

תקציב 2008

תקציב 2008 נבנה על בסיס תקרת הוצאות שקבעה הממשלה ב-2006 בתוספת 2.5 מיליארדי ש"ח למימון עלויות מלחמת לבנון השנייה ו-1.1 מיליארדי ש"ח למימון תוכנית ההתנתקות. לעומת זאת תקרת הגירעון הונמכה משמעותית – ל-1.6 אחוזי תוצר – כך שהיא קרובה יותר לרמת הגירעון בפועל בשלוש השנים האחרונות. תחזית הצמיחה ל-2008 היא 4.2 אחוזים, בדומה לזו של בנק ישראל. על בסיס תחזית זו צופה התקציב כי ההכנסות ממסים בשנת 2008 יסתכמו ב-192 מיליארדי ש"ח, וכי סך ההכנסות (ללא אשראי) יגיע ל-237 מיליארדי ש"ח. תחזית ההכנסות ממסים על פי מודל המס של מחלקת המחקר גבוהה יותר – 196.5 מיליארדי ש"ח, ופער דומה קיים גם בתחזית לסך ההכנסות²⁹. מכאן שאם יתממשו ההנחות המקרו-כלכליות ששימשו לצורך התחזית, רבים הסיכויים שגירעון הממשלה יהיה נמוך מהתקרה של 1.6 אחוזי תוצר, גם אם יוצא התקציב במלואו³⁰. עם זאת, לנוכח אי-הוודאות לגבי עוצמת ההאטה הצפויה בכלכלה העולמית והשלכותיה על הצמיחה בישראל, ייתכן שיש יתרון בתכנונו של התקציב על בסיס תחזית הכנסות שמרנית³¹. על פי תחזית בנק ישראל צפוי הגירעון ב-2008 להיות גבוה מזה של 2007, וזאת בעיקר בשל הפחתות מסים בהיקף של כ-7 מיליארדי ש"ח, שיקטינו את משקל המסים בתוצר בנקודת אחוז. ראוי לציין כי לפי ההגדרות המקובלות בעולם³² הגירעון הצפוי ב-2008 הוא כ-2.4 אחוזי תוצר.

הגדלת הוצאות הממשלה בהתאם לתקרה הקבועה בחוק תאפשר את המשך ירידת משקלן של הוצאות הממשלה

ניתוח ראשוני של מצרפי תקציב הממשלה לשנת 2008 ותחזית רב-שנתית של התפתחות התקציב

ניתוח ראשוני של הצעת תקציב המדינה לשנת 2008, שהוגשה לכנסת בתחילת אוקטובר, מורה כי היא מתיישבת עם היעדים שנקבעו למצרפי התקציב. לכן, אם הצעה זו תאושר, רב הסיכוי כי הממשלה תעמוד ביעדים. זאת לאחר שבכל אחת מארבע השנים האחרונות היא עמדה ביעדים שנקבעו בראשית אותה שנה²⁸. ההנחות המקרו-כלכליות שבבסיס הצעת התקציב ותאמות במידה רבה את ההתפתחויות הכלכליות האחרונות. תחזית ההכנסות, שהוכנה בראשית הקיץ, נראית כיום שמרנית ביחס להנחות המקרו-כלכליות, אך ייתכן שיש בכך יתרון, על רקע מאזן הסיכונים להתפתחויות בכלכלה העולמית והשלכותיו האפשריות על הצמיחה בישראל. תקצוב הוצאות מתיישב עם תקרת הגידול הרב-שנתית (ששיעורה הריאלי 1.7 אחוזים) בתוספת ההוצאות החד-פעמיות שעליהן החליטה הממשלה בשל המלחמה בלבנון וההתנתקות מעזה. עם זאת, בחינת ההתפתחות הצפויה של התקציב בשנים הקרובות מעלה כי נוצר פער משמעותי בין תקרת הוצאות שקבעה הממשלה לבין עלות התוכניות הרב-שנתיות שאימצה כדי להשיג את מטרותיה החברתיות ולשפר את התשתיות במשק: תקרת הוצאות מאפשרת גידול ריאלי ממוצע של אחוז אחד בלבד לשנה בהוצאה האזרחית ללא ריבית בשנים 2009 עד 2012. לעומת זאת, משמעות התוכניות שאימצה הממשלה היא גידול ממוצע של יותר מ-3 אחוזים. חשוב שהממשלה תבהיר כיצד בכוונתה למלא פער זה, כדי לבסס את תרומתה של המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהפחתת נטל החוב בתמ"ג ועלויות המימון של המגזר הציבורי, וכדי לחזק את אמינות מחויבותה למטרות שהציבה בתחומי החברה והתשתית.

