

2009

גודלה הרצוי של הממשלה בין כלכלה לפוליטיקה

ראש הצוות: יוסף זעירא



פורום קיסריה ה-17, יולי 2009

הצוות המכין

ראש הצוות

פרופ' יוסף זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

חברי הצוות

אלון אטקין, אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר
פרופ' אבי בן-בסט, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים,
המרכז ללימודים אקדמיים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשנים 2006-2009
יהודה סבן, רכז מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר
ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי, מנהל אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר,
בנק ישראל
פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון; עמית בכיר
במכון ון ליר בירושלים
פרופ' הלל רפפורט, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן

עוזרת מחקר

אנה זפסוצ'ני, המכון הישראלי לדמוקרטיה והאוניברסיטה העברית בירושלים

תוכן העניינים

3	א. מבוא
3	1. נושא המסמך
4	2. הסוגיות המרכזיות
5	3. ההמלצות העיקריות
6	ב. גודלה של הממשלה בעולם המודרני
6	1. אילוצים כלכליים
8	2. העדפות חברתיות
9	3. אילוצים פוליטיים
10	ג. גודל הממשלה והצמיחה הכלכלית
10	1. הטעונונים התאורטיים
11	2. הניסיון של המדינות המפותחות
14	3. הניסיון הישראלי
17	4. מסקנות
18	ד. אילוצים ומדיניות בישראל
18	1. הוצאות החינוך
23	2. הוצאות הרווחה
26	ה. השוואות בין-לאומיות
26	1. התוצר לנפש
27	2. גודל הממשלה
29	3. חינוך
33	4. בריאות
35	ו. סיכום
37	נספח
42	רשימת המקורות

1. נושא המסמך

מסמך זה מסכם את עבודת הצוות בנושא "גודלה הרצוי והראוי של ההוצאה הציבורית". למיטב הבנתנו, מטרת דיוני הצוות הייתה לנסות להבהיר ולחדד את הסוגיות הקשורות לקביעת גודלה של הממשלה בישראל יחסית לגודלו של המשק. לא היה בכוונתנו להניח על השולחן המלצות מפורשות בעניין גודלה הרצוי של הממשלה, מפני שברור לנו שנושא זה אינו יכול להיות נתון להחלטתם של אנשי מקצוע אלא להכרעתם של נציגי ציבור המשקפים את מגוון הדעות וההשקפות הרווחות בציבור. אנשי המקצוע יכולים להתוות את קווי המתאר של הסוגיה, את האפשרויות השונות, את יתרונותיהן וחסרונותיהן, אך ההכרעה נתונה בסופו של דבר בידי המנהיגים, ומן הראוי שיעמדו לפנייהם מגוון אפשרויות בחירה ולא אחת בלבד בבחינת "כזה ראה וקדש".

גודלה של הממשלה, כלומר גודלה יחסית לגודל האוכלוסייה ויחסית להכנסותיה או נכון יותר לתוצר שלה, הוא משתנה רב חשיבות. הוא מודד איזה חלק מן הפעילות הכלכלית מבוצע וממומן על ידי הציבור ואיזה על ידי ידעיים פרטיות. הוא מודד אילו שירותים מספקת הממשלה לציבור ובאיזו איכות, לעומת שירותים רבים אחרים שהציבור צורך באופן פרטי. להספקה הציבורית של שירותים יש היסטוריה ארוכה ביותר. כבר בימי קדם, מאז החלו להתארגן חברות אנושיות ובהן מבנה שלטוני, התברר שכדי לייצר ולספק שירותים מסוימים, ובעיקר ביטחון, חוק וסדר, תשתית ותמיכה במדע, יש צורך בשליט. שירותים אלה נקראים "מוצרים ציבוריים" ומאפיינת אותם העובדה שהם אינם מסופקים ישירות ליחידים אלא לכלל הציבור. לכן מוצרים אלה אינם ניתנים לתמחור במנגנון שוק כלשהו, והשוק הפרטי אינו יכול לספקם. מאז המהפכה התעשייתית במאה התשע עשרה התרחבה מאוד רשימת השירותים שמספקות ממשלות. הרשימה כוללת גם חינוך, בריאות, ביטוח חברתי ועוד. אמנם שירותים אלה אינם מוצרים ציבוריים לפי ההגדרה שלעיל, והם ניתנים לאנשים יחידים, אך ממשלות מספקות אותם משום שכל אחד מהשירותים האלה קשור ל"כשל שוק" שבגיני השירות אינו מסופק באופן המלא והרצוי. התפתחות זו הואצה במאה העשרים, בייחוד לאחר מלחמת העולם השנייה, וגרמה לגידול ניכר בגודלן של ממשלות במאה השנים האחרונות. חשוב לציין כי גם בין המדינות המספקות את כל השירותים הללו יש הבדלים בהיקף השירות ובאיכותו, הבדלים שיידונו בהרחבה במאמר זה.

את גודלה של הממשלה אנו מודדים בדרך כלל במדד פשוט – היחס בין הוצאות הממשלה לבין התוצר המקומי הגולמי, התמ"ג.¹ מובן שמדידה זו בעייתית ביותר משום שאינה מודדת את גודל שירותי הממשלה אלא את עלות ייצורם בלבד. כך אין אנו מודדים את כמות הביטחון שהצבא מספק למדינה, אלא רק את גודל הוצאות הביטחון, כלומר את עלות ייצור הביטחון בלבד. בדומה אין אנו מודדים את איכות החינוך הציבורי ולא את רמת הביטוח של הפרטים מפני אבטלה, עוני ומחלה, אלא את עלות הייצור של השירותים הללו. הסיבה להיעדר מדדים לתפוקות של השירותים הציבוריים היא ששירותים אלה אינם

1 במונח ממשלה כוונתנו לממשלה הרחבה, או המגזר הציבורי, הכולל מלבד הממשלה המרכזית גם את השלטון המקומי, את המלכ"רים הציבוריים (קופות החולים, בתי החולים והאוניברסיטאות) ובישראל גם את המוסדות הלאומיים.

נסחרים בשוק ואין עליהם תג מחיר. בעיה זו היא בעיה כללית במדעי החברה בכלל ובמדע הכלכלה בפרט, ולא נציע לה פתרון במסגרת מסמך זה. עם זאת אפשר לראות מן הדיון שיש אמצעים לעקוף אותה. בתחומים אחדים אפשר להשתמש במדדים לאיכות השירותים, ובתחומים אחרים מדדי ההוצאות נותנים מושג טוב גם על כמות השירות הניתן ועל איכותו, בשל הקשר החזק בין תשומות לתפוקות.

עניין חשוב שעמד לנגד עיניו של הצוות במהלך כל דיוניו הוא שלגודלה של הממשלה או להיקף השירותים הציבוריים יש מחיר שאי-אפשר לחמוק ממנו. כדי לממן ממשלה גדולה יותר יש לגבות יותר מסים מן הציבור, שכן גירעון מתמשך אינו דרך למימון הוצאות הממשלה. גירעון מגדיל את החוב הממשלתי; אם החוב ילך ויתפח המשק יגיע לרמות חוב גדולות שיאימו על יציבות הממשלה והמשק, ובעקבות כך יעלו במידה ניכרת תשלומי הריבית והמסים. לכן כל דיון בגודלה של הממשלה הוא למעשה גם דיון על גובה המסים שיש לגבות מן הציבור. אמירה זו אינה רק ביטוי לאמת תקציבית, היא גם אמירה חינוכית ראשונה במעלה. רק נכונות של הציבור הרחב לשלם עבור שירותים ציבוריים מסוימים תעניק לשירותים אלו תמיכה ציבורית עמוקה ומוצקה. רק נכונות לשלם עבור חינוך או עבור ביטוח חברתי מקיף במדינת הרווחה תבטיח שהשירותים אכן יינתנו גם בטווח הארוך ולא יקוצצו בהזדמנות הראשונה.

2. הסוגיות המרכזיות

במסגרת עבודתו בדק הצוות סוגיות רבות הקשורות לגודלה היחסי של הממשלה. להלן רשימה קצרה של הנושאים שיידונו בהמשך:

- א. מה הן הסיבות לעלייה הניכרת בגודלה של הממשלה ב-150 השנים האחרונות? האם מדובר בעיקר בסיבות פוליטיות או בתוצאה של האילוצים הכלכליים הנובעים מן המהפכה התעשייתית והטכנולוגית שהעולם עובר בשתי המאות האחרונות?
- ב. מה הקשר ארוך הטווח בין גודלה של הממשלה ובין הצמיחה הכלכלית? האם ממשלה גדולה אכן גוזלת משאבים מן המגזר הפרטי וגורמת לו להשקיע פחות ולמשק לצמוח פחות? גם אם איננו סבורים שצמיחה כלכלית היא חזות הכול, ושיש מקום לשקול יעדים מדיניים וחברתיים הכרוכים גם בהפסד צמיחה מסוים, בעת קבלת החלטות חשוב לדעת מה הם יחסי הגומלין בין גודלה של הממשלה לבין הצמיחה הכלכלית.
- ג. הצוות בדק גם מהם הגורמים המשפיעים על חלק מן ההוצאות הציבוריות בישראל על פני זמן והתמקד בעיקר בהוצאות חינוך והוצאות רווחה. הבדיקה התמקדה בשאלה אם ההוצאות הציבוריות משתנות בגלל אילוצים דמוגרפיים וכלכליים או גם בשל שינויים בהעדפות הממשלתיות.
- ד. לבסוף הצוות ניסה לערוך כמה השוואות בין-לאומיות בין ישראל ובין מדינות מפותחות אחרות בעניין גודלה הכללי של הממשלה וגם בעניין לשירותים ציבוריים שונים, בעיקר חינוך ובריאות. הצוות ניסה להשוות את התשומות המושקעות בשירותים אלו על פני מדינות שונות וכן ניסה למצוא מדדים המאפשרים השוואה גם של התפוקה של שירותים אלו על פני מדינות, כגון שיעורי הצלחה במבחנים בין-לאומיים לתלמידי בתי ספר או מדדים לבריאות ציבורית.

3. ההמלצות העיקריות

מתוך דיון בסוגיות המפורטות לעיל הגיע הצוות להמלצות העיקריות האלה:

- א. נראה שאין תחלופה חזקה בין גודלה של הממשלה ובין הצמיחה הכלכלית. השפעתה של הגדלת הממשלה על שיעור הצמיחה ארוך הטווח של המשק היא מועטה. מסקנה זו עולה הן מבדיקה השוואתית של המדינות המפותחות הן מהתבוננות בתהליך הצמיחה ההיסטורי של ישראל. לכן ההחלטות של ממשלות ישראל על היקף השירותים הציבוריים צריכות להיות החלטות עקרוניות ולא מקצועיות.
- ב. עם זאת, כפי שראים מן הנתונים הבין-לאומיים, השינויים האפשריים בגודלה של הממשלה, כלפי מעלה או מטה, אינם כה גדולים. הסיבה היא שאילו העולם המודרני גורמים לכל הממשלות לספק מגוון רחב של שירותים ציבוריים, מה שמציב חסם תחתון לגודלה של הממשלה מצד אחד ומצד אחר חסם עליון לגודלה, משום שהיכולת לגבות מסים מוגבלת. ואכן, הנתונים הבין-לאומיים מראים שגודלן של רוב הממשלות נע בין כ-36% לכ-53% מן התוצר. הבדלים אלה משקפים בדרך כלל את ההעדפה באשר למידת השוויון החברתי והכלכלי.
- ג. מן הראוי שהחלטות התקציב של הממשלה יתבססו לא על הצעה אחת אלא על כמה הצעות חלופיות, ודאי בתחומים העיקריים של חינוך, בריאות ורווחה. כמו כן מן הראוי להציג חלופות אלה עם עלותן בתחום המיסוי כדי שהדיון בהן יהיה שקוף במידת האפשר.
- ד. בשנים האחרונות ניכרת מדיניות של הקטנת תקציבי החינוך בישראל. כיום ההוצאות על חינוך ציבורי לתלמיד נמוכות יחסית למדינות שהכנסתן לנפש דומה להכנסה לנפש בישראל. הישגי החינוך הישראלי במבחנים בין-לאומיים ממוקמים אף הם במקום נמוך. ישראל משקיעה פחות ממדינות אחרות בחינוך והשקעתה לא יעילה דיה. מכאן נובע ששיפור החינוך בישראל מצריך גם רפורמות וגם הגדלה של תקציבי החינוך.

ב. גודלה של הממשלה בעולם המודרני

1. אילוצים כלכליים

כפי שצינו בהקדמה, מקדמת דנא סיפקו שליטים מוצרים ציבוריים. חוקי חמורבי, הצבאות של מלכי מצרים, אשור, בבל ופרס וכל המלכים האחרים, מינוי השופטים בידי משה רבנו במדבר, האקדמיה למדעים של אפלטון באתונה – כל אלה הן דוגמאות לתמיכה ולמימון ציבורי בייצור מוצרים ציבוריים: חוק וסדר, ביטחון, תשתיות ומדע. כאמור, מוצרים ציבוריים מתאפיינים בכך שהציבור ולא הפרט הוא שצורך אותם. מאחר שאינם ניתנים לחלוקה ליחידים, אין להם שוק. במילים אחרות: אלה מוצרים שאי-אפשר לסחור בהם ואי-אפשר לתמחר אותם. אולם מאז ראשית המאה התשע עשרה, בד בבד עם המהפכה התעשייתית ועם התגבשות מדינת הלאום המודרנית, החלו ממשלות לספק שירותים ציבוריים נוספים, בעיקר חינוך ציבורי, בריאות ציבורית ושירותי רווחה, כלומר ביטוח חברתי. תהליך זה נקרא Wagner's Law על שם אדולף וגנר שניסח את הכלל כבר ב-1893. לוח 1 מתאר את ההתפתחות ההיסטורית של גודלה היחסי של הממשלה בכמה מהמדינות אשר הובילו את תהליך הצמיחה הכלכלית והמהפכה התעשייתית, כלומר את ההתפתחות של היחס בין ההוצאה הציבורית ובין התוצר במרוצת המאה העשרים.

לוח 1

גודל הממשלה היחסי בצרפת, גרמניה, הולנד, בריטניה, ארצות הברית ויפן במאה העשרים

מדינה	1913	1938	1950	1973	1999
צרפת	8.9	23.2	27.6	38.8	52.4
גרמניה	17.7	42.4	30.4	42.0	47.6
הולנד	8.2	21.7	26.8	45.5	43.8
בריטניה	13.3	28.8	34.2	41.5	39.7
ארצות הברית	8.0	19.8	21.4	31.1	30.1
יפן	14.2	30.3	19.8	22.9	38.1

מקור: עיבודי המחברים מנתוני Maddison (2001).

לוח 1 מראה כי הגידול בהוצאות הממשלה אכן היה דרמטי. ערב מלחמת העולם הראשונה היה חלקה של הממשלה בתוצר נמוך מ-10% ברוב המדינות, למעט מי שניהלו מרוץ חימוש (יפן וגרמניה) או השקיעו השקעה גדולה בצי ששמר על אימפריה גדולה (בריטניה). עד סוף המאה העשרים גדלו ההוצאות של הממשלות יחסית לתוצר ביותר מפי 5 והגיעו ליותר מ-40% מן התוצר. גידול זה מעיד על המשימות החדשות שממשלות בעידן המודרני קיבלו על עצמן. שירותים חדשים אלה נולדו בעקבות אילוצים כלכליים אך גם פוליטיים, והם קשורים קשר הדוק לתהליכי המיכון והעיוור הכרוכים במהפכה התעשייתית.

השירותים הציבוריים החדשים העיקריים בעידן המודרני הם חינוך, בריאות וביטוח חברתי. נדון בכל אחד מהם בנפרד. החינוך, כלומר ההכשרה המקצועית או ההשקעה בהון אנושי, כפי שמכנים זאת כלכלנים רבים, הוא מוצר פרטי ביסודו. כפי שמראים מחקרים רבים, אדם הרוכש חינוך זוכה בהמשך חייו להכנסה גבוהה יותר בשוק העבודה.² חשוב לציין כי חשיבות החינוך הכללי החלה בעיקר עם המהפכה התעשייתית. לפני המהפכה נעשתה רוב ההכשרה המקצועית בשיטת הלימוד במקום העבודה, אם כשוליה ואם כשותף זוטר לעבודה, ואילו לאחריה נוצרו דרישות ידע שונות לגמרי מן העובדים. במקום שגרת הייצור בכפר או בבית המלאכה שהועברה מדור לדור, נעשה הייצור בעזרת מכונות לדינמי הרבה יותר. את הצורך במיומנות האומן החליף הצורך בידיעת קרוא וכתוב, שהייתה חיונית להבנת הוראות תפעול מכונות ולהתכתבות בענייני ניהול העבודה, והצורך בידיעת חשבון, כדי להתמודד עם כמויות ייצור גדולות פי כמה וכמה. השינויים שהביאה המהפכה התעשייתית והשינויים הטכנולוגיים הבלתי פוסקים שבאו בעקבותיה גרמו לגידול ניכר בצורך בחינוך כללי, שקודם לכן היה נחלת מעטים בלבד – בעיקר אנשי דת וצמרת השלטון.

אך על הצורך הגובר בחינוך כללי העיב הקושי של בני העניים להשקיע בחינוך. למרות ההשקעה המשתלמת בעתידם, הם והוריהם לא יכלו להשיג את המימון הדרוש להשקעה זו. תופעה זו היא למעשה כשל של שוק ההון, שאינו מצליח לממן השקעות מסוג זה. החינוך הציבורי נועד לעקוף את הכשל הזה בשוק ההון ולאפשר השקעה נרחבת בהון אנושי, השקעה שהצורך בה הלך וגבר.³ במדינות החברות ב-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי), שהן המדינות המפותחות יותר בעולם, שיעור המימון הציבורי לחינוך מגיע ל-85% בממוצע – עדות לחשיבותו הרבה של החינוך הציבורי.

