

אתגרים מרכזיים למשק הישראלי והשלכותיהם על הביטחון הלאומי

ערן ישיב

שני נושאים בולטים בדיון הציבורי-כלכלי בישראל הם המדיניות הפיסקלית, ובעיקר תקציב הביטחון, וסוגיות שונות הנוגעות לאי-השוויון במשק. המאמר סוקר את ההתפתחויות האחרונות בנושאים אלה, ודן בהשלכות על הביטחון הלאומי. מהדברים עולות מסקנות מדיניות לגבי האתגרים המקרו-כלכליים הנכונים למשק. בטווח הקצר מתבקש ניהול מדיניות פיסקלית מושכלת, בין השאר על ידי כינון מועצה פיסקלית, ובכלל זה תהיה רציונליזציה של תכנון תקציב הביטחון. בטווח הארוך נדרש טיפול מהותי באי-השוויון, בין היתר על ידי שינוי מדיניות מיסים, תמרוץ עבודה והשקעה משמעותית בתשתית האנושית של המשק.

מילות מפתח: כלכלת ישראל, תקציב הביטחון, מדיניות פיסקלית, אי-שוויון וביטחון

שני נושאים בולטים בדיון הציבורי-כלכלי בישראל הם המדיניות הפיסקלית, ובעיקר תקציב הביטחון, וסוגיות שונות הנוגעות לאי-השוויון במשק. המאמר סוקר את ההתפתחויות האחרונות בנושאים אלה ודן בסוגיות האמורות, כולל בהשלכות על הביטחון הלאומי.

המאמר פותח בסקירת ההתפתחויות העיקריות במשק הישראלי בשנת 2015, כרקע לנושאים אלה. לאחר מכן הוא דן בתקציב המדינה בכלל ובתקציב הביטחון בפרט, ובאי-השוויון במשק והשלכותיו על החברה הישראלית ועל יכולת עמידתה. במהלך הדברים מובאות הצעות לתכנון טוב יותר של המדיניות הפיסקלית ושל טיפול הממשלה באי-השוויון.

פרופ' ערן ישיב הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

רקע: ההתפתחויות המקרו־כלכליות העיקריות בשנת 2015

המשק הישראלי חווה האטה בשנת 2015, בעיקר בגלל האטה בפעילות הכלכלית בעולם. כך ירד קצב גידול התמ"ג מ־2.6% בשנת 2014 ל־2.3% בשנת 2015 וקצב גידול התוצר העסקי מ־2.3% ל־2.1%. היצוא הישראלי, שעלה ב־4.9% בשנת 2014, התכווץ בשנת 2015 בכ־1.3%, לפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מ־31 בדצמבר 2015. ההאטה העולמית קשורה במידה רבה להאטה במשק הסיני, שם ירדה הצמיחה השנתית מ־7.3% בשנת 2014 ל־6.9% ב־2015. עם האטה זו, שגרמה לזעזועים בשוקי העולם, הפחיתו כלכלני קרן המטבע הבינלאומית את אומדן הצמיחה העולמית לשנת 2015, מתחזית של 3.3% ביולי 2015 לאומדן של 3.1% ב־19 ינואר 2016.

במבט קדימה ל־2016 צופים כלכלני הקרן צמיחה עולמית של 3.4% עם ירידה נוספת בסין לקצב צמיחה של 6.3%. בישראל צפה בנק ישראל ב־28 דצמבר 2015 צמיחה של 2.8% בשנת 2016.

לוח 1 מפרט את קצב הצמיחה של משתני מקרו מרכזיים בישראל.

לוח 1 משתנים מקרו־כלכליים מרכזיים

משתנה	2014	אומדני הלמ"ס (31.12.2015)
תמ"ג	2.6%	2.3%
תמ"ג עסקי	2.3%	2.1%
הצריכה הפרטית	3.7%	4.5%
הצריכה הציבורית (ללא ייבוא בטחוני)	3.3%	2.8%
ההשקעה בענפי המשק	-2.8%	-3.3%
השקעה בבנייה למגורים	-0.5%	2.1%
היצוא (למעט יהלומים והזנק)	4.9%	-1.3%
הייבוא (למעט ביטחוני, אוניות ומטוסים ויהלומים)	3.3%	1.9%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

