

# האם הוצאות הממשלה בישראל נמוכות בהשוואה בין-לאומית, והאם רצוי להגדילן?

ניסן אברהם – חוקר בפורום קהלת לכלכלה

ד"ר מיכאל שראל – ראש פורום קהלת לכלכלה

[פורסם בעיתון TheMarker ב-4 ביוני 2019]

הבנת ההבדלים המוסדיים והדמוגרפיים בין המדינות השונות חשובה לשיח התקשורתי והציבורי בישראל, שחלקים רבים ממנו קוראים להגדלת הוצאות הממשלה, על סמך השוואה פשטנית בין המדינות; וזאת במיוחד כאשר קריאה זו מתעלמת מההשפעה השלילית האפשרית של הגדלת הוצאות הממשלה על הצמיחה הכלכלית.

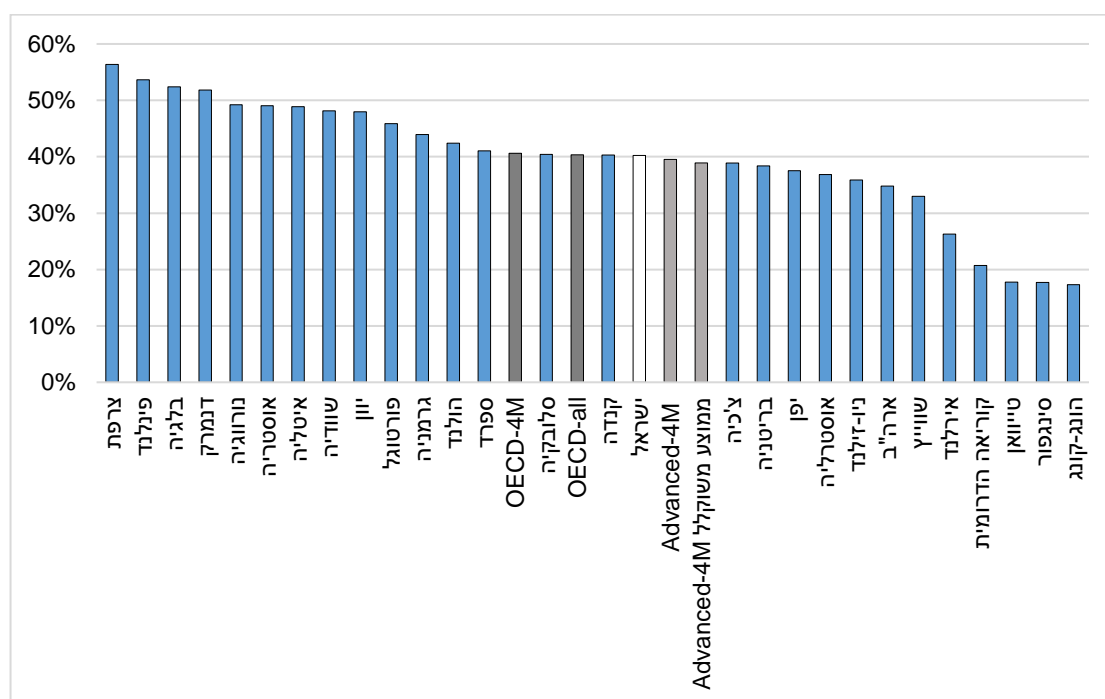
בשנים האחרונות נפוצה הטענה כי הוצאות הממשלה בישראל נמוכות בהשוואה למדינות מפותחות אחרות ולכן יש להגדילן. אולם חלקה הראשון של הטענה אינו טריוויאלי, בשל הבדלים המוסדיים והדמוגרפיים המשמעותיים בין ישראל לשאר מדינות המתקדמות; וחלקה השני של הטענה מתעלם מההשפעה השלילית הצפויה של הגדלת הוצאות הממשלה על הצמיחה הכלכלית.

ככל שתהליך הגלובליזציה מעמיק והקשרים הכלכליים בין מדינות מתחזקים, גובר הצורך במידע מדויק ככל האפשר בכל הנוגע בהשוואות בין-לאומיות על-מנת לקבל החלטות מדיניות מושכלות. אולם הבדלים מוסדיים ודמוגרפיים בין מדינות שאינם מובאים בחשבון בעת המדידה עלולים לשבש את ההשוואה ביניהן. כך, הוצאות הממשלה במדינות מסוימות יכולות להיות שונות לאחר התחשבות בהבדלים אלה.

