



האסטרטגיה המקרו כלכלית המומלצת לממשלה הנכנסת

נייר עבודה – כנס הרצליה ה-13

מחבר: רפי מלניק¹

מארס 2013

המרכז הבינתחומי הרצליה

הקדמה

האסטרטגיה הכלכלית-חברתית שליוותה את המדיניות הפיסקאלית מאז תכנית הייצוב של 1985 מיצתה עצמה, וכעת נדרשת אסטרטגיה חדשה שתוביל מדיניות זו בשנים הבאות. מטרת מסמך זה היא להשוות בין שלוש חלופות לאסטרטגיה המקרו כלכלית-חברתית של ישראל, לארבע השנים הקרובות -2013-2016 - שנות הקדנציה הבאה של הממשלה. כך נבחן את המשך הדרך ונתרום לדיון, שמומלץ לקיימו ברמה האסטרטגית, במגמה להביאו להכרעה בממשלה בתחילת הקדנציה. שלוש החלופות הן: 1. המדיניות הקיימת; 2. הצעת הרצליה; 3. החלופה המרחיבה.

הרקע

מאז הפעלת התכנית לייצוב המשק של 1985, התבססה האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של ישראל על הפחתה הדרגתית אך רצופה, של משקל סך ההוצאות וההכנסות הציבורי ביחס לתוצר (דיאגרמות 1 ו-2). אסטרטגיה זו אפשרה לייצב את המשק בתחומי האינפלציה ומאזן התשלומים, תוך הקטנת משקל החוב הציבורי והחיצוני (דיאגרמה 3), שחרור מקורות ושיפור תמריצים למגזר העסקי, והפעלת רפורמות משקיות, שקירבו את מבנה כלכלת ישראל לזה של כלכלות המערב.

ניתן לקבוע שתהליך זה הצליח מעל המצופה אף כי יתכן שגלש מעבר לרצוי. מרבית היעדים המקרו כלכליים הושגו; אלה סיפקו למשק הישראלי חוסן כלכלי, גם בהשוואה לחזקות שבכלכלות המערב. חוסן כלכלי זה בא לידי ביטוי בעמדתו האיתנה של המשק במשבר הפיננסי שפקד את העולם בשנים 2007-2009 מחד, וביכולת לעבור מלחמות - כמלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 ואירועים ביטחוניים משמעותיים כגון המבצעים "עופרת יצוקה" בסוף 2008 ו"עמוד ענן" בסוף 2012, מבלי לאבד את שיווי המשקל המשקי², מאידך. היעד בתחום החוב הציבורי טרם הושג וקיים הצורך להמשיך ולהוריד את משקלו.

¹המסמך הוצג ונדון פעמיים בפורום מומחים כהכנה לכנס הרצליה. אני מודה לכל המשתתפים בדיונים על הערותיהם המועילות. מסמך זה אינו מחייבם.
²החוסן הכלכלי של המשק הישראלי קיבל הכרה בינלאומית בהעלאת דירוג המשק על ידי חברת הדרוג Standard & Poor's.

התיאוריה הכלכלית אינה מספקת תשובה פוזיטיבית לשאלת גודלה האופטימלי של הממשלה. היקף ההוצאות והמעורבות הממשלתית קשורים קשר הדוק לתפיסות אידיאולוגיות הרווחות במשקים שונים, למסורות ולהיסטוריה הכלכלית של כל משק ומשק. גבולות הוויכוח המתנהל היום בעולם נעים בין הדגם הסקנדינבי, המאופיין במדיניות רווחה נדיבה וכוללנית, המחייב נטל מס גבוה, לבין הדגם האמריקני, המאופיין במדיניות רווחה מוגבלת, עם נטל מס נמוך (ראו דיאגרמות 4 ו-5). בקיץ 2011 - תקופת המחאה החברתית, החל בישראל דיון ציבורי בשאלה זו. הדיון המשיך במערכת הבחירות של 2013, אולם לא הגיע לדרג המחליט, כלומר לממשלה. קיים צורך לקבוע יעד לגודל הוצאות הממשלה³, זאת משום שעד כה התנהלה המדיניות הכלכלית של ישראל ללא עוגן שכזה, ויתכן ואנחנו בדרך אל יעד שאינו רצוי. בחלופת הרצליה אנחנו קובעים יעד כזה. היעד הכמותי שנקבע בחלופה זו אינו תוצאה של דיון מעמיק בסוגיה. יעד כזה צריך להיקבע על ידי ממשלה נבחרת המשקפת את הקדימויות הלאומיות ולא על ידי כלכלנים; הוא מוצע כאן כדי להמחיש את אופן התנהלות המדיניות כאשר הוא קיים; אם הממשלה תחליט לאמץ יעד כזה, ניתן יהיה לכייל את תוצאות הסימולציות בהתאם ליעד שיקבע.

עם יישום חלקו הארי של תהליך הקונסולידציה, שהחל כאמור ב-1985, ניתן לקבוע כיום שההריגה ההיסטורית בפרמטרים המקרו כלכליים של ישראל תוקנה, והם מצויים בין שני הדגמים שתוארו לעיל. בדיאגרמה 4 אנו מציגים את משקל ההוצאות הציבוריות ביחס לתוצר, בהשוואה למדינות ה-OECD. מהדיאגרמה אנו למדים שמשקל ההוצאה בישראל נמוך מממוצע ה-OECD⁴. מעבר לכך, אם ננקה מסך ההוצאה את הוצאות הביטחון הגדולות של ישראל ואת תשלומי הריבית בגין חובות שנצברו בעבר, נגלה שההוצאה הציבורית האזרחית היא הנמוכה ביותר בקרב מדינות ה-OECD (פרט לקוריאה) (דיאגרמה 6). בדיאגרמה 5 אנו מציגים את נטל המס של ישראל יחד עם מדינות ה-OECD. בדיאגרמה זו אנו מגלים שנטל המס בישראל נמוך מממוצע מדינות ה-OECD. בדיאגרמה 7 אנו מציגים את משקל החוב הציבורי בישראל יחד עם אלה של מדינות ה-OECD. בדיאגרמה זו אנו מגלים שגם משקל החוב בישראל נמוך מהממוצע, אך זה נובע בעיקר מגידול ניכר בחוב שהתרחש בחלק גדול ממדינות ה-OECD, תוצאת המשבר הכלכלי ומשבר החוב שפוקד אותם. החוב בישראל עדיין גבוה ומומלץ להמשיך להפחיתו.

בפרספקטיבה היסטורית, חלק משמעותי מהירידה במשקל ההוצאות הציבוריות בתוצר, התאפשר עקב הקטנת משקל הוצאות הביטחון יחסית לתוצר (בדיאגרמה 8), הוצאות הביטחון גדלו מעט במונחים ריאליים, וצמיחת התוצר הקטינה את משקלן. בנוסף, הדבר התאפשר על רקע הקטנת משקל הוצאות הריבית - תוצאת הקטנת משקל החוב בתוצר⁵. עשרים וחמש שנים אחרי התכנית לייצוב המשק, נראה שמוצו התהליכים שאפשרו את הפחתת משקל הוצאות הביטחון: הסכמי השלום עם מצרים וירדן, נפילת ברית המועצות והפסקת תמיכתה הכלכלית-ביטחונית בסוריה, סיום המלחמה הקרה ועוד. אולם, המציאות הגיאופוליטית שנוצרה באזור, הכוללת חוסר יציבות פוליטית במצרים ובסוריה, התחמשות החיבאללה בלבנון והחמאס בעזה, ומעל הכול האיום האירני ואי הוודאות בהקשר להתפתחויות הצפויות בתהליך עם הפלשתינאים⁶ - מבשרת שבעתיד הנראה לעין, לא תתאפשר הפחתה משמעותית במשקל הוצאות הביטחון. יתר-על-כן, גם אם היה מושג השלום הסופי והמיוחל, היתה מדינת ישראל חייבת להמשיך ולקיים משקל גבוה של הוצאות ביטחון, שכן השלום באזור יושתת בעיקר על כוח הרתעה. בכל החלופות שיוצגו בהמשך, הוצאות הביטחון מתפתחות בהתאם למתווה ברודט⁷, המאפשר הגדלה שנתית של הוצאות הביטחון בשיעור של 1.3 אחוזים לשנה.

ניתן להמשיך להפחית את משקל הוצאות הריבית על ידי המשך הפחתת משקל החוב בתוצר. להערכתנו, יעד החוב של 60 אחוזי תוצר אינו מספיק נמוך למשק הישראלי, שנדרש בתשלומי ריבית בשווקים העולמיים, המגלמים פרמיית סיכון גבוהה, יחסית. על כן, רצוי להקטין את משקל החוב מעבר ל-60 אחוזים.

מ-1985 עד 1995 הפחתת משקל הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית בתוצר בוצעו במקביל לעליית משקלם של הצריכה האזרחית ושל תשלומי העברה (דיאגרמות 8 ו-9). בין 1996 עד 2002 משקלם של הצריכה האזרחית, של תשלומי העברה ושל הוצאות הביטחון התייצבו, ומשקל תשלומי הריבית הוסיפו לרדת. החל מ-2003, הוסיף משקל ההוצאות הציבוריות בתוצר לרדת, אך הפעם הירידה בוצעה גם על ידי קיצוץ בשירותים האזרחיים, ובעיקר קיצוץ בתשלומי העברה (קצבאות ילדים ואחרים). מדיניות זו היתה מכוונת, בין היתר, ליצירת תמריצים להצטרפות לשוק

³ במסמך זה אשתמש במונח ממשלה במובן הרחב, הכולל את כל המגזר הציבורי.

⁴ זה נכון גם לאחר עלייתו הצפויה בשנת 2013.

⁵ הקטנת משקל החוב התאפשרה גם משינוי אופי הסיוע של ארה"ב. הלוואות שניתנו עד 1985 (בעיקר לכיסוי הוצאות הביטחון) הוחלפו במענקים שמשארו פחות או יותר קבועים בהיקף של 3 מיליארד דולר לשנה.

⁶ ולאחרונה ערעור היחסים עם טורקיה.

⁷ אני מניח שוועדת ברודט נתנה מענה ראוי לצרכי הביטחון של ישראל. אנו מניחים את מתווה ברודט בשלוש החלופות.

העבודה, ואכן הניבה תוצאות חיוביות בתחום זה⁸. לכן, התיקונים הנדרשים, צריכים לשמר הישגים אלה ולא לחזור ולפגוע בתמריצים להצטרפות לשוק העבודה. כלומר, אין לחזור לרמה הקודמת של תשלומי העברה, אך יש בהחלט מקום להגדיל את השירותים האזרחיים המסופקים על ידי המגזר הציבורי.

מסמך זה אינו עוסק בסדרי העדיפויות בתקציב, אך חשוב להדגיש שקיום המסגרות המקרו כלכליות הוא רק תנאי הכרחי אשר לא יספיק להשגת היעדים הכלכליים-חברתיים אם המסגרות לא תנוהלנה על פי סדרי עדיפויות מתאימים, הן בתחום ההוצאה והן בתחום המיסוי. יעדים אלה הם: הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה; רפורמות מבניות לשיפור הפריון והתחרותיות; ייעול ה"ג'ונגל" הבירוקרטי של המגזר הציבורי; הקטנת אי השוויון; שיפור מערכת החינוך; שיפור מערך הרווחה; הקטנת יוקר המחיה; ומציאת פתרונות זמינים בתחום הדיור.

