

אפשרי והכרחי: תוכנית חירום כלכלית

משבר הקורונה מביא את כלכלת ישראל אל כפתחו של בור כלכלי עמוק ומסוכן. כדי להציל את המשק נדרשים צעדים אמיצים ומרחיקי ראות - שהניסיון כבר הוכיח את תועלתם

משבר הקורונה יצר מציאות שאין לה אח ורע במאת השנים האחרונות. תכונותיו של נגיף הקורונה והשפעותיו, במעגלים השונים, הן כה חריגות עד שהניסיונות ללמוד ממגפות אחרות שאירעו בעבר ולהקיש מהן להקשר הנוכחי נחלו כישלון כמעט מוחלט. אומנם האמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותנו כיום שונים באורח מהותי מאלה שעמדו לרשות האנושות בעבר, אולם גם הרגישות לחיי אדם גדולה בדורנו לאין-ערוך מבעבר. חוסר היכולת להשוות בין האירוע הנוכחי לבין אירועים קודמים הפך את ההתמודדות הבריאותית עם המשבר למורכבת-במיוחד והקשה גם על קבלת ההחלטות בנוגע לקצב החזרה-לשגרה ולאופייה.

מלבד היבטיו הבריאותיים של המשבר, נודעה לו גם משמעות כלכלית עצומה: גל פיטורין ענק שטף את המשק הישראלי ואת העולם כולו, עסקים רבים קרסו, הבורסות צנחו וצמיחה אדירה ירדה לטמיון. אכן, בשונה מן ההיבטים הבריאותיים, כאן יש לנו הרבה מה ללמוד מן העבר. כמה פעמים בעבר פקדו משברים כלכליים את מדינת ישראל, ואת העולם כולו, וערכו של הניסיון הכלכלי שהצטבר בעקבותיהם לא יסולא בפז. תכליתו של מאמר זה היא להציף את התובנות הכלכליות העולות מהתמודדויות דומות ולהתוות נכחן קווי מתאר למדיניות כלכלית מיטבית – בעיקר לטווח הבינוני ולטווח הארוך.

הודיה למפרט היא ד"ר לכלכלה בפקולטה להנדסת תעשייה וניהול בטכניון.

עומק המשבר

ראשית, עלינו להבין את גודל האתגר העומד לפנינו. בעקבות הצעדים שנקטו למיגור מגפת הקורונה, גדל אחוז האבטלה במשק – בתוך ימים ספורים – מכ-4% לכ-26%, ומעגל דורשי העבודה בישראל התרחב במידה דרמטית והקיף מעל מיליון איש ואישה. הנחיות משרד הבריאות חייבו סגירה של כל העסקים הבלתי-חיוניים, ואפשרו להעסיק רק 15% ממצבת כוח האדם במפעלים החיוניים; כ-85% מהעובדים בשירות הציבורי הוצאו לחופשה בת חודשיים כמעט. באותו זמן הוטלו מגבלות רבות על תנועת האזרחים, התחבורה הציבורית צומצמה מאוד וההנחיה הגורפת הייתה להישאר בבתים. לכל ההחלטות הללו היו השלכות – קצרות טווח וארוכות טווח – על בעלי עסקים רבים ועל שכירים רבים, אשר באו לידי ביטוי גם זמן רב לאחר שההגבלות הוקלו במידה ניכרת ואף אחר שהוסרו לחלוטין.

מלבד הפגיעה הקשה בעסקים, המשבר מחולל "בור" של ממש בתקציב המדינה ויוצר גלי הדף בדמות הגדלה דרמטית של הגירעון. המדינה כבר התחייבה להזרמה של כמעט מאה מיליארד שקלים למשקי הבית ולעסקים, אולם זוהי רק ההתחלה. אל המיליארדים הרבים הללו, הנגרעים מקופת המדינה, יש להוסיף את הירידה בגביית המיסים עקב הירידה בפעילות הכלכלית של המשק. פגיעתו של משבר הקורונה בכלכלת המדינה כפולה אפוא: מצד אחד, היא מגדילה את הגירעון עקב הירידה בהכנסות הממשלה ממיסים ובגין התחייבויותיה החדשות; ומצד שני היא מקטינה את גובה התוצר, ולכן יחס החוב-תוצר גדל אף יותר. נזכיר כי יחס החוב-תוצר הוא מדד כלכלי חשוב המצביע על מידת האיתנות הפיננסית של משק לאומי ועל הערכת יכולתו להחזיר את חובותיו בעתיד. לכן מדד זה משמש כאינדיקציה חשובה בעבור חברות דירוג האשראי – המדרגות מדינות לפי איתנותן הכלכלית ובהתאם מאפשרות לאמוד את גובה הריבית שהמלווים ידרשו תמורת ממונם.

על פי חישוב שביצעתי¹ שיעור הגירעון הישראלי השנה עתיד להיות כ-12% מהתוצר (בסוף 2019 עמד הגירעון על שיעור של 3.9%) – מה שיעלה את יחס החוב-תוצר מ-60% בסוף 2019, ל-74% בסוף 2020. הריבית שנגבתה על החוב הציבורי בשנת 2018 הייתה 2.8% מהתוצר השנתי² ותשלומי הריבית השנתית עמדו על 37 מיליארד שקל. כדי לסבר את האוזן, סכום זה קרוב לשיעורו של תקציב הבריאות לשנת 2019, העומד על 38.7 מיליארד שקלים. כעת, כאשר יחס החוב-תוצר יעמוד על 74%, תשלומי הריבית על החוב צפויים לגדול. הגדלת החוב הציבורי משפיעה על שיעור הריבית בשתי דרכים: תחילה, הגדלת החוב מגדילה את תשלומי הריבית כשלעצמם; אך נוסף על כך, כאשר יחס החוב-תוצר עולה, שיעור הריבית על החוב גדל אף הוא (מחמת החשש שמא המדינה לא תוכל להשיב את הכסף למלווים, וכן כתוצאה מצמצום היחס בין ההיצע לביקוש להלוואות). אם לא די בכך, הריבית על החוב צפויה לעלות מסיבה נוספת: כיוון שהמשבר הנוכחי דורש ממדינות רבות לגייס חוב למימון



הוצאותיהן החריגות, כלומר מדינות רבות מתחרות על אותם משאבי הון, הרי מחיר הכסף, המגולם בריבית, צפוי לעלות.

*

קודם שננסח את האסטרטגיה המיטבית לטיפול במשבר הכלכלי העומד לפנינו, מן ההכרח לנתח את הגורמים המרכזיים שהובילו אליו. לשם כך דרושה הקדמה קצרה על אודות אופיו של מעגל הקסמים הכלכלי.

הפעילות הכלכלית במשק מתחלקת לשניים: צד ההיצע, כלומר הגורמים המייצרים סחורות, וצד הביקוש, כלומר הללו הצורכים את המוצרים ומשתמשים בשירותים שיצר צד ההיצע. במצב העניינים הרגיל יש התאמה בין גובה התוצר לבין הביקוש. הצמיחה במשק מתרחשת כאשר באמצעות שיפור טכנולוגי, התייעלות באמצעי הייצור, או השקעות שהתבצעו בעבר, כושר הייצור של המשק גדל; בעקבות כך הרווחים של המשתתפים בתהליך הייצור (הן בעלי העסקים הן העובדים) גדלים, ולפיכך יכולים הם להרשות לעצמם לרכוש מוצרים נוספים. בתגובה לעליית הביקוש מתרבים המוצרים במשק, והללו מעלים את הכנסתם של היצרנים – וחוזר חלילה.

די במבוא תמציתי זה כדי להבין שבדינמיקה השגרתית קיימת התאמה בין שיפור כושר הייצור במשק לבין הרווחה הכלכלית של השותפים בו. לעומת זאת, בשעת מיתון ומשבר כלכלי מתרחש תהליך הפוך: הגידול בייצור נבלם, הכנסתם של העובדים ובעלי העסקים נפגעת – ועימה גם יכולתם הכלכלית של האזרחים לצרוך מוצרים ולהעלות את רמת חייהם.

בהתאם, ניתן לסווג את המשברים הכלכליים לשתי קטגוריות: למשברים הנובעים מפגיעה בצד הביקוש, ולמשברים הנובעים מפגיעה בצד ההיצע. משבר כלכלי הנובע מירידה בביקוש מאופיין בנטייתם המיידית של הצרכנים להקטין את הצריכה, ובהתאם – בצמצום השקעות מצד העסקים. משבר ממין זה עלול לנבוע מירידות חדות בבורסה כתוצאה מפיצוץ בועה פיננסית, מאירועי טרור, מחוסר יציבות מדינית, מהתפרצות מלחמות וכל כיוצא באלו. לעומת זאת, משבר כלכלי הנובע מירידה בהיצע עלול להתרחש כאשר מסיבה כלשהי תפוקת המפעלים יורדת בצורה חדה – כפי שקורה פעמים רבות בעקבות אסונות טבע.

שני המשברים הכלכליים האחרונים שחווה המשק העולמי הם המיתון הכלכלי בשנת 2002 והמשבר שהתרחש ב-2008. שני המשברים הללו נבעו מירידת ביקושים חדה ולפיכך נמנים עם סוג המשברים הראשון. הניצוץ שהדליק את המשבר ב-2002 היה אמריקני: פיצוץ בועת הדוט-קום גרם לירידה חדה במניות הנאסד"ק שהביאה לפיטורים המוניים במגזר הטכנולוגי. תרמו למשבר גם הפיגועים במגדלי התאומים, שאירעו ב-2001, והובילו לירידה בצריכה הפרטית ולפיחות בהשקעות בכל העולם. בישראל נלוו למשבר זה גורמים נוספים, ובראשם גל הפיגועים של האינתיפאדה

השנייה שגרם לירידה בפדיון המסעדות ולצמצום המחזור הכלכלי בעסקים נוספים; ישראל התקשתה אז לגייס מימון לחוב הציבורי, יחס החוב-תוצר שלה נסק ל-103%, ותשלומי הריבית עליו עמדו על כ-5% מהתוצר השנתי. גם מקור המיתון הכלכלי של 2008 היה מעבר לים: הוא נבע ממשבר הסאב־פריים האמריקני ומהתמוטטות הבנקים להשקעות בארץ האפשרויות-שהתגלו-כמוגבלות. הדבר גרם לצמצום דרסטי בחסכוניות הציבור וכתוצאה מכך לירידה בביקוש להשקעות ולצריכה פרטית.

שונה הוא טבעו של המשבר הנוכחי. כאמור, משבר הקורונה נובע בעיקרו מפגיעה קשה בצד ההיצע במשק, כיוון שהמקור לקשיים הכלכליים נעוץ בהחלטת הממשלה לעצור את פעילותם של עסקים רבים כדי להפחית את מקדם ההדבקה של הנגיף. החלטה זו גרמה לתגובת שרשרת: הכנסתם של בעלי עסקים רבים נפסקה באחת, והם פיטרו באופן זמני את עובדיהם והפסיקו לרכוש חומרי גלם ממפעלים אחרים – עד שמעגלים גדלים-והולכים נפגעו ברמות שונות.

כאן המקום להבחין בין שני טווחי תכנון כלכליים: קצר ובינוני-ארוך. כשאנו מבקשים להציע מדיניות כלכלית לטווח הקצר, נודעת חשיבות להבנת מקורו של משבר כלכלי. כאשר המשבר נובע מנפילה פתאומית בביקוש, הממשלה נדרשת לפעול באופן מיידי כדי לתמוך בהעלאת הביקושים במשק – אם על ידי הגדלה מלאכותית של ההשקעות הממשלתיות, אם על ידי הורדת הריבית, צעד המגביר את נטייתו של ציבור החוסכים לפנות לצריכה ולהשקעות. כאשר המשבר נובע מנפילה פתאומית בהיצע, נדרשת הממשלה לפעול באופן אינטנסיבי כדי לשקם את יכולת הייצור של המשק (אם למשל קרסו כל קווי המתח החשמלי – לשקם אותם, וכל כיוצא בזה). כל זאת כאמור בנוגע לתכנון לטווח הקצר.

