



## סדרת ניירות מדיניות

### מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל

ערן ישיב

נייר מדיניות מס' 2013.05

A MACRO PERCEPCTIVE OF THE  
ECONOMY AND SOCIETY IN ISRAEL

Eran Yashiv

Policy Paper No. 2013.05

\* \* \*

*פרופ' ערן ישיב, ראש תכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב, פרופסור חבר בבית הספר לכלכלה וראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; עמית מחקר ב-CEPR, לונדון. הדעות המובאות להלן הן של המחבר ואינן בהכרח משקפות את דעות מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.*

*מותר לצטט קטעי טקסט קצרים – שאינם עולים על שתי פסקאות – ללא הסכמה מפורשת, ובלבד שיינתן אזכור מלא למקור הציטוט.*

# מבט מאקרו על המשק והחברה בישראל

ערן ישיב\*

## תקציר

פרק זה סוקר את ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק הישראלי בשנת 2012 ודן בהתפתחויות בתקציב הממשלה לאורך זמן ובהשוואה לארצות הברית. הנתונים לשנת 2012 ותחילת 2013 מצביעים על צמיחה סבירה של התוצר<sup>1</sup>, על אבטלה יציבה ועל המשך הגידול בהשקעות, תוך שמירה על אינפלציה נמוכה. הפעילות המאקרו-כלכלית המשיכה לעמוד בצל ההאטה בעולם. חלה עלייה בגירעון הממשלתי, בפרט עקב ירידה בהכנסות ממסים. בניתוח המדיניות הפיסקלית לאורך זמן עולה כי כעת ישראל אינה חורגת מהתנהגותה ב-20 השנים האחרונות, אך היא עלולה להידרדר לתוואי פיסקלי מסוכן. בה בעת קשה לראות איך תתקרב ממשלת ישראל ליעד גירעון של אחוז תוצר אחד, הנמצא על סדר היום של קובעי המדיניות כבר תקופה ארוכה. הפרק חושף כמה היבטים בעייתיים בניהול התקציב בישראל ומציג רעיונות לשינויים בהקשר זה.

שנת 2012 הסתיימה בביצועים מאקרו-כלכליים סבירים של המשק הישראלי. הפעילות הריאלית הייתה סבירה, ובתחום האינפלציה נרשמה אפילו האטה. סיום השנה עמד בצל הרעה בגירעון הפיסקלי ובאי ודאות לגבי תוואי המדיניות בעתיד, במיוחד לנוכח הבחירות שנערכו ב-22 בינואר 2013.

\* פרופ' ערן ישיב, ראש תכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב, פרופסור בבית הספר לכלכלה וראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, עמית מחקר ב-CEPR, לונדון. תודתי לדניאל פרמיסלר על עזרתו הרבה באיסוף ובעיבוד הנתונים.

<sup>1</sup> בספטמבר 2013, לאחר חתימתו של הפרק, שונתה שיטת החישוב של התוצר המקומי הגולמי, ועקב כך חלו שינויים בנתונים. יצוין כי כל החישובים בפרק זה מתבססים על שיטת החישוב הקודמת.

סעיף 1 עוסק בהתפתחויות השוטפות בשנת 2012. סעיף 2 דן בהתפתחויות הפיסקליות, ומבקש לבחון את תקציב הממשלה בפרספקטיבה של זמן ובהשוואה למשק האמריקאי.

## **1. התפתחויות שוטפות במשק הישראלי**

יש לזכור שהמשק הישראלי פתוח מאוד למסחר בין-לאומי הן בסחורות ושירותים והן בהון פיננסי. בשל כך, המשך המיתון במדינות רבות השפיע על המשק.

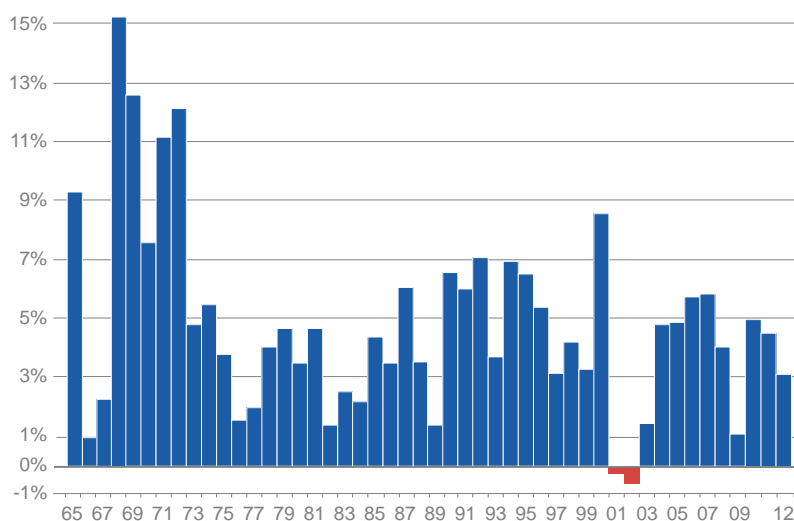
### **א. הפעילות הריאלית**

מתרשימים 1 ו-2 להלן עולה כי בשנת 2012 התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) והתוצר העסקי הכללי (לא-ממשלתי) צמחו ב-3.1 אחוזים, והתוצר לנפש (שאינו מוצג בתרשימים) עלה בכ-1.2 אחוזים. זוהי ירידה ביחס לשנים 2010 ו-2011. ירידה זו הייתה צפויה, והיא קשורה במידה רבה להאטה העולמית. ברבעון האחרון של 2012 אף ירד הגידול בתוצר לקצב שנתי של 2.4 אחוזים, בין היתר עקב מבצע "עמוד ענן".

