

# ההוצאה הציבורית בישראל

---

דן בן-דוד\*

## תקציר

---

אחד הממצאים המיוחדים המאפיינים את ההוצאות הציבוריות האזרחיות של ישראל (כלומר, בניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית) במשך שני העשורים האחרונים הוא יציבותן יוצאת הדופן, גם בראייה היסטורית וגם ביחס למדינות אחרות. בזמן שמדינת ישראל עברה מספר לא מבוטל של אירועים מהותיים בתקופה זו, ממשלה אחרי ממשלה הצליחה לשמור על יציבות רבה בהוצאות האזרחיות. הייחודיות של ישראל בולטת במיוחד בחמש השנים האחרונות, בהן ירדו ההוצאות ביחס לתוצר בארץ בעוד שהן עלו במרבית מדינות המערב. אך אחריות פיסקלית כזו מחייבת שימוש משכל במיוחד בתקציבים הקיימים, ובמישור הזה המדינה הצליחה הרבה פחות. לישראל אחת ממערכות החינוך הפחות מצליחות בעולם המערבי והמדינה מממנת תמיכות וסובסידיות בהיקפים המאפשרים שיעורי אי-השתתפות גברים בכוח העבודה מהגבוהים בעולם המערבי.

---

שנים מעט רגעים דלים במדינת ישראל – תכונה היסטורית אשר לפעמים הופכת את ניתוח תקציבי המדינה לסוג של אמנות. הבחירה של נקודות התחלה וסוף יכולה להניב תמונות מצב שונות בתכלית של מגמות אפשריות.

---

\* פרופ' דן בן-דוד, מנהל מרכז טאוב; חבר החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב; עמית מחקר ב-CEPR, לונדון.

ברצוני להודות ליוליה קוגן ולחיים בלייך על הסיוע הרב שלהם באיסוף ובהכנת הנתונים לפרק זה, וכן להערותיהם והצעותיהם. תודה גם לנחום בלס, לניר עילם, לאיל קמחי, ליוסי שביט ולקיריל שרברמן עבור הערותיהם.

המדינה קופצת מאירוע קטקליזמי אחד לשני מאז מלחמת העצמאות. אלה מגיעים בקצב של אירוע גדול אחד או שניים – לפעמים יותר – בכל עשור. בשנות השבעים, ישראל הופתעה במלחמת יום הכיפורים ב-1973 וחתמה על הסכם שלום עם מצרים ב-1979. מלחמת לבנון הראשונה ב-1982 סימנה את המעבר לפרדיגמה חדשה של הביטחון הלאומי, לוחמה עם ארגוני טרור במקום עם מדינות ריבוניות, בעוד שההיפר אינפלציה במחצית הראשונה של שנות השמונים (למעלה מ-20 אחוז בחודש במקרים מסוימים) הביאה את המדינה אל פי התהום הכלכלי. תכנית הייצוב הגדולה ב-1985 הצילה את המצב הכלכלי בעת שהאינפלציה בסוף העשור הייתה סימן לבאות.

בשנות התשעים, גל עלייה עני – אם כי, משכיל מאוד במקרים רבים – מברית המועצות לשעבר הגדיל את אוכלוסיית ישראל בכחמישית בחצי עשור בלבד, וראש ממשלה נרצח. העשור האחרון התחיל עם מתקפת טרור חסרת תקדים שהכניסה את המדינה למיתון העמוק ביותר שלה מאז שנות הששים והביאה אותה שוב אל פי תהום כלכלי עם פיחותים מהירים וקשיים מרובים בהשגת הלוואות מחו"ל למימון חובותיה. שורה של שינויים חשובים במדיניות מנעו את הנפילה החופשית וכבר באמצע העשור ההתאוששות הכלכלית הניבה שיעורי צמיחה מעל אלה שבמדינות רבות במערב. בחלק האחרון של העשור פרץ המיתון העמוק של העולם המערבי. אמנם ישראל לא הייתה מחוסנת מהמשבר, כלכלתה נחלצה ממנו במהירות יחסית ובמצב טוב יותר ממדינות אחרות.

כאשר ציר הזמן של מדינה דומה לתוצאות של מכונת פיננול, חשוב לקחת צעד אחורה ולראות את התמונה הגדולה, להבחין בין תנודות של חזרה למגמה לבין שינויים מערכתיים. שינוי אחד ברור בתוואי הצמיחה של ישראל אירע בשנות השבעים, כשהמדינה עברה ממסלול תלול של צמיחה מהירה, למסלול שטוח בהרבה – ויציב למדי, על אף התנודות החריפות – של צמיחה איטית, שגרם למדינה לסגת יותר ויותר (במונחים יחסיים) מהמדינות המובילות במערב (פירוט בן-דוד, 2010א).

*דו"ח מצב המדינה 2009* שפורסם בשנה שעברה סיפק תמונה ארוכת טווח של ההוצאות התקציביות של ישראל מאז 1970, כיצד הן התפתחו במהלך העשורים ואיך החלוקה הפנימית עברה מביטחון להוצאה חברתית (בן-דוד, 2010ב). הניתוח להלן ממשיך בכיוון זה בעזרת ראייה היסטורית לצד השוואות בינלאומיות, היכולות להאיר את התמונה הכוללת.

## 1. ישראל וה-OECD על תוואים מנוגדים במשך שני עשורים

אמנם ההוצאה הציבורית הכוללת של ישראל החלה לרדת בשנות השמונים לאחר הסכם השלום עם מצרים והפעלת תכנית הייצוב להקטנת האינפלציה באמצע העשור, תרשים 1 מראה שב-1990, סך ההוצאות הציבוריות הגיעו ל-56 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של ישראל. היה זה שיעור הוצאה הגבוה מ-22 מתוך 23 מדינות OECD באותה שנה (רק שבדיה הוציאה יותר)<sup>1</sup>. עד שנת 2000, ישראל עברה מהמקום השני למקום החמישי כאשר ההוצאה הציבורית שלה ירדה ל-51.5 אחוז מהתוצר. כאשר המדינה יצאה מהמיתון העמוק של תחילת העשור, חלקן של ההוצאות הציבוריות בתמ"ג ירד ל-49 אחוז ב-2005, והמדינה ירדה למקום השביעי בסולם. עד 2010, כשרוב העולם המערבי היה שרוי עדיין במיתון עמוק שגרם להגדלת ההוצאות הציבוריות, יחס ההוצאות לתוצר בישראל ירד עוד יותר – ל-45 אחוז, מתחת ל-16 מ-23 מדינות ה-OECD (תרשים 1).

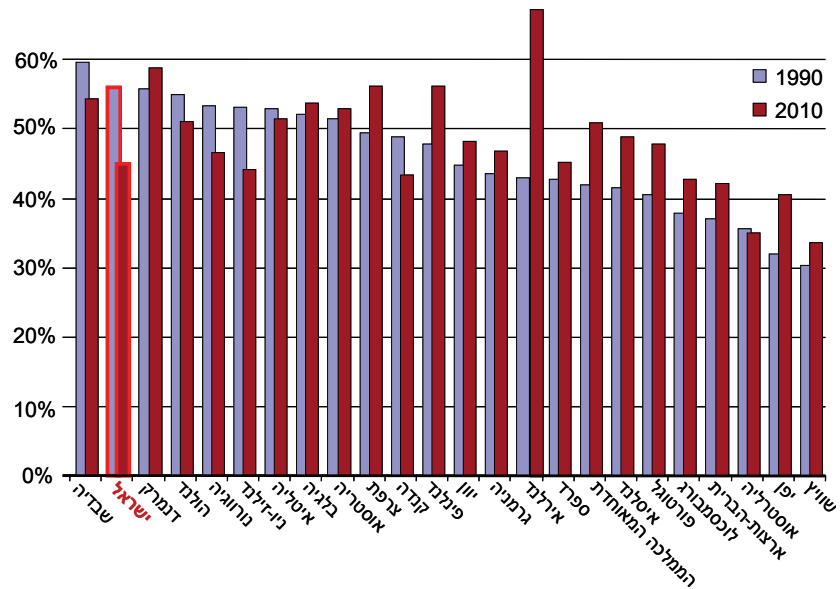
הירידה ביחס ההוצאות-תוצר נבעה בעיקר מהקטנת שיעור הגידול בהוצאות הביטחוניות לעומת שיעור הגידול בתמ"ג. בזמן שהתוצר גדל בממוצע שנתי של 4.5 אחוזים בין 1990 ו-2010, הוצאות הביטחון עלו ב-1.6 אחוז בשנה במהלך אותה תקופה. כתוצאה מכך, שיעור הביטחון מתוך התמ"ג (תרשים 2) ירד מ-12.6 אחוזי תוצר ב-1990 (לעומת 2.2 אחוזים בממוצע ב-OECD) ל-6.9 אחוזי תוצר ב-2009 (1.6 אחוז ב-OECD). ירידה זו, של 5.7 נקודות אחוז של התוצר, הייתה שווה ל-46.3 מיליארד שקלים מהתוצר של 2010, שהיו מוצאים על ביטחון אילולא השינויים בעדיפויות הלאומיות.

חלק גדול מהירידה בהוצאות (ביחס לתמ"ג) הופנה להקטנת ההוצאה הציבורית הכוללת, בעוד שחלק הועבר לכיוונים חברתיים – שחלקם בתקציב גדל באופן ניכר (פרטים בבן-דוד, 2010ג). הירידה בסך ההוצאות הציבוריות לעומת התוצר אפשרה לישראל להוריד את יחס החוב תוצר שלה מ-284 אחוזי תוצר ב-1984 ל-76 אחוז ב-2010. זאת בהשוואה לתזוזה בכיוון השני של ממוצע 23 מדינות ה-OECD במהלך אותה תקופה, מ-57 ל-82 אחוז מהתמ"ג – כאשר ישראל וה-OECD החליפו ביניהם מקומות בשנה שעברה<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> נתונים מה-Economic Outlook של ה-OECD, דצמבר 2010.

<sup>2</sup> נתונים מבנק ישראל ומה-Economic Outlook של ה-OECD, דצמבר 2010.

