



דבר המנהל

חבר הנאמנים של מרכז טאוב עבר באחרונה מספר שינויים. לאחר חמש שנים בהן ליוותה את המרכז בתהליכים משמעותיים של התחדשות וצמיחה, קארן וולף וכסלר סיימה את תקופת כהונתה כיושבת ראש חבר הנאמנים. כמנהל מרכז טאוב במשך קצת יותר ממחצית התקופה, לא יכולתי לאחל לעצמי שותפה – וחברה – תומכת יותר מקארן. היא סיפקה את המנהיגות, המחויבות והמסירות שסייעו לחיבור בין ותיקי חבר הנאמנים והחברים שהצטרפו בשנים האחרונות.

יושב הראש החדש של חבר הנאמנים של מרכז טאוב הוא גרג רוסהנדלר, מהתומכים העיקריים של המרכז ומי שנתן זה מכבר את חסותו לחדשון זה. גרג, המתגורר באוסטרליה, מייצג כיוון חדש בחבר הנאמנים – הצטרפותם של חברים מחוץ לארצות-הברית. גרג הוא תומך נלהב בישראל ובמרכז טאוב, וזכות גדולה היא לנו שהסכים לתרום מכישוריו, מחזונו ומגישתו החיובית והישירה בכדי למנף את המרכז לרמה גבוהה עוד יותר.

כביטוי לכיוון החדש של חבר הנאמנים, אני מקדם בברכה שני חברים ישראלים שהצטרפו לאחרונה לחבר הנאמנים של המרכז, עפרה שטראוס ובני לנדא. ביחד עם דב לאוטמן, שהצטרף לחבר הנאמנים בשנה שעברה, הם משקפים את מאמצי המרכז לרתום ישראלים בולטים ומשפיעים לתמיכה בעבודתנו ולהבאתה בפני קובעי מדיניות מובילים בארץ. אנו מצפים לחזק ולפתח הלאה את הכיוון הזה בעתיד.

בתחילת החודש יצא לאור דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010 של מרכז טאוב. כמו הדו"ח בשנה שעברה – שעל ממצאיו נכתבו מאות מאמרים במהלך השנה שחלפה – דו"ח זה מציג תמונת-על מקצועית, בשפה נגישה לכל, של התוואים החברתיים והכלכליים עליהם נמצאת ישראל, מראה לאן פני המדינה ומציע המלצות למדיניות. את הדו"ח ניתן להוריד מאתר המרכז.

פרופ' דן בן-דוד
מנהל המרכז

במהדורה זו

משמעת תקציבית לצד עיוותים בהקצאת המשאבים מתבטאים בקיץ של מחאות (עמ' 6)

ההצלחה יוצאת הדופן של ישראל בבלימת הגידול בהוצאות לוותה בסדר יום ציבורי מעוות לטובת קבוצות אינטרסים בעלות השפעה פוליטית. בקיץ 2011 גלש הכעס למחאות ציבוריות, המתבטאות בהפגנות, בעיצומים ובשביתות.

(עמ' 2)

חיים על זמן שאול

מצבו המאקרו-כלכלי הנוכחי של המשק הישראלי טוב יחסית למדינות אחרות במערב – אך הטווח הארוך נראה הרבה פחות מבטיח.

טבחים רבים מדי מקדיחים את תבשיל המס בישראל (עמ' 4)

