



כלכלה

לקראת מדיניות פיסקלית חדשה לישראל: האיזון הנכסף בין אחריות תקציבית לצרכים חברתיים

פרופ' מנואל טרכטנברג
אוניברסיטת תל אביב ומוסד נאמן בטכניון

בשיתוף עם: איתמר פופליקר

מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה

תכנון
ארוך טווח

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה

חברה

חינוך

יוני
2019



לקראת מדיניות פסקלית חדשה לישראל: האיזון הנכסף בין אחריות תקציבית לצרכים חברתיים

פרופ' מנאל טרכטנברג
אוניברסיטת תל אביב ומוסד נאמן בטכניון

בשיתוף עם איתמר פופליקר
יוני, 2019

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.

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

4	רשימת איורים
4	רשימת טבלאות
5	תקציר מנהלים
6	1. מבוא
9	2. על ספו של משבר חדש?
11	3. תפקידם של הכללים הפיסקליים
12	3.1 האמנם דרושים שני כללים, כלל גירעון וכלל גידול ההוצאה?
14	4. הכללים הפיסקליים בישראל
18	5. המדיניות המוצעת והכללים הפיסקליים החדשים
18	5.1 נוסחת כלל ההוצאה
19	5.2 נוסחת כלל הגירעון
20	6. קביעת היעדים ותוחלת הצמיחה
21	6.1 קביעת היעד ל-G/Y
27	6.2 חישוב תוחלת הצמיחה
28	7. עם כל הכבוד ל-G, מה עם האפקטיביות של ההוצאה הציבורית?
30	8. הדגמת המדיניות הפיסקלית המוצעת
31	8.1 תרחיש לחומש הראשון
33	8.2 תרחיש לחומש השני – מתכנסים ליעדים
35	9. הערות לסיכום
37	ביבליוגרפיה

רשימת איורים

14	איור 1: הגרעון התקציבי (אחוזי תוצר, 1980-2017).....
14
14	איור 2: החוב הציבורי (אחוזי תוצר, 1983-2017).....
14
16	איור 3: החוב הציבורי בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2018).....
16	איור 4: ההוצאה הציבורית בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2017).....
18	איור 5: המדיניות הפיסקלית – יעדים וכללים.....
23	איור 6: מדינות ה-OECD לפי תמ"ג לנפש (2018) ואוכלוסייה (2016).....
23	איור 7: תוצר מקומי גולמי לנפש (דולרים, 2004-2018).....
24	איור 8: הוצאות הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר, 2017).....
25	איור 9: ההוצאה הציבורית על בריאות (אחוזי תוצר, 2017).....
26	איור 10: ההוצאה הציבורית על חינוך יסודי ועל-יסודי (דולרים לתלמיד, 2015).....
26	איור 11: השקעה ציבורית (אחוזי תוצר, 1995-2016).....
28	איור 12: שיעור הצמיחה בישראל (2008-2018) ותחזית ל-2019-2023.....
31	איור 13: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית.....
31	איור 14: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר.....
32	איור 15: שיעור הגירעון.....
32	איור 16: יחס החוב-תוצר.....
32	איור 17: תקבולי מסים כאחוז מהתוצר.....
34	איור 18: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית.....
34	איור 19: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר.....
35	איור 20: שיעור הגירעון.....
35	איור 21: יחס החוב-תוצר.....
35	איור 22: תקבולי מסים כאחוז מהתוצר.....

רשימת טבלאות

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

כוונתנו במסמך זה להציע מדיניות פיסקלית חדשה לישראל, אשר יהיה בכוחה לצמצם את הפער שנוצר בין ההצלחה המאקרו-כלכלית הגדולה של המדיניות שהונהגה עד כה, לבין הנטל הכלכלי הכבד הרובץ על רוב משקי הבית, ובפרט על המשפחות הצעירות. המדיניות הקיימת זה שנים רבות, הנשענת על השקפת ה-"השמן והרזה" (קרי ממשלה גדולה מדי היושבת על כתפיו הדלות של המגזר העסקי) הביאה לצמצום מבורך ביחס חוב-תוצר ולהישגים משקיים מרשימים נוספים. אולם, אלה הושגו תוך צמצום מרחיק לכת בהוצאה הציבורית ביחס לתוצר, אשר בא לידי ביטוי באספקת חסר של שירותים בסיסיים כגון חינוך, בריאות ותחבורה, כאשר המשפחות נאלצות למלא את החסר בכיסם. המדיניות המוצעת חותרת לאיזון בין שתי הפונקציות המרכזיות של כל ממשלה: מימון ואספקת מוצרים ציבוריים ברמה נאותה, תוך שמירה קפדנית על היציבות כלכלית ועל כן על המשמעת הפיסקלית. לשם כך יהיה על הממשלה לקבוע בתחילת כהונתה שני יעדים, יעד חוב-תוצר ויעד הוצאה ציבורית-תוצר, אשר היא תתחייב להשיג תוך פרק זמן נקוב מראש (4-5 שנים). יעדים אלה יוזנו לתוך שתי נוסחאות חדשות שאנו מציעים, אחת לכלל ההוצאה (קרי, בכמה תגדל ההוצאה הציבורית מדי שנה), ושנייה לקביעת גודל הגירעון השנתי, בנוסף להצבת שיעור הצמיחה המוערך לטווח ארוך ("תוחלת הצמיחה"). בניית תקציב המדינה מדי שנה על פי כללים אלה תבטיח עמידה ביעדים, תוך יישום של מדיניות פיסקלית שקופה, אחראית ומאוזנת.

המדיניות המוצעת דורשת אם כן שהממשלה תקיים דיון מקצועי ומעמיק על היעדים הפיסקליים שהיא מציבה לעצמה, תוך בחינת השלכותיהם המשקיות והחברתיות לטווח בינוני-ארוך. אין כוונתנו לערוך דיון שכזה כאן, ועל כן אנו נמנעים מלהמליץ על יעדים ספציפיים, אלא להניח על השולחן את השיקולים המרכזיים שיש לתת את הדעת עליהם בעת קביעת היעדים.

- יעד ההוצאה הציבורית-תוצר (G/Y): נקודת המוצא היא שהמדיניות הקיימת הביאה לצמצום יתר בגודל קריטי זה, אשר מצדו עומד מאחורי המצב הכמעט משברי בבריאות, בחינוך, בתחבורה וגם בדיוור. השוואה לעומת מדינות ה-OECD מאוששת זאת: בישראל $G/Y = 39.5\%$, כל עוד שהמוצע לכלל מדינות ה-OECD עומד על 43.5% , והממוצע של שש מדינות דומות לישראל ("מדינות הייחוס") עומד על 49.2% . אין ספק אם כן שיש לחתור ליעד עבור G/Y גבוה מהיחס השורר כיום, תוך התחשבות בהשלכות על הצורך בגבייה מוגברת של מסים.
- יעד ליחס החוב-תוצר: היחס עומד כיום על כ-60%, אשר הנו בהחלט סביר ואף מצוין ביחס לסביבה העולמית, הן לאור החוב הגדול בהרבה של רוב מדינות ה-OECD, והן לנוכח הרביות הנמוכות שצפויות להימשך. השארת יחס זה על כנו כיעד לשנים הקרובות הנה אם כן אפשרות סבירה, אך בכל זאת יש לבחון האם כדאי לקבוע יעד יותר שאפתני, לאור המצב הגיאופוליטי המתגבר בו מצויה ישראל.

כמובן, הגדלת ההוצאה הציבורית איננה ערובה לשיפור באספקת מוצרים ציבוריים, ועל כן יש להתנות הזרמת משאבים נוספים בהוכחת האפקטיביות של ההוצאה הממשלתית בכל תחום ותחום, ובהקמת מנגנונים קבועים שיעשו זאת באופן שוטף. בחינת אפקטיביות יכולה להיעשות ע"י שימוש בגישת ה-"Moneyball", בשיטת ה-Randomized controlled trials (RCT), בחינת הפוטנציאל של טכנולוגיות דיגיטליות חדשות לשפר את פעולת משרדי הממשלה, ושימוש בשיטת Zero-based budgeting (ZBB). אחד היתרונות של המדיניות המוצעת, היא שזו כרוכה בהדרגתיות במשתנים המרכזיים ובפרט בגידול בהוצאה הציבורית, כך שתתאפשר בדיקת אפקטיביות על פני התוואי המוצע.

במהלך ההיסטוריה הכלכלית של מדינת ישראל בולטים מספר פרקים שונים מאוד זה מזה, המתחילים לרוב ממשבר כלכלי חמור המוביל לתפנית חדה, ובעקבותיה תקופה ארוכה של קיבוע מדיניות עד כדי אינרציה, אשר בסופה שוב נוצר הכורח בשינוי חד. דוגמאות בולטות לכך הן משטר ה"צנע" בשנותיה הראשונות של המדינה, המהפך הכלכלי בעקבות נצחון 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 הגיאופוליטית.

מבחינה זאת יש להתפלא מיכולתה של מדינת ישראל להמציא את עצמה כל פעם מחדש גם בהיבט הכלכלי, מבלי לגרום לזעזועים הרסניים למוסדותיה. דינמיות זאת 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 בלהוציא לפועל רפורמות הכרחיות, כיוון שלא 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 המשק הישראלי, המחזוריות של {משבר כלכלי ← תפנית במדיניות ← 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 מהותיים למשק, לחברה ולמערכת המוסדית-פוליטית.

אנו טוענים שישראל ניצבת שוב בשלהי תקופה ארוכה בה התקבעה תפיסה כלכלית ובעקבותיה מדיניות פיסקלית אשר הפכו זה מכבר לאנאכרוניסטיות, ולפיכך מוטב לפעול לשינוי בטרם הדבר יביא למשבר נרחב. אך גם אם חשש זה סיפק את המניע המידי לעבודה זאת, מטרתה איננה רק למנוע את המשבר הבא, אלא להציע מדיניות פיסקלית כללית, אשר תשמש כמפת דרכים לממשלות ישראל לאורך זמן. בפרט, מדיניות זאת תאלץ 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 הנו לספק את מגוון המוצרים הציבוריים הדרושים לאזרחיה, תוך מזעור הפגיעה בתמריצים כתוצאה מגביית המסים הדרושים לשם כך. מכאן גם שהיקף

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).

ההוצאה הממשלתית הנו מאז ומעולם שאלה מרכזית המעסיקה כל ממשלה, ואף סלע מחלוקת אידיאולוגית הבאה לידי ביטוי מוחשי בשונות הגדולה בין מדינות ביחס הוצאה ממשלתית-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 מהווה אף היא שאלה מרכזית שצריכה 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 הפרש 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 הפרש 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 מכתביבים 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 במרכזה 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 לדוגמא, 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 פיסקליים 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 הפיסקליים.

