

שיקולים לקביעת הגודל הרצוי של המגזר הממשלתי

צבי זוסמן

"השאלה המרכזית במימון ציבורי העומדת בפני כל מדינה היא הגודל הנכון של הממשלה שלה. אף על פי שמדע הכלכלה לבדו אינו יכול לספק תשובה לשאלה זאת, הוא יכול לסייע לפוליטיקאים ולציבור הרחב לנתח שאלה זו בדרך הנכונה ולספק את נתוני המפתח הדרושים כדי להגיע להחלטות שקולות. לצערי אין (הכלכלנים) מבצעים היטב משימה חשובה זאת"¹.

מבוא וסיכום

במרכז תכנית ההבראה לכלכלת ישראל – שלב ב' – עומדת הקטנת משקל המגזר הציבורי בתוצר, הן משום ש"מדינת ישראל מאופיינת במגזר הציבורי הגדול ביותר ביחס לתמ"ג מכלל המדינות המפותחות", הן משום ש"מגזר ציבורי בלתי יעיל ומנופח פוגע בפוטנציאל הצמיחה של המשק, שכן הוא מונע משאבים מן המגזר העסקי היצרני", והן משום ש"המגזר העסקי אינו יכול לממן רמות כה גבוהות של מגזר ציבורי על פני זמן ללא פגיעה משמעותית בפוטנציאל הצמיחה של המשק" (תכנית כלכלית להבראת המשק, 2004). למעשה נשענת המדיניות להקטנת המגזר הציבורי על שתי הנחות יסוד שונות, שהתערבבו יחד בתכנית האוצר ובדיון הציבורי: האחת היא, שישראל נקלעה לגירעון תקציבי גדול מדי ולחוב ציבורי גבוה מדי, המסכנים את היציבות הפיננסית ומחייבים משמעת תקציבית נחרצת. ההנחה השנייה היא, שגם במשק, שבו קיים שיווי משקל פיסקלי (ובמקרה של ישראל, אחרי שיוחזר שיווי המשקל הפיסקלי), יש לשאוף להקטנת המגזר הציבורי כדי להגדיל בכך את קצב הצמיחה של המשק.

¹ Feldstein, 1997.

בהמשך נתייחס ביתר פירוט להנחות אלה, ובמיוחד להנחה באשר לגודלו המופרז של המגזר הציבורי בישראל. נקדים ונאמר, שתקציב מאוזן ורמת חוב ציבורי מקובלת בשווקים הפיננסיים ניתנים להשגה בזמן סביר רק תוך האטה זמנית של הגידול בהוצאה הציבורית ושמירה על רמת המיסוי הקיימת, אך אין מקום לצמצום המגזר הציבורי מעבר לנדרש כדי להגיע לשיווי משקל פיסקלי. הטענה בדבר גודלו המופרז של המגזר הציבורי אינה עומדת במבחן ההשוואה של היקף השירותים האזרחיים, תשלומי ההעברה וגביית המיסים לעומת מדינות דומות (ראה להלן). יתר על כן, הגידול בצריכת שירותי חינוך ובריאות ציבוריים מפגרים בישראל באופן משמעותי אחרי הגידול בצריכה פרטית של שירותים ומוצרים אחרים. ואחרון, מעורבות הממשלה במשק אינה גדולה מדי כאשר מביאים בחשבון את אי-השוויון הרב המיוצר על-ידי השוק החופשי בישראל גם כאשר המשק צומח וכן את התרומה הגדולה של הממשלה להקטנת אי-שוויון זה.

כפי שיובהר בהמשך, קביעת הגודל הרצוי של הממשלה איננה יכולה להישען על סיסמאות כגון: "האיש השמן – המגזר הציבורי – מהווה נטל כבד על כתפי האיש הרזה – המגזר העסקי" ולא על מדיניות שאמורה לקבוע יעד לגודל המגזר הציבורי לפי "הגודל הממוצע" של המגזר הציבורי בקבוצה זו או אחרת של מדינות. הגודל צריך להיקבע על-ידי ניתוח מעמיק של הגורמים השונים, העשויים להשפיע לחיוב ולשלילה על הגודל הרצוי, ניתוח שטרם נעשה בישראל על-ידי גופי המחקר האמורים לסייע לקובעי המדיניות. מחקר יסודי כזה הוא מחוץ למסגרת סקירה זו, אולם על פי ניתוח ראשוני של מחקרים, שנעשו ברובם במדינות אחרות ומקצתם גם בישראל, ניתן להצביע כבר עתה על נקודות החולשה של המדיניות הקיימת, השואפת לצמצום המגזר הציבורי גם בטווח הארוך, היינו לאחר שיוחזר האיזון הפיסקלי.

1. התפתחות ההוצאה הציבורית

מאז שנות השישים התרחש בישראל, כמו במדינות תעשייתיות רבות באירופה, גידול מהיר בהוצאה הציבורית, שנמשך למעשה עד שנות השמונים הראשונות. בישראל גדלה בתקופה זו ההוצאה הציבורית הכוללת, מ-28 אחוז בשנת 1960 ל-75 אחוז מהתוצר בשנת 1985, שיא ללא תקדים. זאת לעומת גידול מתון יותר ב-11 מדינות קטנות ומפותחות

באירופה, שנבחרו להשוואה עם ישראל² (להלן "מדינות דומות"), ובהן גדלה ההוצאה הציבורית מ-25 אחוז מהתוצר בשנת 1960 ל-44 אחוז בשנת 1980. בישראל מוסבר חלק גדול מהעלייה בהוצאה הציבורית יחסית לתוצר על-ידי הגידול בהוצאות הביטחון בעקבות שתי המלחמות עם מדינות ערב, שפרצו ב-1967 (מלחמת ששת הימים) וב-1973 (מלחמת יום הכיפורים), ובפעולות הלחימה שנמשכו בין המלחמות ולאחריהן. ואכן ההוצאות האזרחיות בישראל גדלו בשיעור דומה להוצאות במדינות אירופה "הדומות" (ראה לוח 1).

לוח 1. הגידול בהוצאה הציבורית: ישראל ומדינות אירופה קטנות, 1960-2000 (אחוזים)

תשלומי ריבית	הוצאה אזרחית	הוצאות ביטחון	סך ההוצאה הציבורית	
				ישראל
0.9	21.3	6.0	28.2	1960
7.8	20.3	18.2	46.3	השינוי 1980-1960
-4.4	-3.8	-14.2	-22.4	השינוי 2000-1980
				מדינות אירופה הקטנות
1.7	23.3	*1.5	26.5	1960
-	19.4	-	19.4	השינוי 1980-1960
2.6	-1.1	-	1.5	השינוי 2000-1980

* הונח שלא חל שינוי בהוצאות הביטחון של מדינות אירופה הקטנות בתקופה 2000-1960.

