



כלכלה

לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת: אחריות תקציבית מול צרכים חברתיים

פרופ' מנואל טרכטנברג
אוניברסיטת תל-אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון

בשיתוף עם:
איתמר פופליקר
אוניברסיטת תל-אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון

מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה

תכנון
ארוך טווח

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה

חברה

חינוך



לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת: אחריות תקציבית מול צרכים חברתיים

פרופ' מנואל טרכטנברג

אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון

איתמר פופליקר

אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון

אוגוסט 2020

עבודה זו נעשתה במסגרת מוסד שמואל נאמן בטכניון, כחלק מ-"פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה." אנו מודים למוסד נאמן על התמיכה והעידוד. זו גרסה מעודכנת ומתוקנת לאחר קבלת הערות למאמר שפורסם ע"י מוסד שמואל נאמן ביוני 2019 תחת הכותרת "לקראת מדיניות פיסקלית חדשה לישראל: האיזון הנכסף בין אחריות תקציבית לצרכים חברתיים".

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת מוסד שמואל נאמן.

תוכן עניינים

3	תוכן עניינים
4	רשימת איורים
4	רשימת טבלאות
5	תקציר מנהלים
6	1. מבוא
10	2. הצורך בשינוי פרדיגמה עוד בטרם הקורונה
12	3. תפקידם של הכללים הפיסקליים
13	3.1 האמנם דרושים שני כללים, כלל גירעון וכלל גידול ההוצאה?
15	4. הכללים הפיסקליים בישראל
19	5. המדיניות המוצעת והכללים הפיסקליים החדשים
20	5.1 נוסחת כלל ההוצאה
21	5.2 נוסחת כלל הגירעון
22	6. קביעת היעדים ותחלת הצמיחה
23	6.1 קביעת היעד ל-G/Y
28	6.2 חישוב תחלת הצמיחה
30	7. עם כל הכבוד ל-G, מה עם האפקטיביות של ההוצאה הציבורית?
32	8. הדגמת המדיניות הפיסקלית: תרחיש פוסט-קורונה
36	9. הערות לסיכום
38	ביבליוגרפיה

רשימת איורים

- 15.....איור 1: הגרעון התקציבי (אחוזי תוצר, 1980-2019)
- 16.....איור 2: החוב הציבורי (אחוזי תוצר, 1983-2019)
- 17.....איור 3: החוב הציבורי בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2018)
- 17.....איור 4: ההוצאה הציבורית בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2018)
- 20.....איור 5: המדיניות הפיסקלית – יעדים וכללים
- 25.....איור 6: מדינות ה-OECD לפי תמ"ג לנפש (2019) ואוכלוסייה (2018)
- 25.....איור 7: תוצר מקומי גולמי לנפש (דולרים, 2004-2019)
- 26.....איור 8: הוצאות הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר, 2018)
- 27.....איור 9: ההוצאה הציבורית על בריאות (אחוזי תוצר, 2019)
- 28.....איור 10: השקעה ציבורית (אחוזי תוצר, 1995-2016)
- 30.....איור 11: שיעור הצמיחה בישראל (2008-2019) ותחזית ל-2020-2021
- 33.....איור 12: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית
- 33.....איור 13: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר
- 34.....איור 14: שיעור הגירעון
- 34.....איור 15: יחס החוב-תוצר
- 34.....איור 16: תקבולי מסים כאחוז מהתוצר

רשימת טבלאות

- 35.....טבלה 1: הגידול הנדרש בתקבולי המס בשנה הראשונה לפי יעדים שונים (אחוזי תוצר)

עבודה זו נערכה במקור לפני משבר הקורונה, ועל כן היא לא מתיימרת לתת מענה לאתגרים הנוכחיים שניצבים בפני המשק הישראלי בגין משבר חמור זה. אולם, תהליכים ארוכי טווח שהגיעו לידי בשלות ערב הקורונה, מחייבים ממילא הערכה מחדש של המדיניות הכלכלית ששלטה עד אז. אנו נתייחס לתקופה הנוכחית בה ההתמודדות עם משבר הקורונה הנה דומיננטית כתקופה חריגה מבחינת המדיניות הכלכלית, ונתמקד לא בה אלא ביום למחרת.

בהתאם לכך, מטרתה של העבודה הנה להציע מדיניות פיסקלית חדשה, אשר יהיה בכוחה כדי לאזן טוב יותר בין שמירה על משמעת פיסקלית מחד, לבין מתן מענה הולם לצרכי החברה בישראל. המתווה המוצע מציב שני יעדים, יעד חוב-תוצר ויעד הוצאה ציבורית-תוצר, אשר יהיה על הממשלה לקבוע בתחילת כהונתה, ולאורם היא תבנה את התקציב מדי שנה כך שתבטיח את השגתם תוך פרק זמן קצוב. יעדים אלה יוזנו לתוך שתי נוסחאות, אחת לכלל הוצאה ושנייה לקביעת גודל הגירעון השנתי, ומהן יגזרו גודל התקציב השנתי ונטל המס.

ערב המשבר יחס ההוצאה ציבורית-תוצר עמד על פחות מ-40% בישראל, אל מול ממוצע של 43.5% במדינות ה-OECD. לאור הפגיעה המתמשכת בשירותים ציבוריים בסיסיים, אנו סבורים שהיה צריך לקבוע יעד להוצאה ציבורית-תוצר גבוה מהיחס ששרר ערב המשבר, ולחתור לסגירת הפעם מול ממוצע ה-OECD. זאת, תוך שמירה על יחס חוב-תוצר אחראי ומותאם הן למציאות הגאו-פוליטית של ישראל, והן לסביבה הכלכלית הגלובלית. אולם, הגדלת ההוצאה הציבורית איננה ערוכה לשיפור באספקת מוצרים ציבוריים, ועל כן יש להתנות הזרמת משאבים נוספים בהוכחת האפקטיביות של ההוצאה הממשלתית, ובהקמת מנגנונים שיעשו זאת באופן שוטף.

יש להניח שההתמודדות עם הקורונה תהיה כרוכה בתקופה של ניסוי וטעייה מבחינת המדיניות הכלכלית, עד שהמשק יחזור לנתיב יציב יותר. אלא שאז הסוגיות העקרוניות יחזרו לסדר היום: מה ההיקף הרצוי של פעילות הממשלה, מה לגבי נטל המס והגירעון התקציבי, וכך הלאה. מטרתנו אם כן היא להציע מדיניות פיסקלית אשר תיתן מענה לפגמים של מדיניות זאת מלפני הקורונה, ובו בזמן תשמש כמפת דרכים לממשלות ישראל לעידן הפוסט-קורונה.

ההיסטוריה הכלכלית של מדינת ישראל שזורה בתהפוכות חדות, אשר כל אחת מהן באה בעקבות תקופה ארוכה של קיבוע מדיניות כלכלית נוקשה, שבסופה נוצר משבר חדש וחוזר חלילה. דוגמאות בולטות לכך הן משטר ה"צנע" בשנותיה הראשונות של המדינה, המהפך הכלכלי בעקבות נצחוננו של מנחם בגין ב-1977, ותכנית הייצוב של 1985¹ תהליך מעין דיאלקטי שכזה התבקש בחלקו מהעובדה שבמהלך עשוריה הראשונים לקיומה, ישראל עברה שינויים דרמטיים בהקשרים רבים, מגידול עצום באוכלוסייתה ועד למלחמות שדרשו משאבים גדולים והביאו לשינויים מרחיקי לכת בסביבתה הגאו-פוליטית.

יכולתה של מדינת ישראל להמציא את עצמה כל פעם מחדש מההיבט הכלכלי ראויה לציון, בפרט כשמהפכים אלה התרחשו מבלי לגרום לזעזועים הרסניים למוסדותיה. דינמיות זו אינה מובנת מאליה: מחד, ישנן מדינות לא מעטות שהשכילו להשיל מעליהן דפוסי מדיניות כלכלית שאבד עליהם הכלח, ולאמץ חדשים במקומם מבלי לערער את יציבות מוסדותיהן העיקריים,² כמו אנגליה תחת תאצ'ר, שוודיה והודו בשנות התשעים, וכמובן סין בעשורים האחרונים. לעומתן ניצבות שורה ארוכה של מדינות אשר נכשלות פעם אחר פעם בהוצאה לפועל של רפורמות הכרחיות, כיוון שהן לא מצליחות לגבור על אינטרסים מקובעים ועל אינרציה מוסדית. המתח שנוצר בהן כתוצאה מכך מוביל לעתים לתהפוכות פוליטיות ולשינויים קיצוניים במדיניות, אשר רק מזינים חוסר יציבות ומונעים את הרפורמות הדרושות – דרום אמריקה מספקת דוגמאות בשפע לכך, כאשר המצב השורר כיום בארגנטינה ממחיש זאת ביתר שאת.

לצד החיוב שביכולת ההתחדשות של המדיניות הכלכלית בישראל, המחזוריות של המשבר ← תפנית ← קיבוע ← משבר נוסף} פירושה כי מדיניות שנוצרה ככורח ושירתה היטב את הצרכים בעתה, נוטה להתקבע מעבר לרצוי, ובכך מולידה את המשבר הבא. גם אם מדינת ישראל הוכיחה עד כה יכולת התמודדות ושינוי מרשימה אל מול משברים אלה, אין ספק כי הם גובים מחיר כבד, ויתרה מזאת, לא לעולם חוסן – אין לדעת אם גם בעתיד נשכיל להתגבר על משברים כאלה תוך הימנעות מנזקים חמורים למשק, לחברה ולמערכת המוסדית-פוליטית.

מגפת הקורונה הנחיתה על ישראל, כמו על יתר מדינות העולם, את המשבר הכלכלי החמור ביותר זה קרוב למאה שנה. המשבר היכה בנו כשתנאי הפתיחה של ישראל מבחינת נתוני המאקרו היו טובים מאוד: יחס חוב תוצר של 60%, שיעור אבטלה נמוך מאוד של פחות מ-4%, רזרבות גדולות של מט"ח, אינפלציה אפסית, חוסן של המערכת הפיננסית, וכדומה. עם זאת, המשבר הפוליטי המתמשך והחמור פוגע ביכולתה של הממשלה לגבש מדיניות כלכלית קוהרנטית, מזין צעדים פופוליסטיים, והביא לכך ששנת 2020 מתנהלת ללא תקציב מדינה מאושר. חשוב וחמור לא פחות, המשבר פרץ כאשר ישראל ניצבה ממילא בשלהי תקופה ארוכה בה התקבעה תפיסה כלכלית ומדיניות פיסקלית אנאכרוניסטיות, שנתנו את אותותיהן בדילול שירותים אזרחיים בסיסיים כמו בריאות וחינוך, ובהטלת נטל כבד על משקי הבית. עבודה זו נכתבה לפני משבר הקורונה, ועל כן היא לא משקפת את האתגרים החדשים שהקורונה מציבה בפנינו, אלא את הדאגה בפני קיבועה של מדיניות כלכלית שלא התאימה את עצמה לצרכים המשתנים ולתמורות המשקיות שהתחוללו בעשור האחרון.

¹ לסקירה מאירת עיניים של התפתחותה ומדיניותה הכלכלית של ישראל ראה זעירא (2018).

² "מוסדות" במובן המקובל כיום בכלכלה, כמו שלטון החוק, זכויות קניין וכדומה – ראה למשל (North 1991).

אנו נמצאים עדיין בעיצומו של המשבר ואין לדעת כיצד ומתי הוא יסתיים, אך ברור כבר עתה שמשבר זה שיחרר את הרסן של המדיניות הפיסקלית, כך שלפחות בטווח הקצר-בינוני זו תהיה הרבה יותר מתירנית. הדבר מתבקש הן על מנת לתמוך בעסקים שעומדים בפני סכנת קריסה ובמשפחות שאיבדו את פרנסתן, והן כדי להתניע מחדש את הפעילות המשקית ובהמשך גם את הצמיחה. מוקדם מדי להעריך מה יהיו תופעות הלוואי שיתלוו לכך – האם סכנת האינפלציה תחזור לזירה אחרי שנים רבות של שליטה בה, מה יקרה כתוצאה מהעלייה התלולה בחובות של מדינות, וכך הלאה. כך או כך, אחרי תקופה ארוכה של נסיגה קרוב לוודאי שנהיה עדים למעורבות יותר עמוקה של הממשלה בכלכלה, וזאת לאורך זמן.

יש להניח שההתמודדות עם הקורונה תהיה כרוכה בתקופה של ניסוי וטעייה מבחינת המדיניות הכלכלית, עד שהמשק יחזור לנתיב יציב יותר. אלא שאז הסוגיות המרכזיות שהעסיקו אותנו לפני כן יחזרו לסדר היום, וביתר שאת: מה ההיקף הרצוי של הפעילות הכלכלית של הממשלה, מה זה אומר מבחינת נטל המס והגירעון התקציבי, מה לגבי היחס חוב-תוצר, וכדומה. יתרה מזאת, יהיה צורך לחזור ולהתמודד עם החולשות של המדיניות הפיסקלית מלפני הקורונה, אשר הן כאמור אלו שהניעו את העבודה הזאת מלכתחילה.

מטרתנו אם כן היא להציע מדיניות פיסקלית עקבית ובת קיימא, אשר תשמש כמפת דרכים לממשלות ישראל לעידן פוסט-קורונה. בפרט, מדיניות זאת אמורה לאלץ את קובעי המדיניות לקיים מעת לעת הערכה מחדש של הגדלים הפיסקליים העיקריים, קרי ההוצאה הציבורית, החוב ונטל המס, אשר מהם ייגזרו צעדי המדיניות השוטפים. זו אם כן מעין "מטא-מדיניות" שעשויה לצמצם את הנטייה להיקלע שוב ושוב למעגל השוטה של {משבר ← תפנית ← קיבוע ← משבר נוסף}, כך שאפשר יהיה לשנות כיוון בטרם פורענות.

מרכיב מרכזי במדיניות המוצעת הנו ההבחנה בין **יעדי המדיניות** הפיסקלית לטווח בינוני-ארוך, לבין **הכללים הפיסקליים** שמופעלים לשם יישום המדיניות בעת קביעת התקציב השנתי. כנקודת מוצא יש לזכור שתפקידה הראשון במעלה של ממשלה הוא לספק את מגוון המוצרים הציבוריים הדרושים לאזרחיה, תוך מזעור הפגיעה בתמריצים כתוצאה מגביית המסים הדרושים לשם כך. מכאן גם שהיקף ההוצאה הממשלתית הנו מאז ומעולם שאלה מרכזית המעסיקה כל ממשלה, ואף סלע מחלוקת אידיאולוגית הבאה לידי ביטוי מוחשי בשונות הגדולה בין מדינות ביחס ההוצאה ציבורית-תוצר (G/Y). לאור זאת, אפשר היה לצפות שתהליך קביעת המדיניות הפיסקלית יהיה כרוך בעיקר בדיון מעמיק בסוגיה זאת, קרי, מהו היעד שראוי להגדיר ל- G/Y על מנת לספק את המוצרים הציבוריים לאזרחים. אלא שלא כך הדבר: הדיון השנתי (או הדו-שנתי) בישראל על תקציב המדינה מתקיים סביב סוגיות תקציביות נקודתיות, כאשר ברקע ישנה "המסגרת התקציבית" ובה סך ההוצאה הממשלתית, אך זו לא זוכה לדיון משמעותי, בטח לא בהקשר הפיסקלי הרחב או בראייה ארוכת טווח.

בנוסף לתפקידה כמספקת שירותים ציבוריים, הממשלה מופקדת גם על שמירת היציבות הכלכלית של המשק ועל איתנותו לאורך זמן. משימה זו דורשת אחריות פיסקלית, קרי, קיום גירעונות תקציביים קטנים ביחס לתוצר, כך שהמשק יוכל לשאת בהצלחה בחוב שיווצר לאורך זמן כתוצאה מכך. יש לזכור שיחס חוב-תוצר (D/Y) גבוה מעלה את הסיכון המדינתי, מייקר את האשראי ומטיל את עול פירעון החוב על הדורות הבאים. מהו יחס החוב-תוצר הרצוי ובאיזה טווח זמן יש לשאוף להגיע אליו הן שאלות מרכזיות שצריכות לעמוד בבסיס קביעת המדיניות הפיסקלית כולה, ביחד עם שאלת גודלו של G/Y .

בהינתן ההוצאה הממשלתית G , מה שקובע את גודל הגירעון ועל כן את החוב הם כמובן תקבולי המסים T , שכן הגירעון הוא ההפרש ביניהם. בבואה לקבוע את גובה המסים ואת הרכבם, על הממשלה לקחת בחשבון שורה של שיקולים, חלקם מנוגדים זה לזה: ראשית, ההיבט הפיסקלי גרידא של סך הגבייה אשר קובע כאמור את גודל הגירעון השוטף ומשפיע על גודל החוב. שנית, השפעת המסים על תמריצי השחקנים השונים – עובדים, אנשי עסקים, משקיעים מהארץ ומחו"ל: שיעורי מס גבוהים פוגעים לרוב בתמריצים אלה, ובכך עלולים לפגוע בצמיחת המשק. שלישית, ההשלכות החלוקתיות של מערכת המס, כאשר מקובל שזו צריכה להיות פרוגרסיבית, לאמור, על מערכת המס לצמצם את מידת אי-השוויון הנוצרת מעצמה במנגנון השווקים. אלא שמיסוי פרוגרסיבי דורש שיעורי מס שוליים גבוהים, ואלה כאמור עלולים לפגוע בצמיחה.

המדיניות הפיסקלית נקבעת אם כן לפי שלושה משתנים עיקריים: ההוצאה הממשלתית G , החוב D (הנקבע בעיקר ע"י הגירעון התקציבי), ותקבולי המסים T . אולם, בידי הממשלה רק שתי דרגות חופש (שכן הגירעון הנו ההפרש בין G ל- T), ועל כן היא לא יכולה לקבוע יעדים בלתי תלויים לכל אחד מהשלושה – בקביעתה שניים מהם השלישי מתקבל כשארית. כך למשל, אם כנהוג כיום הממשלה קובעת את גובה הגירעון המותר ואת שיעור הגידול בהוצאה הממשלתית, אזי אלה מכתיבים את תקבולי המס הדרושים, בהינתן G , כדי לקיים את יעד הגירעון.