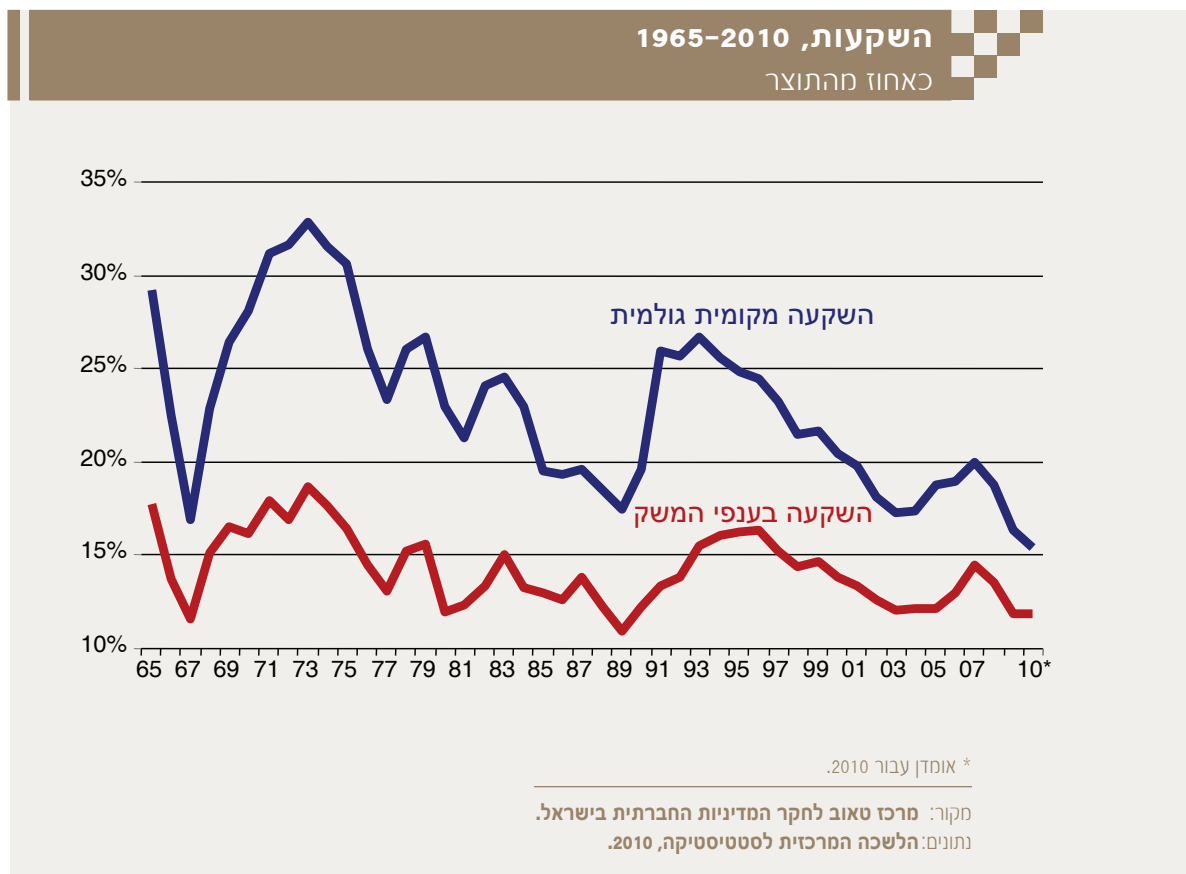
הרפורמה במנהל המיסים במשרד האוצר הותירה ריק תכנוני.

חיים על זמן שאול

מצבו המאקרו-כלכלי הנוכחי של המשק הישראלי טוב יחסית למדינות אחרות במערב – אך הטווח הארוך נראה הרבה פחות מבטיח.

לצד הסיפוק יש גם מקום לדאגה. לעומת אותם אינדיקטורים, המודדים ביצועים כלכליים שוטפים, מדדים המנבאים ביצועים עתידיים מספקים תמונה בעייתית למדי. העתיד הכלכלי של ישראל מותנה בהשקעה בתשתיות הפיזיות והאנושיות שלה. במקרה הראשון, מדובר בטיפול הון פיזי, כגון מיכון, בניינים ותשתיות ציבוריות. הגדלת ההון האנושי מחייבת טיפוח מיומנויות שונות והרגלי עבודה כלליים לצד רמה גבוהה של הכשרה והתמחות, כנדרש למשק גלובלי מתקדם במאה העשרים ואחת. הנתונים מעידים על כך, שישראל מדשדשת מאחור בשני אפיקי השקעה אלו.

האינדיקטורים המאקרו-כלכליים של ישראל בשנים האחרונות טובים למדי יחסית למדינות המערב: צמיחה מעל הממוצע, אבטלה נמוכה מהממוצע, עודף מסחרי, אינפלציה מתונה וחוב ציבורי מצטמצם (כאחוז מתמ"ג). המשק הישראלי צלח את המשבר הכלכלי העולמי של 2007-2009 טוב יותר מרוב המשקים המפותחים, כאשר המיתון בישראל היה קצר יותר ועמוק פחות לעומת ארה"ב ורוב מדינות מערב אירופה. פרופסור ערן ישיב, ראש תכנית מדיניות הכלכלה של מרכז טאוב, סוקר את ההתפתחויות הללו בפרק המאקרו בדו"ח מצב המדינה 2010 של מרכז טאוב, שהתפרסם החודש.

