

קריאה לממשלה לקראת הדיון על תקציב 2006 : סל השקעה בחברה הישראלית

התכנית שמשרד האוצר אמור להניח על שולחן הממשלה מכוונת כל כולה להאצת הצמיחה באופן מלאכותי, באמצעות: (1) הקטנת הוצאות הממשלה ו-(2) הפחתת מסים.

(1) הקטנת הוצאות הממשלה מיועדת להיטיב עם בעלי ההון, שכן היא מוזילה את מחיר ההון. התקווה היא שבעלי ההון אכן ינצלו את האפשרות לגייס הון במחיר זול יותר, ישקיעו במשק הישראלי וייצרו מקומות עבודה.

(2) הפחתת המסים מתחלקת לשניים:

(א) הפחתת מס החברות והפחתת המיסוי על השקעות ורווחים, מיועדת גם היא להיטיב עם בעלי ההון, ושוב, בתקווה שהדבר יעודד אותם להשקיע במשק. מצד שני, ההעלאה המוצעת של המס על רווחי הון אינה צפויה לפצות את קופת המדינה על ההפסד מהפחתות המסים על חברות ועל יחידים.

(ב) הפחתת המסים הישירים מיועדת לתרום גם היא להגדלת הצמיחה, באמצעות הגדלת הצריכה הפרטית.

לדברי האוצר, צעדים אלה יאיצו את הצמיחה וכתוצאה מכך יגדלו הכנסות המדינה ממסים. הכנסות אלה, מצידן, ישועבדו לשתי מטרות: האחת, הפחתת מסים, והשנייה, הקטנת החוב הלאומי – צעד שגם הוא נועד, בין השאר, להוזיל את עלות ההון.

שני הצעדים, הקטנת הוצאות הממשלה והפחתת המסים, מיועדים להפיח רוח במפרשי הצמיחה, כמעט בכל מחיר. והמחיר העיקרי הוא שחיקה מתמשכת בהשקעות הממשלה בחברה הישראלית, וזאת על רקע 4 שנים של קיצוצים משמעותיים בהשקעות אלה, בעקבות המיתון.

המדיניות המוצעת מעלה את השאלה, האם זה חכם וסביר -

- א. לשים את כל הביצים בסל אחד, סל הצמיחה המהירה;
- ב. לעשות זאת במחיר של שחיקה ידועה מראש של ההשקעה בחברה הישראלית;
- ג. לבסס את הצמיחה העתידית אך ורק על בעלי ההון ועל בעלי ההכנסות הגבוהות;
- ד. לשעבד מראש את פירות הצמיחה החזויה אך ורק לצורך הוזלת עלות ההון והפחתת מסים, תוך הזנחת ייעודים אחרים, שהממשלה מופקדת על השגתם.

א. הפחתת הוצאות הממשלה – החלטה, בעיניים פקוחות, שלא להשקיע בחברה הישראלית

אל נוכח תחזיות האוצר לצמיחה בשנים 2006-2010, ואל נוכח הצעדים שהאוצר מציע על מנת ששיעורי צמיחה אלה אכן יושגו, רשאי הציבור הישראלי לקוות, כי גם הוא ייהנה מפירות הצמיחה החזויה, אם על ידי גידול בהכנסותיו ואם על ידי שיפור השירותים שהוא מקבל מן הממשלה. אלא שציפיות אלה אין להן על מה להתבסס. ספק אם צמיחה כשלעצמה, ובייחוד צמיחה המתבססת כל כולה על הטבות לבעלי הון ולבעלי הכנסות גבוהות, תוכל לשפר את חלוקת ההכנסות בישראל. בעשור וחצי האחרונים, גם בשנים שבהן נרשמה צמיחה, הכנסות העשירון העליון גדלו אבל אלה של רוב הציבור לא השתנו.

