


המלצות טרכטנברג, גרסה 2.0: די לריסון, דרוש שינוי כיוון

 שלחו להדפסה

פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה שסיימה את המחאה החברתית לפני 8 שנים, מוטרד. פחות מהגירעון, יותר מהדרך. לממשלה הבאה הוא ממליץ לזנוח את כלל ההוצאה התקציבית לטובת תוכנית רב שנתית, להעלות את המע"מ ובעיקר לפעול להשבת אמון הציבור בממשל
סבר פלוצקר

"ישראל ניצבת בשלהי תקופה שבה התקבעה מדיניות תקציבית, שהפכה זה מכבר למיושנת ודוגמטית. אם לא תשונה על ידי הממשלה הבאה, נגיע למשבר". כך, במילים די בוטות בהתחשב באופיו הרגוע, מזהיר פרופ' מנואל טרכטנברג מפני סערה מתרגשת.

 לחצו כאן להגדיל הטקסט

<< לסיפורים הכי מעניינים והכי חמים בכלכלה - הצטרפו לערוץ הטלגרם שלנו

- [הנשיא צריך להטיל על גנץ להרכיב ממשלה](#)
- [טרכטנברג: יש לנו בשורה לזעקה הלגיטימית](#)
- [היום שאחרי הגירעון: תוכנית "נטו" יבוטלו, המע"מ יועלה](#)
- [העלאת מע"מ וקיצוץ רוחבי: מה מכינים באוצר לשר הבא?](#)

לטרכטנברג, מבכירי הכלכלנים בישראל ששמו מוכר בכל בית מאז קיץ 2011, אז עמד בראש "ועדת טרכטנברג" שהמלצותיה המקיפות לשינוי סדר העדיפויות של הממשלה גרמו לסיום המחאה, ניסיון רב ביעוץ לממשלות ובהתוויית מדיניותן. בממשלת אולמרט כיהן כראש המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, תפקיד אותו המשיך זמן מה גם בממשלת נתניהו.



פרופ' מנואל טרכטנברג (צילום: עמית שעל)

אחר כך מונה לראש הוועדה לתכנון ותקצוב מוסדות להשכלה גבוהה, ומשם עבר לפוליטיקה כחבר כנסת מטעם מפלגת העבודה - והפך לחבר בוועדת הכספים של הכנסת. בדיוק לפני שנתיים פרש מהכנסת ומהפוליטיקה המפלגתית.

המשבר עליו מדבר ומפניו מזהיר פרופ' טרכטנברג חמור בהרבה מהגירעון בתקציב השנה ומזהה החזוי לשנה הבאה. מקורו ב"קיעון מחשבתי ומעשי שכיוון את מדיניותן של ממשלות ישראל בשנים האחרונות", הוא אומר.



פרופ' מנואל טרכטנברג מודיע על כניסתו לחיים הפוליטיים

מהם מאפייני הקיבעון?

"התפיסה [שנתניהו](#) כשר אוצר תמצת במשל המפורסם על השמן והרזה: ממשלה שמנה מדי יושבת על כתפיו של משק פרטי רזה מדי. יש לכן לצמצמה, לצמצם את השירותים שהיא מעניקה לציבור. ומה הדרך הכי נכונה להשיג ולעגן לנצח את הצמצום הנדרש של המגזר הציבורי? גם לכך הייתה לנתניהו תשובה: להרעיב אותו, להרעיב את החיה, כדבריו באנגלית".

המזון של המגזר הציבורי הוא המס הנגבה מהאזרחים, מסביר טרכטנברג, ומכאן שהרעבתו משמעותה הפחתה מתמשכת ובלתי חוזרת של תקבולי המדינה מהמיסים. "בניגוד לאמירות של נתניהו ושל שרי האוצר שלו, הפחתת נטל המס בשנות כהונתו כראש הממשלה לא נועדה מהתחלה להאיץ פעילות כלכלית או להיטיב עם האזרח הקטן. מטרתה הייתה לכפות על המגזר הציבורי התכווצות, הרזייה מתמדת וחיים בתנאי מחסור ההולך וגובר", הוא אומר.

