה הישרדות פיזית. כלומר יש הכרח להבטיח לאותם פרטים הכנסה מזערית לקיום.

סקירה זו מבוססת על שתי אקסיומות. האחת, אין סיבה להניח שהתפלגות הכישורים בישראל שונה מזו שבמדינות המפותחות. אך גורם זה אינו יכול להסביר הבדלים במידת האי-שוויון בישראל לעומת מדינות אחרות בעולם. השנייה, אמנם הפרטים אינם נולדים שווים בכשוריהם, אך אין להניח שהכישורים המולדים של קבוצת לאום או מוצא מסוימת עדיפים

מאלו של קבוצה אחרת. יהודים אינם עליונים או נחותים בהשוואה לערבים; אשכנזים אינם עליונים או נחותים בהשוואה למזרחיים וכך הלאה. כלומר לא צפוי למצוא הבדלים של ממש בהכנסות ובעושר בין קבוצות אוכלוסייה בחברה בשל כישורים. אם יש הבדלים, אזי מקורם בגורמים אחרים כגון פערים בחינוך ובהזדמנויות.

2. פערים בחינוך ובהזדמנויות

ההבדל ברמת ההון האנושי שכל פרט בחברה מצויד בו הוא אחד המקורות החשובים ליצירת אי-שוויון בהכנסות ובעושר. אבל המחקרים שנעשו בארץ ובעולם מראים כי הפערים בהון האנושי מסבירים רק כ-20 אחוזים מהאי-שוויון בשכר. אין להסיק מכך שהבדלי ההשכלה אינם חשובים. אחת הסיבות לקשר הנמוך למדיי בין ההבדלים בהון ובין ההבדלים בשכר נובעת מבעיות מדידה ואיסוף נתונים. המשתנה המייצג את ההשכלה הוא בדרך כלל מספר שנות לימוד, והוא רחוק מלבטא את רמת ההשכלה האמתית במדינה מפותחת כמו ישראל.

ההשקעה בחינוך ייחודית בכך שהיא מתפרסת על פני תקופה ארוכה ומתחילה עוד בגיל הרך. רבים רואים בהשקעה בגיל הרך השקעה בעלת חשיבות גדולה בכל הנוגע למסלול התפתחותו של הפרט. אבל השקעה זו נעשית בידי אנשים אחרים, בדרך כלל ההורים. ההורים מעורבים בחינוך ילדיהם במשך כל שנות החינוך הפורמלי, בכללן אף רכישת השכלה גבוהה. כלומר גורלו הכלכלי והחברתי של האדם מושפע מהשכלתם של הוריו ומיכולתם הכלכלית.

ההשקעה של הממשלה בחינוך במדינות המפותחות רבה כיוון שהכוונה היא לצמצם את התלות בין יכולתם הכלכלית של ההורים ובין גורל ילדיהם בזירה החינוכית ולאחריה בזירה הכלכלית. מדינות רבות אף בחרו לעגן את הזכות לחינוך חנם (עד גיל מסוים) בחוקה.

בישראל שיעור ההוצאה הממשלתית על חינוך יחסית לתוצר הוא מן הגבוהים ביותר בעולם. ממצא זה מלמד על חשיבות החינוך בסדרי העדיפויות של החברה הישראלית. ואולם תוצאות ההשקעה הגדולה הזאת בחינוך אינן מעודדות, לא מבחינת רמת הישגים של התלמידים הישראלים ולא מבחינת האי-שוויון בהישגיהם בהשוואה למדינות אחרות.²⁸

28 בן דוד (2000).

הפערים באיכות ההשכלה משתקפים גם בהבדלים בין הקבוצות באוכלוסייה בשיעור ההצלחה בהשגת תעודת בגרות.²⁹ שיעור הזכאות של יהודים גבוה משמעותית מזה של ערבים מוסלמים או של דרוזים. אבל במחקר נמצאה גם התקדמות מטאורית של הערבים הנוצרים: שיעור הזכאות לבגרות בקרבם גבוה אפילו מזה של צעירים יהודים.³⁰ שיעור הזכאות של צעירים יהודים ממוצא אשכנזי גבוה משמעותית מזה של צעירים ממוצא מזרחי. במפתיע הפערים לטובת צעירים אשכנזים אף עולים בדור השלישי (אם הצעיר והוריו נולדו בישראל) לעומת הדור הראשון.

ממצאים אלו מרמזים על שההוצאה על חינוך בישראל גבוהה, אך המשאבים מחולקים באופן כזה שניתנת עדיפות לצעירים מרקע כלכלי-חברתי טוב. בכך מתקבעת נחיתותם של צעירים מוכשרים שמקורם במשפחות שמשאביהן מוגבלים (עושרן ההשכלתי והכספי). ייתכן שהגנה חוקתית לזכות לחינוך תבטיח חלוקה צודקת יותר של משאבי החינוך, אולם רק אם יהיה אפשר לאכוף בפועל את הזכות לחינוך. יש לציין כי קיימים עוד גורמים המסבירים את האי-שוויון בהכנסות לבד מהפערים המולדים בכישורים ומההון האנושי.

3. האי-שוויון ברכוש

בעבר ניסתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לאסוף מידע על הרכוש הפרטי בישראל, אך היא נכשלה עקב חוסר שיתוף פעולה שהפגינו משקי הבית. על פי ניסיון של מדינות מערביות מקובל לחשוב כי האי-שוויון בהתחלקות הרכוש גדול בהרבה מהאי-שוויון בשכר העבודה. כלומר האי-שוויון בהתחלקות ההון בישראל הוא בעל ממדים עצומים, אם ההשערה לעיל נכונה גם כשדנים בישראל.

במדינות מערביות מערכת המס היא אחד ממקורות המידע העיקריים להתחלקות ההון בחברה. אבל בישראל אין כמעט מס על הכנסות פיננסיות של היחיד, ולכן אין בידי רשויות המס מידע מלא על התחלקות הרכוש. בסקר הוצאות המשפחה ובסקר הכנסות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש דיווח על התחלקות ההכנסות מהון (רכיב בהכנסה הכלכלית), ואולם מהימנות הנתונים הללו מוגבלת.

29 לביא, אקשטיין, יוגב, לויטה, סמיונוב, פרוינד ושילד (1999).
30 דהן, מירונצ'ב, דביר ושי (2002).

האי-שוויון בהכנסות מעבודה בישראל הוא מן הגבוהים בעולם, אבל האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות מרכוש גבוה אף יותר. חלקו של העשירון העליון בהכנסות מעבודה הוא ירקי' כ-28 אחוזים, ואילו העשירון העליון אוהז בכ-80 אחוזים מההכנסות שמקורן בריבית ובדיווידנד ובכ-50 אחוזים מהכנסות שמקורן מרנטה (ראו לוח 1). אף שהמהימנות הסטטיסטית של נתוני האי-שוויון בהכנסות מריבית מוגבלת, הנתונים אינם חורגים מדפוס התחלקות הריבית ורווחי ההון במדינות המפותחות.

ריכוז עושר כה רב בידי מעטים מדכא את צבירת ההון האנושי ופוגע בצמיחה וברווחה החברתית. ריכוז זה הוא אחד הגורמים הראשים בהעברת האי-שוויון מדור לדור ובצמצום שוויון ההזדמנויות. ריכוזיות כה גדולה אינה תורמת ליציבות המשטר בישראל.

לוח 1

התפלגות ההכנסה מריבית ומרווחי הון

(אחוזים מכלל ההכנסה)

עשירון	הכנסה מריבית ומדיווידנד בישראל 1997	הכנסות מריבית (ממוצע OECD) 1994	הכנסות מרווחי הון (ממוצע OECD) 1994
תחתון	0.3	1.83	1.2
2	0	3.43	0.8
3	0.6	5.01	0.8
4	0	6.54	1.5
5	0.9	7.38	2.3
6	1.5	7.77	1.8
7	0.3	8.15	2.3
8	6.8	9.49	3.4
9	7.9	12.39	6.8
עליון	81.2	37.87	77.3

המקור: דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (ועדת בן-בסט), מאי 2000.

4. ניתוח מגזרי

ניתוח רמת ההכנסה לפי מגזרי אוכלוסייה שונים חשוב מנקודת מבט חברתית אפילו גורמים אלו אינם עומדים תמיד בפני עצמם כגורמי האי-שוויון בהכנסה הכלכלית. הניתוח המגזרי חשוב אם יש חפיפה גדולה בין מוצא, לאום או כל מאפיין חשוב אחר ובין רמת ההכנסה (או משתנים כלכליים

וחברתיים אחרים). כל זה לנוכח האקסיומה שלא צפויים הבדלים של ממש בין כישוריהן של קבוצות אוכלוסייה לפי מוצא, דת או לאום. כאמור, הפילוח המגזרי של האוכלוסייה לפי רמת ההכנסה אינו עומד תמיד בפני עצמו כגורם ליצירת האי-שוויון בהכנסה הכלכלית. במקצת המקרים זו רק צורת ביטוי אחרת. למשל ניתוח התרומה הסגולית של המגזר הערבי לאי-שוויון חופף את התרומה הסגולית של הקשישים, בכללם קשישים ערבים.

(א) המגזר הערבי

כחמישית מתושביה של ישראל אינם יהודים. ניתוח רמת ההכנסה לפי כמה מגזרי אוכלוסייה חשוב גם בשל העומס המוטל על החברה הישראלית. מקורו של העומס במוקדי מתח שאינם על רקע כלכלי בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית, והם התגברו בייחוד מאז החלה מתקפת הטרור בספטמבר 2000.

הבדלים – לא מוצדקים בהכנסה הכלכלית (שאינם נובעים מבחירה) מגבירים את העומס הרב ממילא המוטל על היחסים בין יהודים לערבים. ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשק בית לא יהודי עומדת על 5,289 שקלים לחודש בשנת 2000 בהשוואה להכנסה של 10,065 שקלים למשק בית יהודי. אומדן תרומתו החשבונאית של האי-שוויון בהכנסה הכלכלית בין יהודים ושאינם יהודים לאי-שוויון באוכלוסייה כולה הוא 16 אחוזים.³¹

רמת ההכנסה הכלכלית הנמוכה יותר של האוכלוסייה הלא יהודית מושפעת גם מההפליה לרעה בהקצאת תקציבים כגון חינוך, תשתיות והשקעות ביצירת מקומות עבודה בקרבת מקום המגורים. כל אלה מכתיבים כושר השתכרות נמוך. שיעור הזכאות של תלמידים ערבים מוסלמים נמוך ביותר לעומת זה של יהודים, בעיקר בגלל תנאי התחלה נחותים (השכלת ההורים הלא יהודים נמוכה מאוד בהשוואה לזו של יהודים) נוסף על נחיתות בתקציב החינוך שמוקצה למגזר הערבי. סיכוייו של תלמיד לא יהודי להשיג תעודת בגרות טובים מאלו של תלמיד יהודי אם הוריהם בעלי השכלה והכנסה דומים.³² מובן כי הישגיהם של התלמידים הלא יהודים היו משתפרים אף יותר אילו הוקצו המשאבים באופן שוויוני.

31 עם זאת נציין כי האי-שוויון באוכלוסייה שאינה כוללת ערבים נמוך בכ-4 אחוזים מאשר באוכלוסייה הכוללת. בכל מקרה, ניתוח המגזר הערבי בסקירה זו הוא חלקי בלבד ונדרשים עוד מחקרים.

32. דהן, מירנוצ'ב, דביר ושי (2002).

ואולם ההבדלים בהכנסה הכלכלית בין יהודים לערבים אינם נובעים רק מהבדלים בהשכלה. משוואות שזכר שנאמדו בנוגע לגברים המועסקים במשרה מלאה מלמדות כי שכרו של עובד ערבי נמוך בכ-15 אחוזים מעובד יהודי גם כאשר מספר שנות הלימוד של שניהם זהה.³³ עם זאת מידת ההפליה שנאמדת ממשוואת השכר כלפי העובדים הערבים פחתה מאוד בשנים 1979 עד 1996. ממצא זה יכול לנבוע מכך שחלק ממקומות העבודה אינם פתוחים לפני ערבים בגלל שיקולים ביטחוניים. ואולם ממצא זה מתיישב גם עם הפליה בשוק העבודה כלפי העובד הלא יהודי. הפליה זו, במידה שהיא קיימת, אינה נובעת בהכרח ממדיניות ממשלתית מכוונת.

