

ביקורת על האסטרטגיה של האוצר הגורסת הקטנת חלקה של הממשלה במשק

צבי זוסמן

ג. צמיחה מהירה יותר היא הכלי היעיל ביותר לצמצום פערים ועוני – היא תיצור יותר מקומות עבודה, ולמעגל העבודה ייכנסו יותר מפרנסים פוטנציאליים, שמשפחותיהם שהו מתחת לקו העוני בהיעדר הכנסה כלכלית. הקטנת הקצבאות למשפחות שבהן יש מפרנסים בגילאי עבודה, שבחרו בחיי בטלה כדי לחיות על חשבון קצבאות, תחייב אותם לצאת לעבודה ולהגדיל בכך את שיעור ההשתתפות של עובדים פחות מיומנים בכוח העבודה.

ד. הקטנה וקיצוץ בקצבאות הילדים – שמימנו חיי בטלה של משפחות מרובות ילדים, עודדו ריבוי ילדים במשפחה ודרדורו את המשפחות לעוני – יתרמו להגדלת היצע העבודה. כל סכום שייחסך מתשלומי הרווחה יאפשר קיצוץ גדול יותר בתקציב, ולכן גם הפחתת מסים גדולה יותר, תוך עידוד נוסף של הצמיחה מבלי לפגוע ביציבות הפיננסית של המשק.

ההנחות העומדות מאחורי אסטרטגיה זו אומצו ללא בחינה יסודית, על אף שפגעו מיידית ברווחתם של חלקים גדולים בציבור. הן הפכו למרכיב העיקרי של מדיניות הממשלה לשנים הבאות, מבלי שהתבססו על מחקר יסודי, ומה שחמור יותר: תוך התעלמות גמורה מעובדות לגבי המשק הישראלי, שאינן תומכות בה. כך הופעלה מדיניות שלא רק שאינה מתבססת על מחקר, אלא מתעלמת ממחקרים המזימים את הנחותיה.

רבע הנחות בסיסיות עמדו מאחורי האסטרטגיה (של האוצר), שחתרה להקטנת חלקה של הממשלה במשק וביצעה הפחתות במסים, החל משנת 2003: א. הממשלה הנה "נטל" על הציבור בכלל, ועל המגזר העסקי, בפרט, כפי שהדבר הומחש במשל של שר האוצר נתניהו על האיש הרזה – המגזר העסקי, הנושא על גבו איש שמן – המגזר הציבורי. מגזר ציבורי גדול, ובעיקר מערכת רווחה גדולה, גורמים לנזקים כלכליים רבים, בעוד שהתועלת לציבור מפעולות ממשלה גדולה הנה קטנה, אם לא מבוטלת. ב. הגבלת הגידול בהוצאה הציבורית היא **מנוע צמיחה** חשוב. קיצוץ בהוצאות, והפחתת המסים המתאפשרת בעקבותיו, יגבירו את צמיחת המשק. מצד אחד, קיצוץ בהוצאות ישחרר גורמי ייצור למגזר העסקי, שיפעיל אותם ביתר יעילות ולכן יאפשר צמיחה מהירה יותר. מצד שני, מיסוי ברמה נמוכה יותר יביא להגדלת תשומת העבודה, בעיקר של בעלי הון אנושי וכישורים גבוהים אחרים, שיתומצו על ידי מסים נמוכים יותר על הכנסותיהם מעבודה. כמו כן, הפחתת המס על חברות תגדיל את רווחיות ההשקעות ותביא להגדלתן.

פרק 3 (מקוצר) מתוך מאמרו של פרופ' צבי זוסמן ז"ל (1930-2006), 'חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר לנוכח הצורך להגדיל את ההוצאה לביטחון', שפורסם בשנתון 2006 של מרכז טאוב.

