

אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020

הכנס השנתי של מכון אהרן למדיניות כלכלית

פרופ' צבי אקשטיין

דיקן בית ספר אריסון למנהל עסקים ובית ספר טיומקין לכלכלה,
ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה

29 ביולי 2015

נושאים

- מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון
- מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020

אסטרטגיה מרכזית

- גודל הממשלה בהוצאות נוכחיות יישארו בהיקף נוכחי כ 40 אחוזי תוצר
- יוקצבו כספים לרפורמות לעידוד הפריון וצמיחה תוך דגש על הפריון של החמישון התחתון

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון - נקודות חולשה וחוזק

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון

צמיחה ואוכלוסייה

- הצמיחה בישראל גבוהה ממדינות הסמן* והצמיחה לנפש גבוהה מעט, אך רמת התוצר לנפש נמוכה משמעותית

OECD	מדינות הסמן	ישראל	
38.9	46	33.5	תוצר לנפש במונחי PPP, אלפי דולרים, 2014

- האוכלוסייה בישראל דומה למדינות הסמן אך צומחת בקצב מהיר הרבה יותר (1.8% לעומת 0.6%)
- מרבית גידול האוכלוסייה בישראל מתרכז בעשירונים הנמוכים

מדינות הסמן - מדינות OECD דומות (שוודיה, דנמרק, הולנד, אוסטריה, שווייץ, פינלנד ואירלנד). בנוסף נבחנו אוסטרליה, ניו-זילנד וארה"ב

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון

עוני

- שיעור העוני בישראל עמד בשנת 2013 על 18.6%, יותר מפי שניים משיעורו במדינות הסמן - 8.9% (הנתון האחרון לכל מדינה)
- גם אי-השוויון בישראל בהכנסות משקי הבית ובשכר גבוה בהשוואה אליהן

אבטלה ותעסוקה

- שיעור האבטלה בישראל ירד וב-2014 הגיע לשפל - 5.9%, לעומת 7.4% במדינות הסמן (5.0% במאי 2015)
- שיעור התעסוקה הגיע ל-76.5%, גבוה מממוצע OECD אך נמוך מממוצע מדינות הסמן - 80%

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון

פריון

- ב-2014 נאמד הפריון בישראל ב-37 דולרים לשעת עבודה, לעומת 57 דולרים במדינות הסמן
- בהינתן שיעורי התעסוקה הדומים, הפריון הנמוך הוא הסיבה לפער בתוצר לנפש בין ישראל למדינות הסמן (כ-23.5%)
- בפריון העבודה בישראל יש הבדלים ניכרים בין ענפי היצוא (בעיקר ענפי התעשייה המתקדמים) לבין ענפים המיועדים לשוק המקומי (ענפי התעשייה המסורתיים, ענף הבנייה וענפי השירותים המקומיים)

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון

מאזן התשלומים

- ב-2014 עמד העודף בחשבון השוטף על 3 אחוזי תוצר. חלק ממדינות הסמן נמצאות בגירעון, וחלקן האחר בעודף של עד 6.5 אחוזי תוצר
- הודות ליצוא הגז צפוי עודף זה בחשבון השוטף לגדול, ואתו הלחצים לייסוף שער החליפין

אינפלציה

- סביבת האינפלציה בישראל נמוכה ויציבה, בדומה למדינות הסמן. בכולן המדיניות המוניטרית מושתתת על יעדי אינפלציה של כ-2%

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון

תקציב הממשלה הרחבה

- בעשור האחרון ירד חלקה של ההוצאה הממשלתית בתוצר בכ-8% והגיע לכ-40%. במדינות הסמן הוא נותר כמעט ללא שינוי - כ-45%
- מקורה של הירידה בישראל מאז 2003 הוא באותם רכיבים גבוהים עדיין, יחסית: הוצאות ביטחון (2.1%) והוצאות תשלומי הריבית (2.6%), וכן בתשלומי גמלאות וסעד (1.4%) וכל יתר הרכיבים (2%)
- כאשר מנכים מההוצאה את תשלומי הפנסיה, המועברים דרך התקציב, ההוצאה בישראל דומה למדינות הסמן

מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון

החוב הממשלתי

- ב-2013 הגיע החוב בישראל ל-67.6 אחוזי תוצר, עדיין גבוה ביחס ליעד של 60% שעודכן ל-50%. במדינות הסמן החוב באחוזי תוצר גדל והגיע ל-73.6%, ובמדינות OECD ל-112%

מסגרת לתקציב הממשלה 2020–2016

מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020

העקרונות המנחים את הכלל הפיסקלי

- הכלל צופה-פני-עתיד לגבי צמיחת המשק, ומבוסס על ממוצע תחזיות הצמיחה של מוסדות כלכליים (בנק ישראל, IMF, OECD) - 3-3.5% ב-2015 ו-3.25% בשנים העוקבות
- הוצאות ממשלה שוטפות יותאמו לגידול בתוצר ויהיו 40% תוצר
- רפורמות יתוקצבו בנפרד בהיקף של עד חצי אחוז תוצר תוספת לשנה, כך שההוצאה הממשלתית לא תעלה על 42 אחוזי תוצר ב 2020

מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020

העקרונות המנחים את הכלל הפיסקלי - המשך

- **החוב ביחס לתוצר ירד** בשיעור של כאחוז אחד לשנה, כך שהגירעון באחוזי תוצר יהיה נמוך משיעור הצמיחה החזוי בכאחוז (2-2.5%)
- **תיקוני המס שיידרשו ייקבעו לפי היעדים** של הצמיחה ועלייה בהכנסה של החמישון התחתון

כל זאת לעומת כלל ההוצאה כיום המתבסס על העבר ומוריד את ההוצאה ביחס לתוצר

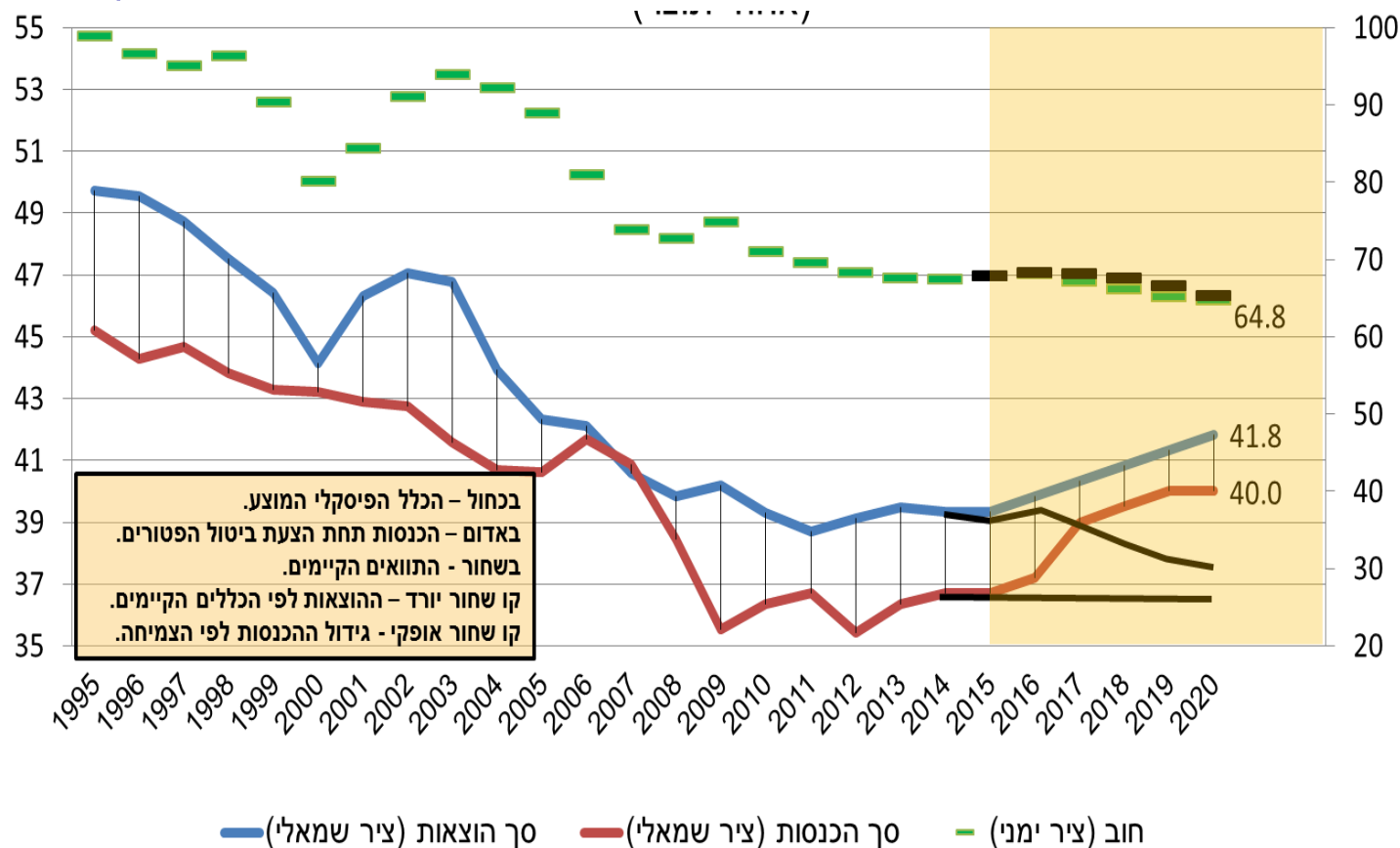
מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020

