

מיסוי ועידוד השקעות הון פיננסי, הון חברתי והון אנושי

מאת

יוסף מ' אדרעי

מוקדש לזכרו של חתני, איתי זילברשמיד,
שלבנו נדם פתאום

המאמר מתרכז בבחינת התובנות המקובלות בתחום הכלכלה והמיסוי הנהוגים בישראל ומבקר את הנטייה ההולכת וגוברת להעניק הטבות מס להון (רווחי הון, רווחי חברות, דיבידנדים, ריבית ודמי שכירות). המאמר מנתח את הסיבות לנטייה האמורה, מצביע על היעדר ההצדקות לה (כלכליות, חברתיות, אתיות וחוקתיות) ומציע, בהתבסס בעיקר על שיקולי יעילות כלכלית, לבטלן – ולחלופין להעניק הטבות דומות להון אנושי. בבסיס המאמר כמה הנחות מוצא מהותיות:

1. כלכלת שוק ומשטר קפיטליסטי אינם זהים: הראשונה היא חלק ממשטר דמוקרטי ליברלי ואילו השני פוגע בתחרות החופשית, מעניק הטבות להון הפיננסי ונועד לשמר את כוחם של בעלי ההון.
2. מטרתה של כל מדיניות כלכלית וחברתית נבונה היא איתור האיזון האופטימלי בין יעילות מחד גיסא לבין עקרונות של הוגנות, צדק ושוויון מאידך גיסא.
3. אין כל סתירה בין עקרונות חברתיים לעקרונות כלכליים תועלתניים ככל שמדובר בהשקעות בהון אנושי. "היזהרו בבני עניים כי מהם תצא תורה" אינו כלל ערכי אלא כלל כלכלי: השקע בבני עניים וקבל תשואה גבוהה בעתיד.
4. השימוש במערכת המס להשגת יעדים כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים – "תמריצי מס" – טומן בחובו כשלים, בעיות וסכנות רבות ויוצר בעיות חוקתיות. עם זאת, לא כל הקלות המס הן תמריצי מס: לעיתים הממשל נכשל בהספקת סחורות או שירותים לאוכלוסייה מסוימת ועל כן אותה אוכלוסייה נהנית מהנחות במס. לעתים פעילות הנישום, הכרוכה בהשקעת כספים, מקדמת במישרין את מטרות הממשל ולכן אין זה מוצדק לגבות מאותו נישום מס נוסף כדי לקדם את מטרות הממשל.
5. מודל המס האישי בישראל מושתת על שיטת מס פרוגרסיבי המוטל על הכנסה מכל מקורותיה. השיטה נועדה למסות את הנישומים בהתאם לשני מדדים שמשמעותם זהה: יכולת כלכלית ומידת ההנאה מסחורות ומשירותים ציבוריים.
6. בניגוד לאמונה הרווחת, שיטת המס בישראל נהפכה רגרסיבית ויש לה השפעה משמעותית על הגידול בפערי ההכנסה בישראל ועל ממדי העוני.
7. התמקדות במדידה של התוצר הלאומי/המקומי הגולמי ושל הצמיחה מחטיאה את המטרה של הגדלת הרווחה האישית והמצרפית בהשוואה למדדים חלופיים נוספים המתרכזים ברווחתו של האדם (לרבות תוחלת חיים ורמת החינוך). עם זאת,

המאמר מתרכז בנושא הצמיחה הכלכלית ואילו המדדים החלופיים משמשים אורות הכוונה ומשקל נוסף לטיעון המרכזי.

המאמר מפרט את גורמי הייצור המבטיחים צמיחה בת-קיימא: הון פיננסי, הון אנושי והון חברתי ומרכיביהם. ההון האנושי מורכב מעבודה, ממידע טכנולוגי ואישי ומתחושת הרווחה של העובד העצמאי והשכיר. ההון החברתי מורכב, בין היתר, ממידע ציבורי, מהשקעות בתשתיות פיזיות, ממערכות כלכליות, משפטיות וחברתיות מתפקדות, מתחושת סולידריות חברתית, מביטחון פנים ומביטחון חוץ. עיקר המקורות למימונו של ההון החברתי הוא מסים.

הבסיס להטלת מסים למימון ההון החברתי הוא הסכמתו המשתמעת של כל חבר בקהילה לשלם לצורך רכישת סחורות ושירותים ציבוריים. ההסכמה נובעת מיחסים סינרגיים (synergy) בין היחיד לקהילה שבה הוא מתגורר ופועל, מייצר וצורך; מתאוריית הנאמנות הכלכלית שחב כל מי שחי, פועל, מייצר וצורך כלפי המדינה המאפשרת לו פעילויות אלה; ומגישת הפרויקט המשותף שעל-פיה המס הוא מנגנון לחלוקת רווחים בין בעלי הון פיננסי, הון אנושי והון חברתי.

כאשר הממשלה מחליטה להפלות לטובה גורם ייצור אחד היא בהכרח פוגעת בשני גורמי הייצור האחרים. הפליה לטובה של ההון הפיננסי באה על חשבונם של בעלי ההון האנושי – הנדרשים לשלם מס גבוה יותר, ועל חשבון ההון החברתי – כלל הציבור, הסובל מצמצום בכמות השירותים הציבוריים ובאיכותם, כמו גם מפגיעה באיכות החיים ובתנאי ייצור הולמים.

המאמר מתעכב על משמעותן של מערכות החינוך, ההשכלה והמחקר כמרכיבים רבי-חשיבות בפיתוח ההון האנושי וההון החברתי, ומכאן – כגורמים בעלי משקל לצמיחה כלכלית בת-קיימא מחד גיסא וכגורמים המגדילים במישורן ובעקיפין את מידת הרווחה האישית והמצרפית של כלל חברי הקהילה מאידך גיסא.

אחד ההסברים לכך שאין ממצאים אמפיריים התומכים בטענה שהפחתה במס מביאה לגידול בצמיחה נמצא בתורתו של קיינס. הפחתת שיעורי המס אינה מגדילה את הביקוש הפרטי במלוא ההפחתה אך היא מקטינה את הביקוש וההשקעה הציבוריים ואת ההון החברתי. על זאת יש להוסיף כי בעידן הגלובליזציה הצריכה הפרטית אינה מתבצעת דווקא במדינת התושבות.

מחקרים מגלים כי בראש שיקוליהן של חברות רב-לאומיות בהחלטה היכן לפעול עומד ההון החברתי, מתחתיו ההון האנושי ורק מתחת לאלה מערכת הטבות הממשלתיות. למרות זאת ממשיכים הממשל הישראלי ורשות המסים להעניק תמריצי מס בסכומים גבוהים מאוד להון הפיננסי, לפגוע בהון החברתי ולהפלות לרעה את ההון האנושי, למרות ממצאים קשים של מחלקת המחקר של בנק ישראל ושל מבקר המדינה.

כתחליף למדיניות האמורה המאמר מתרכז בהצדקות לעידוד מערכות החינוך, ההשכלה והמחקר בישראל ומצביע על זכאותם של עובדי מערכות אלה לגידול בשכרם – כמחוללי צמיחה כלכלית וכמטפחי מדדים חלופיים.

מסקנתו העיקרית של המאמר היא שיש לבטל את כל הטבות המס להון ולקבוע שיעורי מס אחידים ונמוכים יותר לכל סוגי ההכנסה. עם זאת, הואיל וקובעי המדיניות לא יוותרו על השימוש בתמריצי מס, מוצע לשקול פתרון חלופי: הענקת תמריצי מס להון האנושי ולמחולליו – בעיקר למערכת החינוך וההשכלה ולעובדיה – כהשלמה ואיזון לעידוד ההון הפיננסי.

מבוא (מתודולוגיה). 1. מטרה; 2. הנחות מוצא והשערות; 3. מבנה המאמר; א. בעיות בתפיסות כלכליות מקובלות. 1. תוצר מקומי גולמי, אושר ומדדים חלופיים; 2. גורמי ייצור המבטיחים צמיחה בת-קיימא; 3. גורמי הייצור: הון פיננסי, הון חברתי והון אנושי; ב. חינוך והשכלה: גורמים של צמיחה כלכלית בת-קיימא. 1. הקשר בין חינוך והשכלה לצמיחה כלכלית; 2. אחריות הממשל; ג. שימוש במערכת המסים להשגת יעדים. 1. מנפלאותיה של מערכת המס בישראל; 2. מרב הטבות להון פיננסי, להון אנושי או להשקעות בהון חברתי? 3. צמיחה כלכלית, היצע העבודה ואיכותה ושיעורי מס; 4. עידוד השקעות הון בישראל באמצעות תמריצי מס; ד. מגמות בדין הישראלי למיסוי ההון האנושי. 1. הון אנושי ותמריצים לאילת; 2. הון אנושי וחישוב נפרד; 3. רווח הון לעובדים המוכרים זכות; 4. תמריץ שלילי לעבודה של הורים ושל בני זוג; 5. הוצאות שהוצאו לשם הגעה למקום ההשתכרות ולשם חזרה ממנו; 6. קליטת עלייה, השבת יורדים או עידוד ירידה? 7. פחת מואץ וביטול השיכוב; 8. הטבות לבעלי זכויות נפט; 9. מיסוי וסבסוד של החינוך; 10. המגמה המסתמנת: שיטת המס מכבידה על ההון האנושי, מעודדת הון פיננסי ומקצצת בהון החברתי; ה. עידוד השקעות בהון אנושי ובהון חברתי כתחליף לעידוד הון פיננסי או להשלמתו. 1. עידוד השקעות הון פיננסי, הון אנושי ובריחת מוחות; 2. הטבות לעובדים במפעל מאושר או במפעל מוטב; 3. עידוד עובדים מאושרים בחינוך; 4. חוק לעידוד השקעות הון או שמא חוק לעידוד ההון החברתי והאנושי? 5. מסים אינם חזות הכול; סוף דבר.

מבוא (מתודולוגיה)

1. מטרה

מאז הוקמה מדינת ישראל, ממשלותיה עוסקות בביסוס של כלכלת המדינה ובהבטחת הצמיחה הכלכלית בה. רשימה זו מתמקדת במדיניות המסים בישראל, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעיקר בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961¹ ובחוקים משיקים: חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959,² חוק עידוד התעשייה (מסים), התשכ"ט-1969,³ חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980⁴ וחוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984.⁵ חוקים אלה יצרו במשך השנים מארג סטטוטורי רחב-היקף שנועד לעודד השקעות הון בישראל. המגמה המשותפת לכל החוקים הללו

1 נ"ח 120 (להלן: הפקודה).

2 חוק לעידוד השקעות הון הראשון התקבל כבר בתשי"ז-1950, ס"ח 129, ותוקן בחוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 2), התשט"ו-1955, ס"ח 108; ראו חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ס"ח 234 (להלן: חוק העידוד).

3 ס"ח 232.

4 ס"ח 56.

5 ס"ח 100.

היא שהם מעניקים תמריצי מס והטבות מס המיועדים ברובם המכריע להון, לבעלי ההון, למשקיעים ולבעלי המפעלים – ולא לעובדים (בין שכירים ובין עצמאיים). יתרה מזו: שיעורי המס הקבועים בפקודת מס הכנסה מפלים לרעה את ההכנסה שמקורה בעבודה, החייבת היום בשיעורי מס גבוהים במידה ניכרת משיעורי המס המוטלים על רווח הון ועל הכנסות פסיביות. אנסה להתחקות על הרציונל המונח ביסודה של מגמה זו, לבחון אם המגמה ראויה ולהציע אמצעים חליפיים.

המטרה העיקרית של רשימה זו היא התמקדות במדיניות של ממשלת ישראל לדורותיה, הנוהה – כך נראה לי – אחר אופנות מתחלפות ואמונות כלכליות, בלי לבחון את מידת התאמתן למציאות הישראלית ובהתעלם מתפיסות מתקדמות המאתרות את הרכיבים המדויקים של גורמי הייצור המסורתיים – הון פיננסי, הון אנושי והון חברתי. אנסה להראות כי בעולם המערבי הולכת ומתחזקת ההשקפה שגורמי המשיכה העיקריים להשקעות רב-לאומיות הם ההון האנושי וההון החברתי, ואילו מדינת ישראל פועלת בכיוון ההפוך: מיסוי כבד יחסית של הרכיבים המהותיים ביותר של ההון האנושי⁶ והחברתי וצמצום ניכר בתמיכות הממשל ברווחה,⁷ בחינוך, במחקר האקדמי, ברפואה⁸ ובפעילות רווחה לתלמידים.⁹

כחלק מהגישה הכלכלית המקובעת נראה כי קובעי המדיניות בישראל נוטים לחשיבה שעל-פיה גורם הייצור החשוב ביותר לעידוד הצמיחה הוא ההון הפיננסי, כלומר:

6 המשך המגמה בא לידי ביטוי גם באחרונה, בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ס"ח 157 (להלן: חוק ההתייעלות). בס' 142 לחוק הוגדלה תקרת ההכנסה המרבית לצורך תשלומי ביטוח לאומי: במקום פי חמישה מהשכר הממוצע במשק הועלתה התקרה לפי עשרה! בד בבד לא הוגדלו ההטבות שהמוסד לביטוח לאומי משלם כשהאירוע המבוטח מתרחש. כתוצאה מכך נהפכו למעשה דמי הביטוח הלאומי למס טהור. שיעור המס המרבי לבעלי הכנסה מעבודה (מס הכנסה בשיעור של 45%, דמי ביטוח לאומי בשיעור של 7% ודמי ביטוח בריאות בשיעור של 5%) עד תקרת ההכנסה החודשית המרבית בסכום הקרוב ל-80,000 ש"ח עומד בפועל על 57%! שיעור המס המרבי על הכנסות פסיביות כגון ריבית, דיבידנד ורווח הון הוא 20%, ואם מדובר בעל מניות מהותי – קרי: בעל שליטה בחברה – שיעור המס המרבי מגיע ל-25%. ראו בהמשך ה"ש 195 והטקסט הנלווה.

7 ראו להלן, בעיקר בה"ש 72, 413.

8 נעמי הר-שפי "הקפיטליזם חזירי יותר" הארץ 22.3.2009, 1, שם מדווח כי האוצר מתכוון להציע קיצוץ בשכרם של המורים, המרצים והרופאים. ראו גם בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המצביעים על השינויים בשכר הממוצע ברבעון השלישי של שנת 2010: ירידה של 1.0% בבריאות סעד ורווחה ושל 0.7% בחינוך, בעוד שבשאר הענפים (למעט התעשייה, בה לא נצפה כל שינוי) הייתה עליה שנעה בין 0.4% ל-17.6%. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הודעה לעיתונות – השכר הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים יולי-ספטמבר 2010" 7.12.2010 www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_list.html.

9 הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם, וכן ראו אור קשתי "משרד החינוך קיצץ את פעילות הרווחה ל-30 אלף תלמידים" הארץ 23.3.2009, 5א.

השקעות כספיות.¹⁰ כיוון שכך, עיקר המאמצים מופנה לעידוד בהשקעות של הון פיננסי. הדבר בא לידי ביטוי מובהק בתחרות המסים הבין-לאומית שישראל הצטרפה אליה, המתבטאת בעיקר בחוק לעידוד השקעות הון¹¹ ובשיעורי המס הנמוכים שנקבעו להכנסות פסיביות הנובעות מהשקעות הון פיננסי כגון ריבית ודיבידנד ובשיעור נמוך של מס חברות.¹²

2. הנחות מוצא והשערות

(א) שוק חופשי ומשטר קפיטליסטי

תפיסה רווחת מזהה את תפיסת השוק החופשי עם משטר קפיטליסטי. יש בכך טעות: כלכלת שוק חופשי היא חלק מתפיסה דמוקרטית ואתית הגורסת שהשוק החופשי מקדם את הרווחה האישית – ובהכרח גם את הרווחה המצרפית של כלל חברי הקהילה – בהתקיים תנאים מסוימים. אם התנאים הללו לא מתקיימים עקב כשלי שוק,¹³ הממשל חייב להתערב כדי להבטיח את הרווחה הכללית והאישית.

10 לתנאים שבהם תחרות מסים ומשיכת הון למדינה עלולים להביא דווקא לנזקים ראו, למשל, Assaf Razin, Efraim Sadka & Chi-Wa Yuen, *An Information-Based Model of Foreign Direct Investment: The Gains from Trade Revisited*, 6 INT'L TAX & PUB. FIN. 579 (1999); ראו בהמשך ה"ש 247-246 והטקסט הנלווה.

11 אחת ההגדרות המקובלות על מרבית הכלכלנים למונח "כלכלה" גורסת כי מדובר במדע העוסק בהתנהגות אנושית שנועדה לתחום את היחס בין מטרות לבין מחסור באמצעים שיש להם שימושים חלופיים. ראו, בין היתר, LIONEL ROBBINS, AN ESSAY ON THE NATURE AND SIGNIFICANCE OF ECONOMIC SCIENCE 16 (1935); הבחירה בין האלטרנטיבות נועדה להשיג את מיטב הרווחה.

12 ראו ס' 122 ו-126 לפקודה.

13 המונח "כשל שוק" מתייחס למצב שבו השוק אינו יעיל: כוחות השוק לא מקצים משאבים ביעילות או שמחיר השוק אינו משקף נאמנה את עלויות הייצור. המקרים הבולטים ליצירת כשלי שוק הם מידע חסר או מידע א-סימטרי, כוחות מונופוליסטים והשפעות חיצוניות (externalities). מידע חסר או א-סימטריה של מידע מתרחשים, למשל, בביטוח בריאות, כשלמבוטח יש מידע שאינו נגיש למבטח – תופעה היוצרת בחירה שלילית (adverse selection). מכאן נטייתן של רוב המדינות המפותחות להציע ביטוח בריאות ממלכתי. דוגמה אחרת, ידועה מאוד, היא בשוק המכוניות המשומשות שבו למוכר יש מידע רב יותר מאשר לרוכש וכתוצאה מכך השוק "מניח" שמצב המכונית גרוע ועל כן מחירה יהיה נמוך ממחירה בשוק משוכלל. כשל שוק הנוצר מקיומו של מונופול פירושו היווצרותו או קיומו של שוק הנשלט על-ידי כוח מהותי אחד שיכול להשפיע על המחירים במשק כך שהשוק נחסם בפני פירמות אחרות. התחרות החופשית נמנעת, מחיר המוצרים או השירותים של המונופול לא משקפים את המחיר האופטימלי, ובעל המונופול מצליח להעביר אליו חלק מהרווחה שהייתה מגיעה ללקוחותיו בתנאי שוק חופשי. דוגמה להשפעות חיצוניות (שליליות) הוא מצב שבו יצרן מייצר מוצר שהשפעתו (השלילית) על כלל הציבור גדולה והוא אינו נדרש לעמוד בעלויות (השליליות) שהמוצר יוצר, דוגמת נזקים הנגרמים למעשנים ולסביבתם.

לעומת זאת – כפי שהדבר הולך ומתבהר בארצות-הברית ובישראל – משטר קפיטליסטי מונע תחרות חופשית; הוא נועד להעניק להון הפיננסי ולבעליו הטבות וזכויות יתר; הוא מביא את הממשל להתערב לטובתם; והוא מונע פיקוח של נציגי ציבור – ממשלה, מבקר המדינה, הרשות המחוקקת – על הפעילות הכלכלית התקינה.¹⁴ אין בכונתה להיכנס לדיון בשאלה עד כמה התפיסה של הכלכלה הקלסית¹⁵ מחייבת גישה שמרנית מוחלטת של *Laissez-faire Laissez passé*, המקדשת – בשם הכלכלה החופשית – פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות של אוכלוסיות חלשות ופגיעה בעקרונות אתיים, ומאפשרת ליחידים לחמוד ולנכס לעצמם חלקים רבים מהקניין הציבורי המשותף לכלל הציבור.¹⁶ אסתפק ואומר כי מי שמעיין בספרות המקורית המבססת את התפיסה

14 ראוי לציין כדוגמה את הטרילוגיה המפורסמת של הפרופסור לכלכלה (והמשפטן) John Kenneth Galbraith בספרו הראשון, *AMERICAN CAPITALISM: THE CONCEPT OF COUNTERVAILING POWER* (1952), פירט גלברייט את סטייתה של השיטה הקפיטליסטית בארצות-הברית מעקרונות התחרות החופשית עקב כוחם המתעצם של היצרנים. בספרו השני, *THE AFFLUENT SOCIETY* (1958), שזכה לתהודה הרבה ביותר, הוא פיתח את טענתו שלפיה עקרונות הצמיחה הכלכלית שמקורם בשלהי המאה התשע-עשרה הם מיושנים ולא מתאימים לחברה שהצליחה לצאת ממצבי עוני. על-פי גלברייט, כדי להמשיך בשגשוגה, החברה האמריקנית חייבת להשקיע במה שכונה "הון חברתי" (להלן ה"ש" 19, 110 והטקסט הנלווה), קרי: תשתית פיזית ציבורית (בעיקר רשת כבישים מהירים) וחינוך. בספרו העוקב, *THE NEW INDUSTRIAL STATE* (1967), המשיך גלברייט וטען כי רק מקצת מהתעשיות ומהפעילויות העסקיות בארצות-הברית הולמות את המודל הבסיסי של תחרות חופשית. בספר זה הוא פיתח בעיקר את ביקורתו הקשה על כך שעקב השימוש המסיבי בשיטות פרסומת מתוחכמות, השליטה בכמות הייצור של מוצרים לא נקבעת יותר על-ידי הביקוש של הצרכנים אלא מוכתבת על-ידי היצרנים, ועל כן עקרונות השוק החופשי לא מתפקדים בצורה נכונה. ראו גם את סקירתו של אוריאל פרוקציה על הספקות הרבים שהתעוררו בעת האחרונה על-ידי גדולי הכלכלה ביחס להנחות היסוד של הכלכלה הקלסית: אוריאל פרוקציה "על הרוחני שבמשפט" דין ודברים ג 127 (2007), http://law.haifa.ac.il/din_udvarim/din_udvarim_index-newStyle.asp?a=1&pos=pages&fname=gilionCI&fType=htm&lang=heb&show2=8&show=2.

15 ראוי להזכיר כאן גם את התפיסה שפיתחו טברסקי וכהנמן (חתן פרס נובל לכלכלה), המטילה ספק גדול בהנחה שעליה מושתתת גישת הכלכלה הקלסית, היינו: ההנחה שלפיה כל שחקני השוק החופשי מונחים רק על-ידי ניתוחים ושיקולים רציונליים; ראו, בין היתר, Daniel Kahneman & Amos Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, 47 *ECONOMETRICA* (1979) 263; דניאל כהנמן ועמיתים רציונליים, הוגנות, אושר – מבחר מאמרים (מיה בר-הלל עורכת, 2005). כמו כן ראו את גישתו של הכלכלן ההודי, אמרטיה סן, אף הוא חתן פרס נובל לכלכלה, המטיל ספק רב בהנחה שלפיה תהליך קבלת החלטות כלכליות מושפע רק משיקולים כלכליים וכספיים טהורים: AMARTYA K. SEN, *CHOICE, WELFARE AND MEASUREMENT* 84 (1982).

16 שם. על מחקרים נוספים המבקשים לכפור בהנחה שהתנהגויות מונחות רק על-פי שיקולים כלכליים של עלות-תועלת כלכלית, וטוענים כי היד הנעלמה כוללת גם שיקולים מוסריים וחברתיים כגון תמריצים שליליים כמו רגשי אשמה ומעלות טובות כתמריצים חיוביים להתנהגות בני אדם, בעיקר

בדבר שוק חופשי ו"יד נעלמה"¹⁷ יגלה כי הוגיה הקלסיים עסקו בשאלות של אתיקה ושל צדק חלוקתי במידה לא פחותה משעסקו בפיתוח של תפוסות השוק החופשי.¹⁸

(ב) אמצעי ייצור

משחרר פיתוחה של תורת הכלכלה הקלסית למדנו כי פעילות כלכלית דורשת שני גורמי ייצור: הון (לרבות קרקע) ועבודה. בעשורים האחרונים אנו עדים לשינויים שאינם רק טרמינולוגיים: במקום לדבר על עבודה כגורם ייצור מדובר היום בהון אנושי (human capital); לאחרונה אף התחדדה ההכרה בחשיבותו של גורם ייצור נוסף – הון חברתי (social capital).¹⁹ נציג כבר כאן בקיצור²⁰ את כלל הגורמים. ראשית, כסף ונכסים הנרכשים בכסף. הון זה מכונה ברשימה זו, לצורך הנוחות הסמנטית, הון פיננסי. הגורם השני כולל גם עבודה אך גם ידע וטכנולוגיות שבהם מצוידים העובדים, והוא מכונה ברשימה זו הון אנושי. ההון האנושי, על שני רכיביו, זוהה באמצעות מודל הצמיחה הכלכלית שפיתח הכלכלן רוברט סולו.²¹ לגישתו, שעליה נרחיב קצת בהמשך,²² את

לצורך דיכוי החצנות שליליות ועידוד החצנות חיוביות (על משמעות מושגים אלה ראו בהמשך, ה"ש 24 ו-25) – ראו, בין היתר, Louis Kaplow & Steven Shavell, *Moral Rules, the Moral Sentiments, and Behavior: Toward a Theory of an Optimal Moral System*, 115 J. POL. ECON. 494 (2007); ECONOMICS, VALUES, AND ORGANIZATION (Avner Ben-Ner & Louis G. Putterman eds., 1998).

17 עם זאת ראוי להזכיר את עיקריה של התפיסה הידועה בכינוי "הדרך השלישית", המצדדת בשילוב בין עקרונותיה של כלכלת השוק החופשי מחד גיסא לבין הצורך בפיקוח ממשלתי והגנת הציבור מפני המנופול האפשרי שיוצרים בעליו מאידך גיסא. גישה זו מבחינה בין עקרונות השוק החופשי לבין תפיסה קפיטליסטית המעניקה זכויות יתר להון הפיננסי ולבעליו; ראו אנתוני גינדס הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה (עופר שור מתרגם, 2000).

18 ראו, בין היתר, RAY CANTERBERY, *THE MAKING OF ECONOMICS – THE FOUNDATION* 1-19 (2003). על גישתו של לוק, המציע את ההצדקות לקניין הפרטי, המדגישה גם עקרונות ערכיים וחברתיים ברורים וחד-משמעיים, לרבות התנאים להכרה בזכות הקניין של מי שמייצר את הרכוש, ראו, בין היתר, יוסף מ' ארעי "על חוקה דקלרטיבית וחוקה קונסטיטוטיובית – מעמדה של זכות הקניין החוקתית במדרג זכויות האדם" משפטים כח 461 (1997) (להלן: ארעי "על חוקה דקלרטיבית").

19 על משמעותו של ההון החברתי והגדרתו ראו להלן בפרק ב', חלק 2, ה"ש 113 והטקסט הנלווה.

20 להרחבת המושגים ומשמעותם ראו להלן בפרק ב'.

21 Robert M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth* 70 Q. J. ECON. 65 (1956) (להלן: סולו "תאוריה של צמיחה כלכלית"); Robert M. Solow, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, 39 REV. ECON. & STAT. 312 (1957) (להלן: סולו

הידע הטכנולוגי אפשר לסווג לשני סוגי משנה: ידע אישי וידע ציבורי. אמרו מעתה כי תרומתם של העובד והעובדת אינה מוגבלת רק לעבודה כי אם למכלול שלם של תשומות. הגורם השלישי, המכונה ברשימה זו הון חברתי, כולל את כל הרכיבים של קהילה נתונה המשפיעים על הפעילות הכלכלית בה, לרבות יציבות שלטונית וכלכלית, שיטת שלטון ומשטר, שיטת משפט (הכרה בזכות הקניין, בחופש החוזים ואכיפתם וכדומה), הידע הנוצר בפעילות משותפת של כלל הקהילה הנתונה ועוד גורמים המשפיעים כאמור על יציבותה של הקהילה, על הפעילות הכלכלית, על התוצר הלאומי ועל התוצר לנפש.²³

(ג) עדיפות במס: מס פיגואני, הקלות, הנחות ותמריצי מס מערכות המס משופעות הוראות הקובעות עדיפות במס לפעילויות או לנישומים. לא כל ההוראות בנויות מקשה אחת; אפשר לסווג אותן לכמה קטגוריות. בסוג אחד נכלול את המסים הפיגואניים,²⁴ שמטרתם להקטין ככל האפשר את תופעת ההחצנות השליליות ולהעביר אל כתפי יוצריהן את עלותן. הדוגמה המובהקת ביותר היא מס על סיגריות שנועד לצמצם את תופעת העישון הפסיבי ולהעמיס על יצרני הסיגריות וצרכניהן את הוצאות הבריאות הנוצרות מפגעי העישון.

- 22 "שינויים טכנולוגיים". על מלוא ההכרה בחשיבות הידע הטכנולוגי ראו, למשל, אלחנן הלפמן מסתרי הצמיחה הכלכלית (מיכל אילן מתרגמת, 2007).
- 23 להלן ה"ש 99 והטקסט הנלווה.
- 24 שימוש בתפיסת ההון החברתי באה לידי ביטוי בתפיסה שכניתי "הפרויקט המשותף"; ראו, בין היתר, יוסף מ' אדרעי "מכשולים קונסטיטוציוניים וערכיים בהטלת מס על רווחי הון בבורסה" מסים ח 20 (1994) (להלן: אדרעי "מכשולים קונסטיטוציוניים"); יוסף מ' אדרעי מבוא לתורת המסים: על מקורותיה, עקרונותיה, תכליתה והגיונה 38 (2008) (להלן: אדרעי תורת המסים); יוסף מ' אדרעי, "על חוקה דקלרטיבית" לעיל ה"ש 18; יוסף מ' אדרעי "דיני מסים כמשפט ציבורי" משפט וממשל ה 57 (1999) (להלן: אדרעי "דיני מסים" או אדרעי "דיני מסים כמשפט ציבורי"). על משמעותו הכלכלית של ההון החברתי ראו להלן, ה"ש 113, 116 והטקסט הנלווה.
- 24 הכלכלן הבריטי פיגו הציע כי במקרה של החצנות שליליות (פעולות היוצרות נזקים ומפגעים ישירים ועקיפים לציבור מסוים) יש מקום להתערבות ממשלתית שתטיל מסים על הפעילות היוצרת את ההחצנה. מסים אלו נקראים מסים פיגואניים. זהו מעין "מס מתקן", שלפיו ראוי להטיל מס על מי שיוצר את ההחצנה בלי שהוא נושא במלוא העלויות שלה; המס צריך להיות בגובה העלויות. בכך הממשל מתקן את העיוות ומגלגל את העלויות על מי שיצר את המפגעים. ראו ARTHUR CECIL PIGOU, THE ECONOMICS OF WELFARE (4th ed. 1950). רונלד קואוז חלק עליו. לטענת קואוז, בשוק חופשי, שבו יש כללים ברורים הקובעים את אחריותם של יוצרי נזק לפצות את הנפגעים, אם כללי המשפט יאפשרו לפוגע ולנפגע לנהל משא-ומתן חופשי ולהגיע להסכם בעלויות נמוכות וזניחות, או לתבוע את הנוזקים שמהם סובל כל צד, הבעיה תיפתר באופן אופטימאלי; ראו Ronald H. Coase, *The Problem of Social Cost*, 3 J.L. & ECON. 1 (1960).

במסגרת המסים הפיגוריאניים ניתן לכלול גם את העדפות המס המוענקות לנישומים או לפעילויות היוצרים החצנות חיוביות²⁵ העולות ממון או כוללות סיכונים כלכליים בעודן מקדמות מטרות ציבוריות ראויות וחוסכות ממון ציבורי. אם נוסף על הוצאותיו הנישום ישלם גם מס מלא למימון ההשגה של אותן מטרות ציבוריות, כמו כל הנישומים שאינם מקדמים מטרות אלה, נמצא שישלם פעמיים עבור אותם סחורות ושירותים ציבוריים.²⁶ דוגמה לכך הן הוצאות מחקר ופיתוח או הוצאות לחיפושי נפט, שיש בהן סיכון כלכלי רב למבצעהם אך הצלחתם מביאה ברכה לא רק לבעליהם אלא לכלל הקהילה.²⁷

סוג אחר הוא הנחה במס.²⁸ ההצדקה להנחות במס מושתתת על התפיסה שלפיה "המס הטוב" – קרי: מס המוטל בהתאם לעקרונות מקובלים למס טוב²⁹ – מוטל בהסכמת הציבור, לאמור: כל משלמי המס מסכימים לשלמו כתמורה לסחורות ולשירותים שהממשלה הנבחרת מספקת.³⁰ ייתכנו מקרים נדירים שבהם ההנחה בדבר ההסכמה

25 השפעות או החצנות חיוביות מתרחשות כשהתועלת שאדם אחד בקהילה מפיק משירות או ממוצר כלשהו משפיעה באופן חיובי על הנאתו של אדם או של ציבור אחרים באופן שאינו בא לידי ביטוי במחיר שאותו אדם משלם עבור המוצר או השירות שהוא מייצר או מפיק. לדוגמה, כאשר אדם משקיע באמצעי מיגון על ביתו או במתקן מעקב אחר מכוניות, הם מרתיעים גנבים לא רק מלהגיע לביתו או למכונתו אלא גם לשכונה שבה הוא מתגורר – ומכך נהנים כלל השכנים או בעלי המכוניות. דוגמה נוספת היא פירמה המקימה מפעל באזור מוכה אבטלה. ראו, בין היתר, Ian Ayres & Steven D. Levitt, *Measuring Positive Externalities from Unobservable Victim Precaution: An Empirical Analysis of Lojack*, 108 Q.J. ECON. 43 (1998).

26 עיקרי הטיעון פשוטים: אם נניח שמטרת המס היא מימון של הוצאות הממשלה וכי מטרת הממשלה היא בניית תשתית באזורי פיתוח שתאפשר למשוך משקיעים, ואם נמצא שנישום מסוים מסכים לקחת על עצמו סיכון עסקי ועלויות נוספות ועובר לאזור הפיתוח – הרי הוא מקיים את מטרת הממשלה. אם נוסף על כך ישלם מס, נמצא כי שילם פעמיים לצורך קידום של מטרות הממשלה, פעם באמצעות תשלומי מס ופעם במעברו לאזור הפיתוח ובנטילת הסיכונים. ויתור הממשלה על תשלום מס על רווחיו יכול להתברר לא כתמריץ מס אלא כניסיון להשוות בין שני נישומים זהים: האחת נשארה באזור המרכז והאחר עבר לאזור הפיתוח. פיתוח רעיון זה יחרוג מהיקף היריעה של חיבור זה.

27 ראו, בין היתר, אצל HARVEY S. ROSEN, PUBLIC FINANCE 100 (6th ed. 2002).

28 ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 42, 58 ו-195-197 וכן ס' 11(ב) לפקודה, המעניק זיכוי מס ניכרים לתושבי יישובים מסוימים שבקו העימות. כהרגלו חרג המחוקק הישראלי והרחיב חלק מההנחות והחילן גם על יישובים אחרים שאינם בקו העימות. עוד נמצא בס' 11 הטבות מס לחיילים הזכאים לתוספת פעילות רמה א', דהיינו: בשל פעילות במערך הלוחם בשטח פיתוח כפי שאישר מנהל רשות המסים; ראו ס' 11(ג) לפקודה.

29 על ארבעת העקרונות ששרטט אדם סמית למס טוב ועל יישומם בעידן החוקתי המודרני ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 17 ואילך.

30 ראו יוסף מ' אדרעי חוק יסוד: משק המדינה 27 ואילך (פירוש לחוקי היסוד בעריכת יצחק זמיר, 2004); אדרעי תורת המסים, שם, בעיקר בעמ' 32 ואילך.

לשלם מופרכת; מצב כזה נוצר, לדוגמה, כשהממשל נכשל במטרתו לספק את כלל הסחורות והשירותים הציבוריים לתושבי אזור מסוים באופן רצוף ומתמשך. לעתים (נדירות, יש לקוות) יש נסיבות המונעות מהממשלה לספק לקבוצה מסוימת את המוטל עליה: הבטחת הזכות לחיים, חופש התנועה, חופש העיסוק, שמירה על הקניין, מערכת חינוך מתפקדת ועוד. במקרים כאלה ראוי שהממשל יימנע מחיוב אותם תושבים במלוא המס המוטל על כלל הציבור. בהיעדר סחורות ושירותים ציבוריים אין הסכמה, ובהיעדר הסכמה אין חובה לשלם את מלוא המס.³¹

במילים אחרות: לדעתי יש להבחין בין הטבות ותמריצי מס – לאמור: הוראה שנועדה להעניק זכות-יתר לסוג מסוים של נישומים או הכנסות – לבין הנחות מס שאינן מיועדות להיטיב עם הנישומים אלא להתאים את המס לתמורה – סחורות ושירותים ציבוריים – שהנישום מקבל מהממשל עבור תשלומי המס שלו. אכן, עדות לתפיסה זו נמצא בפקודת מס הכנסה.³²

בסוג השלישי של הוראות הקובעות עדיפות במס, שבו נעסוק בהמשך, נמנים הטבות ותמריצי מס.³³ סוג זה משקף את נכונותו של הממשל הנבחר לעודד פעילויות או נישומים מסוימים באמצעות מערכת המסים כדי לקדם מטרות חברתיות וכלכליות. למעשה יש כאן פעולת הפרטה: הממשל מגיע למסקנה שבמקום לגבות את מלוא המס מהפירמות ולהשקיע את הכנסותיו ממסים בהוצאות ציבוריות ישירות, עדיף לו למחול על גביית המס ולקנות שהפירמות יבחרו בפעילויות ה"מתמרצות" וימלאו את תפקיד הממשל. אם כך הדבר, השאלה היחידה המתעוררת היא אם השימוש בתמריצי מס הוא יעיל יותר מגביית המס ומימון הוצאות הממשלה באמצעותו; כלומר: אם תמריצי המס משיגים את מטרותם. ועוד שאלה היורדת לשורשה של השיטה הדמוקרטית: האם אין חשש שהממשל הנבחר מעביר חלק מסמכותו ומריבונותו לפירמות כשמטרתן (מקסום רווחיהן) שונה ממטרותיו של הממשל (מקסום רווחת כלל הציבור)?

צורות רבות ומגוונות יש לתמריצי מס: שיעורי מס נמוכים, פטורים, ניכויים גבוהים מהמקובל (כגון פחת מואץ) וזיכויי מס לסוגי הכנסות שמקורן בפעילויות או בנישומים מסוימים, שאת פעילותם הממשל מבקש לעודד. השימוש בהם אינו חביב על מומחים למדיניות מס. רובם מאוחדים בדעה ששיטת המס היעילה והצודקת ביותר היא שיטה

31 ס' 11 לפקודה העניק הנחות מס מסוימות לתושבים באזורים שהשירותים הציבוריים בהם לא היו ברמה נאותה. משום מה החליט המנסח לשנות לאחרונה את המונח, וכיום הסעיף עוסק במונח "הטבות מס". על האפשרות לראות הקלות אלה כהכרה בזכות החוקתית של הנישום לא לשלם מס אם אינו נהנה ממכלול הסחורות והשירותים הציבוריים, ראו אדרעי תורת המסים, שם, בעמ' 30-32.

32 ס' 11 לפקודה.

33 על ההבחנה בין תמריצי מס הכנסה לבין הוראות המפחיתות את נטל המס שהן חלק מתפיסת "ההכנסה הנקייה" ראו, לדוגמה, STANLEY S. SURREY, PATHWAYS TO TAX REFORM: THE CONCEPT OF TAX EXPENDITURES (1973).

נטולת תמריצים, שבה כלל ההכנסות כפוף לשיעורי מס זהים.³⁴ אמנם יש גם ספרות חדשה הגורסת כי במקרים שבהם תמריצי המס ניתנים לביצוע באופן יעיל הם עדיפים מתמריצים ישירים,³⁵ אך נראה כי אין תומכים רבים לדעה זו. כמה נימוקים עיקריים יש באמתחתם של המתנגדים לשימוש בהטבות ובתמריצי מס; נמנה אותם בקיצור.

הסיבה העיקרית להתנגדות לשימוש בתמריצי מס מקורה בכך שתמריצי מס מצליחים להעלים מן הציבור את החלוקה האמיתית של ההכנסה הלאומית במשק. הצגת שיעורי מס פרוגרסיביים מצד אחד, עם שחיקתם באמצעות הטבות ותמריצי מס מצד אחר, מסלפת את המידע שהציבור מקבל.³⁶

התנגדות נוספת מדגישה את העובדה שהשגת יעדים – כלכליים או חברתיים – באמצעות הטבות ותמריצי מס היא דרך שיש בה סממנים לא דמוקרטיים.³⁷ מערכת המסים היא מערכת מורכבת ומסובכת וגם מומחים בכלכלה ציבורית אינם מצליחים תמיד להבין את פשרן של ההוראות בחוקי המס, את מטרותיהן ואם הן מושגות. מנגד, גם משפטנים מומחי מס אינם מצליחים תמיד להשתלט על תובנות שפותחו בתחומי תורת המימון ציבורי, החשבונאות והמימון. אם עד לפני שנים מספר התרכז עיקר הביקורת נגד חקיקת המס בישראל בכך שהיא נעדרת מדיניות ברורה, לכידות ומבנה ברור של מטרות, יעדים ואמצעים המתאימים להגשמתם³⁸ – בשנים האחרונות נוספו פגמים אחרים; העיקרי בהם הוא השימוש בחוק ההסדרים (ובכינויו בשנה האחרונה "חוק ההתייעלות הכלכלית")³⁹ שנהפך תדיר ומקובל. מרבית התיקונים לחוקי המס מתקבלים באמצעות חוק ההסדרים ועוברים כמעט בהיחבא, כשמרבית חברי הכנסת אינם מצוידים בכלים שיאפשרו להם להבין את מלוא המשמעות של התיקון שעליו הם

34 BORIS I. BITTKER, A COMPREHENSIVE INCOME TAX BASE? A DEBATE (1968); ראו MARVIN A. CHIRELSTEIN, FEDERAL INCOME TAXATION 413-415 (9th ed. 2002).

35 David A. Weisbach & Jacob Nussim, *The Integration of Tax and Spending Programs*, 113 YALE L.J. 955 (2004).

36 Yoseph Edrey & Howard Abrams, *Equitable Implementation of Tax Expenditures*, 9 VA. TAX REV. 109 (1989).

37 להרחבת הטענה והסברים נלווים ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 195 ואילך.
38 ראו, בין היתר, יוסף מ' אדרעי "על חקיקת מיסים: חקיקה ראשית, חקיקה מנהלית וחקיקה שיפוטית בישראל" המשפט ג 319 (1996); אדרעי "דיני מסים כמשפט ציבורי", לעיל ה"ש 23; יצחק הדרי ואברהם אלטר "החקיקה האזרחית בראי דיני המיסים" עיוני משפט י 429 (1984).
39 לעיל ה"ש 6.

מצביעים. קשה להם להעריך את העלות התקציבית של הטבות המס ואת השלכותיהן על תהליכים כלכליים וחברתיים במדינה.⁴⁰

עוד נימוק הקשור למבנה הדמוקרטי של המדינה, הוא השימוש בתמריצי מס מהווה למעשה חלק מהליך ההפרטה ומאפשר לממשל להתפרק מהאחריות להגשים את מדיניותו והוא מעבירה לגופים פרטיים, שמטרתם (השאת רווחים) שונה ממטרת הממשל.⁴¹

נימוק נוסף להתנגדות לשימוש בשיטת המס להשגת יעדים הוא שאין כל ודאות שהוא משיג את מטרתו ולעתים אף יש חשש שהוא משיג מטרות הפוכות. מעשית, קשה לדעת על מי מוטל המס⁴² ועל כן קשה גם לדעת מי נהנה בסופו של דבר מהטבות ומתמריצי המס. אם כך, כלל לא ברור אם הממשל מצליח להשיג את המטרה המוצהרת שבשמה הוענקה הטבת המס.⁴³

נוסף על כך עולים גם נימוקים שמקורם בהוגנות ובזכויות חוקתיות: לא זו בלבד שהטבות ותמריצי מס פוגעים בעקרונות היושר האנכי והאופקי (המחייבים הטלת מס

40 על הפגמים בשימוש בחוק ההסדרים ראו, בין היתר, בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004); אדרעי חוק יסוד: משק המדינה, לעיל ה"ש 30, בעמ' 439 ואילך; דוד נחמיאס וערן קליין חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999).

41 וראו בעניין זה בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 19.11.2009), שם בית המשפט העליון קבע, כי חוק המאפשר את הקמתו של בית סוהר שינוהל ויופעל על-ידי תאגיד פרטי מביא לפגיעה בזכויות החוקתיות לחירות אישית ולכבוד האדם של האסירים שאמורים לרצות את עונשם באותו בית סוהר; וזאת, בשל עצם העברת סמכויות הניהול וההפעלה של בית הסוהר מידי המדינה לידי זכיון פרטי הפועל למטרות רווח.

42 על-פי ניתוחים כלכליים אין כמעט חשיבות לזהותו של משלם המס הפורמלי. השוק החופשי מביא לכך שהמס יגולגל על הנישום, על לקוחותיו, על עובדיו או על הצריכה שלהם – הכול בהתאם לגמישות ההיצע והביקוש של המוצרים והשירותים שעליהם מוטל המס. ראו, בין היתר, JOSEPH A. PECHMAN & BENJAMIN A. OKNER, WHO BEARS THE TAX BURDEN? (Studies of government finance) (1974); Jane G. Gravelle & Kent A. Smetters, *Who Bears the Burden of the Corporate Tax in the Open Economy?* (NBER Working paper No. 8280, 2001) www.nber.org/papers/w8280; וכן להלן, ה"ש 452 והטקסט הנלווה.

43 ראו, למשל, אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23. לדוגמה לשימוש בתמריצי מס לאחרונה ראו תיקונים 168 ו-169 לפקודה: הראשון, חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 168 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 902 (להלן: תיקון מס' 168), נועד לעודד עלייה לארץ של עולים חדשים ותושבים חוזרים – וייתכן שיביא לעידוד ירידה ולהימנעות של עולים חדשים ויורדים להביא לארץ השקעות הון; וראו הדיון בתיקון להלן בפרק ד', חלק 6, ליד ה"ש 360 ואילך. התיקון השני (חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 169 והוראת שעה), התשס"ט-2008, ס"ח 128) נועד להמריץ את הכלכלה הישראלית באמצעות פטור ממס של דיבידנדים שמקבלים תושבי ישראל מחברות זרות, ראו ס' 168 לחוק ההתייעלות.