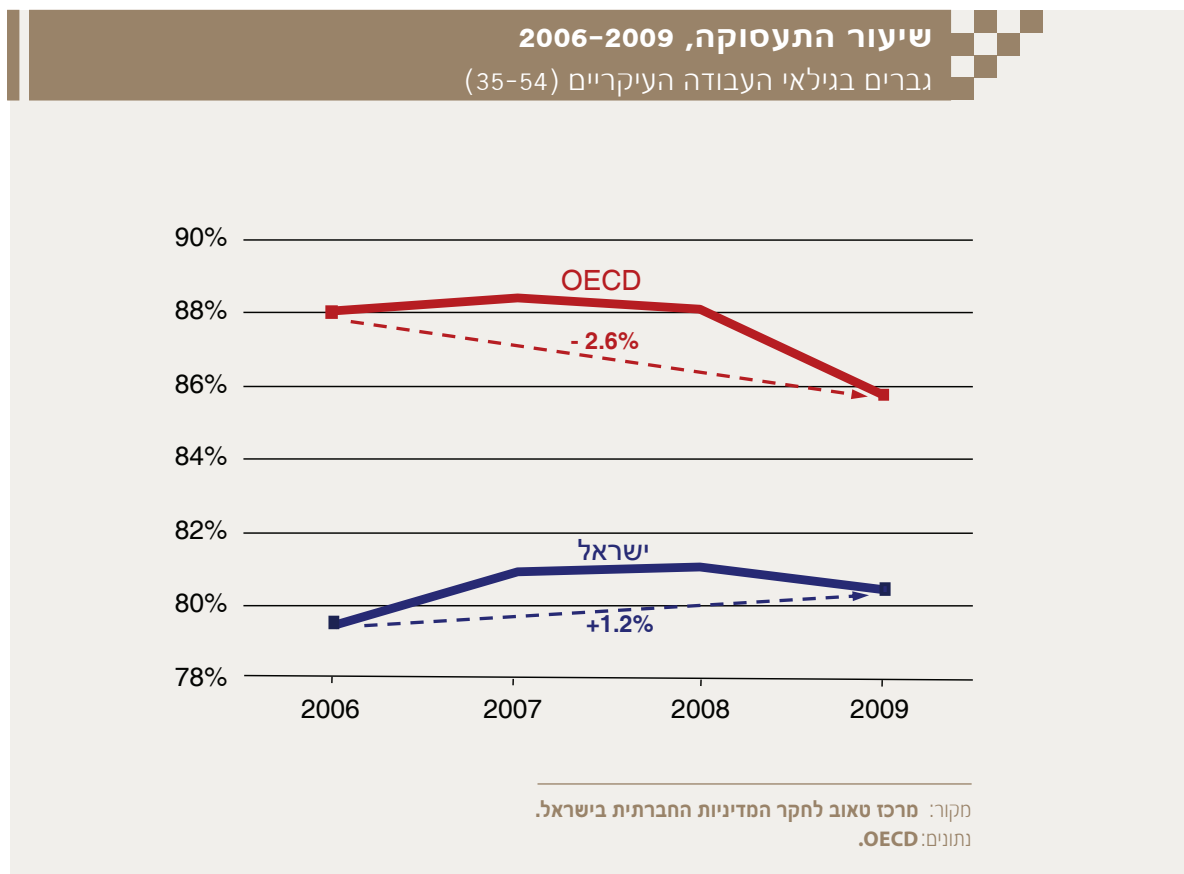


הציבורי נמוך לאחרונה וכמעט שאינו עולה מעל לאחוז אחד. השיעור נמוך מזה של כל אחת ממדינות ה-OECD, שם הממוצע גבוה משלושה אחוזים.

בנוסף, בישראל ישנו מחסור של השקעה בהון אנושי, המתבטא במספר רב של ישראלים, ובפרט גברים ישראלים, שאינם משתתפים כלל בכוח העבודה. התרשים בעמוד זה מראה שאף לאחר גידול של 1.2 אחוזים בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של גברים ישראלים בגילאי העבודה העיקריים בין 2006 ל-2009, וירידה של 2.6 אחוזים בנתון המקביל במדינות ה-OECD – השיעור בישראל נופל עדיין בחמש נקודות אחוז מהממוצע של המדינות האחרות.