העקרונות המנחים לעליה הנדרשת במסים

- **ביטול פטורים** שונים במערכת המיסוי (מע"מ פירות וירקות ואילת; פטורים על חסכון פנסיוני לבעלי הכנסות גבוהות)
- **הגברת האכיפה** והעמקת הגבייה, ובמיוחד חובת דיווח כולל אישית בשילוב עם מבחני הכנסה לצורך קבלת קצבאות ומס הכנסה שלילי, שמטרתם להוות רשת בטחון לחמישון התחתון
- **מס נוסף לעמידה ביעד גרעון - העלאה של המס הישיר** בשיעור דומה בכל המדרגות וכן הסטה של מדרגות המס
- יש להקפיד על תקצוב שנתי

מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020

התוואי הפיסקלי לפי הצעת התקציב ולפי התכנית המוצעת, עד 2020 (אחוזי תוצר)

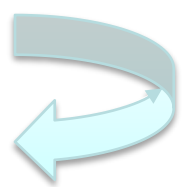


הוצאות הממשלה לפי הכלל החדש:

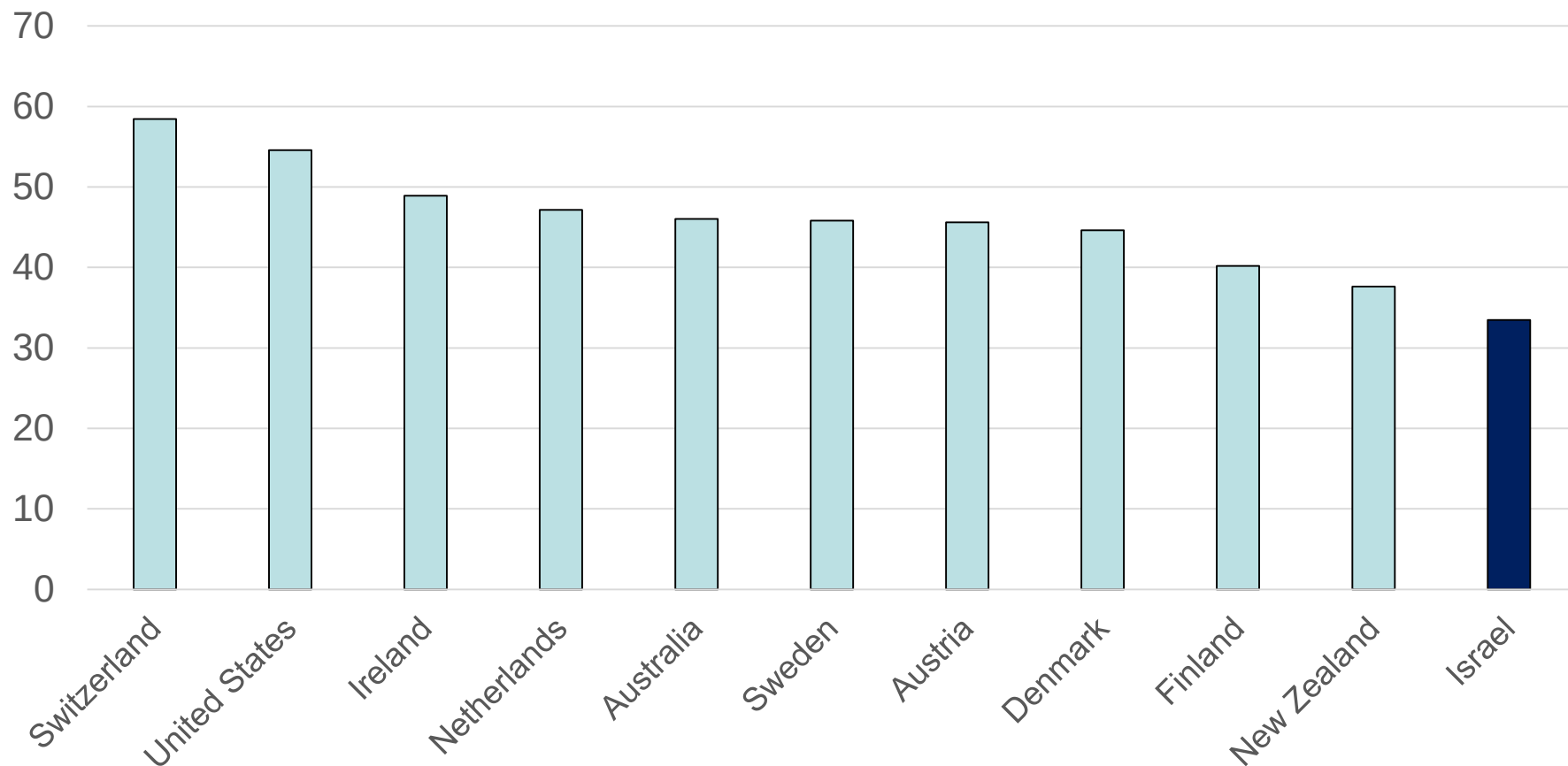
בשנת 2016 – 39.8%; בשנת 2017 – 40.3%; בשנת 2018 – 40.8%;

בשנת 2019 – 41.3%; ובשנת 2020 – 41.8%

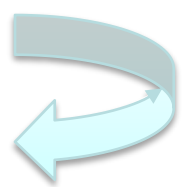
תודה!



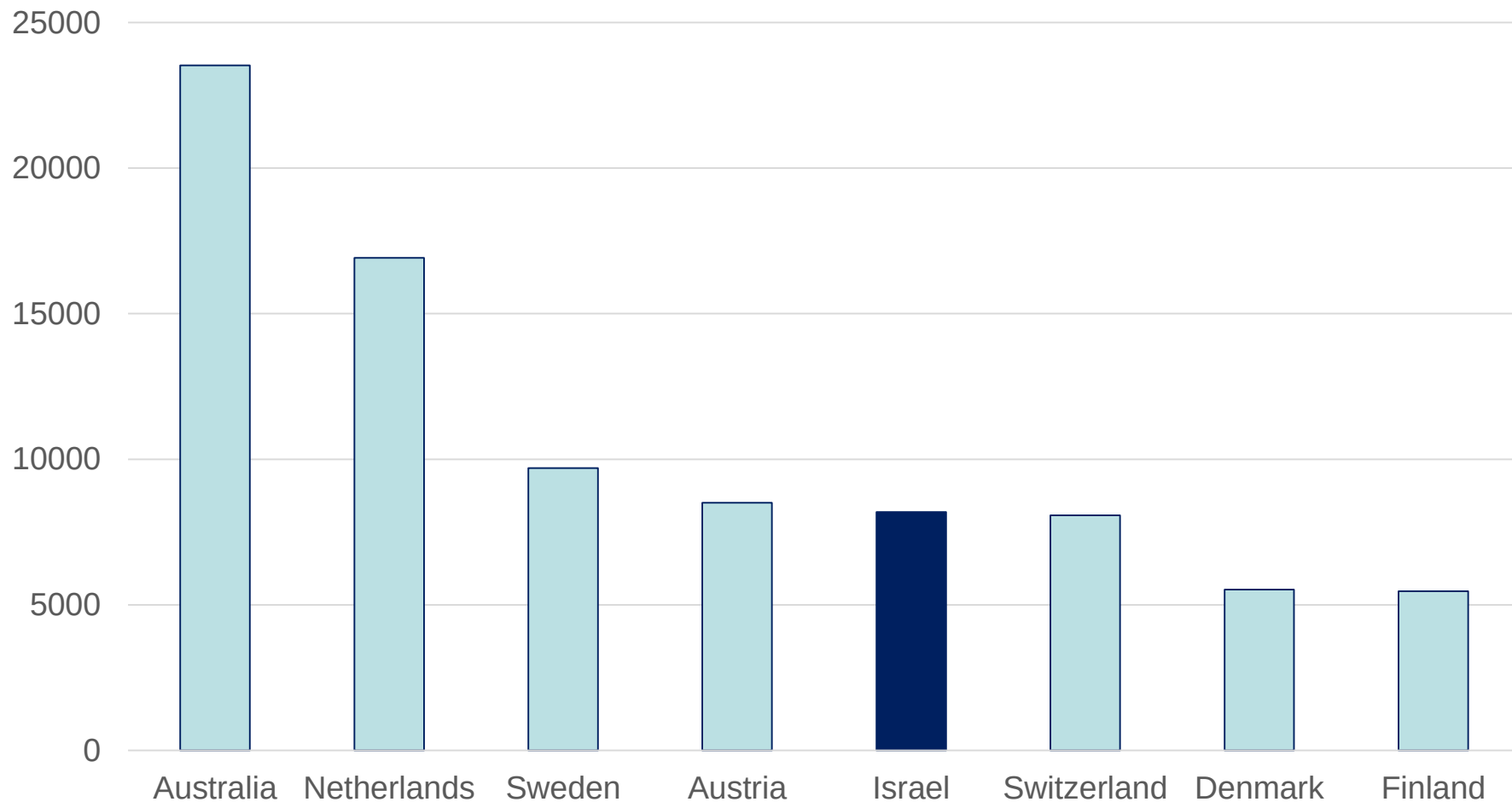
התוצר לנפש, 2014* (אלפי דולרים, במונחי PPP)