השבוע מתפרסם מחקר מקיף שביצענו בפורום קהלת (<https://bit.ly/2HQPbxo>), העוסק בכימות הבדלים מוסדיים ודמוגרפיים בין מדינות, שמטים באופן משמעותי כלפי מטה את מדידת הוצאות הממשלה בישראל יחסית למדינות מתקדמות אחרות. במחקר זה נבחן גם המחיר הכלכלי הצפוי למשק (ולהכנסות האזרחים) כתוצאה מנקיטת מדיניות של הגדלת הוצאות הממשלה ובעקבות זאת הגדלת נטל המס.

הנתון של הוצאות הממשלה שמוצג בתרשים 1 מבוסס על המדידה הרשמית, שאינה מתחשבת בהבדלים מוסדיים ודמוגרפיים בין מדינות. למעשה, גם ללא תיקון בעבור הבדלים ניכרים אלה, הוצאותיה של הממשלה בישראל אינן נמוכות, אלא דומות למוצע במדינות מתקדמות אחרות – הוא גבוה במעט או נמוך במעט מהמוצע, בהתאם להגדרתה של קבוצת מדינות-הייחוס.

### תרשים 1 - הוצאות הממשלה יחסית לתוצר לשנת 2017



התמונה בכל הנוגע למיקומה היחסי של ישראל משתנה באופן משמעותי כאשר אנו מתייחסים להבדלים מוסדיים ודמוגרפיים בין מדינות.

הבדל מוסדי משמעותי הוא שונות בין מערכות הפנסיה במדינות. הבדלים אלה נובעים מסיבות רבות ומגוונות, אך עם השלכות משמעותיות על המדידה. בחלק ניכר מהמדינות המפותחות קיימות פנסיות ממלכתיות, שעוברות במלואן או ברובן דרך מנגנוני הממשלה ומחושבות כחלק מהוצאות הממשלה. לעומת זאת, בישראל חלק משמעותי מהפנסיה אינה עוברת דרך מנגנוני הממשלה.

כל שכיר או עצמאי בישראל מחויב על פי חוק להפריש שיעור קבוע מהכנסתו לתוכניות מסוג קרן צוברת, המנוהלות על-ידי קרנות פנסיה פרטיות. לפיכך ההפרשות לפנסיה תעסוקתית צוברת וההוצאות עליה אינן נכללות בנטל המס ובהוצאות הממשלה.

כך, התערבות הממשלה במשק באמצעות רגולציה, כתחליף לגביית מיסים וחלוקתם על-ידי הממשלה, יוצרת עיוות במדידת הוצאות הממשלה בישראל לעומת מדינות מפותחות אחרות. אילו חישבנו את ההפרשות והתשלומים לפנסיה כחלק מתקציב המדינה, כנהוג ברוב המדינות המתקדמות, היינו מקבלים שהוצאות הממשלה בישראל גבוהות ממוצע ה-OECD. נטל המס היה צפוי לגדול ב-2.8 אחוזי תוצר, והוצאות הממשלה ביותר מ-2.5 אחוזי תוצר.

הבדל מוסדי משמעותי נוסף הוא רמת המיסים הישירים המוטלים על קצבאות. רוב מדינות ה-OECD נוקטות מדיניות של מיסוי תשלומי קצבאות. משמעות הדבר היא שחלק גדול מתשלומי הקצבאות חוזר לקופת המדינה. כך, גדלים הוצאות הממשלה ונטל המס באופן מלאכותי ברבות מהמדינות המפותחות ובפרט האירופיות.

בישראל, לעומת זאת, קיים פטור ממס הכנסה על רוב תשלומי הקצבאות, ובדרך-כלל הם חייבים בדמי ביטוח בריאות מינימליים. לכן המיסוי של תשלומי העברה בישראל נמוך באופן משמעותי בהשוואה בין-לאומית, ועומד על פחות מ-0.1 אחוז תוצר, לעומת ממוצע ה-OECD שעומד על 1.15 אחוזי תוצר.

מצבה המיוחד של ישראל מחייב אותה להוצאות ביטחון גבוהות בהרבה מן המקובל במדינות המפותחות. להוצאות גבוהות אלה יש השלכות רבות, הנוגעות, בין היתר, בהוצאות הממשלה, בנטל המס, וביכולת של הממשלה להקצות משאבים לצרכים אזרחיים. אין זה סביר לצפות שהיקף ההוצאות האזרחיות לא יושפע מהנטל העודף של הוצאות הביטחון המוטל על תושבי ישראל ושמלוא הנטל הבטחוני יוטל בצד ההכנסות ממיסים. עידן הגלובליזציה מגביל את יכולתה של ישראל להטיל שיעורי מס גבוהים בהרבה מן המקובל במדינות מתקדמות אחרות.