שווה על משלמי מס שווים ומס שונה על משלמי מס שונים),⁴⁴ אלא שהם עלולים לפגוע גם בזכויות חוקתיות: בזכות הקניין, בעקרון השוויון החוקתי⁴⁵ ובזכות לחופש העיסוק.⁴⁶

למרות כל הנימוקים הללו המציאות מלמדת שהסיכויים לסלק את כל תמריצי המס מספר החוקים הם קלושים. תמריצי מס מעניקים לממשל, לנבחרי הציבור ולעובדי המנהל כוח רב והם לא ימהרו לוותר עליו.⁴⁷ כיוון שכך הציע בזמנו פרופ' סטנלי סרי⁴⁸ את הרע במיעוטו: פרסום המידע בדבר עלותם של כל תמריצי המס באמצעות תקציב הוצאות מס – tax expenditure budget. הרעיון הבסיסי פשוט: המס צריך להיות מוטל באופן שווה על נישומים שווים. כל סטייה מעיקרון זה, באמצעות תמריצי מס, כמוה כגביית מלוא המס "הראוי" והשבתו כמענק ממשלתי לנישום הנהנה מהתמריץ. מכאן הצורך לכלול את המענק – הוצאה ממשלתית להחזר מסים, "הוצאת מס" – כאמדם בתקציב המדינה. גישתו של סרי אומצה גם בישראל ויש אצלנו חובה סטטוטורית לכלול בהצעות של חוקי התקציב השנתיים "תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים".⁴⁹

(ד) הפליות במס

נקודת מוצא נוספת המשמשת ברשימה זו היא פשוטה בתכלית. עמד עליה בית המשפט העליון שלנו בעת שדן בפרשנות בדיני מסים: "פרשנות שהיא ליברלית למשלם מס פלוני עשוי שתהא לא ליברלית למשלם מס אלמוני";⁵⁰ קרי: כמות המס שהממשל מבקש

44 אדרעי, תורת המסים, לעיל ה"ש 23.

45 בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ראש הממשלה, פ"ד ס(1) 277 (2005) (להלן: עניין קניאל).

46 בג"ץ 1703/92 ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, פ"ד נב(4) 193 (1998) (להלן: עניין קאל); בג"ץ 2618/00 חברת פארות בע"מ נ' שר הבריאות, פ"ד נה(5) 49 (2001); בג"ץ 1030/99 ח"כ חיים אורון נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (2002).

47 ראו הציטוט מדבריו של מציע חוק התקציב לשנת 2009-2010 ("הניסיון הבינ-לאומי והישראלי מלמד שקשה לבצע ביטול הטבות ולהתמיד בו, זאת כיוון שקבוצות לחץ העלולות להפסיד ממהלך זה חזקות דיין כדי לצמצם את ההפסד ואף להחזיר לעצמן את ההטבה שאבדה. לעומת זאת, לכלל הציבור הנפגע מההטבות המסוימות אין בדרך כלל שדולה או אמצעי לחץ", מתוך משרד האוצר – אגף התקציבים אומדן הטבות מס לשנת 2009 234 (ללא תאריך), www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/TaxesIncome/Pages/TIpage.aspx (להלן: אומדן הטבות מס 2009), והדיון באומדן הטבות המס בישראל, להלן ה"ש 221-225 והטקסט הנלווה.

48 ראו SURREY, לעיל ה"ש 33.

49 ס' 2(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס"ח 60; לדיון בנושא ראו אדרעי חוק יסוד: משק המדינה, לעיל ה"ש 30, בעמ' 399 ואילך.

50 ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 75 (1985).

לגבות היא נתונה.⁵¹ הענקה של תמריצי מס לסוג אחד של נישומים או פעילויות מביאה בהכרח להכבדה של נטל המס על סוגים אחרים של נישומים ופעילויות. העדפה לטובה של האחד פירושה הפליה לרעה של האחרים.⁵² ביתר דיוק: העדפת ההון הפיננסי ובעליו מביאה להפליה לרעה של נישומים שהכנסתם נובעת מהונם האנושי. הורדת המס על ההון ממילא מביאה לנטל מס כבד מדי על גורמי הייצור האחרים – על ההון האנושי – או לקיצוץ בהספקתם של הסחורות והשירותים הציבוריים המיועדים לטיפוחו של ההון החברתי.

הגישה המסתמנת בישראל היא הענקה של תמריצי מס להון הפיננסי. זו גישה מסוכנת⁵³ וקרוב לוודאי שלא יעילה;⁵⁴ על כן אבחן דרכים חלופיות לביטול ההפליה והפגיעות בהון האנושי ובהון החברתי ואסמן שתי דרכים אפשריות: הראשונה, דרך המלך, היא ביטול ההטבות להכנסות מהון ולרווחי הון, והורדה של שיעורי המס החלים על עבודה;⁵⁵ השנייה, בבחינת הרע במיעוטו, תבקש לאתר פעילויות שמקורן בהון אנושי – לרבות ידע אישי – ושתרומתן לצמיחה הכלכלית אינה נופלת מתרומתו של ההון הפיננסי, ותציע מודל להענקת תמריצי מס גם להון האנושי. יש להדגיש כי הדרך

51 כידוע, יש טענה שהורדה של שיעורי המס יכולה דווקא להביא לגידול בסכומי המס הנגבה (לדיון בעיקרי טענתו של ארתור לאפר ראו, בין היתר, תומס סואל יסודות הכלכלה, מדרוך לאזרח, בפרק י"ד (יצחק טישלר מתרגם, 2006); אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 58 ואילך. אם טענה זו נכונה ביחס להכנסות מהון היא ודאי נכונה גם ביחס להכנסה מעבודה; על גישה על-פיה הורדת שיעורי המס על העבודה תביא להגדלת היצע העבודה ראו להלן ה"ש 242 והטקסט הנלווה.

52 וראו אמדן הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47, בעמ' 233: "הטבות מס מיטיבות אמנם עם מקבליהן, אולם הן מעבירות את נטל תשלום המס אל שאר האוכלוסייה ובכך מרעות את מצבה. הטבות המס משנות את חלוקת הנטל ותוך כדי כך מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס אמת, פוגעות ברווחת כלל הציבור והמשק ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק. מכאן, עדיפה רפורמה המשלבת הפחתת שיעורי מס לכלל האוכלוסייה עם ביטול הטבות לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות. רפורמות מסוג זה, במינונים שונים, בוצעו בישראל בשנת 1975 ובשנת 2003. בארה"ב הן בוצעו בשנת 1986, ולאחר מכן גם בחלק גדול ממדינות המערב."

53 ראו להלן הדיון על ההתפתחות באירלנד, ש"הובילה" את המרוץ בתחרות המסים הבינ-לאומית, להלן ה"ש 247 והטקסט הנלווה; על סימנים מטרידים המעידים על התפרקותה של מדיניות הרווחה בישראל ראו בין היתר להלן, ה"ש 72 והטקסט הנלווה.

54 על הפגיעה ברווחה כתוצאה מתכנון מס מיוחד שבו שיעור המס על ההכנסות נמוך יותר משיעור המס המוטל על הנישום הסובל מהפסדים עסקיים, וכתוצאה מכך נוטה לייצר כמות רבה יותר מהכמות האופטימלית, ראו לדוגמה Yoram Margalioth, Eyal Sulganik, Rafael Eldor & Joseph Edrey, *A Cost of Tax Planning*, 5 REV. L. & ECON., art. 7 (2009). על חוסר היעילות הנוצר כתוצאה מסבסוד הון בכלל ובאמצעות חוק עידוד השקעות הון בפרט ראו להלן ה"ש 313 ואילך והטקסט הנלווה.

55 על הצעה נאיבית כזאת מלפני כ-30 שנה ראו יוסף מ' אדרעי "בסיס מס כולל בישראל" משפטים יב 431 (1982).

הראשונה היא הרצויה יותר.⁵⁶ היא נכונה כיוון שאינה מפלה בין נישומים בעלי יכולת שווה ואינה יוצרת עיוותים הפוגעים בסופו של דבר ביעילות הכלכלית. הליכה בדרך זו פשוטה וקלה. ההנחה שביסודה היא שכמות המס שהמדינה זקוקה לו היא נתונה. על כן העלות שיעורי המס על ההון תביא בהכרח להפחתת המס על העבודה.⁵⁷ יישומה המעשי של דרך זו, מבחינתו של נסח החוקים, אף הוא יחסית פשוט וקל לביצוע – איתור וביטול כל הטבות המס להון וקביעת סולם זהה של שיעורי מס לכל סוגי ההכנסות. כיוון שהסיכויים שהמחוקק הישראלי יאמץ דרך זו הם כנראה קלושים, נבחן את שתי הדרכים ונתמקד בעיקר בשנייה.

(ה) שיטת המס האישי בישראל: מס על הכנסה

שיטת המס שנבחרה בישראל ואומצה על-ידי המחוקק הישראלי היא מס על הכנסה. בכך הועדפה שיטה הממסה את ההכנסה של הנישום, היא מקורה אשר יהא; בין שהיא הכנסה אקטיבית, דהיינו: תשואה על הגורם לייצור ההון האנושי, ובין שהיא פסיבית, דהיינו: הכנסה שהיא תשואה על הגורם לייצור ההון הפיננסי.⁵⁸ הועדפה זו, הראויה ונכונה בעיני, מעידה כי המחוקק דחה את הגישה שמקורותיה בתפיסתו של ג' ס' מיל, שעל-פיה מיסוי הריבית הוא מיסוי כפול; המחוקק העדיף את התפיסה שלפיה יש למסות את הכנסה – קרי: הרווח או ההשתכרות שנובעים לנישום – בהתאם ליכולתו הכלכלית בכל שנת מס.⁵⁹ קביעה זו היא בעלת משמעות. אם היינו מאמצים את הגישה בדבר המיסוי הכפול של הריבית, המסקנה המתבקשת הייתה שיש לפטור חלק מהכנסות ההון (ההכנסות הפסיביות) ממס. החיסרון בגישה זו טמון בכך שעל-פי הגיונה של הטענה

56 ראו לדוגמה את הצעתו של פרופ' קלוין ג'והנסון כיצד ניתן לגייס טריליון דולר ולחסל את הגירעון התקציבי שנוצר בארצות-הברית בעקבות המשבר הכלכלי ללא כל העלאת מסים אלא באמצעות ביטול הטבות מס. Calvin H. Johnson, *How to Raise \$1 Trillion Without a VAT or a Rate Hike*, 128 TAX NOTES 101 (2010).

57 כפי שנראה בהמשך יש מחקרים המעידים על כך שהורדת שיעורי המס על עבודה מסביבות 58% לכ-40% תביא לגידול ניכר ברווחה המצרפית במשק; ראו להלן ה"ש 242 והטקסט הנלווה.

58 כך קובע ס' (4)2 לפקודה: "דיבידנד, לרבות דיבידנד המשתלם מתוך רווחי הון של חברה, ריבית, הפרשי הצמדה או דמי נכיון". ס' (5)2 מחייב במס גם אנונה; ס' (6)2 מחייב במס "דמי שכירות, תמלוגים, דמי מפתח, פרמיות ורווחים אחרים שמקורם באחוזת-בית או בקרקע או בבנין תעשייתי"; ואילו ס' (7)2 מחייב במס "השתכרות או רווח שמקורם בכל נכס שאינו אחוזת-בית ולא קרקע ולא בנין תעשייתי".

59 ראו, בין היתר, Alvin C. Warren, Jr., *Fairness and a Consumption-Type or Cash Flow*, 88 HARV. L. REV. 931, 933-938 (1975); Boris I. Bittker, *Comprehensive Income Taxation: A Response*, 81 HARV. L. REV. 1032 (1968); Boris I. Bittker, A "Comprehensive Tax Base" as a Goal of Income Tax Reform, 80 HARV. L. REV. 925 (1967); וכך ספרו של SURREY, לעיל ה"ש 33.

בדבר המיסוי הכפול על החיסכון, לא כל ההכנסה הפסיבית ראויה לפטור אלא רק ההכנסה בגובה הריבית "חסרת הסיכון". מכאן – לצורך החיוני באיתור ובזיהוי המרכיבים של ההכנסה הפסיבית: אלה שהם בגובה הריבית חסרת הסיכון הראויים לפטור ואלה שהם למעשה תמורה על מאמציו של הנישום בהשגת תשואה גבוהה יותר שאינה ראויה לפטור.⁶⁰ בחיבור זה לא ניכנס לנבכי הגישה הזו ונסתפק במסקנה שגישתו של המחוקק הישראלי בדבר מיסוי ההכנסה של כל נישום בהתאם ליכולת הכלכלית שלו בכל שנת מס היא הבסיס לדיוננו.⁶¹

(ו) המשבר הכלכלי והשלכותיו

המשבר הכלכלי העולמי שנחת במלוא עוצמתו, בעיקר על מדינות המערב, לא בא על כולם בהפתעה. כבר הזכרנו את הזהרותיו של ג'ון קנת גלברייט לפני יותר מ-50 שנה, בדבר סטייתו של השיטה הקפיטליסטית מעקרונות התחרות החופשית בחברת השפע ובחברה התעשייתית החדשה, זניחתה את רווחתם של חברי הקהילה והתעלמותה מהפערים החברתיים האדירים שהמשטר הקפיטליסטי מאפשר.⁶² ספרו המאוחר יותר משנת 1994 – A SHORT HISTORY OF FINANCIAL EUPHORIA⁶³ – הוא הזהרה קולעת למשבר הנוכחי. שם הוא מפרט בהרחבה את הגורמים האחראים, לדעתו, להיווצרותם של משברים כלכליים וליצירתן של בועות פיננסיות וניפוח שוויים של ניירות ערך בבורסה. גלברייט מבקר גם את התנאים המאפשרים קבלת הלוואות בקלות רבה מדי לצורכי צריכה ולצורכי מסחר בניירות ערך ואת היעדר הפיקוח ההולם על כמות הכסף במשק.

דוגמה נוספת אפשר למצוא גם בשני ספריו האחרונים של חתן פרס נובל לכלכלה, ג'וזף שטיגליץ, שהתרכזו בתהליך הגלובליזציה.⁶⁴ בשניהם מתח שטיגליץ ביקורת חריפה על התהליך, המתעלם מצרכים רבים של יחידים ושל מדינות מתפתחות רבות. בספר מאוחר, שנכתב כשנתיים לפני התפרצותו של המשבר הנוכחי, פירט שטיגליץ כמה מן הרעות החולות של המשטר הקפיטליסטי, בעיקר כפי שבא לידי ביטוי ב"קונצנזוס וושינגטון", ששם דגש רב על הצורך בהקטנת הממשלה, בהפחתת הפיקוח על מוסדות

60 דיון רחב בנושא זה ובפתרונות אפשריים ראו, בין היתר, אצל Edward J. McCaffery, *A New Understanding of Tax*, 103 MICH. L. REV. 807 (2005).

61 כך גם על-פי גישתו של בית המשפט העליון בעניין קניאל, לעיל ה"ש 45.

62 לעיל ה"ש 14.

63 JOHN KENNETH GALBRAITH, *A SHORT HISTORY OF FINANCIAL EUPHORIA* (1994).

64 ג'וזף א' שטיגליץ אי נחת בגלובליזציה (רחל אהרוני מתרגמת, 2005); ג'וזף י' שטיגליץ לתקן את הגלובליזציה (שונמית ליפשיץ מתרגמת, 2008) (להלן: שטיגליץ לתקן את הגלובליזציה).

כלכליים, בהנהגה מהירה של הפרטה ו"ליברליזציה" ובהתמקדות מופרזת במדידה מכניסטית של התוצר במקום התמקדות במרכיבי רווחה.⁶⁵ דבריהם של גלברייט, של שטיגליץ ושל עוד רבים,⁶⁶ שנכתבו כאמור לפני התפרצות של המשבר הנוכחי, מציגים באופן חד את הגורמים העיקריים, גם בעינינו, למשבר הנוכחי: שאיפה ליעילות המתמקדת רק בעשיית רווחים הנמדדים בכסף במקום התחשבות גם בפריזון, בתפוקה ריאלית, בתשואות ובגורמים המביאים לאושר;⁶⁷ התחפרות בתפיסה שעל-פיה השקעות הון ועידוד ההון הפיננסי יבטיחו תמיד ובכל מצב צמיחה כלכלית שתיטיב עם כלל חברי הקהילה, והזנחת ההון החברתי וההון האנושי; התעלמות משיקולים של צדק חלוקתי כמרכיב בתפיסה תועלתנית רחבה; מדידה טכנית של מדדים כלכליים (תוצר לאומי גולמי וכיום תוצר מקומי גולמי) והתעלמות מהפגעים שהם יוצרים; חיפוש אחר צמיחה מהירה על חשבון צמיחה בת-קיימא; הפחתת פיקוח ממשלתי וציבורי על מוסדות כלכליים-פרטיים המספקים בעיקר שירותים ציבוריים; הקטנת הממשלה בכל מחיר; ויתור על נכסי ציבור והפרטה מהירה, לא מבוקרת ולא שקולה; האדרת הקניין הפרטי וניתוקו מהמחויבות החברתית הקשורה אליו; התעלמות מהתופעה שעל-פיה בעלי הון חומדים ומפקיעים את קניין הציבור; התגברות הצריכה הראוותנית והבזבז הלא אחראי של משאבים מתכלים.⁶⁸

65 שטיגליץ לתקן את הגלובליזציה, שם, בעמ' 37: "קונצנזוס וושינגטון שם, למשל, דגש מועט מדי על סוגיות של צדק, תעסוקה ותחרות, על קצב ההתקדמות ועל רציפות הרפורמות או על האופן שבו נוהלה ההפרטה. כיום קיימת הסכמה כללית גם על כך שקונצנזוס וושינגטון התמקד יותר מדי בהעלאת התמ"ג, ולא בדברים אחרים המשפיעים על רמת החיים; הוא לא התמקד מספיק בקיימות – בשאלה האם הצמיחה יכולה להמשיך ולהתקיים מבחינה כלכלית, חברתית, פוליטית או סביבתית. העובדה שמדינה כמו ארגנטינה – שדורגה בדרוג A+ על יד קרן המטבע הבינלאומית על כך שמילאה אחר צווי קונצנזוס וושינגטון – שגשגה במשך מספר שנים אך מיד אחריהן הגיעה לעברי פי פחת, סייעה בחיזוק ההכרה שיש לשים דגש על קיימות".

66 ראו בין היתר לעיל, ה"ש 14-16.

67 כפי שנראה בהמשך, נעשים ניסיונות מקוריים שמטרתם לשמש מדדים מדויקים יותר למדידת הרווחה והקדמה הכלכלית האמיתית האמורה להיטיב את איכות חיינו; ראו להלן ה"ש 86 והטקסט הנלווה.

68 שטיגליץ לתקן את הגלובליזציה, לעיל ה"ש 64, מציין כי אחד ההבדלים הבולטים בין מדינות בעלות צמיחה עקבית גבוהה לבין מדינות מפותחות שתהליך הצמיחה שלהן נעצר הוא שהבנקים במדינות מהסוג הראשון מלווים כספים בעיקר לצורך השקעה ופיתוח, בעוד שבמדינות מהסוג השני בנקים מלווים – בארצות-הברית בעיקר באמצעות מחזור משכנתאות – למשקי בית ולצריכה; וראו גם את ההזרתיו של גלברייט ברוח זו, לעיל ה"ש 14 ו-63.

ביקורת מכיוון אחר, אם כי בעלת מכנה משותף רחב, באה מהאגף הימני בארצות-הברית.⁶⁹ ביקורת זו בוחנת את המשבר מזווית ראייה התולה את האשמה במשבר האחרון דווקא בהתערבות יתר של הממשל על הבנקים למשכנתאות בארצות-הברית ובהתערבות בחיי הכלכלה, בין היתר באמצעות הענקה של הטבות המס למשקי בית נוטלי הלוואות ממושכנות.⁷⁰ במקום להסתפק במתן מענקים ישירים למעוטי יכולת כדי לעודד לרכוש דירות מגורים, יצר המשטר האמריקני מערכת של לחצים על הבנקים האמורים כדי שיעניקו הלוואות שבנקים אחראיים, בתנאי שוק חופשי וללא מערכת הלחצים הסטטוטורית, לא היו מעלים על דעתם לאשר. יתרה מזו: מדיניות המס שם, שבאה לידי ביטוי באפשרות הנדיבה שקוד המס האמריקני מעניק לניכוי תשלומי הריבית על משכנתאות ראשונות ושניות כהוצאה לצורכי מס הכנסה,⁷¹ עודדה בעיקר את בעלי ההכנסות הגבוהות לממן צריכה פרטית שוטפת, בזבונית וחסרת אחריות באמצעות המשכנתאות הזולות.

לנו בישראל בולטת עובדה נוספת, מטרידה וחמורה: אחד הממצאים העצובים העולים לנוכח דירוגו של ארגון OECD את מדינות המערב בהתאם לדרגות העוני והפערים החברתיים מלמד כי על-פי כל מדד, מדינת ישראל הייתה תופסת מקום גבוה של אי-כבוד בדירוג.⁷²

3. מבנה המאמר

הפרק הראשון מציג את התובנות המקובלות במדע הכלכלה, ועומד על כמה מהפגמים המאפיינים אותן כגון זניחת מטרתו המקורית של מדד התוצר המקומי הגולמי והתעלמות ממדדים חלופיים המתחקים אחר אושר ורווחה; היקפם הראוי ומרכיביהם של ההון האנושי וההון החברתי כגורמי ייצור.

69 American Enterprise Institute for Public Policy Research הוא מכון המחקר המייצג את החשיבה הימנית הקונסרבטיבית בווינגטון.

70 Peter J. Wallison, *Cause and Effect: Government Policies and the Financial Crisis*, FINANCIAL SERVICES OUTLOOK AEI ONLINE, Nov. 25, 2008, www.aei.org/publications/pubID.29015/pub_detail.asp.

71 ראו Internal Revenue Code, 26 U.S.C. §163(h) (2009) (להלן: קוד המסים האמריקני).

72 ראו, למשל, המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2007 3 (2008) www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2008.pdf, וכן ראו המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון דוח ביניים 2007/8 (2009) www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni0708.pdf. ראו גם *Economic Miracles and Mirages*, THE ECONOMIST, Apr. 3, 2008, www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=10909908.

בפרק השני נעמוד במיוחד על החינוך וההשכלה כמרכיבים בהון האנושי והחברתי ועל הקשר שלהם לצמיחה כלכלית ולמדדים חלופיים לרווחה האישית והמצרפית. בפרק השלישי נפרט מקצת המאפיינים של אחריות הממשלה בפיתוח של גורמי הייצור ואת הקשר בינם לבין מערכת המסים.

בפרק הרביעי נעמוד על הסכנות שבשימוש במערכת המסים להשגת מטרת כלכליות וחברתיות. נזכיר כי בניגוד לטענות רווחות אין ממצאים אמפיריים המצביעים על כך שהורדת מסים תעודד בהכרח צמיחה כלכלית; גם בהתאם למודל הקיינסיאני וגם על-פי ממצאים אמפיריים יש מצבים שבהם הורדת מסים תביא דווקא לירידה בצמיחה הכלכלית, לפגיעה ברווחה המצרפית ולאיום על קיומה של מדינת הרווחה. עוד נפרט בפרק הרביעי את הדרכים המקובלות בישראל לעידוד השקעות הון ואת הביקורת על יעילותן של חוק עידוד השקעות הון. סיומו של הפרק הרביעי יציג את גישתם המסתמנת של המחוקק הישראלי והמנהל הציבורי להון האנושי. נצביע, באמצעות מספר לא קטן של דוגמאות, על נטייתו של הממשל להכביד את נטל המס על ההון האנושי (שכירים ועצמאיים) ולהקל על ההון הפיננסי ועל בעליו.

הפרק החמישי יסכם את עיקר הממצאים שנסקרו בפרקים הקודמים לו ויפרט את המחיר הכבד שהחברה הישראלית משלמת בגינם. בהמשך נציג ניתוח כלכלי פשוט המחזק את הטענה שהשקעות בחינוך אינן רק מועילות, אלא נובעות מכך שלעובדי החינוך יש זכאות להשתתף, באמצעות תגמול כספי, בגידול בצמיחה הכלכלית המקומית. סיומו של הפרק יעסוק בהצעה לשקול לשנות את חוק עידוד השקעות הון לחוק עידוד השקעות הון אנושי.

א. בעיות בתפיסות כלכליות מקובלות

1. תוצר מקומי גולמי, אושר ומדדים חלופיים

מטרתה של המדיניות הכלכלית היא הגדלת הרווחה האישית והמצרפית של חברי הקהילה.⁷³ אולם, עקב קוצר ידם של הכלכלנים הם המירו את המושג המופשט "רווחה" במונחים כספיים הניתנים לכימות בפשטות וביעילות רבה (מדי).⁷⁴ אט-אט החלו כלכלנים לעסוק בעיקר בחיפוש אחר הדרכים האופטימליות להשגת האמצעים החומריים הדרושים לאדם לצורך קיומו ורווחתו. הדרך הפשוטה והקלה למדידות אלה היא מדד

73 רות גביון תנאים לשגשוגה של מדינת ישראל: באין חזון יפרע עם: מטרת-על לישראל ונגזרותיה www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/Files/gavison_vision.pdf (נבדק לאחרונה ב-2.9.2009).

74 ראו, למשל, את ביקורתו של יצחק אנגלרד Izhak Englard, *The Failure of Economic Justice*, 95 HARV. L. REV. 1162 (1982), וכן הלפמן לעיל ה"ש 21, בעמ' 17.

כספי,⁷⁵ ומכאן – למעבר מ"רווחה" לרמת העושר וההכנסה בערכים כספיים. במילים אחרות, בהיעדר מדדים מדויקים ואובייקטיביים למדידת הרווחה – והאושר⁷⁶ – התפתחה נטייה להסתפק בסכומי כסף (מקומי או "בין-לאומי") כדי למדוד את ההכנסה הלאומית והתוצר; בזמנו עסקו במדידת התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) אך מאז תחילת שנות התשעים עברו למדידת התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), המתרכזת בפעילות המקומית בגבולות המדינה, בהתעלם מזהותם ומלאומיותם של היצרנים. מכאן ההתמקדות הרבה ב"הכנסה הלאומית", ב"צמיחה כלכלית" וב"פריון"⁷⁷.

אין צריך לומר שהמרת ה"רווחה" למדדים כספיים אינה מספקת⁷⁸ והיא מטעה ומתסכלת.⁷⁹ התמ"ג מתעלם מהגירעונות שהפעילות הכלכלית יוצרת; מהעובדה שבצד החיובי של פעילות כלכלית באוצרות טבע – כגון נפט ומוצריו – יש גם גורמים שליליים כמו ריקון (depletion) מאגרי הטבע מחד גיסא וזיהום אוויר מאידך גיסא. יתרה מזו: כאשר הורים עובדים יותר, קרוב לוודאי שיש גידול בתפוקה הלאומית ובתוצר, אבל כמות הפנאי שלהם פוחתת והם מבלים פחות זמן איכות עם ילדיהם. כאשר נמכרים יותר מכשירי טלוויזיה ומופצים ערוצי כבלים רבים יותר, התמ"ג עולה, הגם שכתוצאה מכך ההשקעה בהון האנושי יורדת: ילדים צופים בטלוויזיה זמן רב מהזמן שהם מקדישים ללימודים ולפעולות חברתיות. התוצאה לטווח הארוך תביא, קרוב לוודאי, לירידה באיכות החיים ואף בתוצר הלאומי. כאשר נמכרים יותר משקאות חריפים, הפעילות

75 לביקורות על גישה טכנית ושטחית זו ראו במקורות המפורטים לעיל, בה"ש 15-18.
 76 כידוע, האבות המייסדים של האומה האמריקנית לא נרתעו מלכלול בהכרזת העצמאות של ארצות-הברית את הזכות הטבעית לחפש גם אושר, נוסף על חיים וחירות (We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness). תחילה נטה בית המשפט העליון האמריקני להעניק פרשנות מצומצמת לביטוי זה וקבע כי הוא בעל משמעות כלכלית הנובעת מהזכות לחופש העיסוק ולא להגשמת אושר אמציונלי: Butchers' Union Co. v. Crescent City Co., 111 U.S. 746 (1884). בשנות השישים של המאה הקודמת הסתמך בית המשפט העליון האמריקני על הביטוי הזה כשביטל חוק שמנע נישואי תערובת Loving v. Virginia, 388 U.S. 1 (1967).
 77 להסבר קצר וממצה של מונחים כלכליים אלה ואחרים ראו, בין היתר, ב"מונחון" בספרו של הלפמן, לעיל ה"ש 21, בעמ' 173, וכן גם בלקסיקון בארעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23.
 78 עם זאת, התפתחה לאחרונה ספרות ענפה בתחום applied information economics למדידת סחורות לא-מוחשיות ושירותים. ראו, בין היתר, DOUGLAS W. HUBBARD, HOW TO MEASURE "ANYTHING: FINDING THE VALUE OF "INTANGIBLES" IN BUSINESS (2007).
 79 Englard, לעיל ה"ש 74. ראו גם אריה נחמיאס, גליה עופר ויעקב רוזנברג מבוא למקרוכלכלה חלק א' 140 ואילך (2005) (להלן: מבוא למקרוכלכלה).

הכלכלית עולה אם כי חלק מהשפעותיה ודאי שליליות. כל הגורמים השליליים הללו לא באים לידי ביטוי בתמ"ג.⁸⁰

לא בכדי נמתחת ביקורת רבה על השימוש במדדים המקובלים.⁸¹ לאחרונה החלו ארגונים וכלכלנים להציע מדדים אלטרנטיביים. נזכיר כאן בקיצור את "מדד הקדמה האמיתית" (מק"א או GPI, דהיינו: "Genuine Progress Indicator") השואף למדוד באופן מדויק יותר את הכלכלה "האמיתית" ואת הרווחה שרוב בני האדם חווים, ואת השינויים – החיוביים אך גם השליליים – ברווחתם; לאמור: מדד המביא בחשבון גם פחת, ריקון מצבורי טבע ואת הנזקים הישירים והעקיפים הנלווים לתהליך הייצור, את חלוקת ההכנסה בין חברי הקהילה, את בריאות הציבור והישגי מערכות החינוך מחד גיסא, ואת נזקיה הישירים והעקיפים של העבריינות מאידך גיסא.⁸²

מדד נוסף הוא זה שהאו"ם מפרסם מאז שנת 1994. זהו מדד חלופי לצמיחה, "מדד ההתפתחות האנושית" – מה"א (HDI – Human Development Index), המשקלל מגוון רכיבים וגורמים נוספים על המדדים הכספיים המקובלים. המה"א מכמת את היכולת של תושבי המדינה הנסקרת לנהל חיים ארוכים ובריאים, תוך קיום רמת השכלה סבירה ועם גישה למקורות כלכליים המאפשרים רמת חיים סבירה. המדד נועד לשקף את מצב הרווחה בכל מדינות העולם כדי לאפשר מעקב אחר התפתחותן והשוואה ביניהן.⁸³

80 Clifford Cobb, Ted Halstead & Jonathan Rowe, *If the GDP is Up, Why is America Down?*, THE ATLANTIC MONTHLY (Oct. 1995), מצוי גם באתר: www.theatlantic.com/politics/ecbig/gdp.htm.

81 כך, לדוגמה, אפילו מי שנחשב לאביו מולידו של התל"ג ומאוחר יותר התמ"ג, חתן פרס נובל לכלכלה, האמריקני Simon Kuznets, לא רווה נחת מהשימוש הנרחב שנעשה במודל שפיתח. זאת, מכיוון שהמודל שהוא פיתח בשנות השלושים של המאה הקודמת נועד לשמש רק מדד אחיד של דין וחשבון לאומי של הממשל האמריקני, זאת ותו לא. מאוחר יותר הבחין קוזנטץ בפגמים של המדד, בליקוייו, בחשיבות היתר שייחסו לו כלכלנים ולשימושים שעשה בו הממשל; כך כבר בהרצאתו לרגל קבלת פרס נובל, Simon Kuznets, *Modern Economic Growth: Findings and Reflections*, 63 AM. ECON. REV. 247 (1973) כך גם במאמרו החשוב Simon Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, 45 AM. ECON. REV. 1 (1955).

82 אלה הם עיקרי משנתו של ארגון הידוע בשם Redefining Progress, שהוקם בשנת 1994; ראו קוב, האלסטד ורואו, לעיל ה"ש 80. ראו גם את משנתו של ארגון נוסף, GPIAtlantic, שהוקם בקנדה בשנת 1997, באתר: www.gpiatlantic.org.

83 להרחבה על המדד ועל מקומה של ישראל בו ראו דניאל גוטליב הדירוג של ישראל במדד ההתפתחות האנושית (HDI) של האו"ם (2002) www.bankisrael.gov.il/press/heb/021015/ (נבדק לאחרונה: 5.2.2008). 021015a.htm

המספר המתקבל עבור כל מדינה על-פי מדד זה הוא ממוצע משוקלל של שלושה מדדים: תמ"ג לנפש, תוחלת חיים בעת הלידה⁸⁴ ורמת החינוך.⁸⁵ לסיום סקירה קצרה זו נזכיר גם תפיסה מעניינת שהציע בשנת 1973 המלך היורש של ממלכת בוטן, הנמצאת בין הודו לטיבט. במקום למדוד את התל"ג (התוצר הלאומי הגולמי) הוא הציע למדוד דווקא את האל"ג (האושר הלאומי הגולמי – Gross – GNH – National Happiness),⁸⁶ הכולל ארבעה ממדים: (א) פיתוח מדיניות כלכלית-חברתית צודקת ובת-קיימא; (ב) שימור ופיתוח ערכים תרבותיים; (ג) שימור של איכות הסביבה; (ד) יצירתו של ממשל "טוב". ייתכן כי פיתוחה של תובנה אקדמית חדשה בנושא כלכלה ופסיכולוגיה⁸⁷ הושפע מההצעה הנאיבית הזאת. מעניין לציין כי שבועון אמריקני החל במדידת האושר הלאומי הגולמי ואיתור מאפייניו העיקריים בכמה מדינות והוא מפרסם את תוצאות הסקר, עם ממצאים ומגוונים, במדינות רבות.⁸⁸ הנה כי כן, מעבר למדד הטכני-מכני של התוצר הגולמי (המקומי או הלאומי) הולכים ומתגבשים מדדים חלופיים החייבים לעמוד לנגד עיניהם של קובעי המדיניות: מדד הקדמה האמיתית;⁸⁹ מדד ההתפתחות האנושית⁹⁰ ומדד האושר הגולמי⁹¹ (להלן ברשימה זו: "המדדים החלופיים").⁹²

84 שם. תוחלת החיים בעת לידה היא מספר השנים הממוצע שילוד צפוי לחיות על בסיס שיעורי התמותה בתקופת ההתייחסות. שיעורי תמותה הם מספר הפטירות בגיל מסוים חלקי האוכלוסייה הממוצעת באותו גיל.

85 שם. מדד החינוך מחושב כממוצע משוקלל של שני מדדים: מדד של ידיעת קרוא וכתוב בקרב מבוגרים (בני 15 ומעלה, במשקל של 2/3) ומדד משולב של שיעורי הלמידה במערכת החינוך הבסיסית, הבינונית והגבוהה (במשקל של 1/3).

86 ראו GROSS NATIONAL HAPPINESS AND DEVELOPMENT (Karma Ura & Karma Galay eds., 2004). את הספר שדיווח על הכנס הראשון בנושא, אפשר להוריד באתר www.grossinternatio.nalhappiness.org/index.html. ראו גם ARTHUR C. BROOKS, GROSS NATIONAL HAPPINESS: WHY HAPPINESS MATTERS FOR AMERICA – AND HOW WE CAN GET MORE OF IT (2008). על הפעילות של המרכז לחקר בוטן ראו באתר: www.bhutanstudies.org.bt/main/index.php.

87 וראו פרוקציה, לעיל ה"ש 14, וכן ה"ש 15 ו-16 והאסמכתאות שם.
88 ראו למשל, Matt Mabe, *Survey Says: People Are Happier*, BUSINESSWEEK Aug. 20, 2008, www.businessweek.com/globalbiz/content/aug2008/gb20080820_874593.htm.

89 לעיל ה"ש 82.

90 לעיל ה"ש 83.

91 לעיל ה"ש 86.

92 מעניין לציין כי חשיבותם של מדדים חלופיים אלה באה כבר לידי ביטוי בחוקות של מדינות ובהצעות לחוקות, שכללו ברשימת זכויות האדם שלהן גם זכויות מ"הדור השני" ומ"הדור השלישי". ראו בין היתר אצל Marius Olivier, *Constitutional Perspectives on the Enforcement of Socio-Economic Rights: Recent South African Experiences*, 33 VICTORIA U. WELLINGTON L. REV. 11 (2002); ראו גם את האמנה הבין-לאומית בדבר הזכויות הכלכליות,

גם בישראל תחושת התסכול מבצבצת בדוחות רשמיים של גופים ממלכתיים העוסקים בייעוץ למדיניות כלכלית. כך, לדוגמה, נמצאות בהמלצותיה של מחלקת המחקר בבנק ישראל למדיניות כלכלית 2003-2008 המלצות לתכנית כלכלית שהמרכיבים המרכזיים בה אינם רק החזרת המשק לצמיחה בת-קיימא אלא גם עידוד התעסוקה תוך בלימת הגידול בממדי העוני.⁹³

ברוח דומה ממליץ ראש המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד הראש הממשלה להשתחרר מהמגמות הכלכליות המסורתיות המתרכזות ביעדים מקרו-כלכליים מובהקים כגון הבטחת צמיחה בת-קיימא, יעד אינפלציה ויעד גירעון, ולהציב בצדם גם "יעדים כלכליים-חברתיים מדידים האמורים לשקף את מחויבותה של הממשלה לטיפול בבעיות החברתיות-כלכליות ככלל, ובבעיית העוני בפרט". זאת תוך הצבת יעדים ברורים בעידוד התעסוקה.⁹⁴

עם זאת אין להמעיט מחשיבותה של הצמיחה הכלכלית, גם אם הגורמים המשמשים למדידתה אינה מדויקים או אינם מוסכמים על כולם. הרווחה קשורה לצמיחה כלכלית בקשר ישיר; כפי שנראה בהמשך, כאשר מתרכזים במדידה מקובלת של הצמיחה, הבאה לידי ביטוי בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), הצמיחה הרצויה היא צמיחה מתמשכת, עקבית ובת-קיימא.⁹⁵ על כן נמשיך את מסענו מכאן ואילך במדידה המקובלת של הצמיחה הכלכלית על אף פגמיה. המדדים החלופיים ישמשו לנו מדי פעם אורות הכוונה נוספים.

2. גורמי ייצור המבטיחים צמיחה בת-קיימא

על אף ההסתייגויות שפורטו לעיל ביחס לתמ"ג ולמדידה המכניסטית של הצמיחה הכלכלית, ברור ששני אלה הם עדיין הכלים הכלכליים המקובלים (אך לא הבלעדיים)

החברתיות והתרבותיות שאימצה העצרת הכללית של האו"ם ב-1966 ונכנסה לתוקף בינואר 1976: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Dec. 16, 1966 .www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf

93 בנק ישראל – מחלקת המחקר המלצות למדיניות כלכלית 2003-2008 (2003) www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum115h.pdf

94 ראו המועצה הלאומית לכלכלה – משרד ראש הממשלה אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010 (2007) www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/7C6D75ED-28A1-41B7-8CDE-E67 C9245CC0E/0/Agenda1.pdf. הדוח מפנה בין השאר למקורות הבאים: דניאל גוטליב וניצה קסיר העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה (2004); דוד קליין חישוקי הגלובליזציה: אתגרים לניהול מדיניות חברתית בישראל (2003), התאחדות התעשיינים דו"ח הוועדה למדיניות כלכלית להשגת חוסן חברתי (2006), ולמגוון רחב – 36 במספר – של עמותות וארגונים חברתיים שקראו לאימוץ יעדים חברתיים. פניית הארגונים החברתיים לחברי הכנסת ולחברי הממשלה מצויה באתר: www.achoti.org.il/hebrew/ecronot.html

95 ראו הלפמן, לעיל ה"ש 21.

למדידת הפעילות הכלכלית. כיוון שכך, ראוי לעמוד עליהם ועל חשיבותה של צמיחה כלכלית בת-קיימא. כך הבהיר בזמנו אלחנן הלפמן:

תוספת של עשירית האחוז לשיעור הצמיחה בתוצר לנפש שקולה לעיתים, במושגי רווחה, לתוספת של עשרות אחוזים לתוצר הריאלי.⁹⁶

בהתאם לתפיסה המסורתית, המונח "צמיחה" בכלכלה מתייחס לאותה מגמה חיובית המסתמנת על-ידי רצף הביצועים של מחזורי העסקים. ההבדל בין "גידול" (growth) לבין "צמיחה (בת-קיימא)" (long-term growth, sustainable economic growth) הוא משמעותי.⁹⁷ "גידול" פירושו עלייה של מחזור העסקים – קרי: התוצר – מעבר למגמה הקיימת. כך, למשל, משק המתבסס על חקלאות צפוי לחוות צמיחה (תרת-משמע) בשנה ברוכת גשמים, ושפל (ירידה של מחזור העסקים, קרי התוצר מתחת למגמה) בשנה שחונה. התנודות הלא יציבות במחזורי העסקים, אף-על-פי שהן יכולות להביא לגידול מקרי ומתמשך, אינן מעידות על חוסן כלכלי. השאיפה היא להשיג מגמה מתמשכת של צמיחה בת-קיימא. מגמה כזאת מושגת, אם נמשיך בדוגמה החקלאית, במשק המשקיע בטכנולוגיות (כגון מתקנים להתפלת מי-ים במדינות שוכנות ים) ובידע אישי וציבורי המשחרר את החקלאות המקומית מתלותה בכמות הממטרים השנתית. רק כשהמשק נמצא במגמת עלייה לאורך זמן נאמר כי הוא נמצא במצב של צמיחה בת-קיימא.

במצב של צמיחה בת-קיימא נמצא גם גידול ריאלי (סטטיסטי) בתפוקתו של כל חבר בקהילה, לאמור: גידול בתוצר לנפש (תמ"ג מחולק במספר התושבים). גידול בתוצר יביא על-פי רוב גם לעלייה ברמת החיים. זאת מכיוון שגידול בתוצר לנפש – על אף מגבלותיו הסטטיסטיות – מעיד לעתים קרובות על עלייה בצריכה ובהשקעות, וההנחה היא שככל שתושבי המדינה צורכים ומשקיעים יותר, כך רמת חייהם ועושרם עולים. לאור הדברים הללו יעסוק המשך דיוננו בצמיחה האמיתית והמתמשכת, בת-הקיימא, ובגידול בתוצר לנפש הנמדדים בערכים כספיים. בשולי הדברים נפזול מדי פעם גם להשפעות המדדים החלופיים שהזכרנו: המק"א, המה"א והאל"ג.

96 אלחנן הלפמן "צמיחה וסחר חוץ" עיונים בכלכלה 7, 9 (1989).

97 לספרות כלכלית ישראלית בנושא תהליך הצמיחה בישראל והשפעת הפיריון של הון ועבודה ראו, בין היתר, אריה ליב געתון פיריון כלכלי בישראל (בנק ישראל 1971); אריאל הלפרין "בנין הכוח הצבאי וצמיחה כלכלית" רבעון לכלכלה לג 990 (1987); דוד מורביץ "נצילות הון בתעשייה בישראל" רבעון לכלכלה 182 (1976); יעקוב מצר "האטת הצמיחה הכלכלית בישראל: תופעה חולפת או עידן חדש?" המשק הישראלי – חבלי צמיחה 74 (יורם בן-פורת עורך, 1989); הלפמן "צמיחה וסחר חוץ", שם; הלפמן, לעיל ה"ש 21.

3. גורמי הייצור: הון פיננסי, הון חברתי והון אנושי

(א) ידע טכנולוגי והון אנושי

החל באמצע המאה הקודמת הלכה והתגבשה ההכרה – בעיקר בזכותם של הכלכלנים האמריקנים חתני פרס נובל רוברט סולו וגרי בקר – כי בצדם של ההון והעבודה יש גורם ייצור נוסף ורב-חשיבות: הידע הטכנולוגי המושקע בתהליך הייצור.⁹⁸

אחת התעלומות שביקש רוברט סולו לפענח נובעת מתופעה שאותה כינה "העודף הלא מוסבר".⁹⁹ אפשר להמחיש את הדבר בדוגמה פשוטה מאוד: נניח כי משק מייצר שתי יחידות מוצר באמצעות שתי יחידות תשומה: יחידת עבודה אחת ויחידת הון פיננסי אחת, תוך שימוש בטכנולוגיה נתונה. אם נוסיף יחידה אחת לכל אחד מגורמי הייצור האמורים סביר להניח שנקבל עוד שתי יחידות מוצר, אולם אם מתברר שבעקבות התוספת האמורה התקבלו יותר משתי יחידות מוצר, לאמור: הייצור גדל בשיעור גבוה יותר מהגידול בתשומות, נגיע לתעלומה שביקש סולו לפענח.

השערתו של סולו הייתה שעודף הייצור שנוצר על-פני הגידול בתשומות, מקורו בשינוי בגורם הטכנולוגי, המאגד בתוכו את השפעות האיכות של גורמי הייצור, מידת נצילותם, מרכיב התשתית וכושר הניהול, וכל אותם גורמים טכנולוגיים נוספים שמקורו של מרביתם בגידול בידע הטכנולוגי, בין בידע אישי של כל עובד ועובדת ובין בידע הציבורי שבו משתמשים כלל העובדים.

סולו פיתח מודל כלכלי שעסק גם בהגדרות מושגיות וגם בשיטות אמפיריות, וסיפק מסגרת חישובית למדידת הגורמים העיקריים לצמיחה הכלכלית במשק נתון. ההסבר המקובל עד אז לתופעת הגידול והצמיחה התרכז כאמור בתשומות גדולות והולכות של שני גורמי הייצור – הון פיננסי ועבודה. אולם, חקר תעלומת "העודף הלא מוסבר" עזר לסולו לעמוד על כך שגידול בהון פיננסי המושקע לעובד מביא אמנם לגידול, אך רק בטווח הקצר. התברר גם כי גידול בהון פיננסי לעובד שאינו מלווה בגידול או בקידום טכנולוגי אינו מספק, כיוון שבטווח הארוך הגידול נעצר.¹⁰⁰ מכאן קצרה הדרך למסקנה שהגידול בצמיחה המשוך לגידול בהשקעות הון פיננסי הוא בעל אופי ארעי, ואילו הגידול המיוחס להתקדמות טכנולוגית מביא לצמיחה מתמשכת ועקבית, בת-קיימא. הידע הטכנולוגי מביא לעלייה בתפוקה השולית של גורמי הייצור הפועלים במפעל. יש לו השפעה מיידית וישירה על התפוקה במפעל, וברמה המצרפית – על התפוקה במשק – שעל-פיה נמדדת הצמיחה. משמעות הדבר שאותה כמות של עובדים או מכונות כמו

98 ראו, לדוגמה, JEFFREY D. SACHS & FELIPE LARRAIN, MACROECONOMICS IN THE GLOBAL ECONOMY 547-587 (1993).