חלופות האסטרטגיה למדיניות

בשנים האחרונות המדיניות הפיסקאלית נוהלה על ידי כלל פייסקאלי, הקובע הן את הגידול השנתי המכסימלי המותר בהוצאה התקציבית והן את תוואי הגירעון. כלל ההוצאה שונה מדי פעם ולאחרונה נקבע על ידי נוסחה הממצעת את שיעור צמיחת המשק בעשר השנים האחרונות, ומכפילה אותו ביחס בין יעד החוב הציבורי (שנקבע ל-60 אחוזי תוצר) לבין החוב בפועל⁹. כלל זה מכתוב גידול הוצאה נמוך ממוצע הצמיחה עד להתכנסות משקל החוב לששים אחוזי תוצר. כלומר, הנוסחה מחייבת המשך הפחתה הדרגתית של משקל ההוצאה הציבורית. כל עוד היתה ההוצאה הציבורית חריגה בגודלה, מגמה זו היתה רצויה ולא בעייתית, אולם היום עלינו לשאול: האם רצוי להמשיך להפחית את משקל ההוצאה הציבורית? יתר-על-כן, בעיה חמורה יותר היא שכלל ההוצאה מכנס את משקל ההוצאה הציבורית לגודל שרירותי התלוי בין היתר בדינאמיקה של מחזורי העסקים במשק. האם סביר שהמדינה תנהל מדיניות כל כך שרירותית ביחס לפרמטר כה מרכזי בחייה הכלכליים-חברתיים?

להלן פירוט שלוש החלופות, המוצגות לשם השוואה:

בחלופה 1 - המשך המדיניות הקיימת - אנו מחשבים את התפתחות הפרמטרים הכלכליים של ישראל כתוצאה מהמשך המדיניות הקיימת.

חלופה 2 - הצעת הרצליה - בוחנת אסטרטגיה כלכלית שונה מזו שהובילה אותנו עד היום. במרכז החלופה ייצוב משקל הצריכה הציבורית, תוך עלייה רצופה של משקל ההוצאה האזרחית יחסית לתוצר¹⁰, והמשך הפחתת משקל החוב. נבחן את השלכות ייצוב משקל ההוצאה הציבורית ברמתו הנוכחית, לאורך הקדנציה הבאה של הממשלה. (כאמור, רמה זו נועדה רק להדגמת המדיניות המוצעת בחלופה. המשקל הרצוי צריך להיקבע בממשלה.)

הרציונל בהצעה חלופית זו נובע מכך, שלהערכתנו, התמדה באסטרטגיה הנוכחית לא תאפשר לתת מענה לצרכים הכלכליים-חברתיים של המשק, ואף תביא לעיוות היחס בין הצריכה הפרטית לצריכה הציבורית. ייצוב משקל ההוצאה יאפשר להתאים את שיעור עליית ההוצאה הציבורית, לשיעור העלייה הממוצע של צמיחת המשק. הדבר כמובן דורש שינוי של הכלל הפיסקאלי המופעל בהווה. כאמור, יש להמשיך, באופן הדרגתי ואמין, את מגמת הפחתת משקל החוב ביחס לתוצר. כל עוד משקל החוב יורד בצורה אמינה, אין צורך להציב לוח זמנים ויעד כמותי מפורשים. הדבר מחייב שמירת גירעון תקציבי נמוך: גירעון של 2 אחוזי תוצר, בממוצע, מתאים לשמירה על היציבות המקרו כלכלית ולהשגת היעד בתחום החוב הציבורי. בניגוד לרמת ההוצאה התקציבית, שעבורה קיימת שליטה ממשלתית טובה, הגירעון בפועל אינו בשליטתה המוחלטת (דיאגרמה 10): בתקופות גאות, הגירעון קטן, ובתקופות שפל הוא גדל מעבר למתוכנן - ולכן לא מובטח כי היעדים בתחום זה יושגו¹¹. בחלופה זו אנו מחייבים פעולה אוטומטית של מייצבים פייסקאליים, כל עוד הגירעון אינו חורג מגבולות מסוימים, אותם יש לקבוע.

האסטרטגיה המקרו כלכלית בחלופה 2 תאפשר להגדיל באופן משמעותי את ההוצאה הממשלתית/ציבורית האזרחית, בשיעור העולה על קצב צמיחת המשק. גידול זה מתאפשר משום שההוצאה הביטחונית תגדל בשיעור השנתי המומלץ על ידי מתווה ברודט, ותשלומי הריבית על החוב ימשיכו לקטון, במקביל להקטנת משקל החוב

⁸ מאז שנת 2003 שיעור ההשתתפות במגמת עלייה.

⁹ הגידול המותר בפועל מתעדכן בהתחשב בפער בין תחזית המחירים למחירים בפועל; בהמשך יש מקום לבדוק את סוגיית התאמת המחירים.

¹⁰ בחלופה זו אנו מעריכים שלא ניתן לתקן את משקל ההוצאה האזרחית בשנה אחת, ולכן צעד זה צריך להיעשות בהדרגה, על פני קדנציה ממשלתית ואף יותר.

¹¹ ביצועי הממשלה באשר ליעד הגירעון מראים שרק לעתים רחוקות היא עמדה בהם. הממשלה התאימה את היעדים בהתאם לביצוע הגירעון בפועל ולא בהתאם ליעד.

הציבורי. לדוגמא, בצמיחה ממוצעת של 3.5 אחוזים לשנה¹², גידול של 1.3 אחוזים לשנה בהוצאות הביטוח (מתווה ברודט), וגירעון של 2 אחוזי תוצר, יניבו ירידה של כ-3 אחוזים לשנה בתשלומי הריבית; כל אלה מאפשרים גידול של כ-4.5 אחוזים לשנה בהוצאות הציבוריות האזרחיות. אסטרטגיה זו מאפשרת, באופן של קדנציה בת ארבע שנים, מתן מענה הולם לצרכי השירותים האזרחיים של הציבור, יחד עם מתן מענה לשחיקה שחלה בהם בשנים האחרונות.

חלופה 3 -מדיניות מרחיבה - בוחנת אסטרטגיה של שינוי מבני גדול של המשק לכיוון הדגם הסקנדינבי. נבחנת הגדלה ניכרת של משקל ההוצאה הציבורית, תוך עלייה משמעותית בנטל המיסוי וגידול מסוים בתוואי הגירעון¹³. ההוצאה הציבורית גדלה באופן פרמננטי ב-27.7 מיליארדי ₪ (המניבים גידול כולל של 138 מיליארדים על פני 5 שנים); כמו כן, הכנסות הממשלה גדלות ב-26.5 מיליארדי ₪ והגירעון גדל בכ-1.2 אחוזי תוצר^{14,15}.

המדיניות הנדרשת וההנחות בבסיס שלוש חלופות האסטרטגיה

בבואנו להריץ את הסימולציות נדרשנו להתייחס לעמדת המוצא. הבעיה הבסיסית היא מצב פסקאלי, המאופיין בגירעון מבני המחייב פתרון. הגירעון המבני בא לידי ביטוי בכך שהמשק נמצא קרוב לתעסוקה מלאה, בשיעור צמיחה סביר, ולמרות זאת, המשק אינו מניב הכנסות המספיקות לכסוי הוצאות הממשלה, תוך יצירת גירעון בגודל סביר, של 2 אחוזי תוצר. למעשה, שנת 2012 הסתיימה בגירעון של 4.2 אחוזי תוצר, כ-2.2 נקודות אחוז מעל הגירעון הרצוי במצב המשקי של 2012. כלומר, נדרשת הפחתה של לפחות 2.2 אחוזי תוצר כדי להתכנס למסלול גירעון, המניב יציבות משקית. הגירעון המבני נוצר משום שהמתווה להפחתת מיסוי, שהופעל עד 2012, נקבע באופן שאינו תואם לכלל ההוצאה ולכלל הגירעון כנדרש.

רמת ההוצאות הצפויה בשנת 2013, הכוללת את הגידול המכסימלי המותר לפי כלל ההוצאה, ואת ההוצאות של ה"טייס האוטומטי", הכוללות את כל מחויבויות הממשלה, חורגת בכ-15 מיליארדי ₪. בחלופות 1 ו-2 אנו מניחים שהממשלה מקצצת את ההוצאה החריגה, כלומר, ההוצאה הציבורית גדלה בהתאם לכלל ההוצאה, ב-4.5 אחוזים. בחלופה 3 החריגה אינה מקוצצת ונספגת בתוספת ההוצאה המוצעת. החישובים שלנו מראים שגם אם הממשלה תקצץ את ההוצאות כנדרש, הגירעון בשנת 2013 יחרוג באחוז תוצר מעבר ליעד הממשלה, וזאת למרות שהוא עודכן כלפי מעלה, ל-3 אחוזי תוצר. מכיוון שהממשלה¹⁶ לא מתכננת לשנות את המסים ב-2013, אנו מניחים שבחלופה 1 היא תדחה (כמקובל) את תוואי הגירעון בשנה, כלומר, הוא יעמוד על 4 אחוזים בשנת 2013 ועל 3 אחוזים בשנת 2014, ולאחר מכן הוא יקבע על פי התוואי הקיים.

האסטרטגיה בתחום המיסוי צריכה להיות קביעת נטל מס מינימלי עקבי, יחד עם גירעון של 2 אחוזי תוצר. על מנת להשיג מתווה זה, מתחייב כי נטל המס יועלה בשיעור של כ-2.5 אחוזים יחסית לתוצר. מבנה המיסוי בישראל מאופיין בנטל מס ישיר נמוך ונטל מס עקיף גבוה בהשוואה בינלאומית (דיאגרמות 11 ו-12). בדיאגרמה 13 בולט כי הפחתת שיעורי המס בשנים האחרונות, התמקדה במס הישיר. עליית ההכנסות צריכה להיעשות, תוך התחשבות במבנה המיסוי בישראל. אנו סבורים, שביחס לרמות המס השוררות בעולם, התאמת המס לנדרש בישראל לא תפגע בתחרותיות המשק מול הכלכלות בחו"ל. חלופה 2 מעלה את הכנסות הממשלה בשני שלבים¹⁷: ב-2013 ההכנסות עולות באחוז תוצר, בעיקר על ידי ביטול פטורים, וב-2014 הן עולות ב-1.5 אחוזי תוצר נוספים. כרנפתרת בעיית הגירעון המבני והמתווה הפיסקאלי הופך לבר קיימא ועקבי, עם השגת היעדים. בחלופה 3 המסים עולים ב-2.5 אחוזי תוצר^{18,19}.

¹² הנחה זו שמרנית ומתאימה למצב של משבר כלכלי עולמי ולמצב הגיאו-פוליטי שנוצר באזור. פוטנציאל הצמיחה של המשק גבוה יותר אך, ככל הנראה, המצב הכלכלי בעולם לא יאפשר מיצוי הפוטנציאל.

¹³ רכיב אחרון זה אינו חלק מהדגם הסקנדינבי. הוא מונח כאן משיקולי יכולת ביצוע בתחום גידול הכנסות המדינה.
¹⁴ ההנחות הכמותיות באשר להוצאות והכנסות הממשלה בחלופה זו נלקחו מהתכנית הכלכלית, שהוצעה על ידי מפלגת העבודה ערב הבחירות. הפרשנות לתוואים של ההוצאה וההכנסה היא שלנו ונועדה להתאימה לצרכי הסימולציה. מכאן יובן שזו לא בהכרח התכנית של מפלגת העבודה.

