

למען הדורות הבאים: חוק יסוד להגבלת הגירעון

התנהלות תקציבית גירעונית מובילה בעל כורחה לחוסר אחריות פיננסי, גם בקרב הטובים שבנבחרי הציבור. חובתנו המוסרית היא לרסן את החוב הלאומי, וניתן לעשות זאת באמצעות מנגנון חוקתי

"הופכים את המינוס לפלוס עם הלוואה מישראלט". כך קרא הקמפיין של חברת האשראי שהושק בשלהי 2018. ביקורת ציבורית ותקשורתית חריפה על הקמפיין התעוררה באופן מיידי, והסתיימה בדרישה של הפיקוח על הבנקים מחברת ישראלט להסירו. על מה יצא קצפם של המבקרים? הלוואות אינן דבר חדש, ואף אינן דבר שלילי, להפך: הלוואות הן ממנועי הצמיחה הבסיסיים ביותר. הזעם התעורר בשל כך שישראלט עודדה משקי בית ליטול הלוואות לא לטובת השקעה או הזדמנות כלכלית, אלא לכיסוי כביכול של התנהלות גירעונית שוטפת שבה ההוצאות עולות על ההכנסות. כל בר דעת מבין שנטילת הלוואה לכיסוי האוברדרפט אינה פותרת את הבעיה אלא רק מחריפה אותה. הרי בעצם מדובר בנטילת הלוואה חדשה לשם כיסוי הלוואה קיימת – החוב לא נעלם, הוא פשוט נדחה למועד מאוחר יותר, וחוזר גדול יותר, בתוספת ריבית. כהתנהלות עקבית זהו מתכון לאסון, פשיטת רגל ואובדן כלכלי מוחלט.

רבים מהקוראים ודאי נחשפים מעת לעת לבקשות לעזרה כלכלית דחופה ליתומים אומללים אשר אביהם נטש אותם או נפטר באופן מפתיע, והנה מסתבר שהוא השאיר אותם שקועים בחובות וצווי עיקול. לצד תחושת הרחמים והתסכול לנוכח מצבם של הילדים החפים מפשע, עולה תחושה שלילית כלפי אותו אב, שבהתנהלותו הלא-אחראית גזר על ילדיו מצוקה כלכלית. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר לא בכניסה

שגיא ברמק הוא עמית מחקר בקרן תקווה. עידן ארץ הוא פעיל ליברל וממייסדי "חופש לכולנו".

לחובות בשל מצוקה, אלא באדם שניהל בסתר חיים כפולים: עסק בהימורים או חי חיי מותרות בלי יכולת כלכלית מספקת והעלים זאת ממשפחתו, וברגע הבלתי-ימנע של הקריסה היא מכה את שאריו כרעם ביום בהיר. זהו שפל מוסרי הראוי לבוז. אדם סביר האחראי לעצמו והדואג לעתיד משפחתו אינו מתנהל כך. אם כן, כיצד אפשר להסכים להתנהל כך כמדינה?

מדינת ישראל, כמרבית המדינות במערב, מקיימת מדיניות פיסקלית גירעונית.¹ היא מוציאה יותר כסף משהיא מכניסה, ומכסה על פער זה באמצעות נטילת הלוואות מגופים שונים. ממש כמו במשק בית או בעסק, עצם נטילת הלוואה אינה בהכרח דבר שלילי. הלוואה עשויה להיות מנוף לצמיחה אם היא משמשת להשקעה מניבה המספקת ללווה די משאבים להחזיר את ההלוואה והריבית ולהישאר עם עודף. היא יכולה אף להיות הכרח בלייגונה, בעיתות משבר שיש בהן צורך חירום בתורים כספי, ואשר לאחריהן אפשר להתאושש, להדק את החגורה במידת הצורך, ולהחזיר את ההלוואה. אולם מדיניות הלוואות בלתי-אחראית לצרכים בלתי-מניבים ושלא בעייתות חירום גוררת איתה חוב התופח והולך עד שהוא נהיה איום של ממש, וכשהאסון מגיע מאוחר מכדי לתקן. ובכל זאת, התנהלות כזו מאפיינת במידה זו או אחרת את רוב מדינות העולם המערבי – ובתוכן ישראל, שהיסטוריית הגירעון והחוב הלאומי שלה כבר כמעט המיטה עליה אסון מוחלט בעבר. כיצד זה ייתכן?

במאמר זה נבקש לפרוס לעיני הקורא את מה שמאפשר את נורמות ההתנהלות הכלכלית המסוכנת הזו; להציג את בעיית החוב וההתנהלות הגירעונית של מדינת ישראל; להראות שמדיניות החוב הלאומי מבוססת על רעיונות שגויים, ואף לוקה מבחינה מוסרית; ובעיקר להתריע מפני הסיבות שבגינן אימוץ מדיניות חוב בתנאים של מדינה דמוקרטית מוליך בהכרח לניצולה למטרות בלתי-נאותות, המובילות להתנהלות כלכלית לא אחראית. אנו סבורים שיש צורך במנגנון חוקתי המגביל את יכולתה של הממשלה להכניס את מדינת ישראל לחובות, כדי לוודא שילדינו לא ייוותרו יתומים סחופים בשל התנהלותם הלא-אחראית של נבחרי הציבור של הוריהם. לשם כך נבקש להציע מתווה ראשוני לחוק יסוד חדש, "חוק יסוד: הגירעון", שיגן על מדינת ישראל מפני סכנה זו הרובצת לפתחנו.

איך חוב נולד

בפני כל ממשלה עומדות שלוש דרכים למימון ההוצאות הציבוריות שלה. הראשונה היא הגדלת הכנסותיה על ידי הטלת מיסים. בישראל של ימינו, כמו גם במדינות מערביות אחרות, ההכנסות ממסים אינן מכסות את ההוצאה הציבורית. הוצאות הממשלה, באופן מתוכנן, עולות בכל שנה על הכנסותיה. הפער הזה נקרא "גירעון". מימון הגירעון יכול להיעשות בשתי דרכים: הדפסת כסף ולקחת הלוואה. ההלוואות של כל שנה מצטברות לחוב הלאומי, שהוא סך כל הכסף שהממשלה חייבת. הממשלה



לווה באמצעות הנפקת איגרות חוב (אג"ח) שאותן רוכשים משקיעים פרטיים, מוסדות ואף ממשלות זרות, ולאחר זמן קצוב הממשלה פורעת אותן בתוספת ריבית. רוב החוב, כ-87 אחוז, מגויס בתוך ישראל, והיתרה בחו"ל.

החוב של מדינת ישראל גדל באופן מתמיד. בעשרים השנים האחרונות הכפיל את עצמו ויותר מכך: חוב של כ-370 מיליארד שקלים תפח לכדי כ-750 מיליארד שקלים (לא בקו רציף לגמרי: מדי כמה שנים הוא ירד במקצת). משמעותה של עובדה זו חמורה פחות מכפי שהיא נשמעת, שכן השאלה החשובה יותר אינה מה גובה החוב, אלא מה גובהו ביחס להון שהוא עומד כנגדו. אם ההון גדל בקצב מהיר יותר משהחוב גדל, הנטל שהוא מהווה והאיום הפוטנציאלי הטמון בו קטנים. על בסיס היגיון זה נהוג למדוד את החוב הלאומי באחוזי תוצר. התוצר, שנקרא באופן רשמי תמ"ג (תוצר מקומי גולמי), אמור לייצג את "גודל הכלכלה"; ובאמצעות השוואת החוב לתוצר ניתן להראות כמה גדול נטל החוב ביחס ליכולת הכלכלית של המדינה. במילים אחרות, יחס החוב/תוצר מייצג את יכולתה של המדינה לפרוע את חובותיה, ואת מידת סכנת החידלון אם יתרחש משבר שיביא להקטנה משמעותית בהכנסותיה או להגדלה משמעותית בהוצאותיה. התנהלות כלכלית אחראית, אם כן, היא כזו השואפת לשמור על יחס חוב/תוצר נמוך באופן שלא יהווה סכנה.

צמיחה גבוהה מספיק של הכלכלה "שוחקת" את החוב והופכת אותו למשמעותי פחות ביחס לגודלה. כאשר הכלכלה צומחת במידה ניכרת, ניתן להוריד את יחס החוב/תוצר גם תוך התנהלות גירעונית. זה בדיוק מה שעושה מדינת ישראל בעשרים השנים האחרונות. לעומת החוב שהכפיל את עצמו התוצר שילש את עצמו, ועקב כך יחס החוב/תוצר ירד מ-90% לכ-60%.

כך או כך, תקציב המדינה באופן עקבי אינו מאוזן: ההוצאות בכל שנה עולות על ההכנסות. כאשר מדברים באמצעי התקשורת על "עודפי גבייה" ממיסים, אין זה אומר שההכנסות ממיסים עלו בהיקפן על הוצאות הממשלה וכי יש עתה עודפי כסף שאפשר לבזוז. "עודפי הגבייה" בסך הכול מצביעים על כך שהפער בין הוצאות הממשלה להכנסותיה התברר כקטן מזה שחזו הכלכלנים של משרד האוצר.

כולנו משלמים היום את מחיר חוסר האחריות התקציבית של הממשלות שקדמו לנו. ב-2019 נשלם 39 מיליארד שקל על הריבית של החובות שצברנו. המשמעות היא שלולא היה לנו חוב לאומי, היו לנו 39 מיליארד שקל נוספים בשנה להוצאות ממשלה או להורדת מיסים. לשם הפרופורציה: כל ההכנסות של ישראל ממס הכנסה בשנת 2018 עמדו על 47 מיליארד שקל. כלומר, בהיעדר חוב לאומי, יכולנו לבטל כמעט לחלוטין את מס הכנסה (!), ולהישאר ברמה הנוכחית של הוצאה ממשלתית מבלי לקצץ בדבר. לחלופין, יכולנו להזניק את הוצאה הממשלתית בתחומים העומדים בראש סדר העדיפויות הציבורי. ניתן היה, למשל, להצמיד את קצבאות הנכות לגובה שכר

המינימום, ועדיין היינו נשארים עם 29 מיליארד שקל עודפים בשנה לכל מטרה אחרת. במילים אחרות: נטל הריבית הוא כאבן מיותרת בתרמיל של תקציב המדינה, ובלעדיה יכולנו להגדיל את הוצאות הממשלה ולהוריד משמעותית את המיסים. גובה הריבית עצמו נגזר מגובה יחס החוב/תוצר, שכן שיעור הריבית על האג"חים הוא תוצאה ישירה של הערכת יכולתה של הממשלה להחזיר את חובה לאורך זמן – הערכה המתבטאת בדו"חות של חברות דירוג האשראי.² באוגוסט 2018, למשל, בעקבות הגעתה של ישראל ליחס חוב/תוצר של 60% 'בלבד', סוכנות הדירוג S&P העלתה את דירוגה של ישראל מאי פלוס לאי-אי מינוס. ככל שדירוג האשראי של מדינה גבוה יותר, כך שיעור הריבית שהיא צריכה לשלם על חובותיה נמוך יותר; מדינה השומרת על מדיניות תקציבית זהירה תזכה לעלייה בדירוג האשראי שלה וכך תהפוך את החוב עצמו לזול יותר. ככל שיחס החוב/תוצר קטן, הריבית דועכת באופן מעריכי וכן להפך – מה שרק מגביר את האינטרס הציבורי להקטין את החוב.