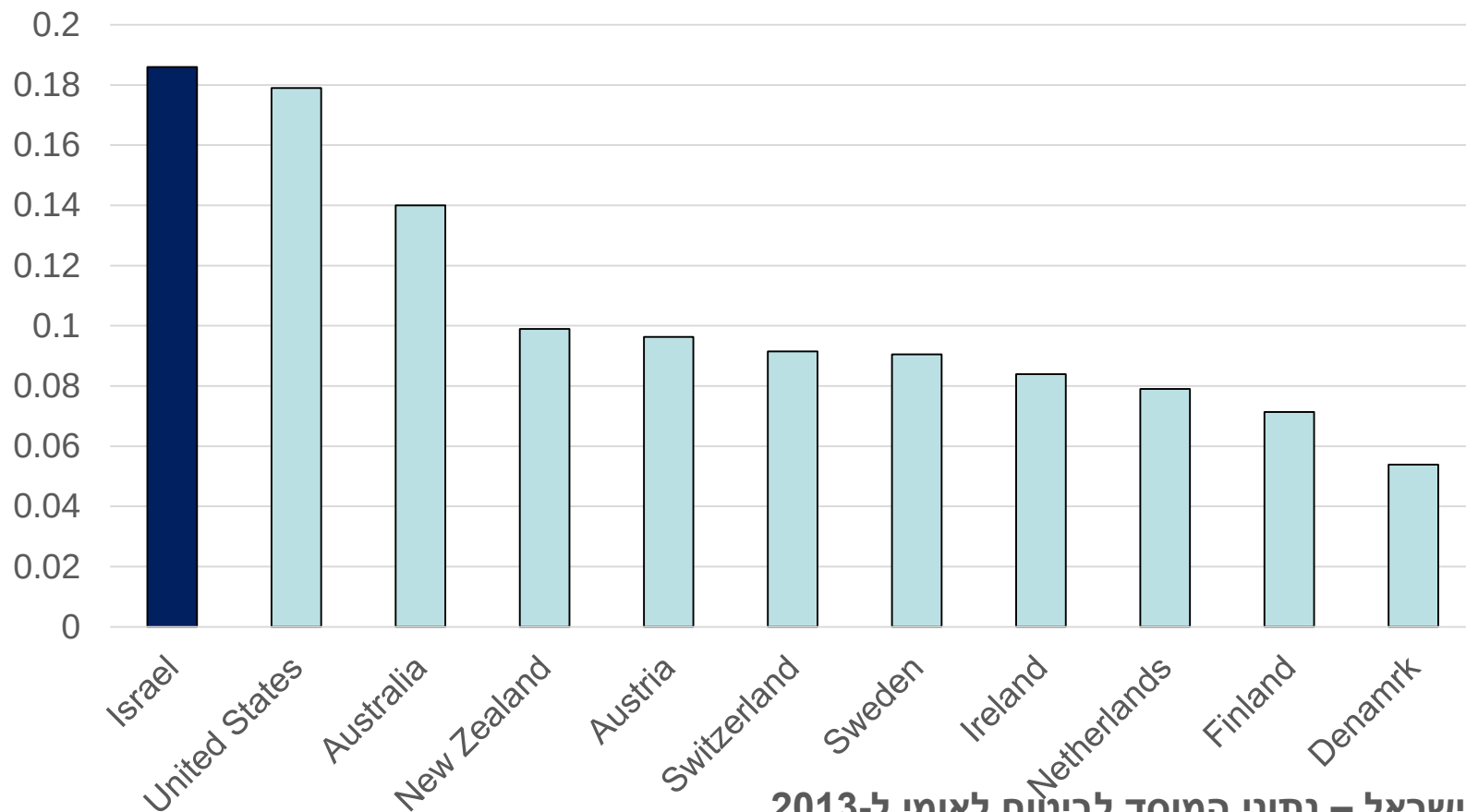
* בחלק מהמדינות ובהן ישראל - הנתון הוא אומדן.



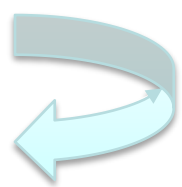
אוכלוסייה, 2014 (אלפים)



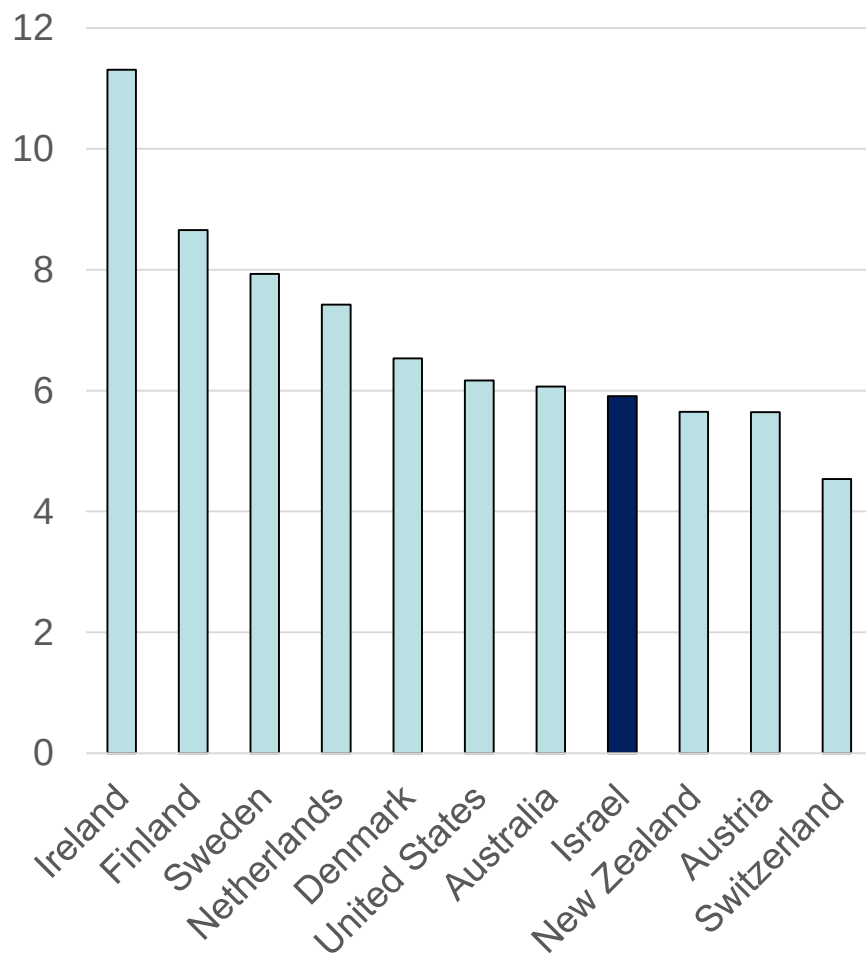
שיעור העוני, 2012 או הנתון האחרון בכל מדינה* (יחס)



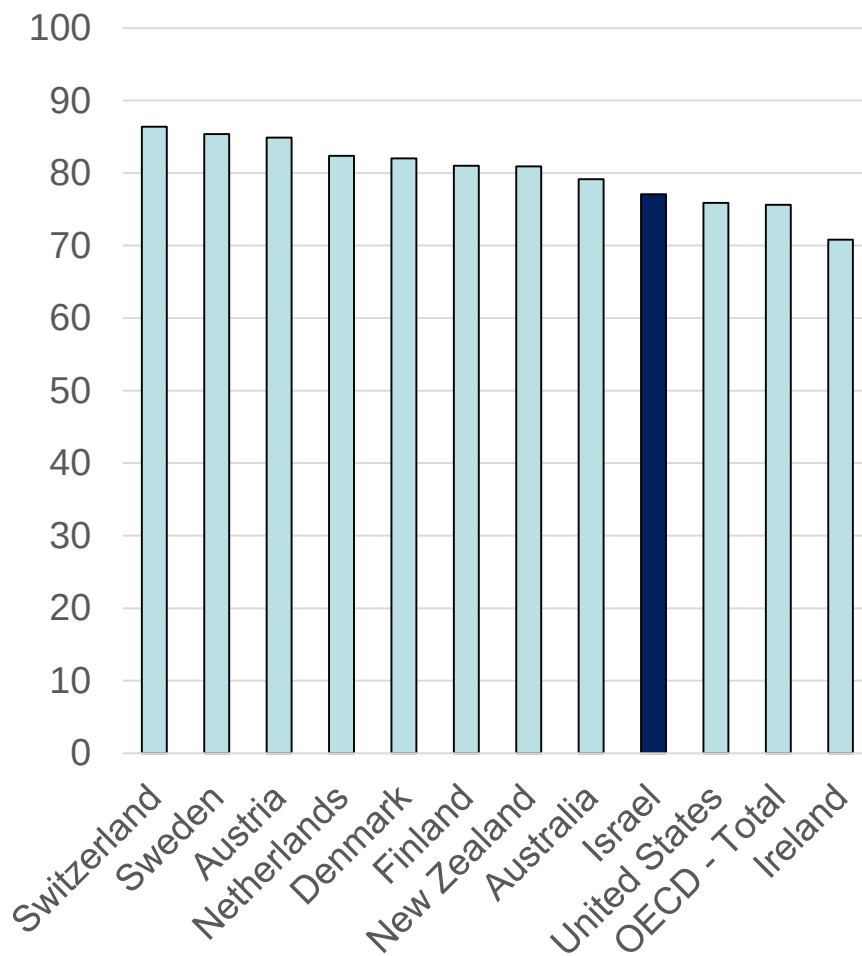
*בישראל – נתוני המוסד לביטוח לאומי ל-2013