99 סולו "תיאוריה של צמיחה כלכלית", לעיל ה"ש 21; סולו "שינויים טכנולוגיים", לעיל ה"ש 21.

100 ברור שגידול בהון ובעבודה מביא לגידול בתוצר אך לא בהכרח לגידול בצמיחה; הלפמן "צמיחה וסחר חוץ", לעיל ה"ש 96, בעמ' 9.

במצב ההתחלתי תייצר כעת, לאחר השיפור בידע הטכנולוגי,¹⁰¹ יותר תפוקה בזמן נתון (במונחים כלכליים המשמעות היא תזוזה אקסוגנית [חיצונית] של עקומת ההיצע המצרפי כלפי חוץ).

הידע אינו מושג חד-ממדי. הוא מורכב משני גורמים עיקריים: האחד מכונה "הון ידע ציבורי". זה הידע שיש בקהילה נתונה; הידע המפותח בעיקר במוסדות של חינוך ומחקר וגם במחקר ופיתוח מסחרי. כמו כל מוצר ציבורי, כל חבר וחברה בקהילה יכולים להשתמש בו באופן חופשי ולא בלעדי, בלא שהכמות הקיימת נפגעת.¹⁰² יש מי שרואים בהון זה רכיב בקניין ציבורי,¹⁰³ והוא ללא ספק רכיב בגורם ייצור נוסף – ההון החברתי¹⁰⁴ – שחשיבותו הולכת ומתבררת ונעסוק בו בהמשך.

הגורם האחר, הידע האנושי, הוא הידע הגלום בכל אדם ואדם. הידע האנושי הוא אישי, נתון לשימוש בלעדי ונעלם עם הפסקת פעילותו של בעליו.¹⁰⁵ הוא חלק מקניינו של אדם. זהו גורם ייצור שהוא נוסף על העבודה והזמן שאדם משקיע בעבודתו. זהו הידע (ובעיקר הידע הטכנולוגי), היכולת וההכשרה שבידי העובד – שהם מרכיבים חיוניים בהון האנושי שלו – הם גורמים המשפיעים באופן ישיר על התפוקה השולית שלו; הם נדבכים מרכזיים בשרשרת הגורמים המבטיחים צמיחה בת-קיימא.¹⁰⁶

101 אם כי יש להדגיש: אם משמעות הדבר ששיפור זה יגדיל את יעילות ההון בעתיד, אזי שיפור זה לא יביא בהכרח לתזוזה של עקומת ההיצע אלא של עקומת הביקוש המצרפי. תזוזה כזו תביא בסופו של דבר לשיפור שיגדיל את יעילות ההון בעתיד ויגרום לעלייה בביקושים להשקעה (I). מאידך גיסא, עלייה בתפוקה השולית של העובדים (MPL) אכן מביאה לתזוזה של עקומת ההיצע המצרפי כלפי חוץ. במילים אחרות, שיפור טכנולוגי וגידול בהון פיננסי אמורים לגרום לעלייה בתפוקה השולית של העובדים – MPL, וכפועל יוצא גם לתזוזה של עקומת ההיצע המצרפי; לעומת זאת, שיפור טכנולוגי שיגדיל את יעילות ההון בעתיד משפיע אך ורק על עקומת הביקוש (AD). כפי שנראה בהמשך, אנו עורכים הבחנה בין הון אנושי שמקורו בידע אנושי של העובד לבין הון ידע ציבורי; ראו להלן, בטקסט הנלווה לה"ש 106-102.

102 מבחינה מושגית כלכלית, מוצר ציבורי מתאפיין כידוע בשניים: היותו של מוצר נצרך לא באופן בלעדי (non excludable) והיותו נצרך ללא יריבות בין צרכנים שונים זה מזה (non rival), לאמור: הצריכה של תושב אחד אינה באה על חשבון אפשרויות הצריכה של תושבים אחרים, לדוגמה: ביטחון, תאורת רחוב, מגדלור ועוד. ראו בין היתר אצל רוזן, לעיל ה"ש 27, בעמ' 55-58; JOSEPH; E. STIGLITZ, ECONOMICS OF THE PUBLIC SECTOR 127-136 (3rd ed. 2000) (להלן: שטיגליץ כלכלה של המגזר הציבורי).

103 אדרעי "על חוקה דקלרטיבית", לעיל ה"ש 18, בעיקר בעמ' 524-526.

104 ראו, למשל, דו"ח שחובר על-ידי צוות מומחים של ארגון OECD: OECD, *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital* (2001).

105 הלפמן "צמיחה וסחר חוץ", לעיל ה"ש 96, בעמ' 11.

106 ראו בין היתר לעיל ה"ש 96-97.

נקודת המפתח להבנה של מלוא הגורמים לגידול בצמיחה היא כמובן היחס בין כלל גורמי הייצור שהוזכרו.¹⁰⁷ בבחינות אמפיריות נמצא תימוכין להשערותיו של סולו: רוב רובו של הגידול בתפוקה של העובד האמריקני בין השנים 1909-1949 נבע מההתקדמות הטכנולוגית (88%), ורק מיעוטו (12%) יוחס לגידול בהשקעות בהון הפיננסי.¹⁰⁸ עוד ראוי לציין את הכלכלן האמריקני גרי בקר, אף הוא חתן פרס נובל לכלכלה, ואת תרומתו לפיתוח התפיסה של הידע כמרכיב בהון האנושי:

לרוב בני האדם הון פירושו חשבון בנק, מאה מניות של IBM, קווי יצור או מפעלי פלדה באזור שיקגו. כל אלה הן צורות של הון במובן זה שהן נכסים שמפיקים הכנסה ותשואות מועילות אחרות על-פני תקופת זמן ארוכה. אבל צורות אלה של הון מוחשי אינן הביטויים היחידים של ההון. השכלה, הכשרה מקצועית במחשבים, הוצאות לטיפול רפואי, הוצאות על מעלותיהן הטובות של דייקנות ויושר אישי אף הן בבחינת הון. זאת מכיוון שהן מגדילות את ההשתכרות וההכנסות, משפרות את הבריאות, ומוסיפות למנהגיו הטובים של אדם במהלך מרבית חייו. על כן כלכלנים מחשיבים הוצאות לחינוך, השתלמויות, טיפול רפואי וכיוצא באלה כהשקעות בהון האנושי. מרכיבים אלה מכונים הון אנושי כיוון שלא ניתן להפריד בין בני אנוש לבין הידע, הכישרון, הבריאות והערכים שלהם באותה דרך שבה ניתן להפריד בין בני אדם לבין הנכסים הפיננסיים שלהם.¹⁰⁹

עוד הזכרנו את גישתו של ג'ון ק' גלברייט, שהטיף כבר שנות החמישים של המאה הקודמת להשקיע בתשתיות פיזיות – בעיקר ברשת תובלה מהירה – בחינוך, ובצמצום פערים חברתיים כדי להבטיח את שגשוגה וצמיחתה של החברה האמריקנית.¹¹⁰

107 גורם נוסף הוא המבנה של עקומת התשואה להון, בהנחה שהתשואה השולית פוחתת. זהו נושא חשוב אך לא חיוני לענייננו; ראו אצל הלפמן "צמיחה וסחר חוץ", לעיל ה"ש 96, בעמ' 9-10 והאסמכתאות שם.

108 ראו לעיל ה"ש 21.

109 גרי בקר, חתן פרס נובל לכלכלה, פרסם כבר בשנת 1964 את ספרו הראשון על ההון האנושי: GARY S. BECKER, HUMAN CAPITAL: A THEORETICAL AND EMPIRICAL ANALYSIS, WITH SPECIAL REFERENCE TO EDUCATION (1964) (להלן: בקר מהדורה ראשונה). הקטע המצוטט בטקסט לקוח מסיכומו של בקר ב־ Gary S. Becker, *Human Capital*, in LIBRARY OF ECONOMICS AND LIBERTY, THE CONCISE ENCYCLOPEDIA OF ECONOMICS www.econlib.org/library/Enc/HumanCapital.html.

110 לעיל ה"ש 14.

גורם נוסף המסביר את הצמיחה, שאינו קשור במישרין לנושא הנדון כאן אך ראוי להזכירו, הוא שיעור הגידול באוכלוסייה.¹¹¹ נמצאנו למדים כי התוצר עצמו הוא תוצאה ישירה לא רק של מלאי ההון הפיננסי ושל העבודה, אלא גם של הידע הטכנולוגי המושקע בתהליך הייצור. בשוק משוכלל, עלייה בתוצר מביאה לגידול ברווח של הפירמה. גידול ברווח יאפשר לפירמה לשתפו גם עם עובדיה (באמצעות העלאות שכר וחלוקת בונוסים) וגם עם לקוחותיה (באמצעות הורדת מחירים שגודלה ייקבע בהתאם לעקומת הביקוש למוצריה). גידול הכנסות העובדים והפחתת מחיר המוצרים ללקוחות יביאו לגידול בהכנסה הפנויה ומכאן גם לגידול בכמות הצריכה הפרטית.¹¹² יתרה מזו: גידול ברווחיה של הפירמה מגדיל גם את הכנסות המדינה ממסים – ומן הסתם יביא גם לגידול בצריכה הציבורית ולגידול ולשיפור בסחורות ובשירותים הציבוריים ובהון החברתי. כל אלה הם גורמי צמיחה מובהקים. התוצאה המתבקשת היא הגדלת הרווחה של כלל הקהילה!

(ב) ההון החברתי

(1) מרכיבו וביטוי של ההון החברתי

בדברנו על ההון החברתי אין אנו מדברים על המונח המקובל בענף הסוציולוגיה, שעל-פיו ההון החברתי מתאר את סך המשאבים הלא חומריים העומדים לרשות החברים ברשת חברתית מסוימת מכוח שיתוף הפעולה, האמון ההדדי וסוגי ההתקשרויות בין

111 פירושו של גורם זה, על-פי הנחה מקובלת, זהה לשיעור הגידול במספר עובדים. כאשר המשק יציב (שיווי משקל עמיד לאורך זמן) יש לשיעור של צמיחת האוכלוסייה שתי השפעות מכריעות: ראשית, ככל ששיעור צמיחת האוכלוסייה גבוה יותר כך גדל שיעור הצמיחה (התוצר, העבודה והידע הטכנולוגי). שנית, ככל ששיעור צמיחת האוכלוסייה גבוה יותר, נוצר הצורך להפנות יותר חיסכון או השקעה לצורך הגדלת ההון הפיננסי כדי לקלוט את העובדים המצטרפים. יתרה מזו: קליטה של עובדים חדשים לשוק העבודה מתבצעת בשוק החופשי כתגובה לירידת השכר במשק. המשמעות המתבקשת היא שללא גידול בפריז, גידול במספר העובדים יביא לירידה בהכנסה לנפש, ומכאן לירידה ברמת החיים הנמדדת כאמור בערכים כספיים. במילים אחרות: הגם שגידול האוכלוסייה מביא לצמיחה מצרפית במשק, נמצאה ירידה בשיעור הצמיחה לנפש. רק השיפור בידע הטכנולוגי מביא לגידול בפריז העבודה, ובכך גדל שיעור הצמיחה המצרפי במשק המפצה את הירידה בשיעור הצמיחה לנפש – ומביא שוב לגידול בהכנסה לנפש. על משמעותו וחשיבותו של הפריז והגידול בו ראו הלפמן, לעיל ה"ש 21.

112 אם כי יש לזכור כי לא כל הגידול בהכנסה הפנויה מביא לגידול בצריכה. זאת עקב העובדה שיש במשקי בית נטייה קבועה לחיסכון. על כן גידול הצריכה שווה לגידול בהכנסה הפנויה פחות החיסכון; ראו מבוא למקרוכלכלה, לעיל ה"ש 79, בעמ' 161-197. כן ראו להלן בטקסט הנלווה לה"ש 237.

חבריה.¹¹³ ההון החברתי שאנו מדברים עליו¹¹⁴ הוא אמצעי ייצור הנוצר על-ידי הקהילה וכלל רכיביה. אין הוא נמצא בבעלות פרטית בלעדית אלא שייך קולקטיבית לכלל חברי הקהילה. הוא כולל גם משאבים חומריים וגם לא חומריים; הוא כולל מוסדות וארגונים המיועדים לשרת את כלל הציבור ואת חברי הקהילה.¹¹⁵ רכיביו ומאפייניו של ההון החברתי הם מגוונים. חלקם נובע מעצם הפעילות וההתארגנות של כל קבוצת אנשים המבקשת לפעול בצוותא; חלקם האחר נובע מהשקעות הממשלה ומהספקתה שחורות ושירותים ציבוריים שהשוק החופשי מתקשה לספק ביעילות או בהתאם לעקרונות יסוד המקובלים בקהילה נתונה. המאפיינים העיקריים של ההון החברתי הם קיומה של מערכת משפטית, הכרה בזכויות משפטיות, הגנה עליהן ואכיפתן באמצעות מערכת המשפט; וכן מערכות ציבוריות מתפקדות כגון מערכת סניטציה, מערכת בריאות, מערכות חינוך, מערכת כבישים נגישה לכול, מערכות המספקות ביטחון פנים וחוץ, לרבות צבא ומשטרה יעילה והוגנת. כמו כן אפשר לזהות במערכות המרכיבות את ההון החברתי מערכות פיקוח ובקרה על מוסדות פרטיים שנועדו להבטיח שאלה יפעלו ביעילות ולטובת אינטרס הציבור. אפשר לכלול בהון החברתי גם תוצרים של ההון החברתי כגון תחושות ביטחון, נורמות התנהגותיות ותרבותיות, איכות פעילותן של מערכות פרטיות כגון מערכת בנקאות ושוק משוכלל. במדינות בעלות גוון חברתי אפשר לאתר בהון החברתי גם מערכות סעד ורווחה, וכן מערכות תמיכה במפעלי תקשורת, תרבות וספורט.

(2) יחיד וקהילה: יחסים סינרגטיים

גם חסידיו של ג'ון לוק החלו לראות כי לא רק עבודתו של אדם יוצרת נכסים, עושר וקניין, אלא גם הידע והמומחיות המשמשים אותו בעבודתו.¹¹⁶ ואולם גם עבודה, ידע

113 ראו, בין היתר, ROBERT D. PUTNAM, BOWLING ALONE: THE COLLAPSE AND REVIVAL OF AMERICAN COMMUNITY (2001).

114 תפיסה דומה מתפתחת גם בתחום הכלכלה. תפיסה זו מכונה "Economics of Trust", ראו Michael Perelman, *The neglected economics of trust: the Bentham paradox and its implications – Special Invited Issue: Money, Trust, Speculation and Social Justice – Part I: Trust, Confidence, and Crime*, 57 AM. J. ECON. & SOC. 381 (1998); על הסבר בסיסי של תובנה מתפתחת זו ראו בין היתר באתר: changingminds.org/explanations/trust/economics_of_trust.htm.

115 על תרומתו וחשיבותו של ההון החברתי – בעיקר ממשל חזק, יציב ומערכת של שלטון חוק – ואף על הסכנות בהליכי הפרטה מהירים ולא מבוקרים ראו, בין היתר, אצל Joseph E. Stiglitz & Sergio Godoy, *Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later* (NBER Working Paper Series, Paper No. 11992 2006), works.bepress.com/joseph_stiglitz/11.

116 על התיאור הקלסי של התהוותו של הכסף ראו לדוגמה אצל אדם סמית עושר העמים 108-112 (יריב עיטם ושמשון ענבל מתרגמים, 1996).

אישי והון פיננסי אינם מספקים. אדם זקוק לתנאים שיתמכו בו ויאפשרו לו לפעול. איכות עבודתו נרכשת גם בזכות קיומה של מערכת חינוך, הכשרה ומחקר ופיתוח.¹¹⁷ יצירתו של אדם לא תוכל להיות שלו ללא מערכת חוקים שתכיר בזכות הקניין שלו; הוא לא יוכל לסחור בפרי עמלו ללא הכרה בחופש החוזים, ובהיעדר חוקים המסדירים ואוכפים את ההסכמים שהוא עורך; הוא גם לא יוכל לממש את מרב הפוטנציאל הטמון בפרי עמלו בהיעדר שוק משוכלל שהתחרות בו מפוקחת ונאכפת על-ידי הממשל, ושבאמצעותו יוכל להפוך את פרי עבודתו למוצרים או לשירותים בעלי ערך כלכלי, למוכרם ולהופכם להכנסה ממומשת. דומה שאפשר להסתפק בשתי דוגמאות:

אחת מופיעה אצל הכלכלן ארתור אוקון:

תעשיית הרכב ההמוני של הנרי פורד הפכה להצלחה גדולה במדינה עם הכנסה ממוצעת גבוהה, שלושת אלפים של מיילים המאפשרים נהיגה ללא הפרעות, כוח עבודה ערני ושאפתני וממשל שמסוגל להגן על נוסעים ולאכוף את חוקי התנועה. תעשייה זו הייתה הופכת לכישלון מוחלט אילו הייתה מוקמת [לדוגמה] בלוב.¹¹⁸

החרה אחריו ריצ'רד פוזנר,¹¹⁹ שהדגיש כי לדעתו זכויות כלכליות הן "מותרות המתאפשרים על-ידי ארגון חברתי". לחיים בצוותא ולאיכות הקהילה שבה אדם חי ופועל יש חשיבות מכרעת גם לרמת הכנסתו.¹²⁰ לדוגמה, אם נניח שיש שני מייקל ג'ורדן זהים לחלוטין – האחד חי ופועל בשיקגו שבארצות-הברית והאחר – באתיופיה; האחד משתכר כ־40 מיליון דולר בשנה והאחר – אולי 100 דולר. אם כך, עושרו וכושרו להשתכר של האחד אינו נובע רק מכישרונו ומאיכות ביצועיו: ללא הקהילה שבה הוא פועל לא היה יכול לממש את הפוטנציאל הזהה לו ולעמיתו האתיופי. הוא חב אם כן לקהילה שבה הוא פועל, למוריו בבית הספר שאיתרו את כישרונו, למכללה שבה המשיך להתפתח, לקהל האוהדים של ה"שיקגו בולס" ולכלל התרבות האמריקנית הקונה בשקיקה את המוצר שהוא יכול לספק. בלעדי כל אלה הוא היה משתכר כמו עמיתו האתיופי – 100 דולר.

117 שימוש בתפיסת ההון החברתי בא לידי ביטוי בתפיסה שכינית "הפרויקט המשותף", ראו בין היתר אדרעי "מכשולים קונסטיטוציוניים", לעיל ה"ש 23; יוסף מ' אדרעי "זכויות אדם וזכויות חברתיות" ספר ברנוון כרך שני: בני סברה 45 (2000); אדרעי "על חוקה דקלרטיבית", לעיל ה"ש 18; אדרעי "דיני מסים", לעיל ה"ש 23; אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23.

118 ARTHUR M. OKUN, EQUALITY AND EFFICIENCY – THE BIG TRADEOFF 46 (1975) (התרגום שלי; י"מ"א).

119 Richard A. Posner, *Hegel and Employment at Will: A Comment*, 10 CARDOZO L. REV. 1625, 1626 (1989) (להלן: פוזנר "הגל ותעסוקה"). על הצדקות נוספות, תועלתניות, לקניין הפרטי, ראו בין היתר גם בפרק השלישי בספרו RICHARD A. POSNER, ECONOMIC ANALYSIS OF LAW (4th ed. 1992).

120 פוזנר "הגל ותעסוקה", לעיל ה"ש 119.

יכולתו הכלכלית של אדם תלויה אם כן לא רק בכישוריו ובעבודתו, אלא גם בתרומתו של שאר החברים בקהילה וגם בממשל שבה ובאיכות משילותו. אפשר לאתר כאן יחסים הדדיים: היחיד פועל למען רווחתו ותועלתו, ובכך הוא תורם גם לקהילה שבה הוא פועל, מייצר (ומספק סחורות ושירותים לעמיתיו בקהילה), צורך (רוכש סחורות ושירותים מעמיתיו ומעמיד להם הכנסה ממומשת) וחוסך (מעמיד הון פיננסי לפירמות ומאפשר למשקי בית להקדים צריכתם). מנגד, הקהילה – כאוסף מאורגן של יחידים – פועלת, משקיעה בתשתיות פיזיות, מוסדיות וארגוניות, ומספקת ליחידים סחורות ושירותים ציבוריים המאפשרים להם לפעול כאמור וחוזר חלילה. תרומת הציבור המאורגן כמדינה לתהליך של ייצור ההכנסה אינה מוטלת אם כן בספק: הציבור משקיע בתשתיות, בפיתוח ובתחזוקה של משק משוכלל ויציב, של מערכת משפטית ופוליטית המאפשרת יציבות ותנאים לייצור ולצריכה, של מערכת שלטונית המבטיחה קיומם של צרכנים בעלי כוח קנייה, של מערכות בנקאיות ושל מערכות פיקוח ובקרה, ושל מערכת חינוך והכשרה המאפשרת את קיומם של עובדים מיומנים.¹²¹

גם היחיד פועל לטובת הקהילה. הנרי פורד ומייקל ג'ורדן, בדוגמאות דלעיל, אכן לא היו יכולים למצות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהם אילו פעלו בחברות שההון הציבורי בהן נמוך, אך הם בעצמם תורמים בפעילותם להון הציבורי. הם מייצרים את המכונות או את הבילוי ומעשירים את הקהילה שבה הם חיים וחוזר חלילה. הוא שאמרנו: יחסים הדדיים, ואם תמצי לומר: יחסים סינרגטיים.¹²²

(3) נאמנות כלכלית

דרך נוספת המלמדת על הקשר בין תהליך הייצור של ההכנסה לבין השירותים שהמדינה מספקת הוצגה על-ידי מלומד אמריקני, אדווין זליגמן,¹²³ כבר בסוף המאה התשע-עשרה, ואומצה על-ידי ועדה של חבר הלאומים (שהוא היה אחד מחבריה) בשנת 1923.¹²⁴ גישתו מדגישה את הנאמנות הכלכלית (economic allegiance) שבין יצרן ההכנסה לבין המדינה המאפשרת את יצירת ההכנסה ואת השימוש בה. בבסיס התפיסה נמצא ניתוח

121 הכלכלן ג'וזף שטיגליץ מצא כי ההבדל בין כלכלות מוצלחות וחזקות בעלות צמיחה כלכלית ארוכת טווח ובשיעור גבוה לבין כלכלות של מדינות מפותחות בעלות שיעורי צמיחה נמוכים ולא יציבים נעוץ באיכות של מערכת הפיקוח והבקרה שהמדינה מפעילה. ראו שטיגליץ לתקן את הגלובליזציה, לעיל ה"ש 64, בעמ' 39-62.

122 ההגדרה המקובלת למונח synergy היא "פעולה משותפת או משולבת של שני גורמים או יותר הנותנת תוצאה חזקה יותר מאשר הצירוף של פעולות כל הגורמים בנפרד; שיתוף פעולה בין שתי קבוצות, פעולה משולבת".

123 EDWIN R. A. SELIGMAN, ESSAYS IN TAXATION (8th ed. 1913).

124 Report on Double Taxation, League of Nations Economic and Financial Commission Doc. E.F.S.73F.19 (1923).

כלכלי פשוט, מדויק והגיוני, המתאר את תהליך ייצור ההכנסה והעושר בשלושה שלבים עיקריים: תהליך הייצור הפיזי של ההכנסה, התהליך שבו הופך הייצור הפיזי לסחורות ולשירותים בעלי ערך כלכלי-כספי, והתהליך שבו נעשה שימוש בעושר שנוצר בשני התהליכים הראשונים – בין כצריכה עכשווית או צריכה עתידית (קרי: חיסכון) ובין כהשקעה שנועדה להכין את הקרקע לשני התהליכים הראשונים. בחינה מדוקדקת של שלושת השלבים הללו מלמדת כי כולם קשורים קשר הדוק לקהילה – או למדינה – שבה הם מתרחשים.

(4) חשיבותו הכלכלית של ההון החברתי¹²⁵

ממצא חשוב ביותר, שיש לו השפעה חשובה על שאלת השתתפותה של מדינת ישראל בתחרות המסים הבין-לאומית,¹²⁶ הוא שההון החברתי הוא גורם חשוב בשיקוליהן של חברות רב-לאומיות היכן להשקיע.¹²⁷ בסקר שערך ארגון היצרנים האמריקני בקרב יותר ממאה חברות רב-לאומיות נמצא כי השיקולים העיקריים שהנחו את הנהלותיהן בבחירת מיקום השקעותיהן הישירות היו בסופו של דבר הספקתן של סחורות ושירותים על-ידי הממשלה שכללו, בין היתר: יציבות כלכלית וחברתית, תפיסה ממשית של עקרון שלטון החוק, מערכת שלטונית המכירה בזכויות קנייניות ומאפשרת תחרות חופשית, תשתית תעבורתית שאפשר לסמוך עליה ומערכת חינוך והכשרה איכותיות.¹²⁸ ברוח זו קובעת גם ועדה מייצעת של המסחר והתעשייה של OECD בשנת 2001:

על מנת לסחור ולהשקיע בשוקים פתוחים, חברות מחפשות סביבה עסקית המאופיינת ביציבות סוציאלית ומקרו-כלכלית, בשלטון חוק ממוסד, במסגרות פיקוח שמקדמות תחרות ומאפשרות תשתיות, בחינוך משובח ובהזדמנויות להכשרה מקצועית, בהכרה בקניין רוחני ובהגנה

125 על עיקר המרכיבים בהון החברתי ראו לעיל בטקסט הנלווה לה"ש 113.

126 לעיל ה"ש 10, ולהלן, בין היתר, ה"ש 246-249 והטקסט הנלווה.

127 כך, למשל, ציין סואל, לעיל ה"ש 51, בעמ' 418: "הרוב הגדול של ההשקעות האמריקניות בארצות אחרות מושקע במדינות עשירות יחסית ולא במדינות עניות. רק אחוז אחד הושקע במדינות מועטות הכנסה".

128 MANUFACTURERS ALLIANCE/MAPI AND THE NATIONAL ASSOCIATION OF MANUFACTURERS, U.S. MANUFACTURING INDUSTRY'S IMPACT ON ETHICAL, LABOR, AND ENVIRONMENTAL STANDARDS IN DEVELOPING COUNTRIES: A SURVEY OF CURRENT PRACTICES (להלן: סקר ארגוני היצרנים בארצות-הברית). גם מרבית דוחות המומחים של ארגון OECD מאוחדים בדעה זו; ראו, בין היתר, Koji Miyamoto, *Human Capital Formation and Foreign Direct Investments in Developing Countries* (OECD Development Centre, Working Paper No. 211, 2003), וההפניות שם.

עליו ובהעדר שחיתות. יישום של מדיניות תחרותית באופן קפדני ובשקיפות מהווה גם הוא מכשיר שלטוני הכרחי.¹²⁹

באופן דומה הציג שטיגליץ ניתוח מקיף של הרבה מערכות כלכליות בעולם – במדינות המפותחות והמתפתחות – בספרו לתקן את הגלובליזציה, שהוזכר כבר.¹³⁰ אחד ההבדלים המשמעותיים שמצא שטיגליץ בין מדינות שבהן הצמיחה הכלכלית המסתמנת היא גבוהה וארוכת-טווח לבין מדינות בעלות צמיחה כלכלית נמוכה מקורו בפיתוח ההון החברתי בראשונות, בדאגה להשקעות לצורכי ייצור, בפיקוח ממשלתי על הפעילות הכלכלית, ובקיומה של מערכת בנקאות אמינה המשרתת בעיקר את הפירמות המשקיעות ופחות את משקי הבית המבקשים להקדים את צריכתם.¹³¹

ב. חינוך והשכלה: גורמים של צמיחה כלכלית בת-קיימא

1. הקשר בין חינוך והשכלה לצמיחה כלכלית

כאמור לעיל,¹³² הכלכלן סולו בדק ומצא כי רוב רובו של הגידול בתפוקה של העובד האמריקני בין השנים 1949-1909 נבע מההתקדמות הטכנולוגית, ורק מיעוטו יוחס לגידול בהשקעות בהון פיננסי. כיוון שכך, ולאור הממצאים שעל-פיהם יש חשיבות גבוהה לגורמים הטכנולוגיים ולתרומתם לכלכלה הלאומית גם על-פי המדדים המסורתיים, ביקשו חוקרי הכלכלה לזהות ולבודד את הגורמים להתקדמות הטכנולוגית. התוצאות לא צריכות להפתיע: נמצא שהחינוך ממלא תפקיד כמותי חשוב בעליית התוצר לעובד.¹³³ נמצא כי ההשכלה מגדילה את יכולתם של העובדים לייצר יותר ולהרוויח יותר; כי השכלה פורמלית – חינוך והכשרה – מגדילה את התפוקה יותר משנות ותק

Business and Industry Advisory Committee to the OECD, *Trade and Sustainable Growth* – 129
BIAC Statement to the OECD Trade Committee (Oct. 23, 2001), available at
www.biac.org/statements/trade/FINTrade_and_Sustainable_Growth102301.pdf
 וראו עוד
 Jonathan Temple, *Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries* (OECD Economics Department, Working Papers No. 263 2000),
www.oecd.org/dataoecd/15/20/1885700.pdf (להלן: דוח מדינות OECD על חינוך והון
 חברה).

130 לעיל ה"ש 64 והטקסט הנלווה.

131 שם, בעיקר בעמ' 50-54.

132 לעיל ה"ש 107-108, והטקסט הנלווה.

EDWARD F. DENISON, *THE SOURCES OF ECONOMICS GROWTH IN THE UNITED STATES AND THE ALTERNATIVES BEFORE US* (1962).
 וראו גם את ספרו של בקר, לעיל ה"ש 109.

וניסיון; כי עובדים טובים ממשיכים להשקיע בחינוך ומנציחים בצורה זו את עליונותם על עמיתים יצרניים פחות שאינם משקיעים בתכניות לימוד והשכלה. מחקר שערך דניסון¹³⁴ גילה שמשך הימים שבילה העובד בבית הספר הוא פונקציה חיובית ישירה להצלחתו בעבודה ולתפוקתו. אם כך ביחס למדדי הכלכלה המסורתיים המתרכזים כאמור רק בתפוקה מדידה בכסף, על אחת כמה וכמה כשמדובר במדדים החלופיים. לחינוך יש גם השפעות חיצוניות חיוביות מרחיקות-לכת. יש קשר בין רמת ההשכלה של הפרט לבין רווחתו הכלכלית, וההשקעה הלאומית במערכת החינוך משפיעה גם על מערכת הבריאות והבטיחות ומכאן גם על התוצר ועל הפריץ: פחות עובדים חולים או נפגעים, יותר שעות עבודה ועבודה יעילה יותר. מחקרים רבים מצביעים¹³⁵ על קשר חיובי בין רמת השכלתו של הפרט לבין רמת בריאותו, תוחלת חייו ורווחת משפחתו. ככל שהפרט משכיל יותר כך המידע בדבר ההשפעות של פעילויות על בריאותו נגיש לו יותר; אנשים משכילים יותר נוטים פחות לעסוק בעבודות מסוכנות ונוטים יותר לנקוט אמצעים מגבירי בטיחות; השכלה גבוהה יותר, המביאה להכנסה גבוהה יותר, מאפשרת צריכה של שירותי בריאות איכותיים יותר באופן יעיל יותר; השכלה גבוהה יותר מרחיבה את מודעות הפרט לתזונה מאוזנת ובריאה יותר. בריאות משופרת של הפרט משפיעה באופן חיובי על רמת בריאותם של צאצאיו. לרמת בריאות גבוהה יותר יש השפעות חיצוניות חיוביות (רפואיות וכלכליות) על כלל הקהילה. ככל שרמת השכלתם של הפרטים עולה, הם נוטים לתכנן משפחתי אופטימלי יותר מבחינת גודל המשפחה ומבנה הוצאותיה. היעילות בהקצאת משאביה של המשפחה עולה עם עליית רמת ההשכלה של ההורים. נוסף על כך יש קשר חיובי בין רמת השכלתם של ההורים לבין רמת ההתפתחות הפיזית והאינטלקטואלית של ילדיהם: ככל שההורים משכילים יותר ההתפתחות הפיזית והאינטלקטואלית של ילדיהם טובה יותר, עובדה המשפיעה באופן חיובי על הישגיהם הלימודיים ויוצרת גם השפעות חיצוניות חיוביות על כלל הקהילה.¹³⁶ הממצאים העיקריים של מחקרים שנערכו בתחומים אלו מלמדים גם על קשר חיובי בין רמת השכלתו של הפרט (מספר שנות הלימוד שלו) לבין תזרים הכנסותיו מעבודה במשך חייו: ככל שרמת השכלתו גבוהה יותר, כך הכנסותיו הצפויות מעבודה גבוהות יותר.¹³⁷ הערך הנוכחי הנקי של תוספת השכלתו (הערך הנוכחי של תוספת הכנסותיו העתידיות

134 דניסון, שם.

135 ראו בעיקר את המחקרים של OECD, להלן ה"ש 141-144 והאסמכתאות שם.

136 ELCHANAN COHN & TERRY G. GESKE, THE ECONOMICS OF EDUCATION (3rd ed. 1990)

137 כך, למשל, יש ממצאים ברורים המעידים על כך שהפערים החברתיים המשמעותיים ביותר שנפגעו בתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת מקורם במהפכה הטכנולוגית. מי שטרח והשקיע בחינוך ובהכשרות מקצועיות זכה לתשואות גבוהות בהרבה מאלה שהזניחו השקעה כזאת. ראו, בין היתר, מוריה אבנימלך ויוסי תמיר רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל (2002). על התנודות בממצאים בארצות-הברית בתקופות שונות זו מזו ראו בקר, לעיל ה"ש 109. ראו גם הזהרתו של סואל, לעיל ה"ש 51, בעמ' 235-238 על כך שהשכלה לא הולמת עלולה גם לפגוע בתפוקה.

בניכוי עלותה של תוספת ההשכלה, שהיא שכר לימוד וויתור על הכנסות חלופיות (בתקופת הלימודים) הוא חיובי, והוא הולך וגדל עם העלייה ברמת ההשכלה. הסיבה העיקרית לכך היא שהפריון של הפרט עולה בדרך כלל ככל שרמת ההשכלה שלו עולה: הגורם המעסיק אותו מפיך ממנו תועלת גבוהה יותר ולפיכך מוכן לשלם לו שכר גבוה יותר.¹³⁸ העלייה בפריון מסבירה גם את הקשר המקור-כלכלי: ככל שרמת ההשכלה הממוצעת בקהילה גבוהה יותר, ההכנסה לנפש גדולה יותר בתנאים מסוימים.¹³⁹ נדגיש, כי אם השפעתו של החינוך על המדרים המסורתיים היא טובה וחיובית, קל וחומר על המדרים החלופיים.

מחקרים מאוחרים ביקשו לבדוק אם יש לגישות שהוזכרו עד כה ביטוי מעשי: הם ביקשו לבדוק אמפירית את הקשרים בין ההשקעה בחינוך לצמיחה ואף הטילו ספק בקיומו של קשר פוזיטיבי חד-משמעי.¹⁴⁰ אולם, המחלוקת הקיימת נעות סביב גודל או היקף ההשפעה ולא סביב עצם קיומה.¹⁴¹

נכון הוא שמאז מחקריהם של דניסון וסולו התרבו מחקרים נוספים התומכים בהשקפה שתורתו של החיסכון הלאומי – ובעקבותיו הגידול במלאי ההון הפיננסי המושקע – גדולים יותר משהראו ממצאיהם הראשוניים של סולו ודניסון;¹⁴² אולם אין

138 אבנימלך ותמיר, לעיל ה"ש 137; וכן הלפמן, לעיל ה"ש 21.

139 בקר, לעיל ה"ש 109.

Jess Benhabib & Mark M. Spiegel, *The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-country Data*, 34 J. MONETARY ECON. 143, 143-173 (1994); Robert E. Lucas, Jr., *On the Mechanics of Economic Development*, 22 J. MONETARY ECON. 3 (1988); Robert E. Lucas, Jr., *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, 80 AM. ECON. REV. 92 (1990) ה"ש 144 ואילך.

141 Hans-Jurgen Engelbrecht, *Human Capital and Economic Growth: Cross-Section Evidence for OECD Countries*, 79 ECON. REC. 40 (2003); N. Gregory Mankiw, David Romer & David N. Weil, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, 107 Q.J. ECON. 407 (1992); לוקאס "זרימת הון", לעיל ה"ש 140.

142 מחקרים רבים, מגוונים ולעתים סותרים, פורסמו בעניין זה; ראו GARY S. BECKER, HUMAN CAPITAL: A THEORETICAL AND EMPIRICAL ANALYSIS, WITH SPECIAL REFERENCE TO EDUCATION (2nd ed. 1975); RICHARD FREEMAN, THE OVEREDUCATED AMERICAN (1976); DANIELE CHECCHI, DOHA מדינות OECD על חינוך והון חברתי, לעיל ה"ש 129; ראו גם DANIELE CHECCHI, THE ECONOMICS OF EDUCATION: HUMAN CAPITAL, FAMILY BACKGROUND AND INEQUALITY (2006), המזהיר מהשקעות יתר בחינוך ומפני האמונה שכל השקעה בחינוך מביאה לעלייה ישירה בהון האנושי ומפחיתה ביחס ישראל את רמת האי-שוויון בקהילה. ראו גם נתונים גרפיים שהוצגו בכנס שדרות, מושב תעסוקה וחינוך (2003), ניתן להורדה בכתובת: d73432390.dsites.co.il/media/uploads/20תעסוקה20מושב%20חינוך.doc

(נצפה לאחרונה ב-2.11.2010).

מי שיחלוק על כך שלהון האנושי, לידע האישי, למערכות החינוך וההכשרה ולהון החברתי יש חשיבות רבה ביותר.¹⁴³

מחקר של OECD¹⁴⁴ סיכם את המחקרים התאורטיים והאמפיריים. המחקר מצביע על ממצאים אמפיריים בדבר קיומו של קשר חזק בין השקעות בחינוך לבין צמיחה כלכלית, אם כי ממצאיו אינם גורפים והמחבר מזהיר מפני התייחסות לחינוך כאל פתרון כולל¹⁴⁵ היכול לרפא את כל בעיות הצמיחה במדינות OECD. המחקר סוקר מצד אחד את המודלים הכלכליים שעל-פיהם ברור שיש קשר ישיר חיובי בין השקעה בחינוך לגידול ולצמיחה בת-קיימא; מנגד הוא מזכיר כמה מחקרים אמפיריים שלא מצאו קשר ישיר בין חינוך לבין צמיחה כלכלית ומציין כי ייתכן מצב של עודף השקעות בחינוך – בעיקר בחינוך גבוה – המביא לבזבוז משאבים הבא על חשבון הכשרה מקצועית ברמה נמוכה יותר.¹⁴⁶

אכן, לא כל השקעה בחינוך מניבה בהכרח גידול בתפוקה.¹⁴⁷ ההחלטות בדבר השקעה בחינוך חייבות להביא בחשבון את סוג החינוך: חינוך גבוה, הכשרה מקצועית טכנית, חינוך תיכון, הביקוש למקצועות מסוימים במדינה וכדומה¹⁴⁸ וכמובן את מצב המשק. לדוגמה, עודף השקעות בחינוך גבוה יכול להביא לבזבוז משאבים, לסיכון מוסרי (moral hazard),¹⁴⁹ למחסור בפועלי ייצור ועוד.¹⁵⁰ יתרה מזו: לא כל חינוך מביא לאותה תשואה. שיעורי התשואה תלויים בנסיבות רבות ומגוונות כגון היותה של מדינה מפותחת או מתפתחת, הרכב כוח האדם ואיכותו בכל מדינה ורמתה הטכנולוגית של התעשייה

143 לסקירה ממצה של הנושא ראו בקר מהדורה ראשונה, לעיל ה"ש 109.

144 דוח מדינות OECD על חינוך והון חברתי, לעיל ה"ש 129.

145 וראו גם הזהרתו של סואל, לעיל ה"ש 51, בעמ' 235-238.

146 דוח מדינות OECD על חינוך והון חברתי, לעיל ה"ש 129. ראוי לציין כי בישראל גוברת תחושת האי-נוחות ממהלך שהתרחש לפני יותר משני עשורים והביא לסגירתם של בתי הספר התיכונים המקצועיים. על מדיניותו של משרד החינוך בעניין סגירת בתי ספר טכנולוגיים קיימים ואי-פתיחה של חדשים ראו, לדוגמה, עת"מ (י-ם) 487/07 מפללת נווה דרום נ' משרד החינוך, פס' 6 לפסק הדין (פורסם בנבו, 11.2.2008).

147 עם זאת יש הסכמה כללית שלמרות הספקות יש סיבות משכנעות שהנתונים האמפיריים אינם מדויקים ושיש לחינוך השפעה גדולה על הצמיחה; ראו דוח מדינות OECD על חינוך והון חברתי, לעיל ה"ש 129, בעמ' 21; בקר מהדורה ראשונה, לעיל ה"ש 109.

148 ראו סקירת OECD בנושא: OECD – CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION: HUMAN CAPITAL INVESTMENT: AN INTERNATIONAL COMPARISON 17-20, 70-73 (1998), available at browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9698021E.PDF (להלן: סקירת OECD בנושא השקעה בהון אנושי).

149 על תופעת הסיכון המוסרי בתחום הכלכלה הציבורית, ובעיקר בתחום הביטוח הרפואי, ראו למשל שטיגליץ כלכלה של המגזר הציבורי, לעיל ה"ש 102, בעמ' 314-316.

150 ראו סקירת OECD בנושא השקעה בהון אנושי, לעיל ה"ש 148, בעיקר בעמ' 29-33, 53, 93.

המקומית. שיקולים אלה ונוספים צריכים להדריך את קובעי המדיניות בעת שהם נדרשים להחליט על דרך ההשקעה בחינוך ועל הדרכים שיש לנקוט כדי לעודד השקעה פרטית וציבורית בהון האנושי.

אין צריך לומר כי לחינוך (הטוב) יש גורם חיובי נוסף, מעבר לגידול בתפוקה הנמדדת בהכנסה כספית: ההשכלה משפיעה גם על האושר האישי – סיפוק והגשמה עצמית גבוהה – ומשפרת את יכולתם של חברי הקהילה להשתתף בהחלטות חברתיות ולאומיות, גורמים התורמים רבות גם למדדים החלופיים. יתרה מזו: מי שמאמין בדמוקרטיה ובהחלטות ציבוריות משותפות, המגדילות את הסיכויים להחלטות נכונות יותר, ומי שחושש ממודלים בתחום תורת הבחירה הציבורית (public choice), המצביעים על כך שמשקלן של קבוצות עניין עולה ככל שרוב הציבור אדיש ומשתתף פחות בתהליכי קבלת החלטות קולקטיביות¹⁵¹ – ודאי יראה את החינוך, שהוא גורם המדרבן פעילות ומעורבות חברתית, כיתרון חברתי נוסף וכתרומה נוספת לאושר ולרווחה החברתיים,¹⁵² גם בהתאם למדדים החלופיים שהוזכרו.

אם נתרכז רק בהיבטים הכלכליים נוכל להציג שלוש מסקנות ברורות: (1) ככלל, הצמיחה הכלכלית בקהילה המשקיעה בחינוך ובהשכלה גבוהה יותר מבקהילה שאינה משקיעה בחינוך.

(2) ככלל, השקעה בחינוך ובהשכלה מניבה תשואה גבוהה.¹⁵³

(3) לא כל השקעה בחינוך ובהשכלה מניבה תשואה גבוהה יותר מהשקעה בהון פיננסי. במילים אחרות: השקעה בחינוך היא השקעה מתגמלת, אלא שהיא חייבת להיות מותאמת למבנה החברתי, הכלכלי והתרבותי של כל קהילה.¹⁵⁴

151 ראו לדוגמה רוזן, לעיל ה"ש 27.

SAMUEL SHYE, FACETS OF DISTRIBUTIVE JUSTICE: A SYSTEMIC THEORY WITH APPLICATION TO EDUCATIONAL RESOURCE ALLOCATION (1995).

153 תשואה גבוהה יכול שתהא ישירה, קרי: באמצעות גידול בתוצר הלאומי, ויכול שתבוא לידי ביטוי באופן עקיף; כך, למשל, ירידה בפעילות הפלילית מקטינה הוצאות כגון עלויות הלחימה בפשע, צמצום התקציבים של המשטרה, בתי הסוהר ושירותי הרווחה, הקטנת ההוצאות הציבוריות והפרטיות לשמירה על רכוש, ומובן שירידה בפעילות פלילית מגדילה את הרווחה ואיכות החיים.

154 אגב: נראה כי הטענה העיקרית אינה דווקא שמדינת ישראל לא מוציאה די על חינוך. כלכלנים שמדרו את ההוצאה לנפש בישראל מצאו כי ישראל מוציאה אחוז גדול יותר מהתוצר על חינוך מכל מדינה אחרת במערב וגם ההוצאה הלאומית על החינוך בישראל גבוהה במידה ניכרת מזו של שאר המדינות. ראו דן בן-דוד "מערכת החינוך של ישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן הגלובליזציה" רבעון לכלכלה 40, 57 (2003) (להלן: בן-דוד "מערכת החינוך של ישראל"); אבנימלך ותמיר, לעיל ה"ש 137, בעמ' 114-116. במחקר שפורסם על-ידי OECD התברר שישראל מוציאה 9.2% מהתמ"ג שלה על חינוך – במקום השני ארצות-הברית עם 7.2%, וקוריאה ודנמרק במקום השלישי – עם 7.1%. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה השנתון הסטטיסטי לישראל 813 56 (2005) www1.cbs.gov.il/

עינינו הרואות כי החינוך וההשכלה הם אמצעים חיוביים ומשמעותיים להגדלת התוצר הלאומי, לגידול בתוצר לנפש ולהגדלת רמת החיים במדינה.¹⁵⁵ הם משפרים את האושר האישי ובהכרח את המדדים החלופיים שהזכרנו. אין תמה, אם כך, שחלק בלתי נפרד מצבר הסחורות והשירותים הציבוריים שכל מדינה מודרנית מחויבת בהם הוא תמיכה, פיתוח ועידוד של מערכות חינוך והכשרה ברמה המרבית האופטימלית. כך, לא רק כהשקעה בערך תרבותי של "לימוד לשמור" אלא כתפיסה תועלתנית שתכליתה להגדיל את התוצר הגולמי (בין המקומי ובין הלאומי) ואת המדדים החלופיים – את מדד הקדמה האמיתית,¹⁵⁶ את מדד ההתפתחות האנושית¹⁵⁷ ואת מדד האושר הגולמי.¹⁵⁸ הזנחת הטיפול והפיקוח הציבורי של מערכת החינוך מביאה הן לפערים חברתיים¹⁵⁹ והן לאבדן הזדמנויות בקרב ילדים ובני-נוער שגורלם לא מאפשר למשפחותיהם להשתלב במערכות החינוך הפרטיות. ביטוי תועלתני למשמעותו של אבדן הזדמנויות כזה בא לידי ביטוי באמרתם של חז"ל: "היזהרו בבני עניים, כי מהם תצא תורה".

