

מדיניות כלכלית במשבר: הגיע החורף, והמשק בלבוש אביבי

מאת

מומי דהן*

הטענה המרכזית של המאמר היא שהמדיניות הכלכלית שהונהגה בישראל בשנים האחרונות הכינה את המשק לאביב כלכלי והותירה אותו חשוף לתנאים של חורף, ודאי לחורף הכלכלי שאליו נקלע המשק העולמי ב-2008. המאמר מדגים זאת בשלושה תחומי מדיניות: מדיניות הסיוע לאוכלוסייה החלשה שמצריכה תעסוקה מלאה בשוק העבודה, מדיניות החיסכון הפנסיוני שזקוקה לשוק הון משגשג ומדיניות המיסוי שהולמת משק בגאות כלכלית. המשבר הכלכלי העולמי מחייב לחשוב מחדש אם השילוב של תשואה גבוהה וסיכון גבוה – המאפיין את המדיניות הכלכלית בישראל – תואם את העדפותיו של הציבור הישראלי.

א. המסר המרכזי. ב. תמונת הרקע. ג. החתירה לעבר הדגם האמריקני והחשיפה לסיכון. ד. הכנת המשק הישראלי לאביב. 1. תמורות במדיניות הסיוע לאנשים במצוקה והמשבר הכלכלי; 2. הכנת המערכת הפנסיונית לאביב; 3. החלשת המייצבים האוטומטיים; ה. האם המדיניות האביבית תואמת את העדפות הציבור? ו. סיכום. ז. נספח תרשימים.

א. המסר המרכזי

“הכן רכבך לחורף” היא הנחיה להתנהגות שמשרד התחבורה מנסה להטמיע בנהגי ישראל זה עשרות שנים. תנאי הכביש בחורף אינם סלחניים כלפי כלי-רכב לקויים מבחינה בטיחותית. צמיגים שעשויים להיות טובים דיים באביב עלולים להיות מסכני-חיים בחורף. הטענה המרכזית שתוצג במאמר היא שהמדיניות הכלכלית שהונהגה בישראל בחמש השנים האחרונות הכינה את המשק הישראלי לאביב כלכלי

* ד"ר מומי דהן הוא מרצה בכיר לכלכלה בבית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעבר כיהן כראש תחום מקורו כלכלה בבנק ישראל, חוקר בקרן המטבע הבינלאומית ובבנק לפיתוח דרום אמריקה ויועץ כלכלי בכיר במשרד האוצר. מאמר זה נכתב בחודש מרץ 2009. אני מודה לכפיר בן, לכרמית גיא, לדוד לוי-פאור, לרענן סוליציאנו-קינן ולאורי שרף על הערותיהם המועילות.

והותירה אותו חשוף לתנאים של חורף – ודאי לחורף הכלכלי הקשה שבו נתון המשק העולמי. המשבר מעורר שאלה חשובה במיוחד בנוגע למדיניות הכלכלית בישראל: האם צירוף זה של תשואה גבוהה וסיכון גבוה תואם את העדפותיו של הציבור הישראלי? השאלה אם הציבור מעדיף להיות מוגן טוב יותר בחורף על חשבון צמיחה צנועה יותר באביב נשאר פתוחה.

ב. תמונת הרקע

בתחילת 2009 התפרסם כמעט בכל יום, במקום כלשהו בעולם, נתון סטטיסטי כזה או אחר בצמוד למשפט "דבר כזה לא קרה כבר כך וכך עשורים". לא אציג בסעיף זה את כל ממדיו של המשבר הכלכלי העולמי; אסתפק בכמה מאפיינים מרכזיים הנוגעים לסוגיית החשיפה של הציבור הישראלי לסיכון. המשבר הכלכלי העולמי הנוכחי עתיד לתפוס מקום של כבוד בספרי ההיסטוריה. בשלב זה עדיין מוקדם לקבוע את ממדיו או משכו ואין טעם לעסוק בתחזיות. אפילו המוסדות הכלכליים הבינלאומיים חששו להתנבא לגבי ממדיו הצפויים של המשבר במונחים של עוצמת הפגיעה הצפויה בהכנסה העולמית או הלאומית של מדינות מסוימות; לא ברור גם היכן תיעצר העלייה בשיעור האבטלה. החשש לפרסם תחזית כלכלית מלמד על אי-הוודאות הגדולה שבה נתון המשק העולמי. כלכלת ישראל היא אחד המשקים הגלובליים ביותר בעולם, ומכאן שהתנאים בכלכלת העולם ממלאים תפקיד מרכזי בעיצוב פניה של כלכלת ישראל. אפשר ללמוד עד כמה ישראל משולבת בעולם ממשקלו הגבוה של סכום הייבוא והייצוא יחסית לתוצר, שהוא מדד מקובל לפתיחות המשק לכפר הגלובלי.¹ שיעור זה עומד בשנים האחרונות על יותר מ-85% – בערך כפליים מהמוצע העולמי.

השילוב של ישראל בכלכלת העולם ניכר גם בהיקף האחזקות והסחר בניירות ערך זרים ובנכסים שאינם נסחרים בבורסה. בסוף שנת 2007 החזיקו משקיעים ישראלים, במישורין ובעקיפין, בניירות ערך של פירמות ומדינות זרות בסכום כולל של 208 מיליארד שקלים, שהם כ-10% מנכסי הציבור.² שיעור זה גדל במידה ניכרת בשנים האחרונות. התנועה היא גם בכיוון ההפוך: משקיעים זרים רכשו ניירות ערך ונכסים ישראליים. ירידת הערך של נכסי דלא-ניידי, מניות ואגרות חוב ברחבי העולם מכווצת באופן מיידי את העושר של אזרחי ישראל. אין מדובר רק בעושרם של טייקונים; החיסכון הפנסיוני

1 מאמרים רבים משתמשים ביחס זה כמדד לפתיחות המשק. ראו למשל, Sebastian Edwards, *Openness, Productivity and Growth: What do We Really Know?*, 108 (447) *ECON. J.* 383, 383-398 (1998); Robert J. Barro, *Human Capital and Growth*, 91(2) *AM. ECON. REV.* 12 (2001).

2 בנק ישראל דו"ח לשנת 2007, לוח ד'-נ'-3 (2008).

של עובדים ישראלים רבים – שהושקע בחלקו בנכסים ברחבי העולם – צנח גם הוא בעקבות המשבר הכלכלי העולמי.

בתנאים כאלו של פתיחות לכלכלת העולם ברור כי המשבר הכלכלי העולמי צפוי להשפיע במידה רבה על הפעילות הכלכלית ועל התעסוקה בישראל. המשק הישראלי נהנה בשנים האחרונות מהשגשוג בכלכלת העולם ואך טבעי שיספוג מכה בתקופה של משבר כלכלי. בגלל מידת הפתיחות הגבוהה של כלכלת ישראל, ההשפעה על ההכנסה הלאומית לנפש צפויה להיות חריפה יותר בהשוואה למדינות שבהן לא התפתחו בוועות נדל"ן ואשראי. עם זאת, ההשפעה תהיה נמוכה יותר בהשוואה להתפתחות הכלכלית במשקים שבמוקד הסערה כמו ארצות-הברית ובריטניה.

יש קשר הדוק בין קצב גידולו של הסחר העולמי לבין הייצוא הישראלי, ויש קשר הדוק אף יותר בין הייבוא של ארצות-הברית לבין הייצוא הישראלי. הרגישות הרבה יותר של הייצוא הישראלי להיקף הייבוא האמריקני בהשוואה לייבוא של האיחוד האירופי נעוצה, ככל הנראה, בהרכב הייצוא הישראלי ובסנטימנט השלילי שיש כלפי ישראל באירופה.³ ניסיון העבר מראה כי הייצוא הישראלי גדל בקירוב באותו קצב שבו גדל כלל ייבוא הסחורות של ארצות-הברית והאיחוד האירופי. לפיכך קל לחזות כי שיעור הירידה בסחר העולמי, המתלווה למשבר הכלכלי העולמי, יהיה גם בערך שיעור הירידה של הייצוא הישראלי. מידת ההשפעה היחסית של ממד מרכזי זה של המשבר הכלכלי העולמי תהא בהתאם לתרומה הסגולית של הייצוא לתוצר ולהכנסה הלאומית של ישראל בהשוואה למדינות אחרות. כאמור, משקל הייצוא של ישראל בתוצר הוא בקירוב כפול מן הממוצע העולמי. אשר על כן, הפגיעה הצפויה בייצוא ובעקבות כך בתוצר דרך התכווצות הסחר העולמי אמורה להיות כפולה מן הממוצע העולמי.

הייצוא של ישראל הגיב מיידית למשבר. ייצוא הסחורות, שעמד בחודש יוני 2008 על כ-3.8 מיליארד דולר בחודש, צלל במהירות לכ-2.6 מיליארד דולר בחודש אפריל 2009. קצב הצלילה של הייצוא הישראלי עקב אחרי המגמה השלילית והמהירה שאפיינה את המשק העולמי. לשמחתנו הייצוא מתאושש מאז בהדרגה; אולם המשך ההתאוששות תלוי בקצב ההחלמה של המשק העולמי.

עם זאת, הפגיעה הכוללת בפעילות הכלכלית בשל המשבר הכלכלי העולמי מושפעת גם מחוסנם של שוק האשראי ושוק הנדל"ן. במדינות שבהן הפרטים, המגזר העסקי ומערכת הבנקאות נהגו בחוסר אחריות – כמו ארצות-הברית, אירלנד ואיסלנד – התנפחה בוועה בשוק הנכסים (הפיננסיים והפיזיים). הבוועה נפחה את אווירה וכתוצאה מכך ירד ערך הנכסים בשיעורים ניכרים. התכווצות העושר פעלה באותן המדינות

3 איתי פינטו ויואב פרידמן "התפתחות היבוא של ארה"ב והאיחוד האירופי מול הייצוא של ישראל" (תזכיר עבור בנק ישראל, 2003), www.bankisrael.gov.il/publheb/publslf.php?misg_id=14&type_id=1. ראו גם הפניות בתזכיר זה לעבודות מוקדמות על הקשר בין הייצוא הישראלי לסחר העולמי.

לצמצום הצריכה הפרטית, ובעקבות כך ירדו התוצר וההכנסה הלאומית. למרבה המזל, לא התפתחה בישראל בועה שכזו, ולכן הפגיעה בישראל היא חריפה יותר בהשוואה למדינות גלובליות פחות (קרי: בעלות שיעור ייצוא נמוך יותר בתוצר בהשוואה לישראל) שלא התפתחה בהן בועה, אך חריפה פחות בהשוואה למדינות בעלות שיעור ייצוא דומה, שבהן התנפחו מחירי הנדל"ן והיקף האשראי לממדים שאינם בני-קיימא. לפי הנתונים שנאספו עד כה, הפגיעה בצמיחה בישראל הייתה נמוכה בהשוואה לשאר המדינות המפותחות, אך הגידול באבטלה בישראל היה גבוה בהשוואה אליהן. הסיבה להבדל זה נעוצה בשיעור הגבוה יחסית של גידול האוכלוסייה בישראל. במילים אחרות, ההשוואה היא מחמיאה פחות לישראל, אם שופטים זאת לפי התוצר לנפש. הגברת הפתיחות של המשק הישראלי למסחר בינלאומי ולתנועה חופשית של הון פיננסי מאפשרת לדחוף את המשק הישראלי גם אחורה, אולם החשיפה לסיכון נעוצה בשינויים מבניים שאינם חלק מתהליכי הגלובליזציה שעבר המשק הישראלי.⁴ כדי למנוע אי-הבנות בהמשך אציין כבר כאן כי אני מצדד בשילובה של כלכלת ישראל בכפר הגלובלי כרכיב חיוני להעלאה של רמת הרווחה של אזרחיה בטווח הרחוק.

ג. החתירה לעבר הדגם האמריקני והחשיפה לסיכון⁵

המשבר הכלכלי הנוכחי פוגש את המשק הישראלי בעיצומה של אופנה מדינית-כלכלית שהעדיפה את הדגם האמריקני על-פני הדגם האירופי. ההתכווצות של מדינת הרווחה הישראלית והסיבות לכך נחקרו על-ידי חוקרים מתחומי דעת שונים זה מזה (כלכלה, סוציולוגיה ומדעי המדינה),⁶ אולם מחקרים אלה התייחסו בעיקר לתמורות שקדמו

4 לכאורה אפשר לטעון כי השינויים במבנה של כלכלת ישראל – במיוחד צמצום בהוצאות הממשלה, הנדרש להורדת מסים – הם חיוניים במשק המתחרה במשק העולמי. אולם, הטווח הרחב יחסית של שיעורי ההוצאה יחסית לתוצר במדינות המפותחות, והשינויים הקלים יחסית שהיו במדד זה ב-25 השנים האחרונות, מלמדים כי מדינות יכולות לבחור מידות שונות של מעורבות ממשלתית ובעקבות כך גם שיעורי מס שונים – גם בתנאים של גלובליזציה (ראו דיון בהמשך).