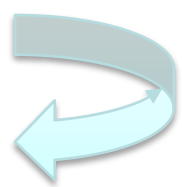


שיעור האבטלה, 2014 (אחוזים)

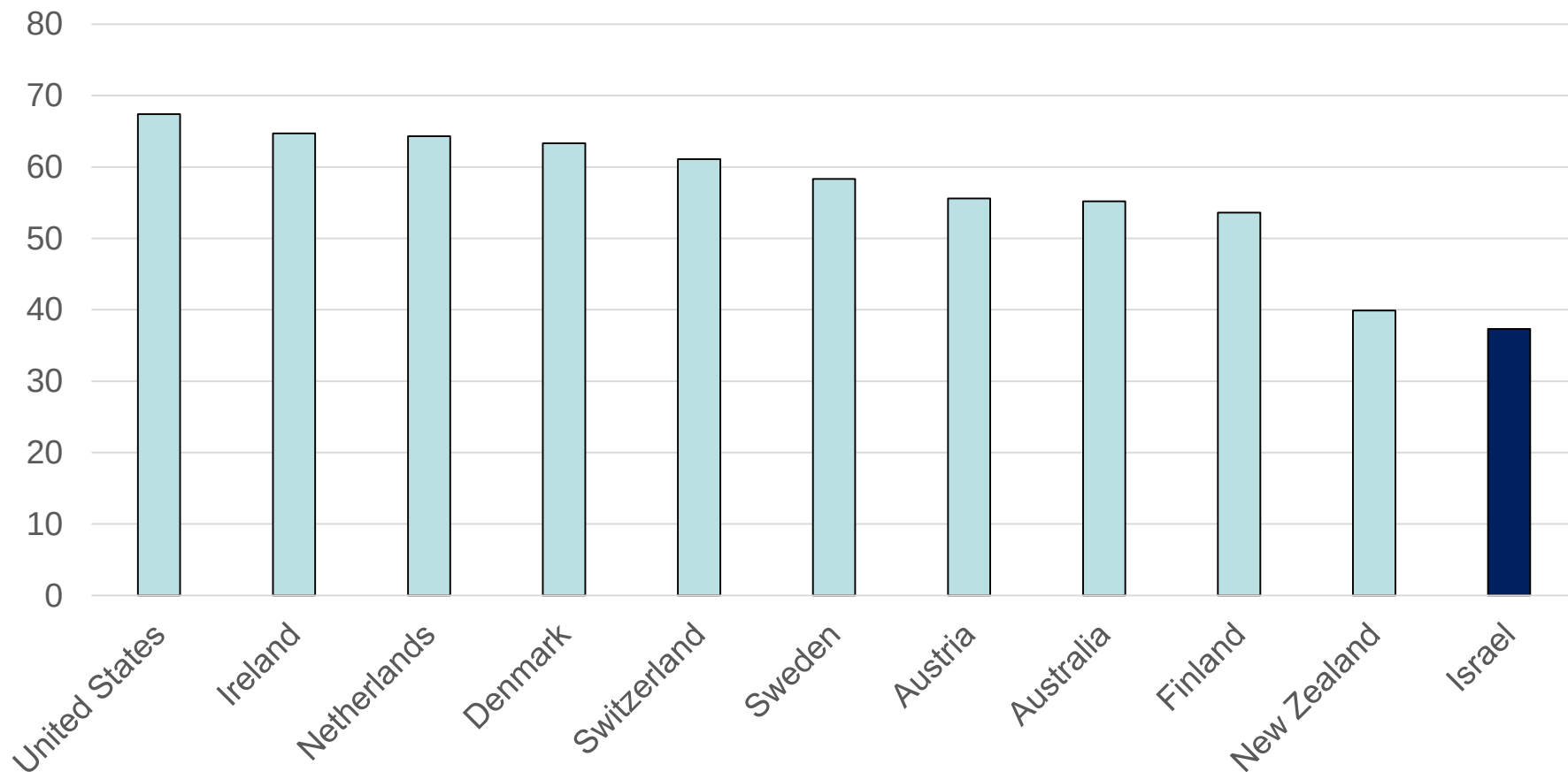


שיעור התעסוקה, 2013 (אחוזים)

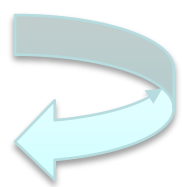




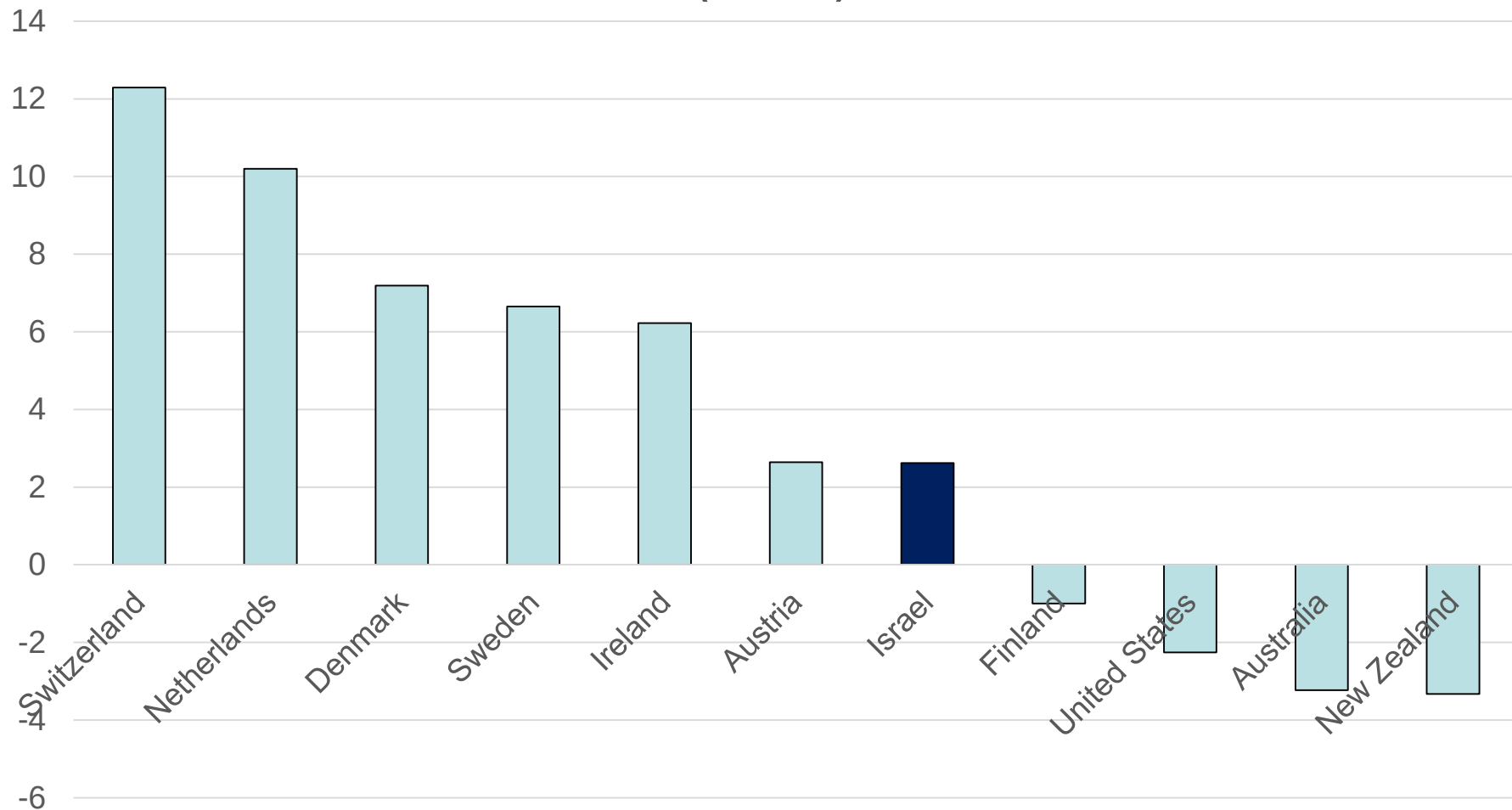
התוצר לשעת עבודה, 2014* (אלפי דולרים, במונחי PPP)



* חלק מהמדינות ובהן ישראל - הנתון הוא אומדן.

