

יסודות

(למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר)

תקציב לצמיחה מכלילה

מהי המדיניות התקציבית שעל הממשלה ליישם

כדי להשיג צמיחה מכלילה?

מתן קולרמן



מתן קולרמן, כלכלן בעל תואר ראשון בפכ"מ (פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה) ותואר שני בכלכלה. כעת במהלך כתיבת דוקטורט באוניברסיטה העברית ובמרכז פדרמן לחקר הרציונליות. בעבר, היה מקבוצת המייסדים והמנהל הראשון של פאב המפלצת – פאב קואופרטיבי בעיר ירושלים.

תודה לעדי פינקלשטיין, מאגף מאקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר, בנק ישראל, ולתום שדה על הערותיהם החשובות.

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

תוכן העניינים



עמוד

| | |
|----|---|
| 6 | תמצית |
| 6 | הקדמה |
| 9 | חלופות מדיניות |
| 9 | רקע |
| 9 | הצעת בנק ישראל |
| 10 | חלופת יסודות למדיניות מרחיבה |
| 12 | חלופת יסודות לצמיחה מכלילה |
| 14 | בחירת החלופות |
| 14 | תחזית יישום החלופות |
| 14 | ניתוח החלופות |
| 20 | הבדלים בצעדי מימון התוכנית |
| 24 | סיכום |
| 25 | נספחים |
| 25 | נספח 1: תחזיות נוספות ליישום החלופות |
| 27 | נספח 2: פירוט מקורות הנתונים וההנחות שעל בסיסם נבנו התחזיות |
| 28 | מקורות |



רשימת הטבלאות והאיורים

עמוד

טבלה 1: רכיבי ההוצאות והמימון בחלופות המדיניות השונות..... 13

טבלה 2: השוואת הפרמטרים הכלכליים לאחר יישום

חלופות המדיניות השונות..... 15

איור 1: צמיחת התוצר הריאלי בתרחישי חלופות המדיניות השונות,

שנת 2022=100..... 18

איור 2: תחזית יחס החוב לתוצר בתרחישי חלופות המדיניות השונות..... 19

איור 3: שיעור ההוצאה האזרחית מהתוצר בחלופות המדיניות השונות

בהשוואה למדינות ה-OECD, שנת 2019 או הנתון העדכני ביותר..... 20

איור 4: היקף הקיצוץ בתקציב המדינה כחלק מתוכנית ההשקעות,

מיליארדי ש"ח..... 21

איור 5: היקף הגידול בהכנסות ממיסים כחלק מתוכנית ההשקעות,

מיליארדי ש"ח..... 22

איור 6: שיעור ההכנסות ממיסים מתוך התוצר בחלופות

המדיניות השונות, אחוזים..... 25

איור 7: שיעור ההוצאה האזרחית מתוך התוצר בחלופות

המדיניות השונות, אחוזים..... 26



רקע

- בשנת 2021 חל שיפור משמעותי במצבו המאקרו-כלכלי של המשק הישראלי, אולם הוא עדיין לא התאושש באופן שווה בכל ענפיו.
- המשק הישראלי סובל מפער משמעותי בהון האנושי וברמת התשתיות בהשוואה לשאר המדינות המפותחות.
- פער זה מוביל לפגיעה משמעותית בכריון העבודה וברמת החיים של תושבי ישראל.

תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק וחלופות הבנק למימון התוכנית

- במרכז התוכנית צמצום פערי התשתיות וההון האנושי: הגדלה קבועה של ההשקעה התקציבית בתשתיות ובהון האנושי בהיקף של 3.2 אחוזי תוצר בשנה (כ-50 מיליארדי ש"ח), לצד צעדים בתחום הרגולציה והבירוקרטיה.
- ההשפעות הצפויות הן סגירת פערי התשתיות וההון האנושי בין ישראל למדינות המפותחות והגדלת התוצר בכ-20%.
- בתוכנית בנק ישראל שלוש חלופות לאפשרויות מימון התוכנית: חלופת חוב, חלופת קיצוץ ומיסים וחלופת קיצוץ, מיסים וחוב.

חלופות יסודות

- חלופת יסודות למדיניות מרחיבה:** בתחום ההוצאה – אימוץ מלא של המלצות בנק ישראל; בתחום המימון – דחיית קיצוץ ההוצאות והעלאות המיסים בכמה שנים.
- חלופת יסודות לצמיחה מכלילה** כוללת, לצד יישום תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה, גם הגדלה משמעותית של ההוצאה האזרחית, וכן הגדלת ההכנסות ממיסים לצורך מימון הגדלה זו. מטרת החלופה היא להוביל לחלוקה הוגנת יותר של פירות הצמיחה והקדמה הכלכלית, לצד האצת הצמיחה וצמצום פערי התשתיות וההון האנושי.

ניתוח החלופות

- חלופת יסודות למדיניות מרחיבה** מובילה, כמו חלופות בנק ישראל, לגידול התוצר בשיעור של 15% בסוף התקופה.
- בחלופת יסודות לצמיחה מכלילה**, שכוללת גם הגדלה משמעותית של המיסוי

וההוצאות האזרחיות, גידול התוצר עומד על שיעור של כ-11%. פער קטן זה בשיעור הצמיחה הוא מעין "עלות" של הרחבת השירותים החברתיים שצפויה במסגרת החלופה, אשר תועלותיה הכלכליות והחברתיות המשמעותיות אינן נמדדות בחישוב רגיל של התוצר.

④ חלופות בנק ישראל (למעט "חלופת חוב") וכן חלופות יסודות מובילות להתכנסות של יחס החוב לתוצר לשיעור של 60%-77%. אלו השיעורים שנגיד בנק ישראל הגדיר לאחרונה כסבירים. בשיעורים כאלה, הסכנה לסחרור חוב היא נמוכה מאוד.

④ חלופות יסודות כוללות הרחבה תקציבית של 6.5 ו-11.5 מיליארדי ש"ח בתקציב 2023, ושל 13.3 ו-23.3 מיליארדי ש"ח בתקציב 2024, וזאת מעבר להרחבה הצפויה על פי החוק הפיסקלי הקיים כיום.

④ חלופות בנק ישראל וחלופת יסודות למדיניות מרחיבה דומות בפרמטרים הכלליים העיקריים. **יתרונה של חלופת יסודות לצמיחה מכלילה הוא בכך שהיא סוגרת את פער ההוצאות האזרחיות רב-השנים** בין ישראל לשאר המדינות המפותחות.

④ **היתרון המרכזי בשתי חלופות יסודות הוא ישימותן הפוליטית:** תוכנית האצת הצמיחה מתבססת בעיקר על מקורות הכנסה שיווצרו מיישום תוכנית ההשקעות.

סיכום

④ יישום תוכנית ההשקעות שהציע בנק ישראל צפויה להעלות את ישראל על מסלול צמיחה מהיר ולשפר באופן משמעותי את איכות חייהם של כלל תושבי ישראל.

④ שתי חלופות יסודות מיישמות תוכנית השקעות זו במחיר כלכלי מינימלי, ומתבססות בעיקר על מקורות ההכנסה שיווצרו כתוצאה מיישום התוכנית.

④ יישומן של חלופות אלה הוא **הזדמנות היסטורית לטפל באופן אפקטיבי באחת מבעיות היסוד של הכלכלה הישראלית – פריון העבודה הנמוך – ולסגור את פערי התשתיות הפיזיות וההון האנושי שנוצרו והצטברו במשך שנים ארוכות**, וכל זאת תוך השגת תמיכה ציבורית נרחבת, למעננו ולמען הדורות הבאים.



מסמך זה כולל הצעות לחלופות פיסקליות (תקציביות) ארוכות טווח למדינת ישראל. ההצעות ממוקדת בסוגיות מאקרו-כלכליות: גובה ההשקעות הממשלתיות הנדרשות, שיעור החוב הרצוי ושיעור ההוצאה האזרחית הרצוי.