2. אחריות הממשל

אמרנו כי "היזהרו בבני עניים, כי מהם תצא תורה" אינו רק ביטוי ערכי כי אם גם ביטוי היכול לבטא תפיסה כלכלית תועלתנית.¹⁶⁰ מדינה לא יכולה לוותר על מיצוי מלוא

shnaton56/st28_13.pdf. עם זאת יש כנראה בעיות מבניות במערכת החינוך, וראו להלן ה"ש 463-460 והטקסט הנלווה.

155 ראו בין היתר סקירת OECD בנושא השקעה בהון אנושי, לעיל ה"ש 148, בעיקר בעמ' 92; Jonathan Temple, *Equipment Investment and the Solow Model*, 50 OXFORD ECON. PAPERS 39 (1998); Jonathan Temple & Hans-Joachim Voth, *Human Capital, Equipment Investment, and Industrialization*, 42 EUR. ECON. REV. 1343 (1998); Jonathan Temple, *A Positive Effect of Human Capital on Growth*, 65 ECON. LETTERS 131 (1999).

156 לעיל ה"ש 82.

157 לעיל ה"ש 83.

158 לעיל ה"ש 86.

159 ראו בין היתר, אבנימלך ותמיר, לעיל ה"ש 137.

160 על גישה תועלתנית כלכלית התומכת בחלוקה הוגנת של העושר וההכנסה הלאומית ניתן למצוא אפילו בדבריו של חתן פרס נובל בכלכלה ג'יימס בוקינין, הנתפש כנאו-ליברל, המסביר בפשטות: "If vast inequalities of possessions exist in the state of nature, those with few possessions may not find it desirable to agree to a property rights system with no redistribution, and hence the wealthy must either "buy them off" or risk returning to the war of all against all" David Gordon, *Justice and Redistributive Taxation: James Buchanan versus Ludwig von Mises*, 8 F.F. PIVEN, R.A. REV. AUSTRIAN. ECON. 117, 120 (1994); תפישה דומה ראו גם בספרם של CLOWARD, *REGULATING THE POOR: THE FUNCTIONS OF PUBLIC WELFARE* (1971) בעיקר בעמ' 61-67, 227-226 וכן בפרקים 8 ו-9.

הפוטנציאל של בעלי ההון האנושי שלה. כל "בן עניים" שאינו מקבל הזדמנות לפתח את הונו האנושי הוא הפסד כלכלי טהור לחברה שבה הוא חי. הזנחה של בן עניים פוגעת ממילא הן בתוצר הגולמי והן במדדים החלופיים. נמצאנו למדים כי ממשל נכון ואחראי לא רק חייב מבחינת תפקידו לשרת את כלל תושבי המדינה בנאמנות ובהתאם לחוקת המדינה, לחוקיה ולתרבות השלטונית המקובלת, אלא גם "כדאי" לו להעניק הזדמנות לכל חברי הקהילה בחינוך ובהשכלה ולטפח הון אנושי על שני מרכיביו העיקריים: הון ידע אנושי אישי והון ידע ציבורי.¹⁶¹

ממשל במדינה דמוקרטית משקיע, מכוח הגדרתו, בהון החברתי: בתשתיות, במשטר הכלכלי, במערכת החוקים ובדרכי אכיפתם וביתר המרכיבים שפורטו לעיל,¹⁶² באמצעות המדיניות הפיסקלית שלו ואין טעם להרחיב בדברים. מבחינה כלכלית הממשל צריך לבחון השקעות בהון החברתי ובהון האנושי בכמה רבדים: עידוד המחקר והחינוך הגבוה ועידוד המחקר והפיתוח הציבורי והעסקי – לצורך הגדלת הון ידע ציבורי; השקעות בחינוך – לצורך הגדלת הון הידע האנושי; טיפוח הכשרה מקצועית בתכניות שונות שמטרתן התאמת רמת הידע של העובדים לדרישות השוק, הגדלת התעסוקה ושילוב עובדים במעגל העבודה,¹⁶³ בין היתר באמצעות הספקת שירותי רפואה וסניטציה. תעסוקה מלאה פירושה בין היתר אוכלוסייה זמינה לעבודה, לאמור: אוכלוסייה בריאה, שמשמעותה – בהתאם לכל מודל כלכלי¹⁶⁴ – יותר שעות עבודה (ועל-פי המדדים החלופיים, יותר אפשרויות בחירה בין שעות עבודה לשעות פנאי). על הממשל לדאוג אם כן להקטין את סכסוכי העבודה ואף להשתדל למונעם, וליצור תנאי עבודה הולמים שיש בהם כדי להגדיל את כמות העובדים ולהביא לגידול בפריזון, הן בערכים מוחלטים והן בפריזון לנפש.¹⁶⁵ כל הגורמים הללו מתנקזים להשקעות – בין פרטיות ובין ציבוריות –

161 לעיל ה"ש 106-102 והטקסט הנלווה.

162 לעיל פרק א', חלק 3 ב(1), בעמ' 464.

163 שהרי אחת התובנות המקובלות על כל כלכלן, בין קונסרבטיבי ובין ליברלי, היא שתפקיד הממשלה הוא לשאוף להגיע לתעסוקה מלאה. אין בכוונתי להיכנס להגדרה מדויקת של המונח "תעסוקה מלאה". רוב הכלכלנים מסכימים כי אין מדובר באבטלה אפסית, כיוון שב"שוק משוכלל" קיימת "אבטלה חיכוכית" קבועה בשיעור של כ-5%. ראו, בין היתר, גדעון יניב מבוא לכלכלה-מיקרו (1982); יצחק אורון, גילי מארק וגליה עופר, מבוא לכלכלה – מיקרו כלכלה (מהדורה שנייה מורחבת, 1995); KARL E. CASE & RAY C. FAIR, PRINCIPLES OF MICROECONOMICS (8th ed. ; 2008), וכן ראו אצל שטיגליץ כלכלה של המגזר הציבורי, לעיל ה"ש 102, בעמ' 10, וכן את הרצאתו המאלפת של אוקון, לעיל ה"ש 118.

164 ואין צריך לומר שאני מבקש להציג אך ורק גישה כלכלית תועלתנית; המטרות הערכיות מקובלות עלי אך אין הן משמשות אותי בחיבור זה. ראו לעניין זה אבנימלך ותמיר, לעיל ה"ש 137, בעמ' 178-153.

165 על ניתוח מדויק של "עצימות ההון" (היחס בין הון לעובד) ורכיבי צבירת ההון ראו בין היתר אצל הלפמן, לעיל ה"ש 21, בעמ' 33-26.

בחינוך, בהשכלה ובמחקר; בחינוך יסודי, תיכוני, מקצועי, חברתי וגבוה, בבריאות, בשלטון החוק, בפיקוח ובהבטחתה של כלכלה חופשית. ממשל נבחר, יעיל, נקי כפיים, שהציבור מפקח עליו במישרין ובאמצעות שליחיו במוסד מבקר המדינה ובמערכת אגרוסיבית של ביקורת שיפוטית על מעשי המנהל, הוא ממשל המגייס מסים באופן יעיל לצורך מימון הסחורות והשירותים שהממשלה התחייבה לספק לבוחריה.¹⁶⁶ אכן, במדינה דמוקרטית "מס אינו עונש. מס אינו פגע רע שיש לדכאו. מס הוא צורך חיוני שיש לקיימו", כפי שקבע בית המשפט העליון שלנו לפני יותר משלושים שנה.¹⁶⁷ כך גם אמרתו המפורסמת של השופט הולמס בארצות-הברית על חיבתו לשלם מסים כיוון שבאמצעותם הוא רוכש חברה מתורבתת.¹⁶⁸ רמת המסים וקביעת שיעוריהם אינה רק שאלה כלכלית. כפי שנראה בהמשך, הטענה שלפיה הורדת מסים מביאה תמיד לגידול בצמיחה אינה מבוססת דיה,¹⁶⁹ כשם שגם אין ודאות שכל הורדת מסים תביא לגידול בהיצע העבודה.¹⁷⁰ בסופו של דבר, לשאלה בדבר רמת המסים – במסגרת תחום סביר – אין תשובה כלכלית אחת ברורה וקבועה. תומכי הגישה בדבר ממשל קטן נוהגים לטעון כי הורדת שיעורי המס – ומן הסתם צמצום גודלו של הממשל ושל השירותים שהוא מציע – היא מפתח לצמיחה כלכלית. חביבי הממשלים הגדולים, המצדדים בהתערבות ממשלתית בשאלות של צדק חלוקתי ובפיקוח על הפעילות הכלכלית, מצדדים גם במסים ברמה גבוהה יחסית, המיועדים לממן את פעילות הממשל ואת השגת יעדיו הכלכליים והחברתיים. המחלוקת הזו חוצה את המחנה לשניים גם בתקופת משבר: יש המבטיחים כי קיצוץ מסים יביא ליציאה מהמשבר הכלכלי ומנגד יש הגורסים כי תאוריות וממצאים אמפיריים ברורים מצביעים על כך שהשקעות בהון האנושי ובהון החברתי מביאות לצמיחה כלכלית מתמשכת, ומכאן שהיציאה מהמשבר תיעשה רק באמצעות הזרמות ממשלתיות הן למערכת הבנקאות והן להשקעות בתשתיות, בהון האנושי ובהון החברתי, ובשמירה על שיעור נמוך של הגירעון התקציבי והחוב הלאומי.¹⁷¹ השקעות אלה דורשות כספים. כיוון שגירעון ממשלתי גבוה

166 על ארבעת העקרונות למס טוב שטווה אדם סמית ועל האפשרות להשתמש בהם כקווים מנחים לחקיקת מס ראוייה ואף כקניימיה חוקתיים ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 32 ואילך.

167 עניין קיבוץ חצור, לעיל ה"ש 50, בעמ' 76.

168 *Compania General De Tabacos De Filipinas v. Collector of Internal Revenue*, 275 U.S. 87, 100 (1927) (להלן: עניין *Compania General*). על-פי גרסה נוספת, החרוטה על הכניסה לבנייני רשות המסים בארצות-הברית: "I like to pay taxes. With them I buy civilization".

169 וראו להלן בפרק זה, חלק 3 (א) הטקסט הנלווה לה"ש 235-240. על השפעות ההכנסה והתחלופה ראו שם.

171 כידוע, יש סכנה מוחשית במצב שבו חוב לאומי גבוה עלול להביא לפגיעה קשה בכלכלת המדינה ובמקרים קיצוניים אף לקריסת כל המערכות הכלכליות והחברתיות, כפי שקרה לדוגמה במקסיקו בשנות השמונים ובארגנטינה בתחילת המאה. ראו, בין היתר, Raphael Bergoeing, Patrick J. Kehoe, Timothy J. Kehoe & Raimundo Soto, *A Decade Lost and Found: Mexico and Chile*

מדי מסוכן ועלול לסכל את היציאה מהמשבר, פתרון אפשרי הוא דווקא העלאה מתונה של נטל המס ולא הפחתתו. מכל מקום, מטרתנו ברשימה זו היא להתריע על כך שהפחתת מסים ניכרת רק להון הפיננסי והשארת שיעורי מס לעבודה ברמה גבוהה היא מדיניות מסוכנת העלולה לפגוע הן ביציבות הכלכלית (כתוצאה מגירעון גבוה מדי), הן בהון החברתי (עקב קיצוץ בסחורות ובשירותים הציבוריים) והן בהון האנושי (גם עקב הפגיעה בידע הטכנולוגי וגם בגלל הפגיעה בתחושתם של בעלי ההון האנושי בדבר הפגיעה המתמשכת בהם, בהכנסתם, בהערכת תרומתם לכלכלה הלאומית ובסולידריות החברתית).¹⁷² ההון האנושי וההון החברתי אינם נופלים מחשיבותו של ההון הפיננסי; ייתכן גם שבמקרים מסוימים חשיבותם עולה עליו.¹⁷³ כך באשר למדדים המקובלים של צמיחה ותוצר כלכליים, קל וחומר כשמדובר במדדים החלופיים.

ג. שימוש במערכת המסים להשגת יעדים

עמדנו לעיל על כך שאף-על-פי שהדעה המקובלת בקרב מלומדים היא שהשימוש בתמריצי מס אינו ראוי, הרי הסיכויים לסלקם מספר החוקים שלנו קלושים. אמרנו גם שעיקר הנימוקים לכך שהשימוש בתמריצי המס אינו ראוי מקורו בשקיפות הנדרשת

in the 1980s, 1 REV. ECON. DYNAMICS 166 (2002); Gary S. Becker, *Deficit Spending Got Argentina into This Mess*, BUSINESS WEEK, Feb. 11, 2002, at 26; Martin Feldstein, *Argentina's fall: Lessons from the Latest Financial Crisis*, FOREIGN AFFAIRS, Mar.-Apr. 2002, at 8. על חשיבותו של הקשר בין הגירעון הלאומי לבין גובהו של החוב הלאומי אפשר ללמוד גם מהחלטות ועדת מאסטריכט. שם נקבע, בין היתר, כי תנאי להצטרפותן של מדינות לאיחוד האירופי הוא שהגירעון התקציבי של המדינה המבקשת להצטרף לא יעלה על 3% מהתמ"ג ושחובה הלאומי לא יעלה על 60% מהתמ"ג; ראו, בין היתר, דלידה עיני וזלמן שיפר האיחוד הכלכלי והמונטרי האירופי (EMU) וכיווני השפעתו האפשריים על ישראל (סדרת מאמרים לדיון – חטיבת המחקר של בנק ישראל, 1999); RICHARD CORBETT, THE TREATY OF MAASTRICHT: FROM CONCEPTION TO RATIFICATION: A COMPREHENSIVE GUIDE 43 (1993). ראו אצלנו את חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, ס"ח 45, שלא הצליח להשיג את המטרה; וראו בארצות-הברית The Deficit Reduction Act of 1984, Pub. L. No. 98-369 (1984). על השקפות אחרות, שאינן רואות בגירעון תקציבי תופעה שלילית שיש להילחם בה באמצעות חוקים וגילים או משוריינים, ראו למשל אצל יצחק אורון, נילי מארק וגליה עופר מבוא לכלכלה – מאקרו כלכלה (1997); ROBERT E. HALL & JOHN B. TAYLOR, MACROECONOMICS (5th ed. 1997); על חשיבותה של התחושה הסובייקטיבית של אדם כ"יצור כלכלי" ראו לעיל ה"ש 15-16. על הטענה שהנשאים המשמעותיים של תועלת אינם מצבי עושר או רווחה אלא שינויים ברווחה יחסית לנקודת התייחסות ניטרלית ראו כהנמן, לעיל ה"ש 15.

173 ראו לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 125-128, ולהלן בטקסט הנלווה לה"ש 313-321, 428, 445.

מהמשל ומפעילותו, מדרישת ההוגנות ומהצורך לכבד זכויות חוקתיות כגון זכות הקניין, חופש העיסוק ועקרון השוויון. ועוד הצבענו על החשש שמא הטבות המס מאפשרות לממשל להתנער מאחריותו להספקת שירותים וסחורות ציבוריות. יתרה מזו: יש כאמור גם טענה שהשימוש בהם אינו יעיל.¹⁷⁴ עם זאת, לאחרונה נשמעה הטענה ששימוש בהטבות ובתמריצי מס מסוימים יכול דווקא להיות יעיל.¹⁷⁵ אם כך, ראוי לבחון את היעילות הנדרשת בהתאם לשני מדדים: האחד, אם המטרה שלשמה נועדו הטבות ותמריצי המס מושגת; האחר, האם עלות האמצעי היא הנמוכה ביותר, לאמור: אם ויתור על הטבת המס, גביית מלוא המס והשגת המטרה באמצעות מדיניות פיסקלית ישירה לא יהיו זולים יותר למשל המס.

דומה כי הדוגמאות שייבחנו בהמשך מטילות צל כבד על היעילות שבכמה מהטבות המס העיקריות בישראל.

1. מנפלאותיה של מערכת המס בישראל

חקיקת המסים בישראל היא דוגמה מובהקת לסממנים לא דמוקרטיים המלווים את הליכי החקיקה. מרבית הציבור הישראלי, כמו גם חלק גדול מחברי הכנסת ואולי גם חלק מאנשי האוצר, אינם ערים לכך שנוסף על המע"מ, הנחשב מס עקיף רגרסיבי,¹⁷⁶ גם שיטת מס הכנסה בישראל נהפכה לשיטת מס רגרסיבית – קרי: מטילה נטל קל על בעלי יכולת גבוהה ונטל כבד על בעלי יכולת נמוכה. היא מטילה שיעורי מס גבוהים על העבודה ועל הצריכה ושיעורי מס נמוכים על ההון.¹⁷⁷ כתוצאה היא אינה מס על הכנסה אלא בעיקר מס על צריכה.¹⁷⁸ כך בישראל, כך גם בארצות-הברית.¹⁷⁹

174 ראו לעיל ה"ש 34.

175 ראו לעיל ה"ש 35.

176 ראו להלן בטקסט הנלווה לה"ש 182.

177 ראו להלן ה"ש 183-205.

178 מאחר שמס הכנסה הוא מס על צריכה בתוספת חיסכון או השקעה, הרי שמס על הצריכה הוא מס על הכנסה בהפחתת החיסכון או ההשקעה. מאחר שניכוי מידי של הוצאות לחיסכון או השקעה שווה לפטור על התשואה על ההשקעה, הרי שאם פירות ההשקעה פטורים ממס – או חייבים במס נמוך מאוד (אם שיעור המס המרבי על הכנסה רגילה הוא 50%, ושיעור המס על הכנסה מהון הוא 20%, הרי שניתן לומר ש-60% מהכנסה מהון פטורים ממס), המשמעות היא מעבר למס על צריכה; אם 60% מהתשואה פטורים ממס, משמעותו של דבר ש-60% מההשקעה מנוכים כנגד הכנסה של הנישום. ניכוי מידי של 60% מההשקעה פירושו 60% מס צריכה! ובמקרים שבהם הכנסה מהון פטורה ממס זהו מס צריכה ממש. ראו להלן ה"ש 209 וכן אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 203 ואילך.

179 כן ראו McCaffery, לעיל ה"ש 60, המסביר אף הוא כיצד מס הכנסה בארצות-הברית נהפך "בלי משים" למס צריכה עקב הקלות המס להכנסות מהון ולרווחי הון.

מערכת המס העיקרית בישראל בנויה משלושה רבדים: מס הכנסה (לרבות מס שבח מקרקעין), מס על שירותים חברתיים (ביטוח לאומי ומס בריאות) ומע"מ. קיומן של כמה מערכות מס עיקריות ושילוב ביניהן נועד להשיג שתי מטרות מרכזיות: הראשונה היא הפחתת האי-יעילות (deadweight loss/ excess burden) שיוצר מס אחד בשיעורים גבוהים בהשוואה לכמה מסים ששיעורם נמוך, המשיגים אותה כמות של מס הנגבה מן הציבור;¹⁸⁰ המטרה השנייה נועדה להשיג שילוב בין עקרונות של חלוקה צודקת של ההכנסה הלאומית עם יעילות הגבייה. מס הכנסה (המכונה מס ישיר) פרוגרסיבי נחשב למס מורכב שנועד לממן את הוצאות הממשל הנבחר תוך חלוקה צודקת של ההכנסה הלאומית. מע"מ (ומסי קנייה או מכירה אחרים, המכונים מסים עקיפים) הוא מס יעיל מאוד,¹⁸¹ אך ללא ייעוד חברתי. מע"מ נחשב מס רגרסיבי אם הבסיס הוא היכולת הכלכלית הנמדדת בהכנסה. זאת, מכיוון שהוא מוטל בשיעור קבוע על משקי בית ללא כל קשר ליכולתם הכלכלית.¹⁸²

מס הכנסה אמור לעדן את הרגרסיביות הקשה של מע"מ. לא כך בישראל. שיעור המס השולי הגבוה ביותר בישראל מגיע בשנת המס 2010 ל-183.45% על כך יש להוסיף נטל של יותר מ-8.4% מסים לביטוח שירותים חברתיים¹⁸⁴ – בסך הכול שיעור מצטבר העולה על 185,57% שיעור זה אינו חל על הכנסות מהון פיננסי ועל רווחי הון. להכנסות

180 אנשי המימון הציבורי הוכיחו כי בנסיבות מקובלות, הכפלת שיעור המס מביאה לגידול בריבוע של עורף נטל המס; ראו בין היתר אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 55; רוזן, לעיל ה"ש 27, בעמ' 290.

181 נוסף על יעילות הגבייה שיש במע"מ הוא גם מבוסס על עקרון היעד, המונע מעצם השיטה כפל מס על פעילות בין-לאומית; ראו בין היתר יוסף מ' אדרעי מיסוי פעילות בינלאומית 285 ואילך (1992).
182 לדוגמה: משפחה המשתכרת מיליון שקל ומוציאה 16,500 ש"ח לצריכה פרטית, ומשפחה המשתכרת 16,500 ש"ח בחודש ומוציאה אותם לצריכה משלמות אותם סכומי מע"מ: כ-2,722.5 ש"ח בחודש. במילים אחרות, המשפחה הראשונה, בעלת היכולת הכלכלית הגבוהה, משלמת כ-2.7 פרומיל מהכנסתה, בעוד שהמשפחה השנייה, בעלת ההכנסות הנמוכות, משלמת שיעור מס שהוא גבוה פי 60, דהיינו 16.5% מהכנסתה! משפחה שלישית המשתכרת 5,000 ש"ח בחודש ומוציאה את כל הכנסתה על צריכה פרטית תשלם כ-825 ש"ח מע"מ, דהיינו 16.5% מהכנסתה.

183 ס' 121(א)(3) לפקודת מס הכנסה, כפי שתוקן בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010, לעיל ה"ש 6.

184 לנטל הכולל של דמי הביטוח הלאומי ראו ס' 337 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ס"ח 205, ולוח י' שבו תוספת של כ-5% דמי ביטוח בריאות ממלכתי; ראו ס' 14(ב) ו-1(ג) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ס"ח 156. סכומים אלה מנוכים בחלקם בחישוב ההכנסה החייבת במס הכנסה.

185 החישוב הוא כדלהלן: ביטוח לאומי ומס בריאות מוטלים בשיעור של כ-12.23% על הכנסה עד פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, שהם בערך כ-441,000 ש"ח בשנה. על הכנסות מעל 413,000 ש"ח שיעור המס השולי הוא 45%, ועל כן על חלק מההכנסה עד 441,000 ש"ח מוטל המס החברתי האמור נוסף על מס הכנסה. כאמור לעיל, בה"ש 6, תקרת ההכנסה החייבת במס חברתי הוכפלה

אלה ייעד המחוקק הישראלי שיעורי מס נמוכים. על רווח הון – דהיינו: מימוש השקעות הון ברווח – מוטל מס בשיעור מרבי של 20%,¹⁸⁶ ואין כל חשיבות לגובה הרווח;¹⁸⁷ על רווח ממכירה של דירת מגורים בכל סכום שהוא לא מוטל מס;¹⁸⁸ דמי שכירות על דירת מגורים בישראל עד תקרה מסוימת פטורים ממס,¹⁸⁹ ואם הם מעל לתקרה – חייבים במס מרבי של 10%.¹⁹⁰ אם ההכנסה היא מהשכרה של דירה, בניין או כל מקרקעין הנמצאים בחו"ל(!), המס המרבי הוא 15%.¹⁹¹ דיבידנד שמקבל תושב ישראל מחברה ישראלית חייב במס מרבי של 20%,¹⁹² ואם הוא בעל שליטה בחברה – 25%.¹⁹³ על זאת יש להוסיף את מס החברות שחברה משלמת בשיעור של 25%, כך שבסופו של חשבון, רווחי חברה מחולקים חייבים במס מצטבר של כ-40% או כ-43.75%. שיעורי מס דומים נקבעו גם לריבית, דהיינו: 20% מס מרבי,¹⁹⁴ אלא אם מקבל הריבית הוא בעל מניות מהותי בחברה המשלמת את הריבית.¹⁹⁵ זהו שיעור מס נמוך לאור העובדה שהריבית מתחייבת רק פעם אחת במס כיוון שהיא מותרת בניכוי על-ידי מי שמשלם אותה, בעוד הדיבידנד אינו מותר בניכוי לחברה המשלמת. עוד נזכיר את שיעור המס המרבי של 25% המוטל על הכנסה מהימורים, מהגרלות או מפעילות נושאת פרסים.¹⁹⁶

אחת המסקנות העגומות העולה מסקירה לא ממצה זו היא שאדם המשקיע את הונו האנושי בעבודה, או את הונו האנושי והונו הפיננסי בעסק שבו הוא עובד ושמןו הוא מתפרנס, מתחייב במס בשיעור מרבי הגבוה מ-50%. אם הוא משקיע את הכסף בהשקעה הונית, תשואתו תתחייב במס מרבי של כ-20%. אם ימכור את השקעתו ברווח – הערך

מאוגוסט 2009 ועד תום שנת המס 2010 להכנסה שנתית מיגיעה אישית בסכום הקרוב ל-960,000 ש"ח. ראו גם בג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 2.9.2010), שם דחה בית המשפט העליון את העתירה כנגד העלאה של תקרת ההכנסה המחויבת בשיעורי המס החברתי. פסק הדין אינו נקי מספיקות והוא ראוי לדיון רחב ונפרד.

186 ס' 91(ב)(1) לפקודה. על רווח הון ממכירת מניות של בעל שליטה בחברה חל שיעור מס של 25%.

187 אם כי יש לזכור שאם רווח ההון נצבר בתקופה שקדמה לתחילת שנת 2003, שיעור המס על רווח הון יעמוד על שיעורי המס שהוטלו על הכנסה חייבת; ראו ס' 91(ב)(1) לפקודה; ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי (פורסם בנבו, 28.05.2008).

188 ס' 49(א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, ס"ח 156.

189 חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, ס"ח 148.

190 ס' 122 לפקודה.

191 ס' 122א לפקודה.

192 ס' 125ב(1) לפקודה.

193 ס' 125ב(2) לפקודה. יתרה מזו: בס' 168 לחוק ההתייעלות נקבעה הוראת שעה, שלפיה שיעור המס על הכנסה מדיבידנד בידי יחיד (או חברה משפחתית), שמקורו ב"רווחים ראויים לחלוקה" שנצברו (בידי החברה המתלקת) עד יום 31.12.2002, יהיה 12% (במקום 25%).

194 ס' 125ג(ב) לפקודה.

195 במקרה כזה יחולו שיעורי המס הרגילים; ראו ס' 125ג(ד)(3) לפקודה.

196 ס' 124ב לפקודה.

הנוכחי של זרם ההכנסות הצפוי ממנה פחות עלותה – הוא שוב ישלם מס בשיעור מרבי של 20%.¹⁹⁷ עוד ראוי להזכיר את הפחת למוניטין,¹⁹⁸ שהוא נדיב ביחס להתחשבותו הצנועה של המחוקק ביחס להוצאות לימוד;¹⁹⁹ את הפחת המואץ המוענק מדי פעם,²⁰⁰ וכן הטבות מיוחדות, בעיקר להכנסות פסיביות, לעולים חדשים ולתושבים חוזרים.²⁰¹ מעניינת במיוחד התוצאה המתקבלת לנוכח שיעורי המס שפורטו לעיל. אם אדם – או קבוצת אנשים – מפתחים רעיון, פטנט וכדומה ומגיעים לתוצאות מבטיחות: שיטת המס הישראלית, לרבות שיעור המס הנדיב המוטל על רווחי הון, מעודדת את המפתחים למכור את פירות המחקר – תופעה המכונה אצלנו "exit" – ולהתחייב במס רווח הון²⁰² בשיעור מרבי של 20%, במקום להקים מפעל יצרני ולהתחייב במס בשיעורים גבוהים בהרבה, יותר מפי שניים!

בכך לא תמו ההטבות לבעלי ההון הפיננסי: חוקי העידוד,²⁰³ ובעיקר החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959²⁰⁴ על תיקוניו הרבים, מעניקים הטבות מס או מענקים ניכרים לחברות ולבעלי ההון הפיננסי על השקעות בישראל, ועוד נחזור ונפרטם בהמשך. אין צריך להרבות במילים כדי להראות מדוע שיטת מס כזאת לא רק שאינה פרוגרסיבית כי אם רגרסיבית ממש, לאמור: מס בשיעור גבוה על בעלי הכנסות ממוצעות ומס הכנסה נמוך לבעלי הכנסות גבוהות. זאת לנוכח העובדה הפשוטה שלבעלי הכנסות נמוכות אין די הכנסות כדי להשקיע בהון פיננסי. לא מפתיע לגלות שיותר מ-80% מהנישומים הזוכים לרווחי הון נמנים עם שני העשירונים העליונים בישראל,²⁰⁵ וכי נטל המס הישיר (האמור להיות פרוגרסיבי) בישראל הוא נמוך בהשוואה למדינות המערביות, ואילו שיעורי המס העקיף (הרגרסיביים) הם גבוהים ביחס לשאר המדינות המערביות.²⁰⁶ יש לזכור כי שיעורי המס אינם חזות הכול. לצורך שלמות התמונה נסקור כמה הטבות שמהן נהנים בעיקר יחידים. הבולטת שבהן היא מס הכנסה שלילי, שהונהג בישראל החל

197 ס' 91(א) לפקודה.

198 תקנות מס הכנסה (שיעור פחת למוניטין), התשס"ג-2003, ק"ת 1003.

199 ראו להלן הטקסט הנלווה לה"ש 415.

200 כהוראת שעה, וכן ס' 41 לחוק העידוד.

201 ראו הדיון בתיקון מס' 168 לפקודה, להלן בה"ש 360 ואילך והטקסט הנלווה.

202 לעיל ה"ש 197. במאמר מוסגר נעיר כי המסקנה שמכירת הפיתוח אכן מתחייבת רק במס רווח הון אינה נקייה מספקות אך לא זה המקום לעסוק בה.

203 לעיל ה"ש 2 והטקסט הנלווה.

204 ש.מ.

205 ראו, בין היתר, הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה דו"ח הוועדה (2000) www.finance.gov.il/reform/Basat_report.htm.

206 ראו מינהל הכנסות המדינה דוח שנתי לשנת 2007, מס' 56 451 (2007) ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch07/docs/perek22.pdf.

בשנת המס 2008, 207 המעניק ליחידים שכירים בעלי הכנסות נמוכות במיוחד מענקים שנועדו להשלים את הכנסתם עד לשכר הממוצע במשק. נישומים עצמאיים בעלי הכנסות נמוכות כאמור זכאים לזיכויי מס המועברים לשנים הבאות.²⁰⁸ הטבה נוספת ומרחיקת-לכת, שמשמעותה מס שלילי, טמונה בהטבה הכפולה לחוסכים בקרנות השתלמות: ניכוי סכומי ההפקדות, במגבלות מסוימות, מחד גיסא, ופטור על התשואה שלהן בעת משיכת הכספים מאידך גיסא, יוצרים למעשה מס שלילי לבעלי הכנסות גבוהות.²⁰⁹

הטבות ניכרות פחות מוענקות ליחידים עבור חיסכון בקרנות פנסיה ובקופת גמל לתמלוגים.²¹⁰ עוד נזכיר את הפטור המיוחד המוענק לעובדים המקבלים פיצויים בגין פרישה או מוות,²¹¹ את הפטור להכנסות מיגיעה אישית של נכים ועיוורים,²¹² את שיעור המס המרבי שנקבע להכנסות מיגיעה אישית שהגיע לירשיו של אדם שהגיעו אחרי פטירתו²¹³ ואת הזכאויות לקצבאות ליחידים.²¹⁴ עוד נזכיר את הנחות המס – ולא כולן נחשבות בהכרח תמריצי מס²¹⁵ – המוענקות להכנסה מיגיעה אישית לתושבי אזורים

207 תיקון מס' 161 לפקודת מס הכנסה, בס' 24 לחוק הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007, ס"ח 84.

208 שם, ס' 17 (ב)(3). במאמר מוסגר אציין כי מקבלי ההטבה נדונו לעוני בעיקר לאחר פרישתם, כיוון ששכרם נמוך והמס השלילי אינו נחשב כמרכיב במשכורתם, סכומי פיצויי הפיטורים והפנסיה שיקבלו עם פרישתם יהיו נמוכים מאוד.

209 ס' 3(ה)-(3) וס' 9(א16)-(ב16) לפקודה. עצם הניכוי ממס של סכומי הפיקדון בקרנות שווה, בהתקיים כמה תנאים מקובלים, לפטור ממס על התשואה מהחיסכון. נמחיש: נניח שנישום משקיע 1,000 ש"ח. נמשיך ונניח כי שיעור המס שלו הוא 49%. ניכוי מידי של ההשקעה יביא לו חיסכון במס של 450 ש"ח (= 0.45 x 1000) ומכאן שהעלות הכלכלית של הנישום היא 550 ש"ח. כל שקל שיופק מההשקעה המקורית יחויב במס של 45% וישאיר תשואה נקייה אחרי מס של 0.55 ש"ח. יחס התשואה הנקייה של כל שקל הוא, אם כן, 0.55/550; יחס השווה לתשואה של שקל אחד שאינו חייב במס המופק מהשקעה של 1,000 ש"ח, שאינה מותרת בניכוי (1/1,000). מאחר שגם התשואה פטורה ממס בעת המשיכה אם התקיימו תנאים מסוימים (ס' 9(א16) ו-9(ב16) לפקודה), לפנינו כפל פטור או מס שלילי. ראו הסבר מפורט יותר באדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 203-204.

210 כללית ראו ס' 3(ה)3, (4ה)3 ו-9(א)9 לפקודה. ס' 9 קובע שיעור מס מוגבל – עד 35% לדמי שכירות שהם הכנסת שכירות מוטבת, לאמור דמי שכירות שמקבל בעל עסק שהגיע לגיל פרישה מהשכרתו של נכס שהיה בעסקו.

211 ס' 9(א7) לפקודה.

212 ס' 9(5) לפקודה.

213 ס' 125א לפקודה.

214 ס' 9(א6)-(ח6) לפקודה.

215 לעיל ה"ש 28 ר-31.

מסוימים, ²¹⁶ ואף לחיילים, לשוטרים, לסוהרים ולעובדי שירות הביטחון והמוסד המשרתים במערך הלוחם.²¹⁷ חיסכון המס הנובע מהטבות אלה גבוה יותר לבעלי הכנסות גבוהות.²¹⁸ ראוי להדגיש כי הטבות המס שפורטו כאן מיועדות בדרך כלל לכל נישום, בין שעבודתו נעשית במסגרת פעילות "מאושרת" שנועדה לקדם פרויקטים לאומיים ובין שלא; בין שהיא נחשבת מיטיבה עם כלל המשק ובין שלא. כך, לדוגמה, עובד בשירותים ועובד במפעל מאושר בעלי הכנסה שווה ייהנו באותה מידה מהטבות המס האמורות.

2. מרב הטבות להון פיננסי, להון אנושי או להשקעות בהון חברתי?

שיטת המס בישראל משופעת בהטבות ובתמריצי מס. קשה לאמוד את גודלם ולהעריך מי נהנה מהם יותר, בעלי ההון הפיננסי או בעלי ההון האנושי. עיון בחוקי התקציב השנתיים חושף הערכות מעניינות, אם כי לא חד-משמעיות. כאמור, הממשלה מחויבת להציג בהצעת חוק התקציב השנתי שהיא מגישה לכנסת גם תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות במסים,²¹⁹ תחזית המכונה "תקציב הוצאות מס" (tax expenditure budget).²²⁰ על אף הקשיים המעשיים²²¹ והקונספטואליים²²² שיש בהכנת תחזית כזאת, אפשר לקבל ממנה רושם כללי. כך נמצא בחוק התקציב לשנות הכספים 2009-2010²²³ פירוט של כל תחזית הטבות המס לשנת 2009.²²⁴ על-פי התחזית של משרד האוצר יסתכמו סך כל הטבות המס במס הכנסה ובמיסוי מקרקעין בכ-35.1 מיליארד ש"ח²²⁵ בהתאם לחלוקה

216 ש.ם.

217 ס' 11(ג) לפקודה.

218 אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 195 ואילך.

219 לעיל ה"ש 49.

220 ראו SURREY, לעיל ה"ש 33.

221 ראו בין היתר אמדן הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47, בעמ' 229: "אומדני הטבות המס סובלים מאי ודאות גדולה, שכן בהיעדר בסיס נתונים מפורט ועדכני על ניצול הטבות המס, אומדנים אלה מחושבים על פי נתונים חלקיים, בפיגור של מספר שנים. הנתונים מקודמים לערכי שנת התחזית בהנחה שאין שינויי התנהגות".

222 ש.ם; אדרעי חוק יסוד: משק המדינה, לעיל ה"ש 30, בעמ' 400.

223 התש"ע-2009, ס"ח 4.

224 אמדן הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47, בעמ' 235.

225 סכום ניכר לכל הדעות. מגיש ההצעה מציין כי "חישוב פשוט מלמד כי אילו בוטלו כל הטבות המס, ניתן היה להפחית את שיעורי מס ההכנסה על יחידים בכל אחת מהמדרגות בשיעור של עד 15%; את שיעור מס החברות בכ-6%; ואת שיעור המע"מ בכ-1%" (ש.ם, בעמ' 229). דעתו של מגיש ההצעה אינה נוחה מהטבות אלה, אך הוא מודה: "למרות השינוי לטובה שחל בשנת 2002, הניסיון הבינ-לאומי והישראלי מלמד שקשה לבצע ביטול הטבות ולהתמיד בו, זאת כיוון שקבוצות לחץ

הבאה: לשוק ההון הפיננסי²²⁶ – כ-17.6 מיליארד ש"ח (50%); להשקעות הון ותעשייה – 6.1 מיליארד ש"ח (17%); למסי נדל"ן – 3.5 מיליארד ש"ח (10%); לרווחה ולפיזור אוכלוסין²²⁷ – 3.4 מיליארד ש"ח (10%); לתחום המשפחה – 2.0 מיליארד ש"ח (6%); לטובות הנאה – 1.6 מיליארד ש"ח (4%); ולהטבות אחרות – 0.9 מיליארד ש"ח (3%). קשה להעריך מה מרכיב הטבות המס המיועדות להון ומהו החלק המיועד לעבודה. כך, למשל, מתוך ההטבות לשוק ההון, האמדין הוא ש-3.7 מיליארד מיועד לקרנות השתלמות, שהן מיועדות בעיקר לעבודה;²²⁸ אמדין הטבות המס לכל החוסכים בקופות גמל עומד על כ-9.7 מיליארד ש"ח, בין שכירים ובין עצמאים שהכנסתם מעבודה או מהון.²²⁹ עוד ראוי לציין כי האמדין האמור אינו כולל את הטבת המס הנובעת משיעור המס המועדף המוטל על רווחי חברה ודיבידנדים,²³⁰ ולא את ההטבות הנובעות מהפטור על הריבית על פיקדונות של תושבי חוץ בבנקים ישראליים ואת הפטור על פיקדונות במט"ח של עולים חדשים.²³¹ כמו כן נציין שההטבות לעבודה – בעיקר באמצעות ההטבות להפרשות לקופות גמל וקרנות השתלמות – הן כלליות ומוענקות לכלל החוסכים בלא כל קשר לסוג עיסוקם ומיקומם.

המסקנה העיקרית העולה היא פשוטה: חלק גדול יותר מהטבות המס מוענק להון ולהשקעות הון.²³² הטבות אלה הן בבחינת תמריצי מס שהם חלק ניכר מתחרות המסים

העלויות להפסיד ממהלך זה חזקות דיין כדי לצמצם את ההפסד ואף להחזיר לעצמן את ההטבה שאבדה. לעומת זאת, לכלל הציבור הנפגע מההטבות המסוימות אין בדרך כלל שדולה או אמצעי לחץ" (שם, בעמ' 234).

226 ההצעה אינה מפרטת מה אחוזי ההטבות המוענקות לקופות גמל, לקרנות השתלמות ולקרנות פנסיה. הטבות אלה מיועדות ברובן לעבודה.

227 אין באמדין ציון אם מדובר בהטבות המוענקות לעבודה או לבעלי הון.

228 קרנות ההשתלמות מעניקות הטבות מס כפולות לעובדים שכירים ולעצמאים בעלי הכנסה מעסק ומשלח יד (לעיל ה"ש 209). קשה לכמת מה מרכיב התשואה להון בהכנסותיהם של העצמאים.

229 ראו ס' 3(ה), 17(א5), 45 א ו-47 לפקודה. מרבית ההפקדה לעצמאים אינה מותנית בכך שההכנסה נובעת מעבודה (או מיגיעה אישית).

230 כאמור, המס הכולל על הכנסתו של משקיע בחברה מגיע רק עד ל-40% (מס חברות בשיעור של 25%, ועוד 20% מס על הדיבידנד המשתלם מיתרת ההכנסה של החברה ובסך הכל $20\% \times 60\% = 15\%$), ואין חבות בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות, ואילו המס המצטבר על הכנסה מעבודה יכול להגיע בשנת 2010 ל-57% (לעיל ה"ש 185).

231 אמדין הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47, בעמ' 238.

232 שם. האמדין לא מגלה תמונה ברורה לחלוטין: סך כל הטבות המס הצפויות לשנת 2009 לשוק ההון הפיננסי, להשקעות הון פיננסי ותעשייה ולמסי נדל"ן יסתכם בסכום של 27.2 מיליארדי שקלים, דהיינו: 77% מכלל הטבות המס. לעומת זאת, סך כל ההטבות המוענקות במישרין להון אנושי ולהון חברתי נמוך במידה ניכרת: הטבות המס לרווחה ולפיזור אוכלוסייה מסתכמות ב-3.4 מיליארד ש"ח, ובאחוזים – כ-10% מסך כל הטבות המס; לתחום המשפחה – ב-2.0 מיליארד ש"ח, ובאחוזים כ-6%; טובות הנאה נוספות (שהמציע לא מפרט אם הן מוענקות להון פיננסי, להון אנושי או להון

ומהניסיון למשוך הון זר לישראל. לעומת זאת, ההטבות המוענקות לעבודה הן כלליות ואינן ממוקדות לסוג מסוים של עיסוק או עבודה.²³³ במילים אחרות: מדינת ישראל משתתפת בתחרות המסים הבין-לאומית על השקעות הון פיננסי, לרבות השקעות זרות. המדינה מעדיפה – לפחות באספקלריה של שיטת המס שלה – את ההון הפיננסי על-פני ההון האנושי וההון החברתי.

3. צמיחה כלכלית, היצע העבודה ואיכותה ושיעורי מס

טענה רווחת היא שיש קשר הדוק בין שיעורי המס לקצב הצמיחה הכלכלית במשק נתון. יש להבחין למעשה בין שתי טענות: האחת היא שהורדת מסים מביאה להגברת הצמיחה והאחרת נוגעת לנטל המס על העבודה ולהשפעתו הן על היצע העבודה והן על פריזם העובדים.²³⁴

(א) הפחתת מס וצמיחה כלכלית

הקושי עם הטענה הראשונה, הגורפת, שעל-פיה כל הקטנת מס מביאה לצמיחה כלכלית, הוא שאין לה תימוכין בממצאים אמפיריים והיא גם לא נתמכת חד-משמעית בתאוריות

חברתי) מסתכמות ב-2.5 מיליארד ש"ח ובאחוזים – 7%. עם זאת יש לזכור כי בהטבות המוענקות לשוק ההון נכללות גם ההטבות המוענקות לקופות הגמל, 7.9 מיליארד ש"ח, ולקרנות השתלמות – 3.7 מיליארד ש"ח. ברור אמנם שמרבית ההטבה לקרנות השתלמות מוענקת עבור הכנסה מעבודה – בין שכיר ובין עצמאי, אך באשר להפקדות לקופות גמל – שאמדנן הכולל נטו הוא 7.9 מיליארד ש"ח – התמונה פחות ברורה: הן אינן מוגבלות היום רק להפקדות של נישומים שהכנסתם מעבודה; ראו ס' 45 ו-47 לפקודה. מכל מקום, הטבות אלה מוענקות לכלל הנישומים במשק, בין שכירים ובין עצמאים, ואין חשיבות לעיסוקם. עוד יש להדגיש כי האמדן אינו מביא בחשבון את הקלות המס במסגרת הביטוח הלאומי – ואי-חיוב הכנסות מהון בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות מלמד כי עיקר ההטבות שם מיועדות להון ולא לעבודה. עוד יש לזכור את שיעור המס המצטבר הנמוך לרווחי חברה – המחולקים וקל וחומר אלה שאינם מחולקים – שלא הובאו בחשבון. כמו כן לא הובאו בחשבון ההטבות להון הנובעות מכך שנכסי הון נהנים מניכויי פחת – רגילים או מואצים – בעוד שמרבית ההשקעות בהון האנושי אינן מותרות בניכוי, למעט חלקי נקודות זיכוי עבור לימודים אקדמיים; ראו להלן ה"ש 418 והטקסט הנלווה.

233 היוצאים מן הכלל הם מעטים ואין בהם עלות גבוהה: כך מגבלת ההפרשות של המעביד לקרן השתלמות של עובדי הוראה גבוהה יותר (8.4%) מאשר לנישומים אחרים (7.5%), ראו ס' 3(ה) לפקודה. כמו כן נקבע זיכוי מס מיוחד ומוגבל לעובדים במשמרת שנייה ושלישית, ראו תקנות מס הכנסה (שיעור המס על הכנסה בעד עבודה במשמרות), התשמ"ז-1986, ק"ת 98.

234 נימוק אחר התומך בהפחתת שיעורי מס, כבד-משקל ורציני יותר, מצביע על כך שככל ששיעור המס גבוה יותר כך גבוה יותר הפיתוי להעלים הכנסות. לא נעסוק בכך ברשימה זו. על שיקולי "עלות-תועלת" המשמשים את הנישומים בשוקלם אפשרות להעלים הכנסות ראו בין היתר אצל רוזן, לעיל ה"ש 27, בעמ' 325-328.