5 לדיון על דגמים של מעורבות ממשלתית וכלכלת שוק, וכן על ההשלכות שלהם על הביצועים הכלכליים, ראו VITO TANZI & LUDGER SCHUKNECHT, PUBLIC SPENDING IN THE TWENTIETH CENTURY: A GLOBAL PERSPECTIVE (2000); PETER LINDERT, GROWING PUBLIC: SOCIAL SPENDING AND ECONOMIC GROWTH SINCE THE EIGHTEENTH CENTURY (2004); ALBERTO ALESINA & EDWARD GLAESER, FIGHTING POVERTY IN THE US AND EUROPE (2004).

6 לסקירה מקיפה של המחקרים על התכווצותה של מדינת הרווחה הישראלית ראו שרון אסיסקוביץ "גישת הפוליטיקה הביורוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית" ביטחון סוציאלי 75, 39 (2007).

לעשור הראשון של המאה ה-21. מאז 2003 התגבר מאוד קצב הנסיגה של מדינת הרווחה הישראלית, מה שהביא את ישראל קרוב יותר לדגם האמריקני של מדיניות כלכלית.

אין מחלוקת בישראל או במדינות המפותחות לגבי החיוניות של כלכלת השוק כשלב בסיסי לפעילות המשקית. כל המדינות המפותחות, וישראל בכללן, רואות ברכה בחיזוק התשתית של שוק תחרותי וחופשי כדרך לניהול הפעילות הכלכלית. המדינות נבדלות בעיקר במידת המעורבות של הממשלה בשירותים החברתיים. במיוחד בולט ההבדל בין ארצות-הברית מעברו האחד של האוקיינוס למדינות מערב אירופה מעברו האחר. סרגל המדידה המקובל למידת המעורבות של הממשלה בכלכלה הוא היחס בין סך ההוצאה הציבורית לתוצר המקומי של כל מדינה.⁷ יש כמובן מדדים נוספים להיקף המעורבות, אך לרוב הם מתואמים עם סרגל מדידה זה. לפי סרגל מדידה זה, צרפת – מעט לפני שוודיה – ממוקמת בראש המדינות המפותחות, עם הוצאה ציבורית של 52.3% תוצר בשנת 2007 (לפני המשבר); באותה שנה סגרה דרום-קוריאה את הרשימה עם 28.9% תוצר. לשם השוואה, ההוצאה הציבורית בארצות-הברית עמדה על 37.4% תוצר (ראו תרשים מס' 1 בנספח).

במדינות המפותחות נהוג להבחין בין ארצות-הברית, המייצגת דגם של מעורבות ממשלתית מעטה, לבין המודל המערב אירופי (וסקנדינביה) של מדינת רווחה מפותחת. בשנים האחרונות – ובמיוחד בעקבות המשבר הכלכלי – הצטמצם הפער בין ארצות-הברית למדינות מערב-אירופה אם מודדים זאת לפי שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר. הפער הצטמק בעקבות האקטיביזם של הממשל האמריקני במשבר האחרון. המדיניות הכלכלית בישראל נטתה בשנים האחרונות בכיוון לפי העדפותיהם של אלו המצדדים בצמצום מעורבות הממשלתית – לפי הדגם האמריקני. הממשלה משכה את ידה או צמצמה את מעורבותה, ואת מקומה תפס – או לא תפס – המגזר הפרטי או המגזר השלישי. בשנת 2008 הגיעה ההוצאה הציבורית הכוללת בישראל לכ-43% תוצר,⁸ בדומה לממוצע במדינות המפותחות (לוח 1).⁹

7 כל הפריטים המוזכרים בה"ש 5 לעיל משתמשים במדרד זה, כמו גם כל ספר לימוד בסיסי במקרו-כלכלה. ראו, למשל, JEFFREY SACHS & FELIPE LARRAIN, MACROECONOMICS IN THE GLOBAL ECONOMY (1993).

8 הודות לכספי הסיוע האמריקני (כ-2% תוצר) ולתרומות מהעולם למוסדות ציבוריים בישראל (כ-1% תוצר), אפשר היה לקיים רמת הוצאות ציבוריות גבוהה יותר בלי החובה לגבות שיעור מס גבוה יותר מזה של המדינות המפותחות.

9 שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל לקוח מבנק ישראל דו"ח לשנת 2008 הנספח הסטטיסטי, לוח ו'-2 (2) הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2008 (2009); נתוני המדינות המפותחות מקורם ב-OECD ECONOMIC OUTLOOK No. 85, Annex Table 25 (June 2009).

לוח מס' 1: ההוצאות הציבוריות הכוללות (אחוזי תוצר)

ארצות-הברית**	OECD**	אירופה**	ישראל*	
33.6	37.9	46.8	54.8	1990
34.2	38.9	46.3	47.6	2000
35.3	40.0	47.3	50.0	2001
36.3	40.5	47.6	51.4	2002
36.8	41.0	48.1	50.5	2003
36.4	40.4	47.7	47.5	2004
36.6	40.6	47.4	45.3	2005
36.5	40.1	46.7	44.8	2006
37.4	40.2	46.1	44.0	2007
39.0	41.5	46.8	43.3	2008
41.6	44.8	50.4	***44.0	2009

* בנק ישראל דו"ח לשנת 2008 הנספח הסטטיסטי, לוח ו'1-2 (2) הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2008, (2009).

** OECD ECONOMIC OUTLOOK No. 85, Annex Table 25 (June 2009).

*** אומדן.

הדמיון בין ישראל לבין המדינות המפותחות – בחלקה של הממשלה בכלכלה לפי משקל ההוצאות הציבוריות הכוללות בתוצר – מסתיר הבדל דרמטי ברמת ההוצאות לביטחון. הוצאות הביטחון החריגות של ישראל גבוהות במידה ניכרת מהמקובל במדינות המפותחות: בישראל הן עומדות על כמעט 10% תוצר, ואילו במדינות המפותחות הן עומדות על כ-1.5% תוצר. המשמעות היא שההוצאה האזרחית של הממשלה (ההוצאה הציבורית הכוללת, למעט ביטחון) לשירותים ציבוריים כמו חינוך, בריאות ורווחה בישראל נמוכה בהשוואה לרוב המדינות המפותחות. ההבדל ניכר במיוחד בהיקף המשאבים הנמוך יחסית המוקצה לביטוח חברתי ולתמיכות כספיות באוכלוסייה החלשה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות. תרשים מס' 3 מציג מבט בינלאומי משווה על שיעור ההוצאה על ביטוח חברתי ותמיכות כספיות: נקל לראות כי ישראל נמצאת בתחתית מבחינת מדד זה.

רמת ההוצאות הציבוריות הנוכחית משקפת תפיסה כלכלית מוגדרת שבאה לידי ביטוי ביעד הפיסקאלי המרכזי של הממשלה: קביעת תקרה לשיעור הגידול של ההוצאה הציבורית, הנופל במידה ניכרת מקצב הצמיחה ארוך-הטווח של ישראל. בנייתו מצב המוכנות של המשק הישראלי למשבר הכלכלי העולמי חשוב להפריד בין יעד ההפחתה בהוצאות הממשלה לבין יעד ההפחתה של החוב. הפחתה בהוצאות הממשלה היא

החלטה המושפעת מהשקפת עולם באשר למידה הרצויה של מעורבות ממשלתית במשק ואילו הפחתת החוב היא החלטה בעלת אופי פיננסי יותר. יתרה מזו: אפשר להפחית את החוב בלי קשר לצמצום הוצאות הממשלה הואיל והחוב הציבורי מושפע מגודלו של הגירעון התקציבי (שהוא, כידוע, ההפרש בין ההוצאות להכנסות). כך, למשל, אפשר היה להפחית את החוב הציבורי של הממשלה אף יותר אלמלא הופחתו המסים.

הפחתת החוב הציבורי מאפשרת לממשלה טווח פעולה רחב יותר. הממשלה יכולה להפעיל מדיניות כלכלית שכרוכה בגירעון תקציבי גדול בלי לחשוש מסירוב של שוקי ההון בישראל ובעולם להעניק לה הלוואות. אין אפילו חשש ששיעורי הריבית על הלוואות אלו ירקיעו שחקים, דבר שאולי היה קורה אלמלא הופחת החוב הציבורי. רמת חוב נמוכה היא מטרה ראויה לאור החשיפה של המשק הישראלי לתנודות הנובעות משינויים באקלים הביטחוני ומשינויים בכלכלת העולם, כפי שקרה במשבר הכלכלי הנוכחי. הניסיון של ארבעת העשורים האחרונים מראה שהתנודות בהכנסה הלאומית של המשק הישראלי הן חריפות יותר בהשוואה למדינות האיחוד האירופי וארצות-הברית (ראו תרשים מס' 2 בנספח).

אולם, המדיניות הכלכלית של השנים האחרונות הייתה בעלת ממד אידאולוגי מובהק. היעד המרכזי היה, כאמור, צמצום ההוצאה הציבורית תוך הפחתה מהירה של המסים כדי להבטיח את השגת היעד – במקום להתמקד בצמצום החוב הציבורי לממדים שהולמים משק הנתון באי-ודאות גבוהה. מידת המעורבות של הממשלה פחתה בכל תחומי החיים – חינוך, בריאות ובמיוחד בביטוח חברתי ובסיוע לאנשים במצוקה. הוצאות הממשלה, שעמדו בתחילת שנות האלפיים על כ-50% תוצר, ירדו לכ-43% תוצר.¹⁰ כדי להמחיש את עוצמת השינוי שהתרחש בתקופה קצרה יחסית נציין כי גודלה של ההוצאה הציבורית לחינוך הוא כ-7% תוצר. שינוי זה שקול בעוצמתו להחלטה של הממשלה להפסיק לחלוטין לספק חינוך ציבורי. בשנת 2008 הגיעה ההוצאה הציבורית – למעט ביטחון – לתוצר בישראל לרמה דומה לזו של ארצות-הברית.

עובדה זו לא דיכאה את התיאבון של התומכים בהפחתת משקלה של הממשלה במשק לכוון את מידת המעורבות של הממשלה אף יותר. על עוצמת האחיזה של גישה זו אפשר ללמוד מהצעת התקציב לשנת 2009 שהגישה ממשלת אולמרט (ממשלת אולמרט סיימה את דרכה לפני שהצעת התקציב נדונה בכנסת). לפי הצעה זו, שהונחה על שולחן הכנסת בסוף אוקטובר 2008, יש להגדיל את הוצאות הממשלה בשיעור ריאלי של 1.7% כאשר השיעור החזוי של צמיחת התוצר בעת הכנת התקציב היה כ-4%. פירוש הדבר הוא שמתכנני התקציב רצו בהמשך הורדת היחס שבין הוצאות הממשלה לתוצר. הצעת תקציב זו מלמדת כי כל הממשלות האחרונות בישראל נטו לנטוש את המודל המערב-אירופי, המשלב בין כלכלת שוק למדיניות רווחה מקיפה, ולהחליפו במדיניות

10 דו"ח בנק ישראל לשנת 2008, שם.

הכלכלית החותרת באופן נמרץ לעבר המודל האמריקני, כלומר: כלכלת שוק דומיננטית עם מעורבות ממשלתית קטנה יותר.

