

עדיפות מדיניות השוק החופשי לישראל

יצחק קליין

1. הקדמה: מעורבות המדינה במשק הישראלי

המטרה העיקרית של מדיניות כלכלית היא להגדיל ככל הניתן ולאורך זמן את הרווחה הכלכלית של הציבור ושל הפרטים המרכיבים אותו. השגת יעדים ציבוריים אחרים, כגון ביטחון, איכות חיים ועצמאות, תלויה במידה רבה בהשגת המטרה הכלכלית-חברתית הזאת, שהרי כל חתירה ליעד דורשת משאבים שהמשק אמור לייצרם. בעיקרון אין לקבוע כי חלוקת ההכנסות בחברה מסוימת מעידה על חלוקה מקבילה ברווחה, שכן רווחה זו היא מושג סובייקטיבי, אך מקובל לחשוב כי פערים גדולים בחלוקת ההכנסות משפיעים לרעה על הלכידות החברתית והמורל הציבורי, במיוחד אם הרחבת פערים נובעת גם מהמדיניות הכלכלית.

מאז קום המדינה רווחת בקרב חלק גדול מהציבור וקבוצות העילית בישראל התפיסה, כי הדרך הטובה ביותר להשיג את יעדי המדיניות הכלכלית היא על ידי בעלות ממשלתית על הייצור או על החלוקה של טובין ושירותים; על ידי הטיית מערכת המחירים באמצעות מיסוי, סבסוד, או קיבוע מחירים; ועל ידי העברה ממשלתית רבת-היקף של משאבים מאזרח לאזרח, במגמה לצמצם את פערי ההכנסות. התפיסה הזאת מעצבת את המדיניות הכלכלית עד היום, כפי שמעידה המעורבות הממשלתית הגדולה הנוכחית הנעשית דרך בעלות ישירה, סבסוד, וחקיקה כובלת בענפים רבים וחשובים: פיננסים, תשתיות, בינוי ומקרקעין, תחבורה, מזון, חקלאות ועוד. מעיד על כך גם גודל ההוצאה הציבורית בישראל, שהיתה בשנת 2001 כ-55 אחוזים מהתוצר, יותר מאשר בכל משק מפותח אחר (בנק ישראל 2002, עמ' 166).¹ ההטיה המלאכותית של מערכת המחירים וטשטוש המידע הגלום בה על עלויות וכדאיות היו, מאז תכנית הייצוב של שנת 1985 ותכנית החשיפה לייבוא מתחרה, לחלק חשוב פחות של המדיניות הכלכלית, אך יש להזן עדיין תפקיד חשוב בכמה ענפים, כגון חקלאות ומצרכי יסוד, תשתיות, תחבורה, בינוי ומקרקעין ושוק ההון.

1. דיאגרמה 3: 'משקל ההוצאה הציבורית בישראל ובמדינות OECD בעלות הממשלה הרחבה הגדולה ביותר, 1994 עד 2001'.

ראייה זו של תפקידה הראוי של הממשלה במשק היתה בעוכריהם של כלכלת ישראל ושל אזרחי המדינה. היא פגעה מאוד ברווחתם של אזרחי ישראל, בייחוד בתקופה שאחרי 1973, כלומר במשך רוב שנות קיומה של המדינה. יש לשער כי לולא תפיסה זו והשפעתה, היתה המדיניות הכלכלית אחרת, התוצר הכללי והתוצר לנפש בישראל היו גבוהים משיעורם היום, וחלוקת ההכנסה היתה שוויונית יותר. גם תרומת המשק הישראלי להשגת יעדים לאומיים של העם היהודי היתה גדולה בהתאם.² מן הראוי היה לאמץ מדיניות אחרת, התואמת תפיסה אחרת של תפקיד הממשלה במשק: מדיניות של הוצאה ממשלתית נמוכה וצמצום כמעט מלא של המעורבות הממשלתית בהפעלה, בסבסוד או בהגבלה של ייצור טובין ושירותים ובהם גם רוב הענפים הנתפסים בישראל כ'ציבוריים'.³

למחבר נראה כי ההמלצות הללו נשענות על התאוריה הכלכלית ועל הניסיון שצברו מדינות רבות מאז מחצית המאה העשרים (ואף לפני כן, ראו: Sachs and Warner 1997). לא כאן המקום לסקור את הספרות הענפה העוסקת בנושאים האלה. המאמר שלפניכם מזמין את הקורא לעיין מחדש בהיסטוריה הכלכלית של ישראל. הערות תאורטיות ושאלה מניסיון של מדינות אחרות יסייעו להאיר על הנצפה ברטרופקטיבה זו. בשני נושאים המאמר מתמקד: א) הסבר תמציתי של ההיגיון שב'מדיניות שוק' – הדרך שבה המדיניות הזאת אמורה לתרום בטווח ארוך לצמיחה ולשוויון; ב) סקירה היסטורית המוכיחה שהניסיון הישראלי לא חורג מהניסיון הבינ'לאומי: מדיניות כלכלית שגויה מניבה תפקוד כלכלי כושל. מאמר מוסגר בתוך הסקירה הזאת דן בשני נושאים: בצמיחה המהירה בשנות החמישים והשישים, שיש התולים אותה דווקא במעורבות הממשלתית המוגברת במשק שהיתה נהוגה אז; ובמדיניות פיזור האוכלוסין שבעקבותיה נולד הצורך לתמוך ביישובים ואוכלוסיות בפריריה. לסיום הסקירה נקדיש כמה מילים ל'מוסריות' של כלכלת שוק וליחסי הגומלין בין המדינה, המדיניות, והחברה בישראל.

2. על תרומת משק גדול וצומח לציונות וליעדים לאומיים ראו קליין ופוליסר 1996, פרק 7.
3. כוונתנו כאן למשמעות המילה כפי שמשמשים בה בשיח הפוליטי המצוי בישראל: מוצר או שירות שהממשלה מספקת. בתחום הכלכלה קיימת הגדרה אחרת, ומדויקת, למונח 'מוצר ציבורי': מוצר שלא ניתן למנוע הנאתו מציבור מוגדר (למטרת הדיון – ציבור האזרחים). אם נוצר מוצר ציבורי על ידי הפרט, לא ניתן למנוע את הנאתו מכלל הציבור, ולכן יש לכל פרט תמריץ להימנע מתשלום עבורו וליהנות מהשקעת הוולת. לפיכך יש צורך והצדקה לספק מוצרים ציבוריים אמתיים באמצעות הממשלה; בכוחה לגבות מכל אזרח את התשלום הראוי עבור המוצר דרך מסי חובה הנגבים מכלל הציבור, אמנם ללא קשר ישיר למידת השימוש שכל פרט עושה במוצר הציבורי, אבל בהנחה שהמוצר משרת את כולם. מערכת הביטחון ומערכת המשפט הן שתי דוגמאות למוצרים שמקובל לראות בהם מוצרים ציבוריים אמתיים.

2. מדיניות שוק – למה וכיצד?

אם מטרת המדיניות הכלכלית היא להגדיל את רווחת הכלל והפרט לאורך זמן, פירוש הדבר שצמיחה כלכלית בת קיימא עומדת במרכז עניינה. הקשר בין מדיניות שוק ובין צמיחה ארוכת טווח ורווחת האזרחים מושגת על שלוש תובנות כלכליות בסיסיות:

א. מרכזיות ההשקעה

כל תהליך ייצור מסתמך על חיבור תשומות – הון וכוח עבודה. 'השקעה' מוגדרת כייצור (או רכישה) של הון להנעת תהליכי הייצור.⁴ הגדלת התוצר עם הזמן תלויה בהשקעה מתמדת, שאינה נמדדת רק בהיבט הכמותי של ההון אלא גם ביכולתו לגלם רמות טכנולוגיה מתקדמות יותר.⁵ היכולת להפעיל טכנולוגיות מתקדמות תלויה ברמת הכישורים של כוח העבודה, והקניית הכישרון לעבוד בטכנולוגיה מתקדמת יותר (באמצעות השכלה, הכשרה וניסיון) נחשבת לצבירת 'הון אנושי'. גם ייצור הון אנושי דורש השקעה מתמדת (Barro and Sala I Martin 1995).

קצב ההשקעה – אחוז התוצר השנתי המופנה לה, ופריינה – התשואה השנתית מכל יחידת הון, הם בדרך כלל הגורמים העיקריים המשפיעים בטווח הארוך על הרווחה הכלכלית של חברה. כך למשל מדינות כסינגפור, טייוואן, קוריאה ויפן (עד שנות השמונים של המאה שעברה), שהצמיחה בהן היתה כ-9-10 אחוזים במחצית השנייה של המאה העשרים, התאפיינו גם ברמת השקעה ממוצעת של למעלה מ-30 אחוזים מהתוצר השנתי שלהן (World Bank 1993, pp. 40-42). רמה זו נחשבת גבוהה מאוד.

ישנם כמה גורמים שמשפיעים על רמת ההשקעה ופריינה, אך אחד המרכזיים שבהם הוא גובה המיסוי במשק. מאחורי כל השקעה עומד משקיע, המחשב את התמורה הצפויה לו מההשקעה. ככל שעולה רמת המיסוי, כך גדלה העלות הקשורה בתהליכי הייצור ופוחת הרווח הצפוי מההשקעה או הופך שלילי.⁶ ככלל, הדרך לעודד השקעה וצמיחה היא לשקוד על רמה נמוכה של הוצאה ציבורית, המאפשרת רמת מיסוי נמוכה (OECD 2002a, pp. 177-183).

4. 'הון' מוגדר ככל מוצר – מבנה, מכונה, פטנט או תוכנה – המופעל כדי לייצר תוצר. חומרי גלם אינם הון כי אינם מופעלים. 'השקעה' פירושה רכישת הון למטרות ייצור. כל תהליך ייצור מסתמך על השקעה – רכישת ההון הנחוץ לעובדים כדי לייצר.

5. בין הראשונים שקשרו צמיחה כלכלית ו'קידום' כלכלי לרמות השקעה גדולות ולשכלול אופן ההשקעה היה קארל מנגר (Menger 1950). סיכום טוב של מודלים מודרניים של היחס בין השקעה לצמיחה ניתן למצוא בספרם של ברו וסלה-אי-מרטין (Barro and Sala I Martin 1995).

6. מבחינה זאת, חלוקת נטל המס בין מיסוי הון (רווחים) ובין מיסוי כוח העבודה (מסי הכנסה) היא משנית ומשפיעה בשוליים בלבד. בסופו של דבר, פירמה יוצרת חייבת לממן את כל המסים הקשורים בתהליך הייצור, כולל מסי הכנסה על שכר העובדים, וכולם הופכים לעלות שיש לשלם לפני הפקת רווחים.

כאן המקום לומר מילה על הקשר בין רמת המיסוי לגירעונות תקציביים של הממשלה. לכאורה קיים מפלט ממשוואת הברזל 'מסים נמוכים מחייבים הוצאה ממשלתית נמוכה', שכן הממשלה יכולה ללוות כסף – כלומר להפעיל את תקציבה בגירעון – ולהתחמק ממגבלה זו. אבל בסופו של דבר הלוואות ממשלתיות יש להחזיר בתוספת ריבית. גם את ההחזרים העתידיים צריכים לממן באמצעות מס. מלוות ממשלתיות אינן 'עוקפות' מסים, אלא מעבירות את נטל המס מההווה אל העתיד. ואולם, מה שמעניין כל משקיע הוא דווקא נטל המס הצפוי בעתיד, בעוד שנתיים, חמש או עשרים שנה, עת ירצה לממש רווחים מהשקעתו. על כן הדבר הראשון שמשקיעים בודקים טרם שישקיעו הוא נטל החוב העתידי של המדינה שהם שוקלים להשקיע בה.

גורם מרכזי נוסף המשפיע על ההשקעה במשק הוא גובה הריבית. ככל שהריבית במשק גבוהה יותר, כך פוחתת כדאיות ההשקעה. איש לא ייקח הלוואה כדי לממן השקעה, אם התמורה הצפויה מההשקעה (לאחר תשלום המסים) קטנה מהריבית שהוא חייב לשלם על הכסף שהוא לווה. גם מי שיש בידו הון להשקעה, לא ישקיע אותו אם הריבית גבוהה מהתמורה הצפויה מההשקעה. הרי כדאי יותר להפקיד את ההון בבנק או באגרת חוב ולצבור את הריבית!