המסמך מבוסס בעיקרו על נייר מדיניות קודם שנכתב במכון יסודות: תוכנית ההרחבה - מהי המדיניות התקציבית שעל הממשלה ליישם כדי לצאת ממשבר הקורונה באופן מיטבי? (קולרמן, 2020) ועל מסמכים שונים של בנק ישראל (בנק ישראל 2019, 2021א, 2021ב, 2022). חלקו הראשון של המסמך כולל רקע וכן את תיאור החלופות המוצעות על ידינו, חלקו השני כולל תחזית של יישום החלופות. בנספח 2 יש פירוט של ההנחות ומקורות הנתונים ששימשו אותנו לצורך הגדרת החלופות וחיזוי השפעתן.

חלופות מדיניות

רקע

בשנת 2021 חל שיפור משמעותי מאוד במצבו המקרו-כלכלי של המשק הישראלי, אולם הוא עדיין לא התאושש באופן שווה בכל ענפיו וסובל מפער משמעותי בהון האנושי וברמת התשתיות בהשוואה לשאר המדינות המפותחות, פער שמוביל לפגיעה משמעותית בפריון העבודה וברמת החיים של תושבי ישראל

בשנת 2021 חל שיפור משמעותי מאוד במצבו המקרו-כלכלי של המשק הישראלי, בעיקר בשל הצטמצמות מגפת הקורונה וחיסון האוכלוסייה באופן שמאפשר שמירה על שגרה לצד הנגיף. שיעורי צמיחת התוצר בשנה זו היו גבוהים במיוחד - 8.3 אחוזים, הגירעון הצטמצם משיעור של 11.5 אחוזי תוצר לרמה של 5.5 אחוזי תוצר, ויחס החוב לתוצר גבוה מזה שהיה בשנת 2019, לפני תחילת התפשטות המגפה: 68.5% בתחילת שנת 2022 בהשוואה ל-59.5% בתחילת שנת 2020. עם זאת, המשק הישראלי לא התאושש באופן שווה בכל ענפיו (לן וכן בשט, 2022), והוא עדיין סובל מפער

משמעותי בהון האנושי וברמת התשתיות בהשוואה לשאר המדינות המפותחות. פער זה מוביל לפגיעה משמעותית בפריון העבודה וברמת החיים של תושבי ישראל.

הצעת בנק ישראל

תחום ההוצאה

בשנים האחרונות מקדם בנק ישראל תוכנית להאצת הצמיחה במשק, שבמרכזה צמצום פערי התשתיות וההון האנושי: הגדלה קבועה של ההשקעה התקציבית בתשתיות ובהון האנושי בהיקף של 3.2 אחוזי תוצר בשנה (כ-50 מיליארד ש"ח), לצד כמה צעדים בתחום הרגולציה והבירוקרטיה

בשנים האחרונות מקדם בנק ישראל תוכנית להאצת הצמיחה במשק, במטרה לצמצם את פערי התשתיות וההון האנושי. במרכז התוכנית הגדלה קבועה של ההשקעה התקציבית בתשתיות ובהון האנושי בהיקף של 3.2 אחוזי תוצר בשנה (כ-50 מיליארד ש"ח), זאת לצד נקיטת כמה צעדים בתחום הרגולציה והבירוקרטיה, שדורשים השקעה תקציבית מינימלית (בנק ישראל, 2019, לוחות 1' ו'1'). הגדלת ההשקעות המומלצת על ידי הבנק היא הדרגתית, כשהבנק ממליץ להגדיל את שיעור ההשקעה מהתוצר בכל שנה בשמונה

השנים הקרובות (2023-2030) ב-0.4 אחוזי תוצר ביחס לשנה הקודמת (אחוז תוצר

ההשפעות הצפויות הכוללות של תוכנית ההשקעות של בנק ישראל הן סגירת פערי התשתיות וההון האנושי בין ישראל למדינות המפותחות והגדלת התוצר הישראלי בכ-20%

אחד שווה לכ-16 מיליארד ש"ח, נכון לשנת 2022). בשנת 2030, ההשקעה הנוספת בתוצר תסתכם ב-3.2 אחוזי תוצר, ומאותה שנה ממליץ הבנק לממשלה להגדיל את שיעור ההשקעה בכל שנה בשיעור ששווה לשיעור צמיחת התוצר. באופן זה יישמר, החל משנה זו, יחס קבוע של הוצאות אזרחיות מהתוצר. ההשפעות הצפויות הכוללות של התוכנית הן סגירת פערי התשתיות וההון האנושי בין ישראל למדינות המפותחות והגדלת התוצר הישראלי בכ-20%.

תחום המימון

בנק ישראל הציג שלוש חלופות לאפשרויות מימון התוכנית: חלופת חוב, חלופת קיצוץ ומיסים וחלופת קיצוץ, מיסים וחוב

לגבי אפשרויות מימון התוכנית, בנק ישראל הציג שלוש חלופות:

⦿ **חלופת חוב** - מימון התוכנית רק באמצעות חוב.

⦿ **חלופת קיצוץ ומיסים** - מימון מחצית התוכנית באמצעות צמצום הוצאות הממשלה ומחצית באמצעות הגדלת מיסים, כבר בשנת 2023.

⦿ **חלופת קיצוץ, מיסים וחוב** - מימון שליש התוכנית באמצעות צמצום הוצאות הממשלה, שליש באמצעות הגדלת מיסים ושליש באמצעות הגדלת החוב, כולם החל משנת 2023.

בנק ישראל מצוין, שככל שרכיב החוב במימון התוכנית גדל, צפויים לגדול גם יחס החוב לתוצר, עלויות הריבית למימון החוב והסיכון שכרוך בו. כמו כן, מימון שכולל צמצום הוצאות הממשלה הוא בעייתי בשל שיעור ההוצאות האזרחיות הנמוך מלכתחילה של ישראל (בנק ישראל, 2020) (חישוב שמוצג בהמשך הנייר מראה ששיעור ההוצאות בישראל ב-2019 היה נמוך ב-5.6 אחוזי תוצר ממוצע ה-OECD).

חלופת יסודות למדיניות מרחיבה

הצעה זו היא עדכון של הצעה בעלת שם זהה, שהוצעה על ידי מכון יסודות במסגרת נייר המדיניות תוכנית ההרחבה, שפורסם בשנת 2020 (קולרמן, 2020).

בתחום ההוצאה - הצעת המדיניות המומלצת כוללת אימוץ מלא של המלצות בנק ישראל בנוגע ליישום התוכנית. כלל הצעדים שעליהם ממליץ הבנק הם צעדים חשובים,

שיעלו את ישראל על מסלול של צמיחה ויצמצמו את פערי התשתיות וההון האנושי המשמעותיים בישראל.

בתחום המימון - אנו מציעים חלופה שונה מעט מהחלופות של בנק ישראל. בעוד שבהצעות בנק ישראל העלאות המיסים וקיצוץ ההוצאות מתרחשים החל מהשנה הראשונה ובמקביל

חלופת יסודות למדיניות מרחיבה:
בתחום ההוצאה - אימוץ מלא
של המלצות בנק ישראל; בתחום
המימון - דחיית קיצוץ ההוצאות
והעלאות המיסים בכמה שנים

להגדלת ההשקעה, **אנו מציעים לדחות את קיצוץ ההוצאות והעלאות המיסים** (למעט תיקון מתבקש בחוק עידוד השקעות הון, לאור קביעת סף מס חברות בינלאומי מינימלי של 15%). כלומר, בשנים הראשונות, ההצעה קובעת מימון של תוכנית ההשקעות באמצעות חוב. אנו מציעים להתחיל את קיצוץ ההוצאות רק בשנת 2026, ואת העלאת המיסים הנדרשת למימון התוכנית רק בשנת 2028. בסופו של דבר, תמהיל מימון התוכנית צפוי להיות כזה: חוב - 18.7%; מיסים - 50%; קיצוץ הוצאות - 31.3%.

ישנן כמה סיבות שלדעתנו הופכות חלופה זו לשימה ולאפקטיבית יותר מחלופות בנק ישראל:

④ בתקציב המדינה לשנים 2021-2022 יושמו כמה צעדים שצפויים להגדיל את הכנסות המדינה ממיסים בשנים הקרובות ולצמצם את הוצאות הממשלה: תוכנית חומש לחברה הערבית, העלאת גיל הפרישה לנשים, החלפת אגרות החוב המיועדות במנגנון הבטחת תשואה והחלת אגרות גודש (בנק ישראל, 2021ב). צעדים אלו צפויים, בתוך כמה שנים, באמצעות הצמיחה שהם ייצרו, להגדיל את המקורות שיוכלו לשמש למימון תוכנית ההשקעות^א.

