סדרת 11 מחלוקות בכלכלה

מחלוקת 6

גודל המגזר הציבורי:
המודל האירופי והמודל האמריקני

אביה ספיבק

המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
ומכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

ECONOMICS AND SOCIETY PROGRAM

ELEVEN DISPUTES IN ECONOMICS

6

The Size of the Public Sector: The European Model vs. the American Model

Avia Spivak

רכז הסדרה: **עופר אוברלנדר**

עורכת מפיקה: **שרה סורני**
עורכת לשון: **רונית טפיירו**

© תשס"ז–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי־חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת אגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת כנס שנתי

סדרת 11 המחלוקות

סדרת 11 המחלוקות היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. היא מבקשת להציג באופן מאוזן יותר סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, כדי להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי של הציבור בסוגיה מסוימת אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחשות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בסדרת 11 המחלוקות נשתדל להציג כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי להציג לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לו לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות לטווח המלא של אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה למען הציבור הרחב. את המחלוקות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

סדרת 11 המחלוקות יוצאת לאור בשיתוף עם קרן פרידריך אברט וארגון שתי״ל.

[חובותיה של המדינה הן]... בראש ובראשונה... להגן על החברה מפני אלימות ופלישה של חברות ריבוניות אחרות... שנית... להגן במידת האפשר על כל חבר בחֶברה מפני אי־צדק או דיכוי מצדו של כל חבר אחר בה... שלישית... לייסד ולקיים את הפעולות הציבוריות שמטבען, אף על פי שהן עשויות לטמון בחובן יתרונות עצומים לחברה הכללית, הרווח מהן לעולם לא יוכל לכסות את ההוצאה עבור פרט כלשהו או קבוצה קטנה של פרטים.[1]

1. מבוא

המחלוקת על השיטה הכלכלית הראויה ועל חלוקת התפקידים בין השוק לממשלה תלווה אותנו, ככל הנראה, לאורך ימים. עם זאת, עקב ההתפתחויות בעולם ובמחקר הכלכלי, מחלוקת זו לובשת ופושטת צורה. המחלוקת היסודית בין שיטה כלכלית של תכנון מרכזי ובין שיטת השוק תמה ונשלמה עם המעבר של רוסיה מהשיטה הסובייטית, שלפיה המדינה היתה בעלת אמצעי הייצור והמעסיק העיקרי, לשיטה של כלכלת השוק. גם סין עוברת בהדרגה לכלכלת שוק, ואמנם, מנוע הצמיחה של הכלכלה הסינית הוא הרפורמות ההדרגתיות של התרת הפעילות הפרטית. בעקבות שינויים אלו, המחלוקת כעת אינה על השיטה הבסיסית, שלפיה כלכלת השוק והבעלות הפרטית הן המודל היחיד הקיים, אלא על הניואנסים שלה, הנוגעים לתפקיד הממשלה ולגודלה במסגרת כלכלת השוק. להלן נראה כי המחלוקת היא בין השיטה ה"אירופית" ובין השיטה ה"אמריקנית".

בשנים האחרונות מתחדדת בספרות המחקר הכלכלית האבחנה שהאירופים והאמריקנים בחרו בחירות שונות במגוון נושאים: מעורבות המדינה במשק, דרגת הרגולציה של השווקים, גודל התקציבים החברתיים, צריכת הפנאי, קיום ביטוח בריאות, הבטחת דיור מינימלי לכל האוכלוסייה

* הכותב הוא פרופסור לכלכלה באוניברסיטת בן־גוריון בנגב ועמית בכיר בתוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים. אני מודה למשה יוסטמן ולשני קוראים על הערות מועילות, ולמכון ון ליר על עריכה מקצועית לעילא. יש מידה מסוימת של חפיפה בין מחלוקת זו ובין הנספח במחלוקת 2: **תקציב המדינה בעקבות המלחמה**, מאת משה יוסטמן ואביה ספיבק.

1 Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edinburgh 1776, book 4, chap. 9. התרגום שלי.

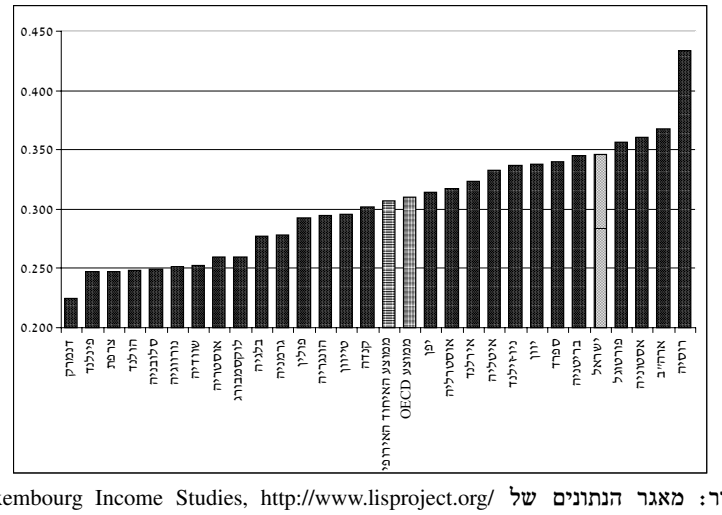
וכן הלאה. להלן נראה כי מעורבות רבה יותר של הממשלה במשק תורמת לשוויון הכלכלי.

תרשים 1 להלן מראה כי ארצות הברית וישראל נמצאות בקצה אחד של אי־השוויון הכלכלי לגבי ארצות בעלות תוצר לנפש ברמה מערבית, ואילו מדינות סקנדינביה נמצאות בקצה האחר; קנדה ואירלנד שוויוניות יותר מארצות הברית; איטליה היא מקרה מיוחד: אי־השוויון בה גבוה בשל ההבדלים העצומים ברמת הפיתוח בין צפונה לדרומה.

תרשים 2 להלן מראה כי המדינות האנגלוסקסיות החדשות — קנדה, אוסטרליה, אירלנד וארצות הברית — מתאפיינות בשיעור מס נמוך מממוצע OECD, כי ארצות אירופה היבשתית מתאפיינות בשיעור מס גבוה מממוצע OECD, וכי ארצות סקנדינביה הן בעלות שיעור המס הגבוה ביותר.

מִדרג דומה נראה בתרשים 3 להלן, באשר למשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר.[2] ארצות הברית קיצונית במיעוט ההוצאה הממשלתית בתוצר ומתאפיינת ברמת אי־שוויון גבוהה במיוחד, ויפן ממוקמת לצדה.

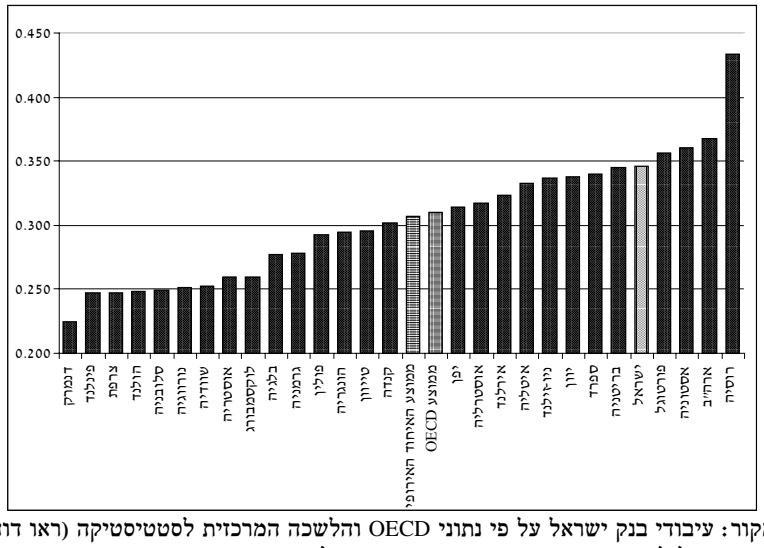
תרשים 1: אי־השוויון בישראל ובעולם, 2000
(מדד ג׳יני)



מקור: מאגר הנתונים של Luxembourg Income Studies, http://www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm.
הנתונים הנוגעים לדנמרק, ניו־זילנד, יפן ופורטוגל, וכן ממוצעי האי־שוויון של OECD והאיחוד האירופי, נלקחו מ־OECD Factbook 2006.