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- G/Y , כאשר הכללים הפיסקליים שנקבעו שרתו נאמנה מטרת 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 הוצאה 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 הפיסקליים שנקבעו, בעוד שאותם כללים מביאים באופן דטרמיניסטי לצמצום של G/Y ללא נקודת עצירה. כך הגענו כיום למצב בו חלקה של ההוצאה הממשלתית בישראל עומד על פחות מ-40%, שיעור נמוך משמעותית מהמוצע 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 בעת הזאת: מצב מאקרו 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. יחס G/Y של פחות מ-40% איננו נתון סטטיסטי מופשט, אלא הגורם המרכזי העומד מאחורי פרדוקס זה, אשר עלול להתפתח למשבר מסוכן. מעת לעת, לרוב כתוצאה של מחאות ציבוריות נקודתיות,⁶ הממשלה נדרשת לטפל במתח הטמון בניגוד שבין המאקרו המוצלח לבין הדוחק הכלכלי שהפך למנת חלקו של רוב הציבור (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,⁷ אלו נדונות ללא התייחסות להשלכות על G/Y .⁸ אין זה מפתיע אם כן שצעדי המדיניות הננקטים מתגלים לעתים קרובות כלא אפקטיביים או כ-"מעט מדי מאוחר מדי".

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.

⁴ ממוצע מדינות ה-OECD עומד על 43.5%, והממוצע למדינות הדומות לישראל ("מדינות הייחוס") עומד על כ-49%.

⁵ מה שידוע כמדיניות של "הרעבת המפלצת".

⁶ כמו הדרישה לסייעת שנייה בגנים במהלך 2012-13, או הדרישה כיום לתוספת מיטות במחלקות הפנימיות של בתי החולים.

⁷ "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.

⁸ "האם להוריד את המע"מ באחוז?" "האם להוריד את מס חברות?" מעת לעת מועלות הצעות כאלו (חלקן מיושמות) כאמור בלא שבדקות ההשלכות הכלל מערכתיות, ובפרט ללא התייחסות ליעדי העל של G/Y ו- D/Y .

המדיניות המוצעת כאן מיועדת לשים קץ להתנהלות לא מושכלת ואף מסוכנת זאת – מעל לכול היא תנחה את מקבלי ההחלטות להתייחס לתמונה הפיסקלית הכוללת, ולקבוע יעדים פיסקליים מפורשים למספר שנים קדימה, תוך התייחסות ל"טרייד-אופס" ביניהם ולהתכנות הכלכלית-פוליטית של הצעדים המתבקשים. למרבה הצער, המדיניות הנוכחית הנמשכת זה שנים רבות הביאה אותנו למצב בו ייקח זמן רב עד שנצליח להיחלץ מהסד הנוכחי, קרי, ממשלה מצטמקת הנשענת על מסים נמוכים, שלא מאפשרת לתרגם את ההישגים המאקרו כלכליים לשיפור רווחתם של רוב אוכלוסייתה. הדבר נכון גם אם המדיניות החדשה המוצעת כאן תאומץ מיד, אך כמובן מוטב שעה אחת קודם, וכל עיכוב נוסף רק יחמיר את המצב.

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 מתריע על כך שמדיניות זאת לא מאפשרת כיום לתרגם את ההצלחה המאקרו כלכלית של המשק לשיפור רווחתם של משקי הבית בישראל, ומכאן הצורך לגבש מדיניות פיסקלית חדשה שתמנע את המשבר הבא ומצבים כאלה בעתיד. פרק 3 דן בנחיצותם של כללים פיסקליים כדי להבטיח משמעת פיסקלית, ובפרט כדי לרסן את התופעה השכיחה של ממשלות ל"הטיית הגירעון". 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 זאת 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 בנסיבות הנוכחיות 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 התוואי לעבר השגתם. פרק 9 מסכם.

2. על ספו של משבר חדש?

כאמור, אנו סבורים שישראל ניצבת בשלהי תקופה בה התפיסה הפיסקלית השלטת מיצתה את עצמה ואף מזיקה, ושהדבקות הדוגמטית בה עלולה לדרדר אותנו לעבר משבר עמוק. 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-אינפלציה⁹ 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 פיסקאלית 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

⁹ לניתוח מקיף של ההתמודדות עם האינפלציה, ראו: Razin (2019).

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 הדוט-קום הכשיר את הקרקע לשלב נוסף על פני תוואי זה, כאשר מינויו של נתניהו לשר האוצר נתן לכך דחיפה רבת עצמה. 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 שנושא 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 "להרעיב 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% כיום, נטל המס ירד אף הוא במקביל, חלק משמעותי משירותי הממשלה אכן הופרטו, וכך הלאה. אין ספק שהתפתחויות אלו תרמו תרומה גדולה 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 תפיסתית וחוסר רצון לבחון לעומק את ההשלכות החברתיות הרחבות של תהליכים אלה הביאו אותנו שוב למצב מעין משברי, כאשר בניגוד ל-1985 או ל-2001-3, הפעם התמונה הכלכלית בכללותה מורכבת הרבה יותר: מחד, המדדים **המאקרו כלכליים** הנם כאמור טובים מאוד (צמיחה, יחס החוב-תוצר, אינפלציה) וחלקם אף טפסו לשיא היסטורי (כמו שיעור התעסוקה, גודל הרזרבות, דירוג בינלאומי), ועל כן לכאורה אין כלל מקום לדאגה ויש להתמיד בתוואי הקיים שהביאנו עד הלום. מאידך, במהלך העשור האחרון ניכרת הרעה עקבית בשירותים המרכזיים לאזרח ובראשם בדיוור, בריאות, תחבורה וחינוך. 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 שמשמע מכך על חלוקת הפירות מהביצועיים 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 ובביטויו המעשיים בקביעת הגדלים הפיסקליים מדי שנה, הם האחראיים העיקריים לכשלים בתחומים מרכזיים כתחבורה, בריאות וחינוך. כמו כן, במהלך 2018-19 האוצר נקט (לראשונה זו תקופה ארוכה) בשורה של צעדים "מיטיבים" שאין מנוס מלכנות אותם "פופוליסטים", ושנראה כי הם ביטוי נוסף לאותו כשל בסיסי במדיניות שהתקבעה, שהרי בהעדר מסגרת מסודרת לבחינת מדיניות כוללת לטווח ארוך, הפופוליזם הנו המפלט הקל והמתבקש.

3. תפקידם של הכללים הפיסקליים

בספרות הכלכלית ישנו עיסוק נרחב באשר לדרך היעילה ביותר לעמוד ביעדים הפיסקליים, כאשר אחד הכלים הבולטים בהקשר זה הנו 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):¹⁰ 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 הענות הממשלה לדרישותיהן בהווה תגרור קיצוצים בעתיד. קשת קבוצות הלחץ הפועלות במשטרים דמוקרטיים רחבה ביותר, וביניהן סקטורים שונים במגזר העסקי, סוגי עסקים, אזורים גיאוגרפיים, לשכות מסחר, איגודים מקצועיים, קבוצות אוכלוסייה שונות, וכדומה. ההטיה לגרעון צפויה להיות חריפה יותר במשטרים קואליציוניים, במיוחד ככל שאלו מאופיינים בריבוי גדול של מפלגות סקטוריאליות, ובשונות גדולה באינטרסים שלהן (Velasco, 1997).

ישנו אם כן יסוד מוצק להניח שמדיניות פיסקלית המבוססת על שיקול דעת של הממשלה עלולה להוביל לגירעונות שיטתיים, וכתוצאה מכך לגידול ניכר ביחס החוב-תוצר. על כן, התחזקה התפיסה כי יש לקבוע

¹⁰ 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.

מגבלות על שיקול הדעת באמצעות הגדרת כללים פסקאליים 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 פסקאליים ב-25 ממדינות האיחוד האירופי ומוצאים כי השימוש בהם אכן הגביר את המשמעת הפיסקלית. יתרה מכך, ככל שהכללים שיושמו היו מקיפים ונוקשים יותר, כך נצפתה השפעה חיובית יותר על הביצועים התקציביים מנוכי-המחזור. מחקר עדכני 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 פסקאליים 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 גידול בהוצאה התקציבית משנה לשנה. לכאורה, אם מטרתם של הכללים הפיסקאליים היא לדאוג למשמעת פיסקלית, נראה כי כלל הגרעון מספיק, שכן הוא בולם ישירות את ההטיה לגרעון ובכך גם מונע את הגדלתו של היחס חוב-תוצר. אולם, כפי ש-Ljungman (2008) מציין, 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 שתקרה 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 פיסקלית פרו-מחזורית (Ljungman, 2008). שנית, ההטיה לגירעון באה לידי ביטוי בדרך כלל בנטייתו 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 הפיסקלית 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 הפיסקלי. 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 פסקאליים במדינות ה-OECD ומוצאים כי השימוש בכללים פסקאליים ככלל תורמים לתהליך הקונסולידציה הפיסקלית, ובפרט שכללי הוצאה תורמים לכך במידה רבה יותר.¹¹

נכון לשנת 2015, ב-15 ממדינות ה-OECD קיים כלל הוצאה מדינתי. מתוך מדינות אלו, בספרד, פולין, לוקסמבורג ולטביה כלל ההוצאה קובע כי שיעור הגידול בהוצאה הציבורית לא יעלה על שיעור הגידול

¹¹ 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.

בתוצר.¹² יתר על כן, החל משנת 2011 נכנס לתוקף כלל הוצאה על-מדינתי (Expenditure Stability Benchmark) ב-22 מדינות האיחוד האירופי החברות ב-OECD וזאת בהתאם ל-SGP (and Growth Pact). לפי כלל זה, בעבור מדינות אשר הגיעו ליעד התקציבי לטווח הבינוני,¹³ שיעור הגידול בהוצאה הציבורית לא יעלה על שיעור הצמיחה הפוטנציאלי של התוצר בטווח הבינוני¹⁴, 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 אף טוב יותר מהיעד התקציבי שנקבע להן אינן נדרשות להיענות לכלל הוצאה.¹⁵

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 עדכני של ה-IMF משנת 2018¹⁶ 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.
- 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 הוצאה כך שיהיה אנטי-מחזורי ובכך יבטיח יציבות על ידי קביעתו כפונקציה של שיעור הצמיחה הפוטנציאלי של המשק.¹⁷

¹² 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>.