המתח בין שתי קבוצות האוכלוסייה מושפע גם מרמת ההכנסה נטו. האוכלוסייה הלא יהודית ניצבת במקום השני בדירוג העוני שנמדד על פי המיקום בסולם ההכנסה נטו לנפש (סטנדרטית): שיעור העוני במגזר זה עמד בשנת 2000 על 44 אחוזים. הימצאותם של הערבים בשיעורים כה גדולים מתחת לקו העוני מוסברת בשלושה גורמים עיקריים: השכלה נמוכה, שיעור תעסוקה נמוך ומספר ילדים גדול. שלושת הגורמים המסבירים את העוני אינם בלתי תלויים האחד במשנהו. למשל השכלה גבוהה היא הגלולה היעילה ביותר למניעת היריון. עליית ההשכלה באוכלוסייה הערבית (בפרט בקרב הנשים) תביא הן לעליית ההכנסה הן לצמצום מספר הילדים ותפעל לצמצום ממדי העוני בקרב הערבים. זאת ועוד: השכלה גבוהה נחשבת מאז ומעולם תעודת ביטוח כנגד אבטלה. ראייה לכך הוא שיעור האבטלה הנמוך למדי בקרב אקדמאים. עליית ההשכלה של האוכלוסייה הערבית תתרום גם לשיפור סיכויי התעסוקה וגם לצמצום העוני.

בחינת האי-שוויון בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא יהודית על פי מדדי הכנסה כספית עלולה להטעות. נתוני ההכנסה מקורם בסקרים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ואלה חשופים לטעויות לפי מידת שיתוף הפעולה של המרואיינים. ידוע כי האוכלוסייה (בממוצע) נוטה לדווח על הכנסה נמוכה מהכנסתה האמתית. בשל כך יש מקום להשוות בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית גם על פי מדדים חברתיים כגון שיעור תמותת תינוקות ורמת השכלה. לוח 2 מראה כי חלה ירידה תלולה בשיעור תמותת התינוקות בקרב האוכלוסייה הלא יהודית, ואולם עדיין יש פערים בשיעור תמותת תינוקות בין יהודים ובין לא יהודים. גם בשיעור

בעלי השכלה נמוכה מאוד (עד ארבע שנות לימוד) מסתמנת ירידה חדה, אבל גם בתחום הזה עדיין נותרו פערים גדולים בין יהודים ובין שאינם יהודים.

החפיפה הרבה בין מוצא לאומי לבין עוני שאינו מבחירה יוצרת רגשות קיפוח בקרב האוכלוסייה הלא יהודית גם אם אפשר למצוא לה הסברים מלומדים. מחויבות חוקתית לזכויות חברתיות המוענקות לכל אזרח בלא הבחנה עשויה לצמצם את המתח בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית.

לוח 2

שיעורי תמותת תינוקות (לאלף יילודים) שיעור בעלי השכלה עד 4 שנות לימוד מעל גיל 15

שיעור בעלי השכלה עד 4 שנים (%)		תמותת תינוקות מתוך אלף יילודים		
לא יהודים	יהודים	לא יהודים	יהודים	
63.4	20.1	45.7	23.7	1961
49.8	15.6	35.8	18.5	1970
28.9	10.3	24.9	12.2	1980
19.5	6.6	14.7	7.9	1990
11.4	3.8	8.1	4	2000

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתונים סטטיסטיים**.

(ב) אורח החיים החרדי

משקלם של החרדים באוכלוסיית סקר ההכנסות לשנת 2000 הוא נמוך מאוד יחסית לשיעורם באוכלוסייה הישראלית משום היעדר שיתוף פעולה מלא עם סוקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נראה כי בעניין זה חלה הרעה בהשוואה לשנים קודמות. שיעורם של החרדים בסקר הכנסות של שנת 1994 היה דומה לזה שבאוכלוסייה: בין חמישה לשישה אחוזים.³⁴ בשל שיעורם הנמוך של החרדים במדגם סקר הכנסות לשנת 2000 אין לצפות להשפעה גדולה של אוכלוסייה זו על האי-שוויון הכולל הנמדד בהכנסות. מדד האי-שוויון בהכנסה הכלכלית באוכלוסייה עד גיל 64 עמד בשנת 2000 על 0.49, ואילו האי-שוויון בהכנסה הכלכלית בקרב אוכלוסיית המועסקים (כשראש משק הבית הוא עד גיל 64) עמד על 0.44 בקירוב. הפער

34 דהן (1998).

בין מדדי האי-שוויון אינו מבטא רק השפעה של המגזר החרדי, אלא הוא מוכיח שתרומתו של המגזר החרדי לאי-שוויון **הנמדד** בשנת 2000 אינה משמעותית.

לוח 4 מראה כי בקרב האוכלוסייה מתחת לגיל 65 שיעור העוני במגזר החרדי הוא הגבוה מכל המגזרים בחברה הישראלית. קרוב לשני שלישים מהאוכלוסייה החרדית מצויים מתחת לקו העוני על אף רמה גבוהה של תמיכות ציבוריות למיניהן. שתי סיבות מרכזיות לעוני בקרב החרדים: הראשונה, הבחירה שבוחר חלק גדול למדיי מן החרדים להימנע מעבודה ולהקדיש חלק ניכר מזמנו ללימוד תורה; השנייה, מספר גדול יחסית של ילדים בכל משפחה. תופעה זו היא תופעה ישראלית ייחודית. המשמעות היא ששיעור לא זניח מן האוכלוסייה בוחר שלא להשתתף במעגל העבודה לפרקי זמן ארוכים.

עונייה של האוכלוסייה החרדית הוא בעל מאפיינים ייחודיים. רמת ההכנסה הכלכלית הנמוכה נובעת מבחירה מודעת ולא מאונס. שימוש בהכנסה כמשתנה המייצג רמת רווחה נעשה כפשרה המונעת ממניעים מעשיים. הבחירה של חלקים גדולים במגזר החרדי להקדיש את זמנם ללימוד תורה מעניקה להם רווחה. לכן פשרה זו צורמת במדידת הרווחה של המגזר החרדי. אבל שיעורם הקטן יחסית במדגם הופך את הגורם הזה לזניח מבחינה כמותית.

האוכלוסייה החרדית מציבה אתגר לפני מדינת הרווחה ולפני המצדדים בזכויות החברתיות. מדינת הרווחה והזכות החוקתית לביטוח לאומי נועדו לספק הכנסה מזערית שתבטיח קיום סביר לפרטים שגורלם לא שפר עליהם. פרטים אלה מימשו או ניסו לממש את פוטנציאל ההשתכרות, ובכל זאת הכנסתם נמוכה מדיי למשל מובטלים בעל כורחם. מדינת הרווחה לא נועדה לספק הכנסה לפרטים הבוחרים מדעת שלא לממש את כושר ההשתכרות שלהם, כמו חלקים במגזר החרדי. באותו אופן לא מוצדק לספק הכנסה מזערית לאדם שבחר לבלות את זמנו בחיפוש עצמי בהודו.

(ג) ארץ קולטת עלייה

ישראל היא מדינה שקלטה לאורך השנים עולים בכל מיני גילים, בעיקר ממדינות מצוקה. בדרך כלל לא העבירו העולים לישראל את הזכויות הפנסיוניות שצברו בארצות המוצא שלהם (אם היו להם זכויות פנסיוניות). משום כך אוכלוסיית הקשישים בישראל הטרוגנית יחסית מבחינת התפלגות החיסכון הפנסיוני שלה. בעקבות זאת גם התחלקות ההכנסה בקרב אותה

אוכלוסייה הטרוגנית. לשם המחשה: הפער בין שני בני 64 המשתכרים שכר זהה אך נבדלים בשנת עלייתם לישראל יגדל מאוד בכל הקשור להכנסתם מהחיסכון הפנסיוני עם פרישתם ממעגל העבודה. גורם זה התחזק בהשפעתו עם בואם של העולים בשנות ה-90. בשנת 2000 עמד מדד גייני להכנסה הכלכלית בקרב ראשי משק בית בני 65 ומעלה על 0.69 לעומת 0.490 באוכלוסייה מתחת לגיל 65 (ראו לוח 3).

גל העלייה שהחל בשלהי 1989 חרף את מגמת התרחבות האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בחומש הראשון של שנות ה-90.³⁵ הערוץ העיקרי שדרכו פעל גל העלייה להרחבת הפערים בהכנסות היה עליית שיעור האבטלה לרמה הגבוהה אף מזו שהייתה בשנת 1966. האבטלה חרפה את הכרסום בכוח המיקוח של העובדים הוותיקים בעשירונים התחתונים. שחיקת כוח המיקוח של בעלי השכר הנמוך נבעה גם מכך שהעולים פנו בטווח הקצר לעבודות לא מקצועיות. בעקבות זאת נפגע שכרם היחסי של עובדים בעלי שכר נמוך, והפערים הכלכליים התרחבו.

אולם השפעה זו של העולים שהגיעו בגל העלייה האחרון דועכת והיא פחותה בחשיבותה לעומת השפעת האי-שוויון בין קשישים. אמנם העולים מצויים במקום השלישי בדירוג העוני, אך שיעור העוני בקרבם נמוך משיעור העוני הממוצע. שיעור העוני בקרב העולים הצטמצם מאוד מאז 1990, והדבר מבטא את השתלבותם של חלק גדול מהם במעגל העבודה. הימצאותם של העולים בשיעור גבוה יחסית מתחת לקו העוני בתחילת שנות ה-90 שיקפה תופעה קצרת טווח בזכות רמת ההשכלה הגבוהה שלהם.

35 דהן וכן-פורת (1977).

לוח 3

האוכלוסייה הענייה ומאפייניה, 2000 (אחרי תשלומי העברה נטו)

שיעור העוני בכל מגזר (נפשות)	משקל משקי הבית הנכללים בקבוצה מסך משקי הבית (%)	המשקל באוכלוסייה הענייה (נפשות)	שיעור הלא עובדים ¹	שיעור בעלי +16 שנות לימוד ²	מספר שעות עבודה שבועיות ³	מספר נפשות	הכנסה נטו לנפש סטנדרטית
23.4	17.7	11.00	87.2		4.9	1.7	2,898
64.7	1.3	8.1	52.5	70.0	27	6.1	1,374
44.1	10.8	37.8	18.8	10.3	39	5.0	1,682
13.8	14.5	9.4	19.9	27.7	40.5	2.9	2,724
12.4	9.7	7.1	15.5	10.5	36	3.7	3,182
10.5	38.3	23.5	8.1	25.1	40.3	3.6	3,536
8.0	7.6	3.13	10.9	34.7	39.2	3.2	4,016
18.8	100.0	100.0	13.4	23.5	39.4	3.7	3,035

- א. עולים שהגיעו משנת 1990 ואילך.
 ב. פרטים שנולדו בארצות אסיה-אפריקה.
 ג. ילידי הארץ (בלא תלות במוצא ההורים).
 ד. פרטים שנולדו או באירופה או באמריקה או באוסטרליה.
 ה. אצל ראשי משקי הבית בלבד.
 ו. אצל ראשי משקי בית מתחת לגיל 65.

לוח 4

האי-שוויון באוכלוסייה לפי גיל ראש משק הבית, 2000

גיל ראש משק הבית	הכנסה מעבודה		הכנסה כלכלית		הכנסה ברוטו		הכנסה נטו	
	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א	מדד שיעור ג'יני מהחציון ^א
עד 24	1.0	0.537	0.9	0.524	0.9	0.382	0.9	0.343
25-34	1.8	0.534	1.3	0.495	1.3	0.410	1.3	0.350
35-44	2.0	0.529	1.6	0.480	1.6	0.393	1.6	0.326
45-54	2.4	0.479	1.9	0.433	1.9	0.387	1.9	0.323
55-64 ^ב	1.6	0.612	1.5	0.524	1.5	0.439	1.5	0.379
סך הכול	1.9	0.533	1.5	0.490	1.5	0.410	1.5	0.348
עד 64 מזה:								
מועסקים^ב		0.478		0.437		0.386		0.324
65 ומעלה^ב	0.1	0.939	0.7	0.691	0.7	0.400	0.7	0.371
סך האוכלוסייה	1.6	0.585	1.4	0.509	1.4	0.411	1.4	0.350

א. ההכנסה הממוצעת למשק בית שראשו כלול בקבוצת גיל מסוימת כשיעור מן ההכנסה החציונית של כלל משקי הבית.
 ב. משפחות שבראשן עמדה אישה בגיל 60 ומעלה נכללו באוכלוסייה של בני 65 ומעלה.

5. מחויבות הממשלה לתעסוקה מלאה

שיעור האבטלה עלה מ-3.3 אחוזים בשנת 1979 ליותר מ-10 אחוזים מכוח העבודה בשנת 2002. קשה לומר שהתנודות בשיעור האבטלה משקפות רק שינויים בתעסוקה האופייניים למחזורי עסקים שמטבעם נוטים להיעלם לאחר זמן. לפיכך הקשר בין אבטלה לאי-שוויון חשוב מעבר לסוגיית החלקת מחזורי עסקים בפעילות הכלכלית ובתעסוקה.