²⁸ עם זאת, תקרת הוצאות הרב-שנתית שנקבעה ב-2004 הועלתה בשנים 2005 ו-2006, כדי לכלול את הוצאות ההתנתקות, ושוב ב-2007, בעקבות ההסכמים הקואליציוניים, המלחמה בלבנון והמשך המימון של הוצאות ההתנתקות. גם התקרה ל-2008 הועלתה ב-1.1 מיליארדי ש"ח ביחס להחלטה שהתקבלה בעת הכנת תקציב 2007, כדי לממן הוצאות נוספות בגין ההתנתקות.

²⁹ התחזית מותאמת להפסקת הרישום של ההעברות ממינהל מקרקעי ישראל כהכנסה בתקציב.

³⁰ תחזית ההכנסות ממסים של בנק ישראל מניחה צמיחה של 4.4 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי, עלייה ריאלית ממוצעת של 2 אחוזים בשכר למשרת שכיר, עלייה ריאלית של 5.7 אחוזים ביבוא מוצרי צריכה ושער חליפין ממוצע של 4.3 שקלים לדולר (כמו בהצעת התקציב).

³¹ תחזית ההכנסות לתקציב הוכנה בראשית הקיץ, ומשום כך אומדן ההכנסות ב-2007 שהיא מתבססת עליו נמוך מכפי שמסתמן כעת.

³² החישוב על פי ההגדרות המקובלות בעולם מקיף את כלל המגזר הציבורי, נערך על בסיס הגדרות החשבונאות הלאומית, וכולל את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי הנקוב בשקלים, בהנחה שעליית המדד במהלך 2007 תהיה 2 אחוזים.

תחזית רב-שנתית ל-2008 עד 2012

א. מסגרת הניתוח וההנחות העיקריות

התחזית לשנים 2008-2012 מתבססת על מערכת התקציב הרב-שנתית שמפעילה מחלקת המחקר בבנק ישראל³³ ועל אומדני ביצוע התקציב בשנת 2007. התחזית משקפת את משמעותן התקציבית של ההחלטות הפרטניות של הממשלה בתחומי פעולתה, ובוחנת את ההתאמה ביניהן לבין יעדי הגירעון ותקרת ההוצאות. התחזית נשענת על הנחות רבות, כמפורט להלן. כדי לבחון את רגישות המסקנות לשינויים בהנחות מוצג הניתוח גם בהנחות חלופיות.

ההנחות העיקריות ששימשו בניית הניתוח הן:

- התוצר הריאלי יגדל בשנת 2008 ב-4.4 אחוזים, ובשנים 2009-2012 ב-3.2 אחוזים לשנה בממוצע. שיעור הגידול הצפוי מתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי (כ-6.5 אחוזים) בשנת 2010, ועל עלייה שנתית של 1.25 אחוזים בתוצר למועסק, בדומה לממוצע בשלושים השנים האחרונות.
- הממשלה תיישם את התוכניות הרב-שנתיות המפורטות בלוח ב'-1.
- ההוצאות בגין תוכנית ההתנתקות יסתיימו בשנת 2008.
- השכר הריאלי במשק יעלה משנת 2009 בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2008 תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על איגרות לא-צמודות).
- לא יינתנו תוספות שכר ריאליות במערכת החינוך מעבר לאלו הכלולות ברפורמה שעליה הוסכם בין הממשלה להסתדרות המורים. ההיקף הכמותי של שירותי החינוך יתרחב בהתאם לגידול האוכלוסיות הרלוונטיות והתוצר למועסק. המלצות "ועדת שוחט" להשכלה הגבוהה יאומצו ויגיעו ליישום מלא ב-2010.