מקורות: מדינות אירופה – OECD, 1992; 2001. ישראל – בנק ישראל, 2003. הוצאות הביטחון – Sipri, 2002.

² המדינות שנבחרו להשוואה הן 11 המדינות הבאות: אוסטרליה, אירלנד, בלגיה, דנמרק, הולנד, יוון, נורבגיה, פורטוגל, פינלנד, שבדיה, שווייץ.

החל מ-1967 חל גידול מהיר בשיעור המיסים בישראל, אולם ההכנסות ממיסים לא הדביקו את הגידול בהוצאות, והתקציב הציבורי, שהיה בעודף עד פרוץ מלחמת ששת הימים, עבר למימון גירעוני בהיקף גדול. הגירעון השנתי הממוצע בשנים 1968 עד 1972 גדל ל-10 אחוזים מהתוצר, ובשנים 1973 עד 1980 הגיע לכדי 15 אחוזי תוצר. אחת התוצאות של גירעון גדול וממושך בתקציב הציבורי היה גידול רב בחוב הציבורי (נטו), שהגיע בתחילת שנות השמונים ל-170 אחוז מהתוצר. במקביל גדלו תשלומי הריבית נטו על החוב, מאחוז אחד מהתוצר ב-1960 לקרוב ל-10 אחוזים בסוף שנות השבעים.

מטרות המדיניות הפיסקלית נתפסו באותה תקופה כוויסות תנודות בפעילות המשקית באמצעות שינויים בהוצאה הציבורית ובמיסים (ובחלק מהמדינות, ובישראל במיוחד, צמצום הביקוש המקומי כדי לאפשר גידול ביצוא). בנוסף לתפקידם של המיסים ככלי חשוב להגדלת הספיגה של כוח קנייה מהציבור או להקטנתה, נועדה מדיניות המיסוי לסייע בקיום יציבות ברמות השכר והמחירים, בין אם ב"עסקות חבילה" פורמליות ובין אם בהבנות בלתי כתובות בין ארגוני עובדים ומעסיקים והממשלה.

בראשית שנות השמונים חל מפנה והחלה להתגבש תפיסה חדשה, הרואה בצמצום המגזר הציבורי מטרה בפני עצמה. קובעי המדיניות בישראל הדגישו את "יכולת הנשיאה" המוגבלת של הנטל של מגזר ציבורי גדול מדי, כגורם חשוב בקביעת המדיניות הפיסקלית.³ עם זאת, עד להפעלת תכנית הייצוב ב-1985 נמשכו רמות גבוהות של ההוצאה הציבורית ושל הגירעון בתקציב. עם הפעלת תכנית הייצוב, תורגמה לראשונה תפיסה זו של הנטל של מגזר ציבורי גדול מדי, והשפעתו השלילית על הצמיחה, ליעד קונקרטי של מדיניות תקציבית. אכן, בוצעו קיצוצים בהוצאות "כדי לחזק את תהליך הקטנת חלקו של המגזר הציבורי בפעילות המשקית... וליצור בסיס לצמיחה משקית עתידית".⁴ ליעד של צמצום גודלו של המגזר הציבורי נוספו בהדרגה גם יעדים נוספים: מדיניות "הפרטה" כ"מאמץ להעביר פעילויות שונות של המגזר הממשלתי אל ידיים פרטיות".⁵ וכן הגברת הקשר בין עלות השירותים

³ תקציב לאומי לשנת 1980, (עידכון).

⁴ תקציב לאומי לשנת 1986.

⁵ תקציב לאומי לשנת 1988.

הציבוריים הניתנים לציבור לבין התשלום עבורם. הקטנת הממשלה היתה אמורה גם לצמצם עיוותים, הנובעים ממגבלות מגזר ציבורי ביורוקרטי ונעדר שכלול של מנגנוני הקצאת המקורות העומדים לרשותו. עם בוא גל העולים ממדינות חבר העמים, בסוף 1989, שונה סדר העדיפויות של המדיניות התקציבית, ובראשו הועמדה קליטת העולים בתעסוקה רווחית ויציבה. תוואי הגירעון הפוחת בתקציב, שנקבע בחוק להפחתת הגירעון מ-1991, תוקן כדי לאפשר גירעונות גדולים יותר. בתוקף הנסיבות נקבעה מדיניות מפורשת של הרחבת המגזר הציבורי: "המגזר הציבורי יתרחב במסגרת יעדי המדיניות כפי שהותוו"⁶. כמו כן נחתמו בשנים 1994-1995 הסכמי שכר נדיבים למרות שהיו צפויים להגדיל את חלקו של המגזר הציבורי במשק. אכן, בהשפעת ההוצאות לקליטת העלייה והסכמי השכר (וכן של צמיחה איטית יותר), עלה חלקה של ההוצאה הציבורית האזרחית בין השנים 1989 עד 1996 ב-4 אחוזי תוצר.

לנוכח האצה מסוימת בקצב האינפלציה והרעה במאזן התשלומים הופעלה מחדש בתקציב 1997 מדיניות של קיצוצים בהוצאות. הממשלה החזירה לראש היעדים של מדיניות הפיסקלית את "הקטנת מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית" ואת "האצת תהליכי ההפרטה במשק"⁷. שנה לאחר מכן, באוקטובר 1998, נוסחו באופן מפורט היעדים המרכזיים של המדיניות הפיסקלית, כדלהלן⁸:

1. המשך הורדה הדרגתית של שיעור הגירעון בתוצר.
2. המשך הורדה הדרגתית של ההוצאה הממשלתית ביחס לתוצר, במגמה לסייע למגזר העיסקי. ההוצאה הממשלתית גבוהה מהמקובל במדינות מערביות, ולכן יש חשיבות להתמיד בהקטנתה.
3. המשך הורדה הדרגתית של החוב הממשלתי ביחס לתוצר. מגמה זו מתחייבת מגודלו החרגי של חוב הממשלה בישראל בהשוואה למקובל במדינות המערביות (60 אחוזי תוצר על פי אמנת מאסטריכט).
4. אי-הגדלת נטל המס בתקציב 1999, המתאפשרת הודות לגידול מתון בלבד של ההוצאה הממשלתית. הכבדת נטל המס היתה עלולה להקשות על תהליכי הצמיחה ומכאן ההקפדה שלא להגדיל אותו ואף להפחיתו במהלך השנים.