④ הצעדים בתחום ההון האנושי, שכלולים בתוכנית ההשקעות של בנק ישראל, צפויים לצרף לשוק העבודה חלקים נוספים מהמגזר החרדי והערבי. כתוצאה מכך, התוכנית צפויה להוביל בטווח הארוך לעלייה בפריון של עובדים אלה ושל עובדים מקבוצות אוכלוסייה נוספות שמגיעות מרקע חברתי-כלכלי נמוך. בעקבות

חלופת יסודות למדיניות מרחיבה
ישימה ואפקטיבית יותר מחלופות
בנק ישראל: בתקציב המדינה
יושמו צעדים שצפויים להגדיל
את הכנסות המדינה ולהוות מקור
למימון תוכנית ההשקעות; יישום
חלק התוכנית שנוגע להון האנושי
צפוי לייצר מקורות נוספים
למימון התוכנית; צעדים בתחום
תשתיות התקשורת והתחבורה
צפויים להגדיל את פריון העבודה
ועקב כך להביא להגדלת
ההכנסות ממיסים, שיהוו מקור
נוסף למימון התוכנית; והישימות
הפוליטית של החלופה צפויה
להיות גבוהה בשל התבססותה
בעיקר על מקורות מימון שיווצרו
בעקבות יישומה

^א כלומר, הצעדים עצמם צפויים להגדיל את שיעור הכנסות המדינה ממיסים מתוך התוצר ולצמצם את שיעור ההוצאות מתוך התוצר.

כניסת אוכלוסיות אלו לשוק העבודה והגדלת הפריון שלהן, שיעור המס שהן ישלמו צפוי לעלות ותשלומי הרווחה שהן מקבלות צפוי לרדת. את המס הנוסף ואת תשלומי הרווחה שיופחתו ניתן יהיה להקדיש למימון התוכנית. **כך, יישום חלק התוכנית שנוגע להון האנושי צפוי לייצר מקורות שיאפשרו את מימונה** (בנק ישראל, 2019).

④ צעדים בתחום תשתיות התחבורה והתקשורת, שכלולים בתוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה וחלקם יושמו בתקציב האחרון, צפויים להגדיל את פריון העבודה של מרבית הציבור. עלייה זו תוביל לעליות שכר, וכפועל יוצא לעלייה בגביית מס ההכנסה (עלייה במספרים מוחלטים וגם עלייה בשיעורי הגבייה מהתוצר). **עלייה זו צפויה בטווח הבינוני, וגם היא תייצר מקורות שיאפשרו את מימון התוכנית.**

④ **הישימות הפוליטית של התוכנית צפויה להיות גבוהה יותר בחלופה זו.** העלאת מיסוי או קיצוץ שירותים ציבוריים הם צעדים שאינם פופולריים, ולכן יהיה קשה לגבש סביבם הסכמה ציבורית ופוליטית. מכיוון שבהצעה שלנו מתבסס מימון התוכנית בעיקר על מקורות שיווצרו בעקבות יישומה, אנחנו מאמינים שהישימות הפוליטית שלה גבוהה.

חלופת יסודות לצמיחה מכלילה

חלופת יסודות לצמיחה מכלילה כוללת, לצד יישום תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה, גם הגדלה משמעותית של ההוצאה האזרחית, וכן הגדלת ההכנסות ממסים לצורך מימון הגדלה זו. מטרת החלופה היא להוביל לחלוקה הוגנת יותר של פירות הצמיחה והקדמה הכלכלית, לצד האצת הצמיחה וצמצום פערי התשתיות וההון האנושי

גם חלופה זו מבוססת על הצעה בעלת שם זהה שהוצעה במסגרת נייר המדיניות *תוכנית ההרחבה* (קולרמן, 2020). חלופה זו כוללת, לצד יישום תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה, גם הגדלה משמעותית של ההוצאה האזרחית, וכן הגדלת ההכנסות ממסים לצורך מימון הגדלת ההוצאה. מטרתה של חלופה זו היא להוביל לחלוקה הוגנת יותר של פירות הצמיחה והקדמה הכלכלית, לצד האצת הצמיחה וצמצום פערי התשתיות וההון האנושי. הגדלת ההוצאה האזרחית בהצעה זו היא בשיעור כולל של 5.6 אחוזי תוצר (3.2 במסגרת תוכנית בנק ישראל ו-2.4 נוספים למטרות אחרות). שיעור העלאה כזה צפוי להשוות את ההוצאה

האזרחית בישראל לשיעור ההוצאה הממוצע ב-OECD. אנו מציעים להתחיל את קיצוץ ההוצאות רק בשנת 2026, ואת העלאת המיסים הנדרשת למימון תוכנית ההשקעות רק בשנת 2028 (למעט תיקון מתבקש בחוק עידוד השקעות הון, לאור קביעת סף מס חברות בינלאומי מינימלי של 15% שיחל כבר בשנת 2023, וכן העלאת מיסים בשיעור השווה להגדלת ההוצאה האזרחית, שתחל גם היא בשנת 2023). בסופו של דבר, תמהיל מימון התוכנית צפוי להיות כזה: חוב - 18.7%; מיסים - 50%; קיצוץ הוצאות - 31.3%.

טבלה 1 מפרטת את הצעדים הנכללים בכל אחת מהחלופות שתיארנו.

טבלה 1: רכיבי ההוצאות והמימון בחלופות המדיניות השונות

| חלופות יסודות | | חלופות בנק ישראל | | | חלופת הבסיס | חלופת משרד האוצר | רכיב |
|--------------------|----------------------|-------------------------|--------------------|-----------|-------------|------------------|--|
| חלופת צמיחה מכלילה | חלופת מדיניות מרחיבה | חלופת קיצוץ, מיסים וחוב | חלופת קיצוץ ומיסים | חלופת חוב | | | |
| + | + | + | + | + | - | - | תוכנית השקעות בנק ישראל |
| + | - | - | - | - | - | - | הגדלת הוצאות אזרחיות |
| - | - | + | + | - | - | - | העלאת מיסוי החל משנת 2023 |
| - | - | + | + | - | - | - | קיצוץ הוצאות החל משנת 2023 |
| 18.7% | 18.7% | 33.3% | 0% | 100% | | | חלק מתוכנית ההשקעות שממומן באמצעות חוב |
| 50% | 50% | 33.3% | 50% | 0% | | | חלק מתוכנית ההשקעות שממומן באמצעות העלאת מיסים |
| 31.3% | 31.3% | 33.3% | 50% | 0% | | | חלק מתוכנית ההשקעות שממומן באמצעות קיצוץ בהוצאות |

המקור: מכון יסודות

בחינת החלופות



תחזית יישום החלופות

באמצעות מודל מאקרו-כלכלי שיצרנו, הגענו לתחזיות שהן זהות כמעט לחלוטין לתחזיות הבנק, מה שמעיד על אמינותו הגבוהה של המודל

המודל המאקרו-כלכלי שבו משתמש בנק ישראל לבחינת החלופות שהציע אינו גלוי לציבור ולכן לא יכולנו להשתמש בו. יחד עם זאת, מנתונים שהתפרסמו בדוחות השונים יצרנו מודל מאקרו-כלכלי בסיסי. באמצעות מודל זה שחזרנו את דרך החישוב של תחזיות בנק ישראל בנוגע לחלופות המדיניות שהציע. התחזיות שהגענו אליהן זהות כמעט לחלוטין לתחזיות

הבנק בנוגע לכלל הגדלים הכלכליים (הפער המרבי בין המודל שלנו למודל הבנק הוא פחות מנקודת אחוז תוצר). דיוק התוצאות שקיבלנו באמצעות המודל שבנינו מהווה ראיה חזקה לאמינותו.