תרשים 1

**שיעורי צמיחה שנתיים של התמ"ג**

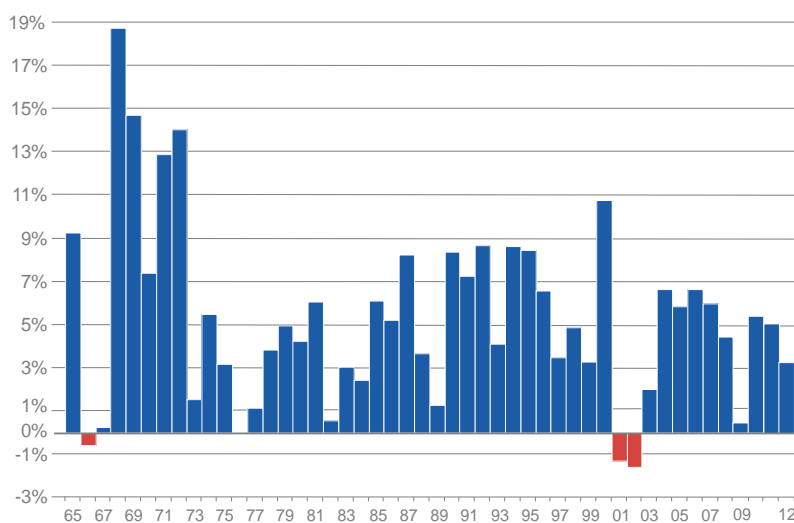
אחוזי שינוי של התוצר המקומי הגולמי, במונחים ריאליים, 1965–2012



תרשים 2

**שיעורי צמיחה שנתיים של התוצר העסקי**

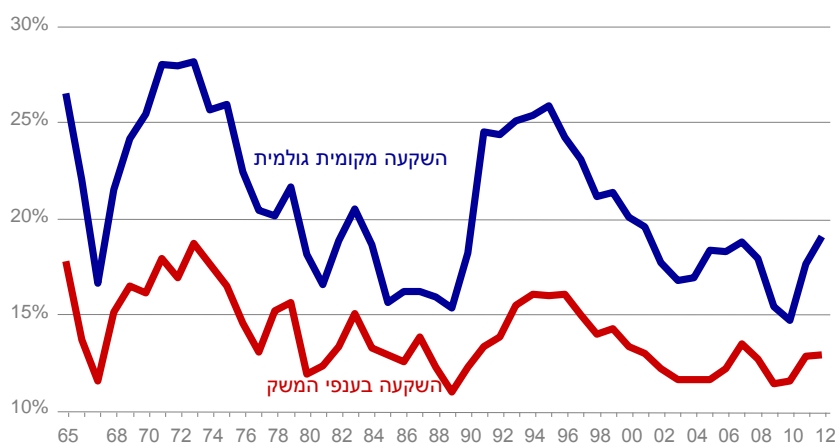
אחוזי שינוי של התוצר העסקי, במונחים ריאליים, 1965–2012



מקור (לשני הלוחות): ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב  
 נתונים (לשני הלוחות): הלמ"ס, עיבודי בנק ישראל

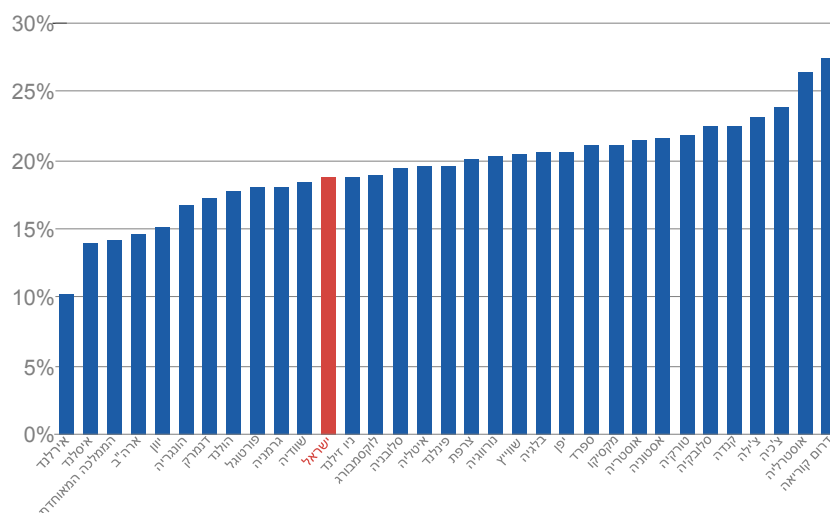
ההשקעה המקומית הגולמית, המבטאת קניית הון – כולל ציוד, מכונות, מבנים וכדומה – וכן השקעות בבנייה מתוארת בתרשים 3א'. לאורך השנים ירדה ההשקעה מכ-28 אחוזי תוצר בראשית שנות השבעים לפחות מ-20 אחוז בתחילת שנות האלפיים, אולם נתוני השנה החולפת מצביעים על עלייה מחודשת ל-19 אחוזי תוצר, בהמשך לעלייה בשנים 2010 ו-2011. ההשקעה בענפי המשק, שאינה כוללת את מרכיב הבנייה, הייתה יציבה ועמדה ב-2012 על 13 אחוזי תוצר, בדומה לרמתה הממוצעת בשלושת העשורים האחרונים. ראוי לציין כי רמה זו נמוכה יחסית, בפרט לנוכח צורכי המשק בתחום התשתיות. תרשים 3ב' מראה את מיקומה הנמוך יחסית של ישראל בקרב מדינות ה-OECD בתחום ההשקעה הגולמית.