והיא הושגה?

"מעבר לכל הציפיות. כתוצאה ממנה, משקל המגזר הציבורי ונטל המס בישראל נמוכים משמעותית מרוב המדינות המפותחות; וחלקה של המדינה באספקת שירותים בסיסיים לתושביה קטן מהנדרש.

"הנתונים לא משקרים. היחס בין ההוצאה הציבורית לתוצר עמד בראשית המילניום על כ-50%, [עכשיו הוא 39%](#). אז היה גבוה מדי, כעת בהחלט נמוך מדי, מתחת למוצע של מדינות OECD ועמוק מתחת למוצע של שש מדינות מפותחות קטנות, שמהוות את מדינות הייחוס של ישראל. אצלן חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר עומד על 49.5%".

למדיניות הריסון הדוגמטית, לקיצוצים חוזרים ונשנים בתקציבים, מדגיש טרכטנברג, יש מחיר. הוא מתבטא ב"אספקת חסר מתמשכת של שירותים לאזרח כמו חינוך, בריאות ותחבורה ציבורית ובמסים סמויים שמשלמים האזרחים כדי לקבל שירותים אלו".

מדיניות הריסון גורמת לאספקת חסר של שירותים לאזרח כמו חינוך, בריאות ותחבורה ציבורית ובמסים סמויים שמשלמים האזרחים כדי לקבל אותם

למה אתה מתכוון ב"מיסים סמויים"?

"לתשלומי הורים עבור פעילויות בבתי ספר, שהיו צריכות להינתן במסגרת חינוך חובה חנם, לרכישה מסיבית של ביטוחי בריאות משלימים ופרטיים על ידי ציבור שלא מוכן להסתפק במערכת בריאות ציבורית מעורערת, לקניית מכונית שנייה במשפחה עובדת, כי שני בני הזוג לא יכולים להגיע למקום תעסוקתם בתחבורה ציבורית, לגמלאים הנזקקים לנדבות של ילדים, נכדים וארגוני צדקה מפני שקצבת הזקנה הממשלתית משאירה אותם רעבים".

זו המשמעות האמיתית, אומר פרופ' טרכטנברג, של ממשלה המתנערת מאחריותה הלאומית: האזרחים נכנסים לנעליה ונושאים בנטל ההוצאות שהפכו מציבוריות לפרטיות. מההפרטה הזו, מדגיש טרכטנברג, נפגעים במיוחד החלשים.

לשקם את האמון

פרופ' טרכטנברג שקול בדבריו. הוא לא שולל את המדיניות של צמצום בחלקם של הממשלה והסקטור הציבורי במשק. אדרבא, הוא אומר, מדיניות זו נולדה מכורח אובייקטיבי. ישראל הייתה חייבת לרדת מהרמה התלולה של החוב הציבורי ולהתמיד במשמעת תקציבית, שמשמעותה גירעון קטן ונשלט.

לא רק הכלכלנים והפוליטיקאים הכלכליים ידעו זאת, גם הציבור הרחב הפנים, מאז המשבר של 1980-1985, את החשיבות של משמעת תקציבית החיונית לכלכלה ולמדינה. "האזרח הישראלי קולט ומבין שגירעון זה רע. זו הפנמה מבורכת, נכס אמון יקר מפז. אלא שהממשלות בעשור האחרון שחקו אותו עד דק", אומר טרכטנברג.

הכלי העיקרי שבו השתמש האוצר לכפות הרזיה מתמשכת ומסוכנת על המגזר הציבורי היה "כלל ההוצאה". ניסח אותו לראשונה פרופ' טרכטנברג עצמו. "אני מודה באשמה", הוא אומר, "ב-2007 ניסחתי כלל לריסון הגידול בהוצאה תקציבית, שהיה נכון לשעתו, אך הוחרף בהמשך והפך עם הזמן לאקסיומה שאין מערערים עליה".

