

לא רק צדק חלוקתי:

לקראת מדיניות השקעות ציבורית

הדיון אודות אי השוויון בישראל עוסק בעיקר בסוגיות חלוקתיות אך פתרון לטווח הארוך אפשרי רק עם שינוי מהותי במדיניות ההשקעות ובהעברת האחריות על מדיניות ההשקעות לידי הציבור

שלמה סבירסקי

סוגיות של שליטה והשקעה זוכות בדרך כלל לחשיפה פחותה מזו של סוגיות חלוקתיות. לא ברור למה. למעשה, סוגיות של ייצור, שליטה והשקעה קודמות, הגיונית, לסוגיות של חלוקה

כל עוד התקיימה האנושות רק מציד ולקט, סוגיית הצדק העיקרית שעשויה היתה להעסיק את האנושות אכן היתה חלוקתית: מי רשאי ללקט ואיפה? מי ביער הקרוב ומי ביער הרחוק? מי זכאי לקבל נתח מבשר החיה שניצודה? מי זכאי לקבל את הנתחים המשובחים ביותר? אבל מרגע המעבר לחקלאות ומאוחר יותר לייצור תעשייתי, גדלה חשיבותן של שאלות הנוגעות לייצור. אמנם, גם בתחום הייצור אפשר להעלות סוגיות חלוקתיות - למשל, מי מקבל את חלקת האדמה שליד הנחל, מי את זאת שבמדרון ההר? אבל תחום הייצור מעלה גם שאלות אחרות, שאלות של שליטה והשקעה: מי שולט בזרעים? במה נשקיע את כספי מכירת העודפים - בטיוב חלקות חדשות או בבניית פירמידות? מי שולט באמצעי הייצור התעשייתי?

עבור פעילים והוגים המבקשים שוויון וצדק חברתי, מושא הביקורת העיקרי הוא המשטר הקיים של חלוקת ההכנסות בחברה: למה המנהלים הבכירים מקבלים שכר כל כך גבוה? למה שכר המינימום נמוך כל כך? למה מקצצת הממשלה בקצבאות המוסד לביטוח לאומי? למה אין מס על עזבון? למה ההוצאה החברתית הממשלתית לנפש יורדת? סוגיות חלוקתיות תופסות את קידמת הבימה בכל תחום ותחום של הדיון הציבורי. אך בעוד שאין חולק על חשיבותם של נושאים חלוקתיים, ראוי לשים לב שהסוגיות החלוקתיות הן רק צד אחד של מטבע השוויון והצדק החברתי. הצד השני הוא צד הייצור. הסוגיות החלוקתיות מתעוררות מרגע שהייצור ייצר את המוצר, מרגע שהוא נמצא. אבל איך מגיעים לכך שהוא יהיה נמצא?



צילום: Anna Fox

היכן אנו עומדים כיום?

א. בישראל, ההשקעה בייצור חדש (מפעלים חדשים, מכונות, ציוד וכלי תחבורה חדשים, תשתיות - מה שקרוי "השקעה בנכסים קבועים") היא נמוכה יחסית לארצות ה-OECD. פירוש הדבר, בין השאר, שאין מייצרים כאן מקומות עבודה חדשים בכמות האפשרית וברמת שכר המאפשרת חיים בכבוד. כולם באים בטענות אל החרדים ואל הערבים על שרבים מהם אינם עובדים - אבל האמת היא שאם כולם ירצו להצטרף בבת אחת לשוק העבודה, לא יהיה במה להעסיק אותם.

למה ההשקעות נמוכות? סיבה אחת היא הפרטת האשראי בישראל, שבמשך שנים רבות נשלט בידי המדינה וההסתדרות. רוב האשראי מצוי כיום בשליטתם של בנקים וחברות ביטוח (המנהלות את החסכון הפנסיוני). סיבה שנייה - היוזמות גם היא הופרטה, אם יורשה לי לבטא זאת כך, עם התפרקותה מנכסיה של חברת העובדים ההסתדרותית ועם צמצום תפקודיה הכלכליים של המדינה. זאת במסגרת המדיניות המקורית הכלכלית הניאו-ליברלית הנוהגת לפחות מאז תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985 אשר ביקשה לצמצם את תפקודי המדינה ובמקביל "לפנות מקורות עבור המגזר העסקי". התוצאה היא שמרבית ההשקעות החדשות נעשות על ידי מספר קטן יחסית של קבוצות הון גדולות בעזרת מימון של מספר קטן של בנקים וחברות ביטוח. אין זה מפתיע שמדיניות ההשקעות אינה מוכתבת על ידי סדר עדיפויות כלל חברתי.