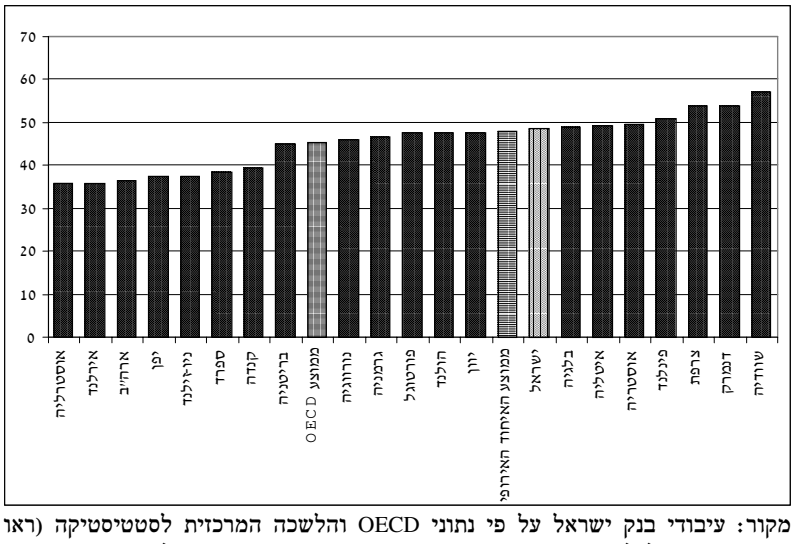
2 לממשלות יש הכנסות שאינן ממסים וכן גירעון תקציבי, ואלה מסבירים את העובדה שמשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר גדול ממשקל המיסוי בתוצר.

תרשים 2: נטל המס בישראל ובמדינות OECD, 2004 (באחוזים)



מקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני OECD והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראו דוח בנק ישראל לשנת 2005). ממוצע OECD מתייחס למדינות המופיעות בתרשים.

תרשים 3: משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל ובמדינות OECD, 2005 (באחוזים)



מקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני OECD והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראו דוח בנק ישראל לשנת 2005). ממוצע OECD בתרשים זה מתייחס למדינות המופיעות בתרשים.

התרשימים תואמים את ממצאיהם של מחקרים רבים ומראים שרמת אי־השוויון עומדת ביחס הפוך למשקל הוצאות הממשלה בתוצר. במילים אחרות, ככל שההוצאה הממשלתית גבוהה יותר, רמת אי־השוויון נמוכה יותר. למרבה הצער, ישראל היא מקרה מיוחד: רמת המיסוי שלה קרובה לממוצע OECD, אולם רמת אי־השוויון בה היא מהגבוהות בעולם המפותח.

לוח 1: הרכב ההוצאה הממשלתית, 1999
(באחוזים)

		צריכה ציבורית מקומית				
המדינה	**סך ההוצאות הציבוריות**	**קניית סחורות ושירותים**	**שכר ומשכורות**	**תמיכות ישירות**	**תשלומי העברה**	**השקעות הממשלה הרחבה**
ארצות הברית	**35.1**	**5.1**	**9.2**	**0.3**	**10.7**	**3.4**
האיחוד האירופי*	**47.9**	**8.4**	**12.0**	**1.5**	**18.1**	**2.8**
צרפת	51.0	10.0	13.7	1.3	20.1	3.0
גרמניה	47.4	10.7	8.3	1.7	20.5	1.8
שוודיה	60.2	10.3	16.7	2.0	21.1	1.8
בריטניה	38.3	11.0	7.4	0.6	15.7	2.5
ישראל**	**51.6**	**26.3**		**0.9**	**13.6**	**1.0**

מקור: OECD Factbook No. 68, 2000
* ממוצע פשוט של 14 מדינות האיחוד האירופי דאז (בלי לוקסמבורג).
** מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2005.

מלוח 1 עולה כי עיקר ההבדל בין המדינות אינו בקניות הממשלתיות הנוגעות לייצור המוצרים הציבוריים — ביטחון, חינוך, עובדי רווחה וכו', אלא בסך התמיכות וההעברות החברתיות. ממשלת ארצות הברית מוציאה 17.7% מהתוצר על ייצור מוצרים וקנייתם ועל השקעה במשק,[3] וממוצע האיחוד האירופי הוא 23.2%. הבדל ניכר יש בסעיף תקציבי אחר: סך ההעברות והתמיכות הישירות באיחוד האירופי הוא 19.6% בממוצע לעומת

3 הנתון הוא סכום הנתונים המתייחסים לקניית סחורות ושירותים, שכר ומשכורות והשקעות הממשלה הרחבה.

11% בארצות הברית.[4] גישת מדינות אירופה לנושאי רווחה שונה אפוא מגישתה של ארצות הברית. יתרה מזו, ארצות הברית היא מקרה קיצוני אפילו בקבוצת הארצות שאליה היא שייכת — הארצות האנגלוסקסיות החדשות. באשר לישראל, סך ההעברות והתמיכות הישירות בה הוא 14.3%, מתחת לממוצע של אירופה וארצות הברית.

התובנה ההולכת ומתגבשת, שלפיה יש מודל אירופי ומודל אמריקני, מעלה שאלות מעניינות שאפשר למקד בשני נושאים: האם יש מחיר כלכלי לבחירה האירופית, ובמילים אחרות: האם אירופה סובלת מהזדקנות ומטרשת בעורקי הפעילות הכלכלית שלה (יורוסקלרוזיס) בשל התערבותה הרבה יותר בכלכלה? מהו המקור האידיאולוגי, הפסיכולוגי, ההיסטורי או הפוליטי של ההבדלים?

השאלה בדבר המחיר הכלכלי של המודל האירופי קשורה גם בגלובליזציה. התגברות התחרות בין הארצות, בעקבות שכלול הסחר והגדלת תנועות ההון, מציבה אתגר לקובעי המדיניות הכלכלית: עליהם להתייעל, לשפר את הפרודוקטיביות ולמנוע בריחת חברות ומוחות לחו"ל. האם המודל האירופי יכול לשגשג בעידן הגלובליזציה?

השאלה בדבר מקורותיהם של ההבדלים בין שני המודלים פורצת את הגבולות המסורתיים של הדיסציפלינה הכלכלית; בשנים האחרונות החל המחקר הכלכלי לשאוב מושגים מתחום הפסיכולוגיה והסוציולוגיה, החורגים חריגה בולטת מהמודל היסודי של "האדם הכלכלי" (homo economicus). כך בתחום הכלכלה הניסויית[5] וכך בתחום הכלכלה הפוליטית, השואבת גם ממדעי המדינה ומתחום ההיסטוריה.

בפרק הבא, בדיון על הגישות המנחות בבחירת המודלים הכלכליים באירופה ובארצות הברית, אצטט עבודות מתחום הכלכלה הפוליטית. בפרק השלישי אזכיר עבודות העוסקות בגישה המסורתית בכלכלה, שלפיה תפקיד הממשלה לתקן כשלי שוק. בפרק הרביעי יובאו עדויות אמפיריות להשפעת גודל הממשלה על הצמיחה, ובפרק החמישי יובאו עדויות אמפיריות להשפעת הניהול הכושל של תקציב המדינה על הצמיחה. בפרק השישי אסכם את העבודה.

