

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 23



סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 23

תקציב המדינה לשנים 2017–2018

האם מוצתה ההורדה במשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר?

ניתוח של תקציב הביטחון והתקציבים האזרחיים

עורכים

לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק

כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה

במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים


מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

הכנס נערך בשיתוף
קרן הנס זיידל

 **Hanns
Seidel
Stiftung**

Policy Studies

No. 23

Government Budget for 2017-2018:

Has the reduction of government spending ratio to GDP reached its limits?

An analysis of Defense and Civilian budgets

Leah Achdut Michel Strawczynski Avia Spivak

עורכת לשון: נעה רוזן
מפיקה אחראית: יונה רצון

© תשע"ח – 2017, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן פולישוק
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים הוקמה לנוכח המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה בישראל, לנתח אותם ולהציע דרכי פעולה מעשיות לצמצומם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור להשתתף בשיח הכלכלי-חברתי ולהשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, מתוך התמקדות בשאלות מרכזיות העומדות על סדר היום, בין השאר בתחומי חלוקת ההכנסות, שוק העבודה והכלכלה הציבורית.

משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה, ובמסגרתה נכתבים ניירות עמדה ונעשים מחקרים שנעזרים בשיטות כלכליות מקובלות. התוכנית מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, בשאיפה לקדם צמיחה בת קיימא המתבססת על טובת כל האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה.

התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל, והיא שואפת לתרום לשינוי התפיסה הרווחת בשאלות כלכלה וחברה בשתי דרכים מרכזיות: הראשונה, פיתוח ראייה ביקורתית המבוססת על הבנה יסודית של תיאוריות ושל מונחים כלכליים המשמשים בשיח הציבורי. השנייה, הספקת כלים להתמודדות עם טיעוניהם של מייצגי התפיסות הכלכליות השמרניות – כלים שאינם מפותחים דיים כיום – מתוך הישענות על נתונים המעובדים בשיטות מקובלות כדי להציגם לפני הציבור, אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות. הדבר יאפשר התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות המעסיקות את הציבור והשפעה על תהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- ניירות עמדה
- מחלוקות בכלכלה
- נקודה למחשבה

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics



תוכן העניינים

תקציר 9

פרק ראשון: האם הוצאות הביטחון מעורדות צמיחה?

מבט ממעוף הציפור 11

כריסטוס קוליאס סוזנה-מריה פלאולוגו

פרק שני: התפתחות תקציב הביטחון והשוואה בין השכר במערכת הביטחון

לשכר במערכת האזרחית 27

אבישי גרין אביה ספיבק

פרק שלישי: ההוצאה הציבורית וסדרי העדיפויות בהקצאת משאבים

לביטחון, לחינוך, לבריאות ולרווחה: ניתוח על פני זמן

ובמבט בין-לאומי 76

לאה אחדות גל בן חורין אבישי גרין מישל סטרבצ'נסקי

פרק רביעי: התפתחות המסים בישראל בשנים האחרונות 126

מישל סטרבצ'נסקי ירון קידר

פרק חמישי: תקציב המדינה לשנים 2017–2018: תרחישים פסיקליים 138

לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק

פרק שישי: פנל מומחים: הקצאת משאבים בין הביטחוני לאזרחי:

לאן ממשיכים? 161

משתתפים: מוטי בסוק (יו"ר), עדי ברנדר, כריסטוס קוליאס, אביה ספיבק,
יעל מבורך



תקציר

משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר בשנת 2015 היה הנמוך ביותר ב-48 השנים האחרונות. כנס התקציב השביעי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר עסק בשאלה: האם מוצתה ההורדה במשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר? לשם כך נעשה ניתוח של תקציב הביטחון והתקציבים האזרחיים. תקציב הביטחון נותח מכמה היבטים: הן מן ההיבט של השפעתו על הצמיחה והן מן ההיבט של ההתפתחות הצפויה בשכר, ולראשונה מוצג כאן ניתוח השוואתי של השכר הביטחוני מול השכר האזרחי אגב אפיון מקצועות משותפים למשרד הביטחון ולמשרדים האזרחיים (רופאים, עורכי דין ועוד). ניתוח מפורט של תחומי ההוצאה הממשלתית – ובכללם חינוך, ביטחון, רווחה ובריאות – לפי המשתנים העיקריים הקובעים את ההוצאה מראה כי בכל התחומים האזרחיים נוצרו חוסרים. מן החישובים התקבל שהמחסור הגיע ל-12 מיליארד שקל בשנת 2014. התרחיש הפיסקלי הרצוי למשק בשנים הבאות מראה כי כלל ההוצאה התקף היום כשל בהתמודדות עם מטרות הממשלה בתחומים האזרחיים העיקריים, ועל כן חשוב להתאימו לצורכי המשק. על פי ההצעה המועדפת על כלכלני התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר יש להגדיל את ההוצאה הממשלתית בקצב שנתי של 4% ריאלי, על ידי העלאת מסים וביטול פטורים. יישום התוכנית המוצעת יאפשר צמיחה גבוהה יותר ב-0.8 נקודות אחוז עד 2019 ותחילת התמודדות עם תחולת העוני, שהיא מן הגבוהות ביותר במדינות ה-OECD.

העבודה כוללת שישה פרקים. בפרק הראשון מוצגת תמונה בינלאומית של הוצאות הביטחון תוך בחינת תרומתן לצמיחה. למרות שעם סיום המלחמה הקרה ניכרת מגמה של ירידה במשקל הוצאות הביטחון העולמיות בתוצר, במונחים דולריים מדובר על עלייה אשר מזינה את התעשיות הביטחוניות במדינות רבות – כאשר ישראל היא אחת המדינות הבולטות בהקשר זה. בפרק השני מוצגת התמונה של הוצאות הביטחון בישראל ברמה הכוללת ותוך כניסה לעומק בהקשר של השכר. גם בישראל ירדו הוצאות הביטחון באחוזי תוצר לאורך זמן, אך הן עלו באופן מתמיד במונחים ריאליים. בפרט – סעיף השכר הוביל את העלייה בהוצאות הביטחון, כאשר מוצג כאן לראשונה ניתוח של גובה השכר בהשוואה בין מקצועות משותפים בסקטור הביטחוני ובסקטור האזרחי.

הפרק השלישי מציג ניתוח אקונומטרי של הצרכים בתחומי ההוצאה המרכזיים – ביטחון, חינוך, בריאות ורווחה. באמצעות בדיקה של התפתחות המשתנים המשפיעים על כל אחד מתחומים אלה אנו מסוגלים לכמת את ההתפתחות הרצויה בהוצאה – תוך השוואתה להוצאה המצויה. הניתוח מראה כי בכל אחד מהתחומים הקצאת המשאבים היא בחסר – דבר שמשליך כמובן על איכות השירותים הציבוריים, אשר היו יכולים להתקיים ברמה טובה יותר.

בפרק הרביעי כמו בשנים קודמות גם השנה ניתחנו את התפתחות המסים הסטטוטוריים בישראל. השנה חידשנו על ידי בדיקה של השלכות הפחתת המע"מ ומס החברות על עשירוני ההכנסה. הניתוח מראה כי בעוד שהפחתת מס החברות היא גרסיבית, הפחתת המע"מ היא פרוגרסיבית. הממצא המעניין בתחום זה הוא כי שני אפקטים אלה מתקזזים, כך שבסה"כ הפחתות המסים השפיעו באופן דומה על רוב העשירונים להוציא את העשירון העליון, אשר קיבל הטבה משמעותית יחסית לעשירונים האחרים.

בפרק החמישי אנו מראים את ההתפתחות הצפויה במשק תוך שימוש בתרחישים פיסקליים עתידיים. אנו מראים שקיום כלל ההוצאה של הממשלה משמש כלי מרסן מדי, וכתוצאה מכך הממשלה לא התחשבה בכלל ההוצאה בעת התכנון התקציבי ל-2017 ול-2018. בעוד שההוצאה יכולה לגדול על פי הכלל בכ-2.6 אחוזים ריאליים, בפועל הגידול בהוצאה הוא כ-4 אחוזים. מצב זה הוא עקבי עם הממצאים של הפרק הקודם, בו הראינו שהקצאת המקורות להוצאה האזרחית היא לא מספקת.

את המחקר חותם דיון של פנל מומחים שכלל מומחים בנושא הוצאות ביטחון וכלכלנים מובילים מהמגזר הציבורי. אחת המסקנות שעולות מהדיון היא כי קיים צורך לשפר את השקיפות של ניהול תקציב הביטחון כדי לאפשר קביעת סדר עדיפות נכון בין ההוצאה האזרחית וההוצאה הביטחונית.

פרק ראשון

האם הוצאות הביטחון מעורדות צמיחה?

מבט ממעוף הציפור

כריסטוס קוליאס | סוזנה-מריה פלאולוגו

מבוא

הוצאות צבאיות מייצגות את ההוצאה הכספית שמקצה המדינה לרכישת התשומות שישמשו לייצור יכולת ועוצמה צבאיות, ויש להן השלכות כלכליות ניכרות. ההוצאה הצבאית הכלל-עולמית לשנת 2015 הוערכה בכ-1.7 טריליון דולר, שהם כ-2.3% מהתמ"ג העולמי.¹ ההוצאה הצבאית מייצגת את ההוצאה הכספית שמקצה המדינה לרכישת התשומות שישמשו לייצור יכולת ועוצמה צבאיות. הוצאה ציבורית כזו מגלמת את העלויות של ייצור כוח צבאי. מאחר שטבעה העיקרי של ההוצאה הצבאית הוא אסטרטגי, ההתפתחות והתנודות שהיא עוברת לאורך זמן משקפות במידה רבה את השינויים המתחוללים בזירה הבין-לאומית ואת הסביבה הביטחונית הכלל-עולמית. הוצאות שמוקדשות להגנה וביטחון ולבניית המערכת הצבאית הן כלי מרכזי לאיזון פנימי בין הרתעה לשימוש בכוח, כלומר בין הגנה לבין קידום אינטרסים לאומיים באזור נתון או בסביבה בין-לאומית כלל-עולמית, על האתגרים, ההזדמנויות והאיומים שהיא מזמנת.² עם זאת, להקצאת משאבים לביטחון לאומי יש השלכות כלכליות ניכרות. בדרך כלל הן מתומצצות לדילמה "תותחים או חמאה", הנוגעת בעיקר למדינות מתפתחות שברשותן פחות משאבים לעומת לעומת כלכלות של מדינות מפותחות. ואולם, כמו שיידון להלן ביתר פירוט, הערוצים שדרכם הכלכלה והביטחון מקושרים ביניהם מתרחבים הרבה מעבר לעלות חלופית מסוג "תותחים או חמאה".

נפתח בסקירה קצרה של מגמת ההוצאות הצבאיות בעולם בזמן המלחמה הקרה ואחריה. אחר כך נציג בקצרה את ההשפעות הכלכליות שיש להוצאות הביטחון ונדרון בהן. לאחר מכן נייעזר במסד הנתונים החדש והעקבי של מכון SIPRI, המקיף את תקופת היריבות בין שני הגושים ואחריה, ונציג כמה ממצאים ראשוניים על הקשר שבין תקציבי ביטחון ובין שני משתני מפתח מקרו-כלכליים: שיעור הצמיחה

* כריסטוס קוליאס (Christos Kollias), אוניברסיטת תסליה; סוזנה-מריה פלאולוגו (Suzanna-Maria Paleologou), אוניברסיטת אריסטו, סלוניקי.

1 נתונים ממכון (Stockholm International Peace Research Institute) SIPRI.

2 ראו, למשל, Seiglie 2016; Douch and Solomon 2014; Smith and Fontanel 2008.

של התמ"ג והשקעות. שני המשתנים משמשים באופן קבוע במחקרים המעריכים את ההשפעה הכלכלית של הוצאות ציבוריות מעין אלה. לבסוף נסכם.

הוצאה צבאית כלל-עולמית: תמונת מצב של נתונים

כדי לכמת את ענף הביטחון ברמה הלאומית והבין-לאומית נהוג להשתמש בשני מדדים נפוצים. כאמור, הוצאה צבאית במונחים מוחלטים היא מדד תשומות, שכן היא הביטוי הכספי של המשאבים המשמשים לבניית עוצמה צבאית ויכולות. אולם מדד זה אינו מודד תפוקות, ורק בהינתן כמה הנחות יסוד מאוד לא יציבות אפשר לראות בו קירוב (proxy) מרוחק ועקיף של יכולות הגנה, שכן העוצמה הצבאית שמפיקים משאבים אלה בפועל תלויה בין היתר במידת יעילות השימוש בהם, ויעילות זו משתנה מאוד בין מדינה למדינה. המדד השני לכימות ענף הביטחון הוא ההוצאה הצבאית כאחוז מהתוצר. מדד זה משקף את הנטל הכלכלי שיש לבניית ביטחון והגנה לאומיים. במובן מסוים זהו מדד עקיף לאתגרי הביטחון הלאומי העומדים בפני מדינה. כאשר כל יתר התנאים שווים, ככל שצורכי הביטחון גבוהים יותר, כך גדל נתח ההכנסה הלאומית המוקצה לביטחון. בין השנים 1960 ל-2015, לדוגמה, הקצתה ישראל, מדינה שמתמודדת עם איומים גדולים בתחום ביטחון החוץ, 13.4% מהתוצר בממוצע לצורכי ביטחון בשנה (ראו, לדוגמה, Beensstock 1998; Shabtay and Tishler 2014). הנטל הביטחוני השנתי של יוון, מדינה שגם בפניה עומדים אתגרים ביטחוניים, היה באותן שנים 3.9% מהתוצר (ראו, למשל, Kollias 1995; Kollias et al. 2016). במדינות ללא צורכי ביטחון לאומי מיוחדים, לעומת זאת, הנטל הביטחוני נמוך במידה ניכרת. לדוגמה, באותן שנים עמד נטל הביטחון השנתי של אירלנד ואוסטריה על 1.2% מהתוצר ושל מקסיקו – על 0.6% מהתוצר. חיבור בין גורמים פנימיים לחיצוניים עשוי להשפיע על הוצאות ממשלתיות לצורכי ביטחון. לכן הגורמים המכריעים במודלים סטנדרטיים של הערכת הצורך בהוצאה צבאית יהיו בדרך כלל משתנים אסטרטגיים, כלכליים ופוליטיים.³ במונחים רשמיים יותר אפשר לבטא זאת באופן הבא:

$$\text{Milex} = f(\text{Economic}^{+/-}, \text{Political}^{+/-}, \text{Strategic}^{+/-}, \text{Alliances}^{+/-})$$

בהינתן שטבעה העיקרי של ההוצאה הצבאית (Milex) הוא אסטרטגי, התפתחותה והשתנותה לאורך זמן משקפות במידה רבה את השינויים בסביבה הביטחונית,

3 ראו, למשל, Smith 1995; Dunne et al. 2008; Fontanel and Samson 2008; Flores 2011; Douch and Solomon 2014; Bove and Brauner 2016.

האזורית או הבין-לאומית שבה פועלות המדינות כדי להגן על האינטרסים הלאומיים שלהן ולקדם אותם. גורמים חיצוניים של הוצאה מעין זו יהיו גורמים אסטרטגיים מטבעם, וילבשו צורה של איומים פוטנציאליים או ממשיים שמקורם במדינות אחרות שדוחפים לייצר יכולות הגנה אמינות כדי להשיג הרתעה. בהנחה שיתר התנאים שווים, הרי שבזמנים של מתיחות – ועל אחת כמה וכמה בזמן עימות צבאי של ממש – ההקצאה של משאבים לצורכי הביטחון עולה. ב-1938 וב-1939, לדוגמה, הגיעה ההוצאה הביטחונית בארצות הברית ל-1.6% מהתוצר. ככל שעלתה מעורבותה הצבאית של ארצות הברית במלחמת העולם השנייה, כך עלה גם שיעור ההוצאה מהתוצר: 2.5% ב-1940, 11.3% ב-1941, 31.6% ב-1942, 42.4% ב-1943, 43% ב-1944. השיעור החל לרדת בד בבד עם דעיכת הלחימה נגד מדינות הציר: 36.7% ב-1945, 11.3% ב-1946, 7.5% ב-1947. באופן דומה, בעקבות הפלישה לעיראק ומלחמת המפרץ עלה נטל הביטחון של כוית מ-8.5% ב-1989 ל-48.5% ב-1990, ואף הוכפל ב-1991. אפקט הפוך מתרחש בזמנים של רגיעה במתיחות בין-לאומית. לדוגמה, וכמו שאפשר לראות בלוח 1, בכל העשורים של המלחמה הקרה הגיע הנטל הביטחוני הכלל-עולמי הממוצע למעל 3% מהתוצר, ובשנות השמונים נרשם הערך הגבוה ביותר (3.7%), ואחריו בשנות השבעים עם ממוצע כלל-עולמי של 4.3.6%⁴. מגמת ירידה יציבה מאפיינת את כל תקופות המשימה שלאחר היריבות בין שני הגושים, כמוצג בלוח 1. לכל אורך התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה עמד נטל הביטחון הממוצע בעולם על 3.1% מהתוצר. בתקופת המלחמה הקרה (1950–1989) הוא היה גבוה יותר – 3.5%, ובתקופה שלאחר היריבות הבין-גושית היה נמוך יותר, עם שיעור ממוצע של 2.5% בשנים 1990–2015. גם החברות בבריתות דוגמת נאט"ו יכולה להשפיע על הוצאות מסוג זה, בהתאם למדיניות שמאמצת המדינה – "טרמפיסטית" או מצטרפת (ראו, למשל, Sandler and Hartley 2001; Flores 2011). גורמים פנימיים יכולו אילוץים תקציביים המשפיעים באופן בלתי נמנע על רמת ההוצאה הציבורית, לצד הנטייה הפוליטית של הממשלה המכהנת המשפיעה על מדיניות ביטחון החוץ שלה, וכן שיקולי ביטחון פנימיים, שכן כוחות צבא יכולים לשמש לשימור החוק והסדר במדינה או ככלי לדיכוי בידי משטרים רודניים.⁵

4 מקובל למדוד את הנטל הכלכלי של הוצאות הביטחון לפי אחוזי תוצר. עם זאת, הוא עשוי להשתנות בין מדינה למדינה כפונקציה של שני משתנים נוספים: אחוז התוצר בסך המקורות במשק; ומשקל היבוא הביטחוני מסך הוצאות הביטחון.

5 ראו, למשל, Smith, 1995; Bove and Brauner, 2016; Kauder and Potrafke, 2016; Kollias et al. 2016.

לוח 1: ממוצע נטל הביטחון בעולם לפי עשורים

3.1%	2015-1950	3.5%	1959-1950
		3.2%	1969-1960
3.5%	1989-1950	3.6%	1979-1970
2.5%	2015-1990	3.7%	1989-1980
		3.1%	1999-1990
		2.2%	2009-2000
		2.0%	2015-2010

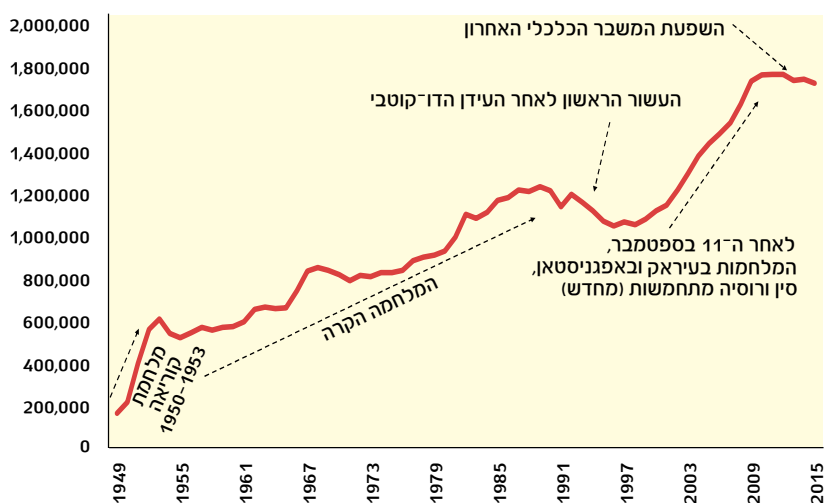
מקור: SIPRI

תמונה כללית דומה עולה מן הרמות המוחלטות של ההוצאה הצבאית הכלל-עולמית. מאחר שהיא מושפעת בעיקר מגורמים אסטרטגיים, התמונה הכלל-עולמית הרחבה בתקופת המלחמה הקרה הייתה במגמת עלייה, כמובן בשילוב תנודות שנתיות בלתי נמנעות (ראו תרשים 1). הגורם העיקרי לכך היה מרוץ החימוש בין המזרח למערב ותקציבי הביטחון הנלווים של הצדדים היריבים, ובייחוד של שתי מעצמות-העל. לקריסת המערכת הדו-קוטבית ולשינוי ההיסטורי בסביבה האסטרטגית הבין-לאומית היו השפעות מרחיקות לכת על ההוצאה הביטחונית בעולם כולו. את העשור הראשון שלאחר המלחמה הקרה אפיינו צמצומים ניכרים וכנראה חסרי תקדים בהוצאה הצבאית. מגמת הירידה של העשור הדו-קוטבי הראשון בתרשים 1 משקפת את הקיצוצים בהוצאות הביטחון, שהחלו לאחר סיום מרוץ החימוש בין המזרח למערב. אולם מגמת ירידה זו התהפכה החל בתחילת שנות האלפיים. שני גורמים עיקריים תרמו לעלייה החדה שאפשר לראות עד סוף אותו עשור: ראשית, העלייה הדרמטית של איום הטרור העל-לאומי על הביטחון העולמי בעקבות מתקפות ה-11 בספטמבר והמערכות הצבאיות בעיראק ובאפגניסטן, שהביאו לגידול ניכר בתקציבי ההגנה והביטחון של מדינות רבות, ובעיקר של ארצות הברית; שנית, שחקניות גלובליות, ובייחוד רוסיה וסין, הגדילו את התקציבים הצבאיים שלהן בחדות בשנים 2000-2015 בכ-216% ו-396% בהתאמה, במונחים ריאליים.

מגמת העלייה של שנות האלפיים החלה להתיישר לקראת סוף העשור הראשון, ואף רשמה לראשונה ירידה, שאפשר היה לייחס מצד אחד למשבר הכלכלי שפרץ בשנת 2008 ולאילוצים הכלכליים שכפה על כמה וכמה מדינות, ומן הצד האחר לסיומם ההדרגתי של המבצעים הצבאיים בעיראק ובאפגניסטאן,

ולהשפעה הנלווית שהייתה לכך על תקציב ההגנה של ארצות הברית ומדינות אחרות שהשתתפו במערכה. תקציב ההגנה של ארצות הברית, לדוגמה, ירד בכ- 3.9% במונחים ריאליים בשנים 2006-2015, של בריטניה ירד ב-7.2% ושל צרפת – ב-5.9%. כמו שצוין לעיל, ההוצאה הצבאית הכלל-עולמית ב-2015 הוערכה בכ-1.7 טריליון דולר. נתון שכדאי לשים לב אליו הוא ההתפלגות הלא שווה של סכום זה בין מדינות העולם. 15 המדינות שהוציאו את החלק הגדול ביותר אחראיות ביחד ל-81% מהסכום. ארצות הברית היא המדינה שמחזיקה בנתח הגדול ביותר של ההוצאה עד כה: 36% מהסך הגלובלי ב-2015, אחריה סין עם שיעור מוערך של 13%, ערב הסעודית עם 5.2%, רוסיה עם 4%, בריטניה עם 3.3%, הודו עם 3.1%, צרפת עם 3%, ואילו יפן, גרמניה, קוריאה הדרומית, ברזיל, איטליה, אוסטרליה, איחוד האמירויות וישראל סוגרות את רשימת 15 המדינות המובילות בהוצאות ביטחוניות.

תרשים 1: הוצאה צבאית כלל-עולמית במחירים קבועים, 1949-2015



מקור: ניתוח המחברים על בסיס נתוני SIPRI

ביטחון והכלכלה: הערוצים

התרומה המקורית והחשובה של אמיל בנואה (Benoit 1973; 1978) עוררה הן ויכוח תיאורטי והן מחקר אמפירי עשיר ומתפתח על ההשפעות הכלכליות של הוצאות הביטחון (לסיכום מקיף של המחקר ראו Dunne and Uye 2010; Tian 2013). בכלל השפעות אלו השפעות בצד ההיצע והביקוש גם יחד, יתרונות ביטחוניים, וכמובן הצד של העלות החלופית, קרי דילמת "תותחים או חמאה" שהוזכרה לעיל; וכל זאת נוסף כמובן על ההשפעה הישירה המצריכה את העלאת נטל המס, אגב יצירת נטל עודף ופגיעה אפשרית בתחרות הביין-לאומית. העלות החלופית של הוצאה צבאית בולטת בייחוד במדינות מתפתחות, שעומדות בפני אילוצי משאבים קשים יותר בהשוואה למדינות מפותחות, וגם מתמודדות עם אתגרי פיתוח דוחקים, שלכאורה אפשר היה לתת להם מענה, ולו חלקי, באמצעות המשאבים שהופנו לשימושים ביטחוניים. דוגמאות אופייניות המדגישות את ממדי דילמת "תותחים או חמאה" הן השוואות בין הוצאות ביטחוניות לסעיפי תקציב אחרים, כגון הוצאה ציבורית על בריאות וחינוך.

הוצאה צבאית היא חלק מההוצאה הציבורית. כאשר משתמשים בזהות האופיינית והפשוטה של "ביקוש מצרפי" (AD) לכלכלה סגורה, ולפייה $AD = C + I + G$, ובהנחה שיש שני מרכיבים בהוצאה הממשלתית, האזרחי (CIV) והצבאי (MIL), כך ש: $G = G_{CIV} + G_{MIL}$, אפשר לכתוב מחדש את פונקציית הביקוש המצרפי:

$$AD = C + I + G_{CIV} + G_{MIL}$$

אף שאין על כך הסכמה אוניברסלית, הסברה הרווחת על פי זהות פשוטה זו היא שהוצאות ממשלתיות הן תמריצים פיסקליים עיקריים לצמיחה, בייחוד בזמנים של שפל כלכלי, באמצעות ערוץ הביקוש המצרפי.⁶ בהקשר רחב זה להוצאה צבאית יכולות להיות השפעות ממריצות על הביקוש המצרפי שעשויות לתמוך בצמיחה ולפעול כזריקת מרץ, בייחוד בסביבה כלכלית שגולשת למיתון. אין ספק שאפשר לערער על השקפה זו, והמבקרים אותה יטענו, ובצדק, שהוצאות ממשלתיות אחרות, שאינן צבאיות, למשל על תשתיות, עשויות להשפיע השפעה חיובית על הכלכלה לא פחות מן ההוצאה הצבאית ואולי אף יותר (ראו, למשל, Kollias and Paleologou 2013). תופעות הלואי לביקוש המצרפי של הוצאות הביטחון יכולות לבוא לידי ביטוי בניצול מוגבר של צבר הון פנוי (idle) או לא מנוצל (underemployed)

6 ראו, למשל, Aizenman and Glick, 2006; Hou and Chen, 2013; Dunne and Tian, 2015; Heo and Ye, 2006.

ותעסוקה גבוהה יותר. מצב כזה יכול להביא לעליות בשיעור הרווח, שבתורן יניעו השקעות גבוהות יותר וכך יחוללו השפעות מכפילות לטווח הקצר ושיעורי צמיחה גבוהים (ראו למשל Dunne and Tian 2005; Pieroni *et al.* 2008). עם זאת, ראוי לציין כי השפעה כזו מן הסתם תבלוט במדינות שבסיס התעשייה שלהן מפותח ויכול לייצר תשומות לענף הביטחוני יותר מבמדינות שנשענות רק או בעיקר על יבוא לצורכי התשומות והציוד הצבאי שלהן. אם תעשיית ביטחון מקומית היא המקור העיקרי ליתרונותיו של הביקוש המצרפי אנו צפויים לראות מצב זה בעיקר בקרב המדינות המפותחות שבהן מרוכז הייצור התעשייתי הביטחוני. לדוגמה, על פי נתוני SIPRI, מתוך 100 התעשיות הביטחוניות הגדולות ביותר ב־2014, 59 נמצאות בארצות הברית ובאירופה, 14 ברוסיה, 3 בישראל, 6 בקוריאה הדרומית, 5 ביפן ו־2 באוסטרליה.

פיתוח וייצור אופייניים של ציוד צבאי ומערכות נשק הם גם הערוץ שאליו מתנקזות השפעות צד ההיצע של ההוצאה הביטחונית. הביטוי העיקרי שלהן הוא שכלולים טכנולוגיים צבאיים בעקבות תוכניות מחקר ופיתוח שברך כלל נשענות על מימון ציבורי. שכלולים וחידושים טכנולוגיים מעין אלה מוצאים את דרכם למגזר האזרחי באמצעות מנגנוני השפעות חיצוניות (spillover), משפרים את הפריון, וכך מעודדים צמיחה. מקורות אחרים להשפעה כלכלית חיובית הם תעסוקה בכוחות הביטחון ומימנויות שנרכשות שם, שבתורן יכולות להיות מועילות לכלכלה האזרחית כשכוח האדם נודד מהצבא לאזרחות. גם תשתיות שקשורות לביטחון, כגון נמלים, שדות תעופה, כבישים ורשתות טלקומוניקציה, מייצרות השפעות חיצוניות חיוביות לשאר ענפי הכלכלה עם השפעה נלווית של עידוד הצמיחה. ולבסוף, בהנחה שההוצאה הצבאית קונה ביטחון מוגבר באמצעות אספקת הגנה חזקה יותר שמרתיעה אויבים, סביר שסביבה בטוחה תעודד פעילות השקעות עם השפעה נלווית על הצמיחה (Dunne and Tian 2015). במילים אחרות, ישנם יתרונות כלכליים עקיפים שנובעים מביטחון לאומי מוגבר, בייחוד במדינות שעומדות בפני אתגרים חמורים בזירת ביטחון החוץ.

מנגד, להוצאות ביטחון עשויות להיות השפעות מעכבות על הצמיחה, בעיקר בשל השפעת "דחיקה" (crowding-out) של משתנים לעידוד צמיחה כגון השקעות, או לנוכח אילוצים תקציביים: הפחתה במימון הציבורי שאפשר היה להקצות לשימושים אחרים, למשל השקעה בתשתית, שיכולים להיות מועילים יותר לכלכלה ולביצועים הכוללים. כאמור לעיל, הוצאה צבאית והשקעות מתחרים על אותם מקורות מימון, והגדלת החוב הציבורי כדי לממן את הוצאות הביטחון עלולה לייצר לחצים שיובילו להעלאת שערי ריביות וליצור בעיות פיסקליות (ראו, למשל, Kollias and Paleologou 2010; Malizard 2015). ולבסוף,

מאחר שרוב המדינות הן יבואניות נטו של נשק, יש לכלול בהשפעות הכלכליות השליליות האפשריות המשויות להוצאה צבאית גם בעיות מאזן תשלומים ולחצים על עתודות מטבע.

ההערכה האמפירית של ההשפעה הכלכלית שיש להוצאה צבאית היא באופן לא מפתיע עניין מתמשך שמושך תשומת לב ציבורית מרובה (ראו, למשל, Alptekin and Levine 2012; Dunne and Tian 2013). המחקר בתחום גדול למדי ומתפתח בהתמדה, אך אין אחידות ועקביות בממצאים המדווחים, אם כי נראה שכך המאזניים נוטה לכיוון השפעה שלילית נטו אם כוללים בהערכה גם את העלות החלופית של ההגנה. על כל פנים, את היעדר העקביות בממצאים האמפיריים המדווחים אפשר לתלות בכמה גורמים, ובכלל זה הגיוון הגדול במדינות ובפרקי הזמן שמכסה הספרות הרלוונטית והרגישות המתבקשת של התוצאות למתודולוגיה האקונומטרית המיושמת, שכן אומדים שונים מניבים באופן טבעי תוצאות שונות. במילים אחרות, אפשר לטעון שההשפעות של הוצאה ציבורית צבאית אינן חסיונות ליזמן, ועשויות להשתנות בעתות מיתון בהשוואה לזמנים של צמיחה משגשגת. גם לתכונות הכלכלה, למשל אם יש לה יכולת לייצר באופן מקומי תשלומים הגנה או אם היא מתמודדת עם אילוצי משאבים, יש השלכות על מידת ההשפעה נטו שתהיה להוצאה הצבאית.

כמה ממצאים אמפיריים

ישנם כמה נושאים הקשורים לניסיון להעריך אמפירית את ההשפעות הכלכליות שיש להוצאה צבאית. באלה אפשר לכלול סוגיות של מידול וזיהוי: איזו מסגרת טובה יותר להערכת ההשפעות, מחקרים על מדינה אחת או על הרבה מדינות; בחירת פרק הזמן של המחקר, וכן הלאה. היעדר קונסנזוס אמפירי איתן משקף את היעדרו של קונסנזוס תיאורטי ושל מודל מקובל להערכה האמפירית. עוד אילוץ הוא שעד לאחרונה נתונים עקביים על הוצאה צבאית היו זמינים רק לתקופה שלאחר המלחמה הקרה. במשך מחצית המאה, מאז שהוקם ב־1966, היה מכון SIPRI מקור אמין ובלתי תלוי לנתונים בנושא הוצאות על הגנה וביטחון בכל העולם, ושימש בהרחבה באין-ספור מחקרים העוסקים בהשפעות הכלכליות של הוצאות אלה. שיעור הצמיחה הכלכלית הוא המשתנה המקרו-כלכלי העיקרי שמשמש את רובם הגדול של המחקרים האמפיריים המצטברים כדי להעריך את ההשפעות הכלכליות של הוצאות הביטחון, והוא בא לידי ביטוי בעיקר כאחוז מן התוצר.⁷ המשתנה

7 ראו, למשל, Aizenman and Glick 2006; Hou and Chen 2013; Chang *et al.* 2015; Heo and Ye 2016.

המקרו-כלכלי הנוסף המשמש במחקרים האמפיריים הוא השקעות. כמו שצוין לעיל, הוצאות ביטחון עלולות לדחוק השקעות, שכן במהותן הן מתחרות על אותם מקורות מימון. לנוכח תפקיד "מנוע הקיטור" המיוחס להשקעות, כאשר הדברים מגיעים לכדי ביצועי צמיחה של כלכלה, השפעה אפשרית של אפקט הדחיקה שמייצרות הוצאות הביטחון נבדקת גם היא אמפירית (ראו, למשל, Kollias and Paleologou 2010; Malizard 2015).

לאחרונה הרחיב מכון SIPRI את מערך הנתונים שלו על הוצאות צבאיות, שעד עתה כיסה רק את השנים מאז 1988. מסד הנתונים החדש מציע עתה הערכות עקביות של מדינות רבות, שחלק מהן מתחילות מ-1949 (Sandler and George 2016). לפני שפורסם רשמית לציבור הועמד מערך הנתונים לרשות כמה חוקרים לצורך שימוש והערכה. מערך הנתונים העקבי החדש מציע את האפשרות לבחון מחדש את השאלה הקבועה הנוגעת להשפעות הכלכליות של ההוצאה הצבאית. הוא מציע הזדמנות להעריך (מחדש) את הנושא של השפעות כלכליות של הוצאה צבאית באמצעות סדרות עתיות עקביות על פני פרק זמן ארוך יותר, ולפיכך מאפשר הסקת מסקנות אמידות ומוצקות יותר.

במאמר שיצא לאחרונה השתמשו החוקרים במערך הנתונים החדש של SIPRI כדי לחזור ולבחון את ההשפעות הכלכליות שיש להוצאות ביטחון (Kollias and Paleologou 2016). לשם כך הם קיבצו ביחד מדינות לפי רמת ההכנסה שלהן. להלן יוצגו הממצאים בקצרה. בשל מגבלות נתונים בלתי נמנעות, בחירת המדגם היא פשרה בין T (זמן) ל-N (מדינות). פרק הזמן של ההערכה האמפירית הוא 1971-2014, ו-65 מדינות נכללו במדגם. המדינות קובצו לפי רמת הכנסה: הכנסה גבוהה ב-30 מדינות, הכנסה בינונית ב-16 מדינות והכנסה נמוכה ב-19 מדינות. באופן שעולה בקנה אחד עם מחקרים קודמים, שיעור הצמיחה הוא אחד המשתנים ששימש כדי להעריך את הקשר בין ביצועים כלכליים להוצאה על ביטחון, שבוטאה כאחוז מהתוצר (Milex/GDP). המשתנה המקרו-כלכלי הנוסף הוא השקעה כאחוז מהתוצר (Inv/GDP), שכן כאמור, זה הערוץ שדרכו ההוצאה הביטחונית עשויה להשפיע באופן שלילי על ביצועים כלכליים. לוח 2 מציג תמונת מצב של ערכי הממוצע של שלושת המשתנים ששימשו בהערכות.

לוח 2: ערכים ממוצעים של המשתנים

הוצאה על ביטחון כאחוז מהתוצר (Milex/GDP)	שיעור הצמיחה (באחוזים)	השקעה כאחוז מהתוצר (Inv/GDP)	
2.8	3.71	23.12	המדגם המלא
3.1	3.01	24.41	הכנסה גבוהה
2.5	4.26	24.06	הכנסה בינונית
2.6	4.33	20.29	הכנסה נמוכה

כדי לחקור אמפירית את הקשר בין הוצאות ביטחון לכלכלה במדגם המדינות ששימש כאן השתמשנו במתודולוגיה Panel Vector Auto Regression (PVAR). לניתוח המבוסס על VAR כמה יתרונות. זו שיטה גמישה אם כי א־תיאורטית המתייחסת לכל המשתנים במערכת כאנדוגניים ובלתי תלויים, בלי לחשוש בנוגע לכיוון הסיבתיות. כל משתנה מוסבר לפי הפיגורים (lags) שלו בלבד, ולפי הערכים בפיגור של המשתנים האחרים. כך נראה הניתוח במחקר שלנו:

$$\text{GDP growth rate} \rightarrow \text{Investment/GDP} \rightarrow \text{Milex/GDP}$$

שיעור צמיחת התוצר הוא המשתנה האקסוגני ביותר, הוצאות הביטחון הן המשתנה האנדוגני ביותר, וההשקעות משמשות משתנה ביניים. מכיוון שמדובר במערך של משוואות אנדוגניות, כל המשתנים משפיעים זה על זה. הוצאות הביטחון מושפעות בו זמנית מהצמיחה ומההשקעות. צמיחה נמוכה יותר תוביל להוצאות ביטחון נמוכות יותר ולהשקעה נמוכה יותר. הוצאה על ביטחון כאחוז מהתוצר משפיעה על צמיחת התוצר ועל ההשקעות רק עם פיגור מסוים, שכן להוצאה צבאית גבוהה עלולה להיות השפעה שלילית על השקעות בשל אפקט הדחיקה שנוצר לעיל. האפקט מאט את צמיחת התוצר אם המדינות הנבדקות בסך הכול מייבאות ציוד צבאי, ולהפך אם למדינות הנבדקות יש בסיס תעשייה ביטחונית שיכול להפיק תשומות לענף הביטחון. נדלג על עניינים טכניים של אמידה ושלבי ביניים של בדיקות שורש יחידתי בנתוני פנל (panel unit root tests) שפורטו במאמר המלא, ונעבור לתקציר תיאורי של התוצאות, המוצג בלוח 3, שם התמקדנו בלעדית בקשר שבין הוצאה צבאית ובין שני המשתנים המקרו־כלכליים האחרים.

במדגם המדינות המלא אפשר לראות שיש קשר סטטיסטי מובהק בין שיעורי צמיחת התוצר ובין הוצאות הביטחון המבוטאות כאחוז מהתוצר. הסבר טנטטיבי אפשרי הוא שככל שהכלכלה צומחת אפשר להקצות בעת הצורך יותר משאבים להגנה וביטחון. הנחה זו מקבלת חיזוק מהעובדה שכיוון סיבתי זה מופיע רק במדינות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה אך לא בקבוצת המדינות בעלות ההכנסה הגבוהה. במונחים יחסיים לרשות הראשונות עומדים פחות משאבים להקצות לביטחון בהשוואה לקבוצה האחרונה, לכן הצמיחה של הכלכלה מאפשרת להקצות יותר משאבים להגנה וביטחון בעת הצורך.

אם מסתכלים על שלוש קבוצות ההכנסה, הממצאים מעלים מתאם חיובי בין הוצאות הגנה וביטחון ובין צמיחה במדינות בעלות הכנסה גבוהה, שטנטטיבית אפשר לייחס לערוץ התעשייה הביטחונית שצוין לעיל. במבט רחב יותר, מדינות מפותחות מייצרות בעצמן אחוז גבוה יותר של תשומות המשמשות אותן בענף הביטחוני לעומת מדינות מתפתחות. קשר הפוך, מצמיחה להוצאה צבאית, אפשר לראות במדינות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, ולפיו ככל שהכלכלה צומחת, אפשר להקצות יותר משאבים להגנה וביטחון. במונחים כלליים קבוצות אלה של מדינות נמצאות יותר בקונפליקט, לכן הביקוש לייצר יותר הגנה וביטחון גבוה יחסית. הסבר זה מניח את הדעת לכיוון הקשר שבין כלכלה לביטחון לאומי. לבסוף, התוצאות מצביעות גם על תחלופה (טרייד-אוף) בין השקעות להוצאה צבאית בקבוצת המדינות בעלות ההכנסה הנמוכה.

לוח 3: תקציר תיאורי של הממצאים

MILEX to INV מביטחון להשקעה	MILEX to GDP מביטחון לתוצר	INV to MILEX מהשקעה לביטחון	GDP to MILEX מהתוצר לביטחון	
			(+) צמיחה מאפשרת הקצאת יותר משאבים להגנה וביטחון?	מדגם מלא
(+) ערוץ טכנולוגיה, השפעות חיצוניות של הטכנולוגיה, הוצאה על מחקר ופיתוח? תשתית שימוש כפול?	(+) דרבון ביקושים אפקטיבי, ייצור נשק מקומי?			הכנסה גבוהה
			(+) צמיחה מאפשרת הקצאת יותר משאבים להגנה וביטחון?	הכנסה בינונית
		(-) זה תמורת זה?	(+) צמיחה מאפשרת הקצאת יותר משאבים להגנה וביטחון?	הכנסה נמוכה

הערות מסכמות

מטרת מאמר קצר זה הייתה לסקור בקצרה סוגיות הנוגעות לקשר שבין ביטחון לצמיחה כלכלית. הערכה אמפירית של ההשפעות הכלכליות שיש להוצאות ביטחון היא נושא ותיק שבמהלך השנים משך אליו תשומת לב מרובה ועורר מחלוקת, אבל לא עלה בידי החוקרים להגיע להסכמות חד-משמעיות ויציבות. מסד הנתונים העקבי החדש של מכון SIPRI, המרכז הוצאות ביטחוניות, נותן הזדמנות לבחון מחדש ביתר אמינות את ההשפעות הכלכליות של הוצאות אלה. במאמר הצגנו סיכום של כמה ממצאים ראשוניים ממחקרנו (Kollias and Paleologou 2016), שבו השתמשנו במערך הנתונים החדש של SIPRI. עם זאת, יש להתייחס לממצאים המדווחים בזהירות רבה, שכן הם הערכה מחודשת ראשונית בלבד של סוגיה מתמשכת וטעונה, שעדיין מעוררת עניין רב בקרב חוקרים. עוד חשוב לתת מקום לממצאים אחרים שמצאו קשרי גומלין בין מצב הכלכלה למציאות הביטחונית שבה נמצאות המדינות (מרוץ חימוש, עימותים פעילים, בעיות של ביטחון שוטף ועוד), למעמד הגמוני כלל-עולמי ואזורי, לטיב המשטר ועוד. נראה שהממצאים מלמדים שאי אפשר להכליל את היחסים המורכבים והדינמיים האלה על כלל המדינות, וכי הם תלויים בין היתר בתכונות הכלכלה של כל מדינה.

רשימת המקורות

- Aizenman, Joshua, and Reuven Glick, 2006. "Military Expenditure, Threats, and Growth," *Journal of International Trade and Economic Development* 15(2), pp. 129–155.
- Alptekin, Aynur and Paul Levine, 2012. "Military Expenditure and Economic Growth: A Meta-Analysis," *European Journal of Political Economy* 28, pp. 636–650.
- Beenstock, Michael, 1998. "Country Survey XI: Defence and the Israeli Economy," *Defence and Peace Economics* 9(3), pp. 171–222.
- Benoit, Emile, 1973. *Defence and Economic Growth in Developing Countries*, Boston: Lexington Books.
- , 1978. "Growth and Defence in Developing Countries," *Economic Development and Cultural Change* 26(2), pp. 261–280.
- Bove, Vincenzo and Jennifer Brauner, 2016. "The Demand for Military Expenditure in Authoritarian Regimes," *Defence and Peace Economics* 27(5), pp. 609–625.

- Chang, Tsangyao, Chien-Chiang Lee, and Hsiao-Ping Chu, 2015. "Revisiting the Defense–Growth Nexus in European Countries," *Defence and Peace Economics* 26(3), pp. 341–356.
- Douch, Mohamed and Binyam Solomon, 2014. "Middle Powers and the Demand for Military Expenditures," *Defence and Peace Economics* 25(6), pp. 605–618.
- Dunne, J. Paul, Sam Perlo-Freeman, and Ron Smith, 2008. "The Demand for Military Expenditure in Developing Countries: Hostility vs Capability," *Defence and Peace Economics* 19(4), pp. 293–302.
- Dunne, J. Paul, Ron Smith, and Dirk Willenbockel, 2005. "Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review," *Defence and Peace Economics* 16(6), pp. 449–461.
- Dunne, J. Paul and Nan Tian, 2013. "Military Expenditure and Economic Growth: A Survey," *Economics of Peace and Security Journal* 8(1), pp. 5–11.
- , 2015. "Military Expenditure, Economic Growth and Heterogeneity," *Defence and Peace Economics* 26(1), pp. 15–31.
- Dunne, J. Paul, and Mehmet Uye, 2010. "Military Spending and Development," in Andrew T. H. Tan (ed.), *The Global Arms Trade: A Handbook*, London: Routledge, pp. 293–305.
- Flores, Alejandro, 2011. "Alliances as Contiguity in Spatial Models of Military Expenditures," *Conflict Management and Peace Science* 28(4), pp. 402–418.
- Fontanel, Jacques, and Ivan Samson, 2008. "The Determinants of Military Expenditures," in Jacques Fontanel and Manas Chatterji (eds.), *War, Peace and Security*, Bingley: Emerald, pp. 125–132.
- Heo, Uk, and Min Ye, 2016. "Defense Spending and Economic Growth around the Globe: The Direct and Indirect Link, *International Interactions* 42(5), DOI:10.1080/03050629.2016.1149067.
- Hou, Na, and Bo Chen, 2013. "Military Expenditure and Economic Growth in Developing Countries: Evidence from System GMM Estimates," *Defence and Peace Economics* 24(3), pp. 183–193.

- Kauder, Bjoern, and Niklas Potrafke, 2016. "The Growth in Military Expenditure in Germany 1951–2011: Did Parties Matter?" *Defence and Peace Economics* 27(4), pp. 503–519.
- Kollias, Christos, 1995. "Country Survey VII: Military Spending in Greece," *Defence and Peace Economics* 6(4), pp. 305–319.
- Kollias, Christos, and Suzanna-Maria Paleologou, 2010. "Growth, Investment and Military Expenditure in the European Union-15," *Journal of Economic Studies* 37(2), pp. 228–240.
- , 2013. "Guns, Highways and Economic Growth in the United States," *Economic Modelling* 30, pp. 449–455.
- , 2016. "Military Spending, Economic Growth and Investment: Reassessing the Nexus using SIPRI's New Dataset," paper presented at SIPRI Expert Workshop on Military Expenditure, Stockholm, 28–29 January.
- Kollias, Christos, Suzanna-Maria Paleologou, and Andreas Stergiou, 2016. "Military Expenditure in Greece: Security Challenges and Economic Constraints," *The Economics of Peace and Security Journal* 11(1), pp. 23–29.
- Malizard, Julien, 2015. "Does Military Expenditure Crowd Out Private Investment? A Disaggregated Perspective for the Case of France," *Economic Modelling* 46, pp. 44–52.
- Pieroni, Luca, Giorgio d'Agostino, and Marco Lorusso, 2008. "Can We Declare Military Keynesianism Dead?" *Journal of Policy Modeling* 30(5), pp. 675–691.
- Sandler, Todd and Justin George, 2016. "Military Expenditure Trends for 1960–2014 and What They Reveal," *Global Policy* 7(2), pp. 174–184.
- Sandler, Todd, and Keith Hartley, 2001. "Economics of Alliances: The Lesson for Collective Action," *Journal of Economic Literature* 39(3), pp. 869–896.
- Seiglie, Carlos, 2016. "Openness of the Economy, Terms of Trade and Arms," *Southern Economic Journal* 82(3), pp. 748–759.
- Shabtay, Hadas, and Asher Tishler, 2014. "Budget Allocation under Uncertainty and the Costs of War and Insecurity," *Defence and Peace Economics* 25(5), pp. 461–480.

- Smith, Ron, 1995. "The Demand for Military Expenditure," in Keith Hartley and Todd Sandler (eds.), *Handbook of Defence Economics*, Amsterdam, Oxford and New York: Elsevier, pp. 69–87.
- Smith, Ron, and Jacques Fontanel, 2008. "International Security, Defence Economics and the Powers of Nations," in Jacques Fontanel and Manas Chatterji (eds.), *War, Peace and Security*, Bingley: Emerald, pp. 37–51.

פרק שני

התפתחות תקציב הביטחון והשוואה בין השכר במערכת הביטחון לשכר במערכת האזרחית

אבישי גרין | אביה ספיבק

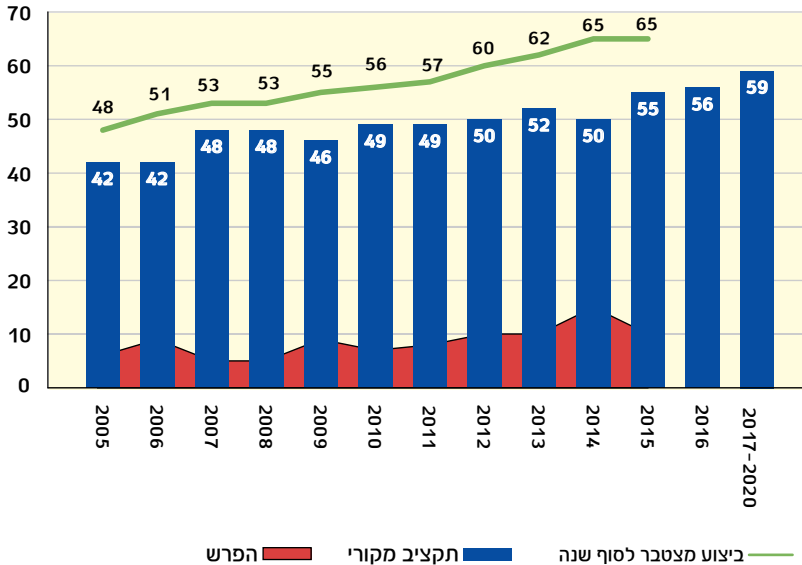
לפרק זה שני חלקים שקשורים להוצאות הביטחון, ולכל אחד מטרה אחרת. החלק הראשון סוקר את ההוצאה הביטחונית, ומטרתו לספק את הרקע להתפתחות ההיסטורית של הורדת משקל הביטחון בתוצר בישראל. חלק זה מורכב משני סעיפים: הראשון עוסק בתקציב הביטחון בראי ההיסטוריה, והשני בניסיון לבנות 'מדרג מחירים ביטחוני' על מנת לבחון מקרוב את התפתחות ההוצאה הביטחונית. החלק השני, המתבסס על נתונים של אגף השכר באוצר,¹ מנתח לראשונה את השכר במערכת הביטחון, ומטרתו לנסות להבין את מודל קביעת השכר במגזר הביטחוני ולהשוות אותו למערכת האזרחית, המוכרת היטב בעקבות ניתוחים שנעשו בעבר.

א. רקע: תקציב הביטחון בישראל בראי ההיסטוריה

תקציב הביטחון בישראל נמצא בעלייה זה שנים רבות. כמו שאפשר לראות בתרשים 1, עלייה זו נרשמה בתקציב הביטחון המקורי (המוגדר בתקציב המדינה השנתי), וביתר שאת בתקציב הביטחון בפועל (המורכב מהתקציב המקורי ומתוספות שמאושרות במהלך השנה).

1 אלה הנתונים היחידים שנגישים, ולכן הניתוח מבוסס עליהם. אין חפיפה בין נתונים אלו ובין נתוני השכר של הצריכה הביטחונית שמתוארים בחלק הראשון.

**תרשים 1: תקציב הביטחון המקורי, הביצוע המצטבר וההפרש ביניהם
(במיליארדי שקלים), 2005–2020**

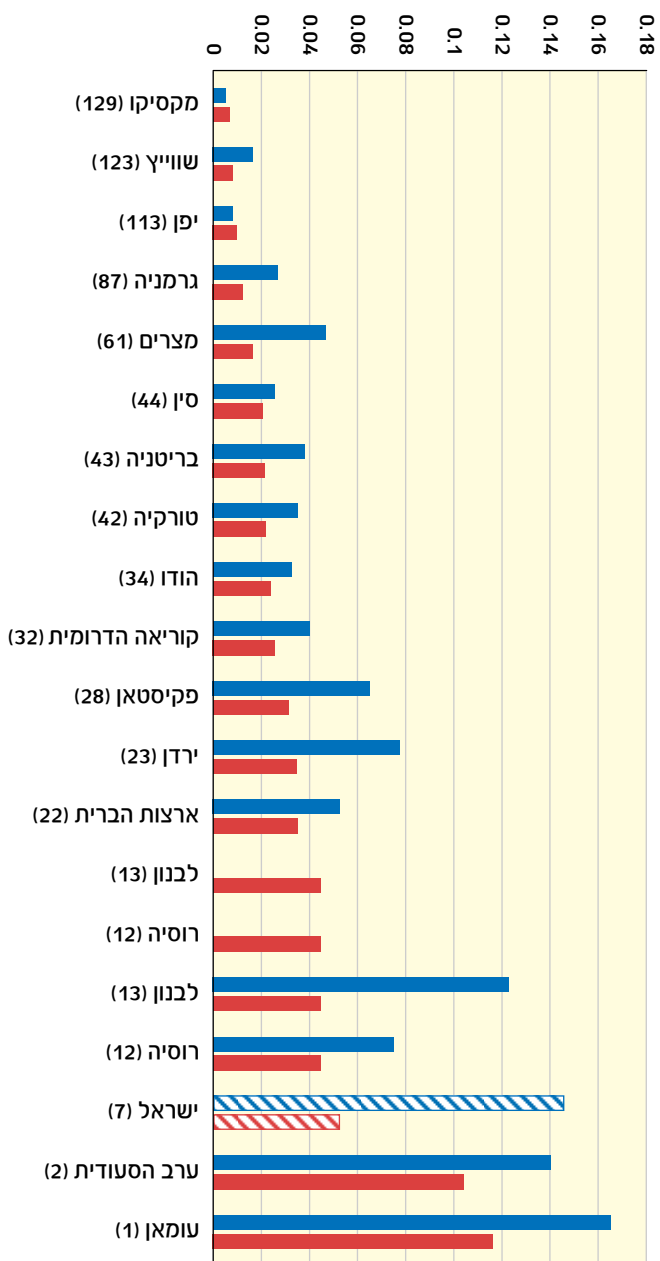


מקור: הסדנא לידע ציבורי, תקציב הביטחון; נתוני משרד האוצר – פרסומי תקשורת על תקציב הביטחון;
www.themarker.com/news/1.2784151; www.themarker.com/news/macro/1.2775779
www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3678125,00.html; www.themarker.com/news/1.2818252

תקציב הביטחון בישראל גבוה גם במדדי השוואה בין-לאומיים. בתרשים 2 אפשר לראות כי אחוז ההוצאה הביטחונית מן התוצר הלאומי בישראל גבוה מאוד בהשוואה למדינות מפתח רבות, ובמקום השביעי בעולם לשנת 2014.² חריגותה של ישראל בולטת עוד יותר כאשר ממקדים את ההשוואה במדינות מפותחות בלבד: מתרשים 3, המשווה בין ישראל ובין ממוצע מדינות OECD, עולה כי לאורך שנים אחוז ההוצאה הביטחונית של ישראל מן התוצר גדול פי כמה מן הנורמה במדינה מפותחת.

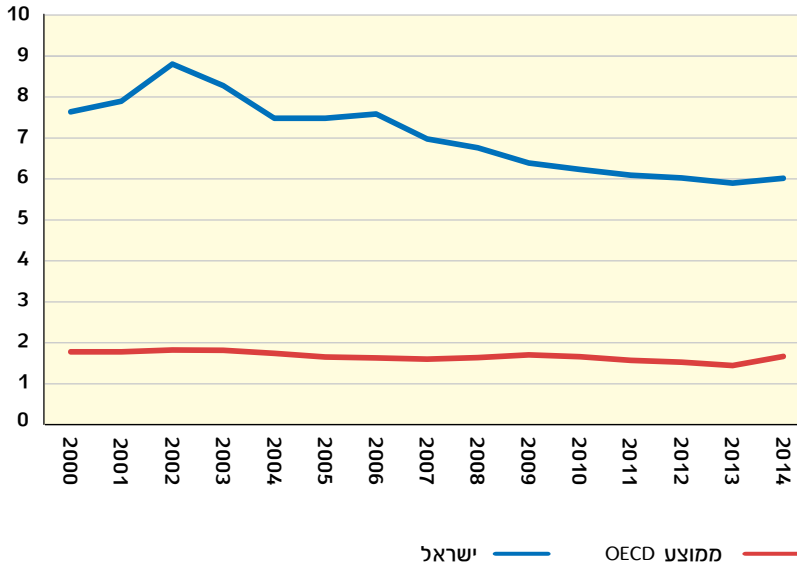
2 בדומה לנאמר בפרק הראשון, חשוב לסייג את ההשוואה ולהזכיר כי בישראל יש יבוא ביטחוני ניכר שחלק גדול ממנו ממומן מהסיוע הביטחוני המתקבל כל שנה מארצות הברית. על כן אין ההשוואה משקפת את נטל המס הנדרש למימונה. רצוי היה להשוות את ההוצאה כאחוז מסך המקורות העומדים לרשות המשקים, אך לצערנו קשה להשיג נתונים המאפשרים לבצע השוואה אמينة.

תרשים 2: ההוצאה הביטחונית כאחוז מהתוצר הלאומי, השוואה בין-לאומית, 1990, 2014



בסוגריים: יריגה המדינה לפי גודל ההוצאה המשולמת באחוזי תוצר בשנת 2014.
מקור: SIPRI, Military Expenditure Database

תרשים 3: ההוצאה הביטחונית כאחוז מן התוצר, ישראל מול ממוצע OECD, 2014-2000



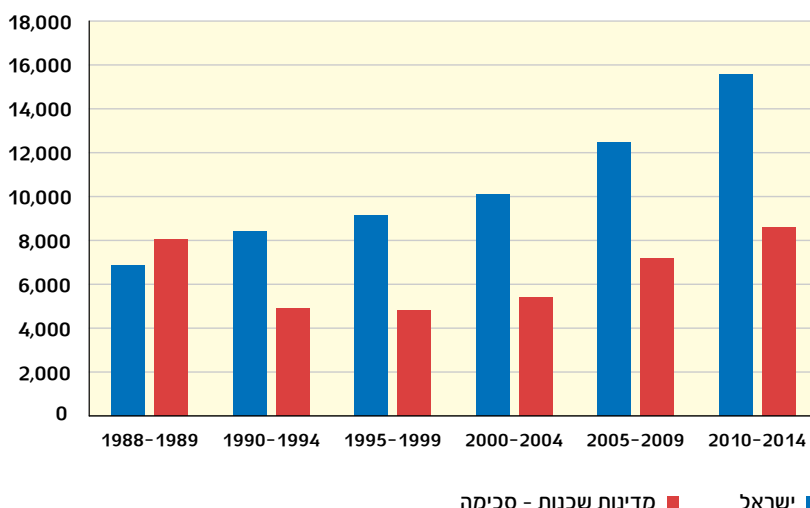
מקור: OECD, General government spending.