¹³ למען הדייק, הביטוי באנגלית הנו Medium-term budgetary objective.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

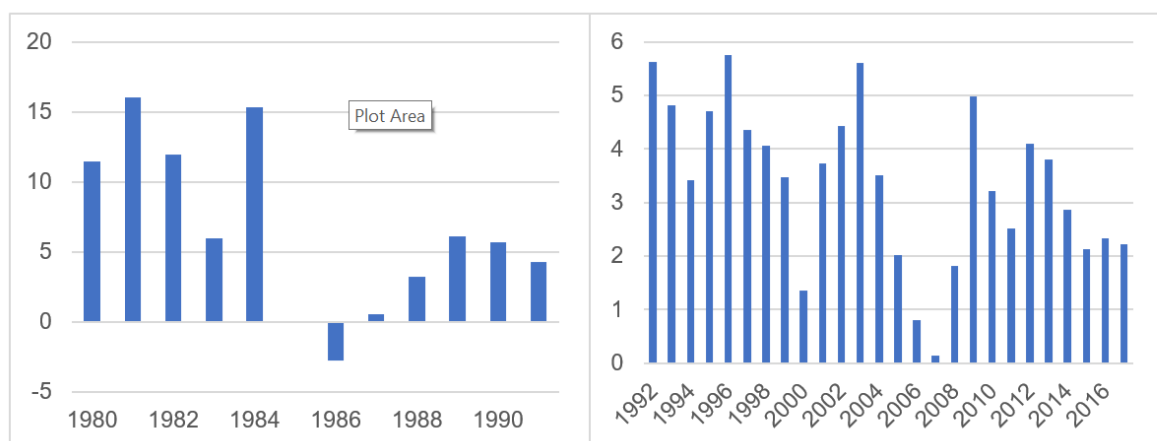
¹⁶ המסמך מסתמך במידה ניכרת על Kopits & Symansky (1998).

¹⁷ 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>

4. הכללים הפיסקליים בישראל

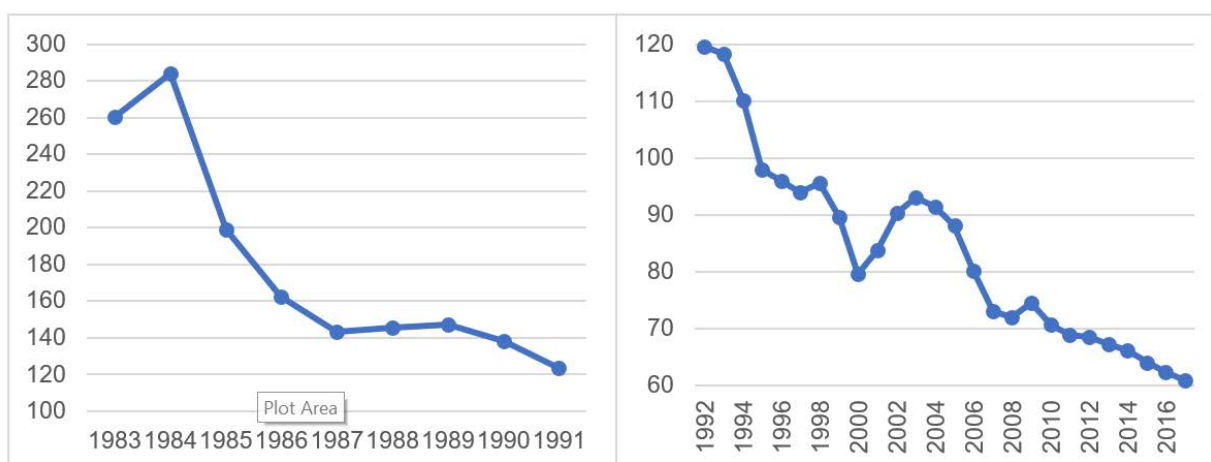
כפי שציינו בפרק 2, תכנית הייצוב של 1985 היוותה נקודת מפנה חדה במדיניות הפיסקלית, ששמה קץ להפקרות התקציבית ששררה במהלך רוב העשור הקודם. איור 1 ממחיש זאת בבירור: בעוד שבמחצית הראשונה של שנות ה-1980 הגירעונות נעו סביב ממוצע של 12%, בעשור העוקב הם ירדו לרמה של 4-5%, מה שבא לידי ביטוי בירידה הדרמטית ביחס חוב-תוצר, משיא של 280% לכ-100% עשר שנים לאחר מכן (ראה 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, 1980-2017)



מקור: בנק ישראל, הדו"ח השנתי לשנת 2017, נספח סטטיסטי, לוח ו-י-3

איור 2: החוב הציבורי (אחוזי תוצר, 1983-2017)



מקור: בנק ישראל, הדו"ח השנתי לשנת 2017, נספח סטטיסטי, לוח ו-י-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.¹⁸ 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 השנים 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.

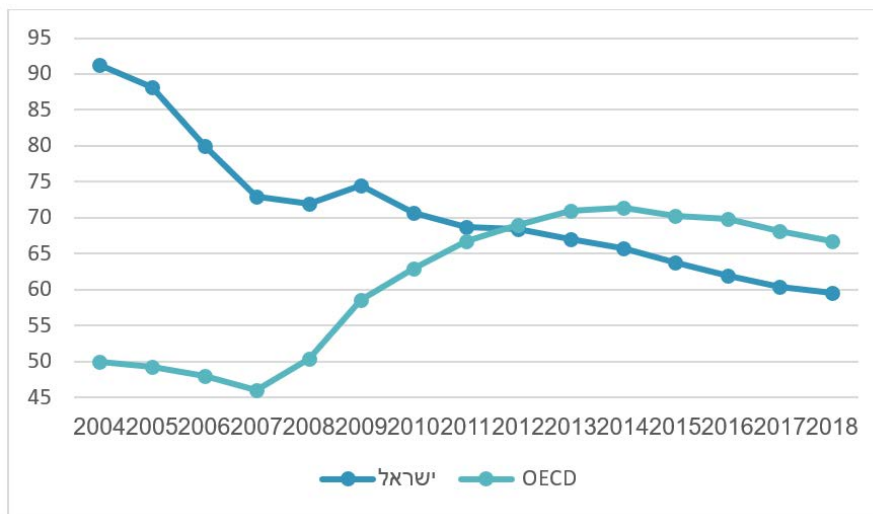
המשבר של 2001-03 הביא להידוק משמעותי מאוד במשמעת הפיסקלית, כאשר ב-2004 הממשלה אמצה לראשונה כלל הוצאה, בנוסף לכלל הגירעון. בנוסף לצורך לשלוט על הגירעון וע"י כך להביא לירידה ביחס חוב-תוצר, כלל זה אומץ במטרה מפורשת להביא גם לצמצום גודלה של הממשלה ביחס לתוצר. במונחים שהשתרשו מאז, הטענה הייתה כי על מנת להביא למשמעת פיסקלית אין זה מספיק "לחגור חגורה" על מותני הממשלה על ידי קביעת כלל הגרעון, 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 לפחות מ-40% ב-2018, כמו גם לירידה ביחס החוב-תוצר לרמה הנושקת ל-60% (ראה איורים 3 ו-4). המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-2008 הביא למגמות הפוכות ברוב מדינות ה-OECD, כך שכיום ישראל בולטת לטובה בהקשר של גודל החוב.¹⁹

¹⁸ בסקירת התפתחויות אלו אנו מסתמכים בעיקר על בן בסט ודהן (2006).

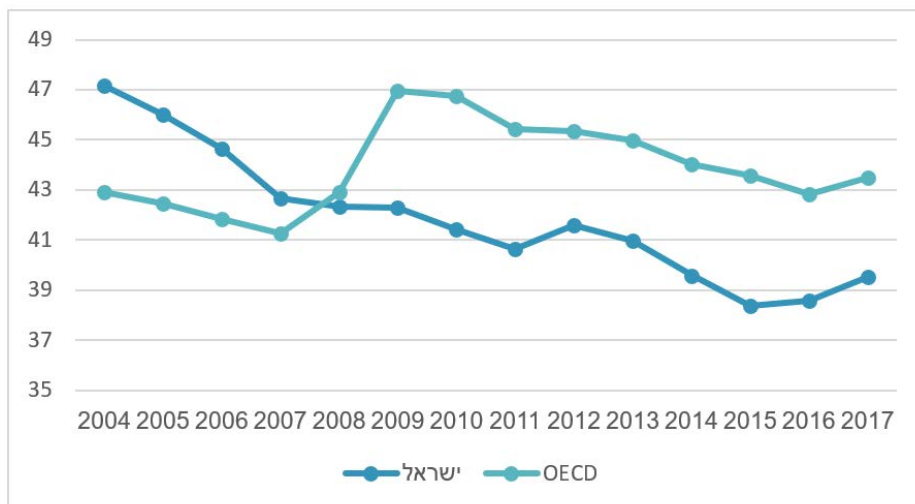
¹⁹ כתגובה למשבר מדינות רבות החליטו לסטות מההגבלות שנקבעו בכללים הפיסקליים שלהן – בין אם על ידי הימנעות מאכיפתם ובין אם בהתאמתם למציאות המשברית, שדרשה יישום צעדי מדיניות אנטי-מחזוריים (Schaechter et al, 2012).

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



מקור: IMF

איור 4: ההוצאה הציבורית בהשוואה למדינות ה-OECD (אחוזי תוצר, 2004-2017)



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 פסיקלי 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 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 (ראה גם פרק 6.1).

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").²⁰ 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:

$$\text{שיעור גידול האוכלוסייה} + \frac{50\%}{\text{יחס חוב-תוצר נוכחי}} = \text{שיעור הגידול בהוצאה}$$

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 עומדת על 2.78%²¹:

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

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 הנה שרירותית בעליל, לא מבוססת על ניתוח כלכלי מוסמך, ולא קדם לה דיון מקצועי כלשהו.²² כמו כן, אין להסתמכות בנוסחה על שיעור גידול האוכלוסייה ביסוס כלכלי של ממש (ראה פרק 6.1 מטה). מצער מאוד שנושא כה 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 היחס הרצוי G/Y והן לגבי D/Y , כמו גם נוסחאות לכללים שישרתו יעדים אלה באופן ברור ושקוף.

²⁰ בהמשך נכנה את שיעור הצמיחה הרלוונטי "תוחלת הצמיחה" ולא "סביבת הצמיחה".