מחקרים מספר הראו קשר הדוק בין שיעור האבטלה להתחלקות ההכנסות של משפחות של שכירים עובדים בישראל.³⁶ עליית שיעור האבטלה פועלת להתרחבות האי-שוויון. זהו אחד הגורמים המרכזיים בהסבר התפתחות האי-שוויון ב-30 השנים האחרונות. כלומר בעתות משבר בתעסוקה מורע מצבם היחסי של העשירונים התחתונים.³⁷

36 דהן (1995); Achdut (1996); Silber and Zilberfarb (1994).
 37 תוצאה דומה התקבלה בארצות הברית (Blinder and Esaki, 1978), בריטניה (Nolan, 1988), בפיליפינים (Blejer and Guerrero, 1990), ובשוודיה (Bjorklund, 1991).

הדיון בהשפעת שיעור האבטלה על האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות של השכירים חסר בלא התייחסות ללא מועסקים. ככל שאוכלוסיית המובטלים גדלה, כך גדל מספר האנשים שלפני חוק דמי האבטלה הכנסתם אפסית ומצומצמת לאחריו. עליית שיעור האבטלה מביאה להרחבת האי-שוויון אם היו ההכנסות של המובטלים נמוכות בזמן שהיו מועסקים. על פי סקר כוח אדם שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה גבוה מזה שבקרב בעלי ההשכלה הגבוהה. נוסף על כך העלייה בשיעור האבטלה פוגעת יותר בבעלי השכלה נמוכה. כלומר עליית שיעור האבטלה מביאה להתרחבות האי-שוויון לא רק בקרב משפחות המועסקים אלא גם באוכלוסייה כולה.³⁸ אחד הגורמים העיקריים לעליית האי-שוויון הכלכלי היא עלייתו של שיעור האבטלה המבטאת דחיקה של חלק מן האוכלוסייה – בעיקר מן השכבות החלשות – אל מחוץ למעגל התעסוקה. מאגר גדול דיו של מובטלים לא משכילים מאיים על מקומם של עובדים בעלי שכר נמוך ומאפשר למעסיקיהם לשלם שכר נמוך עוד יותר ומרחיב את פערי השכר. הלחץ על שכרם של החלשים גבר גם בשל כניסת העובדים הזרים (שהחלה בסוף שנת 1993), בעיקר במשלחי יד שבהם מועסקים המשתייכים לעשירונים התחתונים. כניסת העובדים הזרים אף פועלת לקדם את הכרסום בשכר היחסי של העובדים מן השכבות החלשות וגורמת בכך להתרחבות פערי השכר. מספר העובדים הזרים במשק הישראלי גדול מן המספר שהיה דרוש להחלפת העובדים מן השטחים, בייחוד אם המדידה נעשית לפי שעות עבודה. כיום כל עובד עשירי במגזר העסקי הוא עובד זר, ויחס זה גבוה עוד יותר כאשר משווים אותו למספר העובדים הישראליים בעלי השכר הנמוך. מדיניות זו לוחצת על שכרם של המצויים בתחתית סולם השכר הישראלי ואחראית באופן חלקי לעלייה באי-שוויון.

אמנם פתיחת שערי המדינה לפני עובדים זרים קרתה בעקבות מדיניות מכוונת, אך לא הייתה כוונה להגיע לממדים כה רחבים של התופעה. בשנים האחרונות משקלם של העובדים הזרים בכוח העבודה הוא מן הגבוהים ביותר בעולם המערבי. רק בשווייץ שיעור העובדים הזרים בכוח העבודה גבוה מזה שבישראל. נראה כי ההיקף העצום של עובדים זרים משקף היעדר נחישות של הממשלה לאכוף את חוקי העבודה על מעסיקיהם של העובדים

38 עוואד (1998) מצא שהשפעת האבטלה היא רגרסיבית על האי-שוויון באוכלוסייה כולה.

הזרים. זהו ביטוי למחויבות הנמוכה לתעסוקה מלאה של כל הממשלות שכיחנו בשנות ה-90.

אבל היחלשות המחויבות של הממשלה לתעסוקה מלאה אינה מצטמצמת לבעיית העובדים הזרים. זה יותר מעשור מנוהלת מדיניות להורדת האינפלציה לשיעור חד-ספרתי. בחומש האחרון התגברו המאמצים ליצור סביבת אינפלציה מערבית בכל מחיר. לשם כך הופעל ריסון מוניטרי חריף שלווה לפרקים בריסון פיסקלי. בתחום האינפלציה נרשמה הצלחה, אך המחיר ששולם היה עלייה בשיעור האבטלה.³⁹ שיעור האבטלה בישראל הוא מן הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות. זהו הביטוי המוחשי ביותר להתרופפות המחויבות לתעסוקה מלאה. מיקומה הלא מחמיא של ישראל בצמרת טבלת האי-שוויון הכלכלי מושפעת השפעה של ממש ממיקומה בצמרת טבלת שיעור האבטלה.

6. התמריץ השלילי של מדינת הרווחה

האי-שוויון הנמדד בהכנסה הכלכלית מושפע בעקיפין ממעורבות הממשלה במתן תמיכות כספיות לאוכלוסייה החלשה ומימון על ידי מיסוי. התמיכות הציבוריות ממלאות תפקיד חיוני ביצירת רשת מגן לחלשים בחברה. עם זאת הקושי בהפעלת רשת המגן הוא הקושי להפריד בין אלה הזקוקים לתמיכות לבין אלה שעצם קיומן של התמיכות הופך אותם לזקוקים. כלומר פרטים משנים את היקף עבודתם עקב שינויים בשיעורי המס ובנדיבות הקצבאות.

להלן דוגמה מלאכותית כדי להמחיש את הטענה דלעיל: שני פרטים חיים במשק בלא מס הכנסה; האחד 'עשיר' – משתכר 10,000 ש"ח בחודש, והאחר 'עני' – משתכר 1,000 ש"ח בחודש. האי-שוויון בהכנסה הכלכלית על פי מדד גייני עומד על 0.41. נניח שמופעלת מדיניות רווחה שלפיה היעני מקבל תמיכה כספית שמממנת מערכת מס פרוגרסיבית. לפי מערכת מיסוי זו מוטל מס הכנסה בשיעור 10 אחוזים רק על היעשירי. נניח שבעקבות הטלת המס נפגע התמריץ של היעשירי לעבוד, והוא מקטיף את היקף עבודתו

39 ירידת האינפלציה היא בעלת השפעה חיובית לצמצום האי-שוויון אך עצמתה נמוכה מהשפעת עליית האבטלה (דהן, 1995).

כך שהכנסתו ברוטו היא 9,000 ש"ח.⁴⁰ נניח שתגובתו של העניי היא הפסקת עבודה (כלומר הכנסתו הכלכלית היא 0), אך הכנסתו לאחר קבלת התמיכה הכספית כמעט זהה לזו שהייתה קודם (אך כעת הוא נהנה משעות פנאי רבות יותר).

הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית במשק עם מס	הכנסה כלכלית במשק בלא מס	
8,100	9,000	9,000	10,000	'עשיר'
900	900	0	1,000	'עני'
0.40	0.41	0.50	0.41	מדד ג'וני

מדידת האי-שוויון בהכנסה הכלכלית המדווחת תראה על מדד ג'וני של 0.5 בעוד האי-שוויון הכלכלי לפני מעורבות הממשלה הוא 0.41. כלומר האי-שוויון הכלכלי גדול יותר בגלל התמריץ השלילי הטמון במדינת הרווחה. יש קושי רב לאמוד את השפעת הפעלתה של מדיניות הרווחה על התמריץ לעבוד. בישראל לא נעשה עד היום שום מחקר שמטרתו לבחון את השפעת התמריצים על האי-שוויון הכלכלי.

עם זאת רבים תולים את שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה (בהשוואה למדינות אחרות בעולם) בתמריץ השלילי הטמון במדינת הרווחה (מלבד השפעת אורח החיים הייחודי של החרדים בישראל). אולם האי-שוויון בהכנסה הכלכלית בקרב אוכלוסיית המועסקים אינו נמוך בהרבה מהאי-שוויון בכלל האוכלוסייה עד גיל 64 הכוללת גם את המובטלים ואת הלא משתתפים (ראו לוח 3). זאת ועוד: ישראל אינה נדיבה יותר ממדינות מערביות. נהפוך הוא. אם שופטים את רמת הנדיבות על פי שיעור תשלומי ההעברה בתוצר, מדינת ישראל נדיבה פחות.

40 הפרט עשוי להגיב גם בהימנעות מתשלום מס או בהעלמת חלק מהכנסתו, ובעקבות זאת תרד הכנסתו המדווחת. יצחקי (1998) מציג כמה אומדנים של השפעת שינויים במס הכנסה על ההכנסה החייבת. הוא מראה שעלות גבייתו של שקל מס נעה בין 13 אגורות ל-2.13 שקלים בהתאם לגמישות ההכנסה החייבת במס ביחס לשיעור המס.

ד. השפעת הממשלה על האי-שוויון בהכנסה נטו

דרכי המעורבות של הממשלה המשפיעות על האי-שוויון מגוונות למדי, אך אפשר לחלקן באופן כללי לכמה דרכים: (א) השפעה על התחלקות הבעלות של נכסים מוחשיים (הון פיזי) כגון מכירת דירות ציבורית במחיר מסובסד; (ב) השפעה על התחלקות נכסים לא מוחשיים (הון אנושי) כגון מתן חינוך ציבורי חינם; (ג) השפעה על מבנה התשואה לנכסים מוחשיים ולא מוחשיים כגון מס הכנסה פרוגרסיבי ומיסוי הון; (ד) מתן תמיכות ציבוריות שוטפות כגון קצבאות זקנה; (ה) תקנות וחוקים שאין להם השלכות תקציביות, למשל תקנות ממשלתיות להגנה על מונופולים.

לא הכרחי שיהיה ביטוי תקציבי לפעולה ממשלתית כדי שהיא תשפיע על האי-שוויון. תקנות ממשלתיות שתכליתן להקנות בלעדיות (מונופול), כגון על יבוא מוצרי חשמל, אינן כרוכות בהוצאה תקציבית, אך עם זאת הן מיטיבות עם בעלי מונופולים פרטיים הנהנים בשל כך מהכנסה 'שמנה' שמקורה במחיר מופרז שהם גובים מכלל הצרכנים. גם מונופולים בבעלות ציבורית תורמים להרחבת האי-שוויון. כוחם של המונופולים הציבוריים מתורגם למתן שכר מופרז לעובדים. גם בתחום זה לא קיים מחקר מקיף שיכול להעריך את השפעת התקנות הידידותיות למונופולים ולקרטלים על האי-שוויון.

1. השפעת המסים הישירים ותשלומי ההעברה

בכל שנה המוסד לביטוח לאומי מפרסם סקירה על השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על האי-שוויון בקרב משפחות שכירים ולא מועסקים על בסיס נתוני סקר הכנסות המשפחה. בסקירה גם דיווח רחב על היקף העוני והשפעת אמצעי המדיניות על תחולת העוני ועומקו. כדי להעריך את השפעת אמצעי המדיניות מחברי הסקירה מחשבים את מדדי גייני לאי-שוויון של ההכנסה הכלכלית (הכנסה מעבודה ומהון), של ההכנסה ברוטו (הכנסה כלכלית בתוספת תשלומי העברה) ושל ההכנסה נטו (הכנסה ברוטו בניכוי מסים ישירים).

כפי שאפשר לראות בלוח 5 האי-שוויון בהכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית קטן מהאי-שוויון בהכנסה הכלכלית: בשנת 2000 האי-שוויון הכלכלי באוכלוסייה כולה, שנמדד על פי מדד גייני של ההכנסה הכלכלית לנפש סטנדרטית, עמד על 0.509, והאי-שוויון לאחר הכללת תשלומי ההעברה בהכנסה ירד ל-0.411 – ירידה של 21.8 אחוזים. הכללת השפעת המסים

הישירים מביאה לצמצום נוסף של 12.3 אחוזים באי-שוויון בהכנסה נטו. מחישובים אלו אפשר להסיק כי השפעתם של תשלומי ההעברה להורדת האי-שוויון גדולה בהרבה מזו של המסים הישירים.⁴¹ על פני זמן אפשר לראות שגובר שיעור צמצום האי-שוויון על ידי תשלומי ההעברה. אין בכך כדי להצביע על שיפור באפקטיביות של תשלומי ההעברה משום ששיעורם גדל במקביל. אי-אפשר להצביע על מגמה ברורה כזאת גם במסים הישירים, אך בשנת 2000 השפעתם גדלה לעומת השפעתם בתחילת שנות ה-80. גם בעניין המסים אין להסיק מהתוצאות על מידת יעילותם.