המשבר הכלכלי העולמי תפס אפוא את ישראל במלוא התנופה לכיוון המודל האמריקני. באופן אירוני, בעקבות המשבר ממשלת ארצות-הברית צפויה להגדיל את מעורבותה במשק למידה שעשויה אפילו לעלות על עוצמת המעורבות של ממשלת ישראל, אם עורכים את ההשוואה לפי היחס בין ההוצאה הציבורית האזרחית לתוצר המקומי (הוצאה ציבורית למעט ביטחון). אפשר לסמן את 2003 כשנה שבה התפיסה הכלכלית שעמדה מאחורי המדיניות הכלכלית הייתה להתקדם לעבר הדגם האמריקני מבחינת גודל הוצאות הממשלה והמיסוי. שינוי זה בתפיסת המדיניות אינו המשך טבעי של המעבר הקודם: המעבר המשמעותי הקודם, שהחל בשנת 1985 עם התכנית לייצוב האינפלציה, סימן את המעבר של כלכלת ישראל לנורמליות. ההוצאה הציבורית הכוללת של ישראל, שהייתה הגבוהה במדינות המערב, הופחתה במידה ניכרת בעקבות תכנית הייצוב. המשק הישראלי עבר מכלכלה ריכוזית מאוד לכלכלת שוק הקרובה יותר במאפייניה למודל הנהוג במערב אירופה.¹¹

המעבר שהחל ב-1985 ייצג חזרה לנורמליות; לעומתו, לחתירה לעיצוב המשק הישראלי על-פי הדגם האמריקני יש השלכות חשובות באשר למידת יכולתה של כלכלת ישראל להתמודד עם משברים מן הסוג שפרץ בשנתיים האחרונות.

מסכת השינויים המבניים שהופעלה בשנים האחרונות – שחלקה הגדול התחייב מיעד הצמצום בגודלה של ההוצאה הציבורית (והורדת המסים), וחלקה האחר השתלב בתפיסה הכוללת של הישענות גדולה יותר על כלכלת השוק, גם בתחומים שבהם אין בהכרח יתרון לכלכלת השוק – חשפה את הציבור לרמת סיכונים שאולי אינה מתיישבת בהכרח עם העדפותיו של הציבור הישראלי.

ייתכן שמעצבי המדיניות והציבור הרחב לא היו ערים להשלכות של כיוון המעורבות הממשלתית על מידת הסיכון. חשוב לחזור ולהזכיר כי חלק מפעילות הממשלה מייצג ביטוח הדדי במקום שבו כלכלת השוק נכשלת ביצירת שוק מתאים למסחר בסיכונים כמו סיכון אבדן מקום עבודה ואי-ודאות בתוחלת החיים בפנסיה. נסיגה של הממשלה מתחומים אלו פירושה חשיפה גדולה יותר לסיכון שאי-אפשר לבטח.

תאורטית ייתכן מצב שבו הממשלה מספקת ביטוח רב מדי, מעבר לרצוי לציבור. זה אינו המקרה של ישראל. כפי שתואר קודם, מידת המעורבות הממשלתית בישראל בתחומים האזרחיים, ובמיוחד באספקת ביטוח חברתי כפי שהיא נמדדת על-פי יחס ההוצאה הציבורית לתוצר, היא נמוכה יחסית למדינות המפותחות. מידת הפתיחות הרבה של המשק הישראלי למסחר בינלאומי ולתנועות הון חושפת את המשק לסיכון רב

11 אבי בן בסט "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל" ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק 1 (אבי בן בסט עורך, 2001).

יותר.¹² משום כך, התועלת של משק פתוח, כמו המשק הישראלי, מביטוח היא רבה יותר.

בדומה לרכישת ביטוח עבור מכונית, הנחיצות של ביטוח גדלה ככל שהמכונית חשובה לסיכון גדול יותר. מדיניות שחותרת לצמצם את גודל הוצאות הממשלה מתחת למידה הרצויה דומה לצמצום רכישת הביטוח של מכונית. צמצום תשלומי הביטוח שמגדיל את ההכנסה מביא תועלת לכאורה כמו הורדת מסים (הבאה בעקבות צמצום גודלה של הוצאת הממשלה), אבל העלות עלולה להיות כבדה במקרה של כישלון ביטוחי חסר. המידה הרצויה של מעורבות ממשלתית תלויה במידה שבה הציבור שונא סיכון (מרבית הציבור מאופייין בשנאת סיכון; ועל כך יש הסכמה רחבה בקרב כלכלנים).

ד. הכנת המשק הישראלי לאביב

בפרק הזה נציג שלוש דוגמאות לצעדי מדיניות כלכלית שעשויים לסייע בהכנת המשק הישראלי לנזק גבוה יותר בתנאים של אביב כלכלי – במחיר של חשיפה לפגיעה מכאיבה יותר במקרה של חורף כלכלי. צעדים אלו השתלבו במגמת החיקוי של הדגם האמריקני.

1. תמורות במדיניות הסיוע לאנשים במצוקה והמשבר הכלכלי

ראש החץ של התפיסה הכלכלית החדשה (הדגם האמריקני) בא לידי ביטוי מובהק במדיניות הסיוע לאנשים במצוקה. לפי תפיסה זו, יש לצמצם בצורה חדה את הסיוע לשכבות החלשות מתוך הנחה שהן חלשות בגלל נדיבות מופרזת של המדינה.¹³ תפיסה זו הייתה משותפת לדרג המקצועי ולדרג הפוליטי שאחזו בשנים האחרונות בהגה משרד

12 על הקשר בין פתיחות המשק, סיכון וגודל הממשלה כתבו כמה מחברים; ראו, למשל, Dani Rodrik, *Why do More Open Economies Have Bigger Governments?*, 106 J. POL. ECON. 997 (1998); David R. Cameron, *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, 72 AM. POL. SCI. REV. 1243 (1978); Robert H. Bates, Philip Brock & Jill Tiefenthaler, *Risk and Trade Regimes: Another Exploration*, 45 INT'L ORG. 1 (1991).

13 כך נכתב במפורש בספר התקציב לשנת 2004: "יעד העל השני הוא חיזוק אוכלוסיות חלשות. הפגיעה הקשה ביותר באוכלוסיות אלו הייתה מדיניות הקצבאות המופלגות במקביל להכנסת מאות אלפי עובדים זרים לישראל. שילוב קטלני זה שהונהג במשק למעלה מעשור דחף אוכלוסיות שלמות לצאת ממעגל העבודה ולהיכנס למעגל הסעד והתלות. הדרך היחידה להיחלץ ממעגל עוני זה הוא להוציא מאות אלפי עובדים זרים ולצמצם במקביל ובהדרגה את הקצבאות". משרד האוצר, המדיניות הכלכלית לשנת 2004 (2003) (ההדגשה במקור).

האוצר.¹⁴ ניתן להביא ציטוטים רבים מפייהם של פקידים בכירים במשרד האוצר וכמובן מנאומיהם של שר האוצר בנימין נתניהו והשר במשרד האוצר מאיר שטרית, שמייצגים תפיסה זו. נסתפק באחדים; שרי האוצר שבאו אחריהם הנפיקו הצהרות ברוח דומה:

אני רק אומר, שהרעיון של צמצום הקצבאות עושה שני דברים: א' – הוא מייצר צמיחה, כי הוא מאפשר לך להוריד מסים, ב' – הוא מייצר צמיחה, כי הוא מנייד אנשים מתרבות התלות לתרבות העבודה, ג' – הוא מוציא את האנשים מהעוני, כי השדרוג של האנשים נעשה בתוך העבודה (שר האוצר בנימין נתניהו בכנס הרצליה ה-5, 2004).

אף על פי שהקצבאות עלו כל שנה, ממדי העוני גדלים וכן הפערים בחברה הישראלית בין עשירים ועניים. אם הקצבאות היו מסייעות לפתרון הבעיות, מספר החיים מתחת לקו העוני היה יורד והפערים החברתיים היו מצטמצמים. המצב הפוך דווקא בגלל הקצבאות (השר במשרד האוצר מאיר שטרית בכנס הרצליה ה-4, 2003).

אנו מאמינים בעידוד הצמיחה, אנו מאמינים שעבודה מצילה מעוני. המדיניות שלנו היא שקצבאות ותשלומי העברה מהווים פגיעה בשכבות החלשות. בסך הכל אנו מיישמים מדיניות שהיא לדעתנו המדיניות הנכונה שתטפל גם בעניינים החברתיים... המדיניות איננה מכוונת לכיוון הסקטור הציבורי אלא לעידוד צמיחה וייצור מקומות תעסוקה (מנכ"ל משרד האוצר ד"ר יוסי בכר).¹⁵

הציטוטים משקפים את המחשבה שקיצוץ דרסטי ברמת הקצבאות יוביל את התלויים בהן לשוק העבודה, שבו יוכלו למצוא תחליף ראוי להכנסה שקודם הגיעה ללא מאמץ מן המוסד לביטוח לאומי. במסגרת זו, הופחתה בשיעור בולט קצבת הבטחת הכנסה וצומצמו ההטבות הנלוות למקבלי קצבה זו. כיום, קצבת הבטחת הכנסה לזוג עם שני ילדים נמצאת עמוק מתחת להכנסת קו העוני (סף ההכנסה שמפריד בישראל בין עניים ללא עניים שווה למחצית ההכנסה החציונית). כדי שמשפחה כזו תגיע להכנסת קו העוני יש להכפיל את הקצבה. הקיצוץ היה חסר הבחנה וחסר קשר לסיכויים למצוא מקור הכנסה חלופי בשוק העבודה. הפחתת הסיוע פגעה במיוחד באלו שסיכוייהם להשתלב

14 אברהם דורון מייחס לשינוי האידאולוגי שחל בקרב הדרג המקצועי והפוליטי משקל רב בשחיקה של מדינת הרווחה כבר בראשית שנות התשעים. אברהם דורון "המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידאולוגי" ביטחון סוציאלי 36, 15 (1991).

15 דורון שפר "זוסמן: בישראל עבודה אינה מצילה מעוני" Ynet 6.9.2004 www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-2973553,00.html

בשוק העבודה היו נמוכים או שהם בעלי כושר השתכרות נמוך במיוחד. אלו הם האנשים החלשים ביותר.

בד בבד הוקמה פלטפורמה ניסיונית (תכנית ויסקונסין) שנועדה לשכנע את אלו שהמשיכו לתבוע את הסיוע המופחת מן המדינה להצטרף גם הם לשוק העבודה. תכנית ויסקונסין כללה מאמץ מסוים לסייע במציאת מקום עבודה ואיום לשלול את הקצבה מאלו שלדעת מפעילי התכנית סירבו לשתף פעולה במאמץ ההשתלבות בשוק העבודה. שיקול הדעת אם לשלול קצבה מאדם שפנה לעזרה נמסר לריבונותו של גוף עסקי. מס הכנסה שלילי היה ממתק שקיבלו לאחרונה אלו ממשותפי תכנית ויסקונסין שהשתלבו בשוק העבודה. לפי תכנית מס הכנסה שלילי, עובד ששכרו מעל 75 מסוים זכאי לתוספת מן המדינה (המשולמת על-ידי רשות המסים) שגודלה תלוי במאפייני העובד. תכנית כזו פועלת כבר עשרות שנים בארצות-הברית ומהווה רכיב מרכזי במדיניות הסיוע לעניים. כדי ליהנות מתוספת זו יש להגיש תביעה לרשות המסים. בשנה הראשונה להפעלה של תכנית מס הכנסה שלילי בישראל, רוב הזכאים (כ-61.5%) לא תבעו את המגיע להם וממילא גם לא קיבלו.¹⁶

גם ביטוח אבטלה עבר סדרה של שינויים שתכליתם הייתה להותיר תשלום מצומק ולתקופה קצרה מאוד לאדם שהפך מובטל. גם כאן התפיסה הייתה שדמי אבטלה נמוכים יעודדו את ההצטרפות למעגל העבודה וההישארות בו. הקיצוץ היה חסר הבחנה. דמי האבטלה פחתו גם לאלו שעשו כל מאמץ למצוא עבודה ובכל זאת נותרו ללא עבודה. ביטוח האבטלה במתכונתו הנוכחית הוא מהמצומקים במדינות המפותחות.¹⁷ מבט בתרשים מס' 3 בנספח מראה כי גם סך תשלומי ההעברה בישראל (כשיעור מן התוצר) נמוך יחסית למדינות המפותחות.

מדיניות הסיוע עברה תמורות ניכרות מאז קום המדינה. בעשורים הראשונים של המדינה נשענה מדיניות הסיוע יותר על מתן סובסידיה למוצרים בסיסיים ומענקים למפעלים במטרה ליצור מקומות עבודה (בעיקר בפריפריה). מאז סוף שנות השבעים החל תהליך של מעבר מסובסידיה למצרך לסובסידיה לנצרך. הסובסידיות למוצרים וליצירת מקומות עבודה הוחלפו בהגדלת הקצבאות (תרשימים מס' 4-5). חשוב לציין כי בסך הכול הסיוע כמעט לא השתנה (ואף ירד במקצת). אפשר לסמן את מועד כניסתו של

16 בנק ישראל ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים חוברת 123, 31 (2009). סקירה מקיפה על הסיבות לאי-מיצוי זכויות סוציאליות אפשר למצוא אצל Janet Currie, *The Take-Up of Social Benefits*, IZA discussion paper NO. 1103 (2004), ftp.iza.org/dp1103.pdf; Momi Dahan & Udi Nisan, *The Effect of Benefits Level on Take-Up Rates: Evidence from a Natural Experiment*, 17 INT'L TAX & PUB. FIN. 151 (2010).