¹⁵ בתכניתה של מפלגת העבודה יש הנחה של העמקת גבייה של 30 מיליארדי ₪ שאינה ריאלית; לכן בסימולציה שלנו, אלה מתווספים חלקית, לגירעון.

¹⁶ נכון למרץ 2013.
¹⁷ היה רצוי לתקן את כל הגירעון המבני בתחילת התכנית, כלומר ב-2013, אך תיקון זה אינו מעשי ולכן הוא נפרס על פני שנתיים.

¹⁸ כאמור, נראה שעליית מיסוי בשיעור זה בשנה אינה מעשית לביצוע ולכן סביר שבפועל, חלופה 3 תניב גירעון גבוה יותר מזה המונח בסימולציה.

בחלופות 1 ו-2 אנו מניחים כי שיעור הצמיחה של המשק זהה ועומד על 3.5 אחוזים לשנה²⁰. בחלופה 3 אנו מניחים השפעה חיובית של המכפיל בטווח הקצר, כלומר שב-2013 המשק צומח בשיעור גבוה יותר של 4 אחוזים, אך בשנים שלאחר מכן הצמיחה מואטת בכ-0.2 נקודת אחוז לשנה, עקב גידול החוב הציבורי הגורר עלות גבוהה יותר לשירות החובתוך עליית ריבית למשק. ההשפעה המונחת כאן היא מזערית שכן ייתכן כי חלופה זו תוביל לאבדן האמינות הפיסקאלית ולהורדת דירוג המדינה, אשר ישפיעו על המשק בצורה חריפה יותר.

בחלופות 1 ו-2 אנו מניחים כי אין שינוי בריבית על החוב, ובחלופה 3 הריבית עולה במתינות כל שנה. כאמור, בכל החלופות הוצאות הביטחון מתפתחות על פי מתווה ברודט.

בלוח 1 אנו מציגים את המדיניות הפיסקאלית על-פי שלוש חלופות האסטרטגיה.

לוח 1. המדיניות הפיסקאלית על-פי שלוש חלופות האסטרטגיה

הוצאות	גירעון	הערות
חלופה 1: המשך המדיניות הקיימת	הכלל הקיים ¹	הגירעון ב-2013 נאמד בכ-4 אחוזי תוצר
חלופה 2: הרצליה	4.5 אחוזים ב-2013 על פי הכלל הקיים ולאחר מכן גידול של 3.5 אחוזים ²	תיקון הגרעון הפיסקאלי המבני בשנתיים ראשונות, 2013-2014
חלופה 3: מדיניות מרחיבה	גידול פרמננטי של 2.77 אחוזי תוצר מעבר לכלל הקיים	העמקת גבייה אפסית תוספת של נקודת אחוז תוצר מעל למתווה הקיים

¹ מכפלה של ממוצע שיעור הצמיחה של התוצר בעשור האחרון והיחס בין יעד שיעור החוב הציבורי (60 אחוזים) לחוב בפועל.

² שיעור ממוצע של התוצר על פני הקדנציה.

³ תוואי הגירעון באחוזי תוצר לפי הכלל הקיים: 3, 2.75, 2.5, 2 בשנים 2013-2016 בהתאמה.

השוואה בין תוצאות החלופות והשלכותיהן

בדיאגרמה 14 אנו מציגים את התפתחות סך ההוצאות הציבוריות בשנים 2013-2016. בחלופה 1 - המשך המדיניות הקיימת - משקל ההוצאה הציבורית ממשיך לרדת וללחוץ על יכולת המגזר הציבורי להגדיל את משקל ההוצאה האזרחית כנדרש, לקיים את מתווה ברודט ולשרת את החוב. בחלופה 2 - הצעת הרצליה - משקל ההוצאה הציבורית מפסיק לרדת ומתייצב ברמה הנוכחית (כאמור הרמה צריכה להיקבע על ידי הממשלה). בחלופה 3 - מדיניות מרחיבה - משקל ההוצאה הציבורית גדל במידה ניכרת בשנה הראשונה, ולאחר מכן היא ממשיכה לגדול, וזאת משום שקצב הצמיחה של המשק מואט. נראה שתוואי משקל ההוצאה נכנס למגמה שאינה בת-קיימא בטווח הארוך.

בדיאגרמה 15 אנו מציגים את התפתחות סך ההכנסות הציבוריות בשנים 2013-2016. בשלוש החלופות משקל ההכנסות עולה על מנת לקיים את הכלל הפיסקלי ואת מתווה הגירעון. ההבדל בין חלופה 2 לחלופה 1 הוא שבחלופה 2 הגירעון המבני מתוקן בשנתיים הראשונות ולאחר מכן שיעור ההכנסות מתייצב; ואילו בחלופה 1 אין תיקון של הגירעון המבני. בחלופה זו קיום מתווה הגירעון מחייב עלייה רצופה של משקל ההכנסות. בחלופה 3 משקל ההכנסות עולה במידה ניכרת וממשיך לעלות על מנת לקיים את מתווה הגירעון, זאת על אף שהועלה בנקודות אחוזי תוצר.

¹⁹ כאמור, חישוב זה מניח שלא ריאלי להעמיק את הגבייה בסכום של 30 מיליארדי ₪, סכום המונח בתכנית מפלגת העבודה.

²⁰ השפעה דיפרנציאלית על התוצר דורשת שימוש במודל החורג מהיקף העבודה הנוכחית.

בדיאגרמה 16 אנו מציגים את התפתחות משקל ההוצאה האזרחית בשנים 2013-2016. כאן בולטת מגמת הגידול של חלופה 2 שהיא תלולה יותר מזו של חלופה 1. כלומר, חלופה 1 נותנת אמנם מענה חלקי לצורך להגדיל את משקל ההוצאה האזרחית, אולם המענה של חלופה 2 גדול יותר. בחלופה 3 מתקיימת עלייה גדולה של משקל ההוצאה האזרחית, אך עלינו להבין שבעוד שקל מאוד יהיה להגדיל את ההוצאות, לא ברור איך מממנים אותן ולכן לא מובטח שגידול זה יתקיים בפועל.

בדיאגרמה 17 אנו מציגים את התפתחות משקל החוב הציבורי בשנים 2013-2016. הממצאים כאן מראים שבחלופה 3 משקל החוב עולה בהתמדה ונכנס לתוואי שאינו בר-קיימא בטווח ארוך. בחלופה 1 משקל החוב בסוף הקדנציה של הממשלה דומה לזה של ראשיתה, כלומר, אין התקדמות בתחום זה; ואילו בחלופה 2 משקל החוב יורד באופן רצוף על פני הקדנציה כנדרש.

בלוחות 2, 3 ו-4 ובדיאגרמה 18 מוצג המתווה המקרו כלכלי של אסטרטגיית הרצליה, שהיא האסטרטגיה המומלצת לקדנציה הבאה של הממשלה בשנים 2013-2016. אציין כי חלופה זו ניתנת להפעלה מיידית ברמה המעשית עם קיבולת של הממשלה החדשה.

חשוב להבין שהמשך הפעלת האסטרטגיה הנוכחית - חלופה 1 - לא תאפשר להגדיל את משקל ההוצאה האזרחית כנדרש, שכאמור, משקל זה הוא הנמוך ביותר במדינות ה-OECD (פרט לקוריאה). יש לשער שאחד מבין גורמים רבים שהביאו להתפרצות המחאה במשק²¹ הוא שחיקת ההוצאה האזרחית. עם עליית רמת החיים, הביקוש לשירותים אזרחיים (חינוך, בריאות ואחרים) עולה במקביל לעליית הביקושים לתצרוכת פרטית. בעלי אמצעים יכולים לספק לעצמם שירותים אלה באופן פרטי, בעוד שהאחרים לא יכולים להרשות זאת לעצמם והמצוקה גוברת.

אמנם, חלופה 2, מחייבת תיקון מהיר של הגירעון המבני, כלומר עלייה מהירה של נטל המיסוי, לעומת חלופה 1, שבה התיקון נדחה לעתיד רחוק יותר, אך זאת במחיר של אובדן אמינות והקטנת דרגות חופש לתגובה פיסקאלית²² המתחייבת במצבים משקיים מסוימים.

לסיכום, האסטרטגיה המקרו כלכלית הקיימת שירתה אותנו נאמנה עד היום ואפשרה לנו לשנות ולהיטיב ללא הכר את מבנה המשק הישראלי. המשך הפעלתה בנתוני ההווה הוא מישגה. האסטרטגיה החדשה המוצעת שומרת בקפדנות על הציבות המקרו כלכלית, מאפשרת את המשך הפחתת משקל החוב ומאפשרת לאזרחי ישראל ליהנות מפירות תהליך הקונסולידציה שהושג בהתמדה ובמחיר חברתי. עליית משקל ההוצאה האזרחית באופקה של הקדנציה היא בשורה של ממש לאזרחי ישראל, ולשמחתנו, ניכר כי המשק יכול לעשות זאת מבלי לסכן את הישגיו המקרו כלכליים ואת יציבותו.

²¹ביניהם: עליית מחיר הדיור, הישארות השכר הממוצע ברטו ברמתו בעשור האחרון, תוך עלייה בשכר העשירונים הגבוהים וירידה בשכר העשירונים הנמוכים.

²²במודל של ציפיות רציונליות הפרטים מפנימים את הצורך לתיקון עתידי של גירעון ומשנים את התנהגותם בהתאם כבר בהווה.

לוח 2: המתווה המקרו כלכלי 2013-2016 לפי חלופת הרצליה								השנה
8 ההוצאה האזרחית ללא ריבית ²	7 סך כל תשלומי הריבית ²	6 הצריכה הביטחונית הכוללת ²	5 החוב הציבורי ברוטו ²	4 הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ²	3 סך כל ההכנסות הציבוריות ²	2 סך כל ההוצאות הציבוריות ²	1 התוצר המקומי הגולמי ¹	
33.7	5.5	9.3	84.8	-1.5	45.6	47.1	8.7	2000
36.1	5.5	9.6	89.5	-4.2	45.4	49.6	-0.2	2001
36.5	5.0	10.5	96.8	-5.1	45.4	50.5	-0.1	2002
35.6	5.9	10.2	99.4	-6.1	44.0	50.1	1.5	2003
33.9	5.6	9.2	97.8	-4.2	43.0	47.3	4.9	2004
32.7	5.0	8.9	93.9	-2.6	42.7	45.3	4.9	2005
32.5	4.7	9.0	84.9	-1.2	43.6	44.9	5.8	2006
32.0	4.6	8.4	78.5	-0.6	43.3	43.9	5.9	2007
32.5	3.6	7.8	77.1	-2.6	40.5	43.1	4.1	2008
33.0	3.7	7.4	79.5	-5.6	37.6	43.2	1.1	2009
32.6	3.5	7.1	76.0	-3.7	38.8	42.6	5.0	2010
32.4	3.5	6.9	74.1	-3.3	38.8	42.1	4.6	2011
32.5	3.5	6.9	75.3	-4.2	38.1	42.3	3.3	2012
33.4	3.1	6.8	75.6	-3.5	39.2	42.7	3.5	2013
33.7	2.9	6.6	74.4	-2	40.7	42.7	3.5	2014
34.0	2.7	6.5	73.3	-2	40.7	42.7	3.5	2015
34.3	2.5	6.4	72.2	-2	40.7	42.7	3.5	2016
המקור: לשנים 2000-2011 לוחות וי-ני-2 ווי-ני-3 של דוח בנק ישראל לשנת 2012. לשנת 2012 אומדן מוקדם. ¹ שיעור שינוי כמותי באחוזים ² אחוזי תוצר.								