(נטו, כולל מתן אשראי) בתוצר. ב-2008 צפוי משקל זה להגיע ל-35 אחוזים, 0.7 אחוז תוצר פחות מהביצוע הצפוי ב-2007 וירידה מצטברת של 6 נקודות אחוז מאשר ב-2002. סך ההוצאה הציבורית צפויה לרדת לכ-43.5 אחוזי תוצר (44.6 אחוזים בהגדרות המקובלות בעולם). על פי תחזית התקציב לעליית מחירים ממוצעת של 2.4 אחוזים ב-2008, הגידול הריאלי של תקרת ההוצאות (סך ההוצאות נטו, כולל אשראי ובניכוי ההוצאות "הוחרגו") הוא חצי אחוז בלבד, נמוך משמעותית מהתקרה הרב שנתית של 1.7 אחוזים. הסיבה לשיעור הגידול הנמוך היא הצורך, בהתאם לחוק, לתקן את רמת ההוצאות בגין עליית מחירים נמוכה מזו שהניח התקציב ל-2007. עם זאת, כיוון שרמת ההוצאות בפועל ב-2007 צפויה להיות נמוכה מהמתוקצבת, בין היתר בגלל אותו אומדן יתר של המחירים, ביצוע מלא של תקציב 2008 יביא לגידול של ההוצאות בפועל בכ-2 אחוזים.

שיעור הגידול האיטי של המצרף המשמש לחישוב תקרת ההוצאות בתקציב אינו מקטין את הגירעון ואת סך ההוצאה הציבורית בהיקף שנגזר מחישוב ישיר המתבסס על שיעור זה - מפני המשקל הרב של צעדים רישומיים, שנגקטו השנה כדי לשמור על תקרת ההוצאות: (1) העברת התשלום עבור רכישת מים מותפלים לסעיף ההוצאה המותנית, שאינה חלק מתקרת ההוצאות. (2) צמצום ניכר של האשראי לשיכון, שנכלל בתקרת ההוצאות החל מ-2007, אך אינו חלק מחישוב הגירעון. (3) המרת האשראי למפעלי יוב ברשויות המקומיות בסבסוד ישיר בגודל ההטבה שהייתה גלומה באשראי - כך שהסכום הנרשם בתקציב יפחת בכ-90 אחוזים בלי לשנות את העלות הכלכלית. (4) גביית מס בריאות מעקרות בית, שתירשם בתקציב כהקטנה של סבסוד סל הבריאות, שכן תקבולי המס יועברו לקופות החולים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי; מנקודת ראות כלכלית זוהי העלאת מס ולא הפחתת הוצאות. (5) ביטול מס המעסיקים - מס שחל בעיקר על גופים במגזר הציבורי - אשר איפשר להקטין במקביל את ההקצבות לגופים אלה, אך אין בכך הקטנה של הגירעון. כמו כן מציעה הממשלה להקים "קרן איזון", שתאפשר העברת כספים (כמיליארד ש"ח לשנה) מרשויות מקומיות חזקות לחלשות שלא דרך התקציב. ייתכן כי ריבוי הצעדים מסוג זה השנה מצביע על קושי גובר של הממשלה להתמודד עם מגבלת תקרת ההוצאות.

³³ לתיאור מפורט של מבנה המערכת, המתעדכנת באופן שוטף, ראו קובי ברוידא ועדי ברנדר (2003), "השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008", בנק ישראל, נייר עמדה.