17 מומי דהן ואח' מדוע יש יותר עניים בישראל? 50-51 (פורום קיסריה ה-14, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006) www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/BOOK_5002/Publications_Catalog_5002.aspx.

בנימין נתניהו לתפקיד שר האוצר כמועד תחילתו של הדור הנוכחי במדיניות הסיוע. באופן גס אפשר לקבוע כי המאפיין של המדיניות החדשה הוא סיוע מותנה בעבודה (סיוע במציאת עבודה, מס הכנסה שלילי, סיוע במעונות יום) שהחליף את הסיוע שהיה מותנה באי-עבודה.

מדיניות סיוע מסוג זה זקוקה לאביב כלכלי נצחי. כל עוד הפעילות הכלכלית מתרחבת ושוק העבודה תר אחר ידיים עובדות, כפי שהיה בשנים האחרונות, אפשר אולי לסבול את חולשותיה של מדיניות זו. חשוב להדגיש: זו אינה סתם חולשה. המחיר של מדיניות כזו הוא כבד ביותר גם בתקופה של אביב כלכלי, שכן המדיניות הנוכחית אינה נותנת מענה לקהל היעד המסורתי של מדינת הרווחה: אזרחים בעלי יכולת השתכרות נמוכה ואנשים שעשו מאמץ כן למצוא עבודה (אפילו לפי הקריטריונים המחמירים ביותר) ולמרות זאת נותרו מחוסרי עבודה.

המשבר הכלכלי הנוכחי מציב מבחן בלתי-נסבל לתפיסת המדיניות שתולה את יהבה בשוק העבודה. אפילו השמרנים הקיצוניים ביותר לא יוכלו לטעון כי המובטלים שמגיעים בימים אלו ללשכות התעסוקה בעקבות המשבר הכלכלי הם רמאים שחומדים את כספי הציבור. הנסיבות המקרו-כלכליות עיקרו את התכניות שנועדו לשפר את הסיכויים למצוא מקום עבודה. מעל כל אלו, רשת הביטוח החברתי מותירה אנשים חסרי הכנסה – אם הם אינם עומדים בקריטריונים המחמירים של ביטוח אבטלה, או בעלי הכנסה מצומצמת במיוחד – אם הם עונים על הקריטריונים של מערכת הבטחת הכנסה.

האיום על תפיסת המדיניות הנוכחית תלוי בגודלו של המשבר ובמשכו. ככל שהחורף הכלכלי יהיה סוער יותר וממושך יותר כך תיסדק האמונה והתמיכה הציבורית בדגם החדש של מדיניות הסיוע. כבר עתה ניכרים סדקים, גם אם צרים במיוחד. משרד האוצר, שנהפך למעוז השמרנות הכלכלית בישראל, הסכים בעקבות המשבר הכלכלי העולמי לדון – ואפילו להוציא אל הפועל, בכפוף לתנאים מסוימים – הקלות מינוריות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה.

לכאורה אפשר להרחיב את דמי אבטלה ואת דמי הבטחת הכנסה בתקופת מיתון ולכווץ אותם בתקופת גאות כלכלית; בפועל יש קושי לעשות כן. בתקופת שפל הכנסות הממשלה מתכווצות ובעקבות כך קשה למצוא תמיכה פוליטית להעביר צעדים מסוג זה. למעשה, הממצאים האמפיריים הפוכים: מדינות נוטות לכווץ את דמי אבטלה בתקופת שפל.¹⁸

שנית, יש קושי מעשי לקבוע מתי מתחיל השפל ומתי הוא מסתיים בזמן אמת. יש לכך שתי סיבות עיקריות: טיב החיזוי הכלכלי ופיגור הזמן שעובר בין האירוע הכלכלי לבין פרסום הנתונים. גם המשבר הזה הראה עד כמה מוגבלת יכולתם של המודלים

Walter Korpi & Joakim Palme, *New Politics and Class in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95*, 97 AM. POL. SCI. REV. 425 (2003).

הכלכליים לחזות תפניות במחזור העסקים הכלכלי. בשל כך ניתן לקבוע רק בדיעבד, לאחר פרסום הנתונים, מתי החל ותם מיתון כלכלי. באופן טבעי, אי-אפשר להסתפק בתקופה של רבעון אחד כדי לקבוע אבחנה לגבי מצב המשק; דרוש יותר מכך. על כך יש להוסיף את פיגור הזמן שחולף בין מועד התרחשות האירוע הכלכלי (כמו אבטלה) לבין מועד הידיעה לגביו בקרב הציבור ומקבלי ההחלטות. כך, למשל, המידע שסיפקה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי שיעור האבטלה בחודשים ינואר-מרץ 2009 התפרסם בפיגור של חודשים (הפרסום היה ב-27 במאי 2009). כלומר: אי-אפשר היה לדעת מה היה שיעור האבטלה באחד מחודשי השיא של המשבר (ינואר 2009) אלא לאחר חמישה חודשים כמעט. נוסף על כך יש זמן פוליטי שעובר מרגע ההחלטה ועד יישומה. יש סכנה כי ההחלטה על הגדלת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה תצא לפועל רק אחרי שהמשק יצא מן המיתון הכלכלי. כפי שיוסבר בהמשך, זו אחת הסיבות לשימוש במייצבים אוטומטיים.

2. הכנת המערכת הפנסיונית לאביב

גם מדיניות החיסכון לטווח ארוך והביטוח הפנסיוני עוצבה למשק חד-עונתי, שפורח יותר בתנאים של אביב כלכלי וסופג מכה מכאיבה יותר עם בוא החורף. לפני שאבסס טענה זו, דרוש תיאור מקדים של התחום הפנסיוני, שהוא אחד המוצרים הכלכליים המורכבים ביותר. המוצר שנקרא "פנסיה" הוא לרוב שילוב של חיסכון וביטוח, אלא אם כן החיסכון לפנסיה נעשה דרך קופת גמל מוגדרת הפקדות. חיסכון פנסיוני באמצעות קרן פנסיה או ביטוח מנהלים כולל ביטוח פנסיוני, ביטוח למקרה של אבדן כושר עבודה (נכות כלכלית) וביטוח חיים.¹⁹ הרכיב העיקרי של מוצר זה הוא הביטוח הפנסיוני שלפיו העובד חייב בהפקדות חודשיות בשיעור משכרו, ובתמורה הוא זכאי לקבל קצבה בשיעור מסוים עד פטירתו מן העולם, בתנאי שהגיע לגיל הפנסיה.

כמו במדינות רבות אחרות, גם בישראל ההבטחה של רמת חיים לאחר הפרישה ממעגל העבודה מבוססת על שלושה רבדים. הרובד הראשון, שעליו אחראי המוסד לביטוח לאומי, מספק לכל אזרחי המדינה הכנסה ברמה בסיסית שאמורה להבטיח קיום מינימלי בכבוד בתקופת הפנסיה. קצבת הזקנה שהביטוח הלאומי בישראל משלם אינה תלויה בגובה השכר שהיה לאדם במשך תקופת העבודה. הרובד השני מורכב מפנסיה תעסוקתית חובה, שלפיה העובד ומעסיקו מחויבים להפריש שיעור מסוים מן השכר לפנסיה. הסכום מופקד בקרן פנסיה, קופת גמל או ביטוח מנהלים, לפי בחירתו של העובד. הרובד השלישי הוא חיסכון וביטוח בהתאם לרצון החופשי של כל אזרח. אדם רשאי לחסוך יותר ולרכוש פוליסות ביטוח מקיפות יותר מעבר למה שאפשר להשיג

19 חלק מן העובדים רוכשים קופת גמל מוגדרת הפקדות יחד עם ביטוח נפרד כנגד אובדן כושר עבודה או ביטוח חיים.

בעזרת שני הרבדים הקודמים אם הוא חפץ ברמת חיים גבוהה יותר בתקופת הפנסיה או בכיסוי ביטוחי רחב יותר במקרה של אבדן כושר עבודה או במקרה מוות. מבנה המערכת הפנסיונית אמנם משתנה ממדינה למדינה, אבל אפשר לקבוע כי במרבית מדינות העולם הרובד הראשון תופס מקום מרכזי יותר ממקומו בישראל (פירוט בהמשך). במקרים רבים הרובד הראשון מנוהל כמעין פנסיה ממלכתית על-ידי גוף ציבורי כמו המוסד לביטוח לאומי. לפי הסדר זה, הרווח במיוחד באירופה, העובד ומעסיקו חייבים להפריש שיעור משכרו של העובד לטובת קופת המדינה (דמי ביטוח לאומי) ובתמורה המדינה – בדרך כלל באמצעות המוסד לביטוח לאומי – מתחייבת לשלם שיעור נקוב מן השכר ערב הפרישה (או מהשכר הממוצע במשך הקריירה); התשלום לפנסיונר מקורו בהכנסות מדמי הביטוח הלאומי המוטלים על העובדים באותה עת. זוהי מערכת פנסיונית הקרויה באנגלית pay-as-you-go. בהמשך נעשה שימוש במונח "פנסיה ממלכתית" כתרגום למונח זה, כדי להימנע מדילוגים בין השפה העברית לשפה האנגלית.

הייחודיות של הסדר פנסיוני זה נעוצה בכך שכספי הפנסיה אינם זקוקים לשוק ההון. הצעירים של היום משלמים, בתיווכו הממלכתי של המוסד לביטוח לאומי, לזקנים של היום. בשל כך, כספי הפנסיונרים אינם חשופים לסיכונים הידועים של שוק ההון. ירידות חדות בשערי ניירות הערך אינן משפיעות במישרין על רמת החיים של הפנסיונרים. מובן שגם ההפך נכון: רמת הפנסיה אינה נהנית במקרה של שגשוג בבורסה לניירות ערך. פנסיה ממלכתית אינה בהכרח נחותה מהסדר שלפיו החיסכון הפנסיוני מתועל במלואו לשוק ההון. ההסדר של פנסיה ממלכתית יכול להניב תשואה ארוכת-טווח גבוהה יותר מזו של שוק ההון אם שיעור הגידול של האוכלוסייה העובדת ושיעור הצמיחה של שכר העבודה גבוהים דיים. ככל שהאוכלוסייה העובדת גדלה וככל ששכרם של העובדים גדל, כך גדלים דמי הביטוח הלאומי שהם המקורות לתשלום הפנסיה. הסדר זה של פנסיה ממלכתית אינו נקי מסיכונים. היכולת לקיים לאורך זמן את החוזה הבין-דורי בין הצעירים לזקנים תלויה בגמישות הפוליטית להתאים את שיעור הפרשה לפנסיה ואת גובה קצבאות הפנסיה לשינויים בגורמים מרכזיים כמו קצב גידול האוכלוסייה ותוחלת החיים. הניסיון, במיוחד במדינות האירופיות, מלמד על הקושי הרב לגייס הסכמה פוליטית לשינויים הכרחיים בהעלאת שיעור דמי הביטוח הלאומי על ההכנסה מעבודה או בהפחתת השיעור של קצבת הפנסיה לפנסיונרים, אפילו כשתנאי הסביבה משתנים דרמטית. אחד השינויים הבולטים במאה השנים האחרונות הוא העלייה בתוחלת החיים. שינוי זה, ללא עלייה מקבילה במשך קריירת העבודה, מכתוב גידול בחלק השכר שיש להפקיד לטובת הבטחה של רמת חיים בגיל הפנסיה – או שהוא מכתוב צמצום של קצבת הפנסיה. אחרת המדינה – באמצעות המוסד לביטוח לאומי – תתקשה לעמוד בהתחייבויות לפנסיונרים בלי לפגוע באופן מכאיב ביתר השירותים הציבוריים כמו חינוך ובריאות.