גירעונות ממשלתיים משפיעים על רמת הריבית במשק, שהרי הריבית – מחיר ההון להלוואה – מושפעת מהיצע ההון (על ידי פרטים שחסכו כסף ומוכנים להלוותו) והביקוש לו. כשהממשלה מפעילה את תקציבה בגירעון והוצאותיה גדולות מהכנסותיה, היא חייבת ללוות את הכספים היתרים האלה. כשהממשלה מצטרפת ללווים אחרים בשוק ההון ומשתדלת לגייס כספים, היא מעלה את הביקוש להון ואת 'מחירו' – הריבית. כל הדרכים למימון הוצאה ממשלתית – מיסוי והלוואות כאחד – פועלות בכיוון של הרתעת משקיעים ופגיעה ברמת ההשקעה במשק.

המדיניות הנוחה יותר לעידוד ההשקעה והצמיחה היא הוצאה ממשלתית נמוכה, מיסוי נמוך ותקציב ממשלתי מאוזן לאורך זמן.⁷ ממשלה שצוברת גירעונות קבועים כדי לממן צריכה ציבורית שוטפת, פוגעת במידה מסוימת בצמיחה. משק יכול אמנם 'להסתדר' עם גירעון קטן, בתנאי שקצב צמיחת החוב הציבורי אינו עולה על קצב צמיחת המשק; אבל כשקצב צמיחת החוב הממשלתי עולה על קצב צמיחת המשק, התוצאות הרסניות. חובות הממשלה יכולים לתפוח בקצב מהיר. גירעונות גדולים מעודדים את האינפלציה ומעוררים

7. במציאות לא ניתן לעמוד על גירעון תקציבי של 0 בכל שנה וגם לא כדאי לעשות כן. באופן טבעי המשק פועל במחזוריות ('מחזוריות עסקית'), ועובר תקופות של גאות ושפל בקצב הצמיחה הכלכלית המשפיעה בהתאם על התקבולים ממסים. ניסיון לשמור בפועל על גירעון ברמת 0 מדי שנה מחייב הפעלת תכניות חירום לקיצוצים עם כל מחזור עסקי, ומונע מהממשלה לנקוט תכניות הוצאה עקביות לאורך זמן. גירעון ממשלתי זמני (לא קבוע!) בתקופת מיתון יכול למתן את השלכות המיתון. יש לחתור לכך שבתקופות גאות עסקית תצבור הממשלה בהכנסותיה יתרות שיוכלו לאון את הגירעונות בתקופות שפל – כך שהגירעון הרבי-שנתי הממוצע יהיה אכן 0 או קרוב לזה.

חששות אשר ליכולת ההחזר של הממשלה, שני גורמים שמעלים את הריבית עוד יותר, מרתיעים משקיעים ופוגעים בצמיחה. ההשלכות האפשריות – מעגל חוזר של צמיחה דועכת, תקבולי מיסוי נמוכים מהצפוי וחשש גובר למשבר פיננסי של הממשלה המבריח משקיעים ולווים כאחד – מוכר לקורא הישראלי מהתקופה האחרונה, מהשנים 2000-2003. רמת השקעה גבוהה גם לא תועיל אם פריון ההשקעה נמוך, כלומר אם תהליכי הייצור אינם משלבים הון, עבודה וחומרי גלם בהרכב אופטימלי להגדלת התוצר. במשטרים הקומוניסטיים במזרח אירופה, שמשקיהם נוהלו באופן ריכוזי, היה אחוז התוצר שהוקצה להשקעה גבוה מאוד יחסית. למרות זאת, משקים אלה קרסו, בעיקר בשל משבר השקעה מתמשך: המשק לא ניצל את ההשקעה ביעילות, ולכן המשאבים האדירים שהופנו אליה ירדו לטמיון (Kornai 1982).⁸ עובדה זו מפנה את תשומת הלב לתובנה השנייה.

ב. חשיבות תהליך השוק ומערכת מחירים אמינה

מחירים מגלמים מידע חשוב על מוצרים: הם מאותתים על הביקוש והמחסור היחסיים של משאבים שונים. מחירי אמת הם תנאי ליעילות השימוש במשאבים (Von Hayek 1978, pp. 179-190). יש קשר הדוק בין מחירים אמינים לרמת ההשקעה ופריונה. המשקיע חייב לצפות נכון את ערך התוצר של ההשקעה ביחס למחירי התשומות – חומרי הגלם, כוח העבודה, ומוצרי ההשקעה עצמם. יכולתו של המשקיע להעריך נכון את התמורה הצפויה מההשקעה משרתת את האינטרס הציבורי הכולל, והוא שהשקעות תהיינה יעילות ומבטיחות ביותר ושהתוצר והתעסוקה יעלו. כאשר המחירים היחסיים במשק אינם אמינים, משאבים מבוזזים ומנוצלים לריק. משקיעים פוטנציאליים מבינים זאת היטב, וככל שתגבר הסכנה שהמחירים הנקובים למשקיע אינם אמינים, כך יירתע המשקיע מלסכן את הונו. ממשלות יכולות להשפיע על המחירים השפעה שיטתית, אך בעשותן כן הן מחבלות באמינות מערכת המחירים ובמימוש פוטנציאל הרווחה של המשק. במדינות שמשקיהן נוהלו באופן ריכוזי, מערכת המחירים היתה שרירותית. לאחר קריסת המשקים הריכוזיים במזרח אירופה, התברר כי רמת היעילות של מפעלים שם היתה נמוכה בהרבה ממפעלים במדינות השוק, אף שהרמה הטכנולוגית בהם היתה דומה. מפעלים רבים אף התגלו כ'מפחיתי ערך', כלומר שערך המוצר שיצא משערי המפעל היה נמוך מערך חומרי הגלם ותשומות ההון והעבודה ששימשו בתהליך הייצור. עדיף היה לפרק את המפעל ולמכור בשוק העולמי את

8. במסגרת הזאת ראוי להזכיר אף את ניסיון סינגפור. מאז עצמאותה בשנת 1960 ועד 1998 צמח המשק הסינגפורי בקצב גבוה ביותר. הציבור חסך חלק גדול מהתוצר השנתי, וחסכון זה, כמו השקעות זרות, שימש להשקעה. הממשלה עודדה משקיעים להשקיע. ואולם מחקרים מצביעים על כך שממשלת סינגפור הגדישה את הסאה – רמת ההשקעה היתה גבוהה מדי. הממשלה עודדה יצרנים להחליף את מלאי ההון טרם שהפיקו את התועלת המרבית מהון שכבר הושקע. הרווחה הכללית של הציבור בסינגפור היתה גדלה אילו היה הציבור חוסך ומשקיע פחות וצורך יותר. התופעה הזאת מצביעה על הסכנה שבמעורבות ממשלתית יתרה בתהליכי שוק.

חומרי הגלם שהוא צרך. בשנות השישים והשבעים סבסדה ממשלת ישראל את האשראי, ובהמשך אף את היצוא. מדיניות זו עודדה חוסר יעילות. בעקבות תכנית הייצוב של שנת 1985, שהביאה לקצו את רוב הסבסוד בתחומים אלה, ולאחר הפעלת תכנית החשיפה של המשק ליבוא מתחרה, השתפרה מאוד אמינות המחירים בישראל.

ג. תהליכי שוק, תורת הבחירה ויעדים כלכליים

ניתן לכנות את מדע הכלכלה 'תורת הבחירה'. מטרתו איננה רק לתאר תופעות כלכליות, אלא לאפיין את התנהגות הבחירה של פרטים וציבורים במערכות שונות של אילוצים ותמריצים. ממשלות שמציבות לעצמן יעדים, למשל להגדיל את ההשקעה במשק או להגדיל את התעסוקה ואת שוויוניות ההכנסות, יכולות להשיגם באופן ישיר: למסות משאבים ולהקצותם להשקעה, או למסות את העשירים ולחלק את התקבולים לעניים. ואולם כל עשייה ממשלתית משפיעה, במישרין ובעקיפין, על הנסיבות שבהן מתקבלות החלטות כלכליות בכל מגזרי החברה. השפעה זו על החלטותיהם של מיליוני פרטים עלולה לכונן את התפתחות המשק יותר מכל מעורבות ממשלתית המיועדת להשיג יעד מסוים, ולא פעם דווקא במגמה הפוכה לזו שהממשלה שואפת אליה. מערכת גדולה של תמיכות חברתיות הנשענת על מיסוי גבוה עלולה לדכא את התמריץ לעבוד ולהשקיע, להגדיל את האבטלה ולהקטין את 'העוגה' שממנה נגזרים המשאבים של מדיניות הרווחה. כך היתה מתפתחת ברבות השנים חברה שיש בה פחות רווחה ושוויון מאשר בוו שהיתה נבנית אילו ויתרה הממשלה על ניסיונותיה ליצור שוויון באמצעות מעורבות ישירה (OECD 1995, chap. 9). תהליך כזה קרה במדינות אירופה בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת (OECD 1994, chap. 2).

כל זה אין בו כדי לומר שממשלה צריכה לוותר על יעדי מדיניות. משמעות הדברים היא שהדרך היעילה והמשתלמת ביותר להשיג יעדים חברתיים וכלכליים היא ליצור תנאים כאלה, שהפעילות הפרטית של מיליוני הפרטים שתנווט על פי האינטרסים הכלכליים הפרטיים של כל אחד ואחד מהם, תתרום בסופו של דבר לתוצאות החברתיות והכלכליות הרצויות. הכלי החזק ביותר העומד לרשות המדיניות הכלכלית של כל חברה הוא הרצון של הפרטים המרכיבים אותה להשיג יעדים פרטיים באמצעות פעילות כלכלית. בכוחו של רצון זה, תהליך השוק יכול להביא לתוצאות חברתיות וכלכליות מעולות. זוהי כמובן התובנה שעמדה ביסודו של מושג 'היד הנעלמה' במשנתו של אדם סמית.

למה הכוונה? הבה נחבר בין התובנה הזאת לתובנה הראשונה שהזכרנו – מרכזיות ההשקעה. הדרך לעודד השקעה היא על ידי מיסוי נמוך, כך שחלק גדול יחסית מרווחי ההשקעה יישאר בידי המשקיע. כשהמיסוי נמוך, מבחר אפיקי ההשקעה שנראים רווחיים גדול יותר, ואכן ייעשה בהם שימוש. בנוסף, ההשקעות המבטיחות ביותר תהיינה רווחיות מאוד ותמשוכנה משקיעים רבים. כך מובטחת רווחתם של בעלי ההון. ומה עם הרוב המכריע של הציבור? כבר אמרנו שכל תהליך ייצור מחבר בין הון לכוח עבודה. הרחבת ההשקעה מגדילה את הביקוש ליידיים עובדות. זה יכול להיות ביקוש לכוח עבודה ברמה טכנולוגית נמוכה יחסית.

אם קיים 'מלאי' או עתודה של עובדים פוטנציאליים שאינם מועסקים, הוא יישאב אל תוך כוח העבודה בפועל. מכאן ואילך יסופק הביקוש לכוח עבודה רק על פי קצב צמיחת האוכלוסייה העובדת. כשקיימת תחרות על כוח העבודה, השכר עולה. עליית השכר של העובדים במפעל מגדילה את חלקם בהכנסה על השבון בעל המפעל, אלא אם כן הוא מקפיד להעלות את הרמה הטכנולוגית של מפעלו ובכך להגדיל שוב את התמורה שהוא מקבל מהונו. כמוכן שבעל הון שזוכה כבר בתמורה גבוהה מהונו יכול ביתר קלות להפנות משאבים נוספים להשקעה חדשה. במקרה הטוב נוצרת דינמיקה חיובית: משקיעים מפנים משאבי השקעה לשכלול טכנולוגי של מפעליהם, וזה מצדיק ואף מחייב לשכור עובדים בשוק עבודה המתאפיין בביקוש גבוה. כתוצאה מכך לא זו בלבד שהאבטלה יורדת, אלא שהשכר הממוצע עולה. אמנם משמעות השמירה על רווחיות ההון היא שחלקם של בעלי ההון בכלל התוצר הלאומי גדול יותר מאשר במדינות אחרות ואילו זה של העובדים קטן יותר, אך עם הזמן נוצר מעגל חיובי: רמת התוצר הלאומי איננה סטטית אלא עולה, ועם השנים העובדים נהנים משכר גבוה יותר מאשר עובדים שהתחילו מרמת הכנסה דומה במשקים בעלי תוצר לאומי הגדל בקצב אטי, גם אם חלקם של עובדים אלה בתוצר הלאומי של מדינותיהם גדול יותר. כל ההתפתחויות מתרחשות כביכול 'אוטומטית': התמריץ להשקעה נולד מעצם רווחיות ההשקעה; הביקוש לכוח עבודה נובע מרווחיות ההשקעה; האילוץ להעלות רמות טכנולוגיות בא מתוך הצורך לממן עליות שכר במשק בעל ביקוש גבוה לעבודה. כל זה נובע מהחלטה בסיסית אחת: לצמצם את ההוצאה הממשלתית ואת רמת המיסוי, ולתת תמריצים 'טבעיים' לבעלי הון ולעובדים. המקרה שתואר לעיל נלקח מההיסטוריה הכלכלית של טיוואן (קליין ופוליסר 1996, פרק 4; Galenson 1982).