הנתונים על תשלומי ההעברה והמסים הישירים (שלא כמו ההכנסה מעבודה ומהון) אינם מתקבלים מן המרואיינים אלא מחושבים בידי פקידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁴² ההערכה על השפעת אמצעי המדיניות על האי-שוויון מבוססת על מסים ישירים שנגבו לפי הספר (משפחות מיצו באופן מלא את זכאותן לקצבאות), ולא על סמך מס הכנסה וביטוח לאומי ששולמו בפועל והקצבאות שהתקבלו בפועל. האומדנים שחושבו לעיל בנוגע להשפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים מוטים במידה שהעלמות מס ומיצוי זכויות חלקי אינם שיעור יחסי מן ההכנסה. אי-אפשר לאמוד את מידת ההטיה בלי מידע על הנתונים בפועל.

כפי שהוסבר קודם, ההערכה בדבר ההשפעה של מעורבות הממשלה על האי-שוויון עלולה להיות מוטה גם בשל ההנחה שפרטים אינם משנים את היקף עבודתם בעקבות שינויים בשיעורי המס ובנדיבות הקצבאות. עם זאת **רמת** האי-שוויון בהכנסה נטו בשנה מסוימת מייצגת את המצב האמתי גם אם אי-אפשר לבודד את המרכיב של תרומת הממשלה.

41 ממצא זה רגיש לשיטת הניתוח (Achdut, 1996).

42 ארצות מערביות אחרות נוהגות אף הן בדרך דומה (Gottschalk and Smeeding, 1997).

לוח 5

השפעת תשלומי העברה ומסים ישירים על האי-שוויון באוכלוסייה כולה, 2000-1979

ממד ג'יני להכנסה הכלכלית ^א	ממד ג'יני להכנסה ברוטו ^א	ממד ג'יני להכנסה נטו ^א	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה	אחוז הירידה הנובע ממסים ישירים	
0.432	0.366	0.318	15.2	11.1	1979
0.434	0.369	0.324	14.9	10.4	1980
0.439	0.372	0.319	15.4	12.1	1981
0.444	0.367	0.312	17.3	12.4	1982
0.439	0.360	0.301	17.9	13.6	1983
0.472	0.398	0.327	15.8	15.1	1984
0.468	0.372	0.312	20.2	13.1	1985
אין סקר	אין סקר	אין סקר	אין סקר	אין סקר	1986
לא זמין	לא זמין	לא זמין	לא זמין	לא זמין	1987
0.457	0.370	0.322	19.1	10.5	1988
0.474	0.378	0.325	20.3	11.1	1989
0.480	0.376	0.326	21.7	10.3	1990
0.490	0.377	0.327	23.1	10.2	1991
0.498	0.393	0.339	21.1	10.7	1992
0.494	0.383	0.329	22.5	10.9	1993
0.502	0.399	0.344	20.4	11.0	1994
0.497	0.397	0.337	20.2	12.1	1995
0.496	0.387	0.329	22.0	11.8	1996
0.505	0.395	0.333	21.8	12.3	1997
0.509	0.414	0.353	18.7	14.7	¹ 1997
0.512	0.413	0.352	19.3	14.8	² 1998
0.507	0.408	0.347	19.5	15.0	¹ 1998
0.517	0.421	0.359	18.6	14.7	² 1999
0.512	0.417	0.355	18.6	14.9	¹ 1999
0.509	0.411	0.350	19.3	14.8	² 2000

א. מדד ג'יני מחושב להכנסה נטו מתוקנת לנפש סטנדרטית. המקור: **סקירה שנתית 1997/98**, המוסד לביטוח לאומי.
 ב. מדד ג'יני המחושב על סמך 'הסקר המשולב' הכולל הן את סקר ההכנסות הן את סקר ההוצאות.
 ג. אחרי השמטת ערביי מזרח ירושלים.

2. מסים עקיפים וסובסידיות

המסים העקיפים המוטלים על המוצרים ועל הסובסידיות הנלוות למוצרים מסוימים אינם משפיעים במישרין על התחלקות ההכנסה הכלכלית או על ההכנסה נטו, אבל הם משפיעים במישרין על כוח הקנייה של ההכנסה. ידוע כי שיעור הצריכה של עניים מתוך הכנסתם גבוה משיעור הצריכה של עשירים. כלומר אילו מדדנו את שיעור המסים העקיפים מתוך ההכנסה, היינו מוצאים שהעניים משלמים באופן יחסי שיעור מס גבוה יותר (או מקבלים שיעור גבוה של סובסידיה). כלומר המסים העקיפים הם מסים רגרסיביים.

בשלושת העשורים האחרונים גדל משקל המסים העקיפים על חשבון ירידת המסים הישירים בסך הגבייה של הממשלה. במילים אחרות, הרכיב בעל ההשפעה הרגרסיבית שאינו משפיע על המדידה גדל, ולעומתו ירד הרכיב בעל ההשפעה הפרוגרסיבית אשר משפיע על המדידה של האי-שוויון בהכנסה נטו. נדגיש כי משקל המסים העקיפים בישראל גבוה יחסית למדינות המפותחות.

דבר דומה קרה בצד ההוצאות. העלייה הניכרת בקצבאות הביטוח הלאומי, שהשפעתן על האי-שוויון בהכנסה נטו הובאה בחשבון, התרחשה תוך כדי ירידה ניכרת במתן סובסידיות שהשפעתן על האי-שוויון בהכנסה נטו אינה נמדדת. הסובסידיות ניתנו בעבר למוצרים רבים, בהם מוצרים בסיסיים כגון חלב, לחם וביצים שמשקלם גבוה בסל הצריכה של העניים. לפני כשני עשורים שימשה הסובסידיה גם כלי לעודד יצירת מקומות עבודה באמצעות מענקי הון וסבסוד אשראי למגזר העסקי. השימוש בכלי מדיניות זה פחת מאוד משום שהתברר כי חלק גדול מהסובסידיות אינו מגיע בסופו של דבר לקהל היעד של אותה מדיניות.

גם מדינות אחרות בעולם ניסו את השיטה אך נוכחו לדעת כי היעילות במתן סובסידיות כדרך לשיפור רווחתן של השכבות החלשות נמוכה. המדינות הללו השתכנעו לבנות את רשת הביטחון הסוציאלי המושתתת על יותר קצבאות ופחות סובסידיות. נוצרה הסכמה רחבה כי הדרך העדיפה לתמוך בעניים היא להעניק סובסידיה לנצרך במקום סובסידיה למצרך.

יישום השינוי בתפיסת המדיניות בכל הנוגע לסיוע לשכבות החלשות בחברה הישראלית לא אירע בן-לילה. בתהליך הדרגתי קוצצו הסובסידיות, וכך התפנו משאבים לטובת הגדלת קצבאות הביטוח הלאומי. העלייה בשיעור התמיכות הציבוריות מתוך התוצר הייתה אפילו קטנה מן הקיצוץ שבוצע במכלול הסובסידיות למוצרים ולהון. כלומר משקלן בתוצר של התמיכות הציבוריות והסובסידיות יחדיו ירד ירידה של ממש בשני העשורים האחרונים. הירידה הזאת לא פגעה בהכרח במצבן של האוכלוסיות החלשות. עדיין לא בוצע מחקר כדי לבחון את ההשפעה המשולבת של עליית התמיכות הכספיות ושל ירידת הסובסידיות.

3. התחלקות השירותים הציבוריים לפי רמת הכנסה

הפרטים מפיקים תועלת גם ממוצרים שהממשלה מעורבת באספקתם כגון חינוך, בריאות ורווחה. לפיכך המדידה של השפעת הממשלה על האי-שוויון בהכנסה הכספית מבטאת רק את אמצעי המדיניות הנושאים אופי כספי, למשל תשלומי העברה ומסים. בפרסום מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997), שתרם רבות למידע על השפעת הממשלה על האי-שוויון, נאמדה תוספת ההכנסה (בעין) הנובעת משירותי חינוך ובריאות לפי עשירוני הכנסה.⁴³

באומדן השווי הכספי של שירותי החינוך והבריאות נכללו כל השירותים שסופקו חנם או במחיר חלקי על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים והמוסדות ללא כוונת רווח. שיטת החישוב נעזרת בהרכב הדמוגרפי של משקי הבית, בהוצאה לתלמיד לפי דרגת החינוך ובהוצאה המשוערת לבריאות לפי גיל. בשנת 1992 סיפק המגזר הציבורי שירותי חינוך ובריאות בעלות כספית של כ-14.6 מיליארד שקלים (במחירי 1992) שהם 17.5 אחוזים מן ההכנסה הפנויה של משקי הבית. לשם השוואה עמדו תשלומי ההעברה בשנה זו על 15.2 מיליארד שקלים.

לפי האומדנים המופיעים בלוח 6 הממשלה מספקת לאוכלוסיות החלשות שירותי חינוך ובריאות בשווי כספי גדול מזה הניתן לעשירוני ההכנסות הגבוהות (וממילא השווי הכספי גבוה גם בשיעור יחסי מן ההכנסה). השווי הכספי של שירותי החינוך הוא כ-47 אחוזים מההכנסה נטו של משק בית (ממוצע) בעשירון התחתון, לעומת כשלושה אחוזים בלבד מההכנסה נטו של משק בית בעשירון העליון. פעולת הממשלה פרוגרסיבית בתשלומי ההעברה, במסים הישירים, ועל פי האומדן לעיל גם השירותים החברתיים העיקריים (חינוך ובריאות) מחולקים באופן פרוגרסיבי. ההכנסה הכלכלית של העשירון העליון היא פי 12 מזו של העשירון התחתון. התחשבות בתשלומי ההעברה והמסים הישירים מורידה יחס זה לפי 5.3 (בקירוב), ותוספת השווי הכספי של שירותי החינוך והבריאות מורידה יחס זה לפי 3.7. מתברר כי בפועל התחלקות השירותים החברתיים פרוגרסיבית יותר מהתחלקות תשלומי ההעברה.

בחינת חלוקת השירותים הציבוריים לפי רמת הכנסה משפרת את היכולת להבין את פעולת הממשלה, אך יש לזכור את מגבלותיה של מדידה זו. ראשית, חלוקת ההוצאה הציבורית לשירותים חברתיים על פני עשירוני

43 "השפעת העברות בעין על התפלגות ההכנסות", פרסום 1049.

מבוססת על ההנחה של מיצוי זכויות מלא. אך ייתכן שהאוכלוסייה החלשה אינה ממצה את זכויותיה במידה דומה לזו של האוכלוסייה החזקה, ובשל כך תיתכן הגזמה בצמצום האי-שוויון. שנית, פעולת החיבור של ההכנסה הכספית ושוויים הכספי של שירותי החינוך והבריאות מניחה כאילו החיבור משקף את הערך הסובייקטיבי מנקודת מבטם של מקבלי שירותים אלו. אולם חיבור זה מתעלם מן התועלת הגלומה בבחירה החופשית הנתונה בידי הפרט לעשות שימוש כראות עיניו בהכנסתו הכספית, דבר שאינו מתקיים בשווי הכספי של קבלת שירותים חברתיים. שלישית, הערכת השווי הכספי של שירותי החינוך והבריאות נעשית על פי עלות אספקתם. ייתכן שערכם האמתי של שירותים אלו נמוך יותר אם הם מסופקים בחוסר יעילות.⁴⁴ לבסוף, חלק מן המוצרים הציבוריים, כמו החינוך הנושא בחלקו אופי של השקעה, עשויים לשמש בעתיד אמצעי כדי לייצר הכנסה כספית. איכות שירותי החינוך שמקבלים פרטים שונים עשויה לקבוע את התשואה הכספית של השכלתם, וזו אינה בהכרח שווה לעלות שירותי החינוך.

לוח 6

שירותי החינוך והבריאות לפי עשירוני הכנסה נטו* (למבוגר סטנדרטי), 1992/93

תחתון	עשירון									
	2	3	4	5	6	7	8	9	עליון	
הכנסה כלכלית	1,020	2,051	2,703	3,514	3,996	5,097	6,186	7,654	9,628	12,541
תשלומי העברה	919	913	829	748	678	610	523	489	516	625
מסים ישירים	58	178	270	464	531	766	1,077	1,514	2,243	3,223
הכנסה נטו	1,881	2,786	3,262	3,768	4,143	4,941	5,632	6,629	7,901	9,943
חינוך ובריאות	880	868	798	715	653	626	578	569	525	306

* הכנסה חודשית של משק הבית (ש"ח).
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997).