כאשר בוחנים את התפתחות שאר מרכיבי התמ"ג, בולטת גם השנה הירידה בהשקעות בענפי המשק. התפתחות זו מדאיגה משום שמדובר בהשקעות במלאי ההון הפיזי של המשק, המשמש לייצור בהווה ובעתיד, ולכן ירידה בהשקעות פוגעת בצמיחת המשק. גם כך מלאי ההון בישראל וההשקעה בו נמוכים בהשוואה בינלאומית, כך שההתפתחות הזו היא שלילית במיוחד. אציין כי הממשלה יכולה לפעול לעידוד ההשקעות ולהעלאת מלאי ההון. זאת, הן דרך השקעה גדולה יותר

בתשתיות, שגם כך נדרשת עקב הפיגור השורר בתחום זה בישראל, והן על ידי מדיניות מושכלת יותר של מיסוי וסבסוד. התנאים הנוכחיים של ריבית נמוכה הם נוחים במיוחד לצרכים אלה, וכלכלנים – ובהם כלכלני קרן המטבע הבינלאומית – ממליצים על מדיניות כזו במקומות רבים בעולם (ובהם ארצות הברית), שעשויה להיות לה תרומה ממשית לצמיחת המשק.

המדיניות הפיסקלית

על רקע התפתחויות מקרו־כלכליות אלו גובש תקציב המדינה לשנים 2015–2016 ואושר בכנסת ב־19 נובמבר 2015. להלן אדון בהרכב התקציב, במשמעויותיו בכל הנוגע לגירעון ולחוב הציבורי, בדרכי גיבושו והבעיות הכרוכות בכך, ולבסוף בסוגיות ספציפיות הנוגעות לתקציב הביטחון.

הרכב התקציב. תקציב המדינה המקורי ל־2015 עמד על 331 מיליארד ₪ (כ־29% תוצר) בצד ההוצאה, ו־260 מיליארד ₪ (כ־24% תוצר) בצד ההכנסות ממיסים. בתוספת הכנסות אחרות (של כ־2.6% תוצר) מתקבל גירעון של 34 מיליארד ₪, שהם כ־2.7% תוצר.¹ בינואר 2016 ההערכה הייתה שהגירעון בפועל ל־2015 יסתכם ב־2.15% תוצר בלבד.

מתוך ההוצאות כ־40% הם תקציבים של שירותים חברתיים (בראשם חינוך ובריאות), כ־23% ביטחון וסדר ציבורי, כ־15% ריבית והחזרי חוב, 6% על תשתיות, והשאר משרדי מטה והוצאות אחרות.² בולטים בחלוקה זו הנתחים הניכרים המוקצים לביטחון ולתשלום חוב, המהווים מגבלה משמעותית על ההוצאה האזרחית. ההאטה במשק שנדונה לעיל מקטינה עוד יותר את מרחב התמרון של המדיניות הפיסקלית, משום שההכנסות ממיסים תלויות בפעילות הכלכלית. גם תקציב הביטחון כפוף, כמובן, למגבלות אלה.

תוואי הגירעון והחוב. נהוג להעריך את המדיניות הפיסקלית במונחים של יחס גירעון־תוצר, כאשר הגירעון מודד את הפער בין ההוצאות להכנסות. ירידה בפעילות המשקית פועלת בצורה אוטומטית להקטנת ההכנסות ולהגדלת הגירעון. בתחילת אוגוסט 2015 הזהיר בנק ישראל מפני הקשיים הצפויים בתוואי הפיסקלי. בין היתר ציינה נגידת הבנק את הנקודות הבאות:³

- א. על פי החוק, הגירעון אמור לרדת ל־2% תוצר ב־2016 (כ־23 מיליארדי ₪), שנראה בעת הנוכחית כיעד שאפתני מאוד.
- ב. לאחר ירידה מתמשכת של משקל החוב בתוצר, הוא התייצב בקירוב מאז 2013 ברמה של כ־67% תוצר. תשלומי הריבית על החוב מהווים כ־3% תוצר, או כ־30 מיליארדי ₪, לעומת 1.7% בממוצע המדינות המפותחות.
- ג. לאור זאת חשוב מאוד, לדעת בנק ישראל, שהגירעון בשנת 2016 לא יעלה על 2.5% תוצר, המהווה רמת גירעון שמקבעת את משקל החוב בתוצר.

ככל שנתרחק מהרמה של 2.5% תוצר, כך ייתפס הדבר כחוסר מחויבות של הממשלה לאחריות פיסקלית, ויביא לעלייה של יחס החוב לתוצר.