תובנות אלה עומדות ביסוד ההמלצות הבסיסיות של המוסדות הכלכליים הבין-לאומיים, כגון קרן המטבע הבין-לאומי, הבנק העולמי והארגון (הבין-לאומי) לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD). ההמלצות הטכניות יכולות להשתנות בהתאם לנסיבות הכלכליות והפוליטיות הייחודיות של כל מדינה ושל כל מקרה, אך העקרונות פשוטים למדי: שמור על מיסוי נמוך והוצאה ממשלתית נמוכה; שמור על גירעון ממשלתי נמוך, כדי למנוע העמסת עול כבד של חוב על המשק וסכנת משבר בשער החליפין (OECD 2000a, pp. 215-224); דאג למערכת מחירים אמינה ('Get prices right'), גם על ידי חשיפת המשק המקומי למחירים עולמיים ולטכנולוגיה עולמית; הפנה מימון ממשלתי לתשתיות ציבוריות, לרבות שירותי בריאות בסיסיים, ולהון אנושי – השכלה (Cashin et al. 2001).

יש מדינות שמאמצות עקרונות אלה וזוכות בדרך כלל לצמיחה עקבית המלווה בביקוש מתמיד לכוח עבודה מקומי, וזה מצדו מוריד את שיעור האבטלה ומצמצם את פערי ההכנסות. דוגמאות אלה חשובות, משום שהן מצביעות על התוצאות הטובות ביותר שמדיניות כלכלית יכולה להשיג, ומעמידות בפני כל מדינה אתגר: מדוע לא לחקות הצלחה?

3. התפתחות המשק הישראלי

השנים שמאז קום המדינה ועד למלחמת יום הכיפורים נתפסות בתודעה הציבורית בישראל כתקופה של מעורבות ממשלתית עמוקה במשק, שהניבה צמיחה נאותה בלי ליצור פערי הכנסות בולטים. אכן, אלו היו שנים של צמיחה כלכלית ויציבות יחסית בהתפלגות ההכנסות, אך עיון מעמיק יותר בהיסטוריה הכלכלית של ישראל יוליך אותנו לשלוש מסקנות שאינן עולות בקנה אחד עם הדימוי הפשטני שהוכרנו: (א) הגדלת ההוצאה הממשלתית על ידי הגדלת הגירעון הממשלתי פוגעת בצמיחה בטווח הארוך; (ב) מעורבות ממשלתית עמוקה במשק המתבטאת בהוצאה ממשלתית שמהווה חלק נכבד מהתוצר, מחבלת בצמיחה גם כשאינה כרוכה בגירעון גדול; (ג) הוצאה ממשלתית גבוהה פועלת בדרכים אחדות להחרפת האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות, בייחוד דרך השפעתה על שוק העבודה. משמעות הנקודה האחרונה היא, כי מדיניות רווחה הדוגלת בהוצאה ממשלתית גבוהה במגמה לגשר על פערי ההכנסות, מחבלת בטווח הארוך ביעדיה שלה – מסקנה התואמת את הניסיון של מדינות רבות באירופה.⁹

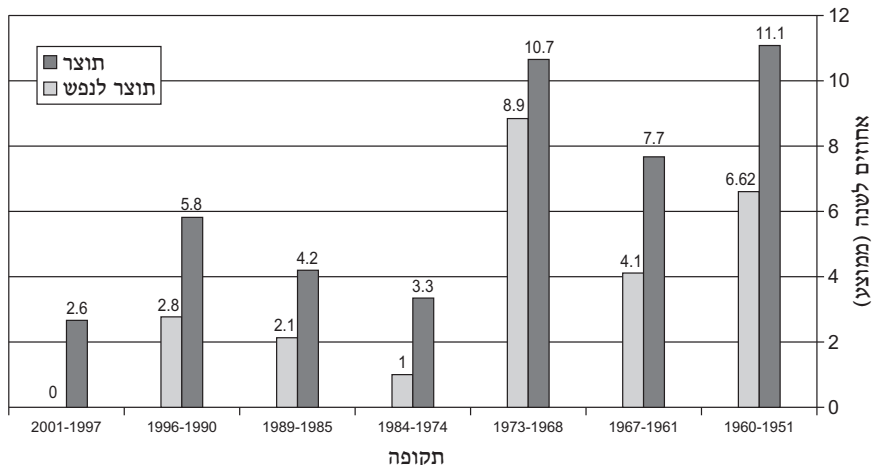
3.1 גודלו של הסקטור הציבורי, הגירעון – והשפעתם על הצמיחה

תרשים מס' 1 מציג את צמיחת התוצר והתוצר לנפש בישראל מאז 1951. הנתונים מוצגים כמוצעים שנתיים של שבע תקופות, שלכל אחת מהן מאפיינים ייחודיים מן הפן של המדיניות הכלכלית והנסיבות הכלכליות. ככלל אפשר לחלק את השנים שמאז קום המדינה לשתי תקופות-על עיקריות: לפני שנת 1973 ולאחריה. תקופת-העל הראשונה מתאפיינת בצמיחה כלכלית מהירה ובעלייה משביעת רצון של התוצר לנפש. הפיגור הניכר של צמיחת

9. מעריכים חיצוניים שקראו גרסה קודמת של מאמר זה טענו כי החלטה להוציא כספי ציבור על תשלומי העברה היא החלטה פוליטית לגיטימית, בייחוד אם הדבר נחוץ כדי להתגבר על פערי הכנסות, וביקרו את גישת המחבר, כאילו היא מצדדת בהגברת הצמיחה הכלכלית בכל מחיר, אפילו במחיר הרחבת פערי ההכנסות. ואולם הנקודה שאנו רוצים להדגיש היא כי החלטה כזאת יכולה אולי להיות לגיטימית, אך אין זו ערובה לכך שהיא אכן תביא להצלחה. מעריך אחד הביא כאסמכתא את מאמרם של אלסינו ורודריק 1999. המחברים מראים שם בצורה אלגנטית כי במשק המתאפיין בבעלי הון ונטולי הון, והמיוסי על ההון מממן בו שירותים ציבוריים חיוניים לצמיחה – כולל מדיניות רווחה – רוב הציבור יבחר ברמת מיסוי (והוצאה חברתית) שאינה אופטימלית לצמיחה, אך אופטימלית לרווחתם. הבעיה עם מאמר זה היא שכדי לתמוך בטענתם, על המחברים להניח כי תהליך הצמיחה אינו משפיע על חלוקת ההכנסות או על התמורה למשאבים השונים (הון ועבודה) שבעלות הפרט, לבר מדרך השפעתו על גובה תשלומי העברה: [A] 'individuals accumulate at the same rate. [...] Moreover, the relative factor endowments [...] remain constant over time and the distribution of factor ownership is time-invariant' (שם, עמ' 473). הטענה במאמר שלפניכם היא שהתמורה למשאבים שונים עשויה להשתנות עם הזמן ולתקן (או לקלקל) במידת מה את חלוקת ההכנסות על ידי הגברת הביקוש לעבודה, גם ללא תשלומי העברה ובחלות חוקה יותר מתשלומי העברה.

התוצר לנפש אחרי התוצר הלאומי מוסבר בגלי עלייה שהגדילו מאוד את האוכלוסייה. תקופת-העל השנייה, הכוללת את רוב שנות קיומה של המדינה, מתאפיינת בדשדוש כלכלי, למעט פרק זמן קצר של צמיחה כלכלית מהירה יחסית. השנים האחרונות של תקופת-על זו, משנת 1997, הן הגרועות ביותר בהיסטוריה של המדינה מבחינת צמיחת התוצר והתוצר לנפש. בהמשך חלק זה של המאמר נייחד תשומת לב מיוחדת להתפתחויות הכלכליות מאז 1990.

תרשים מס' 1
תוצר ותוצר לנפש בישראל
אחוז שינוי שנתי, לפי תקופה



מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2001, לוח 14.2; בנק ישראל 2000, לוח ב-ב' 1, עמ' 252; בנק ישראל 2002, לוח א-1, עמ' 3; עיבודי המחבר.

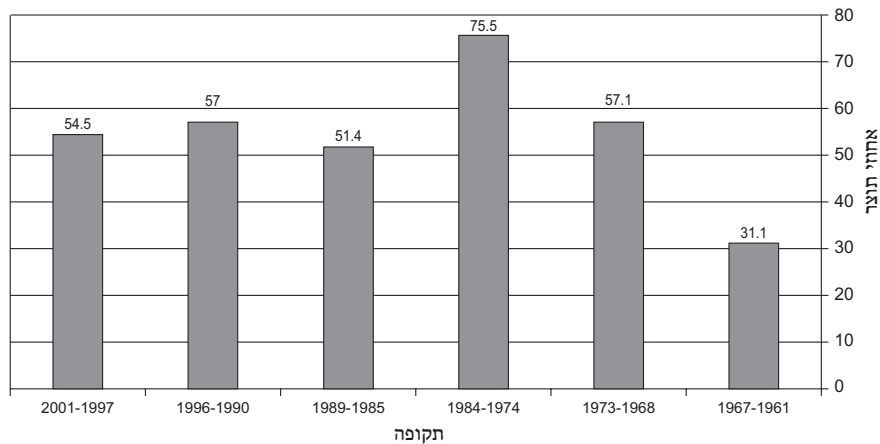
מקובל לראות בשני העשורים הראשונים של המדינה תקופה שהתאפיינה במעורבות ממשלתית מרבית במשק. ואכן, היתה אז מעורבות ממשלתית ניכרת, במיוחד בהכוונת הון, ייצור מקומות עבודה, עיצוב מבנה המשק וקביעת מחירים. ובכל זאת, בחינה השוואתית מגלה הבדל של ממש בין שנים אלו לתקופות מאוחרות יותר. תרשים מס' 2 מציג את גודל ההוצאה הציבורית במונחים של אחוזי תוצר בתקופות שונות מאז 1960 (בנק ישראל 1999, 2001).¹⁰ בשנים שקדמו למלחמת ששת הימים היתה ההוצאה הציבורית, המשקפת את נטל

10. ההוצאה הציבורית היא ההוצאה של 'הממשלה הרחבה' - ממשלת ישראל, מלכ"רים ציבוריים, כגון הסוכנות ומנהל מקרקעי ישראל, והרשויות המקומיות. אין נתונים ברורים לגודלה של הממשלה הרחבה בשנות החמישים; בנק ישראל החל לפתח מתודולוגיה למדידת ההוצאה הציבורית הכוללת רק בשנת 1957. בשנת 1960 נעה ההוצאה הציבורית בין 42% ל-58% מהתוצר - תלוי בהגדרה (בנק ישראל 1961).

הממשלה על המשק, נמוכה יחסית. דווקא אחרי 1967 עלתה ההוצאה הציבורית ליותר ממחצית התוצר ונתרה מאז ברמה שמעל 50% מהתוצר.

