

אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016-2020

סיכום דיון

מסמך זה מהווה את תמצית הדיונים שנערכו במסגרת המושב בכנס השנתי, מתוך מטרה לשתף את הקהל הרחב בעיקרי הדברים. בקריאת המסמך יש להביא בחשבון שמדובר בתמצית הדיון ולא בפרוטוקול מלא. יודגש, כי הדברים מייצגים את עמדותיהם האישיות והמקצועיות של חברי הפורום ואינם מייצגים בהכרח את העמדות הרשמיות של הגופים אליהם הם משתייכים. הדוברים מובאים כאן לפי סדר הדברים במהלך הדיון.

תאריך הכנס: 29.07.2015

עיקרי הדברים:

- במסגרת הכנס השנתי של מכון אהרן נערך דיון בנוגע למדיניות הפיסקלית של מדינת ישראל בשנים הקרובות. הדיון החל בהצגת עבודה משותפת של צבי אקשטיין, לימור דהן ותמיר קוגוט ממכון אהרן.
- העבודה סוקרת את המגמות המרכזיות במשק הישראלי בעשור האחרון, בהשוואה לקבוצה של "מדינות סמן" – מדינות מפותחות קטנות הדומות במאפייניהן לישראל. מגמות אלו כוללות צמיחה מהירה יותר של התוצר בישראל, רמה נמוכה יותר של התוצר לנפש, צמיחה מהירה הרבה יותר של האוכלוסיה, שיעור עוני גבוה יחסית, שיעור אבטלה נמוך יחסית, עלייה משמעותית בשיעור התעסוקה שהביאה את מדינת ישראל קרוב אל מדינות הסמן, פריון עבודה נמוך יחסית, הוצאה ממשלתית מעט נמוכה יותר ממדינות הסמן, וחוב נמוך יותר ממדינות הסמן.
- אקשטיין, דהן וקוגוט ממליצים כי הוצאות הממשלה ישארו ברמה של כ-40% מהתוצר, ובנוסף אליהם יהיה תקציב נוסף המיועד באופן ספציפי לרפורמות הממוקדות בהעלאת הפריון, ביחוד עבור העשירונים הנמוכים והתעשיות המסורתיות, כך שההוצאה הממשלתית לא תעלה על 42% מהתוצר בשנת 2020. מקור המימון לרפורמות יהיה ביטול פטורים כגון הפטור ממע"מ על פירות וירקות, הפטור ממע"מ באילת, פטורים על חסכון פנסיוני ועוד, הגברת האכיפה והעמקת הגבייה, ואם אלו אינם מספקים ניתן גם להעלות במתינות את המס הישיר או לשנות את המדרגות.
- לאחר הצגת העבודה הגיבו לדברים משתתפי הכנס המגיעים מהעולם העסקי, מהפקידות הציבורית הבכירה והאקדמיה. מספר מגיבים, ביניהם שלמה דוברת, קובי הבר ועומר מואב, הזכירו את חוסר התועלת שבהגדלת ההוצאה הציבורית ללא התיעלות משמעותית של המגזר הציבורי.
- כל המגיבים הסכימו עם הצורך בביטול פטורים ובמערכת מס פשוטה יותר, אך חלקם, כגון שמואל אברמזון, הזכירו כי הנושא קשה מבחינה פוליטית ובמציאות המגמה היא הפוכה – הוספת פטורים נוספים למגזרים שונים. מיכאל שראל הזכיר כי גם שיעורי הגירעון שעליהם הומלץ בעבודה סותרים את תקציב הממשלה הנוכחי, ואבי בן בסט הזכיר כי על פי ההסכמים הקואליציוניים חלק מהרפורמות שנועדו להגדיל את הפריון והתעסוקה בוטלו.

- בעוד שרבים מהמגיבים, ביניהם סבר פלוצקר ואבי בן בסט, הביעו תמיכה בהגדלת תקציבה של הממשלה ביחס למשק, מגיבים אחרים כגון עומר מואב הזכירו שלהגדלה שכזו יש מחיר. מואב אף טען שהמלצת נגידת בנק ישראל להגדלת ההוצאה הציבורית מהווה חריגה מתפקידו של בנק ישראל בתור היועץ הכלכלי של הממשלה, מכיוון שמדובר בעמדה אידיאולוגית במהותה.

מהלך הדיון:

שלמה דוברת (כרמל וונצ'רס)

- מכון אהרן הוקם במטרה לספק מחקר כלכלי רציני, ללא פופוליזם, אשר יציע מדיניות כלכלית. הרעיון הוא לקחת סוגיות מהותיות, להשתמש בחוקרים הטובים ביותר בישראל ובעולם על מנת לנסות ולהציע מדיניות ריאלי, ולקיים שיח בין הגורמים המעצבים את המדיניות הכלכלית בישראל.
- לצערי, המנהיגות הכלכלית בישראל עובדת לרוב בטווחים מאוד קצרים, עקב האופן שבו בנויה המערכת הפוליטית. קשה מאוד לגבש ולהפעיל מדיניות ארוכת טווח. אנחנו מאמינים שיש נושאי יסוד בכלכלה הישראלית, כגון הפערים החברתיים, שיעורי העוני, דיור ועוד, שהדרך היחידה להתמודד איתם היא על ידי על ידי מדיניות ארוכת טווח.
- למשל, צבי אקשטיין יציג כאן תכנית חמש שנתית, המבוססת על הגדלת חלקה של הממשלה בעוגה הלאומית, כאשר התוספת כולה מיועדת לרפורמות שיתמודדו עם אתגרים ארוכי טווח – לא על מנת לעזור לסקטור כזה או אחר, אלא על מנת להתמודד עם בעיות היסוד של מדינת ישראל.
- אני רוצה להודות לצבי אקשטיין ולצוות שאיתו על עבודתם, וכן לדוברים ולמגיבים שהגיעו לכאן היום.