מכאן שמדיניות פיסקלית מושכלת ואחראית חייבת בראש בראשונה לבחון את מלוא התמונה הפיסקלית אשר במרכז התוואים של G , T , ו- D לאורך זמן, ולקבוע יעדים לגביהם שיהיו עקביים וברי השגה. כאמור, ניתן לקבוע יעדים רק לשניים כאשר השלישי נגזר מהם, ומכאן שכחלק מהבחירה ביעדים יש להתחשב גם בסבירות התוצאה לגבי המשתנה הפיסקלי הנגזר. כך לדוגמה, אם קובעים יעדים שאפתניים ל- G/Y ול- D/Y כך שהשגתם כרוכה בהעלאה תלולה של שיעורי המס, הדבר לא יהיה בר ביצוע, או לחילופין המשק ישלם בשל כך מחיר כבד במונחי האטת הצמיחה.

שיקולים אלה מובילים לליבת המדיניות שאנו מציעים: בתחילת קדנציה של ממשלה יהיה עליה לקבוע יעד עבור G/Y ויעד עבור D/Y , אותם היא תתחייב להשיג במהלך תקופה קצובה (כאורך הצפוי של הקדנציה, נניח 4-5 שנים). על מנת ליישם מדיניות זאת, הממשלה תשתמש בעת קביעת תקציב המדינה מדי שנה בנוסחאות חדשות שנציג בהמשך לשני כללים פיסקאליים: כלל הוצאה, קרי, שיעור הגידול בהוצאה הציבורית מדי שנה, וכלל גירעון המגדיר את שיעור הגירעון המרבי המותר, כאחוז מהתוצר. היעדים עבור G/Y ו- D/Y שהממשלה תקבע בתחילת דרכה יוצבו בנוסחאות האלו, אשר מבטיחות שיישום הכללים האמורים אכן יביאו להשגת היעדים תוך פרק הזמן שנקבע מראש. יש בכך חידוש מהותי לעומת כללים פיסקאליים בכלל, ולעומת אלה שהונהגו עד כה בישראל בפרט,³ שכן אלה האחרונים נוסחו ללא קביעת יעדי-על בכלל, או בהתייחס ליעד עבור D/Y בלבד. כמו כן, לא הייתה התייחסות לפרק הזמן להשגת היעד, לא למנגנון עדכון, ולא לעקביות בין כלל המשתנים הפיסקאליים.

בעקבות המשבר של 2001-3 הממשלה סימנה כמטרה מרכזית הורדה תלולה של D/Y מהרמה המסוכנת של מעל ל-90% אליו הגיע כתוצאה מהמשבר, כמו גם צמצום משמעותי ב-

³ המושג "יעד" בהקשר של "יעד גירעון" שונה מהותית מהמשמעות של "יעד" כשהכוונה היא לחתירה להשגת G/Y ו- D/Y מסוימים, אשר משקפים אסטרטגיה ארוכת טווח מוגדרת היטב.

G/Y, כאשר הכללים הפיסקליים שנקבעו שרתו נאמנה מטרות אלו. באשר ליחס החוב-תוצר, "הסכם מאסטריכט" קבע $D/Y=60\%$ כיעד עבור מדינות האיחוד האירופי עוד ב-1992, שהפך ליעד המקובל גם בישראל, אף כי הדבר לא עוגן בשום החלטה פורמלית. לעומת זאת, לא נקבע שום יעד מפורש עבור G/Y, אך הנוסחאות של כלל ההוצאה שהונהגו אכן הביאו לקיטון מתמשך ב-G/Y, שכן נכפה על ההוצאה הממשלתית לגדול בשיעור נמוך יותר משיעור הצמיחה של התוצר.

כך נוצרה חוסר סימטריה בהתייחסות ל-G/Y ול-D/Y, כאשר D/Y זוכה ליחס מועדף ולביטוי מפורש בחלק מהנוסחאות לכללים הפיסקאליים שנקבעו, בעוד שאותם כללים מביאים באופן דטרמיניסטי לצמצום של G/Y ללא נקודת עצירה. כך הגענו ערב משבר הקורונה למצב בו חלקה של ההוצאה הממשלתית בישראל עומד על פחות מ-40%, שיעור נמוך משמעותית מהממוצע ב-OECD,⁴ כשהפער משתקף היטב בשחיקה המתמשכת בשירותי הבריאות, החינוך, התחבורה וכדומה. כמו כן, במקביל לצמצום ב-G/Y הממשלה קבעה תוואי רב שנתי של הורדת מסים, באופן שלא מאפשר גידול בחזרה של G, שכן יעד הגירעון מונע זאת.⁵

מצב זה עומד ביסודו של הפרדוקס הגדול של המשק הישראלי ערב המשבר: מצב מאקר כלכלי מצוין, אך מבלי שהצלחה זו באה לידי ביטוי ברווחתם של רוב משקי הבית בישראל, אשר לא מצליחים להתמודד עם הנטל הכלכלי המוטל עליהם בשל נסיגת המדינה מאספקת שירותים בסיסיים.⁶ יחס G/Y של פחות מ-40% איננו נתון סטטיסטי מופשט, אלא הגורם המרכזי העומד מאחורי פרדוקס זה, אשר אלמלא הקורונה היה עלול כשלעצמו להתפתח למשבר מסוכן. מעת לעת, לרוב כתוצאה של מחאות ציבוריות נקודתיות,⁷ הממשלה נדרשת לטפל במתח הטמון בניגוד שבין המאקרו המוצלח לבין הדוחק הכלכלי שהפך למנת חלקו של חלק גדול מהציבור (בעיקר של המשפחות הצעירות). אולם, בהעדר ראייה ואסטרטגיה פיסקלית כוללת הממשלה לא מסוגלת אפילו לקיים דיון רציני על הסוגיות שעומדות ביסוד המחאות. כאשר מועלות הצעות למהלכים פיסקליים "מיטיבים" כגון הפחתות במיסוי, או כשמתגלה חריגה לכאן או לכאן מיעד הגירעון,⁸ אלו נדונות ללא התייחסות להשלכות על G/Y.⁹ אין זה מפתיע אם כן שצעדי המדיניות הננקטים מתגלים לעתים קרובות כלא אפקטיביים או כ-"מעט מדי מאוחר מדי".

המדיניות המוצעת כאן מיועדת לשים קץ להתנהלות לא מושכלת ואף מסוכנת זאת. אמנם, בעת משבר המדיניות הכלכלית מתמקדת בעיקר באתגרים המיידיים, אך בחלוף השלב האקוטי של המשבר הנוכחי יהיה צורך להתייחס לתמונה הפיסקלית הכוללת, ולקבוע יעדים פיסקליים חדשים לטווח הבינוני-ארוך. כל זאת תוך התייחסות ל"טרייד-אופס" ביניהם ולהתכנות הכלכלית-פוליטית של הצעדים המתבקשים.

⁴ כפי שנראה בהמשך, ממוצע מדינות ה-OECD עומד על 43.3%, והממוצע למדינות הדומות לישראל ("מדינות הייחוס") עומד על כ-49.3%.

⁵ מה שידוע כמדיניות של "הרעבת המפלצת".

⁶ הביטוי המובהק לכך ניתן במחאה החברתית בשנת 2011, שהעידה על הקושי של משקי הבית בישראל, ובפרט של המשפחות הצעירות, להתמודד עם הנטל הכלכלי המוטל עליהם, וזאת על אף ביצועים מאקר-כלכליים מצוינים באותה עת.

⁷ כמו הדרישה לסייעת שנייה בגנים במהלך 2012-13, או הדרישה כיום לתוספת מיטות במחלקות הפנימיות של בתי החולים.

⁸ "האם באמת זה משנה שהגירעון בפועל יהיה גבוה בחצי אחוז מהמתוכנן?" כמובן, אך אין דרך לתת מענה רציני לשאלה זו ללא ההקשר הכללי, שכאמור לא נדון כלל.

⁹ "האם להוריד את המע"מ באחוז?" "האם להוריד את מס חברות?" מעת לעת מועלות הצעות כאלו (חלקן מיושמות) כאמור בלא שנבדקות ההשלכות הכלל מערכתיות, ובפרט ללא התייחסות ליעדי העל של G/Y ו-D/Y.

מבנה המסמך הנו כדלקמן: פרק 2 סוקר את התפתחותה של המדיניות הפיסקלית הקיימת עד היום, אשר עיקריה עוצבו עוד בתכנית הייצוב של 1985, וכרוכה בצמצום מתמשך של הוצאות הממשלה יחסית לתוצר. הפרק עומד על כך שמדיניות זו לא אפשרה לתרגם את ההצלחה המאקרו כלכלית של המשק ערב המשבר לשיפור רווחתם של משקי הבית בישראל, ומכאן הצורך לגבש מדיניות פיסקלית חדשה שתמנע מצבים כאלה בעתיד. פרק 3 דן בנחיצותם של כללים פיסקליים כדי להבטיח משמעת פיסקלית, ובפרט כדי לרסן את התופעה השכיחה בקרב ממשלות של "הטיה לגירעון". פרק 4 סוקר את השימוש בכללים פיסקליים בישראל והיעדים שאלה שירתו לאורך זמן. פרק 5 מציג את המדיניות הפיסקלית החדשה המוצעת, ואת שני הכללים הפיסקליים המאפשרים יישום של מדיניות זו על פני זמן. פרק 6 דן בקביעת שני יעדי המדיניות, G/Y ו- D/Y , וכן בחישוב "תוחלת הצמיחה" אשר נכנסת כפרמטר בנוסחאות הכללים הפיסקליים. פרק 7 עוסק בשאלת האפקטיביות של ההוצאה הממשלתית: אמנם המדיניות המוצעת חותרת להגדיל את חלקן של הוצאות הממשלה מהתוצר, אלא שלעיתים קרובות הוצאות אלו אינן אפקטיביות ולא ממלאות את יעודן. על כן הפרק קורא להתנות תוספות תקציביות באימוץ כלים לשיפור תפקוד הממשלה, תוך הסתמכות על טכנולוגיות מתקדמות. פרק 8 מדגים את אופן פעולתה של המדיניות המוצעת תוך חישוב תרחישים שונים, הממחישים היטב את הצורך בזהירות בקביעת יעדים פיסקליים, ובהדרגתיות של התואי לעבר השגתם. פרק 9 מסכם.

2. הצורך בשינוי פרדיגמה עוד בטרם הקורונה

כאמור, אנו סבורים שהתפיסה הפיסקלית ששלטה בישראל זה שנים רבות ועד לערב משבר הקורונה מיצתה את עצמה, הדבקות הדוגמטית בה מסוכנת, ואילולא הקורונה היא הייתה עלולה להוביל למשבר בפני עצמה. ההשקפה הכלכלית אשר על קיבועה אנו מתריעים ראשיתה בתכנית הייצוב של 1985, אשר היוותה אחת מנקודות המפנה החשובות ביותר לישראל, ושינתה לטובה וללא היכר את תפקודו של המשק ואת המדיניות הכלכלית על פני יותר משלושה עשורים.

מיגור ההיפר-אינפלציה¹⁰ ששררה במחצית הראשונה של שנות ה-1980 הייתה רק יריית הפתיחה של תהליך הדרגתי וממושך ששינה לחלוטין את אופיו של המשטר הכלכלי ששרר במדינת ישראל מאז הקמתה: ממשק ריכוזי, סגור, נטול תחרות פנימית ותחרותיות חיצונית, למשק המתנהל על פי העקרונות של כלכלת שוק, ומתמרץ את פריחתו של היתרון היחסי המובהק שלו – החדשנות הטכנולוגית. מלבד הרפורמות המבניות הרבות שנעשו לשם כך, המהלך המכריע בפן המאקרו כלכלי היה השלטת משמעת פיסקלית קשיחה. הניסיון המר של העשור האבוד הבהיר שאין להשעינה על הרצון הטוב של פוליטיקאים, אלא על פקידות מקצועית במשרד האוצר בעלת יכולות, מחויבות ומוטיבציה גבוהות במיוחד. לא זו בלבד, אלא שלאגף התקציבים באוצר ניתנו כלים עוצמתיים שאפשרו להם לשמור על הקופה הציבורית, על אפם וחמתם הן של המשרדים האחרים והן של הממונים עליהם.

המשבר של 2001-3 בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה והתפוצצות בועת ה"דוט-קום" הכשיר את הקרקע לשלב נוסף על פני תואי זה, כאשר מינויו של נתניהו לשר האוצר נתן לכך

¹⁰ לניתוח מקיף של ההתמודדות עם האינפלציה, ראו: Razin (2019).

דחיפה רבת עוצמה. נתניהו הוא זה שהטמיע אז את הדימוי "השמן הנישא על כתפיו של הרזה", רוצה לומר, ה"שמן" הוא הממשלה הגדולה, השבעה והלא יעילה, המכבידה והשוחקת את ה"רזה" – הוא הסקטור העסקי, שלא מצליח לצמוח בשל משקל היתר שהוא נושא על גבו. דימוי זה עמד מאחורי אסטרטגיה מקיפה להקטין את הממשלה, להפריט ו/או להוציא למיקור חוץ כמה שניתן משירותיה, ובו בזמן להוריד מסים הן כדי לתמרץ את הפעילות של הסקטור העסקי, והן כדי "להרעב את המפלצת" ("to starve the beast"), קרי לכפות את המשך צמצומה של הממשלה, בהינתן הדבקות בגירעונות נמוכים.

אסטרטגיה זו נחלה הצלחה גדולה, לפחות על פי מטרותיה המוצהרות: חלקה של הממשלה בתוצר ירד כאמור בצורה תלולה, מכ-50% בתחילת שנות ה-2000 לפחות מ-40% ערב המשבר, נטל המס ירד אף הוא במקביל, חלק משמעותי משירותי הממשלה אכן הופרטו, וכך הלאה. התפתחויות אלו תרמו תרומה משמעותית לשגשוגו של הסקטור העסקי, ובפרט להצלחתו המסחררת של ההיי-טק. המשמעת הפיסקלית העקבית תרמה את שלה, וצירוף כל אלה הביאו לחיזוק וביסוס מעמדה הכלכלי של ישראל בזירה הבינלאומית, אשר בלט במיוחד לאור המשבר הכלכלי הגדול שהחל ב-2008 ופגע קשות ברוב מדינות המערב, אך פסח על המשק הישראלי (להוציא ההאטה ב-2009).

אלא שמקובעות תפיסתיות וחוסר רצון לבחון לעומק את ההשלכות החברתיות הרחבות של תהליכים אלה הביאו אותנו שוב לספו של משבר, כאשר בניגוד ל-1985 או ל-3-2001, הפעם התמונה הכלכלית בכללותה הייתה מורכבת הרבה יותר: מחד, המדדים המאקרו כלכליים היו כאמור טובים מאוד (צמיחה, יחס החוב-תוצר, אינפלציה) וחלקם אף טפסו לשיא היסטורי (כמו שיעור התעסוקה, גודל הרזרבות, דירוג בינלאומי), ועל כן לכאורה לא היה כלל מקום לדאגה והיה עלינו להתמיד בתוואי הקיים שהביאנו עד הלום. מאידך, במהלך העשור האחרון ניכרת הרעה עקבית בשירותים אזרחיים מרכזיים ובראשם דיור, בריאות, ותחבורה.¹¹ כמו כן, גם אם שיעור העוני ומדד אי-השוויון פחתו במקצת בשנים האחרונות, ישראל ממשיכה להיות בצמרת מדינות ה-OECD במדדים אלה, עם כל מה שמשתמע מכך על חלוקת הפירות מהביצועים המאקרו כלכליים הטובים.

אנו סבורים שהגיעה העת להערכה מחדש של התפיסה והמדיניות הכלכלית של ישראל על מטרותיה וכליה, ובפרט זה הזמן לערער על ההשקפה הגלומה בדימוי של "השמן והרזה", שהרי ברור כי מה שהתבקש כשחלקה של הממשלה בתוצר עמד על 50%, לאו דווקא תקף לאחר שחלקה צנח מתחת ל-40%. כפי שנראה בהמשך, האחיזה הדוגמטית בדימוי זה ובביטוי המעשיים בקביעת הגדלים הפיסקליים מדי שנה, הם האחראיים העיקריים לכשלים בתחומים מרכזיים כגון תחבורה ובריאות.. כמו כן, במהלך 2018-19 האוצר נקט (לראשונה זו תקופה ארוכה) בשורה של צעדים "מיטיבים" שאין מנוס מלכנות אותם "פופוליסטים", תוך חריגה משמעותית מכלל ההוצאה ואיום על המשמעת הפיסקלית (ראה בהמשך איור 1). נראה כי צעדים אלו הם ביטוי נוסף לאותו כשל בסיסי במדיניות שהתקבעה, שהרי בהעדר מסגרת מסודרת לבחינת מדיניות כוללת לטווח ארוך, הפופוליזם הנו המפלט הקל והמתבקש.

¹¹ בדיור הדבר בא לידי ביטוי מובהק בעלייה המתמשכת במחירי הדיור: https://www.cbs.gov.il/he/publications/madad/doclib/2020/price05aa/aa2_1_h.pdf. בתחום הבריאות הדבר מתבטא בשורה של מדדים, ראו לדוגמא: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/pon2020heb.pdf, עמוד 23. בתחום התחבורה הדבר בא לידי ביטוי בגודש ההולך וגובר בכבישים, ראו טרכטנברג וזר-אביב (2020).