התקופה שבין מלחמת ששת הימים ובין מלחמת יום הכיפורים היתה תקופת מעבר. היו בה עליות חדות של ההוצאה הציבורית ושל הגירעון התקציבי של הסקטור הציבורי (ותוספת כוח עבודה, הן מעלייה מוגברת והן מהשתלבות עובדים משטחי יש"ע במשק הישראלי) שתרמו להרחבת הפעילות הכלכלית ב־80% בשש שנים. מצב זה לא היה יכול להימשך לאורך זמן. בעקבות מלחמת יום הכיפורים עלו ההוצאה הממשלתית והגירעון הממשלתי עוד יותר. התוצאה היתה קריסת הצמיחה, צבירת חוב לאומי מעל 200% מהתוצר השנתי ועלייה הדרגתית של האינפלציה לרמות תלת ספרתיות. יש לציין, כי בניגוד לתפיסה הרווחת, עיקר העלייה בהוצאה הציבורית בשנים 1967 עד 1985 לא היה בסעיפי הביטחון, אלא בסעיפים אחרים, כגון רווחה וסבסוד הסקטור העסקי (ברונו 1989).

תרשים מס' 2
ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר (ממוצע)



מקורות: בנק ישראל 2000, לוח ה-13-א, עמ' 313--314; בנק ישראל 2002, עמ' 157; חישובי המחבר.

הגידול בהוצאות הביטחון בתקופה זאת היה בלתי נמנע, אבל המדיניות שדגלה בהרחבת סעיפי ההוצאה האחרים היתה טעות אסטרטגית מהמדרגה הראשונה.

עם זאת יש לקחת בחשבון כי ההוצאה הזאת כוללת 'העברות חד־צדדיות' של שילומים מגרמניה בקנה מידה גדול, יחסית גדול הרבה יותר מאשר המענק הביטחוני האמריקני כיום. נראה כי היום ההוצאה הציבורית הנובעת ממקורות המשק בניכוי ההעברות החד־צדדיות אינה נופלת בשיעורה מהתוצר מאשר זו של שנות החמישים.

התקופה 1967-1985 הוכיחה כי גירעון ממשלתי גדול ומתמיד מחבל לאורך זמן בצמיחה וברווחת הציבור, הן ככלל והן כפרטים. בתקופה הזאת נקלטו האותות הראשונים לכישלון מדיניות הרווחה החדשה שאומצה בשנות השבעים: הוצאות רווחה גדלות והולכות שיפרו את חלוקת ההכנסות עד 1977, אך משנת 1978 ואילך התהפכה המגמה אף שהוצאות הרווחה המשיכו לעלות. חשוב לציין כי תחילת כישלונה של מדיניות הרווחה היתה דווקא בתקופה של צמיחה אטית ושל הוצאה ממשלתית גבוהה במיוחד, ולא בתקופה שלאחר תכנית הייצוב של 1985, שבחוגים מסוימים נהוג לאפיינה כ'משק קפיטליסטי פראי'. כבר בשנות השבעים התגלה חוסר יכולתה של מדיניות הרווחה החדשה להתמודד עם הכוחות שהרחיבו את פערי ההכנסות במשק שאינו צומח. בתופעה דומה אפשר להבחין בתקופה האחרונה, 1996-2003. תכנית הייצוב משנת 1985 צמצמה מאוד את הגירעון הממשלתי, אף שהיעד המוצהר – חיסול הגירעון (בנק ישראל 1991) – לא הושג.¹¹ הצמצום בהוצאות הממשלתיות שאפשר את הקטנת הגירעון, השפיע בעיקר על הוצאות הביטחון והסבסוד הממשלתי לסקטור העסקי. לאחר תקופת מעבר (1986-1989), שהמשק הסתגל בה לצמצום ההוצאה הממשלתית, הכשירה תכנית הייצוב את הקרקע לתקופת צמיחה מהירה משנת 1990 עד 1996, התקופה היחידה מאז 1973 שאופיינה בצמיחה נאותה ועקבית.

צמצום ההוצאה הממשלתית בתכנית הייצוב השפיע לא רק על גודל הגירעון אלא גם על אמינות מערכת המחירים במשק. הממשלה השפיעה על המחירים היחסיים במשק בעיקר דרך תכניות סבסוד נרחבות לאשראי וליצוא. ביטול (רוב) הסובסידיות האלה אפשר חזרה למערכת שוק ופיתוח שוק הון מקומי פרטי שהיה לו תפקיד חשוב בפיתוח העתידי של המשק. הוצאה ממשלתית משפיעה לא רק במישור המקרו-כלכלי, כלומר על הצמיחה, הריבית, החיסכון וההשקעה, אלא גם במישור המיקרו-כלכלי, כלומר על אמינות מערכת המחירים והתייעלות המשק.

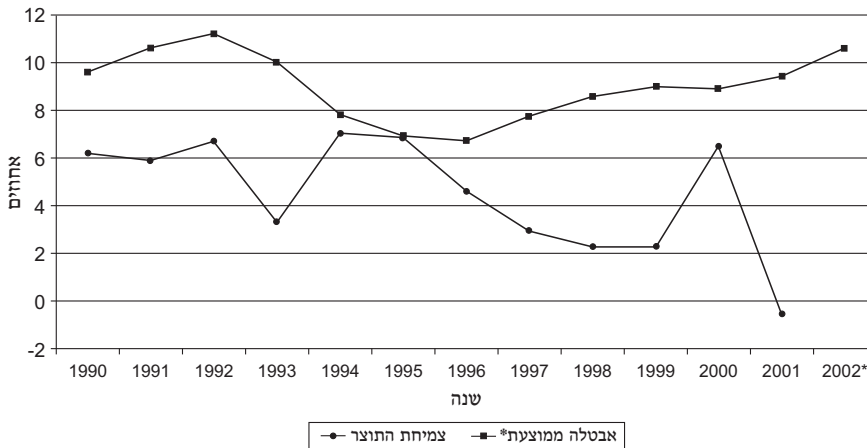
3.2 ההשפעה של סקטור ציבורי גדול: משבר שנות התשעים

העובדה הבולטת בתמונת הכלכלה הישראלית של שנות התשעים היא התפנית החדה מצמיחה למיתון ומאבטלה יורדת לאבטלה גואה. תרשים מס' 3 מציג את הנתונים. בולטת במיוחד העובדה כי במחצית הראשונה של העשור נשמר קצב צמיחה מהיר יחסית, למעט בשנה אחת. למרות שמחצית זאת, ובייחוד השנים 1990-1992, היתה תקופה של עלייה מוגברת, ירדה בה האבטלה בצורה משמעותית ונוצרו בה כ-600 אלף מקומות עבודה. במחצית השנייה של

11. 'חיסול הגירעון' הוא מונח הדורש פרשנות. כלכלת ישראל, כמו כלכלתה של כל מדינה, מתאפיינת באופן טבעי במחזוריות – תקופות של גאות ושפל. בתקופות של גאות תקבולי הממשלה ממסים גדלים, ונטל ההוצאות החברתיות, כגון דמי אבטלה, מצטמצם. תקבולי הממשלה יכולים לעלות על הוצאותיה. בתקופות של מיתון קורה תהליך הפוך. מקובל לחשוב על 'חיסול הגירעון' כחיסולו לאורך המתזור העסקי ('מנוכה מחזור') – צבירת יתרה בתקופות צמיחה לעומת גירעון בתקופות מיתון (בנק ישראל 2002, עמ' 159-160).

העשור דעכה הצמיחה, למעט שנה חריגה אחת,¹² והאבטלה עלתה בה בהתמדה למרות האטת קצב העלייה. תהליכים אלו החלו עוד לפני המיתון העמוק שפקד את כלכלת ישראל בשנת 2001 בעקבות המיתון העולמי ומלחמת ישראל והפלסטינים, שהחמירו את המצב אך לא שינו את מהותו.

תרשים מס' 3
הצמיחה והאבטלה, 1990-2002



מקורות: אבטלה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2002; צמיחה: בנק ישראל, דו"חות 2000 ו-2002. הצמיחה מתייחסת כמוון לקצב הצמיחה השנתית, ואילו האבטלה לנתון סטטי - אחוז המובטלים מכוח העבודה האזרחי (ישראלי).

* הנתון לאבטלה ב-2002 הוא ממאי אותה שנה; עד אותו חודש נשמרה רמת האבטלה בשנה זו קרוב מאוד ל-10.5%.

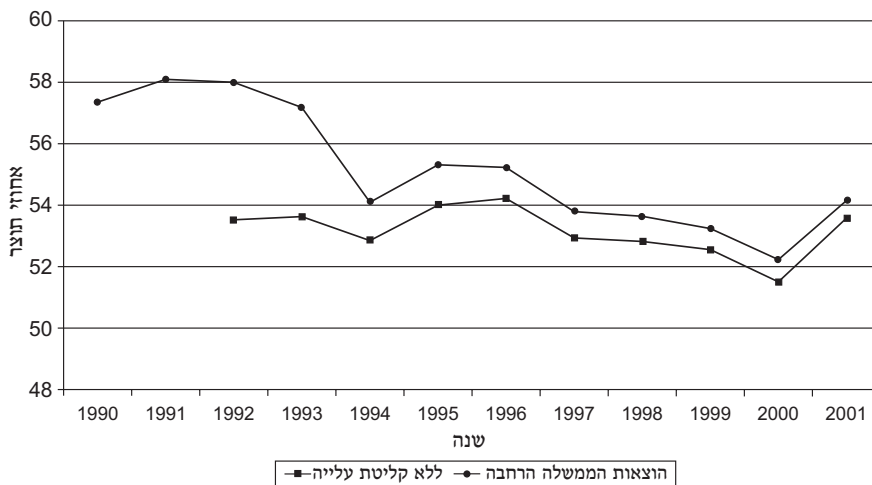
המחצית הראשונה של שנות התשעים היתה תקופה חריגה בהיסטוריה של כלכלת ישראל בדור האחרון. ישנם הסברים שונים לסיבת החריגה,¹³ אך נראה כי המחצית השנייה של

12. שנה חריגה זאת, שנת 2000, היתה שנת 'בועת ההייטק' העולמי שקדמה למיתון העולמי של שנת 2001. בשנה זו הורימו משקיעים זרים למשק הישראלי את הסכום החריג - 11 מיליארד דולר. למותר לציין כי תופעה זו טרם חזרה על עצמה.

13. קיימת אסכולה התולה את הצמיחה בתקופת 1990-1996 ב'גל העלייה', שלכאורה תרם לצמיחה בשתי דרכים: האחת, על ידי הגדלת הצריכה בעקבות מענקי העלייה שניתנו לעולים, והשנייה, בגלל תוספת מאות אלפי עובדים לכוח העבודה (ראו פלוג וסטרבצ'ינסקי 2003). במבט לאחור קשה לקבל הסבר זה. גל העלייה עצמו לא היה יוצר צמיחה מואצת ללא תנאים משלימים מתאימים. המיתון במחצית השנייה של העשור לא נוצר עקב מחסור בכוח עבודה, שהרי רבבות עובדים זרים היתוספו לכוח העבודה בשנים אלו. בנוסף, המשק הישראלי בולט בשיעור ההשתתפות הנמוך של האוכלוסייה בכוח העבודה, ושיעור השתתפות זה עולה ככל שנוצרים מקומות עבודה; זאת אומרת, שיש מאגר גדול של עובדים פוטנציאליים

העשור משקפת חזרה לתנאים 'נורמליים', כלומר לתנאים שיש לצפות להם כל עוד המדיניות הכלכלית אינה משתנה באופן ניכר. משמעות הדברים חמורה, שכן תנאים 'נורמליים' פירושו צמיחה אטית ויצירת מקומות עבודה בקצב המפגר באופן מתמיד אחרי ההיצע לעבודה בחברה.

תרשים מס' 4
הוצאות הממשלה הרחבה



מקורות: הוצאות הממשלה הרחבה: בנק ישראל 2000, לוח ה-נ' 5, עמ' 325; בנק ישראל 2002, לוח ג-5, עמ' 158 (שנים 1994-2001). יש לציין כי הגדרות הסדרות בשני המקורות שונות במקצת זו מזו, והערכים בסדרה הראשונה גבוהים במקצת מהשנייה. ללא קליטת עלייה: שם, עמ' 157.