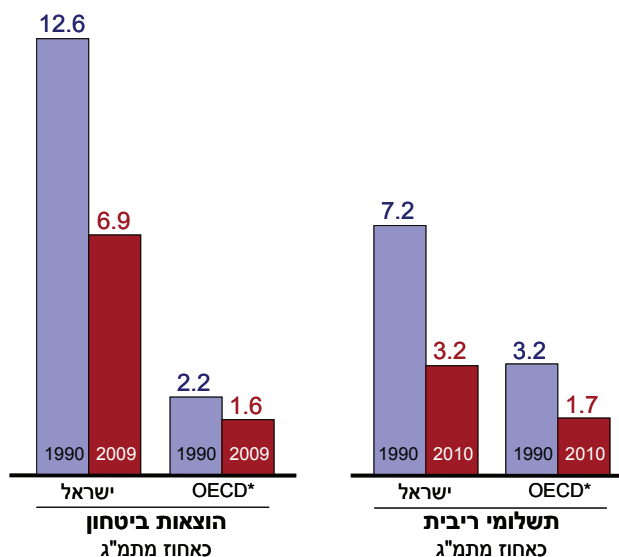
תרשים 1  
 ההוצאה הציבורית הכוללת, 1990 ו-2010  
 כאחוז מתמ"ג



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
 נתונים: OECD.

הירידה התלולה בלקיחת הלוואות (לצורך מימון החוב) גרמה לתשלומי הריבית על החוב לרדת מ-7.2 אחוזי תוצר ב-1990 ל-3.2 אחוזי תוצר ב-2010 (תרשים 2). ישראל נמצאת היום היכן שהיה ה-OECD ב-1990 במונחים של תשלומי ריבית על חובה, בזמן שתשלומי הריבית של ה-OECD ירדו מאז ל-1.7 אחוזי תוצר עד 2010.

תרשים 2  
הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, 1990 ו-2010  
כאחוז מתמ"ג



\* 23 מדינות OECD.

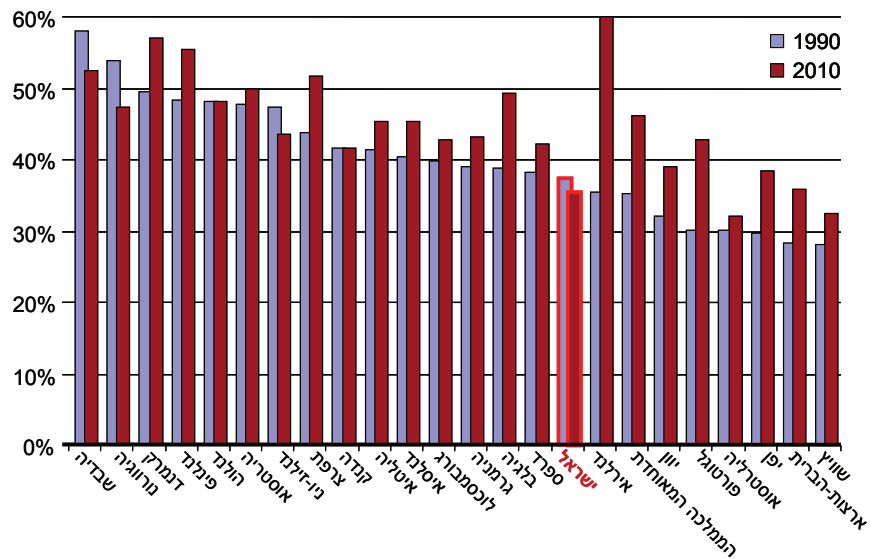
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD; הבנק העולמי.

## 2. שני עשורים של יציבות בהוצאות האזרחיות של ישראל לעומת תנודתיות ב-OECD

ניכוי הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית מההוצאות הכוללות של מדינה מותיר את ההוצאות האזרחיות. חלקן של הוצאות אלה מהתמ"ג בישראל ב-1990 היה גבוה מ-8 מתוך 23 מדינות ה-OECD (תרשים 3). למרות ששיעור זה ירד במקצת בישראל במהלך 20 השנים הבאות, הוא עלה ב-19 מתוך 23 מדינות ה-OECD. עד שנת 2010, ההוצאות הציבוריות האזרחיות בישראל עמדו על 34.9 אחוזי תוצר, מתחת לכל 23

מדינות ה-OECD מלבד שתיים (שוויץ ואוסטרליה עם 32.5 ו-32.1 אחוזי תוצר, בהתאמה).

תרשים 3  
**ההוצאה הציבורית האזרחית, 1990 ו-2010**  
 ללא הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, כאחוז מתמ"ג



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
**נתונים:** OECD; הבנק העולמי; בנק ישראל.

לאור המצבים התנודתיים מאוד (מלחמות, היפר אינפלציה, עלייה מסיבית, רצח פוליטי, וכו') שאפיינו את ישראל בעשורים האחרונים, היציבות התקציבית – לעומת מה שאירע במערב במהלך אותה תקופה – אינה מובנת מאליה. השיעור של 34.9 אחוזי תוצר ב-2010 היה דומה ל-37.3 האחוז שאפיינו את ההוצאה הציבורית האזרחית ב-1990.

למעשה, יציבות זו בהוצאות הייתה יוצאת דופן גם בהשוואה למדינות ה-OECD (תרשים 4א). במשך עשור וחצי בין 1990 ו-2005, הייתה תנודתיות לא מבוטלת בהוצאות הציבוריות (כאחוז מהתמ"ג) ב-OECD. אלה נעו מעליות של 37, 23 ו-21 אחוז בפורטוגל, יפן ובלגיה לירידות של 21, 20 ו-14 אחוז בנורווגיה, ניו-זילנד והולנד, בהתאמה. לעומת זאת, חלקן של ההוצאות האזרחיות בתוצר הישראלי היה זהה ב-2005 לשיעורן ב-1990.

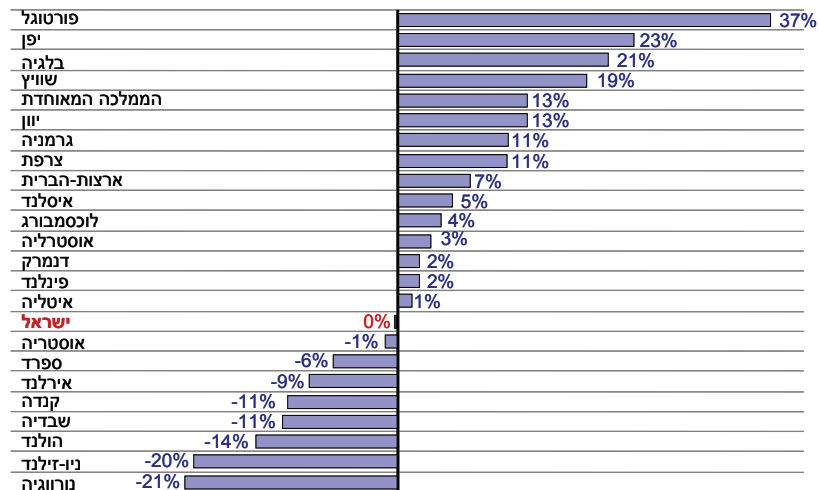
חמש השנים האחרונות כללו מיתון עמוק שפגע מאוד בחלק מהמדינות. כתוצאה מכך, גדלו ההוצאות האזרחיות בכל אחת מ-23 מדינות ה-OECD למעט אחת, עם גידול ממוצע של 12 אחוז (תרשים 4ב) בין 2005 ו-2010. ישראל, שעברה את המיתון הרציני שלה בתחילת העשור במקום בסופו כמו מרבית המדינות האחרות, הורידה ב-6 אחוזים את יחס ההוצאות האזרחיות שלה בתוצר. יחד עם שוויץ, אלה המדינות היחידות שיחס ההוצאות-תוצר שלהן ירד בשנים 2005-2010. כתוצאה מכך, וכפי שנכתב לעיל, ההוצאות האזרחיות של ישראל נמצאות מתחת לאלו של 21 מתוך 23 מדינות OECD.

כאשר נותרים תקציבים אזרחיים נמוכים כל כך, על מדינת ישראל לעשות במעט שיש שימוש משכל יותר. בקופה הציבורית נותר פחות כסף לאינטרסים אישיים ולדרישות סקטוריאליות. באזור גועש של מהומות רחוב ברחבי העולם הערבי מאז תחילת 2011 – ולאור ההיסטוריה של מספר אירועים קטקליזמיים בכל עשור – על ישראל לשמור על דרגות החופש התקציביות המעטות שיש לה ולחלק את תקציבה בראייה ממלכתית וכוללת.

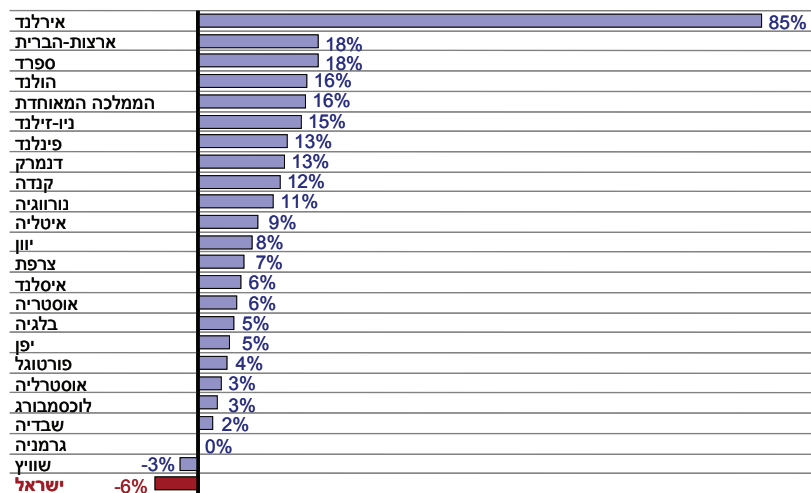
תרשים 4

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

4.א. שינויים בשנים 1990-2005



4.ב. שינויים בשנים 2005-2010\*



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

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: OECD; הבנק העולמי; בנק ישראל.