תרשים 3א'  
השקעות  
כאחוז מהתוצר, 1965–2012



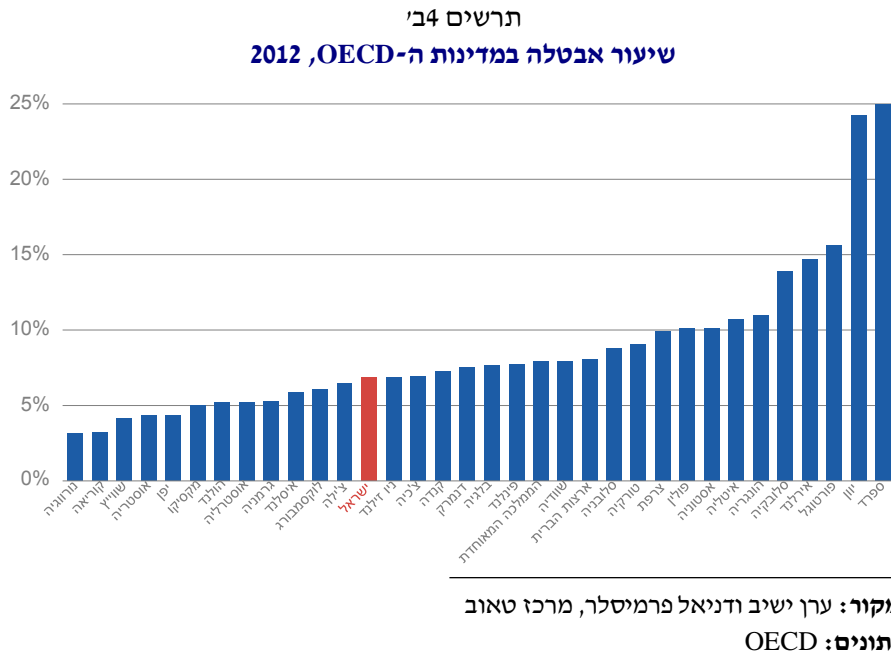
מקור: ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים ב'3  
**השקעה גולמית במדינות ה-OECD**  
 כאחוז מהתוצר, 2011



**מקור:** ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב  
**נתונים:** OECD

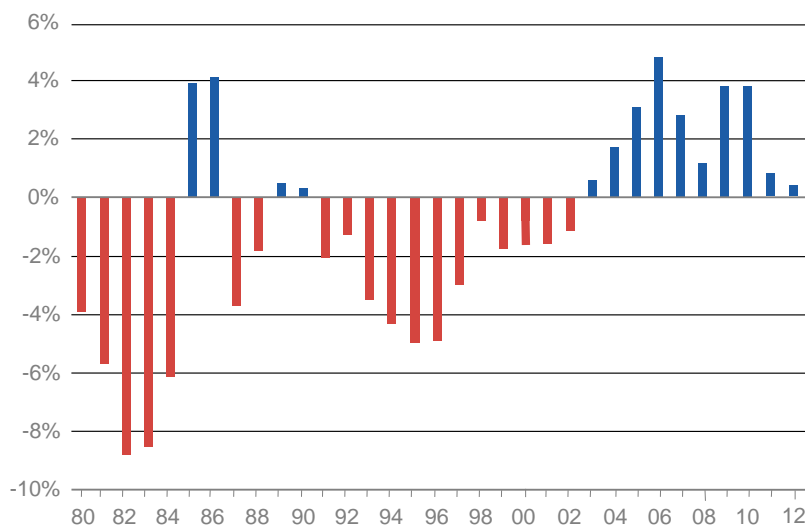
בשוק העבודה הייתה יציבות בשיעור האבטלה ובשיעור ההשתתפות, כפי שאפשר לראות בתרשים 4א'. שיעור האבטלה ממשיך להיות נמוך יחסית בהשוואה בין-לאומית, כפי שניתן לראות בתרשים 4ב', בעת שבמדינות רבות באירופה ובארצות הברית האבטלה עדיין מצויה בטווח של כ-8-9 אחוזים ואף מעבר לכך בעקבות המשבר העולמי. כמו כן, בשנת 2012 חלה עלייה נוספת בשכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר – כ-1.2 אחוזים.



### ב. פעילות המשק עם חו"ל

החשבון השוטף מבטא את סך הייצוא פחות סך הייבוא של ישראל, בתוספת העברות שהמשק מקבל (כגון הסיוע מארצות הברית). סך החשבון מייצג את היקף המסחר של המשק עם חו"ל. הגירעון או העודף בחשבון זה, המוצג כאן, משמעותו צבירת חוב או צבירת נכסים של המשק ביחס לחו"ל. כפי שניתן לראות בתרשים 5, לאחר שחל שיפור בחשבון השוטף בשנים האחרונות, שהתבטא בעודף גדול במיוחד בשנים 2009 ו-2010, בשנת 2012 נותר עודף בחשבון השוטף, אם כי נמוך יותר – כ-0.8 מיליארד דולר. הירידה בעודף בחשבון השוטף נבעה במידה רבה מהאטה בייצוא עם התמשכות המשבר בעולם ומייסוף השקל, שייקר את המוצרים הישראליים הנמכרים בחו"ל.

תרשים 5  
החשבון השוטף של מאזן התשלומים  
כאחוז מהתוצר, 1980–2012

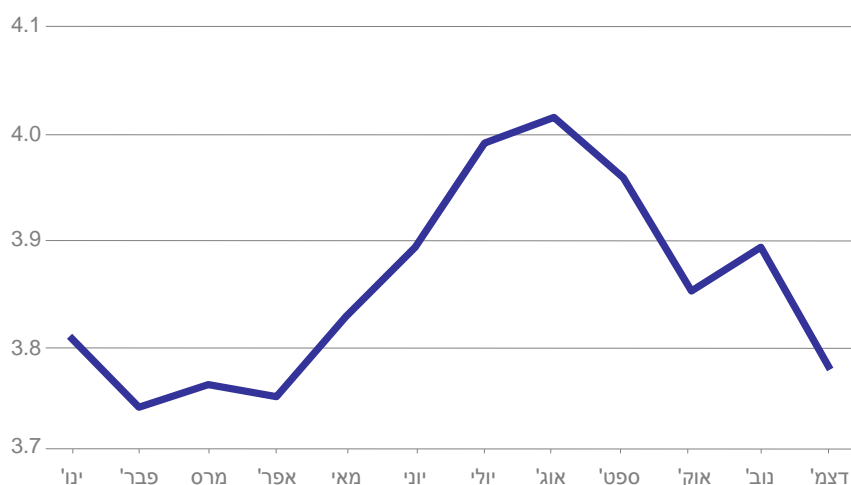


מקור: ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב  
נתונים: הלמ"ס, עיבודי בנק ישראל



תרשים 6, המציג את שער החליפין שקל-דולר, מצביע על כך שהשנה נחלקה לשניים: עד קיץ 2012 חל פיחות בשקל, ומאותה נקודה התהפכה המגמה והשקל התחזק מרמה של כ-4 שקלים לדולר לרמה של כ-3.75 שקלים לדולר. התפתחויות אלו קשורות בחששות ממשבר בגוש היורו ומחששות בתחום הגיאו-פוליטי בישראל. במחצית הראשונה של השנה הביאו חששות אלו למכירת שקלים וקניית דולרים ובמחצית השנייה, עם ירידת החששות, התהפך גם כיוון העסקאות. בשנת 2012 פחתה פרמיית הסיכון של ישראל, הגלומה בניירות הערך הקרויים Credit Default Swaps (CDS), עם ירידת רמת הסיכונים בעולם בממוצע.