הכלל נשען על נוסחה שבמרכזה יעד מקרו-כלכלי רצוי: הורדת היחס בין חוב ממשלתי לתוצר מקומי לכדי 60%, ובאחרונה 50%, תוך שמירה על גירעון נמוך ויורד. איך משיגים תוצאה כזו? "בעקבות נתניהו ובהשראתו נבחרה דרך אחת ויחידה: דיכוי של ההוצאה הציבורית האזרחית-חברתית והורדת מיסים מקבילה", אומר טרכטנברג. כך הגענו עד הלום, למה שפרופ' טרכטנברג מתאר כ"על סף משבר".

מה עושים כדי למנוע אותו?

"צריך לשנות כיוון לפני שהמשבר יופיע. בנייר עמדה שפרסמתי לפני כחודשיים, בשיתוף איתמר פופליקר במסגרת מוסד שמואל נאמן בטכניון, הצענו לממשלה לאמץ תוכנית רב שנתית לניהול תקציב, המבוססת על קביעה מראש גלויה ומפורשת של היחס הרצוי בין הוצאותיה לתוצר מקומי. יחס גבוה מהנוכחי. בתוספת מחויבות לשמירה על חוב ציבורי סביב כ-60% מהתוצר, נגזר מנוסחה שלנו הגידול השנתי ההכרחי במיסים".

טרכטנברג נותן בעבודתו דוגמה מספרית שהיא גם הצעה מעשית. הוא ממליץ לממשלה החדשה שתקום לאמץ כיעד, מעוגן בחוק לחמש השנים הקרובות, העלאה של 2% במשקל ההוצאה התקציבית בתוצר המקומי, מ-39.5% ל-41.5%. כדי לא להפר את האיזונים המקרו-כלכליים יצטרכו גם ההכנסות של הממשלה ממיסים לגדול בקצב מואץ, מהיר בהרבה מהצמיחה במשק.

לקראת הבחירות של 2024, למשל, יהיה נטל המיסים לפי נוסחת טרכטנברג גבוה ב-40 מיליארד שקל מכפי שהוא כעת, במחירים של היום. בה בעת, המיסים הגלויים יחליפו חלק מהמיסים הסמויים הרגריביים, החונקים במיוחד את המשפחות הצעירות, כמו "מס ביטוח בריאות משלים" ו"מס חינוך חובה חנם".

האם היעדים שאתה ממליץ עליהם לא צנועים מדי מול הצרכים הזועקים לשמיים?

"אפשר לקבוע גם יעד קצת יותר שאפתני, אבל הקפצת ההוצאה התקציבית, ויחד עמה עומס המיסים, במאות מיליארדי שקלים בארבע ואפילו חמש השנים הבאות נראית לי לא מציאותית, לא יעילה, לא בת מימוש ולא תזכה להסכמת הציבור. זו קפיצה מעל הראש. ואל תשכח שגביית יתר של מיסים עלולה להשפיע לרעה על תמריצים לעבודה ולהשקעה. יעדים המדיניות הכלכלית צריכים להיות עקביים, נהירים וברי השגה".

ממצאי סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שערכו וניתחו פרופ' קרנית פלוג, דפנה אבירם-ניצן וירדן קידר, חשפו התנגדות ציבורית גורפת להעלאת מיסים מצד אחד, ומצד שני נכונות רחבה לשלם יותר מיסים "צנועים" המיועדים למימון בריאות, חינוך ותשתיות. ההסבר לעמדה זו: חוסר אמון עמוק של האזרחים בממשלתם ובסדר העדיפויות שלה.