הדיון בעולם מגיע בעִתו למדינת ישראל, הנדרשת להחליט על עתידה הכלכלי. חשוב לדעת כי העולם מכיר היום בשתי החלופות לניהול המדיניות הכלכלית, וכי שתיהן בעלות תוקף כלכלי. כפי שנראה בהמשך, המודל

4 עם זאת, ההוצאה של ארצות הברית על ביטחון גדולה מזו של האיחוד האירופי.

5 דניאל כהנמן זכה בפרס נובל לכלכלה לשנת 2002 על מחקרו בתחום זה (שותפו למחקר היה עמוס טברסקי, שנפטר ב־1996).

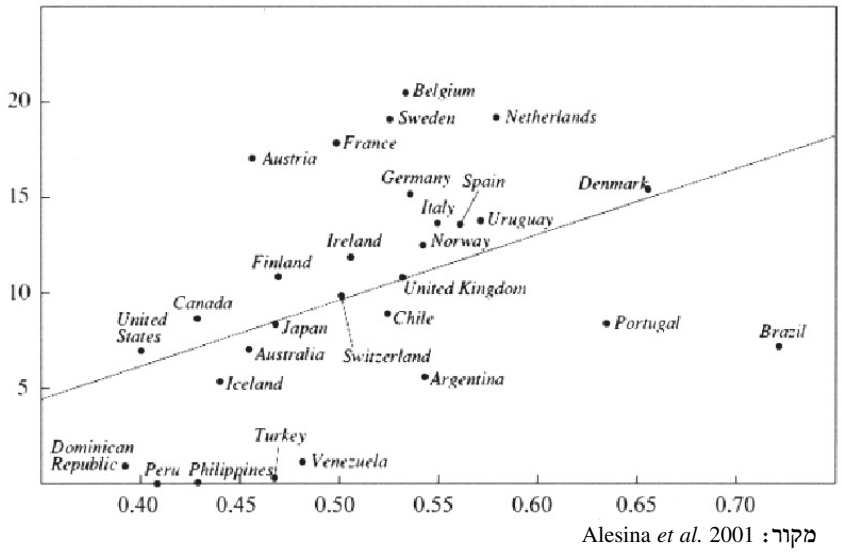
האמריקני אינו בהכרח המודל הנכון יותר לניהול המדיניות הכלכלית, ובחירה בו משקפת ערכים חברתיים מסוימים.

2. הגישות המושגיות המנחות בבחירת המודלים הכלכליים: אירופה לעומת ארצות הברית

ראינו לעיל שארצות הברית בחרה במדיניות שהיא קיצונית יחסית לשאר העולם המפותח. הסברים רבים הוצעו להבדלים הגדולים בינה ובין שאר העולם, ובעיקר בינה ובין אירופה (Alesina *et al.* 2001) — החל בהסברים העוסקים באתוס האמריקני של הסְפָר (frontier), בהיות החברה האמריקנית חברת הגירה המאמינה במוביליות כלכלית וחברתית, בהיותה חברה המאמינה בפתרונות של ענישה ולחימה (ולכן מצדיקה הענשה של העניים) ובהיותה חברה שסועה מבחינה גזעית ולכן נעדרת סולידריות כלפי העניים, וכלה בהסברים היסטוריים־קונסטיטוציוניים הנוגעים לעוצמתו של בית המשפט העליון, הפועל לפי חוקה בת מאתיים שנה שנועדה להגן על בעלי הרכוש המעטים מפני חסרי הרכוש הרבים. החוקה האמריקנית נשארה קבועה בשל היציבות הפוליטית המרשימה של ארצות הברית, יציבות הקשורה לצפיפות האוכלוסין הנמוכה בה ולעובדה שלא היו מלחמות בשטחה מאז 1812.

משלל ההסברים המוצעים להבדל בין המודל האמריקני למודל האירופי בחרה הספרות הכלכלית לאחרונה להדגיש את ההבדלים באמונות ובערכים בין ארצות הברית לאירופה, ובמרכזם תפיסת הקשר בין המאמץ ובין ההישגים החומריים. באמריקה מאמינים כי עבודה קשה, התמדה, כישרון והשקעת הפרט בעצמו הם המשפיעים העיקריים על ההצלחה החומרית. באירופה מאמינים כי גורמים אלו משפיעים פחות, ואילו המזל, הקשרים והייחוס המשפחתי משפיעים יותר. בתרשים 4 להלן אפשר לראות את ההבדל בין האמונות בארצות הברית ובאירופה, לרבות בריטניה: בארצות הברית רק 40% סבורים כי המזל קובע את ההכנסה, לעומת 55% באיטליה, בבלגיה, בבריטניה, בגרמניה ובשוודיה. מתברר שאמונות אלה קובעות במידה רבה את גודל ההוצאה החברתית של הממשלה, כפי שהוא נמדד באחוזים מתוך התוצר המקומי הגולמי (GDP). כפי שנראה בתרשים 4, במדינות שבהן יש אמונה רבה יותר בתפקיד המזל מוקדשים משאבים גבוהים יותר להוצאה החברתית. בארצות האנגלוסקסיות החדשות — ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו־זילנד — וכן ביפן, שיעור ההוצאה החברתית כאחוז מהתוצר נמוך יחסית, וכן גם מידת האמונה השוררת בקרב תושביהן באשר להשפעת המזל בקביעת ההכנסה.

תרשים 4: ההוצאה החברתית והאמונה בתפקיד המזל בקביעת ההכנסה



מקור: Alesina *et al.* 2001

יש היגיון רב בקשר הזה בין שני המשתנים, קשר המשתקף גם בתפיסת היעילות הכלכלית והצדק. מבחינת היעילות הכלכלית, אפשר לראות בהוצאה החברתית ביטוח שהמדינה מעניקה לפרטים מפני אי־ודאות שהשוק אינו מסוגל לטפל בה, מפני סיכונים שאי־אפשר לבטח בביטוח פרטי. הדוגמאות הקלאסיות לכך הן ביטוח אבטלה וביטוח נכות. גם הבטחת הכנסה היא ביטוח מסוג זה. מבחינת הצדק, אם העניים "נלכדו" בעוניים בגלל מזלם הרע, סביר והוגן לדאוג להם ולהעניק להם מקופת הציבור. לעומת זאת, אם מצב זה נובע מעצלותם ומחוסר נכונותם לעזור לעצמם, כי אז אין סיבה לעזור להם — שיעזרו לעצמם. לא במקרה מזכיר לנו דיון זה את הוויכוחים במדינת ישראל בשנים האחרונות.

ומה קובע את הציפיות? פיתוח תורת הציפיות הרציונליות במקרו־כלכלה ויישומי תורת המשחקים בכלכלה על ענפיה השונים קבעו סטנדרט שלפיו הציפיות נקבעות באופן עקיב עם המודל עצמו. שתי העבודות שנצטט כעת עומדות בסטנדרט זה, אולם גישתן ומסקנותיהן הפוכות. צמד החוקרים הראשון הוא איטלקי והשני צרפתי. מעניין לציין שארבעת הכותבים מחלקים את זמנם בין הטובות שבאוניברסיטאות בארצות הברית ובאירופה. לפיכך, עבודות אלו מתבססות על היכרות בלתי אמצעית הן של ההוויה האמריקנית והן של ההוויה האירופית, בעלת המאפיינים הלאומיים הייחודיים.

אלסינה ואנג׳לטוס (Alesina and Angeletos 2005) מסתמכים על עבודתם

של פסיכולוגים וחוקרים מתחום הכלכלה הניסויית, שערכו מחקרי מעבדה העוסקים בתחושת הצדק ובגורמים המשפיעים עליה. הספרות הכלכלית העדכנית מראה שבניגוד למודל של "האדם הכלכלי", בני האדם מעוניינים בצדק ובחלוקה הוגנת. ואכן, בניסויי המעבדה, שעליהם חזרו שוב ושוב, הוכח כי הוגנות היא שיקול מרכזי בעבור המשתתפים.[6] אולם אותם ניסויים הוכיחו גם שכאשר לפרטים סיבה לחשוב שמגיע להם יותר, הם שואפים להגדיל את חלקם. אם כן, ההבדל בין האמריקנים לאירופים הוא שהראשונים מרגישים שמגיע להם להרוויח מה שהם מרוויחים, ואילו האחרונים מייחסים זאת יותר למזל. ההבדל אינו נובע מיחס שונה לצדק אלא מתפיסת מציאות שונה.