מאידך-גיסא, בכל הנוגע לתכנון לטווח הבינוני ולטווח הארוך, משמעותה היישומית של הבנת מקור המשבר אינה כה חשובה. כפי שצוין לעיל, במשבר הכלכלי שאנו שרויים בו, צבת בצבת עשויה: משבר שהחל בפגיעה בביקוש מיתרגם לירידה בצריכה, הגורמת בתורה לפגיעה בהיצע; פגיעה בהיצע גוררת ירידה בהכנסות הצרכנים – וזו מובילה לירידה בביקוש. לכן, ככל שאין מדובר בנקיטת צעדי חירום מיידיים, אפשר ללמוד מפעולות כלכליות מוצלחות שנעשו במשברים הקודמים ולהתוות בעקבותיהן דרכי התמודדות עם המשבר הנוכחי – על אף השוני בין סיבות המשברים.

מאיפה הכסף?

לאחר שהממשלה נקטה את הצעדים הדחופים הנצרכים כדי לאפשר לעסקים להיפתח וכדי להוריד את ממדי האבטלה בצורה הדרגתית בטווח הקצר, הגיעה עת הפירעון: המדינה נדרשת להעריך את עלותם של צעדי החירום שנקטו, ושל צעדים נוספים

שיינקטו בעתיד, ולהחליט מאין תגייס את המשאבים הדרושים למימון הצעדים הללו. תכנון פעולות אלו הוא מה שנדרש מהממשלה בטווח הבינוני.

הערכתה הראשונית של ממשלת ישראל בדבר גובה עלויות הטיפול במשבר הקורונה – ובכללן העלויות הישירות שנבעו מהמשבר הרפואי, והעלויות העקיפות הכרוכות בתשלומי ההעברה לעסקים ולמובטלים – הסתכמו בכ-80 מיליארד שקלים. על הסכום הזה הוסיף שר האוצר לשעבר משה כחלון, באחת ההחלטות האחרונות שקיבל במסגרת תפקידו, עוד 20 מיליארד שקלים. משמעות כלל הצעדים הללו היא כי כל משק בית בישראל נושא בנטל של כ-48 אלף שקלים בעקבות משבר הקורונה; מדובר בסכומים עצומים שחובה לשקול בכובד ראש את הדרך לכיסוים. ישראלים רבים סבורים כי הממשלה מחזיקה עודפים פיננסיים או כסף לשעת חירום, אולם מדובר כמובן במשאלת לב. האמת הפשוטה היא שאין עודפים כאלה, ואת הכסף הנדרש למימון ההוצאות הללו יהיה צורך ללוות או לגבות מן האזרחים.

שלוש דרכי מימון עומדות בפני הממשלה כאשר היא מחליטה להגדיל את הוצאותיה. הדרך הראשונה היא נטילת הלוואות מבנק ישראל, ובלשון פשוטה יותר: **הדפסת כסף**. בנק ישראל יכול להדפיס כסף ולהעניק אותו לממשלה, וזו מעבירה אותו לציבור וכך מממנת את הוצאותיה. דרך זו נשמעת פשוטה וקלה אולם אליבא דאמת מדובר בדרך רעה: הדפסת כסף שאינה נתמכת בגידול בכמות הסחורות המיוצרות גורמת לפיחות בערך הכסף, ובלעז – לאינפלציה. אומנם יותר כסף נמצא כך בידי הציבור, אולם מכיוון שכמות המוצרים בשוק נותרה זהה מחיריהם יעלו ולכסף שהתווסף לא תהיה משמעות. מסיבה זו, בשנת 1984, כחלק מתוכנית הייצוב הכלכלית שביקשה להתמודד עם היפר-אינפלציה שהשתוללה במשק, נאסרה שיטה זו בחוק,³ ומאז היא אינה נוהגת בישראל.

למעשה, אינפלציה לא מבוקרת היא צרה צרורה שאינה מסתכמת בעליית מחירים בלבד. היא גורמת תחילה לשחיקת החסכוניות של הציבור שבחר לחסוך באפיקים החשופים להשפעת האינפלציה (כלומר אפיקים שאינם צמודים למדד המחירים לצרכן), ובהקשר זה יש לציין כי פעמים רבות השחיקה בממונו של הציבור אינה שוויונית והיא נוטה לפגוע דווקא בבני השכבות החלשות – אלה המבססים את הפנסיות שלהם על איגרות חוב לא צמודות, אלה שאינם בעלי כושר מיקוח להעלאת שכרם בצמוד למחירים ואינם יודעים לשמור היטב על ממונם מפני האינפלציה. אולם גם אם החשש מאינפלציה אינו נראה עתה מידי (בעיקר בשל הירידה החדה בביקושים בטווח הקצר, אשר גורמת דווקא לירידת מחירים), הבעיה החמורה ביותר הכרוכה בהדפסת כסף לא מבוקרת היא התרסקות אמון הציבור בממשלה ובבנק ישראל. בכלכלה שמור תפקיד חשוב לציפיות ולשדרים סמויים, ותנודות מהירות בערך המטבע משדרות לציבור כי הממשלה מאבדת שליטה. אם תתקבע בתודעת הציבור ההנחה כי במשבר הכלכלי הבא שוב תנקוט הממשלה צעדים אינפלציוניים,

נראה נהירה של ישראלים לרכישת מטבעות זרים (אלה היציבים יותר) ומהלך זה יוריד שוב את ערך הקנייה של השקל – גם אם בסופו של דבר הממשלה לא תדפיס כסף כלל! העובדה שהדפסת הכסף אסורה בחוק, וכי הממשלה אינה יכולה להורות על כך גם במקרים קיצוניים, תורמת רבות ליציבות הפיננסית בטווח הארוך וחשובה מאין כמותה לשיקום מהיר אחרי משברים כלכליים. אין אפוא להתפתות למציעים לאפשר לממשלה לעקוף את החוק באופן חד-פעמי ולהדפיס כסף כדי לממן את חובותיה. רעיונות כאלה נזכרו לאחרונה בשיח הציבורי, בעקבות משבר הקורונה, אך הפסדם הגדול יוצא בשכרם המועט. זהו פתרון שבר על נקלה. דרך קצרה שהיא ארוכה.

נפנה אפוא לדרכים האחרות העומדות בפני הממשלה בבקשה לממן את הוצאותיה החדשות. דרך מימון נוספת, שקרנה הולכת ועולה באחרונה עם היוודע גובה הנזק הכלכלי שנגרם בעטייה של המגפה, היא מימון הוצאות הממשלה על ידי נטילת הלוואות מהציבור – בעיקר באמצעות הנפקת איגרות חוב. מדיניות כזו פירושה למעשה הגדלת הגירעון, כלומר השלמה עם רמת הוצאות גבוהה של המדינה העולה בהרבה על הכנסותיה. במילים אחרות: אוברדרפט לאומי. המצדדים בדרך זו טוענים כי כדי להזניק את הכלכלה עלינו להניח בצד את כל המגבלות על גובה הגירעון – מגבלות שהכנסת השיתה על הממשלה לפני כמה עשורים, כדי לחזק את היציבות הכלכלית ארוכת הטווח⁴ – ולהזרים כמה שיותר כספים למשק כדי לעזור לעובדים ובעלי עסקים. אכן, מדינות רבות בעולם נוקטות גישה זו ומגדילות את גירעונן בממדים מבהילים.

אולם גם על דרך זו ניצבות בעיות מספר. לפני הכול, כמובן, ניצב שעבוד הדורות הבאים לצורכי הדור הזה והבעיות המוסריות והכלכליות הכרוכות בכך. לצידן עומדת הפגיעה בחוסנה הכלכלי של המדינה – שהרי ככל שגירעונה של מדינה גדל, כך היא נתפסת בעיני משקיעים כמדינה שאינה מנוהלת באחריות. אלו הסיבות שבגינן מלכתחילה חותרות מדינות להקטין את גירעונן, כל שכן שלא להגדילו.⁵

אכן, יש הסבורים כי ההכרח לא יגונה וכי במצב החירום שאליו נקלענו – יחד עם יתר מדינות העולם – אין אלא להסכין עם המגרעות הללו; לדעתם, בשעת מיתון עולים יתרונותיה המיידיים של הזרמת כסף ממשלתי על מגרעותיה העתידיות. אולם אליבא דאמת, גם בעיתות חירום אין מדובר בפתרון מבריק במיוחד. ראשית, השחקנים השונים במשק מבינים כי הוצאות הממשלה המתבססות על הגדלת הגירעון אינן אלא סוג של הלוואה; כלומר כי את הטוב שהממשלה מרעיפה כעת על הכול, יצטרכו אזרחי המדינה וילדיהם להשיב – בתוספת ריבית נכבדה – במשך עשרות השנים הבאות. כיוון שכך, דומה שאזרחי המדינה לא ימהרו להשתמש בכסף זה בנדיבות מפחד הגזירות הכלכליות שהוא עצמו עתיד להטיל עליהם. כל כסף נוסף שהממשלה לווה הרי הוא אפוא מתנה שהציבור יידרש להחזיר בתוספת בלון: לכן ניתן לצפות שרוב משקי הבית יחסכו אותו לעת צרה במקום לצרוך בו שירותים וסחורות – והוא

הדין לבעלי העסקים שלא ימהרו להשקיע את הכסף בהרחבת עסקיהם. הזרמת כספים למשק על חשבון חוב עתידי עשויה אפוא שלא להניב את התוצאה הרצויה – הלוא היא עלייה בביקוש לצריכה פרטית ולהשקעות.

הבעיה השנייה – והחמורה יותר – היא שמימון הוצאות הממשלה על ידי הגדלת הגירעון נעשה כאמור באמצעות איגרות חוב שנמכרות לציבור או לגורמי חוץ. איגרת חוב ממשלתית היא הסכם הלוואה בין החוסך למדינה: החוסך מלווה את כספו למדינה, וזו מחזירה לו את ההלוואה, בתוספת ריבית, בתאריך מוסכם. אולם כאשר הציבור חוסך את כספו באמצעות רכישת איגרות חוב ממשלתיות – תחת הלוואתו במגזר העסקי או קניית מניות במגזר זה – התוצאה המתחייבת מהמהלך היא צמצום ההון המוזרם לעסקים ומאפשר להם לצמוח. בהינתן ההנחה שכמות ההון במשק קבועה, כלומר כי הכסף הפנוי שיש לפרטים לצורך חיסכון עומד על שיעור קבוע, הרי שהשאלה כיצד יתחלק ההון – בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי – היא שאלה מכרעת. שאלה זו מתחדדת יותר כאשר אנו מבינים כי כמות הכסף הפנוי שיש לפרטים עשויה בהסתברות גבוהה אף לרדת. כאשר גדל הגירעון, עוד ועוד משאבי הון עוברים למגזר הציבורי, וההון הנותר בעבור המגזר הפרטי מצטמצם. תוצאת-לוואי של הגדלת הגירעון היא אפוא סביבה כלכלית המקשה על המגזר הפרטי לצמוח ולשגשג.

כשמדובר באיגרות חוב הנמכרות לגורמי חוץ, בין אם גופים פרטיים בין אם מוסדיים, לכאורה הבעיה אינה קיימת; אולם כאשר חובה של המדינה גדל, גדלה יחד איתו גם הריבית על החוב – וסביבה של ריבית גבוהה מקשה על חברות פרטיות לגייס הון. אזרחים המתלבטים אם להשקיע את חסכונותיהם באיגרות חוב, שהסיכון בהן נמוך, או שמא להשקיעם בחברות מן המגזר הפרטי, כלומר במניות, שבהן הסיכון גבוה יותר (הגזר בדך כלל רווחים נאים יותר) – ייטו לרכוש איגרות חוב כאשר הריבית בעבורן תעלה.