לוח 3: המתווה המקרו כלכלי 2013-2016 לפי חלופת הרצליה

(מיליוני ש"ח, במחירי 2005)

השנה	1 התוצר המקומי הגולמי	2 סך כל ההוצאות הציבוריות	3 סך כל ההכנסות הציבוריות	4 הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	5 החוב הציבורי ברוטו	6 הצריכה הביטחונית הכוללת	7 סך כל תשלומי הריבית	8 ההוצאה האזרחית ללא ריבית
2000	538,600	253,471	245,487	-7,984	456,922	50,122	29,798	181,771
2001	537,620	266,723	244,290	-22,433	481,026	51,615	29,547	193,898
2002	537,251	271,302	243,806	-27,495	519,909	56,672	26,924	195,850
2003	545,184	272,939	239,729	-33,210	542,165	55,369	32,128	194,356
2004	571,893	270,359	246,118	-24,241	559,150	52,404	32,303	193,791
2005	600,017	272,017	256,405	-15,612	563,585	53,261	30,296	196,221
2006	634,806	284,781	276,890	-7,891	539,028	57,095	29,971	206,466
2007	672,241	294,815	290,874	-3,941	527,654	56,404	31,142	215,355
2008	699,875	301,502	283,623	-17,879	539,796	54,714	25,519	227,476
2009	707,619	306,020	266,220	-39,800	562,711	52,532	26,199	233,254
2010	742,881	316,192	288,516	-27,676	564,898	52,794	26,342	242,092
2011	777,087	327,147	301,189	-25,957	575,499	53,519	27,224	251,655
2012	802,731	339,578	305,863	-33,715	604,197	55,660	28,397	260,911
2013	830,826	354,859	325,780	-29,079	628,083	56,383	25,751	277,591
2014	859,905	367,279	350,081	-17,198	639,907	57,116	24,956	289,998
2015	890,002	380,134	362,334	-17,800	652,144	57,859	24,129	302,850
2016	921,152	393,439	375,016	-18,423	664,810	58,611	23,268	316,165

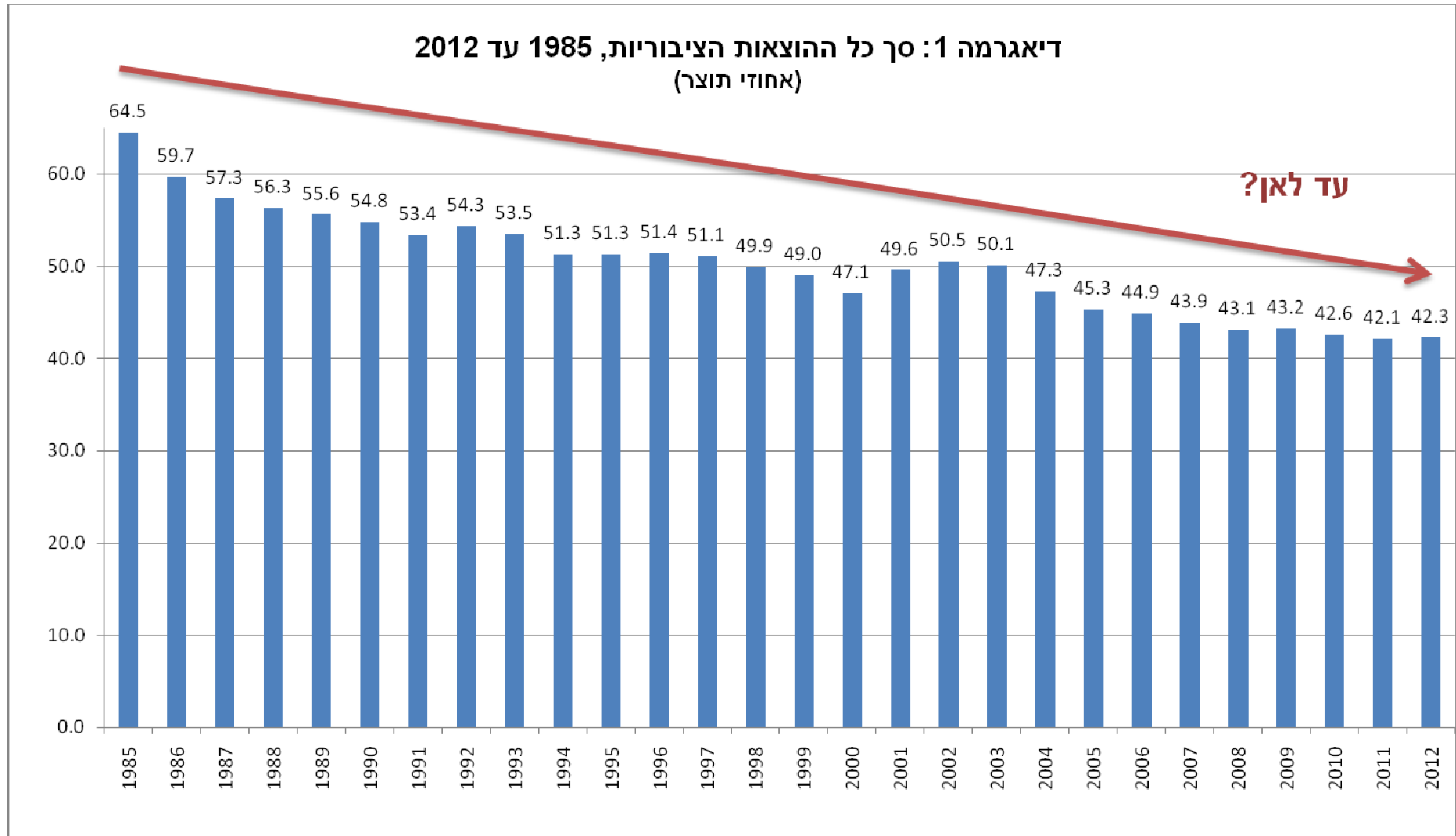
המקור: לשנים 2000-2011 לוחות ו' ו'נ-2 ו'נ-3 של דוח בנק ישראל לשנת 2012. לשנה 2012 אומדן מוקדם.

לוח 4: המתווה המקרו כלכלי 2013-2016 לפי חלופת הרצליה

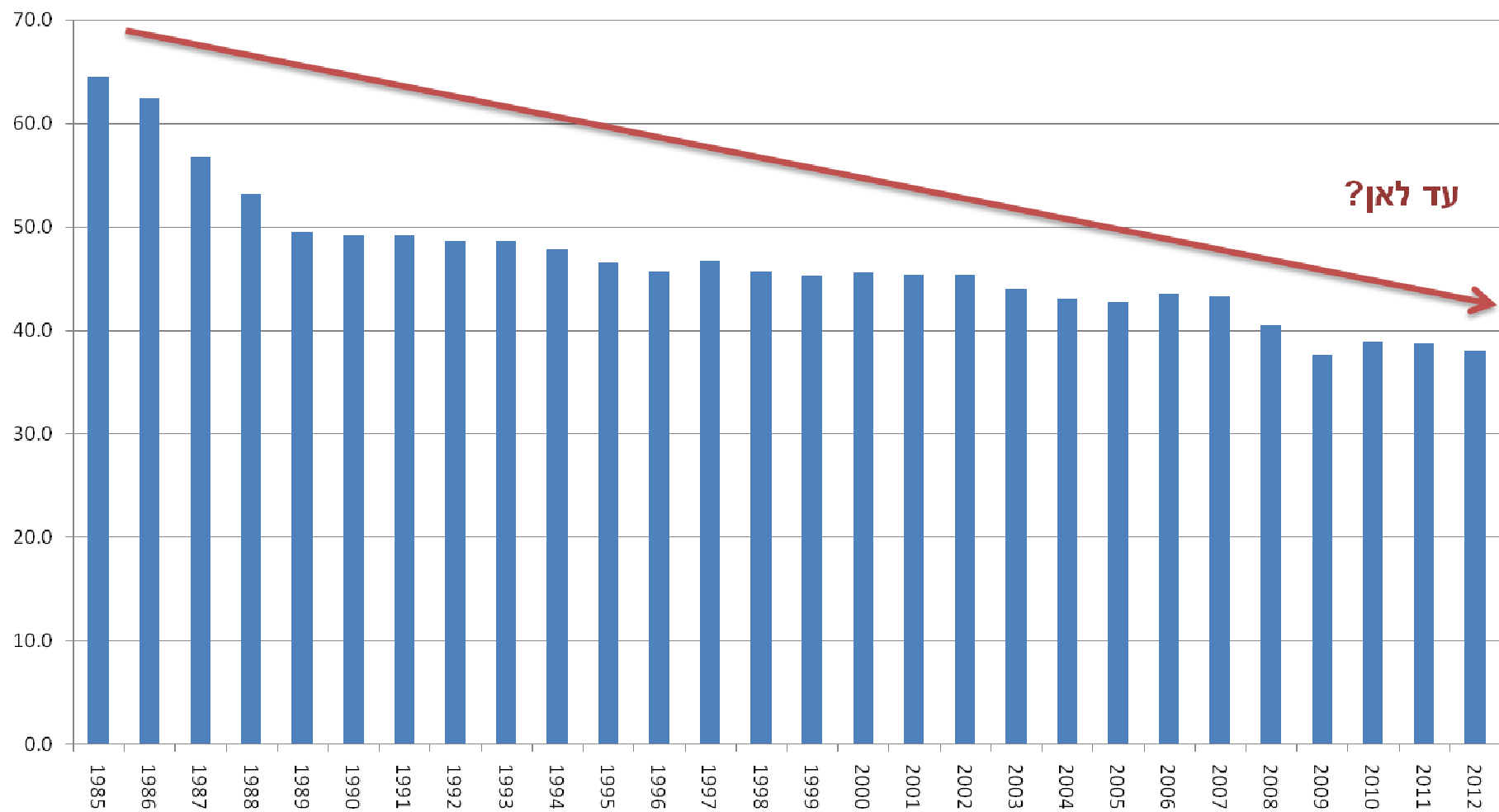
(שיעורי שינוי כמותיים באחוזים)

השנה	1 התוצר המקומי הגולמי	2 סך כל ההוצאות הציבוריות	3 סך כל ההכנסות הציבוריות	4 הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	5 החוב הציבורי ברוטו	6 הצריכה הביטחונית הכוללת	7 סך כל תשלומי הריבית	8 ההוצאה האזרחית ללא ריבית
2001	-0.2	5.2	-0.5	181.0	5.3	3.0	-0.8	6.7
2002	-0.1	1.7	-0.2	22.6	8.1	9.8	-8.9	1.0
2003	1.5	0.6	-1.7	20.8	4.3	-2.3	19.3	-0.8
2004	4.9	-0.9	2.7	-27.0	3.1	-5.4	0.5	-0.3
2005	4.9	0.6	4.2	-35.6	0.8	1.6	-6.2	1.3
2006	5.8	4.7	8.0	-49.5	-4.4	7.2	-1.1	5.2
2007	5.9	3.5	5.1	-50.1	-2.1	-1.2	3.9	4.3
2008	4.1	2.3	-2.5	353.7	2.3	-3.0	-18.1	5.6
2009	1.1	1.5	-6.1	122.6	4.2	-4.0	2.7	2.5
2010	5.0	3.3	8.4	-30.5	0.4	0.5	0.5	3.8
2011	4.6	3.5	4.4	-6.2	1.9	1.4	3.3	4.0
2012	3.3	3.8	1.6	29.9	5.0	4.0	4.3	3.7
2013	3.5	4.5	6.5	-13.8	4.0	1.3	-9.3	6.4
2014	3.5	3.5	7.5	-40.9	1.9	1.3	-3.1	4.5
2015	3.5	3.5	3.5	3.5	1.9	1.3	-3.3	4.4
2016	3.5	3.5	3.5	3.5	1.9	1.3	-3.6	4.4