המהפכה התעשייתית הגדילה גם את הצורך בביטוח חברתי. היא ניצלה את החברה, גרמה למעבר מסיבי מן הכפר אל העיר ובכך קרעה את המבנה המסורתי של החברה והקטינה מאוד את התמיכה החברתית המקובלת של המשפחה המורחבת והקהילה. המעבר מתעסוקה עצמית בכפר לתעסוקה בשוק העבודה העירוני הגדיל מאוד את הסיכון לירידה בהכנסה או לירידה זמנית בהכנסה בעתות משבר. סיכון זה הואץ בשל הדינמיקה הטכנולוגית, היוצרת מקומות עבודה חדשים ובה בעת הורסת מקומות עבודה קודמים. בעקבות זאת גדל הצורך בתמיכה ציבורית, המהווה מעין ביטוח נגד עוני,

2 הקשר בין שנות לימוד לשכר הוא אחת העובדות המוצקות ביותר העולות ממחקרים כלכליים רבים. ראשוני המחקרים בנושא הם Becker (1964) ו-Mincer (1958).

3 הספרות הכלכלית של השנים האחרונות פיתחה בצורה נרחבת את הרעיון של כשל בשוק ההון, שמוליד את הצורך בחינוך ציבורי. העבודות הראשונות בתחום היו Loury (1981), Galor and Zeira (1993) ו-Banerjee and Newman (1993).

אבטלה והכנסה נמוכה. חשוב להבין כי צורך זה משקף כשל שוק, שכן מערכת הביטוח הפרטית אינה יוצרת ביטוחים נגד סיכונים אלו. הסיבה לכך מורכבת, והיא נגזרת מבעיה שנקראת "בחירה שלילית" (Adverse Selection). משמעות הדבר היא שביטוח כזה ימשוך אליו את בעלי כושר ההשתכרות הנמוך וירחיק את בעלי כושר ההשתכרות הגבוה, ולכן אי-אפשר לממנו. מערכות לביטוח חברתי הופיעו לראשונה כבר בתקופת ביסמרק בגרמניה ונהיו נפוצות יותר במאה העשרים, בייחוד בעקבות המשבר הגדול של שנות השלושים.

תהליכי העיור הכרוכים במהפכה התעשייתית בעידן המודרני העלו גם את הצורך בתמיכה ציבורית בתחום הבריאות. גם בתחום זה יש כשל שוק, והוא נקרא "השפעות חיזוניות". עניים שידם אינה משגת לרכוש טיפול רפואי עלולים לחלות במחלות מידבקות שיפגעו גם בשאר הציבור. סכנה זו גוברת כמובן עם המעבר מן הכפר אל העיר, שכן צפיפות המגורים והחיים גדולה הרבה יותר בעיר. ואכן, התמיכה הציבורית בבריאות גדלה במידה ניכרת במאתיים השנים האחרונות. היא מתבטאת בתמיכה ישירה בביטוח בריאות, במדיניות תברואה מוגברת, בחיסונים המוניים ועוד. כאן המקום לציין כי המהפכה התעשייתית הגדילה מאוד גם את היקף התחבורה והתקשורת, ואלה הגדילו את חלקה של הממשלה בהשקעה בתשתיות. מפאת קוצר היריעה לא נדון בהרחבה בנושא זה.

2. העדפות חברתיות

חשוב להבין כי המעורבות הציבורית בהספקת שירותי חינוך, רווחה ובריאות נובעת מכשלי השוק בתחומים אלה, אך גם מונעת מן הרצון להקטין פערים כלכליים וחברתיים. המהפכה התעשייתית הרחיבה במידה רבה את הפערים הכלכליים בחברה המערבית, כפי שאנו לומדים מעדויות שונות מן המאה התשע עשרה.⁴ התרחבות הפערים, כמו גם החשש ממהפכה ומאי-שקט חברתי יצרו לחץ על המנהיגות לנקוט צעדים לצמצום פערים. לחץ זה היה גורם מרכזי בהרחבת הדמוקרטיה ובהרחבת זכות הבחירה.⁵ תהליך הדמוקרטיזציה נתן למעמד הבינוני ואף לבעלי ההכנסות הנמוכות פתחון פה בתהליך הקצאת המשאבים במשק ותרם להגדלת השירותים הציבוריים. לכן הספקת השירותים הציבוריים בחינוך, בבריאות וברווחה משקפת לא רק טיפול בכשלי שוק, אלא גם העדפות חברתיות בנושאי שוויון וצמצום פערים בחברה. הרחבת החינוך מאפשרת ליותר ילדים מרקע עני להגיע להשכלה, ולכן מאפשרת ניידות חברתית גבוהה יותר.⁶ הרחבת שירותי הבריאות הציבורית מסייעת בעיקר לבעלי הכנסה נמוכה. מערכת הרווחה מספקת לא רק ביטוח אלא גם מצמצמת אי-שוויון, אם לא בהכנסה הכלכלית לפחות בהכנסה הפנויה. העובדה שהשירותים הציבוריים הללו לא רק פותרים כשלי שוק, אלא גם מגדילים שוויון, מסבירה את ההבדלים שאנו רואים בין מדינות בהיקף השירותים הציבוריים (ראו לוח 1 לעיל ובהמשך). הבדלים אלה ברמת השירותים הציבוריים ובהיקפם משקפים הבדלים בהעדפות החברתיות בנושאי שוויון וצמצום פערים ובנוגע

4 Kuznets (1955) טען כי הצמיחה הכלכלית תחילה מרחיבה פערים ורק אחר כך מצמצמת אותם.

5 ראו Acemoglu and Robinson (2000).

6 מחקרים רבים מעידים על הקשר בין היקף החינוך הציבורי ובין הניידות הכלכלית הבין-דורית. סקירה של מאמרים אלו מופיעה במאמר של Hassler, Mora and Zeira (2007).

למחיר הצעדים הננקטים להשגת יעדים אלה.⁷ עם זאת מגמת הגידול בהוצאות הציבוריות, מגמה הניכרת בכל המדינות המפותחות (כפי שממחיש לוח 1), מעידה שגם לאילוצים הנובעים מכשלי השוק שתוארו לעיל יש השפעה ניכרת.

3. אילוצים פוליטיים⁸

אף שהמניע העיקרי להגדלת הממשלה היה הצורך להתמודד עם כשלי השוק, היו גם מניעים פוליטיים לתהליך. הראשי שבהם היה הרצון לצמצם את הפערים הכלכליים-חברתיים ולהגדיל את השוויון; ובחלק מהמדינות נוספו לכך תהליכים נוספים. דוגמה אחת לתהליך כזה היא עלייה בתוחלת החיים, הארכה שהביאה לעליית חלקם של הקשישים באוכלוסייה. תהליך כלכלי נוסף שהשפיע על גודלה של הממשלה הוא הגלובליזציה והגדלת הסחר העולמי. כפי שהראה (Rodrik (1998), במדינות הפתוחות יותר לסחר בין-לאומי הממשלה גדולה יותר. הסיבה המרכזית שהוא מציע לממצא אמפירי זה היא שהחשיפה לסחר מגדילה את הסיכון הכלכלי בתוך המשק ולכן גם את הביקוש לביטוח כלכלי-חברתי.

הרחבת הדמוקרטיה בארצות המערב, שהחלה במאה התשע עשרה והואצה במאה העשרים, יצרה משחק פוליטי מורכב בהשתתפות כלל האוכלוסייה ולא רק שכבות העילית. היו כלכלנים שטענו כי תהליך זה מעודד את מעמד הביניים ללחוץ להגדלת השירותים הציבוריים, שכן הוא הנהנה העיקרי מהם, ואילו משלם המסים העיקרי הוא המעמד העליון.⁹ כלכלנים אחרים טענו כי ההתמחות הגוברת במשק המודרני יוצרת קבוצות לחץ אינטרסנטיות חזקות אשר מתחרות על סיוע מן הקופה הציבורית, דבר שמוביל להגדלת התקציבים הציבוריים. קוצר הראות של פוליטיקאים רבים המעדיפים את טובת הציבור בטווח הקצר על חשבון דורות עתידיים תורם גם כן לתהליך זה. כלכלנים אחרים, בעיקר Persson and Tabellini, התעניינו בשאלה כיצד משפיע סוג המשטר – דמוקרטי, נשיאותי או פרלמנטרי, המקיים בחירות אזוריות-רובניות או יחסיות – על גודלה של הממשלה. המחקרים האמפיריים שערכו העלו כי במשטרים פרלמנטריים הממשלה גדולה יותר מבמשטר נשיאותי וכי במשטר של בחירות יחסיות הממשלה גדולה יותר מממשלה הנבחרת בבחירות אזוריות-רובניות.¹⁰ הצוות דן בשאלה עד כמה ממצאים אלו רלוונטיים למקרה הישראלי. מצד אחד המשטר בישראל פרלמנטרי והבחירות יחסיות, מה שיוצר ממשלה גדולה יחסית. מצד אחר הגידול העיקרי בממשלה בישראל אירע בשנים 1967-1985 בעקבות התעצמות הסכסוך הישראלי-ערבי ועלייה דרמטית בהוצאות הביטחון. לאחר 1985 הוקטנה הממשלה במידה ניכרת. היום, למרות שיטת המשטר הישראלית, הממשלה אינה גדולה יחסית למדינות אחרות (ראו פרק ה, סעיף 2).

7 למשל, יש קצבאות שנועדו לצמצם פערי הכנסה הפוגעות בתמריצים ליציאה לשוק העבודה.

8 התרומה המרכזית לסעיף זה היא של הלל רפופרט.

9 ראו (Meltzer and Richard (1981).

10 ראו Persson and Tabellini (1999). ממצאים דומים מופיעים גם אצל (Milesi-Ferreti et al. (2002).

ג. גודל הממשלה והצמיחה הכלכלית

1. הטיעונים התאורטיים

כאשר דנים בגודלה של הממשלה בטווח הארוך עולה מאליה השאלה אם גודל הממשלה צריך להיות מושפע רק מן ההעדפות הציבוריות או שמא לממשלה גדולה גם מחיר כלכלי שיש להביאו בחשבון? טיעון מקובל בכיוון זה הוא שהגדלת הממשלה מקטינה את המשאבים המוקצים למגזר הפרטי, הקטנה שהתוצאה שלה היא פגיעה בצמיחה הכלכלית. לטיעון זה יש שורשים בתאוריה של ג'ון קיינס (Keynes) על משק סגור – הגדלת הוצאות הממשלה "דוחקת החוצה" (crowds out) ביקושים מקומיים לצריכה פרטית ולהשקעה. הקטנת ההשקעה גורמת להאטת הצמיחה הכלכלית. אך ההתפתחויות בתאוריה הכלכלית מאז אמצע המאה העשרים לימדו אותנו שטיעון זה אינו נכון. אם הממשלה גדולה יותר באופן קבוע, הציבור מבין זאת וצופה שגם המס שישלם, בהווה ובעתיד, יעלה בקביעות ובשיעור זהה לעליית הוצאות הממשלה. מכאן נובע שהציבור יקטין את צריכתו בדיוק בשיעור עליית המס, כלומר בדיוק בשיעור עליית הוצאות הממשלה, שכן זהו שיעור הירידה במה שקרוי "ההכנסה הפרמננטית", כלומר ההכנסה הממוצעת בהווה ובעתיד.¹¹ מטיעון זה נובע שגידול קבוע בגודלה של הממשלה דוחק החוצה את הצריכה הפרטית באופן מלא, כלומר במלוא הגידול בהוצאות ממשלה, ולכן ההשקעה לא נדחקת החוצה כלל.

אך גם אם אי אפשר להחיל את התאוריה של ההכנסה הפרמננטית בצורה מלאה, למשל כאשר שוק האשראי לצריכה אינו משוכלל דיו, הטיעון בדבר דחיקה החוצה של ההשקעה עדיין נכון חלקית במשק סגור שאינו מקיים כל קשר עם העולם החיצון. עם זאת טיעון זה אינו נכון במשק פתוח שיש בו תנועות הון חופשיות, תכונה המאפיינת כיום את כל המשקים המפותחים. במשק פתוח ההשקעה אינה ממומנת בהכרח ממקורות במשק, אלא גם מהלוואות מחו"ל. לכן שער הריבית הרלוונטי להשקעה אינו מושפע מאוד מן המדיניות הפיסקלית ומגודלה של הממשלה, משום שהוא נקבע בשוקי ההון הגלובליים.¹² חשוב לציין כי טיעון זה אינו רק טיעון תאורטי; הוא נכון במיוחד לישראל. עד 1972 צמחה ישראל בקצב מואץ (שהחל בעצם עוד בתקופת המנדט), ואת השקעתה מימנו בעיקר מקורות חיצוניים כגון כספים שהביאו העולים (בעיקר בתקופת המנדט), כספי השילומים, הלוואות בין-לאומיות וכספי התנועה הציונית.

טענה כלכלית אחרת היא שממשלה גדולה נוטה להיות יעילה פחות מן המגזר הפרטי בגלל "כשלי ממשל" למיניהם, כגון מסים וקצבאות המקטינים את התמריצים לייצר, ולכן היא גורמת להקטנת התוצר. נגד טיעון זה אפשר לטעון שתי טענות תאורטיות עיקריות. ראשית, חלק גדול מן ההתערבות הממשלתית נועד לפתור כשלי שוק ומצבים שבהם השוק הפרטי יעיל פחות מן הפתרון הציבורי, לדוגמה בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. לכן "כשלי ממשל" אינם מבטלים את כשלי השוק וייתכן שהם אף מקזזים אותם במידה רבה. אין לנו יכולת להעריך כמותית את מכלול ההשפעות הזה. הטיעון השני הוא שגם אם במובנים

11 את התאוריה גיבש הכלכלן הנודע מילטון פרידמן בספרו (Friedman 1957).

12 עם זאת חשוב לזכור שכאשר ההלוואות בחו"ל זוכות לגיבוי ממשלתי וכאשר לממשלה יש חוב גדול, הדבר משפיע על שער הריבית שבו מלווים למשק בחו"ל. לכן האמור לעיל עוסק במצבים של שגרה ולא במצבי משבר פיסקליים.

מסוימים הגדלת הממשלה עלולה לפגוע בפעילות הכלכלית, במובנים אחרים היא מעודדת פעילות כלכלית. כפי שראינו לעיל, השירותים הציבוריים מקטינים את הסיכון במשק, ומצב זה מעודד את הגדלת ההשקעה הן בהון פיזי והן בהון אנושי. לכן סך כל ההשפעה של הגדלת הממשלה על התוצר אינו חד־משמעי. טיעון תאורטי אחר הקשור להשפעת גודל הממשלה על ההשקעה והצמיחה קשור לגובה מס החברות. הקטנת מס זה מעודדת השקעת הון זר במשק ולכן מעודדת צמיחה. מפאת קוצר היריעה לא נדון כאן בנושא מבנה המס הראוי למימון ההוצאות הציבוריות, אף שבהחלט ייתכן שחלקו של מס החברות במימון הממשלתי צריך להיות נמוך יותר כדי לעודד השקעות (בעיקר זרות) במשק. על כל פנים השאלה אם יש לצמצם בעקבות זאת שירותים ציבוריים או להגדיל מסים אחרים נותרת פתוחה. כדי לבדוק ולהעריך את הטענות התאורטיות שהעלינו בסעיף זה, נסקור בסעיפים הבאים כמה ממצאים אמפיריים בעולם ובארץ. נבהיר כי כלכלנים משתמשים בדרך כלל במונח "צמיחה כלכלית" לתאר את שיעור הצמיחה הממוצע במשך שנים רבות, כלומר מגמת הצמיחה ארוכת הטווח, בניגוד לשימוש הנפוץ במושג לציון שיעור הצמיחה של המשק בשנה אחת. שיעורי הצמיחה השנתיים מעידים פעמים רבות על התנודות סביב מגמת הצמיחה ארוכת הטווח, תנודות הקרויות "מחזורי עסקים". לא נעסוק כאן בתנודות אלה של כניסה ויציאה ממיתון וחוזר חלילה, אלא במגמת הצמיחה ארוכת הטווח, שכן סוגיית גודל הממשלה גם היא שאלה של הטווח הארוך. המסמך ידון בקשר שבין גודלה של הממשלה ובין הצמיחה ארוכת הטווח במדינות המפותחות ובישראל.

2. הניסיון של המדינות המפותחות

אחת החידות הגדולות בתחום הכלכלה היא מה מקור ההבדלים הגדולים בצמיחה הכלכלית בין מדינות. ההבדלים בתוצר לנפש בין מדינות גדלו במידה ניכרת מאז תחילת המהפכה התעשייתית. יתרה מזו, בין המדינות המפותחות למדינות המתפתחות נפער פער גדול במיוחד ההולך ומתרחב. מחקרים רבים, תאורטיים ואמפיריים, מנסים לפצח חידה זו. אף שחלה התקדמות רבה, ההצלחה לפי שעה אינה מלאה. אנו יודעים בוודאות כי לחינוך ולהון האנושי תפקיד חשוב בקידום הצמיחה הכלכלית, אך משתנים אלו מסבירים רק חלק מן ההבדלים בין המדינות.¹³ עדיין אין לנו תשובות מוסכמות ומקובלות הנוגעות להסברים האחרים להבדלים הגדולים בצמיחה בין מדינות. גם בנושא השפעת גודל הממשלה על הצמיחה הכלכלית נערכו מחקרים אמפיריים רבים, ותוצאותיהם לא היו חד־משמעיות. להלן סקירה קצרה של מחקרים אלה.

סוג המחקר האמפירי העיקרי הבדק את נושא הצמיחה הכלכלית קרוי "רגרסיות של צמיחה" (growth regressions). במחקרים אלו נערכות רגרסיות שהמשתנה המוסבר בהן הוא שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש במשק על פני שנים רבות והנתונים מתפרשים על פני מדינות רבות, שיטה

13 בסיכום של הספרות העוסקת בנושא מגיע Caselli (2005) למסקנה שההבדלים בחינוך יכולים להסביר עד 40% מן ההבדלים בתוצר לנפש בין מדינות.

