

# "מותר להגדיל גירעון כשצריך, אבל אצל כחלון הוציאו כסף על תוכניות הזיות"

**ראיון** "אובדן השליטה של הממשלה בתקציב זועק לשמים", אומר הכלכלן פרופ' רפי מלניק – החושש שישראל בדרך למשבר כלכלי • "אין אפשרות אחרת מלבד קיצוץ הוצאות והעלאת מסים, אבל אלה עלולים להחריף את ההאטה, שאותותיה כבר ניכרים" • בכנס הרצליה יציג מלניק תוכנית להאצת הצמיחה, הכוללת שינוי תפישה בנוגע להשקעה בתשתיות, אך הוא אינו אופטימי: "רק ממשלות אחדות מימשו תוכניות גדולות"

אבי וקסמן

ואיך אפשר למלא עתה את הבור? "אין דרך אחרת מאשר קיצוץ הוצאות והעלאת מסים. אין הוקוס פוקוס. ואלה דברים שהמשק לא זקוק להם כיום מבחינה מקרו-כלכלית. להפך: על רקע האטת הצמיחה, הם עלולים להחריף את המצב. אבל חייבים לעשות את זה. העלאת מסים לעולם אינה טובה לכלכלה, אבל שיעורי המס חייבים להיות כאלה שבתנאי תעסוקה מלאה, הגירעון אינו משתולל – וזה לא המצב שבו אנו נמצאים. לכן דרוש תיקון מבני בשיעורי המס".

אז גם בוויכוח הזה הצדק היה עם פלוג, שתמכה בהעלאת מסים. "כן".

כדי להתמודד עם הבור בתקציב, מלניק מציע גם לחשוב מחדש על הטבות מס גדולות – אף שהוא מעריך שיהיה קשה לשנות אותן. לדבריו, "גופים אינטרסניים לא נותנים לזה לקרות. למי של, מי שנהנים מהפטור ממס על קרנות ההשתלמות אינם העניינים, אלא אנשים שיש להם תנאי עבודה מסודרים. מוצדק לבטל את הפטור הזה, אבל הוא לא יבוטל – אלא אם ההסדרות תפסיק להיות ההסדרות. ההסתדרות פשוט תסגור את המשק, וזה לא יקרה. זה המצב גם עם פטורים אחרים. ביטול הפטור ממע"מ באילת תמיד עולה לדיון – אבל תושבי העיר מתנגדים לכך, ואפשר לראות מה הם עושים נגד סגירת שדה דב".

לבסוף, מלניק מציע לחשוב מחדש על הטבת המס הגדולה הניתנת – מכוח החוק לעידוד השקעות הון – לחברות מייצאות, ובייחוד לכמה חברות גדולות כמו טבע וצ'פ פוינט. "מאזן התשלומים במצב נוח כיום – יש עודף בחשבון השוטף, והיצוא גדול מהיבוא", הוא אומר. "למדינה כבר לא חסר מטבע חוץ. האם במצב כזה צריך להמשיך לסבסד את היצוא בהטבת המס הזאת? אולי לא. אבל זו פרה קדושה שאני לא מעריך שמישהו יגע בה".

## "להנפיק אג"ח למימון פרויקטי תשתית"

מלניק היה חבר בוועדת טרכטנברג שניסתה, בין השאר, למצוא דרכים להורדת יוקר המחיה. כיום הוא ממליץ לפעול לשם כך לא בהד תנצחות או "סיכומים" בין הממשלה ליצרנים ויבואנים – אלא בפתחה אמיתית של המשק ליבוא, בעיקר בתחום המזון. החסמים הקיימים,

**רפי מלניק**

**תפקיד:** מרצה בבית הספר לכלכלה במרכז הבינתחומי

**גיל:** 72 (יליד צ'ילה)

**השכלה:** דוקטורט בכלכלה מאוניברסיטת ברקלי ותואר ראשון ושני מאוניברסיטה העברית

**תפקידים קודמים:** משנה לנשיא לעניינים אקדמיים במרכז הבינתחומי, חבר בוועדה המוניתרית בבנק ישראל, חבר בוועדת טרכטנברג, משנה למנהל מחלקת המחקר בבנק ישראל

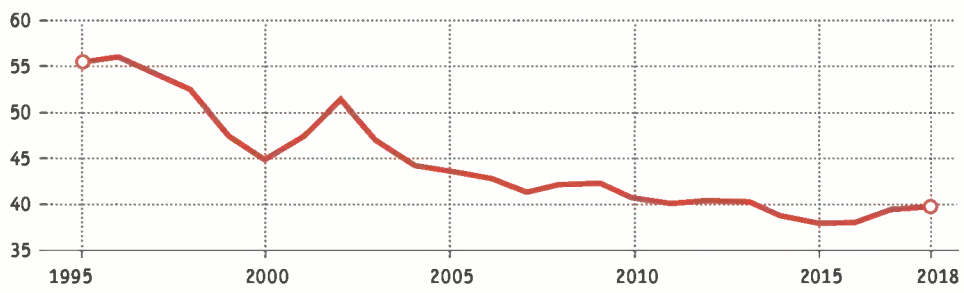
**עוד משהו:** פיתח את מדד מלניק לבחינת מצב המשק



רפי מלניק. "אם לא נתעשת ונפעל מיד אחרי הקמת הממשלה, נהיה בצרות" צילום: אייל טואג

## ההתכווצות – וההרחבה של כחלון

ההוצאה הציבורית בישראל, באחוזים מהתמ"ג



מקור: בנק ישראל

אמיתיים כדי להיכנס בחזרה למשק מעת, ובמצבנו השנה זה עלול לגבות מחיר מקרו-כלכלי. יש כאלה, ואני ביניהם, שטוענים כי ייתכן שהממשלה כבר הקטינה יותר מדי את ההוצאה האזרחית בתחומים כמו חינוך ובריאות".

