

ד"ר מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
13 בדצמבר 2023



מדיניות כלכלית על רקע מלחמת חרבות ברזל

– עשה ואל תעשה

ניסן אברהם

רקע

מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של מלחמה וניצבת בפני אתגרים רבים. מסמך זה מתמקד בהיבט הכלכלי, וזאת מתוך מטרה לתת מענה לשאלה כיצד הממשלה צריכה לפעול כדי להתמודד עם הצרכים הביטחוניים והאזרחיים הגוברים כתוצאה מהמלחמה. הצורך בגידול בהוצאות הביטחוניות והאזרחיות, והפגיעה בהכנסות ממסים בשל ההאטה בפעילות הכלכלית של המשק, יובילו לגירעון גבוה יחסית בשנים 2023 ו-2024 ואולי גם בהמשך. לאור זאת, יחס חוב-תוצר של ישראל צפוי לגדול, הצמיחה צפויה להיפגע, נטל חזר החובות לאורך זמן יהיה כבד יותר וכרית הביטחון של המשק הישראלי מפני זעזועים כלכליים שונים צפויה להיות מצומצמת מכפי שהייתה עד כה.

בכדי לקזז חלק מגידול הגירעון בשנים הקרובות, על הממשלה לבצע מספר התאמות. רצוי שצעדים אלה יהיו בעיקר בצד של הקטנת הוצאות הממשלה או בהרחבת בסיס המס (אך לא בהגדלת שיעורי המס), ויכללו שינויים מבניים שיתמכו בהגדלת פוטנציאל הצמיחה של המשק (שתוביל גם לצמצום יחס החוב לתוצר). הצגת תוואי ברור להפחתה ביחס החוב לתוצר נחוצה כדי לספק למשק ברית ביטחון להיערך למשברים נוספים שעשויים לפקוד את מדינת ישראל בשנים הבאות וכדי לשמר את אמינות המדיניות הפיסקלית בעיני הציבור, המשקיעים והשווקים הבין-לאומיים.

במסמך זה אנו מציעים צעדים שונים הנחוצים להבטיח את חזרתו המהירה של המשק לתוואי של צמיחה מהירה ושל יציבות, תוך הפחתה הדרגתית בגירעון ובחוב הציבורי.

- **בחינה מחודשת לתקציב 2024 והתאמתו הפיסקלית לעלויות המלחמה.**

חשוב שהממשלה תבטל חלק מההוצאות המתוכננות לשנת 2024. כשהתקציב הדו-שנתי עבר לפני מספר חודשים, הממשלה התחייבה להגדיל את תקציב 2024 לעומת תקציב 2023 בכמה סעיפים שונים. מאז פרצה מלחמת 'חרבות ברזל', ועלויות המלחמה מצריכות בחינה מחדש של סעיפי תקציב וביצוע הפחתות אפשרויות, במיוחד קיצוץ או דחייה של סעיפים בעלי אופי פרמננטי (הוצאה קבועה שאינה חד פעמית) שתרומתם לצמיחה נמוכה או שלילית (בין היתר חלק מהתקציבים שנובעים מהסכמים קואליציוניים). לאחר שתקציבים אלה יתחילו לזרום למטרות שונות ולגופים שונים, יהיה קשה מבחינה פוליטית-חברתית לבטלם בשנים הבאות.

- **צעדים משמעותיים להתייעלות המגזר הציבורי.**

התאגדות של עובדים היא מבורכת, אך ראוי למצוא איזון נכון יותר בין כוח יתר שקיים היום בידי ועדי העובדים לבין חוסר היכולת של עסקים ושל צרכנים להגן על האינטרסים שלהם. הכוח העודף שיש לוועדי העובדים בישראל פוגע ביעילות המגזר הציבורי, מגביר את נטל המס, יוצר הוצאות ציבוריות עודפות, ולעיתים פוגע בפעילות הכלכלית התקינה של המשק. המצב כיום הוא שאין יכולת להזיז, לתמרץ ולפטור עובדים בחברות הממשלתיות ובמשרדי הממשלה, דבר שמביא לתוספות שכר וכוח אדם מבלי שהשירות לאזרח משתפר. חוסר יעילות זו בא על חשבון משלמי המיסים הנדרשים לממן זאת דרך נטל מס גבוה יותר, או על חשבון איכות השירותים הציבוריים האחרים, שמתחרים על אותם מקורות תקציביים ממשלתיים. יצירת איזון ראוי בין הגנה על זכויות עובדים לבין זכויות המעסיקים והצרכנים חיונית ותתרום להגדלת הצמיחה הכלכלית והרווחה של כלל הציבור.