צבי אקשטיין (המרכז הבינתחומי הרצליה)

- אני אציג כאן עבודה העוסקת במגמות במשק הישראלי ובאסטרטגיה פסקלית לשנים הבאות. העבודה נכתבה על ידי במשותף עם לימור דהן ותמיר קוגוט. נדבר על מגמות במשק הישראלי בעשור האחרון, ונדבר על מסגרת תקציב המסוגלת לתמוך במגמות החיוביות ולהתמודד עם המגמות השליליות.
- האסטרטגיה המרכזית שאנחנו מציעים היא להשאיר את גודל הוצאות הממשלה בהיקף של כ-40% מהתוצר, וכן להקציב כספים ייעודיים לעידוד הפריור והצמיחה, תוך דגש על הפריור של החמישון התחתון, שהוא מבחינתנו בעיה מרכזית של מדינת ישראל.
- ההשוואות של מדינת ישראל היא לקבוצה של "מדינות סמן", מדינות מערביות קטנות הדומות במאפייניהן לישראל: שוודיה, דנמרק, הולנד, אוסטריה, שווייץ, פינלנד ואירלנד. בנוסף נבחנו גם אוסטרליה, ניו-זילנד וארצות הברית. אנו מאמינים שהשוואה זו יותר נכונה מאשר השוואה לכלל מדינות ה-OECD, ביניהן מדינות שאיננו רוצים להיות דומים להן.
- מגמות מרכזיות במשק בעשור האחרון:
 - הצמיחה הכוללת של המשק גבוהה יותר מאשר במדינות הסמן. הצמיחה בתוצר לנפש גבוהה מעט יותר מאשר במדינות הסמן.
 - רמת התוצר לנפש נמוכה משמעותית בהשוואה למדינות הסמן.
 - האוכלוסיה בישראל צומחת בקצב מהיר הרבה יותר, 1.8% בשנה לעומת 0.6% במדינות הסמן. מרבית גידול האוכלוסיה בישראל מתרכז בעשירונים הנמוכים. זהו

נושא מרכזי שמבדיל את מדינת ישראל משאר המדינות ומאפיין את ישראל כבר שנים רבות.

- שיעור העוני בישראל עמד בשנת 2013 על 18.6%, יותר מפי שניים משיעורו במדינות הסמן, 8.9%. שיעור עוני גבוה תמיד יאפיין את המשק הישראלי בגלל שיעורי הילודה הגבוהים בקרב האוכלוסיה הענייה. אנחנו מתייחסים כאן יותר לעוני מאשר לאי שוויון מכיוון שאנחנו מאמינים שהם יותר חשובים, שיותר נכון לעזור לחלשים מאשר לפגוע בעשירים על מנת להוריד אי שוויון באופן מלאכותי.
- שיעור האבטלה בישראל נמוך יותר, 5.9% לעומת 7.4% במדינות הסמן.
- בעשר השנים האחרונות מדינת ישראל עשתה מהלך דרמטי של גידול בתעסוקה ואנחנו מתקרבים למדינות הסמן בנושא זה. שיעור התעסוקה הגיע ל-76.5%, גבוה מממוצע ה-OECD אך נמוך מממוצע מדינות הסמן העומד על 80%.
- הבעיה המרכזית של המשק הישראלי היא פריון מאוד נמוך. הפריון בישראל בשנת 2014 היה 37 דולרים לשעת עבודה לעומת 57 דולרים במדינות הסמן. בהינתן שיעורי התעסוקה הדומים, הפריון הנמוך הוא הסיבה לפער בתוצר לנפש בין מדינת ישראל למדינות הסמן. כמו כן, בפריון העבודה בישראל יש הבדלים משמעותיים בין ענפי הייצוא לבין ענפים המיועדים לשוק המקומי, היכן שעובדים מרבית העובדים העניים.
- מבחינת מאזן התשלומים והאינפלציה אנחנו בסדר גמור.
- מבחינת ההוצאה הממשלתית ירדנו בעשור האחרון בכ- 8% והגענו ל- 40%, לעומת 45% במדינות הסמן. ירדנו בעיקר בהוצאות הביטחון והוצאות תשלומי הריבית. ישנו עיוות בהשוואת ההוצאה הממשלתית בישראל ובמדינות הסמן, מכיוון שב ישראל ההוצאה איננה כוללת את מרכיב הפנסיה. אם מתחשבים בעניין זה שיעור ההוצאה בישראל דומה למדינות הסמן.
- מבחינת החוב הממשלתי כאחוז מהתוצר, ב-2013 הוא הגיע ל-67.6%, לעומת 73.6% במדינות הסמן.

• להלן ההצעה שלנו עבור מסגרת לתקצוב הממשלה לשנים 2016-2020:

- כלל ההוצאה הפיסקאלי צריך להיות צופה פני עתיד ומבוסס על ממוצע תחזיות הצמיחה של מוסדות כלכליים כגון קרן המטבע הבין לאומית, בנק ישראל וה-OECD.
- הוצאות הממשלה יותאמו לגידול בתוצר ויהוו 40% מהתוצר.
- רפורמות יתוקצבו בנפרד בהיקף של עד חצי אחוז תוצר בכל שנה נוספת, כך שההוצאה הממשלתית לא תעלה על 42 אחוזי תוצר בשנת 2020. אחת הבעיות העיקריות של ממשלות בישראל היא מחסור בתקציבים לרפורמות.
- החוב ביחס לתוצר ירד, בתנאים רגילים, בשיעור של כאחוז לשנה, כך שהגירעון יהיה נמוך משיעור הצמיחה החזוי בכאחוז.
- לצורך זה יש צורך בתיקוני מס שלא יפגעו בצמיחה ובהכנסה של החמישון התחתון. הצעד הטוב ביותר הוא ביטול פטורים כגון מע"מ על פירות וירקות, הפטור ממע"מ

באילת, פטורים על חסכון פנסיוני ועוד. גם הגברת האכיפה והעמקת הגבייה מסוגלות לתרום באופן משמעותי.