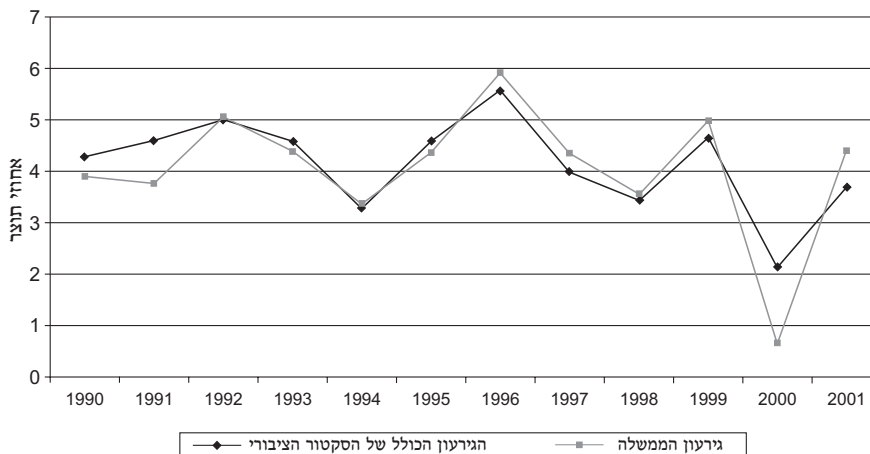
שהיו נקלטים בעבודה אילו נוצרו התנאים המשלימים לכך. ההבדל בין שתי מחציות העשור לא נבע מזמינות כוח עבודה חדש.

צמיחה בת קיימא לא היתה נוצרת על ידי תוספת לכוח הצריכה של הציבור. ההוכחה הטובה ביותר לכך היא שמדיניות זאת נוסתה ונכשלה. מטרתה של הרחבת הגירעון הממשלתי בשנים 1995 ו-1996, כמו שמתואר בתרשים מס' 4, היתה בדיוק כדי להמשיך את תהליך גידול הצריכה שהחל עם גל העלייה הגדול של השנים 1990-1992. מדיניות זו הובילה כצפוי לגירעון מסחרי גדול, ואיימה ליצור משבר בשער החליפין של השקל. בשנת 1996 נאלצה הממשלה לפעול מיד לצמצום הגירעון. שוב הוכח כי המשק אינו יכול לצמוח על גבו של גירעון תקציבי מתמיד.

הסבר אחר, המקובל יותר על דעת המחבר, הוא שתהליך ההתייעלות שליווה את תכנית הייצוב משנת 1985 ואילך יצרה הודמנות חד-פעמית לצמיחה מואצת. מקומות עבודה חדשים נוצרים על ידי תוספת הון למשק - השקעה - ובעקבות הרפורמה הכלכלית שנמשכה מאז 1985, היתה כלכלת ישראל כדאית במיוחד למשקיעים. אך לאחר מיצוי הפוטנציאל החדש שנוצר בשנות השמונים, התכנס המשק לשינוי משקל חדש המתאים לתנאים הבסיסיים - סקטור ממשלתי שהוא עדיין גדול מאוד, מיסוי מכביד, בייחוד על העבודה, ומעורבות יתר של הממשלה במשק, הנגזר מממדי הסקטור הציבורי. בשינוי משקל כזה, המשק צומח ב-2-3 אחוזים לשנה בממוצע ואינו יוצר מקומות עבודה בקצב התואם את צורכי האוכלוסייה. הפתרון לבעיה הוא ליצור שינוי משקל חדש סביב קצב צמיחה מהיר יותר על ידי שינויים בסיסיים בתנאי המדיניות.

תרשים מס' 4 מציג את התפתחות ההוצאה הציבורית מאז 1990 כאחוז מהתוצר. התרשים מצביע לכאורה על מגמת ירידה בהוצאה. התמונה העולה מהקו העליון בתרשים 'טובה' יותר מהמציאות. הרבע הראשון של שנות התשעים היה תקופה של עלייה מוגברת שהצדיקה הוצאות מיוחדות. העלייה בהוצאה בשנים 1995 ו-1996 לא היתה כורח המציאות, אלא נבעה מחוסר התמדה במגמת צמצום ההוצאות. יוצאת מהכלל היא התפנית לרעה בשנת 2001, שנבעה מהמיתון שפקד את המשק. אם מנטרלים את השפעת הוצאות העלייה, מגמת הירידה בהוצאות ברורה הרבה פחות ברורה. גם ללא ההוצאות המיוחדות לקליטת עלייה, ההוצאה הציבורית בישראל עולה עדיין על 50% מהתוצר השנתי.

תרשים מס' 5
גירעון הממשלה והסקטור הציבורי

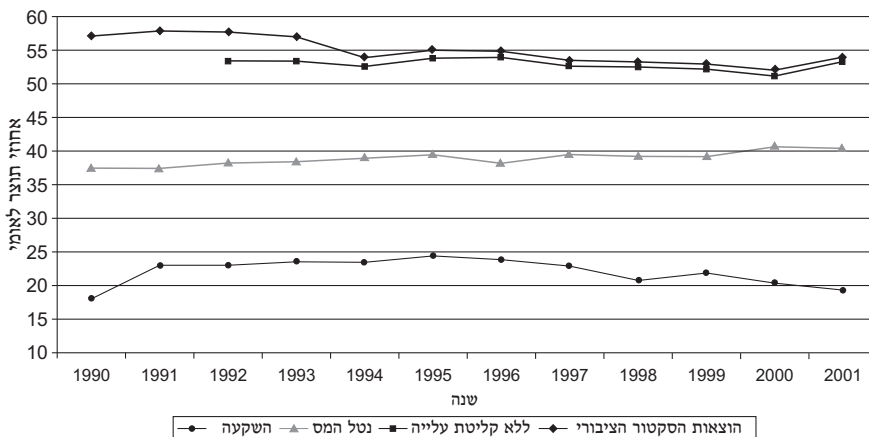


מקורות: בנק ישראל 1999, לוח ה-1-5, עמ' 325; בנק ישראל 2002, לוח ג-5, עמ' 158; שם, עמ' 157. ההגדרות בשני המקורות שונות מעט זו מזו, ובחרנו להציג את הנתונים בעלי ההגדרות הקרובות ביותר. שימו לב: בתרשים זה ערך המצוי בחלקו העליון של הגרף מצביע על גירעון נמוך.

בתרשים מס' 5 מוצגת התפתחות הגירעון בסקטור הציבורי (הכולל את הממשלה, מלכ"רים ציבוריים, כגון ביטוח לאומי, והרשויות המקומיות) באותה תקופה. בשנת 1992 הגיעו לשיאן הוצאות הממשלה לקליטת עלייה ויצרו גירעון של כ-5% מהתוצר. בשנת 1991 נחקק חוק להגבלת הגירעון, ולפיו נדרשה הממשלה להוריד את הגירעון בתקציבה לאפס עד שנת 1995, אולם בעת חקיקת החוק ציפו כי זרם העלייה האדיר יימשך עד אמצע שנות התשעים. כשהתברר שקצב העלייה יורד, היה מקום להקדים את מועד היעד למימוש החוק, אך הדבר לא נעשה מעולם. הגירעון חזר וגדל בשנת 1995, ובשנת 1996 אף עלה על זה שבשנת 1992 ואיים על יציבות המשק ושער החליפין. משנת 1997 ננקטה מדיניות מרסנת שהגבילה את הגירעון ושילבה קיצוץ קל בהוצאות עם העלאת נטל המס. המדיניות המרסנת מנעה משבר

בשער החליפין דוגמת המשבר שפקד את מדינות מזרח אסיה בשנת 1998, אך לא עשה דבר להעלות את המשק על מסלול של צמיחה בת קיימא.

תרשים מס' 6
הוצאות הממשלה הרחבה, נטל המס וההשקעה



מקורות לנתונים שהיתוספו בתרשים זה (לעומת תרשים 4): נטל המס: בנק ישראל 2000, לוח ב-16, עמ' 267; בנק ישראל 2002, עמ' 157; ההשקעה הגולמית במשק: שם. הערה: ההשקעה הגולמית מוצגת כאחוז המקורות במשק, המוסיף לתוצר את ההעברות החד-צדדיות ממדינות אחרות (בעיקר מענקים מארצות הברית ומגרמניה). ההשקעה כאחוז מהתוצר גבוהה מעט יותר.

בתרשים מס' 6 מובאת השוואה של התפתחות ההוצאה הציבורית לנטל המס ולהשקעה הגולמית במשק. התרשים מראה קפיצת מדרגה בהשקעה בשנים 1991 עד 1996, שנות הצמיחה המהירה. לאחר 1996 ההשקעה והצמיחה דועכות יחדיו. קיימות דעות שונות אשר לסיבות לרמה הגבוהה של ההשקעה במחצית הראשונה של שנות התשעים; ומכל מקום נראה כי התמדה באותן רמות היתה דורשת ירידה ברמת המיסוי, כי השקעות רגישות למיסוי. יש לזכור כי בשנים הללו משכה כלכלת ישראל היקף ניכר של השקעות זרות לענף חברות ההונק, היי־טק. בענפי משק אחרים, המספקים את רוב מקומות העבודה, הצטמצמה ההשקעה בקצב מהיר אף יותר. פריון התשומות במשק הישראלי – הון ועבודה כאחד – נשחק בהתמדה (עם עליות וירידות קלות בפריון העבודה) במחצית השנייה של שנות התשעים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2002).

העובדות שהצגנו מצביעות על כמה מסקנות סבירות: א) כדי שהמשק יצמח יותר, יש לחזור לרמות גבוהות של השקעה; ב) גידול ההשקעה מותנה ברמת מיסוי נמוכה יותר ובצמיחה מבטיח יותר; ג) גירעונות יוצרים משברים בשער החליפין, ובכך בולמים את הצמיחה; ד) לפיכך, כדי לאפשר הורדת נטל המס ובו בזמן לצמצם או לחסל את הגירעון, על הוצאות הסקטור הציבורי 'לרדת מדרגה' ולהתייצב ברמה קבועה נמוכה יותר. הניסיון הבין-לאומי

מלמד שככל שנטל המס יורד בנסיבות של היעדר גירעון - זאת אומרת, ככל שההוצאה הציבורית יורדת ירידה משמעותית - כך צפוי המשק להתאזן ברמת השקעה גבוהה יותר ובקצב צמיחה בר קיימא מהיר יותר (OECD 2000b, pp. 133-144). הורדת נטל המס מרמה של 40-41 אחוזים מהתוצר לרמה של 30-35 אחוזים ממנו, בד בבד עם קיצוץ הולם בהוצאות, היו מאפשרים קצב צמיחה מהיר יחסית וכן עלייה מהירה ביצירת מקומות עבודה.

3.3. הצמיחה, האבטלה והתפלגות ההכנסות

זה שלושים שנה שמדינת ישראל מנהיגה מדיניות של תשלומי העברה להגדלת השוויון בהכנסות ולמניעת העוני: מיסוי כבד על בעלי הכנסות גבוהות לצד תשלומי העברה למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. בחלק זה של המאמר יוצגו נתונים המצביעים על כישלונה של מדיניות הרווחה בישראל. בקושי ובאופן חלקי בלבד היא הצליחה להתמודד עם נטיית המשק להרחיב פערי הכנסות, למרות, ואולי בגלל, המשאבים הגדלים והולכים שהושקעו בה (Alesina and Perotti 1997, pp. 921-939). הניסיון הישראלי בתחום זה אינו חורג מהניסיון של מדינות רווחה אחרות (קליין תשנ"ט, עמ' 76-104). פוטנציאל המשק להגדיל עוד את תשלומי ההעברה הוא קטן, וקשה להצדיק הוצאה נוספת של משאבים בדרך שאי-הצלחתה הוכחה בעבר. קשה אפילו להצדיק את רמת ההוצאה הנוכחית. עדיף לטפל בשורש התופעה - שהמשק נוטה להגדיל פערי הכנסות, במקום לטפל רק בסימפטומים שלה.