ההשוואה למדינות המפותחות ב־OECD עלולה להיתפס כבעלת רלוונטיות מוגבלת, שכן רוב המדינות האלה אינן נתונות לאיומים ביטחוניים בני השוואה לאלו של ישראל. השוואה רלוונטית יותר אפוא תהיה בין ישראל למדינות העימות שלה – מדינות האזור שישראל תופסת כאיומים ביטחוניים. אפשר היה לצפות שיישמר יחס קבוע בין ההוצאה הביטחונית של ישראל להוצאות הביטחונית של אלו, או לכל הפחות שיישמר מתאם בין המגמות בהתפתחות תקציב הביטחון. אלא שהשוואה של ההוצאה הביטחונית בין ישראל לשכנותיה בשנים 1988–2014 מעלה כי זה אינו המצב. כמו שאפשר לראות בתרשים 4, החל ב־1990 הייתה ההוצאה הביטחונית של ישראל גבוהה יותר במונחים מוחלטים בכל שנה ושנה מההוצאות של מצרים, ירדן, סוריה ולבנון יחד;³ יתרה מזאת, פער זה רק הולך

3 השימוש בהשוואה זו הוא לשם המחשה בלבד. חשוב להזכיר כי חל מהפך במפת האיומים על ישראל, והיא כוללת היום את איראן, חזבאללה, חמאס ואיומי טרור נוספים. זאת ועוד, ישראל חתמה על הסכמי שלום עם מדינות שכנות כמו מצרים וירדן. ההסתכלות הזאת מאפשרת להתייחס לאיום פוטנציאלי, אבל אין היא ההסתכלות היחידה.

ומתרחב. חוץ מפער גדול זה בהוצאה הכוללת, מעניין לראות עוד שאין מתאם במגמות: לאחר שבשנים 1988-1989 היה ממוצע ההוצאה הביטחונית של ישראל קטן מזה של ממוצע סכום שכנותיה, בעשור שלאחר מכן חלה ירידה בהוצאה של מדינות העימות. ההוצאה של ישראל, לעומת זאת, עלתה בממוצע שנתי בתקופה זו, ובכל התקופות שנסקרו.

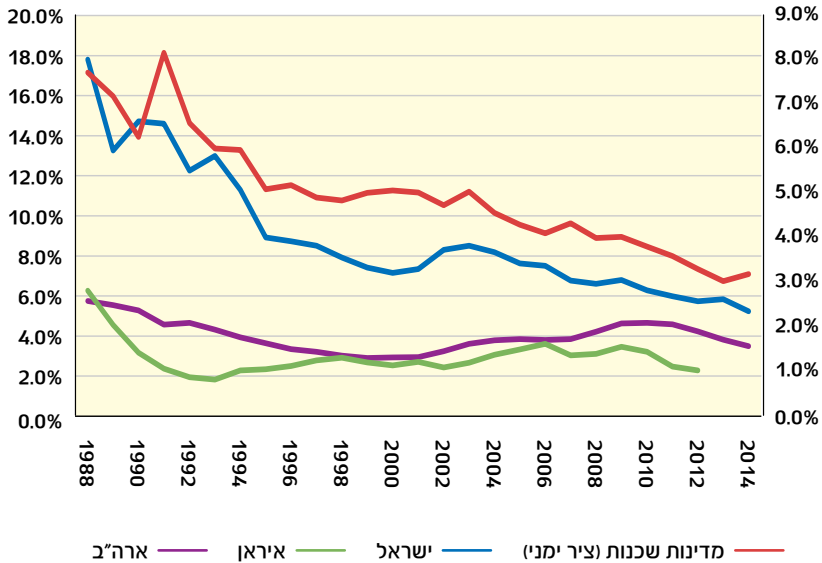
תרשים 4: ממוצע שנתי של הוצאה ביטחונית, ישראל מול סוריה, מצרים ירדן ולבנון יחד (במיליוני דולרים, מחירי 2015)



מקור: SIPRI, Military Expenditure Database

השוואה של ההוצאה באחוזי תוצר (ולא בדולרים), לעומת זאת, מעלה מגמה דומה בין ישראל לשכנותיה, אם כי גם במדד זה הפער לטובת ישראל ברור ונשמר במשך השנים הנסקרות. כמו שאפשר לראות בתרשים 5, בשנים 1988-2014 נרשמה לפי מדד זה ירידה מתמשכת בהוצאה הביטחונית, הן של ישראל והן של שכנותיה. ואולם בעוד שממוצע מדינות העימות ירד מ-8% ל-4% מתוצר, הוצאתה של ישראל הייתה כמעט כפולה מזה בכל שלב, עם ירידה מ-16% ל-6% מהתוצר. עוד עולה מהשוואה זו כי אין קשר למגמת ההוצאה של ארצות הברית או, להבדיל, של איראן, אף שגם ההוצאה הביטחונית של שתי מדינות חשובות אלו ירדה בסך הכול בשנים אלו.

תרשים 5: ההוצאה הביטחונית באחוזי תוצר, ישראל, מדינות שכנות (סוריה, לבנון, ירדן ומצרים), איראן וארצות הברית, 1988–2014

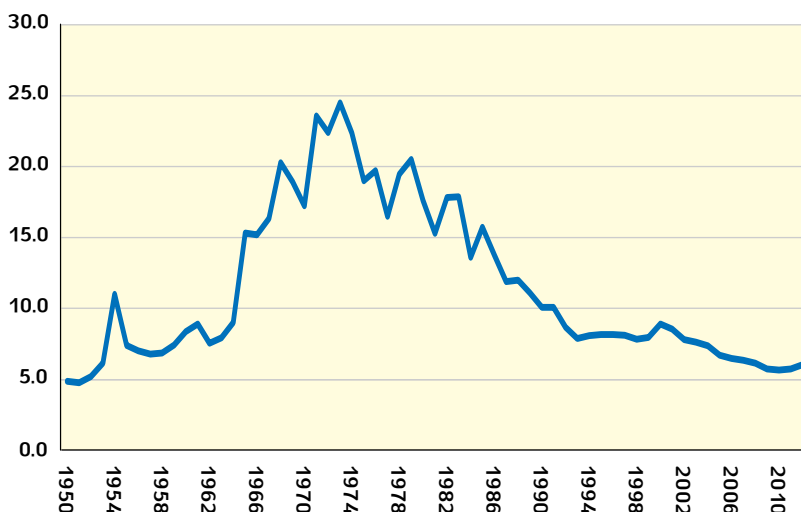


מקור: SIPRI, Military Expenditure Database

אם כן, ברבע המאה האחרון ישראל שומרת על אחוז הוצאה ביטחונית כפול מזה של שכנותיה, בזמן שהן כולן מורידות את אחוז ההוצאה בשיעור ניכר. במונחים מוחלטים, לעומת זאת, ישראל מרחיבה את הוצאתה הביטחונית כל העת, אפילו כששכנותיה לא עושות כן.

בחינה ארוכת טווח יותר של ישראל בלבד נותנת הקשר רחב יותר לנתונים אלו. מתרשים 2 ומתרשים 5 עולה כי חלקו היחסי של תקציב הביטחון הישראלי מתוך התוצר הלאומי והמקומי נמצא בעשורים האחרונים בירידה חדה. אפשר לראות את התפתחות נתון זה ביתר פירוט בתרשים 6: לאחר עלייה מתמשכת בשלושת העשורים הראשונים של המדינה הגיע חלקו של תקציב הביטחון לשיא של רבע מגודל התוצר באמצע שנות השבעים, אך מאז נרשמה מגמה הפוכה של ירידה. מגמה זו נמשכת עד השנים האחרונות, כשגודל התקציב התקבע על כ-6 אחוזי תוצר.

תרשים 6: הוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר, 1950–2014



מקור: למ"ס, הוצאות הביטחון בישראל 1950–2013, לוח 4.

אם כן, מן הנתונים הראשוניים על תקציב הביטחון מתקבלת תמונה מורכבת: מצד אחד, תקציב ביטחון גבוה במידה חריגה לעומת העולם ומדינות העימות, שגודלו המוחלט רק עולה כל העת; ומן הצד האחר, תקציב ביטחון שגודלו היחסי נמצא במגמת ירידה. כדי לבאר ולחדד את התמונה עשינו השוואות מעט יותר מורכבות של ההוצאה הביטחונית בישראל.

ב. מדד המחירים הביטחוני

כדי ליצור בסיס להשוואת ההוצאה הביטחונית (כולה, ומרכיביה השונים) לאורך זמן ביקשנו ליצור "מדד מחירים ביטחוני" על ידי חלוקת ההוצאה הביטחונית בכל שנה (בקטגוריות של שכר, רכישות מקומיות ויבוא) במחירים שוטפים בהוצאה הביטחונית באותה שנה במחירים קבועים בבסיס 1990.

לוח 1: מודד המחירים הביטחוני (1990 = 100)

מחקר מדיניות 23

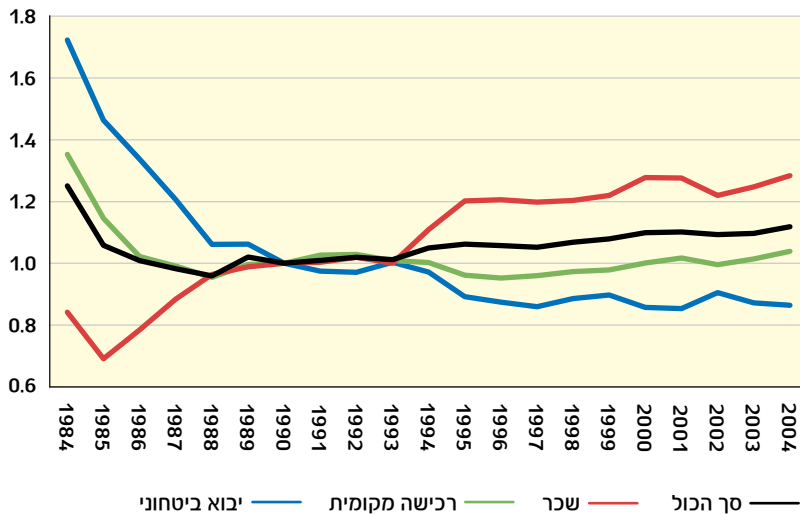
צריכה ביטחונית								שנה
פחות מכירות	יבוא ביטחוני	יבוא ביטחוני פחות מכירות	צריכה מקומית					סך הכול
			רכישות אחרות	מסים על הייצור	שכר	סך הכול		
10.01	14.30	14.34	11.23	6.65	6.99	9.04	10.38	1984
36.83	49.65	48.41	38.87	21.38	23.46	30.93	35.92	1985
53.10	68.10	69.53	52.06	36.49	39.96	45.77	51.38	1986
63.07	73.66	72.54	60.56	49.52	54.02	56.86	60.02	1987
73.95	75.36	75.65	67.81	61.49	68.42	68.02	68.12	1988
89.35	90.70	101.39	85.05	77.02	84.40	84.66	87.14	1989
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	1990
116.01	115.96	117.04	122.13	169.84	119.36	121.61	120.07	1991
127.89	129.55	129.54	137.28	197.98	136.02	137.77	136.04	1992
138.48	148.47	140.93	149.34	218.19	148.08	150.05	149.76	1993
149.23	161.46	157.87	166.51	269.04	184.29	177.78	174.37	1994
162.30	163.30	165.73	175.91	323.35	219.92	201.91	194.35	1995
174.47	177.97	173.40	193.82	382.93	245.53	224.59	215.34	1996
186.41	190.91	185.18	213.06	387.50	266.02	244.22	233.53	1997
198.52	207.27	199.24	227.67	440.53	281.58	260.10	249.92	1998

211.10	221.07	213.56	241.16	452.77	300.49	276.38	265.80	1999
215.95	213.65	218.09	249.47	516.01	318.42	290.42	273.83	2000
224.98	214.96	213.56	256.18	520.48	321.39	295.25	277.39	2001
232.47	240.95	237.02	264.92	566.81	324.55	302.05	290.92	2002
239.93	234.02	228.14	272.06	535.05	334.62	309.97	294.35	2003
251.94	230.73	221.96	277.31	578.83	342.86	317.39	298.54	2004
263.46	233.08	224.17	289.97	582.82	345.94	325.39	304.70	2005
289.51	234.23	219.93	299.87	505.37	349.77	330.54	307.91	2006
292.45	220.51	208.23	307.34	501.01	347.86	333.35	305.14	2007
307.62	196.77	179.31	329.14	505.96	354.17	347.68	306.95	2008
313.52	212.38	195.39	326.01	519.57	361.24	349.77	312.64	2009
322.79	204.37	185.81	332.23	531.91	375.94	360.10	317.56	2010
335.77	200.20	178.00	346.51	544.20	379.44	369.43	322.52	2011
343.74	213.69	193.07	357.64	559.68	377.56	374.50	330.49	2012
349.48	201.55	179.21	366.78	572.18	383.80	382.43	331.66	2013

מקור: למ"מ: עיבוד: מכון דן ליר.
מקור המחקרים הביטחוני נבנה כך:
הוצאת נתוני ההוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית לכל שנה במחירי שוטפים: למ"מ, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2013, לוח 1.
הוצאת נתוני ההוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית לכל שנה במחירי 2010: למ"מ, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2013, לוח 2.
חלוקת הנתונים בלוח הראשון בנתונים בלוח השני.
העברת כל הלוח לבסיס 1990.

שאלה חשובה באשר לתופעת הגידול בתקציב הביטחון היא המידה שבה אפשר לייחס גידול זה לצמיחה הכללית במשק, ובאיזו מידה הוא חורג ממנו. לשם כך השווינו בין מדד המחירים הביטחוני למדד המחירים לצרכן באותו בסיס (1990) בשנים 1984–2013 (ראו תרשים 7). ההשוואה מעלה מתאם רב בין מדד המחירים הביטחוני למדד המחירים לצרכן: בשנים הנבדקות נע יחס זה בטווח שבין 0.96 ל-1.25, ובממוצע היה 1.06 – משמע, מדד המחירים הביטחוני היה בממוצע רק מעט מעל מדד המחירים לצרכן.

תרשים 7: שינויים ביחס בין מדד המחירים הביטחוני למדד המחירים לצרכן, 1984–2004, בסיס 1990



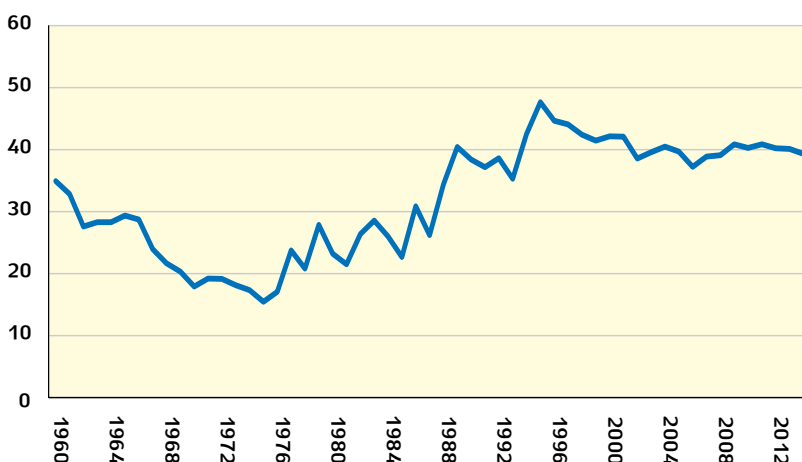
מקור: מדד המחירים לצרכן: למ"ס.

ממצא מעניין עוד יותר העולה מהשוואה זו נוגע להתפתחות של מרכיבי ההוצאה הביטחונית לאורך זמן, ובפרט של ההוצאה על שכר ועל יבוא ביטחוני. כמו שאפשר לראות בתרשים 7, בעוד שהיחס בין ההוצאה על רכש מקומי ובין מדד המחירים לצרכן היה, החל בשנת 1986, במתאם יחסי עם מדד המחירים לצרכן (בין השאר עקב הקשר הישיר במדידה, המתבססת על קבוצות מוצרים מהמגזר האזרחי), המצב ברכיבי היבוא הביטחוני והשכר שונה בתכלית. ביחס בין היבוא הביטחוני למדד המחירים לצרכן חלה ירידה חדה בעשרים השנים האחרונות;

מיחס של 1.72 ל-1, ליחס של 0.86 ל-1, ירידה של 50% שמושפעת, בין השאר, מההתפתחות בשער החליפין. לעומת זאת, באותן שנים נרשמה מגמה הפוכה ממש ביחס בין רכיב השכר למדד המחירים לצרכן: יחס זה הכפיל את עצמו; מיחס של 0.69 ל-1 בשפל ליחס של 1.28 ל-1. אם כן, אף שהתקציב, כאמור, גדל בהדרגה ובסך הכול שמר על מתאם עם המגמה הכללית במשק (המיוצגת על ידי מדד המחירים לצרכן), גידול זה מורכב משתי מגמות סותרות. ישנו צמצום חד בחלקה היחסי של ההוצאה על רכש ביטחוני מיובא, אך ירידה זו מקוזזת על ידי עלייה מתמשכת בחלקו של מרכיב השכר.

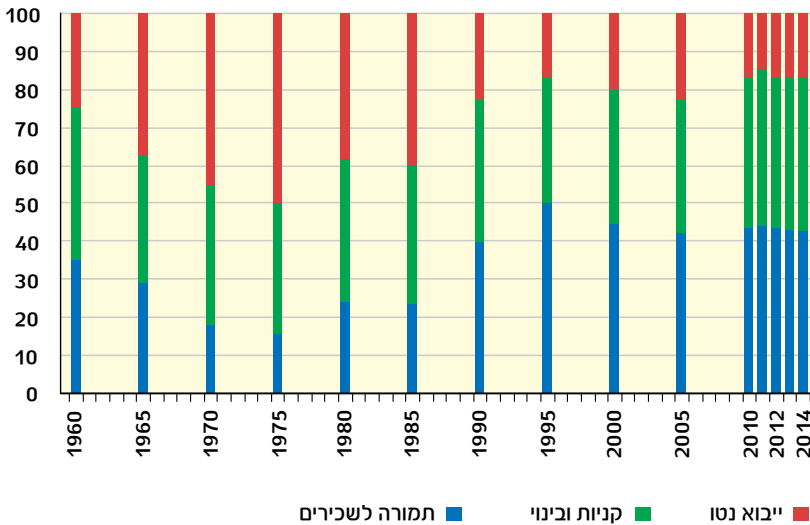
התבוננות מעמיקה יותר ברכיב השכר מעלה כי זה אכן נמצא בעלייה בעשורים האחרונים. כמו שעולה מתרשימים 8 ו-9, הגודל היחסי של הוצאות השכר מתוך סך הוצאות הביטחון אמנם הצטמצם בשנות השישים והשבעים עד שהגיע לנקודת שפל של 15% בשנת 1975, אך מכאן ואילך התהפכה המגמה: השכר הלך ותפס חלק נכבד יותר ויותר מסך הוצאות הביטחון. גידול זה התרחש בעשרים השנים 1975-1995, ומאז ירד משקל השכר בהוצאה הביטחונית רק מעט והתייצב ב-15% השנים האחרונות סביב 40%.

תרשים 8: משקל השכר בהוצאה הביטחונית הכוללת, 1960-2014 (מחירים שוטפים)



מקור: למ"ס, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2013, לוח 1; עיבוד: מכון ון ליר.

תרשים 9: מרכיבי ההוצאה הציבורית לצריכה ביטחונית, 1960–2014



מקור: למ"ס, 2015, עמ' 13.

אם כן, הגידול המתמשך בתקציב הביטחון הוא במידה רבה גידול במרכיב השכר. אך כיצד להבין גידול זה? מה מניע אותו? האם הוא מייצג גידול בכוח האדם בצה"ל או שמא גידול בתמורה הממוצעת לשכיר (איש קבע)? אם אכן ישנו גידול בשכר הממוצע, האם הוא טבעי ומתחייב מהמגמה הכללית במשק או שמא מדובר בגידול עודף, שבו הצבא מצליח להשתמש בכוח מיקוחו הרב ולתגמל את עובדיו מעבר לגידול "טבעי"? האם הגידול אחיד לכל רוחב מערכת הביטחון או שהוא מבטא העדפות לקבוצות או לחתכים מסוימים (גופים, תפקידים, דרגות) בתוכו? ניתוח מעמיק ומתכלל מחייב להסתכל על הרכב המשרתים ועל סוגיהם (משרתי קבע, חיילי חובה, אזרחים עובדי צבא, מילואים ועוד). ניתוח זה חורג ממטרות עבודה זו.

כדי לנסות לקבל קצה חוט בשאלות אלו, ודרכו להבין טוב יותר את תקציב הביטחון בכללותו, מיקדנו את מחקרנו בנושא השכר במערכת הביטחון ובמגזר הציבורי. נציג את הממצאים מנתונים אלו כעת.

ג. נתוני השכר במערכת הביטחון: השוואה בין קבוצות

בסעיף זה נתמקד גם בנתוני מיקרו מרוח הממונה על השכר במשרדי הממשלה ועל השכר בגופים הביטחוניים ובמגזר הציבורי. תחילה ביקשנו לבחון את התפתחות שכרו של עובד במגזר הביטחוני. לנגד עינינו עמדו שני בסיסים להשוואה שרצינו לבחון: השכר הכללי במשק, והשכר במגזר הציבורי. הראשון חשוב משתי סיבות: ראשית, כבסיס כללי להשוואה ולהבנת המגמות הכלכליות הכלליות בשנים הנבחנו; ושנית, כאינדיקציה לעלות החלופית של עבודה במגזר הביטחוני. ההשוואה למגזר הציבורי כולו חשובה כדי לבחון את ההשערה שהמגזר הביטחוני מתפקד כמעין קבוצת לחץ. אם יימצא שהשכר במגזר הביטחוני גדל במידה רבה יותר מזה שבמגזר הציבורי, אפשר שהדבר יהיה חיזוק לתיאוריה זו.

לצורך כך השווינו את מדד השכר הביטחוני (הפעם בבסיס 2011) – פעם למדד של השכר הממוצע במשק ופעם למדד של השכר הממוצע במגזר הציבורי, בחתכים שנתיים בשנים 1984–2012 (תרשים 10). בדיקה זו אינה משווה את הערך המוחלט של השכר במגזרים, כי אם את מגמות ההתפתחות של השכר בכל מגזר, וכך מאפשרת לבחון אם הגידול בשכר במגזר הציבורי היה במתאם עם הגידול הכללי במשק ועם הגידול במגזר הציבורי בכללותו, או שמא חרג ממנו.

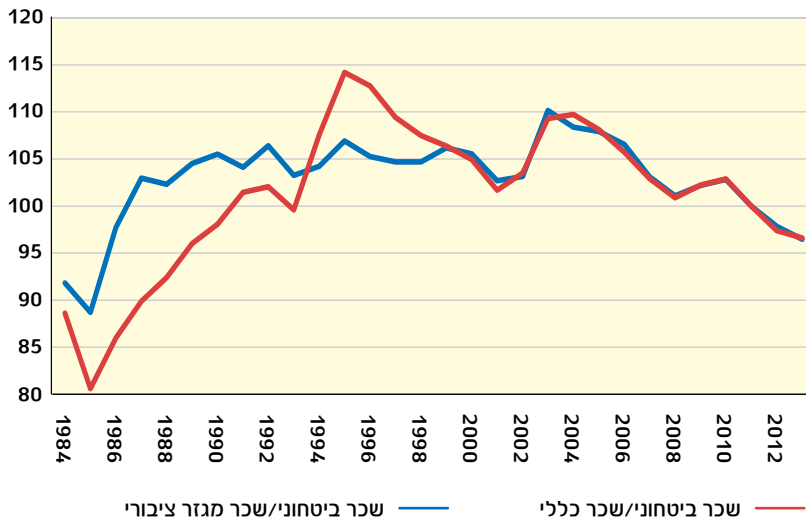
ההשוואה מעלה כמה דברים: בהסתכלות רחבה, מאז נקודת הפתיחה של בדיקתנו – המשכר של אמצע שנות השמונים – ועד השנים האחרונות עלה השכר הביטחוני יותר מאשר השכר במגזר הציבורי. בראשית הבדיקה היה השכר הביטחוני נמוך מן השכר הציבורי (כ-92% ממנו) ונמוך עוד יותר מן השכר הכללי (כ-89% ממנו), אך בתוך שנים ספורות התהפך המצב, ובראשית שנות התשעים כבר היה השכר הביטחוני גבוה יותר הן מהשכר הכללי והן מהשכר הציבורי.

עוד דבר בולט הוא שאת רוב התחזקות השכר הביטחוני ביחס לעצמו ואת רוב הפער בינו ובין עליית השכר הציבורי והכללי אפשר לייחס לעשור שבין אמצע שנות השמונים לאמצע שנות התשעים. בשנים אלו נרשמה התחזקות של השכר במגזר הביטחוני, שניכרה ביתר שאת לעומת השכר הכללי במשק, כלומר השכר הביטחוני צמח יותר מאשר הממוצע במגזר הציבורי, ובאותו זמן השכר במגזר הציבורי גדל בשיעור גבוה מהממוצע במשק. תהליך זה הגיע לשיא ב-1995, עת מדד השכר הביטחוני הגיע ל-114% ביחס למדד השכר הכללי ול-107% ביחס למדד השכר הציבורי.

משנה זו ואילך חלה התהפכות במגמת היחס בין השכר הביטחוני לכללי, והפער בין השניים מצטמצם. היחס בין השכר הביטחוני לציבורי, לעומת זאת, נשאר פחות או יותר קבוע, והחל בשנות האלפיים המוקדמות חלה התלכדות כמעט מושלמת: מכאן ואילך היחס בין השכר הביטחוני לשכר הכללי כמעט

שווה ליחס בין השכר הביטחוני לשכר הכללי במשק, ושני יחסים אלו נמצאים בירידה מתונה אך ברורה, אשר נמשכת עד המדידה האחרונה ב־2013. כלומר החל בסביבות 2002 המגמות בשכר הכללי ובמגזר הציבורי נמצאות במתאם זה עם זה, ושתי מגמות אלו גוברות באופן יחסי על מגמת השכר במגזר הביטחוני.

תרשים 10: מדד השכר הביטחוני ביחס למדד השכר הכללי והשכר הציבורי במשק, 1984–2012 (בסיס 2011)



מקור: בנק ישראל.

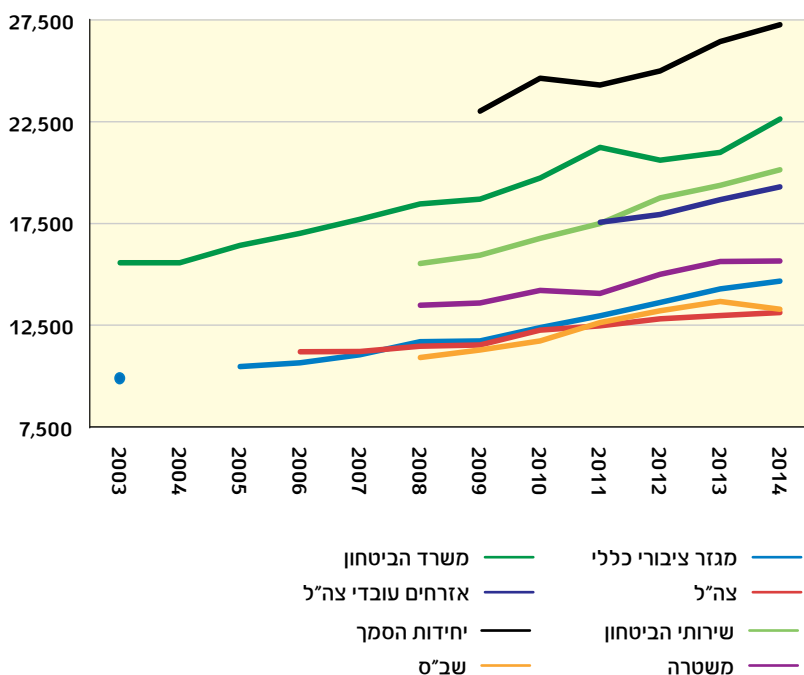
נתוני מיקרו

בשלב הבא פנינו להשוואה בין השכר המוחלט במגזר הביטחוני ובמגזר הציבורי. בדיקה זו ערכנו על בסיס נתוני דוח הממונה על השכר במגזר הציבורי. רמת הפירוט של מאגר נתונים זה אפשרה לנו לפרק את המגזר הביטחוני לגופיו. השווינו את נתוני השכר המוחלטים בעשור 2003–2014 (השנים שבהן מידע זה היה זמין) בין המגזר הציבורי הכללי (ממוצע שיצרנו על ידי סכימה משוקללת של נתוני השכר של עובדי משרדי הממשלה, עובדי גופים ציבוריים ועובדי הוראה) ובין גופי המגזר הביטחוני (משרד הביטחון, צה"ל, שירותי הביטחון, יחידות הסמך של משרד הביטחון ואזרחים עובדי צה"ל). השוואה זו (שתוצאותיה מוצגות בתרשים 11) העלתה שתי מסקנות עיקריות: ראשית, ישנה מגמת עלייה

אחידה יחסית בשנים אלו הן של הגופים הביטחוניים והן של ממוצע המגזר הציבורי; שנית, ישנם פערי שכר ניכרים – הן בין המגזר הציבורי לביטחוני, והן בין גופי הביטחון השונים.

מהנתונים עולה כי השכר הממוצע (של אנשי קבע) בצה"ל היה קרוב לממוצע השכר במגזר הציבורי בעשור זה, אם כי בשנים האחרונות נפתח פער מסוים בין השכר במגזר הציבורי לשכר הצה"לי. בשנים 2006–2007 היה השכר הממוצע ברוטו (במחירים שוטפים) בערך 11,000 שקל בשני גופים אלו, ואילו ב-2014 היה השכר במגזר הציבורי 14,700 ובצה"ל – 13,100.

תרשים 11: התפתחות השכר הממוצע במגזר הציבורי והביטחוני, 2003–2014



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר. הנתונים הוצאו מהדוחות השנתיים של הממונה על השכר במשרדי הממשלה. כמו שאפשר להבין מהתרשים, הנתונים על הגופים השונים אינם אחידים: הקו של כל גוף בתרשים מתחיל בשנה הראשונה שבה נתונים על גוף זה נכללו בדוח השנתי של הממונה על השכר.

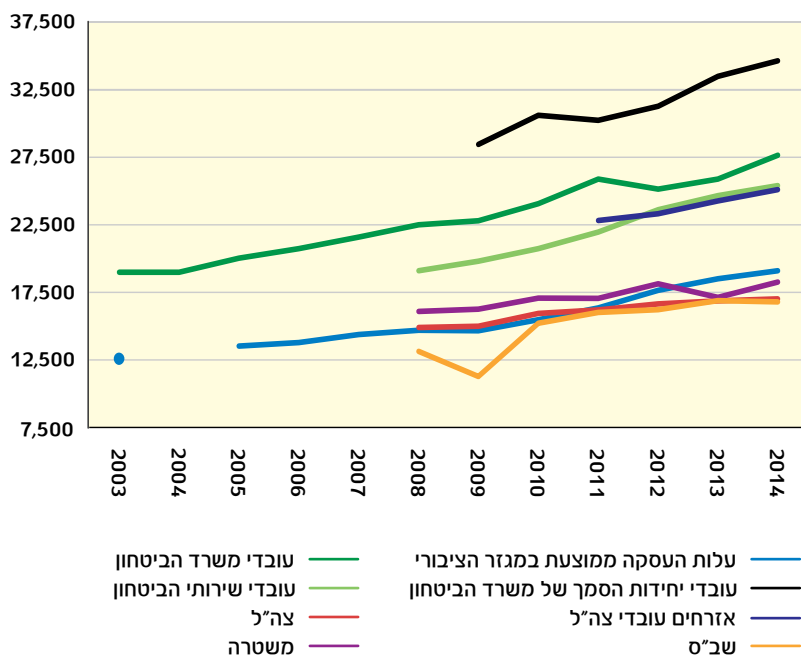
למרות פער זה השכר בשני מגזרים אלו אחיד יחסית ונמוך במידה ניכרת מהשכר בגופים הביטחוניים הקטנים יותר: ממוצע השכר של אזרחים עובדי צה"ל ועובדי שירותי הביטחון (ובכלל זה המוסד והשב"כ) הגיע ב-2014 לכ-20,000 שקל; עובדי ממשלה במשרד הביטחון הרוויחו בשנה זו 22,500 שקל לחודש; וביחידות הסמך של משרד הביטחון (ובכלל זה רפא"ל, התעשייה האווירית, התעשייה הצבאית והאגודה למען החייל) התקרב השכר החודשי ל-27,500 שקל. גם בשב"ס ובמשטרה נרשם שכר נמוך יחסית לגופים הביטחוניים שאינם צה"ל. יש לציין שגופים אלו קטנים מצה"ל במידה ניכרת, וכי כוח האדם בהם נוטה (בממוצע) להיות מיומן הרבה יותר (ועל כן בעל משכורת גבוהה יותר). חשוב גם לזכור כי בשל גודלם השפעת גופים אלו על תקציב הביטחון קטנה הרבה יותר מזו של צה"ל.

מסקנות אלו אוששו על ידי השוואה של עלות ההעסקה הממוצעת באותם גופים, כמוצג בתרשים 12. נתון זה, המורד את עלויות המעביד לעובד ממוצע, מוסיף על השכר החודשי הממוצע את תשלומי המעביד לגופים חיצוניים, כמו הביטוח הלאומי, הפרשות לשמירת זכויות סוציאליות ומסים המשולמים בגין העסקת עובדים (אך לא תשלומים רטרואקטיביים ותשלומים בגין פרישה).⁴ חשוב לציין כי מאחר שלעובדים בגופים הביטחוניים מונהגת פנסיה תקציבית (ולא צוברת), נתוני עלות ההעסקה של הגופים הללו לא כוללים הפרשה לפנסיה – בדרך כלל רכיב חשוב מתוך עלות ההעסקה. על כן נתונים אלו נמוכים בהשוואה למקובל במגזרים אחרים, ולא משקפים את התמונה המלאה (פירוט על הפנסיה בגופים הביטחוניים בהמשך הפרק).

כמו שאפשר לראות בתרשים 12, עלות ההעסקה בכלל הגופים הייתה גדולה מהשכר הממוצע ברוטו ב-22%-30%, ועל כן ההשוואה בתחום זה העלתה פערים ומגמות דומים לאלו שנראו בהשוואת השכר. מדובר בנתון נפרד ובלתי תלוי, ועל כן הוא מאשש את המסקנות העולות מנתוני השכר.

4 הגדרת עלות ההעסקה בדוח הממונה על השכר במשרדי הממשלה: <http://hsgs.mof.gov.il/Documents/MainFindings.pdf>

תרשים 12: התפתחות עלות ההעסקה הממוצעת במגזר הציבורי והביטחוני



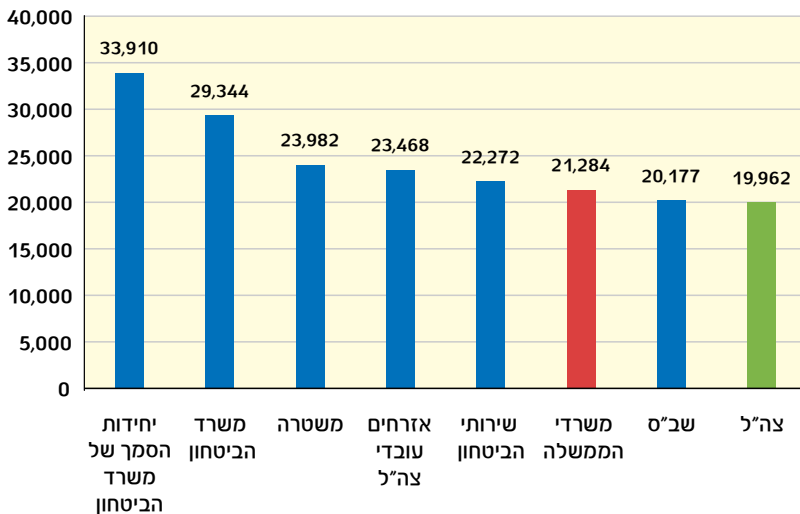
מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

השוואת שכר לפי מקצועות

עד כה, כאמור, בחנו נתוני שכר כלליים של ממוצע השכר לפי הגוף. יש בעייתיות בבדיקה זו, כמובן: הגופים הביטחוניים והציבוריים נבדלים אלו מאלו לא רק בגודל מצבת כוח האדם, אלא בהרכב התפקידים בהם. השוואת השכר הממוצע בין גוף קטן שכוח האדם בו מקצועי ומיומן בעיקרו ובין גוף רחב שבו עובדים לא-מיומנים רבים יכולה ללמד רק במידה מוגבלת על יכולות התקצוב ועל נורמות השכר בשני הגופים. "העובד הממוצע" בשני הגופים הוא מראש עובד בעל פרופיל שונה. מסיבה זו פנינו להשוואת שכר של עובדים בעלי אותו מקצוע בגופים השונים. ההנחה בבסיס השוואה זו היא שרופא, משפטן או מהנדס בצה"ל ובעל אותו מקצוע במשרד ממשלתי, לדוגמה, הם בעלי סל הכשרה וכישורים דומים יחסית (על כל פנים, דומים הרבה יותר מכישורי עובד ממוצע בשני גופים אלו). ועל כן פער בשכר בין שני אלו עשוי להעיד על שוני מהותי בין היכולת הכלכלית והתקציבית של הגופים עצמם.

בחנו את השכר בכמה גופים ביטחוניים וציבוריים (ובראשם צה"ל ומשרדי הממשלה) בשנים 2003–2014 במקצועות הבאים, אשר יש להם ייצוג כמעט בכל הגופים: רופאים, משפטנים, מהנדסים, טכנאים, דרג מינהלי, עובדי מחקר ומח"ר (אקדמאים). השוואת השכר הממוצע ב־2014 (השנה האחרונה שיש נתונים שלה) במקצועות השונים לפי גוף (ההשוואה המפורטת לפי מקצוע מוצגת בנספח 1) מעלה כי גם במקצועות אלו התמונה דומה למצב השכר הממוצע הכללי בגופים שתואר לעיל. השכר בצה"ל נמוך במידה ניכרת מבשאר הגופים: ברבים מהמקצועות השכר הממוצע בצה"ל הוא הנמוך ביותר או השני אחריו. עוד עולה כי התחרות הישירה של צה"ל בעניין זה, מלבד שב"ס, היא משרדי הממשלה: במקצועות רבים השכר במגזר זה שני רק לצה"ל בתחתית טבלת השכר. בתרשים 13, המציג לכל גוף את רמת השכר הממוצעת לשבעת המקצועות הנבחרים, צה"ל נמצא בתחתית הטבלה, ומשרדי הממשלה (וכן שב"ס) רק מעט מעליו. בדרגת ביניים מעל גופים אלו מצויים המשטרה, שירותי הביטחון ואזרחים עובדי צה"ל, מעליהם משרד הביטחון, ולבסוף יחידות הסמך של משרד הביטחון. כלומר ההיררכיה המשתקפת בממוצעי השכר הכללי (שראינו בתרשים 11) משתמרת גם בהשוואה ראש בראש של עובדים באותם מקצועות.

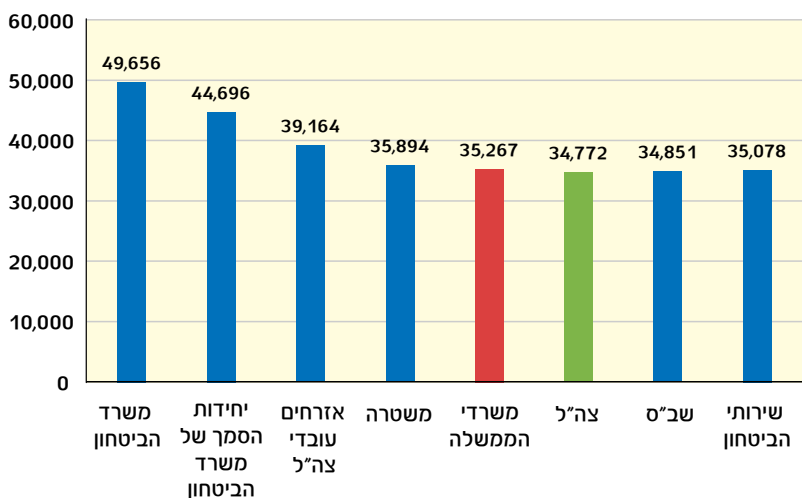
תרשים 13: השכר החודשי הממוצע ברוטו במקצועות נבחרים, על פי גוף, 2014 (במשקלות שווים)



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

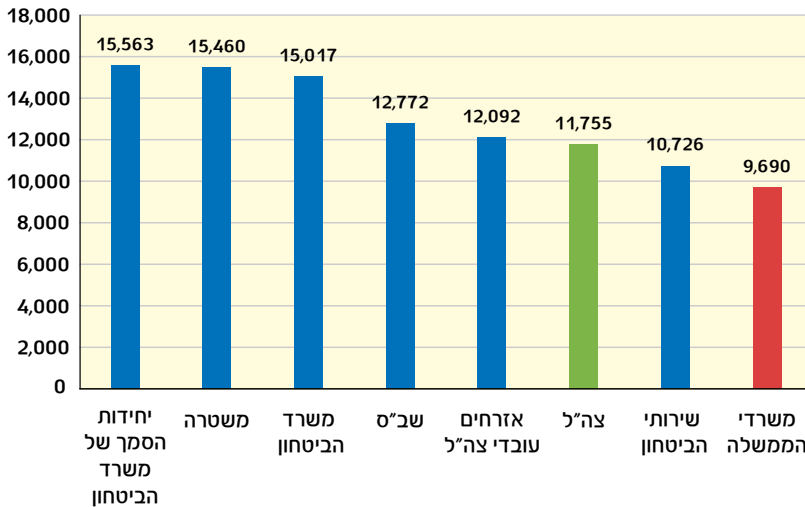
בחינה של העשירון העליון והעשירון התחתון של מקבלי השכר בכל מקצוע לפי גופים מעלה תוצאות דומות במהותן, אם כי חד-משמעיות פחות. בנספחים 2 ו-3 אפשר לראות שגם בעשירונים אלו השכר בצה"ל נמצא פעמים רבות במקום הנמוך ביותר או השני לו, אם כי כאן ישנם מקצועות יוצאי דופן (כמו משפטנים ועובדי מחקר). תרשימים 14 ו-15, המציגים ממוצע לשכר לעשירון לפי גוף, מראים כי באשר לעובדים המתוגמלים ביותר והלא-מתוגמלים ביותר צה"ל אכן אינו נמצא בתחתית הטבלה, אך גם אינו רחוק מכך. גם במדרים אלו משרדי הממשלה נמצאים במקום (נמוך) דומה לצה"ל, ובשכר העשירון התחתון הם נמצאים בתחתית, עם שב"ס. גם כאן משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו הם שיאני השכר. עובדי שירותי הביטחון בשדות אלו מצויים בתחתית, אך אזרחים עובדי צה"ל מצויים גם כאן באמצע. לסיכום, לצד שונות מסוימת, נראה כי המצב בקצות פירמידות השכר של המקצועות המושוים אינו שונה מהותית מחלוקת השכר הכללית בין הגופים.

תרשים 14: השכר החודשי הממוצע ברוטו לעשירון העליון של מקבלי השכר במקצועות נבחרים, על פי גוף, 2014 (במשקלות שווים)



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

תרשים 15: השכר החודשי הממוצע ברוטו לעשירון התחתון של מקבלי השכר במקצועות נבחרים, על פי גוף, 2014 (במשקלות שווים)



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

בחינה של התפתחות השכר בגופים השונים לאורך שנים, שאותה אפשר לראות בנספח 4, מעלה כי גם בפרספקטיבה של שנת 2008 ואילך (השנה הראשונה שיש גישה לנתוני צה"ל) עובדי המקצועות הנבחרים בצה"ל נמצאים בכל שנה ברמת השכר הממוצעת הנמוכה ביותר בהשוואה לשאר הגופים. עוד עולה כי גם כאן משרדי הממשלה (עם שב"ס) צמודים לצה"ל בתחתית טבלת השכר במקצועות רבים. בקצה השני עובדי משרד הביטחון ויחידות הסמך מצויים בעקביות במעלה הגרפים, ובתווך ישנה שכבה ביניים הכוללת את שירותי הביטחון, המשטרה ואזרחים עובדי צה"ל.

הפערים בשכר בין עובדים באותו מקצוע לאורך שנים הם אפוא אישוש לפערים הכלליים בשכר, שעליהם הצבענו בתחילת חלק זה: המשכורות בצה"ל, במשרדי הממשלה ובשב"ס נמוכות במידה ניכרת מהמשכורות בגופים ביטחוניים קטנים יותר.

עוד פרט בולט בבחינת המשכורות לאורך זמן (ראו נספח 4) הוא מגמת העלייה בשכר, שמאפיינת כל גוף, בכל מקצוע. מובן שאין דבר מפתיע בעלייה בשכר השוטף ברוטו, אך מעניין להשוות את מגמות העלייה הריאלית בין הגופים.

לוח 2 מציג השוואה של הגידול הריאלי בשכר הממוצע ברוטו בין הגופים, בחלוקה למקצועות. אפשר לראות כי לצד השב"ס, הגידול בצה"ל ברבים מהמקצועות הוא מהנמוכים ביותר. במשרדי הממשלה, לעומת זאת, המצב שונה בתכלית: בגופים אלו היו כמה עליות גדולות בשכר ברבים מהמקצועות.

לוח 2: שיעור העלייה של השכר הריאלי בשנים 2009–2014 בגופים השונים, לפי מקצוע

משרד הביטחון	שירותי הביטחון	משטרה	שב"ס	משרדי הממשלה	צה"ל	
20.59%	2.73%	23.78%	8.46%	32.04%	23.83%	משפטים
47.39%	-	39.63%	30.93%	58.44%	42.43%	רופאים
34.08%	-	37.95%	-	60.88%	38.32%	עובדי מחקר
29.13%	27.55%	31.39%	24.43%	23.98%	19.98%	מהנדסים
34.79%	46.54%	26.49%	35.13%	35.87%	18.30%	מינהלי
22.99%	26.01%	30.69%	6.10%	53.23%	23.56%	מח"ר
29.88%	21.65%	35.51%	9.71%	27.78%	14.13%	טכנאים

מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

אי-שוויון בשכר הביטחוני והאזרחי

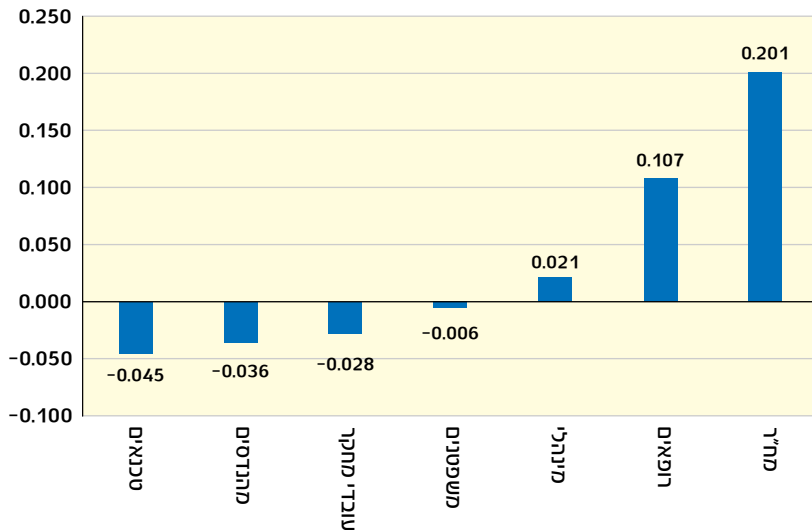
בשלב הבא בדקנו והשוונו את האי-שוויון בהכנסה בין גופים ביטחוניים וציבוריים. המגבלה של בדיקה זו היא שהמידע על מספרי המשרות בכל תפקיד ודרגת שכר בגופים הביטחוניים, ובראשם צה"ל, נותר חסוי. בשל כך מיקדנו את השוואתנו בבחינת משרדי הממשלה ומשרד הביטחון. דווקא המאפיין המשותף כמשרדי ממשלה נותן בסיס טוב להשוואה בין שני גופים שההבדל היחיד ביניהם הוא אופיו הביטחוני (מבחינת תחום העיסוק) של האחד, לעומת תחומי עיסוק אזרחיים למיניהם של האחר. ההשוואה מתחדדת אף יותר אם הבחינה נעשית לעובדי אותם מקצועות (כמו שנעשה בחלקי המחקר הקודמים).

את הבדיקה עשינו על בסיס נוסחת האי-שוויון של ברואר ורן לואיס (Brewer and Wren-Lewis 2015), שמהותה היא פירוק האי-שוויון באוכלוסייה לשני חלקים: אי-שוויון פנים-קבוצתי, המודד את האי-שוויון בכל גוף שמרכיב את האוכלוסייה; ואי-שוויון בין-קבוצתי, המודד את האי-שוויון בין הקבוצות המרכיבות את האוכלוסייה. הנוסחה יוצרת מדד הנותן לכל אחד מהאי-שוויונים האלו ערך, וכך

מאפשרת לבחון את המשקל של כל אחד מהם באי־שוויון הכללי.⁵ השתמשנו בנוסחה של ברואר ורן לואיס כדי לבחון את האי־שוויון במשרדי הממשלה ובמשרד הביטחון בשנת 2014 בכמה רמות: לכל אחד מהמקצועות המשווים (רופאים, מח"ר, עובדי מחקר, מהנדסים, טכנאים, משפטנים ודרג מינהלי) נבחן האי־שוויון הפנימי בכל גוף, האי־שוויון הבין־גופי והאי־שוויון הכולל של אוכלוסיית עובדי אותו מקצוע בכלל משרדי הממשלה, כולל משרד הביטחון.

מהשוואת האי־שוויון הפנים־גופי במשרדי הממשלה ובמשרד הביטחון (כמוצג בתרשימים 16 ו־17 בהתאמה) עולה שמקצועות שונים מובילים את האי־שוויון בכל גוף. במשרדי הממשלה, כאמור, האי־שוויון הפנימי גבוה במקצועות המח"ר והרפואה, ונמוך בשאר המקצועות. במשרד הביטחון, לעומת זאת, האי־שוויון הפנים־קבוצתי גבוה יותר באופן כללי, וגבוה במיוחד במקצועות הטכנאות, ההנדסה והמחקר.

תרשים 16: ממוצע האי־שוויון הפנים־קבוצתי במשרדי הממשלה על פי מקצוע, 2014



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

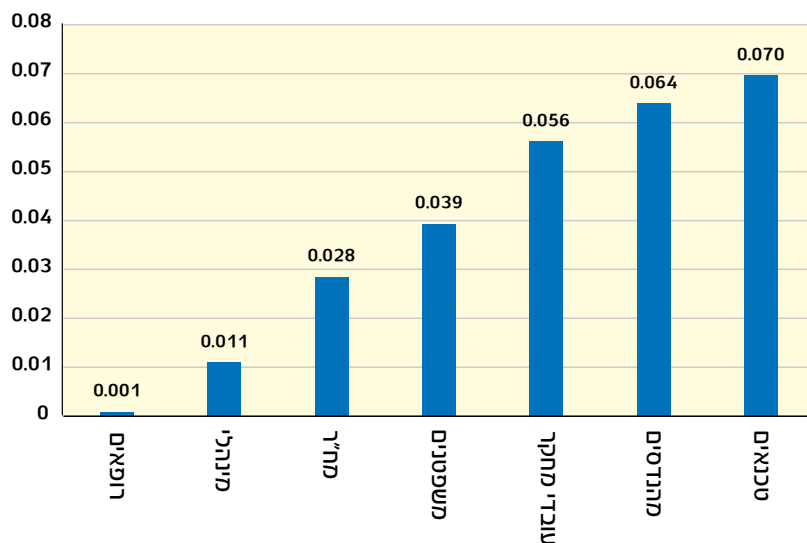
5 נוסחת האי־שוויון של ברואר ורן לואיס מורכבת משתי נוסחאות, השוות זו לזו:

$$I_0 = (1/n) \sum_i \ln(\mu/Y_i) - \text{נוסחת אי־שוויון כללי לכל גוף}$$

$$I_0 = \sum_g v_g I_{0g} + \sum_g v_g \ln(1/\lambda_g) - \text{נוסחת פירוק אי־שוויון הכללי: האיבר הראשון בצד}$$

ימין של המשוואה הוא האי־שוויון הפנים־קבוצתי, והאיבר השני – האי־שוויון הבין־קבוצתי.

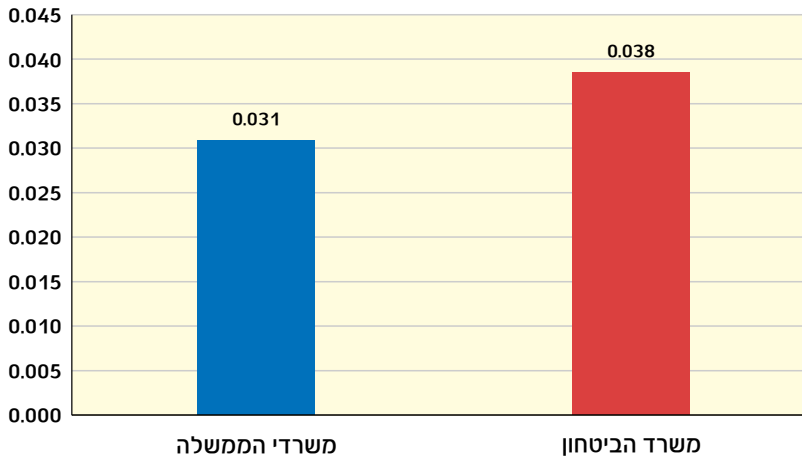
תרשים 17: ממוצע האי-שוויון הפנים-קבוצתי במשרד הביטחון על פי מקצוע, 2014



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

סיכום ומיצוע של ערכי האי-שוויון הפנימיים בכל גוף בשבעת המקצועות הנבחרים (כמוצג בתרשים 18) מראה כי האי-שוויון הפנימי בהכנסות במשרד הביטחון גבוה יותר בממוצע מאשר במשרדי הממשלה.

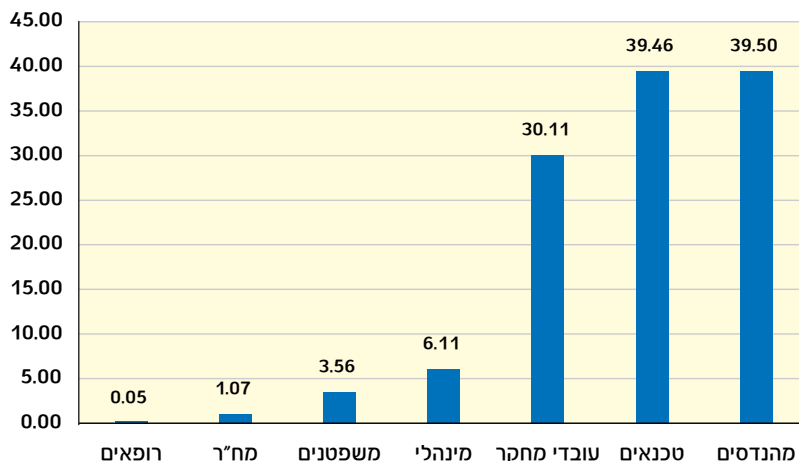
תרשים 18: ממוצע האי-שוויון הפנים-קבוצתי על פי גוף, משרדי הממשלה ומשרד הביטחון, 2014



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

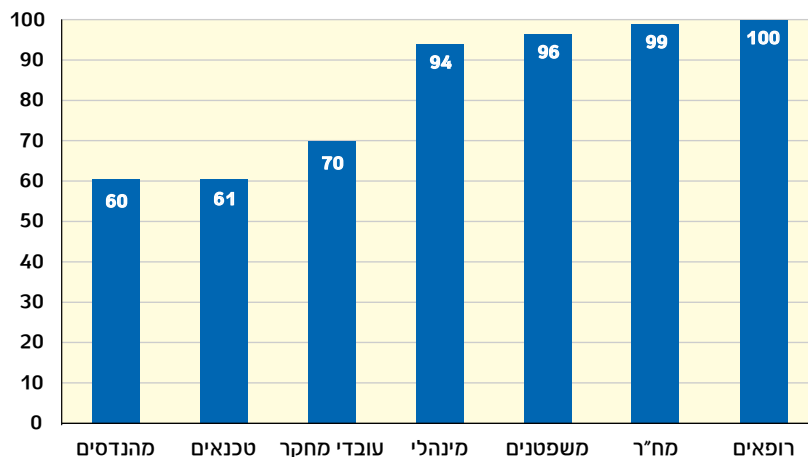
תרשימים 19 ו-20 מראים, בהתאמה, את משקל האי-שוויון הבין-קבוצתי והפנים-קבוצתי בכל מקצוע באי-שוויון הכללי באותו מקצוע. הנתונים (אשר משלימים זה את זה כמובן) חושפים כי למרכיב האי-שוויון הפנימי משקל כבר הרבה יותר מאשר לאי-שוויון הבין-קבוצתי. הסיבה העיקרית לכך היא ככל הנראה הפער העצום במספר המשרות בכל מקצוע בשני הגופים. בשל המספר הגבוה הרבה יותר של עובדים במשרדי הממשלה, לאי-השוויון הבין-קבוצתי משקל נמוך באי-שוויון הכללי. ואכן, בשני המקצועות החריגים בהקשר זה – הטכנאים ועובדי המחקר (אם כי גם בהם משקל האי-שוויון הפנימי עדיין רב יותר) – היחס בין מספר המשרות פחות חד-צדדי לטובת משרדי הממשלה.

תרשים 19: משקל האי-שוויון הבין-קבוצתי באי-שוויון הכללי של משרד הביטחון ומשרדי הממשלה, על פי מקצוע



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

תרשים 20: משקל האי-שוויון הפנים-קבוצתי באי-שוויון הכללי של משרד הביטחון ומשרדי הממשלה, על פי מקצוע

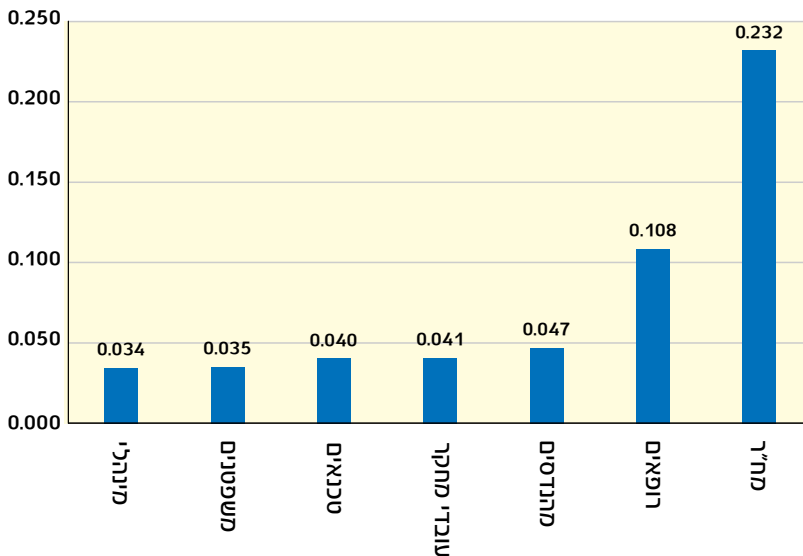


מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

כפי שניתן לראות בתרשים 21, כאשר בוחנים את האי-שוויון באוכלוסיית כל מקצוע בנפרד (כלומר בקרב עובדי אותו מקצוע במשרדי הממשלה ובמשרד הביטחון גם יחד) רואים כי האי-שוויון גבוה בייחוד במקצועות המח"ר והרפואה, ונמוך יחסית ודומה זה לזה בכל שאר המקצועות.