כלכליות. אנשי המימון הציבורי מצביעים דווקא על ממצאים אמפיריים הפוכים. בארצות-הברית, בשנים שבהן היו שיעורי המס השולי גבוהים במיוחד, שיעורי הצמיחה היו גבוהים ולהפך.²³⁵ גם בחינת ההישגים הכלכליים של המשטרים בארצות-הברית בתקופות של הנשיאים בוש מחד גיסא ושל קלינטון מאידך גיסא תומכת במסקנה המפתיעה האמורה. כך מציגים שני מלומדים אמריקניים את סיכומם:

No clear relationship emerges. More sophisticated statistical analyses of the relationship between economic growth and the level of taxation, which attempt to hold constant the impact of other determinants of growth to isolate the tax effect, have come to no consensus.²³⁶

ייתכן שחלק מההסבר לתופעה שזוהתה בארצות-הברית – שיעורי צמיחה גבוהים בתקופה שבה היו שיעורי מס גבוהים – נמצא בתורתו של חתן פרס נובל לכלכלה, ג'ון מיינרד קיינס. קיינס, שיש הרואים בו את אבי תורת המקרו-כלכלה, סבר כי כדי לעודד צמיחה כלכלית ויציאה ממצבים משבריים יש לעודד את הצריכה המצרפית. הצריכה המצרפית מורכבת משלושה ביקושים: ביקוש פרטי, ביקוש ממשלתי וביקוש להשקעות.²³⁷ הביקוש הפרטי תלוי בהכנסה הפנויה. הורדת מס ההכנסה אכן מגדילה את ההכנסה הפנויה. אמנם ככל שההכנסה הפנויה גדלה (ולענייננו, עקב הפחתת המס) גדל הביקוש הפרטי; אולם מחקרים מגלים שההתאמה בין הגידול בהכנסה הפנויה לגידול בביקוש הפרטי אינה מלאה. כיוון שהנטייה הממוצעת לצרוך תמיד קטנה מהגידול בהכנסה הפנויה (עקב הנטייה לחסוך), וכיוון שבעידן הגלובליזציה לא כל הצריכה הפרטית, ההשקעה והחיסכון מתבצעים במשק המקומי – נמצא שהגידול בביקוש הפרטי ובהשקעות יכול שיהיה קטן מ-100% מסכום הקטנת המס. לעומת זאת, העלאת מס ושימוש מושכל בו להשקעות ממשלתיות בהון החברתי והאנושי ובתשתיות מגדיל את הביקוש המצרפי ב-100% מסך המסים הנגבים. נכון גם שהמיסוי מקטין את התוצר בהיותו גורם לנטל עודף (deadweight loss),²³⁸ אולם הוא גם מגדיל את התוצר על-ידי הגדלת השירותים הציבוריים. התשובה לשאלה איזה גורם גובר (הקטנת התוצר עקב

235 ראו, בין היתר, JOEL SLEMROD & JON BAKIJA, TAXING OURSELVES: A CITIZEN'S GUIDE TO THE DEBATE OVER TAXES 119-120 (3rd ed. 2004), שם הם מציינים ממצא מפתיע: דווקא בתקופה שבה היו שיעורי מס ההכנסה הפדרלי בארצות-הברית הגבוהים ביותר נהנתה הכלכלה האמריקנית משיעורי הצמיחה הגבוהים ביותר בעת החדשה.

236 שם.

237 ראו, בין היתר, מבוא למקרוכלכלה, לעיל ה"ש 79, בעמ' 163 ואילך.

238 תורת המימון הציבורי מספקת הוכחה ברורה לכך שכל מס – זולת מס גולגולת – יוצר עיוותים ולכן מקטין את הרווחה של משלם המס בכמות הגבוהה מסכום שהממשלה גובה. כדי שהמס יהיה מוצדק, מידת הרווחה שהנישום מפיק מהסחורות ומהשירותים הציבוריים צריכה להיות גבוהה או לפחות שווה לעודף של נטל המס. ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 52 ואילך.

עודף נטל או הגדלת הביקוש המצרפי עקב הגידול בסחורות והשירותים הציבוריים שהמס מממן) תלויה ביעילותה של הממשלה בהספקת שירותים ובאיזון שבין ההסדרים החברתיים לתפקודו של הסקטור הפרטי. מכל מקום ברור כי בנסיבות מסוימות דווקא הגדלת מסים, ולא הפחתתם, תביא לגידול בצמיחה וליציאה ממשברים כלכליים.

(ב) שיעורי המס על היצע העבודה ופריזון העובדים

טענה אינטואיטיבית ידועה היא שכל העלאת מס על עבודה מביאה להקטנת היצע העבודה ולכן הפחתת נטל המס תגדיל את היצע העבודה. תאורטית מסקנה זו אינה בהכרח נכונה. למס יש שתי השפעות נוגדות על היצע העבודה: "השפעת התחלופה" (substitution) של מס הכנסה מקטינה את הרצון לעבוד ומגבירה את הרצון לרכוש פנאי,²³⁹ ואילו "השפעת ההכנסה" של המס מגדילה את היצע העבודה כיוון שהיא מקטינה את היכולת לרכוש פנאי.²⁴⁰ לשאלה איזו משתי ההשפעות הללו גוברת אין תשובה אחת. התשובה תלויה בגורמים כגון צורכי המפרנס, גודל משפחתו, טעמיו, נטייתו לצרוך והיותו רודף סיכון או שונא סיכון. בקרב המלומדים אף יש נטייה לקבוע כי ברמה המצרפית קשה לזהות השפעה של המס על היצע העבודה הכולל במשק. גם מחקרים אמפיריים נטו לתמוך במסקנה האמורה, למעט שני חריגים: למס השפעה ישירה

239 השפעת התחלופה של המס גורמת להקטנת כמות העבודה המוצעת על-ידי סוג מסוים של עובדים: העבודה ומספר השעות שאנו מוכנים להקצות לה היא גורם חלופי לפנאי. ככל שנעבוד יותר נאלץ לוותר על פנאי; ככל שנצרוך יותר פנאי נאלץ לוותר על שעות עבודה. מכאן ששווייה של שעת עבודה שווה למחירו של המוצר האלטרנטיבי שלה, קרי: שווייה של שעת פנאי. ככל שהכנסתנו גבוהה יותר (ככל שהשכר לשעת עבודה גבוה יותר), כך גם עולה מחיר הפנאי. ככל שההכנסה הנקייה מעבודה פוחתת, פוחת גם מחיר הפנאי. הפנאי הוא מוצר צריכה רגיל. כידוע, ככל שמחירו של מוצר צריכה נמוך יותר, כך אנו נוטים לצרוך אותו במידה מוגברת יותר. מכאן שהמס מוריד בהכרח את מחיר הפנאי וגורם לצריכה גבוהה יותר של הפנאי הזול, וממילא – לוותר מוגבר על התחלופה שלו, היא העבודה. אפשר להציג את הדברים גם על-פי תחושה של השפעת התחלופה: "בגלל המס לא משתלם לי לעבוד בכמות השעות שהייתי מסוגל לעבוד" ("משתלם לי לעבוד שעה נוספת בעבור 50 ש"ח, לא משתלם לי בעבור 40 ש"ח").

240 השפעת ההכנסה גורמת לנו להגביר את היצע העבודה שלנו: כלל ידוע הוא שככל שהכנסתנו הפנויה נמוכה יותר, כך צריכתנו קטנה יותר. הפנאי הוא כאמור מוצר צריכה רגיל. מאחר שהמס מקטין את הכנסתנו הפנויה אנו נאלצים לצרוך פחות מוצרים רגילים, לרבות פנאי. הקטנה של צריכת הפנאי גורמת לגידול באלטרנטיבה – בעבודה. את השפעת ההכנסה אפשר להמחיש אינטואיטיבית: "בגלל המס, אין לי די הכנסה פנויה שמספיקה לממן את כל צרכיי, ועל כן עליי להגדיל את שעות עבודתי". ראו, בין היתר, אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 50; סלמרוד ובקיג'ה, לעיל ה"ש 235, בעמ' 119-123.

על היצע עבודה של אמהות לילדים קטנים ושל גברים שעברו את גיל הפרישה וזכאים לפנסיה.²⁴¹

לאחרונה התפרסם מחקר חדש של חתן פרס נובל לכלכלה, האמריקני אדוארד פרסקוט, שבו הגיע למסקנות מעניינות.²⁴² פרסקוט השווה את שיעור המס השולי האפקטיבי על עבודה (נוסחה המורכבת גם משיעורי מס ההכנסה וגם מהמס על הצריכה) בארצות-הברית (גילאי 15-64) עם שיעורי המס הדומים ביתר המדינות המתועשות (G-7) על-פני שתי תקופות (1974-1970 ו-1993-1996). הוא הסיק כי גמישות היצע העבודה היא גבוהה ממה שמקובל לחשוב, וכי היצע העבודה רגיש יותר לשיעורי המס השולי האפקטיבי על עבודה; היצע העבודה (אך לא הפיריון לשעת עבודה) בארצות-הברית גדל בין שתי התקופות הללו בעוד שבאירופה הוא ירד, כך שהיצע העבודה בתקופה השנייה בארצות-הברית היה גדול ב-50% מבכמה ממדינות אירופה. את השינויים הללו ייחס פרסקוט לשינויים ולהבדלים בשיעורי המס האמורים בין אירופה לארצות-הברית. היצע עבודה מביא לגידול בהכנסה וממילא מגדיל – על-פי שיטות מדידה מקובלות – גם את הרווחה. מכאן המשך פרסקוט והעריך כי הורדת שיעור המס השולי האפקטיבי על עבודה תביא לגידול ברווחה. לדוגמה, להערכתו, אילו הורידה צרפת את שיעור המס השולי האפקטיבי שלה על עבודה מ-60% לשיעור המס השולי המקובל בארצות-הברית – 40%, הרווחה של העם הצרפתי הייתה עולה בכ-19% – גידול ניכר מאוד. גידול זה מביא בחשבון את אבדן שעות הפנאי שיבוא בעקבות הגידול בשעות העבודה²⁴³ ואת המחיר של צבירת ההון הקשורה לגידול בצמיחה. הורדת שיעור המס השולי האפקטיבי לא תביא לפי חישוביו של פרסקוט לירידה מהכנסות המדינה במסים, וייתכן שבמקרים מסוימים אף תביא לעלייה בהן.²⁴⁴

ככל מחקר כלכלי המושתת על הנחות רבות, אין לראות במחקרו של פרסקוט הוכחה ניצחת לטענה שכל הורדת שיעורי המס על העבודה תביא לגידול בהיצע העבודה, ושהיא אכן תביא בהכרח גם לגידול ברווחה,²⁴⁵ אך יש במחקר זה סממן מובהק למגמה כללית. ראוי גם להזכיר בקיצור כי ניתוחים תאורטיים וממצאים אמפיריים תומכים במסקנה שהורדת מס על חברות יכולה להביא השקעות זרות, אך רק בטווח הקצר והבינוני. בטווח הארוך, הורדה ממושכת ועקבית של מסי חברה עלולה להביא לתוצאות הרוט-אסון. הספרות המקצועית מלאה בניתוחים שעל-פיהם תחרות המסים הביין-לאומית היא

241 שם, בעמ' 50, 52 ואילך.

242 ראו Edward C. Prescott, *Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?*, 28 *FED. RES. BANK OF MINNEAPOLIS Q. REV.* 2 (2004).

243 שם. הירידה הצפויה בפנאי תהא מ-81.2 שעות בשבוע ל-75.8 שעות – 6.6% ירידה בפנאי.

244 על עקומת לאפר ועל הסכנות בשימוש בה ראו, בין היתר, אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 58-60.

245 ראו לעיל ה"ש 80-83 והטקסט הנלווה.

למעשה "מרוץ לתחתית", המסכנת את הישגיה של מדינת הרווחה ואף עלולה להביא לקצה.²⁴⁶ בחינת הישגיה של אירלנד – שהחלה בתחרות מסים בין-לאומית אגרסיבית ביותר – מעידה שהתאוריה הפסימית נתמכת בממצאים. הורדת המסים באירלנד אכן הביאה בתחילת הדרך להשקעות רבות ולצמיחה כלכלית מרשימה, אולם אט-אט החל להסתמן המחיר החברתי הקשה של התהליך. פערים חברתיים העמיקו, והאלימות, בעיקר בקרב בני נוער, גברה עד שנהפכה לתופעה ממשית.²⁴⁷ במילים אחרות: נראה כי ההתמקדות בתמ"ג, ההתעלמות מהמדדים האלטרנטיביים והזנחת ההון החברתי על חשבון עידוד ההון הפיננסי לא הגדילו את הרווחה לתושבי אירלנד ולא הגדילו את אושרם. לא זו בלבד, אלא שגם שיעורי הצמיחה החלו לרדת. כבר מתחילת שנת 2008 – לפני התפרצותו של המשבר העולמי – נרשמו באירלנד שיעורי צמיחה שליליים.²⁴⁸ כיוון שכמה משרי האוצר שלנו הציבו את אירלנד כמודל לחיקוי,²⁴⁹ עולה השאלה המטרידה אם מדינת ישראל לא עלתה על מסלול ריסוק דומה. דומה כי את השלב הראשון בתהליך – גידול בפערים החברתיים ואלומות גוברת והולכת – אנו מגשימים בישראל בצורה מרשימה.²⁵⁰

4. עידוד השקעות הון בישראל באמצעות תמריצי מס

(א) כללי

כאמור לעיל, הנטייה לעודד ולהטיב עם ההון הפיננסי ובעליו אינה חדשה בישראל. הביטוי העיקרי לגישה זו נמצא בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: חוק

246 ראו, בין היתר, Reuven S. Avi-Yonah, *Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State*, 113 HARV. L. REV. 1573 (2000).

247 כבר בשנת 1998 החלו להישמע ספקות רבים; ראו, למשל, DENIS O'HEARN, *INSIDE THE CELTIC TIGER: THE IRISH ECONOMY AND THE ASIAN MODEL* (1998), בעיקר בעמ' 117 ואילך.

248 כבר במחצית הראשונה של שנת 2008, עוד לפני פרוץ המשבר הכלכלי העולמי, נצפתה שם ירידה בצמיחה בשיעור של 0.8%, ובשיעור שנתי של 2%, ואילו לשנת 2009 התחזית היא צמיחה שלילית של כ-5%, הרבה מעבר לתחזיות הקודרות ביחס ליתר המדינות האירופיות. ראו דיווח על תחזיות נציבות האיחוד האירופי European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, *Interim Forecast* (Jan. 2009), בעיקר בעמ' 23 ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/article13727_en.htm.

249 עד כדי כך שמסלול הטבות מס שנקבע בחוק עידוד השקעות הון קרוי "מסלול אירלנד", למשל על-ידי משרד המסחר והתעשייה בפרסום רשמי שלו, תחת הכותרת קידום השקעות בישראל – מרכז ההשקעות, אזורי פיתוח ועדיפות לאומית ועסקים קטנים ובינוניים – מסלולי סיוע (2010) www.moital.gov.il/NR/exeres/B6EDA8C8-A975-4B99-961A-2C8707713971.htm.

250 לעיל ה"ש 72.

העידוד), ובחוקי עידוד דומים שנוסחו אחריו.²⁵¹ רק תמריצי המס שחוק העידוד מעניק הם כ-17% מסך כל הטבות המס בישראל.²⁵² על כך יש להוסיף גם את עלות המענקים שחוק זה מעניק למפעלים מאושרים.²⁵³

המטרות הנראות למחוקק הישראלי כראויות מפורטות בסעיפי המטרה של חוק העידוד:

- (1) פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ויכולתה הכלכלית וניצול מלא של כושר הייצור של מפעלים פעילים;
 - (2) שיפור מאזן התשלומים של המדינה, הקטנת הייבוא והגדלת הייצוא;
 - (3) קליטת עלייה, חלוקה מתוכננת של האוכלוסייה על פני שטח המדינה ויצירת מקורות עבודה חדשים.²⁵⁴
- הדרך שבחר המחוקק הישראלי כדי לנסות ולהשיג יעדים אלה גם היא מפורטת בחוק העידוד:

משיכת הון לישראל ועידוד יזמה כלכלית והשקעות הון-חוץ והון מקומי.²⁵⁵

גישה זו הייתה ועודנה משותפת לכל ממשלות ישראל, לאמור: כדי להשיג את היעדים הלאומיים העיקריים של מדינת ישראל יש לעודד השקעות הון פיננסי. אם יבוא הון פיננסי – זר ומקומי – תיפתרנה בעיות הכלכלה של ישראל, תבוא צמיחה כלכלית והאבטלה במשק תצומצם.

שתי שאלות מתעוררות: האחת, אם אכן ראוי לראות במשיכת הון פיננסי לישראל מטרה כלכלית עליונה; האחרת, אם מימוש המטרה מחייב שימוש בשיטת המס ובתמריצי מס.

דומה כי אין מי שחולק על כך שהשקעות הון זר ומקומי הן תנאי בסיסי לצמיחה כלכלית.²⁵⁶ עם זאת ברור גם שהשקעות רבות מדי וסבסוד הון עלולים להביא לחוסר יעילות ולצמצום הצמיחה.²⁵⁷ יתרה מזו: עידוד הון פיננסי תוך פגיעה בהון האנושי ובהון החברתי יוציא את שכרנו בהפסדנו. כפי שראינו, שיקוליהן של חברות רב-לאומיות

251 לעיל ה"ש 2-5.

252 לעיל ה"ש 224-227 והטקסט הנלווה.

253 ראו להלן ה"ש 276 ואילך.

254 ס' 1 לחוק העידוד.

255 שם.

256 ראו, בין היתר, סולו "תיאוריה של צמיחה כלכלית", לעיל ה"ש 21; הלפמן, לעיל ה"ש 21.

257 ראו, בין היתר, בנק ישראל דין וחשבון 2006, 66-75 (2007) www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch06/heb/p2.pdf (להלן: דוח בנק ישראל 2006). על היחס האופטימלי בין הון, ידע והון אנושי ראו אצל הלפמן, לעיל ה"ש 21.

היכן להשקיע אינם מושפעים בראש וראשונה מתמריצים ומהטבות מס שהממשל במדינה המארכת מציע, כי אם מאיכות ההון החברתי וההון האנושי במדינה.²⁵⁸ התשובה המקובלת לשאלה השנייה אינה חיובית. כאמור, מומחים למדיניות מסים מאוחדים בדעתם כי השימוש בהטבות מס אינו ראוי ובמרבית המקרים אינו יעיל.²⁵⁹ אף על-פי-כן, כל עיקריהם של חוקי העידוד נועדו להעניק הקלות והטבות ניכרות לבעלי ההון הפיננסי.²⁶⁰ מסלולי הטבות מרחיקי-לכת נקבעו לחברות בעלות "מפעלים מאושרים",²⁶¹ "נכסים מאושרים",²⁶² "השקעות מאושרות",²⁶³ "הלוואות מאושרות"²⁶⁴ ו"מפעלים מוטבים"²⁶⁵ וכן לבעלי המניות של חברות אלה.²⁶⁶ עם זאת, אפשר לאתר ניצנים של מגמה נוספת. תחילה נקבעה בחוק הטבה גם לעבודה: שיעור מס מרבי של 25% אבל רק לעובד תושב-חוץ שמעמדו נקבע – איך לא – כ"מומחה מאושר".²⁶⁷ הקלה נוספת להון האנושי הוענקה בעקיפין: במסגרת הנכסים של החברה הזכאים לעידוד נמצאים גם ציוד או מבנים בבעלות החברות המשמשים למעונות יום לילדי העובדים.²⁶⁸ בהמשך נקבע מסלול הטבות מיוחד – מסלול תעסוקה – לבעלי מפעלים מאושרים או מוטבים. מלכתחילה כוון מסלול זה לעודד העסקת עובדים בפריפריה ונועד להעניק הטבות למעבידים השוכרים מספר מסוים של עובדים. דא עקא, נראה שיש בעיות לא פשוטות ביישום. במכתב שנשלח לשר הממונה על הפעלתו של חוק העידוד²⁶⁹ הצביע הפורום לאכיפת זכויות עובדים על כשלויו של החוק, של דרכי ביצועו ושל יישום מטרותיו בכל הנוגע לעובדים ולזכויותיהם. נקודת הביקורת

258 לעיל ה"ש 129-127 והטקסט הנלווה.

259 לעיל ה"ש 46-36 והטקסט הנלווה.

260 לפירוט ההטבות ראו להלן ה"ש 311-277 והטקסט הנלווה.

261 ס' 47 לחוק העידוד.

262 שם, בס' 23.

263 שם, בס' 40 ו-340.

264 שם, בס' 24.

265 עד שנת 2004 הייתה מנהלת מרכז ההשקעות אחראית לתפעולם של מסלול המענקים ושל מסלול הטבות המס. החל בשנת 2005, משהתקבל ס' 49 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, ס"ח 346, ומשנכנס לתוקף תיקון 60 לחוק לעידוד השקעות הון (להלן: תיקון 60), ועם הפיכת מסלול הטבות המס ל"מסלול ירוק" שאינו מצריך הגשת תכנית מראש, הועברה הסמכות להפעלת מסלול זה ממרכז ההשקעות (במשרד התמ"ת) לרשות המסים במשרד האוצר. הסמכות להפעיל את מסלול המענקים נותרה בידי מרכז ההשקעות.

266 ס' 45(2), 47(2א) ו-51ב(ג) לחוק העידוד.

267 קרי: מי שהוזמן בהיתו תושב-חוץ על-ידי מפעל, בהסכמת המנהל, לעבוד במפעל כמומחה שעבודתו עשויה לסייע להשגתה של מטרת חוק זה, ולא היה לפני כן תושב ישראל. שם, בס' 50.

268 שם, ס' 40א.

269 מכתב הפורום לאכיפת זכויות עובדים, לאלי ישי, שר התמ"ת (22.6.2008) [www.kavlaoved.org.il/ \(22.6.2008\) .UserFiles/news1806_file.doc](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news1806_file.doc)

המעניינת ביותר מופיעה בטענה הבאה: אף-על-פי שהממשלה וועדות שרים מטעמה חזרו וקבעו (1) כי משרד התמ"ת יפעל לסייע להקמתם, להרחבתם או להעתקתם של מפעלים ממרכז הארץ לפריפריה הרחוקה, על-ידי סיוע למעסיקים עבור העסקת עובדים חדשים לתקופה של חמש שנים לפחות; (2) כי הסיוע יינתן על-פי קריטריונים מוגדרים; (3) וכי התחייבותם של הזוכים לעמוד בדרישות אלו היא תנאי בסיסי לקבלת התמיכה – נמצא, לטענת הפורום, שלא זו בלבד שהחלטות אלה טרם יושמו אלא שמפעלים רבים קיבלו הטבות רבות בלי שנדרשו לקיים את חוקי העבודה בכלל ואת חוקי המגן בפרט.²⁷⁰ כפי שנראה בהמשך, גם מחלקת המחקר של בנק ישראל מצביעה על ספק גדול מאוד אם עידוד השקעות הון תורם תרומה כלשהי להגברת התעסוקה בפריפריה.²⁷¹

(ב) עידוד הון פיננסי: החוק לעידוד השקעות הון

(1) הרקע, המטרות והאמצעים

חוק עידוד השקעות הון הראשון חוקק בישראל מעט אחרי הקמת המדינה, כבר בשנת 1950.²⁷² הנוסח השני, שהתקבל בשנת 1959, עבר עד היום עשרות שינויים ותיקונים אולם התפיסה הבסיסית שבו נשארה, קרי: עידוד השקעות הון פיננסי לצורך קידום מטרות כלכליות.²⁷³ כאמור, לא נמצא בחוק זה ניסיון ממשי ומוצלח לעודד את ההון האנושי בישראל.²⁷⁴

תקצר היריעה מלפרט את כל הפרטים המרכיבים את המערך שהוקם מכוח חוק העידוד בישראל; נסתפק בעיקרי הדברים. לשם הגשמה של מטרות החוק מדינת ישראל מעניקה ארבעה סוגים של הטבות למשקיעים בהון פיננסי: מענקים, פטורים ממס, הנחות ממס והיתרים מיוחדים.²⁷⁵

כאמור, החוק קובע היום שני מסלולים עיקריים: מסלול המיועד לבעלי מפעלים המבקשים לקבל מן המדינה סיוע ישיר במענקים ומסלול המיועד לבעלי מפעלים

270 טענות דומות בדבר חוסר יעילותו של החוק עלו במחקרים שבחנו אותו, ראו להלן ה"ש 313 ואילך והטקסט הנלווה.

271 להלן ה"ש 319-313 והטקסט הנלווה.

272 ראו לעיל ה"ש 2.

273 ראו לעיל ה"ש 254-255 והטקסט הנלווה.

274 הדבר לא היה מוזר אילו אימץ המחוקק הישראלי את התפיסה שעל-פיה תמריצי מס לא משפיעים ולא משיגים את מטרותיהם (להלן ה"ש 313 ואילך). לא זו תפיסתו של המחוקק כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק העידוד, למשל בס' 50 (לעיל ה"ש 267), וכן בקביעת שיעורי מס נמוכים לתושבי ערים ויישובים מסוימים (ראו תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות בשטחי התיישבות חדשה ובשטחי פיתוח), התשל"ו-1975, ק"ת 44).

275 לסקירת החוק, מטרותיו וביקורת עליו ראו דפנה שוורץ סקירת ספרות – חוק עידוד השקעות הון ותמריצי מיקום (נייר עבודה מס' 20 של מרכז הנגב לפיתוח אזורי, 2002), www.bgu.ac.il/NCRD/publications/working/working20-1.doc.

המוותרים על המענקים ומעוניינים רק בהטבות מס. המסלול הראשון מיועד ל"מפעלים מאושרים";²⁷⁶ המסלול השני מיועד למפעלים המכונים "מפעלים מוטבים".

(2) מסלול המענקים²⁷⁷

ההוראות המרכזיות בחוק עידוד השקעות הון מתייחסות ל"מפעל מאושר". הן חלות גם על "נכס מאושר" ועל "הלוואה מאושרת".²⁷⁸ לצורך הכרה בפרויקטים כאלה על המשקיע לפנות למרכז ההשקעות הפועל במסגרת משרד המסחר והתעשייה. מנהלת המרכז²⁷⁹ בודקת את התכניות המוגשות לה. תכנית להקמת מפעל המאושרת על-ידי המנהלה מעניקה לאותו מפעל את המעמד של "מפעל מאושר".²⁸⁰ מפעל מאושר יכול להיות מפעל תעשייתי בתחומים של תעשייה, לרבות ביוטכנולוגיה וננוטכנולוגיה, ומפעל תיירות.²⁸¹ הבעלות במפעל מאושר צריכה להיות בידי גופים מאוגדים אם כי למנהלה יש שיקול דעת להעניק הכרה גם למי "שהמנהלה הסכימה לו".²⁸²

מרכיב חשוב בקבלת ההכרה כמפעל מאושר (כמו גם מפעל מוטב) הוא מיקומו של המפעל בהתאם למפת אזורי עדיפות לאומית שנקבעת על-ידי שר האוצר, שר המסחר והתעשייה (ואם מדובר במפעל תיירות – בהתייעצות עם שר התיירות), באישור ועדת הכספים של הכנסת.²⁸³ מיקומו של המפעל משפיע על גובה ההטבות ולעתים על עצם הזכאות להן. העדיפות הראשונה ניתנת ל"אזור פיתוח א'".²⁸⁴ שיקול נוסף הוא מקור ההשקעה הכספית והיקפה; ככל שהשקעת-החוץ גדולה יותר כך ייטב.²⁸⁵

גם מי שבוחר במסלול המענקים זכאי להקלות מס: שיעורי המס המוטלים על חברה בעלת מפעל מאושר – דהיינו: הנהנית ממענקים – הם 25%,²⁸⁶ ואם המפעל ממוקם באזור פיתוח א' תהיה החברה פטורה ממס הכנסה על הכנסותיה מהפרויקט המאושר

276 ס' 40-א לחוק העידוד.

277 שם.

278 שם, בס' 23 ר-24.

279 שם, בס' 9.

280 שם, בס' 9 ר-21.

281 שם, בס' 18 א, שהוסף לחוק בתיקון 60.

282 שם, בס' 22.

283 שם, בס' 40 ד.

284 כך, למשל, מגבלות המוטלות על גובה מענק לא יחולו בהכרח על מפעלים הממוקמים באזור פיתוח א'; שם, בס' 40 א(3), 40 ב(ב). הטבות במס נדיבות יותר למפעלים באזור פיתוח א'; שם, בס' 47 א(4), 47 סיפא, 51 א, 51 ג, 51 ו-ב, המעניק פטורים ממס עסקים בהתאם למיקומו של המפעל. גובהו של מענק הרחבה נקבע גם הוא בהתאם למיקומו, ראו שם, בס' 74 ה).

285 ראו בין היתר ס' 47 א(1).

286 שם, בס' 47. יש לזכור כי בעבר שיעור זה היה נמוך משיעור מס חברות שהיה נהוג בישראל. שיעור זה יהיה לשיעור מס החברות שיונהג בישראל החל בשנת 2010; ראו ס' 126 לפקודה.

במשך השנתיים הראשונות לתקופת ההטבות.²⁸⁷ עוד ראוי להזכיר כי מפעל מאושר זכאי לפחת בשיעור גבוה²⁸⁸ ולפטור ממס על מענקים.²⁸⁹ שיעורי המס על מפעל מאושר של "חברה בהשקעת-חוץ" הולכים ופוחתים ככל שהשיעור של השקעת החוץ הולך וגדל.²⁹⁰ אם שיעור החזקת החוץ הוא בין 50% ל-74%, יעמוד מס החברות על 20%; שיעור השקעת חוץ שבין 75% ל-90% מזכה בשיעור מס חברות של 15%, ואם שיעור השקעת החוץ עלה על 90%, יעמוד מס החברות על 10%. אם המפעל ממוקם באזור פיתוח א', במשך השנתיים הראשונות לתקופת ההטבות תהא הכנסת החברה פטורה ממס.²⁹¹ הפטורים ושיעורי המס הנמוכים הללו מוענקים לחברות האמורות כל עוד אין הן מחלקות את רווחיהן לבעלי המניות שלהן.²⁹²

המס המרבי המוטל על הדיבידנד המתקבל על-ידי יחיד מחברה בעלת מפעל מאושר הוא בשיעור 15%²⁹³ – שיעור הנמוך ב-5% או 10% מהמס המוטל על דיבידנד המשתלם לבעל מניות רגיל או "מהותי" של חברה שאינה זכאית להטבות על-פי חוק העידוד.²⁹⁴

(3) מסלול הטבות המס: המסלול החלופי או המסלול הירוק המסלול השני עוסק כאמור בהטבות מס ל"חברה מוטבת" (תושבת ישראל שאינה "חברה משפחתית" או "חברה שקופה"),²⁹⁵ בעלת "מפעלים מוטבים".²⁹⁶ מסלול חלופי

287 ס' 47(א)(5) ו-47(ג)(5) לחוק העידוד.

288 שם, בס' 42-43.

289 שם, בס' 43א.

290 שם, בס' 47(א1).

291 שם.

292 שם, בס' 47(א2).

293 שם, בס' 47(ב2).

294 ס' 125ב(1) ו-(2) לפקודה.

295 שם, ס' 1א64. ההסדר שבסעיף זה (שנועד להחליף את ס' 64א, העוסק בחברות משפחתיות) ייכנס לתוקף מיום כניסתן לתוקף של כל התקנות על-פי ס' 1א64 שעל שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין בהתאם להסמכה שניתנה לו על-פי אותו סעיף.

296 פרק שביעי לחוק העידוד, בעיקר ס' 41-50; ראו גם שם, ס' 53ח. מפעל מוטב הוא מפעל תעשייתי התורם לעצמאות הכלכלית של משק המדינה ומפעל בר-תחרות התורם לתוצר המקומי הגולמי בהתאם לקביעה מפורשת בחוק, או בית מלון, שלצורך הקמתם או הרחבתם בוצעה "השקעה מזערית מזכה". בהתאם לס' 51 לחוק העידוד, מפעל תעשייתי הוא מפעל הממוקם בישראל שיעקר פעילותו בשנת המס היא פעילות ייצורית. המחוקק קבע כי הפעילויות הבאות ייחשבו אף הן ייצוריות: ייצור מוצרי תכנה ופיתוח; מחקר ופיתוח תעשייתי עבור תושב-חוץ ובלבד שניתן על כך אישור מאת המדען הראשי; וכן פעילויות נוספות שייקבעו על-ידי שר האוצר ושר התמ"ת. החוק גם מונה שורה של פעולות שלא נחשבות כפעילויות ייצוריות: אריזה, בנייה, מסחר, תחבורה, החסנה,

זה מעניק הטבות מס ניכרות, אך הבוחר בו מוותר על קבלת מענקים מהמדינה.²⁹⁷ כדי ליהנות ממסלול זה אין צורך לפנות מראש למרכז ההשקעות. ההחלטה על הזכאות להטבות נקבעת על-ידי פקיד השומה.²⁹⁸ ככלל קובע החוק שלושה מסלולים להטבות מס: המסלול הרגיל "החלופי"; המסלול המכונה "מסלול אירלנד",²⁹⁹ שחברה המבקשת ליהנות ממנו חייבת להודיע על בחירתה מראש לפקיד השומה ואין היא יכולה לשנות בחירתה במשך תקופת ההטבות;³⁰⁰ והמסלול המכונה "מסלול אסטרטגי", המתנה את הזכאות לו בתנאים מפליגים,³⁰¹ שלמיטב ידיעתי עד היום לא זכתה אף חברה לעמוד בהם.

שירותי תקשורת, שירותים סניטריים, שירותים אישיים ו/או כל פעילות אחרת שיקבעו השרים. על המסלול "האסטרטגי" המעניק לחברה תנאים מרחיקי לכת של פטור מלא ממס למשך עשר שנים ראו שם, בס' 51א(א)(4).

297 שם, ס' 51.

298 ראו, בין היתר שם, ס' 751; ס' 51ט לעניין סמכותו של מנהל רשות המסים להעניק אישור מראש שהחברה אכן זכאית להטבות המס על-פי חוק העידוד.

299 שם, בס' 51א(א); שיעור מס של 11.5%; וראו לעיל ה"ש 249.

300 ס' 51א(א) לחוק העידוד. על-פי המסלול החלופי החברה פטורה ממס חברות כל עוד אין היא מחלקת את הכנסותיה כדיבידנד; אם החברה מחלקת את הכנסותיה כדיבידנד לבעלי המניות, היא חייבת במס חברות בשיעורים שבין 10%-25% בהתאם לשיעור השקעת-החזון שבה. ראו להלן ה"ש 306-311. חברה הבוחרת במסלול אירלנד חייבת במס חברות בשיעור 11.5%, ואין היא חייבת במס חברות נוסף אם היא מחלקת דיבידנדים. הדיבידנדים חייבים במס בידי בעל המניות בשיעור של 15%, ואם מדובר במסלול אירלנד ובעל המניות הוא תושב-חזון – בשיעור מס מרבי של 4%. לפיכך סך המס המצרפי על רווחיה של חברה מוטבת במסלול החלופי הוא 36.25% אם שיעור השקעת-החזון שלה אינו ניכר ו-23.5% אם שיעור השקעת-החזון שלה הוא מרבי. במסלול אירלנד השיעור המצרפי כשבעל המניות הוא תושב ישראל – 24.775%, ואילו אם בעל המניות הוא תושב-חזון – 15.4%.

301 ס' 51א(4) לחוק העידוד קובע את התנאים הבאים: המפעל המוטב הוא מפעל תעשייתי הנמצא באזור פיתוח א'; ההשקעה המזערית המזכה לגבי המפעל המוטב היא 900 מיליון ש"ח, ואם המפעל המוטב נמצא ב"פריפריה" (דהיינו באזור מזכה – "אזור מצוי מדרום לקו רוחב 075 או מצפון לקו רוחב 258", שם, בס' 51א(ג)) – לא פחתה מ-600 מיליון ש"ח; וכן שסך ההכנסות של החברה היה 20 מיליארד ש"ח או יותר בשנת המס שקדמה לשנת המס שבה החלה ההשקעה המזערית המזכה או לפי הממוצע השנתי של שלוש שנות המס שקדמו לשנה זו; אם המפעל נמצא ב"אזור מזכה" די בהכנסה כאמור בסכום של 13 מיליארד ש"ח. בחוק הוספה הסמכה מיוחדת לשרים (שר האוצר ושר התמ"ת), שלפיה בהתקיים תנאים מסוימים השרים רשאים לאשר את המסלול האסטרטגי גם לחברות שמפעליהן אינם ממוקמים באזור פיתוח א' או באזור מזכה, אך צריכים להתקיים תנאי ההשקעה המינימלית והמחזור המאוחד. כך, לדוגמה, השרים רשאים לאשר למפעל שבאזור פיתוח א', אך לא באזור מזכה, כי יחולו עליו הוראות המסלול האסטרטגי אם נתקיימו לגבי המפעל המוטב התנאים שנקבעו לגבי מפעל מוטב הממוקם באזור מזכה.

תקופת ההטבות: ההטבות במסלול החלופי הן בעלות אופי ארעי. ערכן של כלל ההטבות נקבע גם בהתאם למשך תקופת ההטבות, הנקבעת בין היתר בהתאם למיקומו של המפעל באזור עדיפות לאומי ובשיעור השקעת החוץ.³⁰² תקופות ההטבות מגוונות: הן מתחילות בשנת המס שבה יש לנישום המאושר "הכנסה חייבת" מהמפעל המוטב ויכולות להגיע עד 12 שנים מהשנה שבה נוסד המפעל המוטב.³⁰³ ההטבות במס לחברה מוטבת נועדו גם לעודדה לחזור ולהשקיע את רווחיה בפעילותה. חברה מוטבת במסלול החלופי (למעט במסלול האסטרטגי)³⁰⁴ המחלקת דיבידנד מהכנסתה המוטבת תהא חייבת בתשלום מס חברות על סכום הדיבידנד המחולק³⁰⁵ בשיעורים שבין 25% ל-10%, בהתאם לשיעור השקעת החוץ שבה.³⁰⁶ נוסף על כך חברה מוטבת זכאית לפחת מואץ בשל הנכסים היצרניים המשמשים את המפעל המוטב.³⁰⁷ הדיבידנד המחולק מהכנסותיה המוטבות של החברה חייב בידי מקבל הדיבידנד במס מרבי של 15% למשך 12 שנה מתום תקופת ההטבות.³⁰⁸ אם הדיבידנד משתלם לתושב-חוץ ב"מסלול אירלנד",³⁰⁹ יחויב הדיבידנד במס בשיעור של 4%;³¹⁰ דיבידנד המשתלם על-ידי חברה הזכאית למסלול האסטרטגי פטור לחלוטין ממס.³¹¹ עד כה תיאור קצר של עיקר ההטבות המוענקות בחוק עידוד השקעות הון להון פיננסי.

(ג) האם החוק משיג את יעדיו?

אמרנו שלהטבות ולתמריצי המס המוענקים באמצעות חוקי העידוד, לרבות חוק עידוד השקעות הון, יש מחיר כבד: הם מפלים את ההון האנושי לרעה ומצמצמים את היקפו של ההון החברתי בישראל. הם פוגעים בסולידריות החברתית ואפשר שגם בדימוי

302 על תקופות ההטבות השונות ראו בין היתר ס' 45, 47(א)(ב), (5)(א)(1) לחוק העידוד; לעניין תקופת ההטבות למסלול החלופי ראו ס' 51.

303 ראו למשל שם, בס' 51(ג), 51(א)(1).

304 שם, בס' 51(א)(4).

305 שם, בס' 51. ראו גם לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 292.

306 דהיינו: שיעורי המס המפורטים בס' 47 לחוק העידוד. ראו גם לעיל ה"ש 300. בהערת אגב נדגיש כי יש ספק בתבונה של הטבה זו שיש בה מנגנון מובנה לאיכון השקעות ואף לאיכון פעילותה של החברה, כיוון שהיא מעודדת את החברה ובעלי המניות שלה להימנע מחלוקת רווחי החברה. בהיעדר תמריץ זה החברה הייתה שומרת בידיה רק את ההון הדרוש לה לפעילות ומחלקת את היתרה לבעלי המניות, ואלה היו חוזרים ומשקיעים את סכומי הדיבידנד בהשקעות עם תשואה מרבית לפי בחירתם החופשית.

307 ס' 51(ב) ר-42 לחוק העידוד.

308 שם, בס' 51(ג); ראו גם ההסדר שם, בס' 51(ד), כשהדיבידנד מחולק לחברה אחרת והיא מחלקת אותו לבעלי מניותיה.

309 לעיל ה"ש 299.

310 ס' 51(ג)(2) לחוק העידוד.

311 שם, בס' 51(ג)(3).

העצמי של העובדים ביחס לבעלי ההון. מבחינה חוקתית הם פוגעים בעקרון השוויון, בזכות הקניין ובחופש העיסוק.³¹² לפיכך ההצדקה האפשרית לקיומם תיבחן בהתאם למידת יעילותם ולהשגת המטרות שלשמן נועדו. למרבה המבוכה, מחקרים שנערכו בשנות קיומו של החוק מצביעים על כך שהחוק לא משיג את יעדיו. כך, למשל, קבעו חוקרים של מכון שלם:

מחקר זה לא מוצא קשר בין היקף ההשקעות ביישובים באזורי הפיתוח לבין שיעור האבטלה ביישובים אלו. ממצאים אלו עקביים עם ממצאים קיימים: תחזיות התעסוקה של המפעלים אינן מדויקות, ולעיתים אף יורד מספר העובדים אל מתחת לרמתו לפני ההשקעה. בנוסף, העובדים במפעלים באים רק בחלקם מן היישוב בו ממוקם המפעל. כמו כן מרכז השקעות אינו מקיים בקרה מספקת על המפעלים הזוכים בהטבות, כך שלא ניתן לדעת כמה זמן קיים כל מפעל. ישנו חשש, שמצא את דרכו גם אל דו"חות מבקר המדינה, שהמפעלים קיימים לכל אורך תקופת ההטבות, אך נסגרים לאחריה, או דורשים הטבות נוספות רק כדי להמשיך לפעול.

המחקר שם בספק רב את יעילותו של החוק ואת עמידתו ביעדיו. באם אכן אין לחוק השפעה על מספר מקבלי הקצבאות באזורי הפיתוח, הרי שהחוק כשל בהשגת מספר יעדים:

- פיזור של האוכלוסייה.
- קליטת העלייה (שהרי רבים מעולי שנות ה-90 הינם תושבי אזורי הפיתוח).
- עידוד התעסוקה.

לגבי יעדיו הנוספים של החוק, כפי שעולה מסקירת הספרות:

- החוק אינו תורם ליעילות המשק הישראלי.
- היעד של שיפור מאזן התשלומים כבר אינו רלוונטי.³¹³

לפי המחקר, להשקעה הכספית של ממשלת ישראל דרך החוק אין השפעה חיובית על התעסוקה. הממצאים מרמזים לכך שמוטב לבטל את החוק ולבחון דרכים חלופיות לשיפור מצבם של אזורי הפיתוח, כדוגמת השקעה בתשתיות ובחינוך.

312 ראו עניין קניאל, לעיל ה"ש 45; עניין ק.א.ל, לעיל ה"ש 46.

313 עומר מואב ויניב ריינגוורץ חוק עידוד השקעות הון בישראל: התעסוקה באזורי הפיתוח בשנים 1984-2004 18-16 (2006) www.shalem.org.il/FileServer/8c28e7aa9820b7e7607c19afaf0b 108e.doc (ההדגשה הוספה). כן ראו הכנסת, מרכז המחקר והמידע, חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 – תיאור וניתוח (2007) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01863.pdf

עיקר הביקורת היא על כך שסבסוד ההון יוצר עודף הון פיננסי ומביא לניצול נמוך ולבזבוז משאבים. המחקר מגלה גם כי החוק פועל לטווח קצר ולא לטווח ארוך, כי המשקיעים נוטים לסגת מהשקעותיהם בתום תקופת ההטבות וכי יש ממצאים המרמזים על כך שהבעיה באזורי הפיתוח אינה דווקא מחסור בהון ולכן סביר שסבסוד ההון לא יסייע לתעסוקה. כאשר אין מחסור בהון, סבסוד להון מפחית את התמריץ להתייעל בניצול ההון. אכן, המחקר מצא כי נצילות ההון באזורי הפיתוח היא נמוכה יחסית לשאר אזורי הארץ.

גם מחלקת המחקר של בנק ישראל, בדין וחשבון השנתי שלה לשנת 2006, לא חוסכת שבטה:

מחקרים רבים מורים כי החוק לעידוד השקעות הון פוגם ביעילות המשק, וכי יש לו השפעה מעוותת או מעטה ולא-מובהקת על התעסוקה. סבסוד ההון יוצר שימוש יתר בהון על פני עבודה, ולכן אינו מגדיל את הביקוש לעובדים במידה הרצויה. נוסף על כך, שרירותם של המפעלים שקיבלו מענק נמוכה משרירותם של מפעלים שקמו במימון פרטי מלא, ולכן ההשקעות המסובסדות מצליחות לספק בעיקר תעסוקה זמנית ולא יציבה. מבקר המדינה התייחס מספר פעמים בעבר לפגמים בביצוע החוק ובפרט לאי עמידה של מפעלים ביעד התעסוקה שהציגו [...] גם אם יש להשקעות המבוצעות בעידוד החוק השפעה חיובית כלשהי על התעסוקה ייתכן שהשקעות אלה היו מבוצעות גם ללא העידוד, או שהן דחקו השקעות אחרות [...] יש להמשיך ולהפחית את התקציב למסלול המענקים, להגביל את הסכום הכולל של הטבות המס ולהתנותן בעמידה ביעדי התעסוקה ושכר – ולא בעמידה ביעדי השקעה כנהוג היום.³¹⁴

במחקר נוסף שנערך בבנק ישראל,³¹⁵ שבו נאמדה תרומת ההון האנושי לפיריון ולצמיחת המשק הישראלי בין השנים 1970-1999, עולה כי גם בישראל יש ממצאים דומים לאלה שמצאו סולו ודניסון בארצות-הברית:³¹⁶ להשקעות בהון האנושי יש שיעור תשואה גבוה יותר מאשר להשקעות בהון פיזי. תוספת של שנת לימוד לעובד הביאה לגידול של 7% בפיריון ובתוצר. מהאמדנים עולה כי להון האנושי ולהון המחקר והפיתוח (המייצג את הגורם הטכנולוגי) יש שיעור תשואה גבוה מאלו של ההון הפיזי והתשואה הריאלית של מניות.

314 דוח בנק ישראל 2006, לעיל ה"ש 257, בעמ' 66 (ההדגשה הוספה).

315 בנק ישראל – מחלקת המחקר תרומת ההון האנושי לצמיחה ולפיריון במגזר העסקי בישראל, 1970 עד 1999 18 (2005) www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0514h.pdf

316 דניסון, לעיל ה"ש 133; סולו "תיאוריה של צמיחה כלכלית", לעיל ה"ש 21; סולו "שינויים טכנולוגיים", לעיל ה"ש 21; ראו לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 99-100, 133-134.