על בסיס המודל שיצרנו בחנו שש חלופות מדיניות: שלוש חלופות של בנק ישראל, שתי חלופות יסודות וחלופת בסיס

על בסיס המודל שיצרנו בחנו שש חלופות מדיניות: שלוש החלופות שהוצעו על ידי בנק ישראל; שתי החלופות שהוצעו על ידנו ופורטו לעיל; וחלופת בסיס, שכוללת קיבוע של המצב התקציבי הקיים, ללא ביצוע תוכנית ההוצאות של בנק ישראל.

ניתוח החלופות

החלופות שמציע בנק ישראל וכן חלופת יסודות למדיניות מרחיבה מובילות בסוף התקופה לגידול בתוצר בשיעור של 14%-15% (380-410 מיליארד ש"ח), בהשוואה לתוצר שהיה צפוי ללא יישום התוכנית. זהו פער משמעותי, שממחיש את החשיבות הרבה ואת התועלות הטמונות בסגירת הפערים המשמעותיים בתשתיות ובהון האנושי

חלק זה של הנייר מציג תחזית לשנים 2019-2040 של פרמטרים מאקרו-כלכליים עיקריים בכל אחת מהחלופות. טבלה 2 מסכמת את תוצאות הפרמטרים העיקריים שצפויות להתקבל בכל אחת מהחלופות. החלופות שמציע בנק ישראל מובילות בסוף התקופה לגידול בתוצר בשיעור של 14%-15% (380-410 מיליארד ש"ח), בהשוואה לתוצר שהיה צפוי ללא

^א בטבלת ניתוח החלופות מוצגת חלופה נוספת - "חלופת משרד האוצר". חלופה זו מתבססת על החוק הפיסקלי הקיים כיום, חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. זוהי חלופה שאינה נכללת בחלופות בנק ישראל, מכיוון שהנחת הבסיס של בנק ישראל היא שהחוק הפיסקלי ישתנה במהלך השנים. כללנו חלופה זו בטבלה לצורכי השוואה בלבד.

יישום התוכנית. זהו פער משמעותי, שממחיש את החשיבות הרבה ואת התועלות הטמונות בסגירת הפערים המשמעותיים בתשתיות ובהון האנושי.

טבלה 2: השוואת הפרמטרים הכלכליים לאחר יישום חלופות המדיניות השונות

| חלופות יסודות | | חלופות בנק ישראל | | | חלופת הבסיס | חלופת משרד האוצר | הפרמטר |
|--------------------|----------------------|-------------------------|--------------------|-----------|-------------|------------------|--|
| חלופת צמיחה מכיליה | חלופת מדיניות מרחיבה | חלופת קיצוץ, מיסים וחוב | חלופת קיצוץ ומיסים | חלופת חוב | | | |
| 479.9 | 474.9 | 472.7 | 471.6 | 474.9 | 468.4 | 468.4 | גודל תקציב 2023 (מיליארדי ש"ח) |
| 11.5 | 6.5 | 4.3 | 3.2 | 6.5 | 0 | 0 | הרחבה תקציבית בשנת 2023 (מיליארדי ש"ח) |
| 509.48 | 499.50 | 495.07 | 492.80 | 506.00 | 486.20 | 486.20 | גודל תקציב 2024 (מיליארדי ש"ח) |
| 23.28 | 13.30 | 8.87 | 6.60 | 13.30 | 0.00 | 0.00 | הרחבה תקציבית בשנת 2024 (מיליארדי ש"ח) |
| 3.9 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3.3 | 3.4 | צמיחה שנתית ממוצעת 2040-2020 (אחוזים) |

| חלופות יסודות | | חלופות בנק ישראל | | | חלופת הבסיס | חלופת משרד האוצר | הפרמטר |
|---|----------------------|-------------------------|--------------------|-----------|-------------|------------------|--|
| חלופת צמיחה מכלילה | חלופת מדיניות מרחיבה | חלופת קיצוץ, מיסים וחוב | חלופת קיצוץ ומיסים | חלופת חוב | | | |
| פרמטרים כלכליים בסוף התקופה (שנת 2040) | | | | | | | |
| 3,087.4 | 3,166.2 | 3,170 | 3,153 | 3,186.5 | 2,771.9 | 2,793.2 | תוצר בסוף התקופה (מיליארדי ש"ח) |
| 111.4 | 114.2 | 114.3 | 113.7 | 114.9 | 100 | 100.77 | תוצר לנפש ביחס לחלופת הבסיס (מדד בסיס=100) |
| 77.2% | 75.7% | 74.7% | 62.1% | 93.7% | 69.4% | 63% | שיעור החוב מהתוצר (אחוזים) |
| 39.2 | 36.8 | 36.3 | 36.8 | 35.7 | 35.2 | 33.7 | שיעור המס מהתוצר (אחוזים) |
| 35.8 | 33.4 | 33.3 | 32.8 | 34.4 | 31.2 | 29.2 | שיעור האזרחית מהתוצר (אחוזים) |
| 3.2 | 3.2 | 3.2 | 3.2 | 3.2 | 0 | 0 | שיעור האזרחית להשקעה מהתוצר (אחוזים, ביחס לחלופת הבסיס) |
| 1.4 | -1 | -1.1 | -1.6 | 0 | 0 | 0 | * שיעור ההוצאה האזרחית-חברתית מהתוצר (אחוזים, ביחס לחלופת הבסיס) |

* הוצאה אזרחית שאינה השקעה

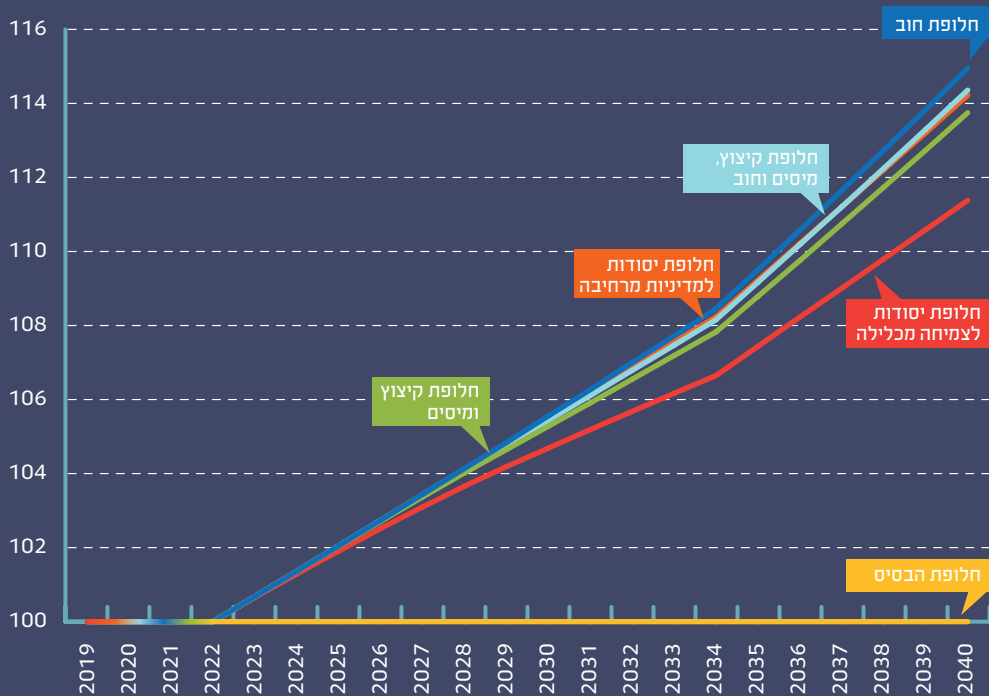
המקור: מכון יסודות

כפי שניתן לראות בטבלה, חלופת יסודות למדיניות מרחיבה מובילה גם היא לגידול בתוצר בשיעור של כ-15% בסוף התקופה. בחלופת יסודות לצמיחה מכלילה, שכוללת, בנוסף לתוכנית ההשקעות שמציע בנק ישראל, גם הגדלה משמעותית של המיסוי וההוצאות האזרחיות, גידול התוצר עומד על שיעור מעט קטן יותר, של כ-11%, וזאת בשל הגדלת המיסוי שנדרשת כחלק ממימון חלופה זו. על פי המודל שבנינו, לגידול זה במיסוי צפויה להיות השפעה שלילית מינורית בלבד על הצמיחה¹. ניתן לראות בפער זה בתוצר מעין "עלות" של הרחבת השירותים החברתיים, שצפויה במסגרת החלופה, אשר תועלותיה הכלכליות והחברתיות המשמעותיות אינן נמדדות בחישוב רגיל של התוצר. איור 1 מציג את היחס בין צמיחת התוצר בכל אחת מהחלופות לתוצר הבסיס בשנים 2019-2040.