צבירת חוב לאומי משמעותי בימים של שקט ביטחוני ושגשוג כלכלי מסכנת את המדינה, משום שהחוב מגביל את מרחב התמרון הלאומי בעת משבר כלכלי או גרוע מכך בשעת במלחמה. בשני המקרים הללו, ההוצאה הממשלתית עולה בשיעור ניכר בעוד ההכנסות ממיסים יורדות (באופן טבעי); אך במצבים אלה אין ברירה אלא להיכנס לגירעונות הולכים-גדלים המנפחים את החוב הלאומי מעל ומעבר. מטבע הדברים, בתקופות כאלו – כשרמות החוב נוסקות – האמון בכלכלה נחלש ובהתאם שיעור הריבית שהמלווים דורשים הולך וגדל. ברור כי אם רמת החוב גבוהה-ממילא המימון של זינוק אדיר בחוב עלול להפוך לבלתי-אפשרי ואף להוביל לפשיטת רגל מלאה של המדינה; זה בדיוק מה שאירע לכלכלת ישראל אחרי 1973.

עד שנת 1967 שמרה ישראל על תקציבים מאוזנים שבחלקם נרשם עודף של ממש; אך ככל שנקפו השנים, נכנסה ישראל לגירעונות הולכים-ומחמירים. מרבית לדבר על כשל האופוריה שאחר מלחמת ששת הימים – זו שהובילה לחוסר המוכנות הצבאית במלחמת יום כיפורים; אלא שאופוריה זו נתנה את אותותיה לא רק במדיניות הביטחונית. ישראל שחוותה תנופת צמיחה בעקבות מלחמת ששת הימים נכנסה לאופוריה כלכלית שכמעט המיטה אסון על כלכלת ישראל כשפרצה מלחמת יום הכיפורים.

כך תיארו זאת סטנלי פיישר ומיכאל ברוננו, ממחברי תוכנית הייצוב הכלכלית (ולימים נגידי בנק ישראל) שחילצה את ישראל מהמשבר בטרם התדרדרה אל התהום:

ממצב של כמעט איזון תקציבי בחלק הראשון של שנות השישים (וכפי שהיה גם בשנות החמישים) עברה הכלכלה בתקופת 'תור הזהב' בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום כיפור לגירעון השווה ל-12.6 אחוז מהתמ"ג. בתקופה זו הייתה עלייה בצריכה האזרחית, בהשקעות ובסובסידיות ובמיוחד בהוצאה הצבאית. באותה תקופה, הכלכלה לא דרשה

העלאה משמעותית בשיעורי המס, משום שהצמיחה המהירה אפשרה נטילת הלוואות בקלות רבה גם מבית וגם מחוץ... הממשלה הצליחה גם ללוות סכומים משמעותיים מבנק ישראל, ובכך להדפיס כסף בכלכלה שאופיינה ביציבות יחסית... כך נזרע הזרע הראשון לבעיות... זו הייתה תקופה של התרחבות שאופיינה במצב רוח פסיכולוגי של 'אנחנו יכולים לעשות הכל'. כך התאפשר להגביר כל מגזר של ההוצאה הממשלתית ול'לנפנף בכל הדגלים' בבת אחת – דגלי הביטחון, הפיתוח ובמיוחד הרווחה החברתית... הגישה הרווחת בחוגים הרלוונטיים (כשכלכלנים רבים, כולל כותבי דברים אלו שותפים לה) הייתה שבכלכלה פורחת כזו... העת בשלה לחלוקה מחדש של העוגה הלאומית לטובת המגזרים המקופחים בחברה.³

הממשלה הגדילה את הוצאותיה באופן עקבי ומימנה אותן באמצעות חוב שהלך ותפח, אך לא לעולם חוסן. מלחמת ההתשה שפרצה בסוף שנות השישים הוסיפה נטל הוצאות כבד על הממשלה, והאטה מקבילה בצמיחה הכריחה את הממשלה להוריד חלק מהמיסים הדרקוניים שהוטלו על אזרחי ישראל עד אותה תקופה – ולפיכך הכנסות המדינה קטנו. מלחמת יום הכיפורים תפסה את ישראל במצב של חוב גבוה-ממילא ובעקבותיה יצא החוב לחלוטין מכלל שליטה.

שני ניסיונות קיצוץ בהוצאות הממשלה שנעשו בשנות השבעים – פעם אחת בימי ממשלת רבין ופעם אחת בימי ממשלת בגין – כשלו מסיבות פוליטיות: הפוליטיקאים הישראלים שביקשו להיבחר שוב עשו זאת על ידי חלוקה של עוד ועוד כסף (עוד נשוב לדון בהרחבה על התמרצים המובילים פוליטיקאים לחבל בהתנהלות כלכלית אחראית). במקביל לגיוס חוב נוסף, פנתה הממשלה למדיניות של הדפסת כסף; אך זו התגלתה כהרסנית והובילה להיפר-אינפלציה שגרמה לישראל להחליף מטבע פעמיים בתוך שנים ספורות. לא נחטא למציאות אם נטען כי באותה תקופה הייתה מדינת ישראל קרובה מאוד להפוך למדינה כושלת דוגמת ונצואלה.

בסופו של דבר ניצלה כלכלת ישראל בזכות תוכנית הייצוב הכלכלית שהוביל בהצלחה בשנת 1985 ראש הממשלה דאז שמעון פרס. תוכנית זו כללה בין היתר צמצום תקציבי במשרדי הממשלה, העלאת מיסים והקטנת תשלומי העברה וסובסידיות; באופן כללי פתחה תוכנית הייצוב תהליך ארוך של מעבר מכלכלה מתוכננת-ברובה לכלכלת שוק. ישראל חדלה לממן את הגירעון שלה באמצעות הדפסת כסף, ומשיא של 221% ביחס חוב/תוצר בשנת 1985, ירדה ישראל ל-100% 'בלבד' כעבור ארבע שנים.

טראומת המשבר הכלכלי של שנות השמונים זרעה את ההבנה כי יש ליצור מנגנונים שלא יאפשרו לתרחיש דומה, שבו החוב הלאומי הופך לאיום קיומי, לחזור על עצמו. בשנת 1992 – בתקופת שלהי ממשלת שמיר – נחקק לראשונה החוק להפחתת הגירעון (המכונה בתקשורת 'יעד הגירעון') שקבע יעד מדי שלממשלה אסור לחרוג ממנו. הודות לחוק הפחתת הגירעון ובצירוף הצמיחה המרשימה של שנות התשעים,

הצטמצם החוב הלאומי בשנת 2000 עד כדי 79% מהתוצר; ברם בעקבות האינתיפאדה השנייה והתפוצצותה של בועת הדוט-קום, שהכתה את תעשיית ההייטק הצעירה בישראל, זינק שוב החוב הלאומי עד שהגיע בשנת 2003 ל-93% מהתוצר. תשלומי הריבית הנערמים איימו להכריע את יכולתה של הממשלה לתפקד, ובאין מוצא הובילו שר האוצר דאז בנימין נתניהו וראש הממשלה דאז אריאל שרון מדיניות של קיצוץ בהוצאות הממשלה – מדיניות שצמצמה את החוב פעם נוספת. בשנת 2004 קבע לראשונה משרד האוצר, בראשות נתניהו, את 'כלל ההוצאה' (הנומרטור), מעין שדרוג לחוק הפחתת הגירעון, שהגביל את הגידול בהוצאות הממשלה בהתאם לנוסחה קבועה שהתבססה על הגידול באוכלוסייה. ממשלת אולמרט התנהלה לפי כלל ההוצאה והורידה את יחס החוב/תוצר באופן משמעותי.

מגמה זו לא האריכה ימים. בשנת 2011, כשהוא נישא על גלי מחאת 'הצדק החברתי' ומסקנות ועדת טרכטנברג שקמה בעקבותיה, שינה נתניהו את הכלל שהוא עצמו קבע וריכך את המגבלה על ההוצאה הציבורית; נתניהו ריכך מגבלה זו עוד יותר ב-2013.⁴ בשנים שעברו מאז, נפרץ יעד הגירעון שוב ושוב שכן כל ממשלה, שלה רוב פשוט בכנסת, יכלה לתקן את חוק הגירעון ולהוסיף לו היתרים שמכוחם תוכל להוציא כספי ציבור כראות עיניה. מי שיעיין בספר החוקים ימצא דבר משעשע (או דווקא מעציב): כמעט בכל שנה ושנה, החל מתקציב 2013, מופיע תיקון ספציפי לאותה שנה בלבד.⁵ לפני כן, הממשלה ניסתה להצדיק את החריגה מיעד הגירעון בנסיבות חד-פעמיות (כגון תוכנית ההתנתקות, מלחמת לבנון השנייה או המשבר הכלכלי העולמי) אך החל מהמחאה החברתית, לכל תקציב שנתי נוסף 'יוצא דופן' המאפשר חריגה מהגירעון. מובן שכאשר כל תקציב הופך ל'יוצא דופן', החוק מאבד בפועל ממשמעותו – שהרי כל עוד ישנם 61 חברי כנסת התומכים בתקציב, ישנם גם 61 חברי כנסת המצביעים לטובת החריגה מיעד הגירעון, והלכה למעשה הוא הופך לא-רלבנטי. החוק שנועד להגביל את ההוצאה הממשלתית הפך אפוא ללא-יותר מפרוצדורה בירוקרטית בדרך להוצאה מופרזת. ואם כך, כדי להגביל את הממשלה לבל תחרוג מיעדי הגירעון אין די בחוק רגיל; לשם כך נדרש כלי חזק יותר.