לאן הולך הכסף? חלק, למשל, הולך לחו"ל. בעשור האחרון, ההשקעות של ישראלים בחו"ל היו גדולות מן ההשקעות של זרים בישראל. חלק הולך למיזמי נדל"ן בחו"ל. חלק הולך ל"פיוור סיכונים" והבטחת תשואה לחסכון פנסיוני. חלק משמש לספקולציות פיננסיות ולא להשקעה בפעילות כלכלית ממשית.

ב. ההשקעות בתוך ישראל מופנות ברובן לענפים מעטים ולאזורי ארץ מצומצמים. הדוגמה הבולטת והמוכרת ביותר היא זו של ההשקעות בענף ההיי טק, שרובו ככולו ממוקם במרכז הארץ. "האקשן"

הכלכלי בישראל מצמצם במידה רבה <<<

אילו יכולנו
אנחנו,
"האזרחים"
הקטנים",
ליטול חלק
בעיצוב מדיניות
ההלוואות
של הבנק,
היינו יכולים
להשתמש
בכוחנו כדי
להנהיג מדיניות
השקעות
המבוססת על
קריטריונים של
שוויון וצדק
חברתי

השירותים באה מן ההיי טק. הודות לכך אפשר לשלם שם שכר יפה לעובדים. סיפור זה מעלה שאלות רבות שאינן חלוקתיות אלא השקעיות: מדוע ההשקעות הגדולות הופנו לתעשייה הביטחונית ולא לתעשיות אזרחיות כדוגמת אלה שהוקמו זמן לא רב קודם לכן בעיירות הפיתוח? מדוע הוקמו התעשיות הביטחוניות המתוחכמות במרכז הארץ ואילו התעשיות הביטחוניות המסורתיות (טקסטיל, מזון, מתכת) בצפון ובדרום? מדוע לא השקיעה המדינה בהשכלה גבוהה בפריפריה על מנת שגם שם ניתן יהיה להקים תעשיות מתוחכמות? שאלה זו רלוונטית על אחת כמה וכמה בשעה שבאזורי הפריפריה של ישראל, שאינם מושכים השקעות חדשות משמעותיות, רבים מן המפעלים עדיין מייצרים בשיטות לאו-טק מוצרים זולים ומשלמים שכר נמוך.

ובעיקר - מה עושים אל מול זינוק מעלה של מיעוט קטן אל מול דשדוש במקום של הרוב הגדול? התשובות הרגילות לקוחות ממחסן הטיעונים החלוקתיים: העלאת מסים לעשירונים הגבוהים ובעיקר למאון ולאלפיון העליון; העלאת שכר המינימום; מאבק בהעסקה באמצעות קבלנים; וכיו"ב. כל אלה צעדים ראויים - אך אין בהם כדי לתת מענה של קבע לטווח ארוך. מענה של קבע כולל מדיניות השקעות שונה, הן של משקיעים עסקיים והן של הממשלה, כך שניתן יהיה לשדרג את התשתית הכלכלית בגליל, בירושלים ובנגב: את השכלת העובדים והעובדות, את המיכון, את תהליך הייצור, את מגוון המוצרים, את מערכת השיווק. למשל, באמצעות היי טק יזימה של ענפי משק שבהם השימוש בחידושי ההיי טק הוא נמוך כיום. הצעד הראשון הנדרש הוא השקעה. כסף עם אורך נשימה, כסף שרואה רווחים בטווח הארוך. כסף שאינו מחפש מכה מהירה אלא שואף להקפיץ מדרגה. ובעיקר - השקעה שמודרכת על ידי שיקולים של שוויון וצדק חברתי ולא רק על ידי שיקולי רווח מהיר.