הליקוי הראשון עליו מצביע ישיב הוא זה של החיסכון הפרטי, המהווה את המקור העיקרי להשקעה. בשנים האחרונות הוא ירד מרמה של 24 אחוז מהתוצר (תמ"ג) לכ-18 אחוז. לא מפתיע אם כן, שההשקעה נותרה מאחור אף היא, כפי שרואים בתרשים בעמוד הקודם. בשנת 2010, ההשקעה הגולמית המקומית הגיעה לשפל של כל הזמנים, לרמה של קצת יותר מ-15 אחוז, כאשר ברוב שנות המדינה רמת ההשקעה המקומית הגולמית נותרה בשיעור של מעל 20 אחוז. הרמה הנוכחית של ההשקעה נופלת אף מזו של מדינות ברמת התפתחות דומה, בהן השיעור נע בין 20 ל-24 אחוז מהתוצר.

לצד המחסור בהשקעה הפרטית, ישראל חווה גם מחסור בהשקעה ציבורית. הגידול ברוטו במלאי ההון של המגזר



בעובדים מיומנים, שהתפוקה שלהם גבוהה יותר. לפיכך, הליקויים בכוח העבודה מחזקים את אלה של מגזר הייצור ולהיפך. בעיה כלכלית זאת גוררת בעקבותיה בעיה חברתית חריפה של יצירת ריבוד בחברה הישראלית: קבוצה אחת נהנית מהתהליך של גלובליזציה וקידום, וקבוצה אחרת נותרת מאחור.

בזמן שניהול משכל וטוב של המדיניות המוניטרית והפיסקלית הותיר את המשק הישראלי במצב מאקררו-כלכלי טוב מבחינת הנתונים השוטפים, קיימות בעיות ארוכות טווח הן בתחום שוק העבודה והן בתחום ההון הפיזי. בעיות אלו פוגעות ביכולת הצמיחה של המשק ובאפשרותו להתקדם לרמת החיים המאפיינת את המדינות המפותחות ביותר – והן אף עלולות לגרום לנסיגה של המשק לאחור. בנוסף לכך, בעיות אלו כרוכות בהתגברות של אי-השוויון, הגורם לפגיעה ברווחה החברתית, להתמדה של הבעיות ארוכות הטווח, ולחיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

המגבלות הקיימות בפועל על המדיניות הפיסקלית כתוצאה ממבנה הממשל בישראל אינן מבשרות טובות לאפשרות של טיפול שורש בבעיות המרכזיות בשוק העבודה. ■

בקרב אלו שכן משתתפים בכוח העבודה, עובדים רבים מדי הם בעלי מיומנות נמוכה ומועסקים במשרות המתאפיינות בשכר נמוך וללא אפיקי קידום. ישיב מצביע על קיומו של "שוק עבודה דואלי": קיים שוק עבודה אחד בו מרוכזים עובדים מיומנים, שיש להם יציבות תעסוקתית, כאשר מגזר ההייטק בולט במיוחד בהקשר זה. מנגד, קיים שוק עבודה שני, בו מרוכזים עובדים לא-מיומנים, המועסקים בשכר נמוך, לעיתים נמוך משכר מינימום, עם יציבות תעסוקתית נמוכה וחסימים גדולים בפני המעבר לשוק הראשוני.

שיעור גבוה של שכירים – חמישה עד שישה אחוזים – מועסקים בישראל על-ידי חברות כוח אדם. במקרה זה, גם אם העובד נהנה מיציבות נומינלית, בהיותו מועסק אצל מעביד קבוע, הרי היציבות התעסוקתית היא במהותה נמוכה, שכן תיתכן תחלופה תכופה כתוצאה מהפניה של העובד למטלות ולמקומות עבודה שונים.

ישיב מבחין בזיקה בין ההשקעות הנמוכות בהון פיזי לבין ההשקעות הנמוכות בהון אנושי: היעדר עובדים מיומנים מביא לאימוצן של טכנולוגיות ייצור מיושנות, המתאימות לעובדים בלתי מיומנים ובעלי שכר נמוך, לעומת גישות מודרניות וממוכנות יותר, המחייבות השקעה רבה יותר

טבחים רבים מדי מקדיחים את תבשיל המס בישראל

הרפורמה במנהל המיסים במשרד האוצר הותירה ריק תכנוני.