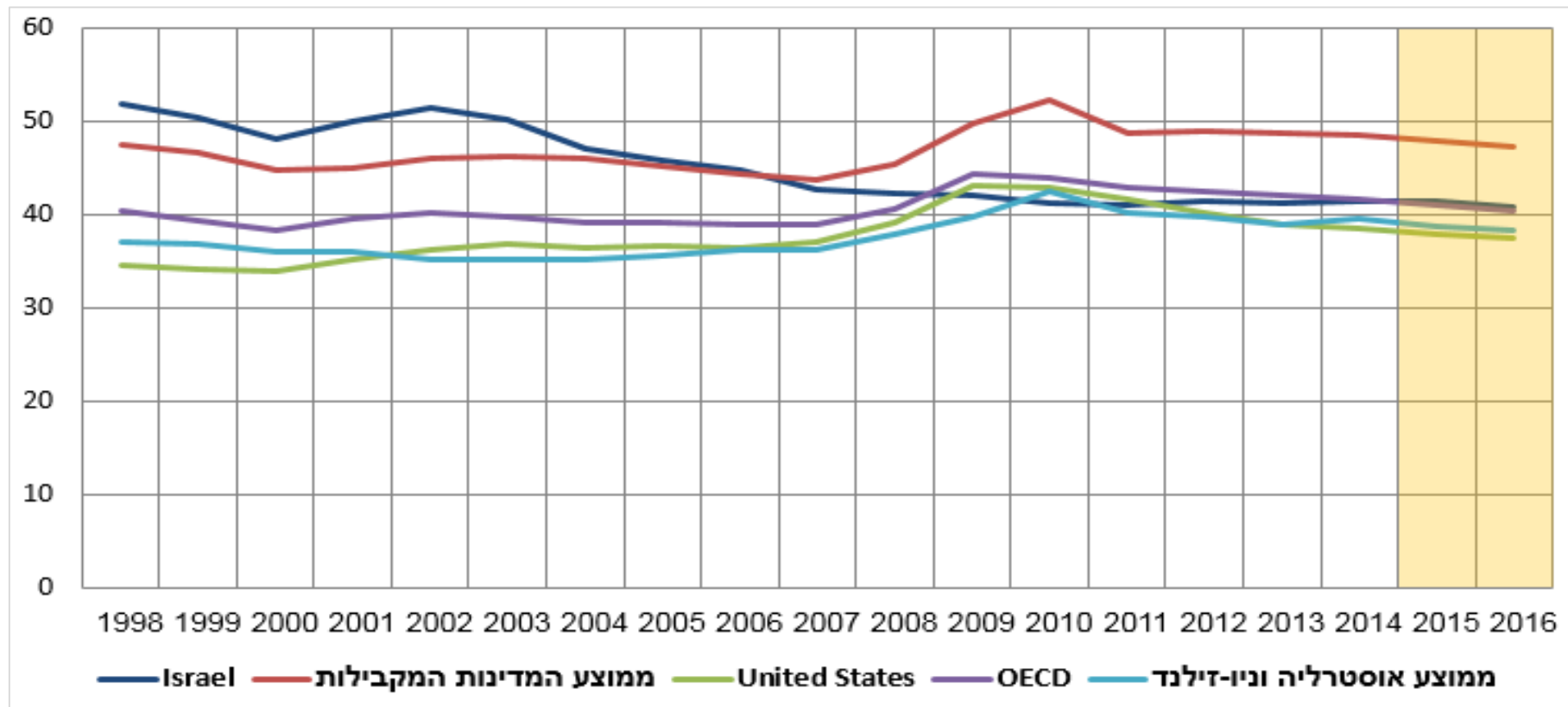


החשבון השוטף, 2013 (אחוזים)



ההוצאה של הממשלה הרחבה

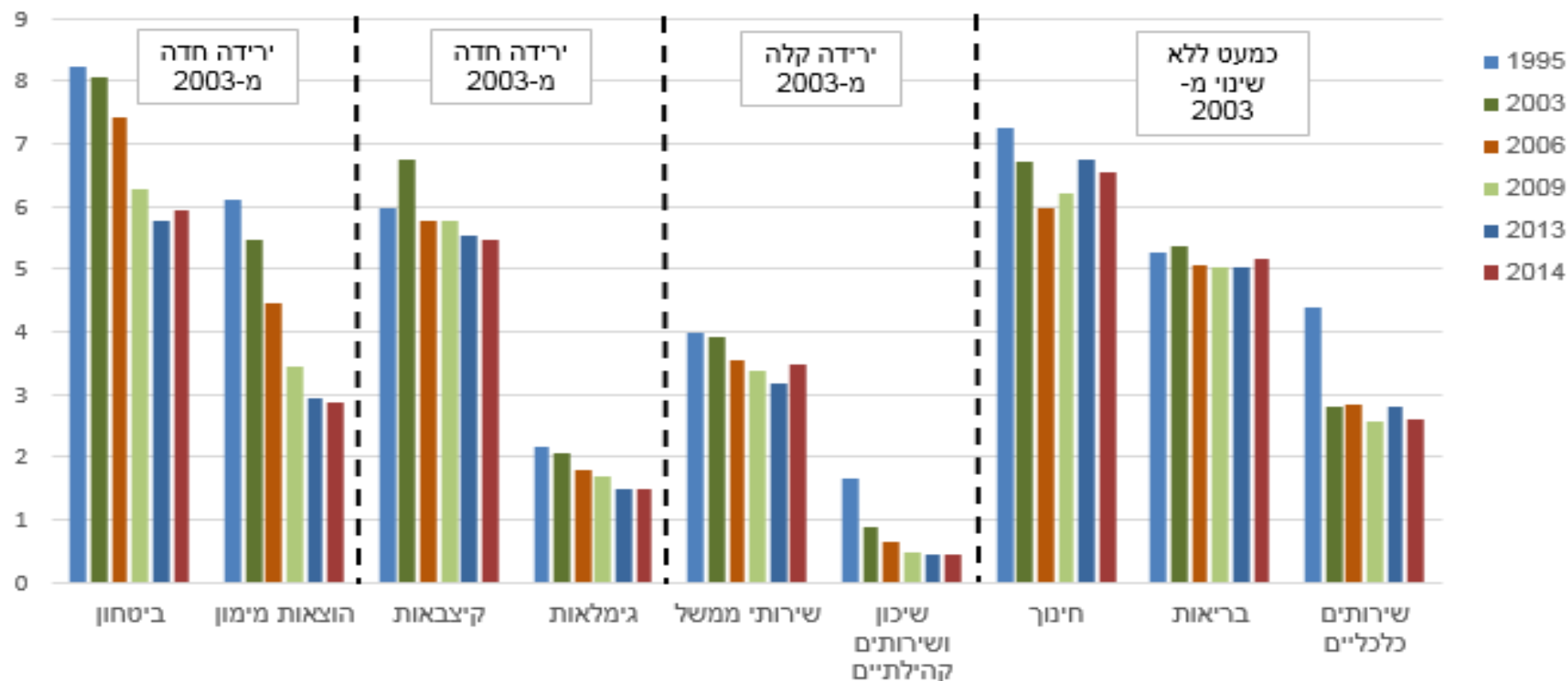
1998–2016 (אחוזי תוצר)



חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר נותר במדינות הסמן כמעט ללא שינוי משנת 2003. בשנות המשבר הכלכלי של 2008, בעוד בישראל ירדה מעט ההוצאה הממשלתית ולאחר מכן נותרה על כנה, במדינות הסמן התרחשה עלייה בהן. כך נפתח פער בין ישראל מולן. ברם, בשנים האחרונות, עם חזרתן של ההוצאות במדינות אלו לכיוון רמתן ערב המשבר, הצטמצם הפער והוא ייסגר בעתיד.