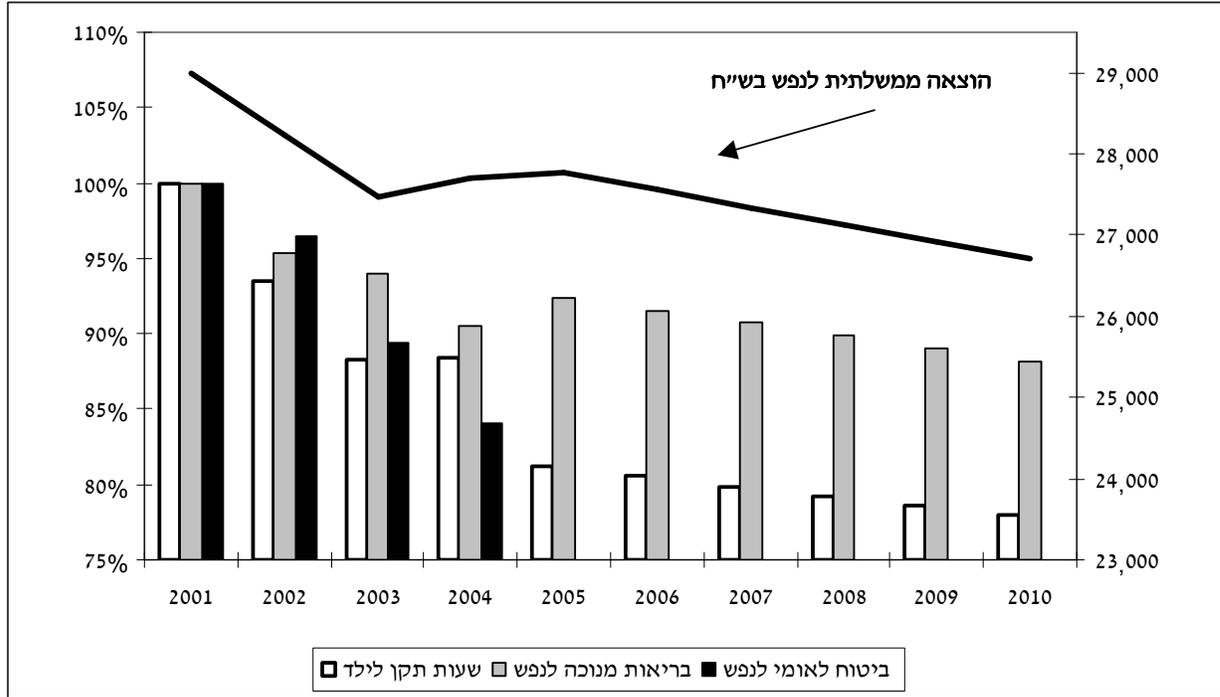
באשר לשיפור השירותים הציבוריים, ניתן לקבוע בוודאות כי הדבר לא יקרה, שכן הממשלה החליטה לכבול את ידיה היא, באמצעות הגבלת הגידול בתקציב ההוצאות שלה, ל-1% בלבד בכל אחת מן השנים 2006-2010. לא זו בלבד שתקציב זה לא יגדל, אלא שהוא יישחק, וזאת משום ששיעור הגידול של האוכלוסייה בישראל עומד על כ-1.7%, ופירוש הדבר שחיקה הדרגתית של התקציב בחישוב לנפש. נזכיר, כי החלטה ממשלתית זו התקבלה על רקע שלוש שנים רצופות של קיצוצי תקציב גדולים, בסכום מצטבר של כ-65 מיליארד ₪. השירותים החברתיים היו הנפגעים הראשיים של קיצוצים אלה.

התרשים שלהלן מציב את משמעות המדיניות הממשלתית: בתוך עשור אחד, משנת 2001 ועד 2010, תקציב ההוצאות של הממשלה, בחישוב לנפש, יקטן – אם כתוצאה מן הקיצוצים בשנים 2001-2005, ואם כתוצאה מהגבלת תקציב ההוצאות של הממשלה בשנים 2006-2010, ב-12%. כדי להמחיש את הדברים, התרשים מציג גם שלושה סעיפים תקציביים נבחרים: במשרד החינוך, תקציב שעות התקן (המממן את שעות ההוראה) יקטן, בחישוב לתלמיד, בכ-22%; תקציב משרד הבריאות (ללא תקציב סל הבריאות של קופות החולים) יקטן, בחישוב לנפש מתוקנת, ב-11%; ואילו תשלומי המוסד לביטוח לאומי קטנו בתוך 4 השנים 2001-2004 ב-16%, והם צפויים לקטון עוד, בעקבות הקיצוצים שהונהגו, שיישומם המלא יתרחש על פני השנים הקרובות.