נותרה האופציה השלישית למימון הוצאות הממשלה: העלאת מיסים. בשיח הציבורי והפוליטי שלנו, זהו מונח אסור בשימוש, ולא בכדי אף לא אחד מקובעי המדיניות תומך ברעיון זה. העלאת מיסים בעת הזו לא תהא רק בלתי-פופולרית-בעליל כי אם גם תשפיע לרעה על אפשרויות הצמיחה של המגזר העסקי.

אך אם אין ראוי להדפיס כסף, להגדיל את הגירעון או להעלות מיסים – מהו הפתרון למימון החוב העצום המתדפק על פתחנו?

פתרון לטווח בינוני: היטל קורונה

אני מבקשת להציע דרך אחרת שנוסתה בהצלחה בעבר. לאחר משבר 2002 ונוכח הצורך הדחוף לקצץ בהוצאות הממשלה, חתם שר האוצר דאז בנימין נתניהו, עם יו"ר ההסתדרות דאז עמיר פרץ, על הסכם שכר קיבוצי לעובדי המגזר הציבורי. ההסכם

היה נוסחת פשרה בין רצונו של נתניהו לקצץ את שכר העובדים במגזר הציבורי, לבין מחאתה של ההסתדרות שהובילה לשביתה בת כחודשיים. לבסוף, שכר העובדים לא קוצץ, אולם נכפה עליהם לשלם במשך שנתיים "היטל עידוד צמיחה" שבפועל היה זהה להורדת שכרם.

"היטל עידוד צמיחה" היה למעשה מס שהוטל על עובדי המגזר הציבורי לבדם: כ-700 אלף עובדים ובכללם עובדי ההוראה, מערכת הרפואה הציבורית, הביטוח הלאומי, ההשכלה הגבוהה והשלטון המקומי. המס היה פרוגרסיבי, כלומר אחוז המס מתוך ההכנסה עלה ככל שהכנסת העובד עלתה. גובה ההיטל השולי נע בין 1.75% לבעלי הכנסות נמוכות (עד 4,500 שקלים לחודש) לבין 17% לבעלי הכנסות גבוהות (35 אלף שקלים ומעלה). למשל, עובד שהרוויח כ-10 אלפים שקלים ברוטו, נדרש לשלם כ-600 שקלים בחודש; ולעומתו, עובד שהרוויח 40 אלף שקלים נאלץ להיפרד ממעט יותר מ-3,325 שקלים משכרו. סבורתני כי פתרון ממין זה עשוי להיות יעיל וצודק גם עתה, וכי בכוחו לסייע במימון הגירעון העמוק שאליה מתעתדת הממשלה להיכנס.

כמה טעמים מורים מדוע הטלת מס כזה – לצורך העניין נכנה אותו "היטל קורונה" – היא צעד חשוב ונכון. תחילה ועיקר: מס זה יושת כאמור על המגזר הציבורי לבדו ולא יפגע בבעלי העסקים, מגועי הצמיחה של המשק. באופן זה, יינתן למעשה סיוע לעסקים שנפגעו מהקורונה מבלי שיתלווה לו תג מחיר בדמות הגדלת חובות עתדיים או הקטנת ההון הזמין להשקעות. ממילא, עזרה זו תשמש לשיפור הפעילות העסקית במשק באופן מלא. העובדה שנוסחה זו נוסחה בעבר – בהצלחה – מוסיפה לה יתרון פרקטי ופוליטי, כיוון שהתקדים עשוי לרכך את ההתנגדות הצפויה.

נוסף על כך, השתת נטל המס על המגזר הציבורי לבדו היא הפעולה הצודקת ביותר נוכח המצב שאליה נקלע המשק בישראל. במשך שבועות ארוכים של סגר, שכירים ועצמאים במגזר הפרטי נפגעו בצורה קשה, בעוד עובדי המגזר הציבורי קיבלו את משכורתם באופן סדיר. בימי הקורונה הקשים היו למעשה "משקי בית סוג א", משקי הבית של העובדים במגזר הציבורי, ו"משקי בית סוג ב" – אלה של עצמאים ושכירים בשוק הפרטי, שהכנסותיהם נפגעו במידה ניכרת עקב יציאה לחל"ת (במקרה הטוב) או פיטורין (במקרה הרע). אומנם הוסכם שעובדי המגזר הציבורי יתוגמלו רק על מחצית מימי החופשה שנכפו עליהם, אך זוהי פגיעה מינורית ביחס לפגיעה הנרחבת במגזר הפרטי (שהרי בין כה וכה מספר ימי החופשה במגזר הציבורי גדול בהרבה מאשר זה שבמגזר הפרטי). בל נשכח גם כי בימי השגרה, השכר הממוצע במגזר הציבורי עומד על 14,073 שקלים בחודש, בעוד שכר השכירים הממוצע במגזר הפרטי הוא 10,562 שקלים לחודש בלבד.

לצד, העליתי חרס בחיפושי אחר מחקר כלכלי יסודי בדבר ההשפעות קצרות

הטווח וארוכות הטווח שהיו להיטל הצמיחה של שנת 2002; ובהתאם לא נבדקה השפעתו על הביקוש לעבודה במגזר הציבורי ועל תפוקותיו. אולם גם בהיעדר מחקר סדור, השכל הישר וההגיונות מורים כי זוהי דרך מוסרית ויעילה שתאפשר – בטווח הבינוני – לממן חלק ניכר מהוצאות המשבר.

צלילה ראשונית לעומק הנתונים עשויה להצביע על התוצאות החיוביות שיהיו ל"היטל קורונה". כאמור, ללא העלאת מיסים, ממדי הגירעון עתידיים להגיע בקרוב לרמה מבהילה. מנגד, אם נטיל מס על שכרם של עובדי המגזר הציבורי, בשיעור ממוצע של כ-10% משכרם, המוערך כיום בכ-184 מיליארד שקלים, נוכל להוריד את הגירעון בכ-18.4 מיליארד שקלים בכל שנה. כאמור, המס אינו צריך להיות אחיד אלא מדורג, כלומר את רוב הנטל יישאו בעלי המשכורות הגבוהות. אומנם היינו רוצים לתגמל עובדי ציבור מוכשרים בשכר ראוי כדי לתמרץ אותם להישאר במגזר הציבורי, אולם הורדת שכר זמנית זאת מגיעה בתקופה שבה גם המגזר הפרטי צפוי לספוג ירידות בשכר וחוסר ודאות תעסוקתי גבוה. לפיכך, כדי לגרום לעובדים טובים להישאר במגזר הציבורי ולא לפוזל למגזר הפרטי אין צורך בשכר גבוה באותה מידה שהיה לפני משבר הקורונה. בטווח הבינוני, זהו הצעד הנכון כדי למזער את גובה הגירעון הצפוי.

טיפול שורש לטווח הארוך

המלצות המדיניות לטווח הארוך עשויות להזכיר המלצות שניתנות למטופל שעבר טראומה פיזית – דוגמת התקף לב – ועומד להשתחרר מבית החולים. במקרים רבים מנצלים הרופאים את ההזדמנות כדי להפציר במטופל לשנות את אורח חייו באופן מהותי. חיים בריאים הם עניין ראוי ומומלץ בכל עת, אולם לאחר אירוע קשה גוברת המוטיבציה לחשב מסלול מחדש. כברפואה כן בכלכלה: המלצות המדיניות לטווח ארוך שאפרט להלן היו מועילות למשק גם ללא קשר למשבר הקורונה, אך הנגיף פתח חלון הזדמנויות נדיר: הציבור מבין כי כדי לצאת בשלום מן המשבר, נדרשים קברניטי המשק לבצע מהלכים כלכליים רציניים – גם אם כואבים. עלינו לנצל אפוא את שעת הכושר הזאת לשינויים שורשיים שיביאו לצמיחה ויגבירו את האיתנות הפיננסית של המשק, כך שבעתיד נוכל להתגבר על זעזועים אפשריים בצורה מיטבית. בעניין זה ראוי לציין את "תוכנית הייצוב הכלכלית" בשנת 1985, שבאה אחרי אחד המשברים הכלכליים הגדולים ביותר בתולדות ישראל. גם אז נאלצה הממשלה לבצע שינויים כלכליים קיצוניים שהקשו בהתחלה על פרטים רבים במשק, אך הביאו בהמשך ברכה גדולה והפכו את כלכלת ישראל מסוציאליסטית ריכוזית לליברלית וקפיטליסטית.

אילו שינויים עשויים הפעם להסיט את כיוונה של הספינה הכלכלית ולמנוע ממנה להתנגש בקרחון המתקרב לעברה?

גם בעניין זה אני מבקשת ללמוד מהעקרונות שהתוו שרי האוצר סילבן שלום ובנימין נתניהו סביב משבר 2002, במה שכונה אז "חומת מגן כלכלית" – התוכנית להוצאת הכלכלה הישראלית מהמשבר. מלבד "היטל הצמיחה" על המגזר הציבורי, כללה התוכנית גם הפחתת קצבאות ילדים וקצבאות נוספות, הורדות מס הכנסה ומס החברות עם חיובי מס נוספים על הכנסות מריבית ומרווחי הון, וכן רפורמות חשובות במערכת הבנקאית ובשוק ההון ("רפורמת בכר"), העלאת גיל הפרישה, הפרטה של חברות ממשלתיות ורפורמה בקרנות הפנסיה הגירעוניות.

"חומת מגן כלכלית" היא מקום טוב להתחיל ממנו, כיוון שבסופו של דבר מימושה של תוכנית זו הביא לצמיחה קבועה ויציבה של מעל 4% לשנה; והחשוב מכול – תוכנית זו הביאה את הכלכלה הישראלית אל סיפו של משבר 2008 כשהיא במצב סביר (ישראל צלחה את השנה ההיא עם צמיחה חיובית בניגוד לרוב מדינות המערב). סבורתני כי משבר הקורונה מכשיר את הקרקע לביצוע כמה רפורמות הכרחיות שיביאו לצמיחה ולשיפור במדדי המשק בטווח הארוך, ויאפשרו לנו להגיע למשבר הבא עם כלכלה חסונה יותר. יש להדגיש: השינויים שיפורטו להלן אינם בגדר עצה טובה בעלמא – שאפשר לאמצה ואפשר לדחותה; הם הכרחיים כאוויר לנשימה. ללא אימוץ רפורמות מעמיקות, לא נוכל להתכונן כראוי למשבר הבא – שבוא יבוא. נוכח העמקתם האדירה של החוב הציבורי, האבטלה והמיתון, הרי ללא שורת טיפולי שורש כלכליים לא נוכל להיות עוד משק יציב בפני טלטלות כפי שהיינו בסוף 2019.

בעיית העומק הראשונה שיש לטפל בה היא הגירעון האקטוארי. תחילה יש להבחין בינו לבין גירעון רגיל. בעוד גירעון רגיל מודד את ההבדל בין הוצאות להכנסות בתקופה נתונה (בדרך כלל שנה), הגירעון האקטוארי מוסיף לחשבון את ההפרש בין כל ההתחייבויות העתידיות לבין כל ההכנסות העתידיות. על פי רוב, לנבחרי הציבור אין תמריץ לעסוק בבעיות מסוגם של גירעונות אקטואריים: הטיפול בהן גובה מחיר פוליטי מיידי, ואילו התועלת שלו מתבררת רק לאחר שנים ארוכות. כך מתגלגל לו בלון הגירעונות האקטואריים ותופח מקדנציה לקדנציה עד שהוא מתפוצץ – או עד שמזדמנת שעת כושר להוציא ממנו את האוויר בצורה מבוקרת.

