

מותה של מדינת־הרווחה

צמצום דרמטי בהיקף השירותים שמעניקה מדינת־הרווחה הוא הפתרון הישים היחידי לבעיית הגירעון של מדינות המערב, אך פתרון כזה אינו נראה מעשי, בהתחשב בקואליציית הכוחות הקיימת ברוב מדינות המערב. השאלה המתבקשת היא, לפיכך: אם רוב בני המערב דוחים את הפתרון של חיסול מדינת־הרווחה, מה בכל זאת יתרחש?

מסתבר כמעט מאליו כי פוליטיקאים וקובעי מדיניות יחתרו, קודם לכל, ליישום הפתרון הזמין והנוח ביותר: ראשית מיסוי לזניו, אחריו שחיקה של היסודות הדמוקרטיים וכינון משטר סמכותני יותר, ולבסוף שמיטת חובות מסוג זה או אחר. אחרי שיישמו פתרונות אלו, יהיה כמובן צורך ואולי תיווצר גם האפשרות להתמודד עם הבעיה הבסיסית, הלא היא הגירעון התמידי, גירעון שאינו בן־קיימא, הכרוך בקיום מדינת־הרווחה. במלים אחרות, אחרי שתמוצינה כל האפשרויות למנוע את חיסולה של מדינת־הרווחה, יוכל המערב להסכין בלב כבד, אך בהשלמה, עם מותה של מדינת־הרווחה. סימנים מעודדים ראשוניים להפנמת תובנה זו ניתן למצוא בעלייתן של מפלגות פופוליסטיות ברחבי אירופה.

אז מה בכל זאת יקרה?

אם הפתרון האפשרי היחידי לבעיית הגירעון המתמדת של מדינות המערב טמון בצמצום דרמטי בתקציבי הממשלות — שמשמעותו המעשית היא חיסולה של מדינת-הרווחה — ואם פתרון זה, כפי שהראיתי, כמעט בלתי אפשרי בקואליציית הכוחות הקיימת במערב — מה בכל זאת יקרה?

תקופה ממושכת דשדשתי ביני לבין עצמי במחשבות על האופן בו עלי לסכם ספר זה. המסקנה ההגיונית והמתבקשת מכל מה שנכתב עד כה מתומצתת בשמו של הספר: המערב עתיד לחוות התמוטטות חריפה, שכמותה לא ידענו עד היום. אם לא תינקט פעולה רדיקלית כדי למנוע זאת, הקריסה היא בלתי-נמנעת; ומרגע שתתרחש הקריסה, קשה מאוד יהיה להפך את תוצאותיה.

ובכל זאת, כמו אחרון התועים אחר אינטואיציות הפעולה הנדרשת והייחודיות הא-היסטורית, גם אני מבכר לקוות ש'יהיה טוב'. שנצא מזה 'איכשהו'. שתימצא הדרך להימנע מהתוצאה הבלתי-נמנעת. אני מקווה שאולי אני טועה. שאולי לא הבנתי. לא נעים להיות נביא זעם או רואה שחורות.

בכל זאת, כדי לנטרל מתוך משוואת ההערכה הטיית-הלב או חשיבת משאלה, הדרך הנכונה ביותר לנסות לחזות מה יתרחש בעתיד היא בהצמדות להנחות יסוד מסוימות לגבי אופן פעולתם של בני-אדם. הנחות אלו, שזכו לחיזוק עובדתי פעם-אחר-פעם לאורך ההיסטוריה, עשויות לשמש מדריך נאמן לגיבוש מערכת ציפיות לעתיד.

הנחת יסוד ראשונה היא כי **הפעולות שיינקטו ראשונה יהיו אלו שקל לבצע**. כלומר, פעולות מהסוג שאינו תובע שינוי מבני מהותי, ואינו מחייב פוליטיקאים המאמצים אותן להתמודד עם התנגדות חריפה של קואליציות קיימות של בעלי-כוח או לגבש קואליציה חלופית.

הנחת יסוד שנייה היא כי נטייתם של פוליטיקאים תהיה **לבצע פעולות בעלות ניראות גבוהה ותוצר מידי** — פעולות שהציבור מבחין בהן בקלות ורואה בהן עשייה — וימנעו או ישתדלו להימנע מפעולות עם רמת ניראות נמוכה. מהנחת יסוד זו נובעת הנחת משנה, שפוליטיקאים יעדיפו תמיד צווים, הוראות, חוקים או הקצאות מידיים, על-פני שינויים מבניים עמוקים ואטיים יותר.

הנחת יסוד שלישית היא שאין **חשיבות לתוצאות**. כלומר, כי בעיניהם של פוליטיקאים, בעלי-כוח ומקהילי-קהילות התוצאה הממשית של פעולותיהם אינה חשובה, כל עוד התוצאה הנתפשת בעיני הציבור היא חיובית. פוליטיקאים לא

יהססו לנקוט פעולות הגורמות נזק חמור למדינתם — גם כאשר הם יודעים שכך הדבר — כל עוד לא כך רואה זאת הציבור.