המאפשרת לקבל בדיקה סטטיסטית תקפה.¹⁴ המשתנים המסבירים הם בראש ובראשונה התוצר ההתחלתי לנפש. מתווספים לו משתנים רבים אחרים, למשל רמת ההשכלה בתחילת התקופה, מחיר מוצרי הון, יציבות פוליטית, פתיחות לסחר, מיקום גאוגרפי של המדינה, אקלים ועוד.¹⁵ אחד המשתנים הנבדקים במחקרים רבים הוא גודלה היחסי של הממשלה. במחקר הראשון מסוג זה, Barro (1991), נבדקה השפעת הצריכה הממשלתית, לא כולל חינוך וביטחון. התוצאה שהתקבלה הייתה שהשפעת הצריכה הממשלתית על הצמיחה הכלכלית שלילית, אך בעקבות מחקר זה הופיעו מחקרים רבים אחרים שהראו כי תוצאה זו תלויה בתקופת המדידה, בבחירת המשתנים האחרים וכן בשיטת הבדיקה הסטטיסטית. במאמר מאוחר יותר בודק תלמידו של Barro, Sala-i-Martin (1997), את עמידות המשתנים בהרכבים שונים. המחקר מצא כי גודלה של הממשלה אינו משפיע במובהק על הצמיחה הכלכלית. ממאמר מאוחר יותר המשתמש בשיטה אחרת, Sala-i-Martin et al. (2004), עולה כי ההשפעה של הממשלה עמידה יותר, אך ההסתברות שהשפעת משתנה זה אינה אפס בהרכבי המשתנים השונים היא כעשירית בלבד. מחקר אחר, Levine and Renelt (1992), הראה כי סוגיית בחירת המשתנים הנוספים ברגרסיה יכולה להשפיע במיוחד על תוצאת הרגרסיה ביחס להשפעת גודל הממשלה, וכי טיפול בבעיה זו הופך את משתנה גודל הממשלה לבלתי מובהק סטטיסטית.

מחקרים אחרים העלו את בעיית כיוון ההשפעה. על פי חוק וגנר, כשם שגודל הממשלה יכול להשפיע על התוצר, כך התוצר יכול להשפיע על גודל הממשלה (ראו פרק ב לעיל). מחקרים אלו, Slemrod (1995, 1998) וכן Agell et al. (1999), הראו כי טיפול נכון בבעיית כיוון ההשפעה מראה שהשפעת גודל הממשלה והשפעת שיעור המס על הצמיחה הופכות לבלתי מובהקות. שלושת המחקרים האלה התמקדו בעיקר במדינות החברות ב־OECD, כלומר המדינות המפותחות, ולא בכלל המדינות כמו המחקרים שלעיל. לכן הם רלוונטיים יותר עבור ישראל – משק מפותח לכל הדעות ומדינה שדומה הרבה יותר למדינות המפותחות מכלל מדינה אחרת.

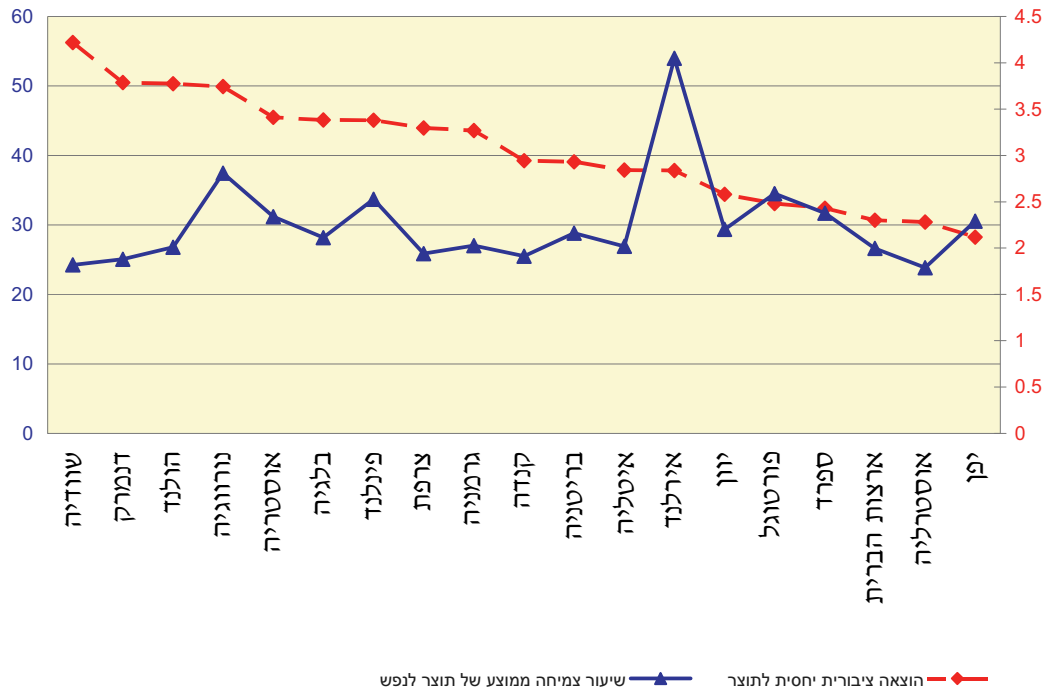
נוסף על המחקרים הסטטיסטיים האלה בחרנו להציג לצורך המחשה את הקשר הישיר בין גודל הממשלה לבין הצמיחה הכלכלית במדינות המפותחות, בידיעה שאין בכך משום הוכחה סטטיסטית אלא בדיקת מתאם בעין בלבד. הנתונים מגיעים מ־20 מדינות החברות ב־OECD: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, אירלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפן, נורווגיה, ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, שוודיה. הגרפים שלהלן משווים את שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש בכל אחת ממדינות אלה בשנים 1970–2007 עם גודלה היחסי של הממשלה בממוצע בשנים 1970–2001. המשתנים המייצגים את גודלה היחסי של הממשלה הם גודל ההוצאה הציבורית ונטל המס (היחס בין המסים לתוצר).

14 שאם לא כן לכל משק יש רק נתונים מעטים, משום שהממוצעים של שיעורי הצמיחה מתפרשים על פני תקופות של עשר או עשרים שנים.

15 המשתנה של התוצר ההתחלתי לנפש בודק עד כמה משקים מתכנסים, ולו באופן חלקי, זה לזה. על פי השערת ההתכנסות, משקים עניים צומחים מהר יותר מעשירים, כלומר השפעת ההכנסה ההתחלתית צריכה להיות שלילית. ואכן, תוצאה זו עולה מכל המחקרים הללו. יש לשים לב שכדי להשוות בין תוצר לנפש של מדינות יש צורך בנתונים בני השוואה המתחשבים בכומר הקנייה (PPP). לכן מחקרים אלה הופיעו רק בתחילת שנות התשעים, כשהחלו להופיע הנתונים הדרושים.

תרשים 1

הוצאה ציבורית ממוצעת לעומת שיעור צמיחה ממוצע של תוצר לנפש
במדינות OECD, 1970-2007

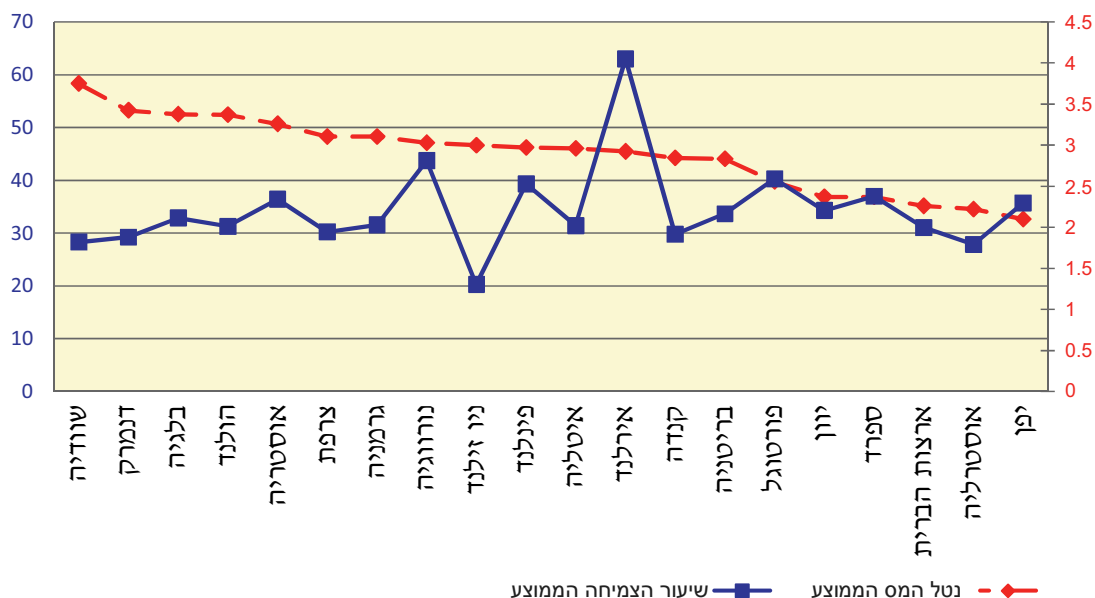


מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.

המדינות בתרשים 1 לעיל מסודרות לפי גודל יורד של ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר – שוודיה ראשונה ויפן אחרונה. הקו היורד מייצג את הוצאות הממשלה והקו האחר את שיעור הצמיחה הממוצע. גודלה של הצריכה הציבורית הממוצעת באחוזי תוצר מופיע על גבי הציר השמאלי ושיעור הצמיחה הממוצע בשנים 1970-2007 מופיע על הציר הימני באחוזים. כפי שרואים בתרשים יש שונות גדולה בהוצאה הציבורית יחסית לתוצר, מ-58% בשוודיה עד 32% ביפן. למרות שונות זו השונות בשיעורי הצמיחה אינה כה גדולה (למעט אירלנד). מן התרשים עולה שהקשר בין גודל ההוצאה הציבורית ובין שיעור הצמיחה אינו חזק כלל, ונראה שאין מתאם של ממש בין המשתנים. המשתנה השני שאנו מציגים, בתרשים 2, הוא נטל המס, כלומר היחס בין תקבולי המס לתוצר. הקו היורד מציג את נטל המס, כלומר המס יחסית לתוצר, והקו השני את שיעור הצמיחה הממוצע. מתרשים 2 עולה שלפחות למראית עין אין קשר ברור בין גובה נטל המס ובין שיעור הצמיחה הכלכלית במדינות המפותחות.

תרשים 2

נטל המס הממוצע לעומת שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש
במדינות OECD, 1970-2007



מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.

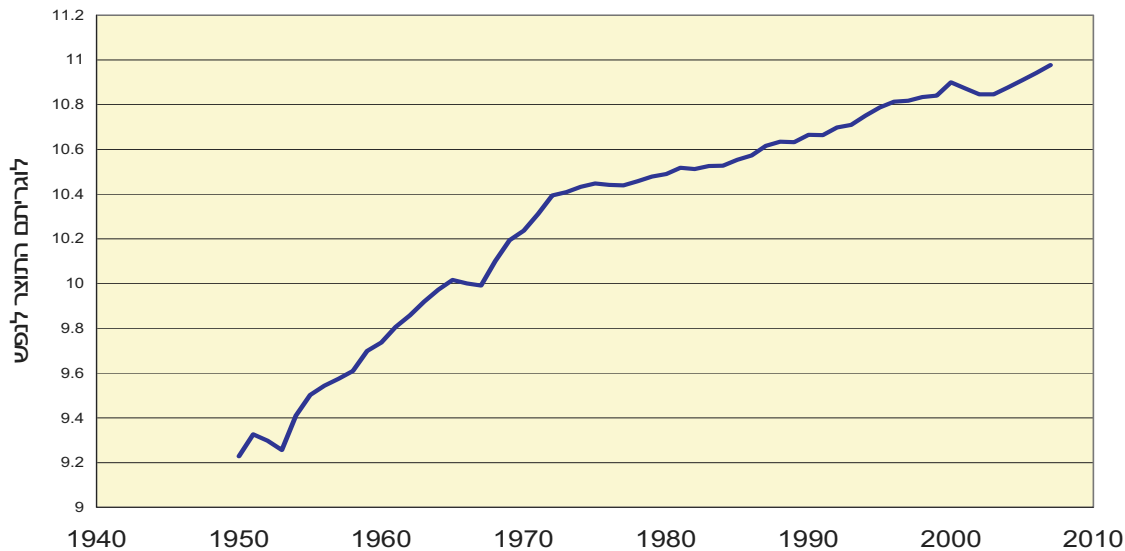
3. הניסיון הישראלי

מתברר שהקשר החלש בין גודלה של הממשלה ובין שיעור הצמיחה הכלכלית, המתגלה בנתוני OECD, עולה גם מנתוני המשק הישראלי כאשר אנו סוקרים את הצמיחה ארוכת הטווח במשק. תרשים 3 מציג את התפתחות התוצר לנפש בישראל על פני השנים. למען הדיוק התרשים מתאר את לוגריתם התוצר לנפש כדי להמחיש טוב יותר את שיעור הצמיחה, שכן זה שווה בדיוק לשיפוע הגרף כאשר אנו משתמשים בנתונים לוגריתמיים. מן התרשים עולה כי הצמיחה ארוכת הטווח בישראל מאופיינת בשתי תקופות עיקריות. בתקופה הראשונה, 1950-1972, היה שיעור צמיחה גבוה מאוד והתוצר לנפש צמח בקצב ממוצע של יותר מ-5% לשנה.¹⁶ לאחר 1972 ירד קצב הצמיחה לשיעור ממוצע של כ-1.6% בשנה. שיעור צמיחה זה היה יציב למדי, למעט שיעור צמיחה נמוך מעט יותר בשנות האינפלציה הגבוהה ושיעור צמיחה גבוה מעט יותר בשנות העלייה מחבר העמים בראשית שנות התשעים. בשנים 1995-2007 חזר שיעור הצמיחה הממוצע ל-1.6%.

16 קצב מהיר אפיון גם את צמיחת היישוב היהודי בשנות המנדט הבריטי, בשנים 1922-1947. לכן אפשר לומר כי המשק הישראלי צמח בקצב מהיר במשך כחמישים שנה עד 1972, ומאז הוא צומח בקצב מתון יותר.

תרשים 3

(לוגריתם) התוצר לנפש בישראל (במחירי 1995), 1950-2007



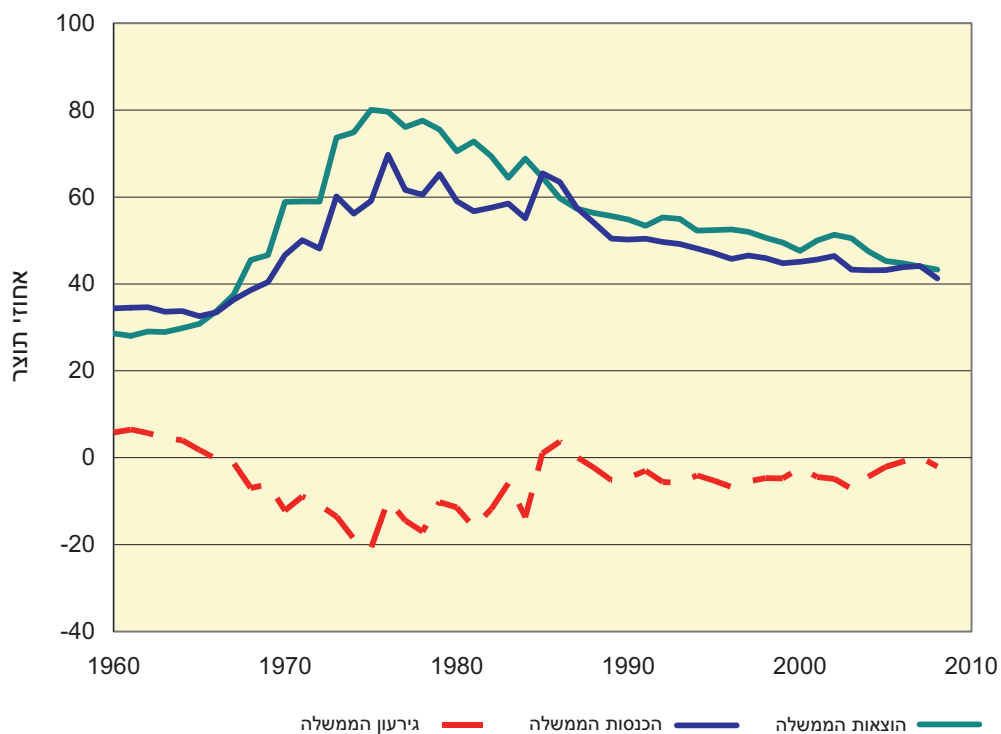
מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אין בידינו הסבר המוסכם על הכול לירידה בשיעור הצמיחה ב-1973 ולעובדה שנשאר נמוך יחסית עד היום. בזמנו העלו כלכלנים הסברים כגון מלחמות, סיום גלי העלייה, השפעת האינפלציה ועוד, אך ברור שרוב ההסברים הללו התייחסו לאירועים שכבר עברו מן העולם, בעוד שמגמת הצמיחה עדיין יציבה למדי בשיעור של 1.6% צמיחה של התוצר לנפש. ייתכן שההסבר היחיד האפשרי הוא שהשנים שקדמו ל-1972 הן החריגות ולא השנים שאחרי 1972. המשק הישראלי צמח במהירות גבוהה מאוד בשנים הראשונות למדינה כדי להדביק את חזית הטכנולוגיה העולמית. משהגיע לרמה הטכנולוגית של מדינות אחרות, אי אז בתחילת שנות השבעים, המשיך המשק לצמוח בקצב הדומה לקצב של שאר מדינות העולם. מתברר גם שמקומה היחסי של ישראל ביחס לעולם ברמת התוצר לנפש נשאר יציב למדי מאז 1973. ישראל ניצבת במקום ה-25 בערך, והתוצר לנפש בה עומד על כ-60% מהתוצר לנפש של המשק המוביל בעולם (בדרך כלל ארצות הברית).

אם הצמיחה בישראל עברה שינויים דרמטיים וב-1973 ירדה מגמת הצמיחה ממהירה לאטית יותר, גם גודלה של הממשלה בישראל עבר שינויים דרמטיים לא פחות ואף יותר. שינויים אלה מומחשים בתרשים 4, המציג את הוצאות הממשלה יחסית לתוצר בשנים 1960-2008. תרשים זה מראה כי הוצאות הממשלה היו נמוכות בשנות השישים, אך לאחר 1967 עלו במידה ניכרת והגיעו לשיא לאחר מלחמת יום הכיפורים ב-1973. בשנים 1973-1985 הגיעו ההוצאות הציבוריות לרמה של 75% בממוצע. עלייה דרמטית זו נגרמה בעיקר בגלל הגידול בהוצאות הביטחון. הוצאות אלה גררו עמן גם הוצאות נוספות, בעיקר

הוצאות ריבית שנבעו מן הגירעון הממשלתי, אשר תפח והגדיל גם את החוב הציבורי. הוצאות נוספות נגרמו בעקבות סבסוד מוצרי צריכה, סבסוד שנועד למתן מעט את נזקי האינפלציה – עוד תוצאה של הגירעון הציבורי הגדול. כדי להמחיש את המגמות הללו תרשים 4 מציג את ההוצאות הציבוריות בצד ההכנסות והגירעון.