אם הממשלה תאמץ את הצעדים המוצעים, היא תירשם בתולדות המדינה כממשלה שניצחה על עשור שלם של קיצוצים. קיצוצים אלה כבר פגעו קשות במערכת החינוך, במערכת ההשכלה הגבוהה, במערכת הבריאות וברשת הביטחון הסוציאלי. אם נמקד את מבטנו במערכת החינוך וההשכלה בלבד, הרי שכבר כיום, תלמידים נהנים מפחות שעות הוראה מאשר בעבר; האוניברסיטאות מצמצמות פעילויות הוראה ומחקר; שדרת המדענים של ישראל מזדקנת וצעירים אינם תופסים את מקומה.

יוצא, אם כן, כי התחייבות הממשלה למדיניות של צמיחה בכל מחיר, וליתר דיוק, במחיר צמצום של השירותים החיוניים, משולה להעסקת מפוח בהפחת רוח במפרשיה של סירה, בשעה שהסירה עצמה הולכת ומתפרקת.

תרשים 1. שחיקה בהוצאה הממשלתית לנפש בתקציב הרגיל (בש"ח), בהוצאה לנפש מתוקנת על בריאות (לא כולל חוק ביטוח בריאות ממלכתי), בתקציב שעות התקן לתלמיד ובתשלומי המוסד לביטוח לאומי לנפש מתוקנת (באחוזים ; 2001=100)



2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
28,993	28,240	27,482	27,704	27,777	27,558	27,342	27,127	26,914	26,702	הוצאה ממשלתית לנפש בתקציב הרגיל
100%	93%	88%	88%	81%	81%	80%	79%	79%	78%	תקציב שעות תקן לתלמיד
100%	95%	94%	91%	92%	92%	91%	90%	89%	88%	תקציב משרד הבריאות לנפש מתוקנת
100%	97%	89%	84%							תשלומי המוסד לביטוח לאומי לנפש מתוקנת

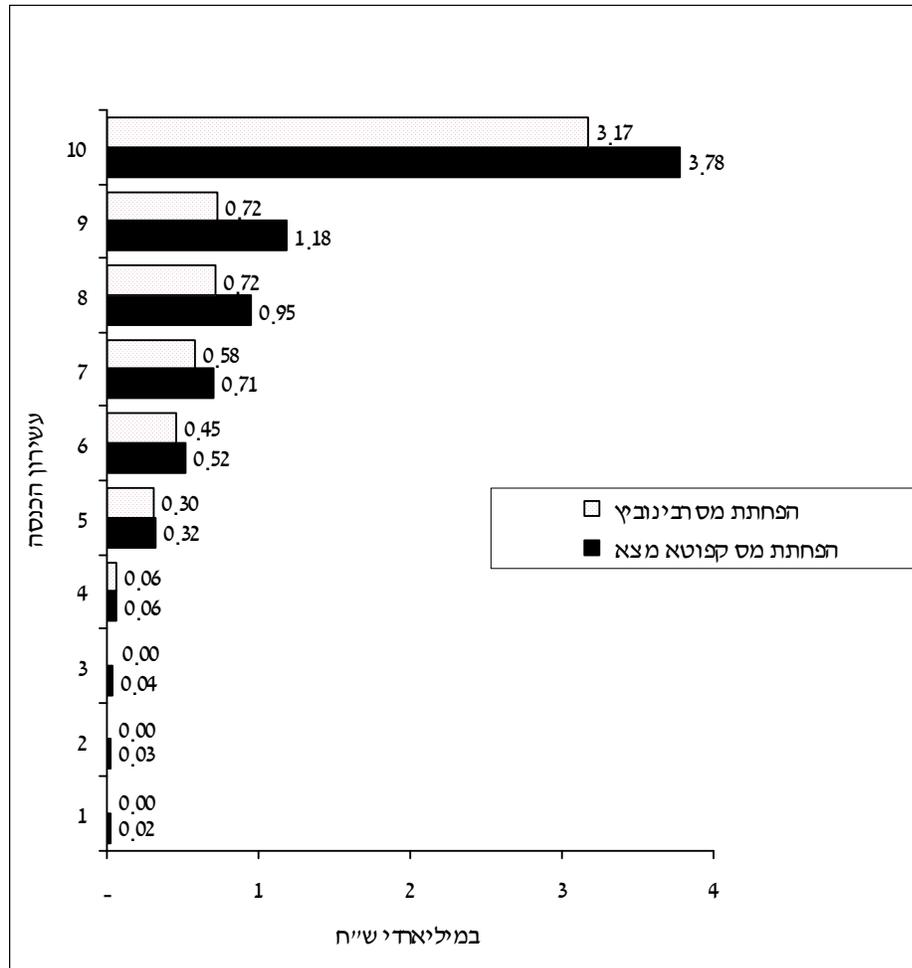
הערות:

