

סיפור ההצלחה של הכלכלה האירית, האמנם?

:: ניבה בסודו



בשנתיים האחרונות שב ועולה במקומותינו 'הסיפור של אירלנד'. לא מדובר רק בבירה, במזיקה או בכדורגל. למרבה האירוניה בסיפור של אירלנד עשו שימוש תקשורתי נרחב הן עמיר פרץ והן בנימין נתניהו. גם אם ברור שהשניים שמו דגש על מרכיבים שונים של הסיפור – הראשון על שיתוף העובדים והשני על הצמיחה וההשתלבות בגלובליזציה – לא בטוח כלל שפרטיו של הסיפור ברורים מספיק. מטרת מאמר זה היא להביא את תמצית הסיפור האירי, על צדדיו החיוביים והשליליים.

מאז מלחמת העולם השנייה היתה שקועה כלכלת אירלנד בקשיים רבים, ואילו מאז סוף שנות השמונים היא זינקה לצמיחה מרשימה שהקנתה לה את הכינוי 'הנמר הקלטי' ('the Celtic tiger'). חוקרים היפנו את תשומת הלב לעובדה, שצמיחה זו לא התאפיינה כטענת 'גלובליזטורים-שמרנים' מסוגו של תומס פרידמן (ראה מאמרו של אלעד הן בגליון 'חברה' מס' 25) בצמצום תפקיד המדינה. אדרבא, לטענתם היה למדינה תפקיד מפתח בהצלחה הכלכלית.

על פי פרשנות זו יצרו האירים מודל חדש של דרך 'משילות' (Governance), שעיקרו הכללה של נציגים לא ממשלתיים מהחברה האזרחית בהליך קבלת ההחלטות הכלכלי-חברתי: תפקיד הממשלה השתנה אמנם, אך נשאר מכריע. סוג המשילות הזו מכונה 'מודל קורפורטיסטי', מלשון 'קורפוס', כלומר 'גוף'. ההנחה העומדת מאחורי הכינוי הזה היא כי 'כולנו בסירה אחת'. המודל הקורפורטיסטי מתבסס על משא ומתן בו שותפים גופים המייצגים את העובדים, המעבידים והממשלה. נציגי העובדים רוצים הישגים בתחום השכר, התעסוקה, הבטחון הסוציאלי, שעות העבודה והבטחון התעשייתי. המעבידים – נציגי ההון – רוצים פרוץ עבודה, מיקסום רווחים, הרחבת שווקים, וצמצום נטל המיסים והרגולציה על היוזמה הפרטית.

הממשלה רוצה למנוע מיתון, אינפלציה וקריסת מאזן התשלומים וכן להגדיל הכנסות בעבור תוכניות חברתיות-כלכליות. הממשלה היא הגורם שנהנה יחסית מיותר אוטונומיה המאפשרת לה לבצע את תפקידה כמתווכת.

ללמוד מנסיון של אחרים

המודל האירי הושפע בעיקר מהמודלים הצפון אירופאים של מדינות סקנדינביה, גרמניה והולנד. באירלנד שולבו באופן ייחודי מאפיינים מתוך המודל השבדי וזה ההולנדי.

המודל השבדי הפועל מאז סוף מלחמת העולם השנייה, נחשב למודל הכוללני ביותר שכן הוא מכיל הן שחקנים רבים והן נושאים רבים. בסיס המודל הוא הצורך לאזן בין ריסון האינפלציה לבין תעסוקה מלאה בתוך כלכלה לאומית. הממסד הקורפורטיסטי בשבדיה משתדל להקטין את חוסר הודאות, להעמיק תיאום בשוק העבודה,

המודל הקורפורטיסטי מתבסס על משא ומתן בו שותפים גופים המייצגים את העובדים, המעבידים והממשלה.