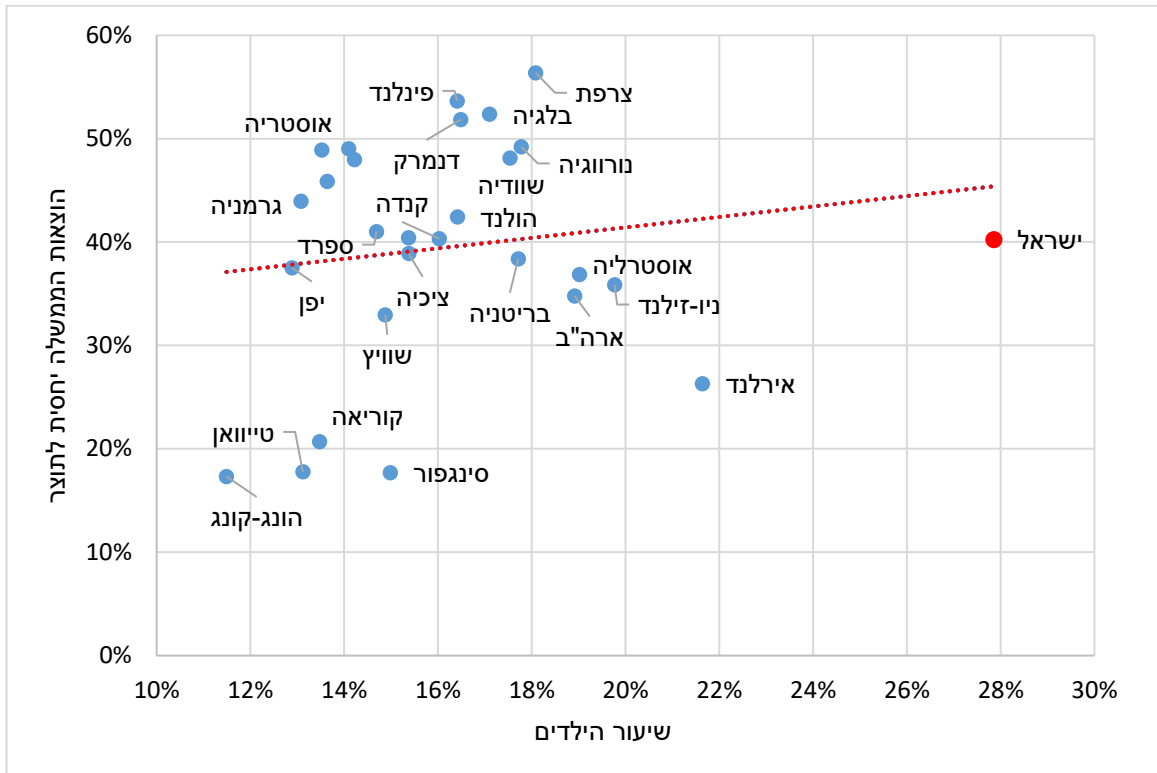
יתר על כן, בישראל יש הוצאות רבות על ביטחון, המוטלות באופן ישיר על התושבים, ואינן נספרות כחלק מהוצאות הממשלה. הוצאת הביטחון הגבוהה ביותר שאינה נספרת היא ההוצאה על שירות צבאי חובה. חוק גיוס חובה מאפשר למערכת הביטחון לשלם משכורות נמוכות מאד למשרתי החובה. עלות אלטרנטיבית זו דומה למס גולגולת המוטל עליהם. אילו שילמה מערכת הביטחון שכר למשרתי החובה, הוצאות הממשלה המדווחות היו צפויות לגדול באופן משמעותי. הוצאה אחרת היא עלות של חדר ממ"ד. כל דירה חדשה שנבנית בישראל עם יותר משני חדרים מחויבת בתוספת ממ"ד. כך, החוק בישראל מייקר את מחירי הדירות. כמו כן, עלות של שירותי האבטחה הייחודיים בישראל אינה נספרת, שכן עלות זו ממומנת באמצעות מחירים גבוהים יותר לצרכנים. עלויות מרכזיות אלה מסתכמות בכ-2 אחוזי תוצר.