1. עד לשנת 2003 נתוני התקציב הם נתוני ביצוע נטו.
 2. נתוני 2004 – 2005 הם נתוני תקציב, לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה.
 3. נתוני הוצאה ממשלתית 2006-2010 משוערים על בסיס תקציב 2005 ועל סמך שיעור גידול ריאלי של 1%.
 4. נתוני אוכלוסייה עד לשנת 2003 מתוך הלמ"ס.
 5. נתוני אוכלוסייה בשנים 2004-2010 הם נתונים משוערים על פי הערכות הלמ"ס.
 6. התקציב הרגיל אינו כולל את התקציב הפיתוח ותקציב תשלום חובות הממשלה.
- מקורות:** הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025; עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב ודברי הסבר, שנים שונות; משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

ב. הפחתת המסים הישירים – צעד חסר הצדקה

הפחתת המסים המוצעת היא השלישית בתוך 3 שנים: תחילה היתה ההפחתה לפי המלצות ועדת רבינוביץ בשנת 2003; אחריה באו, בשנת 2004, שתי האצות; ועתה באה הפחתה נוספת, בעקבות המלצות קפוטא-מצא. הפחתת קפוטא-מצא בתחום המסים הישירים היא חסרת הצדקה: כבר כיום, המס ששכירים ישראלים נדרשים לשלם הוא כלל לא גבוה במבט השוואתי, ושיעורי המס השוליים אינם גבוהים, גם ברמות ההכנסה הגבוהות (ברנדר, 2005). הפחתות המסים מיטיבות בעיקר עם העשירונים הגבוהים, ובראשם זה הגבוה: ניתן לראות, כי אם ייושמו המלצות קפוטא-מצא, שלושת העשירונים הגבוהים ייהנו ב-2010 מתוספת שנתית של כ-6 מיליארד ₪; העשירון העליון לבדו יקבל תוספת של 3.78 מיליארד ₪. לעומת זאת, 7 העשירונים הנמוכים יקבלו, ביחד, 1.7 מיליארד ₪. לבסוף, יש חשש סביר כי הפחתות המסים ימומנו על ידי קיצוצים בתקציב.

**תרשים 2. התחלקות ההטבה הכספית כתוצאה מהפחתות המסים בין העשירונים :
הפחתת רבינוביץ' והפחתת קפוטא-מצא
במיליארדי שקלים, במחירים שוטפים**



הערות:

1. הנתונים הם נתוני הכנסה חודשית ממוצעת מתוקנת לנישום.
 2. נתוני הכנסה של שכירים בלבד, לא כולל מנהלי חברות.
 3. שעורי מס ההכנסה השולי לשנת 2010 כפי שהם מופיעים בדו"ח הוועדה לתכנית המסים הרב- שנתית, 2005.
 4. שעורי מס ההכנסה השולי לשנת 2006 כפי שהם מופיעים בפקודת מס הכנסה.
 5. החישוב כולל תשלום ביטוח לאומי וביטוח בריאות.
 6. הונח כי לפרט המיצג יש 2.25 נקודות זיכוי.
 7. הונח כי הפחתת המס רבינוביץ' תעלה 6 מיליארד ש"ח בשנה.
 8. הונח כי הפחתת המס קפוטא- מצא תעלה עוד כ-1.62 מיליארד ש"ח בשנה, בפועל יתכן כי עלותה תהיה גבוהה יותר.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, *מנהל הכנסות המדינה*, דו"ח שנתי, 2002-2003; פקודת מס הכנסה, סעיף 121. משרד האוצר, דו"ח הוועדה לתכנית המסים הרב- שנתית, 2005.