נתון זה דומה מאוד לאי-שוויון הפנימי במשרדי הממשלה שהראנו בתרשים 16, אשר גם בו מקצועות המח"ר והרפואה עמדו בראש. דמיון זה נובע מההשפעה הלא-פרופורציונלית של שני גורמים על האי-שוויון הכללי: האחד, מאחר שלהם עובדים רבים הרבה יותר, המצב במשרדי הממשלה משפיע על הממוצע הכללי הרבה יותר; והשני, האי-שוויון הפנימי (ולא הבין-גופי) בגוף זה: ככלל, עולה מהנתונים באופן חד-משמעי כי מרכיב האי-שוויון הפנימי בכל גוף משפיע הרבה יותר מהאי-שוויון הבין-גופי (כפי שאפשר לראות בתרשימים 19 ו-20).

תרשים 21: ממוצע האי-שוויון הכולל בכל מקצוע (לעובדי שני הגופים), 2014

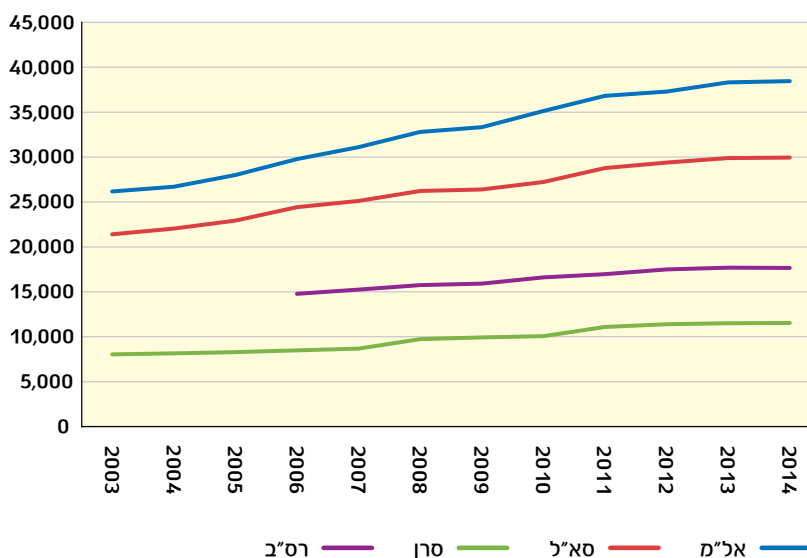


מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

דרגות בצה"ל

כדי להבין את מגמות השכר גם בתוך צה"ל, ולא רק בהשוואה לגופים אחרים, בדקנו את התפתחות השכר החודשי הממוצע ברוטו לפי דרגות (סרן, סא"ל, אל"מ ורס"ב) בשנים 2003-2014. כמו שאפשר לראות בתרשים 22, יש מתאם ברור בין היררכיית דרגות הקצינים ובין משכורתם, כפי שהיינו מצפים. מנגד, דרגת רס"ב משתכרת גבוה יותר מדרגת סרן במידה ניכרת.

תרשים 22: התפתחות השכר החודשי הממוצע ברוטו לפי דרגות, 2003-2014

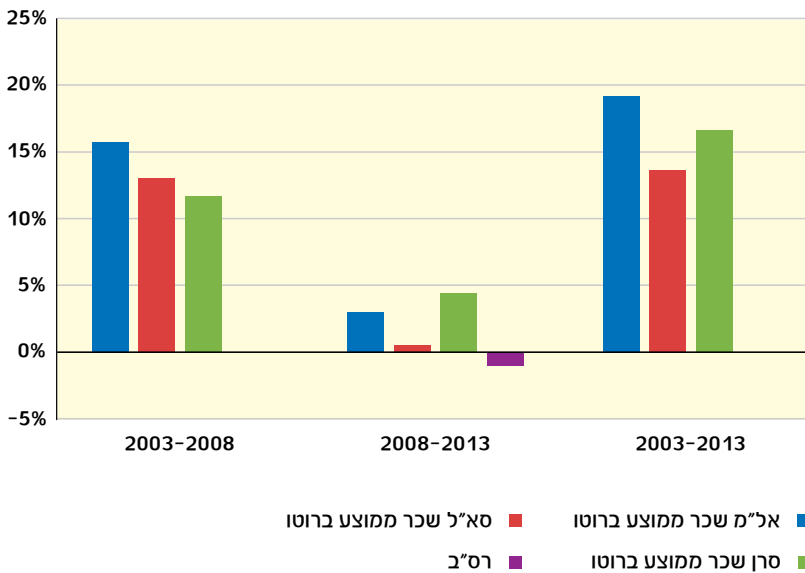


מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

עוד עולה מהתרשים כי בכל הדרגות חלה עלייה בשכר בעשור הנבדק. כדי לבדוק באילו דרגות חל גידול רב יותר השווינו את הגידול בשכר הריאלי לפי דרגות. את התוצאות אפשר לראות בתרשים 23. מהנתונים עולה גידול של 13%-19% בשכר הריאלי בכל הדרגות (חוץ מרס"ב, בשל חוסר בנתונים) בעשור שנבדק, וכמעט כל העלייה נרשמה בשנים 2003-2008; בשנים 2008-2013 כמעט לא הייתה עלייה. מעניין לציין כי הגידול בשכר הסרנים היה גבוה מהגידול בשכר הסא"לים אך נמוך מהגידול בשכר האל"מים, ואילו בשכר הרס"בים נרשמה עלייה קטנה יחסית. ב-2008-2013 היחס התהפך: בשכר הסרנים נרשמה עלייה גדולה יותר

מבשתי דרגות הקצונה הבכירות ממנה, סא"ל ואל"מ. נתון זה איננו טריוויאלי לדעתנו, והוא עשוי להעיד על מאמץ מכוון של הצבא להגדיל את המשיכה של המסלול הצבאי על ידי הצעת שכר תחרותי יותר לעומת חלופות תעסוקתיות, דווקא לאנשי קבע צעירים שטרם הכריעו כי פניהם לקריירה צבאית. כמו שראינו במגוון ההשוואות במחקר זה, צה"ל מתקשה להתחרות ולהציע שכר מפתה הן מול גופים ביטחוניים אחרים והן מול המגזר הציבורי. נראה הגיוני אפוא שהצבא בוחר להשקיע את יכולתו הכלכלית המוגבלת בשיפור התנאים לכוח אדם "מתנדנד".

תרשים 23: שיעורי שינוי השכר הריאלי לפי דרגה ותקופה



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

לסיכום, בחינה של השכר במגזר הביטחוני והציבורי מעלה כי השכר בצה"ל נמוך בכמה פרמטרים. אף שהצבא מתאמץ בעשור האחרון לשפר את השכר לאנשי קבע צעירים, כעולה מהנתונים, התמונה הכללית היא של משכורות נמוכות בצה"ל, גם בהשוואה בין עובדים באותו מקצוע.

ממצאים אלו סותרים חלקית תפיסה ציבורית רווחת הרואה בצה"ל גוף בעל יכולת לספק לאנשיו משכורות גבוהות, והם לא מצליחים להסביר את המשתנה שבשלו יזמנו את הבדיקה: הגידול במרכיב השכר בתקציב הביטחון, וממילא

הגידול המתמשך בתקציב הביטחון כולו. אך ישנו מרכיב חשוב בתגמול לשכירים אשר נעלם מנתוני השכר, שבחינתו מעלה סיפור שונה: הפנסיה.

הערך של הפנסיה התקציבית

בצה"ל הייתה נהוגה במשך שנים פנסיה תקציבית, לעומת הפנסיה הצוברת הרווחת במגזר הציבורי. הפנסיה התקציבית היא שכר נדחה שמקבל מי שהגיע לגיל 42 לפחות. פנסיה מחושבת לפי 2% לשנה, ולכן בגיל 43 היא 44% מהשכר הבסיסי במועד הפרישה, אם אחוזי הפנסיה נצברים מסוף שירות החובה בגיל 21. אם כך, היא משמשת תמריץ שמבוסס על תוספת ניכרת לשכר למי שהצבא רוצה שישאר בקבע. תוספת זו אינה נכללת בדיווחים של הממונה על השכר. לפי פרסום לעיתונות של הצבא, בשנת 2014 שולמו 6.8 מיליארד שקל לכ-35,000 גמלאים, והפנסיה הממוצעת הייתה כ-11,000 שקל לחודש. התקציב לפנסיה לשנת 2016 עמד על 7.6 מיליארד שקל.

לוח 3 להלן מראה את הערך של השכר הנדחה התלוי בפרמטרים שונים של החישוב. הערך של הפנסיה נע בין 20.9% ל-31.5%, כלומר קצין שמרוויח שכר של 15,000 שקל בחודש מקבל תוספת שכר של בין 3,135 ל-4,725 שקל, ושכרו יכול לעלות עד כמעט 20,000 שקל. ערך השכר הנדחה יורד כי: (1) לא כל השכר מכוסה לפנסיה; (2) תשלום שמתקבל בעתיד שווה פחות מערכו בהווה, לפי ההיוון בשער הריבית.

הפנסיה הצה"לית, כמו תוכניות פנסיה ופרישה רבות אחרות, אינה שקופה לציבור מבחינת הנתונים שלה, ולכן ייתכן מאוד כי המספרים האמיתיים גבוהים יותר. בעבר ניתנו תוספות מיוחדות לתפקידים מסוימים, בדומה לתוספות המיוחדות לשופטים למשל. טייסים וצוללנים, למשל, היו זכאים ל-3% בכל שנה, ולכן לאחר 25 שנה נצברה להם פנסיה מרבית. בעבר נוספו שירות החובה לחישוב הפנסיה, ולכן נוספו עוד 6% לפנסיה לגברים. לרמטכ"ל הייתה – ואולי עדיין יש – סמכות להוסיף אחוזי פנסיה, ודווח בעיתונות כי בממוצע הוא הוסיף כ-6% לפנסיה, כלומר החישוב שלנו הופך ל-50% פנסיה ומעלה. הפנסיה היא אפוא דרך להעניק הטבות בעלות משמעות כספית כבדה שאינן שקופות לציבור.

לוח 3: הערך של הפנסיה הצבאית במונחי אחוזי שכר בגיל פרישה 44

לאחר 23 שנות שירות ועם 46% פנסיה			
אחוזי שכר	ריבית	שיעור שכר פנסיוני	שיעור הגידול בשכר
20.9	3%	85%	0.75%
22.7	3%	85%	1.50%
28.2	2%	85%	1.50%
26.1	2%	85%	0.75%
25.4	3%	95%	1.50%
31.5	2%	95%	1.50%

המעבר לפנסיה צוברת בשנת 2004 ופנסית הגישור

כמו כל המגזר הציבורי, גם הצבא עבר לפנסיה צוברת בעקבות הרפורמה של 2004. במסגרת הסכמים אלו, החל ב-1998 הונהג מסלול של משרתי קבע ראשונים שאינם זכאים לפנסיה תקציבית, ומאז 2004 זכאים כל המצטרפים לצבא קבע לפנסיה צוברת. אולם בהסכמים בין הצבא למשרד האוצר נשארה אפשרות הפרישה המוקדמת על חשבון תקציב המדינה, והיא נקראת "פנסית גישור". פנסית הגישור תינתן מגיל הפרישה המוקדם, שאינו משתנה הרבה, ועד גיל הפרישה, 67, שאז יהפוך הסכום הצבור בקרן הפנסיה הצוברת לפנסית הזקנה. הנוסחה המורכבת שלפיה תינתן פנסית הגישור לפורשים הראשונים בעוד כ-15 שנה אינה משנה הרבה את סדרי הגודל שהוצגו כאן. העיקר הוא שגם בפנסית הגישור יש תוספת שכר נדחית הממומנת בכספי המדינה ולא מתוך חיסכון של הפרטים. הדיון העקרוני שאנו מציגים כאן אינו משתנה אפוא.

היעילות של הפנסיה המוקדמת כתוספת שכר

הפנסיה המוקדמת מעמיסה מאוד על תקציב המדינה, והיא תוסיף להעמיס בכל הסדר בין האוצר לצבא. היא תמיד תהיה פנסיה תקציבית שלא תהפוך לפנסיה צוברת אמיתית בגלל גודל הסכומים. הערך האקטוארי של הפנסיה התקציבית המוקדמת מגיל 44 עד גיל 67 לכל פרט הוא 1.3 מיליון שקל.

האם זו הדרך היעילה ביותר להעניק תוספות שכר לחיילי הצבא ולקציניו? האם החישוב שעשינו הוא גם החישוב שהצבא עושה? מחקרים שנעשו בנושא הכנסות עתידיות בארץ ובעולם, ובכלל זה בצבא ארצות הברית, מראים כי לאנשי הצבא יש העדפת הווה גבוהה הרבה יותר מאשר שערי הריבית הנוכחיים של 2%

או 3%. בצבא ארצות הברית שיעור ההעדפה הוא 7%. הפנסיה הצבאית היא אפוא בזבוז משאבים. מוטב היה לתת לאנשי הצבא מענקים חד-פעמיים דיפרנציאליים בזמן השירות בהיקף קטן יותר, וכך להשיג את מטרת הצבא ולהשאיר את האנשים הטובים. מענקים חד-פעמיים עדיין מאפשרים לצבא להשאיר את סולמות השכר שלו בלי לייצר השפעות רוחב על מערכת השכר, ומזה חוששים בצבא – אולי בצדק, ואולי לא.

ואולם גם הפנסיה המוקדמת אשר מרכזת את כל ההטבות בגיל הפרישה מהצבא אינה יעילה כי היא פועלת רק על ותיקי הצבא. ישנו גיל קריטי בשנות השלושים המכונה "מלכודת הדבש", שבו כבר לא כדאי לאיש הצבא להשתחרר כי הוא מפסיד הרבה כסף בגלל הפנסיה. קצינים צעירים יותר שרואים, למשל, את מקביליהם בהיי-טק חיים ברמת חיים גבוהה הרבה יותר מהם אינם רואים בבירור את התמריץ הכספי שהצבא מעניק להם.

צבא צעיר הוא בוודאי יעד מדיניות סביר, וצריך למצוא דרכים לשמר אותו. ואולם הדרך העכשווית זקוקה לרענון ולחשיבה מחדש, מתוך שקיפות של הנתונים שתאפשר דיון ציבורי יעיל.

סיכום

פרק זה בדק את ההתפתחות ההיסטורית של תקציב הביטחון כדי לתאר את הגורמים שהשפיעו על הירידה הניכרת במשקל הוצאות הביטחון בתוצר, מרמה גבוהה של מעל 20 אחוזי תוצר בעבר לרמה הנוכחית של כ-6 אחוזי תוצר. הפרק מראה שהירידה באיום הביטחוני, המשתקפת בירידה תלולה במשקל ההוצאה הביטחונית בתוצר של מדינות שנמצאו או נמצאות בעימות עם ישראל, הוא אחד ההסברים העיקריים לירידת משקל הוצאות הביטחון. עוד מראה הפרק כי יש הבדל בין הסעיפים המרכיבים את ההוצאה הביטחונית: בעוד שמשקל היבוא הביטחוני בתוצר ירד בהתמדה, סעיף השכר עלה באחוזי תוצר, במידה דומה למדד המחירים לצרכן. חלקה של ההוצאה על השכר התייצב בשנים האחרונות על כ-40%.

לראשונה הצגנו השוואה של השכר בין מקצועות במערכת הביטחון לאותם מקצועות במגזר האזרחי. הניתוח מראה כי המקצועות המקבילים במגזר האזרחי אופיינו בהעלאת שכר משמעותית יותר, דבר שחייב כנראה את הצבא לחפש דרכים חלופיות לשמירה על שכר מפתה כדי שיוכל למשוך פרטים מוכשרים לצבא בתחרות מול המערכת האזרחית. אחד הכלים שבהם נעשה שימוש הוא פנסיות הגישור שבמסגרתה פורשים אנשי צבא קבע בגיל צעיר ומקבלים פנסיה תקציבית עד גיל היציאה לגמלאות. הפרק בדק גם את האי-שוויון בתוך המקצועות ובין המקצועות, והניתוח מראה כי עיקר ההבדל נובע מהאי-שוויון בתוך המקצועות.

מאגרי הנתונים

בנק ישראל

"מדר שכר ריאלי חודשי ממוצע למשרת שכיר – סה"כ",

<http://tinyurl.com/boiDAS01>

"מדר שכר ריאלי חודשי ממוצע למשרת שכיר – שירותים ציבוריים",

<http://preview.tinyurl.com/boiDAS02>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הוצאות הביטחון בישראל 1950–2013

לוח 1: "הוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית(1)",

www.cbs.gov.il/publications15/1597_defence_2013/pdf/t01.pdf

לוח 2: "הוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית",

www.cbs.gov.il/publications15/1597_defence_2013/pdf/t02.pdf

לוח 4: "הצריכה הציבורית הביטחונית והצריכה הציבורית הביטחונית המקומית,

כאחוז מהתמ"ג, מהמקורות ומהמקורות נטו",

www.cbs.gov.il/publications15/1597_defence_2013/pdf/t04.pdf

משרד האוצר

דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה לשנת 2004–2014,

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2004-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2005-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2006-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2007-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2008-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2009-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2010-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2011-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2012-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2013-3.pdf>

<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/2014-3.pdf>

הסדנא לירע ציבורי, תקציב הביטחון,

www.obudget.org/#budget/150102/2016/en?focusOn=001501

OECD, 2016. General Government Spending (Indicator),

<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>

SIPRI, Military Expenditure Database, 2015,

www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1988-2015.xlsx

רשימת המקורות

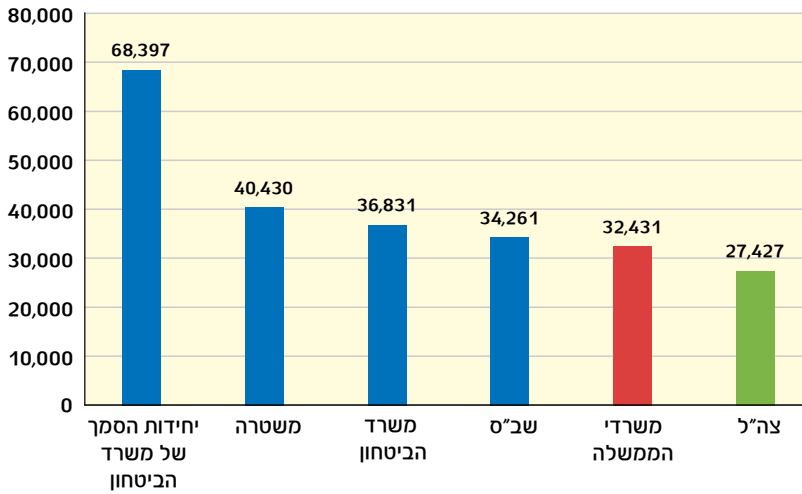
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015. הוצאות הביטחון בישראל 1950–2013, ירושלים: למ"ס.

Brewer, Mike, and Liam Wren-Lewis, 2015. "Accounting for Changes in Income Inequality: Decomposition Analyses for the UK, 1978–2008," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 78, pp. 289–322.

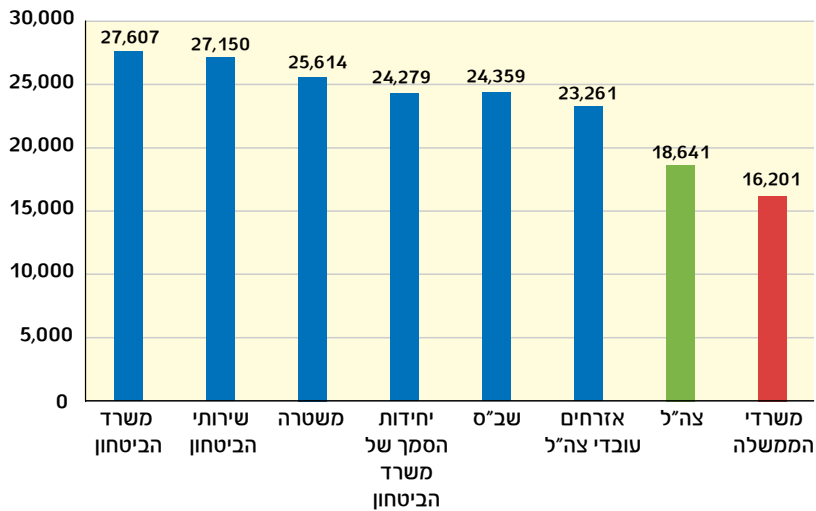
נספחים

נספח 1: משכורת ממוצעת ברוטו לפי מקצועות וגופים, 2014

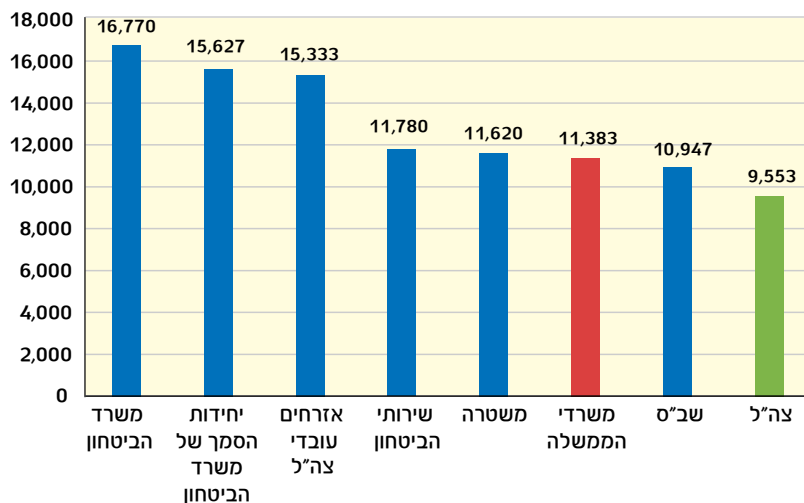
רופאים



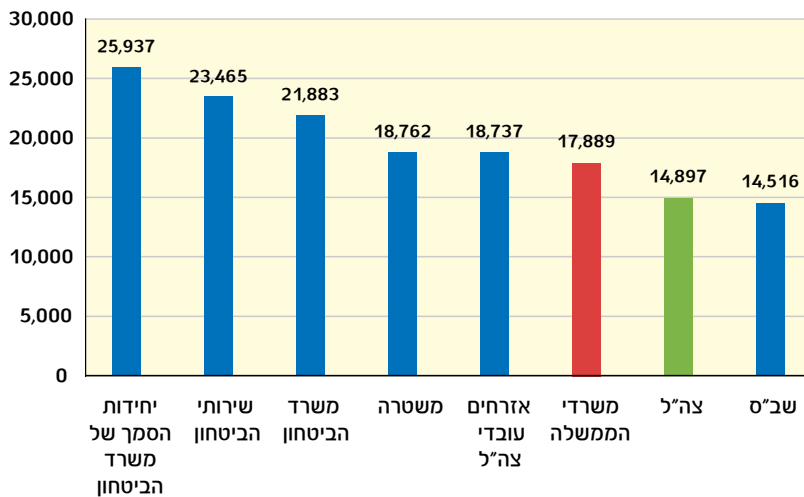
מהנדסים



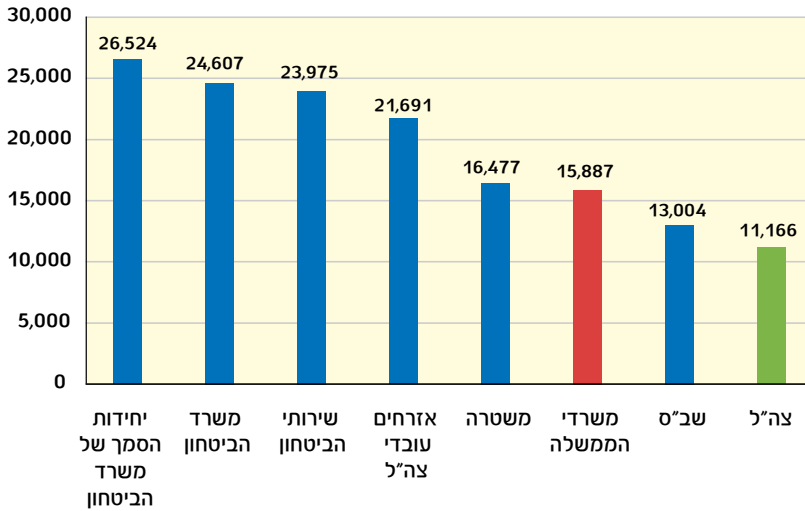
דרג מינהלי



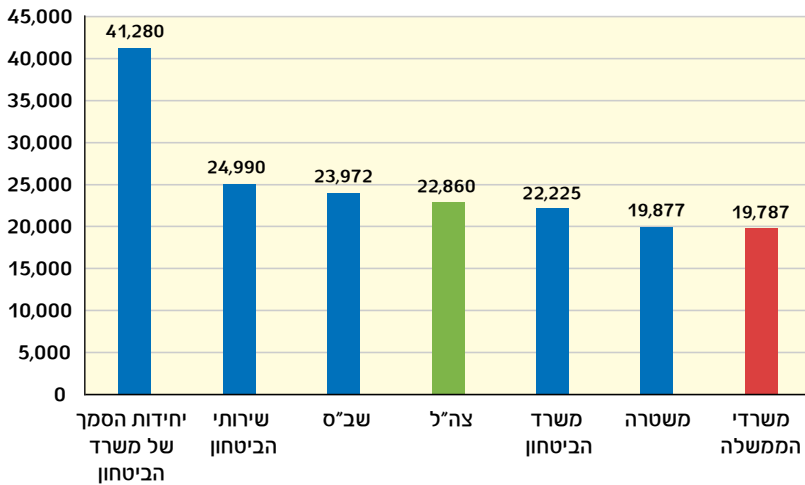
מח"ר



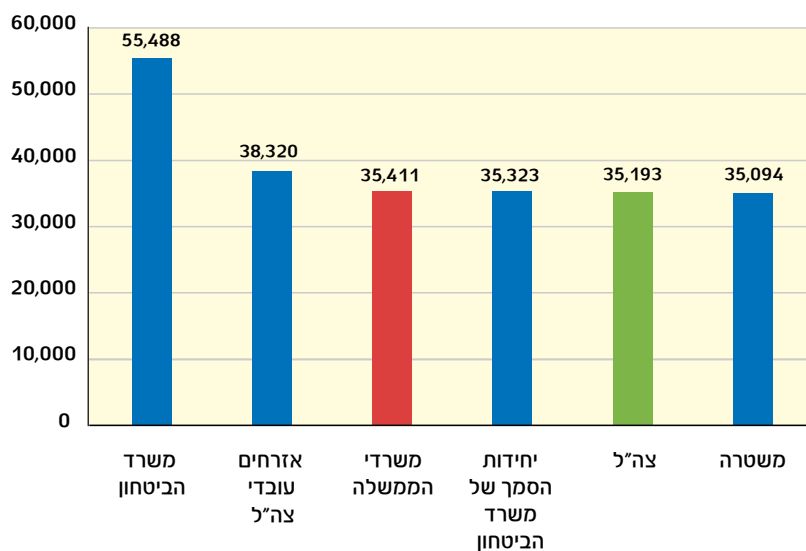
טכנאים



משפטים



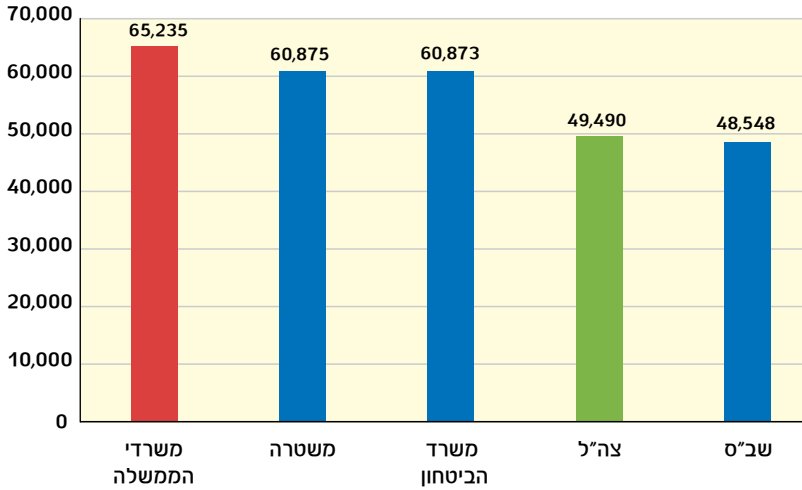
עובדי מחקר



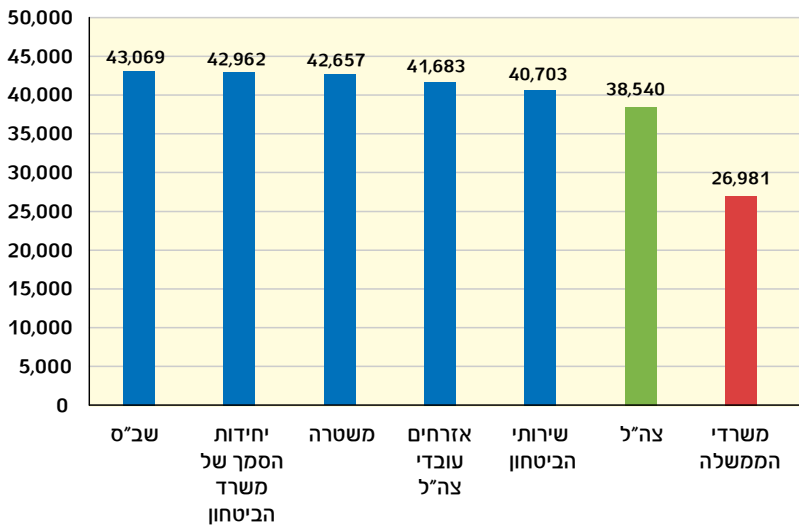
מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

נספח 2: משכורת ממוצעת של העשירון העליון בשכר לפי מקצועות וגופים, 2014

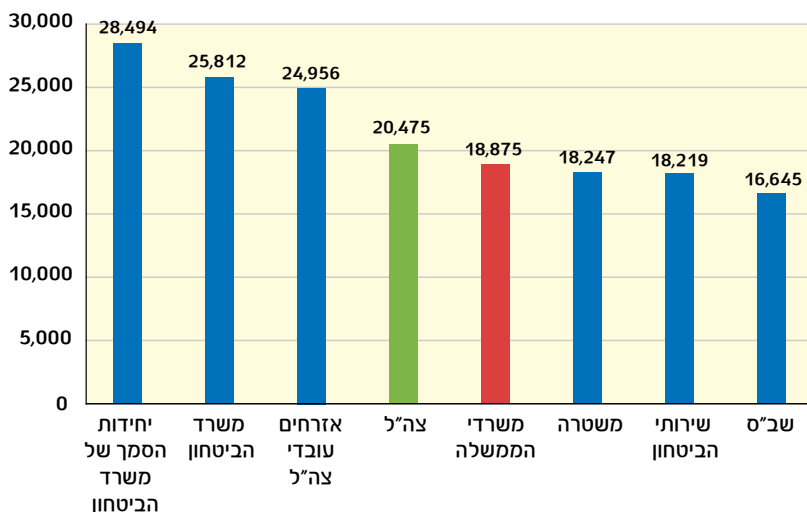
רופאים



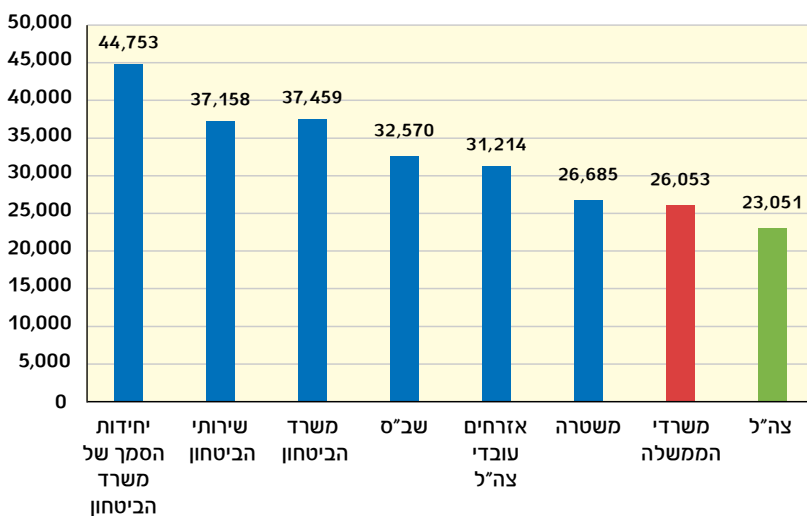
מהנדסים



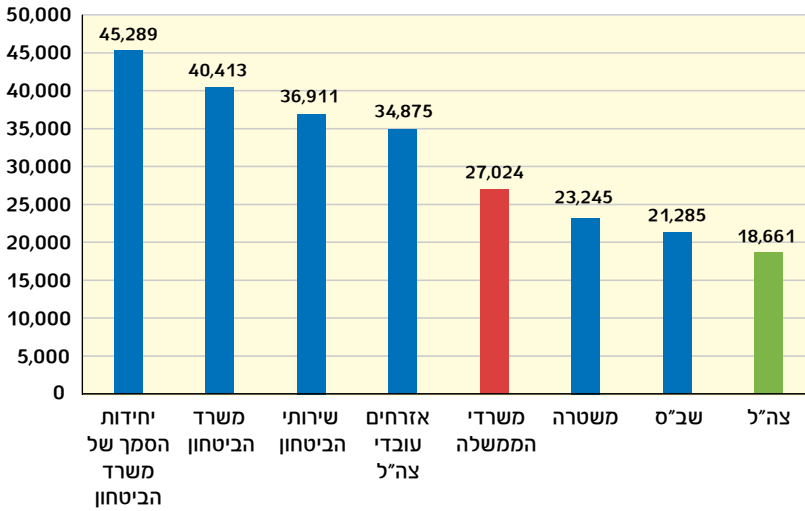
דרג מינהלי



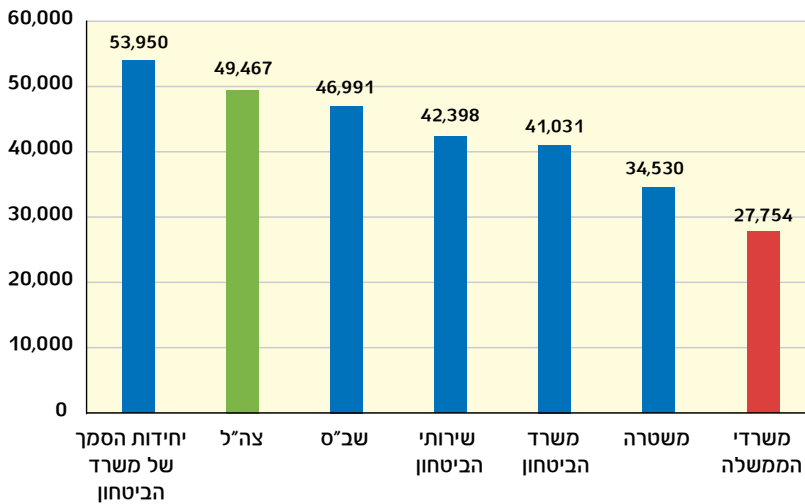
מח"ר



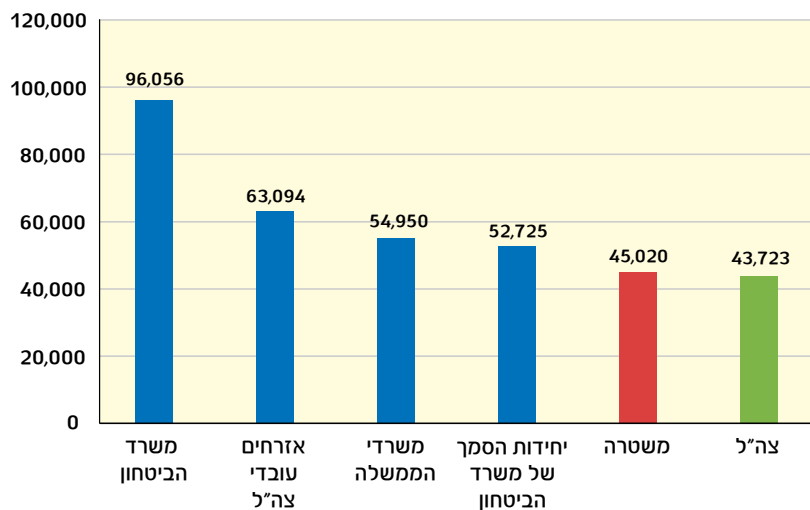
טכנאים



משפטים



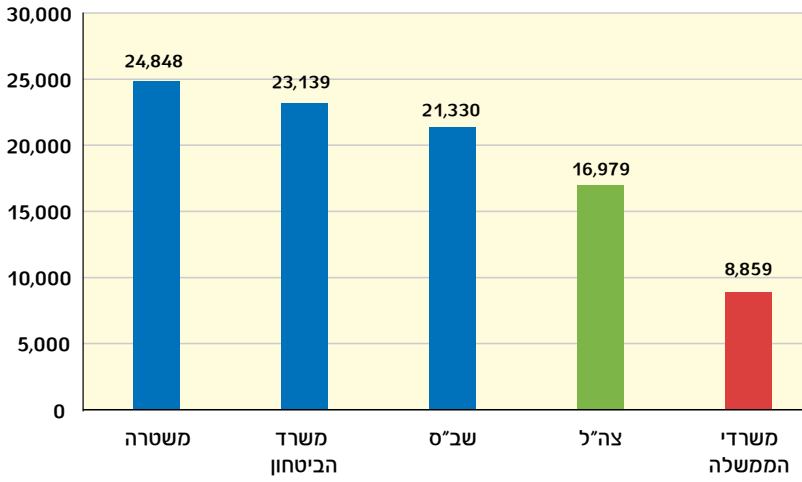
עובדי מחקר



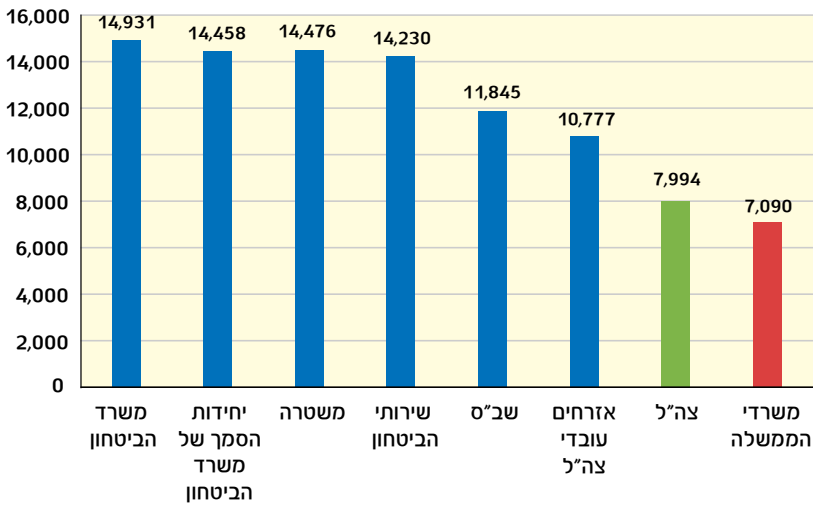
מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

נספח 3: משכורת ממוצעת של העשירון התחתון בשכר לפי מקצועות וגופים, 2014

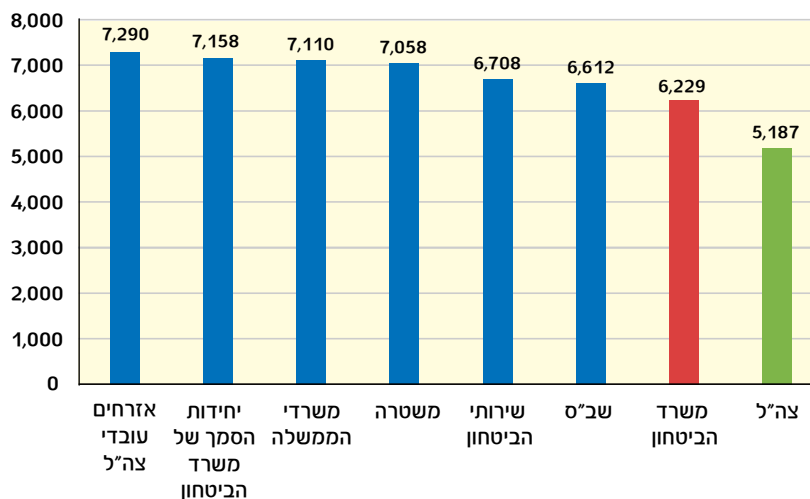
רופאים



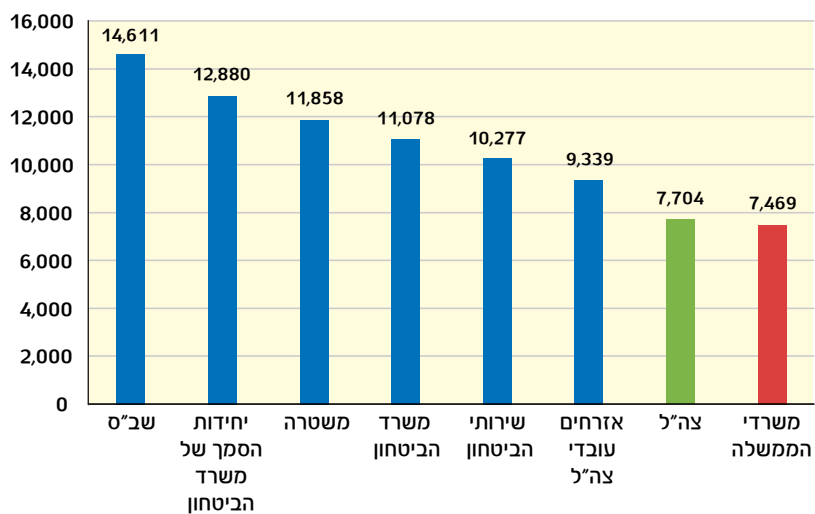
מהנדסים



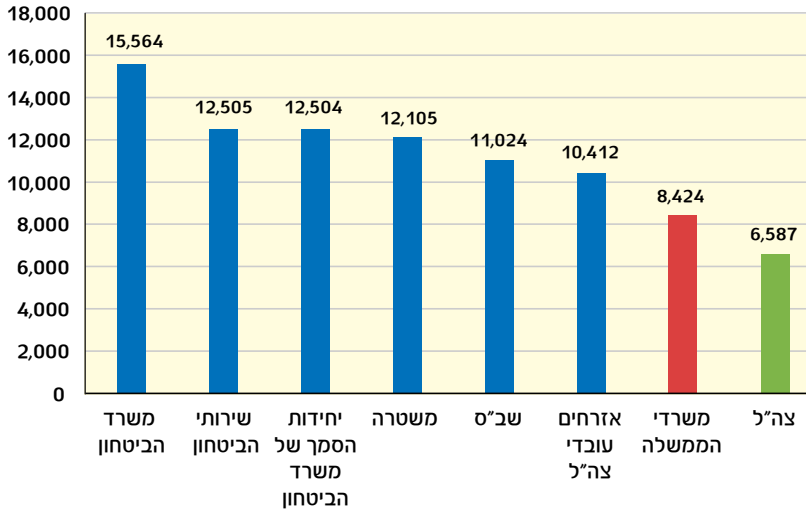
דרג מנהלי



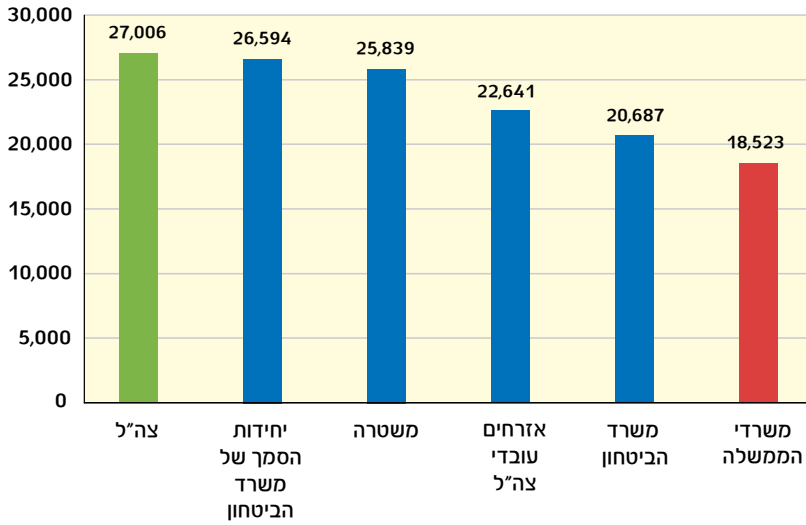
מח"ר



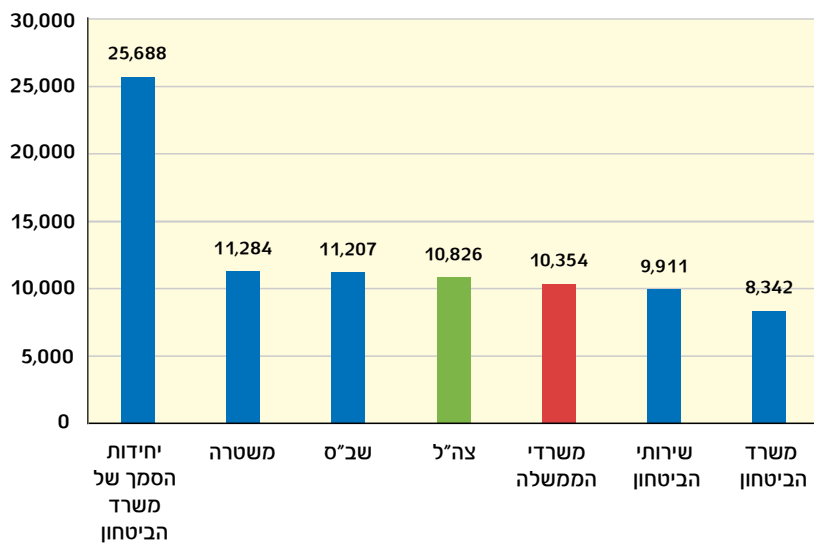
טכנאים



עובדי מחקר



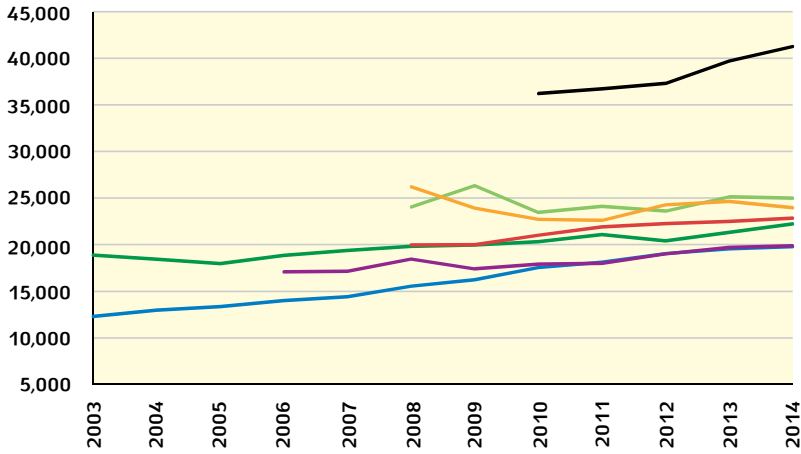
משפטים



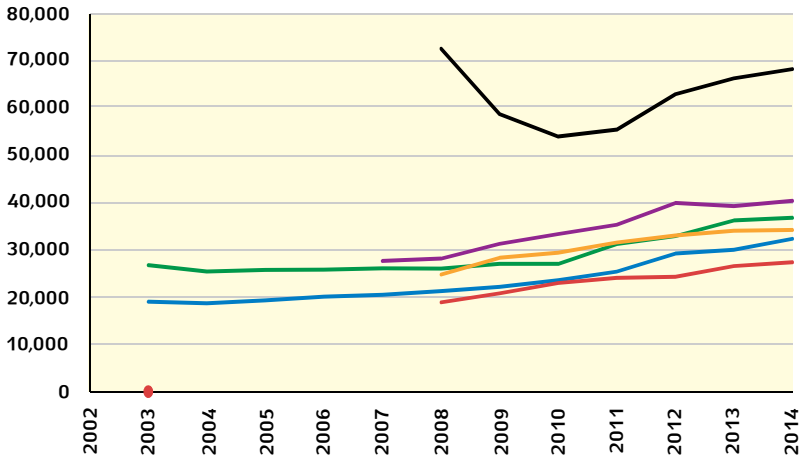
מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון ון ליר.

נספח 4: התפתחות השכר לפי מקצועות וגופים, 2003–2014

משפטים

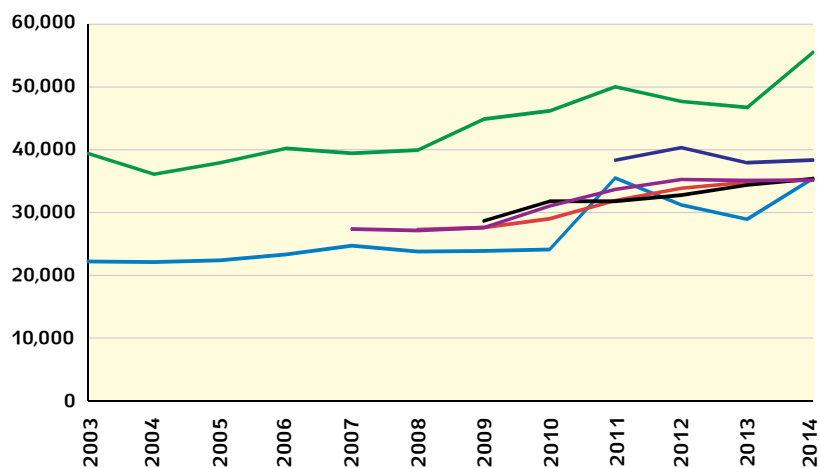


רופאים

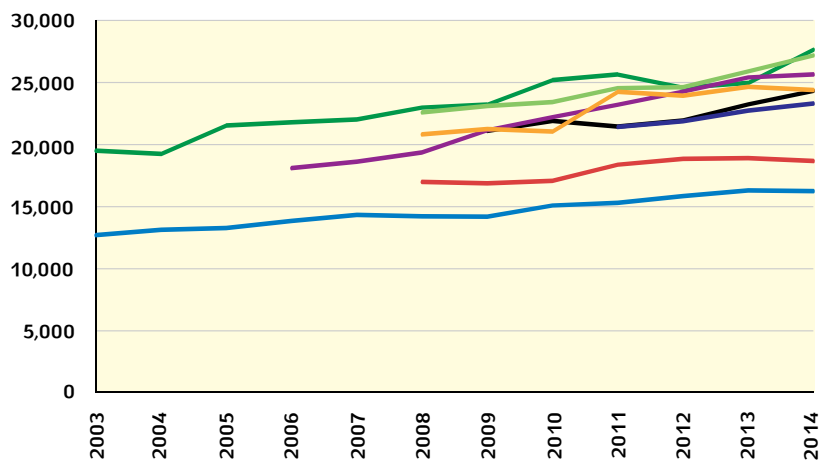


צה"ל — משרד הביטחון — שירותי הביטחון
 משטרה — משרד הממשלה — שב"ס
 יחידות הסמך של משרד הביטחון

עובדי מחקר

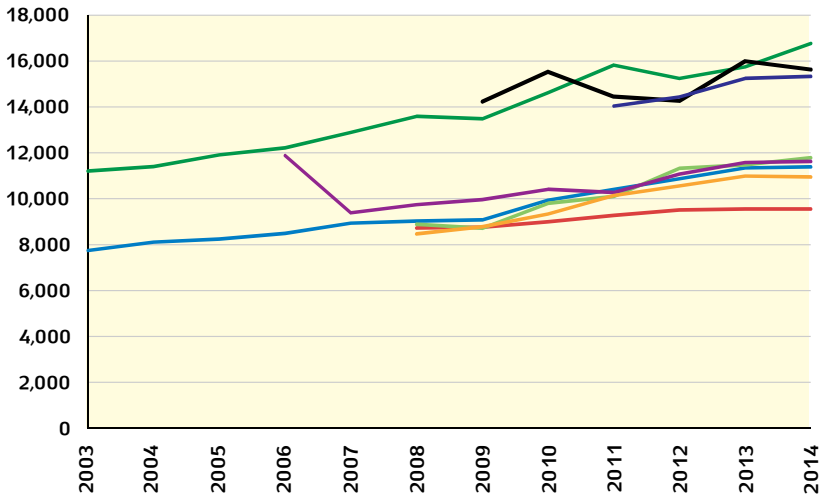


מהנדסים

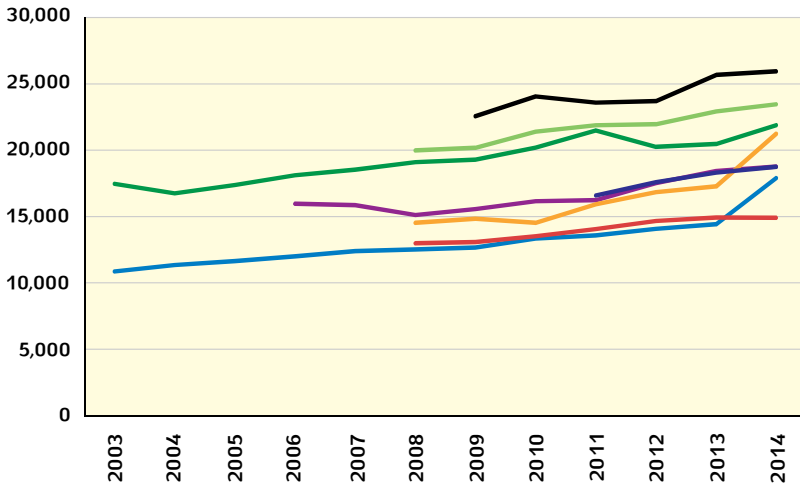


צה"ל אזרחים עובדי צה"ל שירותי הביטחון
 משטרה משרדי הממשלה משרד הביטחון
 שב"ס יחידות הסמך של משרד הביטחון

דרג מינהלי

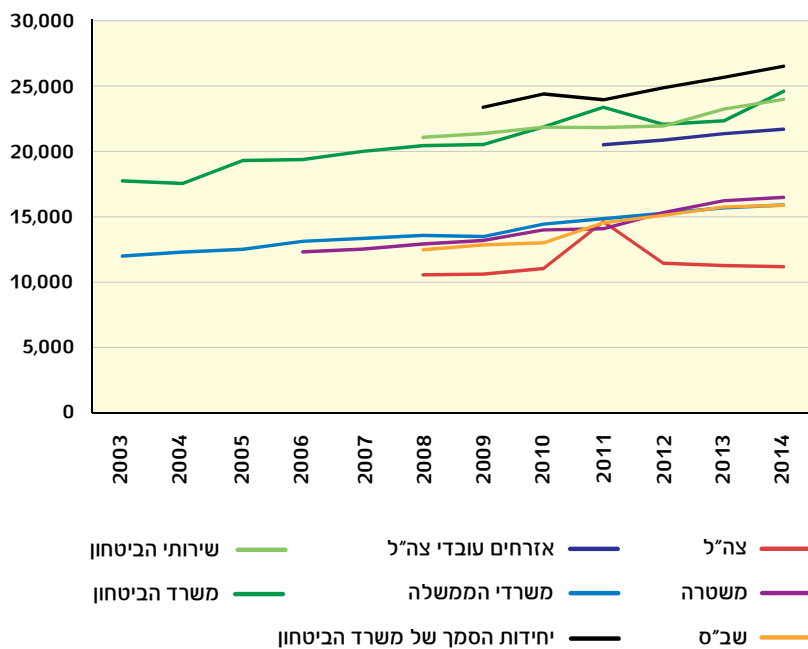


מח"ר



צה"ל
אזרחים עובדי צה"ל
משרד הביטחון
משרד הממשלה
יחידות הסמך של משרד הביטחון
שכ"ס
משרד הביטחון

טכנאים



מקור: משרד האוצר, דוחות על הוצאות השכר בשירות המדינה; עיבוד: מכון נן ליר.

פרק שלישי

ההוצאה הציבורית וסדרי העדיפויות בהקצאת משאבים לביטחון, לחינוך, לבריאות ולרווחה ניתוח על פני זמן ובמבט בין-לאומי

לאה אחדות | גל בן חורין | אבישי גרין | מישל סטרבצ'נסקי

פרק זה עוסק בהתפתחות ההוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה¹ בישראל בשני העשורים האחרונים. בחלקו הראשון של הפרק מתוארות המגמות בשנים 1995–2015 בגודל ההוצאה הציבורית ובסדרי העדיפויות של הממשלה בהקצאת המשאבים בין תחומי ההתערבות ביטחון, חינוך, בריאות ורווחה. כל אלה מוצגים גם בפרספקטיבה בין-לאומית, בהשוואה למדינות OECD. חלקו השני של הפרק בוחן אף הוא את ההוצאה הציבורית בישראל על ביטחון, בריאות, חינוך ורווחה בשנים 1995–2014, אך מתמקד בניתוח ההשפעה של גורמים כלכליים, דמוגרפיים ופוליטיים-מוסדיים על גודל ההוצאה הציבורית בתחומים אלה באמצעות מודלים אקונומטריים לזיהוי קשרים ארוכי טווח בין משתנים. השאלות העיקריות שאנו שואלים הן: האם ישראל הגיבה בדומה למדינות המפותחות והגדילה את ההוצאה הציבורית החברתית כדרך לצמצם את האי-שוויון ההולך ומתעצם לאורך זמן? האם ההתפתחות של ההוצאה הממשלתית בפועל מתיישבת עם השינויים הצפויים בעקבות שינויים במשתנים המסבירים ("צרכים") או שמא הממשלה לא נתנה ביטוי הולם לצרכים ופגעה באיכות השירותים?

חלק ראשון: ההוצאה הציבורית בשנים 1995–2015

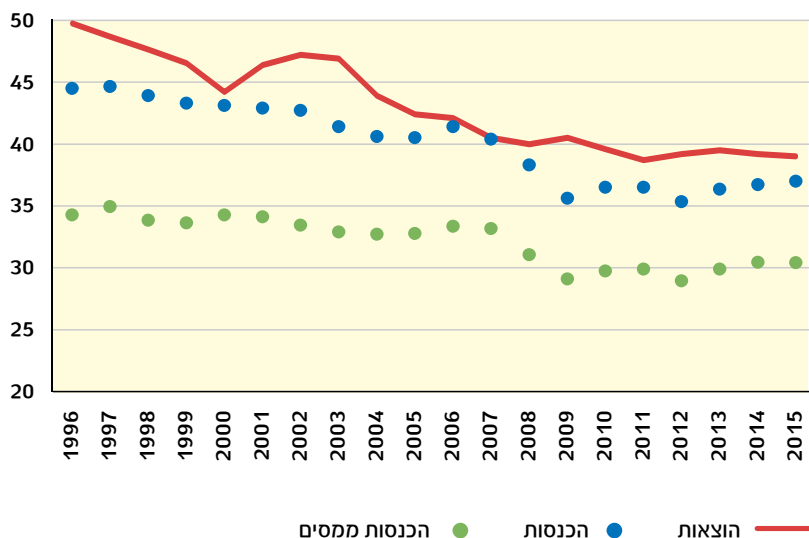
התפתחות ההוצאה הציבורית בישראל בהשוואה למדינות OECD

שנת 2015 סוגרת שלושה עשורים לתחילתה של המדיניות לצמצום מעורבותה התקציבית של הממשלה במשק ובחברה. המעבר ההדרגתי מ"ממשלה גדולה" ל"ממשלה קטנה" החל באמצע שנות השמונים עם יישומה של תוכנית הייצוב,

1 הממשלה הרחבה כוללת את הממשלה המרכזית, המוסדות הלאומיים (כגון הסוכנות), הביטוח הלאומי, הרשויות המקומיות והמלכ"דים הציבוריים (כגון אוניברסיטאות ובתי חולים).