נוסף על כך, בישראל יש מגוון רחב של סעיפי רגולציה שנועדו לתמוך בענפים שונים ואינם נספרים במדידה של הוצאות הממשלה. דוגמה לכך היא ההגנות הייחודיות שלהן זוכה ענף החקלאות, באמצעות תמיכה במחירי שוק על-ידי הטלת מכסי-מגן על יבוא במגוון רחב של מוצרי תוצרת חקלאית. זאת, מתוך מטרה להעלות את מחיר התוצרת המקומית. מנקודת-מבטם של משקי-הבית, הם משלמים את עלות התמיכה, אך לא באמצעות מיסים שהממשלה גובה ומשתמשת בהם לסבסוד חקלאים (כמו במדינות רבות), אלא באמצעות רכישת מוצרים חקלאיים במחירים גבוהים במיוחד.

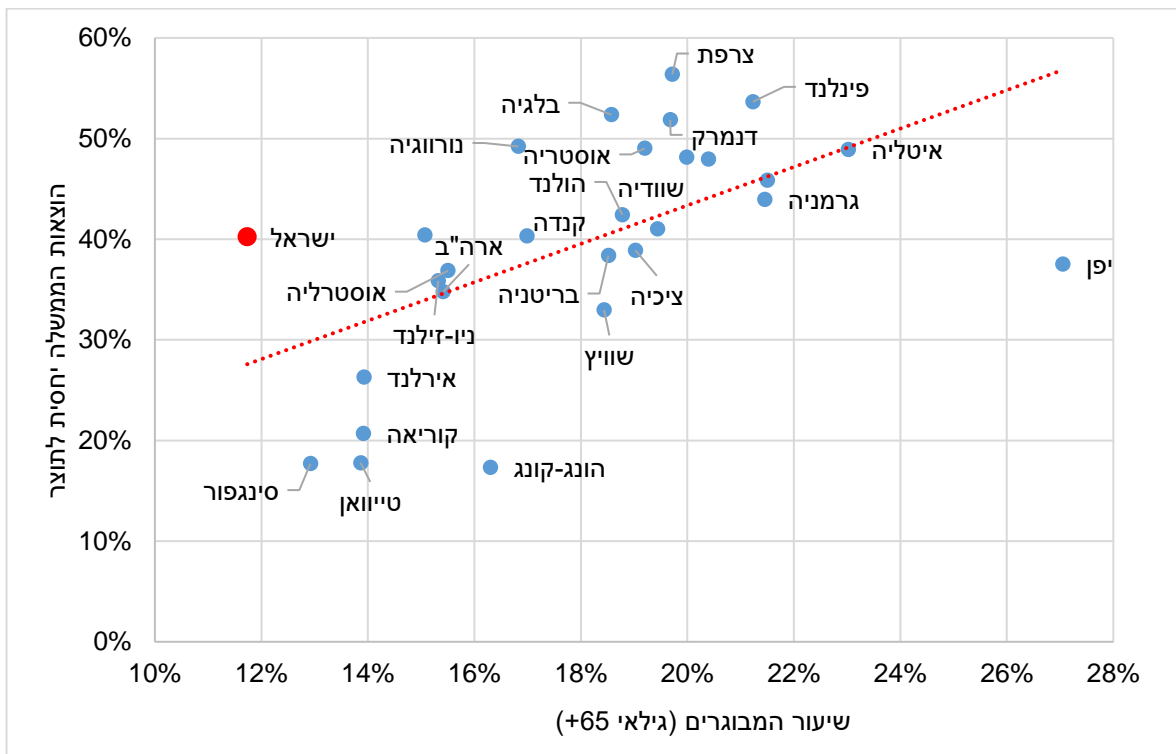
קיימות עוד דוגמאות רבות לצורה זו של תמיכה – כמו השימוש הרחב בהטבות מס (למשל חוק עידוד השקעות הון) ורגולציה בענף המוניות, המטילה מחירים גבוהים יותר על הצרכנים.

הבדל משמעותי נוסף הוא הדמוגרפיה. הרכב האוכלוסייה במדינת-ישראל שונה באופן ניכר מהרכבה ברוב המדינות המפותחות. נכון לשנת 2017 הייתה ישראל המדינה הצעירה ביותר בקרב המדינות המפותחות, ושיעור המבוגרים (גילי +65) שבה היה מן הנמוכים ביותר. המחקר האמפירי שביצענו מעיד כי שיעור המבוגרים צפוי להשפיע באופן ניכר על הוצאות הממשלה. הסיבה לכך היא משום שבמדינות עם שיעור גבוה של אוכלוסייה מבוגרת (בפרט מדינות אירופיות) הממשלה נאלצת להוציא סכומים גבוהים יותר על ביטחון סוציאלי ובריאות, וכתוצאה מכך ההוצאה הממשלתית הכוללת גדולה יותר מאשר במדינות כישראל. שיעור הילדים, לעומת זאת, אינו משפיע באופן ברור על הוצאות הממשלה ובכל מקרה ההשפעה הצפויה שלו חלשה יותר מהשפעת שיעור המבוגרים.