לפיכך, אלסינה ואנג'לטוס (שם) מציעים מודל שבו חלק אחד של ההכנסה תלוי במזל, והחלק האחר תלוי במאמץ שהפרטים משקיעים, ובכלל זה ההשקעה ביכולתם המקצועית בצעירותם. הם טוענים שביטוח על ידי המדינה יגרום לפרטים להשקיע פחות בעצמם ולהתאמץ פחות בעבודתם. במקרה כזה, החלק של ההכנסה התלוי במזל גדל על חשבון החלק התלוי במאמץ. לדעת אלסינה ואנג'לטוס אירופה נמצאת במעגל קסמים גרוע: המדינה מבטחת את הפרטים, ובעקבות זאת הם בוחרים להשקיע פחות בלימודים ובהכשרה המקצועית ולהתאמץ פחות. אירופה, שנקלעה לעולם זה מסיבות היסטוריות ואחרות, אינה יכולה לצאת ממנו, כי התנהגותם של הפרטים גורמת להכנסתם להיות תלויה יותר במזל. לעומת זאת, בארצות הברית הפרטים מתאמצים יותר בעבודתם ומשקיעים יותר בעצמם, וגם המדינה מבטחת אותם פחות, ולכן הכנסתם תלויה יותר במאמציהם ופחות במזל.[7] המחברים משערים כי בארצות הברית, שהיא מדינת מהגרים, המוביליות החברתית גבוהה יותר, ואילו באירופה המוביליות החברתית נמוכה יותר וההכנסה תלויה יותר במקום הלידה ובהשתייכות למשפחה. האירופים בחרו בהתערבות המדינה בכלכלה כדי להשיג שוויון, כיוון שההיסטוריה הוכיחה להם כי במאמץ האישי אין די וכי אין בו כדי להשפיע על ההכנסה. שני לקחים מעניינים עולים מעבודה זו: (א) בכל אחד משני העולמות הפרטים צודקים באמונתם כי העולם שנוצר מתאים להם — מעין ציפיות שמגשימות את עצמן. בשפה הטכנית יכונו ציפיות אלה ציפיות רציונליות;[8] (ב) שיווי המשקל המושג בארצות הברית הוא טוב יותר: רמת החיים גבוהה יותר כי לפרט כדאי להתאמץ.

6 עם המשחקים המפורסמים ששימשו בניסויי המעבדה נמנים משחק הדיקטטור ומשחק האולטימטום.

7 באופן טכני, אלסינה ואנג'לטוס מוכיחים את קיומם של שני שיווי משקל — האחד מתאים למודל האירופי והאחר למודל האמריקני.

8 מייסד אסכולת הציפיות הרציונליות הוא רוברט לוקאס (Lucas).

בנאבו וטירול (Benabou and Tirole 2006) יוצאים מהנחה הפוכה שאין הבדל בין ארצות הברית לאירופה מבחינת השפעת המזל על ההכנסה,[9] אולם יש הבדל בין המנגנונים הפסיכולוגיים של האמריקנים והאירופים, והוא שגורם להבדל בשיווי המשקל ביניהם. בעוד שנקודת המוצא הפסיכולוגית של אלסינה ואנג׳לטוס (Alesina and Angeletos 2005) היא הרצון והצורך בצדק ובהוגנות — ואם רציונליות משמעה אנוכיות, הרי מדובר כאן בסוג מסוים של אי־רציונליות — אצל בנאבו וטירול יש סוגים אחרים של אי־רציונליות: אשליית השליטה בגורל, הצורך במנגנון למוטיבציה עצמית כנגד העצלות המהותית של הפרט, האשליה העצמית שלפיה העולם פועל לפי עקרונות הצדק ועוד. הם מצטטים באופן נרחב מהספרות הפסיכולוגית העוסקת בקבלת החלטות ובפסיכולוגיה חברתית כדי לבסס את עובדת קיומו של הצורך להאמין שהעולם צודק, אמונה הגורמת לפרטים להתאמץ ולהימנע מלהידרדר במדרון העוני.

האמריקנים מפעילים אפוא יותר את המנגנון המתקן את תפיסת העולם, בהאמינם שהעולם צודק אף שאינו כזה. התוצאה הפוליטית של אמונתם זו היא שיעורי הוצאה חברתית נמוכים יותר. האירופים, לעומת זאת, הם פסימיים וריאליסטים ויודעים שהעולם אינו צודק. לכן שיעורי התמיכה בעניים באירופה גבוהים יותר, ואז גם אין לפרטים מוטיבציה להפעיל את המנגנון המתקן את תפיסת העולם. אם כן, האירופים פסימיים באשר למידת ההצלחה התלויה במעשיהם — בניגוד לאופטימיות האמריקנית, שגם אם אינה מבוססת היא גורמת להם להשקיע ולהתאמץ יותר.

איזה עולם טוב יותר — האירופי או האמריקני? בניגוד לטענתם של אלסינה ואנג׳לטוס, התשובה אינה חד־משמעית. המנגנון האמריקני כרוך במחיר פסיכולוגי שמשלמים הפרטים, והוא בא כנגד התצרוכת הגבוהה יותר, שכן במודל האמריקני מתאמצים יותר גם אם אין לכך סיבה אמיתית. מי שבוודאי סובל יותר הם העניים בארצות הברית לעומת העניים באירופה. חשוב לציין שהמחיר אינו רק פסיכולוגי: אופטימיות יתר ביחס להכנסות בעתיד עלולה להביא לפעולות שגויות, כגון צריכת יתר וחוסר דאגה לעתיד, במיוחד לשנות הפרישה. ואמנם, החיסכון בארצות האנגלוסקסיות נמוך בהשוואה לחיסכון בארצות האירופיות. מחיר נוסף, שאינו מצוין במאמר של אלסינה ואנג׳לטוס, הוא חוסר היכולת להפעיל את הביטוח הסוציאלי הנחוץ כדי להתגבר על אי־הוודאות, בגלל היעדר הכרה מספקת במקורותיה ובעוצמתה של אי־ודאות זו.

9 הם סוקרים את הספרות המשווה בין המוביליות החברתית בארצות הברית למוביליות החברתית בארצות אירופה ומוצאים הבדלים קטנים בלבד.

3. הגישה המסורתית לתפקיד הממשלה במשק: טיפול בכשלי השוק

המודל היסודי של מקצוע הכלכלה הוא מודל של תחרות משוכללת, שבו אין ממשלה.[10] התוצאה הבסיסית של המודל היא שיווי משקל תחרותי ויעילות של תוצאה תחרותית זו. מודל זה השפיע רבות על החינוך ועל השקפת העולם של הכלכלנים; אלה רואים בשוק החופשי את הדבר הנכון, ובסטייה מהתחרות, למשל עקב מעורבות ממשלתית — טעות. גישה זו מהדהדת בביטוי המקובל "התערבות בשוק החופשי" לציון פעולת המדינה.