ונמשך כמעט ברציפות מאז. ממשלות ישראל הקטינו את ההוצאה הציבורית כחלק מהתוצר, ובכך הפחיתו את נטל המסים. מדיניות זו זכתה להסכמה רחבה יחסית בשלביה הראשונים, אך לאחר מכן עוררה ויכוח ציבורי שהתחדד אף יותר מאז 2002. תרשים 1 מציג את משקלה של ההוצאה הציבורית (של הממשלה הרחבה) בתוצר, את משקל הכנסות הממשלה הרחבה בתוצר ואת נטל המס לשנים 1996–2015. בשני העשורים האחרונים הצטמצמה ההוצאה הציבורית ביותר מ-10 נקודות תוצר, והגיעה ל-39% – הרמה הנמוכה ביותר מאז קום המדינה. המסים, שהם מקור המימון העיקרי לפעילות הממשלה ולשירותים שהיא מספקת לאזרחיה, ירדו מכ-34.3 אחוזי תוצר ל-30.4 אחוזי תוצר, וסך ההכנסות של הממשלה הרחבה נפלו מ-44.5 אחוזי תוצר ל-37 אחוזים ממנו.

תרשים 1: הוצאות, הכנסות ממסים וסך ההכנסות של הממשלה הרחבה, 1996–2015 (באחוזי תוצר)

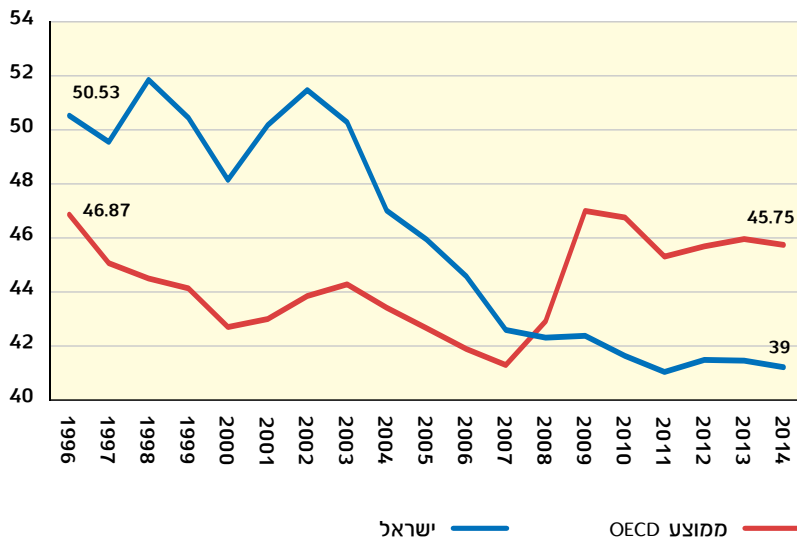


מקור: בנק ישראל, דוח 2015; עיבוד: מכון ון ליר.

תרשים 2 מציג את התפתחות ההוצאה הציבורית בישראל בהשוואה לממוצע של מדינות OECD. גם בקרב מדינות OECD נרשמה עד פרוץ המשבר הכלכלי ב-2007 מגמה ברורה של צמצום הוצאות הממשלה הרחבה, אם כי בקצב הרבה

יותר מתון מבישראל: מ-1996 עד 2007 ירדה ההוצאה הממוצעת במדינות OECD ב-5 אחוזי תוצר, ואילו בישראל היא ירדה ב-7.5 אחוזי תוצר. לאחר פרוץ המשבר חלה תפנית במדינות OECD, והמשלוח הגדילו את ההוצאה מרמה של 41.3 לרמה של 45.8 אחוזי תוצר. בישראל, לעומת זאת, נמשכה מגמת הירידה, אם כי בקצב מתון יותר, עד לרמה של 39 אחוזי תוצר. ב-1996 הוציאה ישראל כ-4 אחוזי תוצר יותר מממוצע OECD, שיעור שהציב אותה במקום ה-11 מבין מדינות OECD, ואילו בשנת 2014 הידרדרה למקום ה-23, עם הוצאה נמוכה מהממוצע של מדינות OECD בכמעט 6 אחוזי תוצר. אמנם פגיעתו של המשבר הכלכלי בישראל הייתה קלה יחסית וקצרת טווח, אך גם הממשלה בישראל ניצבת בפני אתגרים כלכליים וחברתיים כמו פרוץ עבודה נמוך ופערים כלכליים בין קבוצות החברה, וההתמודדות עמם מחייבת את הגדלת ההוצאה הציבורית.

תרשים 2: הוצאות הממשלה הרחבה, ישראל מול ממוצע OECD, 1996–2014 (באחוזי תוצר)



מקור: OECD, General Government Spending; עיבוד: מכון ון ליר.

סדרי העדיפויות

כדי לבחון אם התהליך של הקטנת ההוצאה של הממשלה הרחבה היה מלווה בשינויים כלשהם בסדרי העדיפויות של הממשלה השוינו את הרכב ההוצאה בין ישראל למוצע OECD לפי תחומי התערבות עיקריים בשמונה השנים שקדמו למשבר הכלכלי ובשמונה השנים שלאחריו. תוצאות ההשוואה מוצגות בלוח 1 ובתשימים 3 ו-4.

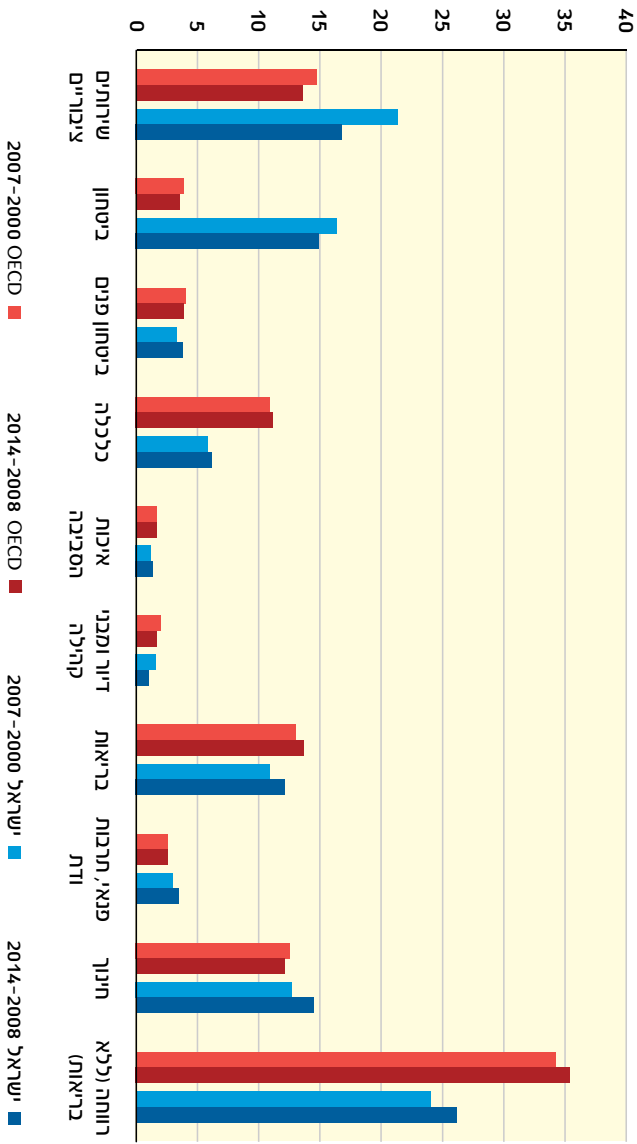
בשתי התקופות בולט בישראל המשקל היחסי של ההוצאה לביטחון בסך כל ההוצאה של הממשלה הרחבה. מרכיב הביטחון בהוצאה של ישראל גדול פי 4-5 ממרכיב הביטחון במוצע במדינות OECD. מנגד, המשקל היחסי של ההוצאה על בריאות ושל ההוצאה על רווחה גדולים במידה ניכרת ב-OECD מאשר בישראל. לחינוך ישראל מקצה חלק גדול במקצת מאשר ממוצע OECD. התוצאות מלמדות גם על שינויים בסדרי העדיפויות בין שתי התקופות, בייחוד בישראל. השינויים בהרכב ההוצאה ב-OECD היו קטנים יחסית בהשוואה לישראל. בין השנים 2000-2007 לשנים 2008-2014 גדל בישראל המשקל היחסי של כל התחומים, חוץ משירותים ציבוריים, שבחלקם היחסי בסך ההוצאה נרשמה ירידה חדה בשיעור של כ-4.5 נקודות האחוז; ומביטחון ודיוור. ההוצאה גדלה בייחוד בתחומים החברתיים: בריאות, חינוך ורווחה. שלושת התחומים האלה יחד קיבלו תוספת הוצאה השקולה ל-5.2 נקודות האחוז. תחומי ההוצאה שהתרחבו במדינות OECD הם בריאות, רווחה וכלכלה (התערבות הממשלה בתחומי המסחר, החקלאות, האנרגיה, חציבה, תחבורה, תקשורת, מו"פ ותעשייה), שקיבלו בסך הכול תוספת הוצאה השקולה לכ-2.2 נקודות האחוז על חשבון שאר התחומים.

לוח 1: התפלגות הוצאות הממשלה הרחבה, 2007-2000, 2014-2008, והשינוי בין התקופות

התפלגות הוצאות הממשלה הרחבה, 2007-2000		
ישראל	ממוצע OECD	
21.30%	14.70%	שירותים ציבוריים
16.34%	3.89%	ביטחון
3.25%	4.06%	ביטחון פנים
5.80%	10.91%	כלכלה
1.19%	1.69%	איכות הסביבה
1.62%	2.00%	דיור ומבני קהילה
10.84%	13.01%	בריאות
2.93%	2.55%	פנאי, תרבות ודת
12.72%	12.56%	חינוך
23.98%	34.21%	רווחה (ללא בריאות)
התפלגות הוצאות הממשלה הרחבה, 2014-2008		
ישראל	ממוצע OECD	
16.78%	13.60%	שירותים ציבוריים
14.92%	3.52%	ביטחון
3.79%	3.86%	ביטחון פנים
6.17%	11.15%	כלכלה
1.35%	1.67%	איכות הסביבה
1.04%	1.69%	דיור ומבני קהילה
12.14%	13.67%	בריאות
3.44%	2.55%	פנאי, תרבות ודת
14.47%	12.09%	חינוך
26.15%	35.43%	רווחה (ללא בריאות)
שינוי בין התקופות		
ישראל	ממוצע OECD	
-4.52%	-1.10%	שירותים ציבוריים
-1.41%	-0.37%	ביטחון
0.54%	-0.20%	ביטחון פנים
0.37%	0.24%	כלכלה
0.15%	-0.02%	איכות הסביבה
-0.58%	-0.31%	דיור ומבני קהילה
1.31%	0.67%	בריאות
0.52%	0.00%	פנאי, תרבות ודת
1.75%	-0.48%	חינוך
2.17%	1.22%	רווחה (ללא בריאות)

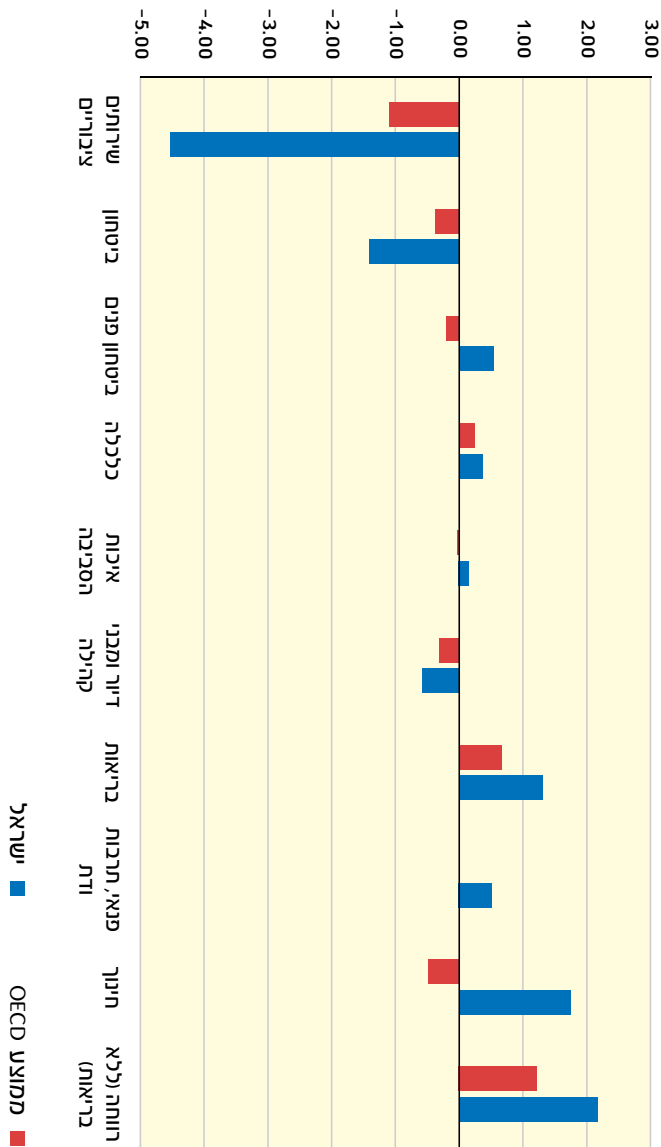
מקור: OECD, National Accounts at a Glance; עיבוד: מכון ון ליר.

תרשים 3: התפלגות הוצאות הממשלה הרחבה לחומרים, ישראל וממוצע OECD, 2000-2007, 2008-2014 (אחוז מסך כל ההוצאה)



מקור: OECD; עיבוד: מנחם נון ליר.

תריסים 4: השינוי במשקל היחסי של תחומי ההתערכות בסך ההוצאה הציבורית בין 2000–2007 ובין 2008–2014, ישראל וממוצע OECD



מקור: OECD; עיבוד: מנחם זך ליר.

חשוב לציין שהשוואת ההוצאה חשובה בפני עצמה אם מביאים בחשבון שאפשר לטפל ברכיבים מסוימים על ידי הגדלת ההוצאה. כדי להקטין את הצפיפות בכיתות, למשל, נדרשים יותר מורים – דבר שמעלה את ההוצאה על חינוך. עם זאת, יש אפשרות גם ליעל את ההוצאה – נתון שקשה יותר למדוד. שוב בתחום החינוך, ניהול יעיל של המשאבים או שימוש בשיטות למידה מתקדמות עשויים להניב למידה טובה יותר. בתחום החינוך התפוקות הנמדדות בישראל (למשל על פי מבחני פיזה או לאחרונה לפי סקרי PIAAC המתייחסים למיומנויות של מבוגרים) הן נמוכות יחסית ל-OECD. לעומת זאת, בתחום הבריאות ישראל ממקמת במקום גבוה על פי המדדים המקובלים למדידת איכות חיים, כגון מדרי OECD במסגרת Better Life Index.²

התפתחות ההוצאה לפי תחומי התערבות

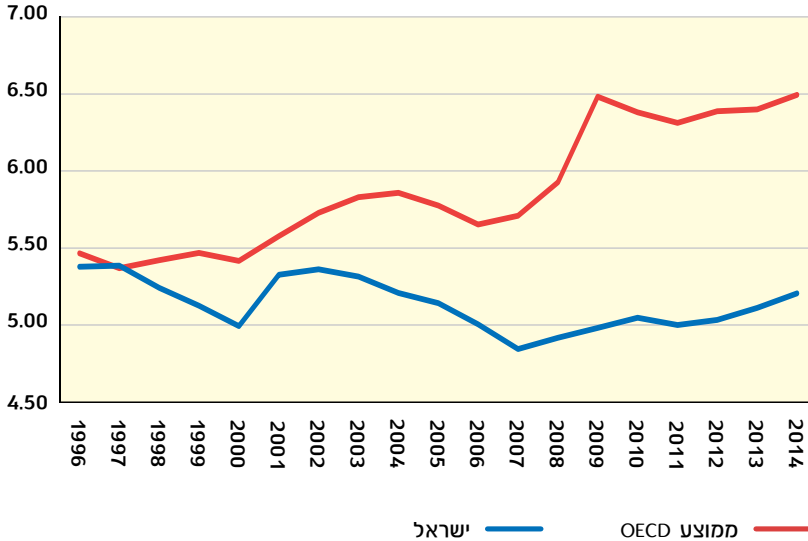
בסעיף זה נתאר ביתר פירוט את התפתחות ההוצאה של הממשלה הרחבה בכמה תחומי התערבות על פני זמן ובהשוואה לממוצע OECD.

תחום הבריאות

כמו שאפשר לראות בתרשים 5, ב-1996 הייתה ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל במונחי אחוזים מהתוצר קרובה מאוד להוצאה הממוצעת ב-OECD, וב-1997 היא אף עקפה אותה במעט (5.39% לעומת 5.38%). מאז התהפכו המגמות. ההוצאה על בריאות כאחוז מהתוצר קטנה בהדרגה בשנים 1996–2007, ולאחר מכן עלתה אך במעט והגיעה לרמה של 5.2 אחוזי תוצר (בהשוואה לרמת השפל של 4.85 ב-2007). ההוצאה ב-2014 הייתה אף נמוכה מזו שב-1996. ההוצאה הממוצעת על בריאות במדינות OECD, לעומת זאת, עלתה כמעט ברציפות בשני העשורים האחרונים והגיעה לרמה של 6.5 אחוזי תוצר. ב-2014 עמד הפער בין ישראל לממוצע OECD על 1.3 אחוזי תוצר.

2 ראו גם את המדדים שפרסמה התוכנית לכלכלה וחברה בכנס השנתי לשנת 2014. אחדות, סטרבצ'נסקי, ספיבק 2016

תרשים 5: התפתחות ההוצאה הממשלתית על בריאות כאחוז מהתוצר, ישראל מול ממוצע OECD



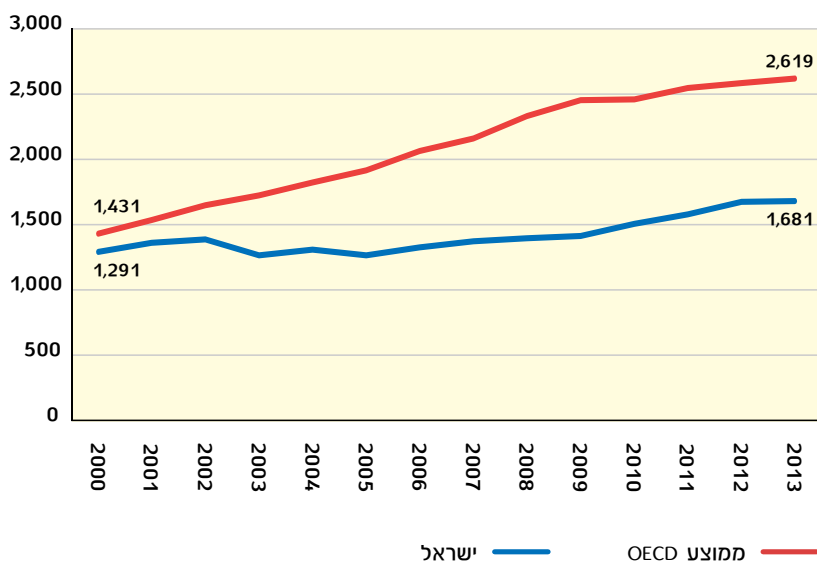
מקור: OECD, General Government Spending; עיבוד: מכון ון ליר.

כידוע, ההוצאה על בריאות גבוהה יותר בקבוצות הגיל הצעירות ובקבוצות הגיל המבוגרות, והבדלים בין מדינות בגודל ההוצאה לבריאות עשויים לנבוע גם מהבדלים במבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה שלהן. כדי להביא בחשבון את ההבדלים הדמוגרפיים בין ישראל ובין מדינות OECD (גודל האוכלוסייה ומבנה הגילים) חישבנו את ההוצאה לבריאות לנפש מתוקנת למבנה הגילים של האוכלוסייה. החישוב נעשה לכל אחת מהשנים הנחקרות ולפי השיטה שנקטו אחדות ואחרים (2016).

התוצאות, שאותן אפשר לראות בתרשים 6, מראות כי גם לאחר התיקון למבנה הדמוגרפי (כלומר לאחר שהבאנו בחשבון שהאוכלוסייה במדינות OECD מבוגרת יותר מבישראל) ההוצאה לבריאות לנפש (במחירים קבועים) בישראל נמוכה מההוצאה לנפש בממוצע במדינות OECD. אמנם חלה עלייה בהוצאה המוחלטת לנפש בישראל (לעומת הירידה בהוצאה כאחוז מהתוצר), אך העלייה הייתה מובהקת הרבה יותר במדינות OECD. בעוד שההוצאה לנפש בישראל צמחה ב-30% בתקופה זו, ההוצאה הממוצעת לנפש במדינות OECD כמעט הוכפלה (גידול של יותר מ-80%). בשנת 2000 הייתה ההוצאה לנפש בישראל

קטנה ב-1,400 דולר בלבד מזו של ממוצע מדינות OECD, אך מאז גדל הפער לכ-10,000 דולר (במחירי 2013).

תרשים 6: הוצאה ציבורית לבריאות לנפש מתוקנת למבנה דמוגרפי, 2000-2013 (בדולרים, מחירי 2013)

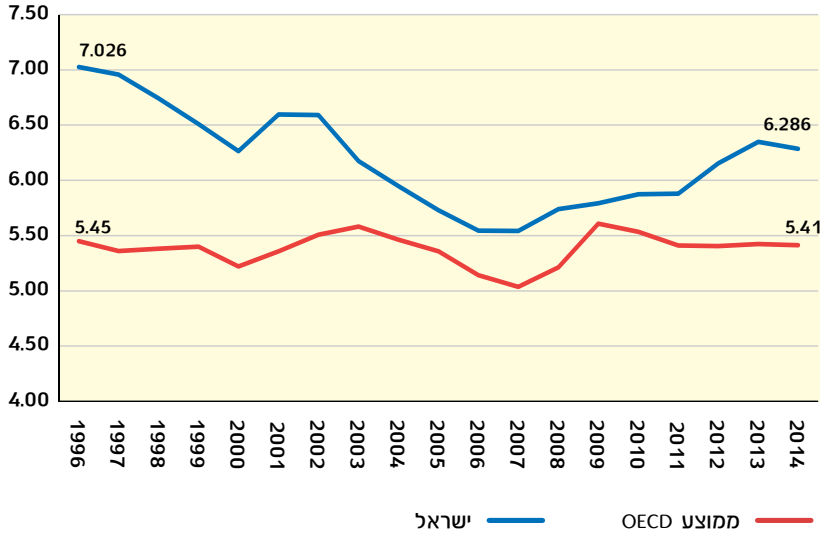


מקור: OECD, Stat; Health Spending ; עיבוד: מכון ון ליר.

תחום החינוך

שלא כתחום הבריאות, בתחום החינוך ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר בישראל גבוהה בעקביות מממוצע מדינות OECD, כמוצג בתרשים 7. ואולם הפער לטובתה של ישראל הצטמצם בשני העשורים האחרונים: ב-1996 הייתה ההוצאה של ישראל גדולה ב-1.6 אחוזי תוצר מההוצאה הממוצעת במדינות OECD, ואילו ב-2014 עמד הפער על פחות מאחוז אחד של התוצר. בעוד שההוצאה הממוצעת למדינות OECD נותרה פחות או יותר קבועה בשני העשורים האחרונים (בין 5 ל-5.5 אחוזי תוצר), בישראל נרשמה עד 2007 מגמת ירידה הדרגתית בהוצאה על חינוך (מ-7 ל-5.5 אחוזי תוצר), אך ב-2008 חלה תפנית במדיניות הממשלה, והיא הגדילה את התקציבים לתחום החינוך. ב-2014 עמדה ההוצאה על חינוך על 6.3 אחוזי תוצר.

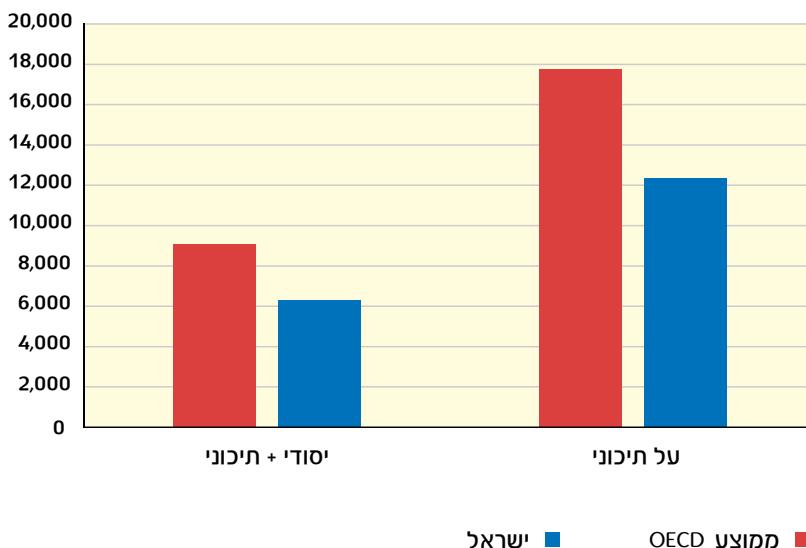
תרשים 7: הוצאה ממשלתית על חינוך כאחוז מהתוצר, ישראל וממוצע OECD, 1996–2014



מקור: OECD, General Government Spending; עיבוד: מכון ון ליר.

ההשוואה של סך ההוצאה לחינוך במונחים של אחוזי תוצר בין ישראל לממוצע מדינות OECD אינה מביאה בחשבון הבדלים בשיעור התלמידים באוכלוסייה. לפיכך יש להשוות את ההוצאה לתלמיד (במחירים קבועים). עקב מגבלה של זמינות נתונים חישבנו את ההוצאה לתלמיד לשנת 2012 בלבד (ראו תרשים 8), לשני דרגי חינוך: חינוך יסודי או תיכוני וחינוך על-תיכוני. ההשוואה מלמדת כי כאשר מביאים בחשבון את גיל האוכלוסייה, הצעיר בישראל יותר מבמדינות OECD, ישראל מצויה בפיגור ניכר מממוצע מדינות OECD בשני דרגי החינוך.

תרשים 8: ההוצאה הציבורית לחינוך לתלמיד, (בדולרים, מחירי 2012)

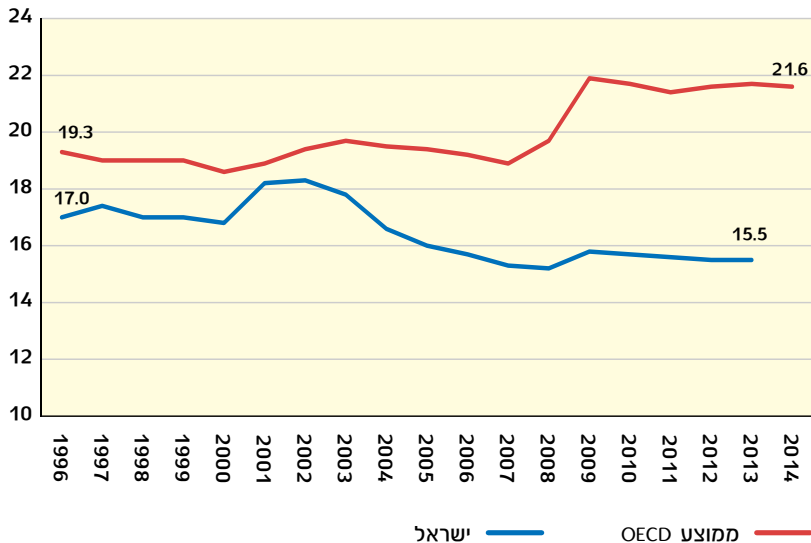


מקור: OECD, Education Spending ; עיבוד: מכון ון ליר.

תחום הרווחה

כאמור לעיל בסעיף הדין בסדרי העדיפויות, תחום הרווחה הוא התחום העיקרי בהוצאה הציבורית הן בישראל והן במדינות OECD. כמו שעולה מתרשים 9, בשני העשורים האחרונים הוציאה ישראל על רווחה (באחוזי תוצר) פחות מממוצע מדינות OECD, ופער זה רק הלך והתרחב בשל מגמות הפוכות. ב-1996 הוציאה ישראל 17 אחוזי תוצר על תחומי הרווחה למיניהם, כ-2 אחוזי תוצר פחות מממוצע מדינות OECD, אך בשני העשורים הבאים פחתה ההוצאה של ישראל ב-1.5 אחוזי תוצר, ואילו ההוצאה הממוצעת למדינות OECD גדלה ביותר מ-2 אחוזי תוצר. ב-2013 הוציאה ישראל על רווחה 15.5 אחוזי תוצר, לעומת 21.6 אחוזי תוצר שהוציאו בממוצע מדינות OECD.

תרשים 9: הוצאות רווחה כאחוז מהתוצר, ישראל וממוצע OECD, 1996–2014



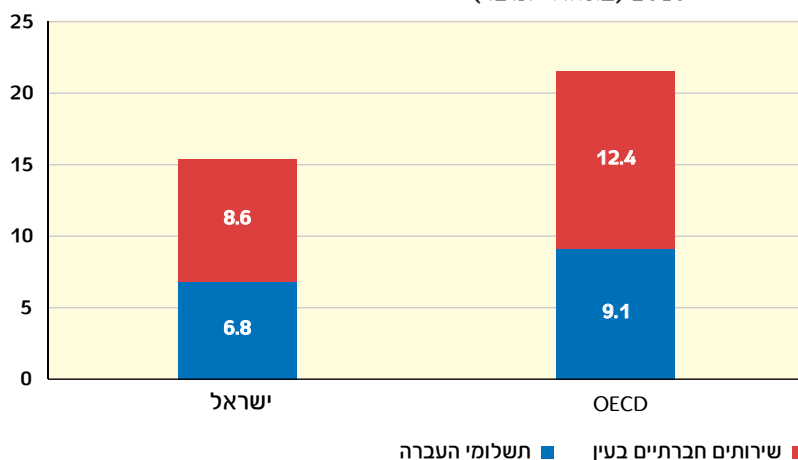
מקור: OECD, Social Expenditure; עיבוד: מכון ון ליר.

בשל מרכזיותו של תחום הרווחה בהוצאה הציבורית בחנו גם את הרכב ההוצאה לפי קבוצות הוצאה. בספרות מקובל להבחין בין שירותים חברתיים בעין ובין תשלומי העברה בכסף. תרשים 10, המציג נתונים ל-2013, מראה כי החלוקה בישראל ובמדינות OECD דומה: כאן וכאן כ-55%-60% מהוצאות הרווחה מופנים לשירותים חברתיים בעין ו-40%-45% לתשלומי העברה בכסף. חלוקה מפורטת יותר של הוצאות הרווחה לתת-תחומים מוצגת בתרשים 11.³ תרשים זה חושף כי את הפיגור של ישראל אחר מדינות OECD בהוצאות הרווחה אין לתלות בתת-תחום כלשהו, אלא הוא נובע כמעט מכל התת-תחומים, ובעיקר מהעיקריים שבהם: בריאות וההוצאה על קשישים. יתרה מכך, בחינה של התפתחות תחומים אלו לאורך זמן, שאותה אפשר לראות בתרשימים שבנספח לפרק, מלמדת כי התמונה המוצגת בתרשים 11 של שנת 2013 איננה יוצאת דופן. בשני העשורים האחרונים

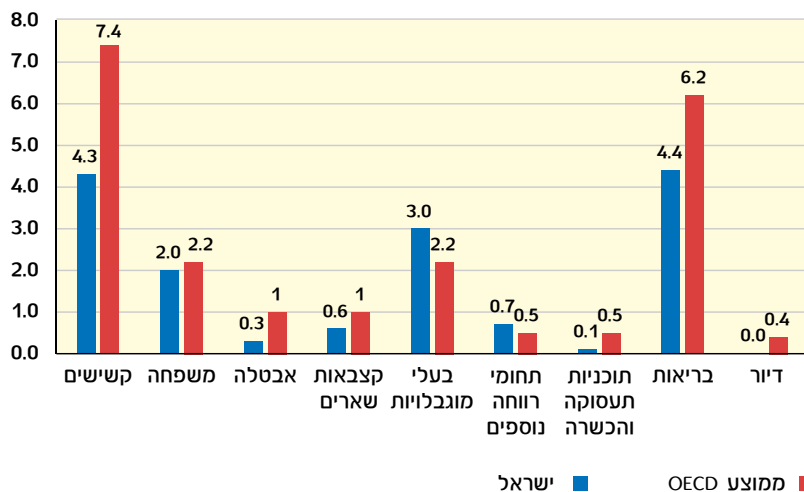
3 נוסף על הגדרת ההוצאה החברתית (social spending) כתחום בהוצאה הציבורית (הכולל חינוך, בריאות, ורווחה ודיוור), ארגון OECD מגדיר גם תחום הוצאה שנקרא הגנה חברתית (social protection), שאינו חופף לחלוטין להגדרה הראשונה. תחום זה מסווג לקבוצות המופיעות בתרשים 11, והוא כולל בריאות אך לא חינוך.

הוצאות הרווחה של ישראל ברוב התחומים נמוכות באופן עקבי מאלה של מדינות OECD ובחלק מהתחומים הפער אף גדל.

תרשים 10: התפלגות הוצאות רווחה לפי סוג, ישראל וממוצע OECD, 2013 (באחוזי תוצר)



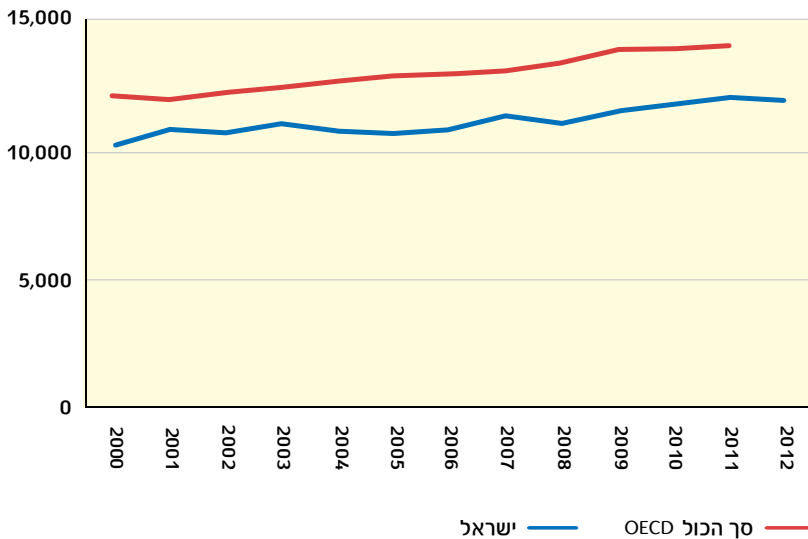
תרשים 11: התפלגות ההוצאה הציבורית על רווחה, ישראל וממוצע OECD, 2013 (באחוזי תוצר)



מקור (לתרשימים 10, 11): OECD, Expenditure for Social Purposes; עיבוד: מכון ון ליר.

שירותי הרווחה מוענקים לכלל האוכלוסייה, ואפשר להשוות את ההוצאה לרווחה לנפש בין ישראל לממוצע מדינות OECD. אפשר גם להתחשב במבנה הדמוגרפי ולחשב את ההוצאה לנפש הרלוונטית לתת־חומים מסוימים, למשל ההוצאה בתחום הזקנה לקשיש או ההוצאה על קצבאות אבטלה למובטל. לשם המחשה הצגנו את תחום הזקנה. תרשים 12 מראה שההוצאה של ישראל לקשיש נמוכה מן הממוצע במדינות OECD. נדגיש כי גודל ההוצאה משקף בעיקר כמה כל מדינה בוחרת להעמיק את מעורבותה בתחום. בתחום הזקנה בחרה ישראל להתערב תקציבית הרבה פחות מאשר רוב מדינות OECD, שכן היא בחרה להפריט את מערכת הפנסיה התעסוקתית.

תרשים 12: ההוצאה הציבורית בתחום הזקנה עבור קשיש, ישראל וממוצע OECD (מחירים קבועים 2005 PPP)



מקור: נתוני OECD.

לסיכום החלק הראשון, התמונה שהתקבלה בהשוואה למדינות OECD היא כי בעוד שמדינות אלו התמודדו עם הזדקנות האוכלוסייה והגדלת האי־שוויון על ידי העלאת ההוצאה על בריאות והרחבה ניכרת של ההוצאה החברתית, ישראל לא שינתה את סדרי העדיפויות, ואף הורידה את ההוצאה החברתית באמצעות הקיצוץ החד בקצבאות הילדים. ממצאים אלו מעלים תהייה אם ישראל התעלמה מהצרכים העולים מהמשתנים הדמוגרפיים והכלכליים – סוגיה שתנוחת בחלק השני.

חלק שני: התפתחות הוצאות הממשלה הרחבה בישראל לפי תחומי התערבות: 1995–2014

סקירת ספרות

העשורים שאחרי מלחמת העולם השנייה התאפיינו בעלייה ניכרת בהוצאות הממשלה ברחבי העולם המערבי, הן על ביטחון והן על תחומים אורחיים. העלייה בהוצאות עוררה עניין רב בקרב כלכלנים ומעצבי מדיניות, ומחקרים רבים ניסו לאפיין את הגורמים להיווצרותה ואת השלכותיה. רוב המחקרים בנושא בחנו את ההוצאה הממשלתית כולה, או סעיף מסוים בהוצאה הממשלתית, כגון ההוצאה על חינוך או בריאות, על ידי השוואה של ההוצאה בין מדינות, תחילה על ידי מחקרים בשיטת cross-section, שבודקים את השונות בהוצאה בין מדינות בנקודת זמן אחת, ולאחר מכן על ידי מחקרים בשיטת נתוני פנל, שבוחנים את השונות בהוצאה בין מדינות ולאורך זמן. מטבע הדברים, מחקרים שהשוו את ההוצאה בין מדינות נתנו משקל רב להבדלים כלכליים ודמוגרפיים בין מדינות, אך גם להבדלים מוסדיים, כגון שיטת משטר ואיכות המוסדות. מחקרים אחרים השתמשו בשיטת סדרה עתית כדי לבחון את ההוצאות במדינה אחת (בדרך כלל ארצות הברית) על פני זמן.

המחקר הנוכחי ממשיך את המחקרים מהסוג האחרון ובוחן את ההוצאות הממשלתיות בישראל על ביטחון, בריאות, חינוך ורווחה בשנים 1995–2014. מאחר שהמחקר בוחן את ההוצאות בישראל בלבד, בלי השוואה למדינות אחרות, הוא יתמקד במשתנים מסבירים כלכליים, דמוגרפיים ופוליטיים, ופחות במשתנים מסבירים מוסדיים, אם כי אלה עשויים להיות בעלי השפעה ניכרת. להלן נציג את עיקרי המחקר הכלכלי העוסק בהוצאות הציבוריות בתחומים חינוך, ביטחון, רווחה ובריאות.

חינוך

ג'יימס פוטרבה (Poterba 1997) השתמש בנתוני פנל על מדינות ארצות הברית בשנים 1960–1990, ומצא עדויות לתחרות בין-דורית על משאבים בתחום החינוך: עלייה בשיעור האוכלוסייה המבוגרת גורמת לירידה מובהקת בהוצאות על חינוך לילד, ובייחוד כאשר האוכלוסייה המבוגרת והאוכלוסייה הצעירה הן מקבוצות גזע שונות. ממצא זה מתיישב עם מחקרו של ג'יימס בטון (Button 1992) שמצא ראיות לקונפליקט בין-דורי בהוצאות הציבוריות בפלורידה, המתאפיינת באוכלוסייה מבוגרת. ואולם במחקר על מדינות ארצות הברית בשנים 1950–1990 (Fernandez and Rogerson 2001) נמצא שההשפעה הכוללת של שינוי בשיעור הקשישים

באוכלוסייה היא זניחה. ממצא נוסף המופיע פעמים רבות בספרות הוא ששיעור התלמידים באוכלוסייה אינו משפיע לחיוב על גודל ההוצאה הכוללת לחינוך, ולפיכך עלייה בשיעור התלמידים בעצם גוררת ירידה בהוצאה הציבורית לחינוך לתלמיד.⁴ משתנים נוספים שהופיעו בספרות בנושא הם שיעור העיור, שנמדד בין מדינות ארצות הברית ונמצא במתאם שלילי עם ההוצאה לתלמיד, מפני שאספקת חינוך במחוזות דלילים באוכלוסייה יקרה יותר מאשר בערים (Poterba 1997), ושיעור המפלגות הימניות בממשלה, שנמצא במתאם שלילי עם ההוצאה על חינוך (Busemeyer 2007).

בישראל ניתן חו יוסף ועירא ומישל סטרבצ'נסקי (2002) את השינויים בהוצאה הלאומית לחינוך כאחוז מהתוצר בשנים 1962-1998 ומצאו ששיעור האוכלוסייה בגיל 5-14 נמצא במתאם חיובי עם ההוצאה על חינוך (בפרט ההוצאה הציבורית), שמשקל העולים משפיע לחיוב על ההוצאה על חינוך בעקבות הצורך לבנות בתי ספר חדשים, וכן שמשקל התלמידים הערבים משפיע לשלילה על ההוצאה על חינוך. עוד מצאו השניים שחלוקת ההכנסות אינה משפיעה על ההוצאה הציבורית על חינוך, אך כן על ההוצאה הפרטית (עליה בפערי הכנסה מקטינה את ההוצאה הפרטית), וכן שהגירעון בתקציב הממשלה וההרכב הפוליטי של הממשלה והכנסת אינם משפיעים על ההוצאה על חינוך.⁵

ביטחון

הספרות בנושא ההוצאות על ביטחון נחלקת לשני ענפים עיקריים: הראשון חוקר את ההשלכות הכלכליות של ההוצאה לביטחון, והשני מנסה לאפיין את הגורמים הקובעים את ההוצאה לביטחון. ענף המחקר הראשון בוחן אם הדילמה המוכרת "תותחים או חמאה" מתקיימת בנקודת זמן מסוימת על ידי בדיקת ההשפעה של ההוצאות על ביטחון על ההוצאות האזרחיות של הממשלה. הוא גם בוחן אם הדילמה מתקיימת על פני זמן באמצעות בדיקת ההשפעה של ההוצאות על ביטחון על הצמיחה ארוכת הטווח, בעיקר במדינות מתפתחות (Whitten and Williams 2011). מחקרים מסוג זה לימדו פעמים רבות כי התפיסה שיש תמורה בין "תותחים" ל"חמאה" אינה נכונה בטווח הזמן הקצר (Russett 1982; Su et al. 1993),

Case et al. 1993; Poterba 1997; Fernandez and Rogerson 2001. 4

יוצאות מכלל זה ממשלת רבין השנייה וממשלת לוי אשכול הראשונה, שהתאפיינו בהוצאה גבוהה על חינוך. 5

דילמה זו מתארת את התחלופה בין גורמי הייצור המוקדשים לביטחון (הון ועבודה) ובין גורמי הייצור הזמינים למטרות אזרחיות, הבאים אלה על חשבון אלה. 6

ואף לא בטווח הזמן הארוך (למשל, Mintz and Stevenson 1995). מחקרים רבים אף מצאו כי לפחות במדינות מתפתחות הוצאות על ביטחון נמצאות במתאם חיובי עם צמיחה (Benoit 1978). ואולם על המחקרים שעסקו בקשר בין הוצאות על ביטחון לצמיחה נמתחה ביקורת רבה, בפרט על בעיות בזיהוי ובהנחות, שמובילות לתוצאות בלתי אמינות. ויין ג'ורדינג (Joerding 1986) הראה, לדוגמה, שבדיקות סיבתיות של גריינג'ר (Granger) מראות שהוצאות על ביטחון אינן משתנה אקסוגני, ולכן האומדנים של השפעתן על צמיחה מוטות.⁷ עם זאת, מחקרים כן מצאו שלהוצאות על ביטחון השפעה מובהקת על התעסוקה, הן על ידי הגדלת מספר המועסקים בשירותי הביטחון (Hooker and Knetter 2001) והן על ידי הגדלת הצריכה של המגזר הביטחוני (Sasaki 1963).

פרק זה הולך בדרכו של הענף השני בספרות על הוצאות על ביטחון ומבקש לבחון את הגורמים הקובעים את ההוצאה לביטחון.⁸ מחקרים מסוג זה מציעים בדרך כלל אחד משני מודלים עיקריים להוצאות על ביטחון: מודל "מרוץ החימוש" המתמקד בשיקולים האסטרטגיים בקביעת ההוצאות הביטחוניות, ומודלים הכוללים גם משתנים כלכליים וחברתיים (Dunne and Perlo-Freeman 2003a). סטיבן מאייסקי ודייוויד ג'ונס (Majeski and Jones 1981) הראו שמודל מרוץ חימוש בילטרלי אינו מצליח להסביר היטב את הוצאות הביטחון, מה שהוביל לפיתוח של רוברט רוש (Rosh 1988) את מודל "רשת ביטחון" (security web). תפיסה זו מציעה להתייחס גם למדינות שכנות, לבריתות וכדומה. בהקשר זה עמדו פול קולייר ואנקה הופלר (Collier and Hoeffler 2002; 2006) על כך שהוצאות על ביטחון לא רק מגיבות למצב הביטחוני, אלא גם יוצרות אותו, שכן הן מאותתות למדינות אחרות בנוגע לכוונות המדינה בתחום הצבאי. תובנה זו חשובה בייחוד במצבים של מרוץ חימוש אזורי, שכן היא מלמדת שהגדלת ההוצאה על ביטחון עשויה להשפיע באופן שלילי על המצב הביטחוני באזור.

מחקרים שבחנו מגוון רחב יותר של משתנים מסבירים הקובעים את ההוצאה לביטחון מצאו שאיומים ביטחוניים חיצוניים משפיעים השפעה מובהקת וחיובית (למשל Collier and Hoeffler 2006) ושגודל האוכלוסייה משפיע השפעה שלילית על ההוצאה הביטחונית.⁹ הממצאים שנמצאו במחקרים בנוגע להשפעה של התוצר

7 לסקירה מקיפה של הספרות ראו Ram 1995; Dunne et al. 2005.

8 שלא כרוב המחקרים בתחום, במחקר זה המשתנה התלוי אינו שיעור ההוצאה הביטחונית כאחוז מהתוצר, אלא רמת ההוצאה הביטחונית המוחלטת במחירים קבועים.

9 Dunne and Perlo-Freeman 2003a; 2003b; Collier and Hoeffler 2006; Dunne et al. 2005. תוצאה זו הגיונית משום שלגודל האוכלוסייה השפעה זניחה על הצרכים הביטחוניים ובמחקרים המצוינים המשתנה התלוי היה שיעור ההוצאה על ביטחון מהתמ"ג, ולא רמת ההוצאה האבסולוטית.

על ההוצאה הביטחונית כשיעור מהתוצר אינם אחידים: פול דאן וסם פרלו-פרימן (Dunne and Perlo-Freeman 2003a; 2003b) לא מצאו השפעה מובהקת, ומנגד דאן ואחרים (Dunne *et al.* 2005) מצאו השפעה שלילית ומובהקת. במחקר הנוכחי השערנו היא שלביטחון יש יתרונות לגודל, ולכן גידול האוכלוסייה לא אמור להשפיע על ההוצאה הביטחונית.

רווחה

בניגוד לנושאים האחרים, הספרות המחקרית שעוסקת בהוצאות על רווחה מתמקדת במאפיינים פוליטיים שקובעים את ההוצאה, ובפרט באפיון ההשפעה של המוסדות הפוליטיים והעמדות הפוליטיות של הממשלה והציבור על המדיניות.¹⁰ עם זאת, מחקרים רבים מצאו שלעמדות הפוליטיות השפעה מעטה בלבד על המדיניות (Wildavsky 1964; Kittel and Obinger 2003). המשתנים המסבירים הדמוגרפיים והכלכליים החשובים המופיעים בספרות הם התוצר, שיעור הצמיחה, שיעור האבטלה והשינוי באבטלה, שיעור החברים בארגוני עובדים ושיעור הקשישים.¹¹ במחקר של אחדות ואחרים (2013) אפיינו החוקרים את המשתנים שקובעים את ההוצאה על תשלומי העברה בישראל בטווח הארוך. נמצא כי שיעור האוכלוסייה מתחת לגיל 15, שיעור המשפחות מרובות הילדים וסך העולים בעשור האחרון משפיעים השפעה שלילית על תשלומי ההעברה, ומנגד שיעור הקשישים משפיע השפעה חיובית. השפעתם של שיעור האבטלה ומדד ג'יני לא־שוויון על תשלומי ההעברה הייתה בלתי מובהקת.

בריאות

מבין התחומים שבהם עוסק המחקר הנוכחי, ההוצאות על בריאות זכו לעיסוק המחקרי הרב ביותר, בשל המגמה ארוכת השנים של העלייה בנטל ההוצאות על בריאות והזדקנות האוכלוסייה במדינות המערביות. ספרות המחקר על הוצאות לבריאות התמקדה במשך שנים בשאלה אם חלקה של ההוצאה לבריאות בהכנסה עולה מהר יותר מהגידול בתוצר (ולכן בריאות היא מוצר מותרות). המחקרים המוקדמים בתחום, שהשתמשו בשיטות cross-section כדי להשוות את ההוצאה לבריאות בין מדינות באותה נקודת זמן, מצאו כי ההוצאה לבריאות עולה מהר יותר מהצמיחה (גמישות הכנסה גדולה מ־1). ממצא זה מדאיג מנקודת המבט של מתכנני מדיניות, שכן הוא מעיד שנטל ההוצאה על בריאות צפוי ללכת ולגדול

10 סקירה נרחבת יש אצל Snyder and Yackovlev, 2000.

11 O'Connor and Brym 1988; Pampel and Williamson 1988; Snyder and Yackovlev 2000; Kittel and Obinger 2003.

(למשל, Newhouse 1977; Leu 1986). ואולם מחקרים עכשוויים המשתמשים בנתוני פנל על מדינות רבות לאורך זמן מוצאים בדרך כלל שההוצאות לבריאות אמנם עולות עם התוצר, אך בקצב אטי ממנו.¹² מחקרים רבים נדרשו גם לשיעור הקשישים, שמשפיע על ההוצאה על בריאות באופן חיובי, שכן ההוצאה על בריאות עולה עם הגיל (אחדות ואחרים 2016). אולם מחקרים רבים הראו כי בניגוד לציפייה, להזדקנות האוכלוסייה השפעה קטנה בלבד על הוצאות המדינה על בריאות (Raitano 2006; Ke et al. 2011). לעומת זאת, מחקרים רבים מראים כי שיפורים טכנולוגיים אחראים על רוב העלייה בהוצאות לבריאות (Newhouse 1992; Okunade and Murthy 2002).

שיטת אמידה ונתונים

מחקרם של זעירא וסטרבצ'נסקי (2001) מראה שהמגמות במשק הישראלי היו שונות מאוד לפני תוכנית הייצוב של 1985 ואחריה, עד כדי שבירת הקשר ארוך הטווח. במחקר זה אנו מתרכזים בתקופה שלאחר תוכנית הייצוב – 1995–2014 – תקופה שהיא ארוכה דייה לגלות את המגמות ארוכות הטווח החדשות.

שיטת אמידה

במחקר זה נבקש לאמוד את השפעת המשתנים למיניהם על ההוצאה הלאומית באמצעות מבחני קואינטגרציה, והמדד הסטטיסטי שבו נעשה שימוש לבדיקת הקואינטגרציה הוא ADF (Augmented Dickey-Fuller),¹³ בדומה למתודולוגיה שהשתמשו בה זעירא וסטרבצ'נסקי (2002) במחקרם על הוצאות החינוך בישראל. בכל הרגרסיות אנו מדווחים על המדד הסטטיסטי ADF ומציינים אם הוא מובהק בהשוואה לערכים הקריטיים על פי המתודולוגיה של מקינון (MacKinnon 1991). המודל שנעשה בו שימוש במחקר זה הוא:

$$Y_t = \beta' X_t + \varepsilon_t, t = 1995, \dots, 2014$$

β' הוא וקטור המקדמים של וקטור המשתנים X_t , ונניח כי ε_t אינו מתואם X_t ; Y_t הוא משתנה ההוצאה בכל אחד מהסעיפים.

12 ראו, לדוגמה, Dreger and Reimers 2005; Baltagi and Moscone 2001, שמצאו כי גמישות ההכנסה של בריאות היא בין 0 ל-1.

13 המדד הסטטיסטי Augmented Dickey-Fuller (ADF) הוא מדד לקיום קשר ארוך טווח (קואינטגרציה) בין המשתנה המוסבר למשתנים המסבירים. מקובל להשוות את המדד הסטטיסטי ADF לערכים קריטיים המסמנים את רמת המובהקות של הקשר ארוך הטווח.

משתנים

בסעיף זה נציג את המשתנים שנעשה בהם שימוש ברגרסיות בארבעת התחומים. ראשית נציג את המשתנים הכלכליים והדמוגרפיים העיקריים, החוזרים ברוב הרגרסיות, וכן את המשתנים הפוליטיים שנשקלו; לאחר מכן נציג את המשתנים הייחודיים לכל תחום.

משתנים מוסברים

המשתנים המוסברים שהשתמשנו בהם במחקר הם משתני ההוצאה בכל אחד מארבעת התחומים. בתחום הבריאות, הרווחה והחינוך השתמשנו בנתוני ההוצאה לנפש,¹⁴ אשר חושבו על ידי חילוק סך ההוצאה בכל תחום בגודל האוכלוסייה ($h_exppp, w_exppp, e_exppp$) בתחום הבריאות, הרווחה והחינוך, בהתאמה), ואילו בתחום הביטחון המשתנה המוסבר הוא במונחי ההוצאה הכוללת במחירים קבועים (d_exp). הסיבה לבחירה החריגה בתחום הביטחון היא שרמת הביטחון המסופקת אינה תלויה בגודל האוכלוסייה והכלכלה, אלא בכוח המוחלט של הצבא. ההוצאה בתחום הרווחה כוללת גם את הוצאות הממשלה על שיכון, שכן הירידה שנצפתה בהוצאות על שיכון משקפת את הצמצום הניכר בסיוע שהמדינה מעניקה למשפחות נזקקות בתחום הדיור באמצעות סיוע בשכר דירה ומתן דיור ציבורי. כאשר מפרידים את ההוצאה על רווחה מההוצאה על שיכון אפשר לראות כי בשתיהן חלה ירידה מובהקת בתקופה המדוברת. הירידה בהוצאה על רווחה ושיכון מתחלקת בקירוב שווה בשווה בין שני הסעיפים.

משתנים כלכליים ופוליטיים כלליים

המשתנים הכלכליים הבסיסיים שהשתמשנו בהם בכל התחומים הם התוצר לנפש ($gdppp$), שבו השתמשנו ברגרסיות בתחום הבריאות, הרווחה והחינוך, והתוצר (gdp), שבו השתמשנו ברגרסיות בתחום הביטחון. משתנים אלו הם משתני צד היצע המייצגים את האמצעים העומדים לרשות הממשלה. משתני התוצר וההוצאה נכנסו בכל הרגרסיות בתצורת לוג, כדי שהמקדם של משתנה ההכנסה בכל רגרסיה יבטא את גמישות ההכנסה. משתנה כלכלי חשוב נוסף הוא שיעור הגירעון הממשלתי מהתוצר (def), המייצג את המרחב הפיסקלי של הממשלה באותה שנה.¹⁵ בנוגע

14 כל משתני ההוצאה במחקר מנוכים בעליית מחירי התוצר. בדרך זו אנו מצליחים להתחשב בעלויות השכר, שהן גורם משמעותי בהסבר העלייה של ההוצאה הממשלתית.

15 השימוש במשתנה הגירעון עשוי להיות בעייתי בבדיקת קואינטגרציה משום שהוא עשוי להיות סטציונרי, אך בדיקה הראתה שבתקופת המחקר הגירעון הממשלתי אינו משתנה סטציונרי, ולכן אפשר להשתמש בו כמשתנה מסביר במחקר הנוכחי.

למשתנה זה חשוב להבהיר כי האינטראקציה בינו ובין תחומי ההוצאה למיניהם עשויה להשתנות לפי הנסיבות: במצבים מסוימים הוא עשוי לאותת על משמעת פיסקלית בתקופות שונות, ולכן מהכיוון הזה נצפה לקשר חיובי; אך ייתכן גם שיש שונות בין המשרדים בהתאם לכוח הפוליטי של השר המכהן במשרד.¹⁶ במצב זה בשל גידול בגירעון תחומים שבראשם שר שכוחו הפוליטי חלש אולי ייאלצו לקצץ בהוצאה. על כן אי אפשר לקבוע מראש מה יהיה טיב הקשר בתחומי ההוצאה – הדבר יהיה תלוי במשרדים ובתקופת החקירה. משתנים כלכליים נוספים שנבדקו אך השפעתם לא הייתה מובהקת הם שיעור החוב החיצוני של הממשלה מהתוצר (debt) ושיעור הצמיחה בשנה הקודמת (growth).¹⁷

המשתנים הפוליטיים שנבחנו כללו משתני דמי על הימצאות מפלגות חרדיות בממשלה ועל ממשלות בראשות הליכוד. משתנים אלו נמצאו לא מובהקים באף אחד מהתחומים שבחנו, תוצאה המתיישבת עם הספרות העוסקת בהשפעת הפוליטיקה על הוצאות הממשלה, שעולה ממנה כי להרכב הממשלה השפעה קטנה בלבד על המדיניות התקציבית (Pierson 2001; 2004). כעת נציג את המשתנים הייחודיים שנבדקו בכל אחד מארבעת התחומים.

חינוך

ברגרסיות בתחומי החינוך כללנו שני משתנים פוליטיים של אירועים בעלי השפעה משמעותית על צד ההיצע בהוצאה לחינוך: הקיצוצים הרוחביים בתקציבי החינוך בשנת 2002 (cuts2002) בימי ממשלת אריאל שרון (עם בנימין נתניהו כשר אוצר), ששיערנו שהמקדם של משתנה זה יהיה שלילי; ורפורמת "עוז לתמורה" (ozletmura), ששיערנו שהמקדם של משתנה זה יהיה חיובי. את ההשפעה של משתנה הקיצוצים של שנת 2002 בחנו בשתי דרכים: הן על ידי אינטראקציה עם משתנה התוצר לנפש (ואז המקדם מייצג שינוי בקשר בין התוצר להוצאה על חינוך) והן כמשתנה נפרד (ואז המקדם מייצג שינוי קבוע בהוצאה באותו תחום). הבדיקות שעשינו לימדו כי האינטראקציה של התוצר עם משתנה קיצוצי 2002 מסבירה טוב יותר את התפתחות ההוצאה לחינוך, ולכן זו החלופה שתוצג ברגרסיות בסעיף הבא.

שני משתנים נוספים שעשינו להשפיע על צד ההיצע נבחנו: מדד המחירים לחינוך (e_priceindex) וההוצאות הביטחוניות כאחוז מהתוצר (e_defrate). את

16 ראו למשל את הניתוח אצל Von Hagen and Harden 1995.

17 השימוש במשתנה צמיחה עשוי להיות בעייתי בבדיקת קואינטגרציה משום שהוא משתנה סטציונרי, אך השפעתו של משתנה זה לא הייתה מובהקת באף אחת מהבדיקות שערכנו. לפיכך בעיה זו אינה פוגמת בתוצאות.

מדד המחירים לחינוך מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והוא מציין את עלות אספקת שירותי החינוך. ברגרסיות שאמדנו נמצא שההשפעה של משתנה זה אינה מובהקת, ממצא המלמד שעלייה במחיר החינוך בישראל הובילה לצמצום ב"כמות" החינוך שמספקת המדינה. באמצעות ההוצאה הביטחונית כאחוז מהתוצר ביקשנו לבחון אם יש תחרות על משאבים בין חינוך לביטחון. ברגרסיות שאמדנו לא נמצאו ראיות לתחרות כזו.¹⁸

משתני צד ביקוש שהשתמשנו בהם במחקר מתייחסים בראש ובראשונה למאפיינים הדמוגרפיים, ובפרט שיעור בני 0-14 מכלל האוכלוסייה (young) ושיעור האוכלוסייה הערבית מקרב בני 0-14 (arabyoung). בהתאם לתוצאות מחקרם של זעירא וסטרבצ'נסקי (2002) נצפה כי המקדם של שיעור האוכלוסייה הערבית בקרב בני 0-14 יהיה שלילי. לעומת זאת, נצפה שהמקדם של שיעור בני 0-14 מכלל האוכלוסייה יהיה קטן מ-1, אך לא שלילי. כלומר אנו סבורים שעלייה בשיעור האוכלוסייה הצעירה עשויה להוביל לעלייה בהוצאה לנפש, אך לא לעלייה בהוצאה לתלמיד (ולכן המקדם יהיה קטן מאחד).