²¹ 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>

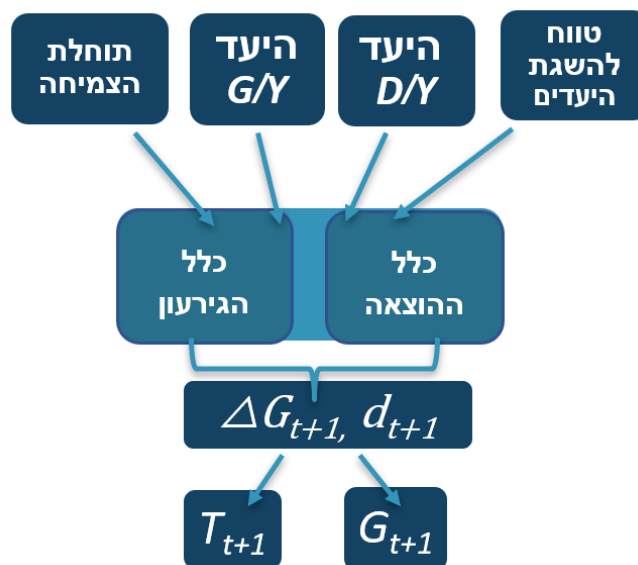
²² ראו הדיון בפרק 6 באשר לקביעת יחס החוב-תוצר הרצוי.

5. המדיניות המוצעת והכללים הפיסקליים החדשים

נקודת המוצא של המדיניות המוצעת הנה 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.²³ 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 המס הדרושים, שכן $d_{t+1} = T_{t+1} - G_{t+1}$.

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:

²³ 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.

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

$$(1) \frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = \bar{g}_Y + 2 \left[\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right] \times \left\{ \left[\left(\frac{\bar{G}}{\bar{Y}} \right) - \left(\frac{G_t}{Y_t} \right) \right] - \left[\left(\frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{\bar{D}}{\bar{Y}} \right) \right] \right\}$$

- \bar{g}_Y : סביבת הצמיחה
 - \bar{t} : טווח השנים להשגת היעדים
 - $\left(\frac{\bar{G}}{\bar{Y}} \right)$: יעד חלקה של ההוצאה הממשלתית בתוצר
 - $\left(\frac{\bar{D}}{\bar{Y}} \right)$: יעד היחס חוב-תוצר
 - מקדם הזמן $\left[\frac{(t+1)}{\bar{t}-1} \right]$: 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-2 מבטיחה התכנסות ליעדים בשנה היעודה \bar{t} .²⁴
- 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

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

הביטוי $\left(\frac{\bar{g}_Y}{1 + \bar{g}_Y} \times \frac{D_t}{Y_t} \right)$ הנו תוצאה של פיתוח אלגברי המניב את שיעור הגירעון שמשאיר את יחס החוב-תוצר ללא שינוי, ועל כן כשהמרכיב השני בנוסחה, $\left(\frac{t+1}{\bar{t}-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - \left(\frac{\bar{D}}{\bar{Y}} \right) \right)$, 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,

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

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 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 שיעורי 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 פיסקלי 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 למימון. 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. שנית, ישראל השיגה את היעד, ונראה כי זה הישג בר קיימא. השאלה היא האם לאור זאת היעד עדיין תקף, או שמא הדבר דורש הערכה מחדש לשני הכיוונים, קרי, האם יש מקום לשקול להוריד עוד את היעד לרמה של פחות מ-60%, או לחילופין, האם יש הצדקה להעלות אותו לרמה מעל.

לגבי השאלה הראשונה, על פניו נראה שאין מקום להוריד את D/Y מתחת לרמה הנוכחית, שכן לא רק שהמצב האבסולוטי של ישראל השתפר כתוצאה מהירידה ל-60%, אלא גם המצב ביחס לרוב המדינות

המפותחות, בהן נרשמה כאמור מגמה הפוכה. הדבר בא לידי ביטוי מוחשי בשיפור שנרשם בדירוג האשראי הבינלאומי של ישראל, שנקבע לאחרונה ברמת שיא של AA- ע"י חברת S&P. מכאן שאם השיקול המרכזי הנו היכולת לגייס חוב בתנאים נוחים, אין עילה לשאוף להקטין עוד את יחס החוב-תוצר, בפרט לאור העובדה שממילא סביבת הריביות ממשיכה להיות נמוכה מאוד, וכך צפויה להימשך בעתיד הנראה לעין.

באשר לשאלה האם יש מקום להעלות את היעד מעל ל-60%, הדבר תלוי במספר שיקולים: ראשית, האם יש צורך לעשות כן ולו לתקופה קצובה כדי לאפשר גידול משמעותי בהוצאה הציבורית ביחס לתוצר, מבלי להעלות בצורה תלולה את שיעורי המס; שנית, האם הממשלה מסוגלת לאותת בצורה אמינה שזו אכן כוונתה, ולא פריקת עול ושבירת המשמעת הפיסקלית; שלישית, וקשור לכך, האם יהיה לממשלה הגיבוי הפוליטי בעתיד כדי לחזור ולהוריד את D/Y לרמה של 60%, כחלק משימור אמינותה. שיקולים אלה צריכים להישקל לאור מצבה המיוחד של ישראל מבחינה גיאו-פוליטית, והסיכונים הנגזרים מכך.

לצורך חישוב התרחישים בהמשך נניח כי היעד ההתחלתי הנו 60%, אך נבצע חישובים גם על בסיס יעדים גבוהים יותר, שכן אחרת נראה כי המדיניות החדשה לא תהיה בת ביצוע, לפחות לא בשנים הראשונות.

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 קוים רק למשך של כשלוש שנים. בהתאם לשיקולים אלו, בתרחישים שנציג 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, וביורר 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.²⁴ 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,²⁵ 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 8.5 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:²⁶ שוודיה, אוסטריה, דנמרק, בלגיה, פינלנד וצ'כיה.²⁷ איור 7 משווה אותן לישראל ולממוצע של ה-OECD לאורך זמן.

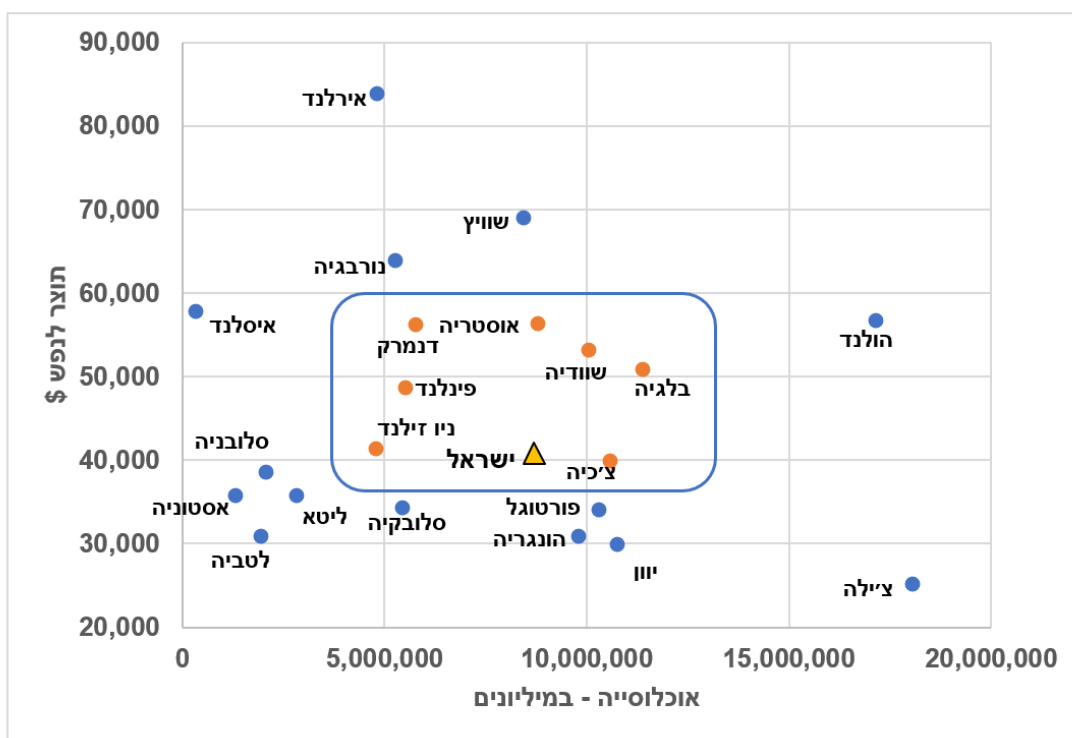
²⁴ כמדד לגודל מדינה ניתן להשתמש או בתוצר Y או בגודל האוכלוסייה N, אך כדי שנוכל להסתמך על מחקרים אמפיריים אשר בדקו קשרים אלה נשתמש כאן בגודל האוכלוסייה.

²⁵ ראה גם (Alesina, 2003) לדיון כללי יותר בחשיבות של גודל מדינה.

²⁶ ניו זילנד גם תואמת את הקריטריונים, אך לא כללנו אותה כיוון שחסרים נתונים עליה במאגר הנתונים של ה-OECD.

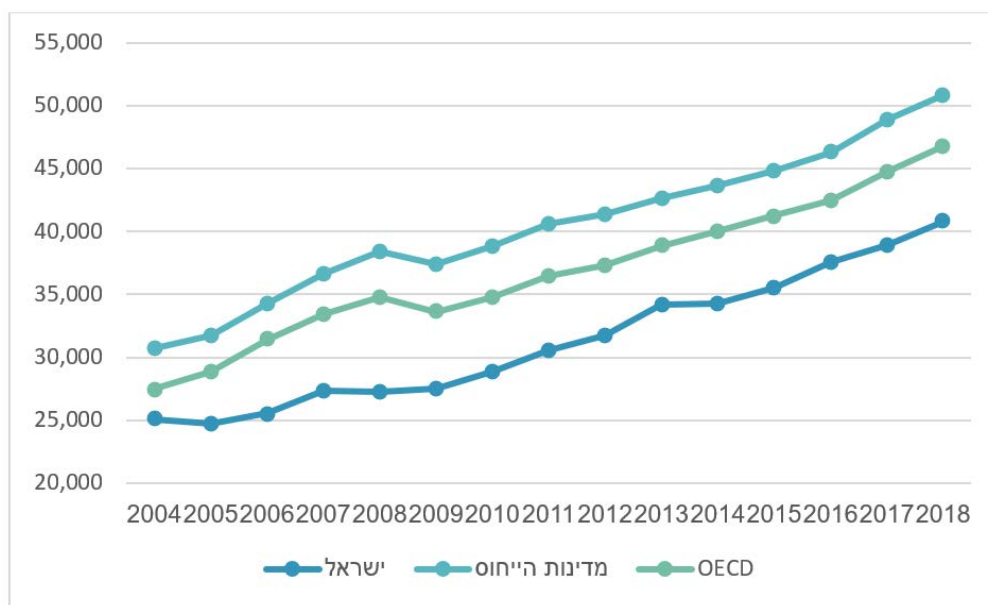
²⁷ ניירות מדיניות אחרים הדנים במדיניות הכלכלית בישראל עורכים השוואה למדינות ייחוס דומות. ראו למשל: אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2017) העורכים השוואה בין ישראל לבין שוודיה, דנמרק, אוסטריה, פינלנד, שווייץ, אירלנד והולנד.