3. תפקידם של הכללים הפיסקליים

בספרות הכלכלית ישנו עיסוק נרחב באשר לדרך היעילה ביותר לעמוד ביעדים הפיסקליים, כאשר אחד הכלים הבולטים בהקשר זה הוא שימוש בכללים פיסקליים, קרי, מגבלות שהממשלה מטילה על עצמה בקביעת הגדלים התקציביים העיקריים. במוקד הדיון על הצורך בכללים כאלה עומד ה-"טרייד-אוף" בין המחויבות הקשיחה שהם יוצרים, לבין הגמישות במדיניות המבוססת על שיקול הדעת של הממשלה (Rules VS. Discretion):¹² מחד, אין ספק כי הגמישות להפעיל שיקול דעת אל מול זעזועים שוטפים מאפשרת כעיקרון התאמות רצויות במדיניות, אך מאידך אותה גמישות פותחת פתח לשימוש לרעה בחופש הפעולה, בפרט לאור העובדה שבהיעדר מגבלות ממשלות נוטות בקלות יתרה להגדיל את הגירעון – זו התופעה הידועה כ"הטיה לגירעון" (deficit bias).

ההטיה לגרעון הנה פועל יוצא מכך שממשלות נבחרות מנסות לרצות את הבוחרים על ידי הטבות בטווח הקצר (בין אם על ידי הורדת מסים או הגדלת הוצאות), כאשר ההשלכות הקשות על העתיד מצטיירות כרחוקות מספיק כך שהבוחרים לא ייקחו אותן בחשבון. כלומר, הבוחרים לא מפנימים את העלויות העתידיות של הגירעונות התקציביים בהווה, אשר יצריכו צעדים הפוכים וכואבים בעתיד. לפיכך, צעדי מדיניות "מיטיבים" בצורה של הפחתת מסים והגדלת הוצאות הנם לרוב פופולריים, ועל כן נבחרו ציבור מתפתים לנקוט בהם ובפרט להגדיל גירעונות לקראת בחירות. עובדה זו מביאה גם לכך שנבחרו הציבור ייטו לנהל מדיניות פיסקלית א-סימטרית, שכן קל להם יותר לגייס תמיכה פוליטית לניהול מדיניות מרחיבה בתקופות מיתון, לעומת נקיטת מדיניות מצמצמת בתקופת גאות כלכלית (Leibfritz, 1994).

הסבר נוסף לקיומה של הטיה לגירעון מתמקד בקוטביות הפוליטית ובשיקולים אסטרטגיים של ממשלה החוששת לאבד את האחיזה בשלטון, בהינתן פער גדול בין העדפותיה בנוגע להרכב ההוצאה הציבורית לבין אלו של מפלגות יריבות. הטענה היא שממשלה מכהנת, הניצבת מול חוסר ודאות באשר לסיכוייה להיבחר מחדש, תעדיף להגדיל את ההוצאה בתחומים החשובים לה (מבלי לקצץ במקום אחר), מחשש שלא תוכל לעשות זאת בעתיד במידה ולא תבחר פעם נוספת. מכך נובע שכלל שההסתברות להפסיד בבחירות הבאות גבוהה יותר, וכן ככל שישנם פערים גדולים יותר בסדר העדיפויות בין המפלגות השונות, כך ההטיה לגרעון תהיה חריפה יותר (Tabellini and Alesina, 1990).

גם הריבוי של שדולות וקבוצות לחץ הפועלות להגדלת ההוצאה הממשלתית על הנושאים הספציפיים המעניינים אותן תורם את חלקו להטיה לגירעון, שכן גורמים אלה כלל לא מתחשבים בתמונה התקציבית הכוללת, ועל כן מוכנים להשקיע הרבה משאבים בשכנוע נבחרו ציבור להגדיל את ההוצאה התקציבית לטובתם. יתרה מזאת, בהינתן שכולם ינהגו כך, יש תמריץ מוגבר לכל שדולה לקבל נתח תקציבי גדול יותר בטווח המידי, כיוון שברור להן כי היענות הממשלה לדרישותיהן בהווה תגרור קיצוצים בעתיד. קשת קבוצות הלחץ הפועלות במשטרים דמוקרטיים רחבה ביותר, וביניהן סקטורים שונים במגזר העסקי, אזוריים גיאוגרפיים, לשכות מסחר, איגודים מקצועיים, קבוצות אוכלוסייה שונות, וכדומה. ההטיה

¹² כך למשל, Dahan and Strawczynski (2013) טוענים שכללים פיסקליים עלולים להביא לצמצום בשיעור תשלומי ההעברה ביחס להוצאה, באופן שמרעה את מצבם של החלשים בחברה ומרחיב את ממדי אי-השוויון.

לגרעון צפויה להיות חריפה יותר במשטרים קואליציוניים, במיוחד ככל שאלו מאופיינים בריבוי גדול של מפלגות סקטוראליות, ובשונות גדולה באינטרסים שלהן (Velasco, 1999).

ישנו אם כן יסוד מוצק להניח שמדיניות פסקלית המבוססת על שיקול דעת של הממשלה עלולה להוביל לגירעונות שיטתיים, וכתוצאה מכך לגידול ניכר ביחס החוב-תוצר. על כן, התחזקה התפיסה כי יש לקבוע מגבלות על שיקול הדעת באמצעות הגדרת כללים פסקליים מגבילים. מחקרים אמפיריים רבים בחנו את האפקטיביות של סוגים שונים של כללים אלה, והממצאים מאששים את נחיצותם. כך למשל, Debrun et al (2008) בוחנים את השפעתם של כללים פסקליים ב-25 ממדינות האיחוד האירופי ומוצאים כי השימוש בהם אכן הגביר את המשמעת הפסקלית. יתרה מכך, ככל שהכללים שיושמו היו מקיפים ונוקשים יותר, כך נצפתה השפעה חיובית יותר על הביצועים התקציביים מנוכי-המחזור. מחקר של Badinger & Reuter (2017), בו נעשה שימוש בנתונים אודות 74 מדינות מ-1985 ועד 2012, מעיד גם כן על כך שמדינות עם כללים נוקשים יותר מאופיינות בגירעונות נמוכים יותר, שיעורי ריבית נמוכים יותר על אגרות חוב, וכן תנודתיות נמוכה יותר בשיעור הצמיחה (output volatility).

3.1 האמנם דרושים שני כללים, כלל גירעון וכלל גידול ההוצאה?

שני כללים פסקליים מרכזיים נפוצים במדינות רבות בעולם, ביניהן ישראל: כלל גרעון תקציבי וכלל הוצאה תקציבית. כלל הגרעון קובע כי ההפרש בין הכנסות המדינה להוצאותיה לא יעלה מעבר לתקרה מוגדרת, הנקבעת כשיעור מהתוצר של אותה שנה. כלל ההוצאה התקציבית מתמקד בצד ההוצאה בלבד, וקובע תקרה לשיעור הגידול בהוצאה התקציבית משנה לשנה. לכאורה, אם מטרתם של הכללים הפסקליים היא לדאוג למשמעת פסקלית, נראה כי כלל הגרעון מספיק, שכן הוא בולם ישירות את ההטיה לגרעון ובכך גם מונע את הגדלתו של יחס החוב-תוצר. אולם, לכלל ההוצאה יתרון מובנה, המצדיק את השימוש בו בנוסף לכלל הגרעון.

ראשית, את כלל ההוצאה ניתן ליישם ולאכוף יחסית בקלות, שכן ההוצאה הציבורית נקבעת בספר התקציב על פי חוק, ולא תלויה בהתפתחויות חיצוניות. לעומת זאת, לממשלה אין שליטה מלאה על תקבולי המסים, ולכן עמידה בכלל הגירעון שנקבע תלויה במידה רבה ברמת הפעילות הכלכלית בפועל. יתרה מזאת, קשה ואף לא רצוי לשנות את שיעורי המס בטווח הקצר כדי לעמוד בכלל הגירעון אל מול תנודתיות בהכנסות המדינה, מאחר שהתאמות תכופות במדיניות המיסוי עלולות להוביל למדיניות פסקלית פרו-מחזורית (Ljungman, 2008). שנית, ההטיה לגירעון באה לידי ביטוי בדרך כלל בנטייתה של הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית, יותר מאשר בקיצוץ מסים, ולכן כלל הוצאה מתמודד באופן ממוקד עם הטיה זו. מעבר לכך, לעתים המטרה איננה רק שמירה על המשמעת הפסקלית אלא גם צמצום ההוצאה הציבורית (כפי שהיה בישראל), ועל כן כלל ההוצאה משרת שתי מטרות בו זמנית.

מחקרים אמפיריים רבים אכן מעידים על חשיבותו של כלל ההוצאה כחלק מרכזי בארגז הכלים הפסקלי. כך למשל, Cordes et al (2015) בוחנים את האפקטיביות של כלל ההוצאה ב-29 מדינות ומוצאים כי שיעור ההיענות (compliance) לכללי הוצאה גבוה משמעותית לעומת כללי גירעון. בנוסף, Wierts (2008) מוצא כי קביעתם של כללי הוצאה מעידים על נכונות פוליטית להתמודד בצורה אפקטיבית עם G/Y גבוה, כאשר מדינות בהן קיים יחס גבוה יותר נוטות ליישם כללי הוצאה קשיחים יותר. Guichard et al (2007) בוחנים את השימוש בכללים

פיסקליים במדינות ה-OECD ומוצאים כי השימוש בכללים פיסקליים ככלל תורמים לתהליך הקונסולידציה הפיסקלית, ובפרט שכללי הוצאה תורמים לכך במידה רבה יותר.¹³

נכון לשנת 2015, ב-15 ממדינות ה-OECD קיים כלל הוצאה מדינתי. מתוך מדינות אלו, בספרד, פולין, לוקסמבורג ולטביה כלל הוצאה קובע כי שיעור הגידול בהוצאה הציבורית לא יעלה על שיעור הגידול בתוצר.¹⁴ יתר על כן, החל משנת 2011 נכנס לתוקף כלל הוצאה על-מדינתי (Expenditure Benchmark) ב-22 מדינות האיחוד האירופי החברות ב-OECD וזאת בהתאם ל-SGP (Stability and Growth Pact). לפי כלל זה, בעבור מדינות אשר הגיעו ליעד התקציבי לטווח הבינוני,¹⁵ שיעור הגידול בהוצאה הציבורית לא יעלה על שיעור הצמיחה הפוטנציאלי של התוצר בטווח הבינוני,¹⁶ אלא אם כן הגידול בהוצאה מגובה במקורות הכנסה נוספים. לעומת זאת, מדינות שטרם הגיעו ליעד נדרשות שלא לחרוג משיעור גידול נמוך יותר, ואילו מדינות אשר מצבן טוב יותר מהיעד התקציבי שנקבע להן אינן נדרשות להיענות לכלל ההוצאה.¹⁷

האופן שבו מנוסח כלל הוצאה באיחוד האירופי מצביע על העמדה בה הוא נוקט בנוגע להוצאה הציבורית וליחס החוב-תוצר: מחד, כל מדינה רשאית לבחור יעד להוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר לפי צרכיה ומטרותיה. מאידך, על המדינות מוטלת האחריות לשמור על משמעת פיסקלית ולהבטיח כי יש להן מקורות הכנסה שיהלמו הוצאה זו, ובכך יעמדו ביעד התקציבי שהוגדר להן. לפיכך, האיחוד האירופי קובע מגבלה חמורה יותר על הגידול בהוצאה הציבורית במדינה שאינה עומדת ביעד התקציבי, עד שזו תתכנס אליו בחזרה. מאז כניסתו לתוקף של כלל הוצאה של האיחוד האירופי ההיענות של המדינות הולכת וגדלה, כאשר בשנת 2016 11 מתוך 15 מדינות האיחוד שהיו כפופות לכלל הוצאה עמדו בתקרה שהוצבה להן (Van Nispen, 2017).

במסמך של ה-IMF משנת 2018¹⁸ מוצגים הקריטריונים המרכזיים שלאורם יש לנסח את הכללים הפיסקליים, אשר ירסנו את ההטיה לגרעון תוך שמירה על מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית:

- Debt Sustainability – קרי, שהחוב ישמר ברמה הנדרשת לאורך זמן.
- יציבות (Stabilization) – במובן של הפחתת התנודתיות באמצעות כלים אנטי-מחזוריים.

כמו כן, המסמך מונה את המאפיינים הרצויים של כללים פיסקליים, אשר יגבירו את יעילותם:

- פשטות (simplicity) – כדי שמקבלי ההחלטות והציבור יוכלו להבינם בקלות.

¹³ כמו כן, Holm-Hadulla et al (2012) מנתחים את השימוש בכללי הוצאה במדינות האיחוד האירופי, ומוצאים כי כללי הוצאה מסייעים בהפחתת הנטייה הפרו-מחזורית של ממשלות לסטות מהתכנון התקציבי.

¹⁴ בהתבסס על נתוני קרן המטבע העולמית (IMF) (הנתונים לא כוללים את דרום קוריה וטורקיה): <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/FAD-Fiscal%20Rules%20Dataset.xlsx>.

¹⁵ למען הדיוק, הביטוי באנגלית הנו Medium-term budgetary objective.

¹⁶ שיעור הצמיחה הפוטנציאלי לטווח הבינוני מחושב כממוצע הצמיחה ב-10 שנים: הצמיחה ב-5 השנים האחרונות, תחזית הצמיחה לשנה הנוכחית, וכן תחזית צמיחה ל-4 השנים העוקבות.

¹⁷ בהתבסס על המסמך "Vade Mecum on the Stability & Growth Pact" של האיחוד האירופי בכתובת https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075_en.pdf

¹⁸ ראה: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552> המסמך מסתמך במידה ניכרת על Kopits & Symansky (1998).

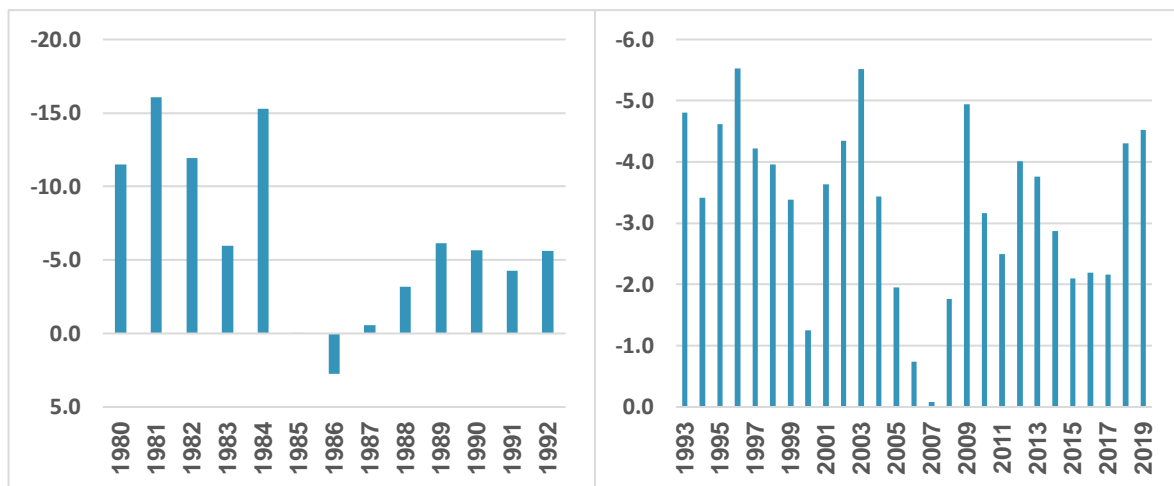
- הכוונה אופרטיבית (operational guidance) – על מנת שניתן יהיה לתרגם את הכלל למדיניות ברורה בתהליך התקצוב.
- חוסן (resilience) – על מנת שהכלל יחזיק לאורך זמן ויטפח אמינות פיסקלית.
- יכולת לנטר ולאכוף בקלות את הכללים (ease of monitoring and enforcement).

המסמך מציין גם כי ייתכן "טרייד-אוף" בין הקריטריונים השונים: לדוגמא, כללים המדגישים את הבטחת היציבות ייטו להיות מנוסחים בצורה מורכבת יותר ועל כן יבואו על חשבון עקרון הפשטות. על מנת למזער את ה-"טרייד-אוף" מוצע לנסח את כלל ההוצאה כך שיהיה אנטי-מחזורי ובכך יבטיח יציבות, על ידי קביעתו כפונקציה של שיעור הצמיחה הפוטנציאלי של המשק.

4. הכללים הפיסקליים בישראל

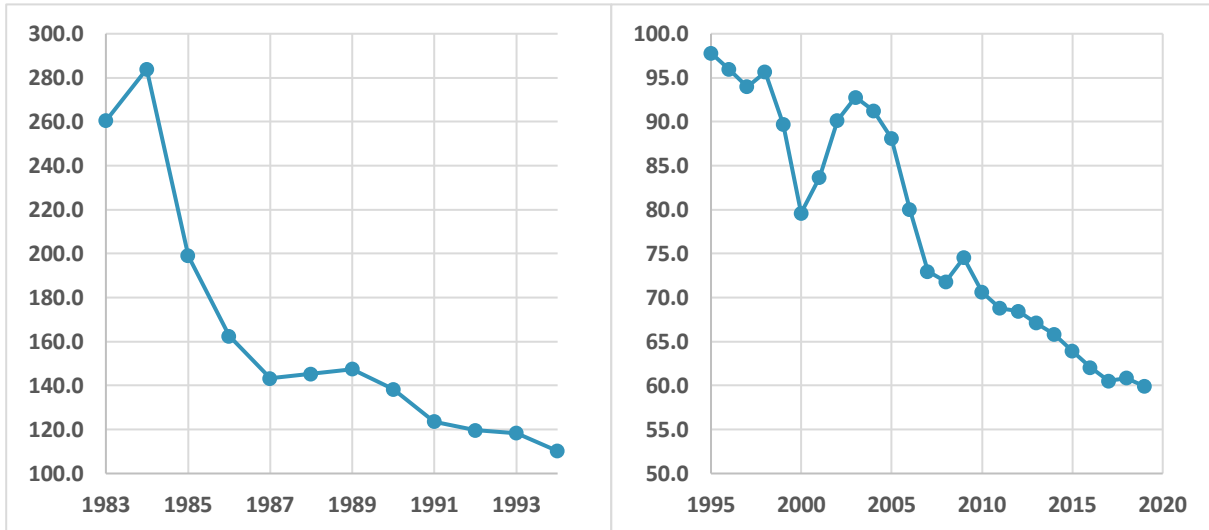
כפי שציינו בפרק 2, תכנית הייצוב של 1985 היוותה נקודת מפנה חדה במדיניות הפיסקלית, ששמה קץ להפקרות התקציבית ששררה במהלך רוב העשור הקודם. איור 1 ממחיש זאת בבירור: בעוד שבמחצית הראשונה של שנות ה-1980 הגירעונות נעו סביב ממוצע של 12%, בעשור העוקב הם ירדו לרמה של 4-5%, מה שבא לידי ביטוי בירידה הדרמטית ביחס חוב-תוצר, משיא של 280% לכ-100% עשר שנים לאחר מכן (איור 2). עם זאת, הגרעון התקציבי התייצב בשנות ה-1990 ברמה שלא אפשרה צמצום משמעותי נוסף ביחס חוב-תוצר, שנותר גבוה לעומת רמות החוב במדינות המפותחות (כ-90% בישראל לעומת כ-60% ב-OECD). כמו כן, בשנים אלו גם האינפלציה נותרה גבוהה והתייצבה על מספר דו-ספרתי. כל זאת כאשר ישראל ניצבה בתחילת שנות ה-90 בפני קליטת העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר, שצפויה הייתה להביא לעלייה משמעותית בהוצאה הממשלתית.