מתוצאות הניתוח עולה שבחלופת יסודות לצמיחה מכלילה, שכוללת גם הגדלה משמעותית של המיסוי וההוצאות האזרחיות, גידול התוצר עומד על שיעור של 11% - מעט קטן יותר מהחלופות האחרות. ניתן לראות בפער זה מעין "עלות" של הרחבת השירותים החברתיים, שצפויה במסגרת החלופה ואשר תוביל לתועלות כלכליות וחברתיות משמעותיות

¹ הנחת המודל היא, שכל הגדלה של נטל המס באחוז תוצר בהשוואה לרמתו ב-2019 צפויה להאט את הצמיחה בשיעור של 0.075 נקודות אחוז בשנה. הנחה זו תואמת את הנחת מודל בנק ישראל (הערת שוליים 127 בתוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק, בנק ישראל, 2021א).

איור 1: צמיחת התוצר הריאלי בתרחישי חלופות המדיניות השונות, שנת 100=2022



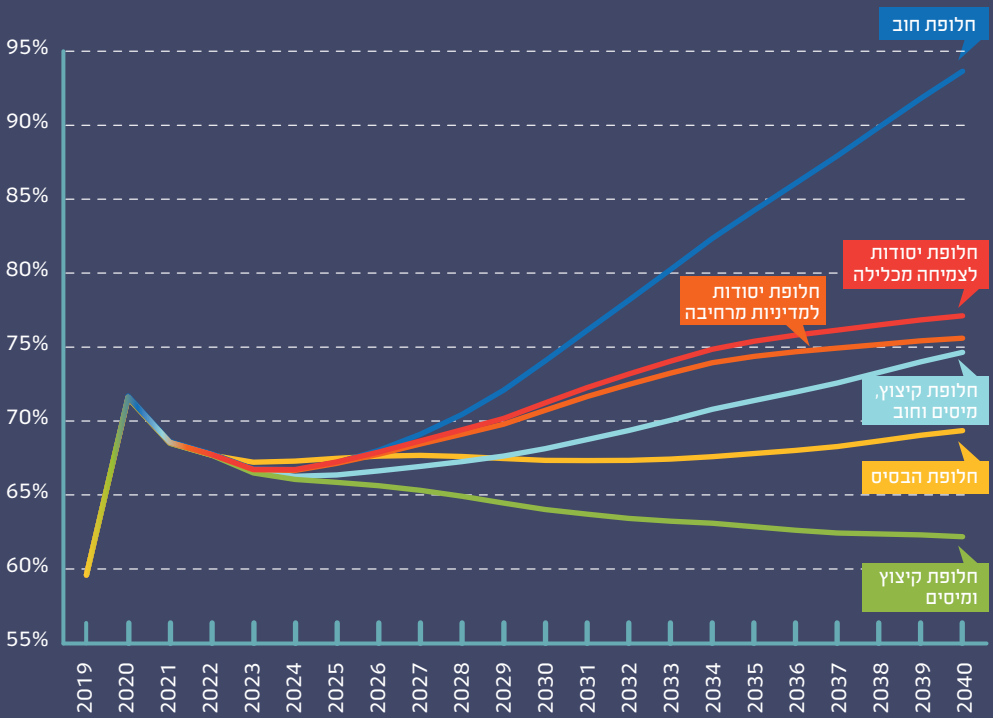
המקור: מכון יסודות

חלופות בנק ישראל (למעט "חלופת חוב") וכן חלופות יסודות מובילות להתכנסות של יחס החוב לתוצר לשיעור של 60%-77%. אלו השיעורים שנגיד בנק ישראל הגדיר לאחרונה כסבירים. בשיעורים כאלה, הסכנה לסחרור חוב היא נמוכה מאוד

למעט "חלופת חוב", שכוללת את מימון תוכנית בנק ישראל רק באמצעות חוב, כלל החלופות מובילות להתכנסות של יחס החוב לתוצר לשיעור של 60%-77%. אלו השיעורים שנגיד בנק ישראל הגדיר לאחרונה כסבירים. בשיעורים כאלה, הסכנה לסחרור חוב היא נמוכה מאוד. איור 2 מציג את תחזית יחס החוב לתוצר בכל אחת מהחלופות.

י' דיון בוועדת הכספים: הצעת תקציב בנק ישראל לשנת 2022 בהתאם לחוק בנק ישראל, התש"ע-2021. 10.1.22

איור 2: תחזית יחס החוב לתוצר בתרחישי חלופות המדיניות השונות

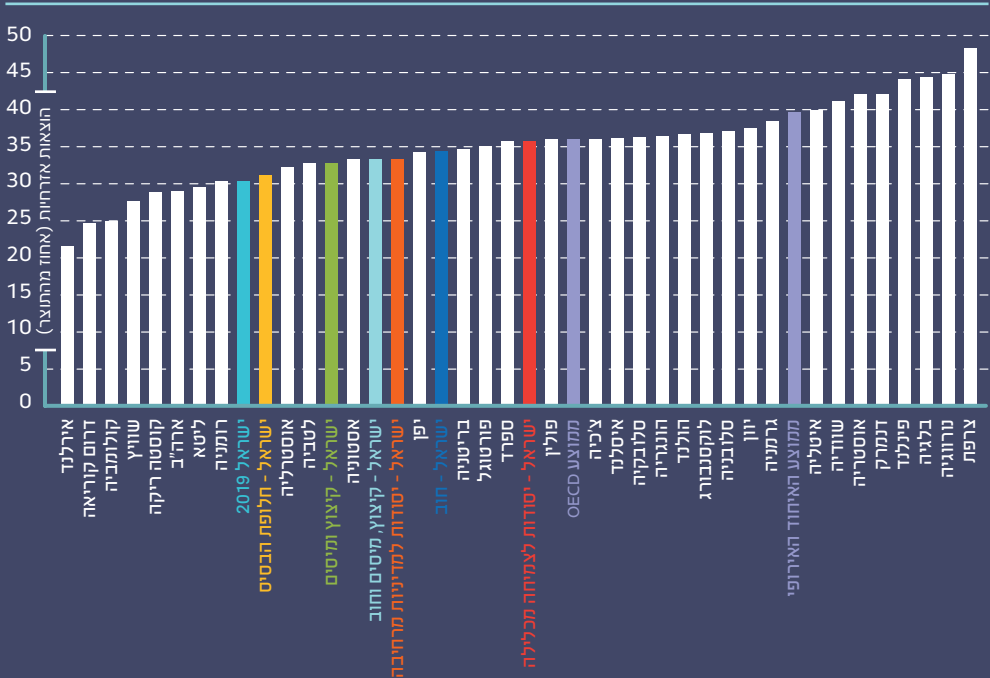


המקור: מכון יסודות

בכל החלופות, למעט חלופת יסודות לצמיחה מכלילה, נותר פער משמעותי בשיעור ההוצאות האזרחיות בין ישראל לממוצע המדינות המפותחות

איור 3 מציג את שיעור ההוצאות האזרחיות מהתוצר הצפוי בכל אחת מהחלופות. ניתן לראות, שלמעט חלופת יסודות לצמיחה מכלילה, בכל החלופות נותר פער משמעותי בשיעור ההוצאות האזרחיות בין ישראל לממוצע המדינות המפותחות.

איור 3: שיעור ההוצאה האזרחית מהתוצר בחלופות המדיניות השונות בהשוואה למדינות ה-OECD, שנת 2019 או הנתון העדכני ביותר



בנספח 1 מופיעות תחזיות לשיעורי ההכנסות ממיסים ולהוצאות האזרחיות בכל אחת מהחלופות בשנים 2019-2040.