איור 6: מדינות ה-OECD לפי תמ"ג לנפש (2018) ואוכלוסייה (2016)²⁸



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

איור 7: תוצר מקומי גולמי לנפש (דולרים, 2004-2018)

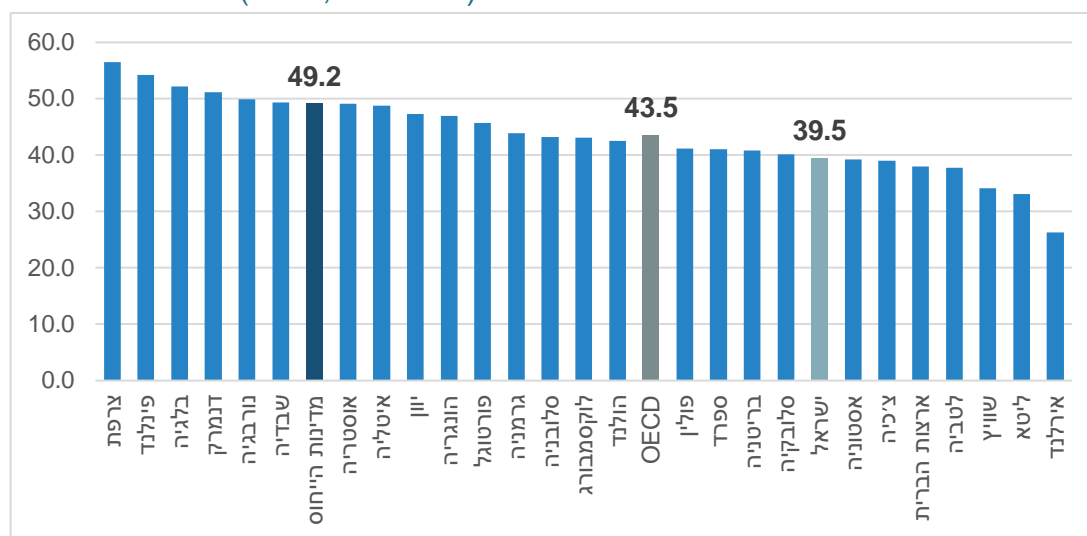


מקור: OECD

²⁸ 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 2017, הכוללות הן את הוצאות הממשלה המרכזית והן את הוצאות הרשויות המקומיות. העמודה המסומנת בכחול כהה 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 כמעט **עשר נקודות האחוז** (שפירושו כ-35 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, 2017)



מקור: OECD. הנתונים אינם כוללים את טורקיה, מקסיקו, ניו זילנד, קנדה, איסלנד, יפן, אוסטרליה, קוריאה וצ'ילה.

מעבר לפער הכולל ב-G/Y בין ישראל למדינות הייחוס, יש לבדוק את הפערים בהוצאה על שירותים ציבוריים עיקריים, ובפרט על בריאות, חינוך ותשתיות. 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; 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; הפיגור העצום 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.²⁹

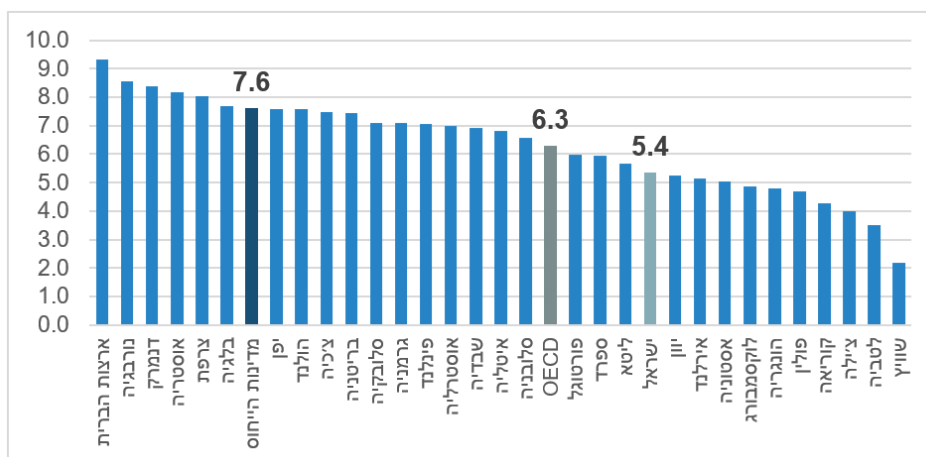
הנסיגה של הממשלה מתבטאת לא רק בפן הכמותי, אלא גם באיכות השירותים המסופקים ע"י הממשלה אשר הולכת ויורדת. כך עם מערכת החינוך שם ישראל מככבת באופן שיטתי בתחתית הדירוגים הבינלאומיים, וכך בנוגע למערכת הבריאות, אשר אמנם מתהדרת עדיין במדדים מצרפיים טובים (כמו תוחלת חיים), אבל מתדרדרת במהרה במספר מיטות ומספר רופאים לנפש בבתי חולים, אורך התורים כמעט לכל שירות משמעותי, וכך הלאה. בתחום התחבורה הגודש בכבישים והתארכות

²⁹ חלקן בצורה של מיסים אשר "היטיבו" עם הקופה הציבורית ועל כן תרמו להצלחה במאקרו שבסופו של יום מכבידה על רווחת האזרח.

הפקקים הפכו זה מכבר לבעיה אקוטית הגובה מחירים כבדים על המשק כמו גם על הפרט, אשר רק תלך ותחמיר בשנים הקרובות.

ההשוואה עם מדינות הייחוס מאששת את החשד כי מקור הפערים האלה נעוץ בעיקר בחלקה הנמוך של המדינה במימון שירותים אלה: ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל נמוכה ב-2.2% ממוצע מדינות הייחוס (איור 9), והפער בהוצאות החינוך מסתכם בכ-2.7% לעומתן (איור 10).³⁰ באשר להשקעה הציבורית, ניתן לראות כי זו נמוכה בישראל באופן עקבי ממדינות ה-OECD החל משנת 1998, כאשר נכון לשנת 2016 הפער עומד על כ-1% תוצר (איור 11). הפער הכולל בשלושת תחומי הוצאה אלה – בריאות, חינוך ותשתיות – עומד על 3.3 אחוזי תוצר מול ממוצע ה-OECD, ועל 5.9 אחוזי תוצר מול מדינות הייחוס.³¹ רק כדי להמחיש את המשמעות של נתון זה, סגירת הפערים בתחומים הנדונים האלה בלבד, הייתה מצריכה יעד ל-G/Y הנע בין 42.8% (לפי ה-OECD) לבין 45.4% (לפי מדינות הייחוס), לעומת המצב היום בישראל בו G/Y עומד על פחות מ-40%.

איור 9: ההוצאה הציבורית על בריאות (אחוזי תוצר, 2017)



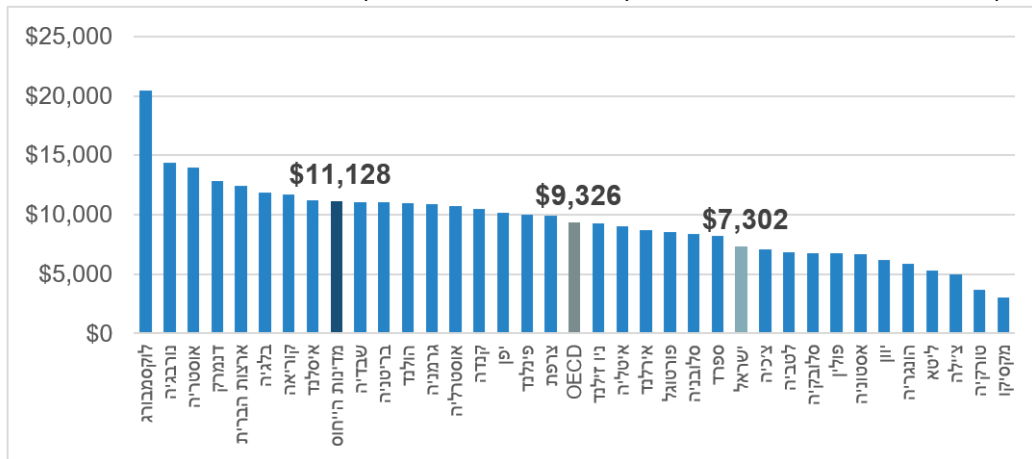
מקור: OECD. הנתונים אינם כוללים את טורקיה, מקסיקו, ניו זילנד, קנדה ואיסלנד. הנתונים על צ'ילה, קוריאה ויפן נכונים לשנת 2016, והנתון על אוסטרליה נכון לשנת 2015.

³⁰ פערי ההוצאה בחינוך כאחוז מהתוצר חושבו בהתבסס על כך שקיימים כ-2,200,000 ילדים בגילאי בית ספר במדינת ישראל, לפי נתוני הלמ"ס.

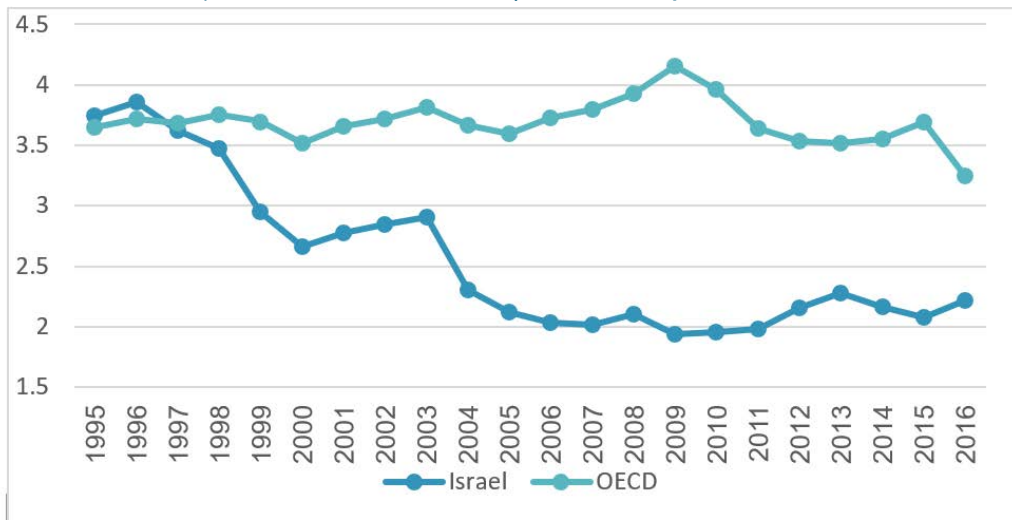
³¹ מאחר שהנתון על ההשקעה הציבורית אינו כולל את ממוצע מדינות הייחוס, בחישוב הפער בשלושת התחומים נעשה שימוש בממוצע ה-OECD.