ביצוא. במקביל, משבר הנפט, שהביא למיתון עולמי, השפיע גם על אירלנד. בתגובה למיתון, ובהתאם לעקרונות הכלכלה הקיינסיאנית, הועלו הוצאות הממשלה. אלא שמכיוון שההכנסה ממיסים ירדה, נשען המימון הממשלתי על מקורות זרים. החוב הלאומי עלה ל-130% מהתוצר הלאומי. לכן העלתה הממשלה את המיסים, דבר שגרר עלייה באבטלה, הגירה אל מחוץ לאירלנד וירידה בהכנסות המדינה. כלכלת אירלנד נכנסה למעגל משוב שליילי, ובאמצע שנות השמונים לא נראה פתרון באופן. היו שדיברו על פשיטת רגל ועל החובה לקרוא להתערבות 'קרן המטבע הבינלאומית'. המשבר הכלכלי הביא למשבר פוליטי. ב-1989 קמה קואליציה רחבה, אך גם מנהיגי שתי המפלגות הגדולות לא הצליחו להתמודד עם המשבר הכלכלי.

בנקודה זו החלה לתפוס מקום 'המועצה הלאומית לכלכלה וחברה' (NEEC). המועצה הוקמה כבר ב-1973 כגוף מייצג. היא כללה פקירי ממשל, אנשי עסקים, חקלאים ונציגי החברה האזרחית. אלא שמאז הקמתה ועד 1989 היתה המועצה גוף חסר השפעה. לנוכח המשבר הכלכלי המתמשך, ולנוכח אלטרנטיבה של מעורבות זרה, נתפסה המועצה כפתרון לבעיה. העובדה שבראשה עמד פקיר בכיר במשרד ראש הממשלה נתנה לגיטימציה להחלטותיה, שהשפיעו על הממשלה.

המועצה גיבשה מסמך שקרא לאמצעים רדיקליים ליציאה מהמשבר. ראש הממשלה סמך ידיו על המסמך למרות שנבחר על יסוד מצע הפוך ברווח, והורה לשר האוצר להכין תוכנית לכל משרדי הממשלה, על פי עקרונות המסמך. הצעד הבא היה השגת הסכמה פורמלית בין המעסיקים והעובדים המאוגדים (ציבוריים ופרטיים) על הקפאת השכר למשך שלוש שנים. בתמורה סוכם על הפחתות מס, הטבות סוציאליות ושיתוף נציגי העובדים במועצה הלאומית לכלכלה וחברה. ה'גזירות הכלכליות' לא 'נפלו' על השכבות החלשות - העסקים הקטנים נהנו מעליות מתונות ברווחים, משיפור האקלים המסחרי, מעלייה בהשקעות ומהשתתפות במועצה.

במצב החדש החלו להגיע לאירלנד השקעות, ונוצרו מקומות עבודה חדשים. כך עלו ההכנסות ממיסים שעזרו לשלם את החוב הלאומי, לצמצם המיסוי על האזרח הקטן ולהעלות את ההוצאה הממשלתית. נוצר מעגל משוב חיובי. המודל מיושם ברציפות מאז 1987, למרות

לצמצם מתחים, לעודד השקעות וליצור מקומות עבודה. תעסוקה מלאה התאפשרה באמצעות הוצאה ציבורית גרעונית, עידוד השקעות פרטיות וחלוקה מחדש של ההכנסות. שלושת המאפיינים המרכזיים של המודל השבדי הם: מערכת הסכמי שכר ריכוזית, מדיניות שכר סולידרית כתפישה שוויונית ויחזמה בשוק העבודה. שוק העבודה השוודי היה ריכוזי ביותר עוד מראשית המאה העשרים וכך גם ארגוני העובדים. כך היה גם המנגנון השוודי ריכוזי ביותר.

בשנות ה-80 וה-90 התקשה המנגנון השבדי לעמוד בלחצים כלכליים, חברתיים ופוליטיים חדשים. הקשיים הביאו להפיכתו למבוחר יותר. במהלך שנות ה-90 השבדים השקיעו מאמץ בשינוי המודל כדי שיאפשר הן תחרותיות בשוק העולמי והן תעסוקה מלאה וצדק חברתי. כיום עתידו של המודל לא ברור.