ד"ר שלמה סבירסקי הוא המנהל האקדמי במרכז אדוה /// דוא"ל:

advashlo@bezeqint.net



מי שולט בשוק האשראי? במה נשקיע את הרווחים - ברכישת מכונות חדשות, במחקר ופיתוח, ברכישת חברה מתחרה, בעסקאות פיננסיות? היכן נקים את המפעל החדש - בעיר הגדולה, שבה יש את כל השירותים, או בעיירת פיתוח, שבה יש כוח עבודה מובטל? מה צריכה להיות מדיניות ההשקעות של המדינה - שדרוג התעשיות המסורתיות ביישובי הפריפריה או קידום ההיי טק ביישובי המרכז? לאן להפנות את כספי החסכון הפנסיוני - להשקעה בחו"ל או בארץ? סוגיות של שליטה והשקעה זוכות בדרך כלל לחשיפה פחותה מזו של סוגיות חלוקתיות. לא ברור למה. למעשה, סוגיות של ייצור, שליטה והשקעה קודמות, הגיוניות, לסוגיות של חלוקה. הנה דוגמא: השכר הממוצע בהיי טק גבוה פי שניים ופי שלושה מהשכר הממוצע במשק. יתרה מזאת, מאות ישראלים נהנו על פני השנים מ"מכות" שעשו ב"אקזיטים". בעייה חלוקתית. אלא שהכול התחיל בהחלטה השקעיתית: ההחלטה של ממשלת ישראל, לאחר מלחמת ששת הימים, להרחיב מאוד את התעשייה הביטחונית באמצעות הקצאות תקציביות אדירות (וסיוע אמריקני רב). תעשייה זו היתה עתירת טכנולוגיה גבוהה; כאשר חלקים ממנה אוורחו, בעקבות המשבר בתעשיית הנשק העולמית שיצרה קריסת ברית המועצות, צצה כאילו יש מאין תעשיית היי טק אזרחית, ועמה המשכורות הגבוהות והאקזיטים השמנים. ישראל היא כיום אחת היצואניות הגדולות של נשק. וכמחצית מכלל הייצוא התעשייתי וייצוא

צילום: woodleywonderworks



בכוחנו כדי להנהיג מדיניות השקעות המבוססת על קריטריונים של שוויון וצדק חברתי: השקעות באזורים עם אבטלה גבוהה, במפעלים המשקיעים בשדרוג ההשכלה וההכשרה המקצועית של עובדיהם, במפעלים שבהם יש פער קטן בין שכר המנהלים ושכר העובדים מן השורה, במפעלים המקפידים על איכות הסביבה, במפעלים שאינם מנצלים כוח עבודה חלש בירדן, מצרים או סין. אבל המעורבות שלנו במדיניות ההשקעות של הבנק מתחילה ומסתיימת בפתיחת חשבון ובמפגש עם הכספומט השכונתי אחת לכמה ימים. כל השאר נשאר בידי בעלי השליטה בבנקים.

אפשרות אחת היא לפתוח בנק בבעלות ציבורית, שיתחרה בבנקים הפרטיים - למשל, בגובה העמלות - ויהיה קשוב לשיקולים ציבוריים בבואו לקבוע היכן ישקיע את כספיו. הציע את זה לפני מספר שנים לא פחות ולא יותר מאשר בכיר בבנק המרכזי של אנגליה, ווילם בויטר, אדם שאי אפשר "להאשימו" בנטיות "חברתיות" או סוציאליסטיות. בויטר אף הרחיק לכת והציע להפוך את כל המגזר הפיננסי לשירות ציבורי. מדוע? כי בימינו, בנקים מסחריים ממילא אינם יכולים להתקיים ללא ביטוח פקדונות מדינתי וללא בנקים מרכזיים המחלצים אותם מצרה במצבי חירום. אין ספק שמערכת בנקאות ציבורית תהיה פתוחה הרבה יותר לשיקולים החורגים מן האינטרסים

חתוך "הדאגה לכספי החוסכים" מעדיפות קרנות הפנסיה להשקיע בתאגידים גדולים במרכז הארץ וכך נדחים לשוליים השיקולים של פיתוח כלל מדינת ישראל

התשובה היא חיובית. ויש לכך גם לגיטימציה שקשה לערער עליה: רוב הכספים המשמשים להשקעה הם כספים שלנו, "האזרחים הקטנים": המשכורת שהופקדה בחשבון הבנק וכספי החסכון הפנסיוני שמנוהלים על ידי קופות פנסיה או גמל שבבעלות חברות ביטוח.

בישראל כמו גם בארצות נוספות הבנקים הם עדיין ספקי האשראי הגדולים במשק. זה הופך אותם לשחקנים ראשיים בכל הקשור להשקעות, לפיתוח, לייצור, לשליטה במשק. המשכורת של כל אחד מאיתנו היא אולי קטנה, אבל המשכורות של כולנו מסתכמות לכדי מאות מיליארדי שקלים. את המיליארדים האלה מעמידים הבנקים לרשות היוזמים הגדולים - למימון קידוח גז בים התיכון, להשקעה בסטארט-אפ היי-טק, לבניית שכונה חדשה באחת מערי ישראל, לבניית קניונים במזרח אירופה, לשידרוג בתי מלון בניו יורק או בלאס וגאס.