ממשלות נתניהו האחרונות הורידו את יחס החוב/תוצר, אך באופן מתון בלבד, וכיום עומד החוב הלאומי על כ-60% מהתוצר בלבד – שיעור חוב הנמצא בסביבת הציון ה-OECD, גדול במידה משמעותית מזה של דנמרק (36%) וקטן בשיעור ניכר מזה של ארה"ב (96%). דווקא בשנה האחרונה, שבה הועלה דירוג האשראי של ישראל בעקבות מגמת צמצום יחס החוב/תוצר, לא ברור אם תהליך צמצום הגירעון צפוי להימשך שכן יעד הגירעון של משרד האוצר, זה שהובילה אליו בשנה האחרונה ממשלת ישראל בכללה ושר האוצר משה כחלון בפרט, עלה לשיעור כזה שבעבורו דרושה צמיחה לא-ריאלית – צמיחה בשיעור של 5% בשנה – כדי שהחוב לא יתפח ביחס לשאר הכלכלה (ומובן כי אין מה לדבר על הקטנת החוב כדי להקל את נטל הריבית).

בהתעלם מתרגילים חשבונאיים שמטרתם להקטין את הגירעון למראית עין (אפשר שמשום שמבקר המדינה חוקר את הנושא בעת כתיבת שורות אלו),⁶ כדי לשמור על החוב במצבו הנוכחי (כאחוז מהתוצר) נדרשת צמיחה חסרת תקדים בשיעור של 6%; זאת בשעה שהתחזית הנוכחית של בנק ישראל צופה צמיחה של 3.4% בלבד ואילו ה-OECD חוזה צמיחה נמוכה אף יותר (3.1%). למעשה, מדובר בשבירת מגמה בת 15 שנים והצפי הוא כי החוב הלאומי יחזור ויתפח. אין אלא להצטער על שדברים מן הסוג הזה מתרחשים דווקא בעת כהונתו של נתניהו שמדיניותו הכלכלית העיקשת הצליחה להעלות את דירוג האשראי הישראלי לשיא של כל הזמנים.

ההיסטוריה הישראלית מלמדת אותנו אפוא שני דברים. ראשית, היא מלמדת כי מימון ההוצאה הציבורית על ידי פנייה לחוב הכלל בכל הנוגע למדיניות הפיסקלית הנהוגה במחוזותינו ואינה היוצא מן הכלל; מאז ומתמיד, אך ביתר-שאת למן שנות השישים, מדינת ישראל מוציאה יותר מכמות המס שהיא גובה ועל כן היא לווה כסף שאת הריבית עליו אנו משלמים מדי שנה בשנה. שנית, אנו למדים כי חוסנם של המנגנונים שנועדו למנוע גידול מסוכן בחוב הלאומי מוטל בספק; לא רק שממשלות מזדמנות משנות מנגנונים אלה שוב ושוב – ותמיד באופן המרכז אותם ומעקר אותם – אלא שקריאות לבטלים-כליל נשמעות חדות לבקרים מפי כלכלנים, פוליטיקאים ואנשי תקשורת.⁷ נשוב ונדון בתובנות הללו בפרקים הבאים.

אידאולוגיית החוב הלאומי

עד כה הסברנו בקצרה מהו חוב לאומי והראינו כי מזה עשרות שנים מדינת ישראל היא מדינה מבוססת-חוב; טענו גם כי אין בישראל אף חסם חוקי משמעותי ואפקטיבי המגביל את הממשלה – כל ממשלה – מלפרוץ את יעד הגירעון כראות עיניה. בפרק זה נעזוב לעת-עתה את הזירה הישראלית, וזאת על מנת שנוכל לשוב ולעסוק בה בהרחבה בחלק העיקרי של מאמרנו. כאמור, כלכלה לאומית מבוססת-חוב איננה תופעה ייחודית לישראל אלא מופע שכיח בכל מדינות המערב – ובראשן ארצות הברית. כדי שנוכל להבין טוב יותר כיצד קיומו של חוב לאומי תופח הפך טבעי ומובן-מאליו, ועל מנת שנוכל להפנים את הבעייתיות שבתופעה נפוצה זו, נפנה אל הגותו של הכלכלן האמריקני ג'יימס ביוקנן, זוכה פרס נובל לכלכלה (1986) ומייסדה של תיאוריית הבחירה הציבורית (Public Choice Theory). בכתביו עסק ביוקנן בהרחבה בתופעת החוב הלאומי ובכשליה הכלכליים והמוסריים כאחד. אנו סבורים שהיוודעות לתובנותיו של ביוקנן הכרחית לקיומו של כל דיון מושכל בדבר חוב לאומי בכלל וחובה של ישראל בפרט.

לפי ביוקנן, ניתן לחלק את ההיסטוריה הפיסקלית המערבית בכלל, והאמריקנית בפרט, לשתי תקופות עוקבות שאותן הוא מכנה העידן הטרומ-קיינסיאני והעידן הפוסט-קיינסיאני. עד אמצע המאה העשרים, מועד הבשלתה של המהפכה הקיינסיאנית, ההתנהלות הפיסקלית המקובלת במערב (שעל פיה נהגו ממשלות

ארצות הברית לדורותיהן) התבססה על שני העקרונות, הפשוטים והמשלימים, הבאים: (א) אֵל לשלטון להוציא כספים מבלי להטיל מיסים; (ב) על השלטון להימנע מלממן הוצאות ציבוריות המקנות הטבות מיידיות באמצעות יצירתו של חוב פיסקלי שכן הלה מטיל מעמסה כספית על הדורות הבאים הנדרשים לפורעו בתוספת ריבית.

שני העקרונות הללו ביטאו מוסכמה כללית רווחת שלפיה אין הבדל מהותי בין התנהלותו הפיסקלית של משק בית לבין התנהלותו הפיסקלית של משק לאומי. בהתאם לכך, חסכנות ולא בזבזנות, נתפסה כמידה טובה הן בקשר לניהולו של משק בית הן בקשר לניהולו של משק לאומי; דהיינו כשם שעל תקציבו של משק בית להיות מאוזן (דהיינו אֵל להוצאה לחרוג משיעור ההכנסה) כך גם על התקציב הממשלתי להיות מאוזן (ועדיף שיהיה בעודף). על זו הדרך גירעונות זמניים נתפסו לגיטימיים רק בשעות חריגות ובמקרים יוצאי דופן (כגון מלחמות, אסונות טבע או משברים חמורים) וכמגוונים ומסוכנים בזמנים רגילים שאינם מצריכים הוצאות חריגות. "עקרונות פיסקלים קלאסיים או טרום-קיינסיאנים", כתב ביוקנן, "תמכו בעודף תקציבי בזמנים רגילים אשר יוכל לשמש ככר תומך בעבור זמנים בעייתיים יותר".⁸

כאמור, עמדתה של הגישה הפיסקלית הקלאסית (או הטרומ-קיינסיאנית) כלפי היווצרותו של חוב לאומי הייתה שלילית מן היסוד. מימון שלא על ידי הטלת מיסים, כי אם באמצעות יצירת חוב, נתפס מגונה לא רק מפני שהיה בכך ראייה לפזרנות וחוסר אחריות מצד הפוליטיקאים אלא גם – ובעיקר – משום שמימון על ידי חוב הסיט את המעמסה הפיסקלית מבני ההווה והטיל אותה על הדורות הבאים; מימון מבוסס-חוב מאפשר לאנשים החיים בהווה להעשיר את עצמם על חשבון דורות העתיד. לפי הגישה הפיסקלית הקלאסית, הבחירה בין מימון מבוסס-מס למימון מבוסס-חוב אינה אלא בחירה בדבר מועד התשלום בעבור ההוצאה הציבורית: מימון מבוסס-מס מטיל את המעמסה הפיסקלית על חברי הקהילה הפוליטית בת-הזמן; לעומת זאת, מימון מבוסס-חוב הוא התחייבות לשלם על ההוצאה הציבורית בעתיד, בתוספת ריבית על החוב, כלומר דוחה את התשלום ומטיל את המעמסה הפיסקלית על חברי הקהילה הפוליטית העתידית (או על אותם חברי קהילה כאשר הפירעון נעשה בטווח זמן קצר).

לכך יש להוסיף תובנה חשובה נוספת שאפיינה את המחשבה הפיסקלית הקלאסית ואשר תשרת אותנו בחלקו האחרון של המאמר; עיקרה הוא הטענה שאזרח במדינה דמוקרטית יכול לבצע הערכה שקולה ורציונלית על אודות חיוניותן של הצעות פוליטיות שונות בנוגע להוצאה ציבורית רק – ואך ורק – כאשר להצעות השונות הללו נלווה חשבון מס (tax bill) כלומר מחירן מבחינת האזרח משלם המיסים נהיר ובהיר.⁹ ההיגיון שעמד מאחורי הצמדת נטל המס להצעות השונות בדבר הגדלת ההוצאה הציבורית היה ברור: הסדר מוסדי שכזה כופה על האזרח לקחת בחשבון לא רק את היתרונות הנלווים להוצאה הציבורית, אלא גם את מחירה הממשי כאחוז מההכנסה הפנויה שלו.

נתונים סטטיסטיים שונים מאששים את הטענה כי בעבר נהגו ממשלות על פי עקרונות המחשבה הפיסקלית הטרומ-קיינסיאנית. הנה למשל נתונים על החוב הלאומי האמריקני לאורך השנים 1790–2015:¹⁰

החוב הפדרלי של ארה"ב המוחזק בידי הציבור

באחוזים מהתוצר המקומי הגולמי



הדפוס העולה מן הנתונים ברור: גירעונות נוצרו בעיקר בזמנים של מלחמה; ואילו בשנים של שלום, המאזן התקציבי היה בדרך כלל חיובי והעודפים שימשו לתשלום חובות המלחמה. עד שנת 1946 אפוא מאזנים תקציביים חיוביים היו הכלל וחוב לאומי היה היוצא הזמני מן הכלל. והעיקר: המוסכמה הייתה שמימון מבוסס-חוב בשעות הצורך מחייב בתמורה את הגדלתה של המעמסה בעתיד כאמצעי לסגירת החוב – בין אם על ידי קיצוץ בהוצאה הציבורית, בין אם על ידי הגדלת נטל המס.

את המאפיינים הללו, מאפייניה של המחשבה הפיסקלית הקלאסית שתיארנו בקצרה לעיל, כינה ביוקנן 'החוקה הפיסקלית'. לא הייתה זו כמובן חוקה כתובה אלא מערך של אמונות, מוסכמות חברתיות ונורמות מקובלות שכלכלנים, אך בעיקר פוליטיקאים, ראו עצמם מוגבלים על ידן. החוקה הפיסקלית הבטיחה למעשה שימוש זהיר בכספי ציבור; והאנלוגיה למשק בית פרטי אפשרה לאזרח הפשוט לשפוט בקלות את פועלם של נבחרי. הוצאה ציבורית לא נשללה כמובן בחוקה הפיסקלית אך נכרכה בהגדלת נטל המס; זיקה הדוקה זו לא רק יצרה תמריץ פוליטי שלילי להגדלת

ההוצאה הציבורית אלא גם הבטיחה העברה מינימלית – וזמנית בלבד – של מעמסות פיסקליות לדורות הבאים. שבירתה של החוקה הפיסקלית באמצע המאה העשרים היא הדבר שאליו אנו פונים כעת.