תרשים 6  
שער החליפין שקל-דולר, 2012

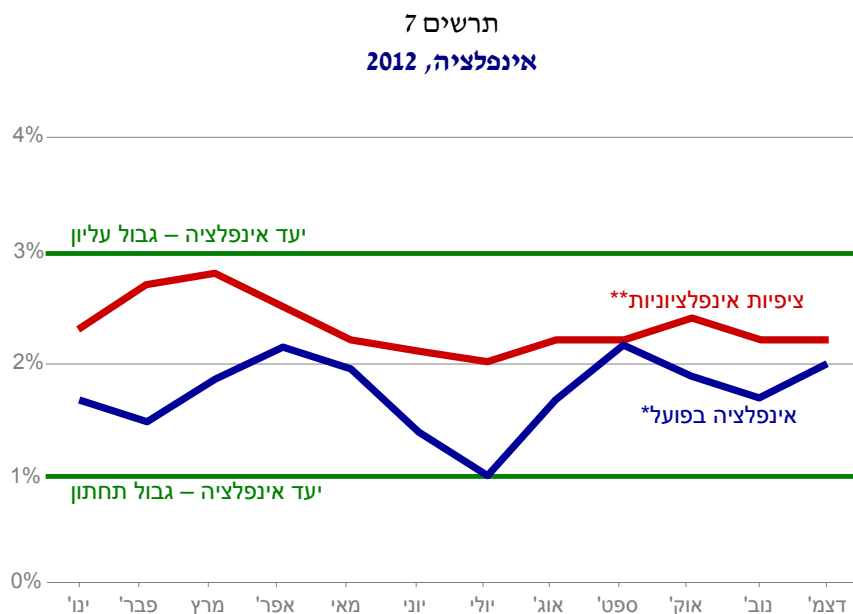


מקור: ערן ישיב ודניאל פרמסילר, מרכז טאוב  
נתונים: בנק ישראל

### ג. האינפלציה, הריבית והשווקים הפיננסיים

שיעור האינפלציה היה נמוך יחסית. במשך כל השנה הוא נע בחלקו התחתון של תחום יעד האינפלציה (1 עד 3 אחוזים לשנה) ועמד על קצב שנתי של כ-1.7 אחוזים

(תרשים 7). הציפיות לאינפלציה, הנגזרות משוק ההון, נעו בין 2 ל-3 אחוזים ונותרו בתחום זה בתחילת 2013.



\* שיעור האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים (ממוצעים חודשיים).

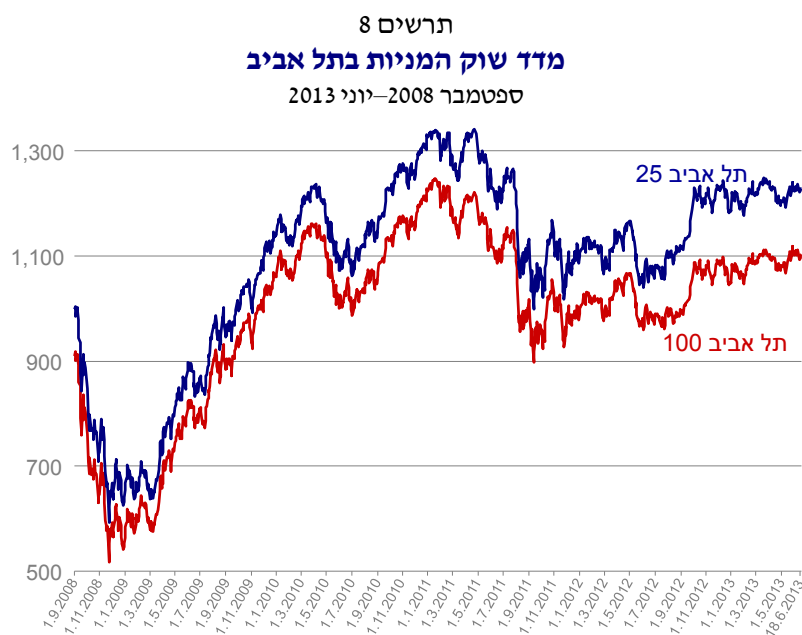
\*\* הציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הבאים (ממוצעים חודשיים).

**מקור:** ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב

**נתונים:** הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל

במהלך 2012 היו שלוש הורדות ריבית ביוזמת הוועדה המוניתרית החדשה של בנק ישראל, ואלו הביאו אותה מרמה של 2.75 אחוזים בסוף שנת 2011 לרמה של 2 אחוזים. במחצית הראשונה של 2013 הופחתה הריבית שלוש פעמים לרמה של 1.25 אחוזים. מדיניות זו תאמה את ירידת האינפלציה. ריבית חח"ד ותשואת אג"ח שחר לחמש שנים עקבו אחרי מדיניות הריבית של בנק ישראל.

עם ירידת האינפלציה והריבית, הירידה בסיכונים בעולם ובמשק והעלייה בשוקי המניות בחו"ל, היו עליות בשוק המניות בתל אביב. מדד ת"א 25 עלה ב-9 אחוזים ומדד ת"א 100 עלה ב-7 אחוזים במהלך 2012, כפי שמוצג בתרשים 8.