⁶ תקציב לאומי לשנים 1993-1995.

⁷ תקציב לאומי לשנים 1997-99.

⁸ משרד האוצר, 1998.

אכן עד שנת 2000 חל שיפור במשמעת הפיסקלית של הממשלה, והחלה ירידה נוספת במשתנים העיקריים המבטאים משמעת זו: משקל הוצאות הממשלה בתוצר ירד מ-54 אחוז ב-1996 ל-50 אחוז ב-2000, החוב של המגזר הציבורי יחסית לתוצר ירד בשנים אלה מ-88 ל-79 אחוז, והגירעון הכולל בתקציב ירד מ-6.0 ל-1.3 אחוזים (בחלקו נבע השיפור משיעור צמיחה גבוה במיוחד של התוצר בשנת 2000). אולם הזעזועים החיצוניים שפקדו את המשק בסוף 2000 – פרוץ אינתיפדת אל-אקצא, קריסת ענפי ההיי-טק והמיתון העולמי – פגעו קשות בצמיחת המשק. למרות ירידות חדות בפעילות המשקית – התוצר העסקי ירד בשנתיים 2001-2002 ב-5.4 אחוזים וחלה האטה בגידול בהכנסות ממיסים – חל גידול מהיר בהוצאה הציבורית הכוללת. הגידול חל בהוצאות הביטחון, בצריכה ציבורית אזורית ובתשלומי העברה, תוך הרעה משמעותית במשתנים המבטאים את המשמעת התקציבית: משקל הגירעון, החוב וההוצאה הציבורית בתוצר. הזעזועים החיצוניים וחוסר השליטה התקציבית קירבו את המשק קירבה מסוכנת לעבר משבר פיננסי. על רקע התפתחויות אלה בשנים 2001 ו-2002, וגירעון צפוי של 5-6 אחוזי תוצר ב-2003, הוגשה לממשלה לקראת הדיונים על תקציב 2004 תכנית הבראה לכלכלת ישראל, שבה מקבלת המדיניות להקטנה רב שנתית של המגזר הציבורי משנה תוקף על-ידי הצעה להקטין את הגירעון הצפוי ב-2004 ב-10 מיליארד ש"ח, בעיקר באמצעות קיצוץ בהוצאות. כמו כן הוגשה לממשלה הצעה לתיקון החוק להפחתת הגירעון הקובעת תיקרה לגידול ריאלי בסך הוצאות הממשלה בשיעור של אחוז אחד לשנה, בשנים 2010-2005, יחד עם תיקרת גירעון שלא תעלה על 3 אחוזי תוצר החל משנת 2005.

2. מסגרת לבחינת גודלו הרצוי של המגזר הציבורי

ניתוח מדיניות הממשלה להקטנת המגזר הציבורי צריך להתייחס לשלושה היבטים שונים של מדיניות זו: האחד, הקטנת הוצאות הממשלה ככלי מרכזי להקטנת הגירעון בתקציב עד לרמה שתרחיק את המשק מהסכנה של משבר פיננסי, ותאפשר הפחתה הדרגתית של החוב הציבורי לממדים המתקרבים לנורמות המקובלות באיחוד האירופי. ההיבט השני הוא, שמגזר ציבורי פחות מנופח אמור לאפשר צמיחה מהירה יותר של המשק, שהיא יעד מרכזי של המדיניות, הן משום שפריון

גורמי הייצור המועסקים במגזר הציבורי נמוך יותר מפרינסם במגזר העסקי, והן משום שצמצום תשלומי העברה, בשילוב עם צמיחה מהירה יותר, יעודדו אוכלוסיות חלשות להשתלב בשוק העבודה ויביאו ליציאתם ממעגל התלות והעוני. ההיבט השלישי הוא, שמיסים גבוהים מדי, הדרושים למימון מגזר ציבורי גדול מדי, עלולים ליצור עיוותים קשים הפוגעים ברמת הפעילות ובצמיחה של המגזר העסקי.

א. הצורך בהקטנת הגירעון והחוב הציבורי מהרמות הנוכחיות החריגות ועד לנורמות המקובלות

בטווח הקצר יותר, הגודל הרצוי של הממשלה בשנים הבאות נגזר מהצורך לאמץ מדיניות של משמעת פיסקלית על-ידי חתירה לתקציב מאוזן ולהפחתה של החוב עד ליעד המקובל בקהילה הבינלאומית (60 אחוזי תוצר, כאמור, כפי שנקבע באמנת מאסטריכט)⁹. משמעת פיננסית לא רק תרחיק את הסכנה של משבר פיננסי אלא גם תאפשר לנהל ביעילות מדיניות פיסקלית מרחיבה, אם וכאשר המשק יהיה נתון בשפל מחזורי¹⁰. כמו כן יש לקבוע אם יושג היעד אך ורק על-ידי קיצוץ בהוצאות או גם על-ידי העלאת שיעורי המיסים. בתקציב נתון, קצב הצמיחה של המשק יקבע באיזה מהירות ניתן להגיע ליחס הרצוי בין החוב הציבורי ובין הגירעון בתקציב לתוצר.

מטבע הדברים, קיימים צירופים שונים של ריסון הוצאות, של קצב צמיחה ושל רמות מיסוי שיביאו לתוצאים שונים של הפחתת הגירעון והחוב. בנספח א' מוצגת מדיניות נמרצת לאיזון מלא של התקציב ושל הפחתה משמעותית בחוב הציבורי, האמורה להתבצע בשני שלבים: בשלב א', 2005-2010, יואט החל משנת 2005 הגידול בהוצאות הריאליות של

⁹ מן הראוי להדגיש שבקרב אנשי מקצוע אין תמימות דעות ביחס לגודל האופטימלי של החוב הציבורי יחסית לתוצר. מחקר חדש של Reinhart, et al., 2003, מראה, שבשלושים השנים האחרונות, במדינות בעלות רמת הכנסה לנפש בינונית שנקלעו למשבר פיננסי ולא יכלו לעמוד בהתחייבויותיהן, חציון החוב החיצוני כאחוז מהתוצר, היה 60 אחוז, והממוצע 71 אחוז, שיעורים הגבוהים בהרבה ממדינות בעלות הכנסה בינונית שעמדו בהתחייבויותיהן.

¹⁰ מומחים באיחוד האירופי רואים היום תפקיד נרחב יותר למדיניות פיסקלית אנטי מחזורית בכפוף לכללים, שיאפשרו חופש נרחב יותר להגדלת הגירעון בתקציב בעת מיתון, ככל שהחוב הציבורי נמוך יותר. כן ממליצים המומחים על צמצום ההשפעות הפוליטיות בקביעת יעדי המדיניות האנטי מחזורית (Calmfors, et al., 2003).