ספרו של הכלכלן הבריטי הנודע ג'ון מיינרד קיינס 'התיאוריה הכלכלית של תעסוקה, ריבית וכסף', שראה אור בשנת 1936, חולל מהפכה בעולם המחשבה הכלכלית – על רקע השפל הכלכלי הגדול ובשעה שהתמיכה בכלכלה חופשית נמצאה בשפל של כל הזמנים. אין פלא שספרו של קיינס התקבל בציבור באהדה רבה וכמעט ללא התנגדות; ועם זה, המהפכה שחולל – שעל טיבה נצביע מיד – לא הייתה מיידית. ביוקנן מתאר תהליך היסטורי מתמשך של קרוב ל-25 שנים שבמהלכן חלחלו רעיונותיו של קיינס מחוג כלכלנים מצומצם אל רוב הכלכלנים, לאחר מכן התקבלו בקרב עיתונאים ואינטלקטואלים ציבוריים, ולבסוף אומצו בידי הפוליטיקאים והציבור הרחב. בעוד התיאוריה הפיסקלית החלה להשתנות בעקבות קיינס במהלך שנות השלושים, המעש הפיסקלי החל להשתנות רק כעשור מאוחר יותר עד כדי פריצת גבולות מוחלטת בשנות השישים.

שלא כמו התפיסה הפיסקלית המסורתית שהדגישה את הדמיון בין ניהול כלכלי של משק בית לבין ניהול הכלכלי של משק לאומי, התפיסה הקיינסיאנית הדגישה דווקא את ההבדל בין השניים. אחריות ומתינות פיסקלית המתבטאות בהימנעות מכניסה לחובות ארוכי טווח, תכונות שנתפסו כנכונות לניהול משק בית, פסקו מלהיתפס הכרחיות בעבור ניהולו של משק לאומי. הסיבה לכך נעוצה בהבדל, לשיטת קיינס, בין חוב פנימי (קרי גיוס משאבים באמצעות מכירת אג"ח בתוך המדינה) לבין חוב חיצוני (קרי נטילת הלוואות מממשלות זרות וגורמים זרים). אליבא דקיינס, כאשר החוב הלאומי הוא פנימי, המלווים והלווים מרכיבים את אותה קהילה לאומית, ולפיכך הרווח וההפסד של שתי הקבוצות הללו מתקוזז; הדורות הבאים אומנם נושאים בנטל תשלום הריבית, אך אותם דורות הם גם אלה שנהנים מתשלומי הריבית על החוב. בפועל, המשאבים אינם עושים את דרכם מהמשק הלאומי החוצה, לחיקו של משק אחר, כי אם מתחלקים מחדש באותו משק; ולפיכך באופן מצטבר שום דבר רע אינו נגרם מתשלומי הריבית של החוב שאנו כמו-חייבים 'לעצמנו'. לעומת זאת, חוב חיצוני מומלץ פחות לפי קיינס משום שהוא מצריך חזר ריבית על החוב לידי זרים ובמובן זה המשק הלאומי ככלל הופך עני יותר.

התפיסה הקיינסיאנית התנגדה לסברה שלפיה מימון על ידי חוב מטיל מעמסה על משלמי מיסים עתידיים; במקום זאת, ובדומה לתפיסתו של הכלכלן הקלאסי דיוויד ריקארדו, התפיסה הפיסקלית החדשה גרסה כי האזרחים החיים בעת שבה נעשית ההוצאה הציבורית הם אלה הנושאים בנטל הכלכלי – בין אם ההוצאה הציבורית ממומנת על ידי תשלום מיסים, בין אם מדובר במימון על ידי חוב – שכן כאשר המדינה לווה משאבים בעבור פרויקט ציבורי כלשהו, בני-ההווה הם המוותרים על

שימושים פרטיים אלטרנטיביים (ביניהם צבירת הון) שיכלו לעשות במשאבים הללו ובמובן זה הם הנושאים בעלותו האמיתית. הן משלמי המיסים הן רוכשי האג"ח מוותרים על כספם כעת לטובת הגדלת ההוצאה הציבורית שכולם נהנים מפירותיה.¹¹

לבסוף, אליבא דקיינס, שגשוג כלכלי – ולא תקציב מאוזן – הוא המטרה של הפעילות הכלכלית ועל כן, אם ניתן לחולל שגשוג כלכלי רק על ידי מימון מבוסס-חוב, אז כך יש לנהוג. גירעון בתקציב הממשלה נתפס כאן כמחיר נמוך שיש לשלמו בתמורה לצמיחה ולשיעורי תעסוקה גבוהים במשק. המסקנה שהסיקו רבים מהגותו של קיינס – גם אם קיינס עצמו, שהלך לעולמו בשנת 1946, לא היה בהכרח שותף לה – הייתה שתקציב מאוזן אינו חשוב כשלעצמו.¹²

כלל הטיעונים הקיינסיאניים הוליכו לדחייתה של החוקה הפיסקלית הקלאסית שהגבילה לאורך שנים את פועלם הכלכלי של פוליטיקאים; טיעונים אלה יצרו לא-פחות מאשר חילופי פרדיגמות במדע הכלכלה. לאחר קיינס, רוב הכלכלנים לא הסתכלו עוד על השוק באותו אופן שבו קודמיהם הסתכלו עליו; התפיסה הכלכלית הרווחת של שנות העשרים למשל נתפסה כמיושנת וכתיאוריה שאבד עליה הכלח.

הכלכלה הקיינסיאנית התפתחה כמענה למצב של שפל כלכלי ושיעורי אבטלה גבוהים מאוד, ומימון על ידי חוב נתפס כמענה הולם למצב ייחודי זה. אולם השנים שאחר מלחמת העולם היו שנים של צמיחה כלכלית מהירה ותעסוקה מלאה; ומצב עניינים זה לא רק שלא הצדיק מימון של הוצאה ציבורית על ידי חוב, הוא אף דרש חיסכון וכיסוי חובות. דא-עקא שההוצאה הציבורית, ועימה החוב הלאומי, רק הלכו ותפחו בארצות הברית במהלך שנות החמישים; ותהליך זה הגיע לשיאו בשנות השישים, בתקופת ממשל קנדי, כשמיסים קוצצו בשיעור ניכר למרות קיומו של חוב לאומי ועל אף היעדר מיתון כלכלי. כפי שהראינו, באותן שנים בדיוק החל גם החוב הלאומי הישראלי לתפוח. "לאחר 1964", מסכם ביוקנן, "עלתה ארצות הברית למסלול של חוסר אחריות פיסקלית נטולת תקדים בכל מאתיים השנים הקודמות לקיומה... תקציב הממשל הפדרלי הלך וגאה, שובר שיאים חדשים וממומן רובו ככולו על ידי גירעון".¹³ מפרקטיקה בעייתית ומבוקרת, השמורה למצבים יוצאי דופן, הפך אפוא מימון מבוסס-חוב לברירת מחדל מועדפת. מה השתבש?

לא נכון, אך בעיקר לא חכם

כפי שמציין ביוקנן, המורשת האינטלקטואלית שהותיר אחריו קיינס סיפקה רציונליזציה אינטלקטואלית לנטיית הטבעית של פוליטיקאים להתנהלות גירעונית ולהגדלת ההוצאה הציבורית על ידי מימון חוב. הירושה האינטלקטואלית של קיינס (אף שהוא עצמו לא היה מסכים לה בהכרח) פתחה צוהר לבזבזנות פוליטית חסרת גבולות של משאבים ציבוריים ולהטלת מעמסה הולכת-וגדלה על הדורות הבאים.

לא-בכדי כינה ביוקנן את הקיינסיאניזם "מחלה" שבטווח הארוך עלולה להתגלות כקטלנית לתפקודו של משטר דמוקרטי.¹⁴

כישלוננו של המודל הקיינסיאני, טען ביוקנן, טמון בקוצר-ידו של קיינס להבחין בקשר הבלתי-ניתן-לניתוק בין תיאוריה כלכלית לבין הסדר הפוליטי שבו היא מוטמעת. כפי שהזכיר ביוקנן, קיינס לא היה דמוקרט; הוא היה חלק מאליטה אינטלקטואלית שלטת והאמין כי על האליטות – ולא על ההמונים – להוביל את המדיניות הכלכלית הנחוצה ללא תלות במערכת השיקולים הפוליטית. קיינס היה נחרד, על פי טענת ביוקנן, לו היה רואה כיצד השפיעה המערכת הפוליטית הדמוקרטית על המדיניות הכלכלית. קיינס (וכמותו כלכלנים רבים אחרים שראו עצמם כממשיכי) היה עיוור למערכת התמריצים העומדת בפני פוליטיקאים במשטר דמוקרטי ולחסמים המונעים מהם לאמץ מדיניות כלכלית נכונה, שכן תמריצים וחסמים אלה אינם קיימים במשטרים לא-דמוקרטיים (או סמי-דמוקרטיים המובלים על ידי אליטה אינטלקטואלית מסוגו של קיינס). קיינס הציע את דבריו קודם שתיאורית הבחירה הציבורית הגיחה לעולם, ועל כן המלצותיו הכלכליות התעלמו לחלוטין מן ההקשר הפוליטי שבתוכו היו צריכות לצאת אל הפועל.