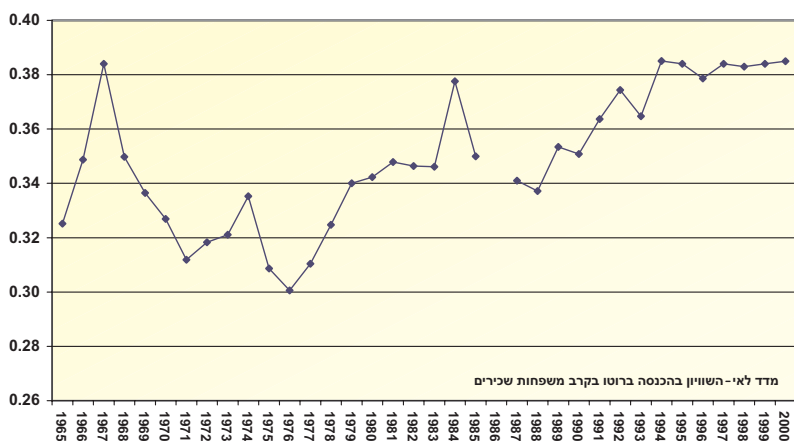
44 בעיה זו קיימת גם במדידת התוצר הלאומי שהוא כידוע סיכום הצריכה הפרטית, ההשקעות, היצוא והיבוא (במינוס) על פי מחירי שוק והצריכה הציבורית על פי מחירי עלות.

ה. האי-שוויון – סרגל הזמן

האם האי-שוויון בישראל גבוה? מתן תשובה לשאלה זו דומה לניסיון להשיב על השאלה אם אדם מסוים שמן. אפשר להשוות את משקלו היום לזה שהיה קודם; אפשר להשוות את משקלו לאנשים אחרים או לקבוצת משנה של אנשים; ואפשר להשוות את משקלו למשקל הרצוי מבחינה בריאותית או מכל בחינה שהיא. אפשר להפעיל אותם שלושה סרגלים גם על האי-שוויון. הסרגל הראשון – השוואת האי-שוויון היום לזה שהיה בעבר; הסרגל השני – השוואת האי-שוויון לזה שבמדינות העולם כולו או בקבוצת מדינות מסוימת (למשל מדינות העולם המערבי); הסרגל השלישי, הסרגל הסובייקטיבי – השוואת האי-שוויון המצוי לאי-שוויון הרצוי. במאמר זה נשתמש בשני הסרגלים הראשונים. סטייה של ממש באי-שוויון על פי שני סרגלים אלה תרמוזו אולי על סטייה מהאי-שוויון הרצוי.

מבט בתרשים 1 הסוקר את השנים 1965-2000 מגלה מגמה ברורה בהתרחבות הפערים הכלכליים בחברה הישראלית מאז אמצע שנות ה-70 כפי שהיא נמדדת על פי האי-שוויון בהכנסה ברוטו בין משפחות שכירים.⁴⁵ אפשר להצביע על חפיפה בין אירועים מקרו-כלכליים להתפתחות האי-שוויון. האי-שוויון גדל בד בבד עם גלישת המשק למיתון העמוק ב-1967, והוא מתכווץ מיד לאחר יציאת המשק מן המיתון. בולטת גם התרחבות האי-שוויון עם המעבר להיפר-אינפלציה באמצע שנות ה-80 והתכווצותו (אם כי לא לגמרי) מיד לאחר בלימת האינפלציה. האי-שוויון ממריא שוב (והפעם לשבירת שיא של כל הזמנים) עם גל העלייה בשנות ה-90 ועם כניסתם של העובדים הזרים. השפעתו של גל העלייה על התרחבות האי-שוויון היא בחלקה בעלת אופי זמני.

45 מדד גייני לאי-שוויון בהכנסה ברוטו הוא עדכון של הנתונים המופיעים אצל דהן (1995). שם דהן סוקר בפירוט את השינויים בהגדרות של סקרי ההכנסות והשלכותיהם על טיב ההשוואה בין השנים. נראה כי אפשר להשתמש בנתונים אלו עם כל הזהירות המתחייבת. לצערנו אין בנמצא סדרה ארוכה דיה של נתוני האי-שוויון ביתר ההגדרות של הכנסה.



תרשים 1: האי-שוויין בישראל, 1965 עד 2000

לוח 7 מציג נתוני אי-שוויין לתקופה קצרה יותר: 1979-2000. שנים אלה מאופיינות באחידות רבה יותר של ההגדרות על פני זמן. מלוח זה למדים שהאי-שוויין הכלכלי שנוצר על ידי כוחות השוק ואשר נמדד על פי מדד גייני לאי-שוויין בהכנסה הכלכלית הוא ברמה מדאיגה ובמגמת עלייה מתמדת לפחות מאז 1980.

מעורבות הממשלה באמצעות תשלומי העברה ומסים מביאה את הפערים הכלכליים בחברה הישראלית לרמה הרווחת במדינות אירופיות. מדד גייני לאי-שוויין בהכנסה נטו עומד על 0.350 בשנת 2000. האי-שוויין ברמת החיים, שנמדד על פי מדד גייני לצריכה הפרטית, קטן אפילו מהאי-שוויין בהכנסה נטו. רבים נוטים לחשוב כי זה המדד המסכם הטוב ביותר לאי-שוויין ברמת החיים. אכן, מדד זה אינו סובל מן הליקויים שבמדד האי-שוויין בהכנסה נטו, אולם הוא אינו מביא בחשבון את התועלת הצפויה מהחיסכון. האי-שוויין ברווחה קטן עוד אחרי שמביאים בחשבון עוד גורמים המשפיעים על רווחת המשפחה כגון מספר הילדים, היקף הפנאי וצריכת שירותים ציבוריים (ראו לוח 8).

בלוח 5 בולט ההבדל בהתפתחות האי-שוויין הכלכלי על פני זמן לעומת האי-שוויין בהכנסה נטו. בשעה שניכר גידול של ממש באי-שוויין בהכנסה הכלכלית, נראה שהאי-שוויין בהכנסה נטו עלה בשיעור קל יחסית.

לוח 7

מדד ג'יני לאי-שוויון בקרב משפחות באוכלוסייה כולה, 1979-2000

(מדד ג'יני חושב ללא התחשבות במספר הנפשות)

צריכה פרטית	הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	הכנסה מעבודה	
0.320	לא זמין	לא זמין	לא זמין	לא זמין	1979
אין סקר	0.361	0.411	לא זמין	0.544	1980
אין סקר	0.354	0.410	לא זמין	0.538	1981
אין סקר	0.352	0.413	לא זמין	0.559	1982
אין סקר	לא זמין	לא זמין	לא זמין	לא זמין	1983
אין סקר	לא זמין	לא זמין	לא זמין	לא זמין	1984
אין סקר	0.355	0.420	0.518	0.560	1985
0.328	אין סקר	אין סקר	אין סקר	אין סקר	1986
אין סקר	0.361	0.414	0.498	0.559	1987
אין סקר	0.354	0.415	0.512	0.555	1988
אין סקר	0.364	0.425	0.529	0.568	1989
אין סקר	0.365	0.420	0.531	0.576	1990
אין סקר	0.370	0.427	0.539	0.586	1991
0.321	0.376	0.434	0.541	0.585	1992
אין סקר	0.367	0.425	0.538	0.579	1993
אין סקר	0.383	0.442	0.548	0.588	1994
אין סקר	0.370	0.434	0.539	0.579	1995
אין סקר	0.373	0.434	0.546	0.586	1996
לא זמין	0.372	0.432	לא זמין	0.585	1997
לא חושב	0.386	0.446	0.551	0.590	*1997
לא חושב	0.387	0.447	0.556	0.595	*1998
לא חושב	0.387	0.449	0.546	0.583	*1999
לא חושב	0.381	0.442	0.541	0.579	*2000

* מדדי ג'יני על בסיס הסקר המשולב הכולל הן את סקר ההוצאות והן את סקר ההכנסות. מבנה הסקר אחר משנים עברו ומכיל מספר רב יותר של תצפיות.

לוח 8

התחלקות ההכנסות ורמת החיים באוכלוסייה כולה, 1992/93 (באחוזים)

תחתון	עשירון									
	2	3	4	5	6	7	8	9	עליון	
הכנסה כלכלית	0.4	1.6	3.2	5.2	6.9	9.2	11.3	13.7	17.9	30.6
הכנסה ברוטו	2.1	3.7	5.0	5.8	6.9	9.1	10.7	12.9	15.7	28.1
הכנסה נטו	2.6	4.5	5.9	6.8	7.8	9.6	11.0	12.9	15.1	23.8
צריכה פרטית	3.4	5.1	5.9	7.3	8.6	9.5	10.7	12.8	15.4	21.2
חינוך ובריאות ^א	13.5	13.3	12.2	11.0	10.0	9.6	8.9	8.7	8.1	4.7
מס' ילדים, -14 ^ב	1.3	1.3	2.0	1.9	1.9	2.2	2.1	2.1	2.0	2.2
שעות פנאי בשבוע ^ג	96.9	87.4	84.5	80.3	79.5	76.1	76.0	73.5	71.4	70.5

א. חלקו של כל עשירון בשירותי חינוך ובריאות חושב על פי עשירוני הכנסה נטו למבוגר סטנדרטי.
 ב. מספר ילדים ושעות הפנאי חושבו בקרב משפחות שראשי משק הבית שלהן נמצאים בגילים 30 עד 44 על פי עשירוני הכנסה נטו של האוכלוסייה כולה בסקר הכנסות (בלא תיקון למבוגר סטנדרטי).

המקורות: הכנסה וצריכה פרטית - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות לשנת 1992/93, בלי תקנון לנפש סטנדרטית; חינוך ובריאות - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום 1049 וסקר הוצאות המשפחה לשנים 1992/1993.

1. האי-שוויון - סרגל בין-לאומי

הבנק העולמי הפעיל מיזם נרחב שמטרתו ליצור בסיס נתונים על האי-שוויון ברוב המדינות בעולם.⁴⁶ מדינה נכללה במסד הנתונים רק אם עמדו נתוני האי-שוויון שלה באמות מידה מסוימות כדי ליצור רמת אחידות ומהימנות מתקבלות על הדעת. אחת מאמות המידה הייתה סקר מלא של האוכלוסייה. בגין סקר כזה לא נכללה ישראל במדגם. סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא כלל יישובים קטנים שהיו לפני 1995 כ-20 אחוזים מאוכלוסיית השכירים בישראל. משנת 1995 גדל שיעור הסיקור לכ-90 אחוזים. בהסתייגות המתבקשת ננסה למקם את האי-שוויון בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית.

מבט בנתונים מגלה שבשום מדינה מפותחת אחת לא נמצא אי-שוויון גדול (השונות בקרב המדינות המפותחות נמוכה למדי), אבל אפשר למצוא מדינות מתפתחות עם אי-שוויון קטן יחסית ומדינות מתפתחות עם אי-

Deiningner and Squire (1996) 46.

שוויון עצום. כלומר יש מתאם חיובי בין רמת ההתפתחות הכלכלית לאי-שוויון. חשוב להביא בחשבון את הגורם הזה בכל השוואה שעורכים על אי-שוויון.

השוואה בין-לאומית משמשת סרגל שבאמצעותו אפשר למקם את ישראל. ישראל נמצאת בתחתית קבוצת המדינות העשירות מבחינת רמת ההכנסה לנפש (העמודה הראשונה בלוח 9), ואילו האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות נטו הוא ברמה דומה לזו שנמדדה במדינות אלו. כלומר ישראל אינה חריגה ברמת האי-שוויון נטו כאשר מביאים בחשבון את דרגת ההתפתחות הכלכלית של המשק הישראלי. לעומת זאת האי-שוויון הכלכלי בישראל הוא ברמה דומה לאי-שוויון במדינות דרום אמריקה: מדד ג'יני גבוה מ-0.5.

עוד בסיס נתונים המאפשר השוואה בין-לאומית הוא Luxembourg Income Study. בסיס נתונים זה מנסה ליצור אחידות בהגדרת הנתונים כדי להפוך השוואת נתוני אי-שוויון בין מדינות לבעלת משמעות. בנתונים מופיעות מדינות מפותחות ובכללן ישראל (ראו לוח 10). יתרונו של בסיס הנתונים הזה באחידות הנתונים, וחסרונו בכך שהוא מוגבל למדינות מפותחות בלבד. ישראל נמצאת במקום ה-9 מתוך 20 מדינות שיש עליהן מדידה אחידה של האי-שוויון בהכנסה נטו (מתוקנת למבוגר סטנדרטי). בלוח 12 מוצגת השוואה בין האי-שוויון בישראל לעומת ארצות הברית (שנחשבת למדינה הלא שוויונית ביותר בעולם המערבי). אפשר לראות כי התחלקות ההכנסה הכלכלית בישראל אינה שוויונית אפילו יותר מבארצות הברית. לעומת זאת האי-שוויון בהכנסה נטו בישראל נמוך מזה שבארצות הברית.