מקור הגירעון האקטוארי שרביץ על המשק בשנת 2002 היה קרנות הפנסיה. באותה תקופה פעלו במשק כמה קרנות פנסיה שסבלו מגירעון אקטוארי עמוק, כלומר היו במצב שבו – על פי תנאי ההצטרפות לקרן – גובה הכספים העתידיים להיכנס אליהן כתוצאה מהפרשות העמיתים היה נמוך מגובה קצבאות הפנסיה המובטחות לעמיתים לכשיפרשו. הגירעון האקטוארי נבע מתכנון לקוי של תנאי ההפרשה וגובה הקצבה הצפויה, מניהול לקוי ורשלני של הכסף בקרנות, וכן מהתארכות בתוחלת החיים שלא הובאה בחשבון בעת הצטרפות העמיתים. לפי חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל, שהיה חלק מהצעדים למימוש "חומת מגן כלכלית", בסוף שנת 2001 עמד הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה הגירעוניות על 120–137 מיליארד שקלים (כתלות

בריבית הצפויה על קרן הפנסיה), ובתוך שנים ספורות הן היו צפויות להתרוקן לגמרי. "חומת מגן כלכלית" התמודדה בין היתר עם בעיה זו: הרפורמה הלאימה את הקרנות הישנות והגירעוניות, ותנאי ההסדר עם העמיתים שונו כך שחלק מהגירעון ייעלם. הקרנות החדשות, שהעניקו מלכתחילה תנאים פחות טובים לחוסכים, נמכרו לחברות ביטוח פרטיות, והסכום שהתקבל בזמן המכירה שימש לכיסוי חלק מהגירעון האקטוארי. את פירותיו של מהלך מבורך זה אנו אוכלים עד היום: בקרנות הפנסיה הפרטיות הפועלות כעת אין בעיות אקטואריות כאלו מכיוון שמראש סכום הקצבה מחושב מתוך סך הסכום שנצבר לאורך השנים, והוא מתאים את עצמו באופן אוטומטי לתוחלת החיים הממוצעת.

כיום, בעיה אקטוארית אחרת מטילה עול כבד על הכלכלה שלנו. שמה בישראל: המוסד לביטוח לאומי. הביטוח הלאומי פועל מתוקף חוק שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 ואשר נועד להבטיח בסיס כלכלי לאוכלוסיות חלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת. מדי חודש בחודשו מחלק הביטוח הלאומי קצבאות משני סוגים עיקריים: קצבאות אוניברסליות המשולמות בשלבי החיים השונים לכל אזרחי ישראל (קצבאות ילדים וזקנה); וקצבאות התלויות באירוע ביטוחי (כגון דמי לידה וקצבאות אבטלה, נכות, סיעוד, שמירת היריון וכדומה). נוסף על התפקידים הללו, משמש הביטוח הלאומי כצינור דו-כיווני להעברת כספים: מהציבור לקופות החולים על ידי גבייה של מס בריאות; וממשרד האוצר ומשרד הביטחון לציבור על ידי העברת תשלום לזכאים בעבור הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, נפגעי פעולות איבה, מזונות, ימי מילואים ומענקים נוספים. במאמר זה לא אתייחס לתפקידו ה"צינורי" של הביטוח הלאומי מכיוון שאין הוא ליבת פעילותו.

נשוב אל תפקידו הביטוחי של הביטוח הלאומי. אכן, ישנו היגיון מאחורי קיומה של חברת ביטוח ציבורית המבטחת את הציבור באופן בסיסי ואשר חובה על פי חוק להשתתף בה. בניגוד לביטוח בשוק הפרטי, ביטוח כזה מקבל את כלל האזרחים כלקוחות שווים – גם מי שלהם נכות מולדת וזכאים לקצבה מרגע לידתם, וגם אזרחים עניים שאין ידם משגם לרכוש ביטוח פרטי ויקר. יחד עם זאת, במתכונתו הנוכחית של הביטוח הלאומי מצויים כמה עיוותים חמורים.

כדי לדון בבעיותיו של המוסד לביטוח לאומי, יהא עלינו להכיר תחילה את מנגנון הגבייה והתשלומים שלו. מקורות הכנסותיו של המוסד לביטוח לאומי הם גבייה מהציבור ומימון ממשלתי: הכספים שמפרישים עצמאים, מעסיקים ושכירים (כ-50 מיליארד שקלים בשנת 2018), ותקציב שהממשלה מעבירה לביטוח הלאומי (כ-31 מיליארד שקלים בשנת 2018). סך ההוצאות של הביטוח הלאומי מסתכם מדי שנה בסכום נמוך יותר (כ-76 מיליארד שקלים בשנת 2018). עד כה, בכל שנה נמדד פער חיובי בין הכנסות הביטוח הלאומי לבין הוצאותיו; אולם פער זה הולך וקטן בכל שנה, וצפוי להתאפס בשנה הקרובה או בשנתיים הקרובות. הפערים שהצטברו בעבר הם

הקרון של המוסד לביטוח לאומי, אשר מושקעת ומניבה ריבית הנכנסת אף היא לקופת הביטוח הלאומי ומעשירה אותה.⁶

היכן מצויה אפוא הבעיה? כפי שצוין עתה, בעתיד הקרוב מאוד תתהפך מגמת היתרות החיוביות בקופת הביטוח הלאומי ותחל מגמה של גירעון הולך וגדל. המשמעות היא שהקרון שבה נצבר כבר סכום של כ-250 מיליארד שקלים תקטן במהירות עד להתאפסותה המוחלטת בשנת 2037 (לפי הערכת שר הרווחה הקודם חיים כץ).⁷ היפוך מגמה זה, מעודף תקציבי לגירעון תקציבי, נובע בעיקר מקצבאות הזקנה: הללו עולות בכל שנה כתוצאה מהתארכות תוחלת החיים ומהגידול בשיעור האזרחים הקשישים במדינה. אומנם הערכות אלו אינן מדויקות, והן תלויות במצב המשק, אך מובן שמשבר הקורונה – שגרם מצד אחד לירידה בהכנסות הביטוח הלאומי ומצד שני לעלייה בקצבאות המשולמות – עשוי להקדים את מועד התרוקנות הקרון באופן ניכר. ללא שינוי יסודי, צפויה אפוא קופת הביטוח הלאומי להתרוקן בעוד שנים לא רבות.

קודם שנדון בדרכי הפעולה האפשריות נוכח מצב עניינים זה, מן ההכרח להצביע על כמה עיוותים יסודיים הקיימים במוסד לביטוח לאומי אשר הביאו אותו למצבו הנוכחי.

העיוות הראשון הוא **תשלומי הקצבאות האוניברסליות**. מטרתה העקרונית של כל חברת ביטוח היא לשפות את המבוטחים בגין אירועים בלתי-צפויים, או בעלי הסתברות נמוכה, העלולים לפגוע באיתנותם הכלכלית. שיפוי אזרחים ותיקים או הורים לילדים עד גיל 18, על עצם הגעתם לגיל מסוים או על עצם היותם הורים, אינו עונה על הגדרה זו. למעשה, הביטוח הלאומי אינו פועל כאן כביטוח אלא כזרוע ביצועית של החלטות ממשלה בדבר מתן קצבאות שונות. אלא שבהיעדר פעולה ביטוחית, נעדר גם ההיגיון העסקי הביטוחי המאפשר לביטוח להתקיים: בעולם הביטוח, המבוטחים מוכנים לשלם כדי להגן על עצמם מקטסטרופות שונות, שברוב המקרים לא יתרחשו ושהם עצמם נוהרים מפניהן. בזכות הרוב הזה, כלומר בזכות פיזור הסיכון בין כל לקוחותיה, חברת הביטוח יכולה להיות אדישה לסיכונים. אלא שהצטרפותו של ילד למשפחה, או הגעה של אדם לגיל מסוים, אינם קטסטרופה ולמעשה כלל אינם אירוע ביטוחי שמבוטחים מנסים להימנע ממנו. בכל הנוגע לקצבאות האוניברסליות, השימוש במילה "ביטוח" אינו אלא שיתוף השם. הלכה למעשה, אלה הם תשלומי העברה לכל דבר ועניין.

העיוות השני הוא היעדר קשר ישיר בין הפרמיה המשולמת על ידי המבוטח לבין ממוצע התקבולים שיקבל. בביטוח רגיל קיים תחשיב אקטוארי, המתאים את גובה הפרמיה לסוג המבוטח ולסיכונים שחברת הביטוח נוטלת בגינו; כך מוודאת החברה שסך התשלומים של המבוטח יהיה לפחות בגובה המשוער של ממוצע התביעות

העתידיות שלו. בביטוח הלאומי אין הדבר כך, ולמעשה לא קיים כל מנגנון המאזן באופן אוטומטי בין התקבולים לבין התשלומים העתידיים. אלו ואלו נקבעים בחקיקה מבלי להתחשב בקשר המתמטי ביניהם. כפי שראינו לעיל, לגבי קרנות הפנסיה הוותיקות קודם רפורמת "חומת מגן כלכלית", זהו מתכון בטוח לגירעון אקטוארי – שאילו לא יטופל בזמן יביא לקריסה טוטאלית של המוסד לביטוח לאומי.

כל הדברים הללו אינם חדשים, אלא שקשר גורדי מתקיים בין הביטוח הלאומי לבין המערכת הפוליטית. לפוליטיקאים יש תמריץ מובנה להטיב עם הציבור, באמצעות הגדלת הזכויות המתקבלות מהביטוח הלאומי, ומנגד תמריץ מובנה להימנע ככל האפשר מהגדלת תשלומי החובה של הציבור לביטוח הלאומי. מעריך תמריצים זה בא לידי ביטוי בשנים האחרונות בהגדלת קצבאות הנכים, בהימנעות מהעלאת גיל הפרישה לנשים (שהיה מביא הן לחיסכון בקצבאות הזקנה הן להגדלה בהכנסות הביטוח לאומי, וכדלהלן) וביוזמות הצעות חדשות לבקרים ומבקשות להעניק דמי אבטלה לעצמאיים. אומנם תמריצים פוליטיים מעין אלה קיימים גם בכל אישור של תקציב המדינה, אך שם כאמור קבועות בחוק מגבלות על גובה הגירעון – והללו אינם קיימות במקרה של הביטוח הלאומי.

עיוות שלישי נובע מניהול קרן היתרות של הביטוח הלאומי. בביטוחים פרטיים, יתרות הכספים – ההפרש הזמני בין הכנסות חברת הביטוח לבין הוצאותיה – מנוהלות כתיק השקעות בשוק הפרטי. חלקן מושקעות כמניות וחלקן כאיגרות חוב; כך או כך, הן נהנות מתשואה תחרותית בשוק ההון. יתרות אלו עתידות להיות משולמות למבוטחים בשנים מאוחרות יותר, ולכן ככל שהן מנוהלות בצורה טובה יותר ומשיגות תשואה גבוהה יותר – כך יכולות חברות הביטוח להציע תנאים עתידיים טובים יותר למבוטחיהן.

יתרותיו של הביטוח הלאומי מנוהלות בצורה שונה. המוסד לביטוח לאומי מחויב להשקיע את כל עודפי התקבולים שלו באיגרות חוב ממשלתיות. מחצית מהאיגרות הללו מעניקות ריבית נדיבה (באופן יחסי לאיגרות החוב הנסחרות בשוק) של 5.5% לשנה, ומחציתן מעניקות את ריבית השוק על איגרות החוב, שהייתה נמוכה מאוד בשנים האחרונות (0.5%). החזקה של עודפי התקבולים כהשקעות בשוק ההון הרגיל עשויה להיות משתלמת הרבה יותר בטווח הארוך: מחקר של בנק ישראל הראה כי בשלושים השנים האחרונות התשואה הריאלית-ברוטה הממוצעת לשנה מהשקעה במדד ת"א 125 הייתה 6.06%⁸. כמוכן, התשואה עלולה לרדת בעתיד, אך גם תשואה ממוצעת של 4% תהיה גבוהה יותר מהתשואה המתקבלת כיום מאיגרות החוב הללו.

