

בתרחיש השני נבחנות ההשלכות של שינוי תקרת ההוצאות החל משנת 2007, כך שהן יגדלו בשני אחוזים לשנה במקום באחוז אחד. כתוצאה משינוי זה יגיע הגירעון בשנת 2010 ל-1.5 אחוזי תוצר, גם אם התוצר יגדל בארבעה אחוזים לשנה במשך כל התקופה, ויחס החוב הציבורי לתוצר יגיע ל-88 אחוזים. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יגיע לפי תרחיש זה ל-36 אחוזים, כ-1.5 נקודות אחוז יותר מאשר בתרחיש הבסיסי.

התרחיש השלישי משקף מדיניות שלפיה הממשלה מפחיתה בעקביות את שיעורי המס תוך שמירה על תקרת הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר ואי-חריגה מתקרת ההוצאות. על פי תרחיש זה יפחת נטל המס בשיעור ניכר על פני התקופה, וסך המסים הממשלתיים (ללא דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) יגיעו ל-25 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-30 אחוזי תוצר בשנת 2002. נטל המס בישראל בתרחיש זה יהיה בסוף התקופה נמוך משמעותית מאשר במרבית המדינות המפותחות. ואולם כתוצאה ממדיניות זו יחס החוב הציבורי לתוצר יפחת במידה קטנה בהרבה מאשר בתרחיש הבסיסי ויגיע בשנת 2010 ל-92 אחוזים - למרות הצמיחה המהירה בשנים 2006-2010 וההתכנסות לשיעור אבטלה נמוך. יתר על כן, אם תאומץ מדיניות של אי-הפחתת הגירעון מתחת לסף של 3 אחוזי תוצר במשך כל התקופה, הרי אם שיעור גידולו של התוצר יהיה שלושה אחוזים בממוצע, יהיה יחס החוב לתוצר בשנת 2010 יותר מ-96 אחוזים.

מתרחישים אלה עולה כי עמידה ביעדי התקציב לשנים 2006-2010 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התכנסות אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות. זאת ועוד, הפחתות המסים שכבר אושרו צפויות להביא להקטנה מתמשכת של נטל המס, שתהיה גם אמינה, אם תישמר תקרת ההוצאות. בכך תוכל הממשלה להסיף ולתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות.

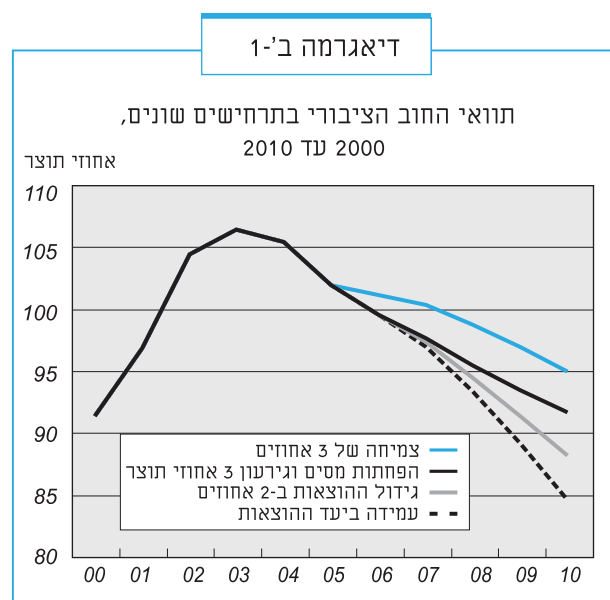
### אומדן הלמ"ס לפעילות הריאלית בשנת 2005 ותחזית לשנת 2006

בשנת 2005, לפי האומדן המוקדם של הלמ"ס, התוצר המקומי הגולמי צפוי לגדול ב-5.1 אחוזים. התוצר העסקי צפוי לגדול בשיעור של 6.4 אחוזים, בדומה לשיעור גידולו בשנת 2004, ומכאן שהאצת הצמיחה יחסית לשנת 2004 נובעת מהשינוי בתוצר השירותים הציבוריים, שצפוי לעלות, לעומת ירידתו בשנה הקודמת. תחזית הצמיחה

הממשלה לאיזון, במקביל להתכנסות שיעור האבטלה לרמה של כ-6.5 אחוזים. ירידת הגירעון תאפשר גם להפחית את יחס החוב הציבורי לתוצר באופן מתמשך (דיאגרמה ב'-1) עד לכ-93 אחוזי תוצר בשנת 2008 ולכ-85 אחוזי תוצר בשנת 2010. התממשות של תרחיש זה תלויה, כמובן, ביישומן של החלטות הממשלה הקיימות בדבר הגבלת קצב גידולן של ההוצאות ובקבלת החלטות חדשות שיבטיחו את השמירה על תקרת ההוצאות גם בשנים 2008-2010. הקטנת הגירעון לרמות נמוכות משמעותית מהתקרה של 3.0 אחוזי תוצר תגדיל את יכולתה של הממשלה לתכנן לטווח ארוך את הוצאותיה בתחומים שונים של פעילותה, כפי שנעשה לגבי תיקצוב ההשקעות ברכבת, בתשתית הכבישים, בקצבאות הילדים ובמימון הגירעונות של קרנות הפנסיה.