משתנה צד ביקוש נוסף שהשתמשנו בו הוא שיעור הצעירים הלומדים במערכת ההשכלה הגבוהה. באמצעות ביקשנו לאמוד את החשיבות המיוחדת להשכלה ולחינוך באוכלוסייה. לא מצאנו ראיות להשפעה מובהקת על ההוצאה על חינוך.

ביטחון

המשתנים בצד ההיצע שהשתמשנו בהם במודלים על ההוצאה הביטחונית הם המשתנים הכלכליים שהוצגו לעיל, ובפרט התוצר (gdp) והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר (def). אנו מצפים כי לשני משתנים אלו תהיה השפעה חיובית ומובהקת על ההוצאה הביטחונית.

בהתבסס על ספרות מרוץ החימוש ורשת הביטחון, משתנים מסבירים נוספים מצד ההיצע שכללנו במודל הם ההוצאה הביטחונית של המדינות השכנות וההוצאה הביטחונית של ארצות הברית (exp_neighbors, exp_usa, בהתאמה). הנתונים על ההוצאה הביטחונית של המדינות השכנות ושל ארצות הברית נלקחו מארגון Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). במדינות השכנות כללנו את מצרים, לבנון, ירדן ואיראן (אין נתונים רציפים על ההוצאות הביטחוניות של סוריה). השימוש במשתנה זה עשוי להיות בעייתי, שכן הוא כולל הוצאה של שתי מדינות של ישראל יש עמן הסכם שלום (ירדן ומצרים) ולא כולל את סוריה, שממנה נשקף אחד האיומים העיקריים על ישראל. אולם בשל התלות

18 תוצאות האמידה אינן מוצגות בפרק ואפשר לקבלן מהמחברים.

של ההוצאות הביטחוניות בכל מדינה במצב הביטחוני וההוצאות הביטחוניות של שכנותיה, אנו סבורים שאי-הכללת סוריה אינה בעייתית, שכן הנתונים על המדינות האחרות כוללים את התגובה שלהן למתרחש בסוריה. נצפה כי ההוצאה הביטחונית בישראל תהיה במתאם חיובי עם ההוצאות הביטחוניות במדינות השכנות, כדי לענות על העלייה באיום האסטרטגי על ישראל, ומנגד היא תהיה במתאם שלילי עם ההוצאה הביטחונית של ארצות הברית, שהיא בעלת ברית מרכזית של ישראל ויכולה לספק לה סיוע והגנה.

משתני צד היצע נוספים שבחנו במחקר הם משתנים דיכוטומיים של נוכחות צבאית בלבנון ובעזה. אנו מעריכים שהנוכחות הצבאית בלבנון ובעזה הגדילה את נטל המשימות על המגזר הביטחוני וגררה הוצאות לא מבוטלות, ולכן נצפה כי המקדמים של משתנים אלו יהיו חיוביים.

משתנה צד ביקוש מרכזי נוסף הוא מספר ההרוגים מטרור וממלחמות בישראל (killed). משתנה זה מתייחס למצב הביטחוני המידי בישראל, בניגוד למשתנים הקודמים המתייחסים למצב האסטרטגי. הנתונים על מספר ההרוגים מטרור נלקחו מאתר השב"כ, והנתונים על ההרוגים במלחמות נלקחו מאתר "יזכור". הסיבה לבחירת משתנה של מספר הרוגים מטרור ולא מספר נפגעים היא שהסיכוי לטעות בדיווח על מספר ההרוגים קטן יותר מבדיווח על מספר הנפגעים. עוד בחרנו שלא להשתמש בנתונים על חללי צה"ל, אלא רק בנתונים על הרוגים ממלחמות, משום שרק שיעור קטן מכלל חללי צה"ל הם תוצאה ישירה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בעקבות זאת משתנה ההרוגים שהשתמשנו בו מוטה מעט כלפי מטה בשנים שבהן לא היה מבצע צבאי גדול, שכן הוא מניח אפס הרוגים בפעילות מבצעית באותה שנה, אך אנו סבורים שהטיה זו אינה בעייתית מאוד בשל מספר ההרוגים הנמוך בצה"ל בפעילות מבצעית שוטפת.¹⁹

משתנה צד ביקוש נוסף שבו השתמשנו הוא גודל האוכלוסייה בישראל (pop). כמו שצינינו לעיל, אנו מעריכים שביטחון הוא מוצר בעל יתרון מובהק לגודל, ולכן נצפה שהמקדם של משתנה זה יהיה לא מובהק.

רווחה

כמו בתחומים האחרים, גם בתחום הרווחה משתני צד ההיצע העיקריים שהשתמשנו בהם הם התוצר לנפש והגירעון. נוסף עליהם, בחנו כמה משתנים פוליטיים, ובפרט משתנה דמי לנוכחות חרדים בממשלה, לממשלה בראשות מפלגת הליכוד

19 להרחבה בנושא ראו את התחקירים על חללי צה"ל שהתפרסמו בבלוג "אישתון": https://eishton.wordpress.com/heroes_are_born_in_their_death

ולקיצוצים בשנת 2002. אולם נמצא שהשפעתם של שני המשתנים הראשונים אינה מובהקת, והשפעת הקיצוצים ב-2002 אמנם נמצאה מובהקת בחלק מהרגרסיות, אך ערכי ADF המעידים על קואינטגרציה הם נמוכים. מסיבה זו איננו מציגים את הרגרסיות עם משתנים אלו. משתני צד הביקוש האפשריים בתחום הרווחה הם רבים, ולא ברור מראש אילו מבין המשתנים יש לבחור. המשתנים שנשקלו במחקר זה הם שיעור המהגרים (פחות מעשר שנים בארץ) באוכלוסייה (immigrants), שיעור המשפחות החד-הוריות (singleparent), שיעור מקבלי קצבת אבטלה (unemp), שיעור מקבלי קצבת נכות (disability), שיעור הקשישים באוכלוסייה (old) ושיעור החברות בארגוני עובדים (union). השפעת המשתנים הנ"ל אינה ברורה מראש. ראשית, כל המשתנים האלה, חוץ משיעור החברות בארגוני עובדים, מייצגים קבוצות אוכלוסייה הצורכות שירותי רווחה רבים מהממוצע, ולכן הדעת נותנת שהם אינם משפיעים לשלילה על ההוצאה לנפש. עם זאת, משתני שיעור מקבלי קצבאות אבטלה ונכות, וכן שיעור הקשישים באוכלוסייה, עשויים להשפיע לשלילה על היצע שירותי הרווחה באמצעות צמצום המשאבים העומדים לרשות המדינה. בדומה, שיעור החברות בארגוני עובדים עשוי להשפיע על הוצאות המדינה בתחום הרווחה באופנים שונים: ייתכן שכוח עבודה מאורגן יפעיל לחץ על הממשלה להגדיל את ההוצאות על רווחה, אך ייתכן גם ששיעור גבוה של חברים בארגוני עובדים יאפשר למדינה לסגת ממחויבויותיה בתחום הרווחה. לסיכום, אין לדעת מראש מה יהיו כיוון המקדמים למשתני צד הביקוש בתחום הרווחה, אך ההערכה שלנו היא כי ההשפעה של משתנים אלו על צד הביקוש תגבר על השפעתם על צד ההיצע, ולכן המקדמים למשתנים אלו לא יהיו שליליים.

בריאות

המודל של הוצאה לבריאות לנפש כולל את המשתנים המסבירים הבאים: התוצר לנפש, הגירעון בתקציב המדינה, שיעור ההוצאה הציבורית מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות (publicrate), מספר הרופאים לאלף איש (physicians), מספר מיטות האשפוז לאלף איש (beds) וההוצאה הכוללת על מחקר ופיתוח (מו"פ) לנפש בישראל (rd). בהתאם למחקרם של אלברט אוקיונייד ווסודווה מורת"י (Okunade and Murthy 2002), השימוש בהוצאה הכוללת על מו"פ לנפש בישראל נועד לאמוד את ההשפעה של שיפורים טכנולוגיים על ההוצאה הלאומית לבריאות. כמו בתחומים הקודמים, נצפה כי המקדמים של משתני התוצר והגירעון יהיו חיוביים. עוד נצפה שמשנתה שיעור ההוצאה הציבורית יהיה חיובי, שכן יש תחלופה בין מימון ציבורי ופרטי בתחום הרפואה, המאפשרת למדינה לצמצם את מחויבויותיה כלפי הציבור כאשר יש עלייה במימון הפרטי של שירותי רפואה. בהתאם לסקירת

הספרות, נצפה כי מקדם ההוצאות על מו"פ יהיה חיובי ומובהק (רצוי היה להתייחס למו"פ רפואי, אך הנתון לא היה נגיש), ושהמשתנים על מספר הרופאים והמיטות לאלף איש יהיו חיוביים, שכן הם מבטאים עלייה ישירה בהוצאות על בריאות. עם זאת, ברגרסיות שהרצנו המקדמים של מספר המיטות והרופאים לאלף איש אינם מובהקים, ומכאן שעלייה באחד המשתנים האלה מתקזזת עם צמצום הוצאות בסעיפים אחרים.

משתנה צד הביקוש העיקרי שהשתמשנו בו הוא שיעור הקשישים (בני +65) באוכלוסייה (old), שנצפה כי המקדם שלו יהיה חיובי ומובהק. בחנו עוד שני משתנים שאמורים להיות קירוב למצב הבריאות הכללי באוכלוסייה: אובדן שנות חיים פוטנציאלי למאה אלף איש (yearslost), שהוא משתנה שמפרסם ארגון OECD והוא מייצג את המצב הרפואי של האוכלוסייה על ידי אמידת אובדן שנות החיים מסיבות רפואיות שהיה אפשר למנוע אותן; המשתנה השני הוא תוחלת החיים באוכלוסייה (lifeexpect). בשני המשתנים האחרונים השתמשנו במחקרים הדומים למחקר הנוכחי, אך הם עשויים להיות בעייתיים מאוד, שכן הם אנדרגניים להוצאה על בריאות. מצד אחד, ככל שמצב הבריאות של כלל האוכלוסייה משתפר הצורך להוציא כסף על בריאות יורד, אך מן הצד האחר, ככל שההוצאה על בריאות עולה אפשר לספק יותר שירותי בריאות, דבר שיוכיח לשיפור במצב הבריאות של האוכלוסייה.²⁰ מסיבה זו אין ביכולתנו לשער את כיוון ההשפעה של משתנים אלה.

תוצאות

בפרק זה נציג את התוצאות של הרגרסיות ארוכות הטווח בארבעת התחומים. מכיוון שאין מודל ברור ומוגדר היטב לרגרסיות שיש להריץ בתחומים השונים, התבססנו על הספרות המקצועית בכל אחד מהתחומים לבחירת המשתנים המסבירים והשתדלנו לבחור במודלים ברורים ופשוטים ככל האפשר. בפרק זה מרווחות רק הרגרסיות שהצביעו על קשר חזק בטווח הארוך בין המשתנים המסבירים למשתנה המוסבר. חיזוק לכך שהרגרסיות שנבחרו מסבירות היטב את השינוי במשתנים המוסברים אפשר לראות בערכי ה- R^2 הגבוהים בכל הרגרסיות הנ"ל.

²⁰ במחקרים המשווים בין הוצאה לבריאות בין מדינות, ולא על פני זמן במדינה מסוימת, אפשר להשתמש בשונות בהרגלים כגון עישון, הרגלי תזונה וכדומה, אולם משום שההשפעה של מאפיינים אלו על הבריאות היא ארוכת טווח אי אפשר להשתמש בהם במחקר הנוכחי.

בפרק זה יוצגו גם ניתוחים על משקל התרומה של כל אחד מהמשתתפים המסבירים על השינוי בסעיפי ההוצאה בארבעת התחומים. חישובים אלו מתבססים על ממוצעים של כל הרגרסיות הטובות באותו תחום, כדי להגיע לתוצאות אמינות ככל האפשר.

חינוך

לוח 2 להלן מציג את תוצאות הרגרסיות ארוכות הטווח על ההוצאה הציבורית לחינוך. הרגרסיות מאשרות את השערת המחקר שיש קשר חיובי בין התוצר לנפש ובין ההוצאה הציבורית לנפש על חינוך. עם זאת, בשלוש הרגרסיות יש שונות במקדם של משתנה התוצר לנפש: רגרסיה 1 מוצאת גמישות הכנסה נמוכה מ-1, תוצאה המעידה שעלייה ב-1% בתוצר לנפש גורמת לעלייה קטנה מ-1% בהוצאה על חינוך, ולפיכך לירידה בשיעור ההוצאה על חינוך מכלל ההוצאה. מנגד, רגרסיה 2 מצביעה על גמישות הכנסה גבוהה מ-1, כלומר עלייה בתוצר לנפש גורמת לא רק לעלייה בהוצאה הציבורית על חינוך, אלא גם לעלייה בשיעור ההוצאה על חינוך מהתוצר. מתוצאות האמידה עולה אפוא כי ההוצאה על חינוך עולה עם עליית התוצר, אם כי אי אפשר לקבוע אם ההוצאה הציבורית לחינוך עולה בקצב מהיר מהגידול בתוצר או בקצב אטי ממנו.

תוצאה נוספת שחוזרת בשלוש הרגרסיות היא שלאחר הקיצוצים של שנת 2002 נחלש הקשר בין ההוצאה על חינוך ובין התוצר, כך שכל עלייה בתוצר לאחר הקיצוצים הובילה לעלייה קטנה יותר בהוצאה לחינוך. תוצאה זו אמנם מובהקת בכל הרגרסיות שהרצנו, אך המשמעות שלה מבחינה כמותית זניחה למדי ומקבילה להפחתה של פחות מ-1% בהוצאה.

הקשר בין הגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר ובין ההוצאה הציבורית לחינוך מובהק ויציב למדי בכל הרגרסיות שנבדקו, והוא מלמד שעלייה של נקודת אחוז בגירעון גורמת לעלייה של 1.3%-1.5% בהוצאה הציבורית על חינוך. תוצאה זו עולה בקנה אחד עם השערתנו שהעלאת הגירעון, המקבילה להגדלת המרחב הפיסקלי של הממשלה, תגרום לעלייה בהוצאות לחינוך. ממצא נוסף החוזר בכל הרגרסיות שהרצנו הוא שרפורמת עוז לתמורה הובילה לעלייה של כ-0.5% בהוצאה על חינוך. עם זאת, רגרסיה 2 ורגרסיות נוספות שהרצנו ואינן מדווחות בפרק זה מלמדות ששיעור החוב הציבורי החיצוני מהתוצר ושיעור הצמיחה אינם משפיעים על ההוצאה לחינוך.

רגרסיות 1 ו-2 מלמדות ששיעור הערבים בקרב בני 0-14 נמצא במתאם שלילי עם ההוצאה לחינוך, כך שעלייה בנקודת אחוז בשיעור הערבים בגיל זה גורמת לירידה של כ-1.5% בהוצאה לחינוך. תוצאה זו מתיישבת עם הממצאים ממחקרים

של זעירא וסטרבצ'נסקי (2002) שהגיעו לתוצאות דומות. פרשנות אפשרית לתוצאה זו היא שהמדינה מפלה לרעה את המגזר הערבי מבחינת ההוצאה על חינוך, ולכן יש קשר שלילי בין שיעור התלמידים במגזר הערבי להוצאה הציבורית הכוללת על חינוך. יש לציין כי ברגרסיה 3 המקדם של שיעור הערבים היה אמנם שלילי, אך לא מובהק.²¹ בלוח 2 מוצגת הרגרסיה של הטווח הארוך.

לוח 2: רגרסיות ארוכות טווח בהוצאה הציבורית על חינוך לנפש

3	2	1	
-1.989	*-6.877	-1.170	C
2.268	3.377	0.966	
***0.935	***1.371	***0.896	log(gdppp) לוג (תוצר)
0.129	0.281	0.082	
-0.013	***-0.018	**0.016	Arabyoung שיעור הערבים בקרב צעירים
0.010	0.006	0.006	
***-0.008	***-0.009	***-0.008	log(gdppp)*cuts2002 לוג תוצר* דמי לקיצוץ
0.002	0.002	0.001	
***0.015	***0.013	***0.014	Def גירעון
0.004	0.003	0.004	
	0.004		Debt חוב
	0.002		
**0.051	*0.039	**0.055	Ozletmura עוז לתמורה
0.022	0.020	0.020	
0.010			Young צעיר
0.025			
0.956	0.964	0.959	Adjusted R ²
2.195	2.344	2.099	Durbin-Watson
-5.159	-5.218	-4.915	ADF

21 פרשנות נוספת קשורה להרכב הגילים, אך לצערנו אין לנו נתונים מפורטים כדי לבדוק את האפשרות הזאת.

לוח 3 מציג את התרומה של המשתנים המסבירים לעלייה בהוצאה הציבורית לחינוך. מלוח זה עולה שכמעט כל העלייה בהוצאה על חינוך נובעת מהעלייה בתוצר. מנגד, העלייה בשיעור הערבים בכלל האוכלוסייה הצעירה אחראית לירידה של כ-1.9%-2.4% בהוצאה; הקיצוצים של שנת 2002 אחראים לירידה של כ-0.5% בהוצאה; וצמצום הגירעון אחראי על ירידה של כ-5.5%-7.1% בהוצאה. לעומתם, רפורמת עוז לתמורה אחראית לעלייה מובהקת של כ-8.3%-13.5% בהוצאה הציבורית על חינוך לנפש. בסך הכול, התוצאות מעידות כי העלייה בהוצאה הציבורית לחינוך לנפש בפועל נמוכה בכ-10.6 נקודות אחוז מהעלייה החזויה הממוצעת לשלושת המודלים שהוצגו בפרק זה (בתקופת המחקר עלתה ההוצאה הציבורית על חינוך לנפש בכ-32.74%, והמודלים חוזים עלייה ממוצעת של כ-43.35%). הפער הגדול שהתגלה בתחום החינוך נובע בעיקר מהשפעת התוצר. ניתוחים אחרים שנעשו על סמך משתנים ישירים יותר (כגון הרכב האוכלוסייה והאתגרים העתידיים לנוכח הגידול הצפוי במשקל החרדים והערבים באוכלוסייה) גם הם הצביעו על הצורך להגדיל את ההוצאה לחינוך.²²

22 ראו את הניתוח שהוצג בכנס קיסריה 2013: סטרבצ'נסקי 2013. ייתכן שההשפעה שמופיעה כאן משקפת גורמים טרנזיטוריים, כגון הירידה האדירה של החוב הציבורי מרמה גבוהה מאוד בעבר.

לוח 3: השפעת המשתנים המסבירים על ההוצאה הציבורית על חינוך לנפש (באחוזים)

סך הכול			3		2		1		
הפרש	במועל	ממוצע	חלקיות	השפעה	חלקיות	השפעה	חלקיות	השפעה	
			96.42	40.75	126.31	59.72	96.41	39.06	$\log(\text{gdpp})$ לוג (תוצר)
			-1.88	-0.79	-2.37	-1.12	-2.41	-0.98	Arabyoung שיעור התרבות בקרב צעירים
			-0.54	-0.23	-0.57	-0.27	-0.55	-0.22	$\log(\text{gdpp})^* \text{cuts}_{2002}$ לוג תוצר * דמי לקיצוץ
			-7.15	-3.02	-5.50	-2.60	-6.97	-2.82	Def גירעון
					-26.17	-12.37			Debt חוב
			12.00	5.07	8.30	3.92	13.51	5.47	Ozlemura עוז לתמורה
			1.15	0.48					Young צעיר
			-10.6	32.74	43.35		47.28	40.51	סך הכול

ביטחון

לוח 4 מציג את תוצאות הרגרסיות ארוכות הטווח שהרצנו על ההוצאות הציבוריות על ביטחון (בהמשך לניתוח של הפרקים לעיל). כמו שצוין לעיל, בניגוד לשלושת התחומים האחרים, בתחום הביטחון המשתנה המוסבר הוא ההוצאה הכוללת על ביטחון, ולא ההוצאה לנפש, משום שבתחום הביטחון יש יתרון מובהק לגודל. מידת הביטחון שאפשר לספק אינה תלויה בגודל האוכלוסייה, אלא בהוצאה המוחלטת, שכן ביטחון הוא הדוגמה הטובה ביותר למוצר ציבורי טהור, המאופיין בהיעדר יריבות בצריכתו. רגרסיה 3 תומכת בקביעה זו, ולפיה המקדם של משתנה גודל האוכלוסייה אינו משפיע על הוצאות הביטחון.

הרגרסיות מאששות את השערות המחקר, והסימנים של כל המקדמים תואמים את ציפיות החוקרים. ההוצאות של ישראל על ביטחון נמצאות במתאם חיובי עם ההוצאות הביטחון של המדינות השכנות – תוצאה שמתיישבת עם ספרות מרוץ החימוש בהקשר האזורי.²³ עם זאת, המקדם של משתנה זה נמוך למדי ומלמד שעלייה של 1% בהוצאות הכוללות של המדינות השכנות תוביל לעלייה של כ-0.15%-0.18% בלבד בהוצאות הביטחון של ישראל. בהתאם לציפיות, המקדם של משתנה ההוצאה בארצות הברית שלילי ומובהק, וסדר הגודל שלו דומה לזה של ההוצאות במדינות השכנות. כלומר עלייה של 1% בהוצאות הביטחון של ארצות הברית מובילה לירידה של כ-0.13%-0.17% בהוצאות הביטחון של ישראל. ממצאים אלו מתיישבים היטב עם המודל של רשת ביטחון, שכן הם מצביעים על התנהגות אסטרטגית בהוצאות הביטחון: ישראל מגיבה באופן חיובי לסיכונים אסטרטגיים בעקבות עליית הוצאות הביטחון במדינות השכנות, אך באופן שלילי לעלייה בהוצאות הביטחון של ארצות הברית, בעלת בריתה החשובה ביותר. עם זאת, מעניין להשוות לתוצאה שקיבלו זעירא וסטרבצ'נסקי (2001) לפי מתודולוגיה דומה: המקדמים שהם קיבלו היו גבוהים יותר כשהם השתמשו במדגם שהסתיים לפני עשור וחצי. החלשת המקדמים עשויה להעיד על השינוי הדרמטי במוקד האיום האסטרטגי על ישראל, שעבר למקורות אחרים כגון טרור וארגונים שלא מייצגים מדינות. נוסף על כך, הממצאים מלמדים שההוצאה הביטחונית מגיבה למצב הביטחוני בישראל, הנמדד לפי מספר ההרוגים מטרור ובמלחמות. המקדם של משתנה ההרוגים מעיד שההוצאה על ביטחון גדלה בכ-0.03% על כל הרוג נוסף. כצפוי, התוצאות מצביעות על קשר חיובי בין התוצר להוצאה על ביטחון, וגמישות

23 חשוב להדגיש שב ישראל חלק מהמימון הוא באמצעות הסיוע שמתקבל מארצות הברית, ולכן יש לבדוק אם הקשרים נשמרים ברמה של ההוצאה המקומית. עם זאת, אנו מאמינים שהדרך הנכונה לבדוק את ההתפתחות היא באמצעות ההוצאה הכוללת. לבדיקת ההוצאה המקומית ראו זעירא וסטרבצ'נסקי 2001.

ההכנסה של ביטחון עומדת על 0.4 בקירוב. המשמעות היא שעלייה של 1% בתוצר מביאה את ממשלת ישראל להעלות את הוצאות הביטחון בכ-0.4%, ולפיכך ככל שהתוצר עולה, משקל ההוצאות על ביטחון מהתוצר יורד. עם זאת, בניגוד לשלושת התחומים האחרים, גודל הגירעון לא משפיע השפעה מובהקת על הוצאות הביטחון.

לוח 4: גרסיות ארוכות טווח בהוצאה הציבורית על ביטחון

3	2	1	
***5.056	***5.240	***5.349	C
0.880	0.444	0.397	
*0.361	***0.432	***0.435	log(gdp)
0.199	0.037	0.036	
	-0.002		Def גירעון
	0.004		
***0.182	**0.157	***0.184	log(exp_neighbors) לוג (הוצאת השכנים)
0.049	0.066	0.048	
** -0.171	-0.135	** -0.167	log(exp_usa) לוג (הוצאת ארה"ב)
0.063	0.080	0.060	
***2.46E-04	***2.73E-04	***2.57E-04	Killed הרוגים
4.93E-05	4.75E-05	3.92E-05	
0.155			log(pop) לוג (אוכלסיה)
0.413			
0.978	0.978	0.979	Adjusted R ²
2.355	2.293	2.332	Durbin-Watson
-5.558	-5.285	-5.433	ADF

לוח 5 מציג את סכימת ההשפעות של המשתנים על הוצאות הביטחון. מלוח זה עולה כי העלייה בתוצר הייתה הגורם העיקרי בעליית ההוצאות על ביטחון בתקופת המחקר, והיא אחראית על כ-82.6%-69.5% מהעלייה בהוצאות על ביטחון. הגורם השני בחשיבותו בקביעת ההוצאות על ביטחון הוא ההוצאות על ביטחון של המדינות השכנות, אשר אחראיות על כ-28%-24% מהעלייה בהוצאות הביטחון בישראל, ומנגד העלייה בהוצאות הביטחון בארצות הברית גרמה לירידה של כ-9.4% 12% בהוצאות על ביטחון בישראל. שימוש בשינוי במספר ההרוגים בחישוב זה הוא בעייתי, שכן משתנה זה תנודתי מאוד. התוצאה המופיעה פה מייצגת רק את ההבדלים בין השנים 1995 ל-2014, ולא את השונות במהלך התקופה.

לוח 5: השפעת המשתנים המסבירים על ההוצאה הצפונית על ביטחון (באחוזים)

סך הכול			3		2		1		
הפרש	בטעל	ממוצע	חלקיות	השפעה	חלקיות	השפעה	חלקיות	השפעה	
			69.53	40.71	82.65	48.71	81.92	49.01	$\log(\text{gcd})$
					0.79	0.47			Def גירעון
			27.83	16.29	23.94	14.11	27.59	16.51	$\log(\text{exp_neighbors})$ לוג (הוצאת השכנים)
			-11.94	-6.99	-9.37	-5.52	-11.36	-6.79	$\log(\text{exp_usa})$ לוג (הוצאת ארה"ב)
			1.81	1.06	1.99	1.17	1.85	1.11	Killed הרוגים
			12.78	7.48					$\log(\text{pop})$ לוג (אוכלסיה)
				58.56		58.93		59.83	סך הכול

רווחה

לוח 6 מציג את הרגרסיות ארוכות הטווח לחישוב ההוצאה הציבורית על רווחה לנפש. בשל המורכבות היחסית של תחום זה והמשתנים הרבים שעשויים לקבוע את ההוצאה לרווחה מוצגות חמש רגרסיות.

בכל הרגרסיות המקדם של משתנה התוצר לנפש חיובי ומובהק אך קטן מ-1 (בשלושה מחמשת המודלים המשתנה קטן מאחד באופן מובהק), ומכאן שגמישות ההכנסה של ההוצאות על רווחה נמוכה מ-1, כלומר עלייה בתוצר לנפש גוררת עלייה בהוצאות הממשלה על רווחה, אך קצב העלייה בהוצאות הרווחה נמוך מקצב עליית התוצר, ומכאן שמשקל ההוצאות הציבוריות על רווחה בתוצר יורד ככל שהתוצר עולה. עוד עולה כי יש קשר חיובי בין הגירעון הממשלתי להוצאה על רווחה: עלייה של נקודת אחוז בגירעון מובילה לעלייה של כ-1.4%–1.9% בהוצאות על רווחה לנפש. תוצאה זו דומה לזו שנמצאה בניתוח ההוצאה הציבורית על חינוך לנפש.

המקדמים של משתני צד ההיצע, המודדים את השפעת שיעור המהגרים מכלל האוכלוסייה, שיעור המשפחות החד-הוריות ושיעור מקבלי קצבת אבטלה,²⁴ חיוביים ומובהקים גם הם בכל אחד מהמודלים שנבחנו. מהתוצאות עולה כי עלייה של נקודת אחוז בשיעור המהגרים גוררת עלייה של כ-2.6%–4.6% בהוצאות על רווחה (בהקשר זה יש לזכור כי בתקופת המחקר ירד שיעור המהגרים באוכלוסייה, ולכן ירידה זו הובילה לצמצום בהוצאות על רווחה). עלייה של נקודת אחוז בשיעור המשפחות החד-הוריות גוררת עלייה של כ-5.2%–8.9% בהוצאות על רווחה, ובאופן דומה עלייה של נקודת אחוז בשיעור מקבלי קצבת אבטלה גורמת לעלייה של כ-0.6% בהוצאות על רווחה. מנגד, רגרסיה 5 מעידה שאין קשר בין שיעור הקשישים באוכלוסייה להוצאות על רווחה, בניגוד לציפיות שלנו.

תוצאות הרגרסיות הנוגעות לקשר שבין שיעור העובדים המאוגדים ובין ההוצאות על רווחה אינן אחידות. רגרסיה 2 מלמדת שעלייה של נקודת אחוז בשיעור העובדים המאוגדים מורידה את הוצאות הרווחה בכ-0.8%, ולפיכך מתקיימת תחלופה בין חברות באיגודי עובדים להוצאות על רווחה. לעומת זאת, ברגרסיה 4 המקדם של משתנה זה הוא בסימן חיובי אך אינו מובהק, מה שמלמד שהתוצאה ברגרסיה 2 עשויה להיות מקרית.

24 הנתון של מקבלי קצבת אבטלה עשוי להעיד גם על צד הביקוש. לפי גישתנו מחזור העסקים נתפס על ידי התוצר.

לוח 6: רגרסיות ארוכות טווח בהוצאה הציבורית על הרווחה לנפש

5	4	3	2	1	
-1.021	-1.895	-1.341	2.990	*-2.508	C
1.499	3.803	1.146	3.129	1.325	
***0.816	***0.890	***0.848	*0.510	***0.924	log(gdp)
0.130	0.292	0.089	0.237	0.105	
***0.017	***0.018	***0.017	***0.014	***0.019	Def
0.003	0.004	0.003	0.004	0.003	גירעון
0.026	**0.026	**0.027	*0.044	***0.046	עולים
0.011	0.012	0.010	0.008	0.009	
***0.063	**0.067	***0.064	**0.052	***0.089	חד-הוריים
0.016	0.023	0.015	0.024	0.015	
	0.001		*-0.008		מאוגדים
	0.006		0.004		
**0.006	*0.006	**0.006			אבטלה
0.002	0.003	0.002			
0.007					זקן
0.020					
0.956	0.956	0.959	0.951	0.938	Adjusted R ²
1.530	1.522	1.518	1.748	1.590	Durbin-Watson
-6.174	-6.126	-6.131	-5.671	-5.455	ADF

לוח 7 סוכם את השפעת המשתנים המסבירים על ההוצאה הציבורית על רווחה לנפש. התמונה העולה מתחום זה מורכבת יותר מאשר בתחומים האחרים בשל ריבוי השפעות מנוגדות מצד הביקוש לשירותי רווחה. למשל, הירידה הניכרת בשיעור העולים החדשים באוכלוסייה בתקופת המחקר (מכמעט 9% מהאוכלוסייה בשנת 1995 למעט יותר מ-1% בשנת 2014) צמצמה מאוד את הביקוש לשירותי רווחה, אך מנגד העלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות (מ-9.3% ב-1995 ל-12.6% בשנת 2014) הובילה לעלייה בביקוש לשירותי רווחה.

לוח 7: השפעת המשתנים המסבירים על ההוצאה הציבורית על רווחה (באחוזים)

	סר הכול			5	4	3	2	1				
	הפרש	במועל	ממוצע									
LOG(GDP) לוג (תוצר)			107.3	35.56	116.4	38.80	111.9	36.95	75.1	22.24	129.1	40.24
			-9.8	-3.25	-10.3	-3.43	-10.1	-3.35	-9.5	-2.80	-12.0	-3.73
			-59.3	-19.66	-60.0	-20.00	-62.9	-20.79	-114.6	-33.92	-112.6	-35.10
			63.8	21.14	67.3	22.43	65.2	21.54	58.5	17.31	95.4	29.75
					-9.2	-3.07			90.5	26.77		
UNEMP אבטלה			-4.1	-1.35	-4.2	-1.40	-4.0	-1.32				
			2.1	0.70								
OLD זקן												
סר הכול	0.4	31.59	32	33.15		33.34		33.04		29.60		31.17

מהנתונים עולה כי העלייה בתוצר אחראית על בין 75%-ל-129% מהעלייה בהוצאות על רווחה, והעלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות אחראית ל-58%-95% מסך העלייה בהוצאות על רווחה. הירידה בשיעור המהגרים הובילה לירידה של 59%-115% בהוצאות הרווחה, והירידה בגירעון הממשלתי גרמה לירידה של 9.5%-12%. בסך הכול, המודלים שהרצנו חזו עלייה ממוצעת של כ-32% בהוצאה הציבורית על רווחה לנפש בתקופת המחקר, תוצאה קרובה מאוד לשינוי בפועל, שעמד על עלייה של כ-31.59%. לפיכך, אפשר ללמוד מהנתונים כי ההוצאות על רווחה עולות עם העלייה בתוצר לנפש, אך בקצב אטי ממנו בהרבה, וכי הצמצום הניכר בשיעור העולים בתקופת המחקר הוביל לירידה מובהקת בביקוש להוצאות על רווחה.

בריאות

לוח 8 מסכם את תוצאות הרגרסיות ארוכות הטווח העיקריות בתחום הבריאות. הרגרסיות בתחום הבריאות מצביעות על קשר חיובי ומובהק בין התוצר ובין ההוצאה על בריאות, ומלמדות שגמישות ההכנסה של בריאות שווה לכ-0.5 בקירוב. המשמעות היא כי עלייה של כ-1% בתוצר גורמת לעלייה של כ-0.5% בהוצאה על בריאות. תוצאה זו עולה בקנה אחד עם הממצאים בספרות המחקרית העכשווית, המעידים על גמישויות הכנסה הנמוכות משמעותית מ-1 (בניגוד למחקרים מוקדמים שמצאו גמישויות הכנסה גדולות הרבה יותר). לעומת זאת, נראה כי ההוצאה לבריאות אינה מושפעת מהגירעון הממשלתי. זאת ועוד, שלוש הרגרסיות המוצגות מצביעות על קשר חיובי ומובהק בין שיעור ההוצאה הציבורית מסך ההוצאה על בריאות ובין ההוצאה הציבורית על בריאות לנפש. ממצא זה אינו מפתיע, אך כאן יש חשיבות לגודל המקדם: התוצאות שמצאנו מלמדות שעלייה של נקודת אחוז בשיעור ההוצאה הציבורית על בריאות גוררת עלייה של 1% בלבד בהוצאה הציבורית על בריאות, כלומר שכדי לפצות על ירידה בהוצאה הציבורית לבריאות יש להעלות את ההוצאה הפרטית ברמה גבוהה הרבה יותר מאשר הירידה בהוצאה הציבורית.

תוצאה נוספת שעולה מהרגרסיות היא שעלייה של נקודת אחוז בשיעור הקשישים באוכלוסייה גוררת עלייה של כ-8% בהוצאה הציבורית על בריאות. זהו שיעור לא מבוטל, והוא מעלה חשש שהזדקנות האוכלוסייה עלולה להעלות במידה ניכרת את הנטל של אספקת שירותי בריאות בישראל. שני המדדים הנוספים שבחנו למצב הבריאות של האוכלוסייה, אובדן שנים פוטנציאלי ותוחלת חיים, הניבו תוצאות לא מובהקות.

תוצאות המחקר מתיישבות עם הספרות המחקרית גם בתחום ההשפעה של ההתפתחות הטכנולוגית, שכמקובל בספרות נמדדה באמצעות ההוצאות על מ"פ. עולה מהן שעלייה של 1% בהוצאה על מ"פ מובילה לעלייה של כ-0.17%-0.18% בהוצאה הציבורית על בריאות.

לוח 8: רגרסיות ארוכות טווח בהוצאה הציבורית על בריאות לנפש

3	2	1	
-0.451	-0.517	-1.005	C
0.885	1.609	0.764	
***0.423	***0.501	***0.547	log(gdp)
0.134	0.160	0.085	
0.002	0.003	0.004	Def גירעון
0.003	0.003	0.003	
**0.011	**0.010	**0.010	Ratepublic אחוז מימון ציבורי
0.004	0.005	0.004	
***0.085	***0.082	***0.080	Old זקן
0.015	0.017	0.015	
***0.169	***0.181	***0.180	log(rd) לוג (הוצאות מחקר ופיתוח)
0.050	0.052	0.050	
	-1.45E-05		Yearslost שנים אבודות
	4.18E-05		
0.011			Lifeexpect תוחלת חיים
0.009			
0.983	0.982	0.983	Adjusted R ²
2.069	1.976	1.934	Durbin-Watson
-6.388	-6.025	-5.579	ADF

לוח 9 מציג את סכימת ההשפעות של המשתנים הבלתי־תלויים על ההוצאה הציבורית לבריאות לנפש. מהתוצאות עולה כי שני הגורמים המשפיעים ביותר בקביעת ההוצאה לבריאות הם ההתפתחות הטכנולוגית והתוצר לנפש, וכל אחד מהם אחראי בנפרד על כ־41%–52% מהעלייה בהוצאות על בריאות לנפש. הגורם השלישי בחשיבותו בקביעת ההוצאה הציבורית לבריאות הוא העלייה בשיעור הקשישים באוכלוסייה, אשר אחראית על קרוב לחמישית מסך העלייה בהוצאות. לעומת זאת, הירידה בשיעור המימון הציבורי בתחום הבריאות גרמה לירידה של כ־14.4%–16.4% בהוצאה הציבורית על בריאות. יש לזכור שהירידה בהוצאה הציבורית לוותה בעלייה גדולה יותר בהוצאה הפרטית לבריאות, נתון שגם הגדיל את הנטל הכולל של תשלומים על בריאות באוכלוסייה וגם עלול לגרום לתופעה של אי־שוויון בבריאות. בסך הכול, לפי הרגרסיות שהרצנו חזינו עלייה של כ־45.1% בהוצאה הציבורית על בריאות לנפש, תוצאה הגבוהה בכ־1.4 נקודות אחוז מהעלייה בפועל (43.76%).

לוח 9: השפעת המשתנים המסבירים על ההוצאה הצבורית על בריאות לנפש (באחוזים)

סך הכול			3		2		1		
הפרש	במועל	ממוצע	41.49	18.43	48.14	21.83	52.28	23.85	log(qppq) לוג (תוצר)
			-0.77	-0.34	-1.48	-0.67	-1.75	-0.80	Def גירעון
			-16.43	-7.29	-15.68	-7.11	-14.44	-6.59	Ratepublic אחוז מימון ציבורי
			19.44	8.63	18.53	8.40	17.94	8.18	Old זקן
			44.50	19.76	46.61	21.14	45.96	20.97	log(rd) לוג (הוצאות מחקר ופיתוח)
					3.88	1.76			Yearslost שנים אבודות
			11.77	5.23					Lifeexpect תוחלת חיים
				44.41		45.35		45.62	סך הכול
1.4	45.1	43.76							

סיכום ומסקנות

בחלקו הראשון של הפרק תוארו המגמות בגודלה של הממשלה הרחבה בישראל בשנים 1995-2015 ובסדרי העדיפויות של הממשלה בהקצאת המשאבים בין תחומי ההתערבות ביטחון, חינוך, בריאות ורווחה. כל אלה הוצגו גם בפרספקטיבה בין-לאומית, בהשוואה למדינות OECD. מהניתוח המוצג בחלק זה עולה כי בישראל נרשמה בשני העשורים האחרונים מגמת ירידה חריפה בגודל ההוצאה של הממשלה הרחבה עד לרמה של 39% מהתוצר ב-2014, בהשוואה ל-45.8% בממוצע במדינות OECD. בעוד שב-1996 הוציאה ישראל כ-4 אחוזי תוצר יותר מממוצע מדינות OECD, רמה שהציבה אותה במקום ה-11 במדינות OECD, בשנת 2014 הידרדרה ישראל למקום ה-23 עם הוצאה הנמוכה מהממוצע של מדינות OECD בכמעט 6 אחוזי תוצר. מגמת הירידה בהוצאה הציבורית אפיינה את כל תחומי ההוצאה, אך היא לוותה בשינוי בסדרי העדיפויות, שכן המשקל היחסי של תחומי הבריאות, החינוך והרווחה בסך ההוצאה עלה על חשבון ירידת המשקל היחסי של שירותים ציבוריים, ביטחון ודיוור. מגמת הירידה בהוצאה הציבורית במדינות OECD הייתה מתונה בשל התפנית במדיניות ההוצאה שהתרחשה מאז המשבר הכלכלי ב-2008, אך זו לא לוותה בשינויים ניכרים בהרכב ההוצאה הציבורית לפי תחומים. ישראל מוציאה פחות ממדינות OECD בתחומי הבריאות והרווחה, וגם בתחום החינוך כאשר מתקנים את ההוצאה לפי ההבדלים במבנה הדמוגרפי.

חלקו השני של הפרק עמד על הגורמים הקובעים את ההוצאה הציבורית בתחומי החינוך, הביטחון, הבריאות והרווחה בשנים 1995-2014. השיטה האקונומטרית שהשתמשנו בה במחקר היא בדיקות קואינטגרציה, המזהות קשרים ארוכי טווח בין משתנים. בכל אחד מהתחומים אפיינו משתני צד היצע, המורכבים בעיקר ממשתנים כלכליים ופוליטיים, ומשתני צד ביקוש, שהם רובם משתנים דמוגרפיים. מאחר שיש מודלים רבים עם הרכבים שונים של משתנים מסבירים שמניבים תוצאות שונות, בחרנו במודלים שהניבו את הקשרים החזקים ביותר בטווח הארוך, ועל בסיסם ניתחנו את ההשפעות של המשתנים המסבירים על ההוצאה הציבורית בכל אחד מארבעת התחומים.

בארבעת התחומים שבחנו המשתנה החשוב ביותר בקביעת רמת ההוצאה הוא התוצר, אך ההשפעה שלו משתנה בין התחומים. עלייה של 1% בתוצר גורמת לעלייה של כ-1% בהוצאה לחינוך, אך רק לעלייה של כ-0.4%-0.5% בכל אחד משלושת התחומים האחרים. זאת ועוד, תחום החינוך והרווחה מושפעים מאוד מגודל הגירעון: עלייה של נקודת אחוז בשיעור הגירעון גורמת לעלייה של כ-1.5% בשני תחומים אלו. לעומת זאת, עליית הגירעון אינה מעלה את ההוצאה בתחום הבריאות והביטחון.

בתחום החינוך עולה גם כי שיעור הערבים מקרב האוכלוסייה הצעירה נמצא במתאם שלילי עם ההוצאה לחינוך, דבר שעשוי להצביע על אפליה תקציבית לרעת ערבים בתחום זה. לרפורמת עוז לתמורה הייתה השפעה גדולה וחיובית על ההוצאה על חינוך.

הממצאים בתחום הביטחון מתאימים למודלים של מרוץ חימוש אזורי ורשת ביטחון: ישראל מגיבה באופן חיובי לעלייה בהוצאות הביטחון במדינות השכנות, ומנגד, עלייה בהוצאות הביטחוניות של ארצות הברית גורמת לירידה בהוצאות הביטחון בישראל.

בתחום הרווחה נצפה שינוי ניכר במשתנים המסבירים את הביקוש לשירותי רווחה. מצד אחד, בתקופת המחקר חלה ירידה חדה בשיעור העולים החדשים באוכלוסייה וירידה בשיעור מקבלי קצבאות אבטלה, ומן הצד האחר חלה עלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות והקשישים. סכימת השינויים הללו מצביעה על ירידה בביקוש לשירותי רווחה, אשר מקזות חלק מהעלייה שנבעה מהגידול בתוצר. בתחום הבריאות מצינו כי שני הגורמים המשפיעים ביותר על ההוצאה הם התוצר והשיפורים הטכנולוגיים, המסבירים כל אחד קצת פחות ממחצית העלייה בהוצאה. כמו כן, העלייה בשיעור הקשישים מעלה את הביקוש לשירותי בריאות ואחראית על קרוב לחמישית מהעלייה בהוצאה הציבורית על בריאות. ואולם העלייה בגורמים אלה מתקזת מעט על ידי הסטת המימון לשירותים ציבוריים ממימון ציבורי לפרטי, שאחראית על ירידה של כ-15% בהוצאה הציבורית על בריאות. עוד מלמדות התוצאות שכל ירידה בהוצאה הציבורית על בריאות גורמת לעלייה גדולה הרבה יותר בהוצאה הפרטית בתחום זה, תופעה שעשויות להיות לה השלכות בעייתיות, עקב השפעתה על האי-שוויון בתחום הבריאות על רקע העלייה המתמשכת באי-שוויון בהכנסות נטו.

לבסוף, בדיקת העלייה בהוצאה בפועל יחסית לזו שצפויה על פי הגורמים המסבירים את ההוצאה בתחומים השונים בטווח הארוך מראה כי בכל התחומים ההוצאה בפועל בסוף המדגם היא נמוכה מזו המתחייבת מהתפתחות הגורמים המסבירים. תוצאה זו מצריכה חשיבה מחדש של כלל ההוצאה, שבגרסתו האחרונה מגביל את ההוצאה הממשלתית בדרך שאינה מתיישבת עם הצרכים. בפרט בולט הפער בתחום החינוך, אשר נחשב לתחום גבוה בסדר העדיפויות של הממשלה אך נמצא בו פער גדול. חשוב להדגיש שניתוח זה אינו מביא בחשבון צרכים חדשים שאינם נתפסים על ידי חזוי מהקשרים שנצפו בעבר. למשל, מגמת ההתרחבות בממדי העוני בקרב עובדים, ובכלל זה במשפחות עם שני מפרנסים, מציבה בפני הממשלה – אם ברצונה להתמודד עם מגמה זו – אתגר עתידי נוסף המחייב בין היתר הגדלת ההוצאה הציבורית בתחומי הרווחה והתעסוקה.

מאגרי הנתונים

OECD

Education Spending, <https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm>

Expenditure for Social Purposes, www.compareyourcountry.org/social-expenditure?cr=oecd&lg=en&page=2&chart0=1436191338870&chart1=1436194002528&chart2=1436193543350&chart3=1436193850057&template=6#

Health Spending, <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>

General Government Spending (indicator), <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

National Accounts at a Glance, <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=NAAG&lang=en>

Social Expenditure, http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG#

Stat, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=POP_FIVE_HIST

בנק ישראל, דוח 2015, לוח ו'-נ'-9: "ההכנסות וההוצאות של הממשלה הרחבה, 1988 עד 2015", [www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/dochAasp2015/f_9a.xls), Documents/dochAasp2015/f_9a.xls

רשימת המקורות

אחדות, לאה, מישל סטרבצ'נסקי ואביה ספיבק, 2013. תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מחקר מדיניות 13, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

אחדות, לאה, מישל סטרבצ'נסקי ואביה ספיבק, 2016. תקציב המדינה לשנים 2015–2016 לנוכח צרכי המשק לפי המדר החברתי החדש, מחקר מדיניות 21, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

אחדות, לאה, גבי בן נון וערן פוליצר, 2016. פרופיל ההוצאה על בריאות לפי גיל בישראל ובמדינות OECD, מחקר מדיניות 20, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

זעירא, יוסף ומישל סטרבצ'נסקי, 2001. "הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985", אבי בן בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985–1998, תל אביב: עם עובד והמכון למחקר חברתי וכלכלי ע"ש מוריס פאלק, עמ' 51–78.

———, 2002. "מה קובע את הוצאות החינוך בישראל?" *סקר בנק ישראל* 74, עמ' 129–99.

סטרבצ'נסקי, מישל, 2013. *מעידוד תעסוקה לעידוד פריזון*, המכון לדמוקרטיה וכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013.

Baltagi, Badi H., and Francesco Moscone, 2010. "Health Care Expenditure and Income in the OECD Reconsidered: Evidence from Panel Data," *Economic Modelling* 27(4), pp. 804–811.

Benoit, Emile, 1978. "Growth and Defence in Developing Countries," *Economic Development and Cultural Change* 26(2), pp. 261–280.

Bussemeyer, Marius R., 2007. "Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980–2001," *Journal of European Public Policy* 14(4), pp. 582–610.

Button, James W., 1992. "A Sign of Generational Conflict: The Impact of Florida's Aging Voters on Local School and Tax Referenda," *Social Science Quarterly* 73(4), pp. 786–797.

Case, Anne C., Harvey S. Rosen, and James R. Hines, 1993. "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States," *Journal of Public Economics* 52(3), pp. 285–307.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler, 2002. "On the Incidence of Civil War in Africa," *Journal of Conflict Resolution* 46(1), pp. 13–28.

———, 2006. "Military Expenditure in Post-Conflict Societies," *Economics of Governance* 7, pp. 89–107.

Dreger, Christian, and Hans-Eggert Reimers, 2005. "Health Care Expenditures in OECD Countries: A Panel Unit Root and Cointegration Analysis," *Discussion Paper No. 1469*, Bonn: Institute for the Study of Labor.

Dunne, J. Paul, and Sam Perlo-Freeman, 2003a. "The Demand for Military Spending in Developing Countries: A Dynamic Panel Analysis," *Defense and Peace Economics* 14, pp. 461–474.

———, 2003b. "The Demand for Military Spending in Developing Countries," *International Review of Applied Economics* 17(1), pp. 23–48.

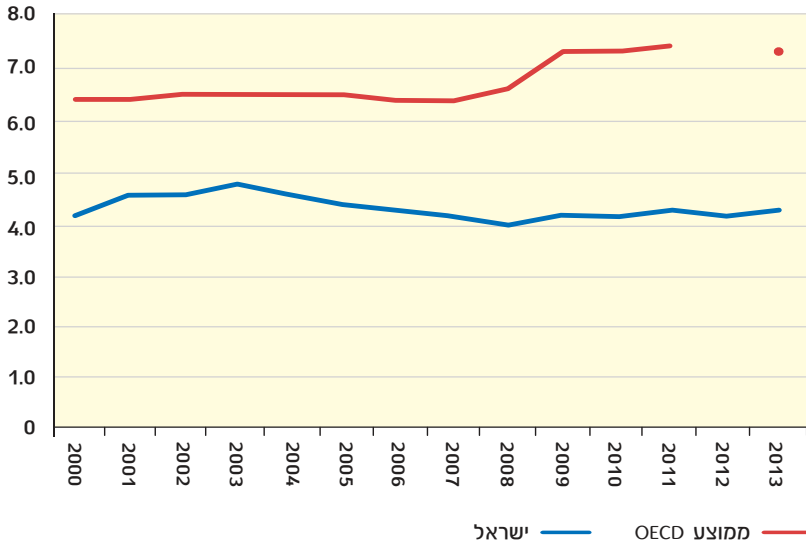
- Dunne, J. Paul, Ron. P. Smith, and Dirk Willenbockel, 2005. "Models of Military Expenditure and Growth: A Critical Review," *Defence and Peace Economics* 16(6), pp. 449–461.
- Fernandez, Raquel, and Richard Rogerson, 2001. "The Determinants of Public Education Expenditures: Longer-Run Evidence from the States," *Journal of Education Finance* 27(1), pp. 567–583.
- Hooker, Mark A., and Michael M. Knetter, 2001. "Measuring the Economic Effects of Military Base Closures," *Economic Inquiry* 39(4), pp. 583–598.
- Joerding, Wayne, 1986. "Economic Growth and Defense Spending: Granger Causality," *Journal of Development Economics* 21(1), pp. 35–40.
- Ke, Xu, Priyanka Saksena, and Alberto Holly, 2011. "The Determinants of Health Expenditure: A Country-Level Panel Data Analysis," *World Health Organisation Working Paper*.
- Kittel, Bernhard, and Herbert Obinger, 2003. "Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity," *Journal of European Public Policy* 10(1), pp. 20–45.
- Leu, Robert E., 1986. "The Public-Private Mix and International Health Care Costs," in A. J. Culyer and Bengt Jonsson (eds.), *Public and Private Health Services*, Oxford: Basil-Blackwell, pp. 41–63.
- MacKinnon, J. G. John, 1991. "Critical Values for Cointegration Tests," in R. F. Robert Engle and C. W. J. Clive Granger (eds.), *Long-Run Economic Relationships: Readings in Cointegration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 267–276.
- Majeski, Stephen J., and David L. Jones, 1981. "Arms Race Modeling: Causality Analysis and Model Specification," *Journal of Conflict Resolution* 25, pp. 259–288.
- Mintz, Alex A., and R. T. Randolph Stevenson, 1995. "Defense Expenditures, Economic Growth, and the 'Peace Dividend': A Longitudinal Analysis of 103 Countries," *Journal of Conflict Resolution* 39(2), pp. 283–305.
- Newhouse, Joseph P., 1977. "Medical-Care Expenditure: A Cross-National Survey," *Journal of Human Resources* 12(1), pp. 115–125.

- , 1992. "Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?" *The Journal of Economic Perspectives* 6(3), pp. 3–21.
- O'Connor, Julia S., and Robert J. Brym, 1988. "Public Welfare Expenditure in OECD Countries: Towards a Reconciliation of Inconsistent Findings," *British Journal of Sociology* 39(1), pp. 47–68.
- Okunade, Albert A., and Vasudeva N. R. Murthy, 2002. "Technology as a 'Major Driver' of Health Care Costs: A Cointegration Analysis of the Newhouse Conjecture," *Journal of Health Economics* 21(1), pp. 147–159.
- Pampel, Fred C., and John B. Williamson, 1988. "Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950–1980," *American Journal of Sociology* 93(6), pp. 1424–1456.
- Pierson, Paul, 2001. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies," in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 410–456.
- , 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Poterba, James M., 1997. "Demographic Structure and the Political Economy of Public Education," *Journal of Policy Analysis and Management* 16(1), pp. 48–66.
- Raitano, Michele, 2006. "The Impact of Death-Related Costs on Health Care Expenditure: A Survey," *ENEPRI Research Reports* 17, pp. 1–18.
- Ram, Rati, 1995. "Defense Expenditure and Economic Growth," *Handbook of Defense Economics* 1, pp. 251–274.
- Rosh, Robert M., 1988. "Third World Militarization: Security Webs and the States They Ensnare," *Journal of Conflict Resolution* 32, pp. 671–698.
- Russett, Bruce, 1982. "Defense Expenditures and National Well-Being," *American Political Science Review* 76(4), pp. 767–777.
- Sasaki, Kyohei, 1963. "Military Expenditures and the Employment Multiplier in Hawaii," *The Review of Economics and Statistics* 45(3), pp. 298–304.
- Snyder, James, and Irene Yackovlev, 2000. *Political and Economic Determinants of Changes in Government Spending on Social Protection Programs*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

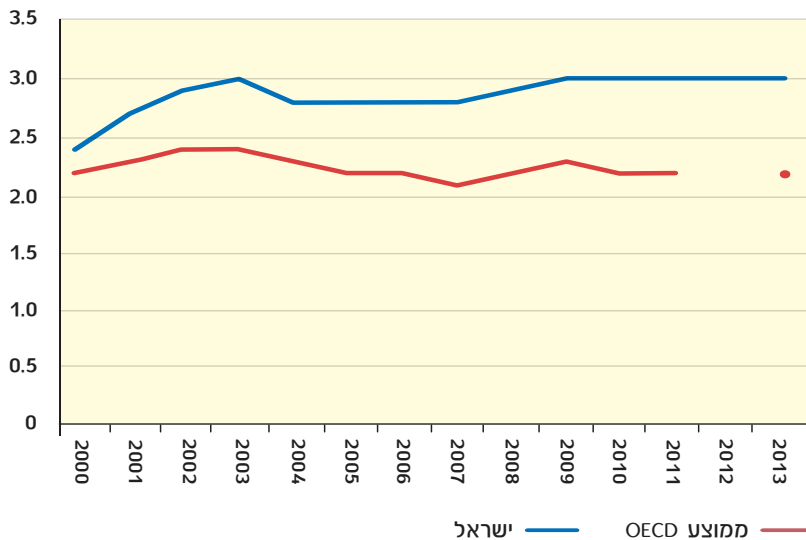
- Su, Tsai-Tsu, Mark S. Kamlet, and David C. Mowery, 1993. "Modeling US Budgetary and Fiscal Policy Outcomes: A Disaggregated, Systemwide Perspective," *American Journal of Political Science* 37(1), pp. 213–245.
- Von Hagen, Jürgen, and Ian J. Harden, 1995. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," *European Economic Review* 39, pp. 771–779.
- Whitten, Guy D., and Laron K. Williams, 2011. "Buttery Guns and Welfare Hawks: The Politics of Defense Spending in Advanced Industrial Democracies," *American Journal of Political Science* 55(1), pp. 117–134.
- Wildavsky, Aaron B., 1964. *Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown.