פרופ' טרכטנברג מודע לממצאי הסקר ולהלכי הרוח בציבור. "גם במשפחה שלי ניהלנו ויכוח סוער בסוגיה", הוא מספר. המשימה הראשונה והמרכזית של הממשלה הבאה, הוא אומר, תהיה לפיכך להשיב לעצמה את אמון הציבור שאבד לה בעקבות "הגלישה לפופוליזם טיפשי שאפילו לא השתלם פוליטית". אמונתו של האזרח בכך שהמדינה משתמשת במיסים שהוא משלם לטובת הכלל ולא לטובת קבוצות אינטרסים היא תנאי בל יעבור להצלחת המפנה במדיניות תקציבית עליה הוא ממליץ.

איך מחדשים את האמון?

"אני מציע שבחוק התקציב יהיה סעיף מיוחד בו ייקבע במפורש הייעוד של המיסים החדשים, כמה לבריאות, כמה לחינוך, כמה לתשתיות. בהתקיים עוגן כזה, הממשלה ומשרד האוצר לא יוכלו עוד לרמות את האזרחים ואלה ישתפו פעולה ברצון עם הממשל. תיסלל הדרך לסיום הסחטנות הקואליציונית. הממשלה חייבת להיות קשובה להעדפות כלל הציבור".

בחוק התקציב צריך להוסיף סעיף מיוחד שבו ייקבע במפורש הייעוד של המיסים החדשים. כך, תיסלל הדרך לסיום הסחטנות הקואליציונית"

פרופ' טרכטנברג קורא גם ל"בדק בית" בכל משרדי הממשלה, כדי לחשוף את מוקדי חוסר היעילות הרבים, החבויים מהעין. והוא לא מתכוון לטיפול בבירוקרטיה. "השימוש התכופ במילה בירוקרטיה לא מוביל לשום מקום. כולם נגדה, אז מה? אני מתכוון לבניית מנגנון מיוחד שייבחן כל הוצאה ובעיקר כל תקנה ורגולציה ממשלתית לפי מידת תועלתן ועלותן למשק הלאומי".



"מצב התחבורה הוא פשע תכנוני וביצועי". אילוסטרציה (צילום: אוראל כהן)

"מומלץ ללמוד מנשיא ארה"ב הקודם, [ברק אובמה](#), שהפעיל בבית הלבן יחידת מעקב מיוחדת עליה הוטל לבדוק את נחיצותן של ההוצאות וההוראות של הממשל הפדרלי, את התפקיד והתפקוד של המוסדות הממונים על יישומן ואת התועלת שהם מביאים לחברה".

היום אין מנגנון כזה? הרי כל יחידה בממשלה חייבת לקבוע ולפרסם מדדי ביצוע.

"המדדים כשלעצמם לא משקפים תכנון לאומי מקיף ולא מבטיחים יעילות בביצוע. הסתכל על משבר התחבורה העמוק. שכונות נבנות כאן בזו אחר זו, צומחות לגובה ולרוחב תוך ניתוק גמור מצורכי התחבורה הציבורית. תושביהן פשוט נידונים להשתמש ברכב פרטי. מצב התחבורה הוא פשע תכנוני וביצועי".



"שכונות נבנות כאן בזו אחר זו, צומחות לגובה ולרוחב תוך ניתוק גמור מצורכי התחבורה הציבורית". אילוסטרציה (צילום: שאול גולן)

שנת החלמה

בניגוד לרבים מעמיתיו, פרופ' טרכטנברג לא רואה את עצמו יושב במגדל שן אקדמי. הוא לא מתחמק מהשאלה מה היה עושה בשנה הקרובה לו התמנה לשר אוצר בקואליציית ביבי-בני או להיפך (שהוא, כך אני מתרשם, מצדד בהקמתה, בתנאי שיהיה לה מצע כלכלי, חברתי ומדיני מפורט ומגובש ולא גילי של הבטחות מעורפלות, מטושטשות חסרות תוחלת).

נתניהו אמר השבוע שהגירעון "לא מהווה בעיה". אולי לא נדרש שום תיקון מיוחד?