### 3. ההוצאה הממשלתית – מבט מקרוב על התוואי

למנהג הרגיל של בחינת ההוצאות הציבוריות כאחוז מהתוצר יש יתרונות רבים, אך גם חיסרון גדול שעלול להוביל לאי-הבנות בנוגע לשינויים שהינם במונחים יחסיים לעומת אבסולוטיים. מדינה שצומחת במהירות יכולה לראות ירידה ביחס ההוצאות לתמ"ג שלה גם אם היא מגדילה את הוצאותיה. לפעמים, יש חשיבות להפרדה בין השניים על מנת להבין טוב יותר את השינויים שחלו לאורך השנים בכל אחד מהמרכיבים.

המדד המקובל למדידת רמת חיים הוא התמ"ג לנפש. למרות חסרונותיו הרבים, זהו כלי מרכזי המאפשר ביתר שאת השוואות בין תקופות ובין מדינות. באשר להוצאות, התמקדות הניתוח שיבוא בהמשך תהיה על תקציב הממשלה, המהווה את חלק הארי של ההוצאות הציבוריות. כל המספרים עד וכולל 2010 הינם מספרי ביצוע בעוד שהמספרים המתאימים לשנים 2011 ו-2012 משקפים את התקציב המאושר לשנים אלו.

הוצאות יכולות לגדול מסיבות רבות – למשל, אינפלציה, שינויים באוכלוסייה, תקופות חירום והחלטות פוליטיות. התמקדות בשינויים בעדיפויות הלאומיות מחייבת ניכוי שינויים "טבעיים", כגון שינויים באוכלוסייה ובאינפלציה. לכן, הוצאות לנפש במונחים ריאליים משקפות הוצאות ציבוריות שנתיות במחירים קבועים, המנטרלים עליות מחירים וכן מנטרלים גידול באוכלוסייה.

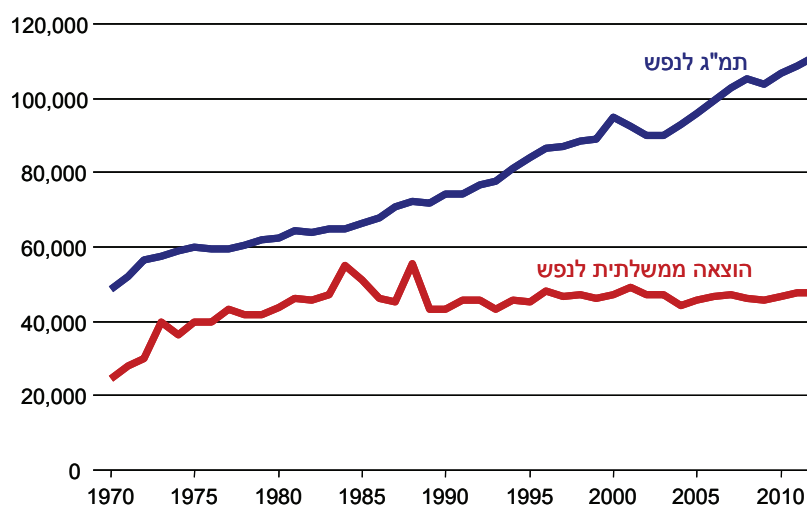
תרשים 5 מראה כיצד רמת החיים של ישראל וכן תקציבה התפתחו בארבעת העשורים האחרונים, מאז 1970. עד אמצע שנות השמונים, גם התמ"ג לנפש וגם ההוצאות לנפש צמחו – עם גידול רב יותר בהוצאות מאשר בתמ"ג. מאז 1990, השתנתה התמונה באופן מהותי. בזמן שהתמ"ג לנפש המשיך לצמוח, ההוצאה לנפש התייצבה ונשארה פחות או יותר קבועה מאז.

לא זו בלבד ששתי התקופות היו שונות זו מזו מבחינת השינויים בתוצר ובהוצאות, חל שינוי גם בתנודתיות היחסית לאורך כל אחד מהמסלולים. עד 1990, הצמיחה בתוצר לנפש הייתה יציבה יחסית (מלבד השינוי המרכזי שחל בתוואי הצמיחה ב-1973<sup>3</sup>) בהשוואה לתנודתיות בהוצאה לנפש. מלחמת יום הכיפורים וכל מה שבא אחריה, שנות ההיפר אינפלציה של תחילת שנות השמונים ותכנית הייצוב, וכן תשלום גדול מאוד של החוב ב-1988 תרמו לקפיצות הגדולות בהוצאות באותן תקופות. אך מ-1989, היו פחות תנודות בהוצאה לנפש מאשר בתוצר לנפש. כמו כן,

<sup>3</sup> ניתוח ותיאור גרפי של תוואי הצמיחה של ישראל ושינויי הכיוון שחל ב-1973 ניתן למצוא בבן-דוד, 2010א.

בזמן שרמת החיים במדינה עלתה בעקביות במהלך שני העשורים האחרונים, ההוצאה הציבורית לנפש כמעט לא השתנתה, עם גידול של 0.4 אחוז בשנה בין 1990 ו-2010.

תרשים 5  
הוצאה ממשלתית לנפש ותמ"ג לנפש, 1970-2010, שקלים, מחירי 2010



**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

היות שלילדים ולקשישים נדרש חלק לא פרופורציונלי של התקציב ביחס לקבוצות גיל שונות – עבור בתי-ספר לראשונים וטיפול רפואי לאחרונים – מעניין לבחון את השינויים בהוצאות על פני זמן לאחר ניכוי לא רק של עליות המחירים והגידול באוכלוסייה אלא גם של השינויים בהרכב האוכלוסייה. דרך אחת לעשות זאת היא על-ידי שקלול האוכלוסייה כל שנה ביחס בין ילדים (בני 1-17) וקשישים (בני +65) לבין האוכלוסייה בגילאי 18-64 – מעין יחס תלות<sup>4</sup>. נרמול ההוצאות

<sup>4</sup> באופן פורמלי, יחס התלות מוגדר כיחס בין 0-14 ו-65+ לבין בני 15-64.

במחירים קבועים באוכלוסייה המשוקללת באופן זה מניב ירידה קלה של 0.4 אחוז בהוצאות הממשלה לנפש סטנדרטית בין 1990 ו-2010.

כאשר נלקחת בחשבון העובדה שרמת חיים גבוהה יותר באה לידי ביטוי בשכר גבוה יותר (בדרך כלל), היציבות היחסית בהוצאות מאז 1989 הופכת למעניינת עוד יותר. נראה שהיא משקפת מאמץ פיסקלי רציני לשלוט בעלויות, מאמץ המשקף התמדה ארוכת טווח יוצאת דופן לאור היעדר היציבות הפוליטית שאפיינה את ישראל באותן שנים.

תרשים 6 פורט את המגמות ארוכות הטווח לשינויים שנתיים (המוצגים בממוצעים נעים של חמש שנים) ברמת החיים ובהוצאה התקציבית לנפש. שיעורי גידול יחסית קבועים באחוזים באים לידי ביטוי בתוספות שנתיות הולכות וגדלות. זהו המצב בנוגע לתוצר לנפש, עם מיתון עמוק בתחילת שנות האלפיים שנראה בבירור בתרשים. עם זאת, העקומה המשקפת את הצמיחה ברמת החיים תמיד חיובית, מה שמצביע על כך שזו עולה בעקביות על פני זמן<sup>5</sup>.

מצד שני, הוצאות הביטחון לנפש ירדו או שנשארו ללא שינוי מאז המחצית השנייה של שנות השבעים. תשלומי הריבית לנפש (שאינם כלולים בתרשים) הלכו וגדלו עד תכנית הייצוב באמצע שנות השמונים. מאז, מלבד חלקים של העשור האחרון, תשלומי הריבית לנפש הולכים ומצטמצמים.

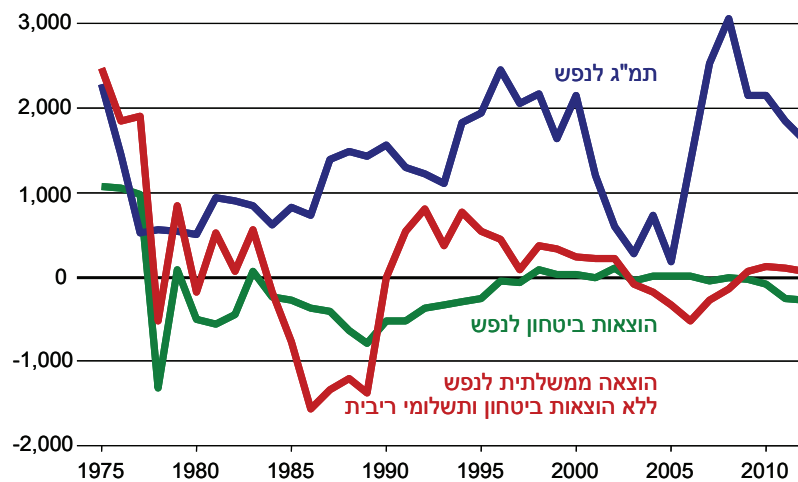
הפחתת הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית מותירה את ההוצאות האזרחיות לנפש. אלה עלו בשנות השבעים ובמחצית הראשונה של שנות השמונים – לפעמים במידה ניכרת. את תוצאות תכנית הייצוב של 1985, שכוונה להדברת ההיפר-אינפלציה, ניתן לראות בקיצוצים שחלו בהוצאה האזרחית במחצית השנייה של שנות השמונים. ההוצאה האזרחית לנפש ירדה מאוד עד להגעת גל העולים העצום מברית המועצות לשעבר. ההוצאות שנבעו מגל זה הובילו לגידול שניתן לראות בתרשים. מאז המחצית השנייה של שנות התשעים, היו מעט סטיות משמעותיות מהמסלול ארוך הטווח של ההוצאה האזרחית לנפש – עם גידול אנטי-מחזורי בהוצאה בזמן המיתון של תחילת שנות האלפיים, ירידה בהוצאות כאשר החלה הצמיחה המהירה של יציאה מהמשבר, ושוב גידול בהוצאות בזמן המיתון הגלובלי האחרון.