ד. כדי להפחית את הגירעון לרמה של 2.5% תוצר – המקסימום המבטיח שב־2016 לא תחול עלייה ביחס חוב/תוצר בהשוואה ל־2014 – נדרשת התאמה של כ־15 מיליארדי ₪, לפי האומדנים של בנק ישראל; מזה עלות ההסכמים הקואליציוניים היא 8 מיליארדי ₪.

למרות ההאטה בפעילות המשקית ועל אף חוק הפחתת הגירעון והאזהרות של בנק ישראל, קבעה הממשלה גירעון לשנים 2015–2016 בשיעור של 2.9% תוצר בכל אחת מהשנים. משרד האוצר אף הודיע על הפחתת המע"מ מ־18% ל־17% החל ב־1 אוקטובר 2015, ועל הפחתת מס חברות מ־26.5% ל־25% ב־1 ינואר 2016. אם ההאטה תימשך, ואם אזהרות בנק ישראל נכונות, אזי צפוי החוב הציבורי לגדול (כאחוז מהתוצר), וההגבלות על מרחב התמרון הפיסקלי יוחמרו. המשמעות היא שבתקופה שבה כל העולם מוטרד באופן מודגש מגירעונות ומחובות ציבוריים גדלים ופועל להפחתתם, נוקטת ישראל מדיניות הפוכה. לכך יש משמעות רבה בתחום הריבית שממשלת ישראל תידרש לשלם על חובה. עם זאת, יש לציין כי הגירעון בפועל ב־2015 היה נמוך מהצפוי (כאמור לעיל), ויחס החוב הציבורי לתוצר ירד ב־2015 מ־66.7% בסוף 2014 ל־64.9% בסוף 2015.

נושא מרכזי בהקשר זה הוא תקציב הביטחון. בעת שאושר התקציב בכנסת במחצית נובמבר 2015 עמד תקציב הביטחון על 56 מיליארד ₪, כאשר לכל הצדדים ברור שיתווספו לסכום זה בין 4 ל־7 מיליארד ₪ במהלך שנת 2016. פירושו של דבר שהממשלה עלולה לחרוג מרמה הרצויה של הגירעון. כל האטה נוספת במשק רק תחמיר את החריגה הזו עקב ירידה בהכנסות ממיסים.

בעיות יסוד בתהליך גיבוש התקציב ודרכים לפתור אותן. בתהליך גיבוש תקציב המדינה בכללותו נחשפו שלוש בעיות עיקריות: (1) בניית התקציב היא בעיקרה תוספתית, בבחינת טלאי על גבי טלאי. לפיכך, לא ניתן לבחון באמת את סדר העדיפויות הלאומי שעליהן הוא התבסס; (2) אין גוף מטה (למעט, בפוטנציה, אגף התקציבים במשרד האוצר) שיש בידיו הכלים והזמן לבנות חלופות ולהציגן בפני הממשלה; (3) בדרך כלל אין התקציב מבטא תכנון רב־שנתי, כלומר, התקציב השנתי אינו נגזר מאופק תכנון רב־שנתי. התוצאה המשולבת של בעיות אלו היא תהליך לא מושכל, המושפע ממאבקים פוליטיים ומלחצים קואליציוניים וסקטוריאליים. תהליך זה מביא, הלכה למעשה, להעדפת הטווח הקצר ולצמצום מרחב הראייה התקציבית. בתנאים אלה קשה מאוד לקדם נושאים העשויים לשמש מענה למחאה החברתית שהתעוררה בארץ בקיץ 2011 בנוגע להוצאה האזרחית, ובמסגרת זו להתמודד בצורה מערכתית עם יוקר הדיור, או לקדם רפורמה במיסוי. אין לממשלה

כלים להחליט באופן מושכל כיצד לחלק את התקציב בין צרכים בנושאי הביטחון, החינוך, הבריאות, הרווחה וצרכים נוספים.