○ אם כל אלו אינם מספיקים אנחנו ממליצים על העלאה מתונה של המס הישיר ואולי גם הזזה של מדרגות שונות. בכל מקרה נדרש לוודא כי הכסף ילך לרפורמות ולא למקומות אחרים.

קובי הבר (בנק לאומי)

- אני לא חולק על העבודה והממצאים שצביקה הציג, עם זאת אני רוצה לחדד כמה נקודות לגבי מדיניות פיסקאלית. למדיניות יש 3 קודקודים: שיעור החוב הציבורי מהתוצר, שיעור ההוצאה הציבורית מהתוצר ושיעור המס או נטל המס.
- אם מסתכלים על שיעור החוב הציבורי אז היעד ארוך הטווח צריך להיות כ-50, אחוזים כמובן, יעדי ביניים, לכיוון ה-60 אחוזים. ראינו גם ב-2008, שהמדינות שיצאו הכי מהר או כלל לא נכנסו למשבר הן מדינות בעלות חוב תוצר נמוך.
- התמורה של הפחתת נטל החוב היא כפולה: גם פחות תשלומי ריבית שוטפת, שתאפשר הוצאה אזרחית חלופית גבוהה יותר, וגם גמישות בהפעלת מדיניות פיסקלית בעת משבר כלכלי. כשנקלעים למשבר כלכלי, ואחת לכמה שנים כנראה נגיע לשם, אין ברירה, קל יותר לצאת ממנו על ידי חובות שימושים בכלים פיסקאליים אם היינו מלכתחילה בשיעור חוב נמוך.
- במשק הישראלי חשוב לזכור שגם החבות האקטוארית של הפנסיה התקציבית היא חלק מהחוב הציבורי. מתעלמים מנושא זה בגלל כללי החשבונאות אבל מבחינה מעשית מדובר בחלק מהחוב.
- לגבי ההוצאה הציבורית, השלב הראשון דורש בחינה והתעסקות ביעילות ובהתייעלות וזה רלוונטי בכל שיעור הוצאה.
- לדעתי, שאלת הגודל של הממשלה היא לא שאלה רק לכלכלנים אלא שאלה חברתית, פוליטית. הירידה בשנים האחרונות בגודל ההוצאה הציבורית הייתה חלק ממדיניות ממשלתית מוצהרת. לכל שיעור הוצאה יש משמעויות: אם יורדים בגודל ההוצאה הציבורית אז המשמעות היא לעבור למערכת בריאות אחרת, פרטית יותר. מערכת חינוך אחרת, יותר מעורבות פרטית ופחות מעורבות ממשלתית.
- נושא חשוב נוסף הוא ההוצאה האזרחית אל מול ההוצאה הביטחונית. ככלל, חשוב גם הדיון על גודל התוצר, וכאן נכנסות שאלות של השקעה ופריזון, שתי נקודות חולשה במשק הישראלי שאני מניח שידונו בהם בהמשך.
- נקודה אחרונה, כדי לאזן את המשוואה הפיסקלית - שיעורי המס ונטל המס. המס יכול להיות מאיץ צמיחה או מעכב צמיחה, תלוי אילו סוגי מיסים ומהם השיעורים שאנחנו מדברים עליהם.
- אני מסכים עם צביקה בנוגע לביטול פטורים ממס. מלבד זאת הגדלת שיעור הגבייה אפשרית גם היא, על ידי צמצום השימוש במזומן ושימוש נרחב יותר במערכות מידע ממוחשבות. מיסוי ישיר היא חלופה אחרונה, אני לא חושב שצריך להגיע אליה.

עופר סטי (אוניברסיטת תל אביב)

- אני אדבר על מספר לקחים מתוך תכניות מרווחה לתעסוקה שיש להן השלכות גם לנושאי מדיניות אחרים.
- השם הנפוץ לתכניות אלה בארץ, תכנית ויסקונסין, הוא שם מטעה, מכיוון שהוא מרמז לתכנית ספציפית במדינה ספציפית. בפועל מדובר בתכניות שנוסו בהרבה ארצות על פני שנים רבות.
- הרעיון של כל התכניות האלו הוא מענה לאוכלוסייה הנשענת באופן קבוע על תשלומי העברה, על ידי פעילות מסיבית לשילוב בכוח העבודה. לאזן בין תמיכה כלכלית לבין תמריצי עבודה. רק כך ניתן ליצור מוביליות חברתית כלכלית בין דורית, ולכן המדידה של התכניות צריכה להיעשות בטווח הארוך.
- הלקח הראשון מהתכניות שנוסו במדינות אחרות הוא מחויבות לשינוי המדיניות. למשל, בשנת 1996 יזם ממשל קלינטון בארצות הברית רפורמה כלל ארצית ופרמננטית אשר הובילה לשינויים משמעותיים.
- בישראל מאז 2010 אין תכנית מרוכזת, רק יוזמות שונות של גופים שונים. נדרש אומץ ומחויבות ארוכת טווח, סמכות מרכזית ותקציב גדול. נדרש תכנון בעל חסינות פוליטית במובן שממשלות מתחלפות לא יוכלו (או לא ירצו) לשנות אותו.
- הלקח השני הוא התאמה לפי מאפיינים. בתכניות אשר נוסו במדינות אחרות קיימת הטרוגניות גבוהה לפי מגדר, דת, מספר ילדים, תעסוקה קודמת וכו'. One size does not fit all. יש להתאים את התכניות לאוכלוסייה שלה מנסים לעזור.
- הלקח השלישי הוא שנדרש שינוי משמעותי. שינוי קטן לא יספיק, רק שינוי גדול יכול להזיז את האוכלוסייה הזו מכיוון שיש להם הרבה חסמים והיצע העבודה קשיח עד שלב מסוים.
- לקחים נוספים חשובים: עקרון החוליה החלשה לפיו יש לתת מענה כולל לצרכים של העובדים, לעדכן את המדיניות תוך כדי תנועה, בחינה כוללת של כלל הקצבאות, בחינת ערוצים שונים תוך כדי הפעילות ולמידה מניסיון של מדינות אחרות.