קביעה זו עשויה להיראות מחמירה שלא לצורך. כל קורא שולף כרגע מציקלוננו, מן הסתם, פוליטיקאי או מדינאי, שהפגינו נכונות לדבר או לפעול באופן שאינו משרת את תועלתם האישית. הקורא צודק, מן הסתם, ביחס לפוליטיקאי או למדינאי הנשלף, אך הפוליטיקאים ככלל — כלומר, כציבור בני-אדם — פועלים כמעט תמיד באופן שיקדם את ענייניהם האישיים. כדי להמחיש את הדברים, דמיינו רוכלים המוכרים משקאות, ממתקים או צמר גפן מתוק ביריד. לא ניתן לפסול את הרעיון כי אחד הרוכלים, או אולי אפילו כמה מהם, יקבעו למוצריהם את המחיר הנמוך ביותר האפשרי — היינו, יפעלו באופן המשרת את ענייניו של ציבור המבקרים ביריד, ולא באופן המקדם את עניינם האישי — אך ציפייתנו הטבעית תהיה כי רוב הרוכלים, ככלל וברוב המקרים, יקבעו למוצריהם מחיר גבוה יותר. רבים מהם אף יכריזו בריש גלי: רק היום! מחיר מיוחד! לי זה עולה יותר! הם לא יעשו זאת מתוך רשעות, זדון הונאה, או התעלמות מרווחתו של ציבור המבקרים — הם פשוט ינהגו באופן בו נוהגים בני-אדם בדרך כלל וברוב המקרים.

הנחת יסוד רביעית היא כי **מה שלא יתרחש מחר** — **יודחק**. סברה נקוטה אצל כל אחד מאיתנו כי אם ידעו הפוליטיקאים, בעלי-הכוח או בעלי-ההון — למרות נטייתם לפעול באופן אנוכי — כי פעולותיהם בהווה עתידות למוטט מוסדות-ארץ בעתיד, הם יתעשתו וינקטו פעולה אמיצה כדי למנוע את האסון. אך פוליטיקאים הם כשאר בני-אדם, וכשאר בני-אדם גם הם נוטים להדחיק את הידיעה על האסון הממשמש ובא. מלכיה ואציליה של צרפת ניהלו לאורך המאה השמונה-עשרה מדיניות קצרת-ראות, שהלכה ורוששה את צרפת, הלכה וקרבה את התרחשותה של המהפכה הצרפתית. בכל זאת, למרות אזהרותיהם של אישים ישירים ובעלי-מעמד כמו אֶרֶוֹבֶרֶז'ק טורגו, ששימש שר האוצר של הכתר (ר' עמ' 28) דבקו אותם מלכים ואצילים בהדחקה. המהפכה לא תתרחש מחר. מהפכה היא דבר שלא יעלה על הדעת. באופן דומה, פתחה יפן במלחמת-העולם השנייה במערכה מול ארצות-הברית, אף שלרבים מבין מנהיגיה היה ברור שבמערכה כזו אין תוחלת, וכי סופה המר ידוע מראש. התבוסה לא תתרחש מחר, הם אמרו. תבוסה היא דבר שלא יעלה על הדעת. כך חשב חוסטי מוברק במצרים של תחילת שנת 2011. כך סברו ראשי המערך — הסקרים מול עיניהם — ערב המהפך בשנת 1977. זה לא יקרה. זה לא יעלה על הדעת... עד שמה שלא עלה על הדעת הפך למציאות.

לקח הנחה זו לענייננו פשוט: אי-אפשר להסתמך על ההנחה כי אם העומדים בראש מדינות המערב יראו כי אסון כלכלי שאין דוגמתו ממשמש ובא, הם ינקטו בפעולה נמרצת ואמיצה כדי למנעו. לא זה הלקח שמלמדת אותנו ההיסטוריה. שר החוץ של ישראל, אבא אבן, אמר פעם כי אנשים ואומות נוטים לנהוג בתבונה רק משמוצו כל החלופות האפשריות האחרות. אבן היה אופטימי מדי: ברוב המקרים

נוטים אנשים ואומות לנהוג שלא בתבונה גם כאשר כל החלופות האפשריות האחרות מוצו.

הנחות יסוד אלו מאפשרות לנו לקבוע כי הפעולות שניקטו מנהיגי המערב אל מול הצרה הכלכלית תתרחשנה, על-פירוב, על ציר הזמן ובאופן מודרג: מן הקל אל הקשה, מהזמין אל הדורש הכנה, מהפשוט אל המורכב, ומהשטחי אל העמוק.

מיסוי

הפתרון הקל, הפשוט והזמין ביותר לגיוס כספים לכיסוי הגרעון הממשלתי הוא מיסוי. הכנסותיהן של ממשלות באות להן בעיקר מהטלת מיסים, אגרות ומכסים, ומשום כך יש הגיון רב בהנחה כי כדי להגדיל את הכנסות הממשלה ניתן פשוט להעלות את המיסים — במיוחד כאשר מדובר בסוגי מס הנגבים ממילא על-ידי מנגנוני הגביה ומוסדות הגביה הקיימים.

הנחות אלו התערערו במידת מה בעשורים האחרונים. הכלכלן ארתור לפר, אחד מאבות רעיון כלכלת צד היצע, הציג בסוף שנות השבעים את הרעיון¹⁶⁷ כי העלאת מיסים מעבר לשיעור מיסוי מסוים לא תוביל לעליה בהכנסות כי אם לירידה בהן, שכן כל העלאת מס נוספת תקטין את ההנעה להרוויח ותגדיל את ההנעה להעלים מיסים. השקפה זו — עקומת לפר — אומצה על-ידי ממשל רייגן בשנות השמונים, והפכה עם הזמן מקובלת על רוב הכלכלנים וגם על רבים מהפוליטיקאים. יש לא מעטים החולקים על הקביעה כי הורדת מיסים מגבירה את ההכנסה ממיסוי, אך יש הסכמה רחבה על-כך שהעלאת המיסוי על חברות ועל יחידים מעבר לנקודה מסוימת אינה מניבה גידול בהכנסות. עקומת לפר הפכה עיקר אמונה חשוב כל-כך, בין השאר, משום שהנחת נכונותה אפשרה לשמר את הרעיון כי המערב יכול להמשיך ולשגשג גם בלי קיצוצים בהוצאות הממשלה (עוד על-כך, ר' עמ' 91).