למעשה, הבעיה כפולה. המדינה משלמת לביטוח הלאומי ריבית עודפת על כספי קרן זו – ביחס לריבית שהיא משלמת על איגרות החוב האחרות שלה – והעדפה זו נגרעת מתקציב המדינה ופוגעת בסעיפים אחרים שלו. במילים אחרות: אם הממשלה

יכולה למכור איגרות חוב בשוק החופשי בעבור ריבית של חצי אחוז, אך היא "מוכרת" איגרות חוב לביטוח הלאומי בעבור ריבית של 5.5%, לפנינו עלות נוספת – נסתרת – של הביטוח הלאומי למשלם המיסים. נוסף על כך, מכיוון שבממוצע, לאורך זמן, שוק ההון משיג תשואה גבוהה יותר, הקרן של הביטוח הלאומי נפגעת מהשקעה באיגרות חוב, והיכולת לשלם קצבאות עתידיות למבוטחים יורדת.

סיבה אחת פשוטה מקשה על קופת האוצר להיפרד מקרנות הביטוח הלאומי: כיום, 250 מיליארד השקלים שבקרנות הללו אינם נחשבים כחלק מהחוב הממשלתי. בתרגיל חשבונאי של הממשלה, אף שהיא מנפיקה איגרות חוב בעבור סכום זה ומשלמת ריבית בגינו – ואף שהוא אינו מיועד להוצאות ממשלה עתידיות אלא "צבוע" בעבור קצבאות שונות – הוא נחשב חלק מתקציב המדינה. אם יוחלט שהביטוח הלאומי ינהל את הקרן בצורה עצמאית, יגדל החוב הציבורי באחת ב-250 מיליארד שקלים נוספים. במקרה זה, יחס החוב-תוצר יעלה – עוד לפני השפעות הקורונה – מ-60% לכ-77%.

*

מן הראוי להרחיב עוד על עיוותים אלה, ועל עיוותים אחרים שלא נזכרו כאן, אך לענייננו די במה שכבר נאמר. הניסיון למסד גוף שייתן מענה ביטוחי לכלל תושבי המדינה הגיוני אפוא בבסיסו, אולם דרך המימוש שלו – המערבבת כספי ממשלה עם כספי ביטוח, איננה מתאימה בין תזרים ההכנסות לבין תזרים ההוצאות, ואינה מנהלת כראוי את הקרן – מוליכה את המוסד לביטוח לאומי אל עברי פי פחת.

התוכנית שתתואר מיד לטיפול בגירעון האקטוארי של הביטוח הלאומי אינה מציעה בשלב הראשון לנהל את כספי קרן הביטוח מחוץ לקופת האוצר. אף שבימים כתיקונם זהו הדבר הנכון לעשות, הרי עתה, כאשר הגירעון מרקיע שחקים מחמת משבר הקורונה, לא יהיה נכון להגדיל את הגירעון עוד יותר (גם אם מדובר בתרגיל חשבונאי גרידא) – כדי לא לפגוע בדירוג האשראי של ישראל ובריבית על כלל החוב. בעוד כמה שנים, אחרי שהמצב הכלכלי יתאזן ומדינת ישראל תשוב ליחס חוב-תוצר נמוך, נכון יהיה להעביר בהדרגה את הקרן לניהול עצמאי של הביטוח הלאומי, הן כדי לחסוך את הריבית הגבוהה המשולמת עליו מקופת האוצר, הן כדי לקבל בעבורו ריבית טובה יותר בטווח הארוך בשוק ההון. ההצעה שתובא עתה מבקשת אפוא לאזן את תקציב המוסד לביטוח לאומי מבחינה אקטוארית ולסייע גם לחיסכון בקופת המדינה המרוששת.

כדי לפתור את בעיות הביטוח הלאומי יש להבחין בין שלושה תחומים שאליהם משתייכות קצבאות הביטוח הלאומי: (א) קצבאות נכות, אבטלה, לידה, סיעוד ופשיטת רגל (קצבה שמקבלים עובדים שכירים במידה שמעסיקם פשט רגל ואינו יכול לשלם להם את שכרם) כלומר קצבאות ביטוחיות קלאסיות; (ב) קצבאות הילדים; (ג) קצבאות הזקנה וקצבאות השארים.

בכל הקשור למרכיב הביטוחי, היינו הקצבאות מהמין הראשון, יש להציב כמטרה כי בתום תהליך הדרגתי יתנתקו המוסד לביטוח לאומי והממשלה: המציאות הרצויה היא שהממשלה לא תוכל יותר לקבל החלטות על גובה הקצבאות וגובה התשלומים לביטוח ולא תוכל להשתמש בקרן הביטוח – אך גם לא תצטרך לשלם תוספת להכנסותיו. עצמאות הביטוח הלאומי צריכה להישמר באופן דומה לעצמאות בנק ישראל: כשם שהממשלה אינה יכולה להורות לבנק ישראל להדפיס כסף לצורך מימון הוצאותיה (ראו לעיל), כך לא תוכל הממשלה להורות לביטוח הלאומי להעלות את גובה הקצבאות הביטוחיות השונות.

יש לציין כי בחלק הביטוחי לא צפוי גידול על פני זמן בשיעור ההוצאות מול ההכנסות. אף שתביעות הציבור מן הביטוח הלאומי צפויות לעלות, עקב הגידול באוכלוסייה והגידול הצפוי בשכר, הרי הגידול בתקבולים צפוי לגדול מסיבות דומות ובישיעור דומה. לכן במקרה זה די לוודא כי הכנסותיו השנתיות של הביטוח הלאומי שוות להוצאותיו השנתיות. עיון בדו"ח הכספי האחרון של הביטוח הלאומי מלמד כי סך ההוצאות על הקצבאות עומד על 39.5 מיליארד שקלים, שעליהם יש להוסיף כ-0.5 מיליארד שקלים הוצאות תפעול ומנהלה. בסך הכול עלותו של המרכיב הביטוחי למוסד לביטוח לאומי היא כ-40 מיליארד שקלים בשנה.

התחום השני הוא קצבאות הילדים. אני מציעה לנתק את קצבאות הילדים מהביטוח הלאומי ולהעבירן לידי הממשלה. גובהן של קצבאות הילדים כיום נאמד בכ-7.7 מיליארד שקלים. כפי שציינתי לעיל, גם תוכנית "חומת מגן כלכלית" התייחסה לקצבאות הילדים והללו קוצצו בשיעור ריאלי של 25%. קיצוץ זה גרם לתסיסה רבה בקרב הציבור ובטווח הקצר אף לגידול אמיתי בשיעורי אי-השוויון והעוני; אולם שנים ספורות לאחר מכן קיצוץ זה גרם לעלייה בהשתתפות בכוח העבודה במשק, לעלייה בשכר הממוצע ולירידה בשיעורי העוני והאי-שוויון. לדוגמה, שיעור האבטלה ירד מ-10.3% בשנת 2002 ל-6.1% ב-2008, ובמבט לאחור דווקא הקיצוץ בקצבאות הילדים הכניס משפחות נוספות למעגל העבודה. יתרה מזו, אף שבדרך כלל הרחבת מעגל העבודה גורמת לירידה בשכר הממוצע (שהרי המצטרפים החדשים מרוויחים פחות מהוותיקים), במקרה הזה השכר הריאלי דווקא עלה ב-9.5%. לא זו בלבד אפוא שהקיצוץ גרם ליותר ראשי משקי בית לצאת לעבודה, אלא שלאורך זמן הוא שיפר את מצבם הכלכלי בגין עלייה מתמשכת בשכרם.

ומשנת 2002 – לשנת 2020. קיצוץ נוסף בקצבאות הילדים הכרחי עתה להתמודדות נאותה עם משבר הקורונה. מלבד הכסף שייחסך באמצעות צעד זה, הוא יגרום לתמריץ נוסף ליציאה לעבודה של השכבות החלשות-ביותר: צעד שיעלה בטווח הארוך את המיומנויות שלהן בשוק העבודה, יעלה את אפשרות ההשתכרות העתידית שלהן ויתפקד כמנוע צמיחה למשק כולו. מכיוון שקצבאות הילדים מחולקות בצורה פרוגרסיבית (על פי רוב משפחות ממעמד נמוך נהנות מהן יותר משום שבממוצע יש

להן יותר ילדים) אין לבטל את הקצבה באופן מוחלט, אלא להוריד ממנה כמיליארד שקלים; כלומר סך עלות קצבאות הילדים לאחר הקיצוץ עתידה לעמוד על 6.7 מיליארד שקלים.

התחום השלישי הוא קצבאות הזקנה שעלותן השנתית נאמדת בכ-29 מיליארד שקלים. זוהי למעשה ההוצאה הגדולה ביותר של הביטוח הלאומי וגם מקור הבעיה האקטוארית שלו. מכיוון שאחוז האזרחים הוותיקים מכלל האוכלוסייה עולה עם השנים, שיעור קצבאות הזקנה גדל מדי שנה ובתוך שנים ספורות הן עתידות לרוקן את קופת הביטוח הלאומי. הצעתי היא לנתק תחילה גם את קצבאות הזקנה מהביטוח הלאומי ולהעביר אותן לאחריות משרד האוצר: מעתה, שרי האוצר יידרשו להתמודד עם הבעיה האקטוארית בתוך מסגרת התקציב, מבלי לגלגל את האחריות לפתחם של השרים הבאים תוך ריקון קופת הביטוח הלאומי. נוסף על כך, מכיוון שגיל הזכאות לקבלת קצבת זקנה זהה לגיל הפרישה של המבוטח, הממשלה חייבת להעלות את גיל הפרישה לנשים ולהשוות אותו לזה של הגברים – ובכך למנוע את המשבר האקטוארי הממשמשובא.

להמלצתנו זו האחרונה יש כבר זקן ארוך: היא ניתנה בדו"חות האקטואריים של הביטוח הלאומי כבר לפני כשלושים שנה, ומאז היא עולה שוב ושוב. שתי ועדות הוקמו על מנת להמליץ על המדיניות הנכונה בעניין זה: ועדת נתניהו בשנת 2000, וועדת ניסן בשנת 2011. שתי הוועדות המליצו על העלאת גיל הפרישה לנשים והשוואתו לזה של גברים. "חומת מגן כלכלית" הביאה לשינוי ראשוני בכך, כשהעלתה את גיל הפרישה של גברים מגיל 65 ל-67 ושל נשים מ-60 ל-62; אולם כשני עשורים לאחר מכן, עם התארכותה המבורכת של תוחלת החיים, אין די בהעלאה זו. הנושא הגיע גם לדיון בכנסת, ובשנת 2016 הוקמה ועדה שהמליצה באופן חד-משמעי להעלות את גיל הפרישה לנשים ואף הציעה מתווה מפורט לכך. העיכוב המתמיד של יישום המלצה זו גורם להחמרה חריפה של הגירעון האקטוארי במוסד לביטוח הלאומי ומקרר את השנה שבה יתרוקנו מאגריו כליל. בשנת 2019 עלה תזכיר חוק הקובע העלאה הדרגתית של גיל הפרישה, בתהליך שיימשך 11 שנה, והוא מחכה לאישורה של הממשלה החדשה. נראה כי עקב הבור הנפער בקופת הביטוח הלאומי והדחיפות לסגור אותו, יש לקצר את תהליך העלאת גיל הפרישה לנשים ולהעמידו על מחצית מפרק הזמן הנזכר. לפי תחשיבים שנערכו, העלאת גיל פרישה לנשים בשנה אחת עשויה לחסוך כחצי מיליארד שקלים לקופת הביטוח הלאומי. אם מעלים אפוא את גיל הפרישה הנשי ל-67, כמו זה של הגברים, ניתן לחסוך כ-2.5 מיליארד שקלים בשנה.