מקור הנתונים: OECD (2022). General government spending (indicator). עיבוד הנתונים: מכון יסודות

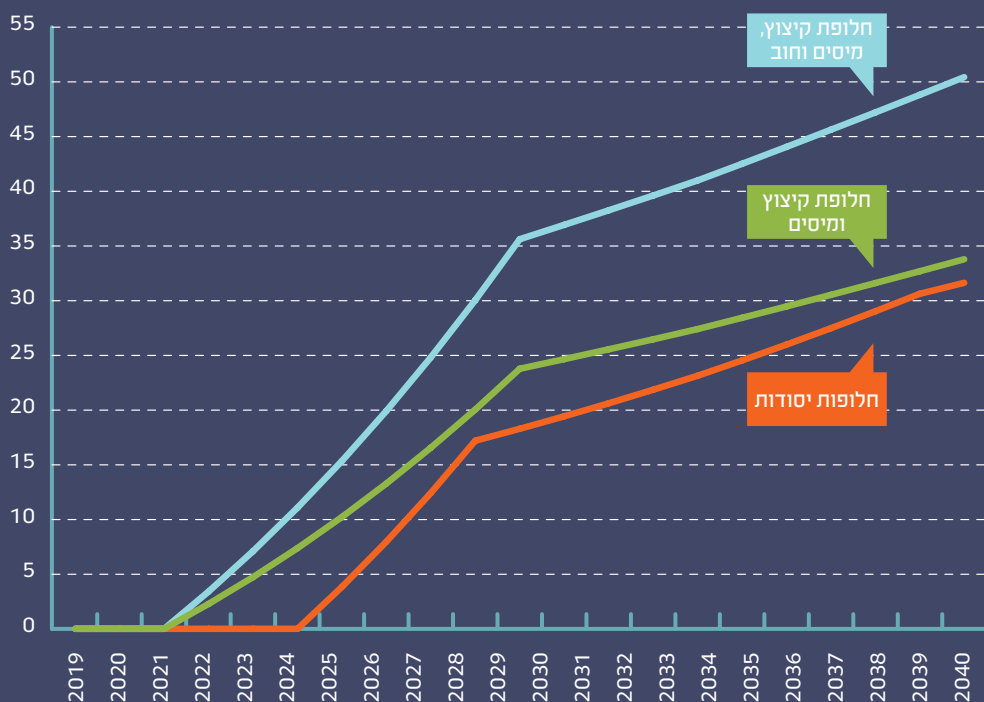
הבדלים בצעדי מימון התוכנית

בעוד שבחלופות בנק ישראל, כבר בתקציב 2023 נדרש קיצוץ הוצאות של שניים-שלושה מיליארדי שקלים, שגדל בהדרגה עד לשנת 2040 ומגיע לסכום של 30-44 מיליארדי שקלים, הקיצוץ בחלופות יסודות מתחיל רק בשנת 2026, כלומר שלוש שנים מאוחר יותר, ומסתכם בכ-30 מיליארדי ש"ח בתקציב 2040

הפער המרכזי בין חלופות המדיניות המוצעות על ידינו בנייר זה לחלופות המוצעות על ידי בנק ישראל הוא בתחום המימון. על פי חלופות יסודות, את מרבית צעדי המימון ניתן לדחות בכמה שנים ולבססם על מקורות הכנסה שצפויים להתקבל מיישום תוכנית ההשקעות. איורים 4 ו-5 מציגים הבדלים אלו לגבי חלופות "קיצוץ ומיסים" ו"קיצוץ, מיסים וחוב" של בנק ישראל וכן לגבי שתי חלופות יסודות. באיור 4 מוצגים קיצוצי הוצאות הנדרשים בכל אחת מהחלופות, ובאיור 5 מוצגות העלאות המיסים הנדרשות. על הציר האנכי של האיורים מוצגים הגדלים הרלוונטיים במיליארדי שקלים.

בעוד שבחלופות המוצעות על ידי בנק ישראל, כבר בתקציב 2023 נדרש קיצוץ הוצאות של שניים-שלושה מיליארדי שקלים, שגדל בהדרגה עד לשנת 2040 ומגיע לסכום של 30-44 מיליארדי שקלים, הקיצוץ בחלופות יסודות מתחיל רק בשנת 2026, כלומר שלוש שנים מאוחר יותר. יחד עם זאת, בסוף התקופה, הקיצוץ בחלופות יסודות מסתכם ברמה דומה לזו שמוצעת ב"חלופת קיצוץ, מיסוי וחוב" של בנק ישראל – קיצוץ של כ-30 מיליארדי ש"ח בתקציב 2040.

איור 4: היקף הקיצוץ בתקציב המדינה כחלק מתוכנית ההשקעות, מיליארדי ש"ח



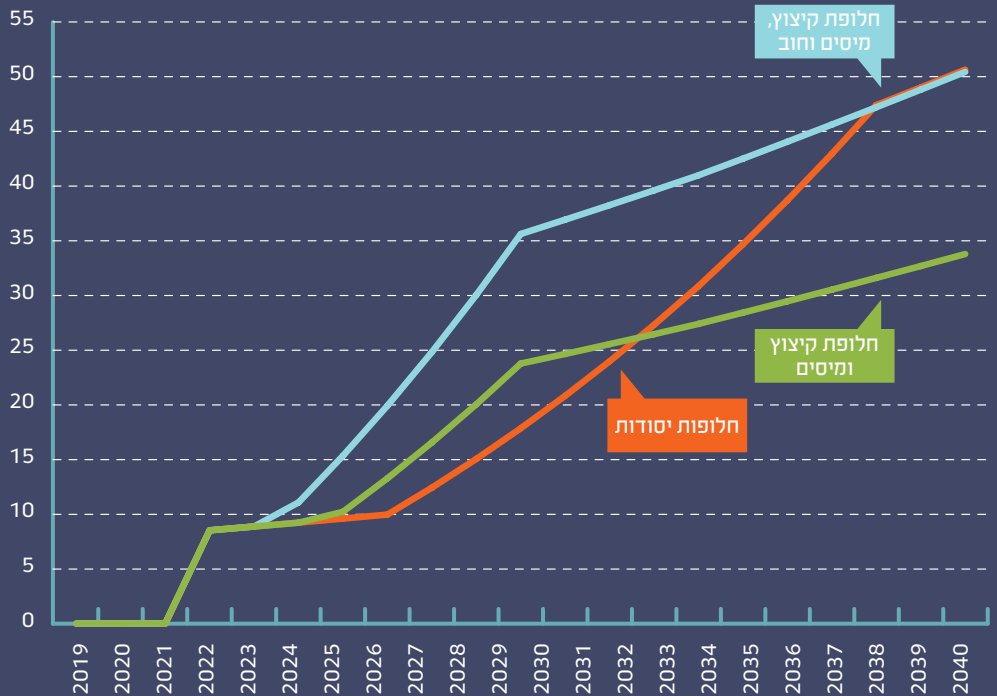
המקור: מכון יסודות

בכל החלופות נכללות העלאות מיסים, כשבחלופות יסודות העלייה הנוספת מתחילה רק בשנת 2028 - שלוש שנים מאוחר יותר מחלופות בנק ישראל

בתחום המיסוי, בכל החלופות, החל משנת 2023 נכללת הכנסה נוספת בגובה של 0.5 אחוזי תוצר, שצפויה להתקבל מתיקון חוק עידוד השקעות הון, בהתאם לקביעת רף המינימום הבינלאומי של 15% מס חברות. בכל החלופות נכללת עלייה בגביית המיסים כחלק מתוכנית ההשקעות, כשבחלופות יסודות למדיניות מרחיבה העלייה הנוספת מתחילה רק בשנת 2028 (בחלופות שמוצעות על ידי בנק

ישראל, העלאה נוספת נדרשת כבר בשנת 2025). בסוף התקופה, העלאות המיסים בחלופות יסודות מסתכמת ברמה דומה לזו שמוצעת בחלופת "חוב ומיסוי" של בנק ישראל – העלאה של כ-50 מיליארדי ש"ח בתקציב 2040.