המגזר הציבורי לאחוז אחד לשנה, בעוד הצמיחה במשק תהיה בשיעור של 4 אחוזים במגזר העסקי ושל 3.6 אחוזים בתמ"ג¹¹. בתוואי זה ההכנסות המקומיות יגדלו בשיעור הגידול של התוצר, תוך הפחתה קלה בשיעור המס¹². שלב ב' יבוצע בשנים 2010-2015, ובו יישמר קצב הגידול השנתי של התוצר העסקי של שלב א' (4 אחוזים), וכן יחול גידול בהכנסות המקומיות בשיעור הגידול של התוצר. קצב הגידול הריאלי של ההוצאה הציבורית יעלה ל-3 אחוזים לשנה, שיעור גבוה במקצת מקצב גידול האוכלוסייה הצפוי. ההשפעה של תוואי זה על המשתנים העיקריים המבטאים את המשמעת הפיסקלית מוצגת בלוח להלן:

לוח 2. מדיניות נחרצת לביטול הגירעון והקטנת משקל החוב הציבורי – 2005-2010, ותקציב מאוזן – 2010-2015 (אחוזים מהתמ"ג)

	2015	2010	2004	
הוצאות ציבוריות	49	49	53	
הכנסות מקומיות	45	45	45	
גירעון	0.0	0.0	4.4	
חוב ציבורי	71	86	96	

מקור: לוח נספח א'.

הלוח מצביע על כך שניתן להגיע לתקציב מאוזן במלואו בשנת 2010, והחוב הציבורי יירד ב-10 אחוזי תוצר, ל-86 אחוז. לאחר מכן, השמירה על איזון תקציבי תאפשר הפחתה נוספת של החוב הציבורי לשיעור של 71 אחוז בשנת 2015, שיעור הקרוב לנורמה שאומצה על-ידי מדינות האיחוד

¹¹ גידול ההוצאה הציבורית במונחים כמותיים בשיעור של אחוז אחד, פירושו גידול הוצאה זו, במחירי תוצר, בשיעור של 2 אחוזים לשנה, היות שהניסיון מלמד שמחירי ההוצאה הציבורית עולים באחוז יותר ממחירי התוצר העסקי. צמיחה של 4 אחוזים בתוצר העסקי תביא על פי משקלות שני המגזרים ב-2002 (21 אחוז במגזר הציבורי ו-79 במגזר העסקי) לשיעור צמיחה של התמ"ג של 3.6 אחוזים.

¹² בגלל הפרוגרסיביות של מערכת המיסוי יגדלו במשק צומח ההכנסות ממיסים, בשיעורי המס הקיימים, בשיעור הגבוה במקצת מקצב הגידול בתוצר. לכן, שמירה על שיעור קבוע של הכנסות ממיסים בתוצר מאפשרת הפחתה מסוימת בשיעורי המס.

האירופי, זאת ללא צורך להפחית את חלקו של המגזר הציבורי במשק, מהרמה של 49 אחוז שאלה יגיע ב-2010.¹³

ב. הגודל הרצוי של המגזר הציבורי בטווח ארוך יותר, כאשר החוב הציבורי והגירעון בתקציב יגיעו אל היעדים הנורמטיביים שהממשלה תאמץ

ההחלטה על הגודל הרצוי של המגזר הציבורי בישראל מחייבת דיון בהיבטים החיוביים והשליליים השונים של גודל הממשלה בטווח ארוך יותר, כאשר המשק יחזור לאיזון פיסקלי מלא.

ראשית, ההיקף הרצוי, מנקודת ראות של התועלת החברתית, של השירותים הציבוריים ושל הביטחון הסוציאלי, הניתנים על-ידי המגזר הציבורי, ושיש להניח שהם לא יסופקו בהיקף הדרוש על-ידי יזמים פרטיים בשוק החופשי. זאת, מבלי לגלוש לחוסר יעילות בולטת ותוך חלוקה סבירה של ייצור ומימון השירותים והביטחון הסוציאלי בין משקי בית, חברות עסקיות וגופים ציבוריים.

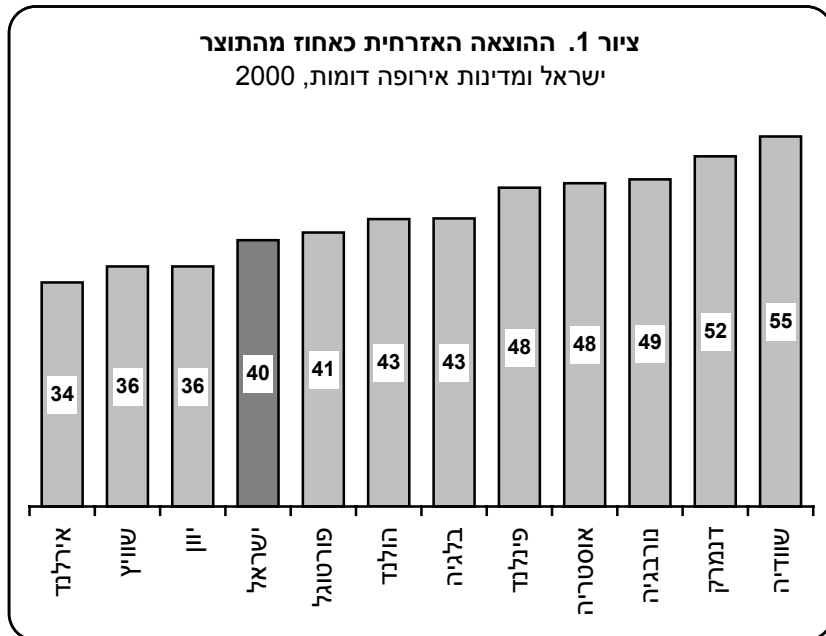
שנית, הקשר בין היקף הוצאות הממשלה והרכבם לבין רמת התוצר, ולבין שיעור הצמיחה של המשק. גודל הוצאות הממשלה עשוי להשפיע על רמת הפעילות המשקית ועל שיעור הצמיחה בנוסף להשפעת המיסים הדרושים למימון ההוצאות: מצד אחד, השירותים הניתנים על-ידי הממשלה עשויים להשפיע באופן חיובי על ההון האנושי של העובדים המועסקים במגזר העסקי, וכן על הפרייון הכולל במגזר זה. לעומת זאת, שימוש בעובדים ובהון במגזר הציבורי עלול לצמצם את היצע גורמי הייצור למגזר העסקי. זאת, אם הפרייון של גורמי הייצור במגזר הציבורי יותר נמוך, בהיעדר תמריצים מספקים לעובדים ולמנהלים.