---

<sup>5</sup> שימו לב שמדובר בממוצעים נעים של חמש שנים. היו שנים בודדות בהן התוצר לנפש נפל.

## תרשים 6

שינויים שנתיים בהוצאות הממשלה ובתמ"ג לנפש, 1975-2010\*  
שקלים, מחירי 2010



\* ממוצע חמש שנותי.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

כתוצאה מכך, השוואת השינויים המצטברים מאז 1995 (תרשים 7) מראה שכאשר רמת החיים עלתה בלמעלה מ-30 אחוז, הוצאות הביטחון וההוצאות האזרחיות לנפש נשארו יציבות יחסית – עם ירידה של 10 אחוז בתקציבי הביטחון המתוכננים ל-2011 ו-2012 (בהנחה שלא יהיו אירועים ביטחוניים לא מתוכננים כתוצאה מהמהומות שהחלו בעולם הערבי בתחילת 2011). ההוצאה האזרחית הריאלית לנפש ב-2012 צפויה להיות גבוהה ב-2 אחוזים בלבד מההוצאה ב-1990.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

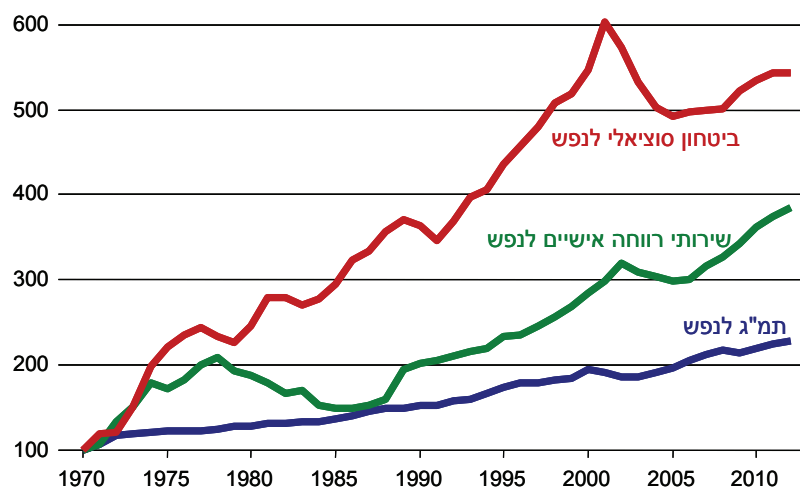
#### 4. שינויים בהרכב הוצאות הממשלה על פני זמן

היציבות היחסית בהוצאות האזרחיות לנפש – בהשוואה לשינויים בתוצר לנפש – במהלך השנים לוו בשינויים בחלוקת התקציב. במישור של הוצאות חברתיות, כמו רווחה, חינוך ובריאות, לא כל תחומי התקציב נשארו קבועים לאורך זמן.

##### 4.א. הוצאות לרווחה חברתית

תרשים 8 מראה את השינויים המצטברים בתשלומי ההעברה וכן בשירותי הרווחה האישיים לנפש. שינויים אלה מופיעים לצד השינויים בתוצר לנפש. שנת הבסיס היא 1970. העובדה שהתמ"ג לנפש עבר את ה-200 מצביעה על כך שרמת החיים קצת יותר מהכפילה את עצמה. באותה עת, שירותי הרווחה האישיים לנפש גדלו פי 3.6. תשלומי ההעברה לנפש היום הינם יותר מפי 5.3 ממה שהיו ב-1970.

תרשים 8  
**הוצאות הממשלה לרווחה לעומת התמ"ג לנפש, 1970-2010**  
 מחירים קבועים, שנת הבסיס=1970

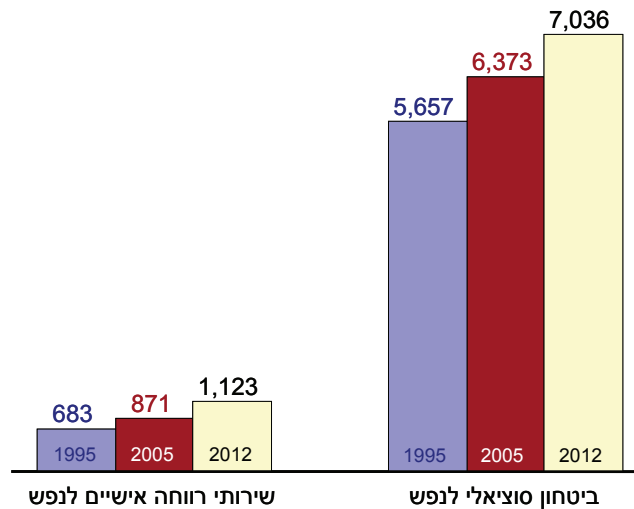


**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

עליות אלה, במיוחד האחרונה, מכוונים למניעת גידול בשיעורי העוני ואי-השוויון הגבוהים בארץ. כפי שמצוין בבן-דוד (2010א), אחוז גדול וגדל של האוכלוסייה בארץ אינו מקבל את הכלים או את התנאים להתמודד במשק מודרני תחרותי. כתוצאה מכך, מסלול הצמיחה של ישראל משקף נסיגה הולכת וגוברת – במונחים יחסיים – של רמת החיים הישראלית לעומת זו של המדינות המובילות בעולם. כמו כן, זה בא לידי ביטוי בחלקן הגבוה של משפחות שהיו חיות מתחת לקו העוני אילולא הסיוע שקיבלו – כרבע מהמשפחות בסוף שנות השבעים וקרוב לשליש כיום. בעזרת תשלומי הרווחה, שיעור המשפחות מתחת לקו העוני היה 19 אחוז ב-1979 ובערך אותו הדבר – בסביבות ה-20 אחוז – בשנים האחרונות. זה אומר שהיה צורך להגדיל בצורה ניכרת את תשלומי הרווחה במהלך העשורים, מבלי להקטין את שיעורי העוני, רק כדי למנוע את המשך גדילתם.

גם מאז 1995 בלבד, השינויים היו גדולים (תרשים 9). במונחים כספיים, שירותי הרווחה האישיים הגיעו ל-683 שקלים לנפש ב-1995 (כל המספרים במחירי 2010). הוצאות אלה גדלו ב-28 אחוז בעשור הבא, והגיעו ל-871 שקלים ב-2005. גידול נוסף, של 29 אחוז, צפוי עד 2012, עם הוצאה לנפש המגיעה ל-1,123 שקלים.

תרשים 9  
הוצאות חברתיות לנפש, 1995-2012  
שקלים, מחירי 2010



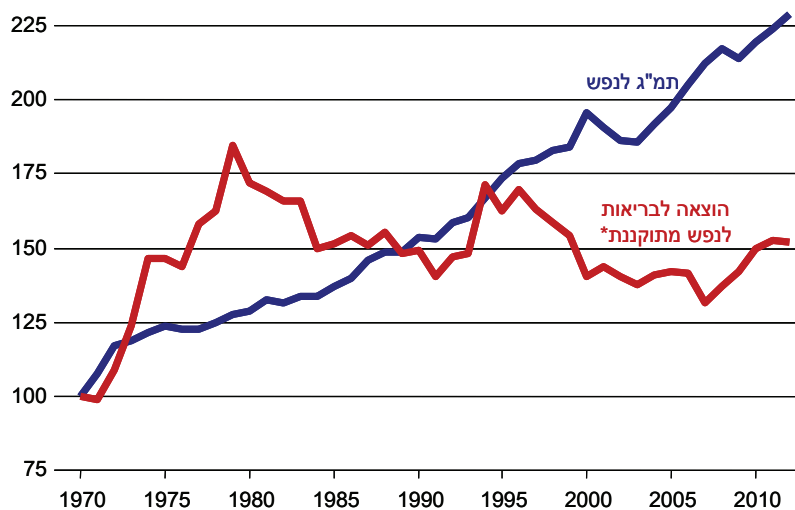
**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

תשלומי ההעברה גבוהים במידה ניכרת, והגיעו ל-5,657 שקלים ב-1995. מגמת העלייה מאז שנות השבעים הייתה כה תלולה שבשש שנים בלבד, 1995-2001, ההוצאה עלתה ב-38 אחוז והגיעה ל-7,809 שקלים לנפש. המשבר הכלכלי והפיסקלי העצום, שהתחיל בגל הטרור של תחילת שנות האלפיים, חייב צמצומים גדולים בתשלומי העברה עם קיצוצים של 18 אחוז לנפש עד 2005 וירידה בהוצאה ל-6,373 שקלים. מאז, תשלומי ההעברה צפויים לעלות ב-10 אחוזים עד 2012 לתשלום לנפש של 7,036 שקלים. לאחר שנלקחות בחשבון העלויות והירידות החדות, תשלומי ההעברה ב-2012 צפויים להיות גבוהים ב-24 אחוז לעומת גובהם ב-1995.

#### 4.ב. הוצאות בריאות

תמונת ההוצאה לבריאות שונה במידה ניכרת. בעזרת נוסחת הקפיטציה לנרמול האוכלוסייה לפי קבוצות גיל, ניתן לחשב באיזו מידה הוצאות הבריאות לנפש סטנדרטית השתנו על פני זמן. הוצאות אלה עלו ב-84 אחוז במונחים ריאליים בין 1970 ו-1979 (תרשים 10). מאותה שנה, ההוצאה הממשלתית לבריאות לפי נפש סטנדרטית החלה לרדת במשך חלק גדול משלושת העשורים האחרונים. התקופה היחידה שיצאה מן הכלל הייתה זו של החלת רפורמה כוללת במערכת הבריאות באמצע שנות התשעים. הוצאות הבריאות קפצו ב-16 אחוז, מ-2,671 שקלים לנפש ב-1991 (שיא תקופת העלייה מברית המועצות לשעבר) ל-3,009 ב-1995.