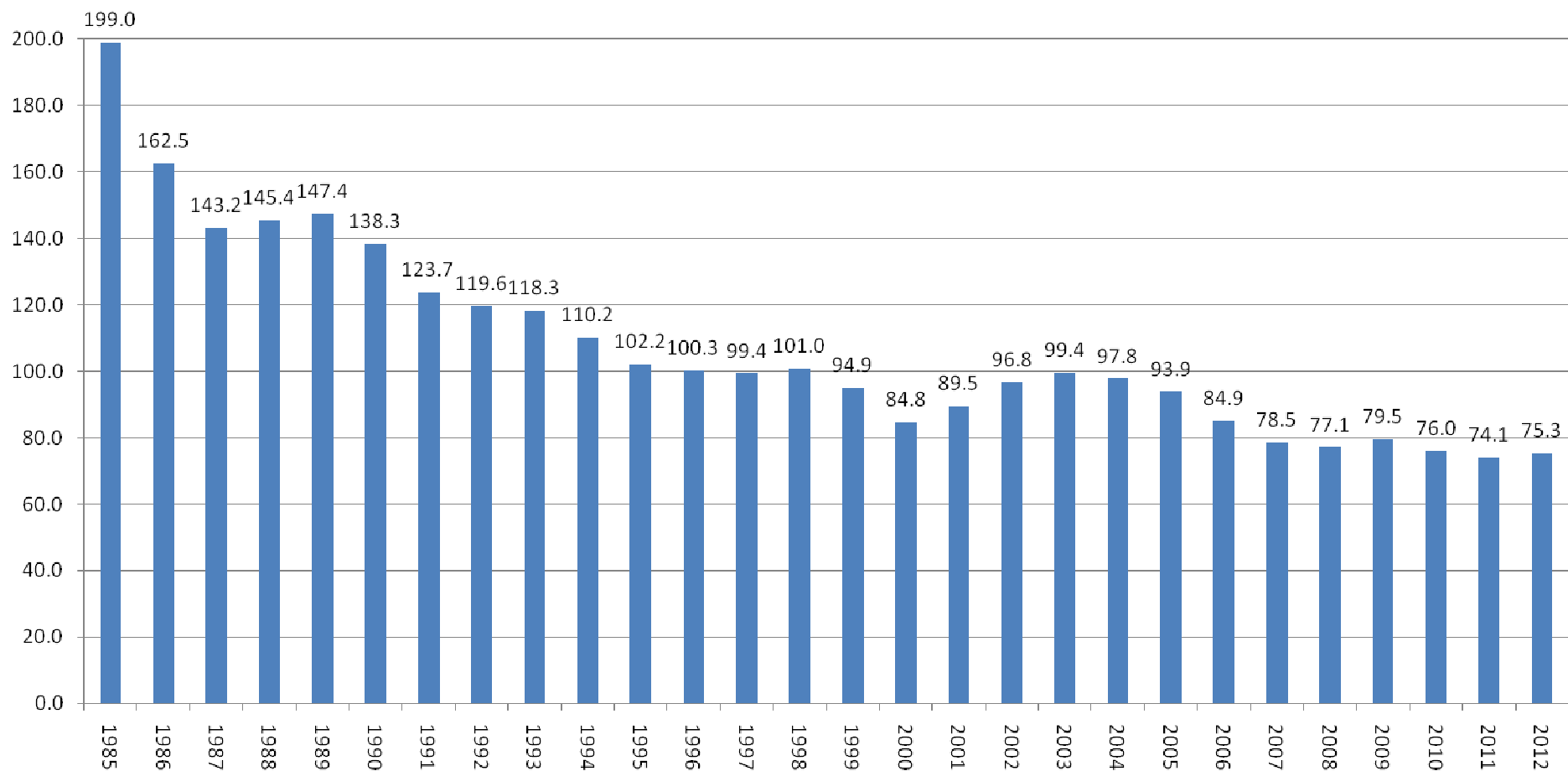
המקור: לשנים 2000-2011 לוחות ו' ו'נ-2 ו'נ-3 של דוח בנק ישראל לשנת 2012. לשנה 2012 אומדן מוקדם.



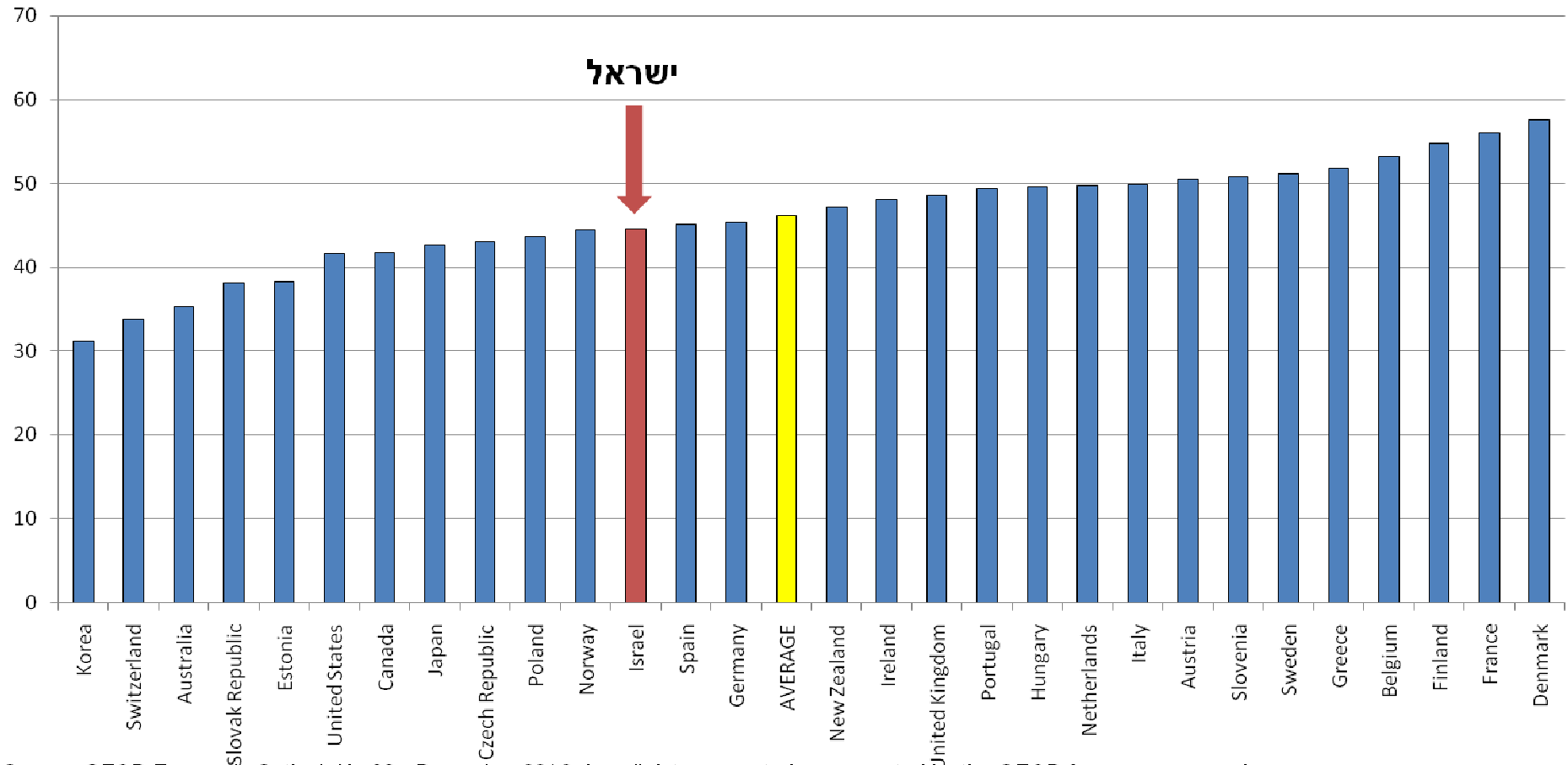
דיאגרמה 2: סך כל ההכנסות הציבוריות, 1985 עד 2012 (אחוזי תוצר)



דיאגרמה 3: החוב הציבורי ברוטו, 1985-2012 (אחוזי תוצר)

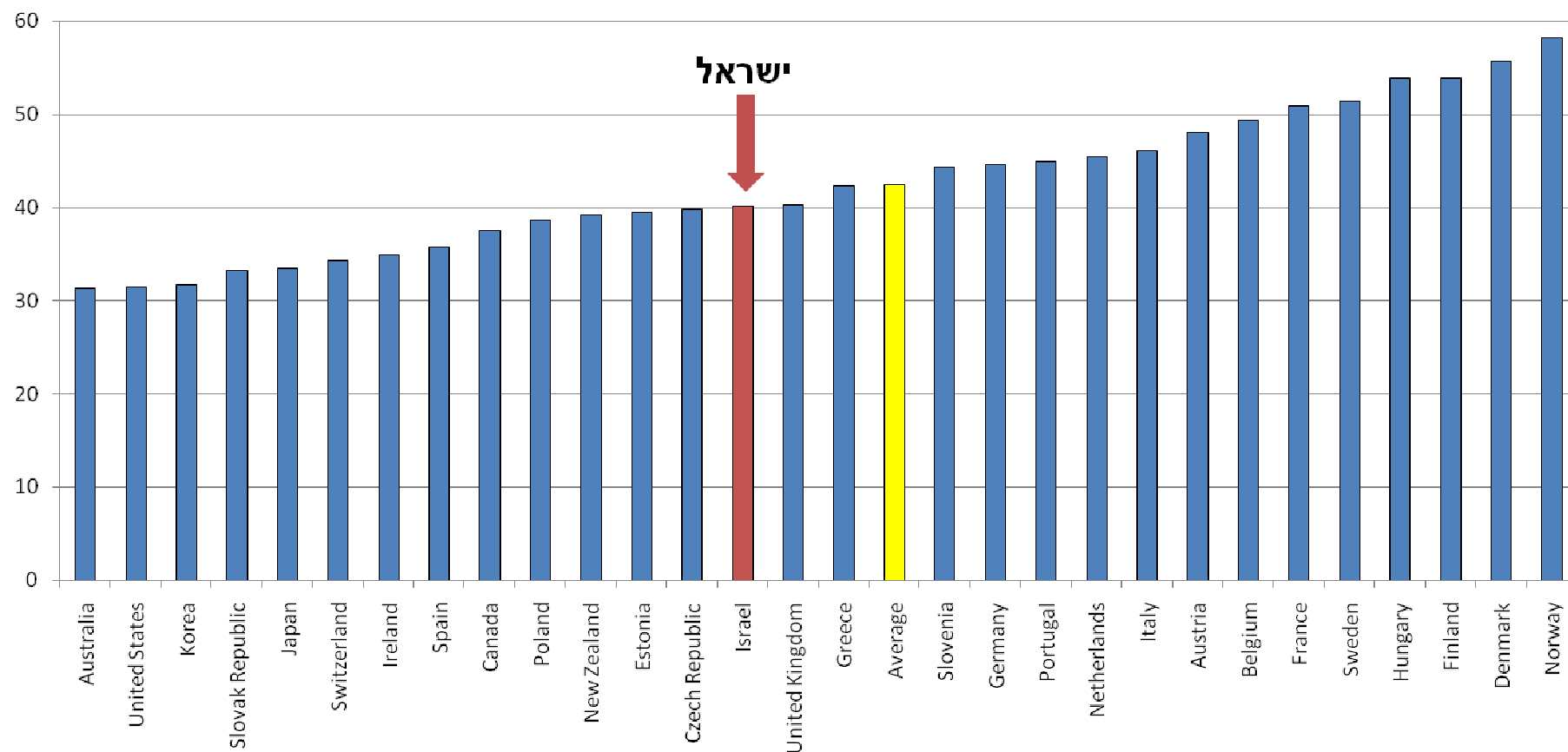


דיאגרמה 4: סך כל הוצאות הממשלה הרחבה במדינות ה-OECD בשנת 2011
(אחוזי תוצר)