א. הממשלה אינה "נטל" אלא מייצרת מוצרים ציבוריים חשובים

הביקורת העיקרית על אסטרטגיית הממשלה הקטנה מתמקדת בהגדרתה את הממשלה כ"נטל" על המגזר העסקי, תוך התעלמות מ"תפוקות" חשובות ביותר שהיא מייצרת:

"תפוקה" ראשונה בחשיבותה נמדדת בתרומתה לצמצום אי-השוויון והעוני בחברה. הפערים בהכנסות והעוני, במיוחד בקרב ילדים, הנמדד על פי ההכנסות הכלכליות של המשפחות, מציבים את ישראל במקום בולט מאוד בקרב המדינות המפותחות.^(*) תקציב המדינה, באמצעות המיסוי הישיר המוטל יותר על העשירונים הגבוהים, והקצבאות ושירותי החינוך והבריאות, המוענקים במיוחד לעשירונים הנמוכים, הנם מכשיר רב עוצמה לצמצום אי-שוויון ועוני. בשנים האחרונות, הקיצוצים בהוצאה החברתית הקטינו את השפעתו החיובית של התקציב על אי-השוויון והעוני, וחשוב להפוך מגמה זו מהר ככל האפשר. מדיניות תקיפה לצמצום העוני ואי-השוויון לא רק נדרשת על ידי הציבור הרחב, אלא גם תורמת, בטווח ארוך יותר, להגדלת קצב הצמיחה.

התקציב מממן שירותי חינוך ובריאות חיוניים, שהציבור אינו צורך בהיקף מספיק מהכנסתו הפרטית. יש לכך כמה סיבות: ראשית, אין בכוחן של השכבות החלשות להקצות מספיק משאבים לרכישה פרטית של שירותים אלה; שנית, להוצאה של משק בית על חינוך ובריאות יש השפעות חיוביות על כלל הציבור, ומשק הבית היחיד אינו מביא זאת בחשבון בהקצאת המשאבים שלו. שלישית, חלק מהוצאות הציבור על חינוך ובריאות מניבות פירות בטווח הארוך. הפרט אינו נותן את המשקל הראוי לתועלת שתצמח לו בעתיד הרחוק מהוצאות בהווה על חינוך ובריאות. אכן, בעשור שבין 1995 ל-2005, לא גדלה כלל ההוצאה הציבורית לנפש על חינוך, במונחים ריאליים, וההוצאה הציבורית לבריאות, בממוצע לנפש, גדלה בשיעור מזערי של אחוז אחד. באותה תקופה גדלה הצריכה הפרטית לנפש – להוציא צריכה פרטית של שירותי חינוך ובריאות – בשיעור של 15 אחוז במונחים ריאליים. בשנים האחרונות, הוחרפה מגמה זאת, ובשנים 2002 עד 2005 ירד המימון הציבורי של שירותי חינוך ובריאות בשיעור של 5 אחוזים במונחים ריאליים.

ב. המגזר הציבורי, בגודלו היום, אינו פוגע באופן משמעותי בצמיחה

קיימים ממצאים רבים המצביעים על כך שמגזר ציבורי, כל עוד אינו חורג בגודלו מהמקובל במדינות מפותחות רבות, אינו

^(*) המוסד לביטוח לאומי, 2005, 2006.

פוגע באופן משמעותי בצמיחת המגזר העסקי. הדבר אמור, קודם כל, לגבי מימון ציבורי של שירותי חינוך ובריאות, שהם למעשה השקעה בהון האנושי של כוח העבודה הפוטנציאלי, שתרומתה החיובית אינה מתגלה במחקרים הבודקים את השפעת הוצאות הממשלה בטווח הקצר, אך היא בולטת בהשפעתה החיובית, בטווח ארוך יותר. הדבר נכון גם לגבי הוצאות מערכת הרווחה. חשוב לזכור בהקשר זה, שהוצאות הממשלה מקטינות פערים ועוני, וחברה יציבה יוצרת אקלים השקעות חיובי יותר. גם ההשפעות השליליות של המסים על צמיחת המגזר העסקי אינן קיצוניות, בייחוד כאשר מדובר במס הכנסה על יחידים ובמע"מ.