שמואל אברמזון (המועצה הלאומית לכלכלה)

- אני רוצה להתייחס לשתי סוגיות. הראשונה היא הפיריון. זהו אתגר עצום ומרכזי של המשק, אבל חשוב להכניס אותו לקונטקסט מסוים. חלק מהבעיה שלנו בפיריון היום נובעת מסיבות טובות - מכניסת עובדים חדשים ובעלי פיריון נמוך לשוק העבודה, כגון חרדים וערבים, מה שמשפיע גם על דשדוש השכר. בסך הכל זהו דבר צפוי.
- צביקה והשותפים שלו התמקדו בנושא של תעשיות מסורתיות, החוליה החלשה במשק, שזה כיוון נכון, אבל חשוב שלא נאבד את המטבע האחר - את התעשיות עם הפיריון הגבוה, תעשיות יצוא ותעשיות עתירות מו"פ. שאלה חשובה היא איך להביא אותן למקומות אחרים במשק.
- כרגע יש לתעשיות האלו מכפילי תעסוקה קטנים יחסית, הן ממוקדות במו"פ. השאלה היא איך אפשר להוציא אותן מתחום המו"פ לתחומי ייצור ונושאים אחרים שיגדילו את התעסוקה בתעשיות האלו, להרחיב את המוקדים של הפיריון הגבוה למועסקים רבים יותר.

- לגבי נושא המיסוי – קובי הבר עבר על רוב ההערות, אין ספק שהנושא של ביטול פטורים הוא חשוב וכולם כאן מסכימים לגביו, אבל הסיטואציה הפוליטית היא אחרת. למעשה אנחנו בכיוון ההפוך ונמצאים כרגע בקרב מאסף בנושא זה, נגד ניסיונות פוליטיים להכניס עוד פטורים ולהרחיב את הפטורים הקיימים.
- בנוגע לדיווח וכלים דיגיטליים שהוזכרו כאן, אין ספק שרצוי להרחיב אותם ושהם יכולים לתרום לנושא. כדאי להימנע מחובת דיווח ולא להשית את העלויות של הדיווח על מעמד הביניים (העשירים ממילא מחוייבים בדיווח) אלא להשתמש בכלים ממוחשבים.
- לגבי המס הישיר, אתם התמקדתם במס על העבודה אבל יש נושא נוסף שלא מקבל ביטוי כל כך, אולי "הדבר הגדול הבא", וזהו הנושא של מיסוי הון שהפך מאוד פופולארי בשנים האחרונות, עם הספר של תומאס פיקטי והמחקרים בנוגע לגידול באי השוויון ובחלקו של ההון בתוצר.
- אנחנו חושבים שמיסוי הון הוא נושא שצריך לחשוב עליו לעומק ובראייה כוללת. יש פטורים להכנסה מהון שאנחנו נוטים לשכוח אותם, למשל הפטור לקרנות פנסיה כלליות – קרנות פנסיה שהמדינה לא מעניקה הטבות נוספות עבורן – אבל אדם יכול להפקיד בהן ללא הגבלה ולהנות מפטור על רווחי הון. זה סוג של מקלט מס שקיים שם.
- ישנן עוד סוגיות הקשורות להון. ההכנסה מהון למשל לא ממוסה באופן שוטף, החברות מחליטות מתי הן משלמות מס, בניגוד לאנשים שמקבלים שכר מעבודה.
- נושא נוסף הוא הורשה. במשטר המס הקיים אנחנו לא יוצרים אירוע מס. כל מערכת המיסים שלנו מתמרצת הורשה של הון, הורשה של נדל"ן. יש מודלים נוספים, כגון המודל הקנדי, שבה הורשה היא כן אירוע מס. יש כאן מספר שאלות שאני חושב שרצוי להפנות את תשומת הלב אליהן בנוגע למקורות מיסוי.

סבר פלוצקר (ידיעות אחרונות)

- ראשית כל, אני רוצה לשבח את צביקה ואת העבודה שהוא מבצע, מכיוון שהיא חריגה מאוד על רקע נופ השיח התקשורתי והציבורי במדינת ישראל. אנחנו חוזרים כאן להציג את הבעיות האמיתיות – הפריון והחלק הקטן של ההוצאה האזרחית בתוצר. אלו נושאים שמוזכרים מדי פעם אבל אף אחד לא באמת מקדיש להם מחשבה עמוקה. לעומתם ישנם נושאים אחרים שתופסים את הכותרות אבל לא באמת מקדמים את המשק.
- אני רוצה לשתף אתכם בנושא הפריון בסיפור שהיה לפני כמה ימים. הייתי בפגישה עיתונאית עם עסקים קטנים באשדוד. ניגש אלי בחור, אומר לי, תשמע יש לי פיצריה ואני מאוד מצליח, אני כבר מעסיק עשרה עובדים. אבל אפשר היום למכך את הפיצריה, להשתמש במכונות המסוגלות להחליף עבודה אנושית, בעלות של כמאה וחמישים אלף שקלים. אבל למה לי לעשות את זה? אני יכול היום, עם המשכורות הקיימות בשוק, להעסיק עוד שלושה או ארבעה עובדים, דרך חברה קבלנית כזו או אחרת. אין לי סיבה למכר ולהשקיע. הוא שאל אותי מה לדעתי עליו לעשות, ומה שעניתי לו פחות חשוב כרגע, אבל לאחר מכן כשנסעתי הביתה הבנתי מהי אולי הבעיה המרכזית בנושא הפריון.
- יש לנו פריון נמוך כי עסקים לא משקיעים, מפני שלא כדאי להם להשקיע, מכיוון שהם מסוגלים להעסיק עובדים בשכר נמוך. אנחנו, החברה הישראלית, חתמנו בעצם על הסכם בלתי כתוב