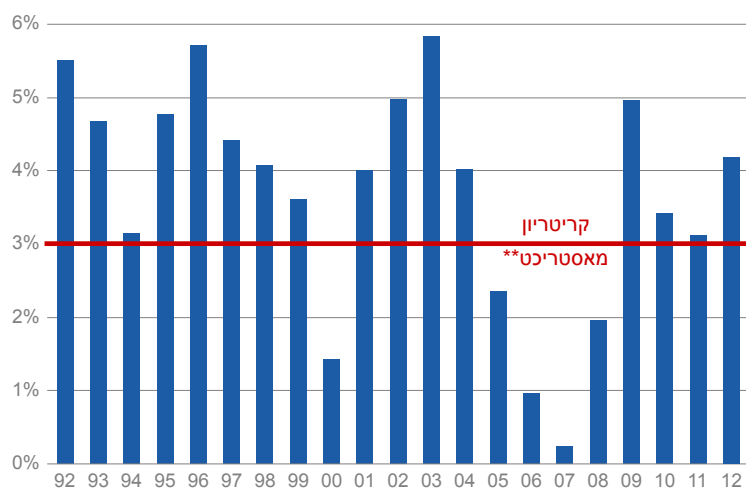


**מקור:** ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב  
**נתונים:** הבורסה לניירות ערך

#### ד. הגירעון הציבורי

תרשים 9 מתאר את התפתחות הגירעון הציבורי. בשנת 2012 הסתכמה גביית המסים בסכום הנמוך בכ-2.4 מיליארד שקלים מהתחזית בתחילת השנה, וב-14 מיליארד שקלים מהתחזית המקורית בעת אישור התקציב בסוף 2010. בשל כך הסתיימה השנה בגירעון גדול מהיעד ומהסכום שהיה צפוי מראש. סעיף 2 עוסק בהרחבה בנושא זה.

תרשים 9  
**סך הגירעון של הממשלה\***  
 כאחוז מהתוצר, 1992–2012



\* סך הגירעון הממשלתי כולל את הממשל המרכזי, שירותי הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות ומלכ"רים.

\*\* על פי קריטריון מאסטריכט של האיחוד האירופי מ-1991, הגירעון לא יעלה על 3 אחוזי תוצר. הסכם זה הפך לסמן מקובל בעולם לתקרה סבירה לגירעון.

**מקור:** ערן ישיב ודניאל פרמיסלר, מרכז טאוב  
**נתונים:** הלמ"ס, עיבודי בנק ישראל

לסיכום התמונה המאקרו-כלכלית השוטפת ניתן לציין בצד החיוב כי צמיחת התוצר הייתה סבירה, ועמה הצמיחה בשוק העבודה וההשקעות. האינפלציה הייתה נמוכה במיוחד, על אף הפיחות שחל בשקל בחלק מהשנה. בצד השלילה ניתן לציין את ההאטה בפעילות לקראת תום השנה, את הגירעון שנוצר בחשבון השוטף, ואת העלייה בגירעון התקציבי עם הירידה בגביית המסים בעקבות ההאטה.

## 2. המדיניות הפיסקלית

הגירעון בתקציב הממשלה עלה לראש סדר היום הציבורי בסיום 2012 ועם הקדמת הבחירות. "הבור הפיסקלי" זכה להתייחסות נרחבת, החל בבנק ישראל ועד למסע הבחירות של המפלגות השונות. מן הראוי להסתכל על נושא זה בפרספקטיבות מתאימות.

בסעיף א' להלן ייבחן הגירעון בפרספקטיבה של זמן ויידונו משמעויות ההתפתחויות האחרונות. בסעיף ב' ישווה המצב הפיסקלי בישראל למצב בארצות הברית, שם גם עלה נושא הגירעון התקציבי לראש סדר היום הכלכלי. בסעיף ג' יועלו כמה הצעות לשיפור התפקוד הפיסקלי בעקבות הנאמר בסעיפים א' ו-ב'.

### זרקור: חוק הפחתת הגירעון<sup>2</sup>

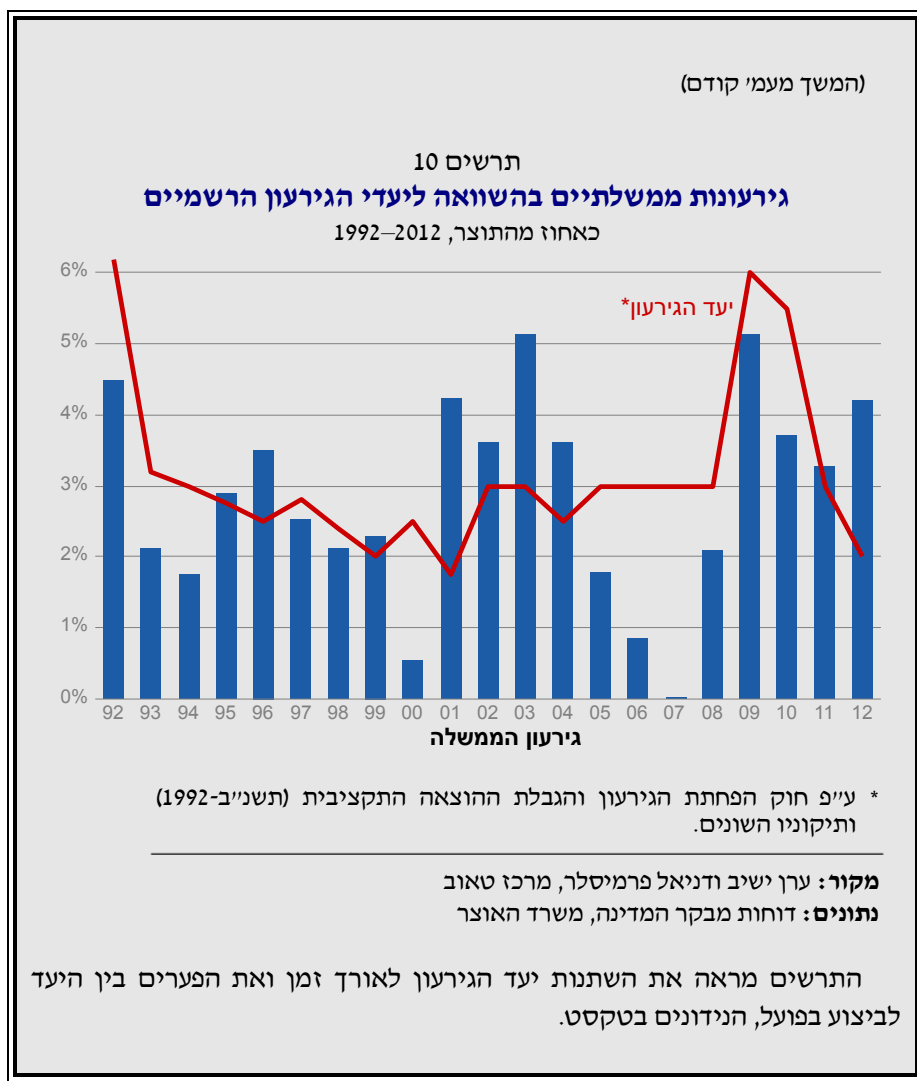
חוק הפחתת הגירעון, על נוסחיו השונים, קובע מה יהיה היקף הגירעון בתקציב. היקפו הנקבע של הגירעון, עם התחזית להיקף הכנסות המדינה ממסים והכנסות אחרות (תמלוגים, רווחי בנק ישראל וביטוח לאומי), הם הקובעים את היקף ההוצאה המותרת בתקציב לשנה הבאה. חוק הפחתת הגירעון (1992) קבע מה יהיה גודלו של הגירעון המקומי בתקציב המדינה ללא מתן אשראי (להלן: הגירעון המקומי), כאחוז מהתוצר, בכל אחת מהשנים. ב-1996 שונה החוק שוב, ומאז הוא קובע כי החל משנת 1997 יחול החוק על הגירעון הכולל בתקציב המדינה (למעט מתן אשראי).