נוסף על כך, בניגוד לקצבת ילדים, קצבת זקנה מחולקת בצורה גרסיבית: משקי בית צעירים, שנוטים להיות בעלי הכנסה נמוכה (באופן יחסי), מממנים משקי בית ותיקים, הנוטים להיות בעלי הכנסה גבוהה יותר. הוכחה לכך ניתן למצוא בדו"ח "בני

65+ בישראל 2017", שבדק בין היתר את התפלגות האוכלוסייה המבוגרת על פני מדד האשכולות החברתיים (זהו המדד החשוב לענייננו, מכיוון שמדדים הכוללים שיעורי הכנסה אינם רלבנטיים בגיל שבו האיתנות הכלכלית נסמכת בעיקר על נכסים והון שנצברו במהלך החיים, ולא על הכנסה שוטפת). מהדו"ח עולה כי בעוד שיעור הנמנים עם אשכולות 1-4 (המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך-יותר) בכלל האוכלוסייה הוא 38.2%, אצל האוכלוסייה המבוגרת שיעור זה יורד ל-23% בלבד; וכן כי בעוד הנמנים עם אשכולות 7-10 (המעמד הסוציו-אקונומי הגבוה-יותר) בקרב כלל האוכלוסייה הוא 37.1%, הרי שבקרב האוכלוסייה המבוגרת עולה שיעור זה ל-46.2%. ניתן אפוא לומר כי בממוצע קצבאות הזקנה הן כסף שעובר מאוכלוסייה ענייה, שלה הוצאות מרובות על חינוך, דיור ומזון, לאוכלוסייה עשירה שאינה מטופלת בילדים ושרוב המקרים גם הוצאות הדיור שלה נמוכות יותר.

יתרה מכך. כיום, שיעורן של קצבאות הזקנה אחיד והן אינן תלויות בגובה ההכנסה או בכמות הנכסים (מעל גיל 70; עד גיל זה מותנית הקצבה במבחן הכנסה). זהו אבסורד מושלם: במשך עשרות שנים המדינה משלמת קצבה לפלח אוכלוסייה הכולל גם עשירים מופלגים בעוד קופתה מתדלדלת והולכת. אני מציעה לשנות את המדיניות מהיסוד ולשלם את קצבאות הזקנה רק לאזרחים ותיקים מאשכולות 1-4 (אחרי מבחני הכנסה ורכוש) וכך לחסוך 77% מהקצבאות, שהן כ-20.5 מיליארד שקלים (נוסף על החיסכון מהעלאת גיל הפרישה). למעשה, מדובר בהערכת-חסר, מכיוון שרובו של החיסכון שעתידה ליצור העלאת גיל הפרישה לנשים מבוסס על הקצבה שמקבלות נשים המצויות באשכולות 1-4 וגילן גבוה מ-62 ונמוך מ-67: בגילים הללו כאמור קבלת הקצבה מותנית במבחן הכנסה. לפי חישוב זה, לאחר התיקונים המוצעים, עלותן של כלל קצבאות הזקנה תהיה כ-6 מיליארד שקלים בלבד – בעוד עתה עלותן 29 מיליארד שקלים. מדובר אפוא בחיסכון בעל ממדים אדירים.

החלת הרפורמות הללו על הביטוח הלאומי תביא למציאות חדשה, שלא רק תבלום את המפולת האקטוארית אלא תחסוך למדינת ישראל כסף רב. הסכום שמעבירה המדינה מדי שנה לביטוח הלאומי, כאמור יותר מ-30 מיליארד שקלים, ייחסך; ונוסף על כך, ייהנה הביטוח הלאומי מעודף גבייה בכל שנה ושנה.

דיאטה ל"איש השמן"

העיקרון השני שנלמד מ"חומת מגן כלכלית" הוא הצורך לערוך שינויי עומק במגזר הציבורי ולהשוות את תנאי ההעסקה בו לאלה שבמגזר הפרטי. כפי שציינתי לעיל, במסגרת "חומת מגן כלכלית" הופחת שכרם של עובדי המגזר הציבורי כתוצאה מ"היטל עידוד צמיחה" שהוטל עליהם. גביית ההיטל תרמה לצמצום בהוצאות הממשלה בסך של מיליארד שקלים בשנה. עובדי המגזר הציבורי מונים כיום כ-700 אלף עובדים: מתוכם כ-130 אלף עובדים במערכת החינוך הממשלתית; כ-33 אלף

עובדים במערכת הבריאות הממשלתית; וכ-36 אלף עובדים במשרדי הממשלה השונים. יתר עובדי המגזר הציבורי מועסקים במערכת הביטחון לגוניה, בחברות הממשלתיות, ברשויות המקומיות, במוסדות אקדמיים ועוד. כאמור, שכרם הכולל מגיע לשיעור של כ-184 מיליארד שקלים בשנה.¹⁰ לגבי הטווח הבינוני, כאמור, הצענו להטיל על עובדי המגזר הציבורי "היטל קורונה", אך לטווח הארוך דרוש שינוי עומק משמעותי יותר.

הגורם המרכזי שאותו יש לשנות הוא יחסי העבודה בכלל וסוגיית הגמישות התעסוקתית בפרט. על עניין הקביעות במגזר הציבורי כבר דובר לאחרונה במאמרם של אלון תובל ומתן רוטמן שהתפרסם בכתב עת זה;¹¹ ולא אכביר אפוא מילים על סוגיה זו. עם זאת אציין כי חוסר הגמישות התעסוקתית מכביד בצורה יוצאת דופן על תקציבי הממשלה ביחס למדינות אחרות. על פי דו"ח הוצאות השכר של משרד האוצר, הסכום שמשולם בשנה בעבור שכר כל העובדים בשירות המדינה הוא כ-50% מסך הוצאות הממשלה. לשם המחשה, בארצות הברית שכר העובדים בשירות המדינה עומד על 25% מסך הוצאות הממשלה השנתיות; בבריטניה על 22.6%; בצרפת על 23%; בפיןלנד על 24.9%; בגרמניה על 17.6%; ובקנדה על 28.8%.¹² אחוז ההוצאה על שכר מתוך התקציב בישראל גבוה אפוא מאוד ביחס למדינות אחרות. משמעותו של נתון זה היא שמשאבים ציבוריים רבים אינם מנוצלים כדי להיטיב עם הציבור אלא כדי להיטיב עם עובדי המגזר הציבורי. יתרה מכך: נתון זה הוא אינדיקציה מובהקת לחוסר יעילותו של כוח העבודה במגזר הציבורי. אם מדינות אחרות מצליחות לספק לאזרחיהן את השירותים הציבוריים, אך להקצות פחות משאבים לשכר, ככל הנראה בשירות הציבורי בישראל שוררת אבטלה סמויה רבה: עובדים רבים נהנים משכר גבוה אך אינם מספקים את התפוקה הרצויה.

חוסר היעילות בניצול כוח האדם במגזר הציבורי נובע ממבנה העסקה בעייתי, המתאפיינ בעלייה קבועה ומתמשכת ברמות השכר בעיקר בהתאמה לוותק העובד: עובדים חדשים מרוויחים סכומים נמוכים בהשוואה לעמיתיהם במגזר הפרטי, אך נהנים מצמיחת שכר מתמשכת ומיציבות תעסוקתית. מבנה העסקה זה אינו מתמרץ הצטיינות בעבודה או הגדלת תפוקות. לעומת זאת, אם מבנה השכר יהיה תלוי בעיקרו בתפוקת העובד, ופחות במידת הוותק שלו, המגזר הציבורי יוכל להגדיל את נפח פעילותו תוך כדי העסקה של פחות עובדים – כתוצאה מסביבת עבודה המתגמלת יעילות ותפוקה מרבית.

הוצאות הממשלה בשנת 2019 עמדו על כ-400 מיליארד שקלים, עוד לפני הקורונה, ואלה הם כ-28.4% מהתוצר במשק; מתוכם כאמור כ-184 מיליארד שקלים הם הוצאות על שכר. נטל כספי אדיר זה יושב כאבן ריחיים על צווארו של המגזר העסקי הנדרש כעת לשאת מעמסה כפולה: הוא נאלץ לקצץ בהכנסותיו עקב משבר הקורונה, וגם נדרש לשאת בעול העלייה-במיסוי בעקבות הגידול בחובות הציבוריים. חיתוך

בשומנים הרבים המצויים במגזר הציבורי, על ידי קיצוץ בתקני עובדי הציבור והפחתת שכרם, הוא אפוא תנאי הכרחי לשמירה על כושר הייצור של המגזר הפרטי. מהלך זה עתיד להוביל גם לניצול יעיל יותר של תקציב הממשלה, שיפנה מעתה יותר משאבים לטובת אספקת מוצרים ציבוריים – ופחות לתשלומי משכורות נדיבות. בהקשר זה אי אפשר שלא להתייחס לנטל האדיר הרובץ על כתפי התקציב הציבורי בדמות הפנסיות התקציביות. אלו הן, למעשה, התחייבויות עתידיות שהחשב הכללי במשרד האוצר מעריך בסכום שנראה כאילו נלקח מעולמות הדמיון: כ-708 מיליארד שקלים. קצרה היריעה מלציין את כל חוליי שיטת הפנסיה הזו, ורק אציין כי מדובר באחד מגדולי העיוותים הקיימים כיום במשק. אין ספק כי קיצוץ דיפרנציאלי בתשלומי הפנסיה התקציבית יהיה מהלך נכון וצודק כדי להתמודד עם נזקי משבר הקורונה.

שינוי מדיניות המיסוי

הדגש השלישי בתכנון לטווח ארוך, השואב אף הוא השראה מ"חומת מגן כלכלית", הוא רפורמה במדיניות המיסוי. אחד הצעדים המשפיעים ביותר שנקט נתניהו בשבתו כשר האוצר, בשנת 2003, היה הצגת מתווה להורדה מתמשכת ורציפה של נטל המס: מס חברות ירד מ-36% ל-25%; מס הכנסה ירד בכ-10 נקודות אחוז בממוצע (כתלות במדרגה); והמע"מ ירד מ-18% ל-16.5%. למרות כל זאת, בין השנים 2003–2007, גביית המיסים עלתה באופן רציף בכ-20% במונחים ריאליים. הפחתת המיסים לא גרמה אפוא לירידה בסך גביית המיסים אלא לעלייה בו – בזכות הצמיחה שהגדילה את התוצר הכולל במשק.

בצורה דומה יש לפעול גם עתה. בעוד ההמלצה למסות את השכר במגזר הציבורי בטווח הבינוני עומדת בעינה, הפחתת נטל המיסים על המגזר העסקי תניב את התוצאה הרצויה של גידול בהיקף הפעילות הכלכלית במשק, תגדיל את מספר המשרות, תסייע בצמצום האבטלה ועשויה להביא בסופו של דבר להגדלת היקף גביית המיסים – כפי שאירע לפני עשור וחצי.

בעת האחרונה, לאחר שפעילות המשק שבה למעין-שגרה, בעלי עסקים רבים דרשו מהממשלה לקבל פיצוי על תקופת הסגר. חלקם הגדילו לעשות והודיעו כי ללא סיוע משמעותי, לא יפתחו את עסקיהם ולא ישובו להעסיק עובדים שהוצאו לחל"ת. לדרישות אלו ישנה הצדקה מסוימת שהרי הממשלה היא שמנעה מאזרחים אלה להתפרנס – וזאת לאו דווקא משיקולי הגנה על שלומם ושלום לקוחותיהם, אלא משיקולים ציבוריים רחבים יותר (כגון הבטחת תפקודה התקין של מערכת הבריאות ומניעת מחלות בעיקר בקרב אוכלוסיות המצויות בסיכון מוגבר); אלה הם אינטרסים לאומיים ואין לצפות מבעלי העסקים הפרטיים לשאת בעלויותיהם. ממילא, נדרשת הממשלה לפצות את בעלי העסקים הללו ולשפות אותם, לפחות באופן חלקי, על הפסדיהם.