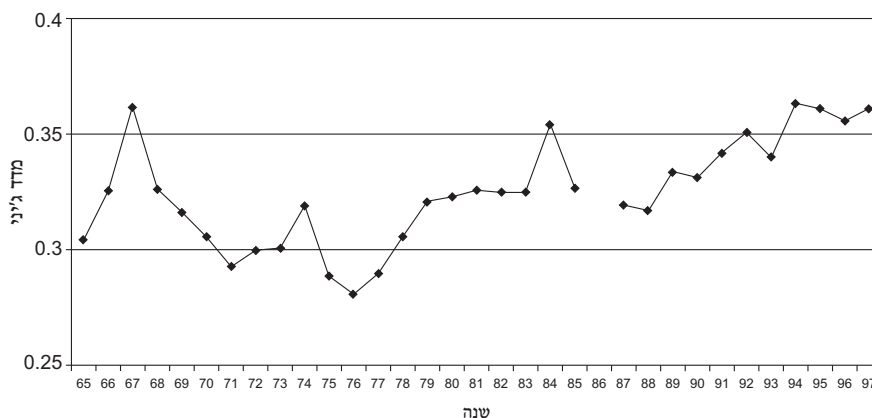
מדיניות הרווחה בישראל והשפעתה על האי-שוויון הכלכלי

אי-שוויון ההכנסות הנמדד בישראל גדל, למרות עלייה מתמדת בהוצאות הרווחה. סקרי ההכנסות התקופתיים כללו, ברוב השנים שבהן בוצעו, רק חלק מהאוכלוסייה: משפחות שכירים ביישובים עירוניים. מצב זה תוקן חלקית בשנת 1995. סקרים כאלה נותנים כמובן אומדן חלקי בלבד של התפלגות ההכנסות. ניתן לחשב את מידת האי-שוויון בהכנסות על פי בסיסי הכנסה שונים. מיסוי הכנסות גבוהות ותשלומי העברה לבעלי הכנסות נמוכות משפיעים כמובן על התפלגות ההכנסות. התפלגות ההכנסות לפני מסים ותשלומי העברה היא מדד לאי-שוויון בהכנסות הנובע מפעילות כלכלית, ואילו התפלגות ההכנסות אחרי מסים ותשלומי העברה היא מדד מסוים להתפלגות ההכנסות בפועל.¹⁴ למחבר לא ידוע על מידע זמין בעל בסיס השוואתי אחיד על התפלגות ההכנסות של כלל האוכלוסייה בישראל מאז קום המדינה. מחקר שראה אור בסוף שנות השבעים (Ginor, 1979, p. 77) מביא נתונים מאז המחצית השנייה של שנות החמישים ומצביע על יציבות, פחות או יותר, בהתפלגות ההכנסות בתקופה הזאת. לאחרונה ניסו אחדות (אחדות 1996)

14. דהן דן בעבודתו במגוון רחב של הגדרות הכנסה (דהן 1999).

ודהן (דהן 1999) לאחד ככל הניתן סדרות נתונים מאז אמצע שנות השישים. המדד המקובל ביותר להתפלגות ההכנסות הוא מדד ג'יני (Gini Index);¹⁵ תאורתית יכולים הערכים של מדד ג'יני לנוע בין 0 ל-1, כאשר מדד גבוה יותר מצביע על אי-שוויון חריף יותר.

תרשים מס' 7
אי-שוויון בהכנסה ברוטו בישראל: מדד משולב



מקור: דהן 1999, עמ' 612.

תרשים מס' 7 מציג סדרה אחידה לתקופה 1965-1997 של מדדי ג'יני להכנסה ברוטו של משפחות עובדים שכירים. את הסדרה הרכיב דהן, שהרחיב את עבודתה של אחדות. התרשים מצביע על שיפור חד בהתפלגות ההכנסות בישראל בתקופת הצמיחה המהירה שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים. לאחר מלחמת יום הכיפורים חלה הרעה בהתפלגות ההכנסות, והיא תוקנה במידה מסוימת במרוצת שנות השבעים. אולם יש לציין

15. חישוב מדד ג'יני: לפני הסטטיסטיקן המודד מונחת סדרה של תצפיות - אם אלה הם סקרי הכנסות, בדרך כלל כמה אלפים. הוא מסדר את התצפיות מהנמוך שבהם עד הגבוה שבהם. הוא מתחיל לצרף את התצפיות יחד: הנמוך ביותר, הנמוך שלאחריו, וכן הלאה. בכל נקודה בתהליך זה הוא צובר אחוז מסוים של תצפיות, שלהן יחד אחוז מסוים מתוך כלל ההכנסה של כל התצפיות כולן. בכל נקודה בתהליך הסטטיסטיקן מסמן על גרף את היחס בין אחוז כלל הכנסה ששייך לתצפיות שנמנו עד כה ובין אחוז התצפיות שנמנו. בסוף התהליך נמנו כל התצפיות, הכוללות כל ההכנסה. אם כל ההכנסות שוות, הגרף ייצר קו ישר העולה ב-45 מעלות: בכל נקודה, אחוז האוכלוסייה שנמנתה עד כה זהה לאחוז כלל ההכנסה שבעלות אותה אוכלוסייה. אם ההכנסות אינן שוות (כצפוי), הגרף יוצר עקומה עם 'בטן', הנמוך מקו האלכסון. ככל שחלוקת ההכנסות שוויונית יותר, העקומה תתקרב יותר לקו 45 מעלות. בין עקומה זאת ובין קו 45 מעלות יש שטח מסוים, שנכנה אותו X. יהיה בין X ובין כל השטח שמתחת לקו 45% הוא מדד ג'יני (מסיבות היסטוריות, המוסכמה המקובלת היא לחלק מספר זה ב-2). ככל שמדד ג'יני גדול יותר, האי-שוויון גדול יותר.

כי עשור זה מאופיין בחקיקת תכניות חדשות של תשלומי העברה, כגון קצבת ילדים והשלמת הכנסה, שהיקפם הורחב מאז בהתמדה (בנק ישראל 1999, עמ' 323). למרות זאת, האי-שוויון בהכנסות חזר וגדל כבר בשנת 1977, והגיע לשיאים חדשים במחצית השנייה של שנות התשעים.

התרשים מתאר את התפתחות האי-שוויון בהכנסה לנפש ברוטו, דהיינו לפני מס אך לאחר קבלת תשלומי העברה. טבלה מס' 1 מציגה מידע על מדדי האי-שוויון בהכנסה ל'נפש סטנדרטית', מונח שהמוסד לביטוח לאומי משתמש בו כדי לתת את הדעת ליעילות של ההכנסה ברכישת רווחה גדולה יותר, כשכמה חברי משפחה גרים יחד בבית אב אחד.

טבלה מס' 1:

השפעת תשלומי העברה ומסים ישירים על אי-שוויון בישראל

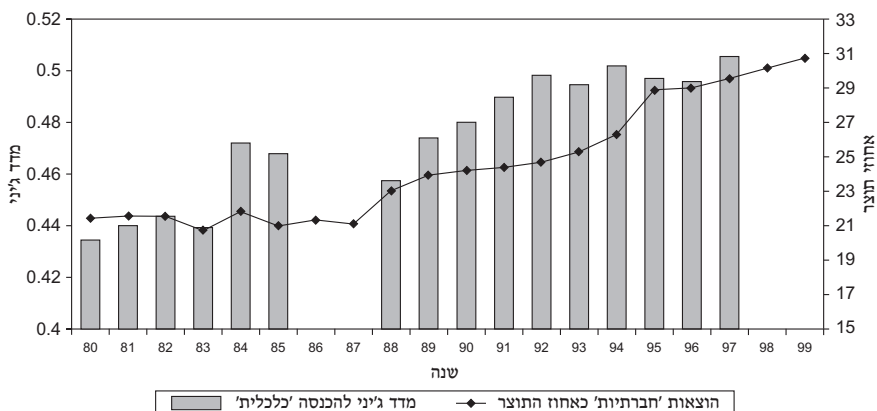
שנה	מדדי ג'יני:			אחוז הירידה הנובע ממסים ישירים**	אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה*
	הכנסה כלכלית	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו		
1979	0.432	0.366	0.318	11.1	15.2
1980	0.434	.3690	0.324	10.4	14.9
1981	0.439	0.372	0.319	12.1	15.4
1982	0.444	0.367	0.312	12.4	17.3
1983	0.439	0.360	0.301	13.6	17.9
1984	0.472	0.398	0.327	15.1	15.8
1985	0.468	0.372	0.312	13.1	20.2
1986	אין סקר				
1987	לא זמין				
1988	0.457	0.370	0.322	10.5	19.1
1989	0.474	0.378	0.325	11.1	20.3
1990	0.480	0.376	0.326	10.3	21.7
1991	0.490	0.377	0.327	10.2	23.1
1992	0.498	0.393	0.339	10.7	21.1
1993	0.494	0.383	0.329	10.9	22.5
1994	0.502	0.399	0.344	11.0	20.4
1995	0.497	0.397	0.337	12.1	20.2
1996	0.496	0.387	0.329	11.8	22.0
1997	0.505	0.395	0.333	12.3	21.8

* אחוז הירידה במדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית במעבר למדד ג'יני של ההכנסה נטו הנובע מתשלומי העברה.
 ** אחוז הירידה במדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית במעבר למדד ג'יני של ההכנסה נטו הנובע ממיסוי ישיר של ההכנסות.

מקור: דהן 1999, עמ' 616.

גם טבלה מס' 1 מצביעה על גידול באי־שוויון בהתפלגות ההכנסות 'הכלכליות' (דהיינו מכל המקורות, ובכללם תרומות ומענקים, ירושה וכו'). הטבלה גם מראה את השפעת המסים (הנופלים רובם על משפחות אמידות יותר) ותשלומי העברה על שיפור התפלגות ההכנסות, כפי שמציגה סדרת הנתונים של התפלגות ההכנסות בעמודת 'הכנסה נטו'. מבחינתנו, המשמעות החשובה ביותר היא במדד האי־שוויון בהכנסות 'כלכליות', המספקת אומדן כללי של ההודמנויות הכלכליות הפתוחות לפני כלל הציבור, שהיא תוצאה של ההתפתחות הכלכלית הכוללת. מאז 1980 נרשמת שחיקה מתמדת במדד זה. מדיניות הרווחה מפצה אמנם במידה ניכרת על שחיקה זו, אך אין בה כדי להתגבר לגמרי על הכרסום בשוויוניות ההכנסה ברוטו.

תרשים מס' 8
התפתחות תשלומים חברתיים והתפלגות ההכנסות, 1999–1980



מקורות: מדדי ג'יני: טבלה מס' 1 בעמ' 15. הוצאות 'חברתיות', הכוללות חינוך, בריאות, שירותי רווחה ותשלומי העברה שוטפים (שלא על חשבון הון), בנק ישראל 2000, לוח ה-1-4, עמ' 323. יש לזכור כי עלייה במדד ג'יני מעידה על החרפת חוסר השוויון. יש לציין כי תשלומי העברה ישירות גדלו מהגידול בהוצאות רווחה בכלל.

בעשרים השנים האחרונות, כמו בעשור שקדם להן, המשיכה מדינת ישראל להשקיע עוד ועוד משאבים במדיניות הרווחה. למרות זאת חלה זחילה אטית לאחור במידת האי־שוויון בהכנסות נטו. מדיניות הרווחה נאלצה כביכול 'לרוץ' מהר יותר ויותר, ואף על פי כן לא הצליחה אפילו להישאר במקומה. ייתכן שמדיניות הרווחה מנעה אסון, אך היא לא הוכיחה את עצמה כאמצעי יעיל לצמצום פערי ההכנסות במשק לאורך זמן. תרשים מס' 8 מאפשר השוואה של התפתחות חוסר השוויון עם עלויות מדיניות הרווחה כאחוז מהתוצר.

האבטלה, העוני והתפלגות ההכנסות

גידול באי־שוויון בחלוקת ההכנסות פירושו הרחבת ממדי העוני, המוגדר רשמית כמצבו של אותו חלק של האוכלוסייה שהכנסתו היא מתחת למחצית ההכנסה החציונית במשק (מתוקן לנפש סטנדרטית). ככל שהאי־שוויון בהכנסות גדל, כך צפוי לגדול – אם כי לא ביחס ישיר – אותו חלק של האוכלוסייה הכלול בהגדרה זאת של העוני. הגורם העיקרי המשפיע על העוני הוא האבטלה (Ginor 1979, pp. 76-77; דהן 1999, עמ' 610). עלייה במספר היחסי של המועסקים בכל משק היא הערובה החשובה ביותר לצמצום העוני.