עד לפני שנים מספר התקיימו בישראל שתי מערכות מקבילות ביחס לרובד השני של הפנסיה. האחת הייתה פנסיה תעסוקתית, שבה הוגבלה המעורבות הממשלתית להטלת חובה על המעסיק והעובד להפקיד לפנסיה (ובתוספת הטבות מס נדיבות) וכספי הפנסיה נוהלו על-ידי גופים פרטיים. בצד הסדר זה נהנו שתי קבוצות עובדים מובחנות – עובדי המגזר הציבורי ועמיתי קרנות הפנסיה ההסתדרותיות – ממערכת פנסיונית אחרת, שבה נשא הרובד השני אופי של פנסיה ממלכתית, בדומה למקובל במדינות אירופה.

ההסדר הפנסיוני של עובדי הסקטור הציבורי, המכונה "פנסיה תקציבית", הכניס יסוד משמעותי (לפי גודלו של המגזר הציבורי) של פנסיה ממלכתית למערכת הפנסיונית הישראלית. עובדי השירות הציבורי קיבלו התחייבות ממשלתית לקבל קצבת פנסיה לפי גובה שכרם בלי שחויבו להפריש חלק משכרם לחיסכון פנסיוני, ובשל כך נמתחה ביקורת חריפה על הסדר זה. אולם מנקודת ראות כלכלית, חוזה שכר מסוג זה שקול לחוזה שהיה קובע את השכר של עובדי המגזר הציבורי ברמה הגבוהה בסכום הכספי שיש לנכות לפנסיה יחד עם חובת הפקדה לפנסיה של אותו הסכום. ההבדל בין שני חוזי השכר, שאין להפחית בחשיבותו, נוגע לשקיפות תנאי ההעסקה של העובדים בשירות המדינה, אך הוא אינו משנה את מהות ההסדר הפנסיוני שהוא בעל אופי של פנסיה ממלכתית. המקורות לתשלום הפנסיה התקציבית של עובדי השירות הציבורי היו ועודם המסים הכלליים שהממשלה גובה. לענייננו, חשוב להדגיש כי רמת הקצבה של הפנסיונרים של השירות הציבורי שנכללים בהסדר הפנסיה התקציבית אינה מושפעת מתנודות בשוק ההון: היא לא עלתה בעקבות השגשוג בשוק ההון ולא ירדה בעקבות המשבר הכלכלי העולמי.

פנסיה מעין-ממלכתית התקיימה במשך שנים רבות גם ביחס לעמיתי קרנות הפנסיה של ההסתדרות. העובדים הפקידו חלק משכרם לקרן פנסיה הסתדרותית שבתמורה הבטיחה קצבה בהתאם לגובה השכר ערב הפרישה או בהתאם לשכר הממוצע במשך שנות העבודה. קרנות הפנסיה של ההסתדרות חויבו להשקיע את רובם המכריע של כספי העמיתים באגרות חוב ממשלתיות מיועדות, שהניבו תשואה ודאית בשיעור מסוים. לפיכך, קצבת הפנסיה הצפויה של עמיתי קרנות הפנסיה של ההסתדרות הושפעה רק במידה מוגבלת מתזוזות במחירי ניירות הערך הנסחרים בבורסה.

הסדר זה שרד כל עוד קצב גידול שכרם הכולל של אוכלוסיית עמיתי קרנות הפנסיה ההסתדרותיות תאם את קצב גידול מקבלי קצבת הפנסיה. הסיכונים שהוזכרו קודם ביחס למערכת הפנסיה האירופית, המקיפה את כלל העובדים, גדלים אף יותר כשהסדר כזה מתקיים רק לגבי חלק מן העובדים במשק – שזה המקרה של קרנות הפנסיה של ההסתדרות. בתנאים כאלו קרנות הפנסיה היו חשופות לסיכון של שינוי בהרכב הענפי של המשק או בהחלטה של העובדים לחסוך לפנסיה במסלולים חלופיים, מחוץ לקרנות הפנסיה ההסתדרותיות.

האמונה הרווחת הייתה שהממשלה תיחלץ לעזרתם של עמיתי קרנות הפנסיה ההסתדרותיות אם הן לא תוכלנה לעמוד בהתחייבויותיהן. אמונה זו בכוח החילוץ של הממשלה, עם החשש של מנהיגי ההסתדרות מהמחיר הפוליטי הכרוך בהגדלת חלק השכר המופרש לטובת פנסיה או בהפחתת גובה הפנסיה לעמיתי קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, מנעו צעדים כאלו גם כשתנאי הסביבה חייבו זאת. קברניטי קרנות הפנסיה של ההסתדרות התקשו להשיג סיוע ממשלתי בלי לאבד את יכולתם להגן על חייו של הסדר זה. קשה היה להשיג תמיכה ציבורית לאורך זמן לכך שמשלמי המסים, שרבים מהם חסרי פנסיה או נתונים בהסדר פנסיוני נחות, יגישו סיוע כספי לעמיתי קרנות הפנסיה שנהגו מהסדר פנסיה עדיף.

שני הסדרים אלו באו לקיצם בשנים האחרונות. מאז אפריל 2002, עובד שנקלט בשירות המדינה אינו זכאי עוד להסדר המכונה "פנסיה תקציבית". המדינה, ככל מעסיק פרטי, מנכה משכרו של העובד חלק מסוים שמופקד עם חלקו של המעסיק במסלול פנסיוני שבחר העובד. כספי הפנסיה מנוהלים על-ידי גופים עסקיים בדיוק כמו שהיה נהוג קודם לגבי החיסכון הפנסיוני של עובדים שאינם עמיתי קרנות הפנסיה ההסתדרותיות. החיסכון הפנסיוני הושקע בניירות ערך בארץ ובעולם. בעקבות שינוי זה, הפנסיה של העובדים החדשים בשירות הציבורי נחשפה לסיכונים הכרוכים בהשקעה בשוק ההון.

בשנת 2003 הולאמו קרנות הפנסיה הוותיקות של ההסתדרות. קרנות אלו נסגרו לכניסת עמיתים חדשים כבר בשנת 1995. לכל קרן ותיקה שנסגרה אושר להקים קרן חדשה בעלת אותו שם ובתוספת המילה "חדשה". לדוגמה, מבטחים הוותיקה החזיקה במבטחים החדשה: הקרן החדשה קלטה עמיתים בתנאים חדשים, שהעיקרי בהם הוא מנגנון התאמה אוטומטי של גובה הקצבה לשינויים במאפייני העובדים החברים בקרן (מנגנון איזון אקטוארי). כך, למשל, העלייה בתוחלת החיים מחייבת הפחתה של גובה קצבת הפנסיה. כשנה לאחר ההלאמה של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות הופרטו הקרנות החדשות. בספטמבר 2004 נמכרה קרן הפנסיה הגדולה ביותר (מבטחים החדשה) לחברת הביטוח מגורה תמורת 710 מיליון שקל. לעומת זאת, הקרנות הוותיקות ממשיכות להיות מנוהלות על-ידי ממונה מטעם משרד האוצר.

נוסף על הלאמת הקרנות החליטה הממשלה להפחית את שיעור ההשקעה באגרות החוב המיועדות שהנפיקה במיוחד לקרנות הפנסיה (עם הורדת שיעור התשואה). קרנות הפנסיה החדשות חויבו לתעל לשוק ההון חלק גדול יותר מכספי החיסכון הפנסיוני שהפרישו העובדים, וכך נהפכו הגמלאים בהווה ובעתיד חשופים במידה גדולה יותר מבעבר לסיכונים בשוק ההון. המנגנון האוטומטי שהוזכר קודם מחייב התאמה של גובה קצבת הפנסיה הצפויה לתשואה שמושגת בשוק ההון. גובה קצבת הפנסיה מותאם כלפי מעלה אם שיעור התשואה עולה מעל רף מסוים – ולהפך במקרה של תשואה פנינסית נמוכה או שלילית.

ביטול הסדר הפנסיה התקציבית לעובדי השירות הציבורי יחד עם השינוי היסודי בקרנות הפנסיה ההסתדרותיות לשעבר יצרו מערך פנסיוני חדש, שבו הרובד הראשון הוא הרכיב היחיד שנותר חסין מפני שינויים בשוק ההון. בעקבות זאת נהפכה הפנסיה של אזרחי ישראל חשופה יותר לביצועי שוק ההון בהשוואה לרוב המדינות המפותחות. החשיפה הגדולה של החיסכון הפנסיוני בישראל נובעת מגודלו הצנום של הרובד הראשון, שהוא אחד הדקים בעולם המערבי. תרשים מס' 6 מראה כי השיעור של דמי הביטוח הלאומי שנגבה בישראל באופן ייעודי עבור ביטוח פנסיוני הוא אחד הנמוכים ביותר במדינות המפותחות. אפילו ארצות־הברית, שנחשבת אב־טיפוס למשק עם מעורבות ממשלתית נמוכה, מספקת רובד ראשון גדול במובהק מזה שבישראל.

הרובד הראשון אינו רגיש לתשואות בשוק ההון ובכך הוא סוג של כרית ביטחון. עוצמת התנודות בהכנסה הכוללת של הגמלאים תלויה בגודלו של הרובד הראשון. ככל שהרובד הראשון גדול יותר כך ההכנסה הכוללת של הגמלאי עולה בצורה מתונה יותר במקרה של עליות שערים בשוק ההון, ויורדת באופן מתון יותר (או אפילו עולה קלות) בעת משבר בשוק ההון. בגלל גודלו המצומק של הרובד הראשון בישראל, אין בכוחו למלא תפקיד משמעותי בבלימת הזעזועים ששוק ההון עובר מדי כמה שנים.

תפיסת המדיניות שמכינה את המשק לאביב כלכלי באה לידי ביטוי בשחיקתו של הרובד הראשון. גודלו המצומק של הרובד הראשון לא הרתיע את מקבלי ההחלטות מלהפחית את רמתו אף יותר. קצבת הזקנה, כמו יתר קצבאות הביטוח הלאומי, הופחתה במסגרת התכנית הכלכלית של שר האוצר בנימין נתניהו. הקיצוץ בקצבת הזקנה לווה מאוחר יותר גם בקיצוץ מובנה ארוך־טווח באמצעות שינוי שיטת ההצמדה. במשך שנים רבות הוצמדה קצבת הזקנה שהביטוח הלאומי משלם לשכר הממוצע במשק. במסגרת המדיניות הכללית להקטנת חלקה של הממשלה בכלכלה, הוחלט להצמיד את קצבת הזקנה למדד המחירים לצרכן. המשמעות המעשית של צעד זה היא קיצוץ אוטומטי וארוך־טווח ברובד הראשון, הואיל והשכר הממוצע במשק גדל בחישוב רב־שנתי בכ־2% יותר משעלה מדד המחירים לצרכן (בממוצע לשנה).

המשבר הכלכלי תפס את המערכת הפנסיונית בתחילת דרכה לעבר הדגם החדש. רבים מהעובדים והגמלאים ניצלו ממלחעות המשבר הכלכלי הנוכחי. גובה קצבת הפנסיה בפועל או הצפויה של כל אלו שנמצאים בפנסיה תקציבית אינו מושפע מצלילת מחירי ניירות הערך הנסחרים בבורסה. גם העובדים שממשיכים להפקיד בקרנות הפנסיה הוותיקות והגמלאים שנמנים עם מקבלי קצבת הפנסיה מקרנות אלו לא הושפעו במידה ניכרת מהתנודות החדות בשוקי ההון.

לעומת זאת, לאחר שיבשיל המעבר לדגם הפנסיוני החדש, כל אזרחי ישראל צפויים להיות חשופים יותר לסיכונים בשוק ההון. בינתיים, מי שמושפע באופן מלא מתוצאות המשבר הכלכלי הם אלה שגם קודם לא נמנו ברשימת הנהנים מפנסיה תקציבית או לא היו חברים בקרנות הפנסיה הוותיקות. קבוצה זו גדלה בשנים האחרונות בעקבות

הצטרפותם של עובדי המגזר הציבורי החדשים שנקלטו במסלול של פנסיה צוברת, וכן של כל העובדים שנסגרה לפניהם הכניסה לקרנות הפנסיה הוותיקות. למרות זאת, אחד הצעדים הראשונים שעשתה הממשלה (בדצמבר 2008) בתגובה למשבר הכלכלי היה פריסת רשת ביטחון לחיסכון הפנסיוני. תכנית זו משמעה אי-אמון במערך הפנסיוני החדש שעוצב. כל עוד התשואה על החיסכון הפנסיוני הייתה חיובית – ובשנים האחרונות היא הייתה לא רק חיובית אלא פנומנלית – לא עמד המערך הפנסיוני החדש למבחן. המערך הפנסיוני נכשל במבחן הראשון שהציב בפניו המשבר העולמי: אמנם המשבר הכלכלי הוא בממדים היסטוריים, אבל יש לזכור כי רבים מהעובדים והפנסיונרים עדיין נתונים במסלול הישן והמוגן. בכל זאת לא עמדה הממשלה בלחצים והציעה תכנית הצלה.