עולם הכלכלה המודרני רחוק מלפעול על פי הנחות היסוד של מודל התחרות המשוכללת. הדבר משתקף בהנחות על טכנולוגיית הייצור והשיווק, בהתעלמות מאי־ודאות ובתפיסה שלפיה בידי כל אחד מהמשתתפים מידע מלא. כך למשל, הייצור המודרני מאופיין בעלות היורדת עם עליית הכמות ("יתרונות לגודל"), מה שמביא לפעולה של יצרנים גדולים אחדים במערכת. כמו כן, חוסר המידע בידי הצרכנים גורם להתפשטותם של מותגים (למשל מקדונלד'ס או ליווי'ס כדוגמה למותגים עולמיים), שגם בהם יש יתרונות עצומים לגודל. חוסר המידע מביא גם לכך שחלק משוקי הביטוח אינם מתפקדים כהלכה. למשל, קשה לקנות ביטוח נגד אבטלה בשוק הפרטי, כי המבטֵח אינו יודע אם הפרט מתקשה באמת למצוא עבודה או שמא הוא מבקש להתבטל על חשבון חברת הביטוח. סטייה נוספת מהנחות המודל של התחרות המשוכללת היא קיומם של מוצרים ציבוריים שאי־אפשר למנוע מהפרטים ליהנות מהם, למשל הגנה מאויב חיצוני (שאדם סמית מדבר עליה), או מוצרים שמבחינת היעילות כדאי שיצרן אחד בלבד ייצרם ("מונופול טבעי"). התשתיות — חשמל, מים, טלפון ותחבורה — הן בדרך כלל מועמדות טובות להיות מונופול טבעי.

פעולת הממשלה, לפי התיאוריה הכלכלית המקובלת, נועדה להתגבר על "כשלי השוק", כלומר המקומות שבהם השוק אינו מתפקד כהלכה. עליה לייצר את המוצרים הציבוריים בעצמה או לקנות אותם ולחלקם לציבור; עליה לייצר את המוצרים שיש עליהם מונופול טבעי, או להעניק זיכיון ליצרן ולפקח עליו; עליה לפקח על שווקים שבהם יש מחסור במידע לציבור, כמו שוקי ההון והחיסכון לפנסיה; עליה לספק ביטוח במקום שהשוק אינו יכול לספק אותו, למשל ביטוח אבטלה.

התשלומים החברתיים של הממשלה נופלים בחלקם בהגדרת הביטוח

10 את המודל הציעו קנת' ארו (Arrow) וג'רר דברה (Debreu), ועל תרומתם זו הם זכו בפרסי נובל לכלכלה. זוהי פורמליזציה מרשימה של טענות ותיקות בכלכלה, שמקורן בכלכלנים הקלאסיים כגון אדם סמית, דייויד ריקרדו ואחרים.

החסר בשווקים. כך למשל ביטוח אבטלה, ביטוח נכות וביטוח שארים. אמנם השוק הפרטי מספק ביטוחי נכות ושארים בשמם המסחרי — ביטוח כושר עבודה וביטוח חיים, אולם העניים אינם קונים לעצמם ביטוחים כאלה בגלל עלותם או בגלל חוסר מוטיבציה של סוכן הביטוח למכור להם אותו, שכן הרווח שלו מביטוח עניים הוא מצומצם. כמו כן, במקרה של עובדים מעוטי זכויות גם המעבידים אינם מספקים ביטוחים כאלה, וכאן המקום להתערבות הממשלה. עם זאת ראוי להעיר כי בביטוחים אלה יש לעתים רכיב של סבסוד של מעוטי היכולת, ולכן יש בהם גם משום העברה מעשירים לעניים. כמו כן יש תשלומים שהם העברה נטו מעשירים לעניים בלא רכיב של ביטוח.

התיאוריה הכלכלית עוסקת בעיקר בהיבט היעילות של פעולת הממשלה, ותיקון אי־היעילות של השוק נועד למטרה זו. לפיכך ההתייחסות לרצונם של הפרטים בצדק, העומדת בבסיס המודל של אלסינה ואנג׳לטוס, היא חדשה וחשובה. עם זאת, לגישת היעילות עדיין יש מה לתרום, לא רק בקביעת התחומים שבהם הממשלה צריכה לעסוק (כדי לתקן את אי־היעילות של השוק), אלא גם בקביעת הדרך שבה על הממשלה לפעול כדי להביא לתוצאה הטובה ביותר.

המסים שהממשלה גובה מהציבור כדי לממן את פעילותה וכן תשלומי ההעברות לפרטים הם גורם רב כוח ביצירת תמריץ לציבור ובהשפעה על פעילותו. לפיכך צריך לתכנן אותם בצורה שתאפשר את השגת מטרות הממשלה. כך למשל, את דמי האבטלה יש להעניק באופן שלא יעודד את הרחבת חיפוש העבודה מעבר לפרק זמן מסוים; את הבטחת ההכנסה יש לתכנן כך שלא תגרום לפרטים הכשירים לעבוד לנשור משוק העבודה; ואת המיסוי יש לתכנן באופן שלא יפגע בתמריץ לעבוד.

4. השפעת גודל הממשלה על הצמיחה ועל היעילות הכלכלית: עדויות אמפיריות

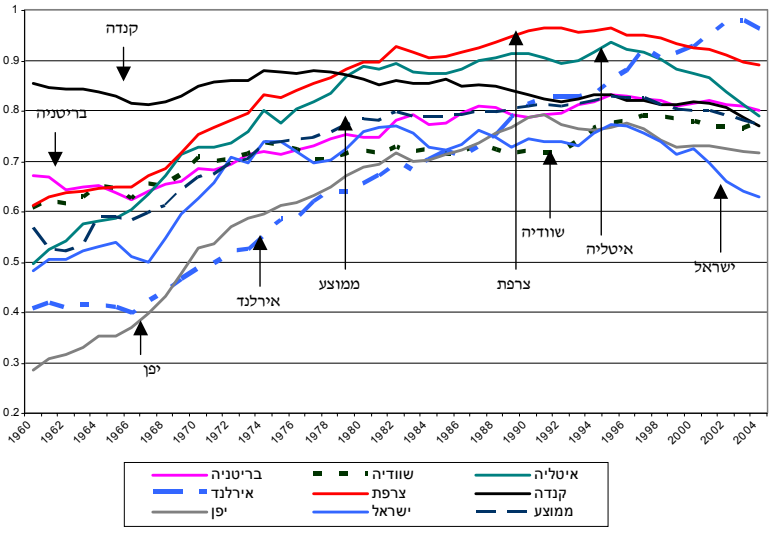
האם הוצאות הממשלה פוגעות ברמת החיים? ראינו שהוצאות הממשלה וגביית המסים משפיעות על התמריץ לפעילות הכלכלית של היחידים, על רצונם לעבוד ולייצר. האם הוצאות גדולות יותר — כמו במודל האירופי בהשוואה למודל האנגלוסקסי — מקטינות את הייצור ואת ההשקעה, ובעקבות זאת את הצמיחה? תרשים 5 להלן מציג את התוצר למועסק בארצות אנגלוסקסיות (בריטניה, קנדה ואירלנד), באירופה היבשתית (שוודיה, איטליה וצרפת), ביפן ובישראל — כאחוז מהתוצר למועסק בארצות הברית. בולטת

העובדה שהעובד האמריקני הוא הפרודוקטיבי ביותר בעולם, אולם אין שוני ברור בין הקבוצות השונות של המדינות, למרות ההבדל ביניהן ברמת המיסוי לנפש, כפי שהוצג בתרשים 2 (לעיל עמ׳ 8).[11]

בכל המדינות, למעט קנדה, ישנה מגמה של התקרבות לשיעור התוצר למועסק בארצות הברית, אם כי ניכרת התייצבות מסוימת בחמש השנים האחרונות. כלכלת קנדה דומה לזו של ארצות הברית וערכיה נעים בין 0.8% ל־0.9% מהתוצר למועסק האמריקני. צרפת מופיעה כמדינה הפרודוקטיבית ביותר בעשור האחרון, וסמוך לה — איטליה. התרשים מראה בבירור את הנס הכלכלי האירי — עלייה מ־0.4% עד קרוב ל־1% בתוך 25 שנים. ישראל צומחת יפה עד מלחמת יום הכיפורים ב־1974, ומאז היא נעה סביב 0.75%. בעשור האחרון ניכרת בה ירידה חדה בתוצר למועסק.