ובעלות תקציבית ניכרת. לוח ב'-1 מסכם את עלותן של רפורמות אלה, וניתן ללמוד ממנו כי ההוצאה התקציבית הנגזרת מהן עד 2011 גבוהה מסך הגידול המותר בהוצאות על פי התקרה; גם ב-2012 מנצלות הרפורמות כמעט את כל הגידול המותר. אמנם ניסיון העבר מלמד כי אין ביטחון שהתוכניות אכן יבוצעו, במיוחד בהתאם ללוחות הזמנים המקוריים, אך יש לזכור כי מעבר לתוכניות אלה צפוי גידול משמעותי נוסף של ההוצאות כתוצאה מגידול האוכלוסייה, מעליית השכר הריאלי במגזר הציבורי (בפרט עם תום ההסכמים הנוכחיים והפחתות המסים) ומתוכניות נוספות שהממשלות עד 2012 ייזמו בוודאי. על פי ההערכה הנגזרת מתוואי התקציב הרב-שנתי - המשקפת גם את החלטות הממשלה על קיצוצים והקפאות שונות לשנים הבאות - היקף הצעדים הנוספים הדרושים כדי לא לחרוג מתקרת ההוצאות ב-2009 הוא 3.3 מיליארדי ש"ח³⁵ (לוח ב'-2). בשנת 2010 נדרשת הפחתה נוספת של ההוצאות בכ- 2.8 מיליארדי ש"ח, וב-2011 - בכ- 4.7 מיליארדים. אפילו ב-2012 תידרש הפחתה משמעותית - 3.0 מיליארדי ש"ח. עם זאת, גודל הקיצוץ תלוי בפריסה המדויקת של תוכניות ההשקעה בכבישים וברכבת.

משמעות העמידה בתקרת ההוצאות, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, היא ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בשנת 2012 צפוי משקל זה להגיע לפחות מ-33 אחוזי תוצר, ארבע נקודות אחוז פחות מאשר ב-2006 ושמונה נקודות אחוז פחות מאשר ב-2003. בכך תגיע ישראל לרמת הוצאה ציבורית נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות, בפרט בהוצאה האזרחית ללא ריבית. הירידה הניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין את הגירעון למרות ההפחתות הניכרות של שיעורי המס שעליהן החליטו הממשלה והכנסת, אשר יקטינו את חלקם של תשלומי המס בתוצר כמעט ב-2 נקודות אחוז עד 2010. על פי תרחיש זה צפוי התקציב להתאזן ב-2011, ולהגיע לעודף ב-2012. ירידת הגירעון תאפשר גם להפחית את יחס החוב הציבורי לתוצר באופן מתמשך (איור ב'-4) עד לכ-75 אחוזי תוצר בסוף 2009 ול-67 אחוזי תוצר בשנת 2012. עם זאת, כאמור, מימושו של

- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- אם יוגדל הסיוע הביטחוני מממשלת ארצות הברית, תשמש התוספת להגדלת היבוא הביטחוני בלי קיזוז של ההוצאה המקומית.
- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו בגמישות של 1.08 ביחס לגידול התוצר משנת 2009 ואילך, בדומה לגידולן ב-16 השנים האחרונות. ההכנסות בשנת 2008 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר, כמפורט לעיל.
- הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות שעליהן החליטה הממשלה, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן.
- שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 4.35 שקלים בסוף 2008, בדומה להנחת התקציב³⁴. מדד המחירים לצרכן יעלה ב-2 אחוזים לשנה.
- סל הבריאות ימומן עד 2010 בהתאם להסכמות בין שרי האוצר והבריאות. שאר ההוצאות ומימון הסל אחרי 2010 יגדלו בהתאם לשינויים בגודלן ובהרכבן של האוכלוסיות הרלוונטיות. הגידול הכמותי של שירותים אלה – לכל מקבל שירות – יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, בלי שינוי בפירוש הייצור. שיעור עלייתו של השכר למועסק בבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק.
- הפרשי ההצמדה על איגרות החוב הצמודות שהממשלה הנפיקה משנת 2001 יירשמו כהוצאה בתקציב בזמן הפדיון.
- לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות.