קיימים פתרונות לבעיות הללו והם מיושמים בהצלחה במדינות שונות, דוגמת ארצות-הברית, בריטניה והולנד. פתרון אפשרי אחד שניתן ליישמו בישראל הוא הקמת מועצה פיסקלית. קרן המטבע הבינלאומית פרסמה לא מכבר סקירה על פעילותן של מועצות כאלו במדינות שונות, והיא מסכמת את אותן ואת תרומתן בחיוב. בראש המועצה הפיסקלית יעמוד מומחה בכיר ומוכר, שיתמנה על ידי הממשלה. הרלוונטיות של מועצה זו במערכת השלטונית בישראל תובטח, אם היא תהיה חלק מאגף התקציבים באוצר. במסגרת המועצה הפיסקלית תתפקד ועדת מומחים שחבריה כלכלנים ומומחי תוכן בכירים, לבחינה ממוקדת של סוגיות תקציביות שונות. כשם שהוועדה המוניטרית של בנק ישראל מתווה את המדיניות המוניטרית מאז יזם הנגיד סטנלי פיישר את הקמתה, כך גם המועצה הפיסקלית תוכל לעסוק בתכנון רב-שנתי, שיעצב את מבנה התקציב תוך גיבוש חלופות שיובאו להכרעת הממשלה. הקמת המועצה צריכה להיות מעוגנת בחקיקה, על מנת שיובטחו עצמאותה ומקומה הראוי במערכת הממשל. התקציב יוכל להישאר שנתי, אך במסגרת אופק רחב וארוך-טווח.

תקציב הביטחון. המאבק סביב תקציב הביטחון בלט

במיוחד השנה. הדבר נבע הן מתשומת לב תקשורתית, והן מפרסום המלצות ועדת לוקר ביוני 2015 ודחייתן על ידי מערכת הביטחון. באותו זמן פרסם צה"ל את תוכנית "גדעון" הרב-שנתית של הרמטכ"ל גדי אייזנקוט, וזו השתלבה בדיון הציבורי.

מבקרי מערכת הביטחון וכן המערכת עצמה שותפים לדעה כי יש להתחשב באיומים המשתנים על ישראל. המבקרים טוענים שהמערכת אינה מצמצמת את ההוצאות על אמצעים, שהם רלוונטיים פחות בעת הנוכחית, ומנגד מבליטה את הצורך בתקציב לטיפול באיומים חדשים כגון הגרעין האיראני והשלכותיו, לוחמת סייבר, טילים ורקטות על העורף ועוד. המשיבים טוענים כי כבר בוצעו קיצוצי תקציב ניכרים, וכי תוכנית "גדעון" מתייחסת לאיומים העדכניים. השיטה המוצעת לעיל אמורה להיות ערוכה

מבקרי מערכת הביטחון
וכן המערכת עצמה
שותפים לדעה כי יש
להתחשב באיומים
המשתנים על ישראל.
המבקרים טוענים
שהמערכת אינה מצמצמת
את ההוצאות על
אמצעים, שהם רלוונטיים
פחות בעת הנוכחית,
ומנגד מבליטה את
הצורך בתקציב לטיפול
באיומים חדשים

להתחשב בהשתנות אופי האיומים הביטחוניים. לכן, מומחי תוכן מקצועיים צריכים להשתתף בגיבוש חלופות, במסגרת תהליך מתמשך ורצוף, כחלק מתהליך גיבושו של תקציב הביטחון. מומחים אלה יכולים לבוא מקרב יוצאי מערכת הביטחון, ובמיוחד אלה שעסקו בנושאי תקציב בעת שירותם.

בהתדיינות האחרונה בין האוצר למערכת הביטחון נדונו מחדש גם הסדרי הפנסיה של אנשי הקבע, לאור הסכם שנחתם ביניהם בשנת 2008 ולאור הצעות חדשות בנושא, כולל אלה של ועדת לוקר מיוני 2015. ההתדיינות העיקרית נגעה לפנסיית הגישור המשולמת בין גיל 45 – מועד הפרישה מהצבא, לבין גיל 67 – גיל הפרישה בחוק. בעקבות בדיקות שערך אגף החשב הכללי במשרד האוצר בנתוני שכר וגמלאות שקיבל מצה"ל, התברר כי עלותה של פנסיית הגישור גבוהה יותר בעשרות אחוזים מזו של הפנסיה התקציבית הנוכחית. ממצאים אלה עומדים בבסיס ההסכם החדש בין משרד האוצר למשרד הביטחון. מדובר על שני תיקונים משמעותיים בנוסחת הפנסיה: מענק פרישה לא ישמש יותר בסיס לחישוב פנסיית הגישור, נוסחת פנסיית הגישור תבוטל ותוחזר נוסחת הפנסיה התקציבית עם מרכיב הפחתה, הנתון עדיין למשאומתן. הסכם חדש זה אינו תואם את המלצות ועדת לוקר, שלפיהן העלות התקציבית למדינה הייתה פוחתת באורח ניכר. כיוון שמדובר בהסכם הכרוך בעלות של כ-2.6 מיליארד ₪ לשנה, יש מקום למנות ועדה מיוחדת לבחינת החלופות השונות, בהשתתפות משרד האוצר ומערכת הביטחון, שתכלול גם מומחים בלתי-לויים בנושאי פנסיה.