ההכנסות וכן בהשפעה על המאקרו-כלכלה: באופן טבעי גביית המיסים עולה בתקופות גאות כלכליות, מה שמרסן את פעילות המשק; והיא יורדת בזמני מיתון, ובכך מספקת תמריץ למשק. אפשר לומר, שהתפקוד התקין של כלל המשק מותנה בקיומו של מנגנון מיסים עקבי ומתוכנן היטב.

למערכת המיסים תפקיד מרכזי בפעילות המשק. היא נדרשת בראש ובראשונה לספק משאבים לשירותים המסופקים על-ידי המגזר הציבורי, בצורה יעילה והוגנת. ביכולתה לעודד יציאה לעבודה או בטלה, חסכנות או פזרנות, והיא גם משפיעה על התנהגותם של האזרחים. למיסים תפקיד מרכזי בקביעת מידת ההוגנות של חלוקת

מהותית כאשר בשנת 2004 אוחדו אגף מס הכנסה ואגף המכס והמע"מ ונוצרה רשות המיסים.

מאחורי מיזוג זה עמדו אולי שיקולי יעילות וחיסכון לגיטימיים, אך השינוי לא השיג עד כה חיסכון משמעותי. בה בעת, בעקבות המיזוג, מינהל הכנסות המדינה נתפס כמיותר וחדל להוות גורם בעל משקל מכריע בקביעת מדיניות המס. לריק שנוצר במינהל המדיניות במשרד האוצר לא נכנס גוף אחר מתוך המשרד. כתוצאה מכך, מדיניות המס נקבעת היום על-ידי מספר רב של גורמים שונים, הפועלים ללא תיאום ביניהם ולא פעם אף זה כנגד זה.

למינהל הכנסות המדינה לא קם אם כן יורש טבעי. רשות המיסים מופקדת על גביית מיסים, אך איננה מופקדת על קביעת מדיניות המס; אגף התקציבים מתמחה בנושאים של הוצאות המדינה ואינו מומחה בכל הנוגע להכנסותיה; וכן הלאה.

אריאב קורא לשיקום מידי של המעמד והתפקיד הקודמים של מינהל הכנסות המדינה, באומרו, שההיגיון והניסיון כאחד מוכיחים שזהו הגוף הנכון לבחינת מדיניות מיסים בראייה מערכתית. בכך תוכל ישראל ליהנות ממשטר מיסים אשר יעודד צמיחה, יציבות והוגנות. ■

ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר בשנים 2007-2009, מצביע על כך שהשינויים המבניים שנעשו במשרד האוצר בכל הנוגע לאחריות על מערכת המיסים יצרו מכשול מטריד לניהול מדיניות מיסים יציבה. בדו"ח מצב המדינה 2010 של מרכז טאוב, שהתפרסם החודש, אריאב מצביע על היעדר עקביות במדיניות המס, ועל היעדר ראייה כוללת ויד מכוונת בתחום זה. אריאב מצביע על דוגמאות רבות להיעדר העקביות וביניהן: הפחתה בשיעורי המס הישיר והעלאת המיסים העקיפים, העלאה והפחתה של המע"מ חדשות לבקרים, העלאת הבלו על הדלק וביטול ההעלאה לאחר כמה שבועות, כוונה לבטל את הפטור ממע"מ על פירות וירקות ועל שירותי תיירות וביטול צעד זה לאחר מכן, שינויים תכופים במיסוי נדל"ן ללא מדיניות כוללת בנושא, מתן פטור למשקיעי חוץ על הכנסות שונות בשוק ההון וכוונה לבטל פטור זה.

אריאב סבור, שאחד ההסברים לכך טמון בשינוי המבני שנעשה במשרד האוצר לפני פחות מעשור. בעבר, אגף מס הכנסה וגף המכס והמע"מ היו שני אגפים נפרדים, שמעליהם היה מינהל הכנסות המדינה. במצב כזה הייתה הפרדה מובהקת בין אגף המטה, שקבע את מדיניות המס, ובין אגפי הביצוע שהיו אחראיים על גביית המס. למינהל הכנסות המדינה הייתה אז השפעה רבה הן על מדיניות המס הכוללת והן על המיסוי ברמה הענפית. מצב זה השתנה

משמעת תקציבית לצד עיוותים בהקצאת המשאבים בקיץ של מחאות

ההצלחה יוצאת הדופן של ישראל בבלימת הגידול בהוצאות לוותה בסדר יום ציבורי מעוות לטובת קבוצות אינטרסים בעלות השפעה פוליטית. בקיץ 2011 גלש הכעס למחאות ציבוריות, המתבטאות בהפגנות, בעיצומים ובשביתות.