איור 5: היקף הגידול בהכנסות ממיסים כחלק מתוכנית ההשקעות, מיליארדי ש"ח



המקור: מכון יסודות

חלופות יסודות כוללות הרחבה תקציבית של 6.5 ו-11.5 מיליארדי ש"ח בתקציב 2023, ושל 13.3 ו-23.3 מיליארדי ש"ח בתקציב 2024, וזאת מעבר להרחבה הצפויה על פי החוק הפיסקלי הקיים כיום

ההבדלים בין החלופות בצעדי מימון התוכנית מובילים לפערים משמעותיים בגודל תקציב המדינה לשנת 2023. בעוד שהתקציב לשנת 2022 עומד על 449.6 מיליארדי ש"ח (על פי מגבלת ההוצאה), תקציב 2023 צפוי לעמוד על 468.4 מיליארדי ש"ח ותקציב 2024 צפוי לעמוד על 486.2 מיליארדי ש"ח. כלל החלופות שכוללות את תוכנית ההשקעה של בנק ישראל

מובילות להגדלה נוספת של תקציב זה. בחלופות יסודות למדיניות מרחיבה ולצמיחה מכלילה, תחילת היישום של תוכנית ההשקעות לא מלווה בצעדי קיצוץ הוצאות, ולכן

כולה מיתרגמת להרחבה תקציבית בגודל של 6.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2023 ושל 13.3 מיליארד ש"ח בשנת 2024 בחלופת מדיניות מרחיבה, ו-11.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2023 ו-23.3 מיליארדי ש"ח בשנת 2024 בחלופת צמיחה מכלילה. בשתי החלופות המוצעות על ידי בנק ישראל – "קיצוץ ומיסים" ו"קיצוץ, מיסים וחוב" – נכלל קיצוץ הוצאות, שימתן את ההרחבה התקציבית בשנת 2023 ל-3.2 מיליארד ש"ח ו-4.3 מיליארד ש"ח, ובשנת 2024 ל-6.6 מיליארדי ש"ח ו-8.9 מיליארדי ש"ח, בהתאמה.



חלופות בנק ישראל וחלופת יסודות למדיניות מרחיבה דומות בפרמטרים הכלליים העיקריים. יתרונה של חלופת יסודות לצמיחה מכלילה הוא בכך שהיא סוגרת את פער ההוצאות האזרחיות רב-השנים בין ישראל לשאר המדינות המפותחות

כל חלופות המדיניות, למעט חלופת הבסיס, דומות בפרמטרים הכלליים העיקריים, כשחלופת יסודות לצמיחה מכלילה מובילה לשיעורי צמיחה של 11%, בהשוואה ל-15% בחלופות האחרות. אולם יתרונה של חלופה זו הוא בכך שהיא סוגרת את פער ההוצאות האזרחיות רב-השנים בין ישראל למדינות המפותחות. היתרון המרכזי בשתי חלופות יסודות הוא הישימות הפוליטית שלהן: תוכנית האצת הצמיחה מתבססת בעיקרה על מקורות הכנסה שיווצרו מיישום תוכנית ההשקעות.

היתרון המרכזי בשתי חלופות יסודות הוא הישימות הפוליטית שלהן: תוכנית האצת הצמיחה מתבססת בעיקרה על מקורות הכנסה שיווצרו מיישום תוכנית ההשקעות

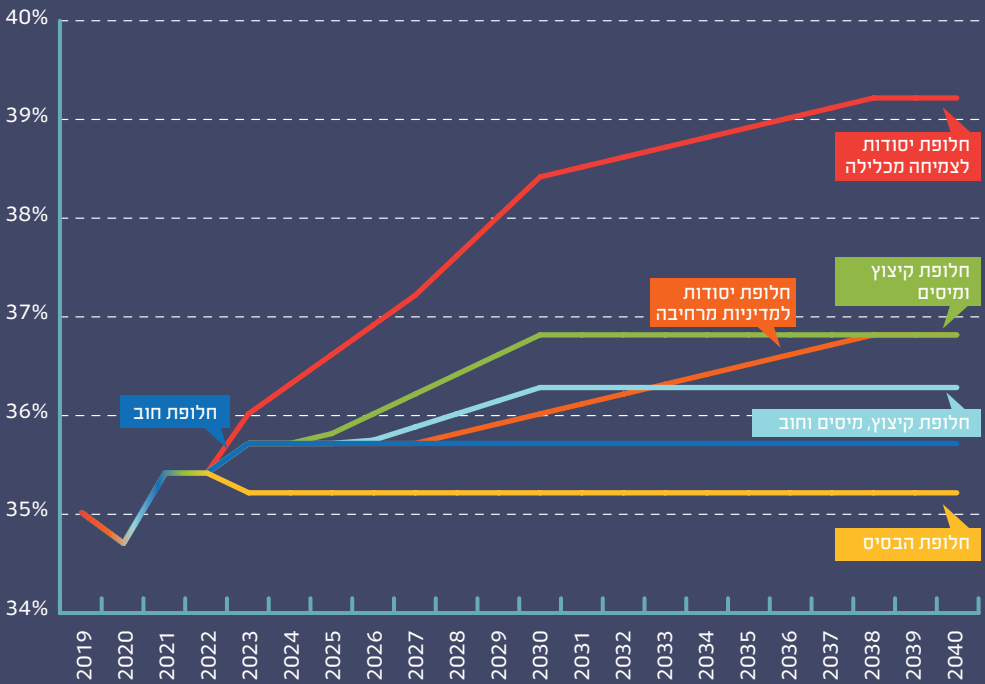
יישום תוכנית ההשקעות שהציע בנק ישראל צפוי להעלות את ישראל על מסלול צמיחה מהיר ולשפר באופן משמעותי את איכות חייהם של כלל תושבי ישראל. שתי חלופות יסודות מיישמות תוכנית השקעות זו במחיר כלכלי מינימלי, ומתבססות בעיקר על מקורות ההכנסה שיווצרו כתוצאה מיישום התוכנית. יישומן של חלופות אלה הוא הזדמנות היסטורית לטפל

באופן אפקטיבי באחת מבעיות היסוד של הכלכלה הישראלית – פריון העבודה הנמוך – ולסגור את פערי התשתיות הפיזיות וההון האנושי שנוצרו והצטברו במשך שנים ארוכות, וכל זאת תוך השגת תמיכה ציבורית נרחבת, למעננו ולמען הדורות הבאים.

נספחים

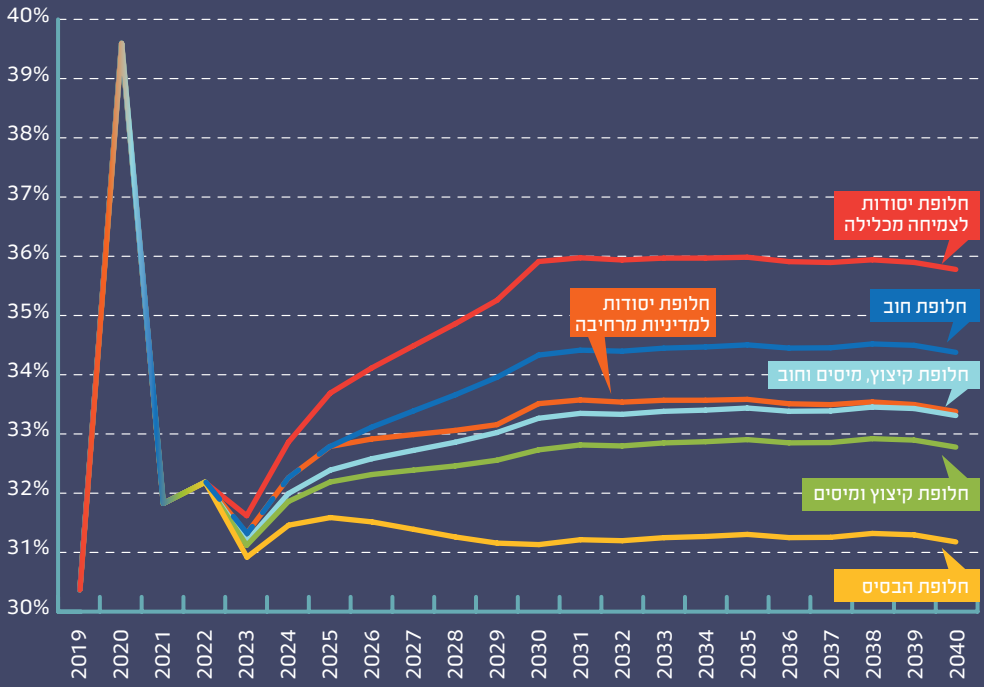
נספח 1: תחזיות נוספות ליישום החלופות

איור 6: שיעור ההכנסות ממיסים מתוך התוצר בחלופות המדיניות השונות, אחוזים



המקור: מכון יסודות

איור 7: שיעור ההוצאה האזרחית מתוך התוצר בחלופות המדיניות השונות, אחוזים



המקור: מכון יסודות

נספח 2: פירוט מקורות הנתונים וההנחות

שעל בסיסם נבנו התחזיות

נתוני גירעון, יחס חוב-תוצר, התוצר הריאלי ביחס לתוצר בתרחיש ללא השקעות, הוצאה אזרחית לנפש: תחזיות לנתונים אלו הופיעו לגבי כל אחת מהחלופות שפרסם בנק ישראל ("חלופת בסיס", "חלופת חוב", "חלופת קיצוץ ומיסים" ו"חלופת קיצוץ, מיסים וחוב"), עבור השנים 2023-2040, באיור ו'12 בדוח בנק ישראל האחרון (בנק ישראל, 2022).