לוח 9

אי-שוויון והתפתחות כלכלית (בדולרים)

מספר מדינות	טווח התוצר לנפש	מוצע התוצר לנפש	מדד ג'יני
21	17,594-9,843	13,351	34.8
21	9,238-4,027	6,086	40.9
21	3,942-1,974	2,820	43.1
25	1,913-482	1,107	43.9
ישראל 1992	9,843	9,843	33.9

המקור: מדד ג'יני לקוח מ-Deininger and Squire (1996) והתוצר לנפש לקוח מ-Summers and Heston (1994). הנתון של ישראל מתייחס לאי-שוויון בין משפחות בהכנסה נטו.

לוח 10

אי-שוויון במדינות המפותחות

מדד ג'יני	שנה	מדינה	
0.368	1994	ארצות הברית	1
0.346	1995	אנגליה	2
0.328	1987	אירלנד	3
0.324	1989	צרפת	4
0.315	1992	יפן	5
0.311	1982	שווייץ	6
0.308	1989	אוסטרליה	7
0.306	1990	ספרד	8
0.305	1992	ישראל	9
0.300	1994	גרמניה	10
0.287	1994	קנדה	11
0.277	1995	טייוואן	12
0.255	1991	איטליה	13
0.249	1991	הולנד	14
0.242	1995	נורווגיה	15
0.239	1992	דנמרק	16
0.235	1994	לוקסמבורג	17
0.230	1992	בלגיה	18
0.229	1992	שוודיה	19
0.223	1991	פינלנד	20

* מדד ג'יני שונה בהשוואה ללוחות 5 ו-10 הואיל ומחברים אלו חישובו את המדד תוך קטימת התצפיות עם הכנסות גבוהות במיוחד.

המקור: Gottschalk and Smeeding, 2000.

לוח 11

מדד ג'יני לאי-שוויון בין משפחות בארצות הברית ובישראל, 1985-2000

הכנסה נטו		הכנסה ברוטו		הכנסה כלכלית		
ארה"ב	ישראל	ארה"ב	ישראל	ארה"ב	ישראל	
0.410	0.355	0.418	0.420	0.471	0.518	1985
0.434	אין סקר	0.423	אין סקר	0.476	אין סקר	1986
0.408	0.361	0.424	0.414	0.477	0.498	1987
0.411	0.354	0.425	0.415	0.477	0.512	1988
0.415	0.364	0.429	0.425	0.481	0.529	1989
0.410	0.365	0.426	0.420	0.480	0.531	1990
0.410	0.370	0.425	0.427	0.483	0.539	1991
0.415	0.376	0.430	0.434	0.490	0.541	1992
0.430	0.367	0.448	0.425	0.508	0.538	1993
0.431	0.383	0.450	0.442	0.510	0.548	1994
0.424	0.370	0.444	0.434	0.503	0.539	1995
0.429	0.373	0.447	0.434	0.505	0.546	1996
0.431	0.372	0.448	0.432	0.504	לא זמין	1997
	0.386		0.446		0.551	*1997
0.431	0.387	0.446	0.447	0.500	0.556	*1998
0.433	0.387	0.445	0.449	0.498	0.546	*1999
0.434	0.381	0.447	0.442	0.499	0.541	*2000

* ראו הערה בלוח 7.

המקורות: ישראל - לוח 7; ארצות הברית - לשכת המפקד האמריקנית.

ז. המקורות לעלייה באי-שוויון

העלייה באי-שוויון הכלכלי אינה ייחודית למשק הישראלי. המחקר הכלכלי שנעשה בעולם יכול לסייע (במידה מסוימת) לזהות עוד גורמים שהיו עשויים להיות אחראים לעליית האי-שוויון בישראל, הואיל והמשק הישראלי חשוף לתהליכים כלכליים-חברתיים דומים לאלו שעוברים על המשק העולמי. בשנות ה-80 גדל האי-שוויון ברוב המדינות התעשייתיות למעט גרמניה ואיטליה.⁴⁷ עליית האי-שוויון, בייחוד בארצות הברית, זכתה לתשומת לב מחקרית רבה שהניבה תיעוד של המגמות וניסיונות להסבירן.

הגורמים המרכזיים שהוצעו להסבר העלייה באי-שוויון (בעיקר בארצות הברית) הם פתיחות גוברת של המשקים התעשייתיים לתנועת סחורות, שירותים והון, צמיחה כלכלית מוטית כישורים וירידת כוחם של האיגודים המקצועיים. גורמים אלו אינם בלתי-תלויים האחד במשנהו, וגם אין הסכמה על החשיבות היחסית שאפשר לייחס לכל אחד מגורמי העלייה באי-שוויון.

47 Gottschalk and Smeeding (1997).

לאחרונה נעשה מחקר שניסה לבחון את השפעתם של גורמים אלו על האי-שוויון בישראל.⁴⁸

גלובליזציה: הורדת שיעורי המכס על מוצרים מיובאים, שצברה תנופה משנת 1987, הגבירה את מידת הפתיחות במשק הישראלי לתנועת סחורות ושירותים. המשק הישראלי נפתח יותר (באופן יחסי) לפני מדינות עתירות פחות בהון אנושי בהשוואה למשק הישראלי. ייתכן כי בשל כך נפגעה הכנסתם של עובדים בעלי השכלה נמוכה. בשנות ה-90 הואצה גם החשיפה של שוק העבודה הישראלי לכניסת עובדים זרים. בפועל הייתה פתיחת המשק א-סימטרית, כלומר הגיעו בעיקר עובדים בעלי הון אנושי נמוך יחסית.

צמיחה מוטת כישורים: אחד ההסברים המרכזיים לעלייה באי-שוויון הייתה הצמיחה המהירה למדיי בביקוש למוצרים שמייצרים עובדים בעלי כישורים גבוהים. סימנים לכך אפשר למצוא גם בישראל.⁴⁹ יותר ממחצית העלייה באי-שוויון בשכר גברים המועסקים במשרה מלאה מוסברת בעליית התשואה להון אנושי (ראו לוח 11).

עליית התשואה להון אנושי ברמות השכלה גבוהות (מעל 13 שנות לימוד) אירעה תוך כדי גידול בשיעורם של בעלי השכלה גבוהה בהשוואה לתחילת שנות ה-80. התופעה משמשת אינדיקציה להתרחבות מהירה יותר של הביקוש לעובדים עתירי הון אנושי.

הגורם המרכזי השני בהסבר עליית האי-שוויון בשוק העבודה הישראלי הוא העלייה באי-שוויון בין 'שווים', דהיינו פערי שכר בין עובדים בעלי תכונות זהות (רק התכונות הנמדדות). אפשר לפרש גם את הגידול שחל בחלק הלא מוסבר כעוד אינדיקציה לגידול מהיר יחסית להיצע הביקוש לכישורים מולדים. בארצות הברית פירשו את הגידול באי-שוויון בין 'שווים' גם כגידול בביקוש לכישורים.⁵⁰ אולם באשר לישראל ייתכן שתוצאה זו משקפת בעיקר התרחבות פערים באיכות ההשכלה. חיזוק לכך אפשר למצוא במחקרים של בן דוד (2002) ובעבודתם של דהן ואחרים (2002).

48. Klinov (1999) אינה מוצאת תמיכה להשערה שהעלייה באי-שוויון נבעה מצמיחה כלכלית מוטת כישורים אך מוצאת אינדיקציות לשינויים בכוח המיקוח של האיגודים המקצועיים כמקור לעלייה באי-שוויון.

49. דהן (2001).

50. Juhn, Murphy and Pierce (1993).

לוח 12

**הגורמים לעלייה באי-שוויון בשוק העבודה
(ממוצע 1990-1996 לעומת 1980)**

ותיקים בלבד	כלל האוכלוסייה עם משתנים דמי לעולים	כלל האוכלוסייה בלא משתנים דמי לעולים	
6.9	8.1	8.1	השינוי באי-שוויון
2.8	2.1	5.3	האי-שוויון בין 'שווים'
3.4	-	3.6	התשואה להון אנושי
0.9	-	0.4	הבעלות על הון אנושי
4.1	6.0	2.8	בעלות ומבנה התשואה

המקור: דהן (2001).

עצמת האיגודים המקצועיים: היחלשות כוחם של האיגודים המקצועיים (ההסתדרות) כלפי מעסיקים במגזר העסקי אינה מוטלת בספק, אף כי אין תיעוד שיטתי של מגמה זו. איגוד מקצועי משפיע על האי-שוויון בשוק העבודה באמצעות שני ערוצים עיקריים: האחד, כמו כל מועדון חברים האיגוד המקצועי חפץ בהרחבת הפערים בין שכר העובדים המאוגדים לבין שכרם של עובדים שאינם מאוגדים או אינם מועסקים.⁵¹ האחר, כדי להשיג לכידות בקרב חבריו האיגוד המקצועי חותר לנוסחת שכר אחידה בהתאם לתכונות האישיות של העובדים. מטבע הדברים נוסחת השכר מבוססת על תכונות גלויות ונמדדות כגון מספר שנות לימוד וותק בעבודה. בתנאים אלו גמישות המעביד בתגמול עובדים על פי איכות השכלתם וכישוריהם האישיים המולדים קטנה. בעקבות זאת מצטמצם האי-שוויון המותנה.

נוסף על כך ייתכנו פערים בשכר גם בקרב חברי האיגוד המקצועי בהתאם לכוחן היחסי של קבוצות עובדים בתוך האיגוד. עובדי חברת החשמל, 'מקורות' ו'יזקי' יכולים לשבש באורח חמור את חייהם של אזרחי מדינת ישראל. יכולת זו מתורגמת לשכר יחסי גבוה בתמיכת האיגוד המקצועי. בתמורה לתמיכה הזאת האיגוד המקצועי מקבל מעמד חשוב במאבק נגד המעסיקים לשיפור שכרם של כל חברי האיגוד המקצועי.

51. זוסמן וזכאי (1997) מזהים עוד ערוץ שאיגוד מקצועי יכול להגדיל דרכו את האי-שוויון. חוקרים אלו מתעדים את סיפורו המרתק של האיגוד המקצועי של הרופאים שפעל בשנות ה-90 להרחיב את פערי השכר בין רופאים ישראלים ותיקים ובין רופאים שהגיעו בגל העלייה האחרון.

מנקודת מבט אמפירית איגוד מקצועי חזק תורם לשיפור כוח ההסבר של תכונות מדידות כגון השכלה וגיל, ובעקבות כך השארית הלא מוסברת קטנה (קרי האי-שוויון בין 'שוויים'). עם השנים נחלש כוחה של הסתדרות העובדים, וגורם זה פעל להגדלת האי-שוויון בין 'שוויים'. עם זאת, בעקבות הדיון לעיל, אפשר לומר כי צמצום כוחו של האיגוד המקצועי אינו מצמצם בהכרח את האי-שוויון בשוק העבודה.

'המנצח לוקח הכול': עוד גורם שזכה למעט תשומת לב מחקרית הוא תופעת 'המנצח לוקח הכול' שתוארה (אף כי לא לראשונה) ברב-המכר האמריקני שכתבו Cook and Frank (1995). על פי הסבר זה העלייה באי-שוויון נעוצה בשינויים טכנולוגיים וחברתיים המאפשרים שכר מרקייע שחקים ל'כוכבים' בענף השירותים (התופעה בולטת בעיקר בתחום הבידור). העלייה הדרמטית בשכרם היחסי של מנהלים שמתועדת אצל דהן (2001) עולה בקנה אחד עם תיאור זה.

גורמים יחודיים: בצד הדמיון לארצות מערביות יש גורמים ייחודיים להתפתחות האי-שוויון בישראל. ראשית, האי-שוויון בארצות הברית החל לעלות כבר בסוף שנות ה-60, ואילו בישראל החל האי-שוויון לעלות רק בסוף שנות ה-70.

שנית, מסקירת המחקר שנעשה על האי-שוויון בישראל למדים כי האינפלציה, שהגיעה בשנות ה-80 לשיעור של מאות אחוזים, פעלה להרחבת האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות. האי-שוויון התכווץ לאחר בלימת האינפלציה ב-1985 ושב לעלות בתחילת שנות ה-90.

שלישית, העלייה באי-שוויון בתחילת שנות ה-90 התרחשה בד בבד עם קליטת גל עלייה המוני. תהליך כזה לא היה מנת חלקה של שום מדינה מערבית. במקביל נפתחה הדלת לכניסת עובדים זרים לשוק העבודה הישראלי בהיקף חסר תקדים, וזו פעלה להרחבת הפערים הכלכליים. החפיפה בין עיתוי העלייה באי-שוויון לבין קליטת העלייה וכניסת העובדים הזרים מצביעה בעקיפין על חשיבותו של גורם זה בהסבר הגידול באי-שוויון.