תרשים 5: אחוז התוצר למועסק בהשוואה לארצות הברית

(במונחי כוח קנייה — PPP$)



לוח 2 להלן מציג השוואה מפורטת בין הנתונים של שוודיה, אנגליה וישראל, הפעם מבחינת התוצר העסקי והענפים המרכזיים בו. אף ששוודיה ואנגליה הן מדינות שונות מאוד זו מזו מבחינת מדיניות המיסוי, ההתייחסות לאי־שוויון ועוד, ההתפתחות בשתי הארצות דומה מאוד. באנגליה עברו

11 התוצר נמדד לפי השוואה של כוח הקנייה של המטבעות השונים (PPP — Purchasing Power Parity), ולא לפי שער החליפין בשוק.

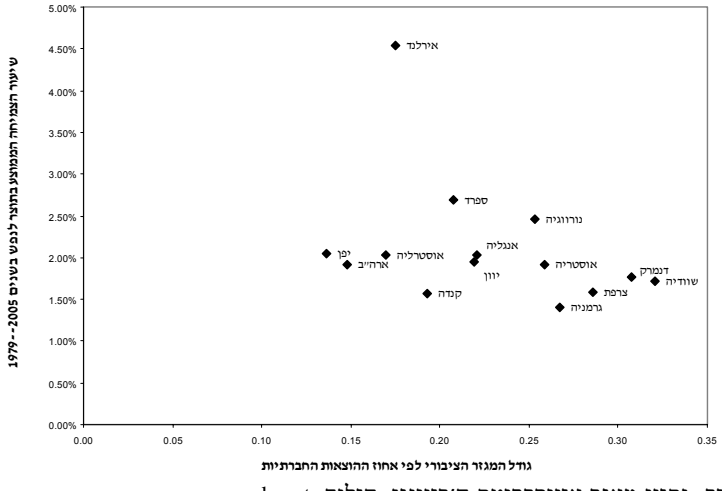
מגזרי החשמל והמים הפרטה, מספר העובדים בהם ירד, ולכן עלה בהם התוצר לעובד. הדמיון בין אנגליה לשוודיה בולט עוד יותר על רקע הפיגור של ישראל, כפי שראינו גם לעיל בתרשים 5.[12]

לוח 2: סך הצמיחה של התוצר לעובד בשנים 1979–2003 בשוודיה, באנגליה ובישראל

	סה"כ עסקי	חקלאות	תעשייה	בנייה	חשמל ומים	תחבורה ותקשורת	שירותים
שוודיה	61.7%	173.1%	208.7%	22.1%	82.3%	116.3%	28.9%
אנגליה	69.7%	122.6%	193.7%	44.7%	180.1%	134.8%	33.7%
ישראל	51.3%	524.0%	69.0%	28.7%	74.0%	75.3%	26.3%

תרשים 6 להלן מציג את צמיחת התוצר לנפש לעומת שיעור ההוצאה החברתית בתוצר, ובולט בו חוסר הקשר בין שני המשתנים: שוודיה ודנמרק צומחות בקצב דומה ליפן ולארצות הברית, אף ששיעור ההוצאה החברתית שלהן הוא מעל 30%, לעומת 15% בלבד ביפן ובארצות הברית.

תרשים 6: צמיחת התוצר לנפש לעומת שיעור ההוצאה החברתית בתוצר



מקור: נתוני מאגר אוניברסיטת ח'רונינגן, הולנד, www.ggdc.net.

12 לינדבק מדבר על ירידה בדירוג היחסי של שוודיה ב־OECD מ־115% מהממוצע ב־1970 ל־96% מהממוצע ב־1995 (Lindbeck 1997). בחינת הנתונים שלנו מעלה כי שיא המשבר היה ב־1995, והבעיה היתה לפחות בחלקה בניהול המקרו־כלכלי ולא בניהול המיקרו־כלכלי.

חוסר הקשר שנצפה בתרשים 6 הוא רק הדגמה ראשונית. ייתכן שהצמיחה בשוודיה הושפעה באופן שלילי מהמיסוי, אבל היו גורמים אחרים, שאינם מופיעים בתרשים, שתרמו לצמיחה בה. לשם בדיקת הגורמים לצמיחה יש אפוא צורך בניתוח רב־משתני. בשנים האחרונות התעורר עניין מחודש בקרב חוקרי הכלכלה בגורמים אלה, ואתאר כמה עבודות מתוך המגוון הרחב הקיים.

ויליאם איסטרלי וסרג׳יו רבלו (Easterly and Rebelo 1993) הם מהראשונים שבדקו את הקשר בין הצמיחה להוצאות הממשלה, והם מצאו שאין ביניהן קשר. רוברט בארו (Barro 2000) בדק את הגורמים לצמיחה, בעזרת שימוש בנתונים מארצות רבות על פני כמה עשורים ומתוך התמקדות באי־שוויון. בארו מצא קשר חלש בין אי־שוויון לצמיחה, אבל קשר שלילי מובהק בין הוצאות הממשלה (למעט חינוך וביטחון) ובין הצמיחה. כלומר, אם נתעלם מן ההוצאות על חינוך וביטחון, נגלה שכאשר הוצאות הממשלה גדולות, הצמיחה נמוכה.

סלה־אי־מרטין (Sala-i-Martin 2002) מסכם 15 שנות מחקר בכלכלת הצמיחה החדשה. הוא סוקר סדרה של עבודות אמפיריות שנערכו על הקשר בין גורמים שונים ובין צמיחה, וטוען כי לגודל הממשלה אין השפעה רבה. מה שחשוב הוא ״איכות״ הממשלה: ממשלות המייצרות היפר־אינפלציה וגירעונות קיצוניים, המעוותות את שוקי מטבע החוץ והמקיימות מערכות ביורוקרטיות לא יעילות הן הן הממשלות המזיקות לצמיחה. מעבודה אחרת שלו (Sala-i-Martin *et al.* 2004), המתבססת על מאגר נתונים בינלאומי על פני עשרות שנים, עולה כי המשתנים המשפיעים על הצמיחה הם גודל התוצר בנקודת ההתחלה של המחקר — שנת 1960 (השפעה חיובית +), התבססות הכלכלה על מכרות (השפעה שלילית −), הפתיחות המסחרית לעולם (+), דת קונפוציאנית (+), תוחלת החיים (+) ועוד. ההשפעה של סוג המשטר הכלכלי — נטייה לכלכלת שוק — מעטה מאוד. מחקר זה אינו עוסק במפורש במשתנה של גודל הממשלה.

פיטר לינדרט (Lindert 2004) מעניק לנושא פרספקטיבה היסטורית בת כמאתיים שנה, וכן רוחב יריעה מושגי ועובדתי רב ערך. הגידול בהוצאות הממשלה נובע מן הגידול בהוצאות החברתיות, ולא מן הגידול בהוצאות הביטחוניות, בתשתיות לתחבורה או בחברות הממשלתיות. גידול זה התרחש במאה ה־20 כי רק אז החלה להתבסס הדמוקרטיה, והוא קשור לעוד שתי תופעות: השגשוג הכלכלי, כפי שהוא מתבטא בצמיחה, והעלייה בתוחלת החיים. לינדרט מוצא שעלותם של המסים ותשלומי ההעברה למשק קרובה לאפס — בזכות תכנון נכון של מערכת המס וההעברות בארצות בעלות תקציב גבוה, באופן שלא ישפיע על התוצר. לעומת זאת, בארצות בעלות

תקציב נמוך יש העדפה להעברות הכפופות למבחני הכנסה ולמערכת מס מורכבת. אדגים את עניין התמריץ על פי המקרה הישראלי: קצבת הזקנה ניתנת בגיל הפרישה רק למי שהכנסתו אינה עוברת סף מסוים, ויש המקפידים שלא לעבור סף זה בהכנסתם. עם זאת, לאחר חמש שנים הקצבה מוענקת באופן אוניברסלי, ללא כל מבחן.