ל-2005, הייתה תנודתיות לא-מבוטלת בהוצאות הציבוריות (כאחוז מתמ"ג) במדינות ה-OECD, שנעו מעליות של 37, 23 ו-21 אחוז בפורטוגל, יפן ובלגיה, לירידות של 21, 20 ו-14 אחוז בנורווגיה, ניו-זילנד והולנד, בהתאמה. לעומת זאת, חלקן של ההוצאות האזרחיות בתוצר הישראלי ב-2005 השתווה לשיעורן ב-1990.

בחמש השנים האחרונות, התפתח מיתון עמוק בחלק ממדינות המערב. בעקבות המיתון, ההוצאות האזרחיות בכל אחת מ-23 מדינות ה-OECD למעט אחת גדלו, בשיעור ממוצע של 12 אחוז (חלק ב' בתרשים) בין 2005 ו-2010. לעומת מרבית המדינות האחרות, ישראל, שעברה את המיתון הרציני שלה בתחילת העשור במקום בסופו, הורידה ב-6 אחוזים את משקל ההוצאות האזרחיות שלה בתוצר ישראל ושווץ הן המדינות היחידות שיחס ההוצאה-תוצר שלהן ירד בשנים 2005-2010. כתוצאה מכך, וכפי שנכתב לעיל, ההוצאות האזרחיות של ישראל נמצאות היום מתחת לאלו של 21 מתוך 23 מדינות OECD.

ככל שהתקציבים האזרחיים של ישראל נמוכים יותר, המדינה מחויבת לעשות בהם שימוש משכל יותר. בקופה הציבורית נותר פחות כסף לדרישות מגריות ולאינטרסים אישיים. באזור גועש, שראה מהומות רחוב ברחבי העולם הערבי מאז תחילת 2011 – ולאור ההיסטוריה של מספר אירועים קטקליזמיים בכל עשור – בן-דוד טוען, שעל ישראל לשמור על דרגות החופש התקציביות המעטות שיש לה ולחלק את תקציבה בראייה ממלכתית וכוללת.

מחד, עומדת לזכותה של מדינת ישראל היכולת המוכחת להשתלט על ההוצאות בסביבה כה תנודתית, וביתר משמעת מזו שגילו מדינות אחרות שעברו תקופות סוערות

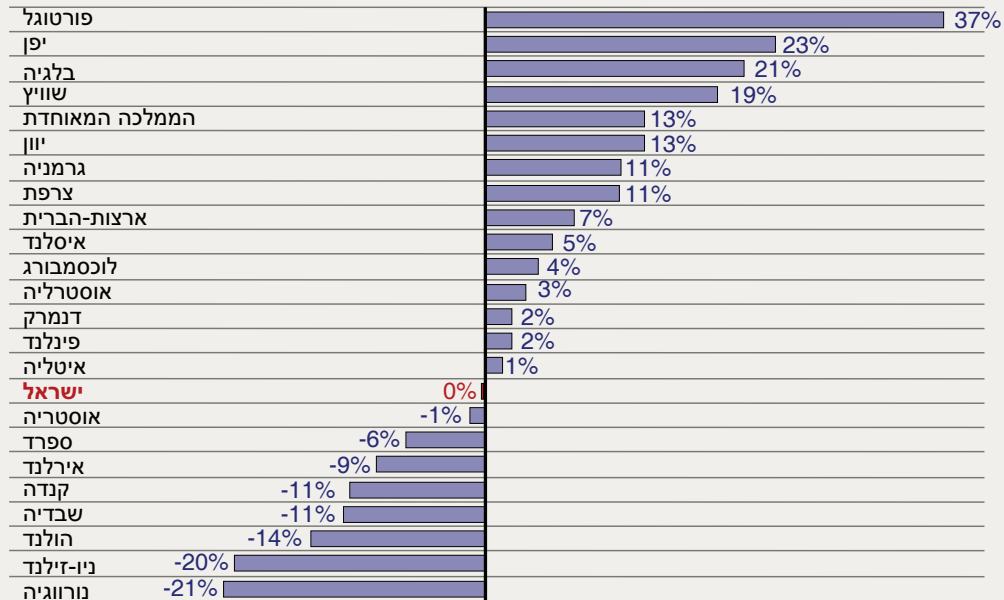
בתחילת שנות השמונים, תקציבי ממשלת ישראל יחסית לתוצר שלה היו בין הגבוהים בעולם המפותח, עם הוצאה ציבורית שעלתה על 70 אחוז מהתוצר הלאומי. בעקבות הסכם השלום עם מצרים ותכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים, חל שיפור מהיר. אך בשנת 1990 שיעור הוצאות הממשלה בתוצר הגיע ל-55 אחוז, והיה גבוה עדיין מזה של 22 מתוך 23 מדינות OECD המפותחות ביותר (רק שבדיה הוציאה יותר). עד שנת 2000, ההוצאה הציבורית בישראל המשיכה וירדה לרמה של 51.5 אחוז מהתוצר, שיעור גבוה מזה של כל אותן 23 המדינות, למעט ארבע. אולם כפי שמראה מנכ"ל מרכז טאוב, פרופסור דן בן-דוד (בדו"ח מצב המדינה 2010, שהתפרסם החודש), תקציבי מדינת ישראל הפכו, עם השנים, להיות בין הנמוכים במערב. למעשה, יחס ההוצאה הציבורית לתוצר של ישראל ב-2010 ירד ל-45 אחוז, שיעור נמוך מזה של 16 מתוך 23 מדינות OECD.