פריסת רשת הביטחון החזירה למגרש את המטרד שהעיק במשך שנים רבות על קובעי המדיניות ביחס לקרנות הפנסיה של ההסתדרות. קובעי המדיניות ניסו להיפטר מן הערבות הממשלתית הסמויה (שאת גודלה לא ידע איש) לטובתן של קרנות הפנסיה של ההסתדרות. הערבות הסמויה נבעה, בין השאר, מן הכוח הפוליטי של ההסתדרות שהחזיקה במושכות של קרנות הפנסיה. התפיסה הייתה שהפקעת קרנות הפנסיה מידי ההסתדרות והעברתן לידיים פרטיות תשחרר את הממשלה מן הערבות הסמויה. בימים אלו אנחנו לומדים שיעור חדש שלפיו, העברת כספי החיסכון הפנסיוני לשוק ההון אינה משחררת את הממשלה מלחץ ציבורי במקרה של משבר כלכלי דרמטי כמו זה שאנחנו חווים בשעה זו, המתבטא בירידה של עשרות אחוזים בערכם של ניירות ערך המוחזקים על-ידי קרנות הפנסיה.

מערך הצעדים שנעשו בתחום הפנסיוני הציבו את החוסכים לפנסיה לפני סל שונה של סיכון ותשואה. החוסך הישראלי עומד לפני סיכון גבוה ותשואה גבוהה (אולי) בדגם החדש של המערך הפנסיוני. המבנה הפנסיוני החדש הוא בעל השפעה מטיבה על רמת הרווחה של הציבור אם הוא מניב תשואה גבוהה יותר בטווח הארוך בלי זעזועים מוגזמים בטווח הקצר (או אם ניתן למתן זעזועים אלו במשך הזמן), אך, כאמור, אין זה הכרחי שתשואת שוק ההון תהיה גבוהה מזו של פנסיה ממלכתית. דגם כזה מטיב במיוחד עם האזרח הישראלי בעונת האביב – אבל אותו אזרח אינו מוכן לשלם את המחיר בעת משבר כלכלי, אם נשפוט לפי עוצמת הלחצים על המדינה לפרוס רשת ביטחון לחיסכון הפנסיוני. בכנס קיסריה, שהתקיים ביולי 2009, עמד בהרחבה ידין ענתבי, הממונה על שוק ההון במשרד האוצר, על ההיסטריה, לדבריו, ועל הלחצים שהופעלו על מקבלי ההחלטות לפצות את החוסכים בגין ההפסדים שנגרמו בעקבות המשבר. אחד הלקחים של המשבר הנוכחי הוא שאדריכלי המדיניות הכלכלית חייבים לעצב מערכת פנסיונית בהתאם לדרגת שנאת הסיכון של הציבור (ראו בהמשך).

3. החלשת המייצבים האוטומטיים

אחד התפקידים המוכרים פחות (מחוץ לקהילת המקרו-כלכלנים) של מערכת המסים הוא הייצוב האוטומטי. קיומם של מסים פועל באופן אוטומטי למיתון התנודות בפעילות הכלכלית, ללא התערבות ממשלתית יזומה. בשל כך זכו המסים גם למונח "מייצבים אוטומטיים".²⁰ נמחיש את פעולת המיסוי למיתון התנודות בפעילות הכלכלית באמצעות דוגמה. נניח שהביקוש לייצוא ישראלי גדל ב-100 שקלים בעת שהמשק באבטלה. בשלב הראשון נניח גם שאין מסים בכלכלה זו. הגדלת ההכנסה שנוולדה בעקבות הגידול ביצוא מתניעה תגובת שרשרת, שתחנתה הבאה היא הגדלת הצריכה של העובדים ובעלי ההון בענף הייצוא לפי שיעור הצריכה הנהוג אצלם. הגדלה זו של צריכה פירושה שיחידות כלכליות אחרות הגדילו את ייצורן בשווי צריכתם הנוספת של היצואנים. אותן יחידות כלכליות שסיפקו את תוספת הצריכה של היצואנים גם הן יגדילו את הצריכה. התוספת המצטברת להכנסה הלאומית יחסית לפעולה ההתחלתית של תוספת הביקוש לייצוא ישראלי נקראת המכפיל (או המכפיל הקיינסיאני).

אולם, תוספת הביקוש לייצוא תגרור פעולת שרשרת מתונה יותר ברגע שנוסיף לתמונה את המסים. עליית ההכנסה נטו של הגורמים המעורבים בענף הייצוא תהיה נמוכה מ-100 שקלים בעקבות גידול הייצוא ב-100 שקלים וזאת בגלל מסי ההכנסה. אם כן, צריכתם תגדל אבל במידה פחותה בהשוואה למשק ללא מסים. ההכנסה נטו היא שקובעת את דפוסי הצריכה ולכן קיומו של מס הכנסה על השכר ועל חברות יחולל תוספת קטנה יותר בהשוואה לקודם. כלומר: משק עם מסים מתרחב בצורה מתונה יותר בתקופה של גאות בביקושים, כפי שהיה בחמש השנים שקדמו למשבר, ומתכווץ פחות בתקופה של מיתון כלכלי, כמו שמתרחש בימים אלו. חשוב להזכיר כי פעולת המייצבים האוטומטיים משמעותה עודף תקציבי בזמן של התרחבות כלכלית וגירעון תקציבי בזמן של התכווצות כלכלית.

עוצמת התפקוד של המייצבים האוטומטיים תלויה בגובה המסים ובמבנה של מערכת המסים. כפי שאפשר ללמוד מן הדוגמה לעיל, עוצמת המייצבים האוטומטיים גדולה יותר ככל ששיעור המס הכולל גבוה יותר. עבור גובה נתון של שיעור מס, עוצמת המייצבים האוטומטיים היא רבה יותר ככל שמערכת המיסוי פרוגרסיבית יותר. העובדים ובעלי ההון מטפסים באופן אוטומטי לשיעורי מס גבוהים בתנאים של גאות בפעילות הכלכלית. העלייה האוטומטית בשיעור המס מצננת במידה מסוימת את ההתרחבות בהכנסה נטו שנלווית לשגשוג הכלכלי, ובעקבות כך מקטינה במידה מסוימת גם את

20 נזכיר כי גם דמי אבטלה וקצבת הבטחת הכנסה הם חלק מן המייצבים האוטומטיים, שכן הם גדלים באופן אוטומטי בתקופת מיתון ומתכווצים בשעה של גאות בפעילות הכלכלית, וכך הם ממתנים את התנודות בהכנסות הפרטים ובצריכה.

תוספת הביקוש למוצרי צריכה. לעומת זאת, בתקופה של מיתון כלכלי, העובדים ובעלי ההון גולשים באופן אוטומטי לשיעורי מס נמוכים וכך מתמתנת הירידה בביקוש לצריכה בהשוואה לירידת ההכנסה ברוטו.

גם בתחום זה הוכן המשק הישראלי לעונת האביב. המייצבים האוטומטיים הוחלשו במידה ניכרת בעקבות ההפחתה הניכרת בשיעורי המס והצמצום בפרוגרסיביות שהונהגו בשנים האחרונות.²¹ נציין את שני השינויים העיקריים במערכת המסים.²² השיעור של מס החברות הופחת ב-10 נקודות האחוז בעשור האחרון (מ-36% בשנת 2000 ל-26% בשנת 2009); שיעורי מס הכנסה על ההכנסה מעבודה הופחתו במידה ניכרת, כשהנהנים העיקריים היו צמרת מקבלי ההכנסות בישראל. חובה לציין כי בעשור האחרון הייתה גם הטלת מסים על הכנסות בשוק ההון שפעלה בכיוון ההפוך, אך גודלה נופל במידה רבה מהורדות המיסוי שצוינו קודם. ההפחתה המצטברת נטו (בניכוי העלאות מסים) בגין שינויי חקיקה במסים מראשית 2000 ועד 2009 מסתכמת בכ-86 מיליארדי שקלים.²³

ניתן לשער כי קברניטי המדיניות הכלכלית שהובילו את הפחתת המסים לא נתנו את דעתם לתפקיד המייצב האוטומטי של המסים. ייתכן שהם נתנו על כך את דעתם ובכל זאת החליטו להפחית את המסים. כמובן, המניע העיקרי שעמד מאחורי הפחתת המסים היה המחשבה שמיסוי נמוך הוא בעל השפעה ניכרת ומטיבה על הרצון של חברות ויחידים לזוּם, להשקיע ולעבוד.

צעדים אלו לוו במיתוס עממי שלפיו הפחתת המסים תביא להגדלה של הכנסות הממשלה ממסים ולא להפחתתן. אילו כך היו פני הדברים, פעולת המייצבים האוטומטיים למיתון התנודות הקיצוניות בפעילות הכלכלית ובתעסוקה לא הייתה נחלשת;²⁴ אבל כל ספר בסיס במקרו-כלכלה מזהיר את קוראיו מפני המיתוס הזה,

21 טענה דומה באשר להחלשת המייצבים האוטומטיים בארצות-הברית מופיעה אצל Alan J. Auerbach, *Implementing the New Fiscal Policy Activism*, 99 AM. ECON. REV. 543 (2009).

22 עוצמת ההפחתות של שיעורי מס הכנסה על היחיד ושחיקת הפרוגרסיביות של מבנה השיעורים מתועדת בעבודתם של לאה אחדות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן "היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2006-2001" (נייר מחקר בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, 2006) www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/Mechkarim/mechkar92.pdf.

23 סכום זה חושב כך: סכום ההפחתה בגין שינויי החקיקה לכל שנה הוכפל במספר השנים שחלפו מאותה שנה ועד 2009, ולאחר מכן סוכמו ההפחתות מ-2000 ועד 2009. מינהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 2007 מס' 56 40 (2008).

24 במאמר שפורסם לאחרונה בניו-יורק טיימס כתב פרופ' אוסטן גולסבי מאוניברסיטת שיקגו (היום חבר במועצת היועצים הכלכליים לנשיא): "הוויכוח האקדמי (לגבי כלכלת צד ההיצע) ממשיך אבל עד כה עקומת לאפר החדשה נראית יותר כמו המצאה חולפת של דמיון כלכלי". Austin Golbee, *Is the New Supply Side Better than the Old?* THE NEW YORK TIMES, 20.1.2008.

המכונה "עקומת לאפר"²⁵. למרות זאת השתמשו בעליית הכנסות של הממשלה ממסים שהייתה בשנים האחרונות בעקבות הצמיחה (שניזונה מן הגאות בכלכלת העולם) כעדות לתקפות הטענה שהפחתת שיעורי המס מביאה להגדלת הכנסות הממשלה. מפולת השלגים שמתחוללת בימים אלו בהכנסות ממסים חייבת לערער את האמונה הטפלה בקשר הפלאי לכאורה בין שיעורי המס להכנסות הממשלה ממסים. חובה להדגיש שהפחתת שיעורי המס לא סוככה על הכנסות הממשלה עם בוא החורף הכלכלי; הכנסות הממשלה ממסים מחליקות במדרון תלול בעקבות התפנית בכלכלת העולם.

חשיבות פעולתם של המייצבים האוטומטיים למיתון התנודות בפעילות הכלכלית גדולה במיוחד בגלל מהירות התגובה ובשל התערערות האמונה באפקטיביות של מדיניות יזומה מצד הממשלה לצנן את המשק בעתות גאות ולחמם אותו בעתות של שפל כלכלי. זמן יקר חולף עד שמדיניות תקציבית יזומה מקבלת אישור בכל התחנות הפוליטיות שעליה לעבור. באופן טבעי, זמן יקר עובר גם עד שתכניות ממשלתיות מיושמות בפועל. המקרה של ישראל הוא אפילו חריף יותר: הממשלה לא הצליחה להשיג הסכמה פוליטית אפילו לאישור תקציב המדינה לשנת 2009 (זו הפעם הרביעית בעשור האחרון). הבחירות שהוקדמו האריכו עוד את התקופה שבה נתונה המדיניות הכלכלית באזיקים לוחצים. למעשה, אי-אפשר להפעיל מדיניות תקציבית יזומה בישראל מאז תחילת המשבר העולמי הנוכחי. הממשלה החדשה שנבחרה הניחה על שולחן הכנסת את תקציב המדינה שאושר באמצע יולי 2009.