החוק חל על תקציב המדינה ולא על תקציב הסקטור הציבורי כולו. הוא אינו מחייב את תקציביהם של הרשויות המקומיות, של המוסדות הלאומיים ושל גופים ציבוריים אחרים. אלא שהחוב הציבורי, אשר הרצון להפחיתו היה אחד המניעים העיקריים לחקיקת החוק להפחתת הגירעון, מורכב לא רק מהגרעונות הציבוריים בתקציב המדינה אלא גם מגרעונותיהם של הגופים הללו.

תרשים 10 מציג את יעד הגירעון ואת הגירעון בפועל ב-20 השנים האחרונות.

(המשך בעמ' הבא)

<sup>2</sup> להרחבה בנושא ראו דר (2000). סעיף זה מתבסס על הנאמר שם.



### א. הגירעון התקציבי בישראל לאורך זמן

תרשים 9 לעיל תיאר את התפתחות הגירעון הכולל של הממשלה ב-20 השנים האחרונות. בחמש מתוכן היה הגירעון נמוך מקריטריון מאסטריכט הנודע – 3 אחוזי תוצר. בכל השנים האחרות נע הגירעון בין 3.12 ל-5.83 אחוזים, והממוצע של

כל 20 השנים הנבדקות עמד על 3.7 אחוזים. הגירעון ב-2012 עמד על 4.2 אחוזי תוצר, כלומר קרוב לממוצע של שנות הגירעון האחרונות.

במהלך שנים אלו השתנו הכללים הפיסקליים המנחים את עבודת האוצר כמה פעמים. יעד הגירעון השתנה, כמו גם כלל הגידול בהוצאה. בפרט, יעד הגירעון – המוצג בתרשים 10 – השתנה בתקופה הנסקרת 13 פעמים.<sup>3</sup> כך למשל בשנת 2009 נקבע יעד הגירעון בתוואי יורד, שאמור היה להגיע לאחוז אחד מהתוצר בשנת 2014; בשנת 2012 שונה התוואי לירידה מתונה יותר, והיעד של אחוז אחד מהתוצר נקבע להשגה רק ב-2019.

אפשר וראוי לשאול שתי שאלות בהקשר זה:

א. מה קרה לגירעון הממשלתי טרום 1992 ומדוע ראוי לבחון את המתרחש בנושא משנה זו ואילך?

ב. כיצד נראה תוואי החוב הממשלתי יחסית לתוצר בשנים הנבדקות?

בתשובה לשאלה הראשונה יש להזכיר כי בתחילת שנות התשעים הסתיימה תקופה של ירידה משמעותית בגודל ההוצאות והמסים כאחוז מהתוצר, בעקבות התכנית לייצוב האינפלציה ב-1985 והמדיניות שבאה בעקבותיה. כדאי לציין שטרום תכנית הייצוב היו הוצאות הממשלה כ-70 אחוזים מהתוצר.

באשר ליחס חוב-תוצר, הרי זה ירד בעקבות שינוי המדיניות ב-1985 מרמה של 200 אחוזי תוצר לכמחצית מכך בתחילת שנות התשעים. מאז המשיך וירד החוב באופן מתון יותר, והגיע לכ-75 אחוזי תוצר בשנים האחרונות.

התפתחויות אלו מלמדות על כך שישראל נעה סביב קריטריון מאסטריכט. היא מרבה לחרוג ממנו, אך בדרך כלל לא בהרבה, ומתקשה להתכנס לגירעון של 1 אחוז תוצר. ניכרת גם התנהגות אנטי-מחזורית: בשנות המשבר 2001–2003 ובשנים 2008–2010 גדל הגירעון, ואילו בשנות הצמיחה המהירה 2005–2007 הוא היה נמוך יחסית. ניתן לייחס את רוב השינויים האנטי-מחזוריים הללו לשינויים בגביית המסים בעקבות ההאטה או ההאצה בפעילות הכלכלית, ופחות למדיניות מכוונת.

בפרסום מפברואר 2013 פירט בנק ישראל<sup>4</sup> את הצפי לגירעון לשנים הקרובות. הבנק הדגיש כי תקבולי המסים נמוכים מהתחזיות המקוריות, וההתחייבויות להוצאות עתידיות גבוהות יחסית. הוא צפה עלייה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר – מקצת מעל 43 אחוזי תוצר עד כמעט 47 אחוזי תוצר בסוף העשור (2020). לפי התכניות שאימצה הממשלה ושיעורי מס על פי החקיקה הקיימת, תוואי

<sup>3</sup> לפרטים ראו ברנדר (2008).