תחזיות צמיחה ארוכת טווח של התוצר 2022-2040: תחזיות הצמיחה מתבססות על לוח 8 במסמך של בנק ישראל: סקירת התקציב לשנים 2021-2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות (בנק ישראל, 2021). בלוח מופיעים שיעורי הצמיחה החזויים רק עבור חלק מהשנים (2025, 2030, 2035, 2040). שיעורי הצמיחה בשאר השנים חושבו בעזרת אקסטרפולציה לינארית. בשנים 2023-2024 הונחו שיעורי צמיחה של 3.3, השיעור הצפוי בשנת 2025.

שיעור הכנסות המדינה ממיסים: בתסריט הבסיס קיימת הנחה שהכנסות המדינה ממיסים צפויות להיות קבועות ברמה של 35.22 אחוזי תוצר, החל משנת 2024. ההנחה היא על בסיס שיחה עם עובדי אגף מאקרו-כלכלה בבנק ישראל, שהבהירו שזו הנחה במודל הבסיס של הבנק.

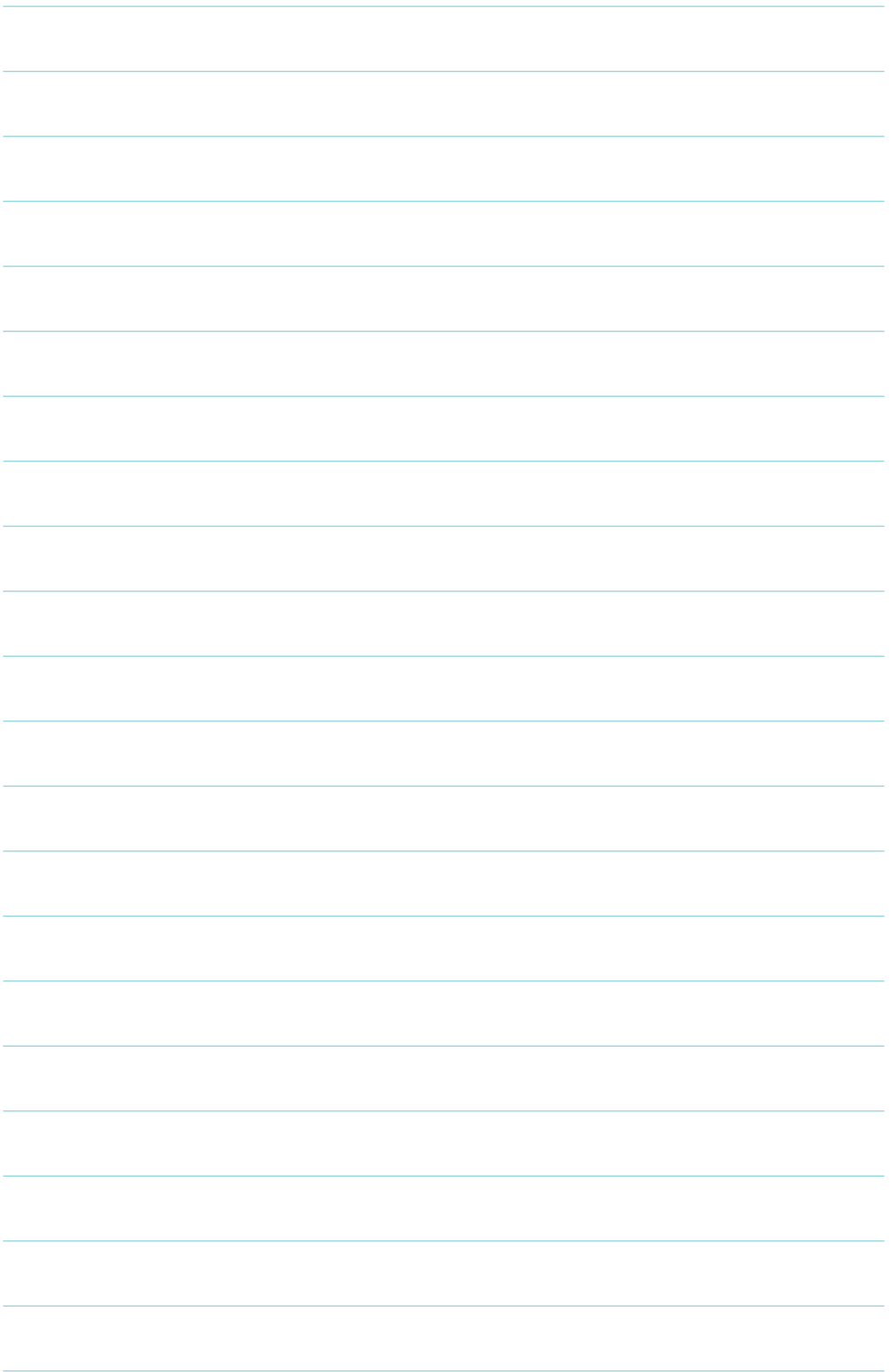
שיעור פגיעה צפוי בתוצר בעקבות העלאות מיסים: במודל הונח שכל אחוז תוצר נוסף שייגבה כמס צפוי להוביל לפגיעה בצמיחה השנתית בשיעור של 0.075 אחוזי תוצר¹. לגבי תיקון חוק עידוד השקעות הון, לא הונחה פגיעה דומה.

את שאר הגדלים הכלכליים היה ניתן להסיק באופן טריוויאלי מגדלים אלו. הנחות נוספות, בדבר שיעורי העלאת המיסוי וקיצוץ ההוצאות שנוגעות לחלופות המוצעות על ידי בנק ישראל, מפורטות במסמכי הבנק שאליהם מתייחס נייר זה. הנחות מקבילות שנוגעות לחלופות יסודות שהוצעו על ידנו מפורטות בגוף המסמך.

¹ זוהי הנחה שנכללת במודל בנק ישראל (בנק ישראל, 2021א, הערה 127).



- בנק ישראל (2019). דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריין העבודה.
- בנק ישראל (2020). דוח בנק ישראל 2019, פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו.
- בנק ישראל (2021א). תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם.
- בנק ישראל (2021ב). סקירת התקציב לשנים 2021-2022 והתפתחויות הצפויות בשנים הבאות.
- בנק ישראל (2022). דו"ח בנק ישראל 2021, פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו.
- לן, ע' וכן בשט" (2022). מבט ארלזורוב על שוק העבודה. פורום ארלזורוב.
- קולרמן מ' (2020). תוכנית ההרחבה: מהי המדיניות התקציבית שעל הממשלה ליישם כדי לצאת ממשבר הקורונה באופן מיטבי? מכון יסודות.



יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת 2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית – ההתיישבות החקלאית – ובערכים שהיא משרתת, והיא מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית: סולידריות, מעורבות המדינה במשק מתוך אחריותה לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

 [/yesodotorg](https://twitter.com/yesodotorg)

 [/yesodot.org](https://www.facebook.com/yesodot.org)

 [/company/yesodotorg](https://www.linkedin.com/company/yesodotorg)