כדי לעקוף את עקומת לפר, המצביעה על ירידה בהכנסות ממיסים כשהמיסוי הישיר מועלה מעבר לשיעור מסוים, ביכרו פוליטיקאים שיטות מיסוי אחרות, כמו מס-ערך מוסף או מסי קנייה, שהציבור משלם אותם בעת הקנייה ואינו מודע, להלכה, לכך שהוא משלם אותם. התלהבות מיוחדת הפגינו הפוליטיקאים מ'מיסוי צמיחה': מסי מחזור על הפעילות הכלכלית, המעודדים השקעות או שינוי בהרגלי

167. לפר הודה כי הרעיון אינו מקורי והוא אכן לא מקורי. סיריל נורת'קוט פרקינסון, אבי חוק פרקינסון, הציג רעיון דומה, בניסוח שנון יותר, בספרו החוק והרווחים. פרקינסון גרס כי עד לדרגת מיסוי כוללת של תשעה אחוז, לא כדאי למשלמי המיסים להעלים מיסים, שכן המאמץ הכרוך בכך, כמו גם הסיכון להיתפס, עולה על הרווח שיושג. מתשעה אחוז ומעלה, ההנעה לרמות ולהעלים (כלי הנשק שבידי העניים יותר), להשתמש בתכסיסי מיסוי שונים או להגר מן המדינה (נשקם של העשירים יותר) הולכת וגדלה, צעד בצעד עם הצמיחה בשיעורי המיסוי.

החיים והצריכה; ומאכיפת חוקים הכופים על הציבור להגדיל את הוצאותיו (כמו חובת שימוש באבזרים מסוימים).

הפופולריים ביותר מבין 'מסי הצמיחה' הם מיסים הנתפשים על-ידי הציבור כמכוונים בעיקר לעשירים. במשבר הנוכחי, בו 'בעלי-ההון' או 'הספקולנטים' (כמכלול אמורפי) נתפשים על-ידי רבים כאחראים לפרוץ המשבר, לא תהיה זו הנחה נועזת לשער כי אחד הצעדים הראשונים שיינקטו, עם חרפת המשבר, יהיה הטלת מסי רכישה, מסי עיזבון, מסי מותרות, מסי הון או מסי בורסה. סביר להניח כי מיסים כאלו אף יתקבלו בתשואות-חן, כל עוד סברת הציבור היא כי המיסים החדשים יוחלו רק על בעלי בריכות שחיה פרטיות או על בעלי מכוניות ב.מ.ו לסוגיהם.

הקושי העיקרי במיסים מסוג זה הוא שנמעניהם העיקריים, בעלי-ההון, אינם ששים לממן אותם. לא רק שהם נכונים לנקוט צעדים קיצוניים כדי להימנע מכך — ידועים מקרים של בעלי-הון שניצחו את המוות רק כדי שלא לשלם מס ירושה — לעשירים יש בדרך כלל גם עורכי-דין ורואי-חשבון ואלו, כציבור, ממולחים לאין שיעור מפקידי השומה האמונים על גביית המיסים מן העשירים. כך או כך, מעבר למחווה הסמלית שבמיסוי העשירים, גם החלה ללא פשרות של החוק לא תניב תוצאות שיש בהן כדי לכסות גירעון של ממש. אם ללמוד מניסיון העבר (ר' פרשת לשכת הצדק הצרפתית בעמ' 115) הסיכום הסופי של יוזמות מיסוי מעין אלו הוא, בדרך כלל, אפס.

הקושי שבגביית סכומים של ממש מעשירי המדינה מחייב את הפוליטיקאים להרחיב את רשת הממוסים. פעולה כזו כרוכה בסיכון עבור פוליטיקאים, שכן אזרחים מן השורה, מרגע שהם רואים עצמם ממוסים, נוטים להצביע למפלגה אחרת. משום כך נוטות ממשלות להעדיף להעלות מיסים רחבי-תחולה באמצעות תיסוף בשיעור מוגבל של מיסים קיימים: לדוגמה, העלאה באחוז או שניים של מס ערך מוסף, או העלאה קטנה של מכסים על כיתה רחבה של מוצרים.

הפח היקוש בהעלאת מיסים אלו הוא של מדידות. הנחה מתבקשת היא כי אם מס בשיעור של 10 אחוז מניב הכנסה של 10 מיליארד שקל, כי אז מס בשיעור 11 אחוז יניב הכנסות של 11 מיליארד שקל. זה לא בהכרח מה שיקרה בפועל,¹⁶⁸ אך התוצאה המבוקשת, מכל מקום, ניתנת למדידה. התוצאות האחרות של העלאת המס מדידות הרבה פחות. פרדריק בסטייה הראה (ר' עמ' 46) כי לצד התוצאות הנראות יש לפעולות גם תוצאות שאינן נראות. לדוגמה, העלאת המע"מ מאפשרת לממשלה להמשיך ולספק שירותים לציבור (בזכות ההכנסה המוגדלת ממיסים), אך במקביל מצטמצמת ההכנסה הפנויה שבידי הציבור, מצב המוביל לסגירתם של

168. אף כי לכל פוליטיקאי החושב באופן מכניסטי כזה יש גם יועצים כלכליים האומרים לו שכך אכן יהיה.