גודל הסקטור הציבורי והביקוש לעבודה

במדינות רבות נמצא קשר מובהק בין רמת ההוצאה הציבורית והמיסוי על העבודה ובין מצב האבטלה. מדינות אירופה סבלו במשך כעשרים שנה מיצירה אטית של מקומות עבודה, אפילו פחות (בממוצע רב־שנתי) מהנדרש כדי ליצור מקומות עבודה חדשים לצעירים במדינות שבהן ריבוי האוכלוסין הוא אטי מאוד. מחקר מקיף שביצע הארגון הבין־לאומי לשיתוף פעולה ופיתוח (OECD), הצביע על המיסוי הכבד, בייחוד על כוח העבודה ועל הוצאות ציבוריות גדולות כגורמים המרכזיים לדיכוי הצמיחה, למניעת יצירת מקומות עבודה, לאבטלה גואה וליצירת קבוצות גדולות של מובטלים ואוכלוסיות שוליים באירופה (OECD 1995).¹⁶ במחצית השנייה של שנות התשעים דווקא הפחיתו מדינות אירופיות רבות את המסים ואת התחייבויותיהן החברתיות, ובתמורה זכו לעלייה בתעסוקה ולירידה בעוני ובאבטלה. מקרה קיצוני הוא זה של אירלנד, שנקטה תכנית רדיקלית של פירוק מדינת הרווחה, צמצום ההוצאה הציבורית והפחתת שיעורי המס. מאמצע שנות השמונים ועד סוף שנות התשעים גדל המשק האירי פי שלושה, והאבטלה ירדה מכ־16% לכרבע מזה (OECD 2002b). הפתרון לבעיית העוני אינו העלאה בהוצאות הרווחה, והפתרון לאבטלה אינו בהכרח הגדלת ההוצאה הממשלתית. צמצום ההוצאה הציבורית והקלת עומס ההוצאה הממשלתית על מעסיקים ועובדים כאחד, הם דווקא המדיניות המועדפת למלחמה בעוני ובאבטלה.

3.4 מאמר מוסגר: הצמיחה בשנות החמישים והשישים

השנים שבין 1950 ל־1966 נתפסות כתקופה ש'עבדה' בה שיטת ההכוונה והמעורבות הממשלתית במשק; הממשלה הכווינה את רוב האשראי במשק, ובכך קבעה את ההתפתחות המבנית של כלכלת ישראל. התוצר הלאומי גדל בממוצע בעשרה אחוזים או יותר לשנה,

16. מקורות ה־OECD מדגישים כי הסיבתיות מכוונת ממדיניות הרווחה והמיסוי המוטל לשם מימונה אל האבטלה, ולא להפך.

העלויות הגדולות נקלטו בעבודה והשכר ורמת החיים עלו עלייה משביעת רצון. בישראל ובאירופה יש הטוענים שתקופה זו יכולה לשמש דפוס לניהול המשק. האומנם? ישנן סיבות טובות לחשוב אחרת.

ראשית, השנים 1950-1966 לא היו התקופה היחידה של צמיחה מהירה ויציבה במשק. קדמו להן חמש עשרה שנות צמיחה מהירה יחסית, אם כי בעלויות ובמורדות. הצמיחה בשנות מלחמת העולם השנייה נבעה במידה רבה מהביקוש המוגבר לתוצר המשק האופייני לתקופת מלחמה (בעיקר על ידי כוחות בעלות הברית באזור הים התיכון). אך הצמיחה המהירה של שנות השלושים, שיסדה בארץ משק תעשייתי, היתה בעלת כמה מאפיינים דומים לחמש עשרה שנותיה הראשונות של המדינה. הסקטור התעשייתי בשנות השלושים היה אמנם קטן בקנה מידה עולמי, אך הוא הזניק את היישוב היהודי לעמדה דומיננטית בכלכלת המנדט הבריטי ובתשלום מסים למימון הסקטור הציבורי. פיתוח כלכלי זה הונע בעיקר על ידי ייבוא הון פרטי, ובערב מלחמת השחרור ייצר משק העובדים 11% בלבד מתוצר היישוב. אי-לכך אפשר לומר שבימים שלפני מלחמת ששת הימים אופיינו תקופות של צמיחה מהירה במשק הישראלי בזרם מתמיד של משאבים מחוץ למדינה – כוח עבודה שנבע מהעלויות והון מיובא (שלא בדרך של הלוואות). אין פלא שזרמי תשומות אלה יצרו צמיחה מהירה, ולא ברור אם ההכוונה הממשלתית המוגברת של ראשית שנותיה של המדינה תרמה לצמיחה זו או פגעה בה.

התמונה השתנתה כאשר לא עמד לרשות ישראל זרם גדול של הון זר מחוץ-לארץ, למעשה חינום, כמו בשנים 1973 ואילך. הממשלה ניסתה להמשיך ולקיים במשאבים המקומיים את דפוסי הצריכה, ההשקעה והצמיחה שהיו נהוגים בשנות החמישים והשישים, ולהוסיף עליהם גם מדיניות רווחה חדשה ויקרה. הדבר נעשה בסיוע הלוואות מקומיות ומחוץ-לארץ – קרי באמצעות פתיחת גירעונות גדולים במיוחד. התוצאה היתה משבר כלכלי חמור ומחירי בשנות השבעים.

בשנות החמישים והשישים פותחו בישראל ענפי משק חדשים, חלקם בעלי רמה טכנולוגית גבוהה יחסית, אך עיקר הצמיחה הכלכלית של אותן השנים היתה אקסטנסיונית: מפעלים בעלי רמה טכנולוגית נמוכה יחסית שמרכיב העבודה הלא מיומנת בהם היה גבוה. דפוס צמיחה זה התאים כמובן לתנאי המשק, שנאלץ לקלוט בתוך תקופה קצרה הרבה עובדים לא מיומנים. דפוס זה מוכר ממדינות אחרות – כך התנהגו המשקים הסוציאליסטיים בעשורים הראשונים לקיומם, ועל פיו פעלה כלכלתן של מדינות רבות בעולם השלישי לפני מלחמת העולם השנייה (דרום אמריקה) (Cardoso and Helwege 1992) ואחריה (דרום ודרום מזרח אסיה). במשקים מתפתחים, המתאפיינים ברמה התחלתית נמוכה של הון, פיתוח תעשיות אלה משתלם וקל יחסית.

ואולם בחלוף זמן, דפוס הניהול הממשלתי של ההון היה בכל המשקים הללו לרועץ. סיבה אחת לכך היא שפירמות שמוקמות ומנוהלות באמצעות הון מהקצאה ממשלתית נהיות תלויות בַּנְטוּת – הטבות מטעם הממשלה. למפעל קל לדרוש סיוע ממשלתי יותר מאשר להתייעל. סיבה אחרת היא שהתפתחות טכנולוגית של ענף או של משק שלם אינה יכולה

להיות יעילה כשבסיסה הוא הכוונת הון ממשלתית. גיוס הון על ידי הממשלה והכוונתו מעוותים את מחירי ההון במשק. הון שהוזל ונעשה באופן מלאכותי זמין, מעוות את כל תחשיבי הסיכון שבהשקעה, ואת משמעות המחירים של כל התשומות האחרות לתהליך הייצור. די במנגנון הכוונת הון ממשלתית כדי לשבש את אמינות מערכת המחירים במשק ולהבטיח חוסר יעילות. כל משק שמתפתח בשליש הראשון לקיומו על פי דפוס המשק הישראלי, מגיע לאחר זמן מה למבוי סתום שבו השקעות יוצרות הפסדים והצמיחה והתעסוקה נבלמות. המעבר למערכת משקית יעילה – מערכת שוק – קשה, יקר, וכרוך במשברים כלכליים, חברתיים ופוליטיים, כמו שקרה בישראל משנות השבעים ואילך.

תופעה נוספת של אותן השנים היתה מדיניות פיזור האוכלוסין, שהביאה להקמתם של יישובים קטנים וערים גדולות יחסית שהיו אמורים ליישב את הפריפריה בארץ. למרות מאמצים שנעשו לבסס את היישובים הללו כלכלית, החישוב הכלכלי לא עמד בראש סדרי העדיפויות של יוזמי המדיניות הזאת. חלק מהיישובים שנסודו או מתקשים לתפקד בצורה עצמאית אף היום. האם היה צריך, מטעמים כלכליים, לוותר על מדיניות זו ולאפשר לתהליכי שוק טבעיים ליצור, וכמעט ודאי שהיו יוצרים, יישוב יהודי המרוכז כמעט כולו בין הקריות לאשקלון ובירושלים?

חברה ומדינה נוקטות לפעמים יזמות שמטרתיהן אינן כלכליות, אך משקפות את רצון הכלל. מנקודת מבט מסוימת, כך ניתן לראות את כל המפעל הציוני, ואין בזה כדי לפסול אותו. אך ליוזמי הציונות ולמאות אלפי היהודים שיישמוה היתה תובנה בסיסית, שחברה לאומית זקוקה למשק משגשג ומצליח כתנאי לקיומו. חשוב אפוא לעשות הפרדה מושגית חדה בין יזמות לאומיות שמטרתן העיקרית אינה כלכלית אלא אחרת, ובין מטרת של פיתוח המשק והשגת רווחת הכלל. הראשונות פועלות לפי 'כללי משחק' הנגזרים מהמטרה. האחרונות צריכות לפעול לפי כללי שוק. על יזמות לאומיות לפעול בדרך ובהיקף שלא יגרמו לפגיעה משמעותית בהשגת המטרות מהסוג השני, שכן תנאי להשגת כל יעד לאומי, כלכלי, חברתי או אחר הוא שלאורך זמן ייווצרו המשאבים והנסיבות שיאפשרו זאת. אילו נקטה הנהגת המדינה מראשית דרכה מדיניות כלכלית של השוק החופשי, היה המשק הלאומי יוצר יותר משאבים הן לצמיחה, הן לרווחת התושבים שרובם מאכלסים, בסופו של דבר את המשק 'הרגיל' והן לתמיכה ראויה במפעלי התיישבות שטעם ייסודם אינו כלכלי טהור. המחבר נוטה לחשוב כי מדיניות כזאת היתה מקרבת את היום שרוב מפעלי התיישבות הללו היו זוכים בו להתפתחות כלכלית נאותה ולעצמאות כלכלית.

3.5 סיכום: משק ישראל ותהליכי שוק

הסקירה הקצרה לעיל מעלה כמה נקודות חשובות:

א. ב'תקופת הזוהר' של הכלכלה הישראלית, 1950-1966, ההוצאה הממשלתית היתה דווקא נמוכה יחסית לתקופות מאוחרות יותר. ההשקעה במשק הישראלי היתה גבוהה יחסית, וחלק גדול ממנה נבע ממקורות חיצוניים שנועדו להשקעה, כגון שילומים בין-ממשלתיים מגרמניה. אמנם המעורבות הממשלתית במערכת המחירים ובשוק ההון היתה גבוהה, אך זו פגעה

פחות במשק, שעבר תהליך תיעוש פשוט יחסית, והתבסס רובו על תעשיות מסורתיות עתירות כוח עבודה. אין זה ודאי שההחלטות של קובעי המדיניות בהכוונת ההון היו שונות באופן מרחיק לכת מההחלטות שהיו מתקבלות במשק חופשי המצוי בשלב התפתחות דומה.¹⁷ תקופה זו היא רק כשליש ממשך ההיסטוריה הכלכלית של ישראל.

ב. הוצאות ממשלתיות גדולות מזוהות עם תקופות של צמיחה נמוכה והתדרדרות בחלוקת ההכנסות הכלכליות' (לפני מסים ותשלומי העברה). עובדה זו נכונה לחלקה הגדול של ההיסטוריה הכלכלית של ישראל. כמובן שגירעון גדול ואינפלציה דוהרת אינן תורמות לצמיחה ומעידות על היעדר איזונים כלכליים חיוניים, אך מיגור האינפלציה בלבד אין די בו לתקן את הנזק הנובע מסקטור ציבורי גדול וממסוי כבד.

ג. ישראל מיצתה את הפוטנציאל שלה להוצאות חברתיות. ההוצאה הציבורית בישראל וההוצאה ליעדים חברתיים הן מהגבוהות בעולם. מדיניות הרווחה בישראל נכשלה. היא מלווה בגידול מתמיד באבטלה ובגללה גם בחוסר שוויון בהכנסות. הפתרון האפשרי היחיד למשבר החברתי שישראל מצויה בו היום הוא הצמיחה, ולכן כדאי לשקול אסטרטגיה חברתית חלופית: עוד קיצוץ משמעותי (חוץ מזה שנעשה בשנות השמונים) בהיקף ההוצאה הציבורית. אסטרטגיה זו כבר הביאה תוצאות במדינות אחרות (OECD 2000b).