דוח מאוחר יותר של בנק ישראל,³¹⁷ שבחן את השפעות החוק במשך עשר שנים, הביא ניתוחים ומסקנות מדהימות. גם לדעת מחבריו החוק לעידוד השקעות הון נכשל במרבית המטרות העיקריות שלו: הוא אינו מעודד תעסוקה במפעלים גדולים, אינו מקדם השקעות של החברות שמקבלות את המענקים ואת הטבות המס ואינו תורם לעידוד התעשייה בפריפריה. במקרים היחידים שבהם נרשמה תרומה לתעסוקה נדרשה השקעת מדינה ניכרת הנאמדת בעשרות אלפי דולרים לעובד. יתרה מזו: לדברי החוקרים, מטרתו העיקרית של החוק – פיתוח כלכלי והגברת התעסוקה בפריפריה – לא הושגה. עולה מן הדוח כי החוק נהפך מכלי לעידוד התעשייה לכלי לעידוד תעשיינים.³¹⁸

לטענת מחברי הדוח, למענק של המדינה ולהטבות המס אין השפעה מובהקת על החלטת ההשקעה של הפירמות, והמענקים והטבות המס אינם מעודדים גידול בהשקעות הפרטיות של החברות שקיבלו את המענק ולכן גם אין להם תרומה ניכרת לפיתוח של אזורים התעשייה או הפריפריה. לא נמצאה מובהקות בטווח הקצר להשפעת מענקי ההון והטבות המס על ההשקעות. גם בבחינה ארוכת-טווח יותר (שש עד עשר שנים) לא נמצאה להם השפעה על ההשקעות הפרטיות של המפעל.

הערכת החוקרים היא שהחוק במתכונתו הנוכחית לא יקדם באמת את הפריפריה, לא יגביר את התעסוקה במפעלים גדולים ולא יביא להגדלת השקעות ההון הפרטיות של המפעלים.³¹⁹

317 בנק ישראל – חטיבת המחקר השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו (2009) www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0912h.pdf

318 וראו ירדן גזית "תרומת הממשלה לריכוזיות במגזר הפרטי" (מכון ירושלים לחקר שווקים, 2010) www.jims-israel.org/pdf/PPconcentration.pdf

319 ראו בין היתר שם, בעמ' 3: "ההצדקה לסבסוד השקעות הון מחייבת סטייה מההנחות בדבר תחרות משוכללת, שכן בהנחות אלו יגרום הסבסוד לאחת משתי תוצאות לא-רצויות: ביצוע של פרויקטים שאינם רווחיים לפירמה (ולמשק) וסבסוד פרויקטים שהיו רווחיים גם ללא סבסוד (אשר יבוצעו גם בלעדיו). מלבד זאת, גביית המס מהציבור, לשם מימון התמיכה, כרוכה בנטל עודף, וכן גם מימונו של המנגנון העוסק בחלוקת הסובסידיה. סבסוד הון באזור הפריפריה בלבד יביא, על פי אותה גישה, להשקעה עודפת של הון בפריפריה, הון שהתשואה עליו נמוכה מאשר באזורי הארץ האחרים. ניתן להצדיק סבסוד הון אזורי אם להשקעות אמורות להיות השפעות חיצוניות חיוביות ברמת האזור – כלומר אם חלק מפירות ההשקעה אינם נופלים לידי היום, אלא גולשים אל יתר הפעילים באזור (פירמות, עובדים, רשויות מקומיות וכו'). ההשפעות החיצוניות עשויות לנבוע בעיקר מיתרונות למיגוון ומיתרונות לגודל באזור גיאוגרפי: הקמת מפעל באזור גיאוגרפי מרוחק ודליל-אוכלוסייה תגדיל את הרווחה של כלל המתגוררים באזור, גם של אלה שאינם מועסקים בו, בשל תרומתה לגיוון אפשרויות התעסוקה, הצריכה והבילוי באזור. לפיכך מפעל מרוחק תורם למשק יותר ממפעל שרווחיותו דומה השוכן במרכז הארץ, שם אפשרויות תעסוקה רבות ומגוונות" (האזכורים הושמטו).

כאמור,³²⁰ גם מבקר המדינה לא חסך את שבט ביקורתו מהישגיו של החוק.³²¹

ד. מגמות בדין הישראלי למיסוי ההון האנושי

קשה להעריך אם יש למשרד האוצר ולרשות המסים עמדה ברורה ועקבית ביחס לשאלות הנדונות במאמר זה. סקירה של יזמות חקיקה שהאוצר יזם או תמך בהן ושל כמה מהפרשות שנדונו בבתי המשפט לאחרונה מגלה, כך נראה, נטייה להחמיר עם ההון האנושי ולהיטיב עם ההון הפיננסי.

1. הון אנושי ותמריצים לאילת

בעניין כבלי ציון³²² נדון פירושו של סעיף 12 לחוק אזור סחר חפשי באילת שהעניק הטבות מס לעבודה באילת.³²³

כן ראו שם, בעמ' 34: "נמצא כי להטבות אין השפעה על התעסוקה בטווח של 5 שנים. בחינה של השפעת ההטבות שניתנו במסלול המענקים ובמסלול הטבות המס כל אחת בנפרד העלתה שלשניהם אין השפעה חיובית מובהקת על התעסוקה".

בסיכום, שם, בעמ' 35-36, מצאנו: "נמצא כי הסבסוד מביא למלאי הון עודף במפעלים, כי הניצולת של ההון המסובסד נמוכה, כי החוק מעודד הקמת מפעלים שסיכויי הישרדותם נמוכים, כי הוא אינו מעודד השקעות בענפים עתירי טכנולוגיה ואינו מגוון את אפשרויות התעסוקה בערי הפיתוח; תרומת החוק להקטנת שיעור המקבלים דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה בערי הפיתוח נמצאה זניחה [...] באמידה בשני שלבים נמצא שלמענקי ההון אין השפעה מובהקת על הפיריון של הפירמה [...] מצאנו שגידול של ההסתברות לקבלת הטבות להרחבה – מענקי הון והטבות מס – אינו מגדיל את ההשקעות ואת התעסוקה של המפעלים".

320 ראו מואב וריינגוורץ, לעיל ה"ש 313; דוח בנק ישראל 2006, לעיל ה"ש 257.

321 ראו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח שנתי 46 לשנת הכספים 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994-585-591 (1996); מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח שנתי 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000-875-876 (2002); מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998-34-35 (2000).

322 ע"א 128/06 כבלי ציון מפעלים מאוחדים בע"מ נ' פקיד שומה אילת (פורסם בנבו, 26.04.2007) (להלן: עניין כבלי ציון).

323 חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985, ס"ח 204 (להלן: חוק סחר חופשי). בס' 12 לחוק נאמר: "(א) מעסיק תושב אזור אילת המשלם הכנסת עבודה בעד עבודה המתבצעת באזור אילת, זכאי להטבה לשם הקטנת עלויות השכר, בשיעור של 20% מהכנסת העבודה האמורה, אך לא יותר מסכום המס שעליו לנכות במקור מאותה הכנסת עבודה; [...] (ב) הזכאי להטבה על פי סעיף קטן (א), יקבל אותה על ידי הפחתת סכום ההטבה מהסכום שהוא חייב לנכות במקור על פי סעיף 164 לפקודה".

מטרת הסעיף ותכליתו היו ברורים לכול:

מדובר בחוק שמטרתו ליצור תמריץ למשקיעים, למעסיקים ולעובדים לעבור לעיר אילת ולהקים בה מקורות תעסוקה.³²⁴

המעסיקה סגרה את מפעלה ושילמה לעובדיה פיצויי פיטורין. באופן מפתיע החליטה רשות המסים שלא להעניק את ההטבה, בטענה שפיצויי פיטורין אינם "הכנסת עבודה". עמדה זו מפתיעה, למרות שהתקבלה, עם כל הכבוד, על-ידי בית המשפט העליון. מבחינת תכלית החוק, אין ספק שכל תשלום שמקבל עובד ממעבידו בתמורה לשירותים שהוא מספק לו הרי הוא הכנסה מעבודה.³²⁵ כך אם מדובר במענק שניתן עקב פרישה, מוות, תשלומי פנסיה או פדיון חופשה (להלן: תשלומים נלווים). בכל אלה, אם הם נכללים בהסכם העבודה, הרי הם בבחינת תמורה שהובטחה לעובד עבור עבודתו. משכורת משולמת מדי חודש בחודשו, ואילו התשלומים הנלווים נדחים עד התרחשותו של האירוע שבגיננו הם משתלמים. אין צריך לומר שגם מבחינה לשונית כולל המונח "הכנסת עבודה" כל תשלום שמקבל הנישום תמורת עבודתו, בין כשכר ובין כתשלומים נדחים.

על כן ברור ש"תמריץ למשקיעים, למעסיקים ולעובדים לעבור לאילת ולהקים בה מקורות תעסוקה" היה צריך לחול גם על התשלומים הנלווים. יש להניח שהן המעביד והן העובדים נוטים לכלכל את מעשיהם לטווח רחוק ומביאים בחשבון את העלות הכוללת של העבודה.

במקום גישה כזאת נקטו שלטונות המס פרשנויות סבוכות ומורכבות, תוך הסתמכות על הלכת ישנות שאינן נקיות מספק,³²⁶ וטענו כי מענק פרישה אינו בבחינת הכנסת עבודה כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודה. בית המשפט העליון קיבל את העמדה של רשות המסים וקבע – עם כל הכבוד, ללא נימוק משכנע ובאופן מנוגד לניתוח כלכלי

324 עניין כבלי ציון, לעיל ה"ש 322, בעמ' 2.

325 ראו לדוגמה עמ"ה (מחוזי ת"א) 152/97 קופת חולים הכללית נ' פקיד השומה ת"א 5, פ"מ התשנ"ח(2) 1 (1999), שם נקבע שדמי חופשה לרבות דמי פדיון חופשה הם חלק מהכנסת העבודה של העובד. ראו גם ע"א 254/59 אשר נ' עזבון ליכטשיין (בפשיטת רגל), פ"ד יג(2) 1579 (1959); ע"א 833/87 יורשי עודא נ' פקיד שומה נצרת, פ"ד מד(3) 579 (1990).

326 ע"א 604/73 פרמה שרפ ישראל בע"מ נ' פקיד השומה חיפה, פ"ד כח(2) 342 (1974) (להלן: הלכת פרמה שרפ), שם נקבע שפיצויי פיטורין לא נחשבים להכנסת עבודה לצורך חובת ניכוי במקור. בינתיים שונו התקנות והלכת פרמה שרפ לא חלה. ראו ע"א 506/71 חפץ נ' פקיד השומה חיפה, פ"ד כז(1) 212 (2002), וביקורתם של אהרן יורן וגדעון קריב "תוצאות המס של תשלומי פרישה" עיוני משפט ג 190 (1973).

אפשרי³²⁷ – כי החוק האמור לא נועד ליתן הטבות בגין מענקי פרישה המשולמים במהלך חיסולו של עסק בעיר אילת. מנקודת מבט רחבה ומקיפה עולה הרושם שהגישה של רשות המסים מעידה על רתיעה מעידוד ההון האנושי.

2. הון אנושי וחשוב נפרד

גישה דומה אפשר למצוא בעניין סוגיית החישוב הנפרד או המאוחד של בני זוג. בלי להרבות במילים נזכיר את החלטתו של בית המשפט העליון בעניינם של אסתר ורון קלס.³²⁸ כידוע קבע המחוקק בסעיף 65 לפקודה כלל שעל-פיו יש למסות את הכנסתם של בני זוג בהתאם לשיטת החישוב המאוחד. החישוב המאוחד עשוי להגדיל, בשיטת מס פרוגרסיבית, את נטל המס המוטל על בני זוג כיוון שצירוף הכנסותיהם יוצר הכנסה משותפת הכפופה למדרגת מס גבוהה יותר. בסעיף 66 לפקודה נקבע גם זכאותם של בני זוג לחישוב נפרד – וממילא למדרגות מס נמוכות – אם הכנסותיהם מהון אנושי ("מיגיעה אישית") אינן תלויות בבן הזוג האחר. סעיף 66 קבע גם חזקות אימתי מתקיימת התלות. בית המשפט העליון קבע כי תכלית החקיקה של ההסדר היא כפולה: למנוע הפחתות מס לא לגיטימיות של בני זוג על-ידי ייחוס לא נכון של הכנסות הבאות ממקור משותף למקורות נפרדים, ולצמצם את ההדיינות המשפטית בשאלת התלות במקורות ההכנסה. עוד קבע בית המשפט העליון, בהתאם לתכלית החקיקה, כי החזקות שבסעיף 66(ד) לפקודה, לעניין התלות בין בני זוג בחישוב המס, ניתנות לסתירה על-ידי הנישום. הצליח הנישום להרים את נטל ההוכחה (הכבד), זכאים בני הזוג לחישוב נפרד. ההחלטה לא מצאה חן בעיני האוצר. בעניין שקורי³²⁹ העלה בא כוח פקיד השומה טענה נוספת, חדשה, שעל-פיה סעיף 66(ה) מונע את יישומה של הלכת קלס.³³⁰ בית

327 כיצד ימשוך החוק עובדים ומעבידים לאילת (כשנקודת המוצא של החוק הוא שהשקעה באילת מסוכנת יותר מהשקעה בערים אחרות, שאם לא כן לא היה טורח ליצור באמצעות החוק מערכת תמריצים מורכבת ומסועפת) אם אלה ידעו כי אם המהלך לא יצלח, יאבדו את ההטבות שהחוק הבטיח לעובדים בגין עבודתם שם?

328 ע"א 900/01 קלס נ' פקיד שומה תל-אביב 4 (פורסם בנבו, 12.05.2003).

329 עמ"ה (מחוזי ת"א) 1250/05 שקורי נ' פקיד שומה כפר סבא (פורסם בנבו, 11.6.2009).

330 וכך קובע ס' 66(ה) (2) לפקודה: "על אף הוראות סעיף קטן (ד), רשאים בני זוג לתבוע כי ייעשה חישוב נפרד של המס על הכנסתם כמפורט בסעיף קטן (א), עד סכום של 42,000 שקלים חדשים, אם התקיימו כל אלה: (א) לצורך השגת ההכנסה שלגביה נדרש החישוב הנפרד, עבד כל אחד מבני הזוג במקום העיסוק הקבוע 36 שעות בשבוע לפחות, במשך תקופה של עשרה חודשים או יותר בשנת המס; נדרש החישוב הנפרד לגבי חלק משנת מס – בתנאי שכל אחד מבני הזוג עבד כאמור במשך תקופה, שהיחס בינה לבין אותו חלק משנת המס שלגביו נדרש החישוב הנפרד הוא כיוחס שבין עשרת החודשים האמורים לשנת מס מלאה; לענין זה, היעדרות מהעבודה על פי דין תיחשב כעבודה; (ב) לבני הזוג אין הכנסה אחרת לפי סעיף (1) או (2), למעט הכנסה כאמור שקבע שר האוצר בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת; (ג) הודעה על התביעה נמסרה לפקיד השומה חודש לפחות לפני

המשפט המחוזי דחה טענה זו וקבע כי סעיף 66(ה)³³¹ מקים מסלול מקביל (ונוסף) לסעיף 66(ד) עם דרכי הוכחה אחרות. כיוון שבני הזוג עמדו בנטל ההוכחה הנדרש מהם בהתאם להלכת קלס הם זכאים לחישוב נפרד, אף-על-פי שאינם עומדים בתנאיו של סעיף 66(ה).

רשות המסים לא ויתרה. בעניין לס³³² ובעניין מלכיאלי³³³ דחה פקיד השומה את בקשות בני הזוג לחישוב נפרד. בית המשפט המחוזי בבאר-שבע דחה את ערעוריהם של בני הזוג ומצא כי הם לא הפריכו את החזקה הראייתית שבסעיף 66(ד)(2) לפקודה. בעניין מלכיאלי העניק בית המשפט המחוזי בבאר-שבע משקל מיוחד – עם כל הכבוד בצדק – לעובדה ששכרה של המערערת שעבדה כשכירה בחברה שבשליטת בן זוגה זינק בתקופה קצרה פי שישה, בעוד ששכרו של המערער ירד במקצת! לפיכך נמצא עובדתית שיש תלות במקורות ההכנסה ושחישוב נפרד במקרה הנדון יביא להימנעות לא נאותה ממס. בית המשפט המשיך והתייחס לפסק דינו של בית המשפט המחוזי בעניין שקורי והוסיף שתי הערות אגב: "לדעתי הנחת המוצא של כב' השופט אלטוביה לפיה פסק הדין שבעניין קלס הביא[ה] לשינוי משמעותי ודרסטי בפרשנות לסעיף 66(ד) רישא לפקודה אינה נקיה מספק", וכן: "שינוי מן היסוד של אותה נקודת איזון חקיקתית דורש לטעמי התערבות של המחוקק עצמו".

לאור הערות אלה החליטה רשות המסים לערער על ההחלטה בעניין שקורי.³³⁴ אם ננסה להתבונן בהתפתחות זו בזווית ראייה רחבה נגלה שוב שכאשר מדובר בהכנסה

תחילתה של התקופה שבעדה נתבע החישוב הנפרד של המס; שוכנע פקיד השומה שלא היה ניתן למסור את ההודעה עד למועד האמור, ניתן למסרה במועד אחר".

331 הסעיף הוסף לפקודה בחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (הוראת שעה), התשס"א-2000, ס"ח 89; על הנסיבות המוזרות של חקיקתו של סעיף 66(ה) ושינוי התנאים בו ראו בעניין שקורי, לעיל ה"ש 329, בעמ' 22-23.

332 עמ"ה (מחוזי ב"ש) 542/06 לס נ' פקיד שומה אילת (פורסם בנבו, 2.3.2009).

333 עמ"ה (מחוזי ב"ש) 540/08 מלכיאלי נ' פקיד שומה אשקלון (פורסם בנבו 27.7.2009).

334 עידו באום "רשות המסים נגד אלטוביה: נערער על פסק הדין שמקל על חישוב מס נפרד" הארץ – דה מרקר 12.8.2009, 39. שני נימוקים מרכזיים להחלטה לערער נמצאו באותה כתבה: האחד הוא כי שתי הגישות – בפרשות לס ומלכיאלי ובפרשת שקורי – אינן יכולות לדור יחד: "חקיקת המסים דורשת ודאות. מאוד קשה לעבוד ככה ולכן החלטנו לערער". עם כל הכבוד, שתי התוצאות שאליהן הגיעו השופטים בבאר-שבע ובתל-אביב ודאי שהן דרות ביחד: בשתיהן נקבע שנטל ההוכחה מוטל על הנישומים, בשני המקרים בבאר-שבע נמצא שבני הזוג לא הצליחו להרים הנטל אך בתל-אביב נמצא שהצליחו במשימה. רשות המסים יכולה הייתה כמובן לאמץ את גישתו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב בלי לשנות את התוצאות בענייניהם של לס ומלכיאלי. הנימוק השני המוזכר בכתבה הוא כי "חישוב מס נפרד שכזה יכול להגדיל את הכנסתם הפנויה של בני הזוג עד כדי 80-90 אלף שקל בשנה. בישראל ישנם עשרות אלפי בני זוג העובדים יחד בעסק משותף וברשות מעריכים את אובדן ההכנסה ממסים למדינה מפסק הדין של אלטוביה בכמה מאות מיליוני שקלים מדי שנה".

שמקורה בהון אנושי, רשות המסים מנסה למנוע התפתחויות בדיני המס בישראל ההולמות את העקרונות החוקתיים והפרשניים של מדינת ישראל. עולה החשש שהתייחסותה להון האנושי היא כאל גורם ייצור שאינו שווה דרגה להון הפיננסי. אם הפגיעה בתקציב המדינה היא שהנחתה את ההחלטה להגשת הערעור,³³⁵ הרי את החסר שהיה נוצר כתוצאה מיישומו של פסק הדין בעניין שקורי אפשר למלא באמצעות ביטול של פחות מאחוז אחד מכלל הטבות המס שחוקי המס מעניקים,³³⁶ או באמצעות מאמצים קלים של העמקת הגבייה. כל זאת, ללא פגיעה בזכותה של אשה למימוש עצמי ולפעילות כלכלית, בזכויות הקניין של בני הזוג ובעקרון השוויון החוקתי. יש לשאול את רשות המסים: מה אמורים לעשות בני זוג כשהם מגיעים למסקנה שהם יכולים לפעול בתום לב בעסק משלהם, כשבת הזוג מסוגלת לתרום לפרנסת הבית, לפתח קריירה ולממש את אישיותה? האם כדי להשיג את הזכות לחישוב נפרד הם חייבים להפריד את עיסוקם באופן מלאכותי? לדחוף את אחד מבני הזוג לזרועותיו של עסק אחר, מתחרה? לרקום מזימה בין שני חברים שהאחד יעסיק את בת זוגו של השני ולהפך?

3. רווח הון לעובדים המוכרים זכות

במקרים רבים מתעורר מצב שבו חברה בע"מ נמכרת על-ידי בעליה (בין כמכירת עסק חי ובין כשתאגיד ממשלתי עובר תהליך של הפרטה). רווח ההון שבעלי החברה זכאים לו יחויב במס מרבי של 25% אם הם בעלי מניות מהותיים, ואם אינם כאלה – במס מרבי של 20%. עובדי החברה, הנדרשים להעניק את הסכמתם למהלך כדי להבטיח את קיומם של הליכי הייצור של החברה, את הידע ואת המוניטין של העסק הנמכר, מקבלים בתמורה להסכמתם מענק הסכמה. נקודת מוצא פשוטה תוביל למסקנה שכשם שבעלי החברה מממשים רווח הון כך גם העובדים. הם תרמו מעוצם ידם;³³⁷ הם יצרו את המוניטין, הידע שלהם משמש מרכיב חשוב בתהליך הייצור. גם הם מכרו נכס הון. זכותם הקניינית של העובדים במקום עבודתם הוכרה זה מכבר בדין הישראלי ולעובדים יש חלק ונחלה בעסק החי.³³⁸ זכותם להתנגד לעסקה מבחינה ארגונית ומבחינה כלכלית מקורה בחופש העיסוק שלהם (זכות חוקתית מוכרת בישראל) ובדיני העבודה.³³⁹

335 שם.

336 לעיל ה"ש 232.

337 ע"א 403/62 הוטמן נ' סין-מוריץ, פ"ד יז 1251, 1255 (1963); ע"א 389/60 טרטקובר נ' האחים ברנט את בוכרד בע"מ, פ"ד טז 969, 980 (1962); כך גם בבית הדין הארצי לעבודה, ראו לדוגמה ע"ס"ק (ארצי) 400024/98 הסתדרות העובדים החדשה, האיגוד הארצי לקציני ים – צים חברת השיט הישראלית בע"מ, פד"ע לו 97 (2000); ע"ס"ק (ארצי) 400005/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה, הסתדרות עובדי המדינה, הוועד הארצי של עובדי מינהל ומשק בכתי החולים הממשלתיים – מדינת ישראל, פד"ע לה 103 (2000).

338 שם. כך גם בהתאם לתורת המימון, שלפיה העובד הוא חלק מהפירמה המעסיקה אותו: Michael C. Jensen & William H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs*

עמדתה של רשות המסים אחרת. לגישה, כל סכום שמקבל עובד ממעבידו הרי הוא בבחינת "הכנסת עבודה".

נראה לי כי הפסיקה בישראל דוחה את עמדתה הגורפת של רשות המסים. נקבע כי כאשר עובד מקבל סכום במסגרת הסדר על-פי סעיף 102 לפקודה הרי שכוונת המחוקק "הייתה לראות בהכנסה כהכנסה הונית".³⁴⁰ עוד נקבע כי כשעובד מקבל ממעבידו פיצוי על פגיעת המעביד בשמו הטוב, הפיצוי אינו הכנסה החייבת במס.³⁴¹ גם באנגליה נקבע שמענק שקיבל עובד (נגן בכנסיה) עקב הסכמתו לוותר על עיסוק מסוים (משחק כדורגל) אינו בבחינת הכנסת עבודה;³⁴² ראו גם את דוגמתו הפיקנטית של המלומד הבריטי ג'ון טילי.³⁴³

גם בית הדין לעבודה בעניין בנק המזרחי³⁴⁴ פסק כי הטבה שקיבלו עובדי הבנק בתמורה להסכמתם למכירת הבנק לא נחשבה כהכנסת עבודה אלא כרווח הון, ועל כן הם לא חויבו בדמי ביטוח לאומי.³⁴⁵

and Ownership Structure, 3 J. FIN. ECON. 305 (1976); Ronald H. Coase, *The Nature of Firm*, 4 *ECONOMICA* 386 (1937); Yoseph M. Edrey, *Taxation of International Activity: FDAP, ECI and the Dual Capacity of an Employee as a Taxpayer*, 15 VA. TAX REV. 653 (1996); אדרעי, תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 231.

339 בג"ץ 8111/96 ההסתדרות העובדים החדשה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ, פ"ד נח(6) 481 (2004). במקרה זה קבעה דעת הרוב כי העברת עובד למעביד אחר דורשת את הסכמתו המפורשת או המשתמעת של העובד, אם מראש, בעת כריתת חוזה ההעסקה או קשירת יחסי העבודה, ואם בעת חילופי המעבידים (פס' 24 לפסק דינו של השופט אור). נראה שגם לדעת המיעוט, כאשר העובדים מתנגדים מראש ובאופן מופגן להחלפת מעבידם, חילופים כאלה מחייבים את הסכמתם. בכל מקרה זכאים העובדים להתפטר ולזכות בפיצויי פיטורין; ראו גם ב"ל (אזורי י-ם) 10133/06 בנק המזרחי – בטוח לאומי, סניף ירושלים (פורסם בנבו, 11.5.2008), והדיון להלן בטקסט הנלווה לה"ש 344.

340 ע"א 6159/05 פקיד שומה תל אביב 3 נ' לפיד, פס' 11 לפסק הדין (פורסם בנבו, 31.12.2008).
341 עמ"ה (מחוזי ת"א) 1146/03 דוידוביץ נ' פקיד שומה נתניה (פורסם בנבו, 26.1.2005). שם, בעמ' 7 קבע השופט מגן אלטוביה: "אין אני נכון לקבל את עמדת המשיב [פקיד השומה] כאילו כל הסכום כולו, השנוי במחלוקת מבחינת חבותו במס נובע אך ורק מיחסי העבודה שבין המערער והחברה. אין ספק כי הסדר הפשרה סתם את הגולל על מכלול הטענות שהיו למערער כלפי החברה ובכלל זה טענות בקשר עם פגיעה בשמו הטוב ועגמת נפש מרובה". ראו גם עמ"ה (מחוזי ת"א) 1109/04 קרן נ' פקיד שומה גוש דן, 10 (פורסם בנבו, 19.11.2006).

342 Jarrold (Inspector of Taxes) v. Boustead; McInnes (Inspector of Taxes) v. Large; ראו McInnes (Inspector of Taxes) v. Simms, [1964] 3 Eng. Rep. 76.

343 "Under this rule a secretary : 137 בעמ' 137. JOHN TILEY, REVENUE LAW (3rd ed. 1981). ראו שם, בעמ' 137 : "who fills the more personal role of mistress to her employer is able to escape tax on the flat which he provides for her"

344 לעיל ה"ש 339.

345 שם, בפס' 17-18 לפסק הדין.

כל הדברים הללו לא משכנעים כנראה את רשות המסים. עמדתה, כפי שהיא באה לידי ביטוי, בין היתר, בהליך משפטי המתנהל בימים אלה בבית המשפט המחוזי בתל-אביב, היא שמענק הסכמה כאמור הוא בבחינת הכנסת עבודה החייבת בשיעורי מס רגילים.³⁴⁶

4. תמריץ שלילי לעבודה של הורים ושל בני זוג

דומה שאפשר ללמוד מיחסו השלילי של מחוקק המסים – ושל רשות המסים – להון האנושי גם מפרשת ורד פרי. השאלה אם ראוי לעודד נשים לצאת לעבודה באמצעות מערכת המסים אינה פשוטה. קרוב לוודאי שהפתרון לבעיה נמצא מחוץ למערכת המסים.³⁴⁷ השאלה שהתעוררה לאחרונה הייתה היש להתיר לאם עובדת את הוצאות ההשגחה והטיפול בילדיה הקטנים. בעניינה של ורד פרי בית המשפט המחוזי בתל-אביב ענה לשאלה זו בחיוב³⁴⁸ וגישתו אושרה על-ידי בית המשפט העליון:³⁴⁹ לא כתמריץ מס אלא כהוצאה שהוצאה בייצור הכנסתה של אִם – למעשה כל הורה – החייבים, בהתאם

346 עמ"ה (מחוזי ת"א) 1122/06 אלימלך נ' פקיד שומה תל אביב. הדיון המשפטי מתנהל בימים אלה בבית המשפט המחוזי בתל-אביב.

347 אין בכוונתי להציע פתרון מושלם ומוכן ליישום. ראשית, לא ברור כלל ועיקר אם בטווח הארוך טוב ורצוי ששני ההורים יצאו לעבודה לשעות ממושכות וימסרו לטיפול ולהשגחה את ילדיהם הקטנים עד גיל מסוים. שנית, ייתכן שהפתרון העדיף הוא בניית מערך של מעונות יום משובחים, מפוקחים כראוי וצמודים למקומות העבודה, במימון ממשלתי ישיר או עקיף (לניכוי הוצאות ההקמה של מעונות כאלה כהוצאה מותרת למעביד על-פי חוק העידוד ראו לעיל ה"ש 268) בגובה עלות ניכוי ההוצאות. פתרון אחר אפשרי שיש לשקול הוא מתן מענקים ישירים פרוגרסיביים לצורך מימון הטיפול. דרך נוספת מושתתת על הרעיון בדבר שינוי מערך הכוחות המסורתי (מעביד-מדינה-עובד) באופן כזה שייצור שיתוף פעולה פורה ויעיל בין המעביד, רשויות המס והעובד (ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 302 ואילך). כך, למשל, אפשר לשקול מתן ניכוי הולך וגדל למעביד עבור מימון ישיר להוצאות הטיפול בילדים, לרבות הקמת מעונות במקומות העבודה ועבור קביעת שעות עבודה גמישות להורים, לצורך מניעת ניתוק ממושך בינם לבין ילדיהם. בכל מקרה נקודת המוצא ברורה: המדינה אינה יכולה להתחמק מחלקה באחריות ובחובה לטפח את ההון החברתי וההון האנושי בישראל, ויותר מכול – משפחות שבתחתית מדרגות המס השוללי. הפתרון הראוי חייב לצאת מתוך נקודת מוצא זו. על רעיונות לפתרונות מערכתיים ראו, בין היתר, אדרעי, תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 223.

348 עמ"ה (מחוזי ת"א) 1213/04 פרי נ' פקיד שומה גוש דן (פורסם בנבו, 3.4.2008).

349 ע"א 4243/08 פקיד שומה גוש דן נ' פרי (פורסם בנבו 30.4.2009) (להלן: ערעור פרי).

לחוק בישראל, להבטיח השגחה וטיפול בילדיהם הקטינים. תגובתה של רשות המסים לפסיקתו של בית המשפט העליון הייתה בעיני קשה ביותר.³⁵⁰ שני נימוקים העלתה רשות המסים נגד פסיקתו של בית המשפט העליון: האחד, העומס התקציבי שיוטל על המדינה בעקבות יישומו של פסק הדין; האחר, המשמעות הרגרסיבית של ההחלטה.

אשר לנימוק הראשון: יש להצטער עליו. אמרנו כבר כי אמדן ההטבות ותמריצי המס לשנת 2009 להון ולשוק ההון עמד על כמעט 28 מיליארד ש"ח. קשה להבין מדוע סכום שהוערך בכ-10% מכלל הטבות המס הללו נראה בעיני רשות המסים כלא ראוי לעידוד ההון האנושי, לשמירה על עקרון השוויון החוקתי של אמהות ועל חופש העיסוק שלהן ושל כל הורה – גבר ואשה, ולהתאמתה של שיטת המס הישראלית למאה העשרים ואחת. להערכתנו המדינה לא הספיקה לבחון, במחקר ראוי ויסודי, כיצד ישפיע הניכוי שאישרו בתי המשפט על הצמיחה במשק, על עידוד התעסוקה, על קידום שכר שווה לנשים ועל שוויון הזדמנויות.

גם הנימוק השני אינו נקי מספקות. אמנם נכון שחלק ניכר מהאמהות אינו מגיע לסף המס ועל כן ניכוי כאמור לא יעניק להן חיסכון מס.³⁵¹ זהו נימוק שובה עין; דא עקא שיש בו, ובתחליף שהציעה רשות המסים, פגמים לא מעטים. ראשית, מדוע הניכוי (או הזיכוי הנוסף שהוענק בתיקון לחוק) צריך להינתן רק לאמהות? ברור שיש לייחס את מחצית מהוצאות הטיפול וההשגחה לאב ואת המחצית האחרת לאם. שנית, הנימוק מתעלם מהתמריץ המובנה שיש בניכוי הוצאה כאמור כנגד הכנסה חייבת. כאשר נישום בעל הכנסה נמוכה זוכה לניכוי מסוים, חיסכון המס שלו קטן, אם בכלל. אם יתאמץ ויגדיל את הכנסתו, חיסכון המס שלו ילך ויגדל. במילים אחרות: ניכוי הוצאות כאמור הוא תמריץ לגידול בהיצע העבודה. ככל שההכנסה תהא גבוהה יותר, כך חיסכון המס מהניכוי יגדל. שוב קשה להבין מדוע תמריץ כזה לא ניתן לנישומים שהכנסתם מיגיעה אישית ושהם הורים לילדים, בעוד שתמריצים של ממש מוענקים לבעלי הכנסות מהון. מנגד, ברור ששלילת הניכוי היא תמריץ שלילי לכל האמהות שהכנסותיהן בינוניות וגבוהות.

התיקון שהציע האוצר והתקבל בכנסת שולל לכאורה את ניכוי ההוצאות האמורות.³⁵² בד בבד הוסף "תחליף" שהציעה רשות המסים למחוקק: הגדלת נקודת

350 על הנימוקים הערכיים והחברתיים שעמדו ביסוד החלטותיהם של בתי המשפט ראו שם, הנמקותיהם של השופטים ריבלין ורובינשטיין בפסק דינם; עניין פרי, לעיל ה"ש 348, בפסק דינו של השופט אלטוביה, ונראה שאין מקום להוסיף עליהם בבחינת כל המוסיף גורע.

351 על חיסכון המס ההולך ועולה ככל ששיעור המס השולי עולה במקביל להכנסה של הנישום ראו לעיל, הטקסט הנלווה לה"ש 177.

352 ראו ס' 1 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 170 והוראת שעה), התשס"ט-2009, ס"ח 152 (להלן: תיקון מס' 170), המתקן את ס' 32(1) לפקודה, כך שבבירור הכנסתו החייבת של אדם לא יתרו

זיכוי נוספת לאֶשה נשואה שהיא אִם לילדים קטנים עבור כל ילד עד גיל חמש.³⁵³ תחליף זה אינו מוסיף כבוד למנסחו; הוא מאחז עיניים. מבחינת חיסכון המס אין הבדל בין ניכוי לזיכוי: לא זו בלבד שנישום שאינו מגיע לסף המס אינו נהנה מהזיכוי כפי שאינו נהנה מהניכוי, אלא גם שנישום בשיעור מס גבוה יותר נהנה מנקודת זיכוי יותר מנישום במדרגת מס נמוכה.³⁵⁴ על כן, כל עוד לא נקבע כי הזיכוי אינו מס שלילי – "זיכוי מס משתלם" (refundable) – שסכומו הולך וקטן ככל שהכנסת הנישום גדלה,³⁵⁵ הזיכוי לא משיג את המטרה החברתית והפרוגרסיבית שרשות המסים נשאה, לשווא.³⁵⁶ עמדתם של האוצר ושל רשות המסים בתיקון הסטטוטורי שיזמו שוב מתבררת, בראייה מפוכחת, כמובילה למסקנה שבעוד שהאוצר וקברניטיה הכלכליים של המדינה מוכנים להעניק הטבות הון מפליגות להון הפיננסי,³⁵⁷ הם ממשיכים לראות בהון האנושי ובהון החברתי אמצעי ייצור (אם בכלל) נחותים ושבוים.

5. הוצאות שהוצאו לשם הגעה למקום ההשתכרות ולשם חזרה ממנו

במסגרת ביטול ההלכה שקבע בית המשפט העליון בערעור פרי "הוגנב" תיקון סטטוטורי העוסק בשלילת "הוצאות שהוצאו לשם הגעה למקום ההשתכרות ולשם חזרה ממנו". תיקון זה ראוי לרשימה נפרדת. לענייננו נעיר בקיצור כי קשה להבין איך הוא משתלב, למשל, עם סעיף 9(20) לפקודה, הפוטר ממס את טובת ההנאה שעובד מפיק מהסעה מאורגנת שהמעביד מספק לו. הייתכן שהוצאות אלו לא יותרו למעביד? גם קשה להבין איך הוא משתלב עם ההסדר הקשה שיצר המחוקק ביחס לניכוי הוצאות החזקת

ניכויים בשל "הוצאות שאינן הוצאות כרוכות ושלובות בתהליך הפקת ההכנסה, לרבות הוצאות הבית, הוצאות פרטיות, הוצאות שהוצאו לשם הגעה למקום ההשתכרות ולשם חזרה ממנו, והוצאות שהוצאו לשם טיפול בילד או השגחה עליו או לשם טיפול באדם אחר או השגחה עליו; בפסקה זו, 'הוצאות כרוכות ושלובות בתהליך הפקת ההכנסה' – הוצאות המשתלבות בתהליך הטבעי של הפקת ההכנסה ובמבנהו הטבעי של מקור ההכנסה, והמהוות חלק בלתי נפרד מהם". קשה להבין פתרון גורף זה, את הגיונו ואת המהירות שבה הוא נדון, ואף קשה לדעת כיצד יפורש הסעיף החדש על-ידי בתי המשפט.

353 ש"ס, 3, שהוסיף את ס' 66(ג) לפקודה.

354 ניתוח מדויק מלמד שזיכוי פירושו מענק נטו מהמדינה. כדי לדעת מהו השווי הכלכלי הריאלי של הזיכוי יש לגלמו; ראו אדרעי ואברמס, לעיל ה"ש 36; להלן ה"ש 418.

355 דוגמת השיטה שאומצה בארצות-הברית ביחס ל-earned income tax credit, וראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 295-302. על מס הכנסה שלילי בישראל ראו לעיל ה"ש 207 והטקסט הנלווה.

356 אדרעי ואברמס, לעיל ה"ש 36.

357 לעיל ה"ש 219-222 והטקסט הנלווה.

רכב ושווי ההכנסה שיש ליחס לעובד מרכב שהועמד לרשותו.³⁵⁸ לצורך רשימה זו נסתפק ונקבע: ההגבלה האמורה חלה רק על מי שהכנסתו מעבודתו, מהונו האנושי. נישום שהכנסתו מהון אינו מוציא הוצאות הגעה למקום ההשתכרות ולשם חזרה ממנו, אם כי הוא נהנה בפועל, כמו כל תושב ישראל, מרבע נקודת זיכוי כזיכוי נסיעה.³⁵⁹

6. קליטת עלייה, השבת יורדים או עידוד ירידה?

מאז ומתמיד נקטו ממשלות ישראל מדיניות המעודדת קליטת עלייה. עם ההתרחבות של תופעת הירידה מהארץ ניסו הממשלות להתמודד עם הבעיה, אך לא בדרך של מניעת ירידה – באמצעות יצירת תנאים הולמים לתושבי הארץ – כי אם במדיניות של עידוד השבתם לארץ. לצורך כך רתם המחוקק הישראלי את מערכת מס ההכנסה בתיקון מס' 168 לפקודה.

התיקון כולל שורה של הטבות מס לעולים חדשים ולתושבים חוזרים שירדו מהארץ ושהו מחוצה לה יותר מעשר שנים (להלן: "יורדים-חוזרים").³⁶⁰ גם תיקון זה ראוי לרשימה נפרדת ועל כן נסתפק כאן בעיקרי הביקורת הנוגעת לרשימה זו. הצורך בתיקון נבע בעיקר מההחלטה שהתקבלה ויושמה החל בשנת 2003,³⁶¹ להחיל את שיטת המס הישראלית על כל תושב ישראל ("זיקה פרסונלית") ללא נפקא מינא היכן מקור ההכנסה.

עד ליום קבלת התיקון קבעה הפקודה שורה של הקלות מס מוגבלות לעולים חדשים וכן לתושבים חוזרים ששהו בחוץ-לארץ שלוש שנים או יותר:³⁶² פטור ממס להכנסה מהון (הכנסה פסיבית: דיבידנד, ריבית, דמי שכירות), שמקורה בנכסים שנרכשו בעת שהנישום שהה בחוץ-לארץ ונשארו שם. רווחי הון ממכירת הנכסים האמורים היו

358 על-פי ההסדר הקבוע כיום בתקנות רק 45% מהוצאות החזקת רכב פרטי מותרות בניכוי. יתרת ההוצאות אסורות בניכוי. בהתאם לכך מתחייב העובד במס על שווי השימוש ברכב שהועמד לשימוש על-ידי המעביד, לרבות רכב "ליסינג": העובד מתחייב בסכום נמוך וקבוע יחסית ללא כל חשיבות כמה נסיעות ביצע ולאיוזה צורך, וכל הוצאות החזקה בפועל מותרות למעביד. ראו תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, ק"ת 586 על תיקוניהן, ובעיקר התיקון משנת התשס"ז, ק"ת 395; תקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברכב), התשמ"ז-1987, ק"ת 336 ותיקוניהן בשנת התשס"ח, ק"ת 283. כללים אלה חלים לדעת רשויות המס גם כאשר הנישום – בין שכיר ובין עצמאי שמעבידו העמיד לשימוש רכב – יוכיח שמרבית הוצאות הנסיעה שלו היו לצורכי העבודה. לדעתי גישה זו שגויה, אך היא ראויה לרשימה נפרדת.

359 ס' 36 לפקודה.

360 נסח ההצעה ניחן בחוש הומור עדין או שהושפע מג'ורג' אורול: הכינוי שהודבק לחוזרים כאלה הוא "תושב חוזר ותיק".

361 ראו נוסחו של ס' 2 רישא לפקודה, שהתקבל בחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 132), התשס"ב-2002, ס"ח 530 (להלן: תיקון מס' 132).

362 ס' 14 לפקודה.

פטורים ממס אם הנכס נמכר במשך עשר שנים מיום העלייה או החזרה לישראל.³⁶³ הטבות נוספות הוענקו לעולה חדש ולתושב חוזר על דיבידנד שהתקבל מחברת החזקות ישראלית ורווח הון ממכירת מניותיה. הכנסות מעסק בחוץ-לארץ היו פטורות ממס הכנסה במשך ארבע שנים מיום העלייה לארץ.³⁶⁴ תושב חוזר לא היה זכאי לזיכוי ולפטור על הכנסות אקטיביות מעסק. עוד יש לזכור כי עולה ובן זוגו גם זכאים לנקודות זיכוי נוספות.³⁶⁵

התיקון משווה את מצבם של יורדים-חוזרים לזה של "יחיד שהיה לתושב ישראל לראשונה" (שני הסוגים של נישומים אלה מכונים בפסקה זו: "תושבים חדשים") ומעניק להם פטור – על-פי בקשתם – ממס הכנסה על כל הכנסה החייבת ברגיל במס הכנסה ישראל, לרבות מפעילות עסקית בחוץ-לארץ (עסק, משלח יד ועבודה), הכנסה אקראית מחוץ-לארץ (עסק אקראי או עסקה בעלת אופי מסחרי), תמלוגים, הכנסה פסיבית (ריבית, דמי שכירות, דיבידנד) ופיצויי פיטורין המתקבלים מחוץ-לארץ.³⁶⁶ עוד נקבע כי סכום המס הישראלי על קצבאות מחוץ-לארץ שמקבל תושב חדש בשל עבודתו במדינת-חוץ לא יעלה על סכום המס שהיה משלם על אותה קצבה במדינה שבה משולמת הקצבה אם היה נשאר תושב אותה מדינה, ללא כל הגבלת זמן.³⁶⁷ רווחי הון של תושבים חדשים ממכירת נכסים בחוץ-לארץ פטורים אף הם ממס במשך עשר שנים מיום ההגעה לארץ³⁶⁸ ואין חשיבות למועד רכישתם של הנכסים הנמכרים.³⁶⁹ יתרה מזו: תושב חדש אינו חייב בהגשת דוחות לרשויות המס על הכנסותיו שמקורן בחוץ-לארץ, על נכסיו ועל הונו שמחוץ לישראל במשך עשר שנים מיום חזרתו לישראל.³⁷⁰

עוד נקבע בתיקון כי תושב חדש לא ייחשב כתושב ישראל לצורך כמה סעיפים בפקודת מס הכנסה שנועדו להילחם בתכנוני מס בפעילות בין-לאומית.³⁷¹

363 שם, בס' 97(ב)(1).

364 שם, בס' 14(ב) בנוסחו לפני תיקון מס' 168.

365 שם, בס' 35 לפקודה.

366 אם כי ייתכן שכאן החטיא הנסח. בהתאם להלכה עתיקת יומין, פיצויי פיטורין המשתלמים לעובד מעבר לתקרת הפטור הסטטוטורית הקבועה בס' 9(א) לפקודה חייבים במס הכנסה מכוח הוראת הפטור שבו, ולא מכוח הוראות ס' 2 או 3 לפקודה; ראו עניין חפץ, לעיל ה"ש 326. אך ראו לעיל ה"ש 322 והטקסט הנלווה.

367 ס' 9 לפקודה.

368 במסגרת תכנון ההטבות הנישום זכאי לתכנן גם את מועד ההתחלה של מניין השנים שבהן ייחשב כתושב ישראל, והוא יכול להתחיל את מניין השנים בתום השנה הראשונה לחזרתו לארץ. ראו שם, בס' 14(ב).

369 שם, בס' 97(ב)(1).

370 שם, בס' 134-135(1)(ב).

371 ראו בין היתר הגדרת המונחים "חברה זרה נשלטת" ו"הכנסה של בעלי המניות תושבי ישראל" בסעיפי הפקודה הבאים: 5(5)(ה), 67(1), 75(א)(15), 75(ז)(ה), 75(א)(א) ו-75(ה)(יב)(ח).