תיאוריית הבחירה הציבורית מלמדת אותנו כי בחינה נטולת פניות של המכניזם הדמוקרטי ומערך התמריצים הפועלים בו מוליכה למסקנה העגומה הבאה: יחסי פוליטיקאים-קהל-מצביעים מגדילים את הסיכויים להתנהלות פיסקלית מופקרת שעיקרה תפיחה מצטברת בחוב הלאומי. הסיבה לכך ברורה: פוליטיקאים רוצים להיבחר שוב, ולפיכך נוטים להגדיל את ההוצאה הציבורית כראיה לפועלם – מבלי להעלות באותה נשימה את נטל המס על הציבור. באותו אופן, ובניגוד למשק בית פרטי, אין להם כל תמריץ לסיים את השנה הפיסקלית עם עודף תקציבי שיוכל לשמש את מתחריהם הפוליטיים. אדרבה, יש להם כל התמריצים שבעולם לבזבז עד תום את הכסף העומד לרשותם ואף ללוות כספים נוספים כאמצעי להוצאה ציבורית נוספת. לבסוף, ואף כאן בניגוד למשקי בית פרטיים, לפוליטיקאים אין תמריץ לקחת בחשבון טווחי זמן ארוכים – עליהם לרצות כאן ועכשיו כמה שיותר קבוצות לחץ – והם נוטים לתמוך במדיניות פיסקלית המבטיחה את תמיכת הציבור שלהם. במילים אחרות: לפוליטיקאים משתלם שלא לנהוג באחריות פיסקלית; מנקודת מבטם, אי-אחריות כזו היא רציונלית לחלוטין. באמיתות הטריוויאליות הללו, הנעדרות מן השיח הציבורי הישראלי, הבחינו כבר אדם סמית ודייוויד יום.¹⁵

לא יום, לא סמית ולא ביוקנן – וגם לא אנחנו – סבורים כי פוליטיקאים הם אנשים רעים (אם כי ישנם יוצאי דופן); אלא שהם בני אנוש, כמונו וכמוכם, וככל בן אנוש אף הם מונעים על ידי תמריצים – ובכלל זאת אינטרס עצמי – ונוטים לקבל החלטות המיטיבות איתם גם במחיר סטייה מהחלטות כלכליות מיטביות. לשם חידוד הנקודה הבה נביא מדבריו של ביוקנן עצמו:

נבחרו ציבור אוהבים להוציא כספי ציבור על פרויקטים המניבים הנאות מסוימות גלויות לעין בעבור בוחריהם. הם לא אוהבים להטיל מיסים על אותם בוחרים. הנורמה הפרה-קיינסיאנית של תקציב מאוזן שימשה מחסום בפני הוצאות מופקרות... החורבן שהמיטה הקיינסיאניות על נורמה זו, מבלי לספק לה חלופה ראויה, הסיר את המחסום. כצפוי, פוליטיקאים הגיבו בהגדלת ההוצאות הרבה מעבר להכנסות ממיסים, באמצעות פנייה לגירעונות כברירת מחדל. הם לא נהגו על פי העקרונות הקיינסיאניים לכאורה; הם לא איזנו את הגירעונות שיצרו בתקופות של מיתון עם צבירת עודפים בתקופות של שגשוג. ההיגיון הפשוט של המדיניות הפיסקלית הקיינסיאנית כשלה במופגן כשיושמה במסגרת הפוליטית הדמוקרטית.¹⁶

הטמעת רעיונותיו הפיסקליים של קיינס במסגרת דמוקרטית אינה יכולה להתבטא אלא בחוב לאומי מתמשך ותופח, כמו גם בסקטור ציבורי הולך וגדל. הצעות כלכליות המתעלמות ממערך התמריצים הפוליטי האופייני למשטרים דמוקרטיים דינן להיכשל או להוביל לתוצאות רעות ולא-מתוכננות.

תיאוריית הבחירה הציבורית אינה עוסקת רק בפוליטיקאים במשטר דמוקרטי; היא דורשת מאיתנו להתבונן גם בציבור האזרחים עצמו. רוב האזרחים בחברות הדמוקרטיות אינם מודעים לנטל המוטל עליהם, או על ילדיהם, כאשר נבחרו הציבור מחליטים ללוות כסף – לא אחת בהסכמתם ובעידודם. שלא כמו בחייהם הפרטיים, ושלא כפי שמתרחש בעת הצמדה של מיסוי להוצאה ציבורית, האזרחים אינם יכולים לכמת את הנטל האישי המוטל עליהם כאחוז מהנטל הפיסקלי הלאומי. המצביעים יכולים לדעת באופן מופשט כי הגדלת החוב הלאומי מטילה מעמסה על הקהילה, אך אין הם יודעים (או יכולים) לפרוט זאת לפרוטות ולהבין כיצד מעמסה זו פוגעת בהם. בעוד בשוק הפרטי מחירים של סחורות ושירותים ברור כשמש, בכל הנוגע לשירותים הציבוריים ההפך הגמור הוא הנכון; ועובדה זו יכולה להסביר את הנטייה הציבורית לאשר כל שירות ציבורי ולראות אותו בחיוב. לשון אחרת: כל אזרח יודע כמה עולים לו שירותים של מורה פרטי, אך אף אזרח אינו יודע מה שיעור ההשתתפות שלו במימון תקציב משרד החינוך המספק שירותי חינוך 'חינם' לציבור.

מציאו של האזרח, אי-הידיעה היא רציונלית כמובן: הזמן והמשאבים הנדרשים ממנו כדי להשיג מידע זה אינם שווים את התוצאה שכן כאזרח בודד מידע זה אינו מקנה לו כל יכולת השפעה. התוצאה היא, כך מספרת לנו תיאוריית הבחירה הציבורית, 'בורות רציונלית' מציאו של משלם המיסים. במילים אחרות: מערך השיקולים הכלכליים מתעוות לחלוטין כאשר מדובר בהוצאה ציבורית, להבדיל מהוצאה פרטית, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בהוצאה נתמכת חוב. זוהי בעיה מבנית במכניזם הדמוקרטי המסבירה את הנטייה הציבורית לאשר הוצאות ציבוריות ולו מפני שהעלויות הללו נסתרות, מעורפלות ובמקרה של חוב גם דחיות. המכניזם הדמוקרטי הפונה למימון מבוסס-חוב יוצר לא-פחות מאשליה פיסקלית.

נסכם את דברינו עד עתה. הן בפני הפוליטיקאים הן בפני קהל הבוחרים ניצבת בעיית תמריצים קשה: הראשונים זקוקים להיבחר בידי בעלי זכות הצבעה שרבים מהם רוצים הגדלה של הוצאות הממשלה בתחומים מסוימים; אולם אותם אנשים אינם מעוניינים שיטלו עליהם מיסים כבדים. הפתרון הפוליטי הוא כניסה לגירעון כדי לזכות בפופולריות של קהל הבוחרים מבלי לשלם מחיר ציבורי על העלאת מיסים. זו הסיבה שלמרות כלל ההוצאה הנהוג בישראל מאז 2004, יעד הגירעון נשבר שוב ושוב וממשלות אינן מתאפקות מלהוציא כסף שאין להן. מדובר במערכת תמריצים עקומה שחובה עלינו להילחם בה באופן אקטיבי – הן באמצעות לחץ ציבורי אפקטיבי, הן באמצעות מנגנונים חוקתיים מעוגנים היטב. ללא הצבתם של חסמים חוקיים, ההוצאה הציבורית ועימה הסקטור הציבורי והחוב הציבורי רק ילכו ויתפחו.

אומנם אין ביכולתנו לשלול תרחיש שבו מנהיגים פוליטיים מגלים לפתע משמעת פיסקלית, אחריות כלכלית ועמידה הרואית כנגד לחצים סוציאלי-פופוליסטים להגדלת ההוצאה הציבורית על ידי מימון חוב; אך כל שיטה פוליטית המניחה את קיומם של מנהיגים שכאלה – כתנאי לפעילות מיטבית ארוכת טווח – היא שיטה בעייתית. למעשה, הנחת המוצא שלנו צריכה להיות הפוכה לחלוטין: עלינו להניח שהמערכת הדמוקרטית מעמידה בראשה פוליטיקאים חסרי אחריות הנשמעים עד תום למערך התמריצים הכלכלי הדמוקרטי, כלומר פוליטיקאים שייטו להתנהג בצורה כלכלית לא-אחראית; עלינו לצפות לגרוע מכול ולא לצאת מנקודת הנחה אופטימית. מערכת פוליטית טובה היא מערכת פוליטית המותאמת לבני אנוש כפי שהם – לעיתים אחראיים ובעלי ראיית עולם רחבה ומורכבת אך לא-אחת נטולי אחריות, בעלי אינטרסים צרים וחסרי כל הבנה כלכלית. מסיבה זו אנו שוללים כפתרון הולם את הטיעון שלפיו המזור למצבה הגירעוני העגום של ישראל טמון בבחירתם של פוליטיקאים אחראיים; כפי שראינו, מימון על ידי חוב הוא בעיה מערכתית הנובעת באופן מהותי ממערכת התמריצים של המשטר הדמוקרטי ולא מרוע ליבן של הנפשות הפועלות או מאופיין הקלוקל. לא רק שמערכת זו משרתת את הגרועים שבפוליטיקאים, היא גם מקשה על הטובים שבהם שכן היא מענישה אותם על התנהלות נכונה.¹⁷ כך סיכם זאת ביוקנן:

נבחר הציבור, שעליו להיות קשוב לשולחיו, למערכת הביורוקרטית ולציבור הבוחרים ככלל, זקוק לחוק 'עליון' כלשהו המאפשר לו לעמוד כנגד הלחצים הבלתי-נלאים להגדיל את ההוצאה הציבורית תוך שמירה על מיסוי נמוך.¹⁸

פוליטיקאים טובים? בהחלט. מסגרת חוקית המגבילה את התנהלותם של פוליטיקאים חסרי אחריות ומסייעת לטובים שבהם להתנהג באופן אחראי? חשובה עוד יותר. הרבה יותר.

לפזר את האשליה

אם כן, גם לו צדקו קיינס וממשיכיו הנה מדיניות מימון מבוססת-חוב, ללא מכשיר חוקתי המגביל אותה, מובילה להתנהלות פיננסית לא-אחראית ומסוכנת באופן בלתי-נמנע, בשלב מוקדם או מאוחר. לכאורה יכולנו לסיים את הדיון כאן; אלא שמלבד הכשל המעשי של התיאוריה הקיינסיאנית, היא פשוט אינה נכונה. לענייננו אין אנו זקוקים להפרכתה, אך פטור בלא כלום אי אפשר שהרי היא בכל זאת משמשת כתירוץ העקבי להסרת המגבלות על ההוצאה הציבורית. ראוי אם כן שנפנה בשלב זה לכשלים שבמימון ציבורי מבוסס-חוב – ובהגדלת החוב הלאומי ככלל – וגם זאת בעקבות ביוקנן.