איור 1: הגרעון התקציבי (אחוזי תוצר, 1980-2019)



מקור: בנק ישראל, הדו"ח השנתי לשנת 2019, נספח סטטיסטי, לוח ו'-נ-3

איור 2: החוב הציבורי (אחוזי תוצר, 1983-2019)



מקור: בנק ישראל, הדו"ח השנתי לשנת 2019, נספח סטטיסטי, לוח ו-נ-3

לאור זאת, בדיוני התקציב לשנת 1992 הוחלט לקבוע כלל פיסקלי שיפעל להקטנת הגרעון התקציבי בשנים העוקבות ע"י קביעת תוואי יורד של תקרת הגירעון, אשר עוגן בחוק להפחתת הגרעון. מטרתו בין היתר הייתה לאותת כי אין בגרעון התקציבי הצפוי כתוצאה מהוצאות הקליטה הרבות, כדי להעיד על התרופפות המשמעת הפיסקלית, וזאת בניגוד למה שהתרחש בתקופה שקדמה לתכנית הייצוב ב-1985. בין השנים 1992 ל-2003 הממשלה עמדה לכאורה במרבית יעדי הגירעון שנקבעו, אולם עובדה זו נבעה בעיקר מכך שיעד הגרעון הפך למטרה נעה – היעד שונה שבע פעמים במהלך תקופה זו, כאשר בכל פעם נקבע יעד גרעון גבוה יותר, שכן יעדי הגירעון שנקבעו היו שאפתניים מדי מלכתחילה. השינויים התכופים ביעד הגרעון הביאו לאפקטיביות מוגבלת של הכלל בצמצום נוסף ביחס החוב-תוצר, כאשר בין 2000 ל-2003 החוב אף עלה בצורה משמעותית (איור 2). גם חוסר היציבות הפוליטית (שהתבטאה בשינויי ממשלות תכופים) תרמה את שלה, שכן כל ממשלה חדשה ראתה את עצמה מחויבת פחות ליעדי הגרעון שהממשלה הקודמת קבעה. גורם נוסף לחוסר האפקטיביות של כלל הגרעון באותה תקופה היה אופיו הפרו-מחזורי, אשר בצירוף עם התוואי הפוחת שנקבע משנה לשנה, הביא לקושי רב לעמוד בו בשנים של האטה כלכלית לא צפויה במשק.¹⁹

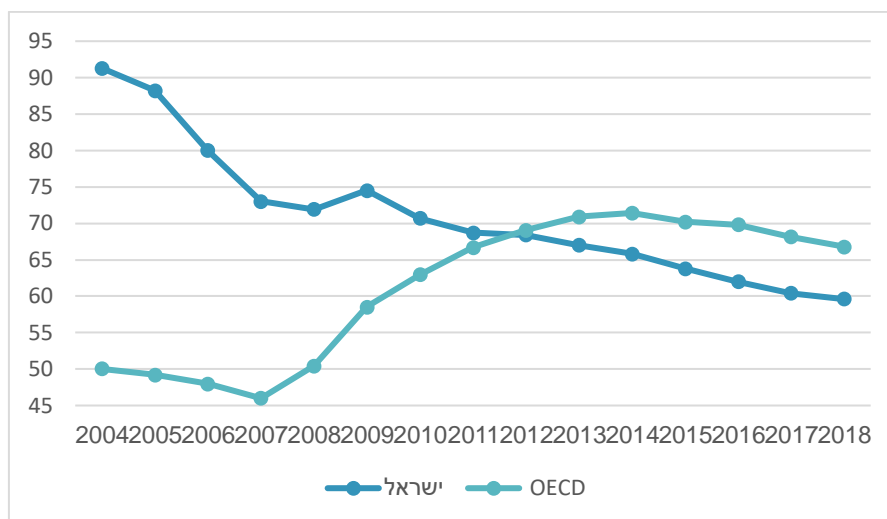
המשבר של 2001-03 הביא להידוק משמעותי מאוד במשמעת הפיסקלית, כאשר ב-2004 הממשלה אימצה לראשונה כלל הוצאה, בנוסף לכלל הגירעון. בנוסף לצורך לשלוט על הגירעון וע"י כך להביא לירידה ביחס חוב-תוצר, כלל זה אומץ במטרה מפורשת להביא גם לצמצום גודלה של הממשלה ביחס לתוצר. במונחים שהשתרשו מאז, הטענה הייתה כי על מנת להביא למשמעת פיסקלית אין זה מספיק "לחגור חגורה" על מותני הממשלה על ידי קביעת כלל הגירעון, אלא יש להוסיף ו-"ללבוש שלייקס" באמצעות שימוש בכלל הוצאה.

אכן, כלל הוצאה תרם רבות לצמצום משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר, אשר ירדה בצורה תלולה מקרוב ל-50% בתחילת המאה לכ-40% ב-2018, כמו גם לירידה ביחס החוב-תוצר לרמה הנושקת ל-60% (איורים 3 ו-4). המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-2008 הביא

¹⁹ בסקירת התפתחויות אלו אנו מסתמכים בעיקר על בן בסט ודהן (2006).

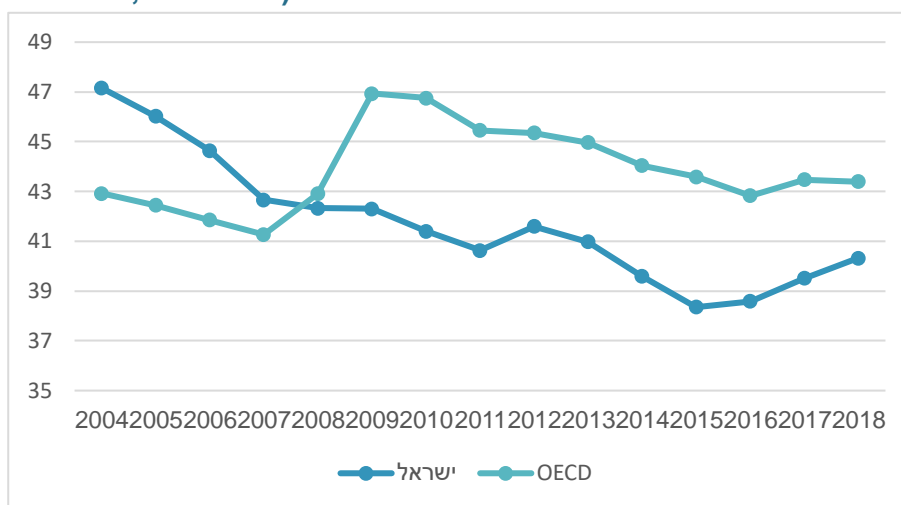
למגמות הפוכות ברוב מדינות ה-OECD, כך שבשנים האחרונות ישראל בלטה לטובה בהקשר של גודל החוב.²⁰

איור 3: החוב הציבורי בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2018)



מקור: IMF

איור 4: ההוצאה הציבורית בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2018)



מקור: OECD. נתונים חסרים: טורקיה; מקסיקו; ניו זילנד; איסלנד; קנדה; יפן, 2004 ו-2017; קוריאה, 2017; אוסטרליה, 2016-2017; צ'ילה, 2004-2012 ו-2017.

אולם, כלל ההוצאה שנקבע החל מ-2004 היה נוקשה ושרירותי: תחילה נקבעה תקרה של 1%, וב-2006 תקרה של 1.7%, כשיעור גידול האוכלוסייה אז, ללא התייחסות ליעד פיסקלי ארוך טווח, וללא הקשר כלכלי מוגדר. מכאן גם שהכלל הופר לעתים קרובות, בעיקר ע"י החרגות תקציביות שנרשמו בצורה נפרדת ("קופסאות" בלשון האוצר), וכמובן שהדבר לא תרם לאמינות המדיניות וליציבותה. המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה התריעה על

²⁰ כתגובה למשבר מדינות רבות החליטו לסטות מההגבלות שנקבעו בכללים הפיסקליים שלהן – בין אם על ידי הימנעות מאכיפתם ובין אם בהתאמתם למציאות המשברית, שדרשה יישום צעדי מדיניות אנטי-מחזוריים (Schaechter et al, 2012).

כך כבר ב-2007, והעלתה הצעות לקביעת כלל שישקף ראייה ארוכת טווח ויהיה מעוגן בשיקולים כלכליים שקופים.

נקודת המוצא הייתה שאם המשק הגיע לרמה סבירה של יחס חוב-תוצר, ההוצאה הציבורית צריכה לגדול בשיעור זהה לשיעור הצמיחה של התוצר. ההצדקה לכך היא שהשירותים הציבוריים הניתנים על ידי המדינה הם ברובם "מוצרים נורמליים", ויתרה מזאת, לחלק ניכר מהם גמישות ביקוש יחידתית או גבוהה מזה ביחס להכנסה, קרי, הביקוש להם גדל לפחות באותו שיעור כמו התוצר. ישנם כמובן מרכיבים תקציביים שלא דווקא מותנים בגודל התוצר (בפרט אלה הקשורים ל"משרדי מטה"), אך מנגד ישנם כאלה שגמישות הביקוש ביחס להכנסה גבוהה מיחידתית, כמו בריאות או תרבות. מכאן שכקירוב ראשון ובמצב שהיעד ל- D/Y הנו בר קיימא, נכון לדאוג לכך שהגידול ב- G ישתווה לגידול ב- Y , כך שהיחס ביניהם יישאר קבוע. מכך גם נובע שכל נוסחה סבירה של כלל הוצאה חייבת לכלול את שיעור הצמיחה של המשק, כאשר על מנת להימנע ממדיניות פרו-מחזורית ומשינויים תכופים, יש להשתמש בשיעור הצמיחה של הטווח הארוך ("סביבת הצמיחה").²¹ העוגן השני שהמועצה הלאומית לכלכלה הציעה לכלל ההוצאה הוא קביעה ברורה של יעד ליחס חוב-תוצר, כך שכלל שהמשק יתקרב ליעד זה הריסון התקציבי יפחת בצד ההוצאה. מכאן הנוסחה שהוצעה ב-2009, ואומצה פורמלית לקראת אישור התקציב ל-2011:

מקדם הריסון × סביבת הצמיחה = שיעור הגידול בהוצאה

$$\frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \bar{g}_Y \times \left[1 - \frac{(D/Y)_t - 60\%}{60\%} \right]$$

הערך של 60% המופיע בנוסחה הנו היעד שהוצע אז ליחס חוב-תוצר, כך שכאשר D/Y יתכנס לרמה זאת מקדם הריסון יהיה שווה ל-1, וכך שיעור הגידול בהוצאה יהיה שווה לסביבת הצמיחה במשק (המועצה הלאומית לכלכלה, 2009).

אולם, כלל ההוצאה שונה פעם נוספת בשנת 2013 ונכנס לתוקף בתקציב של 2015, ונקבע כדלקמן:

50%

יחס חוב-תוצר נוכחי

+ שיעור גידול האוכלוסייה = שיעור הגידול בהוצאה

כך למשל, בהתאם לנתונים הרלוונטיים (קצב גידול אוכלוסייה של 1.96% בשנים 2014-2016, ויחס חוב-תוצר של 61.2% בשנת 2017), תקרת הגידול בהוצאה לשנת 2019 עמדה על 2.78%²²:

$$\frac{50\%}{61.2\%} + 1.96\% = 2.78\%$$

²¹ בהמשך נכנה את שיעור הצמיחה הרלוונטי "תוחלת הצמיחה" ולא "סביבת הצמיחה".

²² בהתבסס על "תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2019 וההנחות המקרו-כלכליות" מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בכתובת <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m04177.pdf>

למרבה הצער, נוסחה זאת מהווה נסיגה משיקולים כלכליים ברורים, ומשקפת ניסיון שרירותי לחזור למסלול של צמצום ההוצאה הציבורית מבלי לעגן זאת ביעדים ארוכי טווח, לא של היחס G/Y הרצוי, ואף לא של היחס D/Y : הרי הקביעה בנוסחה של 50% ליחס זה היא שרירותית בעליל, לא מבוססת על ניתוח כלכלי מוסמך, ולא קדם לה דיון מקצועי כלשהו.²³ כמו כן, אין להסתמכות בנוסחה על שיעור גידול האוכלוסייה ביסוס כלכלי של ממש.²⁴ מצער מאוד שנושא זה חשוב נתון למניפולציות רגעיות, אשר פוגעות לא רק במדיניות הפיסקלית גופה אלא באמינותה ורצינותה. לאור זאת, מתעצם הצורך בקביעת מדיניות פיסקלית מעוגנת ביעדים ברורים ומפורשים הן לגבי G/Y והן לגבי D/Y , כמו גם נוסחאות לכללים שישרתו יעדים אלה באופן ברור ושקוף.

5. המדיניות המוצעת והכללים הפיסקליים החדשים

נקודת המוצא של המדיניות המוצעת היא כאמור הקביעה של שני יעדי-על בתחילת קדנציה של ממשלה, יעד ל- G/Y ול- D/Y , אותם הממשלה מתחייבת להשיג תוך פרק זמן נקוב מראש, ואשר יכנסו כפרמטרים בנוסחאות הכללים הפיסקליים. כמו כן, כללים אלה דורשים קביעה של "תוחלת הצמיחה", קרי, אומדן של שיעור הצמיחה הצפוי של המשק לטווח הארוך. הכוונה אם כן היא שכל ממשלה בתחילת דרכה תקיים דיון מקצועי מעמיק על כך, ותגבש את היעדים האלה בהתאם.

איור 5 מתאר בצורה סכמתית את האופן שבו מדיניות זאת אמורה להיות מיושמת מדי שנה t בעת קביעת מסגרת התקציב לשנה העוקבת $t+1$: כאמור, הממשלה תקבע את היעדים הפיסקליים ואת טווח הזמן להשגתם, ותחשב את תוחלת הצמיחה הרלוונטית לתקופה זו.²⁵ כל אלה מוזנים לתוך הנוסחאות של כלל ההוצאה וכלל הגירעון לצד הנתונים העכשוויים $(G/Y)_t$ ו- $(D/Y)_t$, ופתרון הנוסחאות מניב את הגדלים הפיסקליים לשנת $t+1$: את שיעור הגידול של ההוצאה הציבורית ובהתאם את G_{t+1} , את שיעור הגירעון d_{t+1} , ומשני אלה מתקבלים תקבולי

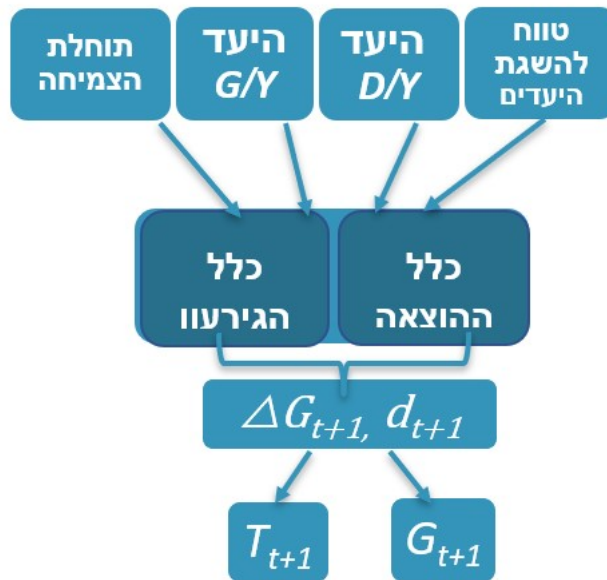
$$d_{t+1} = \frac{T_{t+1} - G_{t+1}}{Y_{t+1}} \text{ שכן } \text{המס הדרושים,}$$

²³ ראו הדיון בפרק 6 באשר לקביעת יחס החוב-תוצר הרצוי.

²⁴ להרחבה בעניין זה ראה פרק 6.1

²⁵ יתכן שלגודל ההוצאה הציבורית ולהרכבה תהיה השפעה על קצב הצמיחה, אך קשה מאוד להעריך זאת בעת קביעת היעדים. אולם, מדי שנה אפשר יהיה להעריך מחדש את תוחלת הצמיחה, ולחשב את הכללים הפיסקליים בהתאם.