גם המודל ההולנדי מתבסס על הסכמה בין האיגודים, המעסיקים והממשלה, וגם מטרותיו הם צמיחה, תעסוקה מלאה והרחבת מדינת הרווחה. אלא שלהולנד היסטוריה כלכלית שונה משל הסקנדינבים.

בשנות השבעים גילו בהולנד גז טבעי בכמות גדולה. הגילוי הכניס כסף רב לקופת המדינה והקטין את תלות ההולנדים באנרגיה מיובאת. אבל, בעקיפין יציבותה של מדינת הרווחה נפגעה. הוצאות הממשלה גדלו, תוך הסתמכות על ההכנסות מהגז הטבעי. מדינת הרווחה בהולנד התבססה על סיוע ממשלתי ישיר ונדיב. למשל - אזרחים יכלו לבחור לא לעבוד אם השכר שהוצע לא התאים להם. במקביל עלו המשכורות וגדלה האבטלה. כך, אם ב-1973 עמד החוב הלאומי על 40% מהתוצר הלאומי, הנה תוך עשור הוא הגיע ל-58%.

בשנות השמונים נחתם הסכם חדש בין העובדים והמעסיקים, אך הוצאות הממשלה המשיכו להיות גבוהות וגם התוצר הלאומי לנפש ירד. בראשית שנות ה-90 נחתם הסכם חדש נוסף, ששילב הפחתת מיסים והגבלת שכר. מומחים צופים כי 'הנס ההולנדי' יתמודד בעתיד טוב יותר מהמודל השבדי.

ומה באירלנד?

כמו מדינות דומות אחרות, עברה גם כלכלת אירלנד לאחר מלחמת העולם השנייה שינויים מבניים דרמטיים. בשנות הששים נשען התייעוש במשק זה על השקעות חוץ אשר היוו גורם מרכזי ביצירת מקומות עבודה. בשנת 1973 הצטרפה אירלנד לשוק האירופאי, מה שהגביר את תלותה

הצעד הבא היה השגת הסכמה פורמלית בין המעסיקים והעובדים המאוגדים (ציבוריים ופרטיים) על הקפאת השכר למשך שלוש שנים. בתמורה סוכם על הפחתות מס, הטבות סוציאליות ושיתוף נציגי העובדים במועצה הלאומית לכלכלה וחברה.

המועצה נפגשת באופן שוטף, ובין השאר היא הקימה גוף מחקר המפרסם כל שלוש שנים דו"ח שמהווה בסיס להסכמים במשק האירי לשנים הבאות.



חילופי שלטון, ומרכיבו הבסיסיים מהווים חלק מהחוקה האירית. 'המועצה' נפגשת באופן שוטף, ובין השאר היא הקימה גוף מחקר המפרסם כל שלוש שנים דו"ח שמהווה בסיס להסכמים במשק האירי לשנים הבאות. תפקידה המרכזי של המועצה הוא לקבוע סדרי עדיפות, מטרות ויעדים על פי הנסיבות המשתנות. אז מה ההבדל בין אירלנד להולנד ולשבדיה? השימוש הרחב בקונסנזוס והמועצה ככלי מרכזי מאפשרים גמישות ויכולת תגובה לתנאים משתנים.

מאז תחילת יישומו של המודל ועד 2002, עברה אירלנד מגירעון לעודף תקציבי, חובה הלאומי קטן לשליש, האינפלציה ירדה לשליש, התמ"ג גדל פי שש, האבטלה ירדה לרבע משיעורה הקודם, ואחוז הנשים המועסקות עלה. גם מאזן ההגירה השלילי נפסק והאוכלוסייה גדלה משלושה מליון לארבעה מליון.