ראשית, בניגוד לטענה הקיינסיאנית, לא קיים הבדל מהותי ורב-חשיבות בין חוב לאומי פנימי לבין חוב לאומי חיצוני. נקודה זו, יש לציין, הופרכה כבר הן על ידי דייוויד יום הן על ידי אדם סמית: בעיני הראשון, טיעון זה לא היה יותר מתחבולה רטורית המסתירה אבסורד מובהק,¹⁹ ואילו סמית ביטל את העניין כולו כלא-יותר מ"התחכמות". התומכים בחוב לאומי טוענים כי כל עוד החוב הוא פנימי, כלומר כל עוד אנחנו חייבים זאת לעצמנו, שום דבר רע לא מתרחש שכן המשאבים נותרים בתוך גבולות המשק הלאומי. יד ימין מעבירה כסף ליד שמאל, אך הגוף כמכלול אינו הופך חלש או עני יותר; לעומת זאת – וזהו חלקו השני של טיעון מצדדי החוב – חוב מן הסוג השני, חוב לאומי חיצוני, הוא עניין מגונה משום שהוא מצריך החזר ריבית לידי זרים ובמובן זה המשק הלאומי ככלל הופך עני יותר.

ביוקנן סתר לחלוטין תפיסה זו מכוח הנימוק הבא: במצב של יצירת חוב פנימי, בעת רכישת שטרות החוב מוסטים משאבים מהשוק הפרטי אל עבר הסקטור הציבורי; ובמובן זה, כל הלוואה פנימית (חוב פנימי) באה על חשבון שימוש פרטי בהון משום שהיא מקטינה את סך ההון הפרטי הניתן לשימוש, הון שיכול היה להניב פירות חברתיים רבים לו היה נותר בסקטור הפרטי. לעומת זאת, כאשר ההלוואה היא חיצונית (חוב חיצוני), כסף זר שמקורו מחוץ למשק הלאומי מממן את ההוצאה הציבורית הלאומית. אומנם, בעתיד אותו משק יאלץ להחזיר את ההלוואה והריבית הצמודה לה לגורמים חיצוניים (שלא כמו בחוב הפנימי), אך בניגוד לתרחיש הראשון סך ההון הפרטי במשק לא נפגע ברגע יצירת החוב. במילים אחרות: כאשר ההלוואה היא חיצונית, סך ההון הפרטי בחברה גדול יותר מאותם מקרים שבהם ההלוואה היא פנימית. נוכח אבחנה זו ברור כי עדיפותו של חוב פנימי על פני חוב חיצוני אינה מובנת מאליה. לדברי ביוקנן, כל עוד שיעורי הריבית זהים, הקהילה הלאומית יכולה להיות אדישה-לחלוטין בנוגע לסוג החוב שבו היא בוחרת.

שנית, ישנה עצם הטענה כי אין בעיה עם חוב לאומי פנימי שכן את רובו אנחנו חייבים בכל מקרה 'לעצמנו', כלומר לאזרחי המדינה שרכשו את איגרות החוב; אלא שחצי

אמת גרועה משקר. מי הם אותם האנשים המרכיבים 'עצמנו' זה? ברור כי אין מדובר בציבור בכללותו וכי אין זהות בין ציבור משלמי המיסים לבין ציבור רוכשי איגרות החוב; מדובר באזרחים ספציפיים שכן רוכשי איגרות החוב הם האזרחים החוסכים הרבה ומשקיעים את הכסף שלהם (כלומר אזרחים מבוססים מבחינה כלכלית). ככל שאדם עשיר יותר, כך הוא מחזיק בידו חלק ניכר יותר של החוב הלאומי באופן לא-פרופורציונלי. אומנם בעלי איגרות החוב חיים באותה קהילה עם משלמי המיסים נטולי איגרות החוב, ובמובן מסוים היתרון הכלכלי שממנו נהנים בעלי האיגרות מתקזז עם נטל המיסוי של משלמי המיסים, אך מדוע שנבחן את הקהילה בצורה קולקטיביסטית שכזו?! רק אם אנחנו מסתכלים על המשק הכלכלי בצורה אורגנית, כלומר כמשק לאומי – ולא כעל משק המורכב מפרטים שונים בעלי מאזנים נבדלים – ניתן לדבר על 'קיוזו לאומי'; אך אם אנחנו מתבוננים על מהלך האירועים מנקודת מבט אינדיבידואליסטית, ברור שהחוב הלאומי פוגע ברבים בעודו מעשיר מעטים.

הכלכלן האוסטרי הנודע לודוויג פון-מיזס אף הרחיק לכת וטען כי כל מנגנון החוב מבטא ברית הרסנית בין רוכשי האג"ח לבין מנגנון המדינה, שכן האחרונה מדרבנת את הראשונים למסור לידיה את כספם בתמורה לביטחון פיננסי עתידי שאינו קיים בשוק חופשי. במילים אחרות: באמצעות מנגנון הכפייה שלה מספקת המדינה ביטחון לבעלי ההון המעדיפים לרכוש איגרות חוב מאשר לסכן את הונם בשוק תחרותי. באופן זה, גרס מיזס, המדינה ובעלי ההון מרוויחים על חשבון כלל הציבור:

המדינה... פורשת בפני האזרח הזדמנות להשקיע את כספו באופן בטוח וליהנות מהכנסה יציבה המוגנת מכל סכנה. היא פתחה פתח לשחרור האינדיבידואל מהצורך ליטול סיכונים ולהרוויח את לחמו מחדש מדי יום בשוק הקפיטליסטי. מי שהשקיע באג"ח ממשלתיות... נמלט מחוקי השוק וממרות הצרכנים. הוא נפטר מהצורך להשקיע את משאביו כך שישירתו באופן מיטבי את צרכיהם ורצונותיהם של הצרכנים. הוא היה למבוטח, מוגן מפני הסיכונים שבשוק תחרותי בו מחיר חוסר היעילות הוא הפסדים... הכנסתו חדלה להיות תלויה בסיפוק מאווייהם של הצרכנים באופן מיטבי... הוא חדל להיות משרתם של חבריו האזרחים הנטול למרותם; הוא היה לשותף של הממשלה בהטלת מרות על נתיניה ונטילת ממונם... היזם, זקן ותשוש מהצורך לסכן את הונו... העדיף להשקיע באיגרות חוב ציבוריות על מנת לשחרר את עצמו מעול חוקי השוק.²⁰

החוב הלאומי, נאמר זאת בבירור, מחולל העברה כספית רגרסיבית בין אזרחי המדינה, ובמסגרתה משלמי המיסים מסבסדים את בעלי ההון הגדולים שיכולים להשקיע בכמויות אדירות של אג"ח ממשלתי. למעשה, בנקודה זו הבחין כבר אדם סמית כשכתב כי רוב הנושים של הציבור הם אנשים עשירים.²¹

שלישית, ובהמשך לנקודה הקודמת, יש להיטיב ולהבין מי נושא בנטל כלכלת החובות הקיינסיאנית ומי מרוויח ממנה – אם בכלל. הטענה שלפיה רוכשי אג"ח נושאים בשווה בנטל עם משלמי המיסים, שכן הן מוותרים על הון פנוי, היא טענה מופרכת.

רוכשי אג"ח אינם מקריבים דבר; כל שהם עושים אינו אלא ויתור על סכום כסף מסוים בהווה מתוך ציפייה לקבל בעבורו סכום כסף גדול יותר בעתיד. מדובר בפעולת מסחר רגילה שבמהלכה שני הצדדים (רוכשי האג"ח והמדינה) מרוויחים; אחרת, הם לא היו נכנסים לעסקה זו מלכתחילה, ובכך שוב הבחין כבר אדם סמית.²² במילים אחרות: כאשר אדם עשיר קונה אג"ח ממשלתיים, הוא עושה מעשה רציונלי לחלוטין מבחינת האינטרס האישי שלו משום שהוא משקיע את כספו באיגרות חוב סולידיות (כלומר בעלות סיכון קטן מאוד) ובתמורה מקבל ריבית המגדילה את הונו.²³

הדבר האחרון והחשוב ביותר שיש להבהיר ולהפריך הוא הטענה שהפסדם של משלמי המיסים העתידיים, הנדרשים לשלם את הריבית על החוב הלאומי, יוצא ברווח שלהם, שכן הם זוכים בפירות ההשקעות המתאפשרות בזכות הגדלת ההוצאות הציבוריות. זו הטענה היחידה בתאוריה הקיינסיאנית שאין בה פגם כלל, מבחינת ההיגיון שבה. ובכל זאת, היא המוטעית מכולן. זאת, משום שאין היא מביאה בחשבון את התנאים שבהם התיאוריה אמורה להתממש. ראשית, טענה זו נכונה רק בהינתן שהגדלת ההוצאות מתורגמת להשקעות מניבות ומעודדות צמיחה, ולא למימון הטבות לבני קהילת ההווה בדמות תשלומי העברה ותקצוב שירותים למיניהם; וכבר ראינו שהמערכת הדמוקרטית מעודדת בדיוק את סוג ההוצאות האחרון, המקנה הטבות מיידיות לבוחרים, ומבכרת אותו על פני הראשון.

אבל נניח שהגדלת ההוצאה הציבורית אכן מנותבת להשקעות. גם אז עלינו לזכור כי המשמעות של יצירת חוב היא הסטת משאבים מהסקטור הפרטי לסקטור הציבורי; וכיוון שכך, החוב מגדיל את ההון בחברה רק באותם מקרים שבהם ההשקעה הציבורית מצליחה להניב פירות. גם כאן, מערכת התמריצים אינה עובדת לטובת הציבור. כאשר מדובר בהשקעות פרטיות, בעל ההון הפרטי והיוזם נושאים באחריות להחלטותיהם. השקעת כסף פרטי באפיק לא מוצלח דינה להוליך לפשיטת רגל. לא כן כאשר מדובר בשימוש כושל בכסף ציבורי. במקרה כזה, הציבור הרחב הוא הנושא באחריות לטעויות ממשלתיות. העובדה שמקבלי החלטות אינם נושאים באחריות ישירה מקלה עליהם ליטול סיכונים מיותרים ולהשקיע בתוכניות שאפתניות שיזם פרטי המסכן את הונו שלו לא היה מרשה לעצמו ליטול. היטיב לבטא זאת מיזם בקטע הבא:

אם הממשלה משתמשת בהלוואותיה לטובת השקעות המיטיבות באופן מרבי עם הצרכנים, ואם היא מצליחה ביוזמות אלו תוך תחרות חופשית ושוויוניות עם היוזמים הפרטיים, הרי היא מצויה במצב דומה לכל איש עסקים אחר; היא יכולה לעמוד בתשלומי הריבית שכן היא יצרה עודף. אולם אם ההשקעה הממשלתית כושלת ולא נוצר עודף... ההון שגולוה מצטמק או נעלם כליל ואין מקור שממנו ניתן לשלם את הקרן; או אז מיסוי האזרחים הוא הדרך היחידה לעמוד בתשלומי הפירעון. בגביית מיסים לטובת תשלומים אלו הממשלה גוזרת על האזרחים לשאת באחריות לכספים שבזבזו בעבר.²⁴

אולם גם במקרה של השקעה ציבורית מוצלחת, שלכאורה מצדיקה את החוב, אנו רואים את פירותיה של השקעה זאת אך איננו רואים את הפירות שהיה מניב מסלול הפעולה החלופי: שימוש פרטי במשאבים. שהרי אלמלא לוותה המדינה כסף מרוכשי שטרות החוב הממשלתיים, היו רוכשים אלה משקיעים את כספם בשוק הפרטי. במקרה כזה, כזכור, תשלום המיסים והריבית על החוב היו נחסכים מן הציבור הרחב.