<sup>4</sup> בנק ישראל, 2013.

הגירעון צפוי לעלות מסביבות 4 אחוזי תוצר לכ-7 אחוזי תוצר עד סוף העשור. יצוין כי בשנים 2002–2003 כבר הגיעה ישראל לרמות גירעון קרובות לכך.

### זרקור: השפעת הדמוגרפיה

מעבר להתחייבויות להוצאות שהממשלה כבר קיבלה על עצמה ולירידה בהכנסות ממסים עם ההאטה בפעילות, אשר הציבו את הגירעון בתוואי בעייתי, יש לציין צפי להתפתחויות מהותיות יותר בעתיד. התחזיות הדמוגרפיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חוזות ירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה בקבוצת הגיל הפורה ביותר מבחינת שוק העבודה – בני 25 עד 64. שיעורי הגידול שלה צפויים לרדת מקצב של כ-2.5 אחוזים לשנה בתחילת המאה הנוכחית לפחות מ-1.5 אחוזים לשנה במחצית המאה. במקביל יעלה משקל אוכלוסיית הקשישים – גילאי 65 ומעלה – מכ-10 אחוז מכלל האוכלוסייה בתחילת המאה למעל 16 אחוז במחצית המאה (בן משה, 2011).

כמו כן, צפויה לחול ירידה במשקל המגזר היהודי הלא-חרדי, שהוא כעת המגזר הפורה ביותר. משקלו ירד מכמעט 70 אחוז לכ-50 אחוז במהלך המחצית הראשונה של המאה, וצפוי לרדת עוד.

שינויים דמוגרפיים אלו יובילו לנטל גובר על תקציב המדינה, אם לא יחול שינוי בדפוסי התעסוקה של קשישים ושל חרדים וערבים, משום שדפוסי התעסוקה הנוכחיים מבשרים על פחות הכנסות ממסים, ולעומת זאת על יותר הוצאות על בריאות (לקשישים) ועל העברות (כולל תשלומי רווחה) לקבוצות העניות.

בנקודת הזמן הנוכחית נראה כי ישראל אינה חורגת מהתנהגותה ב-20 השנים האחרונות, אך עלולה להידרדר לתוואי פיסקלי מסוכן. בה בעת קשה לראות איך תתקרב ממשלת ישראל ליעד גירעון של אחוז אחד מהתוצר, הנמצא על סדר היום של קובעי המדיניות כבר תקופה ארוכה.

נשאלת השאלה כיצד יש לנהל את התוואי הפיסקלי כך שתימנע הידרדרות. לשם כך כדאי לפנות להשוואה עם ההתפתחויות הפיסקליות בארצות הברית.



### ב. לקחים מהמצב הפיסקלי בארצות הברית

בארצות הברית מתחולל ויכוח חריף בנושא המדיניות הפיסקלית. בצד אחד ניצבים הנשיא והרוב הדמוקרטי בסנאט, ובצד האחר – הרוב הרפובליקני בבית הנבחרים. הצד הראשון תומך בהעלאת מסים, במיוחד אלו המוטלים על העשירים, וברפורמה מוגבלת בצד ההוצאות, בפרט בכל הנוגע לתוואי הוצאות הרווחה והבריאות לטווח ארוך. הצד השני מעוניין בקיצוץ הוצאות, בפרט בתחום הרווחה, ובקיצוץ במסים, בפרט לעשירים. הוויכוח הזה הוביל לכמה עימותים חריפים, בעיקר סביב העלאת תקרת החוב הציבורי, אישור התקציב, פקיעת תוקף קיצוצי מסים (שהוחלט עליהם בעבר) ועוד "מועדים פיסקליים".

ראוי לציין כמה התפתחויות שאירעו בפועל בשנים האחרונות:

- לאחר שהגירעון התקציבי היה מעל 10 אחוזי תוצר ב-2009 הוא יעמוד על קצת מעל 5 אחוזי תוצר בשנת 2013, וצפוי לנוע בין 3 ל-4 אחוזי תוצר לשנה בעשור הקרוב.
- הצדדים הצליחו להסכים על נושאים מסוימים ונאלצו להתמודד עם תוצאות אי ההסכמה בנושאים אחרים – ובראשם קיצוצי תקציב רוחביים אוטומטיים, והשבתה הממשלתית באוקטובר 2013.
- לכל אורך המשבר הפיסקלי, ובכלל זה הורדת דירוג האשראי של ארצות הברית בסוכנות הדירוג S&P, הייתה התשואה על איגרות חוב ממשלתיות בשפל היסטורי. כך למשל, האיגרות ל-10 שנים נסחרות זה תקופה ארוכה בסביבות 2 אחוזים לשנה (1.62 אחוזים ברבעון השני של שנת 2012) והאיגרות ל-30 שנה בכ-3 אחוזים (2.7 אחוזים ברבעון השני של שנת 2012).

הוויכוח הפיסקלי וההתפתחויות הללו עומדים בצל המשבר הגדול, שפרץ במלוא עוזו בספטמבר 2008 ובעקבותיו הגיע מה שקרוי "המיתון הגדול", ובצל התחזיות להמשך הגידול בהוצאות לבריאות כאחוז מהתוצר. הללו דחפו את המדיניות בכיוונים שונים: המיתון הגדול והמשבר הפיננסי חייבו גידול בהוצאות הממשלה, ואכן בתחילת 2009 יושמה תכנית גדולה של הרחבה פיסקלית. המיתון הביא לירידה במסים ולגידול נוסף בגירעון ובחוב הציבורי. אך הצפי לגידול בהוצאות הבריאות והחששות מפני גידול גדול מדי בגירעון ובחוב דוחפים מצדם לריסקי פיסקלי.

מה ניתן ללמוד מכך ביחס למדיניות בישראל? מסקנה אחת היא כי בישראל, כמו בארצות הברית, שוררת אי הסכמה ניכרת בתחום הפיסקלי, ובכלל זה בנושא היקף ההוצאות, תמהיל המסים והגירעון הרצוי. כמו כן, גם בארצות הברית קיימות סוגיות ארוכות טווח, בצד הסוגיות השוטפות והשפעות המשבר הגדול על התוויית המדיניות הפיסקלית.