איור 5: המדיניות הפיסקלית – יעדים וכללים



5.1 נוסחת כלל ההוצאה

כלל ההוצאה המוצע מכיל את המרכיבים המובאים באיור 5, כאשר האינטואיציה מאחוריו שקופה, וניתן להציגה כך:

$$\frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \text{מרחק מיעד החוב} - \text{מרחק מיעד ההוצאה} \times \text{מקדם זמן} + \text{תוחלת הצמיחה}$$

כעת לנוסחה המלאה,

$$(1) \quad \frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \bar{g}_Y + 4 \left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left\{ \alpha \left[\left(\frac{G}{Y} \right) - \left(\frac{G_t}{Y_t} \right) \right] - (1-\alpha) \left[\left(\frac{D}{Y} \right) - \left(\frac{D_t}{Y_t} \right) \right] \right\}$$

- \bar{g}_Y : סביבת הצמיחה
- \bar{t} : טווח השנים להשגת היעדים
- $\left(\frac{G}{Y} \right)$: יעד חלקה של ההוצאה הממשלתית בתוצר
- $\left(\frac{D}{Y} \right)$: יעד היחס חוב-תוצר
- $\left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right)$: מקדם הזמן

המונה $t+1$ הנו אינדקס השנה העוקבת אליה מכוון הכלל (כלומר, הגידול של ההוצאה הציבורית בתקציב השנה הבאה); המכנה הוא טווח הזמן להשגת היעד \bar{t} מינוס אחד. נניח שטווח זה הנו 5 שנים, אזי מקדם הזמן ערכו בשנה הראשונה יהיה 0.25, בשנה השנייה 0.5 וכך הלאה. כלומר, תחילה הנוסחה מקנה משקל נמוך לסטיות מהיעדים (כשאלה מן הסתם הכי גדולים), והמשקל הולך וגדל מדי שנה. הדבר מביא להדרגתיות בשינויים הנדרשים בהוצאה הציבורית ובגירעון ועל כן במסים, כאשר זו הייתה אחת

התכונות הרצויות אליה חתרנו. הכפלת מקדם הזמן ב-4 מבטיחה התכנסות ליעדים בשנה היעודה \bar{t} .²⁶

▪ $0 < \alpha < 1$: משקולת ליעד החוב-תוצר ויעד ההוצאה הציבורית-תוצר, אשר מאפשרת לקבוע את תוואי הגידול בהוצאה הציבורית. מטרתה של משקולת זו היא לשקף את החשיבות שהממשלה מייחסת למרחק מיעד החוב לעומת המרחק מיעד ההוצאה. $\alpha = 0.5$ משקף חשיבות שווה לחוב ולהוצאה, בעוד שכלל ש- α גדול יותר כך השינוי בשיעור הגידול של הוצאה הציבורית יושפע יותר מהמרחק בין ההוצאה הציבורית ליעד ההוצאה, ופחות מהמרחק בין יחס החוב-תוצר ליעד החוב, ולהפך ככל ש- α קטן יותר.

הנוסחה פועלת כך שכל עוד ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר נמוכה מהיעד שנקבע לה, זו תגדל בשיעור גדול יותר משיעור הצמיחה, ובכך חלקה של ההוצאה בתוצר ילך ויגדל. אולם, אם היחס חוב-תוצר גבוה מהיעד, הדבר ימתן את קצב הגידול של ההוצאה, ועלול גם להפוך את כיוונו. אם וכאשר הממשלה תעמוד בשני היעדים הפיסקליים, קצב גידול ההוצאה הממשלתית ישתווה לסביבת הצמיחה, ובכך יבטיח כי יחס ההוצאה-תוצר ישמר קבוע לאורך זמן.

5.2 נוסחת כלל הגירעון

$$(2) \quad d_{t+1} = \left(\frac{\bar{g}_Y}{1 + \bar{g}_Y} \times \frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - \overline{\left(\frac{D}{Y} \right)} \right)$$

הביטוי $\left(\frac{\bar{g}_Y}{1 + \bar{g}_Y} \times \frac{D_t}{Y_t} \right)$ הוא תוצאה של פיתוח אלגברי המניב את שיעור הגירעון שמשאיר את יחס החוב-תוצר ללא שינוי, ועל כן כשהמרכיב השני בנוסחה, $\left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - \overline{\left(\frac{D}{Y} \right)} \right)$, מתאפס בעת הגעה ליעד חוב-תוצר, הגירעון מתייצב בשיעור שישאיר את D/Y ללא שינוי.

שני הכללים האלה קובעים יחדיו את הרכיב הפיסקלי הנוסף, קרי, את חלקם של תקבולי המסים בתוצר,

$$(3) \quad \frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{G_t + \Delta G_{t+1}}{Y_{t+1}} - d_{t+1}$$

אמנם לגבי הכנסות ממסים אין ולא יכולה להיות ודאות לפני מעשה, אבל על הממשלה לקבוע שיעורי מס כך שתוחלת התקבולים ממסים תשתווה ל- T_{t+1} שמתקבל מ-(3). זה לא שונה מהותית מהמצב כיום, שכן בכל מקרה התקציב בנוי על תחזית להכנסות, אלא שבהצעה שלנו לא מדובר רק על תחזית פאסיבית, אלא על קביעת שיעורי המס כך שהתחזית לגבי התקבולים תתאים למתווה שהוגדר.

הנוסחאות דלעיל מאופיינות בחוסר סימטריה בולט: בעוד שנוסחת כלל הגירעון מכילה את היעד עבור D/Y בלבד, בנוסחת כלל ההוצאה כלולים הן יעד ל- G/Y והן יעד עבור D/Y , כאשר הימצאותו של זה האחרון כלל לא מובנת מאליה, ונובעת מחוסר סימטריה במידת הוודאות

²⁶ זו תוצאה אלגברית עליה אין לנו לעת עתה הסבר אינטואיטיבי מניח את הדעת.

בעת קבלת ההחלטות על הגידול בהוצאה ועל היקף הגירעון: בעוד שהממשלה כעקרון שולטת על הוצאותיה ועל כן בסבירות גבוהה הגידול בפועל של G אכן יהיה על פי מה שנקבע בנוסחה, גודל הגירעון שיווצר תלוי גם בגורמים שלא בשליטתה, כמו מחזור העסקים, זעזועים גלובליים, עסקאות גדולות (כמו אקזיטים), וכדומה. יתרה מזאת, היכולת של הממשלה לשנות את שיעור המס בזמן אמת כדי לעמוד ביעד הגירעון לאור שינויי גבייה בלתי צפויים הנה מוגבלת, והתוצאות יבואו ממילא בפיגור.

אחד התרחישים המסוכנים אם הנוסחה של כלל ההוצאה לא תכיל גם את הפער מיעד החוב-תוצר, הנו מצב בו בשל זעזועים כלשהם הגירעון בפועל גבוה ממה שנקבע על פי הנוסחה, וכתוצאה מכך יחס החוב-תוצר גדל באופן לא מבוקר. אם, כפי שנאמר, הממשלה מתקשה להעלות מסים כדי לעמוד בכלל הגירעון, אזי אי אפשר יהיה לסגור את הפער אלא ע"י הגבלת הגידול בהוצאה. אולם, אפשרות זאת חסומה שכן הנוסחה של כלל ההוצאה לא לוקחת בחשבון את הגירעון ולא את החוב, אלא רק את הפער מול היעד ל- G/Y . הכללת הסטייה של החוב מהיעד גם בנוסחה של כלל ההוצאה תגרום לריסון פסיקלי בצד ההוצאות בעת שהחוב גדל מעבר לרצוי, עד להתכנסות ההדרגתית לרמת החוב שנקבעה כיעד.

מעבר לכך, הכללת יעד החוב בכלל ההוצאה מבטיחה גם תוואי מסים מתון יותר: במקרה שבו אנו שואפים להקטין את החוב במקביל להגדלת ההוצאה הציבורית, אנו נרצה להימנע מגידול חד במסים שנדרש במצב כזה. בהינתן שיעד החוב שנקבע נמוך מרמת החוב הנוכחית, הכללת יעד החוב תמתן את הגידול בהוצאה הציבורית בשנים הראשונות, ובהתאם גם את גובה המסים הנדרש למימונו. באופן הזה, הגידול במסים בשנים הראשונות יופנה לצמצום החוב, ורק בשנים שלאחר מכן הוא יופנה למימון הגידול בהוצאה הציבורית.

6. קביעת היעדים ותוחלת הצמיחה

כפי שמודגם באיור 5, הצעד הראשון ביישום המדיניות החדשה המוצעת הנו קביעת היעדים עבור G/Y ועבור D/Y , טווח הזמן להשגתם, וחישוב תוחלת הצמיחה הרלוונטית בטווח זה. כאמור, היה מקובל להתייחס ליחס חוב-תוצר של 60% שנקבע ב-"הסכם מאסטריכט", כיעד שאליו גם ישראל צריכה לשאוף אליו, בלא צורך בדיון או הצדקה מעבר לכך. אלא שבשנים האחרונות התרחשו שתי התפתחויות משמעותיות בהקשר זה: ראשית, בעקבות המשבר של 2008 רוב מדינות האיחוד האירופי חרגו בהרבה מיעד זה, ועדיין נמצאות בחריגה גדולה. ההתפתחות השנייה היא שישראל השיגה את היעד נכון לשנת 2019. לולא משבר הקורונה, התפתחויות אלו היו מחייבות הערכה מחדש האם יש להמשיך לפעול להקטנת החוב, או שמא יש מקום לאפשר גידול מסוים בו.

עם זאת, המשבר הנוכחי טרף את הקלפים, מהבחינה הזו שהוא צפוי להביא לגידול משמעותי מאוד ביחס חוב-תוצר: לפי התחזית של משרד האוצר מיולי 2020, החוב לשנת 2020 צפוי לנוע בין 73% ל-75%, ואילו לשנת 2021 בין 77% ל-82%. יחד עם זאת, נראה כי רמה כזאת של יחס חוב-תוצר לא תהיה חריגה אל מול מדינות ה-OECD ויתכן אף כי תהיה נמוכה יחסית לחלקן, שכן כמעט בכל העולם נרשמות קפיצות גדולות בגרעון הממשלה ועל כן בחוב, בנוסף לצמיחה שלילית. לאור העובדה שדירוג האשראי של מדינה תלוי במידה רבה במקומה היחסי ביחס חוב-תוצר אל מול מדינות רלוונטיות אחרות (תוך לקיחה בחשבון של סיכונים אידיויסינקרטיים), לא ברור כיצד המשבר ישפיע בסופו של דבר על מצבה של ישראל בהקשר

זה. מוקדם אם כן לקבוע מהו היעד ליחס החוב-תוצר שאליה יש לשאוף, בעודנו נמצאים בעיצומו של המשבר. במקום זאת, בפרק 8 נמחיש את המנגנון המוצע ע"י קביעת יעדים שונים לחוב-תוצר, ובחינת השפעתם על שאר המשתנים הפיסקליים.

באשר לקביעת טווח הזמן להשגת היעדים הפיסקליים, קיים מתח בין הצורך בקביעת טווח ריאלי להשגתם, לבין השאיפה לנתק את קביעת היעדים משיקולים פוליטיים צרים. מחד, יש להניח כי טווח שנים ריאלי נע סביב 4-5 שנים, שכן זו אמורה להיות קדנציה של ממשלה, ועל כן יש לה תמריץ להשיג את יעדיה בטווח שנקבע. מאידך, סביר שקביעת טווח שנים ארוך יותר ינטרל את השפעת המחזור הפוליטי על קביעת היעדים הפיסקליים, אשר בא לידי ביטוי בדרישות המפלגות השונות במשא ומתן הקואליציוני בעת הרכבת הממשלה.

ניסיון העבר מלמד שקביעת טווח ארוך מדי עלולה להשפיע לרעה על היכולת להשיג את היעדים שנקבעו: ככל שטווח השנים ארוך יותר, כך פוחת הסיכוי שהתנאים הפוליטיים יהיו מספיק יציבים על מנת להתקדם באותו התווך, וכך גם פוחת הסיכוי להשגת היעדים. דוגמא אופיינית לכך היא דו"ח ועדת ברודט על תקציב הביטחון משנת 2007, שבו נקבע תוואי לתקציב הביטחון למשך 10 שנים, אך בפועל קיים רק למשך של כשלוש שנים. בהתאם לשיקולים אלו, בתרחיש שנוציג בפרק הבא נתבסס על טווח של 5 שנים להשגת היעדים.

6.1 קביעת היעד ל-G/Y

אין ספק כי קביעת הגודל הרצוי של ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר הנו אחד הנושאים המורכבים והשנויים ביותר במחלוקת בתחום הכלכלי-חברתי, שכן מדובר בנושא ערכי במהותו, המעמת בין תפקיד הקולקטיב באספקת מוצרים ציבוריים לבין חירויות הפרט, בין הדינמיות של המגזר העסקי לבין חוסר היעילות המיוחסת למגזר הציבורי, וכדומה. אלה חילוקי דעות שקיימים מאז ומעולם, לובשים צורה ופושטים צורה, אם כי במהלך רוב המאה העשרים המגמה הייתה ברורה: הרחבת תפקידי הממשלה והגדלת חלקה, מאחוזים בודדים של התוצר ערב מלחמת העולם הראשונה, לשיעורים של 35-50% בעשורים האחרונים. אולם, אם פעם הוויכוח היה בעיקרו אידאולוגי, במובן של השקפת השמאל הסוציאלי-דמוקרטי המצדדת ככלל בהרחבה, ומנגד השקפת הימין הקפיטליסטי הדוגלת בצמצום, כיום הזיהוי הרעיוני-פוליטי הרבה פחות חד. זאת כיוון שהיתרונות והחסרונות של הגישות השונות ידועים וברורים למדי, ועל כן בחירת המינון המתאים לכל מדינה הנו יותר עניין של התאמה לאופייה (התרבותי, הדמוגרפי וכדומה) ולנסיבות הפוליטיות הנקודתיות, מאשר לשיקולים כלכליים-רעיוניים גרידא.

דווקא מכיוון שכך, יש בהחלט מקום וצורך בדיון מקצועי נרחב בנושא, לפחות בשני הקשרים: ראשית, השוואה בינלאומית אל מול מדינות בנות השוואה; שנית, בדיקת הקף אספקתם בפועל של שירותים ציבוריים עיקריים (כמו בריאות וחינוך) אל מול צרכיה הבסיסיים של האוכלוסייה, ובירור ההשלכות על רווחתה באם היא נדרשת לשאת בעצמה בעלויות השלמת הפערים בין המצוי לנדרש.

העובדה שמדינת ישראל חברה זה יותר מעשור בארגון ה-OECD מקלה מאוד על ההשוואה הבינלאומית, שכן יש בסיס נתונים משותף ועקבי המאפשר זאת. ישנן כיום 36 מדינות החברות ב-OECD, אך חשוב להשוות את ה-G/Y של ישראל לא רק אל מול הממוצע של כל המדינות הללו, אלא גם אל מול מדינות ה"דומות" יותר לישראל בממדים רלוונטיים, בפרט בגודל המדינה ובתוצר לנפש, אותן נכנה קבוצת "מדינות הייחוס" (reference countries).

באשר לגודל המדינה, ההשערה הרווחת היא שקיימים יתרונות לגודל בהוצאה הציבורית, אשר עשויים לגרום ליחס הפוך בין גודל המדינה לבין G/Y , ולא דווקא כתוצאה מהבדלים במדיניות הפיסקלית.²⁷ התחומים בהוצאה הציבורית בהם עשויים להתקיים יתרונות לגודל קשורים בעיקר למה שנקרא "משרדי מטה", אשר היקפם ככלל הנו בלתי תלוי בגודל האוכלוסייה, או לפחות אינו פרופורציוני אליו. כך למשל, היקפם של משרד ראש המדינה (ראש הממשלה או הנשיא), משרד האוצר, חלקים של מערכת המשפט (כגון התביעה הכללית ובית המשפט הגבוה), רשות/משרד הגנת הסביבה וכדומה, לא אמור לגדול ביחס ישיר לגודל האוכלוסייה אלא הרבה פחות, אם בכלל.

מכאן שבמדינות בעלות אוכלוסייה גדולה יש לצפות כי המרכיב ב- G הקשור ל"משרדי מטה" יגרום ליחס G/Y נמוך יותר מאשר במדינות בהן האוכלוסייה קטנה יותר (כמובן בהנחה ש"יתר התנאים שווים"). מאידך, ישנם שירותים ציבוריים שכעיקרון תלויים חיובית בגודל באוכלוסייה, כגון חינוך, בריאות, סיעוד, וכדומה, שעשויים להוות משקל נגד ל-"משרדי מטה" בהשפעתם על G/Y . המחקר של Alesina and Wacziarg (1998) מראה כי המקדם של גודל אוכלוסייה ברגרסיות של G/Y כמשתנה תלוי הנו שלילי ומובהק, כששולטים על שורה ארוכה של משתנים אחרים,²⁸ כאשר התוצאה תקפה עם או בלי ההוצאה על חינוך. כלומר, היתרונות לגודל הם אלה המכריעים את הכף בקביעת G/Y כפונקציה של גודל. בפועל, בחרנו כמדינות ייחוס את המדינות בעלות אוכלוסייה הנמצאת בטווח של $\pm 50\%$ מזו של ישראל, המונה 8.8 מיליון תושבים. המדינה הקטנה ביותר בקבוצה הנה פינלנד עם 5.5 מיליון תושבים, והגדולה ביותר היא בלגיה עם 11.5 מיליון.

המאפיין השני בו התמקדנו הנו התוצר לנפש, אשר עשוי להשפיע על הביקוש לשירותים ציבוריים דרך מספר ערוצים, בפרט אם גמישות ההכנסה של הביקוש לשירותים אלה שונה מיחידתית. אולם, ולהבדיל מגודל האוכלוסייה, הכוונה היא להשוות את ישראל למדינות בעלות תוצר לנפש דומה או גבוה מזה של ישראל (עד לרמה של 50% גבוה ממנה), שכן יש להניח כי מדינות אלו הגיעו לרמות הגבוהות בין היתר בשל מדיניות פיסקלית מושכלת. כמו כן, וידאנו שהתוצר לנפש שלהן היה גבוה מהממוצע של ה-OECD לאורך 15 השנים האחרונות, נתון המעיד כי הצלחתן הכלכלית הייתה עקבית לאורך זמן. כפי שאיור 6 מראה, שש המדינות שעמדו בקריטריונים האלו הן:²⁹ שוודיה, אוסטרליה, דנמרק, בלגיה, פינלנד וצ'כיה.³⁰ איור 7 משווה אותן לישראל ולממוצע של ה-OECD לאורך זמן.