תקופת הפטורים הוארכה לעשרים שנה במקרים מסוימים ובהתקיים תנאים מסוימים.³⁷²

עוד קובעת הפקודה כי תושב חוזר (לאמור יחיד ששב והיה לתושב ישראל לאחר שהיה תושב-חוץ במשך שש שנים רצופות לפחות) יהיה פטור ממס במשך חמש שנים מהמועד שהיה לתושב ישראל, על הכנסות מהון שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל.³⁷³

למרות שמבחינת לשון התיקון הוא נועד להיטיב גם עם בעלי הכנסות מעבודה, נראה בהמשך כי מבחינה מעשית עיקר ההטבות יוענקו בסופו של דבר להון. התיקון מעורר בעיות קשות. נמנה אותן בקיצור:

(1) התיקון פוגע בעקרונות חוקתיים. הוא יוצר הפליה לא פשוטה בין תושבי ישראל "רגילים" לבין תושבים חדשים. יורדים-חוזרים כפופים לשיטת מס מיוחדת, טריטוריאלית טהורה. הם מקבלים חסינות לא רק באשר למיסוי הכנסותיהם בחוץ-לארץ אלא גם ביחס לחובות הדיווח עליהן לשלטונות המס.³⁷⁴ פגיעות אלה בעקרונות השוויון החוקתי עלולות להביא גם לפגיעה בזכות החוקתית לחופש העיסוק.³⁷⁵

(2) כלל בסיסי הוא שהכול שווים בפני החוק, לרבות בפני חוקי המס.³⁷⁶ לעניין תורת המסים אומצו גם אצלנו כללי היושר והשוויון האנכי (תושבים בעלי יכולת שונה משלמים מס שונה) וכללי היושר האופקי (משלמי מס בעלי יכולת שווה ישלמו מס שווה). בית המשפט העליון שלנו התווה כבר את תחילת הדרך שעל-פיה כללים אלה הם בעלי משמעות חוקתית.³⁷⁷

(3) ההטבות ניתנות רק להכנסות שמקורן מחוץ לישראל, לאמור: הכנסות כאמור המופקות בישראל אינן זכאיות להטבות. משמעות הדבר שהתיקון מעודד למעשה את הנישומים-התושבים שלא להביא את השקעותיהם לישראל. עם זאת המחוקק אינו נת. תיקון נוסף קובע כי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי להאריך את תקופת ההטבות האמורות לתקופה שלא תעלה על עשר שנות מס, ובלבד שהנישום

372 ראו ס' 165(4) לחוק ההתייעלות הכלכלית, שהחליף את ס' 14(ד) לפקודה (להלן: תיקון מס' 171 לפקודה).

373 ס' 14(ג) לפקודה.

374 כתוצאה מכך, גם אחד המכשירים המשמשים את רשויות המס במלחמתם בהון השחור – "הצהרת הון" – אינו יכול לשמש ביחס אליהם; ראו שם, ס' 131, 134, 135(1)(א) ו- (ב).

375 ראו פסקי הדין המאוזכרים לעיל בה"ש 46.

376 על תוקפו החוקתי של כלל זה ראו, בין היתר, ארבעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 32 ואילך. על השימוש האפשרי במדד היכולת הכלכלית לצורך בחינת עקרונות היושר החוקתי בדיני מסים ראו עניין קניאל, לעיל ה"ש 45. וראו גם Yoseph Edrey, *Constitutional Review and Tax Law: An Analytical Framework*, 56 AM. U.L. REV. 1187 (2007) (להלן: ארבעי "ביקורת חוקתית").

377 עניין קניאל, לעיל ה"ש 45.

ביצע בישראל השקעה ניכרת שיש בה כדי לקדם יעדים לאומיים הנוגעים למשק המדינה, בתוך שנתיים מהמועד שהיה לתושב ישראל (או בתוך שנתיים מיום כניסתן לתוקף של תקנות שיותקנו, לפי המאוחר מביניהם). התיקון גם מסמיך את שר האוצר לקבוע תקופות הארכה אחרות בהתחשב, בין השאר, בסוג ההשקעה, בהיקפה ובמיקומה הגאוגרפי.³⁷⁸

(4) להערכתו, האיתות שהמחוקק משגר הוא חמור מבחינה ערכית ומבחינה של מושכלות ראשונים של שלטון חוק ומחויבות האזרח. כבר למדנו כי "מס אינו עונש. מס אינו פגע רע שיש לדכאו. מס הוא צורך חיוני שיש לקיימו".³⁷⁹ המס הוא המחיר שכל אדם תרבותי צריך לשלם בחיבה ובהערכה עבור הזכות לחיות בחברה תרבותית.³⁸⁰ המס מבוסס על הסכמה קולקטיבית. המס הוא הביטוי הכלכלי לאמנה החברתית, לסולידריות החברתית.³⁸¹ מי שמוציאים אותו מכלל הזכויות והחובות הללו אינו שותף מלא באמנה החברתית. הדרך שהמחוקק הישראלי בחר לקדם את פניהם של העולים החדשים והיורדים החוזרים – בשחרורם מהחובה ומהזכות לנשיאה משותפת של מימון התקציב הלאומי ובהפיכתם ל"רוכבים חופשיים" החיים על חשבונם של אחרים – נראית מוזרה ביותר.

(5) המחיר החברתי והשפעתו האפשרית של התיקון על כלל תושבי ישראל עלולים להיות חמורים. דומני כי מציע התיקון לא שקל את הסכנה שבפגיעה בסולידריות החברתית כאן;³⁸² את תחושת העלבון הצורב של התושב הישראלי הממוצע, זה שרואה במדינת ישראל את ביתו, הרואה את אלה שיצאו לחפש את מקומם מחוץ לישראל מקבלים מעמד על כשהם חוזרים לארץ.

(6) תקצר היריעה למנות את תכנוני המס המרובים שפתח התיקון בפני יורדים חוזרים ותושבים חדשים.

(7) ההטבות שהתיקון קבע ניתנות רק לתושב ישראל. מבחן התושבות בישראל הוא מבחן מעשי של מרכז חייו של הנישום.³⁸³ על-פי רוב מקום עבודתו או ביצוע שירותיו של הנישום הוא במקום מושבו. מכאן שעיקר ההטבות האמורות יחולו מבחינה מעשית על הכנסות הון שמקורן בחוץ-לארץ ולא על הכנסות מעבודה, שהרי אם עיקר פעילותו האקטיבית של הנישום היא מחוץ לישראל ספק אם הוא עונה בכלל על הגדרת המונח

378 תיקון מס' 171 לפקודה, לעיל ה"ש 372.

379 ראו דברי השופט ברק בעניין קיבוץ חצור, לעיל ה"ש 50, בעמ' 76.

380 כדברי השופט האמריקני הולמס בעניין *Compania General*, לעיל ה"ש 168, בעמ' 100.

381 ס' 1 ו-3 לחוק יסוד: משק המדינה, ס"ח התשל"ה 206; ס' 36א(א) לחוק יסודות התקציב; חוק יסוד:

הכנסת, ס"ח התשי"ח 69. ראו פירוט הנושא אצל אדרעי חוק יסוד: משק המדינה, לעיל ה"ש 30;

אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בפרק הראשון.

382 על השפעתם של גורמים פסיכולוגים על החלטות כלכליות ראו לעיל ה"ש 15-16.

383 ראו הגדרת המונח תושב ישראל בס' 1 לפקודה, וכן ע"א 7034/99 פקיד שומה כפר סבא נ' דר, פ"ד

נח(4) 913 (2004).

"תושב ישראל". לשון אחר, שוב נמצא כי החלק הניכר של ההטבות שנקבעו בתיקון מיועד לבעלי הכנסות הון ולא לבעלי הכנסות מעבודה.

7. פחת מואץ וביטול השיבוב

בשנת 2003 הוטל בישראל לראשונה מס רווח הון על רווחי הון ממכירת ניירות ערך בבורסה.³⁸⁴ במקביל הורדו במידה ניכרת מאוד שיעורי מס רווח הון על מכירת נכסים אחרים. שיעור המס המרבי על רווח הון היום הוא 20%.³⁸⁵ קשה לדעת מה היה הנימוק המכריע להורדה כזו. הנימוק העיקרי שהמדינה טענה לו היה תחרות המסים.³⁸⁶ יש מחלוקת עמוקה בנושא ההצדקות להקלות מס לרווחי הון. דומה כי הספרות המקצועית בנושא זה מעידה כי רוב הטענות בעד העדפות למס רווח הון הופרכו.³⁸⁷ מרתקת

384 כידוע הוטל מס רווח הון על רווחים מניירות ערך במסגרת חוק מס הכנסה (תיאומים) בשל אינפלציה), התשמ"ה-1985, ס"ח 172 (להלן: חוק התיאומים). עד שנת 1991, נישומים שפרק ב' לחוק התיאומים חל עליהם (בעיקר חברות ויחידים החייבים לנהל פנקסים לפי שיטת החשבונאות הכפולה) היו חייבים רק במס חלקי על רווחיהם הריאליים בבורסה. החל בשנת 1992 חויבו נישומים אלה, שאינם בעלי שליטה, במס מלא. החל בשנת 1999 גם בעלי שליטה חויבו במס על רווח ההון. 385 תחילה הוטל מס בשיעור נמוך של 10% על רווחי הון שנבעו ממכירת ניירות ערך בבורסה. היום שיעור המס על רווח הון שנבע לנישום שאינו בעל שליטה בחברה שבה נמכרו המניות הוא 20%, ואם הוא בעל שליטה – 25%. ראו ס' 91 לפקודה. על השתלשלות הדברים ראו בין היתר בעניין קניאל, לעיל ה"ש 45.

386 בעניין קניאל הביאה המדינה שני נימוקים עיקריים להצדקתו של השיעור הנמוך: "האחת, שמירה על תחרותיות מדינת ישראל על השקעות הון בינלאומיות. הטענה היא, כי ההון בעידן הגלובליזציה והליברליזציה במטבע חוץ זוכה בניידות רבה. המדינות השונות מתחרות על השקעות הון בתחומן ומורידות שיעורי המס על ההון כדי למשוך אותו לתחומן. מדינת ישראל איננה יכולה לשבת בחיבוק ידיים בתחרות זו, והיא צריכה להתאים את שיעורי המס שלה על השקעות הוניות לשיעורים הקיימים בעולם, שאחרת, תיפגע מדינת ישראל בתחרות האמורה, ויפגע המשק הישראלי מכך. התכלית השנייה הינה מניעת זעזועים בשוק ההון בכלל ובבורסה בפרט. הטענה היא, כי שוק ההון בכלל והבורסה בפרט זכו לפטור ממס שנים ארוכות, ושינויים בעניין זה יש לעשות בהדרגה כדי למנוע התמוטטות שוק ההון והבורסה" (עניין קניאל, לעיל ה"ש 45, בפס' 12 לפסק דינו של הנשיא ברק). וראו לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 127, 128 ו-233.

387 ראו, בין היתר, Walter J. Blum, *A Handy Summary of the Capital Gains Arguments*, 35 TAXES 247 (1957); THE CAPITAL GAINS CONTROVERSY: A TAX ANALYSTS READER (J. Roger E. Andrew Hoerner ed., 2nd ed. rev. & updated 1992). לדיון כולל בנושא ראו בין היתר: Brinner, *Comments on James W. Wetzler, Capital Gain and Losses*, in COMPREHENSIVE INCOME TAXATION 154 (Joseph A. Pechman ed., 1977); George R. Zodorox, *Colloquium on Capital Gains: Economic Analyses of Capital Gains Taxation: Realizations, Revenues, Efficiency and Equity*, 48 TAX L. REV. 419 (1993); Alvin C. Warren, Jr., *Comments on*

במיוחד הדעה שלפיה ראוי דווקא להטיל מס גבוה על רווח הון כדי למנוע מימוש רווחים מהירים לצורכי צריכה.³⁸⁸ מכל מקום ברור שעם הורדת שיעורי המס על רווח הון וקביעת פער כה גדול בין שיעורי המס המוטלים על הכנסתו האקטיבית של יחיד לבין שיעור המס על רווח ההון, נוצר הצורך לקבוע הוראת שיבוב.³⁸⁹ בלעדיה, נישום הנהנה מניכוי פחת גבוה מדי יצליח להפוך הכנסה החייבת בשיעורי המס הרגילים לרווח החייב בשיעורי המס הנמוכים.³⁹⁰ המחוקק הישראלי הבין זאת וקבע את הוראת השיבוב³⁹¹ אך לא לאורך זמן; תוך שנה היה מי שביטל את הוראת השיבוב.³⁹² עובר לביטול ההוראה קבע שר האוצר פחת מואץ של 100% לאותה שנת מס לנכסים ולנישומים רבים.³⁹³ כלל הוא שבתנאים מקובלים ניכוי פחת בשיעור של 100% הוא שווה ערך לפטור ממס של ההכנסה הנובעת מאותה השקעה.³⁹⁴ התוצאה המצטברת הייתה מדהימה: היא העניקה

James W. Wetzler, Capital Gain and Losses, in COMPREHENSIVE INCOME TAXATION 158 (Joseph A. Pechman ed., 1977); James W. Wetzler, Capital Gain and Losses, in COMPREHENSIVE INCOME TAXATION 115 (Joseph A. Pechman ed., 1977)

388 כך, לדוגמה, ויליאם ויקרי, חתן פרס נובל לכלכלה, הציע דווקא להגדיל את שיעור מס רווח ההון ככל שתקופת החזקה בנכס ארוכה יותר, והטעם פשוט: הפחתת מס רווח הון מעודדת מימוש השקעות הון. כל עוד השיעור המופחת לא מותנה ברכישת נכסי הון חלופיים, אין כל ערובה שהמשקיע מממש השקעתו ומפנה אותה לצריכה; לדעתו מיסוי כזה יביא למס ניטרלי יותר. ראו William Vickrey, *The Corporate Income Tax In the U.S. Tax System*, 73 TAX NOTES 597, 598 (1996).

389 כידוע ניכוי הפחת מקטין את ההכנסה החייבת במס בשיעורים הרגילים. אם נכס בריפחת נמכר ברווח, פשיטא שהפחת שנוכה "חסך" לנישום מס בשיעורים הרגילים. אם נחייב את רווח ההון בשיעור הנמוך של 20%, נמצא כאן מפלט מס משמעותי מאוד. על כן הוראת השיבוב (recapture) קובעת שיש לחייב את רווח ההון שנובע מעודף ניכוי הפחת בשיעורי מס הכנסה רגילים.

390 לדיון במשמעות הוראת הפחת והשיבוב ראו אצל יוסף מ' אדרעי אירועי מס: עלייתם (ואיבונם?) של דיני מיסים בישראל בפרק השלישי (2007) (להלן: אדרעי אירועי מס).

391 ראו ס' 91 (א) ו- (ב) לפקודה לאחר תיקון מס' 132.

392 ראו ס' 91 בנוסחו לאחר תיקון 147 לפקודה (חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 147), התשס"ה-2005, ס"ח 766 (להלן: תיקון מס' 147)); לא ניתן היה למצוא הסבר לביטול הוראת השיבוב בדברי ההסבר לתיקון: הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 147), התשס"ה-2005, ה"ח 914.

393 ראו תקנות מס הכנסה (פחת מואץ לצידור שנרכש בתקופה הקובעת), התשס"ו-2005, ק"ת 60.

394 Evsey D. Domar & Richard A. Musgrave, *Proportional Income Taxation and Risk-Taking*, 58 Q.J. ECON. 388 (1944). ראו את עיבוד הגישה לזירה המשפטית: William D. Andrews, *A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax*, 87 HARV. L. REV. 1113, 1123-1128 (1974).

עידוד להשקעות הון מיותרות ולא יעילות.³⁹⁵ כתוצאה נמצאנו למדים כי לא עידוד הייצור ולא עידוד החלפת ציוד יש כאן, אלא הטבת מס לא מובנת להון ולבעליו.

8. הטבות לבעלי זכויות נפט

מדינת ישראל מבקשת לעודד גם את משקיעי ההון בחיפושי נפט וגז טבעי באמצעות מערכת המס. היא מעניקה לבעלי זכויות נפט³⁹⁶ הקלות מס מרחיקות לכת בתקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסת בעלי זכויות נפט), התשט"ז-1956 (להלן בפסקה זו: התקנות).³⁹⁷

(א) ניכוי מיידי של הוצאות חיפוש ופיתוח
ההטבה הראשונה מאפשרת לבעלי זכות הנפט לנכות באופן מיידי את הוצאות החיפוש והפיתוח שהוציאו כהוצאה שוטפת כנגד הכנסתם השוטפת ממקורות אחרים.³⁹⁸ עודף ההוצאות שלא נוכו באותה שנת מס מועבר לשנים הבאות, ללא ההגבלות הקבועות

395 נמחיש: לחקלאי יש הכנסה החייבת בסכום 1,000,000 (מיליון) ש"ח בסוף שנת המס 2005. הוא רוכש מכונה חקלאית בסכום של 500,000 ש"ח. הוא צופה שהמכונה תייצר לו זרם הכנסות של 100,000 ש"ח בשנה. נניח שהמס השולי שלו הוא בשיעור של 50%. המכונה משרתת את המשק החקלאי ולאחר שנה הנישום מוכר אותה במחיר השוק שלה – 400,000 ש"ח. עקב הוראת הפחת המואץ רכישת המכונה העניקה לנישום ניכוי מיידי של 500,000 ש"ח וחיסכון מס של 250,000 ש"ח. בגלל ביטול הוראת השיבוב הרווח שיווצר ממכירת המכונה הישנה הוא 400,000 ש"ח (יתרת המחיר המקורי של המכונה הוא אפס והתמורה היא 400,000), נחשב כרווח הון לכל דבר ועניין, והוא חייב במס בשיעור מרבי של 20%, לאמור בסכום של 80,000 ש"ח. עינינו הרואות: הענקת פחת מואץ וביטול השיבוב העניקו לנישום מתנה בסכום של 170,000 ש"ח (= 250,000 - 80,000). יתרה מזו: חישוב פשוט מגלה שרכישת המכונה החקלאית בתנאים הללו כדאית לנישום גם במקרה שבו המכונה לא תצליח לייצר כל הכנסות בשנת החזקה.

396 חוק הנפט, התשי"ב-1952, ס"ח 322 (להלן: חוק הנפט) מגדיר "זכות נפט" בלשון זו: "רישיון או חזקה"; ס' 13 לחוק מפרט את הזכויות המוקנות לבעל הרישיון: זכות לחפש נפט בשטח הרשוי; זכות לערוך, במידה ובתנאים שיקבע המנהל, פעולות חיפוש מחוץ לשטח הרשוי; זכות ייחודית לקרוח קדחת נסיון וקדחת פיתוח בשטח הרשוי ולהפיק ממנו נפט; והזכות לקבל חזקה לאחר שהגיע לתגלית בשטח הרשוי. ס' 25 לחוק קובע את זכותו הייחודית של בעל החזקה לחפש ולהפיק נפט בשטח החזקה כל ימי תקפה של החזקה. החוק מגדיר גם את המונח נפט באופן רחב ביותר: "נפט ניגר, בין נוזלי ובין אדי, לרבות שמן, גז טבעי, גזולין טבעי, קונדנסאטים ופחמימנים (הידרוקרבונים) ניגרים קרובים להם, וכן אספלט ופחמימנים של נפט מוצקים אחרים כשהם מומסים בתוך נפט ניגר וניתנים להפקה יחד איתו".

397 ק"ת 1097, 625.

398 שם, בת' 4.

בסעיף 28(ב) לפקודת מס הכנסה.³⁹⁹ ניכוי מיידי זה עומד בניגוד לעקרון ההקבלה, החל על כלל ציבור הנישומים (למעט מחפשי נפט, מפיקי סרטים⁴⁰⁰ ומבצעי מחקר ופיתוח).⁴⁰¹ בהתאם לעיקרון זה, הוצאות הון, הוצאות טרום-עסקיות והוצאות מלאי מותרות בניכוי רק כנגד הכנסות ממומשות שמקורן בהוצאות אלה.⁴⁰² ניכוי מיידי של הוצאות הון מעניק הטבה משמעותית מאוד.⁴⁰³ בתנאים מסוימים, ההטבה הנובעת מהניכוי המיידי שווה לפטור ממס על התשואה הנוצרת.⁴⁰⁴ נניח שנישום משקיע השקעה הונית בסכום של 1,000 ש"ח. נמשיך ונניח כי שיעור המס שלו הוא 45%. ניכוי מיידי של ההשקעה יביא לו חיסכון במס של 450 ש"ח ($1,000 * 0.45 =$) ומכאן שהעלות הכלכלית של ההשקעה לנישום היא 550 ש"ח. כל שקל שיופק מההשקעה המקורית יחויב במס של 45% וישאיר תשואה נקייה אחרי מס של 0.55 ש"ח. אם כן, יחס התשואה הנקייה של כל שקל הוא 0.55/550; יחס השווה לתשואה של שקל אחד שאינו חייב במס המופק מהשקעה של 1,000 ש"ח, שאינה מותרת בניכוי (1/1,000). אף-על-פי-כן ניתן להצדיק את הניכוי המיידי של הוצאות החיפוש והפיתוח. מחד גיסא מדובר בהוצאות גבוהות במיוחד, מאידך גיסא, גילוי הנפט מקדם את מטרות הממשלה ומייצר החצנות חיוביות החוסכות ממון ציבורי. ניכוי הוצאות אלה מאיין את המס הכפול העלול ליפול על כתפי הנישום.⁴⁰⁵

(ב) ניכוי אזילה וניכוי פחת על קרקע

הקושי הוא שהמחוקק לא הסתפק בניכוי המיידי והעניק תמריץ נוסף: ניכויי אזילה.⁴⁰⁶ התקנות מונות שתי שיטות עיקריות לחישוב ניכוי אזילה ומאפשרות לנישום את הגבוהה מביניהן. כאן נסתפק בשיטת האחוזים: ניכוי בגובה של 27% מההכנסה הגולמית הנובעת מהבאר בשנת המס, אולם לא יותר מ-50% מההכנסה החייבת. התוצאה העולה מניכוי האזילה היא שהנישום חייב במס רק על 63% מההכנסה הגולמית אך לא פחות ממחצית מ"הכנסתו החייבת" מהנפט שהוא מפיק. במילים אחרות, ניכוי האזילה מעניק בתנאים מסוימים פטור של 50% מההכנסה החייבת! ניכוי האזילה, שאינו מוגבל בשנים או לסכומים שהוציא בעל זכות הנפט בפועל הוא ניכוי השוחק לחלוטין את בסיס המס של בעלי זכות הנפט, יוצר הפליה לא מוצדקת והוא

399 שם, בת' 7.

400 תקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסות משקיעים בסרט ישראלי) (הוראת שעה), התש"ע-2009, ק"ת 103.

401 ס' 20א לפקודה.

402 ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 233-236.

403 שם, וגם ראו הטקסט בה"ש 178.

404 ראו לעיל הערה 209; לדוגמאות נוספות ראו אצל אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23 בעמ' 203.

405 ראו לעיל ה"ש 24-26 והטקסט הנלווה.

406 ת' 3 לתקנות.

עומד בניגוד גמור לעקרונות בסיסיים של תורת המסים. כאמור, כל הוצאות החיפוש, הפיתוח, השאיבה וההפקה מותרות בניכוי מיידי: הנפט בבאר אינו בבעלותו של בעל זכות הנפט אלא של הציבור – של המדינה; בעלי זכות הנפט אינם משלמים למדינה סכומים עבור הנפט אלא רק תמלוגים על הנפט המופק והנמכר, המותרים בניכוי שוטף כנגד הכנסתם החייבת. כיוון שכך, המחיר המקורי של בעל זכות הנפט במצבורי הנפט והגז הוא אפס (0) – ועל כן אין מקום להעניק לבעלי זכות הנפט ניכוי נוסף, לא באמצעות פחת ולא באמצעות ניכוי אזילה. המשמעות הפשוטה היא שהדין מעניק ניכוי כפול על אותה הוצאה ואף יותר מכך. במקרים מסוימים, המס המוטל על בעלי הכנסות נפט הוא מס שלילי!⁴⁰⁷

נוסף על כל אלה, התקנות מעניקות הטבה נוספת מיוחדת שאינה מוכרת לאף סוג אחר של נישום: ניכוי עלות הקרקע למשך מספר שנות החזקה.⁴⁰⁸ התקנות מחילות את הוראת השיבוב השלילי – דוגמת הוראתו של סעיף 27 לפקודת מס הכנסה – על כלל הנכסים ברי-הפחת של מחפשי הנפט,⁴⁰⁹ לאמור: בעלי זכות הנפט

407 נניח לדוגמה כי מדובר ביחיד (שיעור מס שולי 50%) שיש לו הכנסה שנתית מכמה עסקים בסכום של עשרה מליון ש"ח. אילו לא נכנס לעסקי נפט היה משלם מס הכנסה בסכום של חמשה מליון ש"ח. נמשך ונניח כי הוא משקיע באותה שנה סכום זהה בחיפושי נפט. כתוצאה מהניכוי המיידי "הכנסתו החייבת" באותה שנה מהעסקים למיניהם היא אפס (0) ולכן גם תשלום המס שלו לאותה שנה יורד לאפס (0). נמשך ונניח כי באותה שנה חיפושיו נושאים פרי. הוא מגלה באר נפט בעלת פוטנציאל להפיק במשך עשר שנים הכנסה גולמית של כשמונה עשר מליון ושש מאות אלף ש"ח וה"הכנסה החייבת" מהנפט לשנה היא עשרה מליון ש"ח. אף-על-פי שהכנסתו הכלכלית בשנה הראשונה עמדה על עשרים מליון ש"ח (בהתעלם מהערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות מהבאר בתשע השנים הבאות), ישלם הנישום מס הכנסה בסכום של שניים וחצי מליון ש"ח: על הכנסתו הרגילה ישלם אפס (0); על ההכנסה החייבת מנפט, לאחר ניכוי האזילה, ידווח רק על חמשה מליון ש"ח וישלם 50% מס הכנסה, לאמור: שניים וחצי מליון ש"ח. ההשפעה של כפל הניכויים ניתנת להמחשה אם נתייחס רק לניכוי האזילה ונניח שהניכוי המיידי מותר. במקרה כזה, הכנסתו החייבת מנפט הייתה עומדת על עשרה מליון ש"ח, הכנסתו החייבת מעסקים אחרים היא אפס (0), והמס שהיה צריך לשלם היה חמשה מליון ש"ח (ולא רק שניים וחצי מליון ש"ח) – סכום שהיה צריך לשלם אילו לא נכנס בכלל לעסקי הנפט. במילים אחרות, הכניסה לעסקי הנפט הפחיתה את תשלומי המס שלו למרות הגידול בהכנסתו. הוא שאמרנו: המשקל המצטבר של הניכוי המיידי וניכוי האזילה פירושו מס שלילי, בדוגמה זו – בסכום של שניים וחצי מליון ש"ח. כדי להעריך את ההשפעה של שני הניכויים נחשב את הכנסתו החייבת מכל עסקיו באותה שנה בהתאם לכללים הנוהגים על כל נישום: בהתאם לעקרונות ההקבלה המקובלים לא יוכל הנישום לנכות מיידי את הוצאות החיפוש, אלא רק 10% (פריסה על-פני עשר שנים) מהוצאות החיפוש וכן לא יוכל לנכות ניכוי אזילה נוסף. הכנסתו החייבת מעסקים אחרים הייתה עשרה מליון ש"ח, הכנסתו החייבת מנפט – תשעה מליון ש"ח, והמס (50%) שהיה חייב בו היה מגיע לסכום של תשעה וחצי מליון ש"ח במקום שניים וחצי מליון ש"ח. אם כן, היסכון המס שלו משני הניכויים האמורים מגיע בדוגמה זו לסכום של שבעה מליון ש"ח!

408 ת' 5 לתקנות.

409 שם, בת' 6.

זכאים לנכות כהפסד שוטף את יתרת המחיר המקורי של נכסי הון ברי־פחת בשנה שבה החיפוש נפסקים ללא הצלחה, אף־על־פי שהתנאים הקבועים בסעיף 27 לא מתקיימים. מנגד נקבעה גם הוראת שיכוב כשנישום מוכר זכות נפט ברווח. הרווח, עד גובה הסכומים שניכה הנישום כהוצאות חיפוש, יחויב במס הכנסה ולא ברווח הון.⁴¹⁰ כמו כן נקבע פטור גורף לבעל זכות נפט לייבא לישראל – בעצמו או באמצעות סוכן, ללא תשלום מכס ומס יבוא אחר – את כל המכונות, הציוד, המתקנים, הדלק, הבתים, מערכת ההובלה וכיוצא באלה הדרושים לו למטרות נפט.⁴¹¹

9. מיסוי וסבסוד של החינוך

אין בכוונתי להיכנס לתחום מימון החינוך, לרבות חינוך חנינם החל בגן חובה ועד בית ספר תיכון,⁴¹² הכשרה מקצועית,⁴¹³ חינוך מיוחד⁴¹⁴ ותקצובה של מערכת ההשכלה הגבוהה־האקדמית. תרומתו של מחוקק המסים⁴¹⁵ הישראלי לעידוד הון אנושי באמצעות השכלה אקדמית אינה ניכרת.⁴¹⁶ המחוקק העניק, בתיקון מס' 147, מחצית נקודת זיכוי

410 ת' 4 לתקנות מס הכנסה (כללים לחישוב המס בשל החזקה ומכירה של יחידות השתתפות בשותפות לחיפוש נפט), התשמ"ט-1988, ק"ת 291.

411 ס' 46(א) לחוק הנפט. הפטור לא חל על ייבוא של רכב מנועי פרטי שאינו מסוג ג'יפ או של רכב שדה דומה לו, ואף לא על "טובי תצרוכת".

412 ס' 6 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 287.

413 על הכשרה מקצועית שנועדה למובטלים בגירים ראו מרכז אדוה הכשרה מקצועית – OUT? נייר עמדה (2006) www.adva.org/view.asp?lang=he&catID=4&articleID=304; עוד יש לזכור כי עובדי מדינה רבים זוכים לעידוד לימודים והשתלמויות באמצעות גמולי השתלמויות המוסיפים סכומי כסף למשכורותיהם ולתקבולי הפנסיה שלהם. לא ניכנס לבחינת יעילותן ותרומתן של תכניות אלה.

414 בשנת 1988 נחקק חוק החינוך המיוחד שהרחיב את החוק הקיים וקבע כי תלמידי החינוך המיוחד עד גיל 21 זכאים לחינוך מיוחד בחינם (חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ס"ח 114).

415 למען שלמות התמונה יש לזכור כי חלק מהסטודנטים בישראל (אלה הלומדים במוסדות מתוקצבים) נהנים מסבסוד ישיר של שכר הלימוד שלהם. נמצא שבהיעדר הכרה בהוצאות הלימוד של סטודנטים במוסדות אקדמיים לא מתוקצבים, המדינה לא משתתפת בטיפוח ובעידוד ההון האנושי שלהם מעבר להקלות המפורטות בהמשך.

416 שאלת הניכוי של הוצאות לימוד אקדמי טרם נענתה במלואה בדין הישראלי. הכלל כפי שהתפתח בארצות־הברית הוא ששכר לימוד לתואר ראשון אינו מותר בניכוי, אך הוצאות ללימודי תואר שני שנועדו לקדם את הידע המקצועי של הנישום באותו תחום שבו היא כבר עוסקת הן הוצאות לשמירה על הקיים ומותרות בניכוי שוטף. ראו, לדוגמה, *Ruehmann v. Comm'r*, 30 T.C.M. (CCH) 675 (1971), שם הותרו לעורך־דין הוצאות לימוד לתואר שני במשפטים. ייתכן שבתי המשפט בישראל היו מאמצים פסיקה כזאת (אך ראו ע"א 3501/05 פקיד שומה ירושלים 1 נ' בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (פורסם בנבו 28.11.2007), שם סירב בית המשפט העליון לנכות הוצאות לימוד לתואר ראשון במשפטים לרואי חשבון; ראו גם עמ"ה (מחוזי ת"א) 233/81 רכב ישראלי בע"מ נ' פקיד שומה ת"א 5, פד"א לו(1) 164 (1981), שם הותרו הוצאות לימוד להכשרת מנהלים ללא

לבוגרי מוסדות להשכלה גבוהה ולהכשרת מורים למשך כמה שנים, בהתאם לתואר האקדמי הנרכש. סך כל ההטבה לתלמיד עבור שנת לימודים אחת מגיעה לחיסכון שנתי במס הכנסה של 1,068 ש"ח.⁴¹⁷ אם נניח ששיעור המס השולי של יחיד הוא 25%, אפשר לומר ששווי ההטבה (חיסכון המס) הוא שווה ערך לניכוי סכום של 4,272 ש"ח לשנה⁴¹⁸ (מסים לביטוח לשירותים חברתיים⁴¹⁹ לא הובאו כאן בחשבון). אם הנישום נמצא בשיעור מס שולי של 45%, אזי היה נוצר לו חיסכון מס של 1,068 ש"ח כאילו ניכה סכום של 2,373 ש"ח.⁴²⁰ אין צריך לומר שסכומים אלה רחוקים מהסכומים המוצאים על רכישת השכלה אקדמית בארץ, כשרק שכר הלימוד השנתי במוסדות מתוקצבים עולה על 10,000 ש"ח. הענקת הזיכויים הללו עבור שנות לימוד אקדמי מסכלת כנראה⁴²¹ אפשרות לנכות את מלוא הוצאות הלימוד – לרבות שכר דירה בעיר אחרת והוצאות ספרים וכדומה – הן כניכוי שוטף⁴²² והן כניכוי של פחת שנתי בשיעור של 10%, הניתן בישראל עבור מוניטין שנרכש.⁴²³ עם זאת יש לזכור כי במקרים מסוימים הסטודנטים מקבלים סיוע עקיף באמצעות השתתפות המדינה במימון תקציבן של האוניברסיטאות ושל המכללות המתוקצבות. ברור מאליו שכאשר באים להעריך את השקעתה של המדינה בהון האנושי חייבים לכלול את העלות הגבוהה של המערכות הללו, את מטרותיהן ואת יעילותן,⁴²⁴ ולא לבחון רק את מערכת ההטבות במס המוענקות עבור השקעות בחינוך.

- תואר אקדמי). האפשרות לנכות פחת על הוצאות הלימוד כהוצאות לרכישת מוניטין (הזכאי היום ל-10% פחת שנתי, ראו תקנות מס הכנסה (שיעור פחת למוניטין)) לא נדונה עדיין בישראל.
- 417 נקודת זיכוי שנתיית בשנת 2009 שווה ל-2,364 ש"ח (בחישוב חודשי – 197 ש"ח).
- 418 זיכוי מס של 1,068 ש"ח שווה לנישום בשיעור מס של 25% לחיסכון המס הנוצר לנישום אילו היה מנכה סכום של 4,272 ש"ח (0.25/1068); אם הנישום נמצא בשיעור מס של 45%, שווי הזיכוי שווה לחיסכון מס הנובע מניכוי של 2,373 ש"ח. יש לזכור כי תיתכן מסקנה הפוכה! אם אנו רואים בסכום הזיכוי מענק ממשלתי שאינו חייב במס, הרי שככל ששיעור המס השולי של הנישום גבוה יותר, גילום המענק שהוא מקבל בשיעור המס השולי שלו גבוה יותר מגילום אותו סכום בידי של נישום ששיעור המס השולי שלו נמוך: אם נניח שסכום הזיכוי הוא 1,000 ש"ח ושיעור המס הוא 40%, הרי שסכום זה שווה להכנסה לפני מס של 1,666 ש"ח (1000/0.6), בעוד שסכום זה לאחר גילום עבור מי שהכנסתו מתחייבת בשיעור מס שולי של אפס יהיה "רק" 1,000 ש"ח. ראו לעניין זה אדרעי ואברמס, לעיל ה"ש 36.
- 419 ראו לעיל ה"ש 184 והטקסט הנלווה.
- 420 1068/0.47.
- 421 אך ראו את הסברו של בית המשפט העליון על-פיו קיומן של נקודות זיכוי עבור ילדים אינו מונע את ניכוי הוצאות הטיפול וההשגחה בילדים; ערעור פרי, לעיל ה"ש 349.
- 422 לעיל ה"ש 416.
- 423 ש.מ.
- 424 למידע רב, מפורט וביקורתי ראו באתר "מרכז אדווה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל" www.adva.org/default.asp?lang=he.

10. המגמה המסתמנת: שיטת המס מכבידה על ההון האנושי, מעודדת הון פיננסי ומקצצת בהון החברתי

דומה כי חוט אחד מקשר בין כל המקרים שסקרנו לעיל: עמדת האוצר מתעלמת מרווחתו של הנישום, של בני זוג, של נשים המבקשות לממש את הפוטנציאל האישי שלהן ושל כלל תושבי ישראל בעלי הכנסה מיגיעתם האישית, ומזלזלת בתמורה של ההון האנושי לכלכלה הלאומית. מנגד ניתן לאתר בישראל סימנים מדאיגים של פגיעה במאפייניה של מדינת רווחה, קיצוץ מטריד בכמות השירותים הציבוריים והחברתיים ובאיכותם, המשך מגמת הגידול בשיעורי העוני ובפוערים החברתיים, כרסום מתמיד בסולידריות החברתית⁴²⁶ וגידול מתמיד בתופעת בריחת המוחות.⁴²⁷

ראינו כי התפיסה השלטת מאז ומתמיד בישראל, גם כשמפלגות השמאל הרכיבו את הממשלות, היא שהדרך הראויה לעודד את הצמיחה במשק הישראלי, לפזר אוכלוסין ולצמצם את האבטלה היא עידוד בעלי ההון לצורך משיכת הון פיננסי להשקעות בישראל. ראינו גם שמחקרים ממכוני מחקר, מבנק ישראל וממבקר המדינה מטילים ספק רב בתפיסה זו.⁴²⁸ נוכחנו כי מחקרים רבים מעידים על סבירות גבוהה למדי לכך שהחוק לעידוד השקעות הון נכשל בהשגת יעדיו הלאומיים, כי הוא מסבסד לשווא את ההון למשקיעים ומביא לחוסר יעילות ולניצולת נמוכה של ההון.⁴²⁹

עוד ראינו כי עמדת האוצר ורשות המסים היא התנגדות למצב שבו ניתנת הקלה להון האנושי. כך ביחס לשאלת מיסוי מענקים שמקבלים עובדים, להענקת תמריצים לפיצויי פרישה, לנושאי החישוב הנפרד לבני זוג, לניכוי הוצאות טיפול והשגחה בילדים ולהוצאות הגעה למקום העבודה וממנו – כולן סוגיות העוסקות רק בהכנסות הנובעות מגורם ייצור שכינינו "הון אנושי".

ייתכן שהכבדת נטל המס על העבודה וההטבות הניתנות להון נובעות מכך שלמנהל המס קל יותר (ארגונית, מנהלית ופוליטית) למסות את העבודה ולנקוט הליכי גבייה⁴³⁰ נגד שכירים ובעלי עסקים מסודרים מאשר להתמודד עם בעיות של העמקת גבייה, מלחמה בהון השחור ועמידה של הממשל הנבחר בלחצים המופעלים על-ידי השדולות של בעלי הון.⁴³¹

425 לעיל ה"ש 72 ו-93 והטקסט הנלווה להן.

426 ראו לעיל, בין היתר ה"ש 83 ו-137 והטקסט הנלווה להן.

427 ראו להלן ה"ש 436.

428 לעיל ה"ש 313-321 והטקסט הנלווה.

429 שם.

430 כידוע עיקר מלאכת הגבייה מוטל על כתפי המעביד; ראו ס' 141, 164 ו-166 לפקודה.

431 ראו אמדן הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47, בעמ' 234.

ה. עידוד השקעות בהון אנושי ובהון חברתי כתחליף לעידוד הון פיננסי או להשלמתו

1. עידוד השקעות הון פיננסי, הון אנושי ובריחת מוחות

באוקטובר 2004 ביקר בישראל פול אוטליני, נשיא חברת ייצור השבבים אינטל. בריאיון לכלי התקשורת הוא ביטל את האפשרות לצמצם את פעילות חברתו בישראל כיוון שעובדים טובים מייצרים בישראל כ-350,000\$ לשנה. באפריל 2005 ביקר בישראל המנכ"ל של אותה חברה, קרייג בארט, ושיבח את מדינת ישראל על גילוי מחויבות לחינוך ולטכנולוגיה.⁴³² נראה כי המשך נוכחותה של אינטל בארץ מותנה בקיומם של עובדים כאלה בישראל; עזיבתם את ישראל תביא לעזיבת אינטל. עוד מייחסים למנכ"ל גוגל את האמרה שהוא יעדיף לקחת כל ישראלי בן 25 מאדם מלאום אחר באותו גיל.⁴³³ כמו כן ראינו שסקר בין מאה חברות רב-לאומיות גילה שרובן מייחסות להון החברתי ולהון האנושי את המשקל המכריע בשיקוליהן היכן למקם את השקעותיהן העסקיות.⁴³⁴ הרושם העולה מהדברים שפורטו לעיל הוא שלמקבלי ההחלטות בישראל חשיבה אחרת.⁴³⁵ נראה כי ההנחה העומדת לנגד עיניהם פשוטה מדי ומסוכנת מאוד: ההון הפיננסי נייד וחמקמק, ואם לא נחזר אחריו הוא לא יגיע לכאן ואף יברח מכאן; לעומתו, ההון האנושי הוא קבוע ונתון. תושבי ישראל אינם ניידים. הם לא יברחו; הם בבחינת "קהל שבו" שאין חשש שיעזוב או שלא יגיע ועל כן אין צורך לחזר אחריו ולהרעיף עליו הטבות כגון אלה המורעפות על ההון פיננסי. תפיסה זו ממשיכה כנראה לשמש בידיהם של מקבלי ההחלטות למרות ממצאים ומחקרים הטופחים על-פניהם. ההון האנושי בישראל נייד והוא בורח מהארץ,⁴³⁶ וחוקי העידוד אינם מביאים להגברת

432 "בארט משבח את ישראל על גילוי מחויבות לחינוך ולטכנולוגיה" עיקר החדשות 470 (2005) www.ikarnews.com/haikar/clientarch.asp?id=29&vol=445

433 גיא גרימלנד "כך נהפכה ישראל לאומה של סטארט-אפים" הארץ – דה מרקר 9.12.2009, 22. בראיון עם סול סינגר, מחברו של הספר Start up Nation, אמר המחבר, בהתייחסותו לאיזמים שניצבים לפני ישראל כאומת סטארט-אפים: "בעיקר מדובר במצב החינוך בארץ. יש שתי בעיות גדולות עם החינוך. ראשית, החוקרים הישראלים באקדמיה עוזבים את ישראל – בעניין זה אנחנו פחות מודאגים, כי לא תמיד זה מעבר חד כיווני. [...] הבעיה השניה היא מצב החינוך הכללי" (שם, בעמ' 23).

434 סקר ארגוני היצרנים בארצות-הברית, לעיל ה"ש 128.

435 האפשרות האחרת, על-פיה מאחרי תהליך קבלת ההחלטות לא מסתרת צורת חשיבה מסודרת אלא רק היענות דרישות ובקשות של קבוצות לחץ ובעלי הון, אינה עולה על הדעת.

436 ERIC GOULD & OMER MOAV, THE ISRAELI BRAIN DRAIN (2006). ראו גם מחקרו של דן בן-דוד: Dan Ben-David, *Soaring Minds: The Flight of Israel's Economists* (CEPR, Discussion Paper No. 6338 (updated), 2007) ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/6338.html. ממחקר זה עולה כי הגירת אקדמאים מישראל לארצות-הברית גבוהה פי ארבעה עד שישה מההגירה

התעסוקה ולהשגת היעדים הלאומיים.⁴³⁷ אף-על-פי-כן ממשיך המחוקק הישראלי לזלזל בעובד הישראלי (שכיר או עצמאי, כל עוד אינו יורד מהארץ) וממשיך להתייחס אליו כעובדה נתונה, כך שאפשר להתעלם ממנו ומצרכיו, ליטול את כספו ולהשתמש בו למימון תשלומי העברה שמטרותיהם אינן מקובלות על מרבית תושבי המדינה. התייחסות כזו עלולה להתגלות בטווח בינוני וארוך כהרת אסון.⁴³⁸ ראוי ללמוד מהניסיון הקשה של תעשיית המחשבים באנגליה בשנות החמישים של המאה הקודמת.⁴³⁹

אם כן, התמונה המתבהרת אינה מאוזנת. המחוקק הישראלי עדיין שקוע בתפיסות שאינן הולמות מדינה הנחשבת למעצמה טכנולוגית ומדעית, בעלת הון חברתי טוב, שכוח האדם שלה מושך, שההון האנושי והידע האישי והציבורי נהפכים לבעלי חשיבות עליונה,⁴⁴⁰ שיש בה מוסדות שלטון ומשפט טובים וביטחון ברמה סבירה, שמאזן התשלומים שלה בשנים האחרונות חיובי⁴⁴¹ – ואף-על-פי-כן היא מידפקת על דלתותיהם של בעלי הון ומבקשת לפתות אותם להשקיע כאן את ממונם או להשיבם לארץ, כאילו ההון החברתי וההון האנושי אינם מושכים דיים.⁴⁴² נראה כי ראוי לבחון מחדש את נקודת האיזון שבה נתונה כרגע השיטה הישראלית.

הבחינה המחודשת יכול שתציע שתי דרכים. האחת – פשוטה, סבירה ועל-פניה נראית נכונה: ביטול כל הטבות המס המוקנות להון,⁴⁴³ הפחתת שיעורי המס על העבודה וקביעת מדרגות מס זהות או פרוגרסיביות לכל סוגי ההכנסות, יהיה מקורן אשר יהיה. זהו הפתרון המונח על דרך המלך. הוא הגיוני, חוקתי, ימנע בזבוז וניצול לא יעיל של הון, ישפר את הלימות ההון בישראל, יחזק את תחושת הסולידריות החברתית והלאומית במדינה ויאותרת לכלל שוק ההון הבינ-לאומי כי מדובר במדינה ראויה ובכלכלה איתנה. יתרה מזו: יישומה של דרך זו פשוט ואינו מצריך יותר כתיבה ומחקר. דרך זו נחקרה, נלמדה והומלצה בכל העולם העיוני. המלצות ליישומה של "שיטת מס כולל"

ממדינות מערביות לארצות-הברית. ייתכן שאחד ההסברים לתופעה זו מופיע במחקרו של פרסקוט, לעיל ה"ש 242.

437 לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 313-314.

438 ייתכן שאחת הסיבות האפשריות לבריחת המוחות מישראל מופיעה במחקרו של פרסקוט, לעיל ה"ש 242.

Mario Cervantes & Dominique Guellec, *The Brain Drain: Old Myths, New Realities*, 230 439
OECD Observer (2002), www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/673/The_brain_drain:_Old_myths,_new_realities.html

440 בן-דוד "מערכת החינוך של ישראל", לעיל ה"ש 154; רוני הירשפרונג "הון פיננסי להון האנושי" סטטוס 159, 34 (2004).

