|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**דוברות והסברה כלכלית | 60Y+bank_Color_RGB_300DPI (2) | ‏ירושלים, י"ז באב התשע"ה‏‏ 2 באוגוסט 2015 |

הודעה לעיתונות:

**דברי הנגידה בישיבת הממשלה: מצרפי התקציב והגירעון**

ביקשתי להציג בפניכם את עמדתי העקרונית בנוגע למצרפים התקציביים בטרם תצללו לפרטי התקציב, ובטרם כל אחד מכם יהיה ממוקד בתקציב משרדו. חשוב להבטיח שלממשלה תהיה גם תמונה כוללת של המשמעות של מצרפי התקציב בראייה מקרו כלכלית, ומתוך ראייה של ההשלכות על המשק ועל יציבותו. כדי לגבש ראייה כוללת, חשוב לראות את המצרפים התקציביים של ישראל בכללותם, וגם בהשוואה בינלאומית.

חשוב להזכיר כבר בפתח הדברים, כי התקציב הנוכחי הינו התקציב הראשון של ממשלה חדשה אשר נבחרה לארבע שנים. לכן, התקציב הנוכחי מהווה איתות חשוב למידת המחויבות של הממשלה למשמעת תקציבית, שהביטוי העיקרי שלה הוא הפחתת משקל החוב בתוצר.

* אחרי גירעון גדול ב-2012 (4%) שחייב תיקון חד, עמד הגירעון על כ- 3%, בשנתיים הבאות, והשנה צפוי לעמוד על מעט פחות מכך, כאשר התקציב מתנהל לפי הכלל של 1/12 (אם ההוצאות לא יוגדלו בסוף השנה), כאשר יעד הגירעון הוא 2.5 אחוזי תוצר. על פי החוק, הגירעון אמור לרדת ל2% תוצר ב-2016 (כ-23 מיליארדי ₪), שנראה בעת הנוכחית כיעד שאפתני מאוד.
* לאחר ירידה מתמשכת של משקל החוב בתוצר, הוא התייצב בקירוב מאז 2013. על רמה של כ-67 אחוזי תוצר.
* למרות שיחס החוב/תוצר אינו גבוה בהשוואה בינלאומית, לאור משברים שחוו חלק מהמדינות המפותחות, תשלומי הריבית על החוב מהווים כ-3 אחוזי תוצר, או כ-30 מיליארדי ₪, לעומת 1.7 אחוזים בממוצע המדינות המפותחות.
* כדי לצמצם את ההוצאה על שירותי החוב, וכדי להבטיח שהממשלה תוכל להתמודד עם זעזועים שעלולים לפקוד את המשק, מחוץ או מבית, חשוב להמשיך ולהפחית את משקל החוב בתוצר, גם אם במתינות. ההתפתחות של החוב הציבורי היא גם המשתנה החשוב ביותר עליו מסתכלות חברות הדירוג כאשר הן מעריכות את מצבו הפיננסי של המשק.
* ככלל, הגירעון בתקציב ממומן באמצעות חוב, ולכן הגירעון של היום, מתווסף לחוב הקיים ומעלה את רמתו לכל השנים הבאות.
* חשוב להדגיש כי הגירעון הנוכחי, **הוא גרעון מבני**, גירעון הנובע מפער בסיסי, בין הקף ההוצאות של הממשלה ומקורות ההכנסה של הממשלה ולא מגורמים זמניים.
* גם כאשר אנו משווים את רמת הגירעון שלנו לזה של מדינות אחרות, חשוב להסתכל על הגירעון בהגדרות מקבילות ובניכוי מחזור העסקים (בניגוד למקובל, אצלנו לא נכנסים לתוך הגירעון הפרשי ההצמדה על החוב הממשלתי). התמונה העולה מהשוואה זו היא שרמת הגרעון אצלנו גבוהה בהשוואה בינלאומית.
* לאור כל אלה, חשוב מאוד לדעתנו, שהגירעון בשנה הבאה לא יעלה על 2.5 אחוזי תוצר שהיא רמת הגירעון שמקבעת את משקל החוב בתוצר. ככל שנתרחק מהרמה של 2.5 אחוזי תוצר כך ייתפס הדבר כחוסר מחויבות של הממשלה לאחריות פיסקלית ויביא לעליה של יחס החוב לתוצר.
* כדי להפחית את הגירעון לרמה של 2.5 אחוזי תוצר – המקסימום המבטיח שב 2016 לא תחול עליה ביחס חוב תוצר בהשוואה ל-2014 – נדרשת התאמה של כ-15 מיליארדי ₪, לפי האומדנים של בנק ישראל; מזה עלות ההסכמים הקואליציוניים היא 8 מיליארדי ₪.
* בתנאים הנוכחיים, כאשר רמת הפעילות היא גבוהה, האבטלה נמוכה, ואין הוצאות ביטחון זמניות חריגות; אין זה סביר להגדיל את יחס החוב לתוצר, ובוודאי שלא את הגירעון. על רקע זה, קרן המטבע המליצה לנצל את התקופה הנוכחית להפחתה אגרסיבית יותר של הגירעון – בהתאם ליעדים הקבועים בחוק. בהינתן מצב הכלכלה העולמית זהו יעד שאפתני מאד, אבל הוא מלמד על הצורה בה הגירעון ייתפס מחוץ לישראל.
* לאור העובדה שהגירעון הוא מבני, ולאור העובדה שרמתו הנוכחית אינה מאפשרת את הפחתת יחס החוב לתוצר, חשוב שהצעדים שינקטו כדי להפחית אותו יהיו בעלי אופי מתמשך.
* שקיפות ברישום הוצאות הממשלה היא נכס חשוב לשימור האמון במדיניות התקציבית. לכן חשוב לדבוק ברישום על פי הכללים המקובלים; למשל, יש הצעות לרשום את העלות של תכניות בתחום הדיור מחוץ לתקציב. המדובר בפינוי הקרקעות של מחנות צה"ל במרכז, חלק ממענקי הגג, ותוכנית מחיר למשתכן. **חשוב שהעלויות של תכניות אלה יירשמו כמקובל.** אם יש צורך, עדיפה הגדלה חד-פעמית של הגירעון לצורך רישום הוצאות אלה מאשר רישום לא סטנדרטי בסעיפי המימון בתקציב.
* אחת הסיבות שהממשלה מתמודדת עתה עם גירעון גדול בהרבה מהיעדים הקבועים בחוק היא שההחלטות התקציביות שהתקבלו בשנים האחרונות – כולל בעת כינון הממשלה הנוכחית – התעלמו מהכללים הפיסקליים. החלטות אלה מחייבות פעמים רבות לא את התקציב בשנה בה הן מתקבלות אלא בשנים הבאות, בהתעלם מהכללים הרב-שנתיים. כאשר מגיע זמן המימוש של ההחלטות, הממשלה נאלצת לבחור בין פריצת הכללים לבין הפרת ההתחייבויות התקציביות שלקחה על עצמה.
* על מנת לחזק את אמינות המחויבות ליעדים הפיסקליים, והאמינות של הבטחות הממשלה רצוי שהממשלה תשנה את דרכי עבודתה, ותפנים את מערכת הנתונים שפותחה באגף התקציבים, בסיוע מומחים בינלאומיים (ה"נומרטור") על מנת לחייב את ההחלטות שיש להן עלות רב שנתית להיות עקביות עם היעדים הרב שנתיים.