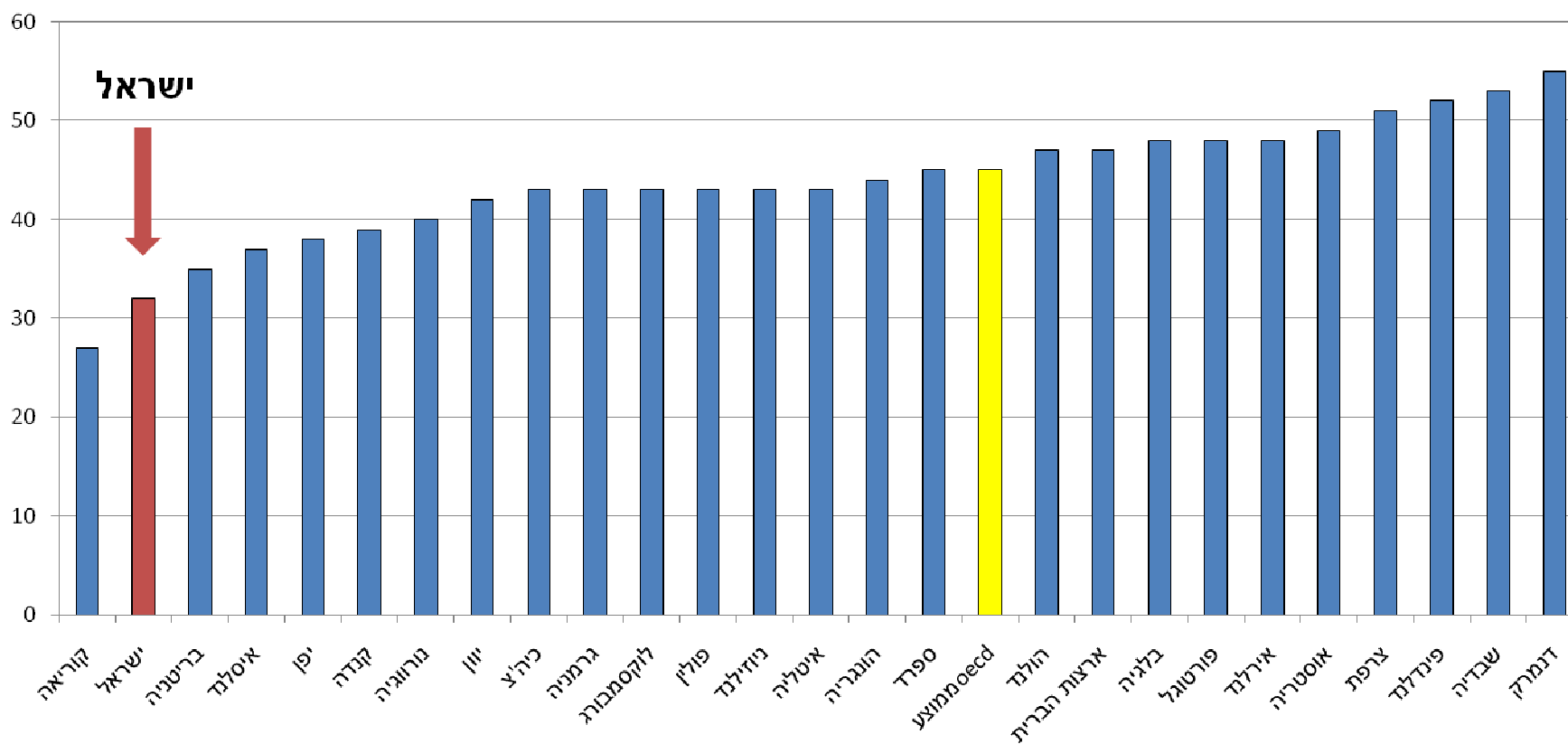
Source: OECD Economic Outlook No 92 - December 2012 Israeli data presented as computed by the OECD for proper comparison

דיאגרמה 5: סך כל הכנסות הממשלה הרחבה במדינות ה-OECD בשנת 2011
(אחוזי תוצר)



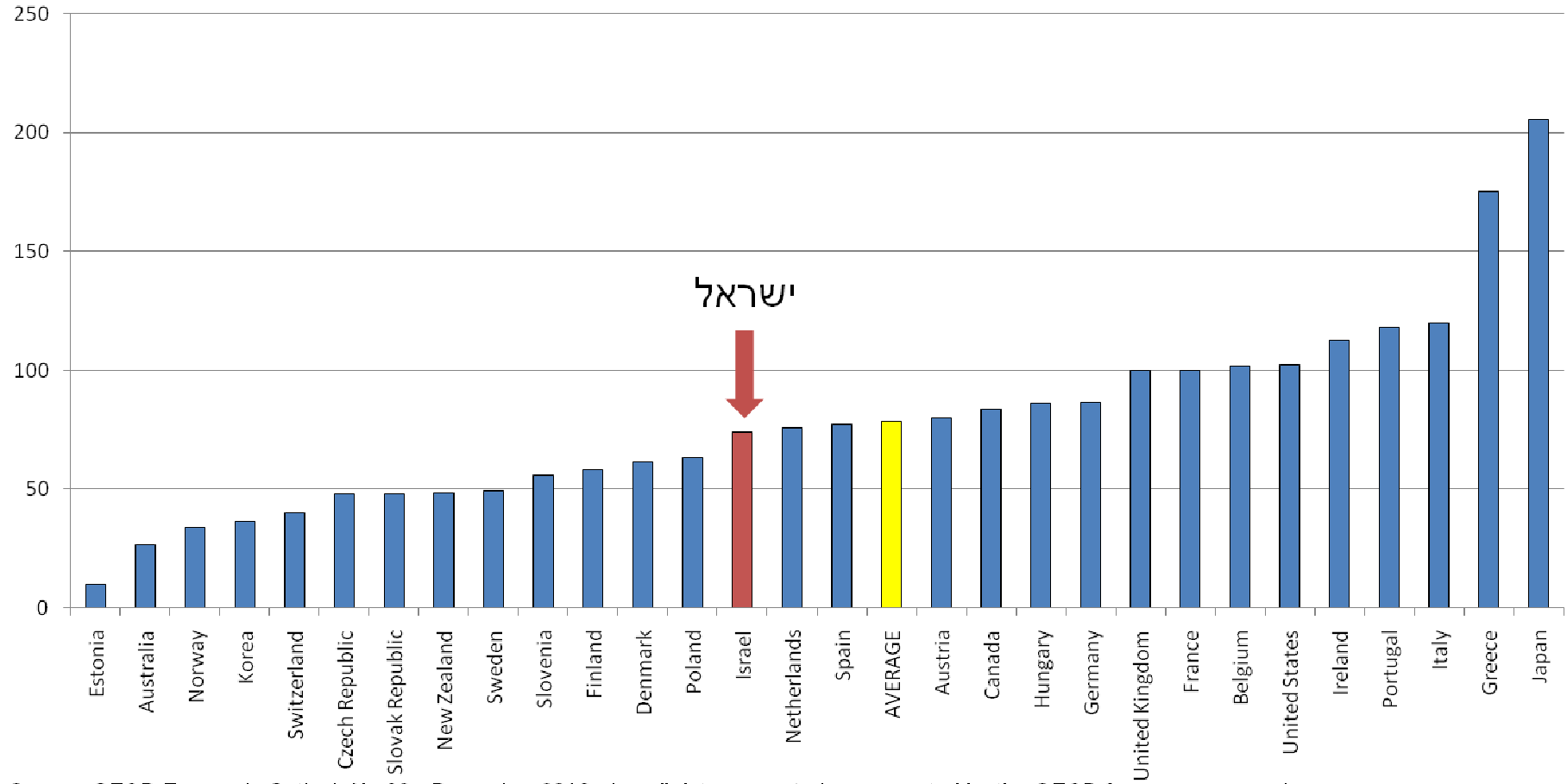
Source: OECD Economic Outlook No 92 - December 2012 Israeli data presented as computed by the OECD for proper comparison

דיאגרמה 6: משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל ובמדינות המפותחות ב-2010
(אחוזי תוצר)