תרשים 10  
הוצאות לבריאות לנפש לעומת התמ"ג לנפש, 1970-2012  
מחירים קבועים, שנת הבסיס 1970=100



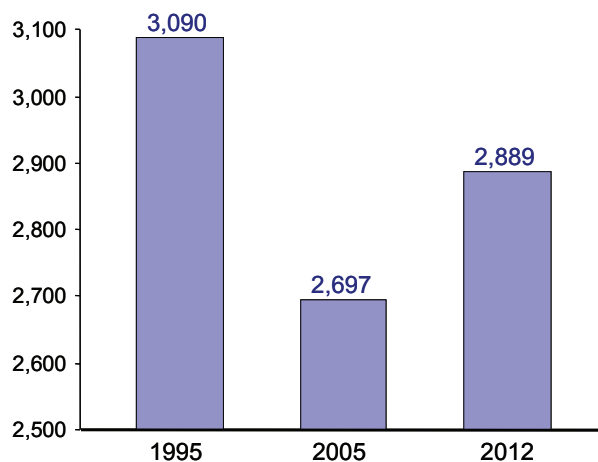
\* משקל קבוצת האוכלוסייה לפי נוסחת הקפיטציה.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.



לאחר יישום רפורמת הבריאות הכלל-ארצית והגידול בהוצאת הבריאות שלוה אותה, הוצאות הבריאות לנפש נפלו ב-13 אחוז ל-2,697 שקלים עד 2005 – בערך לנקודה בה היו לפני הרפורמה (תרשים 11). מאז, חל שינוי כיוון מסוים בהוצאות הבריאות והן צפויות לעלות ב-7 אחוזים ל-2,889 שקלים לנפש ב-2012 – עדיין 6 אחוזים מתחת לרמה ב-1995.

תרשים 11  
הוצאות לבריאות לנפש מתוקנת, 1995-2012  
שקלים, מחירי 2010



\* משקל קבוצת האוכלוסייה לפי נוסחת הקפיטציה.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

כפי שהראה צ'רניחובסקי (2010), הקיצוצים בהוצאה הציבורית החלו להניע את ישראל להתפלגות דומה יותר לזו האמריקאית בין הוצאות בריאות ציבוריות ופרטיות, עם משקל הולך וגדל של ההוצאה הפרטית, ומרחיקות את המדינה מהתפלגות הדומה לזו של מדינות OECD אחרות עם משקל ציבורי גדול יותר. מחקר של צ'רניחובסקי, גמזו ונבון (2010) מראה, שאת עיקר הנטל מהמעבר מהוצאות ציבוריות לפרטיות נושאות השכבות העניות יותר של החברה.

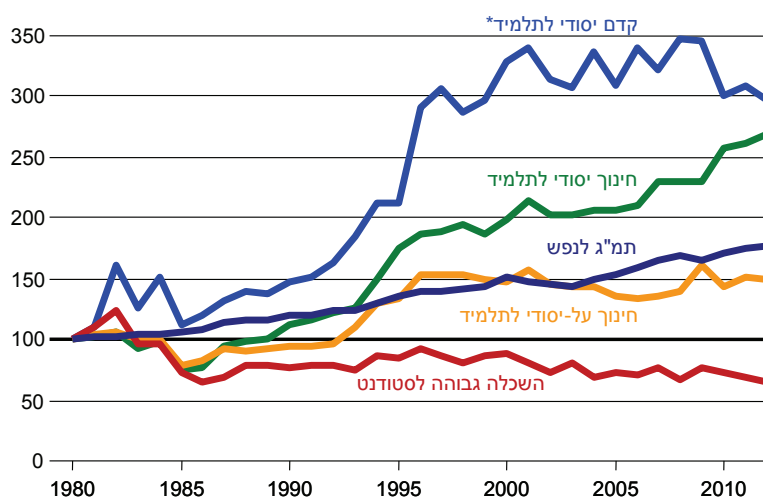
#### 4.g. הוצאות חינוך

הוצאות החינוך במשך שלושת העשורים האחרונים היו הכל מלבד אחידות. ההוצאה לתלמיד בחינוך הקדם יסודי הייתה בתחתית סולם הוצאות החינוך. ההוצאה לתלמיד במערכת החינוך היסודית נמצאת רמה אחת מעל, ומעליה, המערכת העל-יסודית. בראש הסולם נמצאת ההוצאה לסטודנט בהשכלה הגבוהה. תרשים 12 מראה כיצד התפתחו הוצאות החינוך מאז 1980, בהשוואה בין מערכות החינוך השונות ולעומת רמת החיים בישראל<sup>6</sup>. במשך התקופה כולה, הוצאות החינוך לתלמיד בחינוך הקדם יסודי<sup>7</sup>, היסודי והעל-יסודי גדלו במונחים ריאליים אם כי הוצאות החינוך העל-יסודי לא הדביקו את הצמיחה בתוצר לנפש.

תרשים 12

#### הוצאות החינוך לתלמיד לעומת התמ"ג לנפש, 1980-2012

מחירים קבועים, שנת הבסיס 1980=100



\* מספר התלמידים בקדם יסודי עד 1998 כולל גילאי 2 ומ-1999 ללא גילאי 2.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

<sup>6</sup> הערכה לגבי מספר התלמידים בשנים 2011-2012.

<sup>7</sup> ההוצאה בחינוך קדם יסודי הינה עבור גילאי 3-6. מספר התלמידים בקדם יסודי בשנים 1980-1998 כולל את גילאי 2 והחל ב-1999 – אינו כולל את גילאי 2 ותואם יותר לנתוני ההוצאה הכוללים את הגילאים 3-6.

בשני קצוות החינוך, ההשכלה הגבוהה וגני הילדים, הוצאות הממשלה הלכו בכיוונים מנוגדים מאז 1980. ההוצאה לתלמיד בגני הילדים ב-1985 הייתה גבוהה ב-12 אחוז (במונחים ריאליים) מרמתה ב-1980. באמצע שנות השמונים, הוצאות אלה זינקו. עד 1998, הן עלו בעוד 175 נקודות אחוז ומאז הן יחסית יציבות (הוצאה לתלמיד בחינוך הקדם יסודי ב-2012 צפויה להיות זהה להוצאה ב-1999). יחד עם זאת, ההוצאה לתלמיד בגני הילדים עדיין נמוכה במידה ניכרת מזו של החינוך היסודי, העל-יסודי וההשכלה הגבוהה.

במובנים מסוימים קו פרשת המים בחינוך הישראלי התרחש ב-1992. ביוני של אותה שנה נבחר יצחק רבין לראשות ממשלת ישראל. בין השינויים המהותיים בעדיפויות הלאומיות, שניסה להחיל טרם רציחתו בנובמבר 1995, היה שינוי משמעותי ביותר בתקצוב החינוך בישראל. השנים בהן ממשלת רבין קבעה את תקציב הממשלה היו 1993 עד 1996, שנים בהן הגידול בהוצאות החינוך לתלמיד היו יוצאות דופן בכל שלבי החינוך (תרשים 13).

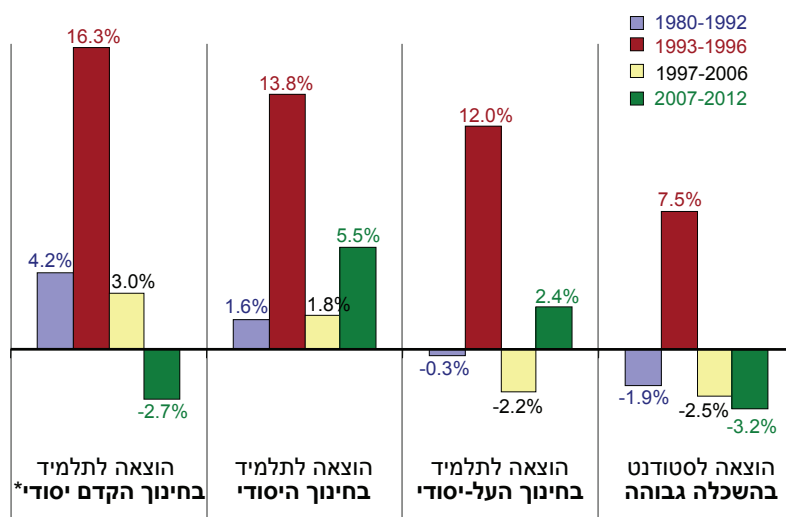
בחינוך היסודי והעל-יסודי, שינויים ריאליים בהוצאות הממשלה היו מינימליים בין 1980 ו-1992. באותה עת חל גידול של 1.6 אחוז בשנה בהוצאה לתלמיד במערכת היסודית, וירידה של 0.3 אחוז בשנה במערכת העל-יסודית. במשך שנות התקציב של ממשלת רבין, בין 1993 ו-1996, ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר היסודיים עלתה ב-14 אחוז בשנה במונחים ריאליים בעוד ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים עלתה ב-12 אחוז.

למרבה הצער, תוספות תקציב גדולות אלה היו להזדמנות שאבדה. הן לא לוו ברפורמה מערכתית מקיפה, וכפי שניתן לראות בזרקור א להלן, רמת ההישגים של תלמידי ישראל נמצאת באופן קבוע ועקבי מאז 1999 מתחת לזו של כל 24 מדינות ה-OECD שנמצאות בהשוואה<sup>8</sup>.

במהלך העשור הבא, 1997-2006, ההוצאות לתלמיד בחינוך היסודי עלו רק במקצת, בממוצע שנתי של 1.8 אחוזים. הוצאות לתלמיד בחינוך העל-יסודי ירדו אז ב-2.2 אחוזים בשנה. העליות השנתיות של 5.5 אחוזים בבתי-הספר היסודיים ושל 2.4 אחוז בבתי-הספר העל-יסודיים ב-2007-2012 משקפות מהלך של תיקון עבור שנים קודמות (במקרה של בתי-הספר היסודיים, הגידול נבע בעיקר מהסכם שכר חדש עם הסתדרות המורים). עם זאת, כפי שצוין לעיל, ההוצאה לתלמיד בבתי-הספר העל-יסודיים עלתה בפחות מהתוצר לנפש במהלך כל שלושת העשורים.

<sup>8</sup> לא ניתן לערוך השוואות רציניות לתלמידים ישראלים לפני 1999, למרות שמבחנים בינלאומיים שכללו רק תלמידים יהודים לא-חרדיים באמצע שנות התשעים הראו שרמת הישגיהם הייתה מתחת לרמות ה-OECD.