נספח: התפתחות הוצאות הרווחה של ישראל ושל ממוצע מדינות OECD, לפי תחומים, 2013-2000

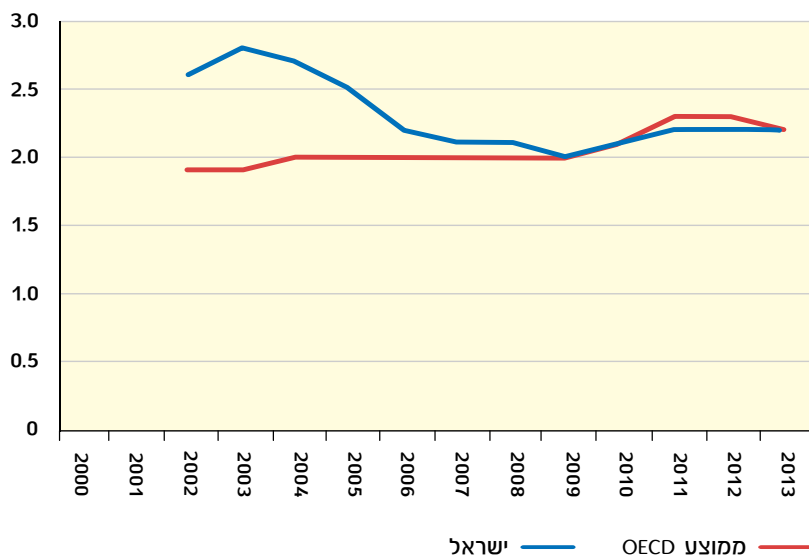
1. הוצאות רווחה על קשישים כאחוז מהתוצר



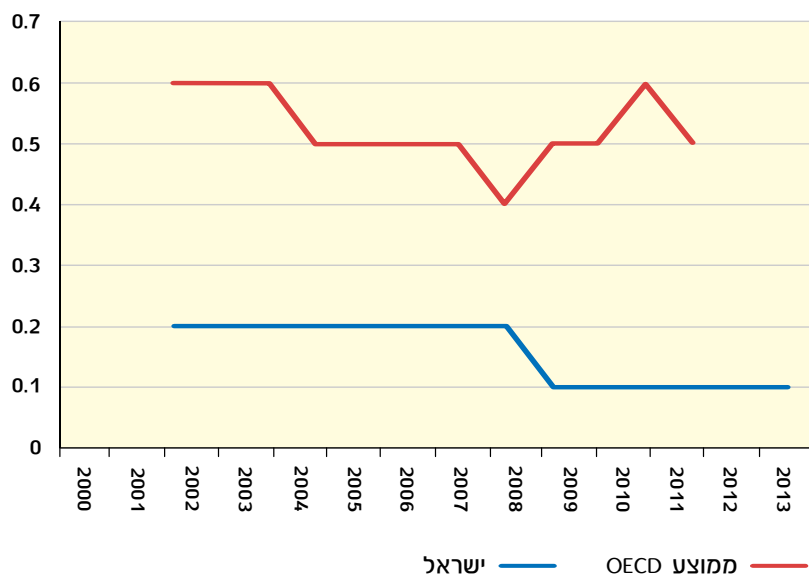
2. הוצאות רווחה על משפחות כאחוז מהתוצר



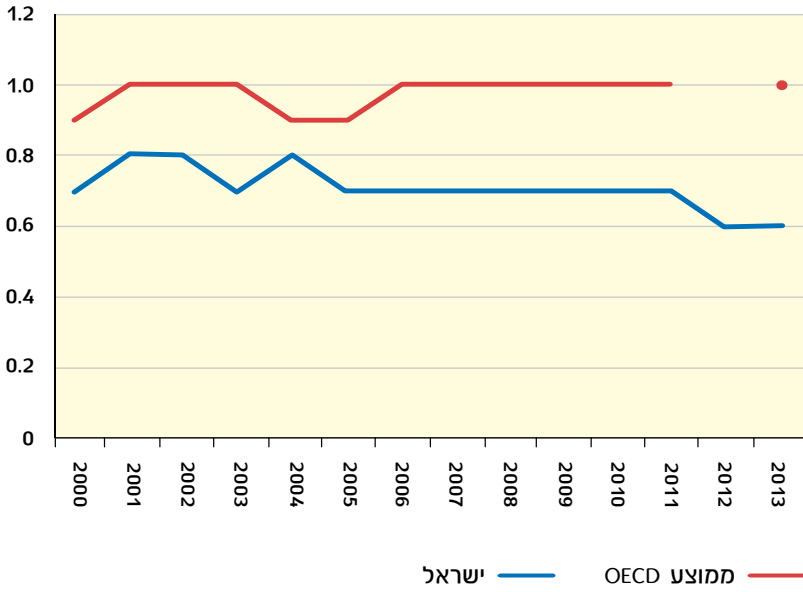
3. הוצאות רווחה על אנשים עם מוגבלות כאחוז מהתוצר



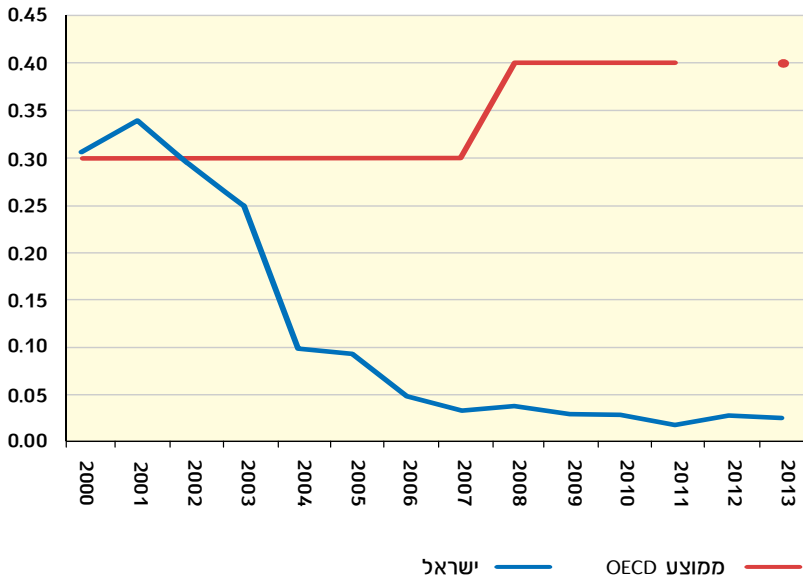
4. הוצאות רווחה על תוכניות תעסוקה כאחוז מהתוצר



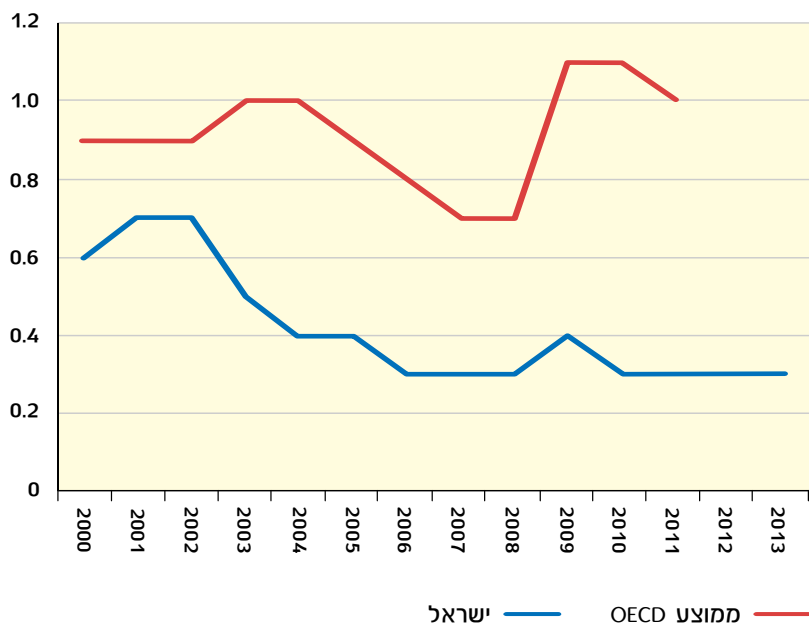
5. הוצאות רווחה על קצבאות שארים כאחוז מהתוצר



6. הוצאות רווחה על דיור כאחוז מהתוצר



7. הוצאות רווחה על קצבאות אבטלה כאחוז מהתוצר



מקור (לכל התרשימים): OECD, Social Expenditure.

פרק רביעי

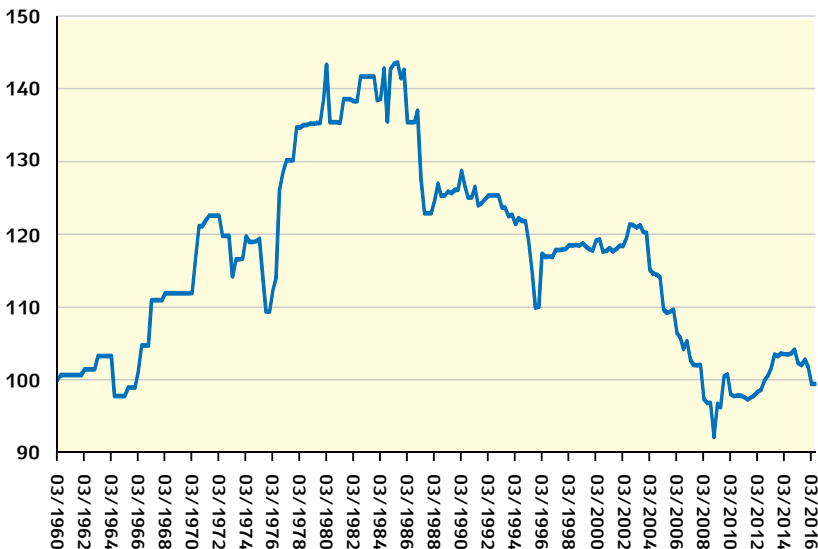
התפתחות המסים בישראל בשנים האחרונות

מישל סטרבצ'ינסקי | ירון קידר

א. התפתחות המסים הסטטוטוריים בשנים האחרונות

כדי לתאר את התפתחות המסים בישראל אספנו את שיעורי המס הסטטוטוריים של רוב אפיקי המס במשך השנים משנת 1960 ועד היום. האפיקים הכלולים בבדיקתנו הם מס הכנסה, מס חברות, ביטוח לאומי ומס בריאות, מס על רווחים משוק ההון, מס רכישה, מע"מ עוסקים, מס קנייה על רכב פרטי, מס קנייה על אלוהול, הבלו על הדלק ומס על קניית סיגריות. על פי בדיקת תקבולי המס מהאפיקים השונים סך הגבייה ממסים אלו מסתכם בכ-86% מסך ההכנסה ממסים. השנה שינינו את ההתייחסות למיסוי על הרכב כדי לשקף את המיסוי הירוק (ראו נספח). בתרשים 1 אפשר לראות את ההתפתחות של שיעור המס הסטטוטורי הממוצע (המופיע בתרשים במונחים של מדד שערכו ההתחלתי הוא 100) לאורך השנים.

תרשים 1: מדד מס סטטוטורי שולי, רבעוני, 1960–2016 (100=1960)

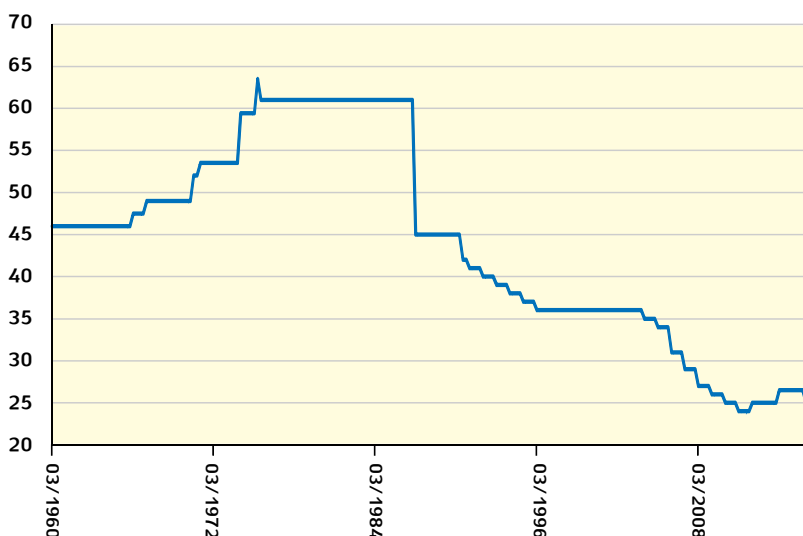


מקור: עיבודי המחברים על סמך דוחות מינהל הכנסות המדינה.

בזמן האחרון מסתמנת התפתחות חדשה: בתקופה שלאחר התגלות הגירעון המבני בשנת 2012 נראתה מגמה של העלאת נטל המס למשך כשלוש שנים, אך מאז תחילת 2015 מסתמנת תחילת מגמה הפוכה.

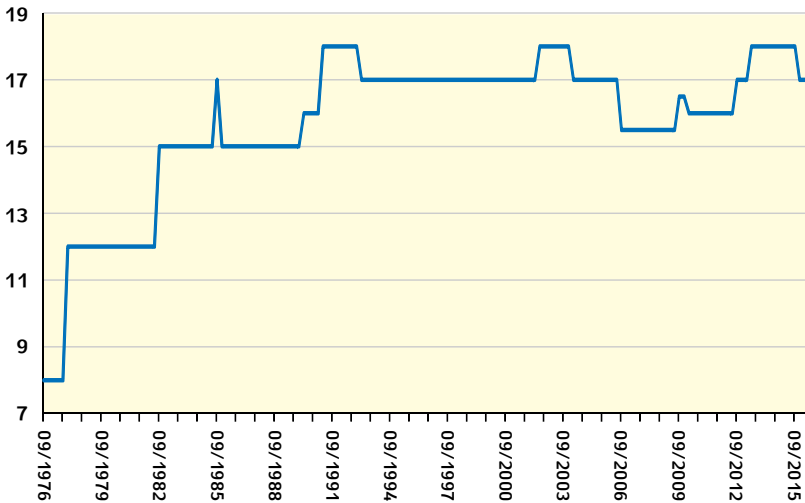
בשנים האחרונות עברו שיעורי המס בישראל טלטלות רבות. לאחר כ-17 שנים של יציבות יחסית בשיעורי המס (1987-2003) החלה ב-2004 הפחתת מס ללא תקדים שהתבססה בעיקר על המסים הישירים: מס הכנסה על יחידים ומס חברות. הפחתה זו תחילה נקטעה עקב המשבר הכלכלי הכלל-עולמי בשנת 2009, ולאחר מכן בתגובה לגירעון המבני שנותר במשק והתגלה במלוא עוצמתו בשנת 2012. העלאת המס החזירה את רמתו לזו ששררה בשנת 2007. בתרשימים א2 ו-ב2 מוצגת ההתפתחות בשיעורי מס חברות ומע"מ. הירידה המחודשת בשיעורי המס בשנת 2016 קשורה להפחתת שיעור המע"מ (החל ב-1 באוקטובר 2015) ולהפחתת שיעור מס החברות (החל ב-1 בינואר 2016).

תרשים א2: שיעור מס חברות, רבעוני, 1960-2016 (באחוזים)



מקור: עיבוד נתונים של המחברים מתוך דו"חות של מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר.

תרשים 22: שיעור מע"מ עוסקים, רבעוני, 1976–2016 (באחוזים)



מקור: עיבוד נתונים של המחברים מתוך דו"חות של מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר.

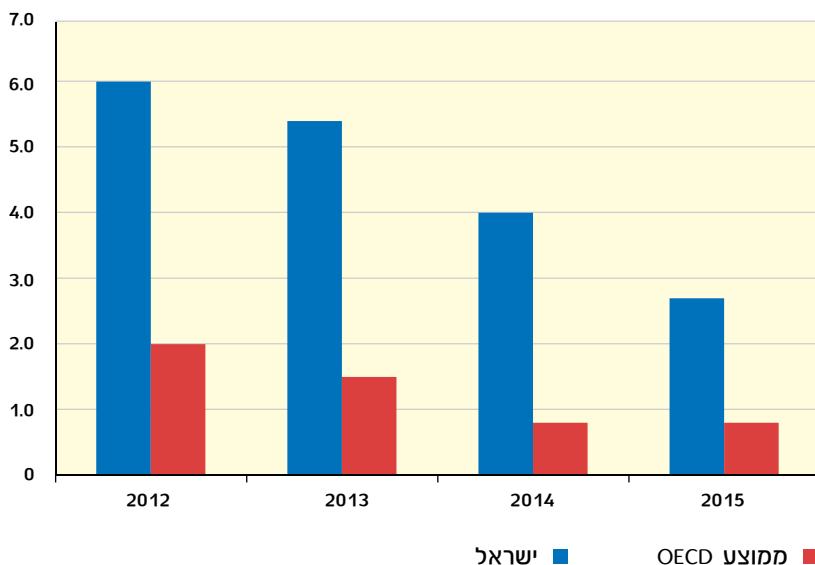
הפחתת מס החברות נועדה לחזור לתוכנית המקורית של הצבת שיעורי מס חברות נמוכים במסגרת התחרות הבין-לאומית מול מדינות אחרות. נדגיש כי יחסית להטבות המס הייחודיות, המאפיינות את המערכת בישראל ויוצרות אפליה בין פירמות שונות, הפחתת מס מפלה פחות בין פירמות. הפחתת המע"מ מחזירה את רמתו לשיעור ששרר ברוב השנים מאז שנות התשעים, לאחר העלאתו בעקבות גילוייו של הגירעון המבני.

על רקע ניתוח המצב הפיסקלי המוצג בפרק החמישי, הדין בתרחישים הפיסקליים, נדגיש כי החזרה למגמת הפחתת המסים נראית בעייתית, והיא אינה מתיישבת עם ההתפתחות ארוכת הטווח במשק. על פי המודל המקובל במדיניות פיסקלית המוכר כהחלקת המס (Barro 1979), המסים צריכים לממן את ההוצאה הקבועה של הממשלה, כלומר אפשר להפחית מסים רק אם בד בבד יש ירידה באותו סדר גודל בצד ההוצאה (על פי מודל זה, לא הגיוני להגדיל את הגירעון באופן תמידי – דבר שיפגע בדורות הבאים אשר יצטרכו לשלם את המסים בעתיד). כמו שיוסבר בפסקאות הבאות, על פי הנתונים הנגישים היום אין אינדיקציה ברורה שההוצאה הקבועה של הממשלה ירדה.

לאמתו של דבר, להתפתחות הנוכחית יש מאפיינים שמזכירים את אלה ששררו לפני שנת 2012, שנה שבה התגלה הגירעון המבני שליווה את המשק עד שנת 2013,

עת נאלץ שר האוצר דאז יאיר לפיד להעלות את המסים העלאה חדה. שני מאפיינים מזכירים את אותה תקופה: (1) הפחתת המסים נעשית על רקע עודף התחייבויות ניכר בצד ההוצאה יחסית לכלל הוצאה הקיים – דבר המעמיד בספק את יכולת הממשלה לקצץ בצד ההוצאה. נדגיש כאן כי משמעות מצב זה היא הוצאה ממשלתית מתמשכת גבוהה הדורשת מימון באמצעות מסים (או גירעון, שהוא בעצם הטלת מסים בעתיד); (2) הפחתת המסים נעשית על רקע העלאת יעדי הגירעון (מ-2.5% ב-2017 ל-2.9% ב-2018), העלאה שמשמעותה עלייה גדולה בסיכוי שהחוב הציבורי יגדל בעתיד. כדי לאפיין את הגירעון התקציבי האמתי של הממשלה מקובל להשתמש בגירעון מנוכה מחזור, שהוא קירוב טוב לגירעון המבני במשק. כמו שאפשר לראות בתרשים 3, למרות ההורדה בגירעון מנוכה המחזור בשנים 2014 ו-2015 בעקבות העלאת המסים של לפיד, ישראל נמצאת באחד הגירעונות הגבוהים ביותר בהשוואה למדינות OECD (מעל פי שלושה מממוצע מדינות OECD). יתרה מכך, השוואה זו נכונה לשנת 2015, אך הפחתות המסים של 2016, ללא הורדה מקבילה בהוצאה, צפויות להציב את ישראל בגירעון מנוכה מחזור גבוה אף יותר. החמרה זו צפויה להתעצם אם שר האוצר יישם את תוכנית הפחתת המסים הנוספת שעליה החליטה הממשלה בדיוני התקציב באוגוסט 2016 (הפחתת מס חברות ומס הכנסה על יחידים).

תרשים 3: הגירעון מנוכה מחזור (באחוזי תוצר), ישראל מול ממוצע OECD



מקור: דוח בנק ישראל, 2015.

ב. הפרוגרסיביות במסים: עדכון מדד סוטס לשנת 2014

כדי לנתח את ההשלכות של השינויים במסים הסטטוטוריים על התחלקות ההכנסות אנו מעדכנים בסעיף זה את הממצאים על פרוגרסיביות המסים בישראל ועל השינויים בה לאורך זמן. לשם כך אנו משתמשים במדד סוטס (Suits 1977), שהוא אחד המדדים המקובלים לנתח אי-שוויון במסים. מדד זה נע בין 1- ל-1 – הערך 1- משקף מצב של רגרסיביות ו-1 משקף מצב של פרוגרסיביות. המסים העקיפים כגון מע"מ מאופיינים בציון שלילי במדד, ואילו מס הכנסה – שהוא מס פרוגרסיבי – מאופיין בציון חיובי. העבודה מתבססת על סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2001–2014, והיא ממשיכה עבודות שפרסמנו בשנים האחרונות (סטרבצ'ינסקי וקידר 2015; 2016).

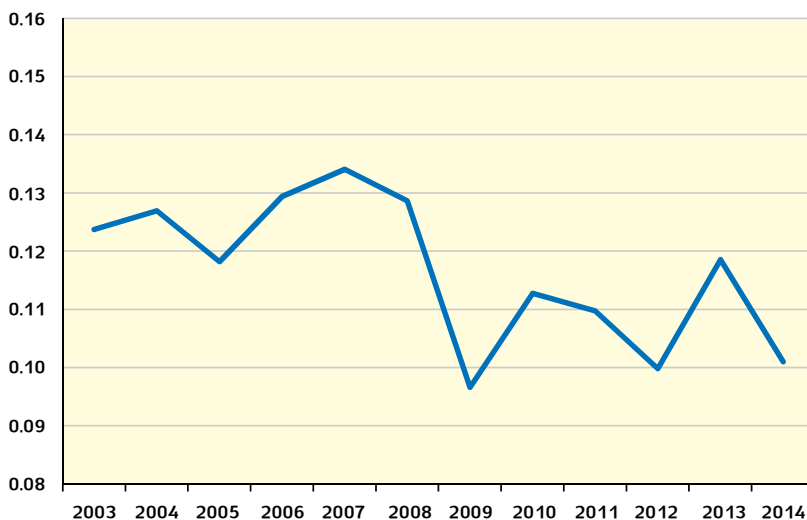
מינהל הכנסות המדינה מציג מדי שנה בשנה ברוח השנתי שלו את התפלגות תשלומי המס של עשירוני ההכנסה מתוך שימוש במדד סוטס, אשר מחושב על בסיס התפלגות ההכנסות באוכלוסייה אל מול התפלגות תשלום המסים. דוחות אלו מראים כי בשנים 2002–2012 עלתה הפרוגרסיביות הכללית של מערכת המיסוי ב-20%, ובשנים 2012–2015 היא לא השתנתה (משרד האוצר 2015, פרק ה, עמ' 6). ואולם החישוב של מינהל הכנסות המדינה מתבסס על מסים ישירים על יחידים בלבד, קרי מס הכנסה, מס רווחי הון וביטוח לאומי. המסים הללו הם ממילא פרוגרסיביים, ועל כן על פי הניתוח שהוצג לעיל הסתכלות זו חלקית למדי, ומתעלמת מהשינויים החדים שחלו בעשור האחרון במס החברות ובמסים העקיפים, ובראשם המע"מ, הבלו על הדלק והמס על הסיגריות. זאת ועוד, הרכב ההכנסות מגביית המס, המתחלקות בין מסים ישירים לעקיפים, עבר תפנית חדה בעשור האחרון. בשל שינוי זה הזנחת בדיקת המסים העקיפים יוצרת ככל הנראה עיוות גדול עוד יותר.

מכיוון שאין נתונים על התפלגות המסים העקיפים בכלל האוכלוסייה נאלצנו לעשות את החישוב על בסיס מדגם מייצג של משקי הבית בישראל שמוצג בסקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס. הסקר אפשר להצליב מידע על הכנסות משק הבית עם מידע על הוצאותיו, ובכללן דיווח ישיר על הוצאות למסים ודיווח על הוצאות לתצרוכת שמהן אפשר לחשב את תשלום המס (מהוצאה על צריכת משקאות אלכוהוליים, למשל, אפשר לחשב את סך תשלום המס של משק הבית, בהינתן שיעור מס הקנייה על אלכוהול באותה שנה). בעקבות בעייתיות בדיווח על הון בסקרי ההכנסות לא יכולנו לחשב את מס רווחי הון ומס חברות ישירות מתוך הסקר. על כן עשינו זאת בשני שלבים: חישבנו את ההתפלגות הממוצעת של ההכנסות המדווחות מתוך הסקר. בהתחשב בהתפלגות זו השתמשנו בנתונים

האמתיים של מינהל הכנסות המדינה ובנק ישראל כדי לייצר את תשלומי המסים בפועל בכל עשירון. מצד ההכנסות השתמשו גם כאן בנתוני ההכנסות ממס רווחי הון של בנק ישראל כדי לחשב את ההכנסה האמתית מהון, והוספנו לעשירונים הגבוהים את ההכנסה החסרה.

הממצאים מראים כי בדומה לכל המדינות המפותחות, מערכת המסים בישראל מאופיינת בפרוגרסיביות, כלומר העשירונים העליונים משלמים מס בשיעור גבוה יותר מהכנסתם יחסית לעשירונים התחתונים. כמו שאפשר לראות בתרשים 4, בישראל מדד סוטס אמנם חיובי, אך הוא נמוך יחסית ועומד על כ-0.1, ציון המעיד על פרוגרסיביות נמוכה, בעיקר בשל האחוז הגבוה של הגבייה באמצעות מסים עקיפים, שרובם רגרסיביים, כגון מע"מ, המס על סיגריות והמס על אלכוהול.¹

תרשים 4: מדד סוטס לישראל, 2003–2014



מקור: ניתוח המחברים על פי סקרי הוצאות של הלמ"ס.

1 ראו השוואה בין-לאומית של המסים הישירים והעקיפים בנפרד אצל סטרבצ'נסקי וקידר 2016.

ניתוח המקורות לשינויים בפרוגרסיביות מראה כי הירידה בה ב־2014 נובעת מהעלייה בסכומים המוצאים על סל הצריכה של העשירונים התחתונים, המשתקפת בתשלום מע"מ. כמו שרואים בלוח 1, העשירון השני והשלישי העלו את חלקם בצריכה הכללית במשק. סיבה נוספת לירידה בפרוגרסיביות היא העלייה בצריכת האלכוהול של שני העשירונים התחתונים.

לוח 1: השינוי בתשלום מס אלכוהול ומע"מ לפי עשירונים, 2013–2014

תשלום מע"מ		תשלום מס אלכוהול		עשירון
2014	2013	2014	2013	
3.89%	3.86%	5.06%	4.16%	1
5.48%	5.27%	6.04%	4.43%	2
6.93%	6.69%	6.83%	6.69%	3
7.77%	7.63%	7.12%	6.88%	4
8.58%	8.76%	8.98%	9.49%	5
9.82%	9.57%	10.95%	11.71%	6
11.27%	11.10%	10.66%	11.19%	7
12.37%	12.43%	13.61%	10.33%	8
14.62%	14.28%	14.18%	13.94%	9
19.28%	20.40%	16.57%	21.18%	10

מקור: עיבוד המחברים על סמך סקר הוצאות של הלמ"ס.

ג. השפעת הפחתת המע"מ ומס החברות על האי-שוויון בחלוקת ההכנסות

כדי לנתח את התוצאות הצפויות בפרוגרסיביות של המס כיום, שיתקבלו מתוך נתונים שיהיו זמינים רק בעתיד, הרחבנו את עבודתנו באמצעות סימולציה כדי לאמוד את ההשפעה של הפחתת המע"מ משיעור של 18% ל-17% מ־1 באוקטובר 2015, ושל מס החברות מ-26.5% ל-25% מ־1 בינואר 2016. הפחתת המע"מ עלתה לממשלה 4.5 מיליארד שקל, והפחתת מס החברות עלתה 1.2 מיליארד שקל. הסימולציה אומדה את הסכומים שקיבל כל עשירון הכנסה הן במונחים כספיים והן כשיעור מסך הכנסתו הכלכלית של אותו עשירון.

הסימולציה של מס החברות מבוססת על ההתפלגות הרב-שנתית של הדיבידנדים, על פי הדיווח בסקר ההכנסות של הל"מ. השימוש בהתפלגות הרב-שנתית במקום בהתפלגות של השנה האחרונה נועד לצמצם למינימום את הטעות שעלולה לנבוע מדיווח לא מדויק לנוכח הספקות שעולים משימוש בדיווח ההכנסות מהון במסגרת סקר ההכנסות. ספקות אלו מתעוררים משום שלא כל הפרטים מדווחים על ההכנסות מהון, ומשום שמהימנות הדיווחים בישראל טרם נבדקה בהשוואה לנתונים מינהליים. על ידי שימוש במוצא רב-שנתי אנו מקטינים את הסיכוי לסטיות קיצוניות הנובעות מנתון יחיד.

הסימולציה של מע"מ מתבססת על זקיפת הסכום הכולל (4.5 מיליארד שקל) בין העשירונים בהתאם לחלקו של כל עשירון בסל הצריכה. אחת השאלות שעולות בהקשר זה היא: האם כל הפחתת המע"מ על ידי המדינה מתבטאת בהורדת המחיר לצרכן, או שחלקה מתבטאת בהשארת המחירים כפי שהם ותוספת הכנסה ליצרנים? כדי לענות על שאלה זו השתמשנו בתובנות ממחקרים שנעשו בעבר, ולפיהן לא כל הפחתה של מסים עקיפים מגולגלת למחיר לצרכן. נעם זוסמן ואחרים (2008) מצאו שבחלק מהמוצרים האלקטרוניים הסתכם הגלגול של הפחתת המס למחיר הסופי בשני שלישים. עם זאת, מדובר במוצרים שנמכרים בשווקים לא תחרותיים, והמחברים מציינים שהממצאים הושפעו מכך. הדבר תקף פחות למוצרים רבים שעליהם מוטל מע"מ. מאחר שעל פי ההערכות הרווחות של חזאי האינפלציה (הן בבנקים הפרטיים והן בבנק ישראל)² חלק ניכר מהפחתת המע"מ האחרונה גולגל למחיר הסופי לצרכן, לצורך הסימולציה הנחנו שההפחתה התבטאה במחיר הסופי בשיעור של 80%.

בלוח 2 אפשר לראות את ההפחתה לכל עשירון במונחים כספיים. בהשוואה בין מע"מ למס חברות בולט כי בעשירונים הנמוכים הפחתת המע"מ אפקטיבית יותר מהפחתת מס החברות, ובשני העשירונים הנמוכים הפחתת המע"מ גדולה פי 6 ופי 4 בהתאמה. בולט גם כי ההטבה הכספית הגדולה ביותר התקבלה במס חברות לעשירון העליון, אשר קיבל 38,408 שקל לשנה – פי 10 מההפחתה של המע"מ.

2 ראו למשל את דברי ההסבר להחלטת הריבית של בנק ישראל לחודש דצמבר 2015: בנק ישראל 2015.

לוח 2: הפחתת המסים לפי עשירונים, בשקלים לשנה

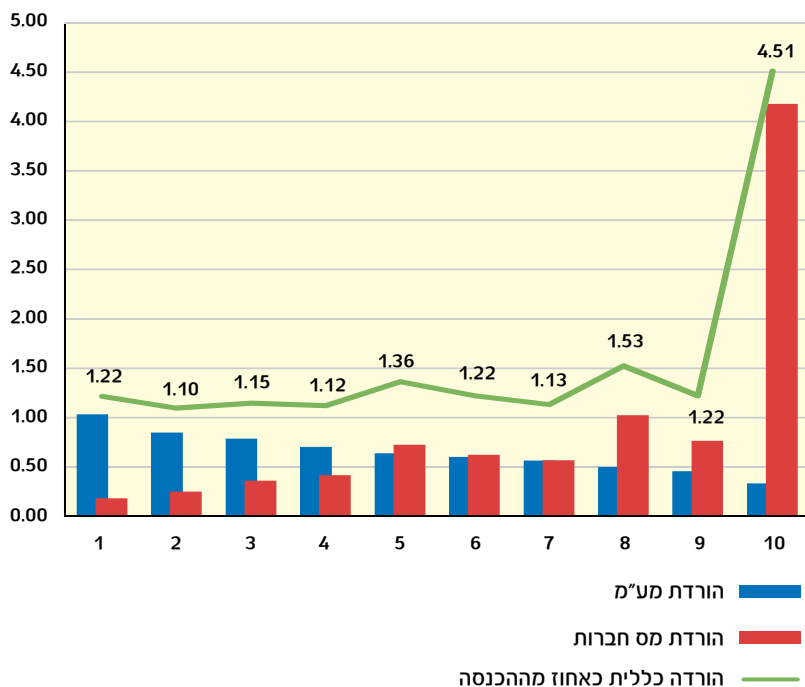
עשירון	סך ההכנסה השנתית	הפחתת מע"מ	הפחתת מס חברות	סך ההפחתה
1	59,646	617	109	726
2	102,465	868	257	1,125
3	139,908	1,099	505	1,604
4	174,964	1,232	731	1,963
5	212,866	1,360	1,544	2,905
6	259,265	1,557	1,614	3,171
7	316,508	1,787	1,798	3,586
8	391,848	1,961	4,017	5,978
9	506,771	2,318	3,881	6,199
10	918,811	3,058	38,408	41,466

מקור: עיבוד המחברים על סמך סקר הוצאות של הלמ"ס.

אף שסכומי ההפחתה עולים אצל העשירונים העליונים, משקל ההפחתה של המע"מ גדול יותר בהכנסה של העשירונים הנמוכים. בתרשים 5 אפשר לראות שהפחתת המע"מ הייתה כ-1% מהכנסת העשירון התחתון, ואילו בעשירון העליון היא הייתה רק 0.3% מההכנסה. במס חברות מתקבלת תמונה הפוכה: ככל שהעשירון גבוה יותר, ההטבה כאחוז מההכנסה הולכת וגדלה.

התופעה המעניינת ביותר שעולה מתרשים 5 היא שבשל תמונת הראי של שני סוגי המס בכל תשעת העשירונים הנמוכים, הפחתת המסים כאחוז מההכנסה היא דומה, ושווה בערך ל-1.2% מההכנסה. יוצא מכלל זה באופן בולט העשירון העליון, אשר קיבל הטבה של כ-4.5% מהכנסתו הכוללת, בעיקר בשל ההטבה בעקבות הפחתת מס חברות. העשירון העליון מחזיק כ-70% מהדיבידנדים במשק, ולכן הפחתת מס החברות מיטיבה בעיקר עמו.

תרשים 5: השפעת הפחתת המע"מ ומס חברות לפי עשירונים (כאחוז מהכנסת משקי הבית)



לנוכח ההטבה שניתנה לעשירון העליון ובשל הצורך בהגדלת המימון של הוצאות התקציב באמצעות מסים/ביטול פטורים, הממצא הזה מאפשר לקבוע כי אם יועלה בעתיד שיעור המס לעשירונים הגבוהים, בהסתכלות רב-שנתית פעולה זו לא תרע בהכרח את מצבו של העשירון העליון. לכל היותר, ובתלות באופי הצעדים המסוימים, היא תחזיר את המצב לרמתו לפני ההפחתה. יתר על כן, בהנחה שראוי כי מדיניות הממשלה תכוון לחלוקה מחדש של ההכנסות לטובת העשירונים הנמוכים, יש להעלות מסים פרוגרסיביים לרמה שהיא אף מעל זו שהייתה קודם לכן.

רשימת המקורות

בנק ישראל, 2015. "הוועדה המוניתרית החליטה להותיר את הריבית לחודש דצמבר 2015 ללא שינוי ברמה של 0.1%", *הודעה לעיתונות*, 23.11.2015, www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/26-10-2015-IntRatNov2015.aspx.

זוסמן, נעם, דמיטרי רומנוב, מירב אורן-יפתח ונטליה מירוניצ'ב, 2008. "התגלגלות שינויים בשיעורי מע"מ ומס קנייה למחירים לצרכן", מאמר לדיון 07.04, מכון פאלק, האוניברסיטה העברית בירושלים.

למ"ס, שנים שונות. סקר הוצאות משק הבית, ירושלים: למ"ס. משרד האוצר, שנים שונות. דוח שנתי, ירושלים: משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.

סטרבצ'נסקי, מישל וירדן קידר, 2015. "התפתחות הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים בישראל", תקציב המדינה לשנת 2015: הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, מחקר מדיניות 18, ירושלים: מכון ון ליר, עמ' 49-79.

סטרבצ'נסקי, מישל וירדן קידר, 2016. "פרוגרסיביות המסים בישראל בעשור האחרון", תקציב המדינה לשנת 2015-2016 לנוכח צורכי המשק לפי המדר החברתי החדש, מחקר מדיניות 21, ירושלים: מכון ון ליר, עמ' 61-74.

Barro, Robert J., 1979. "On the Determination of the Public Debt," *Journal of Political Economy* 87(5), pp. 940-971.

Milrad, Itamar, 2015. "Green Taxation: The Influence and Desirability of the Feebate Scheme in the Israeli New Car Market," Thesis for M.A. in Economics, Tel Aviv University.

Suits, Daniel B., 1977. "Measurement of Tax Progressivity," *American Economic Review* 67(4), pp. 747-752.

נספח: המס על הרכב

בשנה זו הכנסנו לחישוב מס הקנייה על כלי רכב את רפורמת המיסוי הירוק שנכנסה לתוקף ב־2009. במסגרת רפורמה זו מושת מס דיפרנציאלי על כלי רכב על פי דרגת הזיהום שלהם. המס המרבי הוא 83%, וניתנות הטבות מס קבועות על פי דרגת הזיהום. כלי הרכב מחולקים ל־15 קטגוריות של זיהום. ככל שדרגת הזיהום נמוכה יותר, הטבת המס גבוהה יותר. מכיוון שיש שונות רבה הן במחירי כלי הרכב, הן בדרגת הזיהום שלהם והן בנתח השוק של כל דגם, היה צורך לחשב מס אפקטיבי ממוצע בכלל שוק הרכב. בלוח מוצגת התפלגות נתח השוק של כלי רכב על פי קטגוריית הזיהום בשנת 2014.³ ניכר כי בשנה זו לפחות היה שימוש נרחב בהטבות המס: יותר מ־60% מכלי הרכב שנמכרו היו ב־6 קטגוריות הזיהום הנמוכות, המקבלות את הפחתות המס הגבוהות ביותר. מתוך הנתונים על התפלגות נתח השוק של כל דגם ועל מחירו לצרכן, חילצנו הן את ערכו של מחיר רכב ממוצע והן את ערכה של ההפחתה הממוצעת במס הקנייה בשנת 2014. מתוך נתונים אלו חושב המס האפקטיבי הממוצע, שעמד על 66%, והוריד במקצת את ערכו של מדד המס הסטטוטורי הכללי.

נתח השוק והפחתת המס של כלי רכב על פי דרגות הזיהום, 2014

דרגת זיהום	נתח שוק (באחוזים)	הפחתת מס (בשקלים)
1	0	16532
2	5	16532
3	21.4	15154
4	22.1	13226
5	7.2	11574
6	10.2	10194
7	2.5	9093
8	3.8	7990
9	2.1	7163
10	0.7	6063
11	1.1	5511
12	0	4410
13	1.4	3581
14	3.3	2204
15	0	0

מקור: חישובי המחברים על פי Milrad 2015.

3 הנתונים, מתוך Milrad 2015, אינם מכסים את כלל השוק, אלא רק את מכירות הדגמים בעלי נתח שוק מעל 0.5%. כלל הרכבים במדגם הם 81% משוק הרכב ב־2014.

פרק חמישי

תקציב המדינה לשנים 2017–2018: תרחישים פסקליים

לאה אחדות | מישל סטרבצ'נסקי | אביה ספיבק

א. מבוא

פרק זה מנתח את תקציב המדינה לשנים 2017–2018 ונוגע בכמה מהסוגיות העיקריות המלוות את תהליך בניית תקציב המדינה וגודלו בשנים האחרונות. הוא מציג תחילה את תקציב המדינה לשנים 2017–2019 שהציעו כלכלני ון ליר אל מול התקציב שהיה צפוי לשנים אלו על פי המסגרת החוקית של כלל ההוצאה ויעד הגירעון שהיו לפנינו ביוני 2016, ובהתבסס על התחזיות המקרו-כלכליות המעודכנות למועד זה. שני התקציבים האלה הוכנו לקראת דיוני התקציב בממשלה והוצגו בכנס התקציב השנתי של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר. לא זו בלבד שהצעת התקציב של ון ליר כוללת המלצות לגודל ההוצאה הממשלתית ולמדיניות בתחום המסים, אלא היא גם מצביעה על התוכניות שימומנו באמצעות תוספת ההוצאה הצפויה בשנים 2017–2018 כדי לצמצם את ממדי העוני ואת הפערים הכלכליים בחברה ולשפר את פיריון העבודה במשק. בהמשך הפרק נציג את התקציב הדו-שנתי לשנים 2017–2018 שהוגש לממשלה ואושר על ידיה באוגוסט 2016, ונביא את עיקרי מסגרת התקציב והמדיניות בתחום המסים שעליהם החליטה הממשלה. במוקד עומדים אפוא מצרפי התקציב – ההוצאות וההכנסות, הגירעון והחוב הציבורי – והתפתחותם הצפויה בשנים הקרובות. עוד נוגע הפרק בנושאים הקשורים להתנהלות התקציבית ולתהליך התקצוב כמו הנומרטור, מנגנון ההצמדה של תקרת ההוצאה, ולסוגיה של תקציב דו-שנתי. התוכנית הכלכלית שאישרה הממשלה כוללת גם רפורמות ושינויים בתחומים מגוונים ובענפי משק שונים, אך בפרק זה נזכיר אחדים מהם בלבד, ובעיקר כאלה שיש להם זיקה ישירה לגודל התקציב בצד ההוצאה או בצד ההכנסה, כמו הרפורמה בתחום ביטוחי הבריאות, הגדלת הקצבאות לקשישים מעוטי יכולת, שינויים במערכת המסים הישירים והעברת הכנסות מגופים חוץ-תקציביים לאוצר המדינה. להלן התוכנות העיקריות העולות מהניתוח:

- כלכלני ון ליר מציעים לשנות את כלל ההוצאה ולהעלות ריאלית את תקרת ההוצאה המותרת ב-4% בכל שנה, ולממן את תוספת ההוצאה באמצעות העלאת יעד הגירעון ב-0.25% ל-2.75 אחוזי תוצר ב-2017 ול-2.5% ב-2018, ובאמצעות העלאת מסים בצורה פרוגרסיבית. ההוצאה הממשלתית תגדל

בכ-19 מיליארד שקל ב-2017 ובכ-20 מיליארד ב-2018 (מחירים שוטפים). המסים יועלו בכ-9 מיליארד שקל במצטבר בשנתיים האלה. בהתבסס על דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) אנו ממליצים להפנות תקציבים נוספים להגדלת ההכנסה של קשישים ולחיוזק התמיכה בעובדים בשכר נמוך, לשירותי בריאות וחינוך ולדיור הציבורי. עוד אנו ממליצים להתמקד בצעדים להגדלת הפריז.

- הממשלה החליטה להגדיל את תקרת ההוצאה ב-5.14% ריאלית ב-2017 וב-3.14% ב-2018. שיעור הגידול המצטבר בשנתיים האלה כמעט זהה לזה שהציעו כלכלני ון ליר – 8.3% לעומת 8.1%, בהתאמה. גם הממשלה החליטה לחזק את שירותי הבריאות, להגדיל קצבאות לקשישים מעוטי יכולת ולהעדיף במשאבים את היישובים החלשים ואת הפריפריה. ההבדל הגדול הוא בדרכי המימון של תוספת ההוצאה: הממשלה העלתה את יעד הגירעון לרמה גבוהה יותר מאשר בהצעת ון ליר – 2.9 אחוזי תוצר בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 – וגייסה מקורות מימון, בעיקר מהעברות חד-פעמיות של הכנסות מגופים חוץ-תקציביים כמו הקרן הקיימת לישראל, רשות שדות התעופה, המועצה להימורים ומפעל הפיס.
- כדי לעמוד במסגרת הפיסקלית שקבעה הממשלה לשנים 2017-2018 היא עשתה שימוש גובר בהתאמות חשבונאיות, בהסטות של הוצאות והכנסות בין השנים, ובייחוד בתקציב 2016 משום שהגירעון בשנה זו צפוי להיות נמוך מהיעד הקבוע בחוק. היא קיצצה בו, למשל, קיצוץ רוחבי באמצע השנה, העבירה הכנסות ממנו לשנים 2017-2018 והסיטה הוצאות אליו. בפרק מופיעות דוגמאות רבות להתנהלות תקציבית מעין זו, שיש בה כדי לפגוע בשקיפות ובאמינות של המדיניות ושל תהליך התקצוב.
- הממשלה החליטה על סדרה ארוכה של שינויים במערכת המס הישיר; חלקם נועדו להפחית מסים וחלקם להעלות מסים. מדיניות זו תקטין את ההכנסות ממסים בעיקר ב-2018 בכמיליארד שקל, שכן ב-2017 תקווז רוב הפחתת מס הכנסה ומס חברות מהעלאת מסים לקבוצות אוכלוסייה מסוימות כמו קיבוצים, מחזיקי שלוש דירות ויותר, ומבטול הטבות מס על פיצויי פיטורים לבעלי שכר גבוה.
- החריגות מהמסגרת הפיסקלית שקבעה הממשלה בחוק בשנים 2015-2016 ובשנים 2017-2018 מעידות על הקושי של הממשלה להשיג את יעדיה בתחומי הביטחון והשירותים החברתיים, ולפיכך כלכלני ון ליר מציעים לשנות את כלל ההוצאה גם לשנים הבאות.

- על פי הצהרות שר האוצר, הפחתות המס מתאפשרות עקב עודפים בהכנסות ממסים במהלך השנה. בדרך זו הצדיק שר האוצר את ההפחתות שכבר נעשו במע"מ, במס חברות ובמס הכנסה. על פי הניתוח שפרסם בנק ישראל, חלק ניכר מההכנסות העודפות במהלך השנה נבע מסעיפים חד-פעמיים, כגון העלייה בהכנסות מהון, המושפעת מההתפתחות בבורסה, והעלייה במחירי הדירור, מגמה ששר האוצר מבקש להפוך. השימוש במקורות מימון חד-פעמיים למימון גידול קבוע בהוצאה, עם צמצום בבסיס המס, משקף ראייה קצרת טווח של סוגיית הגירעון בתקציב המדינה ושל היחס חוב-תוצר והתעלמות מהסכנה של הגדלת הגירעון המבני. בשל כך אנו ממליצים על מימון תוספת ההוצאה באמצעות מסים פרוגרסיביים.

ב. הרקע לגיבוש תקציב 2017-2018

תקציב 2015-2016: בתקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 חרגה הממשלה מהמסגרת התקציבית שהנחתה אותה בעבר והקצתה תקציבים נוספים לטיפול בחלק מהבעיות הבערות בתחומי השירותים החברתיים. היא הגדילה את תקרת הגירעון ל-2.9 אחוזי תוצר והעלתה במידה ניכרת את תקרת ההוצאות. על פי נוסחת כלל ההוצאה הקבועה בחוק, שיעור הגידול הריאלי שהיה מותר בשנים 2015 ו-2016 עמד על 2.66%, אך הממשלה העלתה אותו ל-4.66% ב-2015 ול-2.91% ב-2016.¹ אם מביאים בחשבון את השינוי הטכני ברישום הוצאות ריפוי ואשפוז ששילם עד כה המוסד לביטוח הלאומי בתקציב הממשלה, הגידול הריאלי בתקרת ההוצאה עומד ב-2016 על 5.48%.²

1 לפי כלל ההוצאה שאימצה הממשלה בסוף 2013, הוצאות הממשלה יגדלו ריאלי בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה ב-3 השנים האחרונות בתוספת המנה המתקבלת מחלוקת המספר 50 (המשקף יעד ארוך טווח ליחס חוב-תוצר) ביחס חוב-תוצר שהיה בפועל בשנה האחרונה שבה היה ידוע. התוספת של 2% שניתנה ב-2015 היא קבועה ונכללת בבסיס לשנים הבאות, ואילו התוספת של 0.25% שניתנה ב-2016 היא חד-פעמית ואינה נכללת בבסיס לתקציב 2017 ואילך.

2 הממשלה קיבלה על עצמה לשלם ישירות מתוך תקציבה סכום של 3.85 מיליארד שקל בגין הוצאות הריפוי של נפגעי עבודה ומענקי אשפוז על לידות, ששילם עד כה המוסד לביטוח הלאומי, ולהגדיל את השתתפותה במימון קצבאות שהמוסד משלם בענפים זקנה וסיעוד בהתאם להודקנות האוכלוסייה. שינוי זה הוא טכני במהותו ואינו משפיע על גירעון הממשלה (שכן עודפי ההכנסות של הביטוח הלאומי נרשמים כהכנסה בתקציב המדינה).

מסלול הפחתת יעד הגירעון שעליו החליטה הממשלה והגידול בהוצאה המותרת תאמו פחות או יותר את ההמלצות של כלכלני ון ליר שהוצגו עוד קודם שדנה הממשלה בתקציב של שנים אלו (ראו אחדות ואחרים 2016, חלק רביעי). כלכלני ון ליר המליצו לשנות את כלל ההוצאה ולהגדיל את תקרת ההוצאה ב-4% בכל אחת מהשנתיים האלה, וכך בכך להעלות מסים כדי שלא לחרוג מיעד הגירעון. אלא שהממשלה לא שינתה את כלל ההוצאה כדי שיתאים לשנים הבאות, והפתרונות שניתנו היו חלקיים מאוד. ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה מאוד (במונחי תוצר) בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, והאתגרים העומדים בפני הממשלה בכל הקשור לצמצום הפערים הכלכליים, להגדלת פריון העבודה ולשיפור השירותים החברתיים מחייבים תוכנית ארוכת טווח להפניית תקציבים נוספים לתחומים אלו גם בעתיד. עוד על הממשלה לדאוג למקורות מימון לתקציבים הנוספים, ואלה אמורים להגיע בעיקר ממסים. ואולם מדיניות המסים של הממשלה בשנים 2015–2016 וזו שאמורה להתקבל במסגרת תקציב 2017–2018 אינן עולות בקנה אחד עם הצורך בתוכנית השקעה רב-שנתית בחינוך, בבריאות, בריוור, בתעסוקה ובביטחון סוציאלי. אין הן מתיישבות גם עם כללים של זהירות פיסקלית. בתקציב 2015–2016 חזרה הממשלה למדיניות של הפחתת מסים, לאחר שזו נזנחה עם פרוץ המחאה החברתית של קיץ 2011 ועם יישומן של המלצות ועדת טרכטנברג. הצטברות זמנית של עודפי מסים בתקציב 2015 (כ-9 מיליארד שקל)³ הניעה את הממשלה להפחית את שיעור המע"מ מ-18% ל-17% (החל ב-1 באוקטובר 2015) ואת מס החברות מ-26.5% ל-25% (החל ב-1 בינואר 2016). הפחתת המסים הנובעת מהחלטות אלו הסתכמה בכמיליארד שקל ב-2015 ובכ-5 מיליארד שקל ב-2016.⁴ כך בכך הגדילה הממשלה את הכנסותיה מכספים שהועברו אליה מגופים חוץ-תקציביים כדוגמת הקרן הקיימת לישראל כדי לעמוד ביעד הגירעון שקבעה. נקודת המוצא של שר האוצר, שמקבל תמיכה מראש הממשלה כמובן, היא שהפחתת מס ההכנסה ומס החברות יאיצו את הצמיחה הכלכלית במשק ויובילו להגדלת ההכנסות ממסים. חשוב לציין כי ההערכה שהפחתת שיעורי המס תגדיל את הכנסות המדינה ממסים אינה נתמכת בממצאים

3 ב-2015 גדלו תקבולי הממשלה ממסים ב-5.8% במונחים ריאליים, פי שניים ויותר משיעור הצמיחה במשק. הגידול החריג במסים נמשך גם במחצית הראשונה של 2016, אם כי חלק ממנו היה חד-פעמי.

4 בשל צמצום הטבות המס הניתנות בגין הפקדות המעביד לפנסיה (0.55 מיליארד שקל) והקדמת ההפרשה לקרן מס רכוש מ-2016 ל-2015 ירדו הכנסות המדינה ממסים ב-2016 בכ-3 מיליארד שקל. הקדמת ההפרשה מקרן מס רכוש היא רישומית במהותה.

אמפיריים במשק הישראלי. כמו שנראה להלן, הפחתת המסים אמורה להימשך גם בשנים 2017–2018 על אף הערכות משרד האוצר עצמו על "בור" במסים שיגיע ל-8.7 מיליארד שקל ב-2019 אם לא יינקטו צעדים להגדלת הכנסות המדינה. כאן רק נציין שהפחתת בסיס המס והסתמכות גדולה יותר על מימון ההוצאה באמצעות הכנסות חד-פעמיות מגופים חוץ-תקציביים כמו רשות שדות התעופה, הקרן הקיימת לישראל ומפעל הפיס אינם פתרונות ארוכי טווח. מיסוי נמוך מדי בטווח הארוך עלול להגדיל את הגירעון המבני – המוגדר כפער מתמשך בין ההוצאות להכנסות – וליצור לחצים להקטנת ההוצאה הציבורית. בסיפור הזה היינו מאז 2003 ועד המחאה החברתית.

יצירת מסגרת פיסקלית לטווח הבינוני (נומרטור): הרחבת ההוצאה בתקציב 2015–2016 מעבר לגידול המותר לפי כלל ההוצאה שיקפה את הקושי של הממשלה להשיג את יעדיה החברתיים והכלכליים במסגרת הכללים הקיימים. כללים אלו מכתבים ירידה נוספת במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר. אי-הלימה בין הצרכים של החברה והמשק ובין הכללים הקיימים אפיינה את השנים האחרונות, וכמו שיוצג להלן היא נותרת בעינה גם כאשר מסתכלים על התמונה התקציבית הצפויה לשנים 2017–2019. אי-הלימה זו מתבטאת שוב ושוב בהצטברות של התחייבויות ותוכניות הוצאה שביצוען אינו אפשרי בשל מגבלת ההוצאה, ולפיכך בצורך של הממשלה לבטל, לצמצם או לדחות תוכניות זמן קצר לאחר שאושרו לקצץ קיצוץ רוחבי בתקציבי המשרדים ולהתאים את יעדי התקציב (למשל לשנות את יעד הגירעון או לחרוג מכלל ההוצאה). התנהלות מעין זו מעמידה בספק את אמינותה של המדיניות הפיסקלית ופוגעת ביכולת הממשלה לקבוע סדרי עדיפויות במדיניותה.

כדי להגביר את הוודאות ואת האמינות של המדיניות הפיסקלית וכדי להגביר את השקיפות בהתנהלות התקציבית בפני חברי ממשלה, חברי כנסת והציבור הרחב, החליטה הממשלה ליצור מסגרת פיסקלית לטווח הבינוני. מסגרת זו כוללת תוכנית תקציב לשלוש השנים שלאחר שנת הכספים המתייחסת לתקציב השנתי. התוכנית התלת-שנתית מכונה "נומרטור" (מונה תקציבי). החלטה זו עוגנה בתיקוני חקיקה שהונהגו בסוף 2015 בחוק יסודות התקציב⁵ ובתקנון הממשלה, ונקבע בהם שעל הממשלה לצרף את התוכנית התלת-שנתית להצעת חוק התקציב

5 השינויים בחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 אושרו במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית (נומרטור). הוראת סעיף 40 שנוספה לחוק יסודות התקציב נדרשת לשינויי חקיקה אלו.

השנתי שהיא מניחה על שולחן הכנסת.⁶ התוכנית התלת-שנתית הראשונה צורפה לתקציב השנים 2015–2016, ולפיכך היא התייחסה לשנים 2017–2019. לכל אחת מהשנים שאליהן מתייחסת תוכנית התקציב התלת-שנתית היא תכלול את תחזית צמיחת התוצר, תחזית ההוצאה הממשלתית המשקפת את סך התחייבויות ההמשלה, תחזית ההכנסות, תחזית הגירעון הכולל בתקציב המדינה (ללא מתן אשראי), מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר והיקף ההתאמות הנדרשות בצד ההוצאה ובצד ההכנסה כדי לעמוד בגודל הגירעון המותר ובמגבלת ההוצאה המותרת.⁷ במקרים שנדרשות התאמות (למשל, תחזית ההוצאה לשנה הכלולה בתוכנית התלת-שנתית עולה על ההוצאה המותרת) יהיה על המשלה להציג את הדרכים לביצוע ההתאמות כבר בעת הגשת התוכנית התלת-שנתית. גם במהלך שנת תקציב לא תוכל המשלה להרחיב את הוצאותיה או להקטין את הכנסותיה (למשל להפחית מסים) אם צעד זה יביא לחריגה מהמסגרת המותרת בכל אחת מהשנים שאליהן מתייחסת התוכנית התלת-שנתית. כל פעולה שתביא לחריגה מהמסגרת התלת-שנתית בצד ההוצאות או בצד ההכנסות לא תאושר אלא אם תוצג דרך מימון שתבטיח שמירה על מסגרת זו. דרך מימון יכולה להיות הקטנה של ההוצאה או הגדלה של ההכנסות (למעט מלווה). שר האוצר יערכן את התוכנית התלת-שנתית שישוה חודשים לאחר הגשתה לכנסת, והיא תובא לאישור המשלה. לאחר האישור בממשלה תימסר הודעה לכנסת. משמעות התוכנית התלת-שנתית היא שהחל בתקציב 2017 תצטרך המשלה לטפל בעת אישור התקציב גם בחריגות מתקרת ההוצאות הצפויות בשנים 2018–2020. כלומר יהיה עליה לצמצם בהיקף ניכר את ההוצאה בסעיפים קיימים או בתוכניות שכבר הוחלט על ביצוען. מהניתוח שיוצג להלן עולה כי עמידה ביעדי הגירעון הקבועים בחוק תחייב התאמות בצד ההוצאות וההכנסות בהיקף כולל של כ-24 מיליארד שקל בשנים 2017–2019. אנו מטילים ספק רב ביכולתה של המשלה לעמוד במשימה זו ללא חריגה מהכללים הנוכחיים הקבועים בחוק.

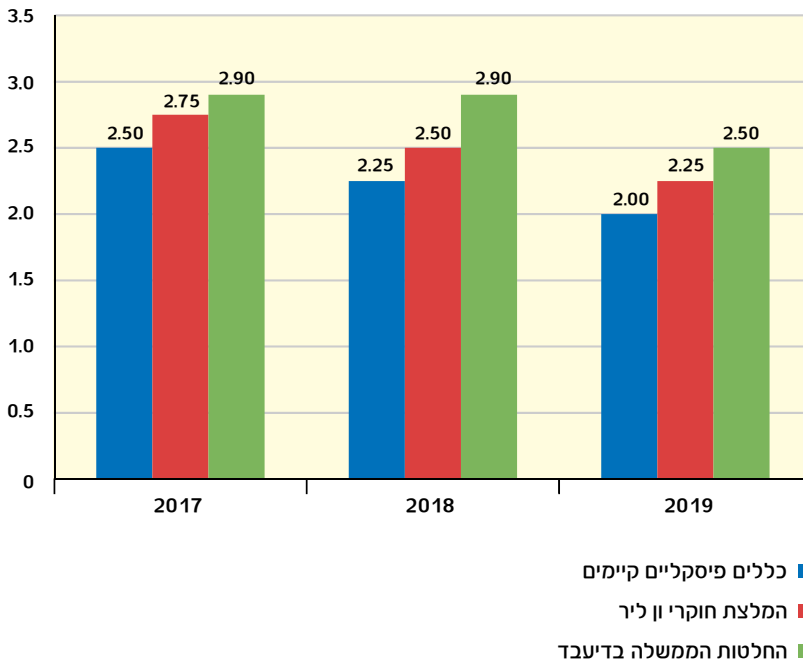
6 נוסף על תחזית התקבולים והמלוות ואומדן הטבות המס.

7 כאמור, תחזית ההוצאה לכל אחת מהשנים בתוכנית התלת-שנתית לא תעלה על ההוצאה המותרת באותה שנה. עם זאת, כדי לאפשר לממשלה מרווח מסוים בקבלת החלטות בעלות השלכות תקציביות נקבע כי ההוצאה המותרת בכל שנה תוגדר באופן מדורג כך שבשנה הראשונה של התוכנית התלת-שנתית היא תהיה 99% מההוצאה המותרת על פי כלל ההוצאה, ובשנתיים שאחריה – 98% מההוצאה המותרת. עוד נקבעו הוראות מעבר לשנים שייכללו בתוכניות התלת-שנתיות שיוגשו לכנסת עם הצעות התקציב לשנים 2015–2018. בשנים אלו תהיה חריגה מסוימת מהכללים כדי לאפשר לממשלה התכנסות הדרגתית למסגרת הפיסקלית החדשה בלי לבצע מיד התאמות רבות.

ג. התקציב לשנים 2017–2018 לפי תרחיש ון ליר ולפי תרחיש הממשלה (כללים קיימים)

ביום העיון השנתי על תקציב המדינה ביוני 2016 הצגנו את התקציב לשנים 2017–2019 שמציעים כלכלני ון ליר (להלן תרחיש ון ליר) אל מול תקציב הממשלה הצפוי לשנים האלה בהתאם למסגרת החוקית שהייתה לפנינו (להלן תרחיש הממשלה). חישובי התקציב הצפוי לפי שני התרחישים התבססו על נתוני ביצוע התקציב במחצית הראשונה של 2016, ובייחוד על היקף גביית המסים שנרשם בה עודף של כ-3 מיליארד שקל. במועד הכנת התרחישים הערכנו שהגירעון ב-2016 יהיה נמוך במעט מהקבוע בחוק ויעמוד על 2.7 אחוזי תוצר (במקום 2.9 אחוזי תוצר) וההוצאה תגדל ריאלית בשיעור המותר – 5.48%. בתרשים 1 אנו מראים את ההמלצות של תרחיש ון ליר בנוגע לגירעון מול הכללים שקבעה הממשלה בתוכנית המקורית. כדי לתת תמונה מעודכנת לפברואר 2017 (לאחר אישור התקציב הדו-שנתי ל-2017–2018) הוספנו לתרשים את ההחלטות שהתקבלו בדעיכה, אשר עשו כברת דרך לקראת ההמלצה הכלולה בתרחיש ון ליר.