דוגמה מעניינת שלינדרט דן בה היא השפעת האבטלה הגבוהה בשנות התשעים באירופה על הצמיחה. אבטלה זו נתמכה על ידי מנגנוני ההעברה הממשלתית, כגון פנסיה מוקדמת וביטוח אבטלה. לינדרט הוכיח כי משוק העבודה יצאו אלה שהיתה להם תרומה קטנה מאוד לתוצר. השוק בחר שלא להעסיק את מי שהתפוקה שלו נמוכה, והפסקת התעסוקה נעשתה באמצעות הוצאה לפנסיה מוקדמת או תשלום דמי אבטלה. לפיכך, האבטלה הגבוהה בשנות התשעים באירופה לא פגעה בצמיחה.

מצד התכנון של מערכת המס, במערכת המיסוי של מדינות בעלות מס גבוה בולטת ההישענות על מס ערך מוסף ועל מסים עקיפים אחרים. כמו כן, השיעורים השוליים של מס ההכנסה במדינות אלה אינם משתנים שינוי ניכר עם ההכנסה (ראו להלן לוח 3). מערכת מיסוי כזאת אינה פוגעת בתמריץ לעבודה. ואמנם, שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בשוודיה הם מהגבוהים בעולם המערבי, אף שחלק המס בהכנסה הלאומית שלה הוא הגבוה בעולם.

עם זאת, כדאי לשים לב למס הלא גבוה המוטל על חברות, שהוא המס הישיר על המגזר העסקי. בשוודיה הוא מהווה רק 3.3% מהתוצר, לעומת 3.8% מהתוצר בבריטניה — שיעור מיסוי אנגלוסקסי מובהק. הדבר נועד למנוע בריחת חברות לחו״ל, שכן תנאי הכלכלה הגלובלית העכשווית מאפשרים להן לפעול גם במקומות אחרים.

האם שיעורי מס גבוהים מבריחים את הפרטים ממדינות עתירות מס לחו״ל? לאו דווקא: האמריקני משלם פחות מסים, אבל משלם הון בעבור חינוך ילדיו, בעיקר בעבור השכלה גבוהה. כמו כן, אמריקני המפוטר מעבודתו מפסיד את ביטוח הבריאות שלו. באירופה, לעומת זאת, החינוך זול ויש ביטוח בריאות כללי. אם כן, הפרט רואה במדינתו עסקת חבילה: הוא יודע כמה מסים הוא משלם, אבל גם מה הוא מקבל תמורתם. אם הוא מאמין שממשלתו ישרה ויעילה, עסקת החבילה הזאת עשויה להתקבל על דעתו.[13]

הניהול הכולל של הכלכלה במדינות סקנדינביה מביא לכך שלמרות שיעורי

13 חלקים אחרים בעסקת החבילה, שבגללם אין ממהרים להגר, הם השפה, האקלים, התרבות ועוד. ההגירה הגדולה לפני מאה שנה מאירופה לצפון אמריקה ולדרומה, וכן לאוסטרליה, נבעה ממצוקה כלכלית חריפה.

המיסוי הגבוהים, הן נחשבות אטרקטיביות בעבור חברות עסקיות. בסקרים שעורכים אנשי הפורום הכלכלי העולמי בקרב אנשי עסקים, מדינות אלה מקבלות בקביעות דירוג גבוה. השנה היתה שווייץ במקום הראשון, ואחריה פינלנד, שוודיה, דנמרק וסינגפור. ישראל דורגה במקום 15, לאחר שבשנה שעברה דורגה במקום 23.[14]

לוח 3: הרכב הכנסות המדינה בארצות שונות, 1999

	מסים ישירים							
המדינה	סה"כ הכנסות ממסים	סה"כ	משקי בית	המגזר העסקי	הכנסות הביטוח הלאומי	מס רכוש	סחורות ושירותים	הכנסות שאינן ממסים
ארצות הברית	**31.0**	**15.1**	**12.4**	**2.8**	**7.1**	**1.0**	**7.7**	**7.2**
האיחוד האירופי	**45.4**	**15.3**	**11.8**	**3.4**	**13.6**	**2.0**	**14.4**	**5.7**
צרפת	50.4	12.2	9.5	2.7	19.3	2.8	16.0	4.9
גרמניה	44.5	12.0	10.3	1.5	19.6	0.7	12.2	9.9
שוודיה	57.9	22.4	19.0	3.3	14.7	3.8	17.0	8.1
בריטניה	40.4	16.3	12.5	3.8	8.0	2.1	14.0	4.0
ישראל (1999)*	37.0	13.2	8.0	5.3	5.9	0.7	17.1	9.4
ישראל (2005)*	40.4	14.3	9.2	5.1	6.1	0.7	19.3	9.0

מקור: OECD Factbook No. 68, 2000

* מקור: מינהל הכנסות המדינה, הדוח השנתי לשנת 1999, ודוח בנק ישראל לשנת 2005.

5. השפעת הניהול הכושל של תקציב המדינה על הצמיחה

הגודל המוחלט של תקציב המדינה אינו מזיק למשק, אם הוא ממומן באופן סולידי על ידי מסים וחוב ממשלתי. לעומת זאת, אם יש גירעון גדול בתקציב המדינה ובעקבותיו חוב חיצוני גבוה, לעתים קרובות המשק סובל מזעזועים מקרו־כלכליים: פיחותים מהירים, אינפלציה ומשבר פיננסי.

14 ראו http://www.weforum.org.

המשבר הפיננסי הממוצע בשנות התשעים היה כרוך בעלות המתפרסת על פני כמה שנים, במונחי תוצר של 16% (ראו Fischer 1992).

אחד המדדים לחוסנה הפיננסי של מדינה הוא גודלו של החוב הממשלתי, קרי החוב הלאומי. אולם כמו שאפשר לראות להלן בלוח 4, אין קשר בין גודל החוב הלאומי ובין משקל הוצאות הממשלה בתוצר: יפן היא שיאנית החוב הלאומי והיא אחת הנמוכות במשקל הוצאות הממשלה בתוצר. עם זאת, שיעור הריבית ביפן אפסי ולכן תשלומי הריבית גם הם נמוכים; שוודיה היא שיאנית הוצאות הממשלה בתוצר והיא ממוצעת בשיעור החוב בתוצר. כדאי לשים לב שבאמצע שנות התשעים, בעקבות המשבר הפיננסי בשוודיה, מסתמנת עלייה תלולה בשיעור החוב בתוצר, והיא מקוזזת לאחר מכן; ארצות הברית היא בעלת חוב ממשלתי גבוה, למרות המשקל הקטן של הוצאות הממשלה.

לאבחנות אלו חשיבות רבה ביחס למדיניות הכלכלית בישראל. בפרסומים שונים של עמדת הממשלה נאמר כי התנאי ליציבות הפיננסית ולהמשך הצמיחה הוא אי־גידול בהוצאות הממשלה מעבר לתקרה השנתית הנקובה בחוק — 1.7% מהתקציב המאושר בשנה הקודמת.[15] יעד זה נועד להקטין את משקל הוצאות הממשלה בתוצר — שכן התוצר צומח בקצב מהיר הרבה יותר מ־1.7% — וכך להקטין את משקל המסים בתוצר.

היעד הממשלתי צריך להיות גירעון נמוך, שיתרום לירידה הדרגתית בחוב הפנימי, ובכך להגברת היציבות במשק. גם אם יש הוצאות גדולות יותר, הממומנות כולן על ידי מסים, אין בכך משום הפרעה ליציבות הפיננסית של המשק.