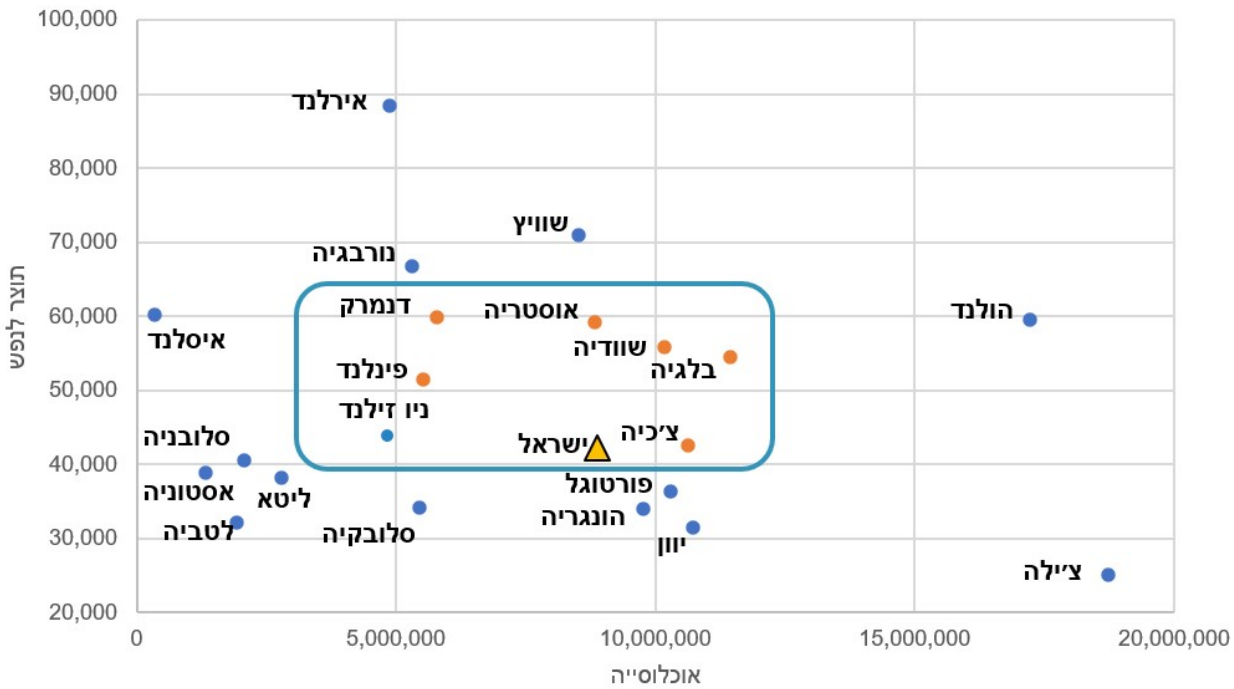
²⁷ כמדד לגודל מדינה ניתן להשתמש או בתוצר Y או בגודל האוכלוסייה N , אך כדי שנוכל להסתמך על מחקרים אמפיריים אשר בדקו קשרים אלה נשתמש כאן בגודל האוכלוסייה.

²⁸ ראה גם Alesina (2003) לדיון כללי יותר בחשיבות של גודל מדינה.

²⁹ ניו זילנד גם תואמת את הקריטריונים, אך לא כללנו אותה כיוון שחסרים נתונים עליה במאגר הנתונים של ה-OECD.

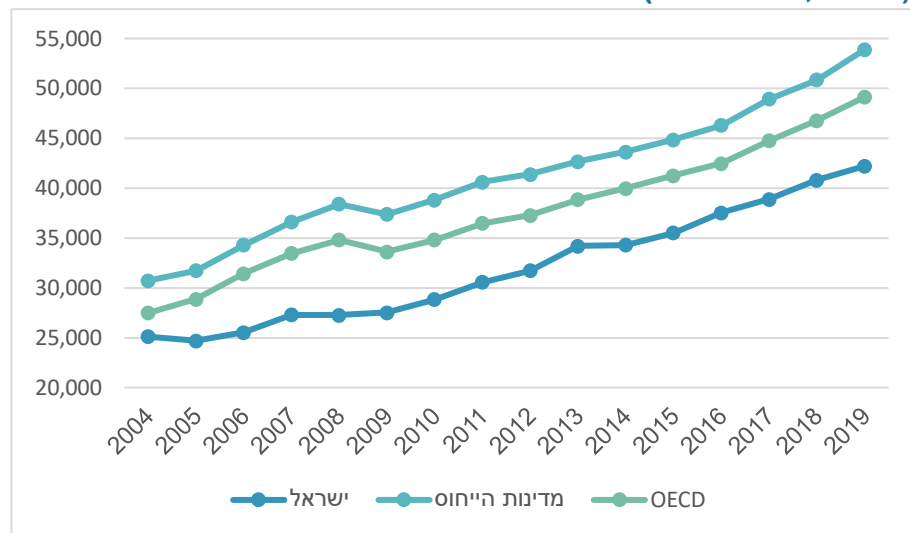
³⁰ נירות מדיניות אחרים הדנים במדיניות הכלכלית בישראל עורכים השוואה למדינות ייחוס דומות. ראו למשל: אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2017) העורכים השוואה בין ישראל לבין שוודיה, דנמרק, אוסטרליה, פינלנד, שווייץ, אירלנד והולנד.

איור 6: מדינות ה-OECD לפי תמ"ג לנפש (2019) ואוכלוסייה (2018)³¹



מקור: תמ"ג לנפש מתוך אתר OECD, גודל האוכלוסייה מתוך אתר הבנק העולמי.

איור 7: תוצר מקומי גולמי לנפש (דולרים, 2004-2019)

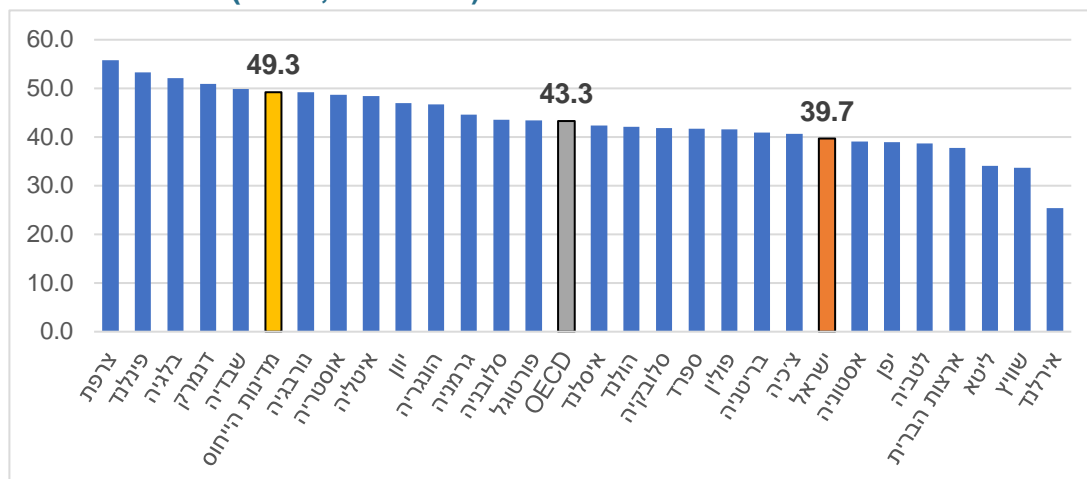


מקור: OECD

³¹ לצורך הצגת הנתונים, החרגנו מהגרף מדינות שאוכלוסייתן גדולה מ-20 מיליון, כמו גם מדינות שהתוצר לנפש בהן גבוה מ-90,000 דולר.

באיור 8 מוצגת הוצאת הממשלה הרחבה כאחוז מהתוצר (General Government Spending) במדינות ה-OECD נכון לשנת 2018, הכוללות הן את הוצאות הממשלה המרכזית והן את הוצאות הרשויות המקומיות. העמודה המסומנת בצהוב מציגה את הממוצע במדינות הייחוס, והעמודה באפור הנה הממוצע של מדינות ה-OECD. כפי שניתן לראות, הוצאות הממשלה הרחבה בישראל נמוכות מממוצע ה-OECD, ונמוכות אף יותר מממוצע מדינות הייחוס, בפער גדול של יותר מתשע נקודות האחוז (שפירושו כ-31.5 מיליארד דולר נכון ל-2018). חשוב להדגיש את העובדה כי הוצאות הביטחון בישראל גבוהות משמעותית מיתר מדינות ה-OECD, ועל כן הפערים בהוצאה האזרחית משמעותיים אף יותר.

איור 8: הוצאות הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר, 2018)



מקור: OECD. הנתונים אינם כוללים את טורקיה, מקסיקו, ניו זילנד, קנדה, אוסטרליה, קוריאה, צ'ילה ולוקסמבורג. הנתון על ישראל נכון לשנת 2019 (מקור: בנק ישראל)

כפי שטענו במבוא, המדיניות המתמשכת של צמצום הסקטור הציבורי בישראל כפועל יוצא של ההשקפה הגלומה בדימוי של "השמן והרזה", הביאה להכבדה גוברת של הנטל על המשפחות, שנאלצו להשלים מכיסן את מה שהממשלה קיצצה או נמנעה מלספק. כך לדוגמה, "תשלומי ההורים" הלכו וטפחו על אף העובדה שמערכת החינוך אמורה לספק חינוך חובה "חינם" על פי חוק;³² בתחום הבריאות הביטוחים "המשלימים" וסוגים נוספים של הוצאות פרטיות הלכו והתרבו, וזאת כדי לממן חלק הולך וגדל של השירותים שמערכת הבריאות הייתה אמורה לספק באופן שוויוני בעצמה, בהסתמך על תשלומי דמי הבריאות ותקציב המדינה בלבד;³³ הפיגור הגדול שנוצר בהשקעה בתשתיות ובפרט בפיתוח תחבורה ציבורית יעילה, אילץ את רוב משקי הבית לרכוש מכוניות פרטיות (לעתים קרובות שתיים למשק בית) ולשאת בנטל ההוצאות השוטפות הגבוהות שאלה דורשות.³⁴

הנסיגה של הממשלה מתבטאת לא רק בפן הכמותי, אלא גם באיכות השירותים המסופקים ע"י הממשלה, אשר כמה מהחשובים שבהם מפגרים לעומת מדינות ה-OECD ובחלקם אף ניכרת הרעה על פני זמן בשל העדר משאבים מספיקים אל מול קצב גידול האוכלוסייה. כך

³² ראה למשל העלייה החדה בהוצאה הפרטית על חינוך מאז תחילת שנות ה-2000: <https://data.oecd.org/chart/610Q>.

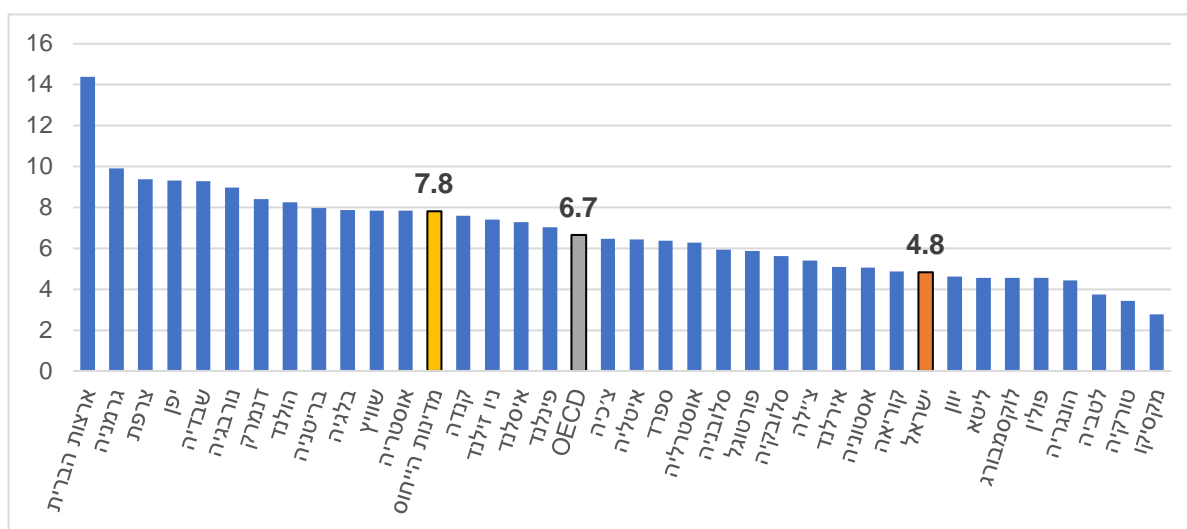
³³ אינדיקציה לכך ניתן למצוא בעלייה בעשור האחרון בביטוחים המשלימים והמסחריים. ראו הניתוח של מרכז טאוב בכתובת http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/pon2020heb.pdf, עמוד 33.

³⁴ חלקן בצורה של מיסים אשר "היטיבו" עם הקופה הציבורית ועל כן תרמו להצלחה במאקרו שבסופו של יום מכבידה על רוחות האזרח.

באשר למערכת החינוך בישראל אשר מופיעה באופן שיטתי בתחתית מבחני פיזה, וכך בנוגע למערכת הבריאות (בפרט הציבורית), אשר מציגה עדיין מדדים מצרפיים טובים כגון בתוחלת חיים, אך חווה תהליך הדרגתי של הרעה לנוכח מחסור מחמיר ברופאים, אחיות, ומיטות אשפוז,³⁵ ושל התארכות תורים לבדיקות וטיפולים חיוניים.³⁶ בתחום התחבורה הגודש בכבישים והתארכות הפקקים הפכו זה מכבר לבעיה אקוטית הגובה מחירים כבדים על המשק והחברה, אשר רק תלך ותחמיר בשנים הקרובות.

אינדיקציה לפערים אלו ניתן לראות בהוצאה על שירותים ציבוריים עיקריים כמו בריאות ותשתיות בהשוואה להוצאה במדינות אחרות. ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל נמוכה ב-1.9% ממוצע ה-OECD וב-3% ממוצע מדינות הייחוס (איור 9), ואילו ההשקעה הציבורית נמוכה בישראל באופן עקבי ממדינות ה-OECD החל משנת 1998, כאשר נכון לשנת 2016 הפער עמד על כ-1% תוצר (איור 10).

איור 9: ההוצאה הציבורית על בריאות (אחוזי תוצר, 2019)

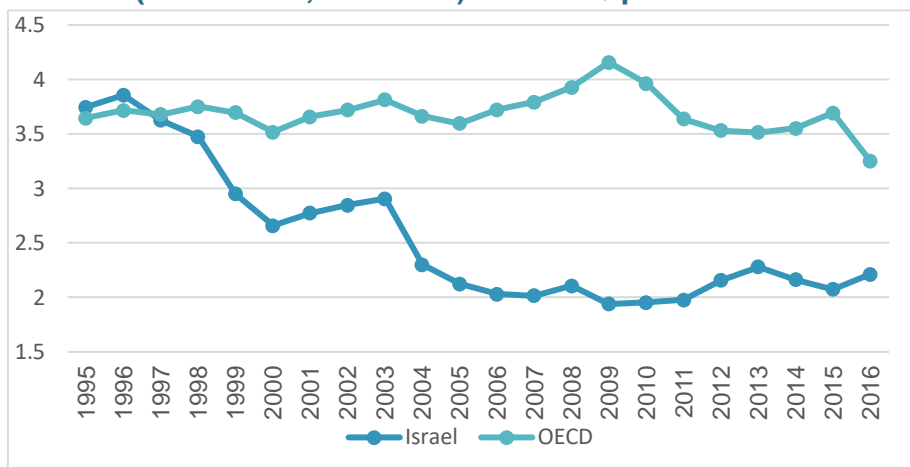


מקור: OECD.

³⁵ ראו טרכטנברג (2020)

³⁶ למשל, בעשור האחרון חלה עלייה עקבית ומשמעותית בזמן ההמתנה בחדרי המיון. ראו http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/pon2020heb.pdf, עמוד 23.

איור 10: השקעה ציבורית (אחוזי תוצר, 1995-2016)



מקור: OECD Economic Surveys: Israel 2018

המסקנה המתבקשת היא שעלינו לשאוף ל-G/Y גבוה משמעותית מהיחס ששרר ערב הקורונה, כיעד ארוך טווח ולא כצעד חריג בעטיו של משבר הקורונה. אולם, אין הכוונה להציג דעה זאת כחזות הכול: יישום המדיניות המוצעת צריך להיות כרוך בדיון מעמיק על היעדים, הן בממשלה והן בציבור הרחב, בוודאי לאור אי הוודאות הגדולה ששוררת בעקבות משבר הקורונה. המסקנה המתבקשת היא שעלינו לשאוף ל-G/Y גבוה משמעותית מהיחס ששרר ערב הקורונה, כיעד ארוך טווח ולא כצעד חריג בעטיו של משבר הקורונה. אולם, אין הכוונה להציג דעה זאת כחזות הכול: יישום המדיניות המוצעת צריך להיות כרוך בדיון מעמיק על היעדים, הן בממשלה והן בציבור הרחב, בוודאי לאור אי הוודאות הגדולה ששוררת בעקבות משבר הקורונה. בהמשך נציג תרחיש המדמה את המצב בחלוף השלב האקוטי של המשבר, על פי התחזיות הזמינות היום. לצורך הצגת התרחיש, אנו נציב יעד של 43% בדומה לממוצע ה-OECD, וכן שינויים קלים מסביב לערך זה.

6.2 חישוב תוחלת הצמיחה

בפרק 4 עמדנו על ההיגיון הכלכלי שבקביעת כלל ההוצאה כפונקציה בין היתר של "תוחלת הצמיחה". כלל שכזה מאפשר לעמוד ביעד ל-G/Y בטווח הארוך, תוך הפעלת מנגנון פסיקלי אנטי-מחזורי. כך, תנודות בשיעורי הצמיחה משנה לשנה לא יביאו לתנודות מקבילות בשיעור הגידול של ההוצאה הציבורית, אלא שזו תגדל בשיעור גבוה יותר מהתוצר בתקופות מיתון, ולהפך בתקופות גאות.