¹³ ניסן לויתן - Liviatan, 2003, מראה, שבתנאים מסוימים, ממשלה יכולה לעמוד בקריטריון של "יכולת פירעון" של החוב הציבורי (Solvency) גם אם הגירעון בתקציב וגם החוב הציבורי עולים על הנורמות שנקבעו באיחוד האירופי (0 אחוז גירעון וחוב שאינו עולה על 60 אחוז מהתוצר). אולם שוקי ההון (בארץ ובח"ל) עשויים לדרוש ריסון פיסקלי חריף יותר, שיחזיר את שיווי המשקל הפיסקלי מהר יותר מתוך הערכה פסימית יותר של הסיכונים, ואופק השקעות קצר יותר (דרישה של "יציבות פיננסית" – Sustainability). אכן, התוואי המוצג כאן נגזר מההערכה שהמשק הישראלי שנפגע קשות על-ידי שורה של זעזועים חיצוניים ושבגו הגירעון והחוב חורגים מהנורמות המקובלות ולכן הוא עומד בפני סכנה של משבר פיננסי, חייב לעמוד, מהר ככל שניתן, בנורמות אלה.

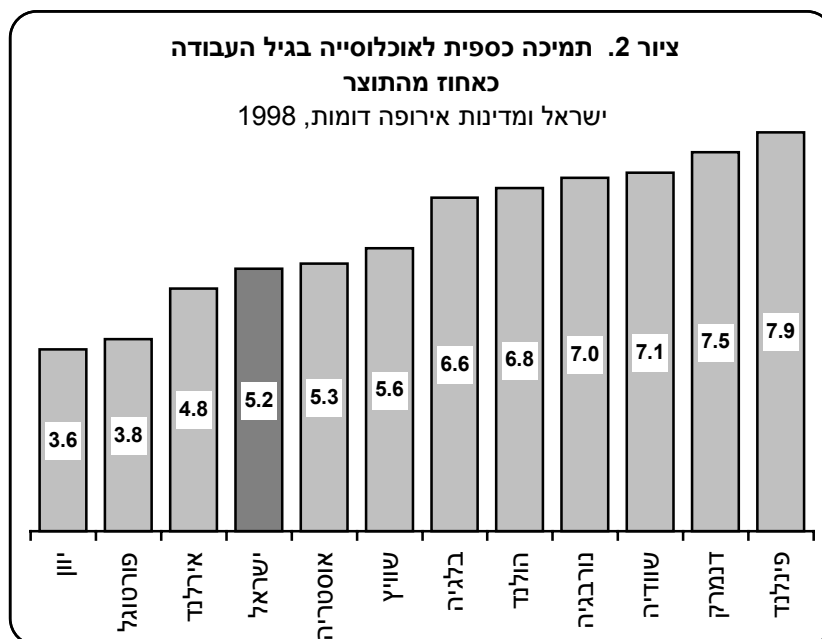
ושלישית, היקף המיסים שהממשלה תגבה כדי לממן את ההוצאה הציבורית. השאלה היא, מהו שיעור המיסים שניתן לגבות מבלי לגרום לעיוותים גדולים מדי העשויים לפגוע ברצון לעבוד, ליזום ולהשקיע; מבלי לפגוע בהקצאה היעילה של גורמי הייצור ובקצב הצמיחה של המשק; ומה שאינו פחות חשוב, בלי לעודד מאמצים להימנעות ולהתחמקות מתשלום המיסים.

3. השוואה לעומת מדינות אחרות

התבוננות בגודל המגזר הציבורי במדינות אירופה דומות מלמדת שאם אנו משווים את השירותים הניתנים לאזרח – שירותים ציבוריים ומדיניות רווחה – יחסית לתוצר, אין חלקם של שירותים אלה בתוצר בישראל חורג באופן בולט מהמקובל במדינות אלה (ראה ציור 1).



מקור: ראה לוח 1.

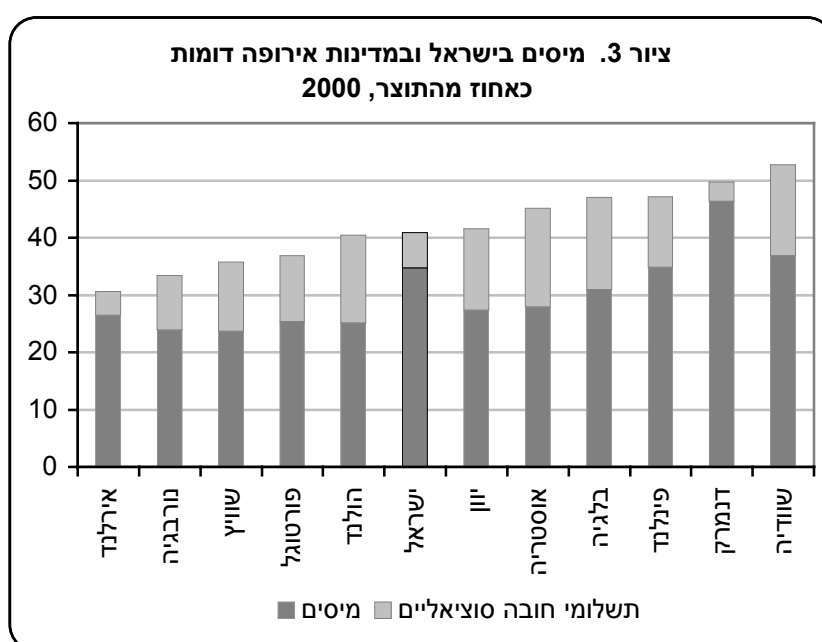


מקור: האגף לתכנון וכלכלה, המוסד לביטוח לאומי – נתונים שהועמדו לרשות המחבר מתוך מחקר שעומד להתפרסם.