441 ראו את הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 10.9.2010, זמינה ב-www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201009216

442 ראו בין היתר את מחקרם של גולד ומואב, לעיל ה"ש 436, וכן את ביקורתיו החמורות של מבקר המדינה, לעיל ה"ש 321.

443 לעיל ה"ש 55-57 והטקסט הנלווה.

(comprehensive tax base), שבה אין תמריצי מס ושיעורי המס בה נמוכים ולא מפלים נכתבו ופורסמו למכביר.⁴⁴⁴ חוששני שהניסיון מלמד שדרך זו תיךחה על-ידי קובעי המדיניות בישראל. עולם כמנהגו ינהג: פוליטיקאים, קובעי מדיניות ושדולות עתירות כוח וממון לא יוותרו בקלות על האפשרות לחלק את מעותינו ולחזק את מעמדם; הם לא ימהרו להיפטר מתמריצי המס.⁴⁴⁵ גם בתי המשפט נרתעים – כך בארץ,⁴⁴⁶ כך בארצות-הברית,⁴⁴⁷ אך לא באירופה ובמיוחד לא בגרמניה⁴⁴⁸ – מביקורת שיפוטית מואצת המושחתת בעיקר על עקרונות השוויון החוקתי.

בכל מקרה ראוי להמשיך מכאן את עבודתנו. אם אתבדה והמחוקק יאות לבטל את תמריצי המס, העבודה תשמש לחיזוק וליצירת שיטת מס מאוזנת, הוגנת, ניטרלית ויעילה. אם ההערכות בדבר הסיכוי הנמוך לביטול הטבות מס תתבררנה כנכונות, יש

444 ראו בין היתר את קריאתו של קלווין ג'והנסון בארצות-הברית, לעיל ה"ש 56, ובארץ יוסף מ' אדרעי "בסיס מס כולל בישראל" משפטים יב 431 (1982) והאסמכתאות שם.

445 מאלפים הדברים שכתבו אנשי האוצר במסמך הטבות המס לשנת 2009 ושצוטטו כבר לעיל (אמדין הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47) בדבר כוחן של שדולות וקבוצות לחץ למנוע את הטבות המס להון. ראו גם Daniel N. Shaviro, *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language*, 57 TAX L. REV. 187 (2004) ולאחרונה: J. Clifton Fleming Jr. & Robert J. Peroni, *Can Tax Expenditure Analysis Be Divorced from a Normative Tax Base?: A Critique of the "New Paradigm" and its Denouement*, 30 VA. TAX. REV. 135 (2010).

446 עניין קניאל, לעיל ה"ש 45, שם הסתפק בג"ץ רק בהוצאת "כרטיס צהוב" למחוקק על ההפליה הקשה שנמצאה בפקודת המס הישראלית, המטילה מס כבד על העבודה ומס נמוך על רווחי הון. ראו אצל אדרעי אירועי מס, לעיל ה"ש 390, בעמ' 21 ואילך. ראו גם לאחרונה את פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין לה"ב, לעיל ה"ש 185, בו אישר בית המשפט העליון את מדיניות האוצר, על-פיה יש להטיל את מלוא המחיר הנדרש ליציאה מהמשבר "הקשה" בו שרוי המשק והביטוח הלאומי רק על נישומים שהכנסתם מיגיעה אישית ולא על בעלי הכנסות הון, למרות שגם אלה נהנים מחלק מענפי הביטוח החברתי בישראל.

447 ראו רק לאחרונה את ההתפתחות המזוהה בעניין *Murphy v. Internal Revenue Serv.*, 460 F.3d (2006) 79, שם קבע בית המשפט לערעורים של מחוז קולומביה כי הוראת חוק מס מסוימת לא עמדה בביקורת שיפוטית. ביקורת קשה נמתחה על ההחלטה ואותו הרכב החליט להחזיר את הדין וביטל את החלטתו *Murphy v. Internal Revenue Service*, 493 F.3d 170 (D.C. Cir. 2007); Order List, Monday, April 21, 2008, Certiorari Denied, *Murphy, Marrita v. IRS*, et al. no. 07-802 Michael J. Graetz & Alvin C. Warren: בארצות-הברית מפני ביקורת שיפוטית על דיני מסים ראו: *Income Tax Discrimination and the Political and Economic Integration of Europe*, 115 YALE L.J. 1186 (2006); אדרעי "ביקורת חוקתית", לעיל ה"ש 376.

448 Graetz & Warren, שם. וראו גם Henry Ordower, *Horizontal and Vertical Equity in Taxation as Constitutional Principles: Germany and the United States Contrasted*, 7 FLA. TAX REV. 259 (2006).

לפנות לדרך השנייה, האלטרנטיבית: ראוי להציע לחובבי ההטבות ותמריצי המס דרך שנייה שנועדה לשפר את המצב הקיים ולאזנו, דרך שתבקש לנטרל את הטבות היתר שמקבל ההון באמצעות הענקת הטבות להון האנושי והחברתי.

שתי הדרכים מבוססות על ההנחה שלפיה עובדים מצוינים בישראל (בין שכירים ובין עצמאיים) וקיומו של הון חברתי משובח הם שימשכו משקיעים לישראל. משקיעים – מקומיים או זרים – שיגלו שגם ללא הטבות ממשלתיות ייחודיות להון פיננסי,⁴⁴⁹ התשואה על השקעתם תהיה אטרקטיבית.

מכאן ואילך יתמקד דיוננו בניסיון להראות כי אין זה נכון להשאיר את ההוראות בדין הישראלי המפלות לטובה את ההון ובעליו, ואין זה משנה אם תאומץ הדרך האחת או האחרת. חשוב שההכרה והתובנות שיפורטו להלן יחלחלו לתודעתו של הציבור ולתודעתם של מקבלי ההחלטות שלנו: יש צורך בקידומו של ההון האנושי; יש לדעת שהוא ראוי וזכאי לטיפוח ולתשואה הולמת על תשומותיו,⁴⁵⁰ ויש להבין שטיפוחו של ההון הציבורי חיוני לנו כלכלית, ערכית וחוקתית. כיוון שכך, וכיוון שהנחנו שהסיכוי לבטל את השימוש בהטבות המס הוא קטן, נבחן את האפשרות לשתף את עובדי המפעלים המאושרים והמוטבים בתמריצי המס ואולי אף להעביר אליהם חלק מההטבות המוקנות היום בלעדית להון הפיננסי. במילים אחרות, לדעתי אפשר להציע מודל כמותי שעל-פיו רווחיהן של חברות רב-לאומיות לא רק שלא ייפגעו, אלא אפילו יגדלו אם במקום ההטבות הניתנות להם במישרין תשקיע מדינת ישראל אותם סכומים בעידוד ובפיתוח ההון האנושי והחברתי המקומיים.⁴⁵¹ לצורך פיתוח ההון האנושי וההון החברתי נציע את הרחבתה של הגדרת המונח "מפעל מאושר" או "מפעל מוטב" גם למוסדות חינוך באזורי עדיפות לאומית.

ראוי להדגיש: כאמור, הואיל וקשה לדעת בוודאות על מי מוטל המס בפועל ועל מי הוא מגולגל,⁴⁵² קרוב לוודאי שחלק מן ההטבות שיציע המחוקק הישראלי להון האנושי ולהון החברתי יביאו להקטנת עלויות של המשקיעים ולגידול נוסף ברווחיהם. אם כך, נימצא מעודדים גם את ההון החברתי, גם את ההון האנושי, גם את תחושת הסולידריות החברתית וגם את ההון הפיננסי.

תחילה נבחן אפשרות להעניק הטבות דווקא לעובדי המפעל המאושרים או המוטבים; בהמשך נעמוד על האפשרות להעניק עידוד לעובדי חינוך.

449 וראו את דברי הביקורת על חוק העידוד, לעיל ה"ש 313-321. על היתרונות הכלכליים בהשבתו של ההון האנושי וההון החברתי ראו לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 128 ו-432, וכן לעיל בפרק ג' בעיקר פס' 4.

450 ראו לעיל, בין היתר, פרק המבוא, בפס' 2(ב); הטקסט הנלווה לה"ש 18; פרק א' בעיקר פס' 3, ליד ה"ש 98 ואילך.

451 לעיל בפרק א' ובעיקר ה"ש 128 והטקסט הנלווה.

452 לעיל ה"ש 42.

2. הטבות לעובדים במפעל מאושר או במפעל מוטב

נניח שחברה בעלת מפעל מאושר או מוטב מעסיקה 100 עובדים ששכרם החודשי הממוצע הוא 30,000 ש"ח. שיעור המס הממוצע על העובדים הוא כ-40%. שכרם לאחר מס ("שכר נטו") יהיה אם כן 18,000 ש"ח. נניח כי המדינה מחליטה לראות בעובדים "עובדים מאושרים", ששיעור המס המרבי המוטל על הכנסתם לא יעלה על 25%.⁴⁵³ שיעור המס הממוצע שלהם יהיה 20%. במקרה כזה שכרו נטו של העובד יהיה 24,000 ש"ח.⁴⁵⁴ ניתן להניח שתי אפשרויות עיקריות: על-פי האחת, עובדים מעולים יימשכו למפעלים מאושרים, יגדילו את התפוקה בהם ויביאו לגידול ברווחיהם; האפשרות האחרת מבוססת על ההנחה שחלק מן ההטבות לעובדים יזלגו גם למעבידים: בסופו של דבר מה שמעניין את העובדים הוא בעיקר שכר נטו.⁴⁵⁵ בד בבד יתרחש התהליך הכלכלי הבא: כיוון שההטבות במס לעובדים במפעלים מאושרים יביאו לגידול בהיצע העבודה במקומות אלה, עודף ההיצע יביא להורדת עלויות השכר לבעלי המפעל. נמצא כי כתוצאה מהטבת השכר לעובדים יגדל השכר נטו לעובדים, יקטנו עלויות השכר למפעל ורווחיות המפעל תעלה.

אם אכן כך יקרה – לאמור: הטבות המס יגיעו בסופו של תהליך גם לבעלי ההון – מה הועילו חכמים בתקנתם? מה טעם לשינוי המוצע? נראה לי שאפשר להציג את היתרונות האפשריים באמצעות כמה נקודות עיקריות:

- (1) תחושות אישיות וחברתיות: תיחלש התחושה⁴⁵⁶ שהמדינה מתעניינת רק בבעלי ההון ובבעלי השררה ומזניחה את רווחתו של עמוד השררה של החברה הישראלית, העובדים והעובדות, בין שכירים בין עצמאיים.
- (2) יקטן החשש מהתהליך של בריחת מוחות וירידה מהארץ: עובד ישראלי שיבקש לעבור לעבוד במפעל זהה בחוץ-לארץ יאבד את הטבת המס וידרש לשלם שם מס בשיעורים רגילים.
- (3) איכות העובדים בישראל תגדל.
- (4) הרווחיות "הנקייה" (לאחר מס) של ההשקעה במפעל מאושר או במפעל מוטב בישראל לא תקטן, ואולי אף תגדל, ולפיכך כדאיות ההשקעה בישראל לא תפחת אלא תגדל.
- (5) בעלי ההון הזר לא ימהרו לעזוב את הארץ כשתסתיימה הטבות המס המקובלות,⁴⁵⁷ כל עוד העובדים הישראלים יהיו זמינים כאן.

453 ראו לעיל ה"ש 267.

454 ואם נמצא כי ראוי להעניק פטור, ממילא שיעור המס יהיה אפס, והשכר נטו יגיע ל-15,000 ש"ח.

455 אפשר כמובן לכמת גם את שווי ההטבות הנלוות כגון הפרשות לפנסיה ולפיטורין.

456 על חשיבותן של תחושות גם בהיבט הכלכלי ראו לעיל ה"ש 14-16.

457 בניגוד למצב היום, כמתואר בין היתר במחקר של מואב וריינגוורץ, לעיל ה"ש 313.

(6) סביר להניח כי תתחזקנה הלכידות החברתית ותחושת הסולידריות⁴⁵⁸ בחברה הישראלית.

כל הגורמים הללו הם בעלי חשיבות לחיזוקו של ההון החברתי וגם להבטחת צמיחה בת-קיימא בהתאם למדד התמ"ג המקובל. אלה גורמים חיוביים מובהקים גם לפי המדדים החלופיים.⁴⁵⁹

3. עידוד עובדים מאושרים בחינוך⁴⁶⁰

נסיים את דיונונו בכך שנבחן את האפשרות לעידודם של עובדי חינוך מסוימים. רוצה לומר: אם המחוקק מבקש לעודד השקעות הון לצורך קידום מטרות כלכליות, ראוי לו שיבחן גם את ההצעה להעניק עידוד השקעות בהון חברתי ובהון אנושי באמצעות מערכת החינוך.

(א) השקעות במערכת החינוך בישראל

אין ספק שנושא ההוצאה הלאומית לחינוך הוא מורכב ומסובך ויש בו בעיות לא פשוטות. לדוגמה, על-פי הנתונים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה הלאומית לחינוך כאחוז מהתמ"ג עומדת בישראל על כ-8.5%, השיעור הגבוה ביותר במדינות OECD! עם זאת, שכר המורים בישראל הוא דווקא מן הנמוכים בהשוואה למדינות זרות. בשנת 2007 עמד השכר הממוצע של מורה בישראל על כ-6,000 ש"ח, הרבה מתחת לשכר הממוצע בענפים אחרים (חשמל ומים – פי שלושה; פיננסים – פי שניים וחצי); כשמתחתיו מופיע רק שכרם של עובדי האירוח והאוכל!⁴⁶¹ גם כשמודדים את שכר המורים ביחס לתוצר הלאומי לנפש מתבררת עובדה עגומה: שכר המורים נמצא נמוך מאוד – רק 73% מהתוצר לנפש.⁴⁶²

458 על הקשר בין פערים חברתיים, לכידות חברתית ופשע ראו, למשל, Gabriel Demombynes & Berk Özler, *Crime and Local Inequality in South Africa* (World Bank Policy Research, Working Paper No. 2925, 2002).

459 לעיל ה"ש 81-92 והטקסט הנלווה.

460 אחד הממצאים המעניינים בישראל – אם כי הנתונים שנויים במחלוקת – הוא שישיראל מוציאה אחוז גדול יותר מהתוצר על חינוך מכל מדינה אחרת במערב. גם ההוצאה הלאומית על החינוך בישראל גבוהה במידה ניכרת מבשאר המדינות. ראו בן-דוד "מערכת החינוך של ישראל", לעיל ה"ש 154; אבנימלך ותמיר, לעיל ה"ש 137, בעמ' 114. אך ראו להלן ה"ש 461-463 ואילך.

461 ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 2008 – מספר 59 564 (2008) www1.cbs.gov.il/shnaton59/st12_36x.pdf (להלן: שנתון סטטיסטי 2008).

462 משרד החינוך תכנן אסטרטגי 2009 הצגת מתווים והמלצות לפעולה לקידום היעד: הבטחת איכות המורים הנדרשת במערכת החינוך והיקפם, אירוע מסכם 36 (2009) (להלן: משרד החינוך תכנן אסטרטגי 2009). ראו גם מסמך שהכינה הסתדרות המורים בשנת 2007, מיכל ניסנסון "סדר יום

גם ההוצאה לתלמיד היא מהנמוכות מהמוצע של מדינות זרות בכל דרגי החינוך: קדם-יסודי, יסודי, תיכון כולל חטיבת ביניים ואקדמי: מתחת לישראל נמצא רק את מקסיקו, סלובניה וצ'כיה.⁴⁶³ ייתכן שנתונים אלה מעידים על כשל ניהולי מתמשך ועל כך שהיקפי ההשקעה הלאומית במערכת החינוך וההקצאות האופטימליות דורשים ליבון יסודי ומעמיק שהוא מעבר להיקפה של רשימה זו.⁴⁶⁴ מטרנתנו ברשימה זו צנועה: להצביע על כך שיש להתייחס להשקעות בחינוך כאל השקעות בהון האנושי ובהון החברתי. כשם שהמחוקק מבקש לעודד את התעסוקה ולפזר אוכלוסין באמצעות עידוד השקעות הון פיננסי, ראוי לשקול לקדם מטרות אלה גם באמצעות עידוד ההון האנושי וההון החברתי באזורים מועדפים.

ההצדקות המקובלות לעידוד ולטיפוח של איכות ההוראה מסתמכות בעיקר על כך שחלק ניכר מהצלחת עבודתו של מורה הוא איכותו. הדרך להבטחת איכות מורים גבוהה מקורה הן בהבטחת גמול הולם,⁴⁶⁵ הן בהבטחת מעמדו של המורה. מעבר לכך אני מבקש להציג בקיצור גם הצדקה כלכלית המעידה מדוע יש למורה טענה טובה בדבר זכאותו להשתתף בצמיחה הכלכלית הנובעת הן מגידול בהון הידע האנושי של העובדים היצרניים במשק והן מהגידול בהון הידע הציבורי.

נבחן תחילה את ההצדקות להכרה בזכאותם של עובדי חינוך לגידול בשכר; בהמשך נעלה את האפשרות לרתום את החוק לעידוד השקעות הון ומטרותיו לעידודם של עובדי חינוך מסוימים.

(ב) הזכאות לשכר עבור עבודה ולעלייה בשכר

אין צריך להרחיב בנושא זכאותם של עובדים לקבל שכר עבור עבודתם. זכות אלמנטרית זו מקורה כבר בספר הספרים,⁴⁶⁶ והיא באה לידי ביטוי גם בהצדקת העבודה של ג'ון לוק לקניין הפרטי.⁴⁶⁷ אפשר גם לטעון כי הזכות לשכר הולם היא זכות חוקתית בישראל

חברתי-משפטי" OMedia 27.1.2007 www.amedia.co.il/Show_Article.asp?Dynamic_ContentID=2534&MenuID=733&ThreadID=1014018

463 ראו שנתון סטטיסטי 2008, לעיל ה"ש 461, בעמ' 909.

464 גם משרד החינוך ער לפרדוקס העולה מהנתונים האמורים; ראו משרד החינוך תכנון אסטרטגי 2009, לעיל ה"ש 462, בעמ' 38. ראו גם דיווח על כנס "פרספקטיבה חדשה על החינוך – כנס העיר לחינוך" (חולון 26.8.2009), ליאור דטל "משבר החינוך: המנכ"לים הבכירים מייצעים" הארץ – דה מרקר 10, 28.8.2009.

465 ראו הנתונים לעיל בטקסט הנלווה לה"ש 461, וכן ראו ה"ש 8 לעיל.

466 "ביומו תתן שכרו ולא תבוא עליו השמש כי עני הוא ואליו הוא נשא את נפשו ולא יקרא עליך אל ה' והיה בך חטא" (דברים כד 15).

467 JOHN LOCKE, TWO TREATISES OF GOVERNMENT (Peter Laslett ed., 2nd ed. 1970); JAMES TULLY, A DISCOURSE ON PROPERTY – JOHN LOCKE AND HIS ADVERSARIES (1980); JEREMY WALDRON, THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY 137 (1988).

הנגזרת הן מהזכות לקניין והן מהזכות לחופש העיסוק.⁴⁶⁸ לטענתי, שתפורט להלן, הזכות לשכר הולם כוללת את הזכות לגידול בשכר של עובד שהגדיל את תפוקתו. ממילא ראוי להכיר בזכותם של כל מי שתורמו לגידול בתפוקה להשתתף בפירות הגידול. בפועל מתבררת בישראל מגמה הפוכה: האפשרות לפגוע בשכרם של עובדי ההוראה בשעות משבר כלכלי.⁴⁶⁹

(1) גידול שכר במגזר היצרני

הביקוש לגורמי הייצור (הון פיננסי, הון אנושי והון חברתי) הוא תוצאה ישירה של הביקוש למוצרים במשק. גורם הייצור שבו אנו מתרכזים כאן הוא הון אנושי – העובדים והידע האישי שלהם. על-פי תורת הכלכלה המקובלת, השכר במשק נקבע בהתאם לכוחות השוק הפועלים במסגרת השוק של גורמי הייצור. כוחות אלו מושפעים מהביקוש לעובדים מצד הפירמות ומהיצע העובדים עצמם, המוכנים לעבוד תמורת שכר הולם.⁴⁷⁰ ככלל, שכר העבודה ייקבע בהתאם לנקודת המפגש בין עקומת היצע העבודה⁴⁷¹ לעקומת הביקוש לעבודה. מפגש זה מושתת על כמה הנחות שלא זה המקום לפרטן.⁴⁷² נסתפק בכלל פשוט: פירמה תעסיק עובדים כל עוד התפוקה השולית של

468 אדרעי "זכויות אדם וזכויות חברתיות", לעיל ה"ש 117.

469 אכן, השאלה היא מה קורה כשהמשק נכנס למשבר ויש ירידה בפריין העבודה של הסקטור היצרני – האם במקרה כזה ראוי גם לפגוע בשכרם של עובדי השירותים ובעיקר גם בשכרם של עובדי החינוך? דומה שהמשל הישראלי נתן לכך תשובה חיובית. משנכנס המשק למשבר, חוקק הסדר מיוחד שעל-פיו הופחת שכרם של אנשי הסקטור הציבורי ואף נדחה מועד תשלום תוספת יוקר. ראו חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, ס"ח 386, פרק ט"ו, שכותרתו "הפחתת משכורתם של העובדים ונושאי המשרה בשירות הציבורי (הוראת שעה)", ובעיקר ס' 76(א).

470 בניחות פשוטני זה נתעלם מחוקי שכר המינימום התקפים במשק, נתרכזו בניחות כלכלי של שוק גורמי הייצור הפועל בתנאי תחרות משוכללת ונניח כי תנאים כאלה שוררים במציאות.

471 יש לזכור שיש מתח בין שעות העבודה לשעות הפנאי. ככל שהעובד מבלה יותר בעבודה הוא מוותר על שעות פנאי. צריכת שעות הפנאי עולה ככל שההכנסה גבוהה, אולם ככל שכמות הפנאי עולה, כמות שעות העבודה יורדת וההכנסה יורדת וחוזר חלילה. זהו אחד הביטויים למתח שבין עקרון ההכנסה לעקרון התחלופה (לעיל ה"ש 239-240). על כן יש נקודה שבה גידול בשכר העבודה לא יהווה תמריץ להגדיל את שעות העבודה, כיוון שהתועלת שהעובדת מפיקה מהפנאי גדולה מאבדן התועלת של ההכנסה מהעבודה. נראה שאנו רחוקים מנקודת ההיפוך (בין עבודה לבין פנאי), כך שעידוד ההון האנושי אכן יגדיל את העבודה (ולא את הפנאי). ראו, למשל, אצל אורון, מארק ועופר מבוא לכלכלה – מיקרו כלכלה, לעיל ה"ש 163, בעמ' 211.

472 כאשר פירמה שוקלת אם לשכור עובד נוסף היא בוחנת, משיקולי עלות-תועלת, את תפוקתו של העובד בנקודת הזמן באמצעות הערך של התפוקה השולית של העובד (VMPL). אם נתמקד בפירמה, המסקנה המתבקשת היא שפירמה תמשיך לשכור עובדים כל עוד ערך התפוקה השולית של העובד הנוסף יהיה גבוה או שווה לשכר העבודה שלו. כיוון שההנחה המקובלת היא שהתפוקה

העובד הנוסף גדולה או שווה לשכרו. כיוון שהנחה מקובלת היא שהתפוקה השולית של כל עובד נוסף פוחתת, ניתן להסיק גם כי גידול בתפוקה השולית יגרום לגידול בשכר. עוד נציין כי גידול בתפוקתו השולית של העובד יגרום לגידול בשכר העובדים או לעלייה בביקוש לעובדים, או לשניהם, הכול בהתאם למצב התעסוקה במשק. אנו נניח כי מצב התעסוקה במשק קרוב לתעסוקה מלאה (בהתעלם מאבטלה חיכוכית),⁴⁷³ וכי עקומת היצע העובדים אינה קשוחה אך אינה גמישה לחלוטין; על כן העלייה בתפוקתו של העובד אכן תביא גם לעלייה בביקוש לעובדים וגם לגידול בשכרם.⁴⁷⁴

נסכם: זכאותה של העובדת לגידול בשכרה עקב העלייה בתפוקתה טמונה בשניים: בתהליכי השוק החופשי⁴⁷⁵ ובהצדקת העבודה לקניין הפרטי, ובהכרתו של המכונן הישראלי בזכות החוקתית לקניין, בחופש העיסוק ובכבוד האדם.⁴⁷⁶ כשמדובר בעובד במגזר היצרני-תעשייתי ובשירותים העסקיים, ההסבר פשוט ומקובל.⁴⁷⁷

(2) גידול שכר במגזר השירותים ובחינוך

ההצדקות לגידול בשכרם של עובדי השירותים בכלל ושל עובדי הוראה בפרט, שרובם עובדים בסקטור הציבורי, אינן ברורות. במיוחד קשה לקשור את העלייה בתפוקה במגזר היצרני בשכרם של מי שנמנים במגזר השירותים הציבוריים (עובדה המסבירה את התדירות הגבוהה יותר של השביתות וסכסוכי העבודה בסקטור זה). לכאורה אין הצדקות להעלאת שכרם של אלה, גם כשיש עלייה בתוצר המקומי או הלאומי. בעוד שבמגזר היצרני-תעשייתי יש עלייה מתמדת בתפוקה התעשייתית (הקשורה כמובן גם לידע הטכנולוגי, כפי שהובהר לעיל), בדרך כלל אין עלייה בכמות השירותים האישיים שמספק סקטור השירותים (רופאים, מורים, עובדי ממשלה בשירותים). זאת, קרוב

השולית של כל עובד נוסף פוחתת, פשיטא שהתפוקה השולית של העובדים שנשכרו על-ידי הפירמה לפני העובד האחרון גבוהה יותר, ועל כן מובטח לפירמה שהיא תהיה רווחית ("עודף יצרנים").

473 אבטלה חיכוכית נובעת מהתהליכים הטבעיים של שוק העבודה; היא אינה בעיה תעסוקתית. זו אבטלה ארעית שמקורה בגורמים זמניים המפריעים לזרימה של היצע העבודה להגיע למקומות שיש בהם ביקוש לעבודה. שינוי בביקוש לעבודה נובע משינויים מגוונים כגון שינוי בטעמי הצרכנים, מחסור לא מתוכנן וזמני של חומרי גלם, העתקת מפעלים או מגורים, ולעתים הוא נובע מחקיקה חדשה. ראו מבוא למקרוכלכלה, לעיל ה"ש 79, בעמ' 236 ואילך.

474 שם, בעמ' 238.

475 על התפיסה שהעובד נחשב לחלק מן המשקיעים בפירמה ועל כן זכאי לתשואה ראו, בין היתר, יוסף מ' ארעי "התשתית העיונית למגמות חדשות בפסיקה: הגדרת הכנסה; כללי הקבלה וניכוי הוצאות וריבית; עסקה בודדת וקיוזו הפסדים; על מעמדו של הנישום השכיר" עיוני משפט כ 283, 291-292, 321-325 (1996).

476 ראו לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 466-468.

477 WILLIAM J. BAUMOL & ALAN S. BLINDER, ECONOMICS: PRINCIPLES AND POLICY 136-137, 393 (6th ed. 1994).

לוודאי בשל מגבלות אנוש והצורך החיוני בקשר ישיר בין נותן השירותים למקבלם. בטווח הרחוק, כמות השירותים שמציע עובד שירותים תישאר קבועה: פקיד הדואר ימשיך למכור אותו מספר בולים; השופטת תמשיך לשפוט אותו מספר של מקרים; המורה ימשיך ללמד אותו מספר תלמידים. לפיכך – כך הטענה, לכאורה – אין הצדקה להעלאת השכר בשירותים הציבוריים כיוון שאין עלייה בתפוקתם.⁴⁷⁸ יש לדחות טענה זו. היא מתעלמת מעליית המחיר או השווי של המוצר "המיוצר" על-ידי עובד הוראה. נבחר: מורה מלמד 40 תלמידים היום, כפי שעשה לפני דור (ואם ננסה לשפר את מערכת החינוך באמצעות הקטנת מספר התלמידים בכיתות,⁴⁷⁹ נמצא אפילו "ירידה" בתפוקה של המורה), דהיינו: מספר התלמידים לא השתנה במקרה הטוב. אולם ערכו הכלכלי של השירות השתנה: הידע שמורה מעביר לתלמידיו היום שווה יותר. בין שיעבדו תלמידיו בסקטור היצרני ויקיימו את ההנחה שתפוקתם תעלה, ובין שכתוצאה מעבודתו יגדל הון ידע ציבורי. בוגרת מוסד חינוכי עם ידע רב מייצרת יותר מעובד נבער מדעת.⁴⁸⁰ על כן, חלק מהגידול בתפוקתה של הראשונה מקורו בעובד ההוראה שהקנה לה את הידע. במילים אחרות: את תפוקתו של עובד הוראה יש לכמת לא רק על-פי מספר הראשים העוברים תחת ידיו במשך השנה אלא גם באיכותם ובכשרם של תלמידיו לייצר זרם הכנסות גבוה בעתיד, בשוויים הכלכלי של בוגרי המוסד שבו הוא מלמד. כידוע, שוויו של כל נכס, לרבות עובד, שווה להיוון זרם ההכנסות שהוא עתיד לייצר במשך שנות עבודתו.⁴⁸¹ מכאן שכל אימת שחלה עלייה בתפוקה של הסקטור היצרני והעסקי עקב שיפור או עלייה בהון האנושי ובהון הידע הציבורי, גדל באופן ישיר גם המחיר או השווי של שירותי ההוראה שייצרו את מרכיבי ההון האנושי והידע. מכאן, שעלייה בתוצר המקומי מזכה לא רק את העובדים היצרניים ואת נותני השירותיים העסקיים במשק לעלייה מתאימה בשכרם, אלא גם את עובדי ההוראה.

4. חוק לעידוד השקעות הון או שמא חוק לעידוד ההון החברתי והאנושי?

אחת הטענות המכאיבות, המקובלות והמאיימות עלינו בישראל היא שאיכות ההוראה ביישובי הפריפריה נמוכה מאיכות ההוראה במרכז.⁴⁸² ניסיונות למשוך מורים טובים לפריפריה באמצעות מערכת שכר דיפרנציאלי לא צלחו, בין היתר בגלל התנגדות של

478 שם, בעמ' 391.

479 לדיון וניתוח כלכלי בשאלות אלו ועל הספק בהנחה שגודל הכיתה משפיע על איכות ההישגים ראו למשל רוזן, לעיל ה"ש 27, בעמ' 69-74; שטיגליץ כלכלה של המגזר הציבורי, לעיל ה"ש 102, בעמ' 447-446.

480 ראו לעיל, בין היתר, בפרק המבוא, הטקסט הנלווה לה"ש 18; פרק א', בעיקר ליד ה"ש 98 ואילך.

481 ראו אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 62, 101.

482 אבנימלך ותמיר, לעיל, ה"ש 137, בעמ' 114-116; בן-דוד "מערכת החינוך של ישראל", לעיל ה"ש

154. ראו אור קשתי "לראשונה: יפורסמו נתוני ההצלחה בבגרות לפי בתי ספר" הארץ 11.8.2009.

א1.

ארגוני המורים למיניהם. אמנם לאחרונה הוענקו כמה תמריצים לעובדי הוראה העובדים ומלמדים באזורי פיתוח לאומי, אולם אלה מוגבלים בתנאים לא פשוטים ואין הם תלויים בהישגים כלשהם.⁴⁸³

כל עוד חוק העידוד בתוקף והוא מעניק הטבות להון הפיננסי, ראוי לשקול שימוש בו ובמונחים של "מפעל מוטב" ו"מפעל מאושר" גם ביחס לבתי ספר הממוקמים באזורי עדיפות לאומית. המפעל – קרי: בית הספר – יקבל מעמד של מפעל מאושר אם יעמוד בקריטריונים מסוימים (כגון מספר מינימלי של תלמידים העוברים מבחנים ממשלתיים; שיעור המורים בעלי תואר אקדמי שני ושלישי; רמת ההכנסה הממוצעת של הורי התלמידים של אותו מוסד וקריטריונים נוספים המשמשים את הממשל לצורך קביעת קריטריונים לתלמידים הזכאים לעידוד ולטיפוח).⁴⁸⁴ קבלת מעמד כזה תביא למענקים, להקלות מס ולתמריצים לעובדי המפעל החינוכי.

5. מסים אינם חזות הכול

יתכן טענה נגד הדברים המוצעים ברשימה זו, שלפיה התמקדות במדיניות הפיסקלית הבאה לידי ביטוי במדיניות המסים של הממשל בישראל היא חד-צדדית ושגויה, משום

483 משנת 2006 ואילך נמצא מספר מצומצם של הטבות מוגבלות לעובדי הוראה וחינוך המדורגים בדירוג עובדי הוראה (מפקחים, מנהלי בתי ספר, מורים, גננות, מדריכים) ופסיכולוגים חינוכיים המדורגים בדירוג האקדמי: כל אלה זכאים לתמריצים בתנאים מסוימים, אם הם עובדים באזורי פיתוח לאומי בעדיפות א'. על-פי חזון מנכ"ל משרד החינוך "תמריצים לעובדי הוראה וחינוך בהתס"ז" חזון מנכ"ל סז/1 (2006) [mankal/arc//sg1h8_5_1.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//sg1h8_5_1.htm): קידום ותק (תמריץ שווה קידום בשווי כספי של שנות ותק) מעל מספר שנות ותק גבוה; החזון 75% מהוצאות לימוד לתואר אקדמי במוסד אקדמי ישראלי מוכר בתנאי שנושא הלימוד חופף לנושאי ההוראה וששעות הלימוד בשבוע לא יפחתו משש שעות בשבוע; השתתפות בשיעור של 80% מגובה שכר הדירה בדירות עמידר ועמיגור וכן בדירות השייכות לרשויות מקומיות עם חריגים מסוימים, וכן תשלום חלקו של העובד בקרן השתלמות על-ידי המעביד. אם עזב העובד את מקום מגוריו או את מקום עבודתו ביישוב לפני תום חמש שנים מתחילת החיסכון הראשון במסגרת התמריצים מכל סיבה שהיא, יופסקו התשלומים ומשרד החינוך יגבה מן הקרן את כל התשלומים ששילם בגין חברותו של העובד בקרן ההשתלמות. כל התמריצים הללו חייבים במס כמו כל תוספת שכר.

484 ברור שהצעה כזו כוללת גם סיכונים רבים. העיקרי שבהם הוא שאם מוסד חינוכי אינו מצליח להשיג את המעמד המאושר, תלמידיו עלולים לצלול לתהום הנשייה. מורים טובים שיאבדו את ההטבות הכרוכות ב"מפעל חינוכי מאושר" יעזבו, מורים בעלי השכלה אקדמית גבוהה לא יצטרפו, ועלול להתפתח מצב קשה של מדרון חלקלק דו-כיווני: בתי הספר הטובים "יברחו למעלה" ובתי הספר הגרועים "יידרדרו למטה". עלולה להתפתח תופעה דומה לתופעה הידועה כ"בחירה הפוכה" (adverse selection), המקובלת בעיקר בתחום ביטוח בריאות והלוואות לסטודנטים. מצבים כאלה מוגדרים כיוצרי כשלי שוק וקוראים להתערבות הממשלה. ראו, למשל, אצל שטיגליץ כלכלה של המגזר הציבורי, לעיל ה"ש 102, בעמ' 316-318.

שמדיניות פיסקלית באה לידי ביטוי גם בהוצאות הממשלה. השקעות הממשל בהון האנושי ובהון החברתי באות לידי ביטוי בהוצאות הממשלה הנועדות לחינוך, להבטחת שלטון החוק, לביטחון וליתר המרכיבים שהזכרנו ברשימה זו. אולם השקעות אלה נועדו לכול: גם להון האנושי אך גם להון הפיננסי, הנהנה משלטון החוק, מההון האנושי הזמין, מהביטחון ומהשיטה הכלכלית שממשל תקין מבטיח את תפקודה. גם בעלי ההון הפיננסי, המצליחים לממש את פירות השקעתם הודות להשקעות הממשלתיות נהנים מהשקעות הממשלה. במילים אחרות: המס הוא המחיר שכולנו חייבים לשלם עבור הסחורות והשירותים הציבוריים שהממשל מספק. כאשר בעלי ההון הפיננסי מצליחים בהשקעתם וזוכים לתשואה ולרווחים גבוהים, מידת הנאתם מהשירותים הציבוריים גבוהה ועל כן הם חייבים לשלם מסים גבוהים, הן בהתאם לעקרון ההנאה והן בהתאם לעקרון היכולת הכלכלית.⁴⁸⁵ כך חזרנו לנקודת המוצא ברשימה זו: אין מקום להעניק רק להון הפיננסי הנחות במחיר שאנו משלמים עבור השירותים הציבוריים – המס – כיוון שמידת הנאתו מהשירותים הללו אינה נופלת – ואף עולה – ממידת ההנאה של הנישומים המפיקים את הכנסתם מההון האנושי.

סוף דבר

המשבר הכלכלי העולמי שפקד את מרבית מדינות העולם עדיין בעיצומו. גם אם שככה עצמתו ונחלשה השפעתו בטווח הקצר, נראה שתהליך הפקת הלקחים טרם הסתיים. אחד הלקחים שאני מציע להפיק הוא בדברים שבהם פתחתי: אין לבלבל בין מדיניות של שוק חופשי לבין משטר קפיטליסטי. משטר קפיטליסטי מנסה לשמר את כוחו ואת כוחם של בעלי ההון ולהעניק להם זכויות יתר. כוחו הפוליטי תלוי, בסופו של דבר, בדרגת ההבנה שיגלה הציבור הרחב בשאלות בסיסיות של מדיניות חברתית וכלכלית כמו גם בשאלות של מדיניות מסים נבונה ומאוזנת. אחת התובנות החשובות שעליהן ביקשתי לעמוד ברשימה זו עוסקת בזיהוי של גורמי הייצור ושל חשיבותם היחסית: לא רק ההון הפיננסי ולא רק עבודה כי אם הון אנושי והון חברתי. ביקשתי להראות שגם ההון האנושי וגם ההון החברתי על מרכיביהם – עבודה וידע אישי, תשתיות וידע ציבורי – אינם נופלים בחשיבותם מההון הפיננסי. ההון החברתי מקים לציבור ולממשל את הזכאות לקבל את

485 בכמה הזדמנויות העליתי את הטענה שמקורה כבר בעושר העמים של אדם סמית, שעל-פיה ככל שהיכולת הכלכלית של אדם גבוהה יותר כך מידת הנאתו מהממשל גבוהה יותר. ראו, בין היתר, אדרעי תורת המסים, לעיל ה"ש 23, בעמ' 99; אדרעי "ביקורת חוקתית", לעיל ה"ש 376. ראו גם Yoseph Edrey, *Constitutional Limitations on Tax Legislation*, in BRIDGING A SEA: CONSTITUTIONAL AND SUPRANATIONAL LIMITATIONS TO TAXING POWERS OF THE STATES ACROSS THE MEDITERRANEAN SEA (Yoseph Edrey & Marco Greggi eds., 2010).

חלקו בפרויקט המשותף.⁴⁸⁶ חיזוקו של ההון החברתי בעתות משבר באמצעות גביית מסים יכול להניב תוצאות כלכליות עדיפות ממצב של הורדת מסים ושחיקה ברמת השירותים הציבוריים, העלולים ליצור גירעון מסוכן לכלכלה הלאומית ולהביא להורדה ניכרת של הוצאות הממשלה, שתוביל לערעורה או לחיסולה של מדינת הרווחה. טיפוחו של ההון האנושי במדינת ישראל יחזק גם את גורמי הייצור וגם את הסולידריות החברתית. השקעות בשני גורמי ייצור אלה – הון אנושי והון חברתי – הן בעלות משקל רב גם לצורך הצמיחה הכלכלית על-פי מדד התמ"ג וודאי בהתאם למדדים החלופיים. ביקשתי גם להצביע על החששות הכבדים לחוסנה הכלכלי והחברתי של המדינה, כתוצאה מהצטרפותה של מדינת ישראל ל"תחרות המסים" שהנהיגו מדינות רבות, בעיקר מדינות מתפתחות, תחרות שחזרה אחרי ההון הפיננסי וגרמה להזנחתו של ההון האנושי וההון החברתי בישראל. בכך התעלמו קובעי המדיניות שלנו מהסכנות הרבות – הכלכליות ובעיקר חברתיות – שבתחרות זו, והפגינו חוסר ביטחון בעצמתה ובחוסנה הכלכלי של המדינה ובכשרם של ההון החברתי וההון האנושי למשוך את ההון הפיננסי. אני מצטרף להערכות שעל-פיהן מקורו של המשבר שפרץ בארצות-הברית הוא כלכלת הביקושים (המוגזמים), במשטר קפיטליסטי שמטיף להקטנת מעורבותה של הממשלה ולצמצום הפיקוח של הממשל המרכזי על תעשיית הבנקאות והשירותים הפיננסיים, ובה בעת מתערב בכלכלת השוק כדי לקדם את האינטרסים של ההון הפיננסי ובעליו.⁴⁸⁷ זהו משטר שמזניח את ההון האנושי ומזלזל בסולידריות החברתית ובעקרונות השוויון; משטר הבוחר בפתרונות קלים של מדידת הרווחה הלאומית במדדים טכניים של כסף ומתעלם מהרווחה האישית והאושר הפרטי; משטר המתערב בכלכלת השוק החופשי כדי להעניק הטבות וזכויות יתר לבעלי עניין;⁴⁸⁸ משטר המעדיף טכניקה כלכלית שהפכה אמצעים – שימוש במדדים כספיים – למטרותיה של הפעילות הכלכלית; משטר המבכר את הצמיחה הכלכלית הנמדדת אך ורק בערכים כספיים חיוביים ומתעלם מפגיעיה וממפגעייה של הפעילות הכלכלית, במקום להתרכז ברווחתו

486 ראו לעיל ה"ש 23, 117 והטקסט הנלווה.

487 ווליסון, לעיל ה"ש 70. שם מתוארת השיטה שעל-פיה הטבות המס המוענקות לתשלומי ריבית על משכנתאות נועדו לכאורה לעזור למעוטי יכולת לרכישת דירות, ובפועל עיקר ההטבות זורמות לבנקים, לנותני השירותים – עורכי-דין ומתווכים פיננסיים, לקבלנים ולבעלי דירות יוקרה. ראו, בין היתר, William F. Hellmuth, *Homeowner Preferences*, in *COMPREHENSIVE INCOME TAXATION* 163 (Joseph A. Pechman ed., 1977), Melvin I. White, ראו שם גם את הערותיו של Melvin I. White, בעמ' 201.

488 הדוגמה המובהקת לכך היא הוראת המס בארצות-הברית שהיא סמל ומופת למדיניות מסים מעוותת: הטבות מס לבעלי בתים באמצעות ניכוי הוצאות ריבית על משכנתה ראשונה ושנייה ופטור עד \$500,000 לרווח שנוצר ממכירת דירת מגורים, ללא כל מגבלה על מספר העסקאות שהנישום מבצע. ראו ס' 163(h) לקוד המס האמריקני; ווליסון, לעיל ה"ש 70.

של אדם ובאשרו, בזכויותיו, באיכות החיים ובגורמים התורמים למרכיבים אלה; משטר המפריט את חובתו להשקעות בתשתיות וממיר אותן בהטבות ובתמריצי מס לבעלי ההון. ביקשתי גם לעורר את השאלה אם אין זה ראוי שמדינת ישראל, המשופעת הון אנושי משובח, תוותר על מלוא העידוד בהשקעות הון פיננסי, תחייב במס בשיעורים רגילים את כל ההכנסות מהון ואת רווחי ההון, ובכך תאפשר הורדה של שיעורי המס על עבודה.⁴⁸⁹ נקודת המוצא ברורה: יש לשאוף לביטול ההפליה הקיימת בין מיסוי ההון למיסוי העבודה. כך רצוי מבחינה כלכלית וכך נכון מבחינה חברתית, משפטית וחוקתית.

בהכירי את חיבתם העזה של כלל משרתי הציבור לתמריצי מס ואת רתיעתם מווייתור על כוחם הפוליטי ומביטול של תמריצי המס, הצעתי כדרך חלופית, שאינה אלא דרך הטוב השני, לשקול להשתמש במודל שבבסיס החוק לעידוד השקעות הון לצורך עידוד הון אנושי וחברתי. עמדתי על חשיבותם של החינוך ושל הידע האישי והציבורי בקידום כל המדרים האמורים, הצבעתי על זכאותם של עובדי ההוראה להשתתף בשיעורי הצמיחה במשק באמצעות גידול מקביל בשכרם, והצעתי לשקול את עידודם כהשלמה ואיוון לעידוד ההון הפיננסי.

אין צריך לומר שהוספה ניכרת של הטבות מס גם להון האנושי, ללא ביטול או צמצום ההטבות הקיימות להון הפיננסי, אף היא מסוכנת. הדגש הרב ששמנו על חשיבותו של ההון החברתי נועד להדגיש את הצורך במערכת מסים טובה שנועדה לממן את ההון החברתי. ביקשתי להצביע על כך שהטענה – הנראית על פניה הולמת ומתאימה לכל מצב, דהיינו: שכל הורדת מסים משמשת מנוע צמיחה – אינה מדויקת ואף מסוכנת. הורדת מסים הפוגעת ברמת הכנסות המדינה עד שאין היא מסוגלת לספק את המרכיבים הדרושים להון חברתי, ובכלל אלה מערכת שיטור ואכיפת חוק, מערכת חינוך ומחקר, מערכות סניטציה ובריאות, משטר איתן ויציב ומערכת תשתיות טובה – לא רק עלולה להביא להתפרקותה החברתית והערכית של המדינה, אלא גם לפגוע אנושות במערכותיה הכלכליות, בצמיחה הכלכלית וברוחות תושביה. מנגד מערכת מסים הוגנת ויעילה, המספקת מימון לסחורות ולשירותים ציבוריים, מונעת גירעון תקציבי מסוכן ומעלה את ההשקעות, את הצריכה ואת הביקושים המצרפיים, יכולה לשמש מנוע צמיחה יעיל ולספק מתכון נכון ליציאה ממשברים.⁴⁹⁰

489 ראו את הערכותיו של משרד האוצר אמדן הטבות מס 2009, לעיל ה"ש 47, בעמ' 229: "חישוב פשוט מלמד כי אילו בוטלו כל הטבות המס, ניתן היה להפחית את שיעורי מס ההכנסה על יחידים בכל אחת מהמדרגות בשיעור של עד 15%; את שיעור מס החברות בכ" 6%; ואת שיעור המע"מ בכ" 1%."

490 מבוא למקרוכלכלה, לעיל ה"ש 79, בעמ' 305.