תרשים 1: יעד הגירעון, 2017–2020, באחוזי תוצר

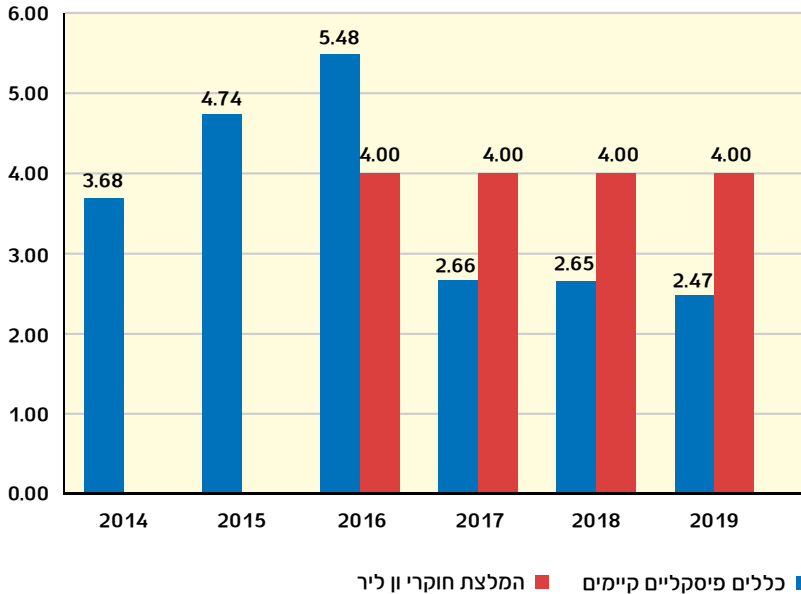


התקציב הצפוי על פי שני התרחישים התבסס גם על תחזיות גידול האוכלוסייה, הצימצום, והאינפלציה. הנחנו שהמשק יצמח ב-2.9% בכל שנה, שהאוכלוסייה תגדל ב-1.7% ב-2017 וב-1.65% בשנים 2018-2019, וששיעור האינפלציה יעמוד על 1.4% בכל שנה. עוד הנחנו שההוצאות ב-2017 לא יותאמו לפער שבין תחזית האינפלציה בתקציבים לשנים 2015 ו-2016 ובין עליית המחירים בפועל ב-2015 וזו הצפויה ל-2016.⁸ בתרחיש ון ליר הנחנו גם שתקרת ההוצאה שהייתה ב-2016 תשמש בסיס לחישוב תקרת ההוצאה ב-2017, ולפיכך לא הפחתנו מבסיס ההוצאה של 2016 את התוספת החד-פעמית (של 0.25%) שניתנה בשנה זו. לבסוף, היקף מחויבויותיה התקציביות של הממשלה לשנים 2017-2019 התבסס על האומדנים שפרסם האוצר במאי 2016 (הנומרטור) בערכון תוכנית התקציב התלת-שנתית (משרד האוצר 2016ב).

בהתאם לגידול האוכלוסייה הממוצע לשלוש השנים האחרונות הידועות בעת הכנת התקציב וליחס חוב-תוצר האחרון שהיה ידוע, כלל ההוצאה שבחוק מאפשר לממשלה להגדיל את ההוצאה ב-2.66% ב-2017-2018 וב-2.47% ב-2019, ולפי חוק הפחתת הגירעון יעמוד שיעור הגירעון בתוצר על 2.5% ב-2017 ויפחת ב-0.25% בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019 עד לרמה של 2% (ראו תרשים 1 ו-2). אומדני משרד האוצר מעלים כי ההוצאה הצפויה של הממשלה, הכוללת את התחייבויותיה במסגרת תוכניות שאושרו אך עדיין לא הגיעו לכלל ביצוע, תעלה על תקרת ההוצאה המותרת ב-11 מיליארד שקל במחירים שוטפים ב-2017 ובסכום מצטבר של 14.1 מיליארד שקל ב-2018 ושל 15.3 מיליארד שקל ב-2019. כלומר ב-2017 יידרש קיצוץ בהוצאות קיימות או ביטול או דחייה של תוכניות מאושרות (או שניהם) בסכום של 11 מיליארד שקל, וב-2018 יידרש קיצוץ נוסף של כ-3 מיליארד שקל. כדי להשיג את יעד הגירעון תידרש תוספת של הכנסות ממסים וממקורות אחרים בהיקף מצטבר של 8.7 מיליארד שקל במחירים שוטפים. כ-3 מיליארד שקל מתוכם יידרשו כבר ב-2017.

8 תחזית האינפלציה שהתבססנו עליה בעת בניית התקציב הייתה 0.2% ב-2015 ו-1.4% ב-2016. בפועל הייתה האינפלציה 0.6% ב-2015 וצפויה להיות 0.4% ב-2016.

תרשים 2: גידול ריאלי בהוצאה הממשלתית, 2014-2019

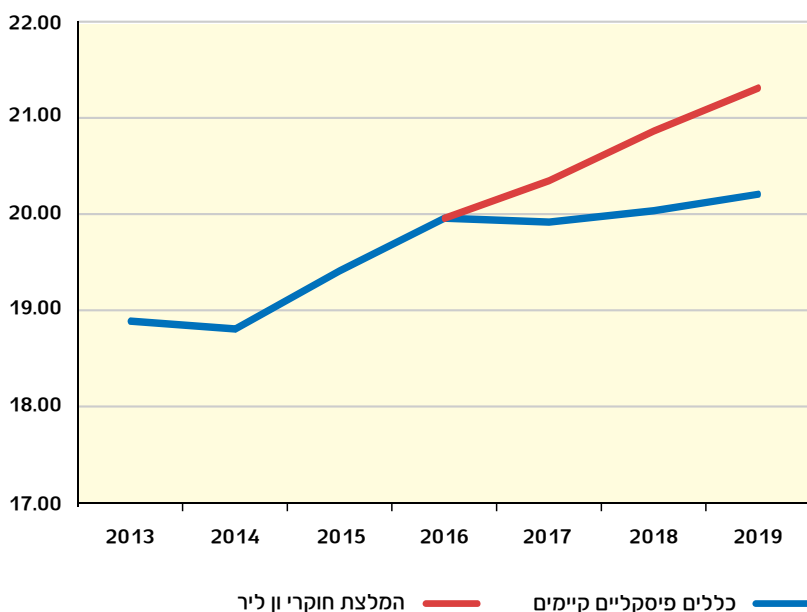


בתרחיש ון ליר אנו ממליצים בראש ובראשונה לשנות את כלל ההוצאה, כך שתקרת ההוצאה הממשלתית תגדל ריאלית ב-4% גם בכל אחת מהשנים 2017-2019. בצד הגירעון אנו מציעים תוואי מתון יותר להפחתת הגירעון – להעמיד אותו על 2.75 אחוזי תוצר ב-2017 ולהורידו בהדרגה ל-2.25% עד לשנת 2019. השינוי המוצע בכלל ההוצאה ובתוואי הגירעון חיוני כדי להרחיב את היקף השירותים החברתיים ולשפר את איכותם לא רק במסגרת ההתחייבויות הקיימות של הממשלה, אלא גם באמצעות החלטות חדשות שעל הממשלה לקבל כדי להמשיך ולטפל במצוקות בתחומי העוני, הבריאות והחינוך. על פי הצעתנו, ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) תהיה גבוהה מזו של תרחיש הממשלה בסכום שיגיע בהדרגה לכ-15 מיליארד שקל בשנים 2017-2019 (מתוכם 6.3 מיליארד שקל ב-2017 וכ-4.6 מיליארד שקל ב-2018).

תרשים 3 מציג את גודל ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) ביחס לתוצר על פי שני התרחישים. על פי תרחיש ון ליר, משקל ההוצאה האזרחית בתוצר גדל מכ-20 אחוזי תוצר ב-2016 ל-21.3 אחוזי תוצר ב-2019, אך הוא נותר פחות או יותר ללא

שינוי לפי תרחיש הממשלה (20.2 אחוזי תוצר ב־2019). כמוכן, על רקע היעדר השקיפות המאפיין במשך שנים את תהליכי התכנון והרישום של תקציב הביטחון (להרחבה ראו אחדות ואחרים 2016), קשה יותר להעריך מה יהיה הגידול בהוצאה הביטחונית. בחישובנו הנחנו שתקציב הביטחון יעמוד על 59 מיליארד שקל (במונחים ריאליים) בכל אחת מהשנים 2017–2019, בהתאם להסכם שהושג בין שר האוצר כחלון לשר הביטחון לשעבר בוגי יעלון בשלהי 2015. הסכם זה מאמץ למעשה את המלצותיה של ועדת לוקר בדבר תקציב קבוע במונחים ריאליים.

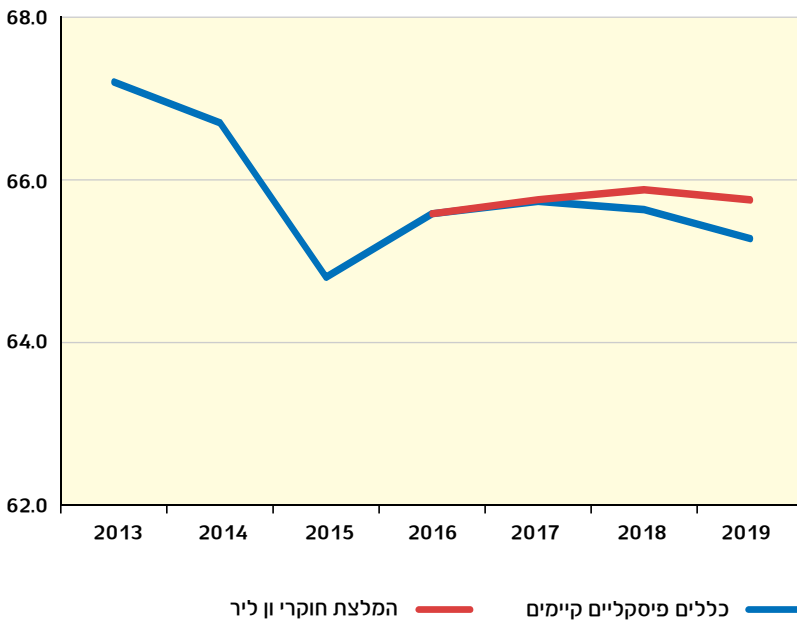
תרשים 3: הוצאה אורחית, 2013–2019, באחוזי תוצר



הגדלת ההוצאה הציבורית תמומן לא רק מהעלאת יעד הגירעון ב־0.25 אחוז תוצר, אלא גם מהעלאת מסים, ומטבע הדברים תוספת המסים הנחוצה לשמירת תקרת הגירעון לפי התוואי המוצע בתרחיש ון ליר תהיה גבוהה מזו הנדרשת בתרחיש הממשלה. על פי תרחיש ון ליר יהא צורך בתוספת מסים בסכום של כ־19 מיליארד שקל, שתתפרש על פני השנים 2017–2019 (כ־3 מיליארד שקל ב־2017, כ־6 מיליארד שקל ב־2018, ועוד כ־10 מיליארד שקל ב־2019). המשמעות היא שנטל

המס יעלה מ-23.4 אחוזי תוצר ב-2016 ל-25.0 אחוזי תוצר ב-2019 (בהשוואה ל-24.2 אחוזי תוצר לפי תרחיש הממשלה). גם לאחר העלאת המסים שאנו מציעים יהיה משקל המסים בתוצר מתחת לממוצע מדינות OECD. כמו שתרשים 4 מראה, היחס בין החוב לתוצר, שיעמור על פי אומדן על 65.6% ב-2016, יוסיף לרדת עד 65.3% ב-2019 על פי תרחיש הממשלה, אך יעלה מעט (ל-65.7%) על פי תרחיש ון ליר.

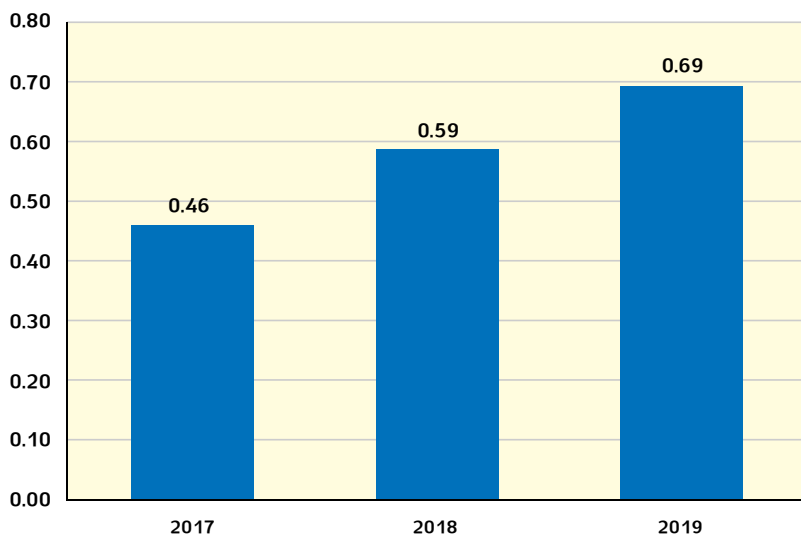
תרשים 4: יחס חוב-תוצר, 2013–2019, באחוזי תוצר



תרשים 5 מציג את הפער המצטבר בין צמיחת התוצר במשק על פי תרחיש הממשלה ובין התוכנית שמציעים כלכלני ון ליר, פער שמקורו בהרחבה התקציבית הגלומה בתרחיש ון ליר. החישובים מבוססים על מכפילים של תקציב מאוזן, כלומר הגדלת הוצאות הממומנת כולה מהגדלת מסים.⁹

9 לדיון במכפילי התקציב ראו אחדות ואחרים 2013, נספח בעמ' 68.

תרשים 5: פער צמיחה מצטבר בין תרחיש הכללים הפיסקליים לתוכנית המוצעת, 2017–2019



לוח 1 מסכם את ההשוואה בין שני התרחישים. לוח 2 מפרט את עיקרי המלצותינו בתחומים שראוי להפנות אליהם משאבים נוספים. מדובר בהרחבת תוכניות סיוע לאוכלוסיות נזקקות, אם באמצעות מערכת הבטחת הכנסה וסיוע בדיוור, ובכלל זה הגדלת מלאי הדירות בדיוור הציבורי, ואם בתחום עידוד התעסוקה והעלאת הכנסתם של העובדים בשכר נמוך באמצעות הרחבת תוכנית מענק עבודה והכשרה מקצועית. הגדלת ההוצאה לבריאות ולחינוך חיונית לא רק לרווחת הפרט. שני תחומים אלו הם גם מפתח לשיפור רמת ההון האנושי ולצמיחה. כמו שהראינו, מקומה של ישראל בין מדינות OECD נמוך גם בהוצאה הציבורית לנפש (מתוקנת לדמוגרפיה) בבריאות ולתלמיד בחינוך. מימון התקציבים הנוספים יבוא מגביית מסים נוספים, כמפורט בלוח 3. אנו מציעים מיסוי פרוגרסיבי בתמהיל של העלאת שיעורי המס השוליים וביטול הטבות מס בגין חיסכון בקרנות השתלמות והפרשות לפנסיה. אנו גם חוזרים ומציעים להטיל מס עיזבון, שהנטל שלו ייפול בעיקר על העשירים ביותר.

לוח 1: השוואת תקרת ההוצאה והגירעון לפי תרחיש הממשלה ולפי המלצת כלכלני ון ליר, 2017–2019 (במיליארדי שקלים, מחירים שוטפים)

2019	2018	2017	2016	
392.7	375.8	360.4	347.7	תקרת ההוצאה תרחיש הממשלה
407.8	386.7	366.7	347.7	תרחיש ון ליר
27.3	29.4	31.3		יעד הגירעון תרחיש הממשלה
30.7	32.6	34.4		תרחיש ון ליר

לוח 2: הצעות להקצאת תקציבים בתחומי החינוך, הבריאות וצמצום העוני לשנים 2017–2018

עלות (במיליארדי שקלים)	תוכנית
1.0	הרחבת תוכנית מענק עבודה
1.0	הרחבת תוכנית להבטחת הכנסה בגיל העבודה
1.0	הרחבת הסיוע בשכר דירה והגדלת מלאי הדיור הציבורי
3.0	הגדלת ההוצאה על בריאות (בתי חולים פסיכיאטריים, קיצור תורים, סיעוד, עדכון עלות הסל, הפחתת השתתפות עצמית)
3.0	הגדלת ההוצאה על חינוך (חינוך טכנולוגי, סייעות בטרם-טרום-חובה, תקצוב דיפרנציאלי, לימודי ליבה לחרדים [בשיתוף פעולה עם ההנהגה], חינוך חינם לבני 3-4)
1.0	הצעות נוספות: צעדים לשיקום הפריון לעובד, קרן לעסקים קטנים והכשרה מקצועית
10.0	סך הכול

לוח 3: מקורות מימון להצעות ון ליר, 2017–2018

מקור	הכנסה (במיליארדי שקלים)
העלאת מס ההכנסה	3.5
הטלת מס עיזבון	3.5
ביטול פטור ממע"מ לאילת ולתיירות	1.0
ביטול חלקי של ההטבות לקרנות השתלמות ופנסיה	2.0
סך הכול	10.0

ד. הצעת התקציב הדרו-שנתי לשנים 2017–2018 בהתאם להחלטות הממשלה

הממשלה החליטה על הגשת תקציב דרו-שנתי לשנים 2017–2018. החלטה זו שנויה במחלוקת, והיא התקבלה בניגוד לעמדתו של הדרג המקצועי באוצר. במכתב ששלח ראש אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת באפריל 2016 נכתב: "[...] כי נוכח החשיבות שבשמירה על מדיניות פיסקאלית אחראית, הניסיון שנצבר בתקציב המדינה לשנים 2011–2012 והעדר הניסיון הבינ-לאומי בנושא, עמדתנו המקצועית הינה כי יש להשאיר על כנה את הוראת חוק יסוד משק המדינה לפיה תקציב המדינה יהיה לשנה אחת". החשש הוא בעיקר מהחטאה ניכרת כלפי מטה בתחזית ההכנסות כפי שהיה בתקציב הדרו-שנתי 2011–2012 (פער של כ-12 מיליארד שקל). צד ההכנסות הוא החלק הרגיש יותר להנחות המקרו-כלכליות שעל בסיסן נבנה התקציב. הועלה גם הטענה שהשיקול של ראש הממשלה הוא פוליטי בעיקרו. לעומת זאת, יש המוצאים יתרונות בתקציב דרו-שנתי, בעיקר מבחינת הזמן המושקע בבניית תקציב ובהעברתו בכל שלבי החקיקה ומבחינת היכולת של המשרדים להתמקד בתכנון ולנצל את כל התקציב הנתון להם לאותה שנה. מפתיעה במיוחד עמדתו הניטרלית למדי של בנק ישראל. מדברי הנגידה עולה שאמנם "תקציב דרו שנתי עלול להקשות על הממשלה להגיב לשינויים לא צפויים בנסיבות, אך ניתן לצמצם את הסיכונים באמצעות הקצאת רזרבה פנימית גבוהה יותר ושימוש הדוק יותר בנומרטור" (בנק ישראל 2016). מכל מקום, הוסכם בין ראש הממשלה לשר האוצר שאגף התקציבים יגבש מנגנון שיבדוק את מצב הכנסות המדינה בסוף 2017.

מסגרת התקציב הדרו-שנתי שהגיש משרד האוצר לממשלה התבססה על ההנחות המקרו-כלכליות המופיעות בלוח 4. הנחות אלו פורסמו באוגוסט 2016,

והן משקפות עדכון כלפי מטה של הצמיחה (בהשוואה לתחזית שפרסם האוצר באפריל 2016) ועדכון קל כלפי מטה של שיעור האינפלציה, אך עדכון כלפי מעלה של שיעורי הגידול בתעסוקה ובשכר. עם זאת, בהשוואה ל-2016, בשנים 2017-2018 צפויה האטה בקצב הגידול של התעסוקה והשכר. על אף הירידה בתחזיות הצמיחה עדכון האוצר כלפי מעלה את תחזית ההכנסות ממסים ואת תחזית כלל הכנסות המדינה לשנים 2016-2018,¹⁰ משום שהרכב התוצר נותר עתיר מיסוי (בעיקר מצד הצריכה הפרטית) ובשל הצפי להמשך השיפור בשוק העבודה. ההנחה היא שגמישות ההכנסות ממסים ביחס לצמיחה, שהייתה גבוהה במיוחד בשנים 2015-2016, צפויה לחזור לטווח הנורמטיבי (מעט מעל יחידתית) בשנים 2017-2018. תחזית הכנסות זו מתבססת על ההנחות המקרו-כלכליות בלבד, והיא אינה מביאה בחשבון את שינויי החקיקה או את שינויי הרישום בתחום ההכנסות שעליהם החליטה הממשלה. אלה יוצגו בהמשך הפרק.

לוח 4: הנחות מקרו-כלכליות לבניית התקציב ותחזית הכנסות המדינה, 2017-2018

ההנחה	השנה	2016 אומדן	2017	2018
שיעור הצמיחה		2.5%	2.7%	2.8%
שיעור גידול האוכלוסייה		1.7%	1.7%	1.7%
שיעור גידול התעסוקה		2.2%	1.9%	1.7%
שיעור הגידול בשכר הריאלי		3.0%	2.1%	1.7%
שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי		-0.4%	1.0%	1.4%
הכנסות המדינה ממסים (במיליארדי שקלים, מחירי 2016)		282.5	290.1	299.2
סך הכנסות המדינה (במיליארדי שקלים, מחירי 2016)		317.6	325.4	334.7

מקור: מתוך "תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות אחרות 2017-2018", אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר אוגוסט 2016. תחזית הכנסות לפני השינויים שאישרה הממשלה.

¹⁰ בהשוואה לתחזית הקודמת, על פי התחזית המעודכנת ההכנסות ממסים ב-2016 יהיו גבוהות בכ-4.5 מיליארד שקל ב-2016, ב-2.9 מיליארד שקל ב-2017 וב-1.4 מיליארד שקל ב-2018. לעומת זאת, תחזית ההכנסות האחרות של המדינה עורכנה מעט כלפי מטה (משרד האוצר 2016א).

מסגרת התקציב: כמו שצפינו כבר ביוני 2016, הממשלה נאלצה להגדיל את יעד הגירעון וכן לחרוג מכלל ההוצאה ולהגדיל את ההוצאה בשיעור הגבוה מהשיעור הקבוע בחוק. הגדלת יעד הגירעון הייתה צפויה גם בשל הודעתו של שר האוצר על הכוונה להפחית מסים. הממשלה החליטה להגדיל את יעד הגירעון בשנים 2017–2018 ל-2.9 אחוזי תוצר, בהשוואה ליעדי הגירעון הנוכחיים בחוק (2.5% ב-2017 ו-2.22% ב-2018). עוד החליטה הממשלה להפחית את היעד בהדרגה ל-1.5% מ-2023 ואילך: ב-0.4% ב-2019 וב-0.25% בכל אחת מהשנים 2020–2023. יעד הגירעון שעליו החליטה הממשלה גבוה אף יותר מהרמה עליה המליצו כלכלני ון ליר (ראו תרשים 1 לעיל). על פי הערכה, השינוי במתווה הפחתת הגירעון יאפשר לשוב ולהפחית את היחס חוב-תוצר רק החל בשנת 2019.

על פי נתוני המקרו המעודכנים ביותר ובהתאם לכלל ההוצאה הנוכחי, הייתה צפויה עלייה ריאלית של 2.74% בתקרת ההוצאה בכל אחת משתי שנות התקציב הדר-שנתי. שיעור הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות היה 1.9% לשנה, והיחס חוב-תוצר האחרון שהיה ידוע בעת החישוב עמד על 64.6%. השיעור של 2.74% מופעל על תקרת ההוצאה, שהייתה ב-2016 בניכוי התוספת החד-פעמית של 0.25%. תוספת זו הסתכמה בכ-0.85 מיליארד שקל ב-2016.

עוד החליטה הממשלה לחרוג מכלל ההוצאה, ותקרת ההוצאה תגדל ב-2017 בשיעור נוסף שלא יעלה על 2.4% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2016. גם ב-2018 תהיה חריגה. בשל הצורך בתקצוב רזרבה של 3.5 מיליארד שקל ל-2018, שנועד להתמודד עם האי-ודאות הנובעת מהתקציב הדר-שנתי (בעיקר בהכנסות המדינה ממסים) עקב פער הזמנים בין תכנון התקציב לביצועו בשנה השנייה של התקציב, החליטה הממשלה שההוצאה ב-2018 תגדל באופן חד-פעמי בשיעור נוסף שלא יעלה על 0.4% ביחס להוצאה המתוכננת ל-2017. השיעור הנוסף שהוחלט עליו ל-2018 לא יובא בחשבון בעת חישוב ההוצאה המותרת ל-2019. ולבסוף החליטה הממשלה על שינוי רישומי כספי הסיוע הביטחוני מארצות הברית, שמוביל להפחתה טכנית של 2.6% במגבלת ההוצאה במעבר בין 2016 ל-2017.¹¹ לוח 5 מציג את חישוב תקרת ההוצאה לשנים 2017–2018. בשנת 2017 תעמוד תקרת ההוצאה לפני שינוי הרישום בסיוע האמריקאי על 368.6 מיליארד שקל במחירים שוטפים (תוספת נומינלית של כ-21 מיליארד שקל בהשוואה ל-2016), ועל 359.7 מיליארד שקל לאחר השינוי. בשנת 2018 תעמוד התקרה על 376.7

11 הרישום התקציבי של הסיוע האמריקאי נחלק בין תקציב הוצאה נטו, שנכלל במגבלת ההוצאה, ובין תקציב הוצאה מותנית בהכנסה. הוחלט שמלוא הסיוע יירשם כהוצאה מותנית בהכנסה, ולפיכך תיעשה הפחתה טכנית של 2.6% במגבלת ההוצאה של 2016; והפחתה מקבילה בצד ההכנסה, כך שלא יחול שינוי בגירעון הממשלה.

מיליארד שקל במחירים שוטפים (תוספת נומינלית של כ-17 מיליארד שקל בהשוואה ל-2017). תקרת ההוצאה תגדל בשיעור ריאלי של 5.14% ב-2017 וב-3.14% ב-2018. כלומר הגידול הריאלי בהוצאה בשתי שנות התקציב יסתכם ב-8.3% – ולא ב-5.5% בהתאם לכלל ההוצאה הנוכחי – והוא יהיה כמעט זהה לשיעור הגידול המצטבר שהומלץ בתרחיש ון ליר. נזכיר רק שהתוספת הנומינלית לתקרת ההוצאה לפי תרחיש ון ליר הסתכמה בכ-19 מיליארד שקל ב-2017 ובכ-20 מיליארד ב-2018 – סכום שבמצטבר דומה מאוד להחלטות הממשלה.

לוח 5: חישוב תקרת ההוצאות, 2017–2018 (במיליארדי שקלים, מחירים שוטפים)

2017	
1.	תקרת ההוצאות ב-2016 347.7
2.	הבסיס לחישוב תקרת ההוצאה ב-2017 לאחר ניכוי התוספת החד-פעמית (0.25% השווה לכ-0.9) 346.8
3.	תוספת ההוצאה ב-2017 על פי כלל ההוצאה (2.74%) 9.5
4.	תקרת ההוצאה לאחר הפעלת כלל ההוצאה (2)+(3) 356.3
5.	הגדלה נוספת בתקרת ההוצאה בשיעור של 2.4% (על הבסיס של (4)) 8.6
6.	התקרה ב-2017 במחירי 2016 לאחר הגדלות והפחתות 364.9
7.	השינוי הריאלי בתקרת ההוצאות ב-2017 5.14%
8.	תוספת בגין עליית מחירים בשיעור של 1% ב-2017 3.7
9.	התקרה ב-2017 במחירים שוטפים 368.6
10.	התאמת התקרה לשינוי ברישום הסיוע הביטחוני הפחתה של 8.9 מיליארד
11.	התקרה ב-2017 במחירים שוטפים לאחר השינוי ברישום הסיוע הביטחוני 359.7
2018 (לאחר הרישום הטכני של הסיוע האמריקאי)	
1.	תקרת ההוצאות לאחר הפעלת כלל ההוצאה (2.74% ריאלית) במחירי 2017 369.6
2.	לאחר גידול נוסף של 0.4% 371.1
3.	תקרת ההוצאות במחירי 2018 (עליית מחירים של 1.4%) 376.3
4.	השינוי הריאלי בתקרת ההוצאות 3.14%

החלטות נוספות בצד ההוצאה: כדי להתמודד עם עודף התחייבויותיה ולעמוד במסגרת הפיסקלית קיבלה הממשלה עוד החלטות בצד ההוצאה. ראשית, לקצץ קיצוץ רוחבי של 2% בתקציב 2016 כדי לעמוד בהתחייבויותיה להפחתת הגירעון התקציבי בשנים 2016 ואילך. הקיצוץ הרוחבי בתקציב 2016 נועד בעיקר לאפשר לממשלה להסיט הוצאות מ-2017 ל-2016. מדובר בעיקר בהסטת ההוצאות המיועדות לקרן החיסכון של קצבאות הילדים בהתאם לחקיקה שהתקבלה במסגרת התוכנית הכלכלית הקודמת. שנית, חלק מהצעות האוצר לקיצוצים בתקציב לא אושרו במלואן על ידי הממשלה (למשל בתקציב החינוך), ולפיכך הוחלט על קיצוץ רוחבי של 2.5% בתקציב 2017 ואילך. שלישית, הממשלה החליטה על סדרה של קיצוצים בתקציב 2017–2018 בסעיפים קיימים, וכן על דחיית היישום של חוקים (בעיקר חוק יום חינוך ארוך שעלותו נאמדת בכ-2 מיליארד שקל). רביעית, בהתאם לכלל הנומרטור הקבוע בחוק, בעת אישור תקציב 2017 ו-2018 על הממשלה להבטיח שההוצאות הצפויות ב-2019 לא יחרגו מתקרת ההוצאה שנקבעה לשנה זו ביותר מכ-2 מיליארד שקל וכי הגירעון הצפוי ב-2019 לא יעלה על היעד הקבוע בחוק. לפיכך החליטה הממשלה כבר עתה על קיצוץ רוחבי של 2% בתקציב 2019. גם לאחר הפחתה זו תיווצר, ככל הנראה, חריגה של 0.5% ממסגרת ההוצאה ל-2019.

לוח 6: תקציב 2016–2018 (במיליארדי שקלים, מחירים שוטפים)

2018	2017	2016 (אומדן ביצוע)	
376.7	359.7	347.7	מגבלת ההוצאה
3.14	5.14	2.91	שיעור הגידול הריאלי
	322.7	321.1	הכנסות
	294.5	283.2	מהן: מסים
	28.2	38.0	הכנסות אחרות
	36.6	25.9	גירעון (ללא אשראי)
2.9%	2.9%	15.2% (יעד=2.9)	שיעור הגירעון בתוצר

בלוח 6 ניתן לראות את ההחלטות של הממשלה ביחס לתקציב. התמונה של חלוקת התקציב בין הסעיפים תתבהר רק לאחר שיפורסם המסמך הרשמי בדבר החלטות הממשלה. עם זאת, חשוב לציין שני תחומים חברתיים שקיבלו תוספת

תקציבית גדולה: הקצבאות לקשישים מעוטי יכולת יוגדלו (מכוח ההסכם הקואליציוני עם ישראל ביתנו) בכ-359 מיליון שקל ב-2017 ובעוד 200 מיליון שקל ב-2018, והקצבאות לניצולי שואה יוגדלו בכ-150 מיליון שקל.¹² במסגרת הצעדים לחיזוק הרפואה החליטה הממשלה על הגדלת עלות סל שירותי הבריאות, תרופות וטכנולוגיות חדשות בכ-500 מיליון שקל בשנים 2017-2019 ועל הרחבת הסקירות הגנטיות בכ-50 מיליון שקל. עוד היא החליטה על צעדים תקציביים ומינהליים שיצמצמו את התופעות של הסטת משאבים מהרפואה הציבורית לפרטית (השתתפויות עצמיות והיטלים) ושל עבודה פרטית של רופאים המועסקים במערכת הציבורית. תחת הכותרת "יצירת שוויון והזדמנויות" בתוכנית הכלכלית שאישרה הממשלה מופיעים נושאים חברתיים נוספים: צמצום פערים בחינוך, בעיקר באמצעות חיזוק החינוך הבלתי פורמלי ברשויות מקומיות חלשות ותקצוב דיפרנציאלי של החטיבות העליונות בבתי ספר מוכרים לא רשמיים; חלוקה צודקת יותר של תקציבי הממשלה בין רשויות מקומיות כדי לחזק את הרשויות החלשות ואת הפריפריה, באמצעות הקמת קרן לשם חלוקה דיפרנציאלית של כספי ארנונה שמשלמת הממשלה, ובאמצעות הנהגת חיסכון פנסיוני לעצמאים שישמש גם רשת ביטחון בעת אבטלה (בעלות של כ-200 מיליון שקל ובאובדן הכנסות ממסים של כ-180 מיליון שקל בשל ניצול הטבות מס לפנסיה).

החלטות בצד ההכנסה: הממשלה קיבלה החלטות חשובות גם בתחום ההכנסות. היא אישרה חבילה של צעדי מדיניות בתחום המסים: להפחית את מס ההכנסה, בעיקר ליחידים, ולהוריד את שיעור מס החברות ב-2 נקודות אחוז נוספות ל-23% – נקודת אחוז אחת ב-2017 ונקודת אחוז אחת ב-2018. מס הכנסה ליחידים הופחת באמצעות ריווח מדרגות המס והורדת המס השולי המרבי מ-48% ל-47%, אך בד בבד הוטל מס יסף של 3% על הכנסות גבוהות מאוד (מעל 640 אלף שקל לשנה). הפחתת המסים הנובעת משני צעדים אלו נאמדת בכ-3.7 מיליארד שקל (כ-1.9 מיליארד שקל במס הכנסה וכ-1.8 מיליארד שקל במס חברות), וההפחתה ב-2017 תסתכם בכ-2.8 מיליארד שקל. ואולם בד בבד עם שני צעדים אלו אישרה הממשלה גם צעדים שמכבידים במידה ניכרת את נטל המס. אלה העיקריים שבהם: צמצום הטבות המס בגין הפרשות המעביד לפיצויים (כ-680 מיליון שקל), מס ריבוי נכסים על דירה שלישית ויותר (כ-800 מיליון שקל), מיסוי חברי קיבוצים מתחדשים כנישומים רגילים (כ-500 מיליון שקל), 200 מיליון מהם בדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות), סגירת פרצות באמצעות

12 50 מיליון שקל להגדלת המענק ו-100 מיליון שקל בגין אי-התחשבות בקצבה המוענקת מועדדת התביעות כהכנסה לצורך זכאות להשלמת הכנסה.

חברות ארנק (כ-300 מיליון שקל), העלאת שיעור המס על זכויות מהימורים ל-35% (200 מיליון שקל). ההצעה להטיל היטל על ביטוחי בריאות פרטיים (לרבות אלה של קופות החולים) בסך של 200 מיליון שקל לא אושרה על ידי הממשלה. בהערכה גסה, צעדים אלו (וצעדים נוספים מינוריים שלא צוינו כאן) יובילו להגדלת הגבייה ממסים בכ-2.6 מיליארד שקל ב-2017. כלומר הפחתת המס נטו ב-2017 תהיה זניחה יחסית, והיא לא תעלה על כ-200 מיליון שקל. ב-2018, לעומת זאת, תגדל הגבייה ממסים בכמיליארד שקל לאחר קיזוז הפחתת מס החברות בעוד נקודת אחוז אחת.

כדי לעמוד ביעד הגירעון שקבעה הממשלה לשנים 2017–2018 היא נקטה שני סוגי צעדים נוספים. הראשון הוא בבחינת תרגיל הסטה של "הוצאות" ל-2016. הוחלט כי ב-2017 לא יופרשו כלל כספים מגביית מס רכוש ומס רכישה לקרן הפיצויים לנזקים,¹³ ובר בבד יוגדל ב-2016 שיעור ההפרשות לקרן הפיצויים ל-25%. פעולה זו אפשרית לנוכח התחזית שהגירעון הצפוי ב-2016 יהיה נמוך מהיעד של 2.9 אחוזי תוצר. מדובר ב"הגדלת המסים" בכמיליארד וחצי שקל ב-2017. קרן הפיצויים נהפכה למקור כספים שבאמצעותו הממשלה מבצעת התאמות בצד ההכנסה כדי לעמוד ביעד הגירעון, שכן, כזכור, גם במסגרת תקציב 2015–2016 הוחלט להקדים הפרשות לקרן מ-2016 ל-2017.

הצעד השני, שגם הוא אינו חדש בהתנהלות התקציבית של הממשלה, הוא העברת הכנסות מגופים חוץ-תקציביים לאוצר המדינה. הקרן הקיימת לישראל תעביר תקציב של 1.05 מיליארד שקל ב-2016 ושל מיליארד שקל נוספים ב-2018 לטובת פיתוח הדיור.¹⁴ זאת ועוד, הממשלה החליטה שבכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 יועברו כספים מתוך ההכנסות של הגופים הבאים: כ-1.2 מיליארד שקל מרשות שדות התעופה, 0.25 מיליארד שקל מהמועצה להימורים ו-0.5 מיליארד שקל ממפעל הפיס. הסכום הכולל שיועבר מגופים אלו יסתכם בכ-4.3 מיליארד שקל בשנתיים.

חשוב לציין שההבדל בין תרחיש ון ליר ובין החלטות הממשלה הוא גם בדרך המימון של תוספת ההוצאה. לעומת ההצעה שלנו – להעלות מסים כדי לממן את תוספת ההוצאה המוצעת לשנים 2017–2018, ובכך גם להרחיב את בסיס

13 10% ממס רכוש ו-15% ממס רכישה מועברים לקרן מיוחדת למתן פיצויים על נזקים.

14 במסגרת תקציב 2015–2016 החליטה הממשלה שהקרן הקיימת לישראל תעביר מיליארד שקל ב-2016 ו-0.8 מיליארד שקל ב-2017. במסגרת ההחלטה האחרונה מגדילים את התקציב ב-0.25 מיליארד ל-2017 (על חשבון 2016) ומוסיפים כמיליארד שקל ל-2018. הממשלה גם החליטה לקצץ קיצוץ רוחבי של 1% בתקציב הממשלה אם לא יושגו ההסכמות הנחוצות בין האוצר לקרן הקיימת.

המס באופן קבוע – הממשלה מפחיתה מסים ונסמכת בעיקר על הכנסות בעלות אופי חד-פעמי מגופים חוץ-תקציביים, מהסטת הכנסות מ-2016 ל-2017 ומהסטת הוצאות מ-2017 ל-2018. מדיניות מעין זו משקפת התייחסות קצרת טווח לסוגיית הגירעון בתקציב המדינה ומתעלמת מהסכנה של יצירת גירעון מבני (ראו גם לעיל על המסים הסטטוטוריים בפרק 4).

סוגיית מנגנון ההצמדה של תקרת ההוצאה: מעבר לכלל נומינלי

על פי החוק, שיטת ההצמדה של תקרת ההוצאה לשינויים ברמת המחירים במשק מתבססת על התחזיות הידועות (בעת הגשת התקציב) של מדד המחירים לצרכן לשנים שהתקציב מתייחס אליהן. אם מתגלה פער בין השינוי במדד המחירים בפועל ובין השינוי שבתחזית נעשית התחשכנות. אולם ברוב המקרים שנוצרו פערים כאלה הם לא תוקנו. הפער שנוצר הן בבניית תקציב 2015-2016 והן בבניית תקציב 2017-2018 חשף את הבעייתיות בשיטת ההצמדה. על פי ההערכות הנוכחיות, התאמת תקרת ההוצאה המותרת בתקציב 2017 לרמת האינפלציה ששררה בשנים 2015 ו-2016 תקטין את ההוצאה בכ-8.2 מיליארד שקל. כדי להימנע מזעזועים בתהליך התקצוב ולהגדיל את שקיפות התקציב מציע בנק ישראל לעבור לתקצוב נומינלי המבוסס על אמצע יעד האינפלציה. בכנס שנערך בון ליר על תקציב 2015-2016 עמד ראש חטיבת המחקר פרופ' נתן זוסמן על היתרונות של תקציב נומינלי: הוא פשוט מצמצם אי-ודאות וכולל מנגנון אנטי מחזורי.

עושים תקציב, ואחר כך בודקים את הפער בין המחירים בפועל למחירים בעבר, דבר שגורם אי-ודאות רבה. כבר עשר שנים לפחות שהאינפלציה בגובה 2% בממוצע, ולכן אין שום סיבה שלא נעבור לתקצוב נומינלי. חוץ מזה, זה הרבה יותר פשוט [...] ומעבר לזה, בכלל הנומינלי יש גם מנגנון אנטי-מחזורי [...] למשל, כשהאינפלציה נמוכה מאוד והמשק לא ממצה את הפוטנציאל שלו, ההוצאות הריאליות של הממשלה יותר גדולות. בכך הממשלה חוברת למדיניות המוניטרית בטיפול במחזורי העסקים, ומורידה קצת את הלחץ ממדיניות הריבית (אחדות ואחרים, 2016, עמ' 123-124).

התוכנית הכלכלית לשנים 2017-2018 שאישרה הממשלה באוגוסט 2016 מציעה אף היא מעבר הדרגתי לכלל הוצאה נומינלי. משרד האוצר תומך אף הוא בשינוי שיטת ההצמדה. בדיניה בתקציב 2017-2018 קיבלה הממשלה שתי החלטות. ההחלטה הראשונה היא שלא להקטין את תקרת ההוצאה ב-2017 בשל הפער שבין עליית מדד המחירים לצרכן ובין התחזית לעלייתו בעת הכנת תקציב 2015-2016.

ההחלטה השנייה היא לאמץ כלל הצמדה נומינלי במקום כלל ההצמדה הריאלי, ובשנים 2017–2018 יוחל מנגנון מעבר ולפיו ההצמדות ייעשו בהתאם לתחזיות האוצר (1.0% ו-0.4%, בהתאמה). משנת 2019 יוחל כלל נומינלי בטווח הקצר לפי ערך של 2% (אמצע יעד האינפלציה), והחל בשנת 2020 יחול מנגנון תיקון הדרגתי שתפקידו יהיה לאזן את הסטיות משנים קודמות (בין 2% ובין מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלמ"ס). הסטיות יתוקנו בהדרגה על פני שלוש שנים ובחלקים שווים. החל בשנת 2023 תהיה הצמדה למדד המחירים הממוצע של שלוש השנים האחרונות שקדמו לאותה שנת תקציב.

ה. סיכום ומסקנות

בשנים האחרונות נוצר פער ניכר בין מערכת הכללים שקבעה הממשלה ובין הביצוע בפועל. על פי הכללים הממשלה מנסה שוב ושוב להקטין את קצב הגידול של ההוצאה הממשלתית תוך כדי הפחתת הגירעון, ואילו בפועל נוצרת סתירה: (א) הגידול בהוצאה בשנים האחרונות היה גבוה בכ-1.5% יחסית לכלל שאומץ, בלי להפעיל תוכניות חדשות הנחוצות להתמודדות עם האתגרים העתידיים של הממשלה על פי הצהרת כוונותיה; (ב) לוח הפחתת הגירעון העתידית מתחלף שוב ושוב בלוח גירעון שדוחה את ההפחתה, ובסיבוכים האחרונים לראשונה השאירה הממשלה את יעד הגירעון קבוע ברמה של 2.9 אחוזי תוצר במשך ארבע שנים (עד 2018), הנחשבת לרמת גירעון שלא מאפשרת להפחית את היחס חוב-תוצר.

תרחישי ון ליר בשנים האחרונות התריעו מראש על הבעייתיות של כלל ההוצאה והזכירו צעדים נחוצים רבים המחייבים עלייה בהוצאה בשיעור גבוה מזה הנובע מכלל ההוצאה והעלאת מסים כדי להתמודד עם האתגרים הנובעים ממטרות הממשלה. התחום הבולט שבו לא נעשה מספיק הוא תחום העוני. חלק מההמלצות שהזכרנו נמנו עם המלצות ועדת העוני וטרם יושמו, כמו הגדלת מענק העבודה, אשר נחשב כלי מקובל בקרב קובעי המדיניות. גם כלים חשובים נוספים שנועדו להתמודד עם העוני, כגון הרחבת התוכנית להבטחת הכנסה והגדלת הסיוע בשכר דירה, או כלים לטווח ארוך יותר, כמו הרחבת התקציבים לחינוך בסיסי כדי להתמודד עם הצפיפות בכיתות ולאפשר גישה של קבוצות עניות להשכלה גבוהה, לא ניתנים ליישום במסגרת כלל ההוצאה הנוכחי. המלצתנו בשנים האחרונות הייתה להרחיב את כלל ההוצאה – דבר שקרה בפועל, אך מתוך התעלמות מכלל ההוצאה שעליו הוחלט על פי חוק. לנוכח ההתחייבויות הגדולות של הממשלה עד 2018 והמשקל הנמוך של ההוצאה האזרחית בישראל יחסית למדינות OECD (המאפשר מרחב להעלאת מסים במסגרת התחרות הבינ-לאומית), לקח ברור מתהליך זה הוא כי על הממשלה לשנות את כלל ההוצאה ולאפשר התמודדות עם אתגרים חשובים אלו. מוטב שהתמודדות זו תיעשה במסגרת כללים אמינים.

רשימת המקורות

- אחדות, לאה, מישל סטרבצ'נסקי ואביה ספיבק, 2013. תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, מחקר מדיניות 13, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.
- (עורכים), 2016. תקציב המדינה לשנים 2015–2016 לנוכח צורכי המשק לפי המדרד החברתי החדש, מחקר מדיניות 21, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, עמ' 99–120.
- בנק ישראל, 2016. הודעה לעיתונות, "עמדת בנק ישראל לגבי התקציב הדו-שנתי", 8 במאי 2016.
- משרד האוצר, 2016א. "אגף הכלכלן הראשי מעדכן את התחזיות המקרו כלכליות ואת תחזית ההכנסות לשנים 2016–2018", הודעה לעיתונות, 19.7.2016.
- משרד האוצר, 2016ב. "עדכון תכנית התקציב לשנים 2018–2020", אגף התקציבים, http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/BudgetPlan_2017-2019.aspx
- משרד האוצר, 2016ג. "תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות אחרות 2016–2018", אגף הכלכלן הראשי, יוני 2016.

פרק שישי

פנל מומחים: הקצאת משאבים בין הביטחוני לאזרחי: לאן ממשיכים?

משתתפים:

מוטי בסוק, (יו"ר), עיתונאי, "דה מרקר"

ד"ר עדי ברנדר, מנהל אגף מקורו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר, בנק ישראל
פרופ' כריסטוס קוליאס, פרופסור לכלכלה ומומחה בתחום הביטחון,
אוניברסיטת תסליה, יוון
פרופ' אביה ספיבק, פרופסור לכלכלה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב,
חבר התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים
יעל מבורך, סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מוטי בסוק:

שלום לכולם, מאחר שאני עיתונאי, הדיון יהיה בעל אופי יותר
עיתונאי ופחות אקדמי. אבקש קודם כל מעדי ברנדר מחטיבת
המחקר בבנק ישראל לפתוח במצגת שלו.

עדי ברנדר:

ערב טוב לכולם, אני רוצה להתייחס במצגת קודם כול
לפריימינג של השאלה שהוצבה לנו: היחס בין ההוצאה
הביטחונית להוצאה האזרחית – לאן? אגיד כמה מילים על
הנושא הזה. בעיקר ארצה לקחת את הדיון דווקא לניסיון שיש
בנושא כיצד נבנה תקציב הביטחון. כלומר תקציב הביטחון
הרב-שנתי שהיה לנו במתווה ברודט והלקחים שאפשר ללמוד
ממנו דווקא לתקציב האזרחי. אז קודם כול השאלה שהוצבה,
הקצאת משאבים בין התקציב האזרחי לביטחוני היא סוגיה
חשובה. אבל בסך הכול זו סוגיה אחת מתוך הרבה שאלות
בנוגע להקצאה של התקציב, ולא ברור שדווקא זו השאלה
החשובה ביותר. יש כמובן השאלה של בחירה בין יותר משאבים
לממשלה, כלומר יותר מסים ויותר שירותים, ובין הגדלת
ההכנסה הפנויה – לגבות פחות מסים, להשאיר לאנשים את
הכסף שלהם לעשות אתו מה שהם רוצים. זאת בחירה אחת
שיש תמיד בקביעת המדיניות הציבורית. יש גם השאלה של

הקצאה בין-דורית של ההתחייבויות. האם אנחנו משלמים היום על מה שאנחנו מוציאים או האם אנחנו מטיילים את זה על הילדים שלנו, באמצעות גירעון? יש גם הקצאה בין שירותים אזרחיים שונים. אפשר להקצות את התקציב לא רק בין ביטחוני לאזרחי, אלא גם בין בריאות לחינוך, לתשתיות. כל אלה הן בחירות רלוונטיות. יש גם הקצאה בין תשלומי ההעברה לשירותים בעין, סובסידיה למצרך לעומת סובסידיה לנצרך. מי שעוד זוכר את השפה של שנות השמונים, אלו היו בחירות חשובות מאוד שהממשלה עשתה בנושא הזה. עוד בחירה חשובה מאוד היא האם הממשלה מתערבת באופן ישיר באמצעים תקציביים או שהיא מתערבת באמצעות רגולציה? אם תחשבו בצורה מאוד פשטנית על שכר מינימום, שכר מינימום הוא בעצם מענק הכנסה בצד אחד, ומס על המעסיקים של עובדים בשכר נמוך בצד שני. הממשלה יכולה לעשות את זה דרך התקציב. היא יכולה להגיד למעסיק, אתה תשלם לו, וזה לא נכנס בכלל לתקציב שלנו. לכל בחירה כזאת כמובן יש הרבה מאוד השלכות על היעילות, על היעדים החברתיים, על ערכים אחרים. ולכן כל אלה הן בחירות. חשוב לזכור שההקשר של הדיון התקציבי הוא הרבה יותר רחב מאשר דווקא הבחירה בין האזרחי לביטחוני. מובן שהיינו במקום אחר לגמרי בשנות השמונים, תחילת שנות התשעים כשתקציב הביטחון היה בסדרי גודל של 20 אחוזי תוצר. אז באמת כל התקדמות מבחינת גודל ההוצאה האזרחית הייתה חייבת לעבור דרך בחירות אחרות לגמרי; גם מבחינת נטל המס, גם מבחינת הגירעון והחוב שהיו אז. אבל העולם שאנחנו נמצאים בו היום – אני תכף אראה כמה מספרים לצורך הדיון – הוא עולם אחר. ולכן אני חושב שכדאי יותר למקד את הדיון ביעילות של ההוצאה הציבורית בהינתן הטעמים הנגלים (ההעדפה הפוליטית) של קובע המדיניות. לקובעי המדיניות יש העדפות כלשהן בין הוצאה אזרחית להוצאה ביטחונית. הן משקפות כנראה גם העדפות של ציבור הבוחרים שלהם. חלק מהעניין הוא באמת איך מתנהלים מול העדפות בשני הצדדים האלה? איך מגיעים לדרך היעילה ביותר להוציא את התקציב? אחד הדברים שאני אנסה להוסיף פה לדיון הוא תכנון רב-שנתי,

דווקא דרך הדוגמה של תקציב הביטחון כאחד הדברים שיכולים ליצור יחס תחלופה טוב יותר בין היעדים השונים, מתוך ייעול ההוצאה הציבורית בדרך שתאפשר לממשלה להשיג שירותים טובים יותר בסכום כסף נתון. מה היו העקרונות ששימשו לבניית תקציב הביטחון? אין פה הרבה דברים חדשים מאוד. קודם כול, האילוצים התקציביים מגבילים את היכולת להגדיל את תקציב הביטחון עד אין-סוף, כמו בהרבה תקציבים אחרים. אבל בנושאים גישים, כמו ביטחון ובריאות למשל, אין טעם לנסות לבנות את התקציב מלמטה, כי תמיד בנושאים של ביטחון ובריאות אנחנו נעמוד מול החלטה שולית שנראה שמאוד מאוד כואב לא לקבל אותה. ואם אנחנו מקבלים אז בסך הכול אין לה עלות כל כך גדולה בשוליים. אנחנו מכירים את הדיונים על סל הבריאות. אם סל הבריאות לא היה נקבע מלמעלה, ולא היינו קובעים: "זה מה שאנחנו מוציאים על בריאות", זה לא היה נגמר. תמיד בסוף עומדים אנשים שבאמת מאוד סובלים, מול הוצאה תקציבית שנראית לא כל כך גדולה בסדרי הגודל של התקציב, והלחץ הוא להוציא כמובן את ההוצאה הזאת, ואת הבאה, ואת הבאה. אותו דבר בביטחון. תמיד יש איזושהו איום שייראה נורא מפחיד, ובסך הכול זה עוד כמה מאות מיליונים ופותרים גם את הבעיה הזאת. ולכן חייבים בתקציבים כאלה לבנות את המעטפת, ומשם לבנות למטה את סדרי העדיפויות. דבר נוסף שחשוב לזכור בדיון הזה, בניגוד לטענות שעולות הרבה פעמים, הוא שביטחון הוא מוצר נורמלי. כלומר ככל שעולה רמת החיים, ככה אנחנו מצפים לקבל יותר ביטחון. שוב, מי שגדל בירושלים בשנות השישים או בקריית שמונה בשנות השמונים יודע שהייתה רמה מסוימת של איומים שהתרגלנו לחיות אתם. היה סביר באותו זמן שילדים רצים ברחוב וצלפים יורים עליהם מדי פעם. זה משהו שהיום לא נראה לנו סביר. בקריית שמונה ילדים ישנו עם קטיושות על הבית כל יום תקופות די ארוכות. ברמת ההכנסה של אז זה נראה סביר. היום מדינת ישראל ברמת החיים שלה כבר לא חושבת שאפשר, או שראוי, שתושבים יחיו בצורה הזאת. וזה אומר שצריך להבטיח רמת הגנה גבוהה יותר. זה מאפיין של עליית רמת החיים, וזה דורש הוצאה ביטחונית שהולכת וגדלה.

מעבר לזה, כמובן, שבחברה שבה רמת התוצר והפריזון עולים לאורך זמן, השכר עולה במקביל. ולכן אפילו בחישוב המתמטי אם אתה רוצה להעסיק את אותו מספר עובדים בביטחון, כשהשכר שלהם עולה, זה גם יעלה ברמת מסוימת את ההוצאה הריאלית. עם זאת, בניגוד למרבית ההוצאה האזרחית שאנחנו חושבים עליה, בדרך כלל ביטחון הוא מוצר ציבורי, לא ברמה של שירות פרטני, אלא ברמה של מוצר כולל. ולכן יש פה איזשהו פער. בדרך כלל רמת הביטחון קשורה יותר לסך הוצאות הביטחון ולא להוצאה לנפש. בתי ספר, למשל, ושירותי בריאות ניתנים ברמת הפרטנית, וההוצאה מתואמת יותר עם גודל האוכלוסייה. הוצאת ביטחון אנחנו יכולים לחשוב עליה כמשהו שעולה יותר עם רמת החיים או עם התוצר לנפש. ולכן זה יוצר לנו איזשהו פער בקצב הגידול בין ההוצאה האזרחית לביטחונית. מה ההשלכה של העקרונות האלה, שהיו פחות או יותר העקרונות שוועדת ברודט אימצה? שתקציב הביטחון יגדל לאורך זמן. כשנבחר מסלול כזה, שהוא גם צפוי מראש, זה משפר את היעילות שלו. כי המערכת יכולה להתכוונן לפי ההוצאות האלה. גם המערכת האזרחית, בהנחה שעומדים בזה, יודעת מה המשאבים שהיא מוציאה על ביטחון מבחינת נטל המס. מערכת כזאת מקטינה לאורך זמן את משקל הוצאות הביטחון גם בתקציב וגם בתוצר. זה מאפשר להגדיל את ההוצאה האזרחית יותר מהתוצר, בלי להגדיל את משקל סך ההוצאה בתוצר, וכמובן מגדיל את היציבות של ההוצאה התקציבית לפי כל תקרה שהממשלה בוחרת, בהינתן שיש תקרה כזו. זאת פחות או יותר הייתה המערכת שנקבעה במתווה ברודט. על כך היו בעצם שתי השגות. אחת שטענה שלא צריך לתת מתווה למערכת הביטחון, והשנייה שהסתכלה על זה קצת אחרת ואמרה, למה רק הם? בסוגיה של היכולת לעמוד ביעדי המתווה היו הרבה ויכוחים על איך בדיוק להגדיר את זה. פחות או יותר נדמה לי שהיו די הרבה הסכמות. בסופו של דבר, די הרבה אנשים הסכימו שהחישובים שעשינו בבנק ישראל פחות או יותר ייצגו את מה שהשחקנים התכוונו. ולכן כשאנחנו מסתכלים על הנתונים של מתווה ברודט ועל ההוצאות בפועל על תקציב הביטחון בהגדרות מקבילות באותה תקופה, בשנת

2009, פרט להוצאות של 1.9 מיליארד שקל שראש הממשלה אישר בגין עופרת יצוקה (שיש עד היום ויכוח אם זה כן או לא כלול במתווה), בסך הכול הצליחו להישאר במתווה שקבעו בסוף 2007, ולעמוד עד 2013 בביצוע של תקציב הביטחון שהוא די צמוד לזה. למרבה הצער, בכל שנה היו הרבה מאוד ויכוחים, עד שבסוף הגיעו לאותה מסקנה. אבל בסופו של דבר הגיעו אל התוצאה לפי המתווה הזה. בתחילת 2014 הממשלה נטשה את מתווה ברודט. הייתה החלטה לעבור למתווה חלופי. ולכן מאז המתווה כבר לא קיים. היעד שמתווה ברודט קבע היה להגיע לאיזושהי הפחתה הדרגתית של תקציב הביטחון ביחס לתוצר. אנחנו רואים את הירידה מ-7.8 אחוזי תוצר בשנת 2007 ל-6.4 ב-2013. עכשיו, כשאימצו מתווה רב-שנתי נוסף, נמשכת ההורדה של משקל הוצאות הביטחון בתוצר. טוב שבחרנו מתווה רב-שנתי וטוב שעומדים ביעדי המקרו שלו, אבל עדיין יש שאלות, האם הוא מספק את הסחורה גם במוצרים האחרים? אז דבר ראשון, כשמאמצים עכשיו שוב מתווה רב-שנתי צריך להוסיף מה שהיה חסר במידה מסוימת במתווה ברודט – ניתוח bottom-up. בהינתן שאין דרך אחרת לקבוע תקציב ביטחון אלא במסגרת מקרו שמשקפת בערך את מה שהמשק מרגיש שהוא יכול להוציא על זה, צריך בכל זאת לבדוק בניתוח bottom-up איזה ביטחון אנחנו מקבלים בסכום הזה. מה ההשלכות? כמובן, זה לא אנושי לצפות מהאנשים שאחראים על התקציב להציג לך את התמונה הכי אובייקטיבית. כל אחד כשאתה אומר לו, זה הכסף שיש לך, תן לי את התמונה, יציג תמיד את הקשיים. לכן חשוב מאוד שיהיה במערכת גוף אובייקטיבי שיודע להעריך בצורה מקצועית. מישהו שהוא לא אמון על המערכת, שהוא לא אחראי, אבל שיודע, שהוא מקצועי מספיק כדי להעריך את התוצאות שמערכת הביטחון מציגה. זה סוג של ניהול סיכונים שצריך לדעת. צריך גם לקיים את הדיונים האלה ביושר, וגם הדרג הפוליטי שמחליט צריך להבין איזה סיכונים הוא לוקח. כי כשאתה מחליט על הקצאת תקציב למשהו, אתה מוותר על לתת פתרון לחלק מהדברים. כמו שאמרנו בדוגמה של סל הבריאות, כך גם בביטחון. יש דברים שלא יהיה להם מענה, או לא יהיה להם מענה טוב. וזה חלק

מהדיון, שחשוב בסוף גם אותו להבין, בוודאי כשעושים תכנון רב-שנתי. כי תכנון רב-שנתי הוא הערכת תפעול שתהיה חשובה לסיכונים האלה לאורך זמן. חשוב מאוד בתכנונים כאלה לתת משקל משמעותי לבניית מערכות גמישות שיכולות לתת מענה לאיומים שונים. אם לכל איום בוחרים מענה אחד שלא יכול לתת מענה לשום דבר אחר, זה כנראה מאוד לא יעיל. אני אתן דוגמה דווקא ממערכת הבריאות. אנחנו מכירים כולנו את המחלקות הפנימיות בבתי החולים בחורף, עם יחסי תפוסה של 140%, 150%, 160%, תלוי איפה סופרים ובאיזה יום. משהו שנראה בלתי נסבל. מי שמסתובב בבתי החולים באותו יום ימצא גם מחלקות עם שיעורי תפוסה של 50%. זו תופעה שנובע מחוסר גמישות של המערכת שמוליך לחוסר יעילות. פתרון אחד הוא לבנות עוד מחלקות פנימיות. פתרון שני, שיכול להיות יעיל יותר (בלי להיכנס לשאלה אם זה אפשרי או לא אפשרי ואיך), הוא לבנות מערכת שמאפשרת לך להשתמש באותם חדרים לייעודים שונים בתקופות שונות של השנה. יש מקומות שעושים את זה יותר טוב ויש מקומות שלא עושים את זה. מטעמים של ביטחון שדה אני לא אתן דוגמאות כאלה גם מהצבא, אבל יש החלטות כאלה שמתקבלות בסדרי גודל גדולים ויקרים מאוד שמשקפות קשיחויות כאלה. אנשים במערכת הביטחון יודעים בדיונים שלהם לתת דוגמאות כאלה, לא אחת ולא שתיים. עוד דבר שהוא מאוד חשוב, כמו שאמרנו, ביטחון הוא גם מוצר נורמלי, והוא מוצר צריכה במידה מסוימת. בהינתן זה, מישו צריך לקבוע גם מה זה ביטחון. אחד הוויכוחים שעולים תמיד הוא כאשר באה המערכת האזרחית, הממשלה, ואומרת לצבא, אנחנו עכשיו רוצים שתטפלו בבעיה הזאת. מבחינתנו זאת בעיה ביטחונית. גדר בגבול עם מצרים. בא הצבא ואומר, אני קובע מה זה ביטחון, מבחינתי לא כל כך אכפת לי אם יעברו עוד כמה עשרות אלפי מסתננים או כמה אלפי מסתננים את הגבול, הרבה יותר חשוב לי לטפל באיום אחר. אבל אם אתם רוצים שאני אבנה לכם גדר, תשלמו. ואז עולה פה השאלה, וזה מאוד חשוב במקרים כאלה, מי קובע מה זה ביטחון? הרי אותו גוף בממשלה שקבע כמה הוא מוכן להוציא על ביטחון צריך באיזשהו מקום גם להגדיר מה זה

ביטחון. והצרכים משתנים מתקופה לתקופה, וזו אחת ההכרעות שצריך לקבל, איך בדיוק עושים את זה: מי אחראי על הקביעה? כמה חופש אתה נותן למערכת הביטחון? מי קובע את היעדים האסטרטגיים? כמה אתה משאיר בידיים האזרחיות? דבר אחרון הוא נושא ההתייעלות. בוועדת ברודט היה משקל גדול מאוד לנושא הזה. קשה מאוד למדוד את זה. אחת הדוגמאות היא הסיפור על בסיס שמתחילים להחשיך בו בלילה את האורות משעה שבע, כי יש שם מעט מאוד אנשים וזה לא כלכלי להפעיל את החשמל. ציינו באופן בולט את החיסכון. שאלתי, מה עם הבסיס השני שלידו? אמרו, כן, שם אנחנו מוציאים עוד שומר, כי עכשיו חושך. מובן שמדובר בהוצאה גדולה יותר. זה מה שקורה כשסופרים חיסכון מלמטה למעלה ואתה לא רואה את הראייה המערכתית. מובן שיש עוד אינטראקציות בין המערכת הצבאית לאזרחית, שגם בה אתה לפעמים יכול לחסוך בצבא ופשוט להפיל איזשהו נטל על המערכת האזרחית. אז גם כאן השאלה של התייעלות היא שאלה חשובה. אני מודה שישבתי הרבה מאוד עם אנשים שעוסקים בזה, והמסקנה שלי היא שדי חבל על הזמן. המערכת יכולה להתייעל, אבל בסופו של דבר הסכומים שבהתייעלויות האלה הם מאוד קטנים. ההתייעלות הגדולה והאמתית היא בתחומים האג"מים, כלומר החלטות מבצעיות צבאיות, האם אתה קונה מטוס כזה או מטוס אחר. האם אתה לוקח חשיפה בתחזוקה? האם אתה בוחר מערכת נשק כזאת או אחרת? שם נמצאים המיליארדים, שם נמצא החיסכון. ההחלטות הקטנות תמיד חשובות ותמיד טוב שהמערכת מקפידה עליהן. אבל שם לא נמצאים הכספים. ולכן בעניין הזה צריך שוב את אותה מערכת שהזכרתי קודם, שיודעת לבקר את מערכת הביטחון, שיודעת לבקר החלטות אג"מיות כאלה, והיא נמצאת בחוץ. כי שוב, מי שנמצא בתוך המערכת לא כל כך בנושאי לצפות ממנו שתמיד יראה שמהו שהוא עושה פחות יעיל. הייתה תלונה, למה רק למערכת הביטחון? ובדיון הזה תמיד יש כל מיני התנצלויות ותירוצים, ואני רוצה להגיד דווקא בצורה מאוד בוטה. אני חושב שלא צריך לעשות זאת רק למערכת הביטחון, אני חושב שחשוב מאוד לאמץ תקציבים רב-שנתיים גם למערכות האזרחיות.