אכן, מדינות שונות קובעות את ההוצאה הציבורית ושיעורי המיסוי ברמות שונות בהתאם לעדיפויות החברתיות. הן שיעורי המסים והן רמת ההוצאה הציבורית בישראל אינם חורגים מאלה של מדינות מערב אירופה המפותחות, הדומות יותר בגודלן לישראל. בהקשר זה כדאי לשים לב לממצאים של שני מחקרים חשובים: מחקר אחד פורסם לאחרונה, והוא מצביע על ההשפעה על הצמיחה לטווח ארוך, השפעה זניחה בלבד, של ההפחתה הגדולה בשיעורי מס הכנסה, שבוצעה בארצות-הברית ב-1986. החוקרים מראים, כי בעוד שהפחתת המס הגדילה את אי-השוויון באופן משמעותי (מדד ג'יני לאי-שוויון עלה בין 20 ל-24 אחוז), הפסד הצמיחה השנתית היה בשיעור שבין 0.12 ל-0.34 אחוזים. תוצאה זו, לדעת החוקרים, קשה לגלות במבחנים סטטיסטיים והיא מטילה ספק ביכולתן של הפחתות מסים לשנות באופן משמעותי את סיכויי הצמיחה של המשק האמריקאי בטווח הארוך. מחקר חדש נוסף מראה שגובה תשלומי העברה, שהוצג על ידי האוצר כמזיק ביותר, אינו משפיע באופן שלילי על צמיחת המשק, במדינה מפותחת ממוצעת.

בהקשר זה, חוקרי בנק ישראל מצביעים אף הם על כך, ש"נטל המס בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות אלה... [מבחר מדינות מפותחות]. ההתקדמות בתהליך [הפחתת נטל המס] תביא אותו לרמה נמוכה יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות. זאת, בפרט לנוכח בלימת תהליך של הפחתת שיעורי המס במרבית מהמדינות המפותחות והכוונה אף להעלות אותם באחדות ממדינות אירופה" (דו"ח בנק ישראל, מרס 2006).

גם מחקר נוסף מראה שיש השפעה שלילית מסוימת של גובה המסים על שיעור הצמיחה, אך ההשפעה החיובית של הגדלת הוצאות הממשלה על הצמיחה בטווח ארוך גדולה יותר. לבסוף, במחקר חדש על מרכיביה של מדיניות מאקרו-כלכלית איכותית, התורמת לצמיחה מהירה יותר, נמצא שלא דווקא גודל הממשלה, אלא אחוז הגירעון התקציבי בתוצר, הוא המשתנה המשפיע באופן שלילי על הצמיחה (יחד עם שיעור

שהשכבות החלשות לא רק שלא נהנו ממנה, אלא שהן ההכנסה הריאלית והן רמת הצריכה שלהן ירדו באופן מוחלט. המדד המקיף ביותר לבחינת שינויים בפערי הכנסות – מדד ג'יני – מצביע על עלייה בשיעור של 5 אחוזים בפערי ההכנסה נטו לנפש (תקנית) של משקי בית, בשנים 2003–2005, ומעמיד את ישראל בצמרת מדינות המערב בעלות הפערים הגבוהים. גידול זה בפערים התרחש תוך כדי ירידה בהכנסה נטו לנפש של אחוז אחד בעשירון התחתון, הכולל כ-200 אלף נפש, בה בשעה שההכנסה נטו לנפש בעשירון העליון (הכולל אותו מספר משפחות), עלתה בשיעור יוצא דופן של 15 אחוז! תמונה דומה מתקבלת גם מהשינויים בצריכה לנפש, שירדה באותה תקופה בשיעור של 3.5 אחוזים בעשירון התחתון, לעומת עלייה בצריכה לנפש של 6.5 אחוזים בעשירון העליון. הגידול בפערים, והירידה בהכנסה ובצריכה לנפש בעשירון התחתון מקורם הן בירידת השכר הריאלי של עובדים בלתי מקצועיים ובלתי מיומנים, תוך כדי תהליך הצמיחה, והן במדיניות תקציבית שקיצצה את הקצבאות, בעוד שהמסים המוטלים על בעלי היכולת הופחתו. הוכחה לכך שעובדים חלשים לא נהנו מהצמיחה אפשר לראות בירידת שכרם הריאלי של גברים בלתי מקצועיים בשיעור של 2.5 אחוזים, בשנים 2003–2005, כנגד עלייה של 7.1 אחוזים בשכרם של עובדים במשלחי יד אקדמיים, באותה תקופה.