"נדרש גם נדרש. החרגה מהתוואי הרצוי של המדיניות התקציבית וההרחבה המדאיגה של הגירעון מחייבת תיקון, גם אם היא לא מצאה ביטוי במצעי הבחירות של המפלגות הגדולות".

מהן הגזרות הכי נכונות, לדעתך - קיצוצים רוחביים או העלאות מיסים?

"שנה יקרה בזבזה על כלום וכעת הזמן דוחק. שר האוצר משה כחלון הפחית את שיעור המע"מ ל-17%, אני ממליץ להעלותו מיד ל-18% ואפילו ל-18.5%. להעלאת שיעור מס ערך מוסף עשוי להיות היבט גרסיבי, אבל במציאות הישראלית היא בוודאי עדיפה, דווקא מנקודת ראות חברתית, על עוד קיצוץ רוחבי עמוק בתקציבים האזרחיים והחברתיים. בנוסף אני ממליץ לבטל את הפטור ממס על שכר הדירה - הניתן עד תקרה של 5,090 שקלים בחודש - ולחייב את ההכנסות ממנו במס מהשקל הראשון".

אין גם הצדקה, לדעת טרכטנברג, למתן פטור ממס על הכספים שמעביר המעסיק לקרן ההשתלמות של העובד ולפטור ממע"מ על ענף הירקות והפירות - אך כאן הוא מהסס לנקוב בהמלצה שעלולה להחמיר עוד יותר את מצבה הקשה של החקלאות ולייקר את סל המזון.

את השנה הבאה רואה פרופ' טרכטנברג כ"שנת מעבר, שנה שצריכה להיות מיועדת להחלמה מכלכלת הבחירות הארוכה". הוא שולל את האפשרות של תקציב דו שנתי ותומך בתוכנית כלכלית רב שנתית, כפי שהבהיר בשיתנו. והוא מודאג וחרד מהמתחולל בעולם. "אין בנמצא מנגנון שימנע את החרפת המתחים הכלכליים בין אמריקה, סין, רוסיה, בריטניה, אי-ראן ועוד מדינות רבות ולכן אין תרחיש להתכנסות ורגיעה. להפך, הכוחות הדוחפים לעימותים גלובליים רק מתחזקים. ישראל מצידה חשופה מאוד למתיחות בינלאומית. אנחנו בהחלט עלולים להיפגע ממנה. אל לנו לטמון ראש בחול".

אבל זו הפוזיציה הכי נוחה לפוליטיקאים, אפילו בדרכם לממשלת אחדות.

"כל טעם הקמתה וקיומה של ממשלת האחדות והרוטציה הקודמת, של יצחק שמיר ושמעון פרס, היה הכורח למנוע את קריסת המשק, קריסה שהייתה אז קרובה מאוד, במרחק נגיעה ממש. בכך צלחה דרכה ובזכותה החזיקה ממשלת רוטציה מעמד כמעט שש שנים".

זו הייתה הצלחתה היחידה. בתחומי חיים אחרים היא מצטיירת כממשלת שיתוק.

"נכון. מפני שמדיניות הייצוב הייתה מקובלת על כל השותפים, אף אחד לא ניסה לחבל בה, לעורר את שדי הפופוליזם. למרות הפיתוי. לפני שבועיים סיפרתי על כך בריאיון לעיתון הארגנטינאי LA NACION כדי להדגיש את החשיבות של הסכמה בין מפלגתית רחבה כבסיס לרפורמות מהותיות ובנות קיימא".

אנחנו בסכנת ארגוניזציה?

"לא, אנחנו שונים מכל הבחינות. כיוצא ארגונינה אני מתפעל מיכולתה של ישראל להמציא את עצמה מחדש, פעם אחר פעם, בלי לגרום זעזועים ליסודותיה. נקווה שגם הפעם".

וזו, ללא ספק, תקווה נאה לשנה החדשה.