### ג. תרחישים חלופיים

כדי לאמוד את רגישות התחזית הרב-שנתית להנחות לגבי שיעור הצמיחה ותוואי המדיניות נבחנו שלושה תרחישים חלופיים. התרחיש הראשון מניח כי שיעור הגידול של התוצר בכל אחת מהשנים 2006-2010 יהיה 3 אחוזים בלבד. על פי תרחיש זה יגיע הגירעון בשנים 2009 ו-2010 ליותר משני אחוזי תוצר, גם אם הממשלה לא תחרוג מיעד ההוצאות. במקרה זה צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר לפחות עד שנת 2010 ל-95 אחוזים, עדיין מעל לרמתו בשנת 2000 (דיאגרמה ב'-1). ניתוח זה מדגיש את הפגיעות הרבה של תוצאות המדיניות להתפתחויות המקרו-כלכליות.



לוח 11: אינדיקטורים להתפתחות המשק, 2003 עד 2006

2006	2005	2004	2003	
תחזית	אומדן הלמ"ס			
(השינוי הכמותי <sup>1</sup> , אחוזים)				
4.3	5.1	4.4	1.7	המקורות והשימושים
				1. התוצר המקומי הגולמי
5.4	6.4	6.3	2.5	2. התוצר המקומי העסקי
2.4	1.6	3.2	-1.0	3. הצריכה הפרטית לנפש
1.1	2.8	-1.9	-1.1	4. הצריכה הציבורית ללא יבוא ביטחוני
4.5	0.3	-0.2	-4.4	5. ההשקעה בנכסים קבועים
3.9	3.8	3.1	-1.2	6. השימושים המקומיים (ללא יבוא ביטחוני)
6.5	6.5	17.4	7.5	7. יצוא הסחורות והשירותים
5.6	3.6	12.9	-0.9	8. היבוא האזרחי
מאזן התשלומים (מיליארדי דולרים, מחירים שוטפים)				
-0.5	-0.9	-1.3	-0.1	9. עודף היבוא האזרחי - סחורות ושירותים
-1.2	-1.4	-1.5	-0.4	10. הגירעון בחשבון השוטף
(שיעור השינוי, אחוזים)				
1.7	1.8	1.8	1.8	11. האוכלוסייה הממוצעת
8.4	8.8	10.4	10.7	12. שיעור הבלתי מועסקים (אחוזים מכוח העבודה)
2.8	4.2	3.0	2.0	13. המועסקים הישראליים - סך הכול
3.4	4.1	4.3	2.3	מזה: במגזר העסקי

1 במחירי 2003.

ליעדי הממשלה, ואף על פי ששנת 2006 תהיה שנת בחירות; הפחתות המס המתוכננות יבוצעו במלואן.

- הריבית הריאלית תעלה, כתוצאה מהתפתחויות מקומיות ועולמיות.
- אי-שינוי במספרם של העובדים הזרים.

תחזית הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בשנת 2006 היא 4.3 אחוזים, ושיעור הגידול החזוי של התוצר העסקי הוא 5.4 אחוזים. הירידה הצפויה בשיעורי הצמיחה של התוצר העסקי היא תוצאת הסגירה ההדרגתית של פערי התוצר והאבטלה, שתביא לגידול של הביקוש המופנה ליבוא. סגירת פער התוצר ומגמות הצמיחה בחו"ל צפויות לגרום לעלייה בשיעורי הריבית הריאלית בארץ ובעולם; לירידת שיעור הצמיחה של התוצר העסקי (יחסית לשנת 2005) יפעלו גם הגידול הנמוך של ההוצאה לצריכה ציבורית, בעיקר בסעיף הקניות המקומיות, והשפעת ההכנסה השלילית של ההרעה הנמשכת בתנאי הסחר החיצוניים.

היצוא (ללא יהלומים) צפוי לצמוח בשנת 2006 בקצב נמוך מזה של שנת 2005, ונמוך מעט מהגידול החזוי של הסחר העולמי. הסיבה לכך היא הקיפאון ביצוא במהלך

לשנת 2006 עודכנה על בסיס האומדן המוקדם של הלמ"ס לשנת 2005<sup>10</sup>.