בתי-עסק, ולפיטוריהם של עובדים. השינוי הזה, עם זאת, פרוש על-פני המשק כולו, ולכן קשה למדוד אותו באופן מובחן ומדויק. משום כך, נוטים חלק מהפוליטיקאים (ולמרבית הצער, גם הכלכלנים) להניח כי מה שאינו קל למדידה פשוט אינו קיים. יתר על-כך, רבים עשויים לא רק ליפול בפח, כי אם גם להחליק במדרון ההיגיון העקמומי הזה ולהניח כי אם התוצאה הנראית של העלאת אחוז אחד של המס היא אפס, כי אז העלאת בעשרה אחוז לא תניב תוצאה נראית כלשהי.¹⁶⁹

כך-א-ר-ך, פוליטיקאים וכלכלנים יכולים להונות את עצמם, אך אין הם יכולים להונות את המציאות. כל העלאת מס מקטינה את הכנסות הציבור, והעלאת של ממש במס מביאה לגריעה משמעותית מהכנסות הציבור. ממשלה יכולה להעלות את סך כל הכנסותיה בשנה נתונה, אך היא תשלם על-כך בהוצאות גדולות יותר ובירידה עתידית בהכנסותיה. הסיכום הכללי של צעדים כאלו הוא, כמעט ללא יוצא מן הכלל, אפס.

שיטת מיסוי פופולרית אחרת — פופולריות הנובעת, בין השאר, מכך שנוזקה הם בעלי רמת ניראות קטנה עוד יותר, היא הטלת מסי מחזור וצריכה. דוגמה טיפוסית למיסים כאלו הם המיסים המכונים 'ירוקים'. מיסים אלו באים בשתי תצורות עיקריות: האחת היא הענקת תשלום (סובסידיה) ליצרנים, כדי שייצרו מוצרים יקרים יותר או כדי שיפיקו אנרגיה שעלות הפקתה גבוהה יותר; והשנייה היא הטלת מס על הציבור באמצעות חיובו להחליף מוצרים קיימים במוצרים ירוקים, באמצעות העלאת מחירם של מוצרים לא ירוקים, או באמצעות העלאת מחירי האנרגיה.

היגיונו של מיסוי זה, בטווח המידי, הוא להגדיל את הוצאותיהם של צרכנים ושל הממשלה, כך שאלו יתבטאו בגידול במחזור הפעילות במשק (כלומר, כגידול בתמ"ג). לדוגמה, סבסוד הקמתן של טורבינות רוח או חוות קולטי שמש אמור לעודד הקמתן של חברות חדשות שיעסקו באספקת אנרגיה ממקורות אלו. חיוב חברות החשמל לעשות שימוש באנרגיה זו, בתורו, יעלה את מחיר האנרגיה, ויגרום לצרכנים להוציא סכומי כסף גדולים יותר על אספקת החשמל. במקרה דומה, חוק המחייב את כל הצרכנים להחליף את נורות הלהט שבבתיהם בנורות חסכוניות אמור להביא להגדלת הוצאותיהם של צרכנים על החלפת הנורות.

169. דוגמה טיפוסית לאופן חשיבה כזה ניתן למצוא בחוקי שכר המינימום. יש ויכוח בין כלכלנים על מידת הנזק העשוי להיגרם מהעלאת קטנה מאוד בשכר המינימום, שכן כאשר העלאת קטנה, גם הנזק הנגרם קטן; וכאשר העלאת שכר המינימום היא לשיעור הנמצא קרוב מאוד או אפילו מתחת לשכר המינימלי 'הטבעי', הנזק אפסי. עובדות אלו מפתות כמה פוליטיקאים להניח כי אם העלאת של 50 שקל בשכר המינימום אינה מזיקה (או, למצער, יש ויכוח על-כך), כי אז העלאת של 500 שקל או של 5,000 שקל אף היא לא תגרום נזק.

לא קשה לזהות ברעיון המיסוי הירוק את טביעת כף ידה הגסה של האלכימיה הקיינסיאנית, בדמות הרעיון כי באמצעות שיפור מצב הרוח ניתן להפוך לא כלום למשהו ממשי: אם יהיו אנשים שיקימו חברות, ויהיה ציבור שיצרוך מוצרים, כי אז תסוב השבשבת הכלכלית, והשגשוג ישוב על מקומו. על השגה שבסברה זו כבר עמדת: מסי מחזור ומיסים ירוקים מועילים רק לדלדול משאביהם, הונם וחסכוניותיהם של אזרחי המדינה. הם אינם מגבירים את הצמיחה הממשית ואינם מגבירים את הסיכוי לצמיחה עתידית: ניתן לדמות את המדינה המשתמשת בהם לאדם המעביר את כספו מכיס מכנסיו האחוריים לכיס חולצתו וחוזר חלילה. הוא מייצר מחזור, לא צמיחה. הוא לא מחזיר חובות, הוא ממחזר אותם.

קיינס המליץ לממשלות לצאת ולבנות פירמידות כדרך להתגבר על שפל כלכלי (ר' עמ' 48). חסידי המיסים הירוקים — כמו התומכים בעבודות יזומות להקמת תשתיות — הולכים צעד אחד קדימה וטוענים כי ההשקעות בפיתוח מקורות אנרגיה ירוקים אינן רק דרך מתוחכמת לייצר עבודה' אלא הוצאה שברכה בצידה, שכן ההוצאות המוגדלות עתה תשתלמנה בדמות שיפורים שיועילו לכולנו בשלב מאוחר יותר.

שתי בעיות בסיסיות בטענה זו. הראשונה גלומה בהנחה כי פקידי הממשלה ומומחיה צריכים להיות ממונים על בחירת המנצחים במרוץ למציאת אנרגיה חלופית. אין בניסיון העבר שלנו משהו המרמז לכך שהם המוכשרים ביותר לערוך החלטה כזו — בייחוד כאשר זוכרים כי מומחים בשכר ממשלתי הם, על־פירוב, אלו שהשוק הפרטי מצא כי אינם מוכשרים דיים לשמש מנהלים ומומחים בו. דומה כי העמסת ממשלות במשימה שאינה כפי כשרונן או לפי ידיעותיהן תוביל לשחיתות בקנה־מידה רחב, בין פוליטיקאים לבין אלו הקרובים אצל שולחן הממשלה.