בין המדינה לבין הציבור, לפני יותר מעשר שנים, כבר מתקופתו של סילבן שלום, וההסכם הזה אומר ככה: השכר יהיה נמוך, מס ההכנסה יהיה נמוך, נטל המיסים במדינת ישראל הוא הנמוך ביותר בעולם המערבי, כתוצאה מכך יהיה זול להעסיק עובדים ולא יהיה כדאי להשקיע במיכון.

- בסך הכל יש לנו פריון נמוך כי יש לנו הון לעובד נמוך, לעסקים לא כדאי להשקיע. זה לא משהו משמייים אלא תוצאה של מדיניות כלכלית. לכן ישנה גם חלוקה מעוותת של משאבים בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. המגזר הציבורי גזר על עצמו להיות עני. זה כבר לא מצב שבו הרזה סוחב את השמן, או השמן סוחב את הרזה, כרגע שניהם רזים ואחד גורר את השני לתוך התהום. אני קצת מגזים, אבל ככה זה.
- אני מאוד מתחבר למה שכתבתם, אבל לתחושת צריך להתחיל להסביר לציבור שאם הוא רוצה שירותים חברתיים הוא צריך לשלם בנטל מס. לא נוכל להמשיך להיות המדינה עם נטל המס הכי נמוך במערב, עם מס כל כך גבוה כמו שיש אצלנו. במדינות אחרות כגון גרמניה אנשים עם שכר ממוצע משלמים מס גבוה ב-200% בהשוואה אלינו. אצלנו נטל המס נמוך והמשכורות נמוכות.
- נקודה נוספת שצביקה מזכיר בצדק היא שצריך להגדיל גם את ההשקעה וגם את הצריכה הציבורית. במקרה זה משהו צריך לרדת, הצריכה הפרטית היא זו שתד. למעשה זו העברת משאבים מצריכה פרטית לצריכה ציבורית. זה לא דבר קל או מובן מאלי.
- אני פחות אופטימי ממך בנוגע לירידה בחלק של הביטחון. אני לא חושב שחלק הביטחון בתוצר הולך לרדת, ואני אהיה מאושר מאוד אם הוא לא יגדל, גם אחרי המלצות ועדת לוקר. אני חושב שהעברת המשאבים מצריכה פרטית לצריכה ציבורית חיונית גם על מנת לשבור את ההסכם הלא כתוב שהצגתי, וגם על מנת לשנות את אופיו של המשק.

אבי בן בסט (האוניברסיטה העברית, המכללה למנהל)

- אני מסכים עם המסגרת שהציג צביקה בנוגע להגדרת הבעיות ולתפיסה מאקרו כלכלית, אך יש לי שתי הערות חשובות.
- אם הבנתי נכון צביקה טוען שאם מורידים את הריבית והביטחון אנחנו לא כל כך שונים מבחינת השירותים האזרחיים ממדינות הסמן. זה לא נכון, אנחנו רחוקים מאוד ממדינות הסמן. בהוצאה לתלמיד אנחנו נמצאים במקום ה-26 בין מדינות ה-OECD, מתחת לחציון. כך גם בנוגע להוצאה על בריאות וגורמים נוספים.
- אני חושב שאנחנו חייבים לייעד חלק מהמקורות שצביקה מציע לשיפור השירותים לאזרח, כמובן תוך כדי ייעול המערכת.
- בחינוך למשל הרפורמה של עוז לתמורה היא גרועה מאוד בעיני, בלמתי אותה כשאני הייתי בתפקיד. היא בוצעה בסופו של דבר, לצערי, במקום ליישם את הרפורמה של דוח דוברת. למעשה זו הייתה כניעה לכוחם של ארגוני העובדים. אז כמובן שנדרשות רפורמות ונדרש יעול, אך אנחנו חייבים לשפר גם את רמת השירותים עצמם.
- כמובן שנדרש לייעד חלק מהתקציב גם לרפורמות, כמו מענקי עבודה. אני תומך למשל במס הכנסה שלילי, תחום שבו אנחנו נמוכים אפילו יותר מארצות הברית הקפיטליסטית. יש להגדיל

את ההשקעה בתשתיות, עוד נושא שבו אנחנו נמוכים בהרבה מהחציון והממוצע של ה-OECD.

- ההערה השנייה שלי היא לגבי המימון. כאן אני מסכים מאוד עם ההערות של אברמזון. אני אמשיך עם אותו הקו: צביקה ציין את ביטול הפטורים ממע"מ, את אילת ואת נושא הפנסיה, אבל יש גם פטורים גדולים לסקטור העסקי. למשל, הפטור ממס לחברות אסטרטגיות וליזואנים הם ענקיים ומעוותים, וצריך לכלול אותם ברשימת ביטול הפטורים הנדרשים.