תרשים 13  
שינויים שנתיים בהוצאה לחינוך לתלמיד, 1980-2012



\* קבוצות השנים השלישית עבור הקדם יסודי הינה רק לשנים 1999-2006. מספר הילדים בשנים 1980-1996 כולל את גילאי 2 ומשנת 1999 ואילך – אינו כולל את גילאי 2.

**מקור:** דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
**נתונים:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; משרד האוצר.

למעשה, מדיניות החינוך בישראל נראית יותר כמדיניות של תיקוני כיוון במקום מדיניות של קביעת כיוונים חדשים. תקופות ארוכות של תקציבי חינוך מעופפים נוטים להקדים תקופות תיקון חדות ההולכות ומתאדות לאחר מכן עד תקופת התיקון הבאה. אך כאשר מדיניות מתמקדת בעיקר בכיבוי שריפות במקום במניעתן, הפתרונות בסופו של דבר הינם גם יקרים וגם זמניים. בעיות היסוד של מערכת החינוך מפורטות בדו"ח מצב המדינה של השנה שעברה וכן בדו"ח זה, והן מחייבות רפורמה מערכתית שתתמקד במה שלומדים הילדים, במי שמלמד אותם וברמת שכרם, וכן באופן בו המערכת מחלקת ומפקחת על תקציביה המוגבלים.

### זרקור א: שינויים בהישגי החינוך לעומת שינויים בהוצאה

#### דן בן-דוד

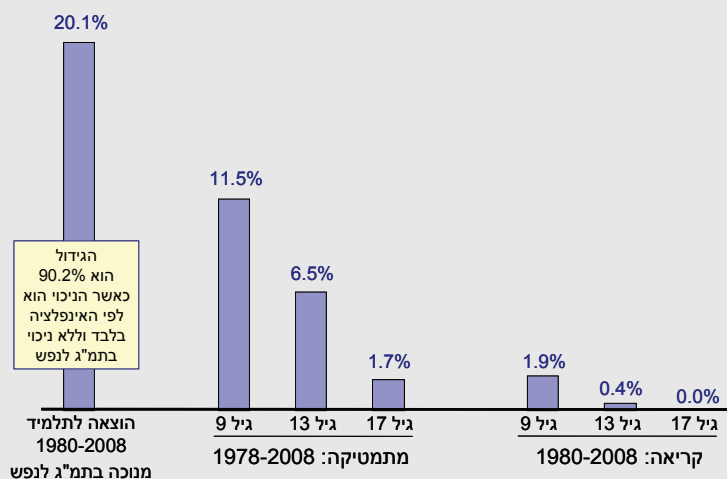
היעדר היכולת לנצל את הגדלת תקציבי החינוך לשיפורים מערכתיים אינה ייחודית לישראל. בהתמקדות בשמונה מדינות OECD בולטות, חברת מקנזי (2007) הראתה ששינויים משמעותיים בהוצאות חינוך ריאליות לתלמיד כמעט ולא לוו בשינויים בהישגי התלמידים בין 1970 ו-1994.

בארצות-הברית, ההוצאה הריאלית לתלמיד בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים גדלה ב-90.2 אחוז בין 1980 ו-2008. מכיוון שעיקר ההוצאה לחינוך מופנה לתשלום שכר, ומכיוון שהמשכורות קשורות במידה זו או אחרת לעלויות ברמת החיים, אז ייתכן שמדד מדויק יותר לשינויים בהוצאות לתלמיד הוא לאחר ההוצאה זו מנוכה בשינויים בתוצר לנפש. המדד, של הוצאה לתלמיד בניכוי התוצר לנפש, עלה ב-20.1 אחוז מאז 1980 (תרשים 14).

תרשים 14

#### הישגים לעומת הוצאות לחינוך, ארצות-הברית, 1980-2008

שינוי ממוצע לתקופה בחינוך יסודי ועל-יסודי בבתי-ספר ציבוריים



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: NEAP, שנתון סטטיסטי של ארה"ב.

הגידול בהוצאה לתלמיד בארה"ב לווה בשיפורים קטנים בהישגים במתמטיקה וקריאה. לפי המערך הלאומי לבחינת הישגים חינוכיים בארצות-הברית (ה-NAEP), תלמידים בני 9 בבת-הספר הציבוריים הראו שיפור של 11.5 אחוז במתמטיקה בין 1978 ו-2008 בעת שיכולת הקריאה שלהם השתפרה ב-1.9 אחוזים בלבד בתקופה דומה של 1980-2008. הישגי בני 13 במתמטיקה עלו ב-6.5 אחוזים בעוד רמת הקריאה שלהם בקושי השתנתה – ב-0.4 אחוזים בלבד.

בסיכומו של דבר, ההישגים של בני 17 משקפים את הלמידה המצטברת במערכת החינוך היסודית והעל-יסודית האמריקאית. הישגיהם של בני ה-17 במתמטיקה השתפרו רק ב-1.7 אחוזים במהלך שלושת העשורים ולא חל שינוי כלשהו בציוני הקריאה שלהם.

למרבה הצער, מערכת החינוך של ישראל אף פעם לא בחנה את תלמידיה במבחנים בני השוואה על פני זמן (עד השנים האחרונות בהם הרשות למדידה והערכה סוף סוף מייצרת מבחנים כך שלפחות בעתיד ניתן יהיה להיעזר בהם). כתוצאה מכך, אין כל דרך למדוד את השינויים בהישגי תלמידי ישראל על פני זמן ולקבוע אם רמות החינוך הנמוכות ביותר מבין 24 מדינות OECD (ראו בן-דוד, "השוואה בינלאומית מעודכנת של ההישגים בחינוך", בספר זה) הן תופעה ישנה, או שהן משקפות הידרדרות לעומת העבר.

למרות שהיעדרו של קשר חזק בין הגדלת הוצאות לבין שיפורים בהישגים הינו בעיה משותפת למדינות אחרות, משמעות חוסר היכולת לקשר בין השניים הינה חמורה במיוחד עבור ישראל. רמת ההישגים הנמוכה, העובדה שהמדינה נמצאת על תוואי צמיחה איטי יותר ממדינות ה-G7 מאז שנות השבעים, וכן העובדה ששיעורי העוני ואי-השוויון הם בין הגבוהים בעולם המערבי מהווים תמהיל קטלני. הקשר החזק בין שיפורים בהישגים חינוכיים לבין צמיחה כלכלית, שמצאו הניוסק וקימקו (2000) ואחרים, רק מדגיש את ההשלכות הכלכליות-חברתיות המשמעותיות שנבעו מאי-היכולת של ישראל לתרגם הגדלת הוצאות חינוך לשיפורים בהישגים חינוכיים.

במקרה של מערכת ההשכלה הגבוהה, רמתן של אוניברסיטאות המחקר הישראליות עדיין נחשבת לגבוהה מאוד בדיסציפלינות רבות, כאשר בוגרי המערכת המצטיינים מצליחים להתקבל עם מלגות ללימודים לתארים מתקדמים באוניברסיטאות האמריקאיות הטובות ביותר. אך תקצוב ההשכלה הגבוהה בישראל עבר תפנית חדה בשנות השבעים. עד אז, גדל מספרם של אנשי הסגל הבכיר לנפש. מאז, חלקם באוכלוסייה יורד בעקביות. עד שנות השבעים, ישראל הגדילה את מספר אוניברסיטאות המחקר שלה לשבע. מאז, למרות שקמו מכללות רבות ברמות אקדמיות נמוכות בהרבה, לא הוקמה אפילו אוניברסיטת מחקר אחת, למרות שאוכלוסיית המדינה הכפילה עצמה מאז 1973 ואחוז האוכלוסייה הפונה להשכלה גבוהה גדל במידה ניכרת. העובדה שהרחבת ההשכלה הגבוהה הייתה איטית מהנדרש נידונה גם בפרק החינוך (ראו אצל שביט וברונשטיין, בספר זה).

ההוצאות הלא-מחקריות להשכלה גבוהה ירדו בכל השנים מאז 1980 מלבד בכמה שנים יוצאות מן הכלל – בעיקר 1993-1996. ההוצאה לסטודנט ירדה ב-1.9 אחוזים בשנה בין 1980 ו-1992. לאחר עליות של 7.5 אחוזים בשנה בין 1993 ו-1996, ההוצאה לתלמיד שוב ירדה ב-2.5 אחוזים בשנה מ-1997 עד 2006 והיא צפויה לרדת עוד יותר בין 2007 ו-2012. הממשלה הצהירה שהיא מתכוונת להגדיל את הוצאותיה על ההשכלה הגבוהה בשנים הקרובות במטרה לצמצם את ממדי בריחת המוחות שאין להם אח ורע בעולם. בינתיים, הצהרות אלה צריכות עדיין למצוא את דרכן אל תוך ספרי התקציב.

## 5. סיכום

אחד המאפיינים העיקריים של ההוצאות הציבוריות בישראל במשך שני העשורים האחרונים הוא יציבותן היחסית. מה שהופך את התוואי היציב הזה לעוד יותר ייחודי הוא שהיציבות התקציבית נשמרה במשך תקופות של תהפוכות פנימיות עצומות ושל תנודות פוליטיות חדות – יציבות יוצאת דופן גם לעומת התנודתיות שאפיינה את מרבית מדינות המערב באותה תקופה.

מצד אחד, היכולת לשלוט על ההוצאה בסביבה שמשתנה כל-כך, ולעשות זאת באופן יסודי יותר ממדינות אחרות שעברו תהפוכות הרבה פחות טראומטיות היא תעודת כבוד למדינת ישראל. מצד שני, אחריות תקציבית כזו גם מחייבת שימוש הרבה יותר משכל בכסף הציבורי. כאן, ממשלות ישראל הצליחו הרבה פחות. זאת

גם התמונה שעולה בכל הנוגע להכנסות הממשלה, שנגבות באופן מוטה ולא פרופורציונלי מאזרחי המדינה.

כפי שמנכ"ל משרד האוצר לשעבר, ירום אריאב, כותב (זרקור ב), תכנון הכנסות המדינה לוקה בחסר באופן מהותי. ניתן גם להוסיף שהמשך קיומה של כלכלה שחורה גדולה מאוד מוסיפה אף היא ליצירת נטל גדול יותר על פחות מדי כתפיים שנושאות אותו (זרקור ג).