קיימים אמנם הבדלים משמעותיים בגודל היחסי של היקף השירותים הציבוריים ושירותי הרווחה בין מדינות שונות. ברור גם שבהשוואות בינלאומיות כאלה יש להביא בחשבון שבמדינות מסוימות, ובראשן ישראל, יש יותר ילדים באוכלוסייה, ולכן יש לצפות להוצאות גבוהות יותר על חינוך. כמו כן, בישראל, האוכלוסייה המבוגרת היא קטנה, יחסית, ולכן ההוצאות על בריאות, המתרכזות מטבע הדברים בגילאים גבוהים, נמוכות, יחסית. גם גובה התשלומים הסוציאליים שונה ממדינה למדינה בגלל ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה, שיעור המובטלים, הפערים בהכנסה הכלכלית הנוצרים בשוק, והחשיבות המיוחדת לצמצום פערים. עם זאת, ניתן לקבוע, שהיקף ההוצאה האזרחית של הממשלה בכלל, ושל שירותי הרווחה בפרט, איננו חריג בישראל לפי שום קנה-מידה בינלאומי. כך לדוגמא, ההוצאה לביטחון סוציאלי בישראל הינה נמוכה מזו של 7 מדינות, מבין מדינות אירופה הדומות, וגבוהה רק משלוש מהן:

פורטוגל, אירלנד ויוון¹⁴. אפילו התמיכה הממשלתית במשקי בית, שבהם יש מפרנסים בגילי עבודה, בין אם הם עובדים בשכר נמוך, ובין אם אינם עובדים, נמוכה בישראל: תמיכות אלה מגיעות לכ-5 אחוזי תוצר, הנמוכים מהמוצע של 6 אחוזים ב-11 מדינות אירופה דומות, כאשר בשמונה מתוכן שיעור זה גבוה מהשיעור בישראל (ראה ציור 2 לעיל).

גם היקף גביית המיסים בישראל, יחסית לתוצר, אינו חריג בהשוואה למדינות דומות באירופה. ייתכן שאפשר להצביע על עיוותים במבנה המיסים בכלל, ועל כך שהיחס בין מיסים על עבודה ועל הון אינו מאוזן; אך אם משווים את שיעור כלל המיסים בתוצר למדינות אחרות, אין הכרח להפחתת שיעור זה, תוך צמצום ההוצאה הציבורית האזרחית (ראה ציור 3).



* הנתונים לאירלנד הם לשנת 1997 ולגבי נורווגיה – לשנת 1999.
מקור: IMF, 2002.

¹⁴ IMF, 2000.

4. צריכת שירותי חינוך ובריאות לעומת מוצרי צריכה אחרים

חינוך ובריאות נחשבים למוצרי "איכות" (merit goods), שצריכתם הישירה על-ידי משקי הבית תהיה בדרך-כלל ברמה נמוכה מהאופטימלית, ולכן מספק המגזר הציבורי שירותים אלה לכל דורש במחיר מסובסד או חינם. לוח 3 משווה את הגידול בהוצאות הציבוריות והפרטיות על חינוך ובריאות לעומת הגידול בצריכה של מוצרים ושירותים אחרים על-ידי משקי הבית (ראה גם פירוט בנספח ב').

לוח 3. הוצאה ציבורית ופרטית לחינוך ובריאות, בהשוואה לצריכה פרטית אחרת, 1990-2000 (שיעורי שינוי לכל התקופה)

עליית מחירים	גידול ריאלי	חינוך ובריאות
239.3	44.4	ציבורי
163.5	89.4	פרטי
216.3	55.6	סה"כ
117.4	82.2	צריכה פרטית אחרת

מקור: ראה לוח נספח ב'.

מהלוח ניתן ללמוד, כי סך ההוצאה על חינוך ובריאות עלה במונחים ריאליים (במחירי 1990) בעשור זה ב-55.6 אחוז, בעוד הצריכה של מוצרים ושירותים אחרים על-ידי משקי הבית עלתה ב-82 אחוז. שנית, הצריכה הציבורית של שירותי חינוך ובריאות עלתה בשיעור של 44 אחוז, בעוד שהרכישה הישירה של שירותים אלה על-ידי משקי בית (הרכישה הפרטית) עלתה בשיעור כפול – 89 אחוז. ושלישית, המחירים של שירותי החינוך והבריאות הציבוריים עלו בקצב מהיר בהרבה לעומת המחירים של השירותים שנרכשו ישירות על-ידי משקי הבית, בעיקר בגלל עליית השכר המהירה של המועסקים בשירותים אלה במגזר הציבורי: המחירים של שירותי החינוך והבריאות הציבוריים עלו בשנות התשעים ב-233 ו-249 אחוז בהתאמה, לעומת 173 ו-161 אחוז בהתאמה בשירותי החינוך והבריאות הפרטיים (ראה לוח נספח ב'). לשם השוואה, מחירי הצריכה הפרטית האחרת עלו בתקופה זו ב-117 אחוז בלבד. במילים אחרות, המגזר הציבורי מספק יחסית פחות שירותי חינוך ובריאות, אך בעלות גבוהה יותר ולכן גם בפריז נמוך יותר.

שירותי חינוך ובריאות ציבוריים פועלים להקטנת אי-השוויון בטווח הקצר בגלל שימוש רב יותר של העשירונים הנמוכים בשירותים אלה: הם מקטינים את אי-השוויון בהכנסה הכלכלית לנפש (כפי שנמדד על-ידי מדד גייני) בשיעור של 17 אחוז¹⁵. גם בטווח ארוך משפיעים שירותים אלה על הקטנת אי-השוויון, בגלל השפעתם החיובית על ההון האנושי ועל כושר ההשתכרות של בעלי הכנסות נמוכות. לעומת זאת, רכישת שירותי חינוך ובריאות פרטיים מתרכזת בעיקר בעשירונים העליונים.

בלוח 4 מוצגת ההוצאה על שירותי חינוך ובריאות ציבוריים לצד הרכישה הפרטית של שירותים אלה בשלושה עשירונים נבחרים של משקי הבית: העשירון התחתון, העשירון החמישי והעשירון העליון. הצריכה הפרטית של שירותי חינוך ובריאות בעשירון העליון גבוהה פי 3.8 ו-4.6 בהתאמה לעומת צריכתם בעשירון התחתון. לעומת זאת, ההוצאה הציבורית של שירותים אלה מתמקדת בעשירונים התחתונים, היות שבעשירון התחתון נכללים יותר תלמידים (פי 3.6) מאשר בעשירון העליון. גם שירותי הבריאות הציבוריים מתמקדים בעשירונים התחתונים, הן בגלל שיש יותר נפשות בעשירונים אלה, הן בגלל שההיזקקות לשירותי הבריאות הציבוריים נמוכה יותר בעשירונים הגבוהים, והן משום שהתשלום (החלקי) הנדרש עבור חלק מהשירותים הציבוריים נמוך יותר בעשירונים הנמוכים.