החלופה המוצעת : השקעה בחברה הישראלית

עד לא מזמן, התקיים דיון סביב השאלה, מהו השימוש היעיל ביותר בפירות הצמיחה החזויה : האוצר טען בעד הפחתת מסים ואילו בנק ישראל טען בעד הפחתת החוב הלאומי. חלופה אחת לא הוזכרה כלל, והיא : השקעה בחברה הישראלית.

אנו סבורים, כי על הממשלה להימנע מאימוץ מדיניות של שחיקה תקציבית מתוכננת ; במקום זאת עליה לנקוט עמדה פעלתנית, לנצל את ההזדמנות שנקרתה לפניה עם הירגעות העימות האלים ועם חידוש הצמיחה, ולאמץ תכנית להשקעה בישראל. לשם כך, על הממשלה ליצור "סל השקעה בישראלי".

את הסל אפשר להרכיב משלושה מרכיבים : ראשית, שימוש בחלק מפרות הצמיחה החזויה ; שנית, שינוי בסדרי העדיפויות ; שלישית, חסכון צפוי בחלק מהוצאות הממשלה. מדובר בסכומים הבאים :

1. סכום שנתי של 3-4 מיליארד ₪ שינבע משינוי הפחתת המסים ומפריסה הדרגתית יותר של קיצוץ החוב הלאומי. שינוי זה יכלול, בין השאר, את ביטול הורדת שיעורי המס השולי, מ-49% ל-45%, ומצד שני, העלאה של המס על רווחי הון, מ-15%-20% ל-20%-25%, כפי שהציעה ועדת בן בסט ;
2. קיצוץ תקציב הביטחון בשיעור של 5 מיליארד ₪ לשנה. משרד האוצר ואחרים כבר הציעו בעבר קיצוץ של 10 מיליארד ; ואילו עתה התקשורת מדווחת על הצעה באוצר לקצץ 3 מיליארד. אנו סבורים, כי קיצוץ שנתי של 5 מיליארד ₪ הוא אפשרות ריאלית. הדבר מתאפשר לאור נוכחותו של הצבא האמריקני בעיראק, לאור יציאתו הצפויה של צה"ל מרצועת עזה ולאור התקווה כי תהיה התקדמות לאור מפת הדרכים, שתמנע התחדשות של העימות האלים.
3. החיסכון שיווצר בתקציב ההתנחלויות, בשיעור של 2-3 מיליארד ₪, עם פינוי ההתנחלויות מרצועת עזה ומצפון השומרון ועם פינוי המאחזים הבלתי חוקיים.

צעדים אלה אמורים להעמיד לרשות הממשלה "סל השקעה בישראלי" שנתי בגודל של 10-12 מיליארד ₪, ועל פני חמש השנים הקרובות, סכום מצטבר של 60-50 מיליארד ₪. באם יתממשו תחזיות הצמיחה הוורודות, ניתן יהיה להגדיל עוד את הסכום הנ"ל. באם יקוצץ תקציב הביטחון ב-10 מיליארד ₪, ובאם תמשיך ישראל ותפנה התנחלויות לפי מפת הדרכים, ניתן יהיה להגדיל את הסכום עוד, עד כדי הכפלתו.

את הסל הזה ניתן יהיה להשקיע בשדרוג משמעותי של מערכת החינוך, בעידוד של תעסוקה בפריפריה, ביצירת מנגנון עדכון של תקצוב של מערכת הבריאות הציבורית, ובסתימתן של לפחות חלק מן הפרצות שנבעו ברשת הביטחון הסוציאלית.