



האגודה הישראלית למיסוי
האגודה הישראלית למיסוי

מאמרים: עסקים

הדרך לעידוד הצמיחה - הרחבה תקציבית או ריסון?

ברביע הראשון של השנה החלה ישראל לצעוד לצמיחה מחודשת. מה נכון לעשות כדי להצעיד מדינה לצמיחה - שהמשלה "תשפוך" כסף או שתרטן את הוצאותיה? יש מצבים שבהם טוב שהמשלה מעסיקה יותר עובדים, אך לא תמיד נכון לנהוג כך. על הדילמות של ממשלות במצב של כלכלה במשבר

<< ד"ר עירית מלכה

צמיחת התוצר היא המטרה הכלכלית ב"ה" הידיעה. שיעור צמיחה גבוה פירושו שגדלה "העוגה הלאומית", המורכבת מכלל הסחורות והשירותים המיוצרים במשק, התעסוקה גדלה וההכנסות עולות.

אם שיעור הצמיחה של התוצר, העוגה הלאומית, גבוה משיעור הגידול של האוכלוסייה, גדל התוצר לנפש, וגדלות הפרוסות שאפשר לפרוס מהעוגה לפרטים במשק, גם לאחר שחלק מהפרוסות מופנה לייצוא.

צריכת פרוסות גדולות יותר של סחורות ושירותים משמעותה רווחה גדולה יותר לכל פרט שפרוסתו גדלה, ומכאן גם למשק בכללותו. אמנם, צמיחת התוצר לנפש אינה מבטיחה גידול אחיד בפרוסות האישיות של כל פרט ומשק בית, אך בהחלט ייתכן שפרוסותיהם של חלקים באוכלוסייה יגדלו במידה רבה בעוד הפרוסות של חלקי אוכלוסייה אחרים יגדלו בשיעור נמוך או שלא יגדלו כלל. זה, אגב, המצב המתרחש כעת בארץ. הצמיחה, לקראת קיץ 2004 כבר עלתה מאוד - 5.5% ברביע הראשון של השנה, אבל לא כל האזרחים ואפילו כנראה לא מחציתם חשים בה.

לא נדון כאן בהיבט השוויוני של הצמיחה, ונניח כמקובל שצמיחת התוצר מעלה את רווחת כל הפרטים ומשקי הבית, גם אם לא במידה שווה. אם כן, קשה להתפלא על הדיונים הרבים בדרכים הנכונות לעידוד הצמיחה.

מה טוב לעשות במצב של שפל כלכלי?

כל מי שלמד מאקרו כלכלה, אפילו קורס מבוא בלבד, מכיר את המודל הקיינסיאני, לפיו במצב שפל כלכלי יש לנקוט מדיניות תקציבית מרחיבה, כדי להעלות את הביקוש המצרפי במשק, ובעקבותיו את התוצר (כך אגב נהגה ארצות הברית לאחר אסון התאומים).

הכלכלית ולגרום להדרדרות במקום לצמיחה. במקרה של הרחבה תקציבית, התוספת לצריכה הציבורית ממומנת על ידי מלווה מהציבור או מלווה מהבנק המרכזי.

וזאת יש לדעת: מלווה מהבנק המרכזי פירושו הגדלת כמות הכסף במשק והאצה אינפלציונית. נזקי האינפלציה אינם תמיד מורגשים אך הם הוכחו במחקרים רבים. בעיקרה גורמת האינפלציה לאי ודאות של המחירים העתידיים, ולכן לתכנון לקוי של ייצור, קנייה ומכירה. במילים אחרות, פגיעה הן בהיקף התוצר והן בהרכבו.

מלווה מהציבור פירושו הנפקת אג"ח לציבור, המקומי ו/או בחו"ל. כשהלוואות הממשלה מהציבור עולות על פדיון של אג"ח ממשלתיות ותיקות, גדל החוב הציבורי וקטן אמונו של הציבור ביכולת ההחזר של הממשלה.

הבעיה היא שהתשואה על האג"ח הממשלתיות מקרינה על שער הריבית במשק כולו, כפי שקרה בישראל בשנת 2002, עת עלתה מאוד התשואה על האג"ח הממשלתיות ומשכה כלפי מעלה את כל שערי הריבית במשק.

למעשה, בכל מדינה הנכס הפיננסי הבטוח ביותר הוא אג"ח מחשלתית, ואם הוא נעשה מסוכן, כל הנכסים הפיננסיים שמונפקים על ידי המגזר העסקי נעשים מסוכנים עוד יותר. מצב כזה חוויו רק לפני כשנתיים, כאשר החשב הכללי, ניר גלעד, הודה כי לא נמצאו די קונים לאגרות החוב

שהנפיקה הממשלה וזו נאלצה לרכוש את אגרותיה שלה! ברור שמשק מסוכן פיננסי מרתיע משקיעים מחו"ל, גם אם שיעורי הריבית בו גבוהים, והמקומיים אף הם משתדלים להשקיע בחו"ל ולא במקום מושבם. הסיכון ועליית שער הריבית גורמים לירידה חדה בהשקעות (במוצרי הון) ולפגיעה בתוצר.