ד. לא מערכת הרווחה יצרה את העוני, השכיח בעיקר במשפחות עובדות

מאחורי הקיצוץ החריף בקצבאות עמדה התפיסה ששיעורי העוני הגבוהים בישראל הנם תוצאה של מערכת רווחה מופרזת בגודלה, המחלקת קצבאות נדיב ות מידי, וגורמת בכך לעוני הרב. כך הוצגה בעיית העוני בישראל כבעיה של מפרנסים פוטנציאליים, המעדיפים לחיות על קצבאות במקום לעבוד, ורק כניסתם לשוק העבודה מסוגלת להוציא אותם מעוניים. תפיסה זו התעלמה לחלוטין מממצאים העולים ממחקרים רבים, שהצביעו על מציאות שונה לחלוטין: מערכת הרווחה בישראל אינה מופרזת בגודלה כלל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, וגם היקף הקצבאות למשפחות, שיש בהן מבוגרים בגילאי עבודה, כאחוז מהתוצר, אינו חריג בהשוואה למדינות אלה. יתר על כן, כנגד הצמצום במערכת הרווחה הישראלית, בשנים האחרונות, יש עלייה בהיקף החלוקה מחדש של ההכנסות במדינות מפותחות רבות. במחקר שבדק את השינויים בחלוקה מחדש בשלוש עשרה מדינות כאלה, נמצא שבאחת-עשרה מתוכן הייתה עלייה במידת החלוקה מחדש.

האינפלציה והתערבות אדמיניסטרטיבית בשוק מטבע החוץ). מדיניות מאקררו-כלכלית נכונה ושמירה על יציבות פיננסית הנם כלים חשובים בידי הממשלה להשפיע באופן חיובי על קצב הצמיחה של המשק. אולם מדיניות כזו אינה חייבת להיות מושתתת על הקטנת המגזר הציבורי והפחתות המסים מתחת לרמתם היום.

הצבת הקטנת הממשלה כיעד אסטרטגי מרכזי של המדיניות הכלכלית הנה, כנראה, השתקפות רחבה יותר של חוסר יכולת, או חוסר רצון, לשלב הערכות מקצועיות בתהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני. חוקרים רבים בתחום החברתי, חשים בכך שהמדיניות הכלכלית אינה נשענת, במידה מספקת, על מחקרים עדכניים וממצאים אמפיריים, כפי שמציין פרופ' ג'וני גל: "השינויים התכופים במדיניות החברתית, בשנים האחרונות, התאפיינו פחות בהישענות על ממצאים אמפיריים ועל מסקנות שהוסקו באופן שיטתי והתבססו על מחקרים, אלא נשענו יותר על מניעים אידאולוגיים, פוליטיים ותקציביים" (גל, ביטחון סוציאלי, עמ' 66).

ג. צמיחה אינה מצמצמת פערים ועוני

רמת רווחה של חברה נקבעת לא רק על ידי התוצר הממוצע לנפש, אלא גם על ידי חלוקת התוצר בין המשפחות במשק וגודל הפער הקיים בין מעוטי יכולת לבין משפחות מבוססות ובעלי הכנסות גבוהות. כמו כן, רמת הרווחה החברתית תיקבע גם על ידי היקף האוכלוסייה החיה מתחת למה שמקובל כקו העוני. לכן, מבלי להתעלם מחשיבות הצמיחה כשלעצמה, הרי שגם אם למדיניות צמצום פערים ועוני יהיה מחיר מסוים במונחים של קצב הצמיחה הממוצע של המגזר העסקי, אין לפסול אותה מראש. אין צורך להדגיש, שמקיום שכבות נרחבות של בעלי הכנסות נמוכות נפגעת ישירות רווחתן. אולם, חשוב להדגיש שגם רווחתם של בעלי הכנסות גבוהות יותר נפגעת מקיום פערים ועוני מופרזים, והם מוכנים לתמוך במדיניות לצמצום פערים ועוני הנראים להם גדולים מידי. לבסוף, מחקרים רבים מראים שלפערים גדולים ולעוני רב יש עלות כלכלית, גם בגלל השפעתם השלילית על השקעות, על פרוץ ועל צמיחה, וגם בגלל השפעתם על הגדלת ההוצאה הציבורית בתחום הבריאות, שמירה על חוק וסדר ועל המלחמה בפשע. עם זאת, הטענה שצמיחה כשלעצמה תצמצם פערים ועוני, ולכן היא מהווה תחליף עדיף על מערכת רווחה גדולה, אין לה ביסוס מחקרי כלל. בהקשר זה, מאלפים נתונים על השפעת הצמיחה של השנתיים האחרונות, 2003–2005, בשיעור של 6 אחוזים לנפש. הנתונים מראים שצמיחה מחודשת זו נהנו רק השכבות החזקות, בעוד