יובל מזר (בנק ישראל)

- נהייתי מאוד מהמסמך, מרמת הדיון ומהמגיבים, אבל יש לי מספר הערות.
- ראשית כל, המסמך שם את הזרקור באופן נכון: עברנו מרווחה לעבודה, ועכשיו צריך לעבור למצב של עבודה עם רווחה, בו זמנית. לשם כך נדרשת עלייה בשכר ובפרייון. אני מחזק את הדברים של סבר שאמר שעליה בפרייון צריכה להיעשות דרך עליה בהון לעובד, בהשקעה לעובד. למעסיק אין תמריץ להגדיל את ההון כשהעבודה מאוד זולה.
- חשוב לציין בהקשר זה שלמשל העלאת שכר המינימום תהווה תמריץ להגדלת הפרייון, ולעומת זאת מס הכנסה שלילי מהווה תמריץ בכיוון ההפוך, כי המדינה משלמת למעסיק את השכר.
- כמו כן, כפי שאמר אבי בן בסט יש הבדל גדול בינינו לבין מדינות הסמן, גם אם מתחשבים בנושא הפנסיה.
- לגבי מדינות הסמן: לא ברור לי אם אנחנו מושווים אליהן או שואפים ביום מהימים להיות כמותן, אלו מדינות מאוד מפותחות.
- תרחיש הצמיחה הבסיסי לשנים 2016 עד 2020 גבוה.
- בנוגע לתוצר לנפש או לתוצר לעובד, צריך לזכור שמדינת ישראל חריגה ביחס בין האוכלוסיה העובדת לבין האוכלוסיה כולה. יש בישראל יותר ילדים מאשר במדינות אחרות, זה גורע עשרה אחוזים מהיחס בין התוצר לעובד לבין התוצר לנפש. זו נקודה שצריך להתייחס אליה.
- עוד נקודה חשובה: אתם מציינים שתשלומי הריבית הולכים לרדת, אבל זה לא נכון מכיוון שהריבית צפויה לעלות. לפי התרחישים שלנו תשלומי הריבית כאחוז מהתוצר לא צפויים לרדת.
- חשוב גם לציין כי היעדים של העלאת שיעור התעסוקה והפרייון בו זמנית סותרים אחד את השני: העלאת שיעור התעסוקה מכניסה אל מעגל התעסוקה עובדים בעלי פרייון נמוך המורידים את ממוצע הפרייון במשק.

גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר)

- בנוגע לחלק הראשון, ליעד של 40% בתור משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, אני מצטרף ליעד הזה, בתנאי שהרכב ההוצאה יהיה הרכב מתאים והכסף לא ילך למקומות הלא נכונים.

- לגבי ה-2% המיועדים לרפורמות: אני מאמין שהקצאת תקציב קשיח לרפורמות בלבד היא בעייתית – ברגע שיקרה משהו בלתי צפוי, כשתהיה בעיה, ישתמשו בכסף הזה לצרכים אחרים.
- דבר שני, אנחנו צריכים להבין את המשמעות של זה: מדובר ב-20 מיליארד שקלים נוספים בשינוי מתווה המס. גם תחת ההנחה האופטימית שביטול הפטורים שעליהם דיברתם יתאפשר וגם הרחבה מסויימת בבסיס המס זה אומר העלאה משמעותית בשיעורי המס בעיקר במס ההכנסה ובעיקר במדרגות הנמוכות, הייתי מסתפק בהחלטה מיידית על שמירת משקל ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר לשנים הבאות, החל מהתקציב הבא.
- אני מאמין שכתוצאה מהירידה בתשלומי הריבית ובתקציב הביטחון במשקלם בתוצר ההוצאה האזרחית תוכל לגדול בשיעור גבוה יותר מהגידול הפרמננטי בתוצר, ואני חושב שזה משהו שהוא כן ריאלי ונכון.
- לגבי הרפורמות – צריך לחדד את הנקודה. הן יכולות להוביל לצמיחה גבוהה יותר, הרחבת בסיס המס ותוביל לכך שיהיה ניתן להגדיל את ההוצאה הציבורית מעבר לשיעור של התחזיות לצמיחה הפרמננטית היום שעומדות על כ-3.5-3 אחוזים, ביחוד אם ההוצאה תופנה לנושאים חיוביים מעודדי צמיחה וצמצום פערים, כמו השקעה בתשתיות פיזיות ובעיקר תחבורתיות, בהון לעבוד שכולל גם הון ציבורי חינוך ותשתיות תעסוקתיות. כך יהיה ניתן ליצור מעגל שיגדיל גם את הצמיחה ויצמצם פערים.

שלמה דוברת (כרמל וונצ'רס)

- בנוגע לפריון אני מאוד מצטרף למה שאמר סבר בנוגע לעידוד השקעות הוניות. אני אומר את זה דווקא כמי שבא מעולם ההיי-טק. אני חושב שצריך יהיה לשקול מחדש את מרכיב היצוא בחוק עידוד השקעות הון. אני חושב שגם סקטורים כגון בניה, חקלאות ותעשייה מסורתית יוכלו לקבל עידוד להשקעות.
- חלק מהבעיה שלנו היא שאין חוק עידוד השקעות הון רלוונטי לסקטורים שאינם מייצאים. אנחנו רואים את העודף במאזן השוטף, אנחנו הולכים לקראת יצוא גז, אנחנו נכנסים למצב שבו לא יכול להיות שמרכיב היצוא יהיה המרכזי בחוק עידוד השקעות הון.
- אני חושב שבסופו של דבר שיעור ההוצאה הממשלתית הוא שאלה ערכית ופוליטית, לא שאלה כלכלית. יש את הקפיטליזם כביכול האמריקני, יש את המודל הסקנדינבי שהוא להערכתי פחות אידיאלי ממה שמציגים אותו.
- אני רוצה לדבר על מוביליות חברתית בין דורית, הגדרה אחרת, לא עוני או אי שוויון. אני חושב שהיא קריטית, לא רק לצמיחה ארוכת טווח ומיצוי ההון האנושי. יש פרויקטים כגון פרויקט עתידים שמתמקדים בנושא זה, יש מחסור בעובדים ומהנדסים בתעשיית ההייטק. לכן בהחלט צריך לחשוב על איך מייצרים את המוביליות הזו.
- לגבי התייעלות המערכת הממשלתית, אני רוצה לתת דוגמה מתחום שאני מכיר היטב - ממערכת החינוך. כשמדברים על האיש השמן והאיש הרזה צריך להבדיל בין שירותים לאזרח לבין גודל המנגנון. אחד הדברים המדהימים שנתקלתי בהם בעבודתי בועדת דוברת הוא שאין נתונים, תופעה שהיא נדירה יחסית בסקטור העסקי אבל נפוצה מאוד בסקטור הציבורי. בכל זאת עשינו עבודה די מקיפה על שיעור התקורה במערכת החינוך בישראל והגענו להערכה של