השקעות בשליטה ציבורית

אילו יכולנו אנחנו, "האזרחים הקטנים", ליטול חלק בעיצוב מדיניות ההלוואות של הבנק, היינו יכולים להשתמש

למרכז הארץ, כי לשם הולכות ההשקעות. לעומת זאת, הנגב והגליל וגם ירושלים מקבלים פחות השקעות. כלכלנים אוהבים לטעון שהחלטות על השקעה צריכות להיות בידי "השוק החופשי" ולא בידי גופים קולקטיביים כדוגמת המדינה או האיגודים המקצועיים. זה מבטיח, לטענתם, "הקצאה אופטימלית של מקורות". זוהי קביעה שמזמן אינה משכנעת. בוודאי לא אחרי הנפילה הפיננסית של 2008 שנבעה בין השאר מהשקעות ענק בסחורות דמה ובתעלולים פיננסיים. בישראל לא היו נפילות דומות, אמנם, אבל ההשקעות כאן הן אופטימליות רק במונח זה שהן הגיבו רווח רב לקבוצות ההון - אך לא בהכרח רווח לכלל ישראל. האם יש מקום לחשוב על אלטרנטיבה?

ציבורית וניהול ציבורי יכולים להבטיח הוא דיון ציבורי והתוויית מדיניות של שוויון, של השקעה בעיקר בישראל ובפיתוח של כל חלקי הארץ.

ישנם, כמובן, גם צעדי ביניים. אפשר, למשל, להדק את הפיקוח על מנהלי החסכון הפנסיוני ומנהלי הבנקים כך שיימנעו מלהשקיע באגרות חוב של תאגידים המשלמים שכר נמוך, או המעסיקים עובדי קבלן או חברות כוח אדם. בשנים האחרונות התפשטה לה אופנה של ביקורת הריכוזיות במשק - ההשתלטות של מספר קטן של קבוצות הון משפחתיות על חלק גדול מן האשראי ומן הפעילות הכלכלית. הריכוזיות היא אכן בעייתית, אבל מעבר מעשרים קבוצות הון לארבעים או לששים קבוצות הון אין בו כדי להבטיח מדיניות השקעות שונה. הבעיה היא שאין שום כוח שיאזן את נטייתן המובנת (אך לא מוצדקת) של משפחות הטייקונים לדאוג בראש ובראשונה לקדם את עסקי החברות שבבעלותן. אין שום כוח מאזן שידאג לפיתוח כלכלי וחברתי של החברה הישראלית בכללותה.

ההסתדרות, שבעבר הייתה השחקן הראשי בתחום החסכון הפנסיוני, יצאה מן המשחק ב-2003 ובינתיים אינה עושה קולות של שיבה. "כוח לעובדים" הוא עדיין ארגון קטן. איגודים מקצועיים חייבים להיות גוף פעיל ביותר בזירת מדיניות ההשקעות.

הציפייה הרווחת היא שהמדינה תשמש ככוח מאזן, בזירה שבה יש כיום רק שני שחקנים - הטייקונים והמדינה. למרבה הצער, מזה מספר עשורים הממשלות דווקא מחזקות את משפחות ההון ומעניקות להן את הבכורה בכל הנוגע להשקעות באמונה עיוורת שהן תחוללנה עוד ועוד צמיחה. השקעה בפריפריה? השקעה בשדרוג התעשייה המסורתית שם? השקעה בשדרוג מקצועי של עובדים? תנו לשוק החופשי לנהל את מדיניות ההשקעות, כי הוא "יודע להקצות מקורות בצורה האופטימלית".

מדובר בלא פחות ולא יותר מאשר קביעת יעדי השימוש במשאבים הקולקטיביים של ישראל. זהו נושא ראוי מאין כמותו

למאבק ציבורי. ///

שליטה ציבורית על כספי הפנסיה יכולה לכל הפחות לפתוח פתח של תקווה למדי- ניות השקעות המכוונת פחות לאינטרסים הפרטיים של הטייקונים ויותר לאינטרס הקולקטיבי של החברה הישראלית