הגדלה יזומה של תקציב המדינה במטרה להרחיב את הביקושים כשהמשק מאבד תנופה היא מדיניות שאיבדה מקסמה במדע הכלכלה בשנות השמונים של המאה הקודמת, עם כניסתה של גישת הציפיות הרציונליות למודלים המקרו-כלכליים. לפי גישה זו, ממשלה שתנסה להגדיל ביקושים באמצעות הפחתת מסים תיכשל במשימתה. הפחתת המסים לא תתפרש על-ידי הצרכנים כעלייה בהכנסה נטו (המתדלקת את הביקוש לצריכה) הואיל ובמבט קדימה יצפו הצרכנים שהפחתת המסים תמומן בשנים הבאות בהעלאת מסים. כלומר: היקף הצריכה של הצרכנים לא צפוי להשתנות כי הכנסתם הפרמנטית לא השתנתה בעקבות הפחתת המסים, וכך תגובת האזרחים תסכל את כוונת הממשלה להגדיל את הביקושים.

25 כך, למשל, נכתב בספר יסוד במקרו-כלכלה: "עקומת הקשר בין הכנסות ממסים לשיעור המס נקראת תכופות; על שמו של הכלכלן ארתור לאפר, שטען בשנות השמונים המוקדמות כי הפחתת שיעורי המס בארה"ב תוביל לגידול בהכנסות הממשלה ממסים. הוא טעה בכירור ביחס למיקומה של ארה"ב על העקומה הזו [...]" ; OLIVIER J. BLANCHARD, *MACROECONOMICS* 496 (3rd ed. 2003); (תרגום שלי). ראו גם Austan Goolsbee, *Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform*, 1999(2) BROOKINGS PAPERS ON ECON. ACTIVITY 1 (1999).

גישה זו הרתיעה מקרו-כלכלנים מלצדד במדיניות תקציבית יזומה להגדלת ביקושים, למרות שנכתבו מאז מודלים כלכליים המראים כי מדיניות ממשלתית להרחבת ביקושים צפויה להשיג את המטרה בתנאים מסוימים שהם גם יותר מציאותיים מאלו שהיו בבסיס המודלים הראשונים של ציפיות רציונליות. לעומת זאת, פעולתם של המייצבים האוטומטיים זכתה להסכמה מצד כלכלנים של המוסדות הבינלאומיים המרכזיים. כך, למשל, אמנת מסטריכט (ואחר כך "חבילת הצמיחה והיציבות") נתנה הרשאה לגירעון של עד 3% מהתוצר כדי לאפשר במידה מוגבלת את פעולת המייצבים האוטומטיים בתנאים של האטה כלכלית.

היום ברור יותר שהצעדים שנעשו בישראל בתחום המיסוי החלישו את עוצמת פעולתם של המייצבים האוטומטיים. כרסום זה בעוצמתם מאפשר למשק הישראלי לנתר גבוה יותר בעתות של אביב כלכלי, אבל התשלום מגיע בעונות של חורף כלכלי. בגלל היחלשות המייצבים האוטומטיים, ההתכווצות בפעילות הכלכלית של המשק הישראלי צפויה להיות חריפה יותר ובעקבותיה הפגיעה בתעסוקה צפויה להיות מכאיבה יותר (בהשוואה למשק עם מייצבים אוטומטיים כפי שהיו בישראל לפני עשור). העיצוב של מערכת המס הותאם לציבור שחפץ בתשואה גבוהה וסיכון גבוה.

ה. האם המדיניות האביבית תואמת את העדפות הציבור?

קשה, אם בכלל אפשרי, לענות באופן פסקני על השאלה אם המדיניות שעוצבה תואמת את סל התשואה-סיכון שהציבור חפץ בו.²⁶ יש עדויות רבות לכך שמרבית הפרטים מאופיינים בשנאת סיכון; יש אפילו מידע אמפירי על ההבדלים בדרגת שנאת הסיכון לפי מאפיינים אישיים מסוימים, אבל לא ידוע לנו על מידע מצרפי בדבר המידה שבה חברה שונאת סיכון.²⁷ בפרק זה נציג שתי אינדיקציות עקיפות שמעוררות מחשבה לגבי מידת ההתאמה של המדיניות הכלכלית להעדפותיו של הציבור.

26 לכאורה אין מקום לשאלה מסוג זה במשטר דמוקרטי. הציבור בוחר את ממשלתו בהתאם להעדפותיו בתחומים שונים ובכלל זה לפי מידת שנאת הסיכון. טיעון זה מניח שהבוחרים והנבחרים ערים בכל עת להשלכות של צעדי המדיניות על סל התשואה-סיכון שאליו נחשף הציבור ומחליטים בהתאם לכך. זו הנחה מופרכת. למעשה כל תכליתו של מאמר זה היא לטעון כי מקבלי ההחלטות והציבור הרחב אולי לא היו ערים לסכנות הטמונות במדיניות שעוצבה במקרה של משבר כלכלי.

27 Robert B. Barsky, F. Thomas Juster, Miles S. Kimball & Matthew D. Shapiro, *Preference Parameters and Behavioral Heterogeneity: An Experimental Approach in the Health and Retirement Study*, 112 Q.J. ECON. 537 (1997).

האינדיקציה הראשונה מצויה בדוח הביניים שפרסמה בדצמבר 2008 משלחת קרן המטבע הבינלאומית שבחנה את המשק הישראלי. בסעיף 24 נכתב כי "והכלל הפיסקאלי האחר – התקרה השנתית של 1.7 גידול ריאלי בהוצאות הממשלה – נדרש אף הוא לתיקון [...]". בהמשך מופיע משפט שנראה מדהים: "מגבלת תקרת ההוצאה התקציבית שקבעה הממשלה אינה תואמת את הקונצנזוס הציבורי ביחס לגודל הרצוי של הוצאות הממשלה בטווח הבינוני [...]".²⁸

משפט זה פירושו שהכוחות שפועלים להורדת משקלה של ההוצאה הציבורית בישראל חרגו מהרמה שתואמת את רצון הציבור. משלחת קרן המטבע הבינלאומית, שאינה נחשבת מעוז אידאולוגי למעורבות ממשלתית מוגברת, מזהה קו מדיניות שאינו תואם את שאיפות הציבור הישראלי. זוהי עדות מרשימה מאוד לעוצמת האופנה בעניין הקטנת חלקה של הממשלה. המדיניות נסחפה בעטיה של האופנה לטריטוריה שאפילו בעיני אנשי קרן המטבע הבינלאומית נראית חריגה.

קביעה מסוג זה מפיהם של כותבים העובדים באחד המוסדות הכלכליים השמרניים בעולם מעידה יותר מכל על ההגמוניה של גישת חסידי הדגם האמריקני בישראל. חסידי הדגם הכלכלי האמריקני מציעים לקצץ עוד בחלקה של הממשלה אף-על-פי שמידת המעורבות שלה דומה למקובל במדינות OECD – ובכל זאת לזכות בתמיכה פוליטית, פסיבית או אקטיבית.

האינדיקציה השנייה, שנרמז עליה בפרק הקודם, היא עוצמת הלחצים לפרוס רשת ביטחון לחיסכון הפנסיוני בעקבות הירידות התלולות בשוק ההון. דבריו של ידין ענתבי, הממונה על שוק ההון במשרד האוצר, בכנס קיסריה, שהתקיים ביולי 2009, מלמדים על הנכונות של הציבור הרחב להיות חשוף לסיכון. להלן קטע מדבריו:

האווירה הציבורית בספטמבר-נובמבר 2008 הייתה של פאניקה גמורה, בלתי סבירה. עלו המון הצעות מאוד מפחידות – ביניהן להלאים את קופות הגמל, את שוק האג"ח הקונצרני, להחזיר את אגרות החוב המיועדות – שורה של דברים שכולם יחד נוראים, וכל אחד נורא בפני עצמו. כל צעד כזה יכול להחזיר את שוק ההון בישראל עשרים שנה אחורה.

הממונה על שוק ההון במשרד האוצר ממשיך ואומר:

חלק מהפניקה קשורה להרבה מאוד מיתוסים שלא רלוונטיים למציאות, מאירצון לראות את הנתונים האמתיים. התובנה החשובה שהפורום הזה

International Monetary Fund, *Israel: Concluding Statement of the IMF Mission*, par. 24, 28
www.imf.org/external/np/ms/2008/121508.htm (December 2008)

צריך לקחת מהמשבר, היא שביום שמתחיל המשבר הבא – שככל הנראה יהיה מקומי ולא גלובלי – ועדיין יהיה כנראה לחץ על הממשלה, בדומה לזה שהיה בחורף 2008 – זה יהיה תהליך שקול של קבלת החלטות. בשלושה חודשים אפשר בקלות להרוס את שוק ההון הישראלי.²⁹

ניתן לטעון כי הלחצים שעליהם מלין הממונה על שוק ההון משקפים ציפייה לא מציאותית מצד הציבור ביחס לסל תשואה-סיכון, קרי: תשואה גבוהה וסיכון אפסי. אין ביכולתי לפסול את האפשרות שכך הם פני הדברים. עם זאת, התנהגות זו מבהירה כי הציבור אינו מוכן להסכין עם סיכונים כה גדולים. קברניטי המדיניות חייבים להביא בחשבון את ההשלכות של התנהגות זו אם אי-אפשר לעמוד בלחצים הבאים בעקבות ירידה חריפה בערך נכסי הפנסיונרים הנוכחיים והעתידיים. התעלמות מכך ודאי אינה רצויה.

מובן שיש מקום לעמדה הערכית שמעדיפה את הדגם האמריקני של מעורבות ממשלתית מוגבלת בכלכלה מהדגם המערב-אירופי של מעורבות מוגברת שלה באספקת שירותי חינוך ובריאות וביטחון חברתי. עם זאת יש הכרח לבחון אם היעד שאליה נע המשק הישראלי תואם את העדפותיו של הציבור. בזכות האופנה הכלל-עולמית שייחסה עליונות מוגזמת לכלכלת השוק בהשגת הקצאה יעילה של המקורות גם בתחומים ציבוריים מובהקים, אפשר היה להשיג תמיכה פוליטית ליצירת מבנה משקי שאולי אינו מתיישב בהכרח עם טעמיו של הציבור.

אל לממשלה להתעלם מדרגת שנאת הסיכון של הציבור. שנאת הסיכון אינה סוג של הטיה קוגניטיבית (כמו קוצר ראייה בתכנון פנסיוני); היא רכיב בטעמיו של הציבור. התעלמות הממשלה ממידת שנאת הסיכון של הציבור שקולה להתעלמות מהעדפותיו. נניח כי נתגלה מצבור גז בים התיכון והציבור מעדיף להשקיע נתח גדול ממנו בחינוך. האם נסכים כי הממשלה תתעלם מהעדפותיו של הציבור, ובמקום הגדלת החינוך תשלח מעטפה לכל אזרח ובה שטרות כסף בשווי היחסי של ערך מצבור הגז שהתגלה? בכלל, עולה השאלה, כיצד תקבע הממשלה את דרגת הסיכון שהיא בוחרת אם היא מתעלמת מהעדפותיו של הציבור?

התעלמות משנאת הסיכון פירושה פגיעה ברווחתו של הציבור. לכפות על הציבור נטילת סיכון גבוהה מזו שהוא חפץ בה היא מדיניות המזיקה לאיכות חייהם של אזרחי המדינה. משום כך חשוב לברר באיזו מידה המדיניות הכלכלית שעוצבה עולה בקנה אחד עם נטיותיו של הציבור ביחס לשילוב של תשואה וסיכון.

29 מתוך סיקור המושב באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/events1/Caesarea, Forum/Pages/2009_C.aspx.

1. סיכום

המדיניות הכלכלית של ישראל נסחפה לכיוון של מבנה משקי שדורש תנאי מזג אוויר קבועים. אדריכלי המדיניות הכלכלית סברו אולי שתמיד יהיה כאן אביב, או שחשבו שמוטב למשק הישראלי ליהנות מקפיצה חדה כלפי מעלה בזמן של אביב כלכלי אפילו במחיר של פגיעה מכאיבה יותר בנפילה עם בוא החורף. המשבר העולמי חייב לעורר מחשבה מחודשת בשאלה אם המבנה המשקי החדש תואם את העדפותיו של הציבור.