לוח 4. הוצאה ציבורית ורכישה פרטית של שירותי חינוך ובריאות, לפי עשירוני הכנסה לנפש (עשירון תחתון = 100)

עשירון תחתון	עשירון חמישי	עשירון עליון	חינוך
100	72	36	שירותים ציבוריים
100	189	379	רכישות פרטיות
בריאות			
100	78	33	שירותים ציבוריים
100	167	460	רכישות פרטיות

מקורות: שירותים ציבוריים, למ"ס, 1997, רכישות פרטיות, למ"ס, 2003.

¹⁵ ראה זוסמן, גפני, 2001.

החשיבות של שירותי החינוך והבריאות הציבוריים בולטת הרבה יותר אם נשווה את ערכם בעשירונים הנמוכים והגבוהים יחסית להכנסה בעשירונים אלה. השוואה זו מוצגת בלוח להלן.

לוח 5. שווי שירותי חינוך ובריאות ציבוריים, כאחוז מההכנסה של משקי בית, לפי עשירוני הכנסה לנפש סטנדרטית

עשירון תחתון	עשירון חמישי	עשירון עליון	
29	10	2	חינוך ציבורי
18	6	1	בריאות ציבורית

מקור: ראה לוח 4.

5. צמיחה, אי-שוויון וגודל הממשלה

השוק החופשי בישראל מייצר בשני העשורים האחרונים יותר ויותר אי-שוויון כלכלי, ומעמיד את ישראל בצמרת המדינות בעלות פערי שכר בין מועסקים, ופערים בהכנסה הכלכלית לנפש¹⁶. לתופעה זו יש השלכות בשלושה תחומים עיקריים:

האחד, למרות תקציבים הולכים וגדלים, אין בידי מערכת הרווחה והמיסוי הפרוגרסיביים, כדי למנוע גידול בעוני ובפערים בהכנסה נטו לנפש, ובוודאי לא כדי לצמצם.

השני, מעבר לתחושות של מחסור יחסי, קיפוח, חוסר הוגנות והדרה חברתית בקרב בעלי הכנסות נמוכות, יש לגידול באי-שוויון גם עלות כלכלית לא מבוטלת: מחקרים רבים מצביעים על קשר מובהק בין אי-שוויון ותחולת עוני גדולה יותר, לבין צמיחה איטית יותר. עוני ואי-שוויון כלכלי והמתחים החברתיים הנגרמים על-ידיו משפיעים באופן שלילי על אקלים ההשקעות ועל צמיחת המשק. בנוסף לכך, תחולת עוני ואי-שוויון גדולים עלולים ליצור "תרבות עוני", המתבטאת בהרחבת השימוש בסמים ובפשע. "תרבות העוני" פוגעת ברווחת הציבור הרחב ומניעת התוצאות השליליות שלה מחייבת תקציבים גדולים.

והתחום השלישי הוא, שצמיחה אינה מביאה בהכרח לצמצום פערים כלכליים. מחקרים רבים מצביעים על כך שצמיחה מגדילה אי-שוויון

¹⁶ ראה גפני, זוסמן, 2000.

ועוני, ובכל מקרה אין בה כדי לצמצם אותם, ביחוד במדינות מפותחות, שבהן הצמיחה מוגבלת על-ידי תעשיות מתקדמות, שבהן גדול הביקוש לעובדים בעלי מיומניות גבוהות. לכן, אין מנוס ממעורבות הממשלה להקטנת אי-השוויון הנוצר על-ידי כוחות השוק, בין אם על-ידי השלמת הכנסה, קצבאות ילדים וקצבאות אחרות, והתערבות ישירה בשוק העבודה (ראה סעיף 6 להלן) ובין אם על-ידי הוצאות ציבוריות, שנועדו להגדיל את כושר ההשתכרות של פרטים חלשים בשוק העבודה. רוב הוצאות הממשלה והמיסים שהיא גובה תורמים לצמצום אי-השוויון, הן בטווח קצר והן בטווח ארוך יותר.

האם הממשלה פועלת מספיק להקטנת אי-השוויון? התשובה לכך נגזרת הן מהיקף אי-השוויון הנוצר על-ידי השוק, שהוא גדול בישראל, הן על-ידי "ביקוש" הציבור לשוויון גדול יותר, והן על-ידי יכולתה של הממשלה לפעול להקטנת אי-השוויון תוך יצירת עיוותים מינימליים.

יש אפוא לבחון את השפעת גודל הממשלה על הצמיחה ועל אי-השוויון בשני מישורים: הראשון, השפעה שלילית אפשרית של גודל הממשלה, מעבר להשפעות החיוביות והשפעה שלילית של רמה גבוהה של מיסים, הדרושים למימון ההוצאות הגבוהות, על רמת התוצר ועל קצב הצמיחה. כנגד יש לבחון את השפעה החיובית שיש לממשלה גדולה על הקטנת אי-השוויון, ובדרך זו גם השפעה חיובית על הצמיחה. זאת מכיוון שללא הערכות כמותיות של השפעות אלה, קשה להעריך מהו הגודל האופטימלי של הממשלה, שיביא לתוצר מירבי. המישור השני הוא החלטה ערכית, עד כמה כדאי לוותר על תוצר, כדי להשיג שוויון יותר גבוה, גם אם ממשלה גדולה, המקדמת שוויון, תגרום בסופו של דבר להפסד מסוים של תוצר. גם כאן, דרושה הערכה כמותית על כמה צמיחה צריך לוותר עבור אחוז אחד של שוויון יותר גבוה ועל אחוז אחד יותר נמוך של עוני, וכמה שווה בעיני הציבור הקטנה כזו באי-השוויון והעוני, כדי להעריך את גודלה האופטימלי של הממשלה בישראל.

6. הקטנת אי-השוויון והעוני על-ידי התערבות ישירה בשוק העבודה

בנוסף להקטנת אי-שוויון ועוני על-ידי הגדלת ההוצאה הציבורית על חינוך ובריאות, הפועלת לשיפור ההון האנושי וכושר ההשתכרות של מעוטי יכולת והגדלת תשלומי ההעברה לשכבות החלשות, נמצאים בידי

הממשלה כלים נוספים להקטנת אי-השוויון והעוני: צמצום מספר העובדים הזרים (והפלסטינאים) המועסקים בישראל, מדיניות שכר מינימום גבוה ואכיפתו התקיפה, סיבסוד מפעלים המעסיקים עובדים בלתי מיומנים, הן על-ידי שיעורים נמוכים יותר של מס מעסיקים על עובדים אלה והן על-ידי השתתפות ישירה של הממשלה בשכר עובדים אלה, וכן תמיכה ישירה בעובדים בעלי שכר נמוך, בין אם בשיטות של מס הכנסה שלילי ואחרות. שיטות אלה של מעורבות ישירה מופעלות במדינות מפותחות רבות. אין ספק שלהתערבות ישירה מעין זו יש השפעות לוואי שליליות, ואת אלה צריך לשקול כנגד השפעות לוואי שליליות הנובעות מצעדי מדיניות אחרים, שיינקטו להקטנת אי-שוויון ועוני, תוך הישענות על הניסיון שהצטבר במדינות אחרות.