איור 10: ההוצאה הציבורית על חינוך יסודי ועל-יסודי³² (דולרים לתלמיד, 2015)

מקור: OECD. הנתונים לא כוללים את שוויץ. הנתונים על ישראל ודנמרק נכונים ל-2014 ועל ציילה ל-2016.



איור 11: השקעה ציבורית (אחוזי תוצר, 1995-2016)



מקור: OECD Economic Surveys: Israel 2018

המסקנה המתבקשת היא שבמסגרת המדיניות הפיסקלית החדשה המוצעת יש לקבוע יעד ל-G/Y הגבוה משמעותית מהיחס השורר כיום, ובוודאי למנוע ירידה נוספת ביחס הזה כתוצאה מהפעלת הכללים הפיסקליים הקיימים. הימנעות מהתמודדות גלויה עם הסוגיה, בין אם כתוצאה של מקובעות רעיונית ובין אם מתוך חשש שכל פתיחה של הנושא תביא להפקרות פיסקלית, רק תחמיר את הפערים שתוארו דלעיל, מה שעלול להביא למשבר אקוטי ולשבירת המסגרות.³³ כפי שציינו מלכתחילה, מטרת העבודה הזאת הנה להציע מתווה למדיניות פיסקלית חדשה, אשר יישומה צריך להיות כרוך בדיון מעמיק ונרחב על היעדים, הן בממשלה והן בציבור הרחב. על כן, כאן נסתפק בהצבת ערכים מסוימים עבור היעד G/Y לצורך המחשת אופן פעולתם של הכללים הפיסקליים החדשים וחישוב מספר תרחישים, בלא להקנות לערכים אלה אופי של המלצה מקצועית. אנו נציב 41.5% כיעד ל-G/Y, המהווה את אמצע הדרך בין היחס הנוכחי של 39.5% לבין הממוצע של כלל מדינות ה-OECD העומד על 43.5%, וכן נחשב תרחישים בהם היעד נע מסביב לערך זה. כאמור, ממוצע ההוצאה במדינות הייחוס עומד על 49.2%, אך ברור כי בשלב זה אין זה ריאלי לחתור אליו. אנו מציעים לפיכך להתייחס אל ממוצע מדינות

³² ההגדרה שבה ה-OECD משתמש לצורך חישוב הוצאות אלו הינה: Primary to post-secondary non-tertiary Education.

³³ יש לחזור ולציין בהקשר זה שהגל האחרון של פופולזים מצד שר האוצר עצמו רק משקף את הסכנות הטמונות בהמשך המצב הקיים.

הייחוס כקנה מידה או כסמן למדיניות ארוכת טווח, כאשר ייתכן שההתפתחויות בעתיד יאפשרו לנו לבחון צעדי מדיניות נוספים בכיוון הזה.

6.2 חישוב תוחלת הצמיחה

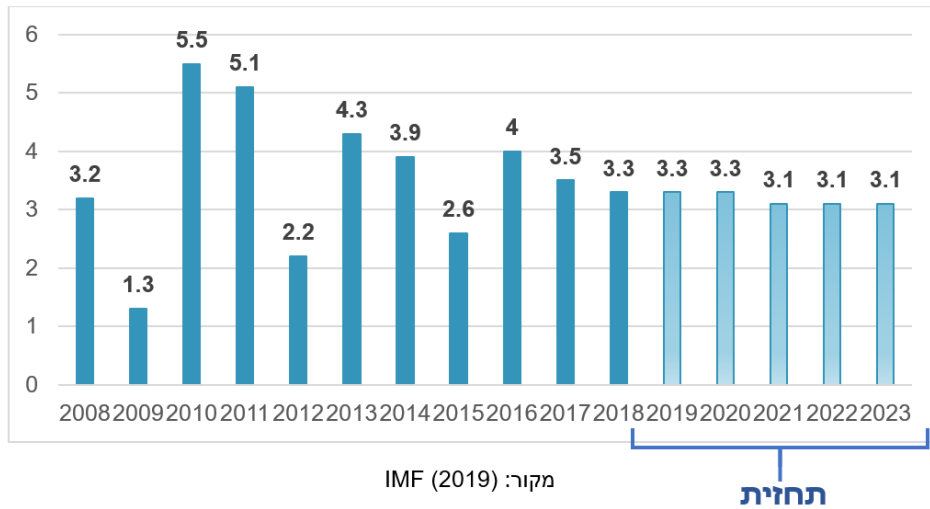
בפרק 4 עמדנו על ההיגיון הכלכלי שבקביעת כלל ההוצאה כפונקציה בין היתר של "תוחלת הצמיחה" – כלל שכזה מאפשר לעמוד ביעד ל-G/Y בטווח הארוך, תוך הפעלת מנגנון פיסקלי אנטי-מחזורי. כך, תנודות בשיעורי הצמיחה משנה לשנה לא יביאו לתנודות מקבילות בשיעור הגידול של ההוצאה הציבורית, אלא שזו תגדל בשיעור גבוה יותר מהתוצר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

מכיוון שהמדיניות הפיסקלית המוצעת מוכוונת 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 עצמה, 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 שישורר 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 הרחוק 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-מדינתי 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.

לצורך התרחישים המדגימים את המדיניות המוצעת נחשב את תוחלת הצמיחה באופן הבא: ממוצע הצמיחה בחמש השנים הקודמות, תחזית הצמיחה לשנה הנוכחית, וכן התחזית לשתי השנים הבאות. אנו סבורים כי חישוב זה מאזן בין יתרונות ההסתמכות על נתונים ודאיים לבין הצורך לקחת בחשבון את מצבו העכשווי של המשק וצפי התפתחותו בטווח הקצר. יתר על כן, העובדה כי ניתן להשתמש לצורך זה בנתוני ה-IMF, המהווה גורם חיצוני נקי משיקולים פוליטיים, מחזקת את האמינות של השימוש בחיזוי שכזה. לאור זאת, אנו נשתמש בחישוב בממוצע של שיעורי הצמיחה הריאלית במשך בשנים 2014-2018 ותחזיות הצמיחה ל-2019-21 (איור 12), המניב תוחלת צמיחה של 3.375%.

איור 12: שיעור הצמיחה בישראל (2008-2018) ותחזית ל-2019-2023



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

גם אם ברור כי בישראל דהיום 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.³⁴ 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-³⁵

³⁴ 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>

³⁵ 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 2018 ו-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, ומאיך תוריד מסים קיימים במשחק סכום אפס; רפורמה כזאת יכולה להביא להקלה משמעותית בפקקים בטווח הקצר-בינוני, בלא להזדקק להשקעות עתק בתשתיות ובתחבורה ציבורית (ראה טרכטנברג 2018).
- 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 שסיכויו להתבצע מוטל בספק.

8. הדגמת המדיניות הפיסקלית המוצעת

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 הראשון נציב יעד ל-G/Y של 41.5% (בהתאם לנאמר בפרק 6.1), יעד חוב-תוצר של 60%, טווח להשגתם של חמש שנים, וכן נציב את הפרמטרים הפיסקליים הנוכחיים של ישראל: נכון לשנת 2018, יחס החוב-תוצר עמד על 59.6%, וההוצאה הציבורית על 39.7% מהתוצר.^{37,36} בנוסף על כך, נציב תוחלת צמיחה של 3.38% (בהתאם לחישוב ב-6.2), ונניח כי זו נותרת קבועה במהלך חמש שנים קדימה. מכאן שנוסחת כלל ההוצאה תהיה:

$$(3) \quad \frac{\Delta G_{t+1}}{G_t} = 0.0338 + 2 \left[\frac{t+1}{5-1} \right] \times \left\{ \left[0.415 - \left(\frac{G_t}{Y_t} \right) \right] - \left[\left(\frac{D_t}{Y_t} \right) - 0.60 \right] \right\}$$

ובפרט בשנה הראשונה של יישום המתווה הפיסקלי החדש ההוצאה הציבורית תגדל ב-4.48%:

$$(3)' \quad 4.48\% = 0.0338 + 0.5 \times \{ [0.415 - 0.397] - [0.596 - 0.60] \} = 0.0338 + 0.011$$

קרי, על מנת שחלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר G/Y לא ימשיך לרדת, G צריך לגדול לפחות בתוחלת הצמיחה 3.38%; אולם, כיוון שהכוונה היא שעל פני חמש שנים G/Y יגדל עוד ויגיע ליעד של 41.5%, וזאת תוך כדי שיחס החוב-תוצר מגיע ל-60% ומתייצב בו, ההוצאה צריכה לגדול בשנה הראשונה בעוד 1.1% ובסה"כ ב-4.48%. כעת נציב את הערכים המתאימים בנוסחת כלל הגירעון, ועל כן בשנה הראשונה שיעור הגירעון המותר יהיה 2.05%:

$$(4) \quad d_{t+1} = \left(\frac{0.0338}{1 + 0.0338} \times \frac{D_t}{Y_t} \right) - \left(\frac{t+1}{5-1} \right) \times \left(\frac{D_t}{Y_t} - 0.60 \right)$$

³⁶ ההוצאה הציבורית לשנת 2018 מבוססת על דו"ח בנק ישראל לשנת 2018 בכתובת <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%91%D7%A0%D7%A7%20%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%202018/n-ew-chap-6-.pdf>

³⁷ ההתבססות על נתוני 2018 נובעת מהעובדה שבעת כתיבת עבודה זו לא ניתן להתבסס על התחזיות לשנת 2019, שאינן מדויקות דיין בשלב זה. בפועל, מאחר שקביעת התקציב מתרחשת בדרך כלל בחודש אוגוסט, שבו כבר קיימות תחזיות מדויקות מספיק להוצאה הציבורית ולחוב הציבורי, ניתן יהיה להסתמך על התחזיות של השנה הנוכחית.