העובדות 'המעוצבות' המצטיירות מניסיוןן של מדינות רבות מצביעות על נכונותה של התאוריה הכלכלית הנאו־קלאסית: בדרך כלל ובנסיבות נורמליות תהליכי שוק מביאים את המשק לצמיחה, להשקעות ולתעסוקה מרבית של משאבי המשק – הון ועבודה כאחד. תעסוקה מלאה היא הכלי החשוב ביותר במיגור העוני ובסגירת פערי הכנסות. כשהממשלה מעוותת את מערכת השוק או מכבידה את הנטל שהיא מעמיסה עליה, היא מדכאת תהליך טבעי זה. יש לממשלות תפקידים חשובים, הן ביצירה ובאכיפה של כללי המשחק הכלכלי, והן בתחום הרווחה, כגון הבטחת שוויון בנגישות לחינוך ולהשכלה. אך מהניסיוןן של מדינות רבות עולה כי אפשר לספק צרכים אלה בעלויות שאינן עולות על 25-35 אחוזים מהתוצר הלאומי. רמה זו אופיינית למדינות הצומחות מהר: מדינות מזרח אסיה כגון טייוואן, דרום קוריאה וסינגפור, אירלנד באירופה ואף ארצות הברית, הצומחת מהר יותר מרוב המדינות המתועשות. מנקודת המבט של עידוד הצמיחה והביקוש לעבודה גם יחד, כל המוסיף גורע.¹⁸

17. דפוס זה של מעורבות ממשלתית תרם את חלקו בבלימת הצמיחה של המשק בתקופה מאוחרת יותר, לאחר מלחמת יום הכיפורים.

18. בישראל יש להתחשב בהוצאות גדולות לצורכי הביטחון. ואולם גם בתקופת מלחמת ישראל והפלסטינים הוצאות אלו אינן עולות על 11% מהתוצר. הן מספקות סיבה לחתור ליעילות מקסימלית בשאר ההוצאות הממשלתיות. משמעותן היא שישראל צריכה להתאמץ ולהגביל את שאר ההוצאות הציבוריות ל־30% מהתוצר, ובכך להביא את הוצאות הסקטור הציבורי ל־40-42 אחוזים מהתוצר, רמה שתעמיד את ישראל בשורה אחת עם מדינות ה־OECD. כיום ההוצאה הציבורית בישראל עומדת על כ־55% מהתוצר.

4. סיום: משק, מדינה וחברה בישראל

במאמר קצר זה התרכזנו בסוגיית המעורבות הממשלתית במשק הנמדדת באופן גס על ידי ההוצאה הציבורית. הוצאה ציבורית גדולה משפיעה על המשק והרווחה הן באופן ישיר והן באמצעות מנגנוני תמסורת עקיפים, שמעוותים את מערכת המחירים ואת השיקולים בבחינת סיכונים, וכך עיקר השפעתם הוא בעיוות תהליכי קבלת החלטות כלכליות של הפרט. לא נגענו בסוגיות חשובות אחרות, כגון השפעתם של קרטלים הפועלים בחסות ממשלתית (במיוחד ההגנה הניתנת לקרטלים של עבודה באמצעות חקיקה המיטיבה עם ארגוני עובדים) והחשיבות של בעלות פרטית על ההון ביצירת תחושת שייכות לחברה.¹⁹ עם זאת הראנו כי מהניסיון הישראלי עולה שעל פי הגדרה חלקית זו, מעורבות ממשלתית במשק משפיעה עמוקות על הצמיחה, הרווחה והתפלגות ההכנסות.

במאמר זה לא ניסינו להכחיש את החובה של ממשלה לחתור לרווחה המקסימלית של החברה ככלל והאזרחים כפרט. ההפך הוא הנכון. קובעי המדיניות הכלכלית אחראים כלפי הציבור לתוצאות החלטותיהם, ועליהם להיות מודעים לממצאים של מחקרי המדיניות הכלכלית. לא תעמודנה להם טענות על כוונות טובות, אם התוצאה הצפויה של המדיניות שהם נוקטים הפוכה מזו שרצו להשיג. אם המטרה במעורבות ממשלתית גדולה במשק היא להשיג שוויון ולספק מטרייה חברתית ותעסוקתית לכול, אך לאורך זמן היא משיגה יעדים הפוכים, אי-אפשר להתעלם מהתפתחויות אלה ומהשלכותיהן לגבי המדיניות הרצויה.

בחוגים מסוימים נהוג לחשוב כי תהליך השוק הוא 'אכזרי'. טענה זו עולה בעיקר משום שמשק שצומח לאורך זמן הוא משק העובר תמורות, שבעקבותיהן ענפים מסוימים מתנוונים ואחרים מתפתחים. דבר זה מחייב את הפרט להתמודד עם תמורות ולהתרגל אליהן. ניסיונות של המדינה למנוע תמורות אלו אינן מוסריות או חיוביות דווקא. אם בעקבות הניסיונות לחסוך מיחידים את ההתמודדות עם תמורות, נעצרת העלייה ברווחת החברה ונוצרות אוכלוסיות הולכות וגדלות של עניים ומחוסרי עבודה, כמו שקרה בישראל, באירופה ובמדינות רבות בעולם השלישי, יוצא 'שכרה' של המדיניות בהפסד גדול פי כמה. התפתחות זו אכזרית ביותר וראוי לה שתעורר את חמתו של מי שרווחת הציבור בישראל יקרה לו – בראש ובראשונה כמובן אזרחי ישראל.

בישראל רווחת תפיסה שגויה של תפקיד הממשלה במשק, והיא חלק מתפיסה שגויה של תפקיד המדינה, תפיסה שרווחה בתנועות הציוניות שייסדו את מדינת ישראל. אלה ראו במדינה כלי עיקרי להשגת יעדים לאומיים וגרסו כי המדינה היא זו שצריכה לחתור בעצמה

19. הארגון המזרחי הידוע כ'קשת הדמוקרטית המזרחית', המגדיר את המדיניות הכלכלית שלו כסוציאליסטית, מקדם את חוק הפרטת הדיור הציבורי בטענה שיש לאפשר לדיירים ותיקים בדירות ציבוריות לרכוש אותן. ארגון זה לא היה הראשון להגדיר בעלות פרטית על ההון כחיונית לכבודו ולעצמאותו של האדם ולהפיתו לשווה בתוך החברה שבה הוא חי. קדמה להם האצילה מרגרט תאצ'ר, שסברה כמותם והפריטה את הדיור הציבורי בבריטניה.

להשגת כל יעד. התפיסה לקתה בכך שלא ראתה בחברה ישות אוטונומית המתפתחת בעיקר דרך התקשרויות (כלכליות ולא כלכליות) של הפרטים המרכיבים אותה. למדינה יש השפעה עמוקה על התנאים שבהם התקשרויות אלו מתחוללות – במשפחה, בשכונה, בעיר ובמדינה, אך זו מורגשת בעיקר דרך השלכותיה על הבחירה של הפרט, ולפיכך המטרה המוצהרת של המדיניות יכולה להיות לא רלוונטית. מכלול בחירתם של הפרטים הוא שמביא עם הזמן לתוצאות חברתיות וכלכליות. כאשר מדיניות המיועדת למטרות נעלות מטה בשיטתיות את ההחלטות של הפרט לכיוונים בלתי רצויים, היא יכולה להביא תוצאות הפוכות. תובנה זו אמורה לרסן במידת מה את מקבלי ההחלטות. מערכות חברתיות שהתפתחו בתהליכים של מאות שנים (או אלפי שנים, תלוי בפרספקטיבה ההיסטורית), כגון מערכת החליפין הכלכלית המודרנית, הן מערכות מורכבות שהוכיחו את עצמן במשך מאות שנות ניסיון. כמו שטען פרידריך וון הייק, חתן פרס נובל בכלכלה שהיה גם פילוסוף פוליטי, קשה לדעת מה תהיינה ההשלכות של מעורבות גורפת במערכות אלו (Von Hayek 1967). ראוי להתייחס אליהן בוזהירות, להכניס בשיטותיהן שינויים שיתקנו מגרעות שתגלינה, אך אין לנסות להמירן באחרות או לעשות את מלאכתן במקומן. גישה זו, שאפשר לכנותה שמרנית, מוליכה למדיניות חכמה יותר, ענווה יותר ויזרנית פחות.

מקורות

- אחדות, לאה, 1996. 'אי־שוויון הכנסות, הרכב הכנסה, ומגמות מקרו־כלכליות: ישראל 1979-1993', ביטחון סוציאלי, 48.
- בנק ישראל, 1961. 'דו"ח לשנת 1960, ירושלים.
- בנק ישראל, 1992. 'דו"ח לשנת 1991, מחלקת המחקר, ירושלים.
- בנק ישראל, 2000. 'דו"ח לשנת 1999, מחלקת המחקר, ירושלים.
- בנק ישראל, 2002. 'דו"ח לשנת 2001: התוצר לענפיו, שוק העבודה, תקציב המדינה והממשלה הרחבה, מחלקת המחקר, ירושלים.
- דהן, מומי, 1999. 'עליית אי השוויון הכלכלי', בתוך: אבי בן־בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונר, עם עובד, תל אביב.
- [ה]לשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001. שנתון סטטיסטי לישראל 2001, ירושלים.
- [ה]לשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002. פרויקט, הוצאות עבודה ותשואה להון, 1996-2000, ירושלים.
- פלוג, קרנית ומיכאל סטרבצ'ינסקי, 2003. 'צמיחה בת קיימא – האם היא מעבר לפינה?', רבעון לכלכלה, 50, 3.
- קליין, יצחק ודניאל פוליסר (עורכים), 1996. הכרעות למשק ישראל, מרכז שלם, ירושלים.
- קליין, יצחק, תשנ"ט. 'נקמתו של הלובי החברתי', תכלת, 7.

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti, 1997. 'The Welfare State and Competitiveness', *American Economic Review*, 87, 5.
- Alesina, Alberto and Dani Rodrick, 1994. 'Distributive Politics and Economic Growth', *Q. J. of Economics*, 109, 2.
- Barro, Robert and Xavier Sala-I-Martin, 1995. *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York, NY.
- Cardoso, Eliana and Ann Helwege, 1992. *Latin America's Economy*, MIT Press, Cambridge.
- Cashin, Paul, Paolo Mauro, Catherine Pattillo and Ratna Sahay, 2001. 'Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research', *IMF Working Paper*, 01/135, International Monetary Fund.
- Chan, Heng Chee, 1993. 'Singapore: Coping with Vulnerability', in: James W. Morley (ed.), *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region*, M. E. Sharpe, Armonk, NY.
- Galenson, Walter, 1982. 'How to Develop Successfully: The Taiwan Model', in: Kwoh-ting Li and Tzong-shan Yu (eds.), *Experiences and Lessons of Economic Development in Taiwan*, Academica Sinica, Taipei.
- Ginor, Fanny, 1979. *Socioeconomic Disparities in Israel*, David Horowitz Institute, TAU, Tel Aviv.
- Kornai, Janos, 1982. *Growth, Shortage and Inefficiency: A Macroeconomic Model of the Socialist Economy*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Menger, Karl, 1950. *Principles of Economics: First General Part* (trans. and ed. by James Dingwell and Bert F. Hoselitz), Free press, Glencoe.
- OECD, 1994. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*.
- OECD, 1995. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, II: The Adjustment Potential of the Labour Market*.
- OECD, 2000a. 'Recent Labour-Market Performance and Structural Reforms', *OECD Economic Observer*, 6, 67.
- OECD, 2000b. 'Links Between Policy and Growth: Cross-Country Evidence', *OECD Economic Observer*, 6, 68.
- OECD, 2002a. 'Productivity and Innovation: The Impact of Product and Labour Market Policies', *OECD Economic Observer*, 6, 71.
- OECD, 2002b. Statistical Annex, various tables, *OECD Economic Observer*, 6, 72.
- Sachs, Jeffery and Andrew Warner, 1997. 'Fundamental Sources of Long-Term Growth', *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87, 2.
- Von Hayek, Friedrich A., 1967. 'The Result of Human Action but not of Human Design', *Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge and Kegan Paul, London.

עדיפות מדיניות השוק החופשי לישראל

Von Hayek, Friedrich A., 1978. 'Competition as a Discovery Procedure', in: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge and Kegan Paul, London.

World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Published for the World Bank by Oxford UP, New York, NY.