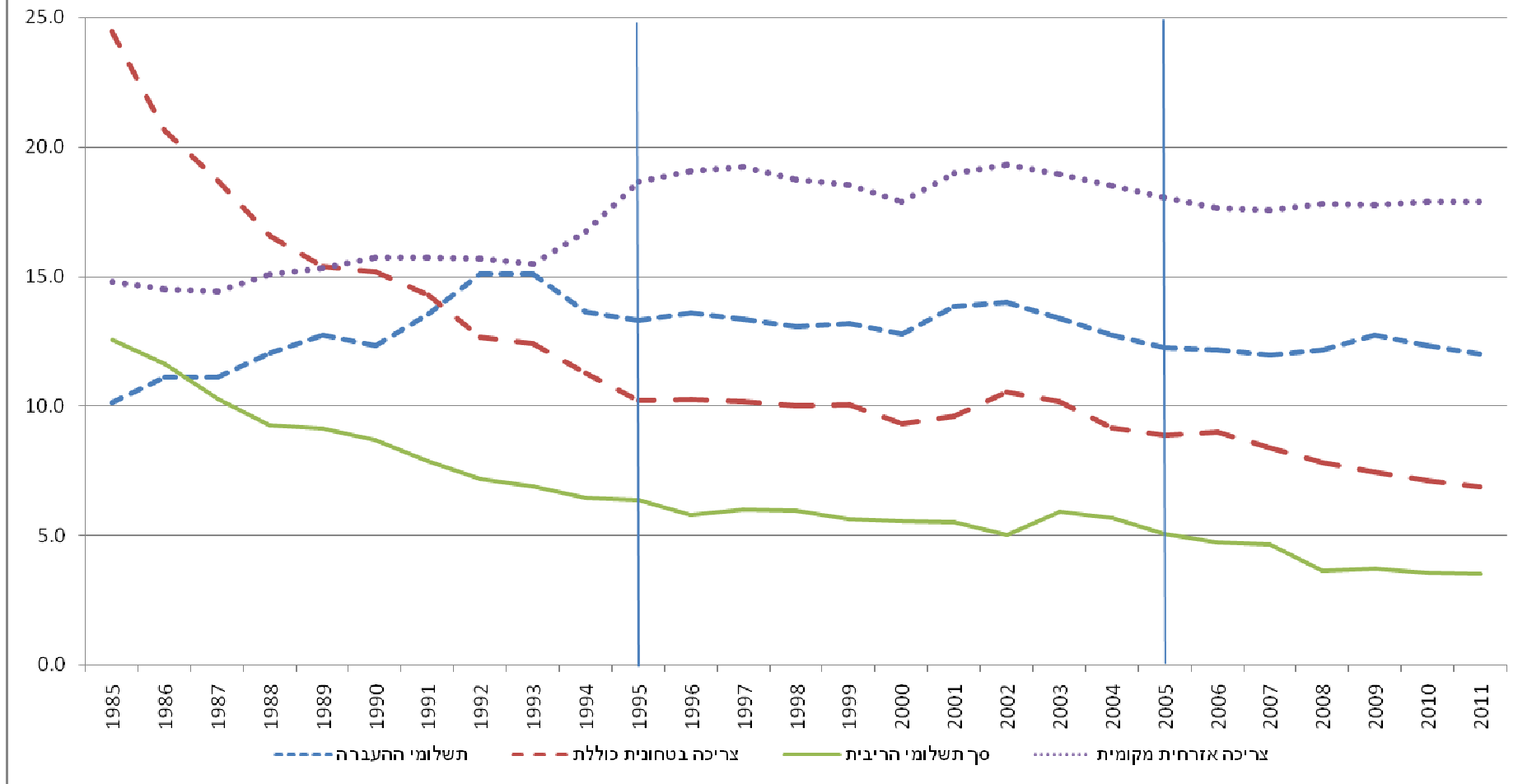
המקור: עיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה 7: סך כל החוב הציבורי במדינות ה-OECD בשנת 2011
(אחוזי תוצר)

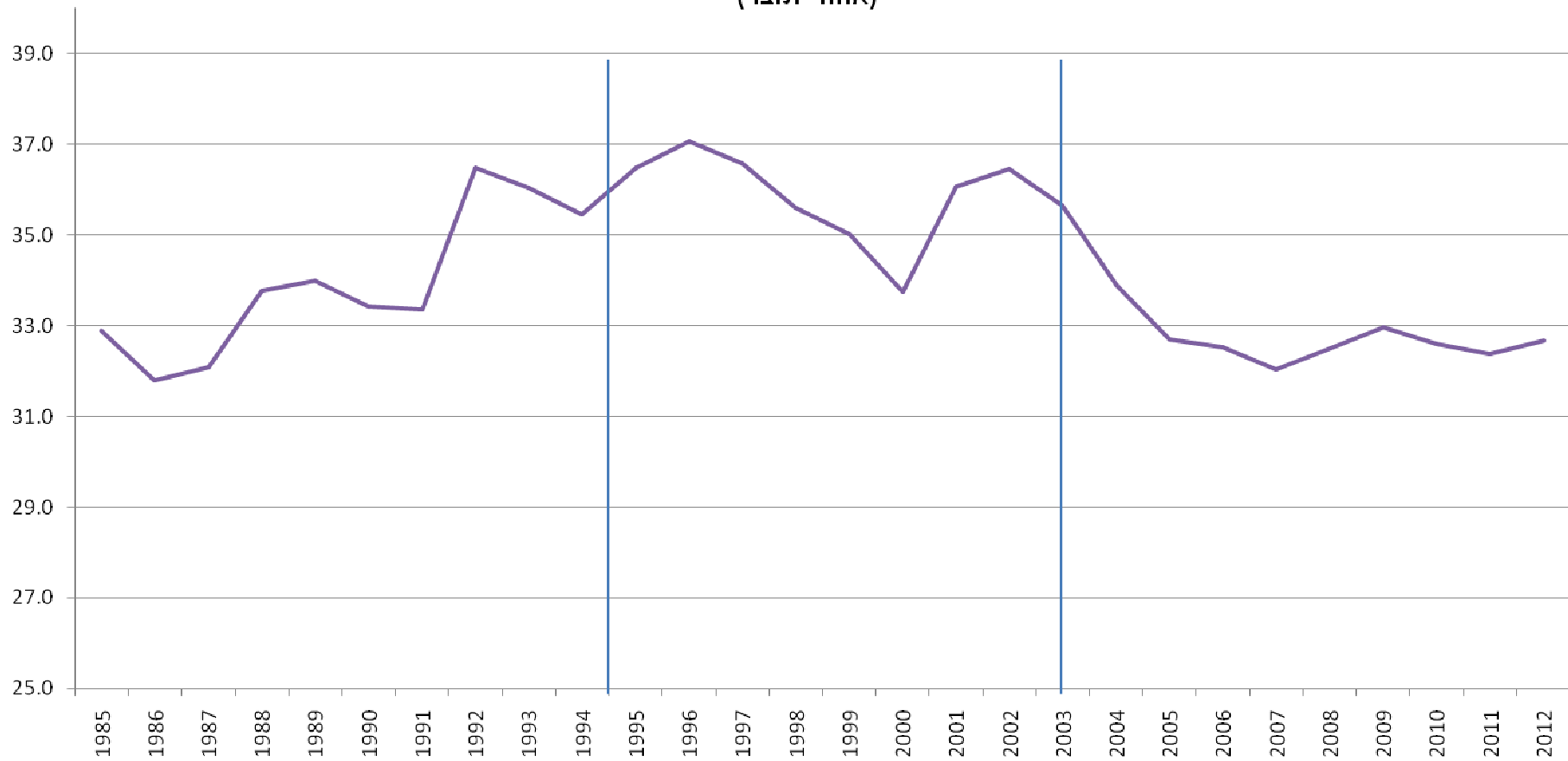


Source: OECD Economic Outlook No 92 - December 2012 Israeli data presented as computed by the OECD for proper comparison

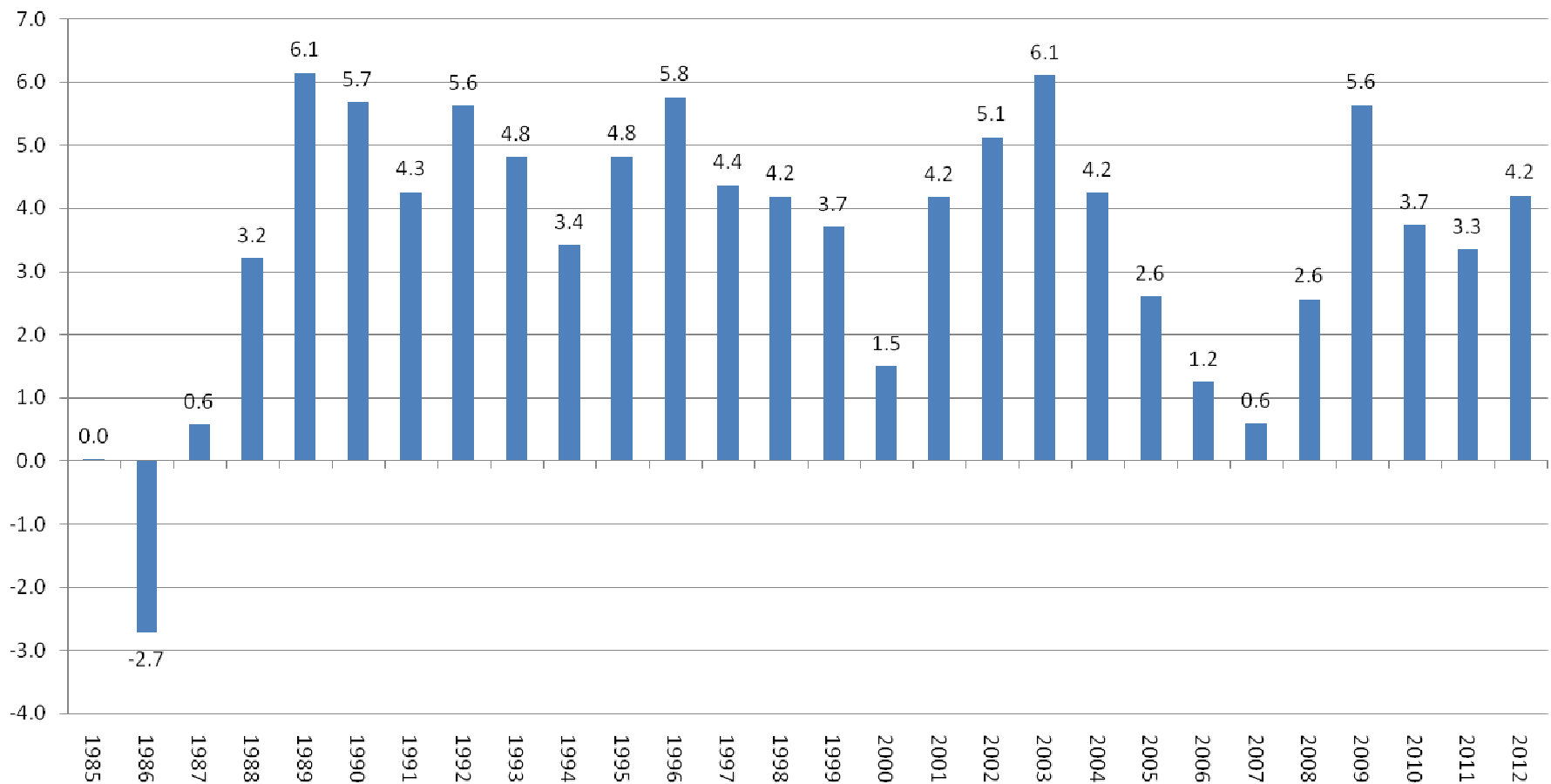
דיאגרמה 8: הוצאות ציבוריות, 1985 עד 2011
(אחודי תוצר)