כאשר הפעילות המתבצעת מתחת לפני השטח הינה בהיקף נרחב כזה, מתעוררת השאלה מהי מידת הכדאיות הכלכלית של הגברה ניכרת במערך אכיפת החוק בישראל כדי להפחית באופן משמעותי את הפעילות השחורה?

בצד ההוצאות, תשלומי הרווחה לנפש גדלו בעקביות במשך יותר מארבעה עשורים – ובמכפלות של הגידול ברמת החיים במדינה. זהו מצב שאינו בר קיימא בטווח הארוך. התופעה נוצרה בזמן שחלק גדול מאוד – וגדל – של האוכלוסייה בישראל אינו מקבל את הכלים או את התנאים לעבוד במשק מודרני. כתוצאה מכך, אחוז המשפחות שהיה חי מתחת לקו העוני (אילולא התמיכות שקיבלו) הינו בסביבות השליש – לעומת "רק" רבע ב-1979. קשיים אישיים להתמודד במשק גלובלי מתורגמים גם לחסרים לאומיים גוברים בקליטת, ביישום ובפיתוח ידע. לכן, למרות שמוצדק לקרוא לישראל "מדינת הסטארט-אפ" (סינור, סינור, 2009), תכונה זו מתייחסת לחלק הולך וקטן של החברה הישראלית.

במקום לנצל את המשאבים העומדים לרשותן באופן שהיה יכול להניע שינוי חיובי ופרמננטי בתוואים החברתיים-כלכליים ארוכי הטווח של המדינה, ממשלה אחר ממשלה נתנה למערכת החינוך – שנחשבה על-ידי רבים לאחת הטובות בעולם – לשקוע למעמקי העולם המפותח, עם כל ההשלכות שיש לכך לגבי הצמיחה, העוני והצורך בתשלומי רווחה. אזרחים בריאים רבים שהיו יכולים לעבוד מקבלים תמיכות גדולות מהמדינה בזמן שמספר רב של קשישים ונכים נאלצים לחיות בעוני מחפיר. הרפורמה המערכתית היחידה בחינוך שהתקבלה על-ידי ממשלה, לפני כחצי עשור, ננטשה. מערכת הבריאות, שעדיין נחשבת לאחת הטובות בעולם, מספקת שירותים פחות ופחות שוויוניים כאשר חלקה של המדינה בהוצאות הבריאות הולך ויורד מאז הרפורמה הגדולה באמצע שנות התשעים.

אחריות תקציבית אינה רק בנוגע לשמירה על התקציב הכולל בתקופות יוצאות דופן. היא גם מחייבת החלטות רציניות – ולעתים, קשות מבחינה פוליטית – לגבי חלוקת התקציבים. לכך קוראים עדיפויות לאומיות, ולישראל נותר עוד מרחק גדול לכסות בתחום זה.



**זרקור ב: מי אחראי על מדיניות המיסים?****ירוס אריאב\***

כאשר בוחנים את השינויים התכופים בחוקי המס בישראל קשה שלא לתהות על היעדר עקביות במדיניות. בולטת היעדרה של ראייה כוללת ויד מכוונת. הדוגמאות לכך רבות ומגוונות: הפחתה בשיעורי המס הישיר והעלאת המיסים העקיפים, העלאה והפחתה של המע"מ חדשות לבקרים, העלאת הבלו על הדלק וביטול ההעלאה לאחר כמה שבועות, כוונה לבטל את הפטור ממע"מ על פירות וירקות ועל שירותי תיירות וביטול צעד זה אחר כך, שינויים תכופים במיסוי נדל"ן ללא מדיניות שלמה בנושא, מתן פטור למשקיעי חוץ על הכנסות שונות בשוק ההון וכוונה לבטל פטור זה, ויש לבטח עוד דוגמאות רבות.

מי הוא האחראי על מדיניות המס בישראל? לכאורה התשובה ברורה מאליה: שר האוצר ומשרד האוצר. ראש הממשלה הנוכחי אף מינה עצמו לשר על כלכלי ונושא המס קרוב לליבו במיוחד, כך שגם ראש הממשלה הוא האחראי. מנכ"ל האוצר גם הוא בוודאי נושא באחריות למדיניות המיסים וכך גם מנהל רשות המיסים. גם הממונה על התקציבים, כזה שמציג לממשלה את התקציב ושומר מסגרת הגירעון התקציבי רואה עצמו במידה רבה מופקד על הנושא. וכמובן שיש גם את הממונה על הכנסות המדינה המופקד על מדיניות המס בתוך משרד האוצר.

אולם במבחן התוצאה נראה שדווקא ריבוי הטבחים מביא להקדחת התבשיל: כפי שראינו בדוגמאות שלמעלה, מדיניות המס בישראל איננה עקבית וקשה לראות איך היא משרתת את מטרות המדיניות הכלכלית של הממשלה.

קשה להפריז בחשיבותה של מדיניות מס מוצלחת. מערכת המס משפיעה רבות הן ברמת המקרו והן ברמה הענפית. גביית המס משפיעה על גודל הגירעון ובכך על יחס חוב תוצר. מערכת המס משפיעה על הצמיחה במשק ועל חלוקת הכנסות. תפקוד מערכת המס כמייצב אוטומטי, כלומר הקטנת התנודות הכלכליות באמצעות השפעה אוטומטית על היקף גביית המיסים, משפיע על יכולת המשק לעמוד בפני זעזועים כלכליים או ביטחוניים. מערכת המס ותמריצי המס הגלומים בה משפיעים על החיסכון ארוך הטווח, על תפקוד שוק ההון, על משיכת משקיעי חוץ, על התמריצים ליציאה לעבודה והשתתפות בכוח העבודה, על פיזור האוכלוסייה, ההשקעות הריאליות במשק, ניצול אוצרות הטבע, על מבנה המשק ומידת הריכוזיות שבו ולמעשה על כל אזור וכל יחידה כלכלית. תפקיד מיוחד יש למערכת המס בהשפעה על השוויוניות במשק. ולכן, איך קורה שבעוד שלצד ההוצאה בתקציב אחראי אגף התקציבים באוצר, גוף רב עוצמה המונה עשרות

כלכלנים, קולו נשמע ברמה וידו בכל, על צד ההכנסות בתקציב, כלומר מדיניות המיסוי, מופקד מינהל הכנסות המדינה גוף מדולדל בכוח אדם, שמידת השפעתו על קביעת המדיניות מוגבלת ביותר:

אחד ההסברים לכך טמון בשינוי מבני שנעשה במשרד האוצר לפני פחות מעשור. בעבר, אגף מס הכנסה וגף המכס והמע"מ היו שני אגפים נפרדים, שמעליהם היה מינהל הכנסות המדינה. במצב כזה הייתה הפרדה מובהקת בין אגף המטה, שקובע את מדיניות המס ובין אגפי הביצוע שאחראים על גביית המס (ממש כמו שאגף התקציבים אחראי על התכנון והתקצוב ואגף החשב הכללי אחראי על ביצוע התקציב). במצב זה, למינהל הכנסות המדינה הייתה השפעה רבה על הן מדיניות המס הכוללת והן על המיסוי ברמה הענפית. ואכן, למינהל הכנסות המדינה היה תפקיד משמעותי בשינויים וברפורמות, כמו למשל החשיפה ליבוא מתחרה, מיסוי שוק ההון ורפורמות מיסוי אחרות. מצב זה השתנה מהותית כאשר בתחילת שנות האלפיים אוחדו (על הנייר אמנם) אגף מס הכנסה ואגף מכס ומע"מ ונוצרה רשות המיסים. זאת דוגמא לשינוי מבני שעל פניו נועד להשיג ייעול וחיסכון, אך לא ניתנה מחשבה מספקת להשפעתו על תפקוד משרד האוצר. השינוי המבני הזה, לא השיג את החיסכון המקווה אך ניזקו רב בכך שהחליש מאוד את מינהל הכנסות המדינה, שנותר לאחר השינוי כסרח עודף. אגף זה שירד מגדולתו חדל להוות בעל משקל מכריע בקביעת מדיניות המס ולוואקום זה נכנסו גורמים אחרים, בעיקר מרשות המיסים ומאגף התקציבים. אין זה נכון ואין זה תקין שהגוף שאחראי על הגבייה, קרי רשות המיסים, יהיה מופקד על קביעת מדיניות המס כי שיקולים של נוחות הגבייה יהיו דומיננטיים בקביעת המדיניות ולא דווקא השיקולים העיקריים של איך משרתת מדיניות המס את המטרות הכלכליות של הממשלה. גם לאגף התקציבים, עם כל מקצועיותו ועוצמתו אסור לעסוק יתר על המידה במדיניות מס, כי מטבע הדברים ראייתו בוחנת את הנושאים דרך הפריזמה של התחום עליו הוא מופקד – תחום ההוצאה התקציבית.

למדיניות מס הפועלת להגברת הצמיחה, להקטנת עיוותים ולצמצום פערי הכנסות במשק ישנה חשיבות עליונה. היעדרו של גוף מטה מקצועי חזק ודומיננטי שמופקד בלעדית על הנושא גורם לנזק אסטרטגי למשק, נזק שילך ויגבר עם השנים. קיים צורך מיידי לתגבור וחיזוק מנהל הכנסות המדינה כך שיהווה גוף מטה מרכזי וסמכות מקצועית עליונה בקביעת מדיניות המיסים במשק.

\* ירום אריאב, עמית בתכנית מדיניות הכלכלה של מרכז טאוב; לשעבר מנכ"ל האוצר.