ב. התרחיש הבסיסי – שמירה על תקרת ההוצאות

תרחיש זה מניח כי הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים 2009-2012 בהתאם לתקרה שקבעה - ב-1.7 אחוזים לשנה, בניכוי ההוצאות החד-פעמיות שעליהן הוחלט ל-2008. העמידה בתקרה זו תחייב התאמות תקציביות בהיקף ניכר, שכן הממשלה אימצה בשנים האחרונות – ובמיוחד השנה – תוכניות רב-שנתיות בתחומים רבים

³⁵ הקיצוץ הנדרש ב-2009 גדול במיוחד בשל דחיית הוצאות שונות, שעליה הוחלט בהכנת תקציב 2008, ובפרט מימון הוצאה של 1.3 מיליארדי ש"ח מתקציב הביטחון של 2008 בתקציב 2009.

³⁴ התקציב נבנה על בסיס שער חליפין ממוצע של 4.3 ש"ח לדולר ב-2008. שינוי ההנחה לשער חליפין של 4.15 ש"ח לדולר יקטין את יחס החוב לתוצר בסוף 2008 ב-0.9 אחוז.

לוח ב'-1: תוספות צפויות לתקציב עד 2012
 על פי החלטות הממשלה*
 (מיליוני ש"ח, במחירי 2008)

2012	2011	2010	2009	
2,287	1,733	1,179	624	1. הרפורמה בחינוך
1,000	1,000	1,000	500	2. הסדר בהשכלה הגבוהה
2,800	2,150	1,450	900	3. מערכת הביטחון
900	900	830	400	4. התוכנית ה"חברתית"
300	300	300	300	5. שכר מינימום
2,061	1,796	1,067	-107	6. רכבת קלה בגוש דן
-58	-58	302	0	7. רכבת קלה בירושלים
1,600	1,200	800	400	8. הסדר קרנות הפנסיה
0	15	30	0	9. סיוע לניצולי השואה
-600	-250	-250	-250	10. תוכנית רב-שנתית של מע"צ
2,900	1,900	1,400	900	11. תוכנית רב שנתית לרכבת ישראל
900	900	900	500	12. סיוע לקשישים והגדלת קצבאות
1,225	1,225	1,225	635	13. עדכון סל הבריאות
15,315	12,811	10,233	4,802	סך הכול
16,420	12,210	8,070	4,000	תוספת על פי חוק בהשוואה ל-2008

*כל הסכומים הם בהשוואה לתקציב 2008.

הערות לשורות:

1. בהנחה שההסכם עם הסתדרות המורים יורחב גם למורים העל-יסודיים. כולל את עלות תוצאות הבוררות לגבי שכר המורים.
 2. על בסיס ההסכמה עם הסטודנטים, שגובשה במקביל להמלצות "ועדת שוחט".
 3. על פי המלצות "ועדת ברודט".
 4. חבילת הצעדים שאושרה בממשלה. (העלות של מס הכנסה שלילי לא כוללת את רכיב הפחתת ההכנסות ממסים.)
 5. בהנחה שאין העלאות נוספות - פרט לעדכון שוטף - אחרי 2009.
 6. מענק הקמה; הנתון ל-2012 הוא אומדן ראשוני.
 7. מענק הקמה; מניח שהתשלום הסופי יידחה ל-2010, בשל דחיית תאריך ההפעלה.
 8. מעוגן בחקיקה ובהסדרים הקיימים מ-2004.
 9. על פי הכרעת ראש הממשלה.
 10. הפריסה היא אומדן בלבד על פי יתרת תוכנית הפיתוח של החברה, מתואמת לקיצוצים רוחביים.
 11. הערכה; תקציב הפיתוח של רכבת ישראל טרם סוכם סופית, אך הוחלט כי ההעברה מתקציב המדינה תהיה כ-26 מיליארדי ש"ח עד 2013.
 12. על פי ההסכם מאוקטובר 2007.
 13. על פי ההסכם בין שרי האוצר והבריאות. ההסכם אינו דן בשנים אחרי 2010.
- המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל בעזרת נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר.