כ-17% כאשר הסטנדרט העולמי הוא 0%. יש היום ויכוח על גודל הכיתות, אבל אם היינו מסוגלים רק להוריד את התקורה בישראל לרמה הנהוגה בעולם היינו יכולים להקטין את הכיתות בלי להוסיף כסף. כאשר מדברים על הוצאה ממשלתית צריך להבדיל בין כסף שהולך ישירות לאזרחים לבין כסף שהולך רק על בירוקרטיה.

- נקודה אחרונה שאני חייב להגיד, בסופו של דבר, כשמדברים על מדיניות מאקרו כלכלית צריכים להתייחס גם למדיניות תומכת צמיחה. אני מאוד מודאג מהאווירה האנטי-עסקית שאנחנו רואים כיום במשק. צריך לזכור שבסופו של דבר המגזר העסקי הוא זה שאחראי על הצמיחה, ואני מקווה שנעסוק גם בנושא הזה בעתיד.

מיכאל שראל (פורום קהלת לכללה)

- מכיוון שהמצגת של צביקה נוגעת לשנים 2016-2020, די הופתעתי שלא נאמרה מילה אחת על התקציב הנוכחי המתגבש היום, שאנחנו יודעים עליו כבר לא מעט פרטים, תקציב העומד בסתירה מוחלטת למה שהציג צביקה.
- למשל, צביקה מדבר על שיעור גירעון של 2.5%-2%, אנחנו כבר יודעים שזה לא יהיה המצב.
- הנתונים המאקרו כלכליים בנוגע לאבטלה וצמיחה הם טובים ולכן לכאורה היינו צריכים לשאוף לגירעון נמוך יותר מכפי שהיה מתוכנן, מכיוון שמצב המשק טוב יותר. במקום זאת מנסים להגדיל את הגירעון ל-2.9% או מספרים גבוהים יותר, ללא שום היגיון כלכלי.
- למעשה גם המספרים האלו אינם מייצגים מכיוון שחלק מהגידול בגירעון לא נרשם בתקציב המדינה, למשל הגידול עקב מכירת הקרקעות של תכנית מחיר למשתכן. הצעירים של היום ישלמו את החובות העתידיים האלו.

צבי אקשטיין (המרכז הבינתחומי הרצליה)

- אני אגיב על חלק מהדברים שנאמרו פה. הרעיון האסטרטגי המוצע הוא שאנו מקציבים סדר גודל של חצי אחוז תוצר בשנה שהולך לרפורמות שהיעדים שלהן הם נקודות החולשה שצינו. לא לדברים אחרים. אם אנחנו יכולים לממן את הרפורמות על ידי התייעלות של הממשלה או ביטול פטורים אז זה מצוין. כל תהליך שבו אתה מחזק את יכולת ההשתכרות של האוכלוסייה החלשה באמצעות עליית הפריזון לעובדים - הוא חיובי.
- זהו שינוי בחשיבה לגבי האופן שבו עובדת הממשלה. יש כאלו שאומרים שזה לא ישים, אך תמיד ניתן לומר זאת על הצעות חדשות.
- לגבי הטענות שעלו פה בנוגע לפערים בין ישראל לבין מדינות אחרות בגודל הוצאות הממשלה - בהשוואות בין לאומיות - יש בעיה מאחר ולא משווים את אותם מוצרים. אחד הנושאים המרכזיים היא הפנסיה, שבישראל לא נכנסת דרך התקציב, ולכן ההשוואה למדינות אחרות איננה נכונה. בתחום הבריאות והחינוך, החלק היחסי בתוצר לא השתנה הרבה בעשור האחרון. אם נצליח להוריד את הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית אז יישאר לנו עודף ולא יהיה צורך במיסוי נוסף. זה המבנה - אסטרטגיה שונה בתחום הזה, ומיקוד של הכסף ברפורמות.
- לגבי התקציב הנוכחי, אני חושב שמיכאל עלה על נקודה נכונה. שר האוצר הנוכחי הקים ועדה לרפורמות במשק, והתחושה שלי היא שלא נותר תקציב לרפורמות. זו בדיוק הבעיה. איך הועדה תוכל להשיג את יעדי הרפורמות בלי תקציב? אם מדובר רק בשינויי חקיקה אז אולי,

אבל מה אם נדרשים תקציבים? כיום עושים קיצוץ רוחבי, לא שואלים האם הוא פוגע באותם היעדים שדיברנו עליהם. מה שאנחנו מציעים פה זה שינוי צורת החשיבה במסגרת סדרי העדיפויות של התקציב.

- לגבי הצמיחה של המשק, בנוגע לדברים שאמר יובל מזר, אנחנו ביססנו את ההערכות שלנו לפי תחזיות בנק ישראל שנתיים קדימה. אלו ההערכות שהיו לטווח הארוך. אנחנו מעוניינים להגדיל את שיעור התעסוקה, ולכן אנחנו צריכים להשקיע עוד יותר בהגדלת הפריון, בהתאם למה שאמרת. זו לא סתירה, אלא נקודת החולשה. אנחנו מדינה שצומחת הרבה יותר מהר מבחינת האוכלוסייה, וזו גם אחת הבעיות בנוגע לדיר, ולבטח שבנוגע לתעסוקה ולפריון.
- הנקודה המרכזית של ההצעה פה היא החשיבה האסטרטגית אשר אמורה לשנות את השיח הציבורי ובתוך הממשלה ואולי גם במסגרת ההסכמים הקואליציוניים.