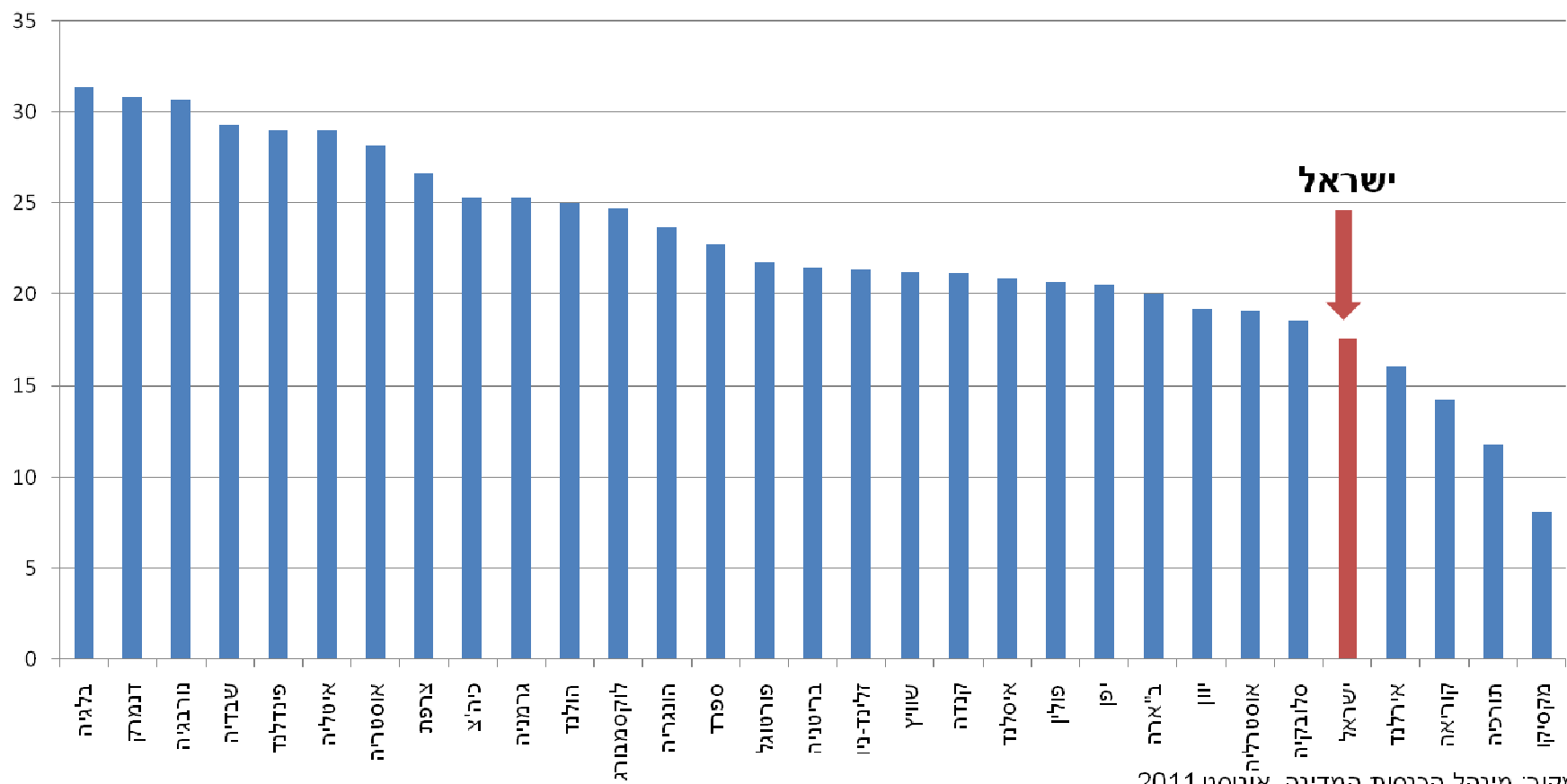
דיאגרמה 9: משקל סך כל ההוצאות הציבוריות האזרחיות ללא ריבית בתוצר,
1985 עד 2012
(אחוזי תוצר)



דיאגרמה 10: הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה, 1985-2012
(אחוזי תוצר)

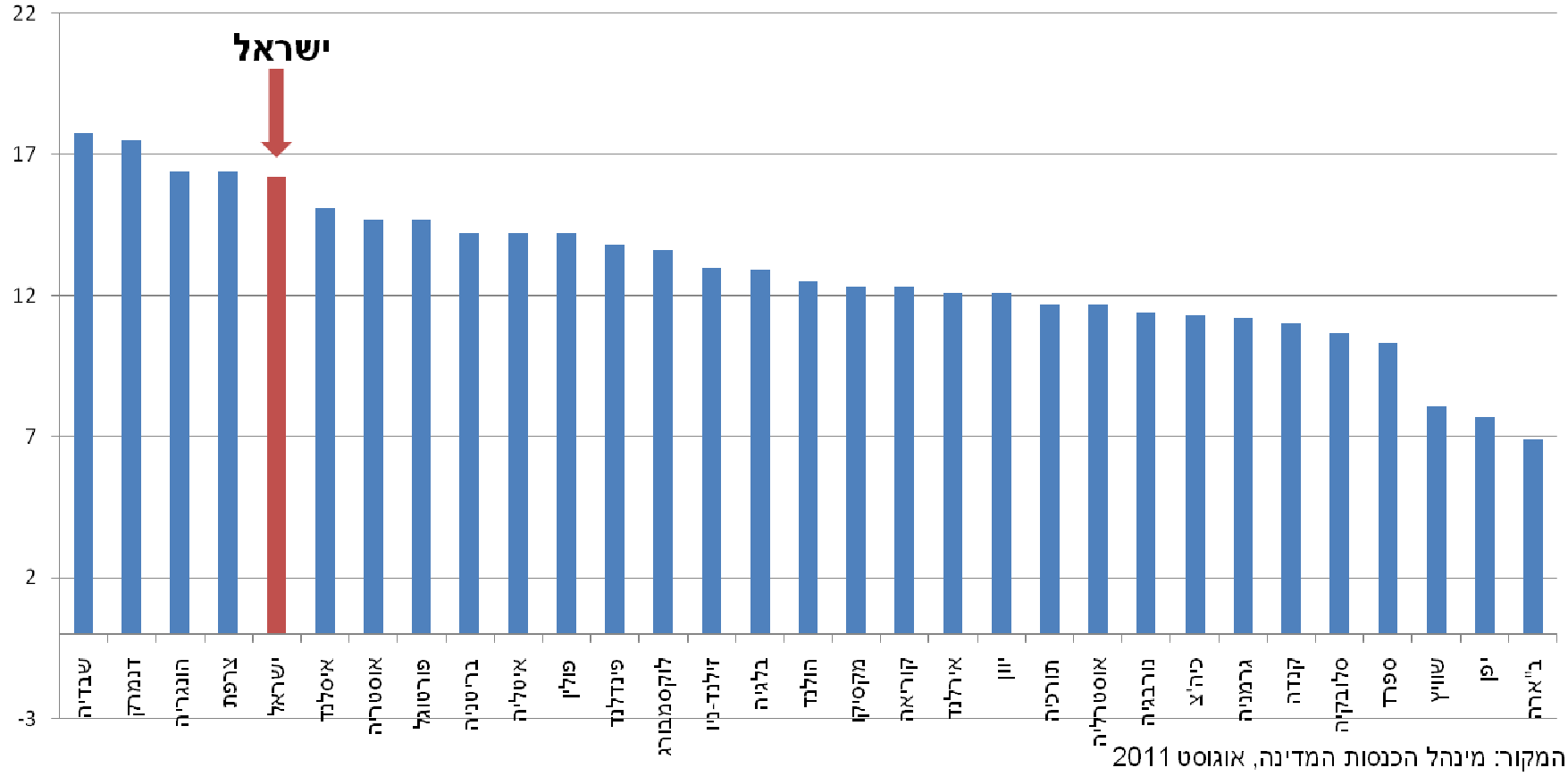


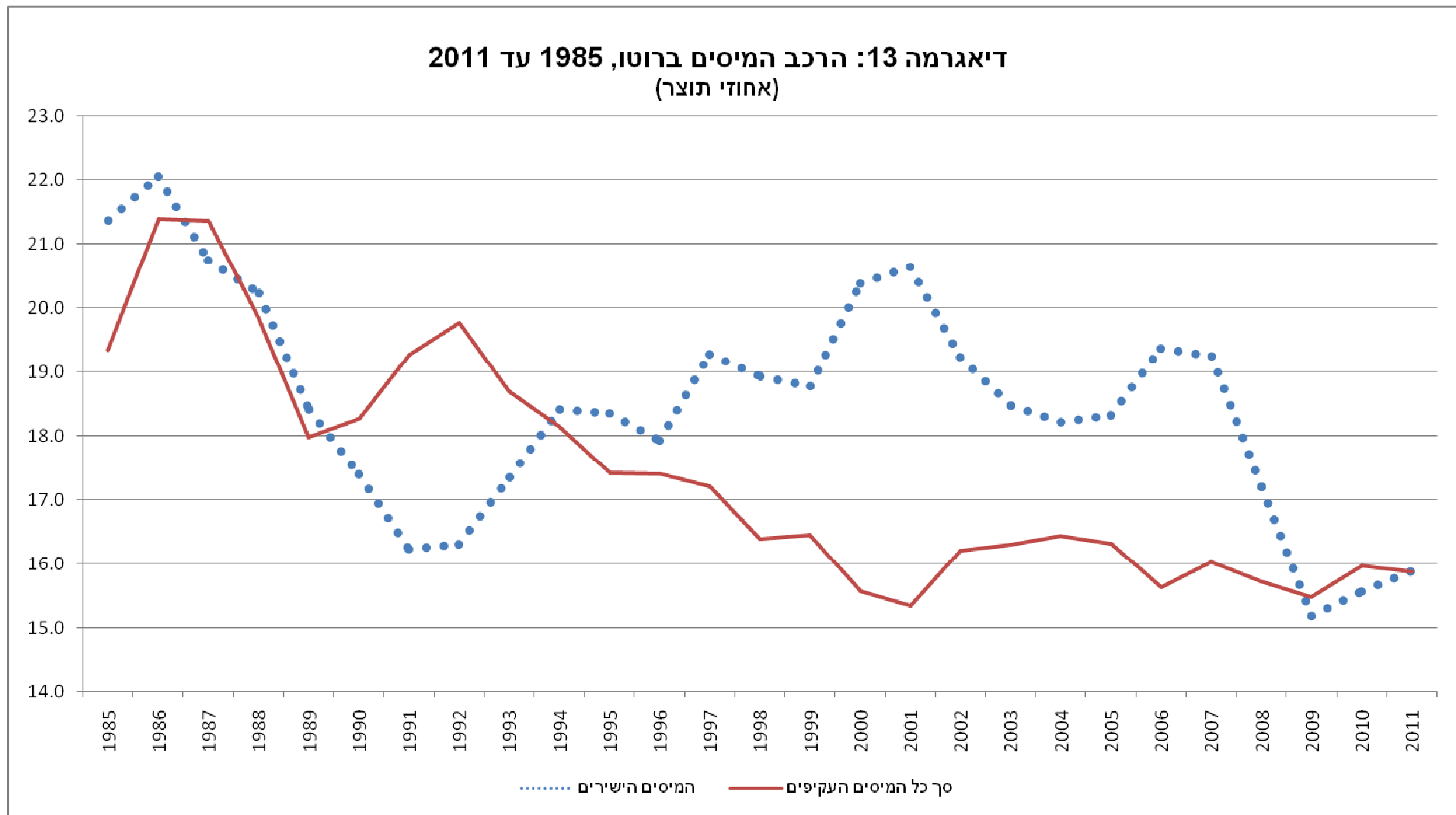
דיאגרמה 11: נטל המס הישיר בשנת 2008, לפי מדינות
(אחוזי תוצר)



המקור: מינהל הכנסות המדינה, אוגוסט 2011

דיאגרמה 12: נטל המס העקיף בשנת 2008, לפי מדינות
(אחודי תוצר)













דיאגרמה 18: המתווה המקרו כלכלי 2013-2016 לפי חלופת הרצליה (אחוזי תוצר)

תוצאות עקריות:
ירידה רצופה ומשמעותית במשקל החוב
עלייה משמעותית במשקל ההוצאה האזרחית
התכנית מחייבת עלייה של 2.5 אחוזי תוצר בשנתיים
יצבות נטל המס בהמשך

הנחות עקריות:
שיעור צמיחה - 3.5 אחוזים
ייצוב ההוצאה הציבורית הכוללת, יחסית לתוצר ברמה של 2013
תיקון הגירעון המבני בשנתיים