רביעית, שיעור האבטלה בישראל הוכפל מאז סוף שנות ה-70, וכמה מחקרים הראו כי גורם זה מילא תפקיד מרכזי בגידול באי-שוויון בישראל. שיעור האבטלה לא עלה בארצות הברית וממילא לא היה יכול להיות גורם שמסביר את העלייה באי-שוויון בארצות הברית.

עוד גורם, קשה למדידה אך ככל הנראה גורם שפעל ברקע, הוא תהליך

המעבר מכלכלה ריכוזית לכלכלת שוק שלווה באטומיזציה של החברה הישראלית. קשה לקבוע בדיוק מתי החל התהליך הזה, אבל בשלהי שנות ה-70 היה אפשר לחוש בשינוי באקלים החברתי בישראל שהתבטא בשינוי מאזן הכוחות הפרלמנטרי. ערכים כגון שיתוף, ערבות הדדית ושוויון כלכלי לא עמדו בשנות ה-80 במבחן אפילו בין כותלי מוסדות מובילי שוויון כמו הקיבוצים, המושבים וההסתדרות.

אפשר להמחיש את המעבר לכלכלת שוק בשכרם של מנהלי הבנקים. המעבר לכלכלת שוק והשחיקה בערכי הסולידריות שינתה ככל הנראה כללים לא כתובים שבעבר כפו ריסון שכר ושבלעדיהם התאפשרו משכורות עתק בקצה הפירמידה.

4 בעד ונגד הכללת זכויות חברתיות בחוקה – סיכום המסקנות

משלושת הפרקים הקודמים שבנייר עמדה זה (מקורות האי-שוויון בישראל; שוויון, דמוקרטיה וצמיחה כלכלית באספקלריה בין-לאומית וזכויות חברתיות בחוקה להלכה ולמעשה) לא עולה מסקנה נחרצת באשר לשאלה אם לכלול זכויות חברתיות בחוקה. במקום זאת עולים מפרקים אלו ומהלימוד שהיה כרוך בהכנתם נימוקים בעד הכללת זכויות חברתיות בחוקה ונגדה. המסקנה הסופית היא פועל יוצא של שקלול וסיכום הטיעונים הללו וכן של שיקולים ערכיים.

נימוקים בעד

1. זכויות חברתיות-כלכליות הן רכיב חשוב בשמירת כבוד האדם – זכות שאין עליה עוררין. למעשה, זכויות אזרחיות ופוליטיות יכולות להתממש במידה שמתקיימות זכויות חברתיות. הזכות לחיים חסרת משמעות בלא הכנסה כספית מינימלית למימון מזון או בהיעדר גישה לשירותי בריאות.
2. רוב המדינות כוללות זכויות חברתיות בחוקה, אך במידת מחויבות נמוכה יחסית. המחקר שערכנו מראה כי הזכות לחינוך היא הנפוצה ביותר וכי היא מופיעה בחוקות של 51 מדינות מתוך 68. נראה גם כי רמת המחויבות ליזכות זו היא הגבוהה ביותר. הזכות לביטחון סוציאלי מופיעה בחוקותיהן של 47 מדינות, אולם ברמת מחויבות נמוכה יחסית. זכויות עובדים (29 מדינות) והזכות לדיוור (21 מדינות) הן הנדירות ביותר.
3. עיגון זכויות חברתיות בחוקה יכול לשמש בלם מפני התרחבות מוגזמת באי-שוויון בהתחלקות ההכנסות ובעושר הלאומי. אי-שוויון זה טומן בחובו סכנות חברתיות משטריות וכלכליות. האי-שוויון בהכנסה הכלכלית בישראל עלה במשך שלושת העשורים האחרונים, וכיום ישראל נמנית עם המדינות שהפערים בהכנסה הכלכלית (ברוטו) בהן הם הרחבים ביותר.
4. הכללת זכויות חברתיות בחוקה עשויה לתרום לרשת ההגנה על המיעוט ולהגברת תחושת הביטחון שלו. מצבה הכלכלי הנחות של האוכלוסייה הערבית הוא אחד המקורות לאי-שוויון הכלכלי הגדול, והוא נובע בחלקו מהפליה כלפי אוכלוסייה זו במערכת החינוך ובשוק העבודה.

- האי-שוויון בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הלא יהודית תורם כ-16 אחוזים לאי-שוויון הכולל.
5. ככל שהאי-שוויון הכלכלי גדול יותר, כך הזעזועים החברתיים גדלים, והסכנה ליציבות המשטר הדמוקרטי גדלה גם היא. חוסר השקט החברתי עלול ללבוש גם צורות אלימות הן במישור הפרט והן במישור החברה. במישור הפרט פערים כלכליים עלולים להגדיל פשיעה, בעיקר עברות רכוש. ביטוי רך של חוסר יציבות הוא התארגנות קבוצות כדי להשיג נטות על חשבון אחרים. כאשר הפערים חמורים במיוחד הם עלולים להתנקז להפגנות ואף למהומות אלימות. להגברת היציבות החברתית בישראל יש חשיבות מיוחדת על רקע ריבוי השסעים בחברה.
 6. מחקרים רבים מצביעים על כך שככל שהאי-שוויון גדול יותר, כן חוסר היציבות החברתית והפוליטית גובר, ובעקבות זאת גם צמיחת המשק נפגעת.
 7. מחקרים מורים כי חברה שוויונית יותר צומחת מהר יותר גם משום שההשקעה בה בחינוך לילד גדולה יותר.
 8. הבעיה העיקרית בישראל נעוצה באי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית (ברוטו) שמקורה בשוקי העבודה וההון, ולא בהכנסה נטו. בצד האי-שוויון הגדול בהכנסה הכלכלית, האי-שוויון בהכנסה נטו בישראל גבוה אך במקצת בהשוואה למדינה אירופית טיפוסית. אחד מגורמי המפתח לאי-שוויון הניכר בהכנסה הכלכלית הוא הפער בהשכלה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. לפיכך יש חשיבות ליצור מדרג בזכויות החברתיות אשר בתוכו תוענק עדיפות לחינוך. השקעה בחינוך היא אמצעי החילוץ היעיל ביותר ממלכודת העוני, והיא מקטינה את ההזדקקות לתמיכה ממשלתית בדורות הבאים.
 9. הכללת זכויות חברתיות וכלכליות בחוקה תיצור כלי חינוכי ופוליטי שיגביל את נטייתם של מחוקקים לפגוע בקבוצות חלשות שאינן נהנות מכוח פוליטי ישיר.
 10. חלק גדול מן הטענות נגד הכללת זכויות בחוקה אפשר לנטרל, או לפחות להחליש במידה רבה, באמצעות הגבלת הביקורת השיפוטית על הסדרים בתחומים אלה ובאמצעות חקיקה מפורשת שתאפשר שיקול דעת רחב למחוקק ולממשלה לצד אילוצים מחייבים.
 11. כל המחקרים ההשוואתיים מלמדים כי בתי משפט זהירים ביותר בכל הנוגע להרחבת ההגנה השיפוטית בהקשרים המחייבים הקצאות ניכרות של משאבים.

12. בישראל חשוב לכלול בחוקה אזכור של זכויות חברתיות וכלכליות, שכן חוקי היסוד של 1992 מעניקים מעמד חוקתי לזכות הקניין ולזכות חופש העיסוק, וכך נוצר חוסר איזון בולט באשר למעמדן המשפטי של הזכויות החברתיות.

נימוקים נגד

1. מימוש הזכויות החברתיות-כלכליות מבטא את העדפותיה של החברה, אבל עליו להיות כפוף למגבלת המשאבים העומדים לרשות המשק ולהיקף הרצוי של סך כל ההוצאה הממשלתית. הגנה על זכויות חברתיות-כלכליות היא ערך חשוב, אולם מימושה עלול לפגוע בסופו של דבר ברווחה החברתית בשל הפגיעה בערכים אחרים כמו זכות הקניין או יכולתו של כל פרט לממש את מלוא כישורו האישי. הענקת זכויות חברתיות מפליגות עלולה לפגוע בתנאים מסוימים במוטיבציה ליצור ולדאג בכך את הצמיחה הכלכלית ואת העלייה ברמת החיים.
2. סדרי העדיפויות משתנים כפעם בפעם, והדבר עשוי לחייב שינויים גם בזכויות שמעניקה המדינה. כבילת ידיהם של מעצבי המדיניות תקשה על התאמת המדיניות לתנאים המשתנים. לדוגמה, מחויבות לפנסיה בהיקף מסוים עלולה להתברר כקשה למימוש אם משקל הקשישים באוכלוסייה יגדל בשיעור משמעותי, כפי שקרה באירופה ב-50 השנים האחרונות. מימושה יחייב עומס מסים לא סביר על האוכלוסייה העובדת.
3. חוקה מעבירה במידה רבה את סמכות ההכרעה לבית המשפט העליון בכל הנוגע לזכויות חברתיות הנתונות במחלוקת. המגרש המשפטי אינו המקום המתאים לתת ביטוי הולם לשינויים בהעדפות הציבור או להבין את הצרכים הנובעים מהשתנות הסביבה הכלכלית. הפקדת ההחלטה בידי כל האזרחים, ובמערכת דמוקרטית – בידי נציגיהם בכנסת, מאפשרת תגובה לתמורות בסביבה הכלכלית ובהעדפות הציבור.
4. זכויות אזרחיות כמו חופש דיבור או חופש דת הן זכויות כמעט מוחלטות שניתן להגדירן במונחים של חיוב או שלילה. לעומת זאת לזכויות חברתיות-כלכליות יש משמעות כמותית. את זו קשה לבטא באופן מילולי, המקובל בחוקה, גם אם הביטויים שלה חדשים. גם זכויות אזרחיות הן בעלות ממד כמותי אך במידה פחותה בהרבה. כך למשל, כדי לממש את הזכות לבחור נדרש תקציב לניהול הבחירות, אך גודלו הכמותי זניח. לעומת זאת זכויות חברתיות אמורות להתבטא בהיקף ההוצאות הממשלתיות על שירותים שונים ובהיקף תשלומי העברה לנזקקים.

גם אם הניסוח של זכות חברתית מסוימת בחוקה יהיה חד ומחייב, עדיין תיתכן שונות רבה ביישומה הלכה למעשה. בחינת השפעת הזכויות החברתיות בחוקה על סך הוצאות הממשלה ועל הרכבן הניבה תוצאות מעורבות. המחקר שביצענו מלמד כי המדינות השונות הצליחו לנסח בחוקותיהן את המחויבות לביטוח סוציאלי בדרך שקיבלה ביטוי מעשי במדיניות בפועל. לעומת זאת תוצאות העבודה מראות כי גם מחויבות גבוהה לחינוך יסודי, המתבטאת בניסוח מפורש שהוא יסופק חינם, אינה מבטיחה תרגום לשפת המעשה, הואיל והזכות החוקתית לחינוך יכולה להתבטא במספר שעות לימוד קטן או גדול, באיכות מורים נמוכה או גבוהה ובמספר תלמידים בכיתה רב או מצומצם.

מטבע הדברים, ההכרעה בעד או נגד הכללת זכויות חברתיות בחוקה היא פועל יוצא מהמשקל היחסי שניתן לכל אחד מהנימוקים בעד ונגד. אנו סוברים כי הסיכום של מכלול הנימוקים נוטה לכיוון של העדפת החלופה, ולפיה תיכלל בחוקה הצהרה על זכויות חברתיות-כלכליות בלא ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית בנושא הקצאת המשאבים בתקציב המדינה. ביחוד חשוב לכלול את הזכות לחינוך ואת הזכות לביטחון סוציאלי.