אכן, נראה כי תחת מענקים ממשלתיים, נכון יותר לפצות את בעלי העסקים באמצעות הורדת מיסים על רווחיהם העתידיים. כמה נימוקים תומכים במדיניות פיצוי זו. ראשית, אפשר כי חלק מהעסקים נפגעו מאוד ויקרסו למרות המענק הממשלתי; כך סכום המענק ירד לטמיון ולא ישמש לשיקום הייצור ולירידה באבטלה. נוסף על כך, ישנם עסקים שהיו עתידים לקרוס גם אלמלא הסגר; אלה הם עסקים שאין אינטרס ציבורי להשאירם פתוחים משום שקיומם אינו רווחי – גם מבלעדי משבר הקורונה. כמו כן, ההחלטה אילו בעלי עסקים יזכו בסיוע ומה יהיה גובהו היא החלטה בעלת אופי שרירותי. אומנם נקבעו קריטריונים שונים, אך מטבע הדברים הללו גורמים לחלק מבעלי העסקים לקבל יותר משמגיע להם, ולאחרים – ליפול בין הכיסאות. בהחלטות שהתפרסמו לאחרונה נקבע למשל כי כדי לקבל את הפעימה השנייה בסדרת מענקי הממשלה חובה להוכיח ירידה של לפחות 25% במכירות; אולם בכך מפלים עסקים שחוו ירידה של 24% או פחות. עצם קביעת קריטריונים אחידים יש בה אפוא משום עשיית עוול עם עסקים רבים, בעוד עסקים אחרים עשויים לקבל יותר מכפי המגיע להם. בעיה נוספת הכרוכה בקריטריונים שנקבעו היא העובדה כי הם מסובכים ביותר, ולעיתים קרובות נאלץ בעל העסק להיעזר באיש מקצוע כדי להבין מה בדיוק מגיע לו – דבר הגורר הוצאות מיותרות.

הבעיה החמורה יותר הכרוכה בסיוע ממשלתי לבעלי עסקים היא העובדה שהללו למדים כי כדי להצליח מן ההכרח לצעוק בקול גדול, וכי כעוצמת הצעקה כן גודל הסיוע. בעלי העסקים הללו מעבירים את זמנם בהפגנות, בראיונות ובשביתות, כדי לקבל את הסיוע המגיע להם – במקום לייצר ערך גבוה ללקוחותיהם ולגרום להם לשוב ולרכוש את המוצרים שהם מציעים.

מסיבות אלו ואחרות, הפחתת מיסים היא הדרך הנכונה לסייע לעסקים שנפתחו-מחדש. היא תייצר בסיס שוויוני לסיוע לעסקים, והלכה למעשה תקבע כי מי שצועק בחוזקה אינו מקבל בהכרח סיוע גדול יותר. היא תסייע אך ורק לעסקים המייצרים ערך כלכלי ולא לעסקים העתידים להיסגר ממילא תוך זמן קצר. הפחתת מיסים תביא גם לעלייה בפעילות הכלכלית של כל המשק, ותמנע הסטת משאבים לענפים מסוימים על חשבון אחרים. ענפים רווחיים יוכלו לקלוט עובדים נוספים על חשבון ענפים רווחיים-פחות. בעלי עסקים יוכלו להקדיש את מרב זמנם לפתרונות עסקיים-יצירתיים, ההולמים את הימים הללו, ולא לרדוף אחר סיוע ממשלתי. פתרון זה יחסוך גם עלויות בירוקרטיה הן לממשלה הן לבנקים שאמורים להעביר את כספי הסיוע, והוא גם עשוי להתגלות כזול יותר: הניסיון מורה כי הורדת מיסים מגדילה את הפעילות הכלכלית במשק ומרחיבה את מעגל משלמי המיסים ואת ההכנסות הממוסות.

כדי להיכנס בעובי הקורה הזו, אחלק את המדיניות המוצעת לסעיפים שונים על פי סוגי המס השונים. לא אדון כאן בכל סוגי המס האפשריים, אלא בעיקריים שביניהם, בסדר עולה לפי היקף הגבייה מהמס.

מיסוי שוק ההון: מיסוי רווחי הון הוא מס שמשלמים החוסכים את כספם בבורסה או בפיקדונות. המס משולם על הרווחים בלבד בעת מכירת נייר הערך. לאורך השנים השתנה שיעור המס כמה פעמים, וכיום הוא עומד על 25%. ב-2018 עמדו תקבולי המדינה ממנו על כ-4 מיליארד שקלים.¹³ מס רווחי הון הונהג לראשונה ב-2002, כחלק מתוכנית "חומת מגן כלכלית". בתוכנית זו הופחתו אומנם שיעורי מס החברות ומס הכנסה, אך במקביל – כדי לאזן את הירידה הצפויה בתקבולי המיסים – הונהג מס רווחי הון בגובה 15%. מס מעין זה נהוג במדינות רבות בעולם והוא הונהג בישראל גם כחלק מהניסיון להשוות בין מערכת המיסוי בישראל למערכת הנהוגה במדינות מפותחות אחרות. בשנת 2006 הועלה שיעור המס ל-20%; וב-2012, בעקבות המחאה החברתית וכחלק מהמלצות ועדת טרכטנברג, הועלה שיעורו ל-25%.

מטרתה של העלאת המס האחרונה הייתה מימון דרישות המוחים במחאה החברתית, אך כרגיל תוכניות לחוד ומציאות לחוד. ההעלאה הצפויה בשיעורי המס על רווחי הון הביאה חוסכים רבים להקדים ולמכור את ניירות הערך שהיו ברשותם; והמכירה ההמונית הביאה לירידת ערכם של ניירות הערך והפחיתה את רווחי בעליהם. כתוצאה מכך, הצטמצם בסיס המס הרלבנטי, ובחודשים שלאחר מכן ירדו הכנסות המדינה ממס זה. מחקר שפרסם רועי שטיין ממחלקת המחקר של בנק ישראל הראה כי באופן כללי לא נמצא קשר בין שיעורו של מס רווחי הון בישראל לבין התקבולים ממנו.¹⁴

יחד עם זאת, לא ניתן להסיק מעובדה זו כי לשיעורו של מס רווחי הון אין השפעות אחרות. באותו מחקר נמצא גם כי המס משפיע בצורה דרמטית על הרכב הנכסים שבהם מחזיק הציבור. באופן לא מפתיע, ככל שהמס על רווחי הון עולה, הציבור מחזיק בפחות נכסים החייבים במס זה ומנתב את חסכוניותו לאפיקים אחרים. לאור המידע שהצטבר בשנים האחרונות, סבורתני כי יש להוריד את שיעור המס על רווחי הון ולהשוותו לשיעור הממוצע ב-OECD: כ-17% מתוך הרווחים. הורדת המס תגדיל את הביקוש לניירות ערך בבורסה, דבר העשוי לאושש אותם ולהעלות את ערכם, להגדיל את עושרו של הציבור ולצמצם את השפעות משבר הקורונה על חסכוניותו. נוסף על כך, הגידול בביקוש לניירות ערך יאפשר לחברות בשוק הפרטי לגייס משאבי הון בצורה מיטבית: החוסכים יסכימו להלוות את כספם לחברות בעבור ריבית נמוכה יותר, שעליה תפצה הירידה במס המושת על החוסכים בגינה. כאמור, הכנסות הממשלה ממס רווחי הון אינן כה רגישות לשינויים בשיעור המס, ולפיכך לא צפויה ירידה חדה בהכנסות המדינה בגלל צעד כזה.

מס חברות: מס חברות הוא מס המושת על חברות כאחוז קבוע מתוך רווחיהן. לאורך השנים פחת שיעור המס (למעט עלייה קטנה ב-2014), והוא עומד כיום על 23%. ב-2018 עמדו הכנסות המדינה ממס החברות על כ-40 מיליארד שקלים. למס החברות "יחסי ציבור טובים": הוא נחשב "מס על עשירים" ולכן שמורה לו לגיטימציה ציבורית נרחבת.

האם לגיטימציה זו מוצדקת? סבורתני שלא, וכמה סיבות בדבר. ראשית, בניגוד למס הכנסה, מס חברות מוטל בשיעור זהה על כל רמת הכנסה: הן חברות גדולות הן חברות קטנות נדרשות לשלם אותו אחוז מתוך רווחיהן. יתרה מכך, ישנן כמה חברות גדולות, דוגמת 'טבע' ו'אינטל', הזכאיות כיום להקלה בגובה מס חברות – מתוקף החוק לעידוד השקעות הון. במידה מסוימת, זהו המס הישיר היחיד שבו חברות שלהן הכנסות נמוכות משלמות אחוזים גבוהים יותר – בממוצע – מחברות שלהן הכנסות גבוהות.

שנית, מס חברות גבוה (ביחס למדינות אחרות) הופך את מדינת ישראל לאטרקטיבית-פחות להשקעות, זרות ומקומיות, ומשמעותו המיידית של חוסר אטרקטיביות זה היא צמצום מקומות עבודה, תוצר נמוך וירידה בשכר. הפחתתו של מס חברות עתידה אפוא להביא לעלייה בהשקעות בארץ, לעלייה בפעילות הכלכלית, לגידול במקומות עבודה – ולבסוף לגידול בבסיס המס. לדוגמה, ב-2016 עמד מס החברות על 25% והכנסות המדינה ממנו הגיעו ל-34.9 מיליארד שקלים; ב-2017 ירד שיעור המס ל-24% והכנסות המדינה ממנו עלו ל-38.6 מיליארד שקלים; וב-2018 שוב ירדו שיעורי המס ל-23%, והפלא ופלא, סך הגבייה עלה שוב – הפעם ל-39.9 מיליארד שקלים.¹⁵ מדובר בעלייה גם במונחים ריאליים; כלומר ניתן לראות כי היקף הגבייה גדל כתוצאה מירידת שיעור המס.

אומנם אין הבטחה כי מגמה זו תימשך גם בשנים הקרובות – שהרי חברות רבות ספגו לאחרונה הפסדים גדולים והללו יורידו את בסיס המס – אולם רגליים לדבר כי בטווח הארוך מגמה זו תישמר. אומנם כיום שיעורי המס בישראל תחרותיים הרבה יותר מבעבר (ב-1980 שיעור המס היה 61%) – ועדיין אין הם תחרותיים דיים. לשם המחשה, מס החברות באיחוד האירופי עומד על כ-21.3%; בארצות הברית על 21%; בפילנד, איסלנד ורוסיה על 20%; ובבריטניה על 19%. הורדת מס החברות לרמה של כ-20%, בדומה למדינות מפותחות רבות בעולם, יגרום לזרם השקעות משמעותי, ליצירת מקומות עבודה רבים ולצמצום האבטלה הגבוהה שממנה סובל המשק בעקבות הקורונה.

יש שימצאו בטענותיי הצדקה לחוק לעידוד השקעות הון, המעניק פטור ניכר ממס חברות לחברות המבצעות השקעות גדולות בישראל ופותרות מפעלים באזורים פריפריאליים. צעדים אלה מגדילים את התעסוקה והשכר באזורים שבהם היצע העבודה מלכתחילה נמוך באופן יחסי, ולכאורה יש בכך ברכה גדולה. אולם סבורתני כי יש הבדל מהותי בין הפחתת מס חברות בצורה שוויונית לכל החברות – זהו אכן מהלך מבורך – לבין מתן פטורים ספציפיים לחברות העומדות בקריטריונים מסוימים. פטורים ממין זה הם כר פורה להפעלת לחצים – כשרים יותר או כשרים פחות – על פוליטיקאים כדי שיתאימו את הקריטריונים לחברה פלונית; הם גם כר פורה למשחקים חשבונאיים לגבי גובה ההשקעות שהחברה מבצעת בישראל. באופן כללי

פטורים מעין אלה גורמים לתלות הדוקה מדי בין חברות חזקות בשוק הפרטי לבין פוליטיקאים. תלות זו גורמת לחברות להשקיע מאמצים גדולים בשתדלנות פוליטית, במקום בייצור וחדשנות; במקרה הגרוע, תלות זו עלולה להתדרדר לשחיתות.