סיכום

בסוף שנת 2000 פקדו את ישראל מספר זעזועים חיצוניים – המלחמה עם הפלסטינאים, משבר ההיי-טק והמיתון בכלכלה העולמית – שפגעו קשות בפעילות הכלכלית של המשק. הגידול בהוצאות האזרחיות והביטחוניות של הממשלה, על רקע של פעילות כלכלית מתכווצת וירידה בהכנסות ממיסים, קירבו את המשק אל עבר משבר בשוק מטבע חוץ ובשווקים הפיננסיים, שעלול היה להחמיר פי כמה מונים את הפגיעה בתוצר העסקי. לכן, המטרה הראשונה של מדיניות הממשלה היא להחזיר את המשמעת התקציבית ולהרחיק את הסכנה של משבר פיננסי. תוואי של איזון תקציבי וצמצום החוב הציבורי מחייבים בשנים הקרובות ריסון חריף בסך ההוצאה הציבורית, ללא אפשרות להפחית את נטל המס באופן משמעותי. אולם, מאחר שהשירותים הציבוריים האזרחיים, הניתנים על-ידי הממשלה ורשת הביטחון הסוציאלי בישראל, והמיסים הדרושים למימנם אינם חריגים מהמקובל במדינות אירופה דומות, אין מקום, על פניו, לצמצום המגזר הציבורי מעבר לנדרש כדי להגיע לאיזון התקציבי הנדרש. יתר על כן, הגידול הריאלי האיטי בשירותים הציבוריים ובביטחון הסוציאלי, יחסית לצריכה, אינם מצדיקים הפחתה משמעותית בנטל המיסים. השוק החופשי בישראל מייצר עוני רב ואי-שוויון גדול, שיבלמו את תהליך הצמיחה, ולא ייעלמו גם כאשר המשק ייצא מהמשבר הנוכחי.

מקורות

- בנק ישראל, (2003), **דין וחשבון 2002**, נספח סטטיסטי.
 גפני, א., זוסמן, צ., (2000), דמוקרטיה של רווחה, להגברת מעורבותה של
 הממשלה במשטר של כלכלת שוק, בתוך קופ י. (עורך), **הקצאת
 משאבים לשירותים חברתיים 2000**, המרכז לחקר המדיניות
 החברתית בישראל, ירושלים.
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (1997), **השפעת העברות בעין על
 התפלגות ההכנסות**, מרץ.
 --, (2003), **סקר הוצאות משק הבית 2001**.
 --, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, **תקציב לאומי**, שנים שונות.
 משרד האוצר, (2003), **תכנית כלכלית להבראת המשק**, שלב ב'.
 --, **תקציב לאומי**, שנים שונות.
 --, (2003) **תכנית כלכלית להבראת המשק**, 2004.
 --, תקציב המדינה, **הצעה לשנת 1999**, עיקרי התקציב ותכנית תקציב רב
 שנתי, אוקטובר 1998.
- Calmfors, et al., (2003), Report on the European Economy 2003,
 Chap. 2, European Economic Advisory Group.
 Feldstein, M., (1997), How Big Should Government Be?
National Tax Journal 50, no.2 (June), pp. 197-213.
 International Monetary Fund (2002), **Government Finance
 Statistics Yearbook 2002**.
 Liviatan, N., (2003), Fiscal Dominance and Monetary
 Dominance in the Israeli Monetary Experience, unpublished
 draft, October,
 OECD (1992), **Historical Statistics 1960-1990**.
 -- (2001), **Historical Statistics**, 1970-2000.
 Reinhart, C.M., Rogoff, K.S., Sarastano, M.A., (2003), Debt
 Intolerance, **Brookings Papers on Economic Activity**, ed.
 Brainard, W.C., Perry, G.L., pp. 1-62.
 SIPRI, (2002), **Yearbook 2002**, Armaments, Disarmaments and
 International Security.

**לוח נספח א. תוואי לביטול הגירעון ולהפחתת החוב הציבורי
2005-2015, על בסיס 2003-2004
(מיליארדי ש"ח ואחוזים מהתמ"ג)**

2015	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
752	618	597	576	556	537	518	499	491	תמ"ג (ש"ח)
									הוצאות ציבוריות
365	300	294	288	282	276	271	266	269	ש"ח
49	49	49	50	50	52	53	43	55	אחוזים
									הכנסות (ש"ח)
365	301	291	281	271	262	253	244	241	סך-ההכנסות
344	280	270	260	250	241	232	223	220	מקומיות
21	21	21	21	21	21	21	21	21	סיוע
									גירעון
0	-1	3	7	11	14	18	22	28	ש"ח
0	0	0.7	1.6	2.0	2.8	3.5	4.4	5.7	אחוזים
									חוב ציבורי
532	532	533	530	523	512	498	480	458	ש"ח
71	86	89	92	94	95	96	96	93	אחוזים

מקור: 2003, 2004, אומדנים של המחבר.
2005-2015, סימולציה על פי ההנחות המפורטות במאמר.

**לוח נספח ב. הוצאה ציבורית והוצאה פרטית לחינוך ובריאות, בהשוואה
לצריכה פרטית אחרת, 2000-1990**

2000	2000-1990	2000-1990	1990	
מיליוני ש"ח	עליית מחירים	גידול ריאלי	מיליוני ש"ח	
חינוך ובריאות				
77,933	216.3	55.6	15,833	סך-הכל
58,350	239.3	44.4	11,909	ציבורי
19,583	163.5	89.4	3,924	פרטי
חינוך				
39,680	224.2	51.1	8,095	סך-הכל
34,826	233.4	48.9	7,016	ציבורי
4,854	172.5	65.1	1,079	פרטי
בריאות				
38,253	208.6	60.2	7,738	סך-הכל
23,524	248.7	37.9	4,893	ציבורי
14,729	160.5	98.7	2,845	פרטי
צריכה פרטית אחרת				
111,161	117.4	82.1	61,057	

מקור: עיבוד מיוחד, גף חשבונות לאומיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.