הוצאות הממשלה לפי רכיבים מרכזיים

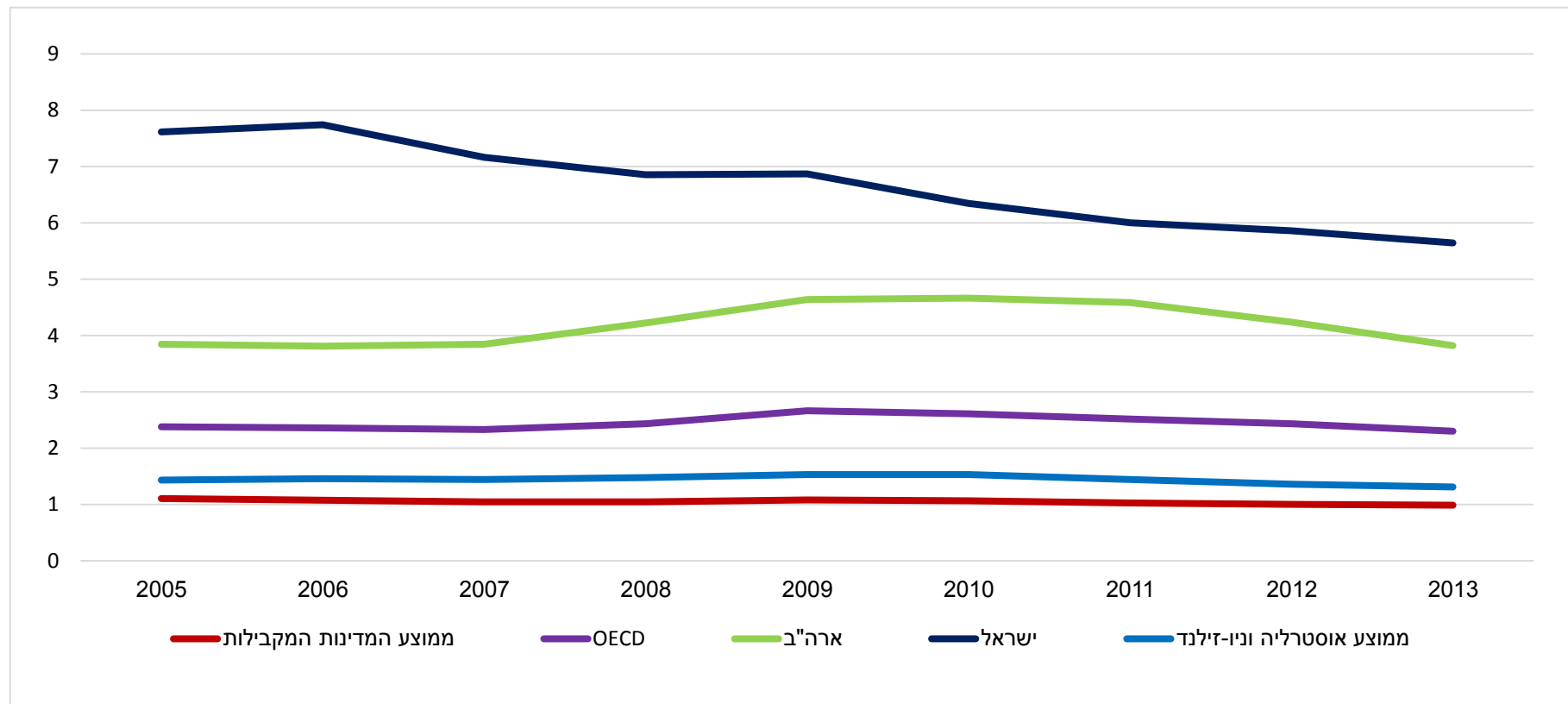
1995–2014 (אחוזי תוצר)



הוצאות המימון ירדו ב-2.6 נקודות אחוז תוצר;
 ההוצאה על הביטחון ירדה ב-2.1 נקודות אחוז תוצר;
 ותשלומי ביטוח חברתי וסעד ירדו ב-1.4 נקודות אחוז תוצר.

הוצאות הביטחון

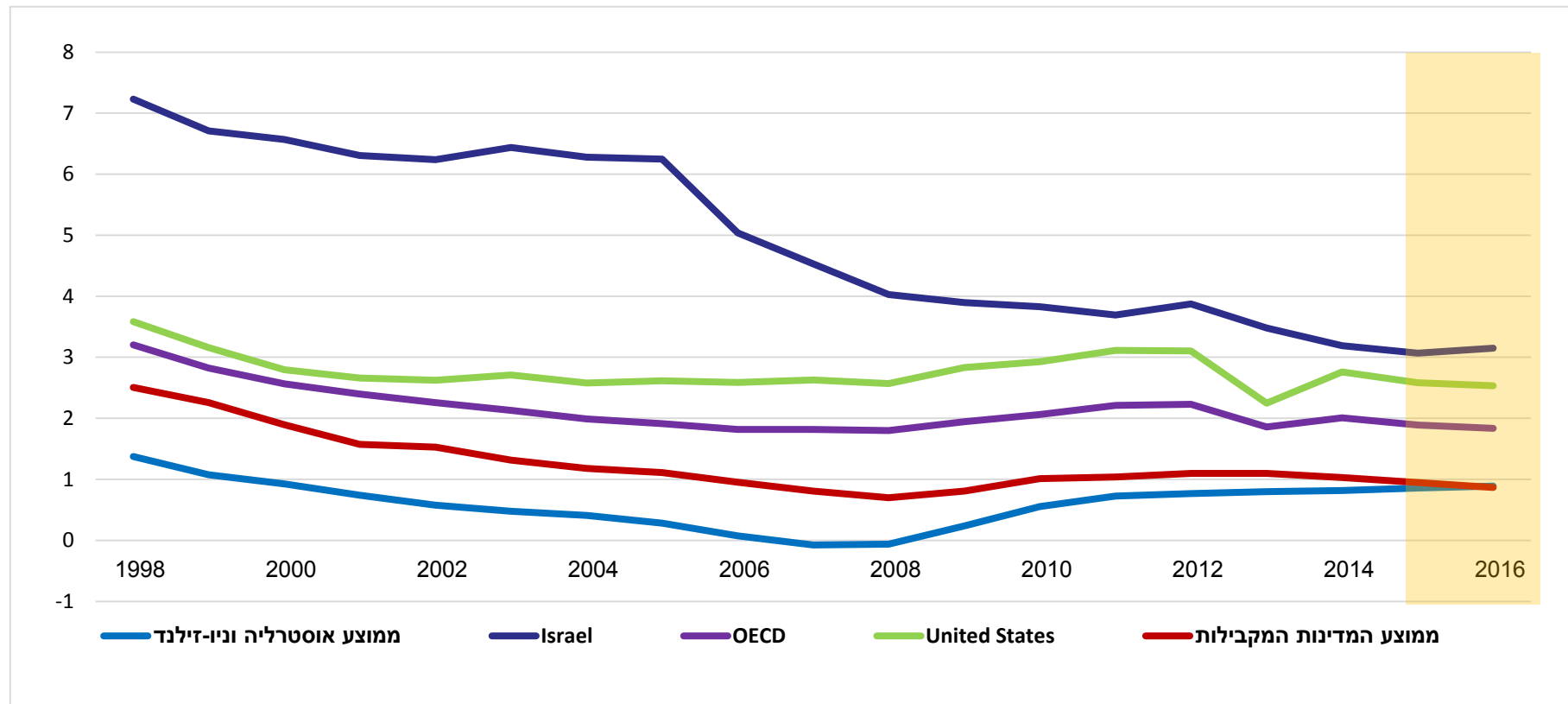
2005–2013 (אחוזי תוצר)



בבסיס התכנית הפיסקלית המוצעת כאן מונח כי הוצאות הביטחון תתכנסנה חזרה למתווה ברודט – כלומר, הגידול הריאלי שנתי של הוצאות הביטחון יתכנס לכ-1.3 אחוזים. תוואי כזה יקרב את אחוז ההוצאה על ביטחון בישראל לרמה הדומה לזו שבארה"ב.