מנוסחאות אלו ניתן לחלץ את נטל המס הנדרש בשנה הראשונה:

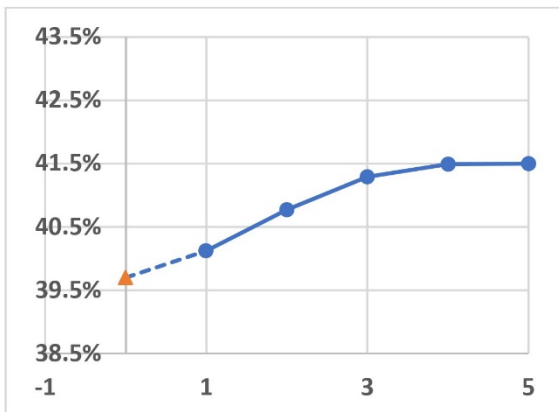
$$(5) \frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{G_t + \Delta G_{t+1}}{Y_{t+1}} - d_{t+1} = 0.40122 - 0.02046 = 0.3808$$

כלומר, שיעורי המס צריכים להיקבע בשנה הראשונה ליישום התוואי הפיסקלי כך שתקבולי המס יגיעו ל-38.08% מהתוצר.

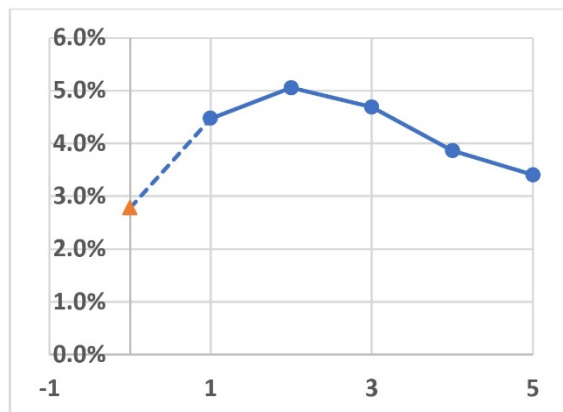
8.1 תרחיש לחומש הראשון

איורים 13-17 ממחישים היטב את התוואי של המשתנים הפיסקליים העיקריים על פני חמש השנים אשר במהלכן יש להשיג את היעדים. בהינתן שהפער ההתחלתי הגדול הנו G/Y , המהלך המשמעותי ביותר הנו הגידול החד יחסית בהוצאה הציבורית. יחד עם זאת, יש לשים לב להדרגתיות בכללים הגלומה במקדם הזמן, המאפשרת הגדלה הדרגתית ומושכלת של ההוצאה הציבורית: תחילה שיעור הגידול בהוצאה הולך וגדל, ולאחר מכן הוא יורד. כפי שאיור 14 מראה, היעד ל- G/Y של 41.5% אכן מושג בשנה החמישית, כמתוכנן. באשר לשיעור הגירעון, תחילה הוא יורד במקצת, אך מיד לאחר מכן מתכנס לרמה של קרוב ל-2%, ויחס החוב-תוצר מתייצב כבר בשנה השלישית ביעד של 60% - הדבר לא מפתיע שכן מלכתחילה יחס זה היה קרוב מאוד ליעד (59.6%).

איור 14: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר

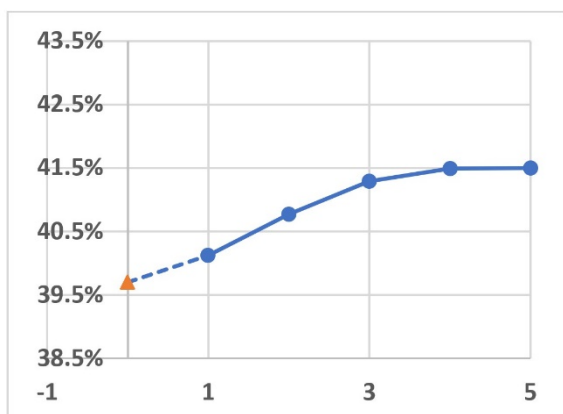


איור 13: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית³⁸

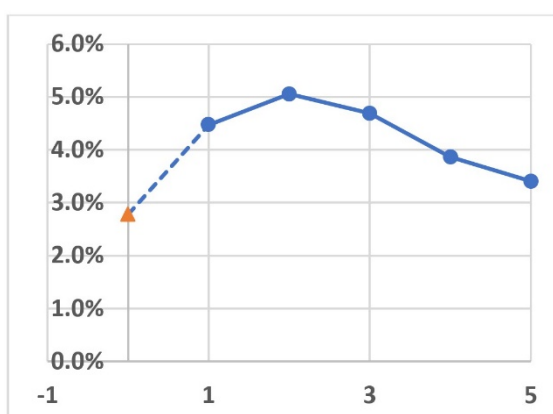


³⁸ הנתון של $t=0$ מתייחס לשיעור הגידול בהוצאה הציבורית שנקבע לשנת 2019 (בפועל הגידול בהוצאה הציבורית צפוי לחרוג מזה שנקבע).

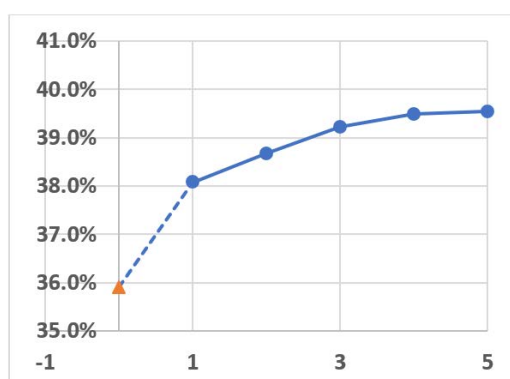
איור 16: יחס החוב-תוצר



איור 15: שיעור הגירעון³⁹



איור 17: תקבולי מסים כאחוז מהתוצר⁴⁰



כפי שכבר ציינו, הכוח המניע העיקרי בתרחיש זה הנו הפער ההתחלתי הגדול של G/Y הנוכחי לעומת היעד של 41.5%, אף כי יעד זה הנו יחסית צנוע לעומת הממוצע של ה-OECD (43.5%) ועוד יותר ביחס למדינות הייחוס (49.2%). החתירה ליעד דורשת קפיצה התחלתית משמעותית בשיעור הגידול של ההוצאה הציבורית, ומכיוון שיעד חוב-תוצר של 60% חוסם אפשרות לגידול בגירעון, הדבר כרוך גם בקפיצה בגביית מסים. במקרה הזה הגידול הנדרש של תקבולי המסים בשנה הראשונה מגיע ל-2.2 אחוזי תוצר (ראה איור 17: מ- $T/Y=35.9\%$ כיום, ל-38.1%), אשר פירושו גידול בשיעור של 6.1% בתקבולי המס עצמם. הדבר לא מפתיע, שכן המגמה הנמשכת של הורדת מסים (כחלק מהאסטרטגיה של "להרעיב את המפלצת"), הביאה אותנו לרמת T/Y מאוד נמוכה, ועל כן כדי להתקדם לעבר היעדים שנקבעו אין מנוס אלא לשנות כיוון בצורה חדה גם בהקשר של גביית מסים.

³⁹ הנתון של $t=0$ מתייחס לשיעור הגירעון שנקבע לשנת 2019 (בפועל שיעור הגירעון צפוי לחרוג מזה שנקבע).

⁴⁰ הנתון של $t=0$ מתבסס על ההכנסות הציבוריות לשנת 2018 לפי דו"ח בנק ישראל. השימוש בנתון של 2018 נובע מכך שבעת כתיבת המסמך לא ניתן להסתמך על התחזיות של גביית המסים לשנת 2019.

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 לאחרונה – הגדלת ההוצאה הציבורית לאחר שקודם לכן הייתה דווקא הורדת מסים (ההפך ממה שהיה מתבקש), מה שהוביל לגידול לא מבוקר בגירעון וביחס החוב-תוצר.

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.⁴¹ אלא שהמסגרת המוצעת כאן מאפשרת לבדוק לפני מעשה תרחישים שונים, תוך התייחסות להתכונות 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 39.7%)				יעד D/Y (נקודת מוצא 59.6%)
43.5 (ממוצע OECD)	42.5	41.5%	40.5%	
2.56%	2.37%	2.18%	1.98%	60.0%
2.42%	2.22%	2.03%	1.84%	62.5%
2.27%	2.08%	1.89%	1.69%	65.0%

כאמור, הצירוף של יעד $G/Y=41.5\%$ ויעד $D/Y=60\%$ מצריך גידול חד מדי 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 לדוגמא יעד $G/Y=41.5\%$ בצירוף עם $D/Y=62.5\%$ אשר כרוך בעלייה מתונה יותר במסים. מקרה כזה דורש נכונות להגדיל את יחס החוב-תוצר ל-62.5%, אך לא כתוצאה של חריגה פיסקלית אלא כחלק ממהלך מושכל ומתוכנן מראש. 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.⁴²

העובדה שגם קביעת יעד מתון יחסית של $G/Y=41.5\%$ מעלה שאלות נוקבות על ההתכנות או על הצורך להעלאות את יחס החוב-תוצר, ממחישה עד כמה חשוב כיום לשנות את המדיניות הפיסקלית הקיימת, אשר מונעת מהמדינה למלא את יעודה מבחינת מתן שירותים בסיסיים לאזרחיה, ובכך מקרבת משבר מסוכן.

⁴¹ 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 לעלייה 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:

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

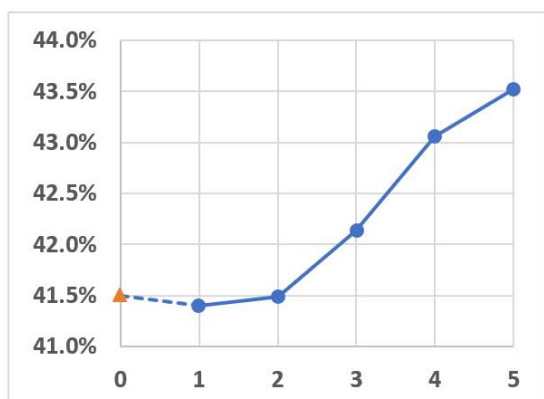
⁴² שיקול רלוונטי נוסף הנוגע לצד המסים הוא השפעת העלאת שיעורי המס על הצמיחה במשק. ככלל, העלאת שיעורי המס באחוזים ניכרים צפויה לפגוע בצמיחה, אולם הגידול בהוצאה הציבורית עשוי להשפיע על הצמיחה בכיוון ההפוך, ולכן איננו יודעים לקבוע מה יהיה כיוון ההשפעה בפועל.