הירידה העיקרית, והידועה ביותר, ביחס הוצאות-תוצר נבעה מהקטנת שיעור ההוצאות הביטחוניות בתמ"ג, מרמה של 12.6 אחוזי תוצר ב-1990 ל-6.9 אחוזי תוצר ב-2009. חיסכון של עוד ארבע נקודות אחוז נבע מתשלומי ריבית קטנים יותר על החוב הציבורי שהלך וקטן. ואולם יש פחות מודעות להצלחה המרשימה של ישראל בשמירה על יציבות בהוצאות האזרחיות שלה (כלומר, הוצאות ציבוריות בניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי ריבית).

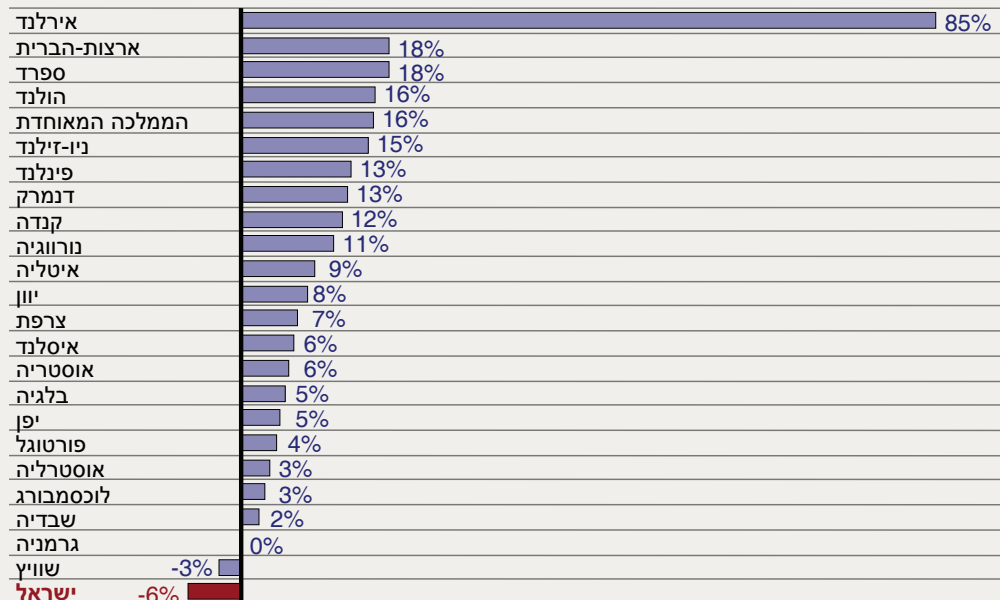
לאור אירועים תנודתיים מאוד (מלחמות ואינתיפאדות, היפר אינפלציה, עלייה מסיבית, רצח פוליטי, וכו'), שאפיינו את ישראל בעשורים האחרונים, היציבות התקציבית – לעומת מה שאירע במערב במהלך אותה תקופה – אינה מובנת מאליה (חלק א' בתרשים). במשך עשור וחצי, בין 1990