הוצאות הריבית של הממשלה

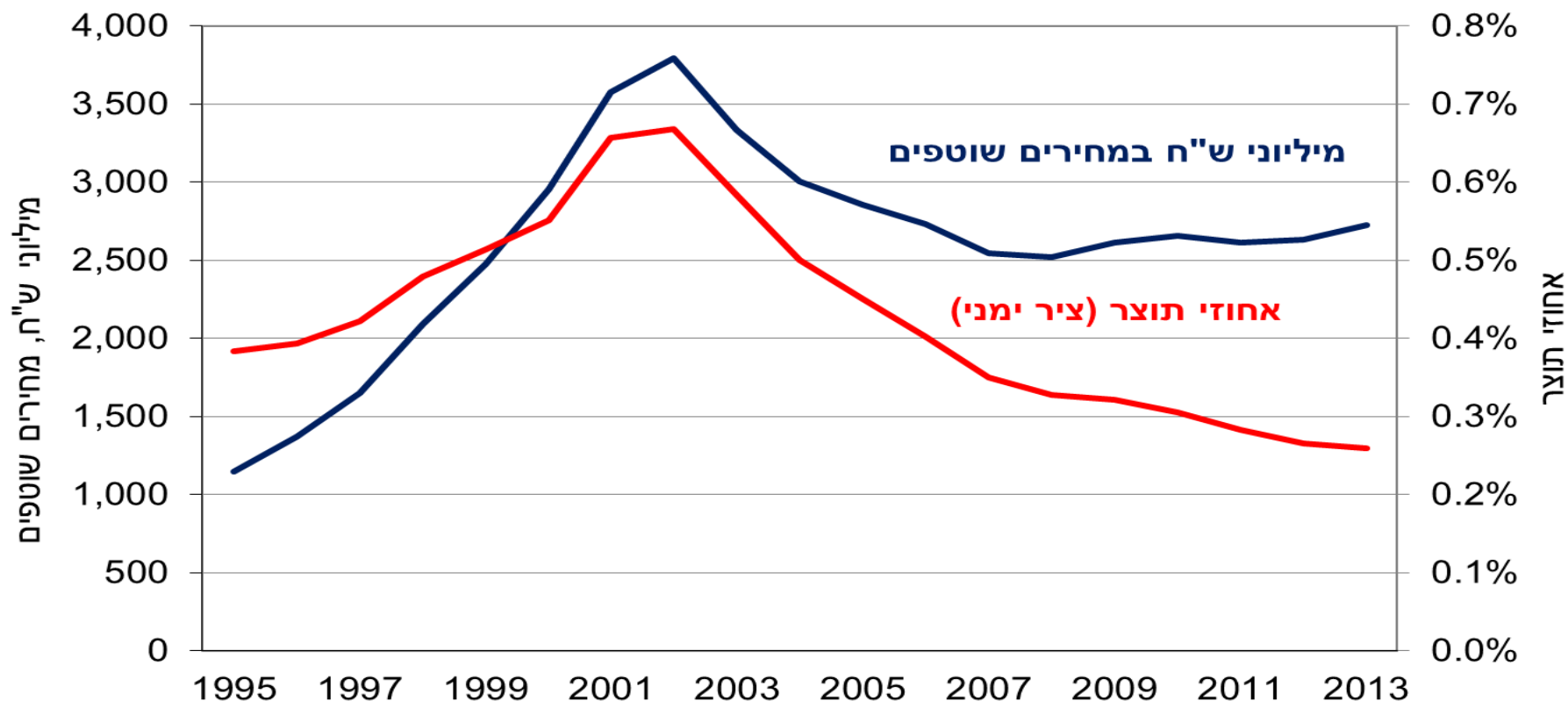
1998–2016 (אחוזי תוצר)



למרות הירידה החדה הוצאות הריבית בישראל באחוזי תוצר גבוהות ביחס למדינות הסמן. אם הירידה תוצר תמשך הוצאות הריבית יתכנסו להוצאות של מדינות ה-OECD תוך 10 שנים.

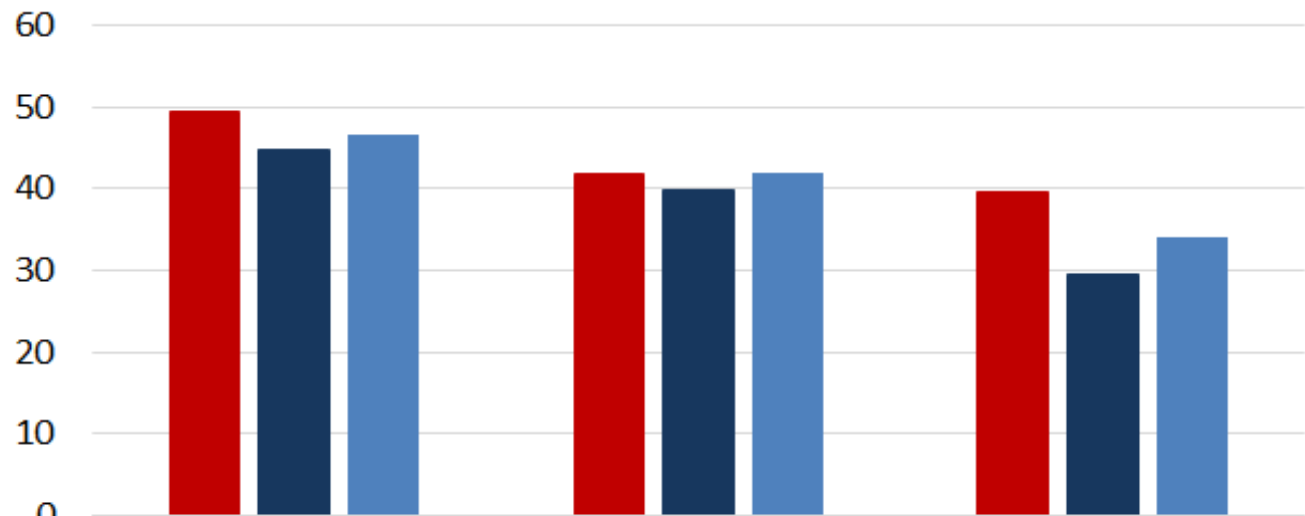
תשלומי גמלאות הבטחת הכנסה*

2013–1995



* כולל הוצאות מינהל.

סך ההוצאה הממשלתית ובניכוי פנסיה, ביטחון וריבית, 2011 (אחוזי תוצר)



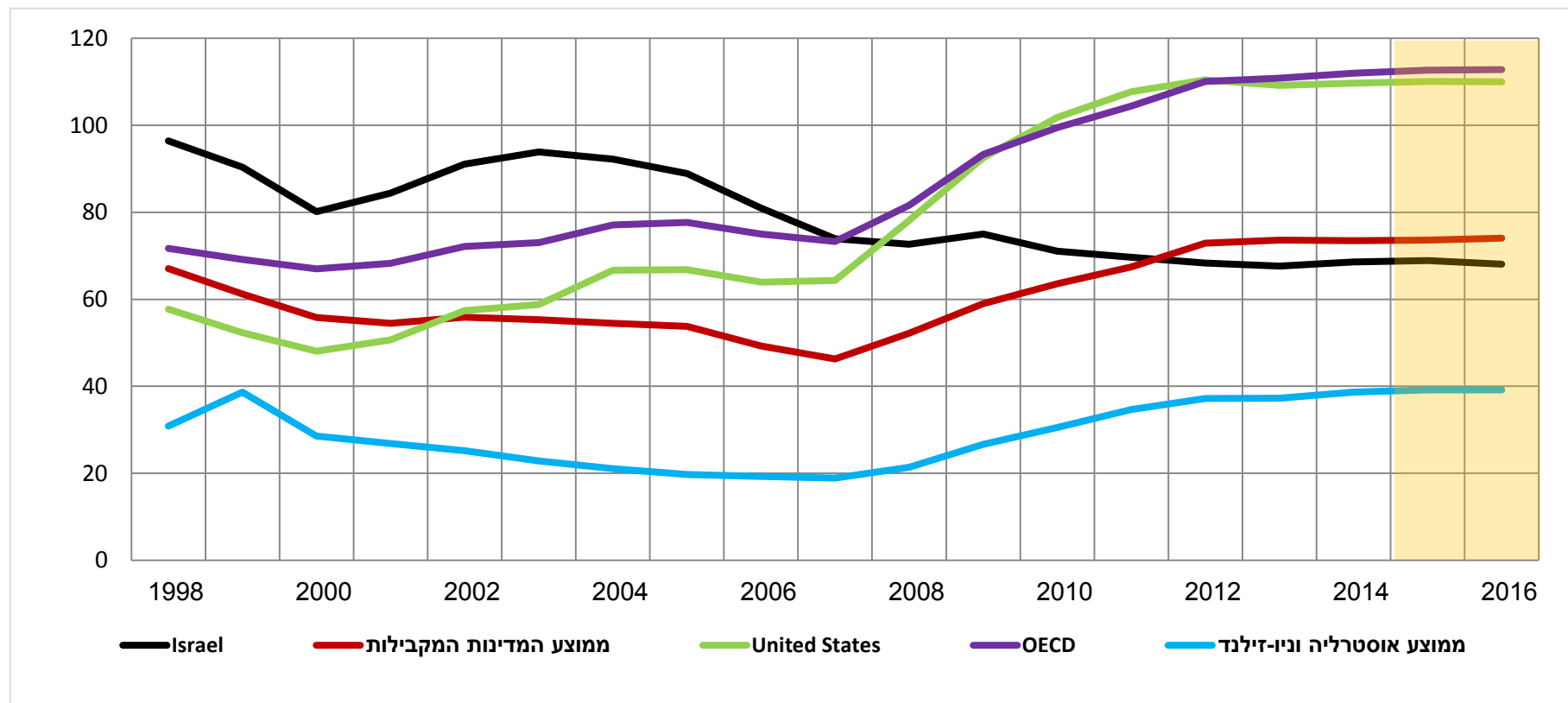
■ 2011 OECD	49.5	41.7	39.5
■ 2011 ישראל	44.6	39.8	29.6
■ ישראל 2020, לפי הנחות הכלל הפיסקלי	46.6	41.8	34.1

■ 2011 OECD ■ ישראל 2011 ■ ישראל 2020, לפי הנחות הכלל הפיסקלי

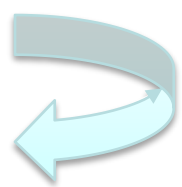
לאחר שמנכים מההוצאה את תשלומי הפנסיה הפער מצטמצם. לאחר שמורידים את תשלומי הריבית ועלויות הביטחון נקבל שההוצאה הציבורית עדין נמוכה יחסית לעולם.