לוח ב'-2: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב הניקריים בתרחישים שונים, 2006 עד 2012
(אחוזי תוצר)

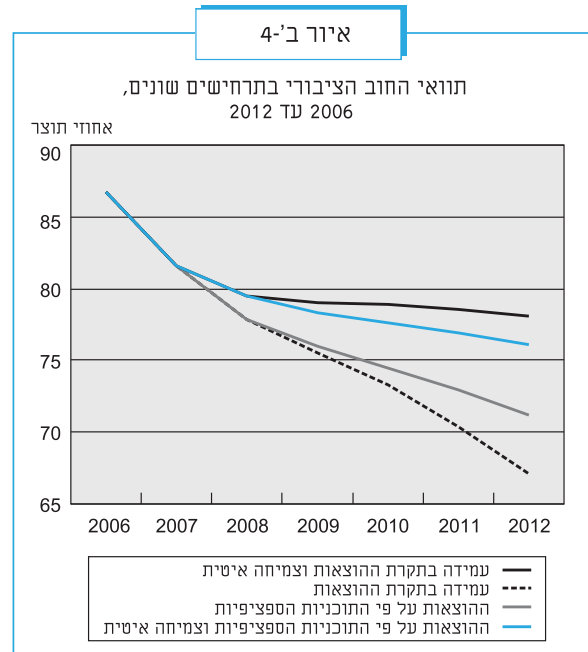
תחזית			2009	תקציב 2008	אומדן 2007-ל	2006	
2012	2011	2010					
(1) גידול קבוע של של תקרת ההוצאות ב-1.7 אחוזים לשנה ¹							
32.6	33.0	33.5	34.0	35.0	35.7	36.7	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
0.4	0.6	0.4	0.5	היקף הצעדים הנוספים לנמידה בתקרת ההוצאות
1.5	0.3	2.8	-0.4	5.0	3.9	4.9	שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית
33.0	33.0	32.9	33.4	34.0	35.2	35.7	ההכנסות (ללא החזר אשראי)
0.4	-0.1	-0.6	-0.5	-1.0	-0.5	-1.0	הגירעון ללא אשראי (-)
67.1	70.4	73.3	75.5	77.9	81.5	86.7	החוב הציבורי (ברוטו)
(2) גידול ההוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות ²							
34.3	34.4	34.3	34.4	35.0	35.7	36.7	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
2.9	3.6	2.9	1.6	2.3	2.7	4.4	שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות
3.0	3.2	4.5	1.7	5.0	3.9	4.9	מזה: ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית
-1.4	-1.5	-1.4	-1.0	-1.0	-0.5	-1.0	הגירעון ללא אשראי (-)
71.2	72.9	74.5	76.0	77.9	81.5	86.7	החוב הציבורי (ברוטו)
(3) גידול של 1.7 אחוזים לשנה בהוצאות וצמיחה של 3 אחוזים ב-2008 ו-2 אחוזים לשנה מ-2009							
34.6	34.7	34.8	34.9	35.5	35.7	36.7	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
-1.9	-1.9	-2.1	-1.5	-1.5	-0.5	-1.0	הגירעון ללא אשראי (-)
78.1	78.6	78.9	79.0	79.4	81.5	86.7	החוב הציבורי (ברוטו)
(4) גידול ההוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות ² וצמיחה של 3 אחוזים לשנה החל מ-2008							
35.1	35.1	34.9	35.0	35.5	35.7	36.7	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
-2.3	-2.3	-2.1	-1.6	-1.5	-0.5	-1.0	הגירעון ללא אשראי (-)
76.1	76.9	77.6	78.3	79.4	81.5	86.7	החוב הציבורי (ברוטו)

¹ מניח כי ההוצאות ב-2007 יהיו נמוכות ב-2.5 מיליארדי ש"ח מהתקציב, וכי הקיצוצים הנדרשים בשנים 2009-2012 יהיו בהוצאות האזרחיות.