תרשים 4
הוצאות הממשלה, הכנסותיה והגירעון (אחוזי תוצר), 1960–2008



מקור: עיבודי המחברים מנתוני דוח בנק ישראל, 2008.

התבוננות משולבת בתרשים 3 ובתרשים 4 ממחישה כי הקשר בישראל בין גודלה של הממשלה ובין מגמת הצמיחה הכלכלית אינו חזק. המשק צמח בקצב גבוה גם כאשר הממשלה הייתה קטנה – לפני 1967 – וגם כשהיא גדלה מאוד – בין השנים 1967 ו-1972. אחרי 1973 התייצב המשק במגמת צמיחה נמוכה יותר. אמנם בשנים שבהן היה גודל הממשלה חריג, 1973–1985, היה שיעור הצמיחה נמוך יותר (1.2% לשנה בממוצע), אך אחרי 1985, כאשר הוצאות הממשלה ירדו בעקביות ובהדרגה עד שהגיעו לרמה נמוכה יחסית של כ-44% מן התוצר, שיעור הצמיחה עדיין נשאר יציב למדי (למעט הצמיחה המעט גבוהה יותר בשנות קליטת העלייה מחבר העמים).

4. מסקנות

מן הדיון שלעיל עולה כי הקשרים בין הצמיחה הכלכלית ובין גודלה של הממשלה יחסית לתוצר אינם מובהקים וברורים. לכן שיקולי צמיחה כלכלית לא בהכרח מחייבים גודל ממשלה כזה או אחר. אך כאן המקום להביע כמה הסתייגויות.

ראשית, גודלו של המגזר הציבורי לא יכול להיות מוגזם כמו שהיה למשל בתקופת המשבר הפיסקלי בישראל, עת הגיע ל-75% מן התוצר (תרשים 4). במקרה כזה המסים אינם מדביקים את גובה ההוצאות, משום שיש גבול ליכולת לגבות מסים מן הציבור. ממשלה גדולה כל כך מובילה לגירעון ולהגדלה ניכרת של החוב הציבורי ואולי אף לאינפלציה, דבר הכרוך בעלויות כבדות ובסיכון היציבות הפיננסית. לכן כאשר אנו מדברים על גודלה הרצוי של הממשלה, ברור שהכוונה היא לגודל הנמצא בין "גבולות הגזרה" האלה: בין יפן וארצות הברית, שבהן הממשלה עומדת על כ-36% מן התוצר, לבין מדינות מערב אירופה וסקנדינביה, שבהן גודלה של הממשלה מגיע לכל היותר ל-53% מן התוצר. זהו טווח השינויים האפשריים.

שנית, בעיית גודל הממשלה אינה רק סוגיה מקרו-כלכלית, היא קשורה גם לפירוט השירותים שמספקת הממשלה. ייתכן שהממשלה תחליט לספק יותר חינוך ופחות בריאות או יותר דמי אבטלה והשלמת הכנסה ופחות קצבאות ילדים. חשוב לזכור כי גם אם לסך כל גודלה של הממשלה אין השפעה כלכלית ברורה, לסעיפים הספציפיים יכולה להיות השפעה ברורה יותר. כך למשל מוסכם על כל הכלכלנים שלהשקעה בחינוך ציבורי יש השפעה חיובית על צמיחה כלכלית. לעומת זאת ברור שקצבאות ילדים מעודדות ילודה, והדבר פוגע ביכולת להעניק חינוך ראוי לכל ילד. לכן קצבאות אלו פוגעות בצמיחה הכלכלית. במילים אחרות, גם אם ההשפעה על הכלכלה ועל הצמיחה אינה מובהקת כאשר מדובר בגודל הממשלה הכולל, יש להוצאות הממשלה בתחומים השונים השפעות מובהקות יותר על הצמיחה הכלכלית ועל ההכנסה. לכן מן הראוי ששיקולים אלה יובאו בחשבון במהלך הדיון הכלכלי על גודל הממשלה וסדרי העדיפויות.

ד. אילוצים ומדיניות בישראל¹⁷

עד כה ראינו ששילוב של גורמים כלכליים ופוליטיים מניע את הגידול בממשלה בעולם המערבי. מצד אחד המהפכה התעשייתית הבליטה כשלי שוק שהיה הכרח להתמודד עמם באמצעות מעורבות ממשלתית גוברת, בעיקר בתחום החינוך, הבריאות והרווחה. מצד אחר התהליך היה מלווה בוויכוחים פוליטיים רבים, שכן עלותו מבחינת המיסוי הייתה גבוהה והוא היה כרוך בחלוקה מחדש של ההכנסות (income redistribution). זו הסיבה להבדלים הרבים בגודלה של הממשלה שאנו רואים בין מדינות וזו גם הסיבה שבמדינות רבות, בעיקר בסוף המאה העשרים, היו תקופות שממשלות קטנו ולא גדלו, אף על פי שעל פני זמן התהליך מאופיין בגידול (כפי שראינו לעיל). גם ישראל עברה תהליכים דומים של הרחבת השירותים הציבוריים לאורך זמן, ואף תקופות של צמצום שירותים אלו. עם זאת כל סקירה של ההתפתחות הפיסקלית של ישראל צריכה להביא בחשבון שתי תכונות ייחודיות. ראשית, ישראל צמחה במהירות והמגזר הציבורי שלה הוקם בתוך תקופה קצרה יחסית בשנות המדינה הראשונות. שנית, ההוצאות הציבוריות בישראל כוללות הוצאות ביטחון גבוהות, בייחוד בשנים 1967-1985, תקופה של חמרה בסכסוך הישראלי-ערבי.¹⁸ בתקופה זו אף התפתח משבר פיסקלי, שגם הוא השפיע על הספקת השירותים הציבוריים. בסעיף זה אנו מנסים לבחון סטטיסטית את התהליכים העיקריים שעברו הוצאות הממשלה בישראל בשני סעיפים מרכזיים – חינוך ורווחה. בחינה זו מבוססת על שני מאמרים של יוסף זעירא ומישל סטרבצ'ינסקי (2001, 2002).¹⁹ המאמרים ניתחו את המדיניות הפיסקלית בכלל ואת המדיניות הפיסקלית בתחומי ביטחון, רווחה וחינוך בפרט משנות השישים ועד סוף שנות התשעים. לצורך דיוני כנס קיסריה עודכנו המחקרים, והתוצאות המדווחות במסמך זה בנושאי רווחה וחינוך מסתמכות על נתונים מעודכנים עד 2007 (חינוך) ועד 2008 (רווחה). הבדיקות מאפשרות לזהות את אילוצי הדמוגרפיה והכלכלה ואת השינויים במדיניות ובהעדפות הציבוריות ולהפריד ביניהם. כמו כן הן נותנות מושג על סדרי הגודל האפשריים לשינוי בסעיפי הוצאה אלה.

1. הוצאות החינוך

ההוצאה הלאומית לחינוך, כלומר סך כל ההוצאות על חינוך יחסית לתוצר, מתוארת בתרשים 5. היום ישראל מוציאה כ-7.5% מן התוצר על חינוך, כולל ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית. במהלך התקופה עברו הוצאות החינוך שינויים רבים: עיקרם עלייה ניכרת בתחילת שנות השישים, שנות בניית מערכת החינוך (בעיקר ההשכלה הגבוהה), יציבות תוך כדי ירידה קלה בשנות השבעים והשמונים (הנפילה של

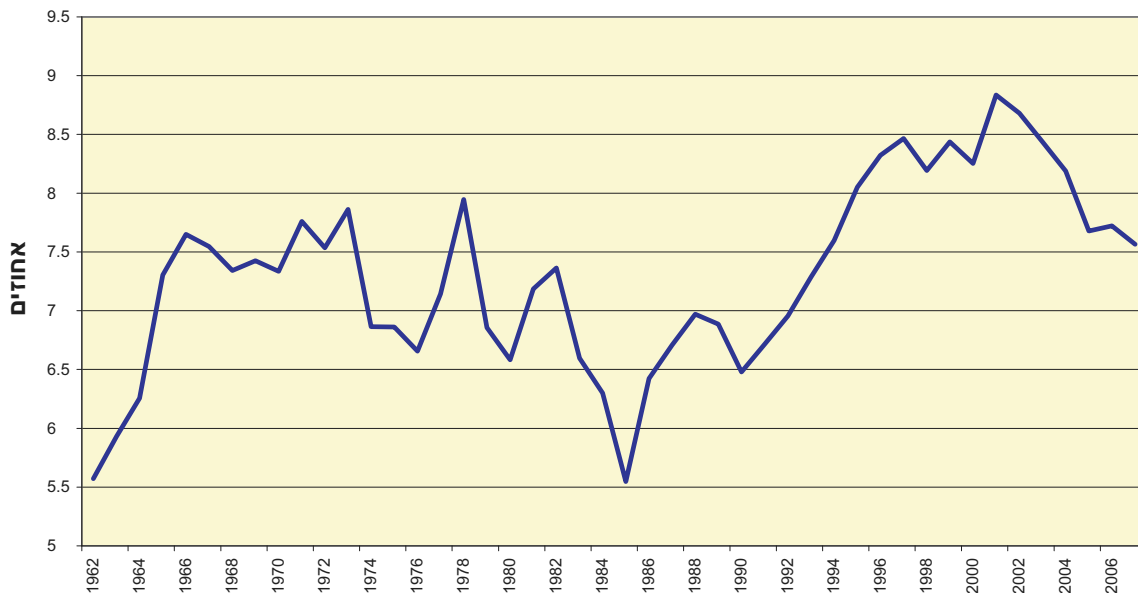
17 התרומה המרכזית לפרק זה היא של מישל סטרבצ'ינסקי. תודה מיוחדת נתונה לגילה ויינברגר על העזרה בעיבודים.
18 מעניין שהירידה הגדולה בהוצאות הביטחון אחרי 1985 התאפשרה לאחר הסכם השלום עם מצרים, שנחתם ב-1979, בוצע עד 1982 וסיים למעשה את הסכסוך הישראלי-ערבי המדינית. נותר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שפרץ בפועל ב-1987 ועלותו הכלכלית היא כמובן נמוכה בהרבה מהסכסוך הקונבנציונלי.

19 זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001) מנתחים גם את הדינמיקה של הוצאות הביטחון, אך נושא זה נוגע פחות לדיוננו.

הוצאות החינוך בשנים 1984 ו-1985 נראית יותר כעיוות של הנתונים בשנים של האינפלציה הגבוהה ופחות כנפילה של ממש), עלייה גבוהה בתחילת שנות התשעים וירידה לאחר 2002.

תרשים 5

ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל באחוזי תוצר (במחירי 2005), 1962-2007

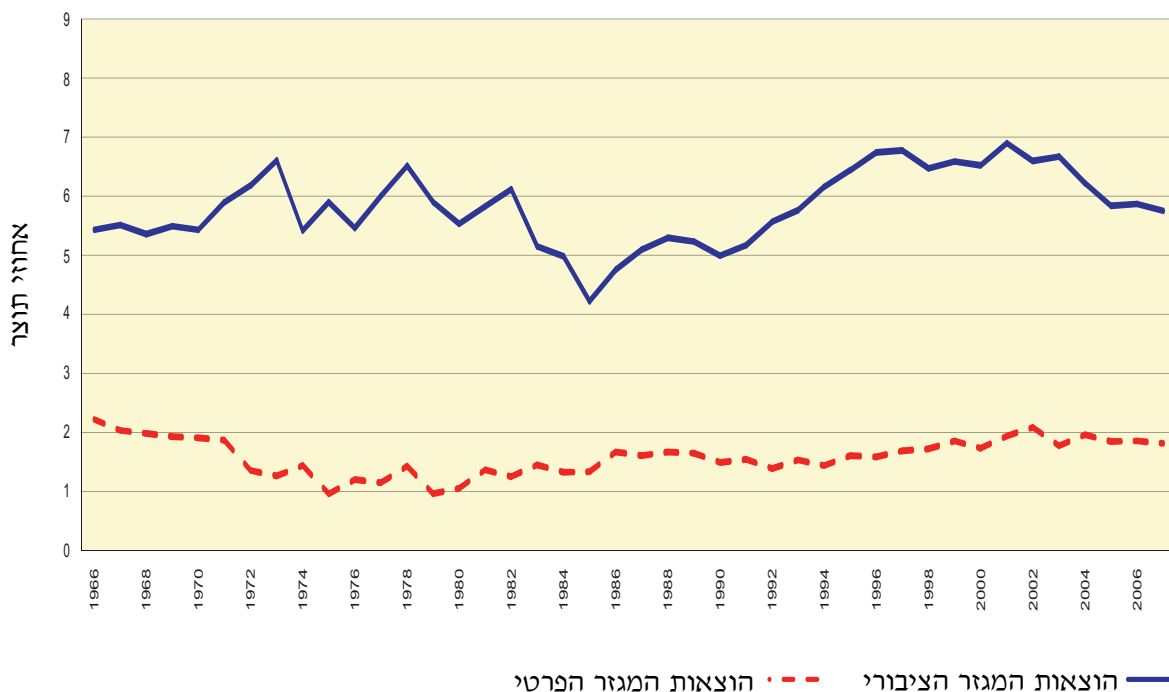


מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הוצאות החינוך כוללות הוצאות ציבוריות ופרטיות. כיום כ-75% מן ההוצאות הן ציבוריות. תרשים 6 מראה את ההוצאות הציבוריות והפרטיות באחוזי תוצר לאורך השנים. מן התרשים עולה שהשינויים שחלו בהוצאות החינוך מקורם בעיקר בשינויים בהוצאות הציבוריות, בעוד שההוצאות הפרטיות עלו במתינות מאז שנות השבעים. כלומר אפשר לזהות עלייה בהוצאות החינוך הציבוריות בתחילת שנות השישים, ירידה הדרגתית בשנות השבעים והשמונים, עלייה ניכרת בשנים 1991-1996 וירידה בשנים 2002-2007. השאלה היא אם אפשר לבדוק מה גרם לשינויים במימון הציבורי של החינוך לאורך השנים – גורמים דמוגרפיים וכלכליים שונים או שינוי במדיניות הכלכלית, מה שנקרא לפעמים שינוי בסדרי העדיפויות.

תרשים 6

הוצאות ציבוריות ופרטיות על חינוך (באחוזי תוצר), 1966–2007



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

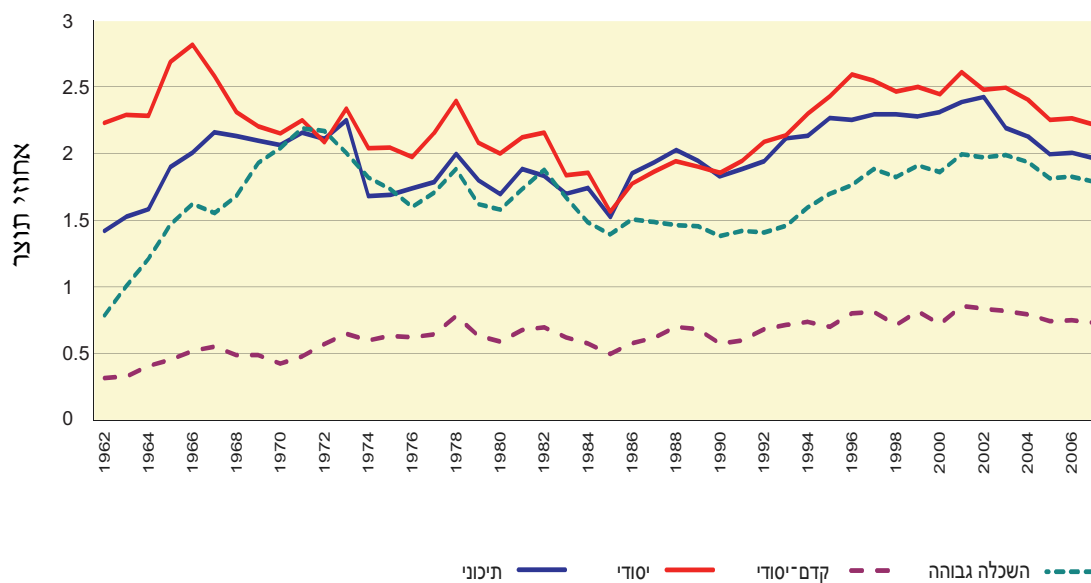
המחקר של זעירא וסטרבצ'ינסקי (2002) ניסה לענות על השאלות האלה ולנתח אילו משתנים מתואמים חיובית עם ההוצאות על החינוך, כדי להבין טוב יותר מה גורם לשינויים בהוצאות. המשתנים התלויים שנבדקו היו גודל ההוצאות הראליות וגודל ההוצאות יחסית לתוצר.²⁰ המשתנים המסבירים הבסיסיים שנבחרו היו גודל האוכלוסייה, גובה ההכנסה (תוצר לנפש), המחיר היחסי של החינוך (נתון המחושב בלמ"ס ומשקף בעיקר את שכר המורים) וגודל הגירעון של הממשלה הרחבה. תוצאות רגרסיות אלו מוצגות בלוח נ-1 בנספח. מרגרסיות אלה עולה שהוצאות החינוך אכן עולות עם גודל האוכלוסייה ועם גובה ההכנסה, כצפוי, וכן עם מחיר החינוך. מעניין שהגירעון מתואם חיובית עם הוצאות החינוך, אם כי בשיעור נמוך, וזה יכול לנבוע מכמה סיבות (ראו בהמשך). אולם משהתברר כי מודל הקואינטגרציה בצורתו זו אינו מובהק, ניסה המחקר להוסיף עוד משתנים מסבירים. במחקר המקורי שדן רק בנתונים עד שנת 1998 נבדקו שני משתנים שבדקו שינוי מדיניות – הגדלת הוצאות החינוך בתחילת התקופה (שנות השישים המוקדמות), כאשר מערכת החינוך הגבוה נבנתה, והגדלת הוצאות החינוך בתקופת ממשלת רבין. שני משתנים אלו נקראים Initial ו־ Rabin, בהתאמה. הוספתם הפכה את מודל הקואינטגרציה למובהק

20 הבדיקות בנוגע להוצאות החינוך המוחלטות היו בדיקות רגרסיה מסוג קואינטגרציה, שכן המשתנה המוסבר אינו סטציונרי. לכן בדיקות אלה בנספחים מציינות את ערכי ADF, שהוא המדד הסטטיסטי המעיד על קיום קואינטגרציה.