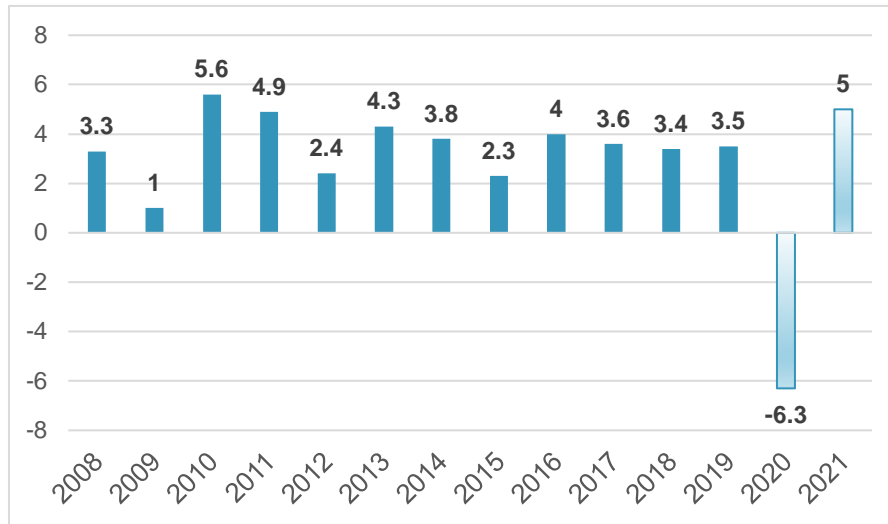
מכיוון שהמדיניות הפיסקלית המוצעת מכוונת להשגת יעדים בטווח של לפחות 4-5 שנים קדימה, ברור כי מה שצריך בתור תוחלת הצמיחה הנה התחזית הטובה ביותר שניתן לחשב לשיעור הצמיחה הממוצע העתידי בטווח שכזה. אלא שקשה עד מאוד לחזות צמיחה עתידית מעבר לשנה-שנתיים, שכן הפעילות הכלכלית נתונה כל העת להשפעת מנעד רחב של כוחות כלכליים (וגם פוליטיים) רבי עוצמה, הגורמים לתנודות ולשינויים בלתי צפויים. הרכיבים העומדים לרשותנו לחישוב כזה הנם, מחד, שיעורי הצמיחה בעבר הידועים בוודאות, ומאידך תחזיות לשיעורי הצמיחה העתידיים, לרבות זה החזוי לשנה הנוכחית.

היתרון של נתוני עבר הוא כמובן שאלה נתוני אמת, ואם המשק יציב אזי הממוצע שלהם על פני מספר שנים יכול ללמד רבות על המגמה הצפויה. החיסרון ברור באותה מידה: ככל שאנו מתרחקים בזמן מנקודת חישוב התוחלת לעבר העתיד הרחוק יותר, כך הרלוונטיות של נתוני עבר פוחתת וקשה יותר להניח "יציבות". על כן, ההסתמכות על ממוצע הצמיחה בשנים קודמות עלולה לנעול את המדיניות הפיסקלית ברמת הוצאה ציבורית שלא מתאימה למצב הכלכלי שישרור בפועל בעתיד. דילמה הפוכה מתגלה ככל שמסתמכים יותר על תחזיות לשיעורי צמיחה עתידיים: אמנם אלה מן הסתם יותר רלוונטיים מבחינת התזמון, אבל פחות ודאיים, כאשר טעות החיזוי גדלה באופן מעריכי עם הריחוק בזמן. שיעור הצמיחה הנחזה שנה קדימה עומד בין שתי הדילמות האלו, אבל זה רק נתון אחד שלא יכול כשלעצמו ללמד על מגמה.

בנוסחת כלל ההוצאה שהייתה בתוקף בשנים 2011-2014, חישוב "סביבת הצמיחה" נעשה על ידי מיצוע של שיעור הצמיחה הממוצע בעשר השנים הקודמות, ושל הצמיחה קצרת הטווח המחושבת כממוצע הצמיחה בשנה הנוכחית ובשנה שקדמה לה (המועצה הלאומית לכלכלה, 2009). לעומת זאת, לצורך קביעת כלל ההוצאה העל-מדינית, האיחוד האירופי מחשב את התחזית לשיעור הצמיחה הפוטנציאלי כממוצע על פני 10 שנים, עם דגש על תחזיות לצמיחה עתידית, קרי, הממוצע בין שיעורי הצמיחה בפועל ב-5 השנים האחרונות, תחזית הצמיחה לשנה הנוכחית, וכן תחזית צמיחה ל-4 השנים העוקבות. היתרון של שיטה זו הוא ההסתמכות על מאפייני המשק הנוכחיים והתפתחותם הצפויה, אך במחיר של חוסר ודאות גדול יותר. בסופו של דבר ברור כי חישוב מושכל של תוחלת הצמיחה יכלול את שלושת הרכיבים, שיעורי צמיחה בעבר, בהווה ובעתיד, כאשר הדיון יתמקד במשקל היחסי של כל רכיב. אחת האפשרויות היא לקבוע את תוחלת הצמיחה כממוצע בין הצמיחה בחמש השנים הקודמות, תחזית הצמיחה לשנה הנוכחית ולשתי השנים הבאות. חישוב כזה מאזן בין יתרונות ההסתמכות על נתונים ודאיים לבין הצורך לקחת בחשבון את מצבו העכשווי של המשק וצפי התפתחותו בטווח הקצר-בינוני.

אולם, חומרתו וייחודיותו של משבר הקורונה לא מאפשרות להסתמך על שיעורי הצמיחה של 2020 ושל 2021 כנתונים שיכולים להעיד על פוטנציאל הצמיחה של המשק, לצורך קביעת תוואי המדיניות הפיסקלית לאחר המשבר (ראה איור 11). אי הוודאות בהקשר זה הנה גדולה מאוד, ועל כן יהיה צורך להעריך מחדש את תוחלת הצמיחה של המשק כשהמשבר יחל לדעוך. לעת עתה, ורק לצורך הדגמת פעולת המנגנון המוצע, נשתמש בממוצע שיעורי הצמיחה ששררו בשנים 2015-19, שעמד על 3.4%.

איור 11: שיעור הצמיחה בישראל (2008-2019) ותחזית ל-2020-2021



מקור: IMF (2019)

7. עם כל הכבוד ל-G, מה עם האפקטיביות של ההוצאה הציבורית?

גם אם ברור כי בישראל יש צורך בקביעת יעד ל-G/Y גבוה משמעותית מהיחס הנוכחי, חשוב להדגיש כי עצם הגדלת ההוצאה הציבורית איננה ערובה לצמצום הפערים באספקת שירותים ציבוריים חיוניים. יתרה מזאת, אם הגדלת התקציבים תיעשה ללא צעדים משלימים, הדבר עלול להתגלות כחרב פיפיות, שכן הזרמת משאבים תוספתיים לתכניות או מנגנונים קיימים אשר אינם אפקטיביים רק תנציח את חוסר היעילות, תוך מניעת פתרונות אלטרנטיביים.³⁷ כמו כן, בהקשרים רבים שימוש יותר מושכל ויותר יעיל במשאבים הקיימים יכול לשפר מאוד את המצב מבלי להזדקק לתוספות תקציביות. העובדה שנקודת הפתיחה כיום הנה של סקטור ציבורי "רזה" מהווה הזדמנות מצוינת לבחון את פעולתם של משרדי הממשלה ותוצאותיהן של תכניות והתערבויות הנסמכות על תמיכה מתקציב המדינה, ולהתנות הזרמת משאבים נוספים בהוכחת אפקטיביות ובהקמת מנגנונים קבועים שיעשו זאת באופן שוטף. כלומר, הגידול ההדרגתי של G/Y לעבר היעד שייקבע צריך להיות מותנה ומלווה בתהליכי עומק שיבטיחו כי משאבים ציבוריים אלה אכן ישיגו את יעדם.

קיימת כיום מודעות גוברת במדינות רבות לצורך לעשות זאת, כאשר ישנן מספר גישות ודרכי פעולה שחותרות לכך:

- פיתוח כלים לבחינה ושיפור האפקטיביות של הסקטור הציבורי ובפרט של הממשלה, בהתבסס על הגישה הידועה כ-"Moneyball" אשר דוגלת ב-³⁸

³⁷ בהקשר זה יש לציין כי ישנן אינדיקציות לכך שאפקטיביות הממשלה בישראל אינה נמוכה בהשוואה בינלאומית. להרחבה אודות אפקטיביות הממשלה בישראל ביחס למדינות ה-OECD, ראו מחקר של פרופ' מומי דהן בכתובת <https://www.idi.org.il/media/7834/government-effectiveness-in-israel.pdf>

³⁸ ראו <http://moneyballforgov.com> וגם <https://results4america.org/about-us/>

- בניית מערך ידע לגבי שיטות עבודה, צעדי מדיניות ותוכניות אשר ישיגו את התוצאות היעילות והאפקטיביות ביותר, על מנת שקובעי המדיניות יוכלו לקבל החלטות טובות יותר.
- השקעה מבוקרת של כספי מסים בשיטות עבודה, צעדי מדיניות ותוכניות אשר מתבססות על נתונים, ראיות אחרות והערכה כדי להראות את האפקטיביות שלהן.
- אי-תקצוב של שיטות עבודה, צעדי מדיניות ותוכניות אשר נכשלות באופן עקבי בהשגת תוצאות הניתנות למדידה.

■ שימוש נרחב בניסויים לבחינת אפקטיביות של התערבויות בשיטת ה-Randomized controlled trials (RCT), קרי, מחקרים בהם כלי מדיניות או תכניות התערבות מופעלים על מדגם מקרי מתוך אוכלוסיית היעד, תוך השוואה למדגם מקרי אחר אשר לא מקבל את הטיפול. מחקרים אלה צריכים להיות מלווים גם בבחינת היכולת לבצע "scaling up", כלומר, שניתן להרחיב את המדיניות לאוכלוסיית היעד כולה מבלי לאבד את האפקטיביות, אם זו הוכחה ב-RCT.

■ בחינת הפוטנציאל של הטכנולוגיות הדיגיטליות החדשות לשפר ואף לשנות שינוי מרחיק לכת את אופן פעולת משרדי הממשלה והסקטור הציבורי בכללותו, תוך הפיכתו לסקטור דינמי ויזמי (ראה לדוגמה OECD, 2019). הדבר עשוי להביא לדרכי פעולה ופתרונות שלא דווקא כרוכים בתוספות תקציביות, אלא ביישום שיטות חדשניות לאספקת השירותים, שיביאו לחיסכון תקציבי משמעותי המאפשר הרחבת פעילות אחרת ויעילה יותר. הנה מספר דוגמאות לכך:

- רפורמה מקיפה במיסוי ענף הרכב, אשר מחד תגבה תשלום מכל נהג ע"פ זמן ומקום הנסיעה ומספר נוסעים ברכב, ומאידך תוריד מסים קיימים במשחק סכום אפס; רפורמה כזאת יכולה להביא להקלה משמעותית בפקקים בטווח הקצר-בינוני, בלא להזדקק להשקעות עתק בתשתיות ובתחבורה ציבורית (טרקטנברג זר-אביב, 2020).

- בשל הגידול המהיר של האוכלוסייה בישראל, והפיגור שעדיין ישנו בבניית בתי ספר, יש מחסור מתמיד בכיתות לימוד. אולם, שיטות ההוראה עומדות בפני שינוי מרחיק לכת, ואחד מכיווני השינוי שמסתמנים הנו היעלמות "הכיתה" המסורתית כעוגן של בית הספר. כמו כן, ברור כי המערכות הדיגיטליות הולכות ותופסות מקום מרכזי יותר בחינוך על שלביו והיבטיו השונים, ועל כן ברור כי ההשקעות הפיזיות וכלל הכלים שבשימוש היום במערכת החינוך חייבים להתאים את עצמם להתפתחויות אלו. חלק לא מבוטל משינויים אלה כרוך בעלויות נמוכות יותר מהשיטות הקיימות, ובוודאי שבכל מקרה יש להימנע מהגדלת תקציבים על "more of the same".

■ Zero-based budgeting (ZBB) – על פי שיטה זאת, כל פעם שנבנה תקציב שנתי או רב-שנתי בודקים מחדש כל סעיף וסעיף בו – את הנחיצות, הרציונל, האפקטיביות וכדומה. כלומר, לא לוקחים כבסיס וכמובן מאליו את התקציב האחרון ובוחנים רק תוספות או קיצוצים בשוליים, אלא בוחנים את התקציב כולו. הדבר לא קל לביצוע, ובמקרה של משרדי ממשלה בהם החלק הארי של התקציב מוקדש לשכר (כמו משרד החינוך), הבחינה המעמיקה תתייחס בהכרח לחלק קטן מאוד ממנו. אולם, אפשר

בהחלט לבנות תכנית רב שנתית על פיה כל שנה ייבדקו מספר קטן של משרדי ממשלה בשיטה הזאת, כך שתוך קדנציה של ממשלה רוב המשרדים יעברו תהליך שכזה.

תהליך גיבוש ואישור תקציב המדינה הנהוג בישראל כרוך מחד בהקצאת תוספות תקציביות כפועל יוצא של סדרי עדיפויות של אגף התקציבים ושל מיקוח פוליטי מול השרים, ומאידך בקיצוצים אשר הנם לרוב רק בשוליים ולא משקפים בחינה מעמיקה של ההוצאה הציבורית. אנו סבורים שאם קובעים כיעד גידול מתמשך ומשמעותי ב- G/Y , ועושים זאת בצורה אמינה, הדבר עשוי לסייע להנהיג תהליכים של בחינה מעמיקה של פעולת הממשלה על תכניותיה כמתואר דלעיל, אשר תביא לשיפור מרחיק לכת באפקטיביות של הסקטור הציבורי. זאת כיוון שהן עבור הדרג הפוליטי (קרי, השרים) והן עבור הדרג הפקידותי-מקצועי במשרדים השונים, האפשרות לזכות במשאבים מוגדלים באם ההוצאה תוכח כאפקטיבית, תהווה תמריץ עוצמתי ליישום השיטות הללו. בכל מקרה, החתירה להנהגת שיטות מובנות של בחינת אפקטיביות וביצוע שינויים כתוצאה מכך צריכה להיות חלק בלתי נפרד מהמדיניות הפיסקלית החדשה, ולא נדבר נפרד שסיכוי להתבצע מוטל בספק.

8. הדגמת המדיניות הפיסקלית: תרחיש פוסט-קורונה

נדגים להלן את מאפייניה של המדיניות הפיסקלית המוצעת, ואת אופן השימוש בכללי ההוצאה והגירעון, ע"י כך שנציב בנוסחאות ערכי פתיחה משוערים למשתני ההחלטה, אשר הממשלה תידרש לקבוע בעת שהיא מגבשת את המתווה הפיסקלי למספר שנים קדימה. בתרחיש זה נדגים כיצד ניתן יהיה להשתמש במדיניות המוצעת בסביבה הכלכלית המשוערת של אחרי המשבר. לצורך כך נניח כי בסוף שנת 2021 יחס החוב-תוצר יעמוד על 75%, יחס ההוצאה ממשלתית-תוצר 41%, ותקבולי המסים 37%. בנוסף על כך, נציב תוחלת צמיחה של 3.4% (בהתאם לחישוב ב-6.2), ונניח כי זו נותרת קבועה במהלך חמש שנים קדימה (כאמור, איננו לוקחים בחשבון את התנודות החדות בשיעורי הצמיחה עקב משבר הקורונה). היעדים שנציב הם יחס חוב-תוצר של 70%, ויחס הוצאה ציבורית-תוצר של 43%. באשר למשקולות על היעדים, אנו נשתמש במשקולות שווה לכל יעד, קרי $\alpha = 0.5$. מכאן שנוסחת כלל ההוצאה תהיה:

$$(3) \quad \frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = 0.034 + 4 \left[\frac{t+1}{5-1} \right] \times \left\{ 0.5 \left[0.43 - \left(\frac{G_t}{Y_t} \right) \right] - 0.5 \left[\left(\frac{D_t}{Y_t} \right) - 0.70 \right] \right\}$$

ובפרט בשנה הראשונה של יישום המתווה הפיסקלי החדש ההוצאה הציבורית תגדל ב-1.9%:

$$(3)' \quad 1.9\% = 0.034 + 1 \times \{ 0.5[0.43 - 0.41] - 0.5 [0.75 - 0.70] \} \\ = 0.034 - 0.015$$

קרי, על מנת שחלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר G/Y לא ימשיך לרדת, G צריך לגדול לפחות בתוחלת הצמיחה 3.4%; אולם, לאור הפער ההתחלתי מיעד החוב ההוצאה גדלה בשיעור נמוך יותר מאשר תוחלת הצמיחה. בפרט, בשנה הראשונה שיעור הגידול נמוך ב-1.5% משיעור הצמיחה, ועומד על 1.9%. כעת נציב את הערכים המתאימים בנוסחת כלל הגירעון,

$$(4) \quad d_{t+1} = \left(\frac{0.034}{1 + 0.034} \times \frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{t+1}{5-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - 0.70 \right)$$

ועל כן בשנה הראשונה שיעור הגירעון המותר יהיה 1.2% :

$$(4)' \quad d_{t+1} = (0.033 \times 0.75) - \left(\frac{1}{4} \right) \times (0.75 - 0.70) = 0.012$$

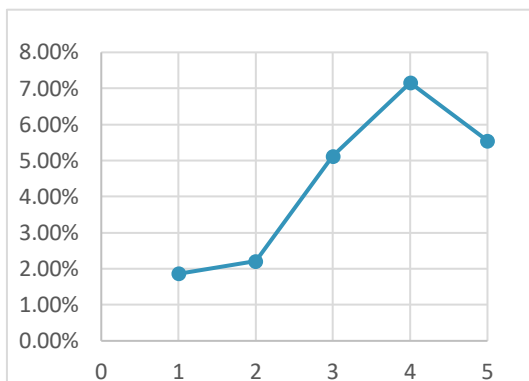
מנוסחאות אלו ניתן לחלץ את נטל המס הנדרש בשנה הראשונה:

$$(5) \quad \frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{G_t + \Delta G_{t+1}}{Y_{t+1}} - d_{t+1} = 0.404 - 0.012 = 0.392$$

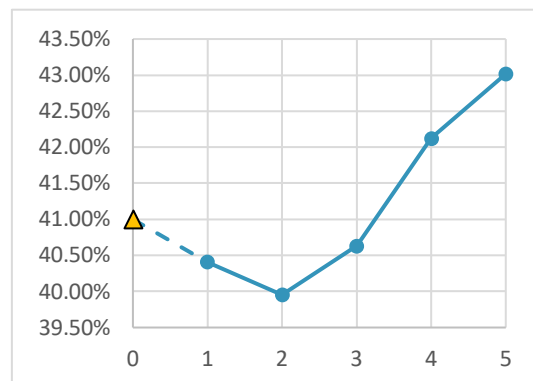
כלומר, שיעורי המס צריכים להיקבע בשנה הראשונה ליישום התוואי הפיסקלי כך שתקבולי המס יגיעו ל-39.2% מהתוצר.