8.2 תרחיש לחומש השני – מתכנסים ליעדים

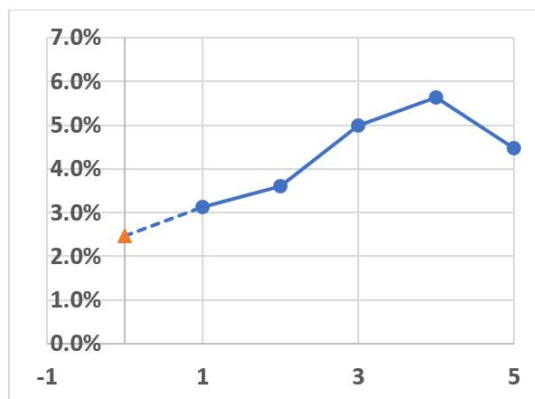
נניח כי בחומש הראשון ליישום המדיניות הפיסקלית החדשה נקבע כיעד $G/Y=41.5\%$ (כפי שהדגמנו בתרחיש דלעיל), אך לגבי יחס החוב-תוצר נניח כי היעד שנקבע היה 62.5% ולא 60% , וזאת כדי להימנע מקפיצה גדולה מדי במיסוי (ראה טבלה 1). יעדים אלה אכן מושגים כעבור חמש שנים, ועל כן הופכים לנתוני הפתיחה של החומש השני למדיניות החדשה. לאור זאת, נניח שהיעדים החדשים שנקבעים הנם $G/Y=43.5\%$ (כמוצע ה-OECD), ואילו יעד החוב נקבע בחזרה ל- 60% . זאת כדי להדגיש שהסטייה ל- 62.5% נעשתה מדעת רק כצעד ארעי, כדי לאפשר כאמור גידול של G/Y ללא קפיצה מידית גדולה מדי במיסים. כמו כן, נניח שטווח השנים נקבע פעם נוספת לחמש שנים, וכן שתוחלת הצמיחה עודנה 3.38% .

איורים 18-22 ממחישים את תוואי המשתנים הפיסקליים במהלך חמש השנים האלו:⁴³ שיעור הגידול בהוצאה עולה באופן הדרגתי במהלך השנים הראשונות, ולאחר מכן יורד על מנת לייצב את ההוצאה הציבורית על 43.5% תוצר בתום חמש השנים. שיעור הגירעון מאופיין בשנים הראשונות בתוואי יורד על מנת לצמצם את החוב ליעד הרצוי של 60% , ולאחר מכן עולה בהדרגה לשיעור הגירעון שיבטיח התייצבות ביעד זה. בהתאם, יחס החוב-תוצר יורד ומתייצב כבר לאחר ארבע שנים על 60% . באשר לתקבולי המסים, ניתן לראות באיור 21 כי העלייה הנדרשת בשנה הראשונה עומדת על 0.5% תוצר בלבד, וזאת על אף שאנו נמצאים בתוואי של הגדלת ההוצאה הציבורית במקביל לצמצום ביחס החוב-תוצר. מגמה זו ממחישה את היתרון המשמעותי של הכללים המוצעים לייצב את המשתנים הפיסקליים באופן שיאפשר הגדרת יעדים חדשים מבלי לזעזע את המערכת כולה כתוצאה מכך.

איור 19: ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר

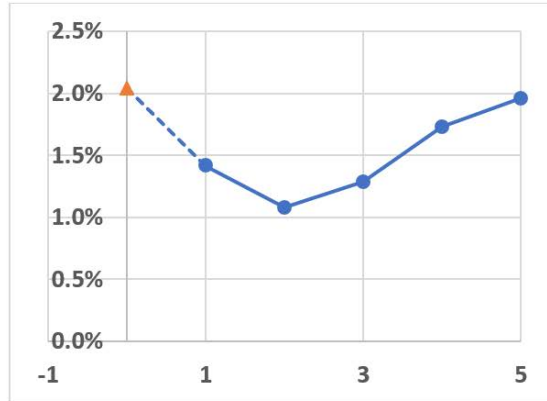


איור 18: שיעור הגידול בהוצאה הציבורית

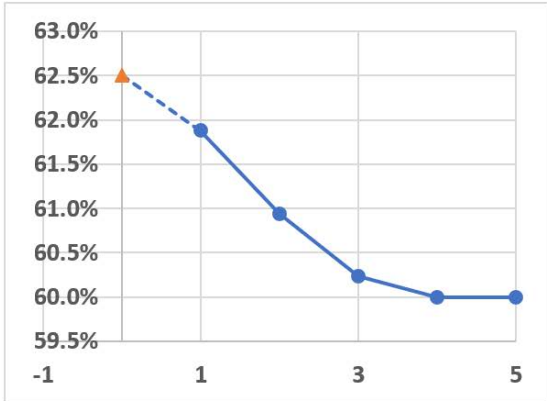


⁴³ הנתונים עבור $t=0$ מבוססים על מה שמתקבל בתום חמש שנים בתרחיש בו כאמור נקבע יעד של $G/Y=41.5\%$ ושל $D/Y=62.5\%$.

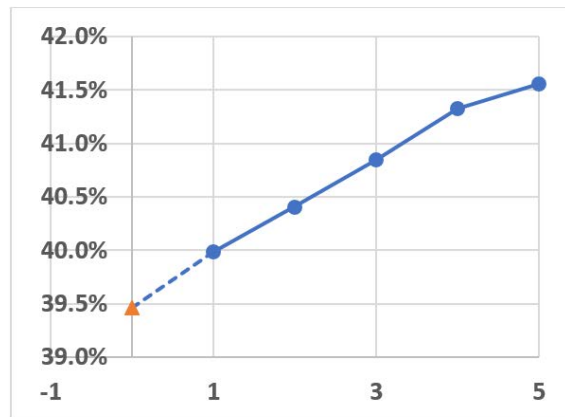
איור 20: שיעור הגירעון



איור 21: יחס החוב-תוצר



איור 22: תקבולי מסים כאחוז מהתוצר



9. הערות לסיכום

כלכלת ישראל מאופיינת כיום על ידי פרדוקס המעמת בין ביצועים מאקרו כלכליים מצוינים מחד, לבין נטל כלכלי כבד הרובץ על רבים ממשקי הבית בישראל מאידך, ובפרט על משפחות צעירות אשר לא רואות לפניהן אופק כלכלי סביר. סתירה זאת אינה גזירה משמים, אלא פועל יוצא של דבקות מיותרת בגישה ובמדיניות פיסקליות שהיו נכונות ואף כורח המציאות בזמנו, אך הפכו מאז למזיקות. היבט מרכזי בכישלון חברתי זה, אשר כבר הוליד את המחאה הגדולה ביותר שידעה מדינת ישראל מעודה, הנו חוסר היכולת או חוסר הנכונות לבחון את התמונה הפיסקלית הרחבה ולאורך זמן בעת קביעת תקציב המדינה מדי שנה, ותחת זאת הדבקות הדוגמטית בכללי מדיניות שאבד עליהם הכלח.

המדיניות המוצעת כאן משלבת ומאזנת בצורה מובנית בין הצורך האקוטי 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. החלופה לכך הנה המשך המצב הקיים, אשר עלול להביא לגל נוסף וחמור יותר של מחאות ציבוריות, כמו גם להחרפת הצעדים הפיסקליים הפופוליסטיים שננקטו בשנים האחרונות, בדמות הפחתות מסים לצד גידול בהוצאות ממשלתיות נקודתיות, ללא התחשבות בתמונה הרחבה ובהשלכות הפיסקליות המזיקות.

הגיעה השעה להיפרד מהדימוי של "השמן והרזה" – הממשלה בישראל קטנה משמעותית מרוב המדינות המפותחות, נטל המס נמוך יחסית, וחלקה של המדינה באספקת שירותים בסיסיים קטן מהנדרש כדי להבטיח לרוב אזרחיה מידה סבירה של גישה אליהם. אין מנוס אלא לשנות כיוון, אבל יש לעשות זאת לא כתוצאה של משבר שבוא יבוא אם לא נעשה זאת, אלא ביישוב שכל ובמחשבה תחילה. 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 שיש מי שיטען כי המדיניות המוצעת אינה מציאותית, שכן היא מגבילה מאוד את יכולת התמרון של הממשלה לאורך זמן, וכיוון שהנוסחאות לכללים הפיסקליים מורכבות מדי. אולם, גם כיום מרחב התמרון הפיסקלי של הממשלה מוגבל מאוד, אלא שזה קורה 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 נשאר מנת חלקם של הדרגים המקצועיים.

ניתן למנוע את המשבר הכלכלי הבא, ניתן לתרגם את ההישגים המאקרו כלכליים של ישראל לשיפור רווחתם של רוב תושביה, אך הדבר דורש התנערות ממדיניות אנכרוניסטית, ואומץ ליישם גישה חדשה, 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.
טרכטנברג, מנואל, בשיתוף עם שוקי כהן, אלון פרדו וניר שרב, 2018, "להתיר את הפקק הגורדי":
מתווה תחברתי לטווח הקצר". מוסד שמואל נאמן.

Alesina, Alberto, and Romain Wacziarg. 1998. "Openness, country size and government." *Journal of Public Economics* 69(3): 305-321.

Alesina, Alberto. 2003. "The size of countries: Does it matter?" *Journal of the European Economic Association* 1.2-3: 301-316.

Alesina, Alberto, and Guido Tabellini. 1990. "A positive theory of fiscal deficits and government debt." *The Review of Economic Studies* 57.3: 403-414.

Badinger, Harald, and Wolf Heinrich Reuter. 2017. "The case for fiscal rules." *Economic Modelling* 60: 334-343.

Cordes, Till, et al. 2015. *Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?*. No. 15-29. International Monetary Fund.

Dahan, Momi. and Strawczynski, Michel. 2013. "Fiscal Rules and the Composition of Government Expenditures in OECD Countries." *J. Pol. Anal. Manage.*, 32: 484-504.

Debrun, Xavier, et al. 2008. "Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union." *Economic Policy* 23.54: 298-362.

Guichard, Stéphanie, et al. 2007. "What Promotes Fiscal Consolidation." OECD Economics Department Working Paper.

Holm-Hadulla, Frédéric, Sebastian Hauptmeier, and Philipp Rother. 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, Mr George, and Mr Steven A. Symansky. 1998. *Fiscal policy rules*. No. 162. International Monetary Fund.

Leibfritz, Willi, Deborah Roseveare, and Paul Van Den Noord. 1994. "Fiscal policy, government debt and economic performance." OECD Economic Department Working Paper.

Ljungman, Gösta. 2008. *Expenditure Ceilings-A Survey*. No. 08/282. International Monetary Fund.

Douglas, North (1991), *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 640-655.

OECD 2019, "Using Digital Technologies to Improve the Design and Enforcement of Public Policies". OECD Digital Economy Papers, February 2019 No. 274.

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

Schaechter, Andrea, et al. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules: A New Dataset". IMF Working Paper No. 12/187.

Van Nispen, Frans. 2017. "Better safe than sorry: European fiscal governance." SPS Working Papers, European University Institute.

Velasco, Andres. 1997. "A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms." No. w6336. National Bureau of Economic Research.

Wierds, Peter. 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