מסקנה שנייה היא כי ויכוח פיסקלי כזה יכול להוביל לפגיעה במשק, כמו הורדת דירוג האשראי בסוכנות S&P. עם זאת, הורדה זו לא מנעה את קיומן של תשואות נמוכות על החוב הממשלתי האמריקאי.

לקח חשוב נוסף הוא הפרקטיקה של הדיון הפיסקלי. בזמן שהתחולל הוויכוח החריף בארצות הברית חל קיצוץ משמעותי בגירעון, וכל הדיון נערך בפרספקטיבה של עשור קדימה. הן הצדדים הפוליטיים והן גופי התכנון דנים במדיניות התקציב בפרספקטיבה זו, תוך לקיחה בחשבון של הבעיות לטווח ארוך.

### ג. הצעות לשיפור המדיניות הפיסקלית בישראל

הדיון לעיל חושף כמה היבטים בעייתיים בניהול התקציב בישראל. להלן מוצגים כמה רעיונות לשינויים בהקשר זה.

**ליבת תקציב רב-שנתית, מעטפת חד-שנתית.** בתהליך בניית התקציב בישראל ניכרים מאוד היעדר תכנון ואי הצבת יעדים לאורך זמן. כך מתקשה ממשלת ישראל לעמוד בתוואי הגירעון שהיא עצמה קובעת, והיא חוזרת ומשנה אותו. יתר על כן, לא קיים גוף תכנון באוצר או מחוצה לו שמסוגל לספק תחזיות אמין – למשל על תוואי ההכנסות ממסים – ולתכנן מדיניות ארוכת טווח. לשם השוואה, בארצות הברית הוקמו גופי תכנון (OME, CBO) ומוצגות תכניות לטווחים של עשר שנים. גם בישראל רצוי שיתקיים תכנון תקציבי מושכל לתקופה של כעשר שנים. דוגמה אחת לכך, אף שאינה מתבצעת באופן מושלם, היא מתווה ועדת ברודט לתקציב הביטחון. ועדת ברודט קבעה ב-2007 מתווה תקציב למשרד הביטחון לעשר שנים. בדומה למתווה ברודט ניתן לתכנן תוואי פיסקלי גם בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התשתיות ועוד.

כדי לשמור על יכולת ניהול מדיניות אקטיבית, ובפרט על יכולת לנהל מדיניות אנטי-מחזורית (מדיניות ממשלתית שנועדה למתן את מחזורי העסקים ולמנוע אינפלציה או מיתון ואבטלה), ניתן להגדיר את המתווים לטווח ארוך כליבת התקציב, בעוד המעטפת תהיה שנתית וגמישה. סך התקציב יהיה בנוי מהליבה ומהמעטפת, והאחרונה תאפשר להתאים את התקציב להתפתחויות השוטפות.

**גופי תכנון וחיזוי.** שתי תופעות חשובות בתהליך בניית התקציב ניתנות לשיפור על ידי כינון גופים מתאימים במשרד האוצר. האחת היא כשל חוזר בחיזוי ההכנסות ממסים, והשנייה היא היעדר תכנון לטווח של יותר משנה–שנתיים. במדינות המערב קיימים גופים שתפקידם לנתח את הרכב התקציב, להציע חלופות לתמהיל ההוצאות ולתמהיל המסים, לערוך ניתוחי עלות-תועלת של חלופות שונות, להפעיל "מודל מס", לערוך תחזיות של תוואי ההוצאות ותוואי המסים ולאפשר תכנון של תוואי תקציבי ארוך טווח. גופים כאלו קיימים למשל בקונגרס ובבית הלבן בארצות הברית, ובמשרד האוצר ובמוסדות מחקר בבריטניה. בישראל אין גופים משמעותיים באוצר או מחוצה לו המסוגלים לספק ניתוחים, הערכות ותחזיות מהסוג הנ"ל בהיקף הראוי. צעד ראשון יכול להיות הקמת גוף כזה במשרד האוצר.

**הקמת מועצה פיסקלית.** ההצעות לעיל נוגעות לניהול התקציב ונועדו לאפשר תכנון מושכל לאורך זמן. השאלה היא כיצד למלא בתוכן את אפשרויות התכנון. בשנים האחרונות, במיוחד מאז המחאה החברתית של קיץ 2011, מתנהל בישראל ויכוח חריף על סדר העדיפויות בתקציב.

קביעת סדר עדיפויות למדיניות פיסקלית יכולה להסתייע במועצה פיסקלית. גוף כזה קיים כבר בכמה מדינות מערביות ומורכב ממומחים, בהם אנשי אקדמיה ואחרים בעלי ניסיון במדיניות פיסקלית (למשל אנשי משרד האוצר או המועצה הלאומית לכלכלה בהווה או בעבר). גוף מקצועי כזה יכול להביא בפני שר האוצר ובפני הממשלה חלופות למדיניות התקציב. היתרון בגוף כזה הוא המקצועיות שלו ויכולתו להיעזר בגופי התכנון דלעיל כדי לבנות אסטרטגיות תקציב.

**מקורות**

בן משה, אליהו (2011), שינויים במבנה ובהרכב האוכלוסייה הישראלית, משרד התמ"ת.

בנק ישראל (2013), הודעה לעיתונות מיום 13 פברואר: ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות.

בנק ישראל (2012), דין וחשבון לשנת 2011.

בנק ישראל, מאגרי נתונים שוטפים.

ברנדר, עדי (2008), יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007, בנק ישראל.

הבורסה לניירות ערך בת"א (2012), מאגרי נתונים היסטוריים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי נתונים שוטפים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), החשבונות הלאומיים לישראל לשנת 2012.

דוח מבקר המדינה, שנים שונות.

משרד האוצר, יחידת החשב הכללי, הגירעון הממשלתי, שנים שונות.

דר, ורד (2000), "החוק להפחתת הגרעון לדורותיו", הרבעון הישראלי למיסים, 106, עמ' 74-65.

OECD (2013), *Economic Outlook No. 93*.