² על פי ההחלטות המפורטות בלוח ב'-1.
המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

ריאלי ממוצע של ההוצאות ב-3.1 אחוזים לשנה, שהם 1.4 אחוזים לנפש, בין 2009 ל-2012. עם תוואי הוצאות כזה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יתייבב אחרי 2009, והגירעון יגדל ל-1.4 אחוזי תוצר וייתייבב ברמה זו עד 2012. יחס החוב הציבורי לתוצר יפחת בשיעור מתון יותר מזה של התרחיש הבסיסי ויגיע ל-71 אחוזים ב-2012. יתר על כן, אם תוואי הוצאות זה ילווה בהאטת הצמיחה ל-3 אחוזים לשנה על פני התקופה, יגיע הגירעון ב-2012 ל-2.3 אחוזי תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר יירד רק בשלוש נקודות אחוז אחרי 2008. עם תוואי הוצאות זה גם לא תתאפשר ירידה מהירה של יחס החוב לתוצר, אם הממשלה תפחית את שיעורי המס במידה משמעותית מעבר להפחתות שעליהן כבר הוחלט. לעומת זאת, צמיחה של 4 אחוזים לשנה במוצע בשנים 2009-2012 תאפשר הפחתה משמעותית של יחס החוב לתוצר גם אם ההוצאות יורחבו בהתאם לתרחיש זה.

מתרחשים אלה עולה כי שמירה על תקרת ההוצאות בשנים 2008-2012 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התכנסות של החוב, בעיקר בסוף התקופה, אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות. זאת ועוד, הפחתות המסים שכבר אושרו צפויות להקטין את נטל המס בצורה מתמשכת ואמינה, בזכות השמירה על תקרת ההוצאות, ובכך לתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות. עם זאת, משמעותו של תוואי זה היא כי ההוצאה האזרחית ללא ריבית תגדל במוצע בשנים 2009 עד 2012 רק באחוז אחד לשנה, שיעור נמוך מקצב גידולה של האוכלוסייה; לא ברור אם תוואי כזה הוא בר-קיימא בסביבה של צמיחה ובהינתן רמתה הנוכחית של ההוצאה האזרחית ללא ריבית. לעומת זאת, גידול של הוצאות הממשלה על פי התוכניות הרב-שנתיות וללא קיצוצים נוספים מאפשר מענה לבעיות רבות בתחומי החברה והתשתית - אך יביא לירידה איטית יותר של הגירעון ויחס החוב לתוצר, תוך חשיפת התוואי היורד של החוב לסיכון ממשי, גם אם הצמיחה לנפש תהיה איטית רק במקצת מהמוצע בעשורים האחרונים. אם הממשלה תבחר כיצד בכוונתה למלא פער זה, יבסס הדבר את תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהפחתת עלויות המימון של המגזר הציבורי, ויחזק את אמינות מחויבותה למטרות שהציבה בתחומי החברה והתשתית.



תרחיש זה דורש מאמץ פיסקלי ניכר שיבטיח את השמירה על תקרת ההוצאות גם בשנים 2009-2012. קושי זה מומחש בשיעור הגידול הנמוך של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בשנים 2009-2012: אחוז אחד בלבד במוצע.

ג. תרחישים חלופיים

כדי לאמוד את רגישות התחזית הרב-שנתית להנחות לגבי שיעור הצמיחה ותוואי המדיניות נבחנו שני תרחישים חלופיים. התרחיש הראשון מניח כי שיעור הגידול של התוצר ב-2008 יהיה 3 אחוזים, ובכל אחת מהשנים 2009-2012 הוא יהיה 2 אחוזים בלבד. על פי תרחיש זה יגיע הגירעון ב-2008 ל-1.5 אחוזי תוצר, קרוב לתקרה שנקבעה לשנה זו, ובשנים שלאחר מכן הוא יעלה מעט ויגיע ב-2012 ל-1.9 אחוזי תוצר, גם אם הממשלה לא תחרוג מיעד ההוצאות. במקרה זה צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר "להיתקע" ברמה של כ-78 אחוזי תוצר (איור ב'-4). ניתוח זה מדגיש את הפגיעות של תוצאות המדיניות להתפתחויות המקרו-כלכליות, אך גם ממחיש כי אם תישמר תקרת ההוצאות - רק שפל מתמשך ימנע את המשך ירידתו של יחס החוב לתוצר.

בתרחיש השני נבחנות ההשלכות של ביצוע כל התוכניות הרב-שנתיות המוצגות בלוח ב'-1 בלי קיצוצים נוספים על אלו שכבר הוחלט עליהם. מדיניות כזאת תביא לגידול