זהו מקרה קלאסי של "הנראה והבלתי-נראה" בחשיבה הכלכלית. כאשר כסף עובר מיד פרטית ליד ציבורית, אנחנו תמיד רואים מה עושה איתו היד הציבורית, אך לעולם אין אנו יכולים לדעת מה הייתה עושה איתו היד הפרטית לו היה נשאר בחזקתה. כך שגם במקרה של השקעה מוצלחת, אין זה ברור כי המשק הלאומי והציבור בכללותו הרוויח מכך לעומת מצב שבו הגדלת ההוצאה לא הייתה מתבצעת.

לסיכום: כאשר נבחר הציבור פועלים באופן רציונלי לאור התמריצים בחברה דמוקרטית, קרי מממנים הטבות לקהילת ההווה באמצעות חוב ולא השקעות לעתיד, משלמי המיסים העתידיים מפסידים ומשלמים את המחיר. כאשר הם מנסים באופן אחראי לממן השקעות והן נכשלות – אפשרות מסתברת בהתחשב בכך שמערכת התמריצים מעודדת אותם ליטול סיכונים מיותרים – הציבור שוב מפסיד. כאשר ההשקעה משתלמת הציבור מרוויח, אולם כלל לא ברור שלא היה מרוויח במידה דומה או יתרה לו הכסף שגויס מבעלי ההון בדמות אג"ח היה משמש במקום זאת להשקעות פרטיות בשוק החופשי. אם כן, תורת החובות כולה מכוונת לתרחיש שספק אם יתקיים וקשה עד בלתי אפשרי לאמוד אם אכן השתלם. כל זאת בזמן שהתרחישים המזיקים יתממשו כמעט בוודאות, בתדירות גבוהה. את הנזק שלהם אומנם קל יותר לאמוד – אך זאת רק כאשר מאוחר מדי לתקן.

אם כן, הכשל של אידאולוגיית החוב אינו תיאורטי גרידא כי אם גם – ובעיקר – כשל מוסרי. כשהממשלה נכנסת לגירעון, היא בעצם מטילה מס בעתיד. במקום לגבות את המס הזה היום, כלומר מאותו ציבור שהחליט להגדיל את ההוצאה הציבורית, המדינה מתחייבת למעשה להטיל מיסים בעתיד כדי לממן את ההוצאה, פלוס ריבית. המס העתידי הזה מוטל על מי שהיום הם צעירים, ילדים, ואפילו על אלה שטרם נולדו.

המתיישבים באמריקה זעקו "אין מיסוי בלי ייצוג" ויצאו למהפכה כי מיסו אותם בלי שהייתה להם אפשרות להצביע על כך בפרלמנט הבריטי שמעבר לים. והנה היום הממשלה, באת כוחם של המצביעים בזמננו, מטילה בכל תקציב מחדש מס על אנשים שאין להם זכות הצבעה, אנשי העתיד. כפי שאנחנו משלמים היום על חוסר האחראיות של הממשלות שכיחנו כשאנחנו היינו ילדים ולפני שנולדנו, כך ילדים היום ואנשים שעוד לא נולדו ישלמו על הגירעון שאנחנו נכנסים אליו היום.

למען האינטרס הציבורי

האפשרות לממן הוצאה ציבורית על ידי כניסה לחוב או הגדלתו מעודדת את נבחר הציבור לנהוג בקלות דעת בכל הנוגע להתחייבויות ממשלתיות. מפלט החוב, הבה נכנה זאת כך, מטפח בקרב נבחר הציבור את התכונות ההפוכות לאלו המצופות ממדינאים. במקום מתינות, ריסון, שקילות ואחריות, החוב מעודד לפעול בפוזיות יחסית והפקרות. התובנה שלפיה החברה יכולה לחיות שלא בהתאם למשאביה היא בבחינת פרצה הקוראת לגנב. נבחר הציבור המודעים לכך שהינם מוגבלים על ידי חקיקה פיסקלית ייטו, כך אנחנו סבורים, להקדיש תשומת לב רבה יותר לבחירותיהם, וינהגו ביעילות גדולה יותר במשאבים המצומצמים העומדים לרשותם.

בשיח הישראלי רווחת הקריאה להגביל את הרוב ממניעים של זכויות אדם וזכויות המיעוט. אנחנו טוענים כי אחת ההצדקות העיקריות, אם לא העיקרית מכולן, שבגינת ניתן, רצוי וראוי להגביל את התנהלותו של רוב זמני היא חירותם ורווחתם של הדורות הבאים. ספציפית, אנחנו טוענים כי יש למנוע מרוב זמני את האפשרות להטיל מעמסה פיסקלית על הדורות הבאים ולהעמידם בסכנה. צעד המניעה המוצע הוא חקיקתו של חוק יסוד חדש, חוק יסוד: החוב הלאומי.

אין כל הצדקה מוסרית או דמוקרטית לכך שבני דור אחד יצרכו היום כאוות נפשם וישאירו את החשבון לבני דור עוקב. אין בכך גם היגיון כלכלי. הוצאה ציבורית מבוססת חוב היא ניצול של בני העתיד בידי בני ההווה. לא את האידיאל הדמוקרטי מבטא המעשה הזה, אלא את השחתתו המובהקת. החברה איננה רק חוזה בין האנשים החיים כיום אלא, כפי שציין המדינאי הבריטי ואבי השמרנות אדמונד ברק, "חוזה בין החיים, המתים ואלו שטרם נולדו". לשום דור לא יכולה להינתן החירות לצרוך היום כי "מחר נמות".²⁵

חשוב לנו להדגיש מבעוד מועד כי הצעת החוק המוצעת שעל עיקריה נעמוד מיד אינה שוללת הוצאה ציבורית או מדיניות סוציאליסטית. אנחנו לא אומרים לממשלה כמה לבוזו והחוק שומר על שתיקה בכל הנוגע להחלטות פוליטיות להגדיל את ההוצאה הציבורית. אנחנו גם מכירים בכך שבתנאים מסוימים, כגון מלחמה או השקעה ציבורית ארוכת טווח, יכולה להיות הצדקה לפנייה למימון שעל ידי חוב. החוק המוצע מכיר בנסיבות יוצאות דופן, אך הוא מכוון בראש ובראשונה למהלכם הרגיל של הדברים. אנחנו גורסים כי אם פוליטיקאים רוצים להגדיל את ההוצאה הציבורית הם רשאים לעשות כן, אך עליהם לדעת שיהיה עליהם להעלות את נטל המס לשם כך. אם האבות האמריקנים המייסדים התנגדו למיסוי ללא ייצוג, אנחנו, ברוח דומה, מתנגדים לבזבוז ללא מיסוי, אך מכירים בלגיטימיות של בזבוז צמוד-מיסוי. לא נסתיר כי אנחנו מאמינים, לצד זאת, כי אזרחי ישראל היו מגלים הסתייגות רבה מתוכניות ציבוריות רבות לו הכסף הדרוש להוצאתן אל הפועל היה מגיע באופן ישיר מכיסם בצורת מס.

אנחנו מודעים לקושי העצום שבמימוש פוליטי של ההצעה הנוכחית או הצעות ברוח דומה. אחרי הכול, כאשר חברה השרויה בחוב גדול מקבלת החלטה לפורעו, היא במפורש בוחרת לתעדף את העתיד על חשבון ההווה ובמובן זה מקצצת בהנאותיה העכשוויות. משעה שציבור מסוים נכנס לחוב גדול, יקשה עליו עד מאוד להיחלץ ממנו שכן המכניזם הדמוקרטי עצמו יעמוד לו לרועץ.

מעבר לכך, העברה של חוק יסוד בישראל היא תמיד שנויה במחלוקת, ובמקרה של חוק יסוד בעל השלכות כלכליות צפוי שהמרוויחים מהסדר הקיים יתקוממו נגדו. ההסתדרות ועובדי המגזר הציבורי יהיו ככל הנראה המתנגדים הגדולים ביותר למדיניות של גירעון אפס, אם לשפוט לפי הכמות העצומה של הכתבות בביטאון ההסתדרות 'דבר ראשון' המהללות את הגדלת החוב הלאומי.²⁶ ההסתדרות מרוויחה מחוסר אחריות תקציבית בכמה דרכים שונות. ראשית, כשהוצאות הממשלה גדלות, ולא משנה על מה, מגייסים עוד עובדים ומשלמים עוד לקיימים, וכך גם העובדים המאוגדים בהסתדרות וגם ההסתדרות כגוף (הגובה דמי חבר בהתאם לשכר) מרוויחים באופן ישיר. לכן, כל חוק וכלל שיגביל את ההוצאה הממשלתית יפגע בהם באופן ישיר. שנית, חברי ההסתדרות מרוויחים הרבה מעל הממוצע והרבה מעל השכר הנהוג במגזר הפרטי, ולכן יכולים לחסוך הרבה יותר. את הכסף הזה הם משקיעים בין היתר באיגרות החוב של מדינת ישראל, שאת הריבית עליהן הם מרוויחים ישירות. נוסף על כך, נוהגים לתת לעובדים הסתדרותיים, בעיקר במגזר הציבורי, הטבות נרחבות לפנסיה. לכן, עובדי המגזר הציבורי הם חלק גדול מהנושים של מדינת ישראל, והם מרוויחים ישירות מהחוב שלנו. העובדים החזקים בכל ועד, ובוועד של המגזר הציבורי בפרט, הם בדרך כלל העובדים הוותיקים והמבוגרים יותר. לכן, קל לראות מדוע ההסתדרות תתמוך בהטלת מיסים על הדור הבא כדי להגדיל משמעותית את הוצאות הממשלה.