וגם משתנים אלו היו מובהקים.²¹ כלומר, הוצאות החינוך הושפעו גם מגורמים דמוגרפיים כגון גודל האוכלוסייה, מגורמים כלכליים כגון גובה ההכנסה במשק וגודל הגירעון וכן משינויי מדיניות מובהקים בראשית שנות השישים ובתקופת ממשלת רבין. עם הוספת השנים האחרונות למחקר לקראת דיוני כנס קיסריה נבדקה גם האפשרות לשינוי מדיניות נוסף בשנות האלפיים, והפעם של הורדה בהוצאות החינוך. הבדיקה מראה שהכנסת משתנה זה משפרת את מובהקות המודל עוד יותר, ולכן יש בה כדי לתרום להסבר השינויים בהוצאות החינוך. במילים אחרות, נראה שמאז 2002 חל שינוי במדיניות ההקצאה הממשלתית לחינוך, והיא מורידה את הוצאות החינוך בניגוד לגודל ההוצאות המנובא בעזרת המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים. תרשים 7 מציג את הוצאות החינוך יחסית לתוצר בכל רמות החינוך, והוא מאשש ממצא זה. אחרי 2002 יש ירידה של הוצאות החינוך בכל הרמות. מעניין שהירידה הגדולה ביותר נרשמה בהוצאה על החינוך התיכוני.

תרשים 7

הוצאות הממשלה לחינוך לפי רמות (באחוזי תוצר), 1962-2007



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

כאן המקום לדון בקצרה בקשר החיובי שבין גודל גירעון הממשלה ובין הוצאות החינוך. קשה להסביר קשר זה שכן יש נטייה לצפות לקשר הפוך, כלומר ללחץ גובר להקטנת הוצאות החינוך עם הגידול בגירעון. הסבר אפשרי אחד הוא שהקשר משקף תקופות של צמצום. אם הדרך להקטין את הגירעון התקציבי היא

21 ראו טור 5 בלוח נ-1.

גם באמצעות הקטנת הוצאות החינוך, ייווצר מתאם חיובי בין הגירעון ובין הוצאות החינוך. הסבר נוסף הוא סיבתיות הפוכה – הגדלת הוצאות החינוך מגדילה את הגירעון.

בהמשך בדק המחקר את השפעת המשתנים למיניהם על הוצאות החינוך יחסית לתוצר. בדיקה זו אפשרה לבדוק משתנים דמוגרפיים מפורטים יותר מגודל האוכלוסייה הכללית. תוצאות הבדיקות מוצגות בנספח בלוח נ-2. באופן כללי רגרסיות אלה מאשרות את תוצאות הבדיקות הקודמות. השפעת הגירעון התקציבי דומה, תקופת שנות השישים ותקופת ממשלת רבין השנייה היו אכן שנים של מדיניות מכוונת להגדלת הוצאות החינוך. אחרי 2002, לעומת זאת, יש מדיניות הפוכה, אף על פי שמשתנה זה אינו מובהק. כמו כן מתברר שאם שיעור הילדים בגילים 5-14 באוכלוסייה גדל, גם הוצאות החינוך גדלות. לעומת זאת שיעור קבוצת הגיל 15-19 באוכלוסייה משפיע במידה שלילית על הוצאות החינוך. ממצאים אלה מעידים על עלות גבוהה יותר של החינוך היסודי משל החינוך התיכוני, תוצאה מעניינת שאין לנו הסבר מספק עבורה. בדיקה דומה של הוצאות החינוך הציבוריות (לא כולל החלק הפרטי בהוצאות) מובילה לתוצאות דומות: הירידה בהוצאות החינוך הציבוריות לאחר 2002 הופכת להיות מובהקת מבחינה סטטיסטית. תוצאה זו מתחזקת כאשר בודקים את המשתנים המשפיעים על ההוצאות הפרטיות על חינוך. מתברר שעל כל שקל המקוצץ מן החינוך הציבורי, ההוצאות הפרטיות על חינוך גדלות ב-30 עד 40 אגורות, כלומר יש קיזוז גדול למדי של קיצוצים בחינוך הציבורי. לכן הקיצוץ בחינוך הציבורי אחרי 2002 נראה פחות בנתוני הוצאות החינוך הכלליות ויותר בהוצאות החינוך הציבוריות.

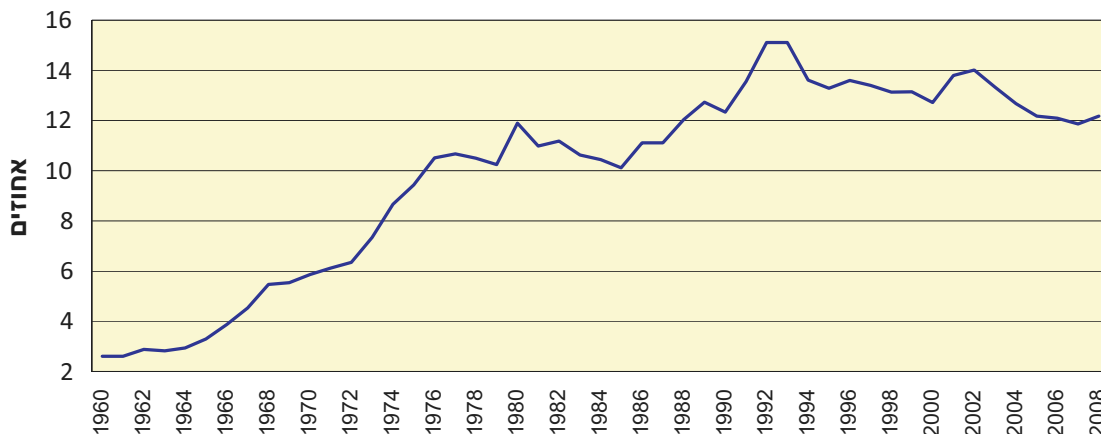
בדיקות נוספות שנערכו ניתחו את הוצאות החינוך ברמות השונות – רמת הגן, בית הספר היסודי, בית הספר התיכוני וההשכלה הגבוהה. ממצאיהן מוצגים בלוח נ-3 בנספח. התוצאות של מבחנים אלה דומות למדי לתוצאות הכלליות, למעט ההבדלים הבאים. היריד בהוצאות הממשלה בשנות האלפיים הייתה מובהקת בתחום החינוך התיכוני, תוצאה שאפשר לראות גם ישירות בתרשים 7, אך היא מקבלת אישוש גם מן הניתוח הסטטיסטי. הקשר בין הגירעון ובין הוצאות החינוך בגיל הגן הוא הגדול והמובהק ביותר. כלומר, בעת קיצוץ תקציבים לשם הקטנת הגירעון נפגעים בראש ובראשונה ילדי הגנים. תוצאה מעניינת אחרת היא שיש קשר חיובי בין שיעור קבוצת הגיל 20-24 באוכלוסייה ובין ההוצאות על השכלה גבוהה, כמצופה, אך קשר שלילי עם כל שאר סעיפי הוצאות החינוך – בגן, ביסודי ובתיכוני. ממצא מעניין אחר הוא שלשיעור התלמידים הערבים בכלל התלמידים יש השפעה שלילית על ההוצאות ברמת הגן וברמת בית הספר היסודי. הקשר עם ההוצאות ברמת בית הספר התיכון שלילי אך מובהק פחות. ממצאים אלה מראים שתקציבי החינוך לתלמידים ערבים נמוכים מהתקציבים של שאר התלמידים.

ממחקר זה ומעדכונו לשנים האחרונות עולות כמה מסקנות. ראשית, חלק גדול מן הדינמיקה של הוצאות החינוך קשור לאילוצים דמוגרפיים וכלכליים, למשל גידול קבוצת הגיל של התלמידים בכל רמה, שיעור התלמידים הערבים מכלל התלמידים, רמת ההכנסה במשק וגודל גירעון הממשלה. כיוון שקשרים אלו לא ישתנו בעתיד, הם מטיילים מגבלות מסוימות על גודל הוצאות החינוך. עם זאת אנו רואים כי יש תקופות שמונהגת בהן מדיניות ברורה של שינוי בהוצאות החינוך, לדוגמה בשנות השישים כאשר הוקמו נדבכים רבים של מערכת החינוך, או בתקופת ממשלת רבין השנייה, אז הוגדלו תקציבי החינוך בצורה עקבית במשך כל הקדנציה. המחקר מראה גם ששנות האלפיים מאופיינות במדיניות מכוונת של הקטנת הוצאות החינוך. קנה המידה של השינויים בתקופות אלה, בייחוד בתקופת ממשלת רבין מצד אחד ובשנות האלפיים מצד אחר, מספק לנו מושג על דרגות החופש לשינוי הוצאות החינוך בישראל. נשוב לנושא החינוך בפרק ההשוואות הבין-לאומיות.

2. הוצאות הרווחה

המחקר השני, זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001), בדק באופן כללי את הירידה בהוצאות הממשלה לאחר ייצוב המשק ב-1985, אך התמקד גם בניתוח כמה הוצאות מפורטות ובהן תשלומי ההעברה, כלומר הוצאות הרווחה. תרשים 8 מציג הוצאות אלה כחלק מן התוצר לאורך התקופה שעליה יש לנו נתונים. אנו רואים כי בתחילת התקופה מערכת הרווחה עוברת תהליך של בנייה והקמה ושהוצאותיה גדלו מרמה של 3% מן התוצר לרמה ממוצעת של כ-12% תוצר מאמצע שנות השבעים. בשנות התשעים יש גידול זמני בהוצאות הרווחה הקשור כנראה לגל העלייה ממדינות חבר העמים, עלייה שהגדילה את שיעורי האבטלה במשק לכמה שנים וכן הגדילה את אוכלוסיית הקשישים במדינה.²² גידול דומה, הקשור מן הסתם למיתון שעבר המשק באותן שנים, אנו רואים גם ב-2002-2003. אף שהוצאות הרווחה עברו פחות שינויים ותנודות מהוצאות החינוך, ערך המחקר בדיקות סטטיסטיות שונות כדי לזהות משתנים שיכולים להסביר את השינויים שחלו בהוצאות הרווחה עם השנים. שלושה משתנים עיקריים נמצאו קשורים באופן מובהק לשינויים בהוצאות. הראשון הוא כמובן שיעור האבטלה במשק. משתנה זה קשור כמעט אוטומטית לחלק מתשלומי ההעברה, בעיקר לדמי אבטלה ולתשלומי הבטחת הכנסה, אולם הוא גם משפיע בעקיפין על מדיניות הרווחה. המשתנה השני הוא שיעור הקשישים באוכלוסייה, כלומר שיעורם באוכלוסייה של בני 65 ומעלה. שיעור זה משפיע גם הוא, הן ישירות – על קצבאות הזקנה, הן בעקיפין – על מדיניות הרווחה. המשתנה השלישי שנבדק הוא רמת האי-שוויון במשק. משתנה זה, הקשור גם לשיעור העוני, יכול להשפיע על תשלומי ההעברה בדרכים מגוונות.

תרשים 8. תשלומי העברה כאחוז מן התוצר, 1960-2008



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

22 שיעור האבטלה החל לעלות עוד לפני גל העלייה בשנת 1989, שהייתה שנת מיתון. שיעור האבטלה עלה עוד יותר בהמשך והגיע ליותר מ-11% ב-1993, אך ירד במהירות עם קליטת העולים והגיע לרמה הממוצעת ב-1996. עובדות אלה תואמות את תרשים 9.

תוצאות הבדיקות הסטטיסטיות מובאות בלוח נ-4 שבנספח, והעיקרית שבהן מוצגת בטור 7. טור זה מציג את המשתנים העיקריים המתואמים עם השינויים בתשלומי ההעברה כחלק מן התוצר. כל שלושת המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים שתיארנו לעיל אכן מובהקים ביחס לתשלומי ההעברה. שיעור הקשישים במשק משפיע השפעה חיובית וחזקה על הוצאות הרווחה. גם שיעור האבטלה משפיע במידה ניכרת וחיובית על תשלומי ההעברה. המשתנה השלישי הוא אי־שוויון בהכנסה, משתנה שאנו מודדים כיחס בין ההכנסה הממוצעת להכנסה החציונית.²³ ככל שיחס זה גבוה יותר כך האי־שוויון גדול יותר. מן המחקר עולה כי למשתנה זה השפעה שלילית מובהקת מאוד על תשלומי ההעברה. תוצאה זו אינה צפויה, שכן היינו מצפים שעליית האי־שוויון, המלווה בגידול בעוני, תגרום להגדלת תשלומי ההעברה ולא להקטנתם. אך תוצאה זו מופיעה בכל הרכבי האמידה הסטטיסטית שניסו ולכן אין לפקפק בה אלא לנסות להסבירה. הסבר אפשרי אחד הוא שהרחבת האי־שוויון שינתה את יחסי הכוחות הפוליטיים ובעקבות זאת הקטינה את הנכונות הפוליטית לצמצם פערים באמצעות הגדלת קצבאות, אך ייתכנו בהחלט גם הסברים אחרים.

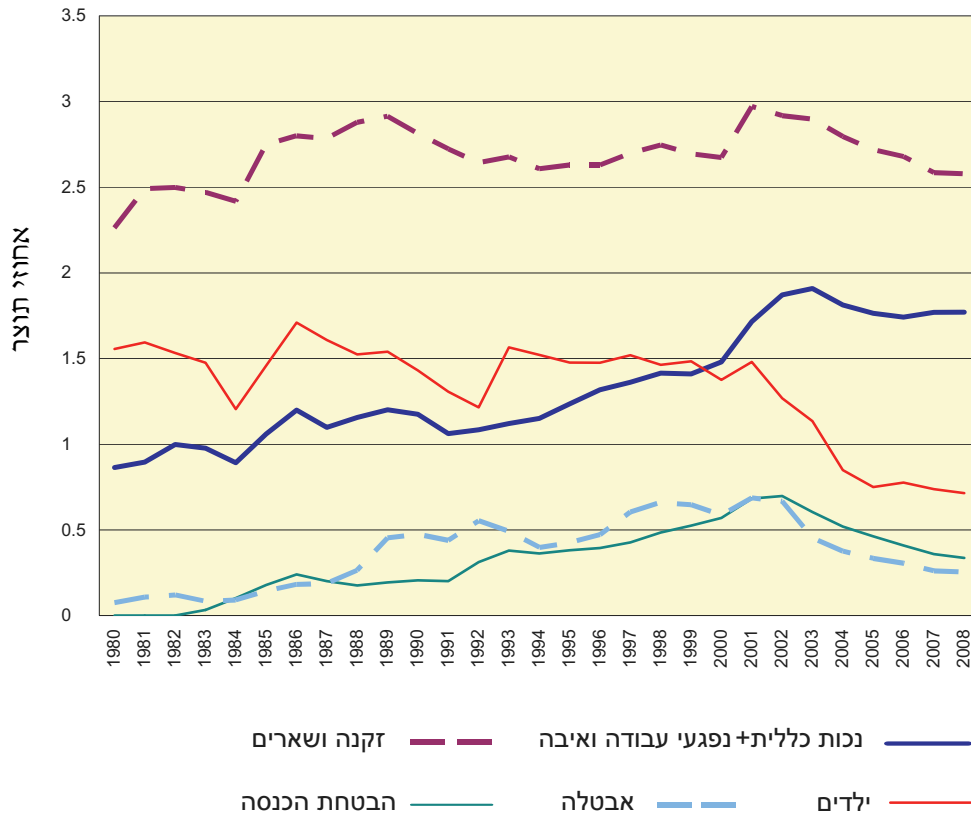
כדי לבדוק השפעה של משתנים פוליטיים על מדיניות הרווחה נוסף על שלושת המשתנים שלעיל ערכנו בדיקה והוספנו בתור משתנים את כל אחד ממושבי הכנסת בישראל. מתברר שהשינויים המובהקים במדיניות היו בעיקר השפעה החיובית על הוצאות הרווחה בכנסת ה-13, בממשלת רבין, והשפעה שלילית וחזקה עוד יותר בכנסת ה-16, בתקופת ממשלת שרון. בעקבות זאת נבדקה אפשרות לשינוי מדיניות בכיוון של צמצום תשלומי ההעברה בשנות האלפיים. ואכן, נמצא שבשנים 2002-2005 חל צמצום ניכר בהוצאות הרווחה, וצמצום זה חרג מהשפעת של המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים שצוינו לעיל.²⁴ מובן שממצא זה אינו מפתיע את מי שחי בישראל בשנים אלו, אך יש לזכור כי אפשר לפרש חלק גדול מן השינויים השוטפים במדיניות הקצבאות כתגובה לשינויים במשתנים הדמוגרפיים או הכלכליים, כפי שמחקר זה מראה, שכן משתנים אלה מסבירים את רוב השינויים במדיניות עד 2002. השינוי שחל אחרי 2002 חורג מהשפעות אלה ולכן אפשר לראות בו שינוי מדיניות של ממש. פירוט תשלומי ההעברה לסעיפיהם השונים, המופיע בתרשים 9, ממחיש את השינוי שחל מאז 2002, ומוכיח שאכן מדובר בשינוי מדיניות ולא רק בתגובה לנסיבות שהשתנו.

23 ההכנסה הממוצעת וההכנסה החציונית נמדדות כמובן כהכנסות ברוטו ולא נטו, כדי שלא לשקף את תשלומי ההעברה, שהם המשתנה המוסבר במחקר.

24 נבדקו השפעות של שינויי מדיניות בתקופות שונות. התקופה שנבחרה היא זו שהגדילה את המובהקות הסטטיסטית בצורה המרבית.