ההנחות העומדות בבסיס תחזית הצמיחה לשנה הבאה הן:

- תימשך הרגיעה היחסית במצב הביטחוני.
- שיעורי הצמיחה של הסחר העולמי והתוצר במדינות המפותחות יהיו דומים לאלו של 2005.
- תנאי הסחר החיצוניים יורעו, אמנם בשיעור נמוך יחסית להרעה בשנת 2005, בעיקר כתוצאה מהתייצבות במחירי הדלקים.
- המדיניות הפיסקלית תהיה מרסנת יחסית לשנת 2005, במיוחד בסעיף ההוצאות הביטחוניות, בהתאם

<sup>10</sup> אומדן הלמ"ס מבוסס על נתוני המחצית הראשונה של 2005, נתונים חלקיים לרביע השלישי, ותחזית לגבי ההתפתחויות ברביע האחרון של 2005. לפי תחזית בנק ישראל, הגידול של התוצר המקומי הגולמי בשנת 2005 צפוי להיות נמוך יותר בכחצי נקודת אחוז. עיקר ההפרש נובע מגידול נמוך יותר של הצריכה הציבורית המקומית וגידול גבוה יותר של היבוא האזרחי.

נמוך מאוד, וקצב התחלות הבנייה למגורים בשנת 2005 נמוך מהתוספת החזויה של משקי הבית (נטו); לפיכך נראה שההשקעה כיום נמוכה מרמתה הסבירה. המשך תהליך ההתאוששות יפחית את אי-הוודאות במשק ויתרום גם הוא לשינוי משמעותי בהשקעה.

ההנחה העומדת בבסיס התחזית לגבי התפתחות הצריכה הציבורית המקומית היא ששיעור גידולה יהיה נמוך יחסית לשנת 2005, בהתאם ליעד ההוצאה של הממשלה, למרות הוצאות הקשורות למערכת הבחירות הצפויה והוצאות בפיגור הקשורות לתוכנית ההתנתקות. כך תימשך הירידה בצריכה הציבורית לנפש, ושיעור הגידול של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים יהיה נמוך מזה של כוח העבודה.

ההנחה המרכזית העומדת בבסיס התחזית היא בדבר יציבות במצב הביטחוני. סטייה מהנחה זו, אשר תתבטא בעלייה בכמות הפיגועים והנפגעים מהם תפגע מייד בענף התיירות וכן בצריכה הפרטית ובהשקעות. במצב כזה תחזית הצמיחה ל-2006 עלולה להיות נמוכה בכ-2 אחוזים מן המוצג כאן, בהתאם לעוצמת האירועים; זאת משום שהצריכה הפרטית לנפש תגדל בשיעור נמוך מאוד, וכך תביא לירידת התוצר באחוז, ואילו הירידות הצפויות בתיירות ובהשקעה בענפי המשק (במקום העליות החזויות) יגרמו, כל אחת, לירידת התוצר בכ-0.5 נקודת אחוז.

2005 : במהלך 2006 היצוא גדל בקצב גבוה יחסית. תרומתו היחסית של היצוא לתוצר צפויה להמשיך ולעלות, הודות לגידול הנמשך של יצוא השירותים (בהם גם שירותי התיירות).

הצריכה הפרטית, שקצב גידולה הואט במידת מה במחצית הראשונה של 2005, צפויה לגדול בשנת 2006 בשיעור דומה לזה של 2004. קצב הגידול הגבוה יחסית, יותר משני אחוזים לנפש בכל שנה, נתמך על ידי הפחתות מסים והשיפור הנמשך בשוק העבודה – בשכר ובתעסוקה. ההפחתה המתוכננת של המס הישיר תתמקד ברמת ההכנסה הממוצעת, שבה הנטייה השולית לצרוך גבוהה יחסית. כן הנחנו שכמחצית מהפחתת המע"מ המתוכננת תופנה לגידול הצריכה הפרטית. יחד יתרמו הפחתות מסים אלו לגידול הצריכה כחצי נקודת אחוז. ההתאוששות הנמשכת במצב הכלכלי וירידת שיעור האבטלה תורמות לייצוב מגמת הגידול בצריכה השוטפת.

עד עתה היה תהליך ההתאוששות מלווה בעלייה נמוכה בלבד של ההשקעה בענפי המשק, וההשקעה במבני מגורים אף ירדה, בניגוד לתהליכי התאוששות בעבר. התפתחויות אלו התרחשו אף על פי ששוק ההון העמיד בשנת 2005 מקורות מימון בהיקף ניכר, ובמחיר נמוך יחסית. הנחנו כי מפנה חיובי יחול בהשקעה, ובמיוחד בבנייה למגורים, כבר במהלך 2005; שיעור ההשקעה בענפי המשק בתוצר