ביקורת משמאל

המודל האירי זכה לביקורת של סוציאלי-דמוקרטים, סוציאליסטים, קומוניסטים ואנשי אקדמיה איריים לא מעטים. טענתם העיקרית היא שמדובר בניצול עובדים במסווה של שותפות חברתית. כך למשל בעוד שבמרבית מדינות אירופה מס החברות עומד על בין 25% ל-35%, ירד מס זה באירלנד מ-50% ל-12.5%. באירלנד, אם כן, משקיעים יכולים להחזיר את השקעתם מהר הרבה יותר מעמיתיהם במדינות אירופה אחרות. לא פלא שחברות כמו מיקרוסופט, אינטל, IBM, ואורקל ניצלו את אירלנד הצמאה להשקעות חוץ, על מנת לחדור לשוק האירופי. כתוצאה מכך, אי השוויון בחלוקת העושר גדל. אם בין 1995 ל-2002 גדלה ההכנסה הלאומית ב-207%, הנה הכנסת המעסיקים גדלה ב-160% ואילו הכנסת העובדים רק ב-110%. חלקם של העובדים ברווחים (שכר, פנסיה וכיטוח לאומי) ירד מ-69% ל-50%. הכנסת העשירון העליון גבוהה פי 13 מהכנסת העשירון התחתון. לטענת השמאל באירלנד, רק העובדים שילמו את מחיר הצמיחה, שכן הנושא היחיד שהוגבל בפועל היה השכר. הפגיעה בעבודה המאורגנת באה לידי ביטוי גם בעובדה שיותר ויותר עובדים אינם מאוגדים. 16% מכוח העבודה מועסק במשרה חלקית, שלא מבחירה, ואחרים נדרשים לעבוד שעות ארוכות ללא תמורה הולמת. טענה נוספת קשורה ליחס הלא הולם בין העליה בפריון העבודה לבין תוספת השכר. כך, בין 1995 ל-2004 ירדה עלות העבודה ב-39%, זאת

בזמן שהתוצר לעובד עלה ב-142%. לכל אלה השפעה ישירה על כוח הקניה של העובדים. יוקר המחיה לא קפא על השמרים - הדיור התייקר פי שתיים ושלוש, המשכנתא התייקרה ב-46%. לפחות 150,000 עובדים לא יכולים להרשות לעצמם לקנות בית. העוני בקרב העובדים גדל בין 1994 ל-2003, מ-3% ל-10%, והעוני בקרב הקשישים עלה אותה תקופה מ-6% ל-36%.

טענה נוספת של השמאל היא שהצמיחה המהירה הרסה בעקיפין את רשות הרבים, זאת מכיוון שלא הופנו מספיק משאבים להשקעה בתשתיות, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית. כמו כן נפגע המגזר הציבורי מצמצום כוח אדם, שכר נמוך ומגמות הפרטה.

תם ולא נשלם

כך או אחרת, דומה שרוח הדברים של 'המועצה' - רוח שעוגנה בחוקה - מלמדת שהדרך לתיקון המודל האירי עוברת בשילוב ההכרחי בין מנהיגות עקבית, מסגרת חוקתית והתחשבות בכמה שיותר מרכיבים. המודלים השונים מבהירים: לא שוק חופשי הוא הפתרון וגם לא "שיקולים כלכליים טהורים". דומה שגם הסיפור האירי מוכיח את טענתו של שטינגליץ, לפיה השתלבות בגלובליזציה חייבת להיעשות באופן מושכל תוך מתן מרווח פעולה משמעותי לפוליטיקאים המקומיים.

· רשימת מקורות אפשר לקבל מהכותבת.

מאז תחילת יישומו של המודל ועד 2002, עברה אירלנד מגירעון לעודף תקציבי; חובה הלאומי קטן לשליש, האינפלציה ירדה לשליש, התמ"ג גדל פי שש, האבטלה לרבע משיעורה הקודם, ואחוז הנשים המועסקות עלה.