אבי בן בסט (האוניברסיטה העברית, המכללה למנהל)

- כמו שיובל אמר, משקל ההוצאה האזרחית בתוצר הוא נמוך יותר מהחציון גם במדינות הסמן. אבל צריך להתחשב בדמוגרפיה כשמבצעים את ההשוואות. אצלנו יש יותר ילדים ופחות קשישים, ולכן למשל בחינוך צריך לבחון הוצאה לתלמיד - ושם אנחנו מאוד מאוד נמוכים. נכון, המערכת גם לא יעילה, אבל צריכים לתקן את שני הדברים, גם את היעילות וגם את המקורות שאנחנו מקדישים לנושא. גם בבריאות אנחנו הרבה מתחת לחציון.
- לא דיברנו פה על כמה דברים באמת נוראיים שקורים בדרך, טוב שמיכאל שראל התחיל עם זה, לדוגמה הויתור על לימודי ליבה ונושאים דומים. במקום ללכת באותו הכיוון שיגדיל את הפריון ואת מעגלי התעסוקה, בהסכמים הקואליציוניים האחרונים נמחק חלק גדול מהתוספת התקציבית לנושאים אלו, ואני חושש שהמדיניות הזו לא רק שלא תגדיל את הפריון, אלא גם תפגע בצמיחה במשק.

עומר מואב (המרכז הבינתחומי הרצליה)

- למרות הוויכוחים שמדגישים את אי ההסכמות, בסך הכל יש כאן הסכמות לא מעטות, וביניהן החשיבות של שימוש נכון בתקציב הממשלה. כאשר רוצים להשיג עוד שירות לציבור, הדבר חייב להיות מלווה ברפורמות באותם תחומים, לשיפור יעילות השירות, כאשר יש מקום לשיפור משמעותי, וזה המצב ברוב המגזר הציבורי.
- הנתונים מראים בצורה די ברורה שאין קשר בין גודל ההוצאה לבין השירות לציבור, אין קורלציה במדינות המפותחות בין תוחלת חיים וגודל ההוצאה על בריאות, אין קורלציה במדינות המפותחות בין הישגי תלמידים לבין ההוצאה על חינוך. גופים ציבוריים שמאכילים אותם עוד ועוד רק משמינים ונעשים לא יעילים ולא משפרים את השירות/תפוקות. מערכת הביטחון היא דוגמה מצוינת לזה.
- לגבי הפטורים ממס, אני לא חושב שיש כלכלן שהוא לא בעד מערכת מס יותר פשוטה עם פחות פטורים, שיעורי מס נמוכים עם בסיס מס גבוה. לצערי הרב המערכת הפוליטית עובדת בכיוון ההפוך. רק שלשום הממשלה קיבלה החלטה חדשה, במקום לפקח על שכר דירה – וטוב שלא מפקחים על שכר דירה - לתת סובסידיה למי שיעמוד

בתוואי המומלץ של אי העלאת שכר הדירה, דרך פטור ממס שבח. ברור שלכל כלכלן סביר ההחלטה הזו נשמעת כמו בדיחה עצובה, אבל אתם רואים את הדברים, איך אנחנו כל הזמן מייעצים בכיוון מסוים, וכשאומרים את זה לפוליטיקאים הם מסכימים, אך כל הזמן מנסים לנגוס בזה וללכת בכיוון השני. על כן חשוב כל הזמן לחזור ולהזכיר זאת - לא להשתמש בפטורים ממס כאמצעי מדיניות.

- לגבי גודל הממשלה, נוהגים להגיד שזו לא שאלה כלכלית אלא שאלה ערכית. לכן אני שמח שסבר פלוצקר אמר שאם רוצים יותר ממשלה אז נדרש להקטין את הצריכה הפרטית. ברור שהבחירה בסופו של דבר בין חלופות כלכליות שונות היא בחירה ערכית, אבל תיאור החלופות הוא עניין לניתוח כלכלי. אם אנחנו רוצים ממשלה יותר גדולה יהיה לכך מחיר, הקטנת הצריכה הפרטית, כולל של היותר חלשים במשק.
- נקודה נוספת היא שיש גם השלכות לגודלה של הממשלה, לשיעור המיסוי. נעשו על זה עשרות מחקרים, וקיים כמעט קונצנזוס במחקר הכלכלי שיש מחיר למיסוי ולגודל הממשלה מבחינת יעילות כלכלית. המשמעות היא שאפשר להגדיל את ההוצאה כאחוז מהתוצר על ידי הקטנת התוצר, האם נהיה מרוצים ממצב כזה? מה שחשוב זה גודל ההוצאה בסופו של דבר, לא רק אחוז ההוצאה מהתוצר.
- בהקשר לכך, לאחרונה נגידת בנק ישראל קראה להגדלת ההוצאה הציבורית. אני חושב שזה לא תפקידו של בנק ישראל. יש פה עניין כלכלי, יש יתרונות ויש חסרונות, וכשבנק ישראל בתור היועץ הכלכלי של הממשלה בוחר בעמדה מסוימת, שהיא מאוד אידיאולוגית, אני חושב שהוא חורג מסמכותו.

אודות מכון אהרן:

מכון אהרן למדיניות כלכלית החל את פעילותו בחודש מרץ 2014, וחזונו הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזקת חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בין לאומי מעודכן. בראש המכון עומד פרופ' צבי אקשטיין, ועם חברי הדירקטוריון נמנים: פרופ' מרטין אייכנבאום, מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דני צידון, ד"ר טלי רגב, הגב' עופרה שטראוס, מר חיים שני ומר שאול שני.