להרחבה: ראו נייר מדיניות ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה.

- **הגדלת בסיס המס.**

מדיניות המסים ממשיכה לתת העדפות למגזרים ולתחומים שונים גם כאשר אין לכך יתרונות כלכליים וחברתיים. הטבת מס מסייעת למקבליה, אך מחייבת העלאה של שיעורי המס כדי לממן את עלותה. בנוסף הטבות מס מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס-אמת, פוגעות ברווחתו של כלל הציבור ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק. המאפיין הבולט של הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה אשר התועלת המצרפית הגלומה בה נמוכה לאין ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור. לפיכך, הגדלת בסיס המס באמצעות ביטול הטבות מס היא חלופה טובה יותר מאשר העלאת מיסים למימון הגירעון, הן מהבחינה הכלכלית והן מהבחינה החברתית.

להרחבה: ראו נייר מדיניות המיסוי הישיר בישראל – מאפיינים, עיוותים והצעות לשינוי, אומדן וניתוח נקודות זיכוי בגין ילדים ו-ענף התיירות הישראלי ומשבר הקורונה: לאן ממשיכים מכאן?

• **הקטנת מספר השרים ומספר משרדי הממשלה.**

ממשלה גדולה יותר הינה מסורבלת, עולה לציבור הון רב, ומספקת שירות פחות טוב לאזרחים. כמו כן, היא מחלישה את המשילות, ואינה מאפשרת ניצול יתרונו לגודל ולממשקים טבעיים בין תחומי אחריות. שרים "מיותרים" עשויים לייצר פעלתנות יתר ועודף רגולציה על מנת להראות שהם ממלאים את תפקידם. במקביל, יש פחות פיקוח פרלמנטרי על עבודת הממשלה, וכתוצאה מכך גם יותר חקיקה פרטית מיותרת וחסרת תכלית.

המלצתנו היא לסגור משרדים מיותרים ומלאכותיים שתרומתם לרווחת הציבור היא נמוכה או שלילית – גם כאלו שהוקמו בידי הממשלה הנוכחית וגם כאלו שהוקמו בידי ממשלות קודמות. יישום מודל זה ישפר באופן ניכר את היעילות, המשילות ויחזק את אמון הציבור במוסדות המדינה ובנבחרי הציבור.

להרחבה: ראו מאמרים עכשיו ההזדמנות לצמצם את מספר השרים בממשלה ו-ממשלה קטנה ויעילה למען הציבור.

• **איחוד הגבייה של הביטוח הלאומי עם גביית מס הכנסה.**

המוסד לביטוח לאומי, למרות שמו, אינו מתנהל כמוסד ביטוחי, הן בצד הגבייה והן בצד התשלומים. בנוסף, ישנה כפילות עבודה בין המוסד לבין משרדי ממשלה אחרים. על מנת למנוע את כפילות העבודה בגבייה ובתשלומים, יש לאחד את גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הנגבים כיום על-ידי המוסד עם גביית מס הכנסה ולהעביר את מטלת הגבייה כולה לרשות המיסים שכן היא כבר עושה זאת. בנוסף, יש לחלק את התשלומים בהם אין למוסד לביטוח לאומי יתרון יחסי בין המשרדים הרלוונטיים. איחוד הגבייה יביא לחיסכון פרמנטרי במשאבים הציבוריים.

להרחבה: ראו נייר עמדה ביטוח לאומי – איחוד הגבייה.

אל תעשה

• העלאת מיסים.

הגדלה משמעותית של נטל המס עלולה לגרום לעיוותים גדולים, שיכולים לפגוע ביעילות הכלכלית של המשק ובתמריץ לעבוד, ליזום ולהשקיע. כמו כן, העלאת מיסים, ובמיוחד העלאת שיעורי מס, עלולה לדכא את הפעילות והצמיחה של המגזר העסקי ושל המשק, ואף לעודד פרטים להתחמק מתשלום מיסים. יש להימנע מצעדים הפוגעים בצמיחה הכלכלית, בייחוד כי על רקע המלחמה, הצמיחה בישראל צפויה להיות נמוכה בטווח הקצר.

צעד מזיק אך פופולרי הוא דרישה להטלת מיסים גבוהים על "עשירים" – כלומר על עסקים, על רווחי הבורסה ועל יחידים בעלי כושר השתכרות גבוה – וזאת על מנת לממן שירותים ממשלתיים לציבור. המשמעות של העלאת מיסים על עסקים היא גידול בהוצאות העסקים שבמקרים רבים יגולגלו בחזרה אל הצרכנים ויתרמו לעלייה נוספת ביוקר המחיה ולפגיעה בפעילות העסקית. הניסיון העולמי מצביע על כך שמס החברות, המוטל על רווחי חברות, הוא המס שפוגע במידה הרבה ביותר בצמיחה, אחריו או יחד איתו ניצב מס הכנסה, לאחר מכן מיסי צריכה כגון מע"מ, ובסוף מיסי רכוש.