אי־השוויון ומשמעויותיו

אחת מבעיות היסוד של המשק הישראלי היא רמה גבוהה של אי־שוויון, שהתרחבה מאוד בעשורים האחרונים, עם התייצבות מסוימת בשנים האחרונות. רמה גבוהה של אי־שוויון יוצרת מתחים חברתיים, ומחמירה את הפילוג הקיים ממילא בחברה הישראלית. פילוג זה מתבטא בחיכוכים חברתיים רבים: בין דתיים וחרדים לחילונים, בין ערבים ליהודים, בין עולים לוותיקים, בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה, ועוד; מחאות העדה האתיופית בשנת 2015 והתנכלויות לערבים ישראלים בזמני מתיחות ביטחונית היוו ביטוי חריף לחיכוכים אלה.

אי־השוויון בהכנסות. אי־השוויון נמדד בדרכים שונות ובהן תחולת העוני (שהיא מדידה יחסית), פערי הכנסות בין פלחים שונים באוכלוסייה ומדדים סטטיסטיים מורכבים יותר, כשהידוע מביניהם הוא מדד ג'יני. להלן כמה נתונים השוואתיים הממחישים את המצב. הם לקוחים מהסקירה "ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2014" של המוסד לביטוח לאומי, שהתפרסמה בדצמבר 2015:⁴

א. הפערים בין העשירון העליון לעשירון התחתון בהכנסות הכספיות נטו ב־2014 היו גבוהים מאוד.

ב. העשירון העליון מכניס פי 8.1 מהעשירון התחתון, ומוציא פי 2.5 ממנו.⁵

ג. תחולת העוני של נפשות עלתה במהלך הזמן והגיעה ל־25% בסוף העשור הקודם; מאז חלה ירידה מסוימת לכ־22%.

- ד. לפי הנתונים האחרונים הזמינים משנת 2014, חיות בישראל 444,900 משפחות מתחת לקו העוני. מדובר ב־1,709,300 נפשות וביניהן 776,500 ילדים.
- ה. קיימת הטרוגניות בתוך החברה הישראלית בתחולת העוני. בעוד זו עמדה במומצע, במונחי משפחות, על 29.1% בשנת 2014, התחולה אצל הערבים אזרחי ישראל הייתה 57.2%, ובקרב החרדים 66.7%.
- ו. אחוז המשפחות מקרב כלל האוכלוסייה הענייה הסובלות מעוני מתמשך עלה בהתמדה במהלך הזמן, ומגיע כעת ל־58%.
- ז. ישראל נמצאת במקום גבוה מאוד בשיעור העוני ביחס למדינות ה־OECD – מקום שני בדירוג בשנים 2011–2014, אחרי מקסיקו.
- ח. מדד ג'ני לאי־שוויון בהכנסה הפנויה מעניק ערך 0 בשוויון מוחלט ו־1 באי־שוויון קיצוני. המדד בישראל הגיע בשנת 2014 ל־0.37, והוא מבטא עלייה של 4% לעומת 1999.⁶ בקרב מדינות ה־OECD מציב מדד זה את ישראל במקום הרביעי בגובה רמת אי־השוויון, אחרי מקסיקו, טורקיה וארצות־הברית.
- אי־שוויון נכסי.** בנוסף לאי־השוויון בהכנסות, קיים גם אי־שוויון נכסי. דירות ובתים מהווים מרכיב מרכזי בנכסי משקי הבית. ממחקר של המכון לרפורמות מבניות⁷ עולה כי פערי העושר בישראל גדולים אף יותר מפערי ההכנסות. העשירון העליון מחזיק בכמחצית מהעושר, והמאיון העליון מחזיק 23% מהעושר הלאומי. על פי המחקר, העושר הממוצע של משק בית בישראל הוא 2.1 מיליון ₪, בהשוואה לממוצע של 10.8 מיליון ₪ בעשירון העליון ו־47.9 מיליון ₪ במאיון העליון. מנגד, ל־11% ממשקי הבית בישראל יש נכסים בשווי נמוך מ־1,000 ₪, ול־5% ממשקי הבית יש יותר חובות מאשר נכסים. כ־17% מהאוכלוסייה הישראלית (כ־425 אלף משקי בית) נמצאים בעוני נכסי, וסך שווי הנכסים שלהם מספיק להם לפחות משלושה חודשי קיום.
- משמעות הנתונים למדינת ישראל.** התמונה העולה מנתונים אלה היא שישראל מתאפיינת באי־שוויון גבוה הן בהכנסות והן בנכסים בקרב המדינות המפותחות, ומצב זה נמשך כבר זמן רב. אתגר מרכזי למשק הוא התמודדות עם אי־שוויון זה ומניעת הנצחתו. לאי־השוויון בצורתו זו יש מספר השלכות חשובות לנושא הביטחון הלאומי בישראל:
- ראשית, הקבוצות העניות – החרדים והערבים – הן קבוצות שמשקלן הדמוגרפי הולך ועולה. כל אחת מהן צפויה להגיע לכרבע מהאוכלוסייה במחצית המאה הנוכחית, לפי תחזיות הלמ"ס. המצב כעת הוא ששיעור הגיוס לצבא באוכלוסיות אלו נמוך ביותר, ותרומתן לתוצר המשק גם היא מועטה יחסית. אם יישארו דפוסים אלה על כנם, הרי בעתיד יצטמצמו מאוד משאבי הצבא, הן מבחינת מתגייסים והן מבחינת תקציבים (שהרי המיסים הם פונקציה של היקף התוצר).