איורים 12-16 ממחישים את תוואי המשתנים הפיסקליים במהלך חמש השנים האלו: שיעור הגידול בהוצאה נמוך בשנים הראשונות ובהתאם מביא לצמצום ב-G/Y, וזאת בשל הפער בין החוב הנוכחי לבין היעד שנקבע. לאחר מכן שיעור הגידול עולה על מנת לייצב את ההוצאה הציבורית על 43% בתום חמש השנים. שיעור הגירעון, שעמד על 4% עת קביעת המדיניות עקב הפער בין G/Y ל-T/Y, גם הוא נמוך בשנים הראשונות על מנת להביא לצמצום החוב, ולאחר מכן עולה בהדרגה עד לרמה של 2.3%, המקבעת את יחס החוב-תוצר ב-70%. באשר לתקבולי המסים, בשנה הראשונה נדרש גידול משמעותי לצורך צמצום החוב, ואילו בשנה החמישית תקבולי המסים מגיעים לרמה שמבטיחה שהחוב יתקבע ביעדו.

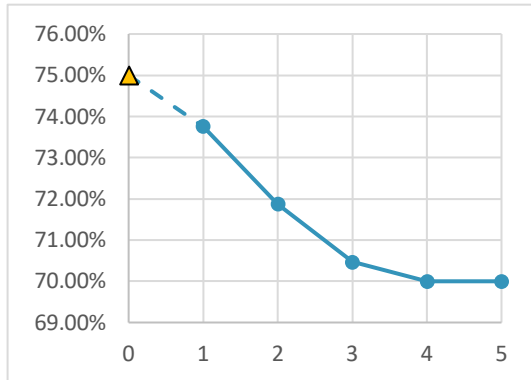
איור 13: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר



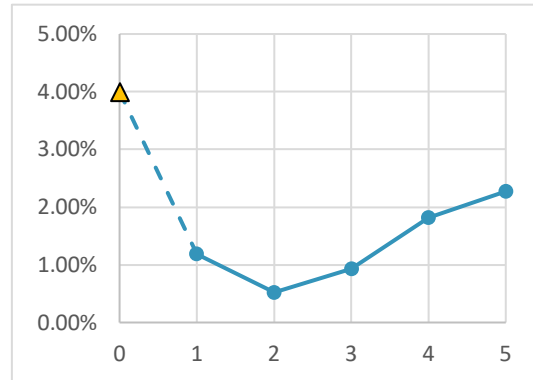
איור 12: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית



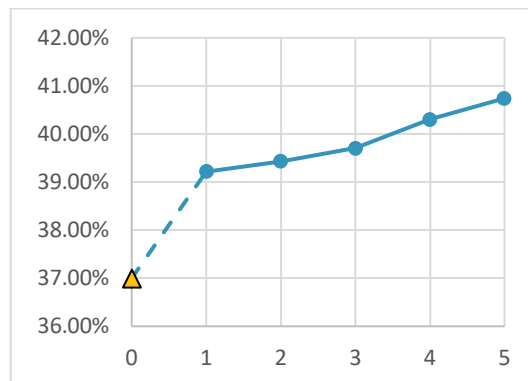
איור 15: יחס החוב



איור 14: שיעור הגירעון



איור 16: תקבולי מסים כאחוז מהתוצר



כפי שניתן לראות, החתירה ליעדים הנ"ל כרוכה בקפיצה בגביית מסים, כאשר הגידול הנדרש של תקבולי המסים בשנה הראשונה מגיע ל-2.2 אחוזי תוצר (ראה איור 16: $T/Y = 37\%$, ל-39.2%), אשר פירושם גידול בשיעור של 5.9% בתקבולי המס עצמם. חישוב זה ממחיש את אחד המאפיינים הבולטים של המדיניות המוצעת, קרי, היא מצריכה בחינה של התמונה הפיסקלית כולה, ובכך מקשה על נקיטת צעדים נקודתיים שמסכנים את האיזון הפיסקלי. כך לדוגמא, יש להניח שאם המדיניות הפיסקלית החדשה הייתה כבר בתוקף בשנים האחרונות, הדבר היה מונע את מה שקרה בשנים האחרונות – הגדלת ההוצאה הציבורית לאחר שקודם לכן הייתה דווקא הורדת מסים (ההפך ממה שהיה מתבקש), מה שהוביל לגידול לא מבוקר בגירעון.

נשאלת השאלה האם התרחיש שהוצג דלעיל הנו בר יישום, לאור הצורך המשתמע ממנו להגדלה חדה של תקבולי המס, שהייתה מצריכה בצידה העלאה ניכרת בשיעורי המס, מהלך אשר התכונות הכלכלית-פוליטית מוטלת בספק.³⁹ אלא שהמסגרת המוצעת כאן מאפשרת

³⁹ הדבר תלוי בין היתר בגמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר, שכן אם מערכת המס כולה הנה פרוגרסיבית הגמישות תהיה גבוהה מיחידתית, ועל כן צמיחת התוצר תביא כשלעצמה לעליה ב- T/Y , ובכך תמתן את הצורך בהעלאת שיעורי המס. אמנם יש עדויות אמפיריות מסוימות שהגמישות גבוהה מיחידתית אבל טרם העמקנו בסוגיה זאת, ובכל מקרה נראה כי הגידול הנדרש בתקבולי המס יצריך העלאה ניכרת בשיעורי המס. ראה:

לבדוק לפני מעשה תרחישים שונים, תוך התייחסות להתכנות יישומם בעת קביעת היעדים. טבלה 1 מציגה את הגידול הנדרש בתקבולי מסים בשנה הראשונה כתלות ביעדים שונים, ובכך ממחישה את ה-"טרייד-אוף" בין שני היעדים הפיסקליים, וכמו כן בינם לבין ההכנסות ממסים ההכרחיות לצורך זה.

טבלה 1: הגידול הנדרש בתקבולי המס בשנה הראשונה לפי יעדים שונים (אחוזי תוצר)

יעד G/Y (נקודת מוצא 41%)				יעד D/Y (נקודת מוצא 75%)
43%	42.5%	42%	41.5%	
2.2%	2.1%	2%	1.9%	70.0%
2.1%	2%	1.9%	1.8%	72.5%
2%	1.9%	1.8%	1.7%	75.0%

כאמור, הצירוף של יעד $G/Y=43\%$ ויעד $D/Y=70\%$ מצריך גידול חד במסים בשיעור של 2.2% תוצר, אשר עלול להפוך מתווה זה לבלתי ישים. אולם, וכפי שהטבלה ממחישה, המדיניות המוצעת מאפשרת גם לקבוע יעדים יותר צנועים שמפחיתים את הצורך בעלייה כה תלולה במסים, כמו לדוגמה יעד $G/Y=42\%$ בצירוף עם $D/Y=72.5\%$ אשר כרוך בעלייה מתונה יותר במסים. כך אפשר לייצר מעין "תפריט" של יעדים על ההשלכות שלהם, אשר יסייע לממשלה לבחור בחלופה הרצויה, תוך לקיחה בחשבון של כלל ההשלכות הפיסקליות וההתכנות הכלכלית-הפוליטית של כל תרחיש.⁴⁰

מלבד היכולת לבחון כיצד יעדים שונים משליכים על המשתנים הפיסקליים, ניתן גם כאמור לקבוע בכלל ההוצאה משקולות שונות למרחק מיעד החוב או מיעד ההוצאה. משקולות אלו משקפות את החשיבות שמייחסת הממשלה למרחק מכל יעד, ומשפיעות בהתאם על התוואי של המשתנים הפיסקליים (שיעור הגידול בהוצאה ותקבולי המסים).⁴¹ כך למשל, בתרחיש שהצגנו כאן ובו הגדרנו $\alpha = 0.5$, קרי חשיבות שווה לשני היעדים, נדרש בשנה הראשונה צמצום ב- G/Y . זאת מכיוון שהמרחק מיעד החוב (5%) גדול יותר מאשר המרחק מיעד ההוצאה (2%), ולכן שיעור הגידול ב- G קטן יותר מתוחלת הצמיחה. אך ככל שהממשלה מייחסת משקל רב יותר למרחק מיעד ההוצאה, אשר מתבטא בנוסחה כאשר $\alpha > 0.5$, כך שיעור הגידול בהוצאה יהיה גדול יותר, וזאת במחיר של עלייה גדולה יותר הנדרשת בתקבולי המסים.

למשל, אם הממשלה מעוניינת להימנע מהצמצום ב- G/Y בשנים הראשונות של התוואי, ניתן לקבוע $\alpha = 0.8$ שיביא לכך ששיעור הגידול בהוצאה בשנה הראשונה יעמוד על 4% (לעומת 1.9% כאשר $\alpha = 0.5$). בהתאם, G/Y יעמוד בשנה הראשונה על 41.2% (לעומת 40.4%). עם זאת, הדבר ידרוש גידול חד יותר במסים ברמה של 3% תוצר (לעומת 2.2%). המשקולות

<https://www.boi.org.il/he/Research/DocLib3/3-132%20%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F.pdf>

⁴⁰ שיקול רלוונטי נוסף הנוגע לצד המסים הוא השפעת העלאת שיעורי המס על הצמיחה במשק. ככלל, העלאת שיעורי המס באחוזים ניכרים צפויה לפגוע בצמיחה, אולם הגידול בהוצאה הציבורית עשוי להשפיע על הצמיחה בכיוון ההפוך, ולכן איננו יודעים לקבוע מה יהיה כיוון ההשפעה בפועל.

⁴¹ שיעור הגירעון יחס החוב-תוצר נקבעים על ידי כלל הגרעון ולכן לא מושפעים משינויים במשקולות בכלל ההוצאה.

בנוסחת כלל ההוצאה מהוות אם כן כלי נוסף בידי הממשלה לקביעת מדיניות מושכלת, שכן הן מאפשרות לקבוע את התוואי של שיעור הגידול בהוצאה ושל תקבולי המסים, כתלות בהעדפותיה של כל ממשלה ותוך תשומת לב להשלכות של כל תוואי.

9. הערות לסיכום

אחד האפיונים הבולטים של כלכלת ישראל לפני משבר הקורונה היה הסתירה שבין ביצועים מאקרו כלכליים מצוינים, לבין שירותים חברתיים ירודים ונטל כלכלי כבד על משקי הבית. סתירה זאת נבעה מדבקות במדיניות פיסקליות שהייתה נכונה ואף כורח המציאות בזמנו, אך הפכה מאז לבעייתית מאוד ואף למזיקה, כפי שבא לידי ביטוי במחאה החברתית הגדולה של 2011. תרם לכך חוסר הנכונות של הממשלה לבחון את התמונה הפיסקלית הרחבה בעת קביעת תקציב המדינה מדי שנה, והדבקות הדוגמטית בכללים מיושנים.

המדיניות המוצעת כאן משלבת ומאזנת בצורה מובנית בין הצורך לתת מענה לצרכים הבסיסיים של האזרחים באספקת שירותים אזרחיים מרכזיים כגון בריאות וחינוך, לבין שמירה קפדנית על האחריות הפיסקלית על ידי קביעת יעד קשיח גם ליחס החוב-תוצר. אפשר "גם וגם" ובלבד שהדבר יעשה במסגרת יעדים וכללים מפורשים ושקופים, אשר ניתן לעקוב אחרי השלכותיהם על פני זמן.

לצורך זה יש להיפרד מהדימוי של "השמן והרזה", קרי ממשלה מנופחת וסקטור עסקי דל – ערב משבר הקורונה הממשלה בישראל הייתה קטנה משמעותית מרוב המדינות המפותחות, נטל המס היה נמוך יחסית, וחלקה של המדינה באספקת שירותים בסיסיים קטן מהנדרש כדי להבטיח לרוב אזרחיה מידה סבירה של גישה אליהם. בחלוף משבר הקורונה יהיה צורך בשינוי כיוון, לא כתוצאה חלילה של משבר נוסף, אלא של קביעת מסגרת פיסקלית יציבה ויעדים ארוכי טווח. יחד עם זאת, יש לדאוג להגביר את האפקטיביות של הוצאות הממשלה, אשר לעתים קרובות לא ממלאות את יעודן ועל כן מהוות נטל על המשק. מהלך מתמשך של הגדלת G/Y מהווה הזדמנות מצוינת לבדק בית במשרדי הממשלה על יעילות פעולותיהם, שכן ניתן להתנות תוספות תקציביות בבדיקת האפקטיביות של התכניות הקיימות ואלו שהמשרדים ירצו לקדם.

יתכן כי יעלה הטיעון שהמדיניות המוצעת לוקה בכך שהיא מגבילה מדי את יכולת התמרון של הממשלה לאורך זמן, ושהנוסחאות לכללים הפיסקליים מורכבות מדי. אולם, גם ערב הקורונה מרחב התמרון הפיסקלי של הממשלה היה מוגבל למדי, אלא שזה קרה ללא דיון אמתי ואף ללא ידיעה של ממש על מה עומד מאחורי זה. באשר לקושי שבנוסחאות, מה שקובע בסופו של יום זה השורה התחתונה, קרי, הגדלים הפיסקליים שמתקבלים מהן לצורך גיבוש תקציב המדינה מדי שנה, בדמות ההוצאה הציבורית, שיעור הגירעון ותקבולי המסים – המורכבות נשאת מנת חלקם של הדרגים המקצועיים.

משבר הקורונה חשף ביתר שאת את הפערים הגדולים שנפערו לאורך זמן בין הצרכים החברתיים לבין השירותים הציבוריים המסופקים בפועל, בפרט בתחום הבריאות והחינוך. כמו כן, המשבר הביא לפריצת כל המוסכמות לגבי המדיניות הפיסקלית, ולמידה רבה של ניסוי וטעייה בכלים המופעלים במסגרתה. יש לקוות שבשל כך משבר הקורונה ידרבן גם הערכה מחדש של מדיניות זאת, לא רק לצרכים קצרי טווח אלא גם בפרספקטיבה רחבה יותר. אם

וכאשר זה יקרה, אימוץ העקרונות של המתווה המוצע כאן יוכל לתרום להנחלת גישה פיסקלית שקולה ומאוזנת הרבה יותר.

אקשטיין צ', א' ליפשיץ וט' לרום. (2017). *תמורות בשוק העבודה*, מכון אהרן למדיניות כלכלית. בן בסט, א' ומ' דהן. (2006). *מאזן הכוחות בתהליך התקצוב*, המכון הישראלי לדמוקרטיה. המועצה הלאומית לכלכלה. (2009). *גיבוש תקציב המדינה בישראל*, משרד ראש הממשלה. זעירא, י'. (2018). *כלכלת ישראל*. ידיעות ספרים.

טרכטנברג, מ', בשיתוף עם זר-אביב, ה'. (2020). *להתיר את הפקק הגורדי 2.0: מחירי דרך ותחבורה שיתופית כמענה לגודש*. מוסד שמואל נאמן בטכניון.

טרכטנברג, מ'. (2020). *מערכת הבריאות על פרשת דרכים*. מוסד שמואל נאמן בטכניון.

Alesina, A., & Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. *Journal of public Economics*, 69(3), 305-321.

Alesina, A. (2003). The size of countries: does it matter?. *Journal of the European Economic Association*, 1(2-3), 301-316.

Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.

Badinger, H., & Reuter, W. H. (2017). The case for fiscal rules. *Economic Modelling*, 60, 334-343.

Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. (2015). *Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?* (No. 15-29). International Monetary Fund.

Dahan, M., & Strawczynski, M. (2013). Fiscal rules and the composition of government expenditures in OECD countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 484-504.

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 298-362.

Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., & André, C. (2007). What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences.

Holm-Hadulla, F., Hauptmeier, S., & Rother, P. (2012). The impact of expenditure rules on budgetary discipline over the cycle. *Applied Economics*, 44(25), 3287-3296.

IMF World Economic Outlook, January 2019.

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998). *Fiscal policy rules* (No. 162). International monetary fund.

Leibfritz, W., Roseveare, D., & Van Den Noord, P. (1994). Fiscal policy, government debt and economic performance. OECD Economic Department Working Paper.

Ljungman, G. (2008). *Expenditure ceilings-A survey* (No. 2008-2282). International Monetary Fund.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.

OECD (2019), "Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies", *OECD Digital Economy Papers*, No. 274, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99b9ba70-en>.

Razin, A. (2019). *The Struggle Towards Macroeconomic Stability: Analytical Essay* (No. w25816). National Bureau of Economic Research.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. T., & Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset*. IMF Working Paper No. 12/187.

Van Nispen, F. (2017). *Better safe than sorry: European fiscal governance*. SPS Working Papers, European University Institute.

Velasco, A. (1999). A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 37-58). University of Chicago Press.

Wierds, P. (2008). *How do Expenditure Rules affect Fiscal Behavior?* DNB Working Papers 166, Netherlands Central Bank.

כלכלה



מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

טל. 04-8292329 | פקס. 04-8231889
קרית הטכניון, חיפה 3200003
www.neaman.org.il