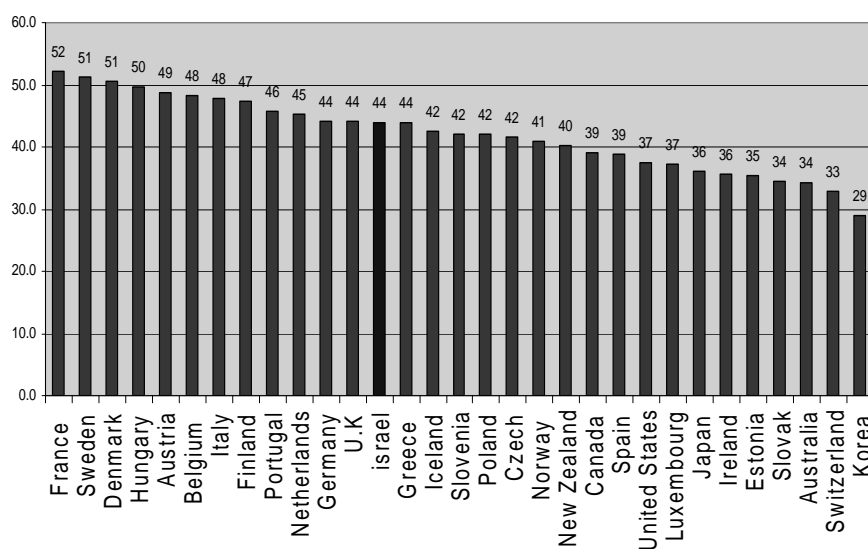
האקטיביזם שגילו ממשלות של מדינות מפותחות מובילות ובראשן ארצות-הברית מאיים לסדוק את ההגמוניה של חסידי הדגם האמריקני בישראל. הסדקים כבר החלו עם ההכרה ששורשי המשבר הכלכלי הגלובלי נעוצים בכשלים שהתגלו בפעילותה של כלכלת השוק. הממשלה על זרועותיה היא שנקראה להציל את הליבה של כלכלת השוק גם במולדת הרוחנית של התפיסה הכלכלית השלטת בישראל.

אין לצפות שחסידי הדגם האמריקני בישראל ישנו את עמדותיהם במידה ניכרת; לשם כך דרוש משבר בעוצמה ובאורך שהלוואי שיימנע מאיתנו. אולם, המשבר הנוכחי הוא בעל פוטנציאל לחולל שינוי בתמיכה הציבורית ואולי מאוחר יותר גם בתמיכה הפוליטית שזכה לה הדגם האמריקני.

יש סימנים ראשונים לכך שהמשק העולמי הגיע לתחתית ואולי מתחיל בטיפוס כלפי מעלה. בחודש יולי 2009 ירד לראשונה מזה חודשים רבים שיעור האבטלה בארצות-הברית. אסור שסיומו המקווה של המשבר הכלכלי הנוכחי ידחה את הדיון בהשלכות המדיניות הכלכלית שעוצבה בשנים האחרונות על סל התשואה-סיכון. סיומו של המשבר אינו מבטיח כי לא יהיו יותר משברים.

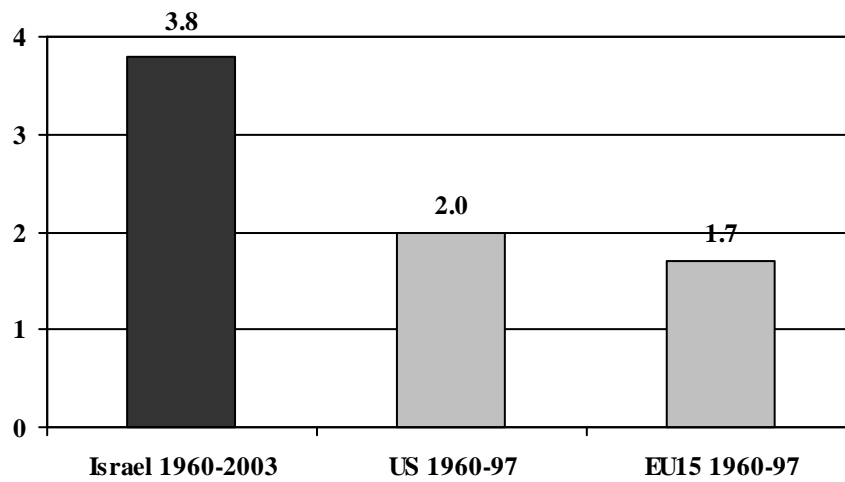
ז. נספח תרשימים

תרשים מס' 1: ההוצאה הציבורית הכוללת בישראל ובמדינות OECD, 2007 (אחוזי תוצר)



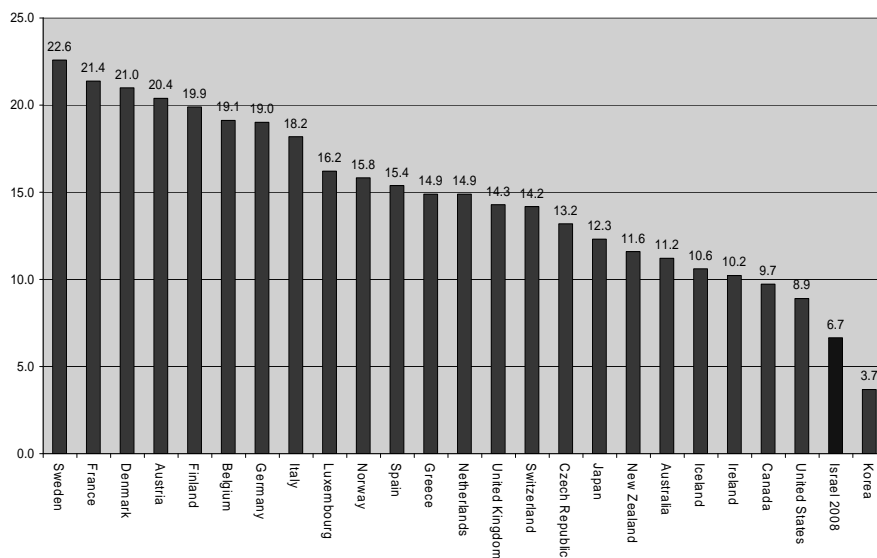
מקורות: בנק ישראל דו"ח לשנת 2008 הנספח הסטטיסטי, לוח ו'-נ'-2 (2) הרכיבים העיקריים של ההוצאות, 1980 עד 2008 (2009); OECD ECONOMIC OUTLOOK No. ; 85, Annex Table 25 (2009).

**תרשים מס' 2: התנודות בהכנסה הלאומית:
מבט משווה (סטיית התקן של שיעור הצמיחה)**



מקורות: בנק ישראל דו"ח לשנות 2005 הנספח הסטטיסטי, לוח ב-נ-1 (2006);
ALBERTO ALESINA & EDWARD GLAESER, FIGHTING POVERTY IN THE US AND EUROPE
.table 4 (2004)

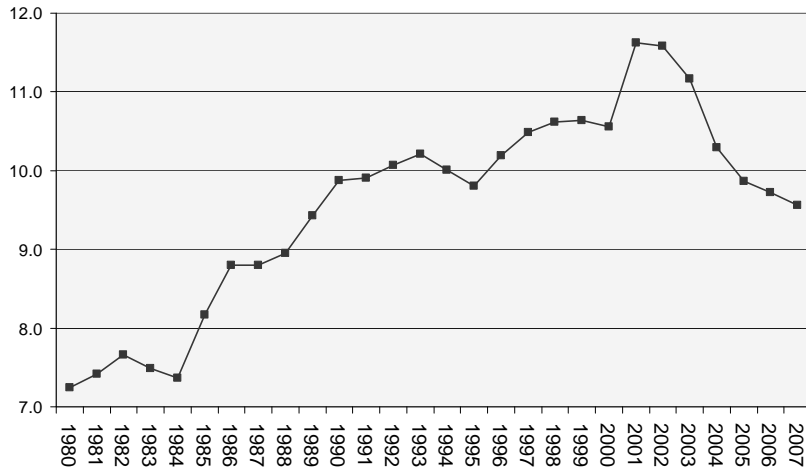
תרשים מס' 3 : תשלומי העברה במדינות OECD (אחוזי תוצר)



נתוני ישראל: תשלומי ההעברה בישראל כוללים את קצבאות הביטוח הלאומי לנכות, נפגעי עבודה, ילדים, אמהות, מובטלים, הבטחת הכנסה, שאירים, זקנה סיעוד ועוד.

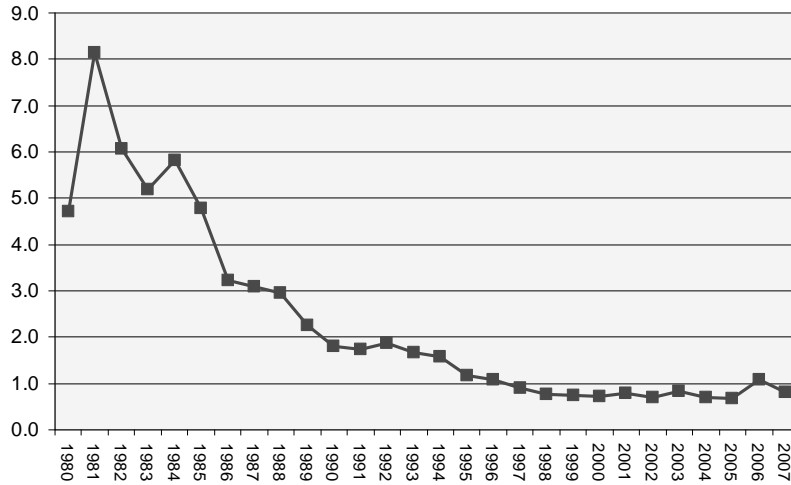
מקורות: בנק ישראל דו"ח 2008 לוח ו'-נ'-14(1) תשלומי ההעברה ורכיביהם
 The OECD data regarding transfer payments include Old Age ;(2009) 2008-1980
 and Survivors, Incapacity, Family, Unemployment Benefits, and Other
 (מתוך OECD.stat (נצפה לאחרונה ב-21.4.2009), stats.oecd.org/Index.aspx?DataSet
 ,(Code=SOCX_AGG

תרשים מס' 4 : תשלומי העברה יחסית לתוצר



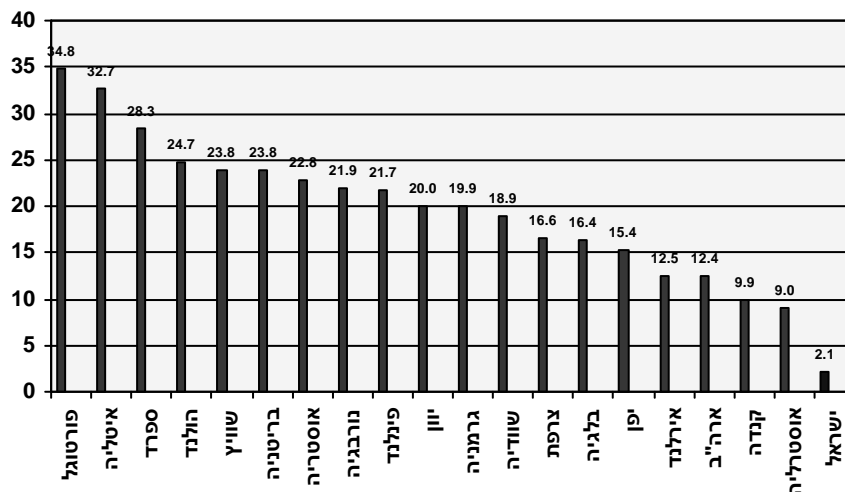
המקור: בנק ישראל דו"ח לשנת 2007 לוח ו-נ-14 (2008).

תרשים מס' 5 : שיעור הסובסידיות יחסית לתוצר



המקור: בנק ישראל דו"ח לשנת 2007 לוח ו-נ-15 (2008).

תרשים מס' 6: שיעור דמי ביטוח לאומי לכיסוי ביטוח פנסיוני בלבד (אחוזים), 2008



המקור: Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World, 2008

עבור מדינות אסיה והפסיפיק:

; table 4 ,www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/asia/guide.pdf

עבור מדינות אירופה:

; table 4 ,www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/guide.pdf

עבור מדינות אמריקה:

.table 4 ,www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/americas/guide.pdf