שנית, גם הגיונה הכלכלי של הטענה אינו ברור. צ'ארלס מארי ניסח את חוק התגמולים הלא מכוונים, לפיו תמיכה או סיוע להתנהגות לא רצויה או למצב לא רצוי יביאו, באופן לא מכוון, להרחבה והעמקה של ההתנהגות או המצב הבלתי־רצוי (ר' עמ' 78). במקרה שלפנינו, לדוגמה, כאשר הממשלה מחליטה למסות את הציבור, כדי לתת סובסידיה למקים טורבינות רוח, שיפיק אנרגיה באופן בלתי־יעיל, עצם הענקת הסובסידיה יש בה עידוד ליצרן להמשיך ולייצר באופן לא יעיל, שכן המשך הסבסוד תלוי בהמשך אי־היעילות. עשרות שנים של סבסוד מפעלי תעשייה מלמדים אותנו כי הסבסוד לא הוביל אף מפעל להתייעלות שייתרה את הצורך בסבסוד: אי־יעילותו והפסדיו נמצאו תמיד ביחס ישר לעומק סבסודו. לכן, הענקת סבסוד לאנרגיה לא יעילה אינו עידוד להתייעלות ההפקה כי אם עידוד **להמשך הפקת אנרגיה לא יעילה**. ההפסד הכרוך בכך, ברור.

כך או כך, מכל מקום, כוחם של כל פתרונות המיסוי שצוינו עד כה מוגבל. לא ניתן לכסות גירעון משמעותי באמצעות העלאות זוחלות וגנובות של מיסים ומכסים, באמצעות החלפת נורות או באמצעות התקנת טורבינות רוח. ממשלת ישראל, למשל, הגדילה את מצבת החובות שלה בכ־130 מיליארד שקל (גידול של 24 אחוז) בשנים 2008–2011 ובשנים אלו צברה גירעון תקציבי של כ־105 מיליארד שקל. סכומים כאלו לא ניתן לכסות באמצעות העלאת הבלו בחצי אחוז ואף לא באמצעות העלאה של מס ההכנסה על בעלי ההכנסות הגבוהות בשלושה אחוז. גרעון רדיקלי דורש פעולה רדיקלית.

פתרון רדיקלי יותר לבעיית החוב הוא מיסוי באמצעות אינפלציה (ר' עמ' 82). בשיטת מיסוי כזו, הממשלה מדפיסה כספים (ישירות או באמצעות רישום בנקאי או הנפקת אגרות־חוב), וכך גורמת לקיזוז בחוב הנקוב בשטרות שהיא מדפיסה. לדוגמה, אם בנק ישראל ידפיס כספים כמטורף, ויחולל אינפלציה של מאה אחוז בשנה, כי אז ערכו של החוב הממשלתי, הנקוב באגרות־חוב ממשלתיות שאינן צמודות למדד, יישחק בחמישים אחוז. האינפלציה מפתה מאוד, מנקודת מבטם של פוליטיקאים, שכן יישומה קל עד מאוד; ובמקביל, קשה לציבור להבין את מקורה ולהצביע על האחראים לה. די להזכיר כי מדפיס השטרות, הבנק המרכזי, עדיין נתפש על־ידי רוב הציבור כגוף הנאבק באינפלציה. כלומר, כגוף הנאבק בעוז כדי לרסן את הדפסת הכספים שלו עצמו.

בכל זאת, לאינפלציה ככלי מיסוי יש מגבלות. המגבלה הראשונה והחמורה ביותר נובעת מהשימוש התכוף בהדפסת כספים על־ידי ממשלות. אזרחי מדינות רבות חוו בעבר את מוראות האינפלציה, שהתבטאו בשחיקה במשכורותיהם ובחסכוניותיהם. רבים מהם ערוכים כדי להתמודד עמה, באמצעות הסדרי הצמדה. יכולתה של הממשלה להפיק תועלת מהדפסת כספים, לפיכך, מוגבלת מאוד בזמן, ויכולה להתקיים, בדרך כלל, רק כל עוד הציבור אינו מודע לה. ממשלות אמנם נוקטות דרכים מחוכמות להסתיר אינפלציה (לדוגמה, באמצעות שינויים תכופים ומכוונים של חישוב האינפלציה, או בהבחנות מלאכותיות בין אינפלצית 'ליברה' ואינפלציה 'כללית') — אבל עדיין, כאשר נוצרת אינפלציה משמעותית, נוטים אזרחי המדינה להתמודד עמה במהירות וביעילות.

מגבלה משמעותית שנייה באה מצד משקיעי חוץ. אלו אינם מבוששים לאתר מגמה אינפלציונית ונמנעים מקניית אגרות־חוב בלתי־צמודות המונפקות על־ידי מדינות חובבות דפוס. מדיניות כזו, כאשר היא ננקטת לאורך זמן, מובילה כמעט תמיד למצב בו הממשלה האינפלציונרית מוצאת עצמה מול שוקת שבורה: נושיה מבית קונים רק אגרות צמודות מדד, ואילו הנושים מחוץ נמלטים בבעתה.