השוואה של השפעת גודל מערכת הרווחה על עוני ופערים במדינות מפותחות מראה בבירור, שמערכת רווחה גדולה יותר מקטינה עוני ומצמצמת פערים כלכליים. עיקר העוני בישראל הוא במשפחות עובדות בשכר נמוך. בשנת 2004-2005, כמחצית מכלל הנפשות העניות חיו במשפחות שבהן יש מפרנס עובד, הן על פי ההכנסה הכלכלית של המשפחות והן על פי ההכנסה נטו שלהן אחרי מסים ותשלומי העברה. על כל 100 משפחות עניות, על פי הכנסה כלכלית, שבהן המבוגרים לא עבדו, היו 133 משפחות עניות עובדות; על כל 100 נפשות עניות במשפחות שבהן לא עבדו, היו 163 נפשות עניות במשפחות עובדות. יתר על כן, בשנים 2002 עד 2004-2005, היה גידול של 153 אלף נפשות במשפחות עניות על פי הכנסתן הכלכלית, לעומת ירידה של 20 אלף נפשות עניות בכל יתר המשפחות – קשישות ושאינן עובדות. הטיפול במשפחות עניות עובדות, שבהן גם מרוכזים רוב הילדים העניים, הוא בעל עדיפות גבוהה יותר. הגדלת תקציבי

הרווחה כדי לממן הנהגת מס הכנסה שלילי – סבסוד עובדים בשכר נמוך, הורים לילדים – שהונהג בהצלחה במספר מדינות מערביות, היא היום בעלת עדיפות גבוהה ביותר. בניגוד לרטוריקה המושמעת, לעתים קרובות, הקטנת אי-השוויון בהכנסה הכלכלית של משפחות בגילאי עבודה על ידי תשלומי העברה ומסים (כאשר אי-השוויון נמדד על ידי מדד ג'יני) גברה במדינות מפותחות רבות, בשנות השמונים והתשעים (עשר מתוך אחד-עשר שנבדקו). זאת, בתגובה לגידול באי-השוויון הכלכלי במדינות אלה, כאשר בדרך כלל במדינות שבהן אי-השוויון הכלכלי גדל יותר, גם החלוקה מחדש של ההכנסות על ידי המדינה גדלה. ■

[הערה: המחקר הוכן במרכז טאוב על ידי פרופ' צבי זוסמן בקיץ 2006, ונוסחו העיקרי נכתב על ידיו לפני שחלה. מחלתו לא מנעה ממנו להוסיף ולשפץ את הטיוטה, והוא השלים את הגרסה הסופית בבית החולים, בימי חייו האחרונים]

יצאו לאור לאחרונה:

התנועה הקיבוצית – מידע ומספרים 2007 (מהדורה אינטרנטית) מאת: אברהם פוין

כרעה ברוח – עיונים בתרבות הקיבוץ והתרבות הישראלית מאת: מוקי צור (בשיתוף: יד טבנקין, יד יערי, המרכז למורשת בן גוריון, המכון לחקר הקיבוץ באוניברסיטת חיפה)

שלהבת ירוקה – חנה מיזל מפעל חיים מאת: אסתר כרמל-חכים

יצא לאור בשבועות הקרובים:

יחד או לחוד – הקיבוץ והשכונה הקהילתית מאת: מירה גלס

הקבוצות השיתופיות בישראל מאת: יובל דרור

מחנה משותף? – קואופרציה בהתיישבות החקלאית בעולם היהודי 1880-1941 מאת: יונתן דקל-חן



יד

טבנקין

הוצאה לאור

יד טבנקין

דואר רמת אפעל

52960

טל': 03-5344458

פקס: 03-5346376