מס הכנסה: מס הכנסה הוא מס הנגבה ישירות מתוך המשכורת של כלל האזרחים. סך הגבייה של מס ההכנסה עמד ב-2018 על 52.6 מיליארד שקלים.¹⁶ שיטת הגבייה נעשית במדרגות: ככל שההכנסה עולה, אחוז המס המשולם מתוך ההכנסה עולה. כך, מלבד מימון הוצאות הממשלה, משמש מס ההכנסה גם כמכשיר להפחתת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות במשק. בישראל, הנטל הממוצע של מס ההכנסה נמוך ביחס למדינות אחרות: כ-6% מהתוצר בישראל, מול 9% – נטל המס הממוצע ב-OECD. שיעור מס ההכנסה הממוצע בישראל על יחידים נמוך אפוא; אולם אין זה משום שבכל רמות ההכנסה בישראל גובים פחות מס ממדינות אחרות, אלא משום שבישראל גובים מס נמוך באופן קיצוני ברמות ההכנסה הנמוכות, וגבוה באופן קיצוני ברמות ההכנסה הגבוהות. ארבעת העשירונים התחתונים במדינת ישראל אינם משלמים מס הכנסה כלל, בעוד העשירון העליון לבדו נושא בנטל של כ-70% מסך הגבייה של מס ההכנסה.¹⁷ נוסף על כך, המס השולי העליון בישראל (אחוז המס המשולם במדרגת השכר הגבוהה ביותר) גבוה מאוד ביחס למדינות העולם ועומד על 50% מתוך ההכנסה. במדד הבוחן נקודה זו, נמצאת ישראל במקום התשיעי מבין 34 מדינות OECD.¹⁸ כאן המקום להבהיר כי בדומה למס חברות, הנדרש לעמוד על שיעור המאפשר תחרות בין המדינות, גם בקביעת שיעור המס השולי העליון, השוואה עם מדינות אחרות היא שיקול משמעותי. העובדים ברמות השכר הגבוהות הם בעלי כושר נידוד גבוה, וגובה המס משמש אצלם שיקול משמעותי בבחירת מקום מגוריהם. לזה מצטרף התמריץ להקטין את היקף העבודה כתוצאה מהעלאת המס. ברמות ההכנסה הגבוהות, מס שולי גבוה עשוי אפוא לגרום לשתי תוצאות: להפחתה של כמות העבודה, ולמעבר למדינות שלהן מדיניות מיסוי נוחה יותר. שתי התופעות מקטינות את התועלת הכרוכה בשיעור מס כה גבוה, ולכן סבורתני כי יש להוריד את המס השולי העליון לרמה הממוצעת ב-OECD: כ-43%.

מע"מ: מס ערך מוסף הוא מס הנגבה על מכירות של מוצרים בשוק. זהו המס עם היקף הגבייה הגדול ביותר בישראל, וגובה התקבולים ממנו ב-2018 עמד על כ-101 מיליארד שקלים. שיעור המס בישראל הוא 17%, ולשם השוואה שיעורו בארצות הברית הוא 11.7%, בגרמניה 19%, בבריטניה ובצרפת 20%, ובשבדיה 25%. משקל המס העקיף גבוה בישראל לעומת מדינות ה-OECD (כ-45% מתוך התוצר מול כ-30% בממוצע ב-OECD). מכיוון שהמע"מ הוא מס על צריכה, הוא נחשב גרסיבי, כלומר עניים משלמים אותו באחוזים מתוך הכנסתם יותר מאשר עשירים. שיעור המע"מ עבר שינויים רבים לאורך השנים. השינוי האחרון התרחש ב-2015, כאשר ירד מ-18% ל-17%, ונשאר ברמתו זו עד היום. באותה שנה, על אף הירידה בנקודת אחוז

בשיעור המע"מ, עלתה גבייתו באופן ריאלי (בניכוי עליית המחירים) ב-2.2%.¹⁹ יחד עם זאת, סבורתני כי בעת הזאת לא יהיה נכון להוריד עוד את שיעור המע"מ. המפתח לעלייה בגביית המע"מ, למרות ירידה בשיעור המס, הוא צמיחה של כמות הסחורות והשירותים. כלכלנים מעריכים כי יעבור זמן רב עד שהמשק ישתקם ממשבר הקורונה וישוב לרמת הייצור שקדמה למשבר; ולפיכך לא נראה שהורדת שיעור המע"מ תביא לעלייה בהיקף גבייתו. נוסף על כך, הורדת המע"מ אינה משפיעה בצורה ישירה על היקף התעסוקה אלא דרך עליית הביקושים; לכן יעילותה של הורדת המע"מ, בכל הנוגע להתאוששות הייצור והתעסוקה, נמוכה. מנגד, אינני סבורה כי יש להעלות את המע"מ. העלאת המע"מ תביא לעליית מחירים ולפגיעה בשכר הריאלי, מה שיפגע מאוד בשכבות החלשות שנפגעו בין כה וכה ממשבר הקורונה.

אכן, אנו מצויים בימים של משבר כלכלי עצום וגירעונות ממשלתיים בקנה מידה מבהיל, וכמאליה נשאלת השאלה: מניין יימצא המימון להורדת שיעורי מס הכנסה, מס חברות ומס רווחי הון? כאמור, חלק ממימון הורדת המס יושתת על הגידול בבסיס המס, אך אין מובטח כי גידול זה יממן את הורדת המס באופן מלא. את הפתרון לבעיה זו ניקח גם כן מתוכנית "חומת מגן כלכלית": כדי להגדיל את הכנסות המדינה ממיסים, בד בבד עם הפחתת מס הכנסה ומס חברות, ביטלה התוכנית פטורים ממס ליישובים רבים (ביניהם כל יישובי יש"ע ויישובים רבים בנגב). גם בימינו, ישנם פטורים ממס בדרגות שונות: החוק לעידוד השקעות הון (המוערך בירידה בהכנסות ממיסים של כ-6.5 מיליארד שקלים), פטור ממע"מ על פירות וירקות (המוערך בכ-3.3 מיליארד שקלים), וזיכוי לתושבים באזורי פיתוח (המוערך בכ-2.2 מיליארד שקלים).²⁰ ב-2018, סך כל הטבות המס שמעניקה המדינה הסתכם בכ-68.5 מיליארד שקלים. לשם השוואה, סך כל המס העקיף והישיר (כולל הפרשות לביטוח לאומי) שנגבה ב-2018 הוא 375 מיליארדי שקלים. ויתור על לפחות חלק מהפטורים הנהוגים כיום עשוי אפוא לאפשר הורדה משמעותית בשיעורי המיסים שתוארו לעיל – ולתפקד כזרז משמעותי בעלייתו של המשק הישראלי על דרך המלך.

*

החלטות קשות והרות גורל עומדות כעת בפני קברניטי המדינה. עליהם לפעול באופן נחוש נגד קבוצות לחץ רבות שדורשות להמשיך ולקבל את זכויות-היתר שאליהן הורגלו. קביעת "היטל קורונה", טיפול מעמיק בגירעון האקטוארי, העלאת גיל הפרישה לנשים, שינוי מהותי בקצבאות הילדים והזקנה, טיפול שורש במבנה ההעסקה במגזר הציבורי ורפורמה מקיפה במדיניות המיסוי – כל אלו הן פעולות הדורשות עמידה בלחצים כבירים, אומץ לב ותכנון כלכלי מרחיק ראות. בעבר, זכינו במנהיגים שניחנו בתכונות כאלו וחילצו את כלכלת ישראל ממצבים קשים. חבילת הצעדים שהוצעה במאמר זה מוגשת אפוא אל שולחנם של מנהיגי ההווה. אימוצה עתיד להצעיד את כלכלת ישראל אל עבר עתיד מבטיח, אל עבר שגשוג וצמיחה.

1. החישוב נעשה לפי סקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס, עם התאמה לתחילת 2020. הסקר מחלק את ענפי הכלכלה ל-12 תחומים שונים. הללו סווגו אצלי לשלושה סוגים: ענפים שנפגעו קשות ממשבר הקורונה, ענפים שנפגעו באופן בינוני, וענפים שנפגעו באופן קל. כך חישבתי את הירידה המשוערת בתוצר השנה. ממספר זה גזרתי את שיעור הירידה בגביית המיסים, וכך יכולתי לחשב את הפגיעה העקיפה בהכנסות המדינה כתוצאה ממשבר הקורונה. לזה הוספתי את הפגיעה הישירה, ומתוך כלל הנתונים גזרתי את שיעור עליית הגירעון ואת העלייה ביחס החוב-תוצר.
2. על פי הדוח השנתי 2018 תשע"ט, יחידת ניהול החוב הממשלתי-משרד האוצר.
3. חוק בנק ישראל (תיקון מס' 15), התשמ"ה-1985. תיקון זה הובא גם בגרסתו העדכנית של חוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (סעיף 49).
4. חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.
5. ראו בהקשר זה את מאמרם של שגיא ברמק ועידן ארץ, "למען הדורות הבאים: חוק יסוד להגבלת הגירעון", השילוח, 15 (תשע"ט), עמ' 31-54. ברמק וארץ עמדו על הבעיות הכלכליות והמוסריות המרוכבות בקיומו של גירעון כרוני.
6. נתוני הביטוח הלאומי משנת 2018 נלקחו מהדוחות השנתיים של הביטוח הלאומי.
7. חלק מדו"חות הביטוח הלאומי מציינים את שנת 2045 כמועד הצפוי של התאפסות הקרן. הערכות של חטיבת המחקר בבנק ישראל מציינות את 2056 כשנת התאפסות הקרן. ההבדלים נובעים ממודלים שונים הצופים באופן שונה את השינויים בריבית ובדמוגרפיה.
8. "השקעות בדיור ובשוק ההון: השוואה מפרספקטיבה היסטורית", בנק ישראל, חטיבת המחקר.
9. ג'ני ברודסקי ואחרים (עורכים), בני +65 בישראל: שנתון סטטיסטי - 2017, ירושלים: מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2018, עמ' 209, לוח 27.3.
10. מתוך דו"ח דין וחשבון על הוצאות שכר 2018.
11. מתן רוטמן ואלון תובל, "מיתוס הקביעות בשירות המדינה: גורמים ופתרונות", השילוח, 19 (תש"ף), עמ' 49-68.
12. מתוך נתוני הבנק העולמי. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-bureaucracy-indicators>
13. מתוך נתוני בנק ישראל, לוח ו'-2: גביות מס הכנסה ומיסים ישירים אחרים.
14. רועי שטיין, ההשפעות של מיסוי רווחי ההון על תמחור הנכסים הפיננסיים, ירושלים: חטיבת המחקר של בנק ישראל, 2015, סעיף 4.4, עמוד 16.
15. נתוני בנק ישראל לוח ו'-2: גביות מס הכנסה ומיסים ישירים אחרים ולוח ו'-1: שיעורי מס שונים, 1980 עד 2018.
16. נתוני בנק ישראל, לוח ו'-1: 12 המיסים הישירים, 1980 עד 2018 (אחוזים מהתמ"ג).
17. על פי ממצאי עבודתה של אילנית בר, בחינת נטל המס לפי עשירוני הכנסה, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2011.
18. על פי דו"ח הכנסות המדינה: 2013-2014, פרק יח: השוואות בינלאומיות.
19. על פי דו"ח הכנסות המדינה: 2015-2016, פרק יא: מס ערך מוסף.
20. ראו שם, פרק ד: תחיות הטבות המס לשנת 2018, עמ' 4.