## זרקור ג: הכלכלה השחורה בישראל

### דן בן-דוד

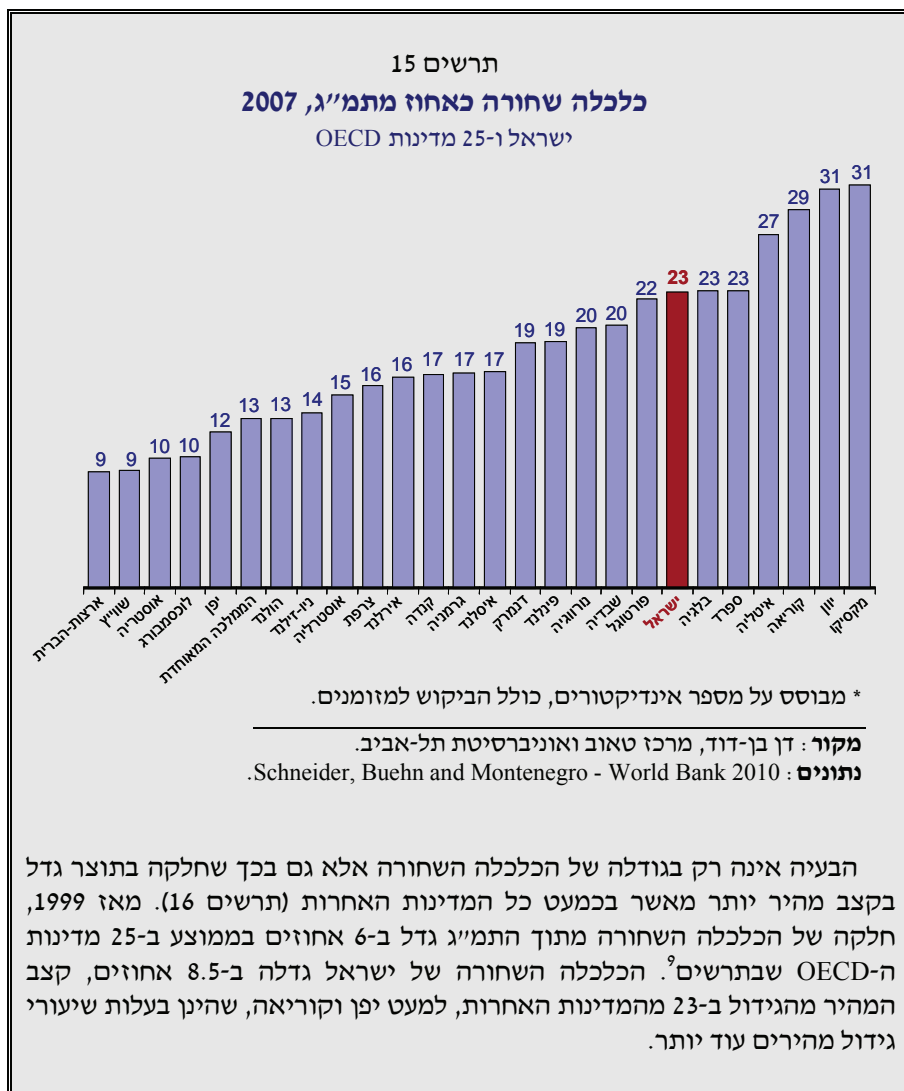
הבעיות הכלכליות הקשות, שחוו מספר מדינות אירופאיות בזמן המיתון העולמי האחרון, הדגישו בעיות שבחלקן משותפות לישראל – גם אם מדינת ישראל צלחה את המשבר במצב טוב יותר ממרבית המדינות. אך, כפי שמדגיש ישיב בפרק המקרו בספר זה (ישיב, 2011), צריכים להבחין בין המצב הטוב יחסית ששורר כעת לתמונת הטווח הארוך החשוכה הרבה יותר.

כלכלות שחורות גדולות ביוון ובאיטליה מגבילות מאוד את יכולתן של המדינות לגייס את המשאבים המקומיים הדרושים להן כדי להתמודד עם בעיותיהן – ואינן מספקות תמריץ גדול לאזרחי מדינות אחרות באיחוד האירופי להעניק סיוע כספי מהמיסים שהם משלמים במדינותיהם. ישראל, המקבלת אף היא תמיכה כספית יוצאת דופן מחו"ל, צריכה להתייחס בכובד ראש להקבלות שאולי תיעשנה יום אחד בהקשר דומה.

שיעורי אי-התעסוקה הגבוהים מאוד בישראל משקפים לא רק הרגלי עבודה בעייתיים של חלק גדול של האוכלוסייה, אלא גם התחמקות מתשלום מיסים הנראית כתופעה רחבת היקף. קשה לאמוד את מידת אי-הציות לחוקי המדינה, אך השתרשות התופעה בקרב חלקים נרחבים של האוכלוסייה ושל סקטורים עסקיים מקשה מאוד על התעלמות ממנה.

עד כמה גדולה הכלכלה השחורה בישראל וכיצד משתווים ממדיה למדינות אחרות? מחקר של שניידר, בון ומונטנגרו (2010), שפורסם לאחרונה על-ידי הבנק העולמי, נותן הצצה – אם כי, גסה למדי – המבוססת על מספר אינדיקטורים, הכוללים ביקוש למזומנים. החוקרים מדרגים 151 מדינות לפי גודל הכלכלות השחורות שלהן, כאשר תרשים 15 בוחן רק קבוצה חלקית ומשווה את ישראל ל-25 מדינות OECD.

בעיותיהן של יוון ואיטליה ככל הנראה גדולות משל ישראל בתחום הכלכלות השחורות, אולם בישראל מתקיימת בכל זאת פעילות ענפה המוסתרת מעיני רשויות המס. לפי שניידר, בון ומונטנגרו, חלקה של הכלכלה השחורה בישראל הגיע ל-23 אחוזים מהתמ"ג ב-2007. זה גדול בהרבה מהכלכלה השחורה בגרמניה (16.7 אחוז), בממלכה המאוחדת (13.2 אחוז), ביפן (12.1 אחוז) ובארצות-הברית (9.0 אחוז).



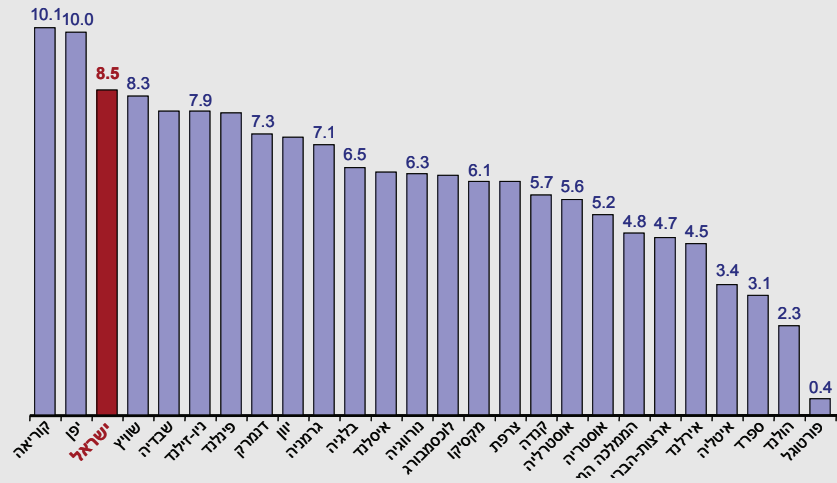
<sup>9</sup> מדובר בשיעור השינוי בחלקה של הכלכלה השחורה בתמ"ג ולא בשינוי בנקודות אחוז של מדד זה.

גם אם מניחים שהיקף הכלכלה השחורה בתוצר של 2010 היה דומה לשיעורו ב-2007 ולא גדול יותר, עדיין מדובר בממדים גדולים מאוד של פעילות כלכלית הנעשית מחוץ לעין הציבורית הפורמלית – בהיקף של 187 מיליארד שקלים ב-2010 בלבד. כלכלה שחורה כל כך גדולה מעוותת את הנשיאה בנטל הציבורי במידה ניכרת, מובילה לנטל מס גבוה על חלקים מסוימים של האוכלוסייה בזמן שחלקים אחרים שעובדים – אך מופיעים באופן רשמי כלא עובדים – לא רק שאינם נושאים את חלקם בנטל אלא מנפחים בעצמם את ממדי הנטל עוד יותר באופן מלאכותי, בכך שהם מקבלים תמיכות וסובסידיות משום שהם מצטיירים כעניים בהרבה ממה שהם באמת.

תרשים 16

**השינוי בחלקה של הכלכלה השחורה בתמ"ג, 1999-2007\***

ישראל ו-25 מדינות OECD (אחוזים)



\* מבוסס על מספר אינדיקטורים, כולל הביקוש למזומנים.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.  
נתונים: Schneider, Buehn and Montenegro - World Bank 2010.

## מקורות

- בן-דוד, דן (2010א). "מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 17-44.
- (2010ב). "שוק העבודה: היום, בעבר ובהשוואה למערב". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 183-232.
- בן-דוד, דן (2010ג). "חלוקת התקציב – תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 45-84.
- בנק ישראל. *דין וחשבון שנתי, שנים שונות*.  
— נספחים סטטיסטיים, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות*.
- ישיב, ערן (2011). "מבט מקרו על המשק והחברה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- משרד האוצר. *הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה, שנים שונות*.  
— החשב הכללי. *דין וחשבון כספי, שנים שונות*.
- צ'רניחובסקי, דב (2010). "מערכת הבריאות". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2009*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- צ'רניחובסקי, דב, רוני גמזו וגיא נבון (2010). גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ובמחיריהם. נייר מדיניות מס' 2010.12. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (יולי).
- שביט, יוסי וויקי ברונשטיין (2011). "רפורמות בחינוך וצמצום פערי השכלה בישראל". בתוך בן-דוד, דן (עורך). *דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2010*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Hanushek, Eric A. and Dennis D. Kimko (2000). "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations," *American Economic Review*, 90, 1184-1208.

OECD (2010). *Economic Outlook*, Dec.

OECD Statistical Extracts. <http://stats.oecd.org>.

World Bank (2000). *World Development Indicators*. The World Bank.

U.S. Census Bureau (2010). *Statistical Abstract of the United States*.

National Center for Education Statistics (2009). "The Nation's Report Card: NAEP 2008 Trends in Academic Progress." U.S. Department of Education.

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn and Claudio E. Montenegro (2010). "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." World Bank Policy Research Paper 5356, July.

Senor, Dan and Saul Singer (2009). *Startup Nation*.