תרשים 9

סעיפי תשלומי ההעברה, 1980-2008



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

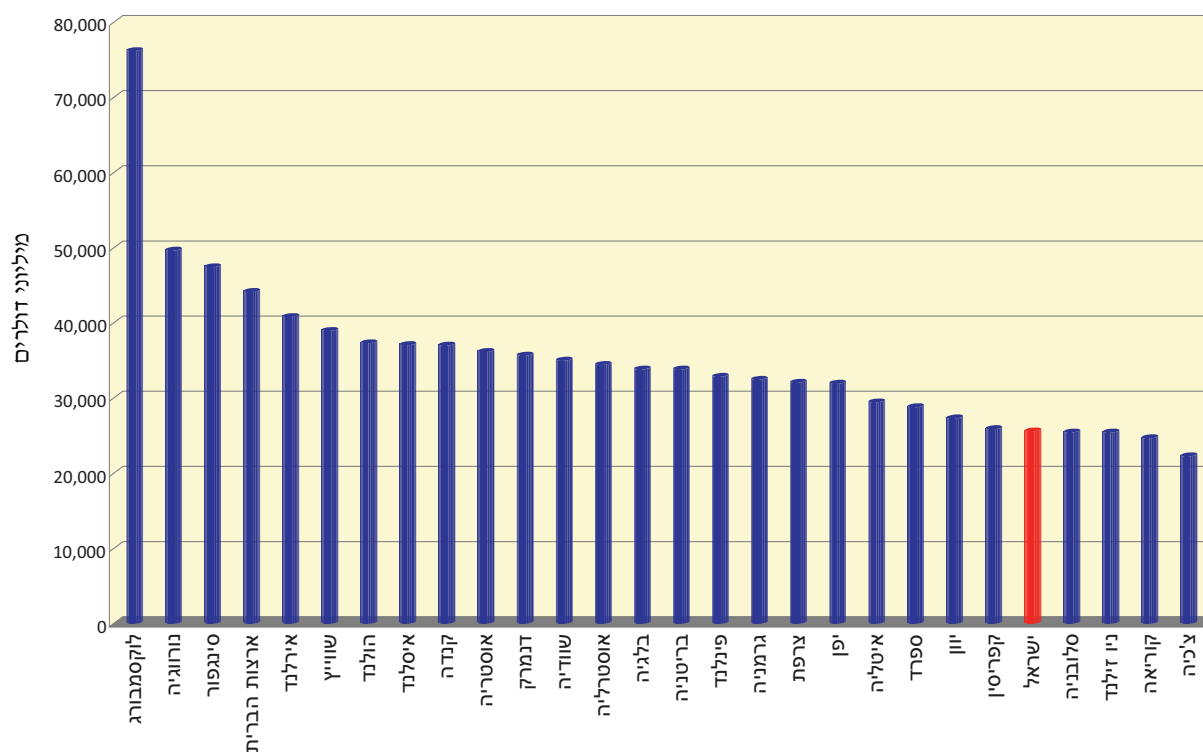
ה. השוואות בין-לאומיות

1. התוצר לנפש

ישראל נמנית היום עם המדינות המפותחות בעולם. הממד המקובל להשוואה בין מדינות הוא התוצר לנפש, והוא מחושב בעזרת כוח קנייה (PPP), כדי לאפשר השוואה ראלית בין מדינות. את הממד הזה של תוצר או תוצר לנפש בר השוואה מחשבים כמה גופי מחקר, לדוגמה קרן המטבע הבין-לאומית, הבנק העולמי, Penn World Tables, אוניברסיטת חרונינגן ועוד. מקור הנתונים לתרשים 10 הוא קרן המטבע הבין-לאומית (IMF), והוא מציג את התוצר לנפש על פי מדינות בסדר יורד. מתרשים זה עולה כי ב-2006 דורגה ישראל במקום ה-24 בעולם ושהתוצר לנפש היה מעט פחות מ-60% מן התוצר לנפש בארצות הברית.²⁵ יחס זה נשמר כבר שנים רבות, מאז שנות השבעים, והדבר מלמד שישראל שומרת על מקומה יחסית למדינות המפותחות – לא מתקדמת אך גם לא נסוגה.²⁶ שלושים המדינות המפותחות ישמשו קבוצת הייחוס העיקרית בהשוואות הבין-לאומיות שנערוך.

תרשים 10

התוצר לנפש בהשוואת כוח הקנייה של המדינות העשירות בעולם, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני IMF.

25 מן הרשימה הוסרו כמה ערי מדינה וכן כמה יצואניות נפט מהמפרץ הפרסי. כיוון שבאחרונות עסקי הנפט שייכים למדינות, אין בהן כמעט מגזר פרטי רגיל, ולכן ניסיון להשוות אליהן את המגזר הציבורי בעייתי.

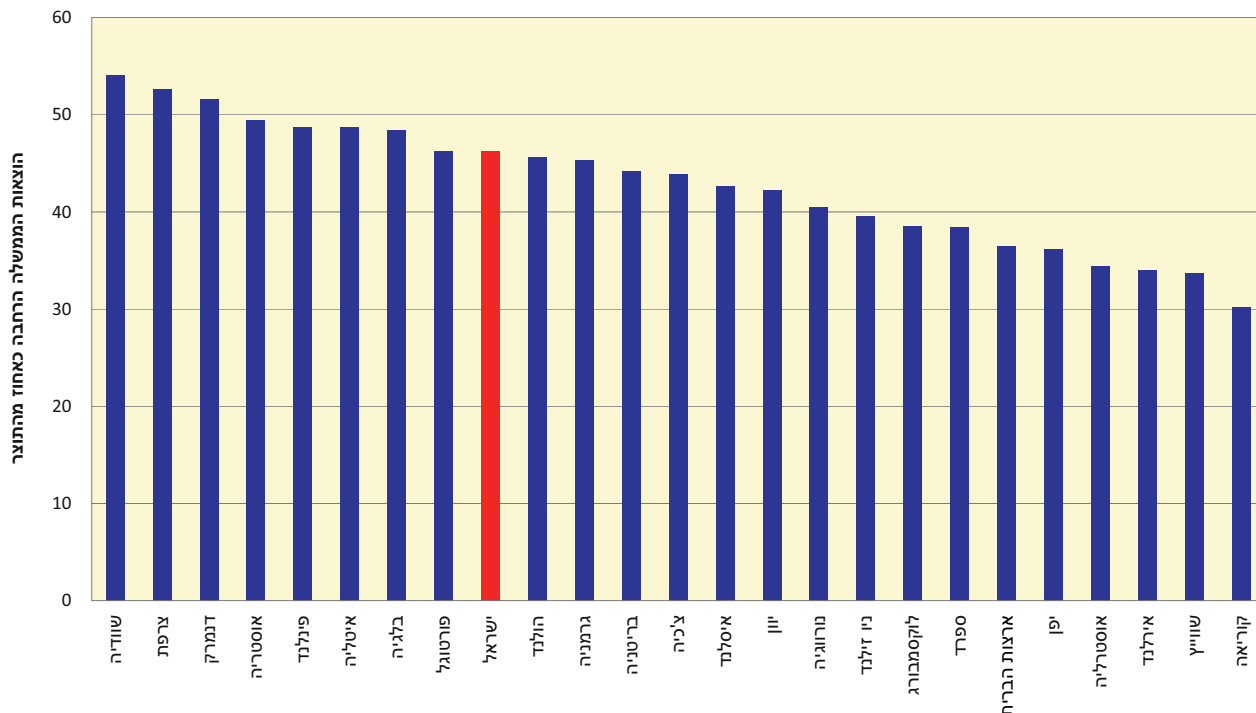
26 חשוב לציין כי מבחינת תוצר לעובד, ישראל מדורגת גבוה יותר מדירוגה בתוצר לנפש, בשל שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית בישראל. יש לכך כמה סיבות, למשל השירות הארוך בצבא הסדיר ושיעורי ההשתתפות הנמוכים של חרדים ושל נשים מוסלמיות.

2. גודל הממשלה

האם הממשלה בישראל גדולה יחסית למדינות אחרות? כדי לענות על שאלה זו נשווה את גודלה של הממשלה יחסית לתוצר על פני מדינות. תרשים 11 משווה את הוצאות הממשלה הכוללות יחסית לתוצר במדינות המפותחות בעולם. על פי השוואה זו הממשלה בישראל גדולה יחסית, אך לא במידה חריגה. ישראל נמצאת במקום ה-9 ברשימה, ואילו לרוב מדינות מערב אירופה יש ממשלה גדולה יותר.

תרשים 11

השוואה בין-לאומית של הוצאות הממשלה הרחבה יחסית לתוצר, 2006

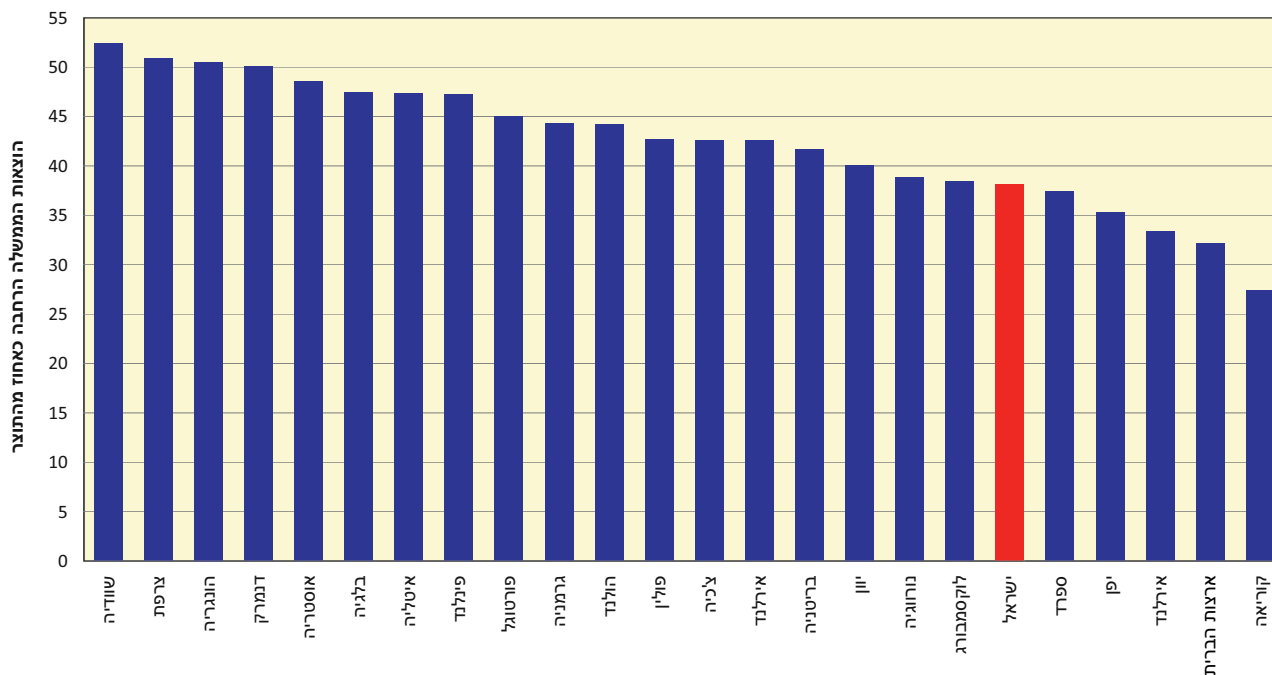


מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.STAT

אולם השוואה כזאת של ישראל עם מדינות אחרות מגלה רק חלק מן התמונה. היא מראה את צד עלות הממשלה אך לא את צד השירותים החברתיים שהממשלה מספקת, משום שהוצאות הביטחון בישראל גבוהות בהרבה מבכל שאר המדינות המפותחות. כדי לקבל תמונה מלאה יותר של ישראל יחסית למדינות אחרות רצוי להוסיף גם השוואה שאינה כוללת הוצאות ביטחון. אם נפחית את הוצאות הביטחון, כפי שעשינו בתרשים 12, נקבל כמובן תמונה שונה לגמרי. ההוצאה היחסית על שירותים ציבוריים בישראל יורדת מ-46% ל-38%, נתון שמציב את ישראל במקום ה-19, כלומר בין הממשלות הקטנות יחסית. לסיכום, עלות הממשלה בישראל גבוהה יחסית, אם כי אינה בין הגבוהות ביותר, אך היא מספקת שירותים ציבוריים מצומצמים וברמה נמוכה יחסית בשל הוצאות הביטחון הגבוהות.

תרשים 12

השוואה בין-לאומית של הוצאות הממשלה הרחבה יחסית לתוצר, לא כולל ביטחון, 2006

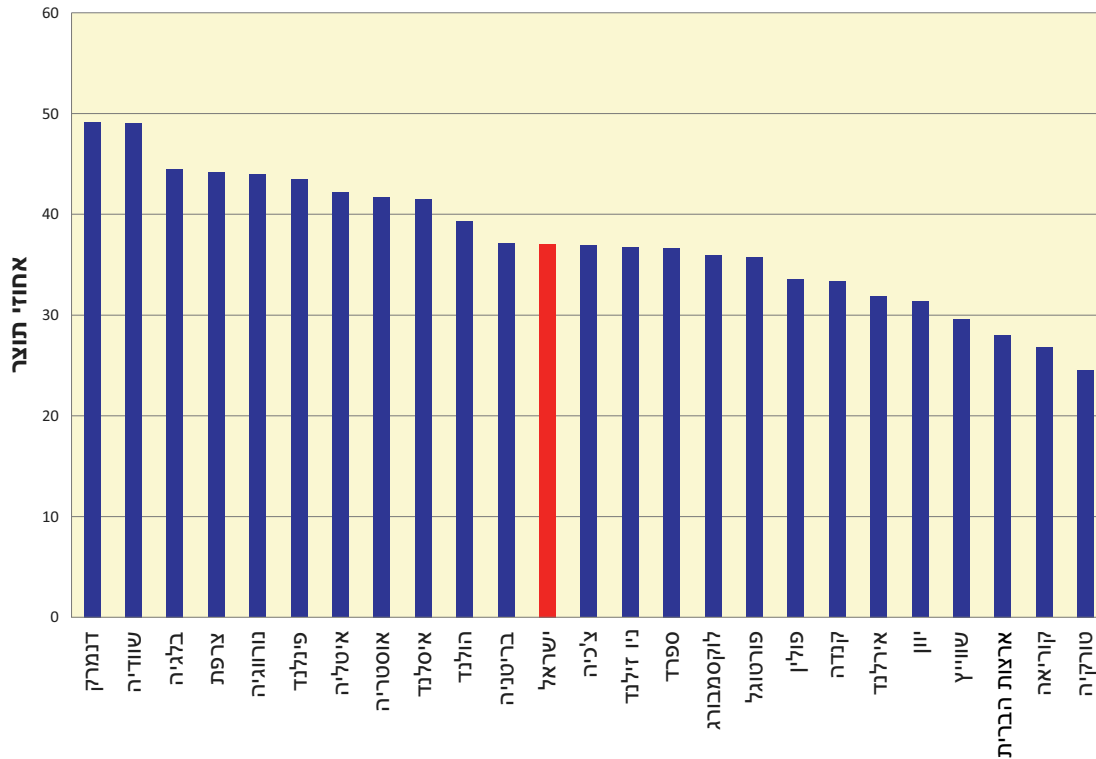


מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.STAT

לבסוף נציג בתרשים 13 השוואה בין-לאומית של נטל המס, כלומר של המסים חלקי התוצר במדינות המפותחות. חשוב לציין כי בדרך כלל לממשלות יש גירעון, גם אם קטן, וכן יש להן הכנסות שלא ממסים. בישראל ההכנסות שלא ממסים גבוהות יחסית בשל הסיוע האמריקני. לכן יש לצפות כי נטל המס בישראל יהיה נמוך מהוצאות הממשלה יחסית למדינות אחרות, כפי שאכן עולה מתרשים 13, שבו ממוקמת ישראל במקום ה-12 בין המדינות המפותחות מבחינת נטל המס שלה.

תרשים 13

נטל המס במדינות המפותחות, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.STAT והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3. חינוך

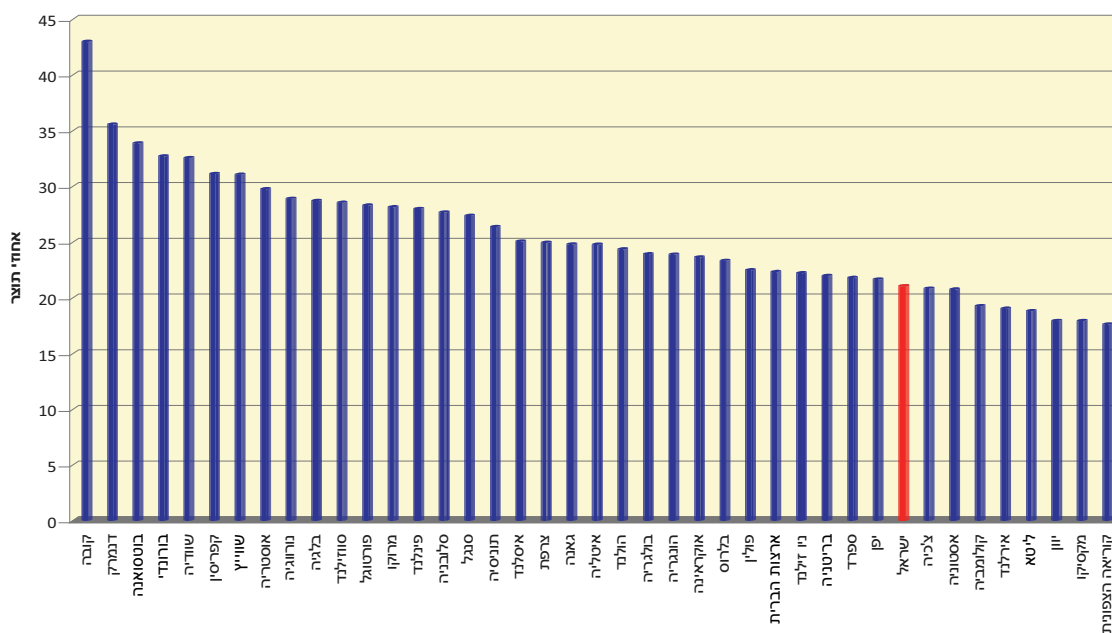
במהלך ההיסטוריה הקצרה שלה הגיעה ישראל להישגים בלתי רגילים בתחום החינוך. מאז החלת חוק חינוך חובה ב-1949 הורחבה מערכת החינוך והתפתחה באופן מרשים בכל הרמות – ברמת בית הספר היסודי, ברמת בית הספר התיכון ובהשכלה הגבוהה. מושג על הישגי המערכת אפשר לקבל מן הנתונים הבאים. בשנת 1961 היו 59% מן המבוגרים בעלי 8 שנות לימוד ומטה, 32% היו בעלי השכלה תיכונית ורק ל-9% הייתה השכלה על-תיכונית. בשנת 2004 רק 13% היו בעלי 8 שנות לימוד ומטה, ל-47% הייתה השכלה תיכונית וליותר מ-43% – השכלה על-תיכונית. מהפכה כה גדולה בהשכלה בתקופה כה קצרה היא הישג שקשה להמעיט בערכו.