**וכמה מילים על ההוצאות וההכנסות של הממשלה:**

* כאשר משווים את הוצאות הממשלה הכוללות לאלה המקובלות במדינות המפותחות מסתבר שאנחנו במקום ה-24 מתוך 32 מדינות, או 5 נקודות תוצר פחות מהממוצע במדינות ה-OECD.
* כשמתמקדים בהוצאות האזרחיות (בלא תשלומי ריבית) אנחנו במקום האחד לפני האחרון, עם 30.8 אחוזי תוצר, לעומת 43 אחוזי תוצר בממוצע מדינות ה-OECD. מכאן שהתאמה נוספת בצד ההוצאות האזרחיות תרחיק אותנו עוד יותר מהסטנדרטים המקובלים בשירותים הציבוריים, ועלולה לפגוע גם במנועי צמיחה (כמו השקעות בתשתיות, הוצאות מו"פ ומימון ההשכלה הגבוהה).
* ולהשלמת התמונה, ההכנסות שלנו ממיסים עומדות על 31 אחוזי תוצר; אנחנו במקום ה-24 מתוך 35 מדינות ברמת ההכנסות ממיסים ובפער של 3 נקודות אחוז תוצר מהמדינה הממוצעת ב-OECD (כלומר, אם היינו גובים מיסים כמו המדינה הממוצעת הם היו גבוהים בככ-35 מיליארדי ₪ ממה שאנו גובים היום.) האם סביר שמדינה עם הוצאות ביטחון חריגות כמו שיש אצלנו, תגבה פחות מיסים ממרבית המדינות המפותחות? האם לא סביר שאת ההוצאה העודפת על ביטחון נממן גם באמצעות הגדלה של ההכנסות?
* המסקנה מכך היא שרצוי שנטל ההתאמה של מצרפי התקציב לא ייפול כולו על ההוצאה האזרחית, אלא שתהיה גם הגדלה מסויימת בצד ההכנסות. או במילים אחרות, רצוי שאיזון התקציב לא יתבצע רק באמצעות קיצוץ בתקציבים האזרחיים אלא גם באמצעות ביטול פטורים ממיסים שאין להם הצדקה כלכלית או חברתית. לצורך כך יש עדיפות ראשונה לצמצום פטורים מעוותים ממיסים—למשל הפטור ממע"מ על פירות וירקות, או הטבת המס לחיסכון הפנסיוני ברמות ההכנסה הגבוהות; אם לא ניתן בשלב הזה לצמצם פטורים, יש מקום להעלאה מסוימת של שעורי המס כדי לא להגדיל את נטל החוב שאנו וילדינו נשלם בעתיד.