תרשים 2: הוצאות הממשלה אל מול שיעור הילדים בשנת 2017



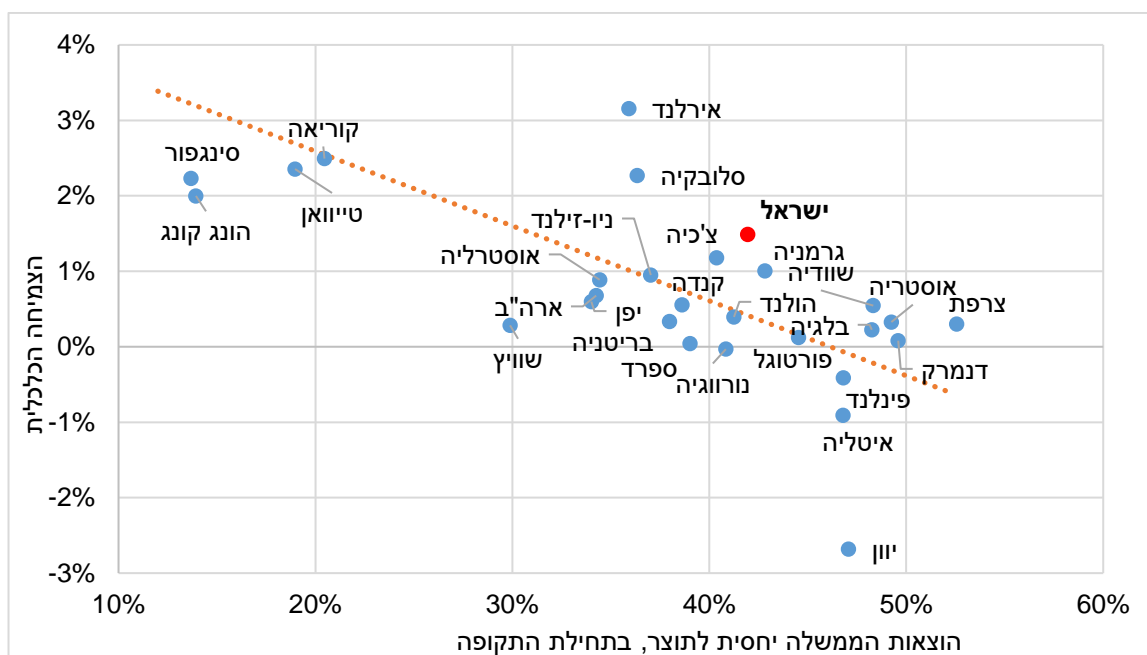
תרשים 3: הוצאות הממשלה אל מול שיעור המבוגרים בשנת 2017



מקור: עיבוד של פרום קהלת לכלכלה לנתונים של קרן המטבע הבין-לאומית בדבר הוצאות הממשלה ולנתונים של הבנק העולמי בדבר שיעור המבוגרים והילדים.

המחקר שלנו בחן גם את ההשפעות של הוצאות הממשלה על הצמיחה. הממצאים מצביעים על פגיעה משמעותית צפויה בצמיחה הכלכלית כתוצאה מהגדלת היקף ההוצאות (הן של סך הוצאות הממשלה והן של ההוצאות האזרחיות). ערכנו בדיקות רבות ומגוונות של הנתונים הבין-לאומיים בשלושת העשורים האחרונים. בכל המודלים שנבחנו מצאנו השפעה שלילית צפויה, מובהקת מבחינה סטטיסטית של הוצאות הממשלה על הצמיחה הכלכלית. כמו-כן, מצאנו כי השפעה אפשרית זו התחזקה על-פני זמן, והייתה עוצמתית במיוחד בעשור האחרון.

תרשים 4: הצמיחה הכלכלית אל מול הוצאות הממשלה, 2007–2017



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתונים של קרן המטבע הבין-לאומית – World Economic Outlook Database, October 2018.

הבנת ההבדלים המוסדיים והדמוגרפיים בין המדינות השונות חשובה לשיח התקשורתי והציבורי בישראל, שחלקים רבים ממנו קוראים להגדלת הוצאות הממשלה על סמך השוואה פשטנית בין המדינות, תוך התעלמות מההבדלים ביניהן; וזאת במיוחד כאשר קריאה זו מתעלמת מההשפעה השלילית האפשרית של הגדלת הוצאות הממשלה על הצמיחה הכלכלית.