אך בשנים האחרונות גוברת המודעות בציבור להיחלשות מערכת החינוך בישראל, שבאה לידי ביטוי בעיקר בהישגים הנמוכים של ישראל במבחני פיזה (PISA: Program for International Student Assessment), מבחנים השוואתיים בין-לאומיים. במבחני פיזה האחרונים, שנערכו ב-2006, דורגה ישראל במקום ה-40 במבחני הקריאה והמתמטיקה ובמקום ה-39 במדעים. מיקום זה עומד בסתירה גדולה לדימוי העצמי של ישראל כחברה המשקיעה רבות בחינוך ורואה בו ערך ויעד בעלי חשיבות המבוסס על מסורת ארוכת שנים בעם היהודי. מבחני פיזה מראים שהציון הממוצע בישראל נמוך, ולא זו בלבד אלא שגם השונות בתוצאות בין בתי הספר השונים גבוהה יחסית למדינות אחרות. כלומר התוצאות מלמדות על אי-שוויון גבוה יחסית בתחום החינוך בישראל.

לא נוכל לדון לעומקה בסוגיית הסיבות להישגים הנמוכים של בתי הספר בישראל, שכן הנושא מצריך מחקר מלא ונפרד, אך ננסה לעסוק בה באופן ראשוני ביותר. בציבור הישראלי נשמעת הטענה שהבעיה של מערכת החינוך אינה במשאבים, שכן ישראל מוציאה סכומים ניכרים על חינוך, אלא בחוסר יעילות. המערכת פועלת בלא תמריצים מספיקים או נכונים, ולכן אינה עושה שימוש ראוי במשאבים שבידה. טענה זו משמשת בדרך כלל להצדיק הצעות שונות לרפורמות בחינוך ברמות השונות, לדוגמה הרפורמה שהציעה ועדת דוברת, והיא מתקשרת בדרך כלל לעובדה שהוצאות החינוך בישראל כאחוז מן התוצר גבוהות יחסית למדינות אחרות. אך מדד זה אינו המתאים ביותר להשוואות בין-לאומיות, משום שאינו מביא בחשבון את כמות התלמידים בכל מדינה. ישראל היא מדינה בעלת שיעור ילודה גבוה, ולכן מספר התלמידים בה גדול יחסית. לפיכך המדד המתאים הוא דווקא ההוצאה לתלמיד. המדד המשמש בדרך כלל להשוואה בין-לאומית בהשקעה בחינוך הוא הוצאות החינוך לתלמיד בממוצע יחסית לתוצר לנפש במדינה. מדד זה מתקבל כאשר מחלקים את הוצאות החינוך כחלק מן התוצר בחלקם של התלמידים באוכלוסייה.²⁷ יתר על כן, לצורך ניתוח המדיניות יש להשוות את ההוצאה הציבורית לחינוך. ההוצאה הפרטית, בעיקר ברמה שעד סיום בית הספר התיכון, באה בעיקר מקרב האוכלוסיות החזקות, שבתי הספר שלהן טובים יותר ממילא. לכן הוצאה פרטית זו אינה פותרת את בעיית החינוך, ודאי שלא את בעיית האי-שוויון בחינוך. חשוב לציין כי בישראל חלקה של הממשלה הרחבה בהוצאות החינוך הוא כ-75%, ושיעור זה נמוך מהממוצע במדינות OECD – כ-85%. תרשים 14 מציג השוואה בין-לאומית של ההוצאות הציבוריות על חינוך לתלמיד בסדר יורד.

תרשים 14

ההוצאה הציבורית לחינוך לתלמיד ביחס לתוצר לנפש, 2005



מקור: עיבודי המחברים מנתוני UNESCO

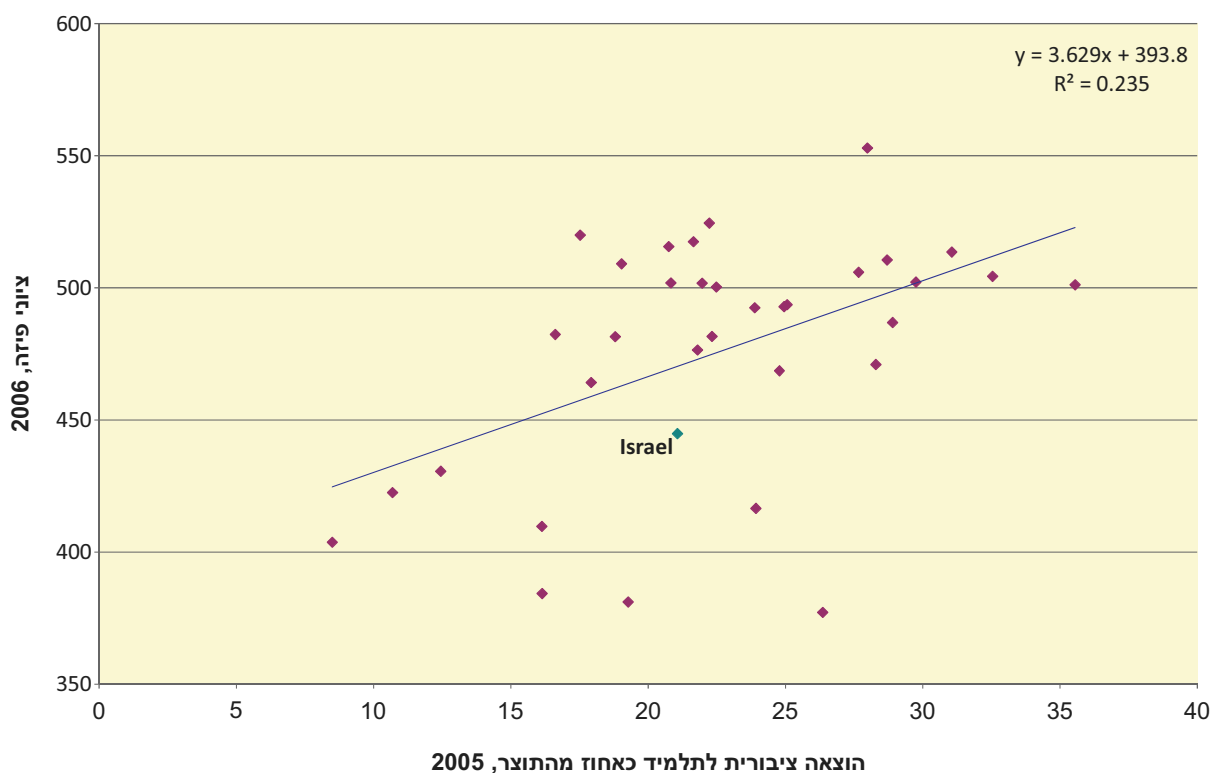
27 בהנחה ששכר מורים קרוב להכנסה לנפש במדינה, אפשר לראות בנתון זה מדד למספר המורים לכל תלמיד במערכת החינוך.

כפי שאנו רואים מתרשים זה ישראל מדורגת במקום ה-33 בעולם ברמת ההוצאות לתלמיד. אנו מוצאים גם כמה מדינות מתפתחות בשלב גבוה מישראל, וייתכן שהסיבה לדירוגן הגבוה הוא הכנסה נמוכה. מעיון פרטני יותר בנתונים עולה כי מיקומה של ישראל יחסית למדינות אחרות משתנה במידה רבה על פי רמת החינוך. בהוצאה הציבורית לתלמיד ישראל ממוקמת גבוה יחסית בחינוך היסודי – במקום ה-17, אך בחינוך העל-יסודי היא ניצבת במקום ה-38 ובחינוך הגבוה במקום ה-34. כדי ללמוד על מיקומה של ישראל יחסית למדינות המפותחות נשווה אותה למועדון המדינות המפותחות. ביחס למועדון זה ישראל ממוקמת במקום ה-19 בהוצאה לתלמיד. גם יחסית למדינות המפותחות דירוג ההוצאות לתלמיד משתנה על פי רמת הלימוד. בהוצאות לתלמיד בחינוך היסודי ישראל מגיעה למקום ה-11, בהוצאה הציבורית בחינוך העל-יסודי היא מדורגת 13 מתוך המדינות המפותחות ובהוצאה הציבורית לתלמיד בהשכלה הגבוהה – במקום ה-20.

אפשר להשוות תוצאות אלה למקומה של ישראל במבחני פיזה יחסית למדינות המפותחות (אף שהצלחת מדינות מתפתחות רבות וכן מדינות מחבר העמים לשעבר במבחני פיזה מעלה על הדעת את האמירה "היזהרו בבני עניים שמהם תצא תורה"). יחסית למדינות המפותחות ישראל ממוקמת במקום ה-26 במתמטיקה ובמקום ה-25 בקריאה ובמדע. מנתונים אלו (והם אינם תחליף למחקר יסודי יותר של הנושא אלא מהווים מבט ראשוני בלבד) עולה כי דירוגה הנמוך של ישראל במבחני פיזה, המשמש מדד כלשהו לירידה ברמת החינוך, קשור הן לתקציבים נמוכים הן לבעיית תפקודה של המערכת, בעיקר בתחום החינוך היסודי, שתקציביו גבוהים יחסית. תרשים 15 מציג דיאגרמת פיזור שבודקת את הקשר בין ההוצאות לתלמיד בכל מדינה לציון הממוצע בשלושת מבחני פיזה. התרשים ממחיש את הקשר החיובי בין השניים, דבר שעולה גם מבדיקת רגרסיה שנמצא בה קשר חיובי ומובהק בין שני המשתנים. הקו הישר הוא קו הרגרסיה המראה את המתאם הטוב ביותר בין שני המשתנים. יש לציין שישראל נמצאת מתחת לקו זה, ואפשר לראות בכך אינדיקציה לחוסר יעילות במערכת החינוך בישראל. אך חשוב גם לראות כי הפער בין ישראל לקו הרגרסיה קטן בהרבה מהפער בין ישראל ובין המדינות המובילות, הנגרם בשל ההוצאות הנמוכות לתלמיד. לכן גם שיפור יעילות מערכת החינוך בישראל, שהוא יעד רצוי כמובן, לא יחליף את הצורך בהגדלת ההוצאה לתלמיד, אם המטרה של הממשלה היא לשפר במידה ניכרת את הישגי החינוך בישראל. מסקנה זו בולטת גם בשל העובדה שהרמה הנמוכה של ישראל במבחני פיזה מקורה בעיקר בגידול בנבחנים חלשים, כלומר באי-שוויון בחינוך, ובעיה זו תיפתר בעיקר באמצעות תקציבי חינוך.

תרשים 15

הקשר בין ההוצאה על חינוך לתלמיד ובין הציון במבחני פיזה, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני PISA ו־ UNESCO

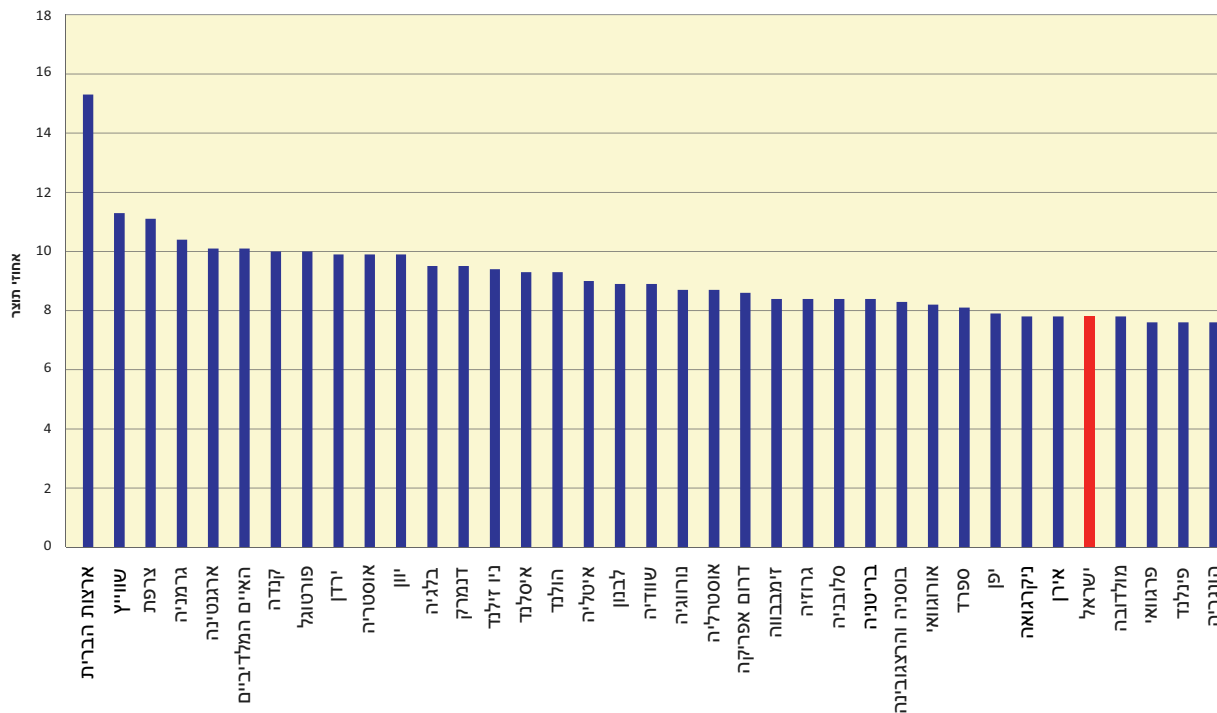
בתרשים 15 ראויה לתשומת לב גם פינלנד, שקיבלה את הציון הגבוה ביותר במבחני פיזה, כלומר הנקודה הגבוהה ביותר. פינלנד מוציאה על כל תלמיד יותר מישראל, אך היא אף יעילה הרבה יותר במערכת החינוך שלה, ונמצאת הרבה מעל קו הרגרסיה. כאן ראוי לציין את דבריו של מנכ"ל משרד החינוך הפיני, סאקרי קריאלין (Karjalainen), המנסה לעמוד על סוד הצלחת ארצו במבחני פיזה: "איננו יודעים בדיוק מהן הסיבות להצלחה שלנו. אנחנו חושבים שאחת הסיבות היא רפורמה מבנית שהביאה ליצירת מערכת חינוך כוללת, מכיתה א' עד כיתה ט', שאינה מסננת תלמידים למסלולי חינוך נפרדים. אנחנו משתדלים לדחוף את כולם קדימה. רכיב אחד הוא איכות המורים. כיום כל מורה נדרש לתואר שני ורק 10%-15% מהמועמדים ללמוד הוראה מתקבלים ללימודים. לא מדובר בכסף: המשכורות הן כמו הממוצע באיחוד האירופי. אנחנו משקיעים הרבה באיתור מוקדם ככל האפשר של קשיים לימודיים ומסייעים בשיעורי עזר, בהוראה מתקנת ובכל אמצעי אחר לקידום ההישגים. אין אצלנו מבחנים ארציים או דירוג של בתי הספר לפי הישגים. אנחנו מאמינים באנשי החינוך שלנו".²⁸ כל מי שעוקב בשנים האחרונות אחר הניסיונות לרפורמות בחינוך בישראל יבין שפינלנד פעלה בכיוון הפוך לגמרי מן הכיוונים המוצעים בישראל – תחרות וביזור. לכן גם אם יש צורך ברפורמה בחינוך, לא ברור כלל מהו סוג הרפורמה הרצוי.

4. בריאות

השוואה בין-לאומית מראה שבתחום הבריאות מצבה של ישראל טוב בהרבה ממצבה בתחום החינוך. שיעור תמותת התינוקות בישראל עומד על 4 מתוך 1,000 לידות, שיעור נמוך ביותר בכל השוואה בין-לאומית וזהו לשיעור תמותת התינוקות בגרמניה, באוסטריה, בצרפת, בבלגיה ועוד. משתנה חשוב עוד יותר המודד את מצב הבריאות הוא תוחלת החיים, שכן הוא מודד את היכולת להתמודד עם מחלות לכל אורך החיים. תוחלת החיים בישראל היא 81 שנה. רק ביפן, באוסטרליה ובשווייץ תוחלת החיים ארוכה יותר, ובשנה עד שנתיים בלבד. תוחלת החיים עומדת על 81 גם בצרפת, באיטליה, בקנדה, בשוודיה ובספרד, והיא קצרה יותר בכל שאר המדינות. מדד נוסף למצב הבריאות הוא מספר הרופאים יחסית לאוכלוסייה. בישראל 37 רופאים לכל 10,000 תושבים – מספר גבוה יחסית הממקם את ישראל במקום ה-14 בדירוג העולמי לפי מדד זה. הישגים אלו בתחום הבריאות אינם מושגים באמצעות השקעת כספים גדולה יחסית בתחום הבריאות. ההוצאה לבריאות בישראל בשנת 2006 הייתה בשיעור 7.8% מן התוצר. כפי שאפשר לראות בתרשים 16, המציג את ההוצאה לבריאות יחסית לתוצר בסדר יורד במדינות השונות בשנת 2006, מדובר בשיעור נמוך יחסית. לפי תרשים זה, ישראל ממוקמת במקום ה-33 בהוצאה לבריאות יחסית לתוצר. עם זאת חשוב לזכור כי השוונות בהוצאות הבריאות אינה רבה וכי ברוב המדינות המפותחות הוצאות הבריאות נעות בין 8% ל-10% מן התוצר. כלומר ישראל אינה חריגה בתחום זה. מן האמור לעיל עולה המסקנה שישראל מגיעה לרמת בריאות גבוהה יחסית בהוצאה נמוכה יחסית.

תרשים 16

ההוצאה לבריאות באחוזי תוצר, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני World Health Organization.

הממשלה היא שמממנת את מרבית הוצאות הבריאות בישראל. אך שיעור זה, 65.2%, נמוך יחסית למדינות אחרות. ב־42 מדינות אחרות חלקה של הממשלה במימון הבריאות גדול יותר. מכאן שהוצאות הבריאות בישראל אינן גבוהות, ולא זו בלבד אלא שחלק ניכר מהן הוא במימון משקי הבית ולא במימון הממשלה. מבחינות רבות ההשקעה של הממשלה בבריאות משתלמת ביותר. מובן שכמו כל מערכת, גם מערכת הבריאות בישראל רחוקה משלמות ויש מקום לשיפורים. אפשר להגדיל את פרישת בתי החולים בארץ, יש מקום לשפר את מערכת הטיפול בחולי הנפש ועוד. עם זאת מן ההשוואה הבין־לאומית עולה כי מערכת הבריאות בישראל היא מערכת מעולה ובעלת הישגים רבים שעלותה אינה גבוהה.