שנית, אי־השוויון תורם לפיצול החברתי בישראל וכפועל יוצא – לפיצול הפוליטי. כבר עתה יש לקבוצות העניות הנזכרות לעיל 26 חברי כנסת במפלגות סקטוריאליות לחלוטין – למעלה מחמישית מחברי הכנסת. מחקרים בעולם עמדו על כך שעלייה באי־השוויון קשורה באופן הדוק לפיצול פוליטי ולירידה במידת הדמוקרטיה.

שלישית, אי־השוויון הכלכלי מתלכד במידה רבה עם אי־השוויון בתרומה לביטחון הלאומי, באמצעות שירות בצבא ותשלום מיסים. הדבר יוצר מתחים חברתיים ומעלה את מידת אי־ההסכמה בחברה לגבי יעדי המדיניות של ישראל בכללותה. מתחים אלה ניכרו במחאה החברתית בקיץ 2011. כפי שמראים הנתונים לעיל, לא חל שיפור במדדים הרלוונטיים בשנים האחרונות.

ממכלול הדברים הללו עולה כי לאי־השוויון יש השפעה ביטחונית. אמנם, המחלוקות הפוליטיות החרिפות ביותר קיימות בנושאי היחסים עם העולם הערבי (הקרוב והרחוק), השטחים וההתנחלויות, תרבות דמוקרטיה ודת ומדינה, אולם קיים קשר בין כל אלה, יחד עם העוצמה הצבאית, המדינית והטכנולוגית, לבין אי־השוויון הכלכלי. ישראל תתקשה לקיים עוצמה צבאית עם משאבים מתדלדלים עקב חולשת הקבוצות העניות; היא תתקשה לקיים דמוקרטיה מתפקדת עם פיצול פוליטי ניכר, שבחלקו הוא פועל יוצא של אי־השוויון; קושי נוסף יהיה להמשיך לקיים עוצמה טכנולוגית אם החלקים באוכלוסייה המקיימים עוצמה זו יעזבו בעקבות המתחים החברתיים, הידרדרות התרבות הדמוקרטיה ואי־השוויון בנטל. **אמצעי מדיניות לצמצום אי־השוויון.** קיימים אמצעים רבים לשינוי מצב זה.