גורם חשוב שיתכן כי יתנגד הן קרנות הפנסיה הנהנות מאג"חים ייעודיים בעלי תשואה גבוהה במיוחד שהמדינה מנפיקה כדי לסבסד אותן.²⁷ עימן יתנגדו לחוק גופים פיננסיים אחרים המסתמכים על אג"חים של ממשלת ישראל ככלי לניהול פיננסים, שכן הם מרוויחים באופן ישיר מהריבית על החובות שהמדינה נמצאת בהם. מכירה של פחות אג"חים, והפסקה של הסבסוד העודף שלהם, תמשוך רבים להשקיע באפיקים אחרים או באופן עצמאי. לקרנות הפנסיה כוח אדיר במשק הישראלי, והן עלולות להשתמש בו בניסיון להפעיל לחץ על פוליטיקאים ועל דעת הקהל נגד סגירת הגירעון וצמצום בחוב הלאומי.

סוציאליסטים אידיאולוגים ובורים מבחינה כלכלית יתנגדו גם הם לחקיקתו של חוק יסוד כלכלי. מדינות סקנדינביה, שתמיד מובאות כדוגמאות לסוציאליזם "שעובד", נוהגות לשמור על משמעת ברזל תקציבית, עם גירעון אפסי או שלילי (עודף תקציבי!), ונהנות מיחס חוב/תוצר נמוך במידה דרסטית משלנו. והנה דווקא מהחלק החשוב הזה סוציאליסטים ישראלים נוטים להתעלם. אבי גבאי, לדוגמה, פרסם לפני

כשנה את התוכנית הכלכלית שלו שכללה ניפוח אדיר של החוב הלאומי כדי לבנות מאות אלפי דירות בדיוור ציבורי ולהזניק את הוצאות הממשלה על רווחה וביטחון. בעיני סוציאליסטים רבים, יש צורך להגדיל את ההוצאה האזרחית בכל מחיר. היות שהעלאת מיסים אינה פופולרית בציבור הישראלי, הדרך הקלה ביותר לשווק לו תוכניות גרנדיוזיות להגדלה הוצאות הממשלה עוברת, כפי שכבר ציינו כמה פעמים, בכניסה עמוקה לחובות. החוב הלאומי הוא נושא מורכב ולא אינטואיטיבי, ועל כן יש קונים רבים בציבור לרעיונות הללו – כאילו ניתן להמציא משאבים שאין ולממן איתם פרויקטים. חוק יסוד אפקטיבי ייקח מסוציאליסטים את הכלי התעמולתי המשמעותי הזה, ויחייב אותם להודות שהתוכניות היקרות שלהם מחייבות בהכרח הטלת נטל מיסים כבד על כלל האוכלוסייה.

חוק דומה מאוד לזה שאנו מציעים מיושם כבר היום בגרמניה. ב-2011, לנוכח החוב הלאומי הגבוה שגרמניה נכנסה אליו בעקבות המשבר הכלכלי העולמי של 2008, נוסף "בלם החוב" לחוקת גרמניה.²⁸ תוספת זו לחוקה, שנכנס למלוא תוקפה ב-2016, העבירה את גרמניה לראשונה זה עשרות שנים מגירעון לעודף תקציבי, ו"שעון החוב" של גרמניה החל לתקתק אחורנית. בלם החוב של גרמניה קובע שהממשלה לא יכולה להוציא יותר ממה שהיא מכניסה, אלא במקרה של אסון טבע או "מקרה חירום שנמצא מחוץ לשליטת הממשלה", כמו משבר כלכלי בינלאומי או מלחמה גדולה.

החוק הגרמני נחקק מתוך צורך להוריד באופן דרסטי ומיידי את החוב הלאומי (יחס החוב/תוצר של גרמניה עומד היום על כ-80%). אנו, לעומת זאת, מכוונים לפתרון מתון וארוך-טווח יותר. לכן, חוק היסוד שאנו מציעים מתון בהרבה. הוא מאפשר לממשלות להיכנס לחובות גם בימי שגרה – אבל רק לצורך השקעות תשתיות ארוכות-טווח שמהן ייגנו בהכרח גם הדורות הבאים. עם זאת, איננו מעוניינים ליצור מצב שבו כל הוצאה ממשלתית מוגדרת באופן רחב כ"השקעה" ולכן מוטלת במלואה על החוב. מכיוון שאנו רואים באופן ריאליסטי התנהגות של פוליטיקאים, אנו חוששים שמצב כזה עלול להוביל לגירעון גבוה אף יותר מזה הקיים היום. לכן, כמו המלווה הדורש מבעל העסק להשקיע הון עצמי כ"דמי רצינות" ולהתחלק עימו בסיכון שההשקעה לא תישא פרי כמתוכנן, כך אנו דורשים מהממשלה (בסעיף 3) להשקיע "דמי רצינות" דומים בסכום זהה לזה שהיא מתכוונת ללוות מהציבור.

נוסף על כך, כניסה לחוב בעקבות מצב מיוחד כגון אסון טבע או מלחמה תחייב את הממשלה להצהיר על תאריך החזרת כל החוב על המצב יוצא הדופן, ולא יתאפשר לה לגלגל את החוב במורד הזמן. זאת כדי למנוע מצב שבו חוב שהתחיל בעקבות מצב חירום ממשיך לימי שגרה. בעזרת איזונים ובלמים אלה, אנו מקווים ליצור תשתית להתנהלות תקציבית אחראית שתגביר את האמון בממשל, ובכך תחזק אותנו מבחינה כלכלית ומבחינה בינלאומית, תוך שמירת זכויותיהם של בני הדור הבא מפני ניצולם בידי פופוליסטים בדור הזה.

חוק יסוד: החוב הלאומי

1. הוצאות הממשלה המתוכננות תהיינה צמודות לתחזית גביית המיסים באותה שנה. במצב עינינים שאיננו מצב חירום לא תתאפשר הוצאה ציבורית החורגת מכך.
2. מימון מבוסס גירעון של הוצאה ציבורית יתאפשר בכל זאת, בהחלטת רוב מיוחס בכנסת, אך ורק במקרים של נסיבות יוצאות דופן הכוללות מלחמה, אסון סביבתי, משבר כלכלי עולמי או השקעה חברתית ארוכת טווח.
3. היה והחליט המחוקק לממן באמצעות כניסה לחוב מיזם של השקעה חברתית ארוכת טווח, מדינת ישראל תוציא בכל מיזם כזה שקל מכספי המיסים כנגד כל שקל שלקחה כהלוואה, ותמכור איגרות חוב ספציפיות למיזם זה.

1. מדיניות פסקלית היא מכלול האמצעים שממשלה נוקטת, באמצעות כוחה להטיל מיסים מחד-גיסא וההוצאות שהיא מוציאה מאידך-גיסא, כדי להשפיע על הביקוש המצרפי וכדי לגייס כסף מהמשק הלאומי למימון פעולותיה ולקיום המטרות הכלכליות השוטפות.
 2. דירוג האשראי הוא כינוי לדירוג שנותנות חברות שונות לאיגרות החוב של מדינה מסוימת. ככל שהיציבות הפיננסית של מדינה והאחריות הפיסקלית שלה מצויות במצב טוב יותר, כך חברות אלו מעניקות לאג"חים ציון גבוה יותר. בהתאם, משקיעים בודקים את דירוג האשראי של אג"חים קודם שהם משקיעים בהן, ודורשים ריבית גבוהה יותר בעבור אג"חים מסוכנים יותר. ככל שהממשלה מתנהלת בצורה פיסקלית אחראית יותר, ומקבלת דירוג אשראי גבוה יותר, כך פוחתת הריבית שהיא נאלצת להציג למשקיעים כדי שישתכנעו לקנות את האג"חים שלה.
 3. מיכאל ברונר, "הבראת המשק בפרסקטיבה היסטורית", *הרבעון לכלכלה*, 141 (1989), עמ' 93-94.
 4. הנוסחה המקורית, שקבעה עלייה זמנית של 1% בלבד, 'שודרגה' ב-2006 לגידול באוכלוסייה (1.7% בשנה). ועדת טרכטנברג קבעה נוסחה חדשה ומרחיבה יותר: סביבת הצמיחה כפול היחס בין יחס החוב/תוצר הנוכחי לבין היעד של הממשלה. ב-2013 הוצמדה ההוצאה לממוצע גידול האוכלוסייה כפול היחס בין יחס החוב/תוצר הנוכחי לבין היעד של הממשלה (60%; הוא עודכן ל-50% ב-2015). יש לציין שוב שלמרות כל הניסיונות לצמצם את הוצאות הממשלה, תקרת ההוצאה נשברה שוב ושוב.
 5. את ההיסטוריה של התיקונים ניתן לראות בנוסח חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. זמין במרשתת.
 6. למשל, כחלון שינה את שיטת הרישום כך שהכנסות (הזמניות) ממכירת קרקעות צה"ל תיכנס לתקציב
7. המדינה. באותו אופן הוא דחה תשלומי מיסים מ-2018 ל-2019 ודחה ל-2019 את העלאת השכר במגזר הציבורי. ראו: עמרים ברקת, "מבקר המדינה בודק: האם נתוני הגירעון 'שופצו' לטובת האינטרס של כחלון?", *גלובס*, 11.2.2019; ה"ל", "הגירעון ב-2018: 3.1% מהתוצר – ולא 2.9% כפי שפרסם האוצר", *גלובס*, 10.3.2019.
 8. ראו למשל: צבי זרחה, "התוכנית הכלכלית של אבי גבאי: 300 אלף דירות בבנייה ציבורית, שכר מינימום ללוחמים ו-100 מיליארד שקל לתחבורה", *The Marker*, 7.6.2017; אביעד הומינר-רוזנבלום, "החוב הלאומי של ישראל: הרבה פחות נורא משחשבתם", *The Marker*, 23.1.2019; עמר כהן, "מי מפחד מהחוב הלאומי?", *דבר העובדים בישראל*, 13.6.2016.
 9. James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Inc., 2000, p. 11. כל התרגומים במאמר זה נעשו על ידינו.
 10. ביוקן זקף את התובנה השנייה לכלכלן השוודי קנט ויקסל.
 11. *Congressional Budget Office: The 2018 Long-Term Budget Outlook*, p. 3, fig. 3.
 12. James M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, Liberty Fund, Inc., 1999, p. 118.
 13. ביוקן מצייין כי אפילו חסידי הנאמנים ביותר של קיינס התקשו לתמוך בקיומו של גירעון תקציבי בתקופות של שגשוג כלכלי ותעסוקה מלאה. בתקופות שכאלו, סברו רובם, על התקציב להיות לכל הפחות מאוזן שכן המאזן התקציבי צריך להלום את מצב הכלכלה.
 14. Buchanan and Wagner, *Democracy in Deficit*, pp. 50-51.
 15. *Ibid*, p. 57.
 16. בהקשר זה מעניין לציין כי אדם סמית הבחין בקשר דומה