שינויים בהוצאה הציבורית האזרחית ללא הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, כאחוז מתמ"ג

א. שינויים בשנים 1990-2005



ב. שינויים בשנים 2005-2010*



* אומדן הוצאות הביטחון עבור מדינות OECD ב-2010 מבוסס על 2009.

מקור: דן בן־דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל־אביב.
נתונים: ה-OECD, הבנק העולמי ובנק ישראל.

בעולם – לשקוע לתחתית העולם המפותח, עם כל ההשלכות שיש לכך על הצמיחה, העוני והצורך בתשלומי רווחה.

כפי שמציין בן-דוד, אזרחים בריאים רבים, שהיו יכולים לעבוד, מקבלים תמיכות גדולות מהמדינה בזמן שמספר רב של קשישים ונכים נאלץ לחיות בעוני מחפיר. הרפורמה המערכתית היחידה בחינוך, שהתקבלה על-ידי הממשלה לפני כחצי עשור, ננטשה. מערכת הבריאות, שעדיין נחשבת לאחת הטובות בעולם, מספקת שירותים פחות ופחות שוויוניים, בעת שחלקה של המדינה בסך הוצאות הבריאות הולך ויורד מאז הרפורמה הגדולה באמצע שנות התשעים.

בן-דוד ממשיך וטוען: "אחריות תקציבית אינה נוגעת רק לשמירה על התקציב הכולל בתקופות יוצאות דופן. היא גם מחייבת החלטות רציניות – ולעתים, קשות מבחינה פוליטית – לגבי חלוקת התקציבים. לכך קוראים קביעת עדיפויות לאומיות, ולישראל נותר עוד מרחק גדול לכסות בתחום זה."

גל המחאות הציבוריות הגדול בישראל בקיץ 2011 משקף את חוסר הנכונות הגובר בקרב הציבור להשלים עם עיוותים מתמשכים בהוצאות הציבוריות בישראל, בהיותן מיטיבות עם קבוצות אינטרס צרות ובעלות השפעה פוליטית מסיבית, על חשבון אינטרס הציבור הכללי בתחומי החינוך, הבריאות והדור. ■

הרבה פחות. מאידך, אחריות פיסקאלית כזאת מחייבת שימוש נבון יותר בכספי הציבור. בתחום זה ממשלות ישראל הצליחו פחות. הדבר נכון גם לגבי הכנסות המדינה, הנגבות בצורה מעוותת ובלתי שוויונית (כפי שנידון במאמר נלווה בחדשון זה על בסיס דבריו של ירום אריאב, מנכ"ל האוצר לשעבר).

בצד ההוצאות, תשלומי הרווחה לנפש גדלו בעקביות במשך יותר מארבעה עשורים – ובמכפלות של הגידול ברמת החיים במדינה. זהו מצב שאינו בר-קיימא בטווח הארוך. התופעה נוצרה בזמן שחלק גדול מאוד – וגדל – של האוכלוסייה בישראל אינו מקבל את הכלים או את התנאים לעבוד במשק מודרני. כתוצאה מכך, שיעור המשפחות שהיו חיות מתחת לקו העוני (אילולא התמיכות שקיבלו) הינו בסביבות השליש – לעומת "רק" רבע ב-1979. קשיים אישיים להתמודד במשק גלובלי מתורגמים גם לחוסרים לאומיים גוברים בקליטה, ביישום ובפיתוח של ידע, מה שמשפיע על קצב הצמיחה הכלכלית של המדינה כולה. לכן, למרות שמוצדק לקרוא לישראל "מדינת הסטארט-אפ", הכינוי מתייחס לחלק הולך וקטן של החברה הישראלית.

במקום לנצל את המשאבים העומדים לרשותן, באופן שהיה יכול להניע שינוי חיובי וקבוע בתוואים החברתיים-כלכליים ארוכי הטווח של המדינה, ממשלה אחר ממשלה נתנה למערכת החינוך – שנחשבה על-ידי רבים לאחת הטובות