רשימת מקורות

- אריסטו (תרגום מיוונית: יוסף ג. ליבס), 1973. **אתיקה: מהדורת ניקומאכוס**, ירושלים: שוקן.
- בן-דוד, דני, 2002. **מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה**, תל אביב: בית הספר למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב.
- גרוס, אייל, 2000. "החוקה הישראלית – כלי לצדק חלוקתי או כלי נגדי?", **אצל מנחם מאוטנר (עורך), צדק חלוקתי בישראל**, אוניברסיטת תל אביב: תל אביב, עמ' 79-96.
- דהן, מומי, 1995. "השפעת משתנים מאקרו-כלכליים על התחלקות ההכנסות בישראל", **סקר בנק ישראל**, 69, עמ' 21-48.
- דהן, מומי ואורי בן-פורת, 1997. "גל העלייה ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות", **רבעון לכלכלה**, שנה 44.
- דהן, מומי, 1998. **האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית, א: ההתחלקות ההכנסות בירושלים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דהן, מומי, אייל דביר, נטליה מירונציב ושמואל שי, 2000. **האם השוויון מפריע לצמיחה? – על הקשר בין שוויון בהכנסות לצמיחה כלכלית**, ירושלים: מכון ון ליר.
- דהן, מומי, 2001. "עליית אי-השוויון הכלכלי", **אצל אבי בן בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1998**, תל אביב: הוצאת עם עובד.
- דהן, מומי, נטליה מירונציב, אייל דביר ושמואל שי, 2002. "האם הצטמצמו הפערים בחינוך?", **נייר עמדה מס' 2 – המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן**, ירושלים: מכון ון ליר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מרס 1997. "השפעת העברות בעין על התפלגות ההכנסות", **פרסום מס' 1049**, מאי 2000.
- דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה**, ירושלים: משרד האוצר.
- זוסמן, צבי ודן זכאי, 1997. "פרדוקס – היצע רב של רופאים עולים ועלייה תלולה של שכר הוותיקים, 1990 עד 1995", **סדרת מאמרים לדין, יוני 1997**, ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- יצחקי, שלמה, 1998. **על עלותו של שקל מס**, ירושלים: המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, מאמר לדין מס' 98.06.

לביא, ויקטור, צבי אקשטיין, אברהם יוגב, חנה לויטה, משה סמיונוב, טלי פרוינד וגילי שילד, 1999. "הפערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל והאמצעים לצמצומם", בתוך אבי בן בסט (עורך), **הון אנושי תשתית פיסית וצמיחה כלכלית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מונדלק גיא, תשנ"ט. "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש – מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם", **שנתון משפט העבודה**, ז', עמ' 65-152.

סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
עוואד, יאסר, 1998. "השפעת משתנים מקרו כלכליים על העוני והתחלקות ההכנסות בישראל", בתוך **סקירה שנתית 1997/98**, המוסד לביטוח לאומי.

Achdut, Lea, 1996. "Income Inequality, Income Composition and Macroeconomic Trends – Israel 1979-93", **Economica**, 63, pp. S1-S27.

Alesina, Alberto and Dani Rodrick, 1994. "Distribution Politics and Economic Growth", **Quartely Journal of Economics**, 109(2), pp. 465-490.

Alesina, Alberto and Roberto Perotti, 1996. "Income Distribution, Political Instability, and Investment", **European Economic Review**, 40(6).

Alesina, Alberto and Romain Wacziarg, 1998. "Openness, Country Size and the Government", **Journal of Public Economics**, 69(3), pp. 305-321.

Alesina, Alberto, Edward Glaeser and Bruce Sacerdote, 2001. "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?", **Brookings Papers on Economic Activity**, 2, pp. 187-254.

Aristotle, 1932. **Politics** (transl. By H. Rackham), Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Atkinson, Paul and Paul Van Den Noord, 2001. "Managing Public Expenditure - Some Emerging Policy Issues and a

- Framework for Analysis”, **Economics Department Working Papers**, 285, OECD.
- Barro, Robert J., 1999. “Determinants of Democracy”, **Journal of Political Economy**, 107(6), Part 2, pp. 158-183.
- Barro, Robert J., 1997. **Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study**, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bartola, Bertola G., 1993. “Market Structure and Income Distribution in Endogenous Growth Models”, **American Economic Review**, 83, pp. 1184-1199.
- Benabou, Ronald, 1996. “Inequality and Growth”, **NBER – Macroeconomics Annual**, Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Benabou, Roland and Efe A. Ok, 2001. “Social Mobility and the Demand for Redistribution – The Poum Hypothesis”, **Quarterly Journal of Economics**, 116(2), pp. 447-487.
- Benhabib, J. and A. Rustichini, 1996. “Social Conflict and Growth”, **Journal of Economic Growth**, 1(1), pp. 125-142.
- Bjorklund, Andres, 1991. “Unemployment and Income Distribution – Time-Series Evidence from Sweden”, **Scandinavian Journal of Economics**, 93(3), pp. 457-465.
- Blejer, I. Mario and Isabel Guerrero, 1990. “The Impact of Macroeconomic Policies on Income Distribution – An Empirical Study of the Philippines”, **The Review of Economics and Statistics**, 72, pp. 414-423.
- Blinder, Alan, S., Blinder and Howard Y. Esaki, 1978. “Macroeconomic Activity and Income Distribution in the Postwar United States”, **The Review of Economics and Statistics**, 60, pp. 604-609.
- Bollen, Kenneth, A., 1980. “Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy”, **American Sociological Review**, 45(3), pp. 370-390.
- Bollen, Kenneth A., 1990. “Political Democracy – Conceptual and Measurement Traps”, **Studies in Comparative International Development**, pp. 7-24.

- Borner, Silvio, Beatrice Weder and Aymo Brunetti, 1995. **Political Credibility and Economic Development**, London: Martin's Press.
- Brandolini, Andrea and Nicola Rossi, 1995. **Income Distribution and Sustainable Growth in Industrial Countries**, Syracuse University, Working Paper 130.
- Brunetti, Aymo and Beatrice Weder, 1994. "Political Credibility and Economic Growth in Less Developed Countries", **Constitutional Political Economy**, 5(1), pp. 23-43.
- Cook J., Philip and Robert H. Frank, 1995. **The Winner-take-all Society – Why the Few at the Top Get So Much**, New York, London and Toronto: Simon and Schuster, Free Press, Martin Kessler Books.
- Dahan, Momi and Daniel Tsiddon, 1998. **Demographic Transition, Income Distribution, and Economic Growth**, Tel Aviv Sackler Institute of Economic Studies, Working Paper 42.
- Deininger, Klaus and Lyn Squire, 1996. "Measuring Income Inequality – A New Data Base", **The World Bank Economic Review**, 10.
- Fabre Cecile, 2000. **Social Rights Under the Constitution – Government and the Decent Life**, New York: Oxford University Press.
- Finer, Samuel, 1997. **The History of Government**, Vol. I-III, Cambridge University Press.
- Forbes, J. Kristin, 2000. "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth", **The American Economic Review**, 90(4), pp. 867-887.
- Galor Oded and Joseph Zeira, 1993. "Income Distribution and Macroeconomics", **Review of Economic Studies**, 60(1), pp. 35-53.
- Gastil, Raymond D., Various Years. **Freedom in the World**, New York: Freedom House.

- Gastil, Raymond D., 1991. "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", in Alex Inkeles (ed.), **On Measuring Democracy – Its Consequences and Concomitants**, New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Gastil, Raymond D., Various Years. **Freedom in the World**, Westport, Conn.: Greenwood.
- Glaeser, Edward, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 2002. "Legal Origins", **Quarterly Journal of Economics**, 117(4), pp. 1193-1230.
- Gottschalk, Peter and Timothy M. Smeeding, 1997. "Cross-National Comparison of Earning and Income Inequality", **Journal of Economic Literature**, 35, pp. 633-687.
- Gottschalk, Peter and Timothy M. Smeeding, 2000. "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries", in Anthony B. Atkinson and Francois Bourguignon (eds.), **Handbook of Income Distribution**, 1.
- Gupta, Dipak, 1990. **The Economics of Political Violence**, New York: Praeger.
- Helliwell, John F., 1994. "Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth", **British Journal of Political Science**, 24(2), pp. 225-248.
- Hibbs, Douglas, 1973. **Mass Political Violence – A Cross-Sectional Analysis**, New York: Wiley.
- Huntington, S., 1968. **Political Order in Changing Societies**, New Haven: Yale University Press.
- Juhn, Chinhui, Kevin Murphy and Pierce Brooks, 1993. "Wage Inequality and the Rise in the Return to Skills", **Journal of Political Economy**, 101, pp. 410-442.
- Klinov, Ruth, 1999. **Changes in the Wage Structure – An Overview: Israel 1972-1995**, mimeograph.
- Knack, Stephen and Philip Keefer, 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? – A Cross Country Investigation", **Quarterly Journal of Economics**, 112(4), pp. 1251-1288.

- La-Porta, Rafael, Florencio Lopez-deSilanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 1999. "The Quality of Government", **Journal of Law, Economics and Organization**, 15(1), pp. 222-279.
- La-Porta, Rafael, Florencio Lopez-deSilanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 1998. "Law and Finance", **Journal of Political Economy**, 106(6), pp. 1113-1155.
- La-Porta, Rafael, Florencio Lopez-deSilanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, 1997. "Legal Determinants of External Finance", **Journal of Finance**, 52(3), pp. 1131-1150.
- Lipset, Seymour Martin, 1959. "Some Social Requisites of Democracy – Economic Development and Political Legitimacy", **American Political and Sociological Review**, 53, pp. 69-105.
- Lipset, Seymour Martin, 1963. "The Value Patterns of Democracy – A Case Study in Comparative Analysis", **American Sociological Review**, 28(4), pp. 515-531.
- Lizzeri, Alessandro and Nicola Persico, 2001. "The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives", **American Economic Review**, 91(1), pp. 225-239.
- Mauro, Paolo, 1995. "Corruption and Growth", **Quarterly Journal of Economics**, 110(3), pp. 681-712.
- Meltzer, Allan H. and F. Scott Richard, 1981. "A Rational Theory of the Size of Government", **Journal of Political Economy**, 89(5), pp. 914-927 .
- Milesi-Ferretti, Gian, Roberto Perotti and Massimo Rostagno, 2002. "Electoral Systems and Public Spending", **Quarterly Journal of Economics**, 117(2), pp. 609-657.
- Mulligan, Casey B, Ricard Gil and Xavier Sala-i-Martin, 2002. "Social Security and Democracy", **NBER Working Paper Series**, Cambridge: MA.
- Nolan, B., 1988-1989. "Macroeconomic Conditions and the Size Distribution of Income – Evidence from the United Kingdom", **Journal of Post Keynesian Economics**, 11, pp. 196-221.

- Perotti, Roberto, 1993. “Political Equilibrium, Income Distribution and Growth”, **The Review of Economic Studies**, 60(4), pp. 755-776.
- Perotti, Roberto, 1994. “Income Distribution and Investment”, **European Economic Review**, 38, pp. 827-835.
- Perotti, Roberto, 1994. **Income Distribution and Growth – An Empirical Investigation**, Mimeo: Columbia University.
- Perotti, Roberto, 1996. “Growth, Income Distribution and Democracy -What the Data Say”, **Journal of Economic Growth**, 1(2), pp. 149-187.
- Perotti, Roberto, 1996. “Growth, Income Distribution and Democracy – What the Data Say”, **Journal of Economic Growth**, 1(2), pp. 149-187.
- Person, Torsten and Guido Tabellini, 1999. “The Size and Scope of Government – Comparative Politics with Rational Politicians”, **European Economic Review**, 43(4-6), pp. 699-735.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini, 1994. “Is Inequality Harmful for Growth?”, **American Economic Review**, 84(3), pp. 600-621.
- Rave, Adi, 2000. “The Greek Banking System – Reanalysis of Performance”, **European Journal of Operation Research**, 120(3) pp. 525-534.
- Reynolds, Thomas H. and Arturo A. Flores, 1989. **Foreign Law – Current Sources of Codes and Basic Legislation in Jurisdictions of the World**, Littleton, Colorado: Rothman.
- Rodrik, Dani, 1998. “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? ”, **Journal of Political Economy**, 106(5), pp. 997-1032.
- Schumpeter, Joseph A., 1947. **Capitalism, Socialism, and Democracy**, New York: Harper.
- Sen, Amartya, 1999. “Democracy as a Universal Value”, **Journal of Democracy**, 10(3), pp. 3-17.
- Silber, Jacob and Ben-Zion Zilberfarb, 1994. “The Effect of

- Anticipated and Unanticipated Inflation on Income Distribution – The Israeli Case”, **Journal of Income Distribution**, 4(1), pp. 41-50.
- Sirowy, Larry and Alex Inkeles, 1990. “The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality – A Review”, **Studies Comparative International Development**, 25, pp. 327-368.
- Stiglitz, Joseph, 2000. **Economics of the Public Sector**, Third Edition, New York/London: W.W. Norton and Company.
- Summers, R. and A. Heston, 1994. **Penn World Table** (mark 5.6).
- Svensson, Jakob, 1994. **Investment, Property Rights and Political Instability – Theory and Evidence**, Stockholm: Mimeo, Institute for International Economic Studies.
- Tavares, José and Romain Wacziarg, 2001. “How Democracy Affects Growth”, **European Economic Review**, 45(8), pp. 1341-1378.
- Tobin, James, 1970. “On Limiting the Domain of Inequality”, **Journal of Law and Economics**, 13, pp. 263-277.
- Watson, Alan, 1974. **Legal Transplants – An Approach to Comparative Law**, Charlottesville: University Virginia Press.

<http://confinder.richmond.edu>

International Constitutional Law <http://www.uni-wuerzburg.de/law>