מגבלה שלישית היא החיה עצמה. אינפלציה, אולי יותר מכל התרחשות כלכלית אחרת, נוטה לערער סדר־עולם ואת כוחו של השלטון. כאשר אזרחים

חשים כי משכורתם, כספם וחסכונותיהם נמצאים בסכנה, הם נוטים לנקוט אמצעים קיצוניים כדי להגן עליהם. בעבר, בתקופות של אינפלציה מהירה או של היפר-אינפלציה, התמקד חששם של אזרחים בשחיקת משכורותיהם וכוח הקנייה שלהם בהווה. רבים גם הוטרדו מהתאפסות חסכונותיהם, אך גם כאן הייתה הדאגה משנית לפגיעה בהכנסה בהווה. לדוגמה, בתקופת ההיפר-אינפלציה בגרמניה בשנת 23–1922 הייתה תוחלת החיים באותה מדינה כ-51 שנה וגיל הפרישה היה 65.¹⁷⁰ עוד על זאת, רכושם של רבים — אותו רכוש שהתעתדו להוריש לבנותיהם ולבניהם — 'הושקע' בעיקר בבתים, בריהטים, בזהב, בכסף, וכדומה. קל להבין מדוע יחדה עיקר דאגתם למתרחש בהווה ולא לעתיד שאחרי פרישתם לגמלאות — פרישה שרק אחוז זעום מהם ציפה לחוות.

היום, לעומת זאת, גיל הפרישה לפנסיה במדינה כמו איטליה הוא 65 לגברים ו-60 לנשים, תוחלת החיים בה היא כמעט 82 שנה, והגיל החציוני בה הוא 43.5. כלומר, רוב האוכלוסיה בה (כ-56 אחוז) תחיה מחצית חייה הנותרים ויותר בגמלאות. סטטיסטיית, 46.6 אחוז מהאוכלוסייה הוא מעל גיל 45, כשבני 19–0 מונים 19 אחוז בלבד. להמחשה נוספת — באוסטריה, עוד מדינה מזדקנת, שגודל אוכלוסייתה דומה לשל ישראל, מספר הצעירים קטן במיליון מבישראל, ואילו מספר הקשישים בה כפול מבישראל. הנכס העתידי העיקרי של המזדקנים ושל הזקנים, לצד נכסי נדל"ן, הוא דמי הגמלאות העתידיים שלהם. במצב כזה, לא קשה להבין את ההשפעה המערערת העשויה להיוודע למיסוי האינפלציוני. 20.2 אחוז מתושבי איטליה כבר נמצאים בגמלאות, וכאשר הגמלה שלהם תשחק, הם יחוו בכך באופן מיידי — וכשהם יחוו בכך, יחוו בכך גם שליטי המדינה.

דמוקטטורה

על יכולתן של ממשלות למסות את אזרחיהן יש מגבלות מעשיות רבות — העיקרית שבהן היא חוסר התוחלת הבסיסי שבהגדלת המיסוי — ומכאן ניתן לצפות כי כאשר תשתרר התחושה — עם או בלי 'ניסוי' אינפלציוני כושל — כי מיסוי ואינפלציה אינם פתרון ממשי לבעיה המהותית, יפנו ממשלות לפגיעה בזכויות הקניין של אזרחיהן ולסירוס היבטים חשובים של הממשל הדמוקרטי.

רובנו גדלנו תחת כנפי משטר דמוקרטי, וינקנו עם חלב אמנו את ההנחה כי המערב הוא מצודה דמוקרטית שלעולם לא תמוט. חוק ומשפט, כיבוד הדין ושמירה על זכויות הקניין נראים לנו סדר העניינים הטבעי והנכון. כך הווה וכך, אנו מניחים, גם יהיה. אבל לא תמיד היו אלו פני הדברים ולמעשה, הם מעולם לא היו כאלה. המשטרים הדמוקרטיים ברוב מדינות המערב טריים יחסית. בתחילת שנות השבעים היו רק 29 אחוז מהמשטרים בעולם דמוקרטיים. מזרח אירופה

170. גיל הפרישה היה 70 עד שנת 1916.

היתה משועבדת לקומוניזם, ובמערה היו יוון, ספרד ופורטוגל נתונות תחת משטר סמכותני.

אירועים דרמטיים עשויים ליצור שינויים דרמטיים גם במדינות בהן הדמוקרטיה נראית איתנה. מדד הדמוקרטיה של המגזין "האקונומיסט" מתעד נסיגה עקבית במידת הדמוקרטיה ברוב מדינות מערב-אירופה, כאשר ארבע מהן הפכו מדמוקרטיה מלאה לדמוקרטיה 'חלקיות'.¹⁷¹ מדדים של חופש כלכלי¹⁷² מצביעים על ירידה חריפה עוד יותר. מהומות על רקע כלכלי בצרפת, באנגליה, בארצות-הברית, באיטליה וביוון, החלפת ראשי-מדינה נבחרים בטכנוקרטים באיטליה וביוון, הלאמת מערכת הבנקאות באיסלנד ובאירלנד, הגברה חריפה של המעורבות (על גבול ההלאמה) בשוק הנדל"ן, הרכב והפיננסים בארצות-הברית — כל אלו מצביעים על-כך נסיגה של ממש במידת הדמוקרטיה קיימת כבר עתה. מבט אל מפת המפלגות באירופה יכול ללמד משהו אף הוא.

רבים שמים מבטחם בכך שגורמים מבניים, כמו הפרדת הרשויות ועצמאות הרשות השופטת, יחצצו בין מדינתם להידרדרות לבריאה עמיקתא דיקטטורית. רבים אחרים סבורים כי הסגת גבולן של זכויות 'לכלליות' אינה כהסגת גבולן של זכויות אזרחיות אחרות וכי גם אם תפגענה זכויות 'לכלליות', ואפילו בצורה חמורה, פגיעה זו לא תגלוש אל זכויות ליבה של האזרח במדינה דמוקרטית, כמו חופש ההתכנסות, הביטוי, הדעה או העיסוק. היכרות עם ההיסטוריה הרחוקה והקרובה, עם זאת, מבהירה כי לביטחון זה אין יסוד במציאות. פעם אחר פעם ניתן לראות כי בעת מצוקה, או כאשר התוצאה המבוקשת רצויה מאוד לשליט, אין הרשות השופטת עוצרת בעדו,¹⁷³ הפרדת הרשויות מתפוררת תחת עוצם ידו — יתר על-כן, כאשר אין השליט נכון למוטט את המשטר הדמוקרטי, נבחר במקומו שליט אחר, כביכול 'חזק', שנכונותו לפעול באופן לא דמוקרטי גדולה יותר.