יש גם מדינה אירופית גדולה שאינה מוכנה לריסון תקציבי

דוגמה בולטת לשניות בנוגע למדיניות התקציבית בעת מיתון היא גרמניה. "אמנת היציבות" של האיחוד האירופי דורשת מהמדינות החברות באיחוד ומהמועמדות להצטרפות, שמירה על גירעון תקציבי שאינו עולה על 3% מהתוצר.

דרישה זו הוכתבה בשנות ה-90 של המאה העשרים על ידי גרמניה, שרצתה למנוע תהליכים שליליים. היא חששה ובצדק, שהרחבה תקציבית של חלק מהחברות תגרום, עם האיחוד, לנזקים גם במדינות שממרו על ריסון תקציבי, ובהן גרמניה עצמה. והנה משנת 2002 גרמניה וצרפת חורגות מתקרת הגירעון המותרת, והן המזוהרות על ידי החברות האחרות לחזור לדרך הישר.

הסיבה לגירעונות הממשלה הגרמנית היא המיתון העמוק בגרמניה שצמצם את ההכנסות ממסים בעוד הוצאות הממשלה גדלו. אך גרמניה אינה מוכנה לריסון תקציבי גם בשנת 2004, נראה שלמרות המודעות לסכנות שעלולים הגירעונות לגרום, חוששים שם שריסון תקציבי יחריף את המיתון.



כאשר הלוואות הממשלה מהציבור עולות על פדיון של אג"ח ממשלתיות ותיקות, גדל החוב הציבורי וקטן אמונו של הציבור ביכולת ההחזר של הממשלה. מי שעדיין יסכימו להמשיך ולקנות אג"ח ממשלתיות יעשו זאת רק אם תהיה גבוהה ותפצה אותם על הסיכון שבקנייה

הגידול בהוצאות המקומיות של הממשלה פירושו העסקת עובדים רבים יותר במגזר הציבורי, והזמנת מוצרים רבים יותר מספקים וחברות מהמגזר העסקי. במילים אחרות, התעסוקה גדלה, הכנסותיהם ורווחיהם של הספקים והפירמות גדלים, ואף הם יעסיקו יותר עובדים לשם ייצור הסחורות והשירותים שמזמינה מהם הממשלה.

למובטלים, המוצאים עכשיו תעסוקה, אם במגזר הציבורי ואם בעסקי, הכנסות גבוהות יותר, ועולה הביקוש שלהם למוצרי צריכה.

הביקושים של בעלי החברות וספקי הממשלה גדלים אף הם, הן ביקושיהם למוצרי צריכה והן למוצרי הון, להשקעה. אם הביקושים עולים, נמצאים, על פי קיינס, היוזמים שמייצרים את המוצרים המבוקשים, והתוצאה היא שיעור צמיחה של התוצר הגבוה פי כמה וכמה משיעור הגידול של הוצאות הממשלה. ההרחבה התקציבית פועלת כזרז להעלאת הביקוש והייצור גם מצד מגזרים פרטיים שאין להם קשר ישיר לצריכה הציבורית.

הרחבה תקציבית קלה במיתון - הצמצום בעת גאות קשה

אם קיימת תרופה יעילה למיתון, שהיא אף "מתוקה" ואין לה תופעות לוואי, מדוע רבים מתנגדים למדיניות תקציבית מרחיבה?

ראשית, מגזר ציבורי גדול נוגס בחלקו של המגזר העסקי, הן בכוח אדם והן במקורות להשקעה. אפשר לטעון שבעת מיתון חלק גדול מכוח העבודה אינו מועסק כלל, ולכן העסקתו על ידי הממשלה אינה על חשבון המגזר העסקי. מה עוד שעם הגאות הכלכלית אפשר לצמצם את הוצאות הממשלה, ובכך להחזיר את המגזר הציבורי לשיעור הנמוך, ולפנות את גורמי הייצור לשימוש של המגזר העסקי. מתברר שהרחבה תקציבית קלה בעת מיתון, אך הצמצום בעת גאות קשה מאד.

אין שר בממשלה, או מנהל של גוף ציבורי כלשהו, המוותר בקלות על השליטה, הסמכויות והתקציבים. התוצאה היא מגזר ציבורי גדול ולא יעיל גם לאחר היציאה מהמיתון, וצמיחת המגזר העסקי בשיעור נמוך מהפוטנציאלי.

ראוי להדגיש את יעילות המגזר העסקי לעומת חוסר היעילות הממשלתית. ארגון ציבורי עשוי להמשיך ולפעול גם אם השירותים שהוא מספק אינם נחוצים עוד לאיש. כאמור לעיל, מנהליו והשר הממונה לא יוותרו בקלות על הכוח הנובע להם ממנו באמצעות המשרות שהוא מספק והכספים המוקצבים לו. התוצאה היא ייצור של שירות מיותר תוך בבוז של כוח אדם והון, שהיו יכולים לייצר במקומו מוצר המספק תועלת ורווחה לפרטים שונים במשק. לעומת זאת, ארגון פרטי, שתפוקתו אינה מבוקשת עוד, ייסגר. היעדר ביקושים פירושו העדר הכנסות, והפסדים המאלצים סגירה. כלומר, מוצר שאינו תורם לרווחת פרטים כלשהם במשק לא ייוצר וייצורו לא יבזבז מקורות לשווא.

ב-2002 התשואה על האג"ח עלתה מאוד
הרחבה תקציבית מוגזמת עלולה אף לפגוע ביציבות