15 ראו למשל נאום שר האוצר עם הצעת התקציב של 2007: "מסגרת התקציב לא תיפרץ, וקצב גידול ההוצאה יעלה ב־1.7%. כל תוספת או שינוי בסדרי העדיפויות הקבועים, יהיה בתוך המסגרת התקציבית" (http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/bud2007-speech.pdf).

לוח 4: התפתחות החוב הממשלתי כאחוז מהתוצר בשנים 1990–2004

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
אוסטריה	57.6	57.6	57.3	62.0	65.1	69.6	69.7	67.3	67.5	69.8	69.5	70.2	71.7	69.4	69.0
איטליה	–	–	–	–	–	125.5	131.3	133.3	135.0	129.5	124.9	124.5	123.5	121.4	123.0
אירלנד	93.2	94.6	91.6	94.2	88.7	81.2	72.8	64.0	53.0	48.1	37.9	35.3	32.0	31.1	29.4
ארה"ב	66.6	71.3	73.7	75.4	74.6	74.2	73.4	70.9	67.7	64.1	58.1	58.0	60.3	63.4	64.0
בלגיה	126.2	127.8	136.9	140.7	137.7	135.2	133.5	127.7	122.6	119.1	113.4	111.6	108.1	103.2	98.7
בריטניה	33.0	33.6	39.8	49.6	47.8	52.7	52.5	53.2	53.7	48.7	45.7	41.1	41.3	41.9	44.2
דנמרק	68.5	69.4	73.4	87.7	81.4	77.6	73.9	69.8	66.6	60.8	53.7	53.3	54.1	55.5	52.8
הולנד	84.2	85.3	89.0	93.7	83.9	87.0	86.0	81.0	79.5	71.1	63.7	59.5	60.3	61.9	62.3
יפן	68.6	64.8	68.6	74.7	79.7	87.0	93.8	100.3	112.1	125.7	134.0	142.3	149.4	154.0	156.3
לוקסמבורג	5.4	4.6	5.5	6.8	6.3	6.7	7.2	6.8	6.3	6.0	5.5	6.7	6.8	6.7	6.6
ניו־זילנד	–	–	–	**64.8**	57.8	51.7	45.2	42.6	42.7	39.9	37.9	35.7	34.0	32.0	29.0
ספרד	47.7	49.6	51.9	65.4	64.0	68.8	75.6	74.5	74.4	68.5	65.9	61.6	59.7	54.8	52.0
פינלנד	16.5	24.9	44.7	57.8	60.3	65.1	66.0	64.3	60.8	55.5	52.9	50.9	50.4	52.0	52.5
צרפת	38.6	39.7	43.9	51.0	60.2	62.6	66.3	68.4	69.9	66.5	65.2	63.8	66.6	71.7	74.7
קנדה	74.5	82.1	89.9	96.9	98.2	100.8	100.3	96.2	93.9	91.2	82.7	82.9	80.5	75.7	72.2
שוודיה	46.8	55.5	74.0	79.0	83.5	82.2	84.7	82.9	81.7	71.8	64.4	63.4	60.3	59.8	62.5
האיחוד האירופי	49.6	49.0	52.9	59.9	61.7	76.1	80.1	81.2	81.9	78.4	76.1	74.8	75.6	76.6	78.1
OECD	56.8	58.4	62.0	66.6	67.6	72.8	74.5	74.5	74.5	73.3	70.8	71.1	73.2	75.3	76.3
ישראל	119.2	103.0	102.4	95.4	85.1	87.6	82.6	84.3	81.6	79.7	75.6	82.9	87.1	93.2	91.7

מקור: OECD, Economic Outlook 79 Database (May 2006), Table 32

6. סיכום ומסקנות

בעולם שבו יש תחרות משוכללת אין צורך במוצרים ציבוריים, אין כשלי שוק והמדינה עשויה רק להפריע. מודל התחרות המשוכללת הוא המודל התיאורטי של הכלכלה מימי אדם סמית, גם אם הוא עבר שכלולים ופיתוחים רבים מאז, והוא אבן יסוד בחינוכו של כל כלכלן. לא פלא אפוא שמקצוע הכלכלה נוטה לצדד בהפחתת משקל הממשלה במשק כדי לשפר את הביצועים הכלכליים.

אולם עולמנו הוא עולם בלתי משוכלל, שיש בו צורך בממשלה, והמחקר הכלכלי בעשרים השנים האחרונות, וכן ניסיונם של אנשי העסקים בכלכלה הגלובלית, מעלים מסקנה אחרת: לא גודל הממשלה הוא הקובע אלא איכותה. כדי לצמוח ולהגיע לרמת חיים מערבית יש צורך בממשלה איכותית. כך בשפתו של הכלכלן הראשי של הפורום הכלכלי העולמי, אוגוסטו לופז־קלרוס:

> כמה מהכלכלות הטובות והתחרותיות ביותר בעולם מנהיגות שיעור מס גבוה. אם הממשלה עושה בו שימוש טוב, כמו השקעה בחינוך, בריאות או מודרניזציה של תשתיות ומחשוב — פריון העבודה עולה. הדוגמאות הבולטות לכך הן פינלנד, שוודיה ודנמרק. המס שם גבוה מאוד, ורמת ההכנסות ממסים ביחס לתמ"ג היא יותר מ־50%. אבל יש להן מוסדות ממשלתיים מעולים, ממשלות נקיות, פוליטיקאים כנים שהקהילה העסקית סומכת עליהם, ושימוש פתוח מאוד במשאבים. הבעיה בכמה מדינות, שישראל אינה אחת מהן, היא שימוש לא נכון של הממשלה בהכנסות ממסים, כמו השקעה בפרויקטים לא יעילים או אפילו גנבה.[16]

המסקנה מעבודה זו היא אפוא שישראל חופשית לבחור את גודל הממשלה שלה. המחיר הכלכלי הכרוך בממשלה גדולה יותר אינו גבוה אם היא מנהלת את ענייניה ביעילות. ההחלטה על גודל הממשלה קשורה בערכים של תושבי המדינה — כלומר זוהי החלטה חברתית. אמנם למקצוע הכלכלה יש מה לומר בעניין היישום הנכון והיעיל של ההחלטות החברתיות, אולם לא בעניין הגודל המיטבי של הממשלה במשק.

16 בריאיון עם עופרה שליו, הארץ, The Marker, 3.10.2006. מדובר בדירוג של 125 מדינות, המתבסס על נתונים ציבוריים שאסף הפורום ועל סקר שערך בקרב 11 אלף מנהלים בכירים.

ביבליוגרפיה

Alesina, A, E. Glaeser, and B. Sacerdote, 2001. "Why Doesn't the US Have a European-Type Welfare State?" *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 187–277.

Alesina, A., and G. M. Angleletos, 2005. "Fairness and Redistribution: U.S. versus Europe," *American Economic Review* 115: 960–980.

Barro, R., J., 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries," *Journal of Economic Growth* 5(1): 5–32.

Benabou, R., and J. Tirole, 2006. "Belief in a Just World and Redistributive Politics," *The Quarterly Journal of Economics* 121(2): 699–746.

Easterly, W., and S. Rebelo, 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation," *Journal of Monetary Economics* 32(3): 417–458.

Fischer, S., 1992. "Growth, Macroeconomics, and Development," in O. J. Blanchard, and S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1991*, 6. Cambridge: MIT Press (January).

Lindbeck, A., 1997. "The Swedish Experiment," *Journal of Economic Literature* 35(3): 1279–1319.

Lindert, P., 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the 18th Century*. New York: Cambridge University Press.

Sala-i-Martin, 2002. "15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?" *Discussion Paper No. 0102-47*. Department of Economics, Columbia University (April), p. 10.

Sala-i-Martin, X., G. Doppelhofer, and R. Miller, 2004. "Cross-Sectional Growth Regressions: Robustness and Bayesian Model Averaging," *American Economic Review* 94: 813–835.