הגדלת מס רווחי הון בעקבות מחאת האוהלים של שנת 2011, לדוגמה, יצרה נזק גדול לבורסה הישראלית, צמצמה את פעילות המסחר והעבירה משקיעים רבים אל שוק הנדל"ן שבו הם תרמו לעליות המחירים החדות. השקעות הן כלי חשוב בכלכלה מתפקדת והבורסה מאפשרת לעסקים לגייס כסף ולקחת סיכונים במטרה לפתח מוצרים חדשים שמגדילים איכות החיים של אזרחי ישראל. המס השולי העליון על בעלי הכנסות גבוהות, אשר עומד כיום על 50% (ובמקרים מסוימים אף למעלה מכך), גבוה בהשוואה בין-לאומית.

נוכח הניידות הגבוהה של בעלי יכולת השתכרות גבוהה (בענף ההיי-טק למשל), העלאת מיסים עלולה להשפיע על ירידה מהארץ של כוח אדם איכותי שתורם כיום רבות להצלחה הכלכלית והטכנולוגית במדינה.

להרחבה ראו ניירות מדיניות ופרסומים נוספים:

בניגוד למיתוס, המסים בישראל ממש לא נמוכים, המיסוי הישיר בישראל – מאפיינים, עיוותים והצעות לשינוי ו-1 האם הוצאות הממשלה בישראל נמוכות בהשוואה בין-לאומית, והאם רצוי להגדילן?

- **להימנע ככל הניתן מגידול פרמננטי בהוצאה הביטחונית והצמדתה לגידול בתוצר.**

הוצאות הביטחון בישראל עומדת על 4.5 אחוזי תוצר והוא נחשב לגבוה ביותר במדינות ה-OECD. יתרה מכך, בישראל יש הוצאות רבות על ביטחון שאינן נספרות כהוצאות ממשלה או כנטל מס. הבולטים בניהם הם שירות צבאי חובה שמשמעותו היא השתכרות נמוכה של החיילים בשירות ביחס לאלטרנטיבה בשוק העבודה, שירותי אבטחה ייחודיים המוטלים על התושבים באמצעות מחירים יקרים יותר ועלות הוספת ממ"ד (החוק מחייב הוספת חדר ממ"ד לכל דירה חדשה) המייקרת את מחירי הדירות והשכירות.

עלייה פרמננטית בהוצאות הביטחוניות תצריך הגדלת נטל המס שעלולה לפגוע בצמיחה, בפעילות העסקית ובדחיקת השקעות פרטיות, ו/או בקיצוץ בהוצאה האזרחית שעשוי לפגוע בשירות לאזרח ובתחומי מעודדי צמיחה.

בעבר היו הצעות לקבע את ההוצאה הביטחונית כאחוז קבוע מהתוצר. צעד כזה יפגע בפוטנציאל הצמיחה של ישראל ובשחיקת יחס חוב התוצר וגם תיפגע באמון המשקיעים לגבי כושר ההחזר של המדינה. יש להימנע ככל הניתן מהגדלה משמעותית בהוצאות הביטחון, ויש לממנה באמצעות התייעלות ורפורמות מבניות, שיקטינו או שיבטלו את הפגיעה בפוטנציאל הצמיחה של המשק.

להרחבה: ראו נייר מדיניות האם הוצאות הממשלה בישראל נמוכות בהשוואה בין-לאומית, והאם רצוי להגדילן?

- **להימנע ככל הניתן מהארכת שירות החובה.**

"חוק גיוס חובה" מעניק למערכת הביטחון משאב גדול של כוח אדם עם עלויות עבודה נמוכה מאד. חיילי החובה הם חלק מהפוטנציאל של כוח העבודה והשכלה, והמשמעות של הארכת שירות צבאי חובה היא דחיית הכניסה לשוק העבודה ולימודים לגיל מבוגר יותר, דבר שצפוי להביא להפסד תוצר משמעותי. במידה ותתקבל החלטה להאריך את תקופת השירות הסדיר לגברים בכ-4 חודשים, הצעד צפוי להביא להפסד תוצר פרמננטי, שמשמעותו שחיקת פוטנציאל הצמיחה לנפש ופגיעה ביכולת של המדינה לצמצם את יחס החוב לתוצר.

להרחבה: ראו נייר עלויות כלכליות של שירות החובה בישראל