דוגמה אחת להתרחשות כזו ניתנה מיד עם פרוץ המשבר בארצות-הברית. ראשי-המשטר סבבו אנה ואנה כתרנגולות כרותות-ראש וסמכות ללא תקדים —

Unit Economist Intelligence. "Democracy Index 2010: Democracy under stress, a report from the Economist Intelligence Unit.", 2011

The Heritage Foundation. "2011 Index of Economic Freedom", *Index of Economic Freedom*, 2011

171. דוגמה טובה לכך ניתן למצוא בהרשעתו של ברנרד פון נוטהאוס (מרץ 2011) בעוון טביעת מטבעות כסף. נוטהאוס הורשע, בין השאר, בניסיון להפיץ מטבעות כסף, המתחיים להיות מטבעות רשמיים של ארצות-הברית (אף כי בדי כי ערכם של מטבעותיו עלה בהרבה על ערך המטבעות הרשמיים) והתובעת מטעם הממשל הפדרלי אף כינתה את פעולתו "טרור מבית". US Attorney's Office: Western District of North Carolina. "Defendant Convicted of Minting His Own Currency", *Press Releases*, March 18, 2011

הרשות לחלק מאות מיליארדי דולרים לכל דיכפין — ניתנה לכל מי שהיה מוכן לקחת אותה. איור יפה לכך נותן ניל קשקרי, עוזרו של שר האוצר האמריקני הנק פולסון בימי פרוץ המשבר ב-2008, בתארו את האופן בו נפלה ההחלטה מה יהיה היקף הסיוע לגורמים הפיננסיים פושטי הרגל:

”שבע מאות מיליארד דולר היה סתם מספר באוויר... זה היה חישוב פוליטי. אני אמרתי ‘אנחנו לא יודעים מהו סכום מספיק. הסכום שאנחנו צריכים זה הסכום שנוכל לקבל [מהקונגרס]. מה בנוגע לטריליון דולר?’ ‘בשום פנים ואופן’ נענע הנק את ראשו בשלילה. אני אמרתי ‘טוב, אז מה בנוגע ל-700 מיליארד?’ לא ידענו אם זה יעבוד. היינו חייבים להפגין בטחון, להחזיק את העולם על הכתפיים. לא יכולנו להודות עד כמה אנחנו מבוהלים ועד כמה איננו בטוחים.”¹⁷⁴

חבורת האנשים המבוהלים הזו, שלא היה לה מושג מה בעצם צריך לעשות, נטלה לידיה סכום שגודלו כרבע מכלל תקציבה של ממשלת ארצות-הברית — כוח עצום, כמעט ללא תקדים — וחילקה אותו ‘לפי רגש’ למי שהתחשק לה.

האירועים שתכפו אחרייכן לא התאפיינו במידה רבה יותר של דמוקרטיזציה. הנשיא הנבחר החדש, ברק אובמה, ניסה — ובמידה ידועה גם הצליח — למשול בארצות-הברית במסלול שעקף את הרשות המחוקקת. הוא מינה פקידים להם ניתנה סמכות ביצועית רחבה (‘צארים’), שהיו חייבים דין וחשבון לו בלבד, עודד סוכנויות ממשל, כמו הרשות להגנת הסביבה, לאכוף באמצעות תקנות מנהליות את החוקים אותם לא הצליח להעביר בבית-הנבחרים, והעביר חקיקה מרחיקת-לכת ומפוקפקת מבחינה חוקתית בתחום הבריאות, תוך התעלמות מהשיטה המקובלת בנוגע לאופן בו יש להעביר חקיקה כזו. לניסיון זה להמיר את ההליך הפוליטי הרגיל בארצות-הברית — הליך של דיאלוג, גיבוש אטי מאוד של הסכמה כללית, ותנועה זהירה קדימה — בניסיון לאכוף את רצון השליט מלמעלה-למטה הייתה תמיכה רחבה להפתיע, המעידה כי יש בארצות-הברית קבוצה רחבה מאוד, המבקשת להמיר את הממשל החוקתי בשלטון ריכוזי, רחב סמכויות, שיש בכוחו להתעלם מההגבלות שקובעת החוקה.

דוגמה טיפוסית לאופן בו הושעו חירויות אזרח בגלל מצב חירום, או בגלל מה שנתפש כמצב חירום, ניתנה באופן בו חילצה ממשלת ארצות-הברית את חברת קרייזלר פושטת הרגל מעול חובותיה. הממשל הפדרלי ארגן, תזמר, לחץ ואיים על הנושים המובטחים של החברה — היינו, אותם נושים האמורים להיות בראש רשימת הנושים לקבלת החזר על חובם — כדי למנוע מהם לתבוע את החזר החוב בפועל. נוסף על-כך סיפק הממשל את האפשרות להקים את “קרייזלר החדשה”, חברה שתהיה מנוערת מכל חובותיה של החברה הקיימת.¹⁷⁵ הפעולה

174. Laura Blumenfeld. “The \$700 Billion Man.” *The Washington Post*, December 6, 2009, NA.

175. Ilya Shapiro. *Indiana State Police Pension Trust V.* הנושא מוסבר באופן תמציתי כאן.

הייתה, בפועל, שוד של נושיה של קרייזלר, בחסות יכולתו של הממשל לכפות את ההסדר הרצוי לו.