כך מגיעים כספי הפנסיה שלנו לתאגידים ישראלים ולתאגידים זרים, להשקעות בישראל ולהשקעות בחו"ל. בשנת 2011, כרבע מן החסכון הפנסיוני בישראל - כ-150 מיליארד ש"ח - הושקע מעבר לים. בארץ, הכסף הגדול הולך, כפי שראינו, למרכז הארץ. לחברות הביטוח יש אליבי מצויין: מה שמדריך אותן הוא "הדאגה לכספי החוסכים" ועל כן הן מעדיפות השקעות "בטוחות" - זאת אומרת, תאגידים גדולים ומבוססים, שרובם ממוקמים במרכז הארץ. השיקולים של פיתוח כלל מדינת ישראל; של השקעה במפעלים המשלמים שכר הגון; של השקעה במפעלים שיש להם מדיניות העסקה שוויונית או של שידרוג תעסוקתי או השכלתי של העובדים - אלה נדחקים לשוליים.

אז זה אפשר לעשות?

הפתרון המובהק ביותר הוא להחזיר את השליטה בכספי החסכון הפנסיוני לידי הציבור. למשל, לגוף שבו יהיו שותפים העובדים, המדינה, ארגונים חברתיים - וגם, כמובן, המעסיקים (שמפרישים את רוב הכספים לקופות הפנסיה). שליטה ציבורית על כספים אלה, המהווים כיום חלק גדול מן האשראי העסקי במשק, יכולה לכל הפחות לפתוח פתח של תקווה למדיניות השקעות המכוונת פחות לאינטרסים הפרטיים של טייקון זה או אחר ויותר לאינטרס הקולקטיבי של החברה הישראלית. טייקונים הפונים לבקש אשראי יצטרכו להתחייב למדיניות השקעה, העסקה ושכר שתיטיב עם החברה הישראלית. יזמים שאינם טייקונים יוכלו לקבל אשראי בתנאים נוחים מאלה המוצעים להם כיום על ידי בנקים וחברות ביטוח שבבעלות טייקונים.

בעלות ציבורית וניהול ציבורי אין בה, כמובן, כדי להבטיח כנגד ניהול כושל או כנגד שחיתות. אבל גם בעלות פרטית אין בה כדי להבטיח זאת. מה שבעלות

הצרים של בעלי השליטה הפרטיים של הבנקים הקיימים. מעניין לציין כי יש כיום הצעת חוק להפוך את בנק הדואר בישראל לבנק "עממי". בינתיים, משרד האוצר אינו מאפשר לקדם את הנושא. ההצעה אינה מרחיקה לכת עד כדי הפיכת בנק הדואר לבנק הפעיל בתחום ההשקעות, אבל לפחות זו התחלה.

התמונה דומה גם בתחום החסכון הפנסיוני. עד לפני זמן לא רב רוב הכסף הזה היה בשליטת ההסתדרות. ההסתדרות אמנם מעולם לא היתה גוף ייצוגי של ממש, שבו עובדים מן השורה החוסכים לפנסיה יכלו להיכנס לישיבה של ועדת ההשקעות של קופת הפנסיה ולהשמיע את קולם. אך בכל זאת, ההסתדרות היא מוסד המייצג עובדים וכאשר כספי הפנסיה היו בשליטתה, היא איפשרה למדינה להשתמש בחלק מהם לצורכי פיתוח של ישראל ואילו את החלק הנוסף היא השקיעה במפעליה היא. במסגרת זאת השתדלה ההסתדרות להשקיע בכל רחבי הארץ; ולא רק זה, במפעלים הסתדרתיים רבים דאגו לשלם שכר פחות או יותר שוויוני.

ב-2003 הלאים שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, את רוב קופות הפנסיה ההסתדרותיות, העביר את הקרנות הקרויות "ותיקות" לניהול של משרד האוצר ואילו את הקרנות הקרויות "חדשות" (שבהן מופקדים חסכונות כל העובדים החדשים המצטרפים לשוק העבודה מאז 1995) מכר לחברות ביטוח. ומה עושות חברות הביטוח עם הכספים שאנו חוסכים לעת פרישה מעבודה? ובכן, תחת הכותרת של "משקיעים מוסדיים" הן עושות בדיוק את מה שעושים הבנקים עם כספינו: הן מלוות אותו, וליתר דיוק, משקיעות אותו. במה? במי? ובכן, סכומים גבוהים יחסית מושקעים עדיין באג"ח ממשלתיות, בתמורה לתשואה מובטחת, אבל סכומים גדלים והולכים מושקעים באג"ח של תאגידים, תמורת תשואה פחות מובטחת. כיום, החסכון הפנסיוני מממן כ-30% מן האשראי למגזר העסקי.