אחת הבעיות בהרבה מהתחומים האזרחיים שאנחנו מסתכלים עליהם היא חוסר העקביות של המדיניות, היעדר מתווים רב־שנתיים. לפני כמה ימים במקרה נסעתי בבוקר באוטו נסיעה של חצי שעה, ושמעתי את החדשות ברדיו. בנסיעה הזאת החדשות היו ככה: חוק הספרים שנקבע לפני כמה חודשים, ועוד היה בתקופת ניסיון, כבר בוטל. הקייטנות לתלמידים בכיתות ג' ו־ד' ששר החינוך הקודם הבטיח לקיץ הקרוב בוטלו. כי במקום זה השר החדש החליט שהוא לוקח את הכסף לאיזו תוכנית אחרת, שהוא שכח לספר לנו אבל הוא עשה את זה. המערכת של בחינות הבגרות השתנתה, והתלמידים שהיו בני 16 לפני שנה וחצי פתאום צריכים לעשות משהו אחר בסדר אחר לגמרי של ההתנהלות של הדברים. הביטוח הסיעורי שיש לאנשים, ביטוח קיים שיש לאנשים בקופות החולים, השתנה להם פתאום, והתברר להם ש־X ו־Y לא מכוסים. אין פה שום אמירה שאיזו רפורמה מהרפורמות האלה טובה, רעה, עוזרת, לא עוזרת, אבל ברור שיש חוסר יעילות במערכת שמשנה את ההחלטות שלה פעם לפה ופעם לשם. הדברים האלה, בסופו של דבר, גם יקרים. כי האזרח שלומד שהביטוח הסיעורי שלו לא תמיד יחזיק מתגונן, וצריך להוציא עוד כסף כדי להיות בטוח שיהיה לו איזשהו ביטוח. והוא שצריך את הקייטנה ופתאום מגלה שאין קייטנה צריך ברגע האחרון לעשות איזה סידור אחר, וכך הלאה. כאמור, אלה דוגמאות מחצי שעה אחת בבוקר אחד. ואנחנו כולנו יודעים שזה הרבה יותר רחב. לכן צריך לבנות את המנגנון שאותו דבר שעבד בתקציב הביטחון צריך לעבוד גם בהוצאה האזרחית. צריך לבנות בעקבות זה את אותה תוכנית רב־שנתית שתאפשר מנגנון שייתן את היציבות. זה לא מספיק, כי גם אם יש לך תקציב עדיין אפשר לשנות דברים, אבל זה עוגן ראשוני שצריך. בהקשר הזה אני רוצה להזכיר שאחד הדברים שנותנים מקום לאותה יציבות הוא הנומרטור שאומץ רק בסוף 2015. כי חלק מהסיפור הוא ההתחייבויות של הממשלה שכתבה צ'קים בלי להתייחס לכללים שהיא עצמה קבעה. חלק מההתאמות הנדרשות נובעות מזה שבסוף הגיע אותו יום שצריך להחליט על מה עושים. ואז קצת מעלים את הגירעון, ומורידים הרבה מהתוכניות שהבטיחו.

כל אחד יכול לחשוב על הדוגמאות של החוקים שעולים ונופלים וכן מקוימים, ולא מקוימים. ופה הנומרטור הוא אחד המנגנונים שבאמת יאפשרו את היישום של אותן החלטות שהמשלה מקבלת. שמעתי לא מזמן את מנכ"ל משרד ראש הממשלה מכריז בגאווה שיש לנו עכשיו הרבה פחות החלטות ממשלה, אבל את אלו שקיבלנו עכשיו אנחנו מיישמים. כי עכשיו יש תקצוב, יש מערכת ויש תקרה לדברים. אז אמנם, הוא מציין בעצמו, זה מדגם קצר יחסית, אבל זה שינוי גם בתפיסה של משהו שנמצא בליבה של קביעת המדיניות, שמבין פתאום שמה שחשוב זה לא לקבל החלטות, חשוב לבצע החלטות. והדבר הזה מאוד יסייע. ודבר אחרון, אחת התלונות שהושמעו בדיון בתקציב הדו-שנתי הייתה שצריך תקציב דו-שנתי כי יש המון עומס על הפקידים במשרדים ובמשרד האוצר שמטפלים כל שנה בתקציב. יש המון דיונים על זה. ברגע שאתה עובד על תוכניות רב-שנתיות מספר ההחלטות שאתה מקבל כל שנה, מספר הסעיפים שאתה צריך להחליט עליהם, פוחתים. ולכן אפשר באמת לבחור בנורמה שכל מדינות העולם בחרו בה, וזה חלק מהדברים שיכולים לאפשר את אותה יעילות. לכן אני חושב שאת הוויכוח בין האזרחי לצבאי כדאי לקחת דווקא לכיוון של ללמוד מהרב-שנתי של הביטחון ולהביא אותו גם לאזרחי. תודה רבה.

מוטי בסוק:

אני אשאל את כל הנוכחים – פרופ' כריסטוס קוליאס, פרופ' אביה ספיבק שהיה המשנה לנגיד בנק ישראל, ד"ר עדי ברנרד ויעל מבורך, שהיא המשנה לראש אגף התקציבים באוצר – את אותה שאלה: איך צריך לקבוע את תקציב הביטחון? האם תקציב הביטחון צריך להיות חלק מהתקציב? האם תקציב הביטחון צריך להיות אחוז מהתוצר או שכל שנה צריך לקבוע? או כל חמש שנים צריך לקבוע את תקציב הביטחון בצורה עניינית? נהוג להגיד שתקציב הביטחון הוא 16% מתקציב המדינה. האם זה נכון? האם יכולים להקטין את זה? האם צריכים להעלות את זה? יש שאומרים שצריכים לקבוע את התקציב כאחוז מהתוצר. כשמדברים עם אנשי מערכת הביטחון הם תמיד מדברים על אחוז מהתוצר. למה אחוז מהתוצר? כי בשנים האחרונות תקציב הביטחון כאחוז מהתוצר ירד עד ל-5.8%. אחר כך הוא עלה

ל-6.6%. מי שזוכר מה שהיה אחרי מלחמת יום הכיפורים, תקציב הביטחון כאחוז מהתוצר עבר את ה-30%. הירידה מדהימה. בהתייחס לדיון הקודם, אם רוצים כסף לחינוך, לרווחה, לתשתיות, כל הכסף נמצא בביטחון. השאלה הגדולה היא אם אפשר לקצץ בתקציב הביטחון או לא. לפי דעתי, אם אי אפשר לקצץ בתקציב הביטחון כל הדיון הקודם מיותר. בהתייחס למה שעדי אמר, מה זה תקציב הביטחון? האם תקציב השב"כ והמוסד זה תקציב הביטחון? האם תקציב המועצה לאנרגיה אטומית זה תקציב הביטחון? אז ככה. בסיס תקציב הביטחון, כפי שקבעה הממשלה ואישר הקבינט, הוא 56 מיליארד שקל. נוסף תוספת של עוד 4 מיליארד שקל על התנהגות טובה של מערכת הביטחון, הוצאה מותנית בהכנסה עוד 8 מיליארד שקל, ותקציב שתמיד מופיע ברזרבה וכל מי שצריך לדעת יודע שזה תקציב השב"כ והמוסד בסך עוד 8 מיליארד שקל. הכול ביחד 76 מיליארד שקל. עכשיו אני הולך לפי נתונים רשמיים של האוצר שקובעים ככה: בתקציב התלת-שנתי שהוא הציג לפני הממשלה לפני כמה שבועות יוצא שב-2017 מתוך תקציב של 360 מיליארד שקל, 90 מיליארד זה לביטחון וסדר ציבורי. זאת אומרת, לא 16% שאמרתי קודם, אלא 25% מהתקציב הולך לביטחון. יעל תתקן אותי אם אני טועה. לפי דעתי, בתקציב הזה לא נכללו הוצאות שהכניסו אותן לקופסה. מה זה קופסה? בניית גדר בגבול עם ירדן, כל מיני הוצאות שהצבא אומר, "זה לא אני". אתם רוצים להקים גדר בגבול ירדן? תיקחו קבלנים ותקימו גדר. אם אתם רוצים שאני אקים, תשלמו לי. אז יש כל מיני הוצאות. מעבר צה"ל לנגב גם כן בקופסה, זה מיליארדים גדולים. אז אנחנו עוברים את ה-25%. כשאומרים שההוצאה הכוללת של ממשלת ישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית צריך לזכור טוב בראש שחלק גדול מההוצאה של ממשלת ישראל היא לביטחון. זאת אומרת שההוצאה של ממשלת ישראל לחינוך, לבריאות ולכל שאר הנושאים האזרחיים היא עוד יותר נמוכה מאשר מה שנובע מההוצאה הכללית הנמוכה. עכשיו אשאל את שלושת האורחים, איך צריכים לקבוע את תקציב הביטחון? האם צריך לקבוע את תקציב הביטחון לגופו

של עניין כל שנה או כל חמש שנים כמו שהחליטו כעת? או שצריך לקבוע אותו כאחוז מהתקציב או כאחוז מהתוצר?

**כריסטוס
קוליאס:**

תודה. אף על פי שאיני מומחה לתקציב הביטחון של מדינת ישראל, אנסה למקד את דבריי במה שאכנה סוג של ניסיון בין-לאומי, או נכון יותר שאלות שאנו מציבים בקהילה שלנו. היבט אחד הוא משהו שכבר הזכרת, ההתנגשות שבין הגנה לביטחון. השינויים בסביבת הביטחון הכלל-עולמית מביאים בהדרגה לתחושה שיש תחום גדול שבו הגנה בדרך הישנה והמסורתית של "הגנה מפני מדינה אחרת" מתנגשת עם ביטחון אל מול אתגרי הביטחון המודרניים. ולכן עלינו לאמץ גישה הוליסטית יותר להגנה וביטחון, ולכלול סעיפי תקציב נוספים בבואנו לדון בביטחון של מדינה. זה מרמז שייתכן שיהיה צורך בשינויים מוסדיים באופן שבו אנו מתקצבים את הביטחון הלאומי שלנו, וחשוב מכול, במידת היעילות שבה אנו מנצלים את הכסף שאנו משקיעים בביטחון; משום שלהשקפת זו השקעה. ולמרבה הצער, אני חושב שמבחינה בין-לאומית ישנו ליקוי בכל הקשור לדיון בשימוש היעיל במשאבים שמשמשים אותנו להגנה ולביטחון ובשאלה אם נוכל לקנות את אותה רמה של הגנה וביטחון עם תמהיל שונה של הוצאות ותמהיל שונה של מדיניות, כאשר מדובר בתחום זה. זו התובנה שלי בוויכוח הסוער. חשוב להבין שאיני מומחה. יעילות, שקיפות ונשיאה באחריות הן שלוש מילות המפתח שהייתי מציין.

אביה ספיבק:

ברשותך, אני ארחיב טיפה. לפני כמה שנים עשינו כמה וכמה מפגשים תחת הכותרת של ביטחון בון ליר. היינו עם מומחים לביטחון, אנשי צבא לשעבר, כלכלנים, אבל בסופו של דבר ראינו שאנחנו לא יכולים לדון בשום דבר, כי בעצם אין לנו נתונים. וזה מוביל אותי לשקיפות שאני עוד רגע אדבר עליה. אנשי הצבא וכל מי שהיו שם התלוננו שאחת הבעיות היסודיות במערכת הביטחון הישראלית היא שהמפקד של הצבא במדינת ישראל לפי החוק הוא הממשלה, לא הרמטכ"ל, לא שר הביטחון, אלא הממשלה. במצב כזה המפקד של הצבא לא מגדיר לו את המשימות שלו, לא קובע אסטרטגיה לאומית ולא עושה שום דבר. אם מפקד הצבא לא עושה דבר כזה, אז לא נשארת לוועדת

ברודט ברה אלא להגיד שזה יהיה אחוז מהתקציב ויופעל שיעור גידול מסוים. שיעור הגידול שנקבע בוועדת ברודט היה כזה שבאופן מכוון יוריד את משקל הביטחון בתקציב. אז עכשיו אתם יכולים להגיד, האם יש מקומות שהמדינה כן עושה את הדברים האלה? כן. אחת הדוגמאות שניתנו בקבוצה הזאת הייתה ה־white paper, התוכנית לביטחון שעשו בצרפת בשנת 2008 או 2009. בתוכנית הזאת הייתה ועדה בראשות אחד השרים שמינה הנשיא, והם החליטו על שינוי מלא בכל מה שעושים בצרפת. לא יהיו יותר כוחות להגנה יבשתית, לא צריך. צריך כוחות להתערבות חיצונית, צריך נגד טרור. שינו לגמרי את מבנה הצבא מהקצה לקצה. ישראל במידה מסוימת עברה דברים טובים. השלום עם מצרים, התפוררות של סוריה וכן הלאה. היית מצפה שבישראל יהיה מהלך דומה, אך לא היה ולא נברא, אין שום דבר. תמיד גודל תקציב הביטחון נקבע באיזה מיקח וממכר בין האוצר ובין משרד הביטחון. אני חושב שפה העסק הוא לא בסדר מהיסוד. הערה שנייה שרציתי להעיר על מה שעדי אמר, שביטחון הוא מוצר נורמלי, אבל אחר כך הוא סייג ואמר שביטחון זה לא לפי תוצר לנפש. בביטחון יש יתרון מאוד גדול לגודל. כשהייתה העלייה מרוסיה לפתע היו פה עוד מיליון אנשים שאותו צבא באותו גודל יכול להגן עליהם. וזאת אחת הסיבות שתקציב הביטחון היה יכול לרדת. זאת אומרת אחת השאלות היא אם יש כזה יתרון לגודל, למה בכלל תקציב הביטחון צריך לגדול? אז התשובה היא שהוא נהיה יותר יקר. אבל מה נהיה יותר יקר? המטוסים, בוודאי, ה־F35. אז מה הרעיון פה? סך הכול יש משהו אנדוגני במחירים של הציוד הצבאי. אז היית מצפה שיהיו דברים שיהיו יותר זולים, בגלל המיניאטוריציה, בגלל האלקטרוניקה וכל הדברים האלה. ויש פה משהו מוזר, שזה כל הזמן נהיה יותר יקר. אז זה לא ברור שצריך להגדיל. לכן השאלה היסודית בעצם היא איך אתה בונה את זה מלמטה ולא רק מלמעלה. עכשיו בנוגע לגוף אזורי שיפקח. באופן טבעי זה היה צריך להיות המועצה הלאומית לביטחון, המל"ל. אבל המדינה שלנו היא כזאת שראש המל"ל מבין שתהיה לו הרבה יותר השפעה אם הוא יושב קרוב לאוזן של ראש הממשלה מאשר אם הוא יכתוב ניירות.

יכול להיות לו צוות נהדר שכותב ניירות מצוינים, אבל בסופו של דבר זה לא מי שישכנע את ראש הממשלה מה לעשות. ולכן הדבר הכי חשוב בשבילו הוא שהחדר שלו יהיה על יד החדר של ראש הממשלה. זה הכי חשוב. שכשהם יצאו החוצה וייתקלו זה בזה, הם יוכלו לדבר. דבר נוסף, הסיפור עם הנתונים ועם השקיפות הוא בעצם אחת הרעות החולות. איך יכול להיות שאנחנו לא יודעים בכלל לאן הולך הכסף הזה? זאת אומרת יש חלוקות מאוד גסות לשכר, לציוד וכן הלאה. למה שלא נדע לאן הולך הכסף הזה? למה שלא נדע? מה יש? לכמה אנשים משלמים פנסיה? למה זה כזה סוד גדול? אז ידעו כמה אנשים יצאו לפנסיה מהצבא הישראלי, כן? אבל כמובן חוסר השקיפות הזה משרת את המערכת. וכנראה יותר מזה, כנראה אפילו יש מלחמות פנימיות שבגללן לא מוציאים נתונים, כי צד אחד בתוך המערכת הצבאית לא רוצה לתת למערכת האזרחית. התשובה שלי היא שכנראה אפשר לעשות צבא בצורה אחרת, אפשר לבנות אותו אחרת, אפשר להתאים אותו ליעדים שיש לו היום ולבנות אותו מלמטה. כי באמת כל המצב הביטחוני של ישראל השתנה. ואפשר גם לפרסם את התקציב של השב"כ ושל המוסד. ואם זה כל כך גדל, כי יש לנו סייבר וכל הדברים האלה, אז שנדע. מה יש? למה לא?

יעל מבורך:

אני רוצה להתייחס לכמה נקודות שעלו פה. אתייחס אליהן בראי הכללים הפיסקליים, שזה יותר הפוקוס שלי באגף תקציבים, ופחות בתחום הביטחון פר סה, אבל כן בחלוקה בין התקציבים האזרחיים לתקציבים הביטחוניים. מילה על הכללים הפיסקליים של ישראל: יש הרבה ביקורת, מוצדקת לטעמי, על התכיפות שבה אנחנו משנים את הכללים הפיסקליים שלנו. אם אני לא טועה, מתוך 25 שנה שינינו את הכלל 22 שנים. הכללים משתנים לעתים מאוד תכופות. אבל חשוב להסתכל גם על המדיניות בפועל, על מבחן התוצאה, איך באמת נראתה המדיניות הפיסקלית, וכשמסתכלים בעשור אחורה, או אפילו 15 שנה אחורה, הייתה ירידה משמעותית בגודל הממשלה. הירידה מומנה בעיקרה מירידה בריבית ומירידה בהוצאות הביטחון ביחס לתוצר. עד כה אני לא חושבת שאני מחדשת פה שום דבר. עכשיו השאלה מה יקרה קדימה. אני רוצה לעשות

איזושהי השוואה בין הכללים האמריקאיים לכללים הישראליים. בארצות הברית בתקציב הפדרלי יש שני כללי הוצאה נפרדים. יש כלל להוצאות הביטחוניות, והוא כלל מנותק לחלוטין מהכלל של ההוצאות האזרחיות, ושניהם מנותקים לחלוטין מההוצאות הסוציאליות, שהן בעצם מונעות מהדמוגרפיה. יש, למשל, זכויות בחקיקה לקצבאות הזקנה או השתתפות הממשלה בהוצאות הבריאות, וחלק הארי הזה של התקציב, שהוא ההוצאות הסוציאליות, מתפתח למעשה כמו הדמוגרפיה. לכן זה חלק משמעותי בהגדלת החוב של ממשלת ארצות הברית. ויש שני כללי הוצאה, שמנותקים זה מזה, לתקציבים אזרחיים ולתקציבים ביטחוניים. אני חושבת שהשיטה הזאת יש לה כמה חסרונות לעומת השיטה שלנו. אחד, היא באמת לא עושה שום טרייד-אוף בין הוצאה אזרחית להוצאה ביטחונית. כספי משלם המסים שמממנים את שני סוגי ההוצאה האלה הם מנותקים לחלוטין. חיסרון שני הוא שההוצאה לא כלולה תחת איזושהו כלל הוצאה אחד אחיד, ולכן ההוצאה גדלה כמו הדמוגרפיה. בייחוד עכשיו, עם הבייבי בומרס שמגיעים לגיל הפרישה. פועל יוצא של הדבר הזה הוא חוב תוצאתי במובן מסוים. השיטה שלנו היא שיש לנו כלל הוצאה על כל ההוצאות של התקציב. יש לזה גם לא מעט חסרונות, אבל אני חושבת שבהיבט הזה בהשוואה מול האמריקאים יש לזה גם הרבה יתרונות. זה מאפשר להסתכל על כל העוגה ולחלק אותה על פי המדיניות; לחלק אותה וגם לעשות איזושהו טרייד-אוף בין ההוצאה הביטחונית להוצאה האזרחית. איך נראים המספרים בהשוואה לכמה שנים קדימה? הניתוח הזה נמצא בפרסומים שלנו, שהם עתה מחויבים על פי חוק באותו שם קוד, הנומרטור. בנומרטור יש לנו כמה רכיבים. את הרכיב הראשון אנחנו כמשרד אוצר מחויבים לפרסם פעמיים בשנה – כלל המחויבויות הממשלתיות הידועות. אנחנו גם עושים את זה בחלוקה לביטחון, הוצאות אזרחיות, ריבית וכולי. זה נועד להציף את תמונת המדיניות כפי שהיא התקבלה, ואת הפער שלה מול הכללים הפיסקאליים. זה מאפשר לנו לעשות דיון מהסוג הזה בנושא כיווני המדיניות. לכן יש ערך גדול מאוד לסיפור הזה של פרסום תמונת המצב. זה נשמע די טריוויאלי, אבל עד עכשיו זה לא נעשה. גם הידע הזה לא תמיד

נוהל בממשלה בצורה מיטבית. עברנו על זה בשנה-שנה וחצי האחרונות בצורה יחסית אינטנסיבית, על מערכות המידע שלנו, על טיוב הנתונים, ועכשיו אנחנו מציגים את הנתון הזה בפומבי. איך נראים הנתונים? הביטחון (כולל השירותים ויתר ההוצאות הביטחוניות, אבל ללא ביטחון פנים), אם מסתכלים על 2015 לעומת 2019, לנוכח הסיכום האחרון של העלאת שכר החיילים ועוד החלטות שאנחנו יודעים היום שהתקבלו, ירד כאחוז מהתוצר מ-6.1% ל-5.4% – הפחתה לא מבוטלת. יש פה כמה התניות ששווה להזכיר. אחת, שהתקציב הזה הוא מותנה, כחלק מצעדים שעוד עתידים לקרות, אז צריך לזכור שהדבר הזה עוד לפנינו. שתיים, שהסיכום הזה הוא בתחילתו, והמספר שנתתי עכשיו הוא בהנחה שהוא מחזיק מעמד עד שנת 2019. בהתאם או בנוסף לזה, התקציבים האזרחיים כאחוז מהתוצר עולים מ-17.8% ל-18.4% כשמשווים את 2015 ל-2019. בהקשר הזה צריך להגיד שאותה ירידה בתקציב הביטחון ביחס לתוצר ואותה עלייה משמעותית יחסית בתקציבים האזרחיים ביחס לתוצר הן לא "חיות בשלום" עם הכללים הפיסקליים. כלומר אלה ההחלטות שהתקבלו, אבל זה עוד לא אומר שהממשלה יודעת ויכולה לממן אותן. בהקשר הזה הכלי הזה של הנומרטור, שאומר דבר מאוד פשוט – בואו לא נקבל החלטות שאנחנו לא יודעים היום איך נממן אותן – מקטין את ההפכפכות של התקציב ואת הדינמיקה של הקיצוצים השנתיים. הוא יאפשר לנו לעמוד טוב יותר במשימות. זה אתגר לא מבוטל לעשות את זה בתקציב דו-שנתי שבו המסגרות מפורטות לעוד שנתיים קדימה. הצורך לאזן כל החלטה הוא אתגר. אבל יש מחויבות גדולה מאוד של המערכת מאחורי העניין הזה. זה כלי שישירט טוב מאוד את התכנון הרב-שנתי, וגם יפחית את התמריץ המובנה שיש לנו לדחות הוצאות ולעשות תרגילים מהסוג הזה. איך ייראה כלל ההוצאה קדימה? ואיך בעצם ייראו כפועל יוצא תקציב הביטחון והתקציבים האזרחיים שציינתי עכשיו לנוכח המגבלות? תשובה על זה אין לי, כי אנחנו נמצאים בתוך תהליך גיבוש התקציב לשנת 2017-2018. זה בדיוק השלב שבו אנחנו נמצאים, של ייצוב המדיניות. אז הנושאים האלה בדיוק נידונים כיום באוצר, ואני לא רוצה להתייחס אליהם באופן ספציפי.

כן אפשר להגיד על כלל ההוצאה, שככלל ארוך טווח שמכוון לסדר גודל של 2.7% גידול ריאלי בהוצאה (כלומר כשהמשק שלנו בתרחיש עסקים כרגיל הגידול הוא של כ-3%), אני חושבת שזהו כלל סביר. דבר נוסף, המדיניות הפיסקלית היא חיבור של שלושת הדברים – של ההכנסות, ההוצאות ושל החוב, הגירעון. הנכונות הציבורית היום להעלות מסים היא יחסית נמוכה, גם אם ניקח חמש שנים אחורה או אפילו יותר מזה. וכשאין נכונות להעלות מסים אז הטרייד-אוף הוא רק בין הוצאה לחוב. ולכן אני חושבת שבחינתן זה, כשהמשק צומח ב-3%, גידול של הממשלה ב-2.7% זה מדיניות רצויה. אעצור בזה.

עדי ברנרד:

ראשית בנוגע לשאלה שלך, האם תקציב הביטחון צריך להיות חלק מהתקציב או להיקבע כחלק מהתקציב: אני חושב שהתשובה היא כן. חד-משמעית זה חלק מהבחירות שהמדינה עושה. ממשלה צריכה להחליט כמה ביטחון היא רוצה לתת לאזרחים שלה. אני מניח שרוב הממשלות יודעות את הנגזרת הראשונה, כשאתה מגדיל את הוצאות הביטחון אתה בדרך כלל כנראה מקבל יותר ביטחון. אני לא בטוח שתמיד יודעים לכמת את זה בדיוק, אבל באופן כללי ברוב השירותים הציבוריים כנראה זה נכון, שכשאתה מוציא יותר אתה מקבל יותר. תמיד אפשר לעשות יותר יעיל, פחות יעיל, אבל לזה יש מחיר. זאת אומרת כשאתה מחליט להוציא יותר על ביטחון אתה משלם על זה מחיר: או שתשלם יותר מסים, או שתוריש חוב לילדים, או שתקצץ משהו אחר מבחינת ההוצאות. ולכן זה חלק מאותו תהליך קבלת החלטות. אני חושב שכל תהליך אחר שמנתק את הדברים, יש לו רק תוצאה אחת, והיא ניפוח של הוצאות הביטחון. מפני שאם בזמן ההחלטה אין מחיר שעומד מול העיניים, אז קשה מאוד להגיע להחלטה אחרת. בהתייחס לדברים שאמר פה שמואל אברמסון, שההחלטה על המסים וההוצאה היא בסוף בחירה פוליטית, זאת אומרת הציבור בחר, הנציגים שלו מחליטים. אני חושב שמשנת 2012 אנחנו לומדים שהממשלה לא הייתה מסוגלת בעצמה לעמוד בכלל שהיא קבעה, כי אין ידע מה יקרה מהיום והלאה. זה נכון לא רק ליעד הגירעון שאותו מאוד קשה לקבוע בלי ניכוי מחזור, אלא גם לכלל של תקרת ההוצאה. העניין כאן הוא

בדיוק לראות את אותן התחייבויות שהתקבלו והביאו לתקציב 2015-2016. בתקציב הזה היה גידול בהוצאה של 4.5% שנקבע בתקציב, כשהתקרה היא 2.7%, ועוד איזה תוספת שקראו לה חד-פעמית של עוד 0.25%. זה יצר פער של 12 מיליארד שקל בין הכלל להוצאה בפועל, פער שנשאר לתקציב 2017-2018. אז אני חושב שגם פה הממשלה בעצמה אמרה משהו על סדרי העדיפויות שלה, כי היא זאת שקיבלה בסוף את כל ההחלטות האלה. לא קרו פה איזה אסון או איזו מגפה, היה פה פשוט סט של החלטות שהממשלה קיבלה, והיא חשבה שכל אחת מהן היא נכונה בפני עצמה, אך הן סתרו זו את זו. ולכן זה קצת משקף עד כמה אפשרי, אפילו כשהממשלה עם ההוצאה האזרחית כמעט הכי נמוכה במדינות OECD, להמשיך בכלל שמקטין קדימה את משקל הממשלה בתוצר. וצריך גם לזכור את הירידה בהוצאות הריבית של הממשלה, שלא הייתה טעות, היא תוצאה של מעשים של הממשלה. אבל גם הדבר הזה כנראה כבר מתקרב למצות את עצמו במידה מסוימת. באיזושהי נקודה בעתיד הקרוב צריך להתחיל להחליט אם אנחנו מוכנים לשלם על התוספות האלה של השירותים שמחליטים עליהם, והחליטו עליהם, ונמצאות לפתחנו בימים האלה.

מוטי בסוק:

לפני השאלה הבאה אני רוצה להוסיף עוד מספר אחד מתקציב הביטחון. לפני שקנינו את מטוסי ה-F35 היה ויכוח גדול מאוד בין הדרג המדיני לדרג הצבאי אם בכלל ישראל צריכה אותם. היה גם ויכוח בתוך הצבא. שר האוצר דאז יובל שטייניץ חשב שלא צריך את המטוסים. כל מטוס עולה חצי מיליארד שקל. אני לא מדבר על האחזקה שלו, שנחשבת ליקרה מאוד. מה עוד היה אפשר לעשות עם הכסף הזה? האלטרנטיבות קיימות גם בנושאי צבא וגם בנושאים אזרחיים. בזמנו של שטייניץ סוכם על 19 מטוסים. היום מדובר על 33 מטוסים, והיעד הבא הוא 50 מטוסים. אז תעשו חשבון כמה עולים 50 מטוסים. לשאלה הבאה, עדי, למה לא תקציב חמש-שנתי, עשר-שנתי, רב-שנתי בכל החזית? למה לא תקציב רב-שנתי גם בכל הנושאים האזרחיים?

אביה ספיבק:

אני חושב שצריך להבדיל פה בין תקציב רב-שנתי ובין תכנון רב-שנתי. הצבא עושה את מה שנקרא תר"ש, תוכנית רב-שנתית. יש לו מסגרת שהממשלה פחות או יותר מתחייבת אליה, והוא יכול לעשות את התוכנית. גם מערכת החינוך צריכה לעשות תוכנית רב-שנתית וגם מערכת הבריאות, ובוודאי מערכת התחבורה. אבל התקציב לדעתי צריך להיות שנתי, כי יש הרבה אי-ודאויות, יש התממשות, יש מחזורים כלכליים ויש מסים ועוד המון דברים. צריכה להיות איזושהי דרגת גמישות בתוך התוכניות הרב-שנתיות, כדי שנוכל להמשיך ולבצע את הגרעין שלהן אף על פי שהוא יכול להשתנות ממקום אחד למקום שני. בהחלט צריך תכנון רב-שנתי במדינת ישראל, אין ספק. מה גם שחלק גדול מההוצאות בתקציב החינוך, למשל, הן הוצאות קשיחות. זאת אומרת יש לך מורה עם קביעות בתוך המערכת, אז הוא צריך להמשיך ללמד ואי אפשר לשנות זאת. למערכת ההשכלה הגבוהה, למשל, עושים תוכניות רב-שנתיות, כי כשלוקחים סטודנט בשנה א' האוניברסיטה מתחייבת לתת לו דברים עד שיסיים, אז זה מאוד חשוב. אבל זה לא אומר שתקציב המדינה צריך להיות רב-שנתי. התקציב הדו-שנתי בסופו של דבר הופך לשני תקציבים חד-שנתיים, כאשר יש כל כך הרבה התאמות בדרך, שמוציאות את הרעיון שיש פה תקציב דו-שנתי. הבעיה היא יותר בעיה קונסטיטוציונית: האם מי שצריך להחליט על תקציב שנה ב', על תקציב 2018 במקרה הזה, האם זו צריכה להיות ועדת הכספים או כל הפרלמנט? לא ברור.

יעל מבורך:

אני חושבת שבאמת יש הרבה רכיבים בתקציב שכבר היום הם רב-שנתיים, כמו שנאמר פה. קודם כול, כל תקציבי הפיתוח הם בהגדרה רב-שנתיים. גם הכבישים וגם מערכות הסעת ההמונים, פיתוח של מערכת הבריאות ועוד. גם השכר הוא רב-שנתי: את הסכמי השכר מעגנים בהסכם מסגרת עם העובדים. ההסכם הנוכחי שחתמנו לפני כמה חודשים הוא עד 2019. וכמובן חלק מאוד משמעותי מהתוספות התקציביות הולך לשימושים האלה, בתקציב הביטחון, בהשכלה הגבוהה ועוד. מסכימה שבסוף צריכה להיות איזושהי גמישות. זה מאוד נכון להשאיר גמישות בתקציב במהלך השנים השוטפות. דבר נוסף, בסוף ככל שאנחנו מקבלים את התזה שקובעי המדיניות הם אלה

שמחלקים בסופו של דבר את העוגה, אז ככל שהקדנציות הן קצרות יותר מהתוכניות הרב-שנתיות, הדברים האלה בהגדרה לא חיים ביחד. מגיע שר חדש, הוא רוצה ליישם את המדיניות שלשמה הוא נבחר ומשנה סדרי עדיפויות. זה דבר לגיטימי ומקובל, אבל יש לו לא מעט חסרונות. אני לא רואה שום פתרון אחר בעניין הזה.

עדי ברנדר:

כשמדברים על תקציב רב-שנתי מול תוכנית רב-שנתית, אני חושב שחלק מהעניין זה מה שאנחנו התרגלנו לחשוב עליו בתור תקציב. כשיש בתקציב כמה אלפי שורות אז אף אחד לא יכול לתקצב את זה כמה שנים קדימה. אבל אם חושבים על זה כמשהו שיש בו 200 או 300 סעיפים, והמעבר מתוכנית לתקציב הוא לקחת את אותן 200 שורות ולפרק אותן בשנה נתונה, אז זה עולם אחר. אם משרד החינוך רוצה לקנות עפרונות או עטים, זה לא כל כך חשוב. יש הרבה מאוד העברות בסכומים מאוד גדולים בכל שנת תקציב, וזה כביכול מלמד שיש אי-ודאות מאוד גדולה. בזהירות הראויה אני שיש מי שטוען שרוב ההעברות האלה ידועות מראש, ורבות מהן כל שנה מאותו מקום לאותו מקום. בזמנו עשינו ניתוח בבנק ישראל שפרסמנו ב"דוח בנק ישראל", שזיהה את אותם סעיפי תקציב שבאופן מסורתי מעבירים מהם בכל שנה, ואת אותם סעיפי תקציב שמעבירים אליהם בכל שנה. לא בדקתי מאז אם הסעיפים השתנו או לא השתנו, אבל בסך הכול באמת יודעים מלכתחילה הרבה ממה שקורה. לב הבעיה הוא שכשמתמנה שר הוא רוצה לשנות. תחלופת שרים זו לא בעיה ישראלית, מפלגות מתחלפות וממשלות מתחלפות בעוד מדינות. חלק מהעניין, וזו לא בעיה של פקידים אלא בעיה של תרבות פוליטית, הוא מה עושה השר שנכנס. בשוודיה, למשל, מצאו פתרון אחד, שהוא אולי חריג, שהממשלה מחליטה על התקציב של שלוש שנים מהיום. היא לא מחליטה על התקציב הנוכחי בפועל. זאת התרבות. האמירה היא שאנחנו מניחים שכולם אנשים ישרים שרוצים את טובת הציבור. אז הם יחליטו, ניתן לתוכניות האלה לרוץ, ואנחנו עכשיו משפיעים הלאה. אבל בסופו של דבר אני מסכים לחלוטין שזה חורג מתחומי הפקידות והתכנון, מדובר בתרבות פוליטית. כששר נכנס למשרד הוא מכבד

את התוכניות שיש, והוא מחליט קדימה מה הוא רוצה ואיפה הוא רוצה להשפיע, מתוך ידיעה שהשר הבא יכבד את מה שהוא עצמו עשה. יש ביטוי אמריקאי "הנשיא אמר את דברו" (The president has spoken). זה משהו שמחזיק גם 30 שנה קדימה: אם נשיא אמריקאי התחייב למשהו, זו התחייבות. הם עומדים מאחורי זה. זה אולי לא נכון בטווח המאוד ארוך, אבל בטווח הקצר כשיש תוכנית ממשלתית, מאשרים אותה ומתחילים לעבוד, צריך לממש את זה. ולסיום אצטט ממחקר שעשיתי עם שותפי פרופ' אלן וייזן שבדק עד כמה חילופי שלטון משפיעים על הרכב ההוצאה הציבורית. עשינו את זה בהקשר בין-לאומי, לא על ישראל דווקא. מצאנו שככל שממשלות מתחלפות יותר, כך הרכב ההוצאה הציבורית יציב יותר דווקא, כי אף אחד לא מספיק לשנות כלום. הם מתחלפים, הם מחליטים, אנחנו רואים את ההצטרות, אבל הם כבר מתחלפים. בסוף אותו מחקר, שהתפרסם ב"ג'ורנל אוף פאבליק אקונומיקס", בדקנו גם את ישראל כמקרה מבחן. אנחנו הופענו כאחת המדינות שמשנות מעט מאוד את הרכב ההוצאה הציבורית, בדיוק מתוך אותה תחושה שאנחנו משנים הכול. כי כל שר מרגיש שהוא שינה, אבל בפועל שר מסוים הזיז תקציבים בכיוון אחד והשר הבא הזיז חזרה בכיוון הנגדי. בינתיים הפקידים כנראה מנהלים את העסק, כי מישו צריך בכל זאת לקבל את ההחלטות.

מוטי בסוק:

בנובמבר 2015 חתמו על הסכם חמש-שנתי בתקציב הביטחון. מתוך הניסיון שלך, התקציב הזה יחזיק מעמד או שבתוך זמן מה הצבא יבקש תוספת?

עדי ברנדר:

תראה, אני מעדיף לדבר אחורה, ומתוך זה מי שרוצה ינתח את התמונה קדימה. אחד הדברים שהראינו בניתוחים שונים על מתווה ברודט, שפרסמנו לאורך השנים, היה שהרבה מאוד מהתוספות שהצבא ביקש, והרבה פעמים גם קיבל, נבעו מכך שמישהו בתחילת השנה הוריד להם את התקציב מתחת למתווה המוסכם, ואז הם היו צריכים להתעקש כדי לחזור למתווה. בסוף הם קיבלו את זה. כמו שראינו, התקציב במשך חמש השנים שבהן התקיים מתווה ברודט יצא כמו מתווה ברודט. מי שישב בכנסים כאלה לאורך השנים גם שמע ששרי ביטחון ואנשי אגף

תקציבים באוצר או אגף תקציבים של משרד הביטחון התבררו על זה כל הזמן. שכן ידענו שבתחילת השנה הם באים, הם מבקשים להוריד קצת בביטחון, כי אחרת השרים האחרים לא יורידו בתקציבים שלהם, ואחר כך ידוע שיחזירו לביטחון. בסופו של דבר התכנסו בדיוק למתווה שנקבע, אז יכול להיות שזה יצליח שוב. מקווה.

אביה ספיבק:

אחת הבעיות היסודיות הייתה שמשרד הביטחון ומשרד האוצר אפילו לא הסכימו על המספר היסודי. נניח שהם סיכמו על תוספת 4%, משרד האוצר אמר שהבסיס הוא א' ומשרד הביטחון אמר שהבסיס הוא ב'. אם תקראו את הדוח של ועדת לוקר תראו שהם מקדישים די הרבה לטכניקה. הם אומרים שצריך את התקציב, ההמלצה שלהם היא שתקציב יהיה קבוע על פני חמש שנים פחות או יותר, ושיהיה צמוד למדד המחירים לצרכן. אחד הוויכוחים הגדולים בין משרד הביטחון ובין משרד האוצר היה על אותה הצמדה. כי היה אלמנט של שכר, והשכר בצבא עולה, אז צריך לתת תוספת הצמדה. הייתה טכנולוגיה, וטכנולוגיה מתייקרת, אז צריך לתת הצמדה. הסוף היה שהיו במשרד הביטחון שלושה אנשים ובמשרד האוצר ארבעה אנשים שיודעים איך עובדת הנוסחה הזאת, והם כל הזמן מתווכחים. לכן הוועדה אמרה, תפסיקו את הדבר הזה, תצמידו למדד המחירים לצרכן. זאת אומרת, כנראה חוסר העקביות הזה שירת איכשהו את המערכת. היה להם נוח כל הזמן להתווכח ולריב. אבל בסופו של דבר אנחנו כמדינה צריכים לעלות מדרגה. וחלק מעליית המדרגה זה שהחשבון יהיה חשבון, וההצמדה תהיה הצמדה. אין שום תחליף במקרה הזה לשקיפות, כמו שפרופ' קוליאס אמר. לא סתם יעל אמרה שהנומרטור שיוצא הוא צעד גדול מאוד כי הם חייבים לפרסם את המספרים. זה מכריח גם אותם להסתכל ולבנות את המספרים. ברגע שיש שקיפות אז כל המערכת צריכה להתיישר מול השקיפות, ונעשית עבודת מטה הרבה יותר רצינית. כבר אי אפשר לאלתר. זה כבר לא עניין של מי צעק יותר חזק בשיבה אצל ראש הממשלה. זה נשמע טריוויאלי, אבל תקשיבו איך זה קורה בשוודיה ותרואו איך העובדה שבשוודיה הדברים צפויים מאפשרת להם להתעסק בדברים הנכונים, בדברים האמתיים.

וזאת אחת הדרכים הראשיות להעלות את הפריון בישראל, מה שמדברים עליו רבות.

יעל מבורך:

עוד מילה על הכללים הפיסקליים בהקשר של שווריה. המנגנון שהיה להם בעבר היה שכל שר מקבל מסגרת של תקציב לשנה השוטפת כמה שנים קדימה. אם שר אחד חורג מהמסגרת שלו או מבקש להגדיל אותה, אז כל השרים האחרים מממנים את זה מתקציבם. ואז יש מערכת פרלמנטרית וממשלה שכל השרים שלה אחראים כל אחד לחיות בתוך תקציבו. זה מאוד שונה מהמצב שבו אנחנו חיים. זה אולי לא יכול לעבוד פה במסגרת שלנו בדיוק בצורה הזאת, אבל בשורה התחתונה בעניין תקציב הביטחון יש לנו סיכום רב-שנתי לביטחון, כך שחלקו ביחס לתוצר יורד. אם נסיק מהעבר, אז אנחנו גם יכולים להחזיק אותו על פני כמה שנים. זה מביא בסופו של דבר לגידול בתקציבים האזרחיים, גם בהינתן כלל ההוצאה וגם מעבר לכלל ההוצאה.

מוטי בסוק:

נושא השקיפות: בנובמבר 2015 חתמו על תקציב חמש-שנתי במערכת הביטחון שיעמוד על כ-350 מיליארד שקל. לטקס החתימה הזמינו את כל כתבי האוצר. היה טקס חגיגי, היה שר הביטחון יעלון, היה שר האוצר כחלון. איפה ההסכם? שאלנו. אמרו, אמרנו לכם את עיקרי הדברים, תקבלו אותו בתוך חודש, אחרי שהמנכ"לים יעבדו אותו בפרטים. עבר חודש, עברו חודשיים, עברו שלושה חודשים, לא קיבלנו. שלושת העיתונים הכלכליים – "גלובס", "כלכליסט", "דה מרקר" – פנו לממונה על חופש המידע במשרד הביטחון ובמשרד האוצר. במקביל אני פניתי למנכ"ל משרד האוצר. הוא אומר, אני אתן לך ברצון אם מנכ"ל משרד הביטחון יסכים. פניתי למנכ"ל משרד הביטחון, והוא אמר, אני אתן לך ברצון אם מנכ"ל האוצר יסכים. טוב, הממונה על חופש המידע חייב להשיב בתוך חודש. יש לו אפשרות להשיב אחרי חודשיים, יש לו אפשרות לדחות את זה אחרי שלושה חודשים. כשעברו שלושת החודשים הזמינו אותנו לפגישה עם הצמרת הפקידותית של משרד הביטחון ומשרד האוצר. מי שארגן את הפגישה היה דן הראל. אז כמי שהיה פעם מפקד טירונים הוא אמר, כל הכתבים הם בירושלים, אני אזמין אותם לשמונה בבוקר, הם יצטרכו להתייצב בשער בשבע

וחצי, אף אחד מהם לא יבוא, הרי העיתונאים הם עצלנים. כל העיתונאים הגיעו. היה תדריך, בסוף שאלנו, איפה המסמך? אמרו, אמרנו לכם את הכול. שלושת העיתונים פנו לבית המשפט בתקווה שהוא יאפשר את פרסום ההסכם, בכפוף למגבלות צנזורה. עכשיו, למה אני אומר לכם? למה זה כל כך חשוב? כי ב-2008 נחתם הסכם קודם, והיה באוצר שר אוצר, והיה מנכ"ל האוצר, והייתה במשרד האוצר פקידות יוצאת מן הכלל, כולה פטריוטית. אבל המסמך לא נחשף עד לפני חצי שנה. מה היה כתוב במסמך? שמי שעובר בצה"ל מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת מקבל מענק של 12 חודשים. אף אחד לא ידע את זה. גם ראש הממשלה הנוכחי לא ידע את זה. אני כעסתי על עצמי. איך לא ידעתי? ראש הממשלה, לפי דובריו, יצא מדעתו, אמר להפסיק את הנוהג הזה לאלתר. אבל הנוהג הזה כמוכן לא הופסק. מצאו תרגיל אחר איך לתת את המענק הזה. אבל מי לירינו לא יתקע שבהסכם החדש לא יהיו בדיוק את אותם סוגי הסכמים, ששני החותמים לא רצו שייחשפו? זה אפרופו שקיפות. לשאלה האחרונה: באפריל 2003 שר האוצר, שהוא היום ראש הממשלה, העביר שורה של החלטות שהיו הבסיס לדיון בתקציבים האזרחיים הנמוכים. אז הוצע הקיצוץ הגדול. לפני חודש בערך קרן המטבע הבין-לאומית ובעקבותיה נגידת בנק ישראל אמרה שצריכים להגדיל את התקציבים האזרחיים במדינת ישראל, כי אנחנו במצב גרוע בהשוואה לכל המדינות המפותחות ב-OECD. האם זה בכלל אפשרי?

אביה ספיבק:

אנחנו הצגנו דרך לעשות את זה. לפני כמה זמן היה דיון דומה, והיה מסמך שלי ושל נתן זוסמן. שנינו אמרנו שאנחנו מציעים להפסיק את הורדת המסים כי היחס של ההוצאה הממשלתית לתוצר כבר ירד יותר מדי. שנינו הסכמנו שבאקלים הציבורי של אז אם נגיד שצריך להעלות מסים יתייחסו אלינו כאילו אנחנו איבדנו בורג. אז אמרנו שצריך להפסיק את הורדת המסים. אחר כך, בעקבות המחאה החברתית, הצליחו נציגי האוצר וטרכטנברג להפסיק את הורדת המסים בישראל. היום בון ליר עברנו לשלב הבא, ואמרנו שצריך להעלות מסים. זאת אומרת אנחנו חושבים שאפשר להעלות מסים כי פשוט הורידו הרבה מסים בעבר. אם הורידו, אפשר להעלות. אמנם יש פה

אפקט של "ראצ'ט" עם מסים, שמסים שאתה מוריד קשה מאוד להחזיר, אבל ממילא אנשים לא יודעים כמה מסים הם משלמים. הרי בישראל בן אדם מסתכל על הנטו שלו, והוא לא יודע מה הברוטו, והוא לא יודע כמה מסים הוא משלם. הוא גם לא יודע כמה פנסיה יש לו, הוא לא יודע כלום. בניגוד לאמריקה, ששם אתה ממלא את הרווח שלך, ואז אתה יודע כמה היה הברוטו וכמה הנטו, פה אתה לא יודע. אני לא חושב שאנשים ידעו אם יעלו את המסים, ואני חושב שזה יהיה הרבה יותר הגיוני. אני יודע שזה טיעון קצת קיצוני, אבל אפילו אם אנשים ידעו מה מורידים אז זה בסדר, ככה אני חושב. אז בהחלט אפשר להעלות מסים. זאת דעתי.

יעל מבורך:

זו שאלה קצת מורכבת לענות עליה כרגע, כי המדיניות הזאת היא בהתהוות במשרד האוצר. כשאנחנו בדיונים הפנימיים אני לא יכולה להתייחס לסוגיות. אני כן יכולה לציין את הדברים הידועים, וזה שיש דברים שהייתי עושה לפני העלאת מסים, כגון ביטול של פטורים. זה נושא שאנחנו תמיד שמים על השולחן, הפגיעה שלו בצמיחה היא יותר קטנה מאשר העלאת מסים, ויש לו גם צדדים חיוביים בהשפעה שלו על הצמיחה. אנחנו בהחלט שמים את הדברים האלה על השולחן, וככה אנחנו עושים גם השנה. אבל מטבע הדברים יש עוד שיקולים להביא בחשבון לפני שמאמצים מדיניות כזאת. בשבועיים הקרובים נצטרך לראות איך נתמודד עם הסוגיה הזאת.

עדי ברנדר:

מובן שאפשר להעלות את ההוצאות, ויש הוצאות שהצבענו עליהן. גם הנגידה דיברה על זה. יש הוצאות שתומכות בשיקולים ארוכי טווח של המשק הישראלי, שחשוב להגדיל אותן, אם זה בתחומי ההשקעות, אם זה בתחומי החינוך, ובמידה מסוימת גם בתחומי הסולידריות החברתית. בהחלט דברים ראויים. אבל בסופו של דבר, כששואלים את השאלה אם אפשר להעלות הוצאה, השאלה היא איפה אתה שם את החסמים. כי כמו שאמרו פה היום, לא ברור שהציבור בישראל רוצה את זה או תומך בזה. בסופו של דבר הציבור בישראל בוחר במה שהוא רוצה. תפקידנו בבנק הוא להציב את האלטרנטיבות, להציב את היתרונות והחסרונות שעומדים בפני כל החלטה

ותוצאותיה. בהחלט הצבענו על זה שיש הוצאות ציבוריות מסוימות שנמצאות היום בחסר ובהחלט יכולות לתרום למשק הישראלי, אבל משהו צריך להחליט שהוא מוכן לשלם את המחיר. כי משהו בסוף צריך להוציא מהכיס שלו את הכסף הזה ולשלם את המסים. האנשים האלה בוחרים בבחירות את הנציגים שלהם כדי שיחליטו, וזה חלק מהתהליך. חשוב שהאינפורמציה תגיע לציבור, גם זה חלק מהשקיפות. להבין מה ההשלכות של החלטה כזו או אחרת. אבל בסופו של דבר זאת החלטה של הציבור והחלטה של הנציגים שלו.

לאה אחדות:

אני רוצה להתייחס למסים, ואני רוצה להתייחס לטענה שאין היענות בקרב הציבור לשלם מסים. קודם כול, אנחנו גם הראינו בשנה שעברה שכששואלים את הציבור שתי שאלות: האם אתה רוצה שהממשלה תיתן יותר שירותי בריאות, יותר חינוך, יותר רווחה? יש רוב מוחלט לתשובה חיובית. אבל אם שואלים אותו אחר כך, האם אתה מוכן לממן זאת באמצעות מסים? אז התשובה שלילית. לכאורה אתה חושב שהציבור לא עקבי. אבל חוסר העקביות הזה מייצג את העובדה שהציבור תופס את הממשלה כלא אמינה. מדוע? הציבור אומר, ייקחו ממני כסף ולא ייתנו לי כלום. ואז יש שתי דרכים להתמודד עם הבעיה הזאת. דרך אחת היא שהממשלה תאמר, הנה, אתה רואה? לקחתי מסים והגדלתי את השירותים, הגדלתי את סל הבריאות או הקטנתי את מספר הילדים בכיתה, ושזה ייראה לעין. השקיפות הזאת מקשרת בין הפעולה של הממשלה ובין התוצאות שלה. דבר שני, שהוא די אקוויולנטי, הוא הדוגמה של העלאת מס בריאות בשביל ביטוח סיעוד ממלכתי. זה מעשה "יהודי", שעושה את הקשר הזה האוטומטי בין הוצאת יותר כסף על סיעוד ובין זה שאומרים לפרט, אתה תקבל שירותים שתראה אותם בעין, אבל אתה צריך לממן זאת במקום ספציפי שאתה יודע אותו. הקשר הזה מקנה אמינות. ברגע שיש אמינות יש יותר היענות בציבור. לממשלה יש גם תפקיד לחנך. אם הממשלה חושבת שהעיקרון של סולידריות הוא חשוב, שתחנך את הציבור לסולידריות. איך היא מחנכת את הציבור לסולידריות? אם אני רוצה לתת לעני יותר כסף,

אני רוצה שתשתתף בזה. זו לא מכה משמים שאין היענות
בציבור להעלאת מסים, הממשלה צריכה להתמודד עם זה.

זו נראית לי נקודה מצוינת לסיים. אני רוצה להודות לך, מוטי,
שהנחית את הפנל. להודות גם לכל המשתתפים שהיו כאן
ולתמיכה שקיבלנו מהמכון. ובייחוד להודות לירדן קידר שעזר
מאוד בארגון הכנס, אז תודה לכולם. וכמו שיעל אמרה, החלטות
בהמשך.

מישל
סטרבצ'ינסקי:

הופיעו בסדרת מחקרי מדיניות

1. האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003
מאת: טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק
2. אי-השוויון בחלוקת ההכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל
1967–2003
מאת: יצחק ספורטא סאלם אבו זאיד דותן לשם
3. האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים
מאת: נטליה פרסמן אריה ארנון
4. העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית
מאת: דניאל גוטליב
5. עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003
מאת: רמי יוסף אביה ספיבק
6. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-כדואית: מבט השוואתי
מאת: סלימאן אבו-בדר דניאל גוטליב
7. מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל
מאת: טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק
8. מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה
מאת: לאה אחדות אביה ספיבק
9. הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986–2002
מאת: אריה שרמן ליאון זולוטוי
10. האם מצטמצמים הפערים בחינוך?
מאת: יעקב גלבוע
11. כיצד הצמיחה והשינוי באי-שוויון משפיעים על העניים: ישראל בין 1990 ל-2006
מאת: יוסף דויטש ז'ק סילבר
12. מענק האיוון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?
מאת: טל שחור
13. תקציב הממשלה החדשה: הצעת התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים
מאת: לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק

14. שיקולים פוליטיים בהקצאת מענקים לרשויות המקומיות בישראל
מאת: עמיר שוסטר
15. מבט אל המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית
מאת: לאה אחדות אריה ארנון מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק
16. השפעת הבעלות הממשלתית על ביצועיהן של קבוצות הבנקים הגדולות
בישראל
מאת: עמנואל ברנע
17. תשואה מהשכלה: אי-שוויון בין קבוצות אוכלוסייה
מאת: יעל מלצר
18. תקציב המדינה לשנת 2015: הכנס החמישי של התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים
19. הקצאת מקורות למימון סל הבריאות: בחינה מחדש של נוסחת הקפיטציה
הוספתם של משתנים חברתיים-כלכליים כמתאמי סיכון
מאת: לאה אחדות עמיר שמואלי
20. פרופיל ההוצאה על בריאות לפי גיל בישראל ובמדינות OECD
מאת: לאה אחדות גבי בן נון ערן פוליצר
21. תקציב הממשלה לשנים 2015–2016 לנוכח צורכי המשק לפי המדר החברתי
החדש
עורכים: לאה אחדות מישל סטרבצ'נסקי אביה ספיבק
22. פנסיית החובה בישראל והשפעתה על אי-השוויון הפנסיוני: הסיכונים
במערכת הפנסיה החדשה
אביה ספיבק שחר צמח