ישראל, בה המסורת הדמוקרטית רופפת ומעט שטחית ממילא, מספקת דוגמה טובה נוספת לאופן בו מושעים זכויות אזרח, משפט וצדק, כאשר השעיה כזו משרתת את ענייניו של השליט. משך 60 שנה ניסו אנשים אמיצים — ויש יאמרו, נמהרים או טיפשים — למצוא גז, ונפט באדמת ארץ הקודש. שנים ארוכות העלו המחפשים חרס בידם עד שלבסוף, באופן מפתיע למדי,¹⁷⁶ התגלו מאגרי גז טבעי אל מול חופי ישראל. עוד לא נמוג הד צהלתם של הקודחים על תגליתם, וכבר עלתה מן הארץ שוועת התביעה להעביר את ההכנסות מן המאגרים לידי "העם" או, ליתר דיוק, לידי הממשלה.

לממשלה היה, כמובן, עניין ער בהעברת ההכנסות העתידיות מן המאגרים לידיה, מה גם שהציבור הישראלי בכללו הביע תמיכה במהלך כזה, אך על דרכה ניצב מעקש: חוק עתיקי-יומין השית שיעור מיסוי נמוך למדי על מפיקי גז ונפט. החוק לא שונה עשרות שנים, שכן לא היה צורך לשנותו: מפיקי הגז והנפט נכשלו בכל ניסיונותיהם למצוא גז או נפט. איש לא חלק על זכותה של הממשלה לתבוע שינוי בהסכמים אלו ביחס לגילויים עתידיים — אף כי היו שסברו כי אין תבונה בכך — אך ברי היה כי שינוי ההסכמים רטרואקטיבית, כך שיוחלו על גילויים שכבר בוצעו, הוא הפרה בוטה של החוזה שבין המדינה למחפשי הגז והנפט.

כדי לאפשר למדינה לעקוף את החוק שהיא עצמה חוקקה מינה שר האוצר ועדה ממשלתית — לשכת הצדק הישראלית¹⁷⁷ — שתשב על המדוכה ותחליט אם ראוי או לא ראוי כי הממשלה תפר את הסכמיה עם המשקיעים בקידוחים. מהרכבה של הוועדה, שכל חבריה, לבד מיושב-ראשה, היו פקידי ממשלה, היה נהיר כי מסקנותיה מוכתבות מראש, ואכן, הוועדה ירשה וחקרה ולבסוף קבעה כי הפרת ההסכם עם המשקיעים בתגליות הגז מוצדקת אם הממשלה תרוויח יותר כסף מהפרתו. בדו"ח הוועדה נכתב כך:

היות וכמעט לא נותרו זכויות נפט פנויות, החרגת זכויות הנפט שניתנו לא תוביל כלל לשינוי בחלוקת ההכנסות בענף בעשרות השנים הקרובות.

Richard Chrysler Llc. October 5, 2009. עדותו של גובר מדינת אינדיאנה נמצאת כאן: E. Mourdock. *Ramifications of Auto Industry Bankruptcies, Part Iii*. July 21 2009. עתירה מפורטת על מהלך העניינים נמצאת כאן: Daniel J. Popeo, Cory L. Andrews, Richard A. Samp. *Motion for Leave to File Brief and Brief of Washington Legal Foundation in Support of Petitioners*. October 5, 2009

176. זמן קצר לפני גילוי הגז בחר אחד מאילי ההון של ישראל, בני שטיינמן, למשוך ידו ממאמצי הקידוח, שכן לא אבה לשלם כמה מיליוני דולרים נוספים כדי לשמר את נתחו בקידוחים. בחירה זו מעידה יפה על סברתו כי הקידוח לא יוליד דבר.

177. ר' עמ' 115.

כלומר, ההחלטה להחיל את היטל רטרואקטיבית נומקה בכך שהממשלה — בחוכמתה או באיוולתה — לא הטילה היטל כזה קודם.¹⁷⁸ הדבר דומה להטלת מס שלוש שנים לאחור על קוני מכוניות, בנימוק שהממשלה לא תיארה לעצמה שיקנו כל-כך הרבה מכוניות בשלוש השנים האחרונות. בעקבות מסקנות אלו החילה הממשלה היטל חדש, רטרואקטיבי,¹⁷⁹ שהמלאים בפועל כמעט את כל רווחיהם של שותפי הקידוח מן הציבור.

מידת הכשרות שבמינוי ועדה של פקידי ממשלה להחליט על גובה ההכנסות הראוי של הממשלה חשובה פחות מהתמיכה הרחבה לה זכתה החלטת הוועדה בציבור. תמיכה זו, שנותרה איתנה גם כשהתברר כי נפגעו העיקריים של היטל יהיו המשקיעים ה'קטנים' בבורסה, העידה באיזו מידה כל הפרה של זכויות קניין עשויה לזכות בהסכמה, אם סבור הציבור כי ההכנסות מהקניין המופקע יועברו לכיסו. כך, פעולה בוטה, שנומקה באופן קלוש ואפילו מגוחך, בוצעה בלי שיועמדו חסמים כלשהם לשרירות פעולתה של הממשלה. אין צורך בדמיון מפותח מאוד כדי לשער מה עלול לקרות כאשר הסכנה הנתפשת בעיני הציבור ובעיני הפוליטיקאים תהיה חמורה יותר. המעטה הלגליסטי ייפרם על נקלה, ושרירות אגרופו של השלטון תוטח בכל עצמתה בפרצופם של אלו שהשלטון חומד את רכושם.

178. איתן ששינסקי, יוג'ין קנדל, שאול צמח, יעקב מימרן, יהודה נסרדישי, אודי ניסן. **הועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל: טיוטת מסקנות הועדה להערות הציבור**, נובמבר 2010, עמ' 72.

179. יצירת המס החדש, בשונה מהעלאת מס החברות, לדוגמה, נועדה לאפשר לגבות את רוב הכנסותיהם של השותפים הזרים.