החוב ברוטו של הממשלה הרחבה

1998–2016 (אחוזי תוצר)



בשנת 2003 יחס החוב לתוצר של ישראל היה גבוה ממדינות הסמן. כיום ב-2015 ישראל נמצאת מתחת לממוצע מדינות הסמן בעקבות המשבר הכלכלי של 2007. הצפי הוא שלאחר זעזועי המשבר העולמי מדינות הסמן יחזרו לממוצע החוב תוצר ההיסטורי שלהם.



תחזיות הצמיחה

2016	2015	
3.5	3.2	בנק ישראל
3.5	3.1	*OECD
3.3	3.5	**IMF

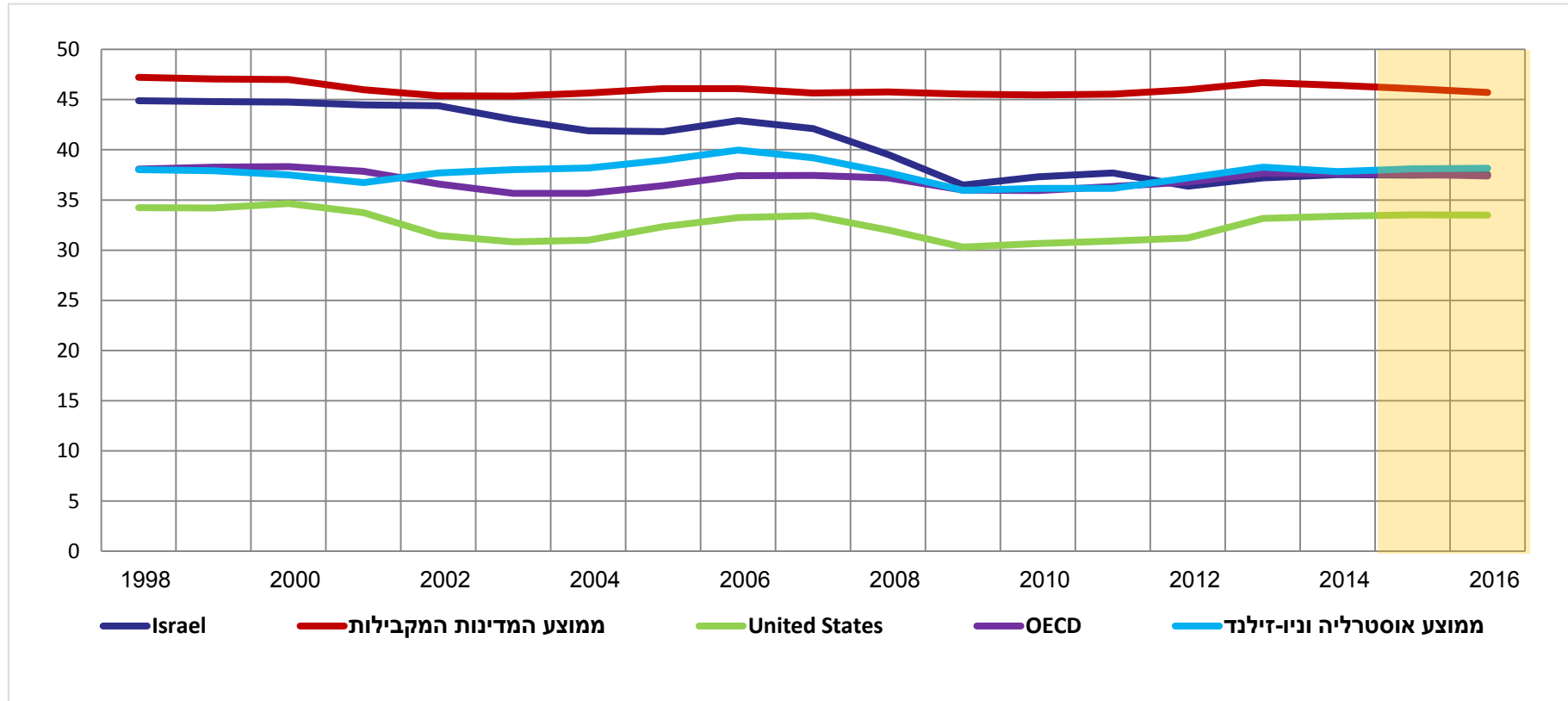
תחזית האוצר לשנת 2015 עומדת על 2.8%
והיא נכונה לנובמבר 2014.

*.Economic Outlook No.96 November 2014

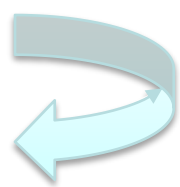
**World Economic Outlook – April 2015

סך הכנסות הממשלה

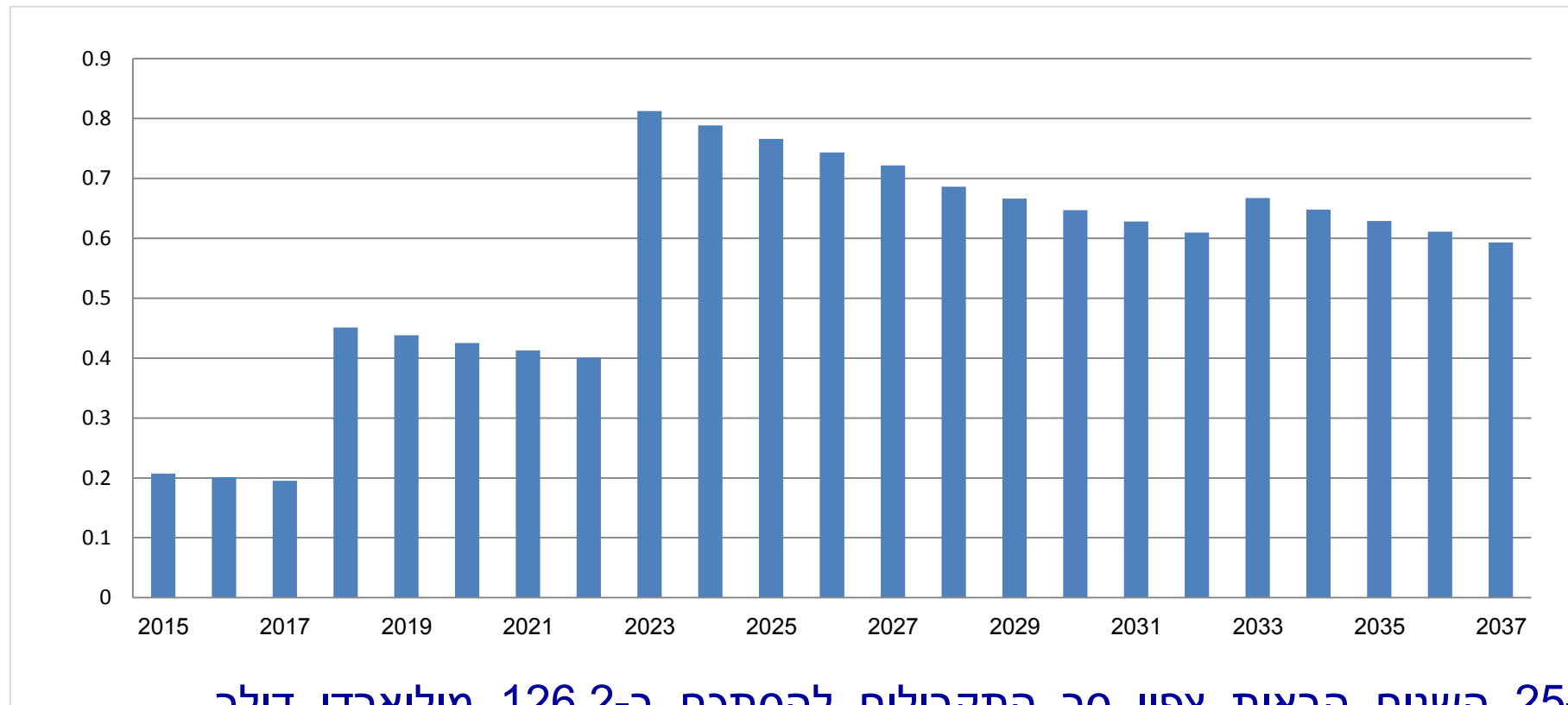
1998–2016 (אחוזי תוצר)



הכנסות הממשלה התייצבו על שיעור של 36.7 אחוזי תוצר. במדינות הסמן נרשמה יציבות בהכנסות הממשלה ברמה של 45 אחוזי תוצר.



צפי לסך העברות לתקציב מתגמולי הגז (אחוזי תוצר) 2015–2037



ב-25 השנים הבאות צפוי סך התקבולים להסתכם ב-126.2 מיליארדי דולר, מתוכם - 54.2 יועברו לתקציב ו-77 לקרן העושר. על רקע זה, פיתוח משק הגז חשוב במיוחד, בין היתר, מאחר שפוטנציאל ההכנסות הצפויות לתקציב מאוד משמעותי. ולכן יחד עם הקמת קרן ה"עושר", שתביא ל"צדק בן-דורי" - תתאפשר המשך הפחתת החוב ביחס לתוצר, שלו נודעת, כאמור, חשיבות עליונה בהגדלת מרחב התמרון של מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית בעתות משבר.