בולטים ביניהם שלושה: האחד – הרחבת מס הכנסה שלילי, הנקרא כעת 'מענק עבודה'. מענק זה ניתן לעובדים בשכר נמוך כדי לתמרץ אותם להמשיך לעבוד, ולתמרץ אחרים להיכנס למעגל העבודה. זו מדיניות הפועלת היטב בארצות־הברית. היא מופעלת בקנה מידה מצומצם יחסית בישראל (משנת 2008), הן מבחינת גובה המענק והן מבחינת תחולתו. כך, למשל, סכום המענק המרבי בישראל הוא 6.8% מהשכר הממוצע לנשים ו־4.5% מהשכר הממוצע לגברים, ואילו בארצות־הברית הוא עומד על 11% מהשכר הממוצע. שיעור מימוש המענק היה כ־62% בשנת 2012, כשבקרוב הערבים שיעור המימוש הוא כ־53%. ניתן להגדיל את גובה המענק לגובה הנהוג בארצות־הברית ולשנות את

ישראל תתקשה לקיים עוצמה צבאית עם משאבים מתדלדלים עקב חולשת הקבוצות העניות; היא תתקשה לקיים דמוקרטיה מתפקדת עם פיצול פוליטי ניכר, שבחלקו הוא פועל יוצא של אי־השוויון

אופן התשלום כדי להגדיל את המימוש, ולהפוך את הסיוע לאפקטיבי במידה רבה יותר. המלצות ברוח זו ניתנו גם על ידי הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) ביולי 2014.⁸

השני – השקעה בתשתית אנושית: יש מקום למגוון רחב של צעדי מדיניות כדי לחזק אוכלוסיות חלשות, ובראשן את ערביי ישראל, החרדים ועולי אתיופיה. אלו הן הקבוצות העיקריות באוכלוסיית העניים. צעדים אלה כוללים שיפור מהותי ברמת החינוך, בתשתית התחבורה, בסיוע לאימהות עובדות (כגון מעונות יום), במרכזי הכוון תעסוקתיים, בחקיקה נגד אפליה ואכיפתה, בעידוד תעסוקת אקדמאים ועוד. צעדים אלה מתבצעים כיום, אך זאת בהיקף נמוך במידה רבה מהנדרש.⁹

השלישי – קיימים עיוותים במערכת המס התורמים להעמקת אי-השוויון, בעיקר מיסוי עקיף גבוה מאוד ובראשו מע"מ, וריבוי הטבות מס. הקטנת המיסוי העקיף ובמקביל ביטול הטבות רבות יכולים ליצור מרחב תמרון להגדלת ההוצאה החברתית, ובכללה תמרוץ העבודה וההשקעה בתשתית אנושית כמפורט לעיל.

סיכום

ישראל ניצבת נוכח אתגרי מדיניות משמעותיים בתחום המדיניות הפיסקלית ואי-השוויון – נושאים אלה קיימים בסדר היום במדינות רבות, אך בישראל היקף הבעיות משמעותי. תקציב הביטחון, למשל, מהווה מרכיב גדול בתקציב, בשונה מרוב המדינות, ואי-השוויון גבוה מאוד בהשוואה בינלאומית.

במאמר זה פורטו הצעות לפתרונות. עם זאת, סיכוי התממשותן של ההצעות הללו נמוך, משום שהמבנה הפוליטי המפוצל מקשה מאוד בביצוע רפורמות ושינויי חקיקה המתחייבים מפתרונות אלה. כך מתקיים פער גדול בין היקף הבעיות וחומרתן, לבין יכולתה של הממשלה לטפל בהן בצורה משמעותית. העובדה שיש דיונים רבים בנושאים אלה, הן בממשלה והן בציבור וכן בתקשורת, אינה מיתרגמת לכלל מעשה בקנה מידה תואם.

הערות

- 1 משרד האוצר, "עיקרי התקציב 2015–2016", ספטמבר 2015.
- 2 ראו פרסום האוצר https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/vizhome/_3582/sheet4
- 3 "דברי הנגידה בישיבת הממשלה: מצרפי התקציב והגירעון", 2 באוגוסט 2015, <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/02-08-2015-GoverSpeech.aspx>
- 4 **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי**, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, כסלו התשע"ו, דצמבר 2015, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report%5CPages/oni2014.aspx
- 5 ממצאים ראשוניים מסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנת 2014, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201515267
- 6 **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2014**.
- 7 מאור מילגרומ ובלבב, **אי-שוויון בישראל: כיצד מתחלק העושר?** נובמבר 2015, המכון לרפורמות מבניות.

- 8 הנתונים להלן מתוך: אילנית בר, **תיאור וניתוח יישום תוכנית מענק עבודה בפריסה ארצית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2015.
- 9 לדוגמאות ספציפיות ומפורטות, כולל עלויות תקציביות, ראו: ערן ישיב וניצה קסיר (קלינר), **שוק העבודה של ערביי ישראל – סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות**, אוניברסיטת תל-אביב, 2013.