1. סיכום

מסמך זה מנסה לעמוד על כמה היבטים הקשורים להחלטות על גודלה של הממשלה יחסית למשק. המסמך מראה שהחלטות אלו תלויות מצד אחד באילוצי ההתפתחות הכלכלית ומצד אחר בתפיסת העולם הכלכלית-חברתית של המערכת הפוליטית. ההתפתחות הכלכלית שהחלה לפני מאתיים שנה שינתה לחלוטין את חיי האנושות – מעבודת כפיים למיכון גובר, מחקלאות לתעשייה ושירותים ומחיי כפר לעיור גובר. שינויים אלה גררו עמם ביקוש גובר למוצרים כגון חינוך, בריאות וביטוח חברתי, שהשוק הפרטי אינו יכול לספק באופן משביע רצון. לכן הלך וגבר חלקה של הממשלה בהספקת שירותים אלה. אך מעורבות גוברת זו הובילה בהכרח גם לחלוקה מחדש של ההכנסה בהיקפים הולכים וגדלים, שכן היא הצריכה מיסוי פרוגרסיבי והעברה של ההכנסה מבעלי יכולת כלכלית לבעלי הכנסה נמוכה, ממבוגרים לצעירים וממבוגרים לקשישים. מטבע הדברים, חלוקה מחדש של הכנסה בהיקף כזה עוררה מחלוקות ציבוריות, ולכן גם נוצרו הבדלים בין המדינות בגודלה של הממשלה במשק. ההבדלים משקפים את מערכת ההעדפות החברתיות בכל מדינה.

באופן כללי אפשר להצביע על שני מודלים בסיסיים כשמדובר בהיקף פעילות הממשלה במדינות המפותחות. האחד הוא של מדינות מערב אירופה, שבהן הממשלה גדולה יחסית ומספקת שירותים ציבוריים בהיקף וברמה גבוהים יחסית. השני הוא של ארצות הברית וכמה מדינות אנגלו-סקסיות (וכן יפן), ולפיו הממשלה קטנה יחסית ומספקת רק את הכמות המינימלית של השירותים הציבוריים העיקריים.²⁹ שני המודלים אינם קריטיים לתפקוד הכלכלי; הן אירופה המערבית הן ארצות הברית נהנות ממצב כלכלי משופר ומנתוני צמיחה דומים. לכן הבחירה בין שני המודלים היא בחירה ערכית שצריכה לשקף את מידת השוויון שהציבור מעדיף ואת דרך פעולתה של המערכת הדמוקרטית הייצוגית. כלומר, ההכרעה היא של הפוליטיקאים ולא של הכלכלנים.

עם זאת יש לחדד כמה עניינים חשובים מבחינה כלכלית. ראשית יש להזכיר כי אין "ארוחות חינם"; את ההוצאה הציבורית יש לממן ממסים ולא מגירעונות וחוב. עניין זה נשמע אולי מובן מאליו, אך יש לחזור ולהדגישו, שכן לא תמיד הוא נחלת הציבור הרחב. מסקרי דעת קהל שערך מכון גוטמן על העדפות הציבור בנושאי מדיניות חברתית עולה כי רוב מוצק בציבור מעוניין בהגדלת ההוצאות הציבוריות למען צמצום הפערים הכלכליים-חברתיים. בה בעת רוב הציבור אינו מוכן לשלם את המסים הגבוהים יותר הנדרשים למימון הוצאות אלה. תוצאות הסקרים מופיעות בנספח בתרשים נ-1. החשיבות של מימון דרך מסים ולא דרך יצירת חוב רבה, כפי שכבר הוסבר לעיל. אחת הסיבות היא שמימון באמצעות מסים מקטין את החוב הציבורי ואת תשלומי הריבית הכרוכים בו. מדינת ישראל נכוונה ברותחין של חוב ציבורי גבוה בתקופת האינפלציה הגבוהה, ומן הראוי שהיא תיזהר גם בצוננין.

עניין חשוב שני הוא שלא חשוב אם הממשלה מספקת שירותים ציבוריים רבים או מעטים, היא חייבת לספק אותם ביעילות הגבוהה ביותר ולנצל את כספי משלמי המסים בצורה הטובה ביותר האפשרית. יש לכך כמובן חשיבות כלכלית רבה – הממשלה יכולה לספק יותר שירותים בתקציב נתון –

29 אלה כמובן שני מתווים עיקריים ויש הבדלים גם בין מדינות אירופה המערבית לבין עצמן וגם בין מדינות הגוש האנגלו-סקסי.

אך גם חשיבות פוליטית לא מעטה. הרחבת התקציב לשירותים שונים בלי לשפר את יעילותם תפגע הן ביכולת הממשלה להשיג את מטרותיה הן בתמיכת הציבור במימון שירותים אלה. לבסוף נציין כי כל דיון בתקציב צריך להציג יותר מאפשרות אחת לפני מקבלי ההחלטות. את האפשרויות השונות יש להציג במלוא הפירוט, לרבות העלות במונחי מיסוי, אך גם את התועלת במונחי כמות ואיכות של השירותים הציבוריים שמספקת הממשלה. רק הצגה ששמה דגש על הגדלת השקיפות של דילמות המדיניות העומדות לפני הפוליטיקאים תשפר את תהליך קבלת ההחלטות הכלכליות ותעשה אותו דמוקרטי יותר.

לוח נ-1

רגרסיות של ההוצאה הלאומית לחינוך על משתנים שונים

Log (REDU)							המשתנה התלוי/משתנים בלתי תלויים
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
2007-1970	2007-1962						תקופה
-7.60 ***	-7.82 ***	-7.88 ***	-10.5 ***	-11.44 ***	-10.7 ***	-7.65 ***	C
0.97 (-3.4) ***	1.11 (-4.0) ***	1.01 (-3.9) ***	0.76 (-4.4) ***	0.40 (-4.4) ***	1.27 (-1.9) ***	2.09 (-2.6) ***	Log(POP)
0.84 (-4.9) **	0.72 (-5.6) ***	0.79 (-5.0) ***	0.78 (-4.4) ***	1.11 (-3.2) ***	0.90 (-3.2) ***		Log(GDP/POP)
							Log(GDP)
			1.07 (-3.7) ***	1.15 (-2.8) ***			Log(RP)
0.004 (-3.9)	0.004 (-4.5) **	0.004 (-4.2) **	0.004 (-3.6) ***				RDEF
	0.10 (-4.8) ***	0.11 (-4.6) ***					INITIAL
0.07 (-2.9) ***	0.07 (-3.6) ***	0.07 (-3.5) ***					RABIN
	0.013 (-4.8) *						DUM 2002
-0.049 (-4.6)							BOT_TOP
0.99	0.99	0.99	0.996	0.995	0.98	0.97	ADJ. R ²
-4.4	-5.3 **	-4.8 **	-4.1	-3.6	-2.8	-3.2	ADF

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

לוח נ-2

רגרסיות של ההוצאה הלאומית לחינוך יחסית לתוצר ביחס למשתנים שונים

EDU_Y			המשתנה התלוי/ משתנים בלתי תלויים
(3)	(2)	(1)	
2007-1962			תקופה
-2.64	-0.71	4.56 ***	C
0.77 (-4.3) ***	0.72 (-3.5) ***		POP5_14
-1.23 (-3.9) ***	-1.3 (-2.8) ***		POP15_19
0.03 (-5.4)			ARAB
0.05 (-5.1) ***	0.05 (-5.0) ***	0.06 (-2.8) **	RDEF
1.27 (-3.9) ***	1.30 (-3.8) ***	0.67 (-2.6) **	INITIAL
0.47 (-3.8) ***	0.45 (-3.8) ***	0.24 (-2.5) **	RABIN
0.16 (-5.0)	0.14 (-5.1)	0.02 (-2.6)	DUM 2002
0.69	0.70	0.33	ADJ. R ²
-5.4 **	-5.4 **	-2.6	ADF

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

לוח נ-3

רגרסיות של הוצאות החינוך יחסית לתוצר ברמות חינוך שונות

HIGH_Y	SECONDARY_Y	PRIMARY_Y	GAN_Y	המשתנה התלוי/משתנים בלתי תלויים
(4)	(3)	(2)	(1)	
2007-1962	2007-1969	2007-1962	2007-1962	תקופה
-3.23 **	4.54 *	4.33 **	3.37 ***	C
0.08 (-4.1)		0.08 (-6.1)	-0.006 (-5.4)	POP0_4
0.05 (-4.2)	-0.09 (-5.0)	-0.08 (-6.3)	-0.09 (-4.5) ***	POP5_14
0.04 (-4.1)	0.16 (-4.8) *	0.03 (-6.3)	-0.03 (-5.3)	POP15_19
0.19 (-4.1) **	-0.20 (-5.1) *	-0.15 (-5.5) *	-0.09 (-4.8) ***	POP20_24
			-0.008 (-4.9) ***	ARAB_GAN
		-0.07 (-4.8) ***		ARAB_PRIMARY
	-0.04 (-4.9) *			ARAB_SECONDARY
0.004 (-4.2)	0.003 (-5.1)	0.02 (-5.7) **	0.007 (-5.2) ***	RDEF
0.20 (-4.3) ***		0.20 (-4.8) ***	0.06 (-5.5) **	INITIAL
0.13 (-3.6) ***	0.12 (-4.4) ***	0.18 (-4.0) ***		RABIN
-0.03 (-4.0)	0.04 (-4.7) **	0.02 (-6.5)		DUM 2002
0.76	0.72	0.80	0.85	ADJ. R ²
-4.2	-5.1	-6.5 **	-5.4 **	ADF

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

לוח נ-4

רגרסיות של תשלומי העברה, לנפש ואחוזי תוצר

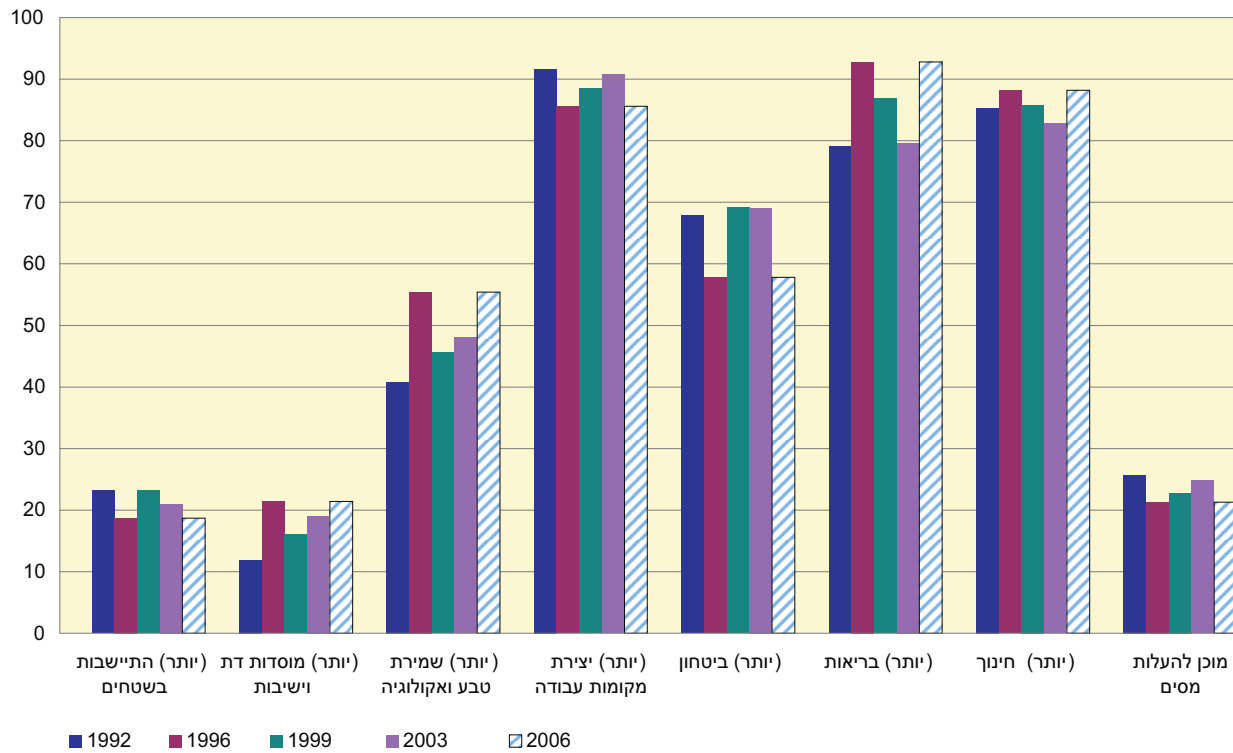
TR_Y		Log (TR_P)					המשתנה התלוי/משתנים בלתי תלויים
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
2008-1970		1960-2008	2008-1970				תקופה
4.6	5.31	0.25	3.76 ***	1.33	1.93	2.55	C
2.40 (-3.9) ***	2.43 (-3.7) ***	0.54 (-0.9) ***	0.42 (-3.1) ***	0.41 (-2.8) ***	0.42 (-2.5) ***	0.42 (-2.6) ***	POP65
		0.35 (-3.2)		0.43 (-5.5) *	0.37 (-5.9)	0.35 (-5.8)	Log(GDP/POP)
			0.18 (-5.5)				Log(GDP)
0.34 (-3.2) ***	0.29 (-3.1) ***	-0.02 (-2.7) *	0.02 (-5.1) **	0.02 (-5.1) **	0.01 (-5.1) *	0.01 (-5.0)	U
						-0.49 (-5.3)	BOT_TOP
-13.65 (2.9) ***	-14.24 (-2.7) ***		-0.84 (-3.3)	-0.86 (-3.0) *	-0.81 (-3.0)	-1.06 (-5.4) *	MEAN_MEDIAN
-1.09 (-3.4) **		-0.12 (-3.0) *	-0.10 (-5.6) **	-0.09 (-5.3) **			DUM 2002-2005
0.89	0.88	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97	ADJ. R ²
-3.8	-3.4	-3.0	-5.3 **	-5.1 **	-5.3 **	-5.2 **	ADF

* מובהק ברמה של 10% ** מובהק ברמה של 5% *** מובהק ברמה של 1%

תרשים נ-1

תוצאות משאלי זעת קהל על מסים ועל הוצאות הממשלה, 1992-2006

1. האם אתה מוכן או לא מוכן שיעלו בארץ את המסים כך שגם אתה תשלם יותר מסים, כדי לטפל בבעיות שונות שהמדינה ניצבת בפניהן?
2. לגבי כל אחד מהסעיפים הבאים, האם לדעתך על המדינה להוציא יותר כספים, פחות כספים, או כמו עכשיו?



מקור: עיבודי המחברים מנתוני מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רשימת המקורות

- זעירא, יוסף, ומישל סטרבצ'ינסקי, 2001. "הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985", בתוך: אבי בן בסט (עורך), *ממעורבות ממשלה לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998: קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונר*, תל אביב: עם עובד, עמ' 51-78.
- , 2002. "מה קובע את הוצאות החינוך בישראל?", *סקר בנק ישראל* 74, עמ' 99-129.
- קשתי, אור, 2009. "מספיק בקושי", *הארץ*, 22 במאי.
- בנק ישראל, *דוח שנתי*, שנים שונות.

- Acemoglu, Daron, and James Robinson, 2000. "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective," *Quarterly Journal of Economics* 115: 1167-1199.
- Agell, Jonas, Thomas Lindh, and Henry Ohlsson, 1999. "Growth and the Public Sector: A Reply," *European Journal of Political Economy*, 15: 359-366.
- Banerjee, Abhijit V., and Andrew F. Newman, 1993. "Occupational Choice and the Process of Development", *Journal of Political Economy* 101: 274-298.
- Barro, Robert J., 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics* 106: 407-443.
- Becker, Gary, 1964. *Human Capital*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Caselli, Francescom, 2005. "Accounting for Cross-Country Income Differences," in: Philippe Aghion and Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier.
- Friedman, Milton, 1957. *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Galor, Oded, and Joseph Zeira, 1993. "Income Distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies* 60: 35-52.
- Hassler, John, José V. Rodriguez Mora, and Joseph Zeira, 2007. "Inequality and Mobility," *Journal of Economic Growth* 12: 235-259.
- Kuznets, Simon, 1955. "Economic Growth and Income Equality," *American Economic Review* 45: 1-28.
- Levine, Ross, and David Renelt, 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth-regression," *American Economic Review*, 82: 942-963.
- Lindert, Peter H., 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Vol. I, Cambridge: Cambridge University Press.

- Loury, Glenn C., 1981. "Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings," *Econometrica* 49: 843-867.
- Maddison, Angus, 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: Development Centre Studies, OECD.
- Meltzer, Allan, and Scott Richard, 1981. "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy* 89: 314-327.
- Milesi-Ferretti, Giana Maria, Roberto Perrotti, and Massimo Rostagno, 2002. "Electoral Systems and Public Spending," *Quarterly Journal of Economics* 117 (2): 609-658.
- Mincer, Jacob, 1958. "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution," *Journal of Political Economy* 66: 281-302.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini, 1999. "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians," *European Economic Review* 33: 699-736.
- Rodrik, Dani, 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?," *Journal of Political Economy* 106: 997-1032.
- Sala-i-Martin, Xavier, 1977. "I Just Ran 2 Million Regressions," *American Economic Review* 87: 178-183.
- Sala-i-Martin, Xavier, Gernot Doppelhofer, and Ronald I. Miller, 2004. "Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach," *American Economic Review* 94: 813-835.
- Slemrod, Joel, 1995. "What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?," *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 373-431.
- , 1998. "How Costly is a Large Redistributive Public Sector?," *Swedish Economic Policy Review* 5: 87-105.
- Wagner, Adolf, 1958. "Three Extracts on Public Finance," in: R. A. Musgrave and R. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London: McMillan, pp. 1-16.
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009.
- Organization for Economic Co-operation and Development, OECD.STAT Extracts, 2009.
- Programme for International Student Assessment (PISA): www.pisa.oecd.org
- United Nations Organization for Education, Science and Culture, Institute for Statistics: <http://stats.uis.unesco.org/>
- World Health Organization, World Health Statistical Information System, April 2009.