אתה אומר שההוצאות הוקטנו יותר מדי, אבל לפני רגע אמרת שההוצאות מופרזות.

"הממשלה מוציאה כסף בלי

זוע היצוני – ואנחנו לא במצב כזה. הגירעון המבני גדול כיום בשעה שאנחנו בתעסוקה מלאה. אם לא נתקן אותו, זה יהיה רע מאוד".

מלניק מייחס חלק מהבעיה להחלטה של הממשלה להגמיש את כלל ההוצאה הקבוע בחוק, המגביל אותה בהגדלת ההוצאות שלה משנה לשנה. "כלל ההוצאה הצליח להביא להפחתה יפה של משקל ההוצאה הממשלתית ביחס לתוצר. אני לא פוסל חריגה חריפה מעמית מהכללים כשיש אירוע חריג. כל פתאום צצה חריגה שאין לה הצדקה מקרו-כלכלית – וכל ההחלטות של כחלון על הגדלת ההוצאות הן כאלה שצריכות להיכנס לבסיס התקציב. לכן ידרשו קיצוצים

2018 ובמיוחד ב-2019 – זועק לשמים", הוא אומר. מה שמטריד אותו במיוחד הוא הוצאות הממשלה, שבחמשת החודשים הראשונים של 2019 זינקו ב-12.8% לעומת השנה שעברה – גידול כפול מזה שתוכנן בתקציב השנתי.

"המגמה שהיתה, של ירידה בייחס החוב לתוצר, התהפכה", אומר מלניק. "זה קרה כבר ב-2018, וזה יחמיר ב-2019, ומסכן את ההישגים שהיו לישראל ברכישת אמון גומ מצד השווקים. הגופים הוריים שמסתכלים עלינו, כמו סוכנויות הרייטינג, יתחילו לשאול מה קורה. לממשלות מותר להגדיל את הגירעון והחוב שלהן, אבל בתנאים שמצדיקים זאת, למשל כשיש זע"

"כלכלת ישראל חזקה, והצימחה גבוהה", אמר השבוע שר האוצר, משה כחלון, כשהיממשלה התבקשה לאשר הבילת צעדים תקציביים – שגם במישר האוצר הודו כי היא רהיקה מלמלא את הבור בעומק 20 מיליארד שקל לפחות, הצפוי בתקציב 2020. הגזירות הקשות יותר צפויות אחרי הבחירות. אם להאמין לשר האוצר ולראש הממשלה, הממשלה תדע להתיימר עם הגירעון, כפי שעשתה בעבר, ותיינה מרוח גבית בזכות חוסנה של כלכלת ישראל הצמיחה הנמשכת שלה.

אבל לא כולם רגועים כמוהם. "הטענה שהמצב המקרו-כלכלי של ישראל טוב, והכלכלה חזקה, היתה נכונה לאורך תקופה, אבל היום אני מזהה סימנים ברורים לכך שהעסק עומד להתקלקל, אם לא כבר מקור לקל בכמה פרמטרים", אומר פרופ' רפי מלניק, מקרו-כלכלן מהבית לטיים בישראל. "אם לא נתעשת ונפעל מיד אחרי הקמת הממשלה, ניכנס לתוואי הרבה פחות טוב, ונהיה בצרות".

בינתיים האבטלה בישראל בשיפל, השכר עולה, והמשק צומח ביותר מ-3% בשנה. "מה זה כבר 3%? האוכלוסייה בישראל גדלה בכ-2% בשנה. לכן הפרמטר שצריך להסתכל עליו הוא הצמיחה לנפש. ב-2018 הנתונים היו סבירים, אבל המגמה היא לרעה". בעוד המשק צמח בשנה שעברה ב-3.3%, הצמיחה לנפש הסתכמה ב-1.3% – פחות מבראד פיט וממהמוצע ב-OECD. נתון מרדאי במיוחד מתקבל כשבודקים את הפער בתוצר לנפש בין ישראל למדינות דומות לה במאפייניה הכלכליים: בשנים האחרונות הוא נסגר מעט – פחות בגלל צמיחה יוצאת דופן בישראל, ויותר בזכות המשבר שבו היו שרריות המדינות האחרות – אבל עכשיו הוא מתחיל להיפתח מחדש. את המלצותיו להאצת הצמיחה יציג מלניק בכנס הרצליה, שייפתח ביום ראשון.

## "סוכנויות הדירוג ישאלו מה קורה פה"

את החץ הראשון יורה מלניק לכיוון המדיניות התקציבית – ומי שאחראים לה. "אובדן השליטה של הממשלה בתקציב – לקראת סוף

**"בחול" נהג הרכב פורק סחורה לחנות. בישראל אין חניה ולכן צריך שניים: אחד פורק והשני נשאר ברכב כדי לא לקבל דו"ח. אז ברור מדוע הפיריון נמוך"**



26.39x31.82	2/2	3	עמוד	הארץ - the marker	26/06/2019	68977860-1
המרכז הבינתחומי הרצליה פרופ' רפי מלני - 84260						



שלט בחירות של כחלון. "הממשלה מוציאה כסף בלי אסטרטגיה ברורה" צילום: עופר קנין

כל רכיב בה יכול לאיים לפרק את הממשלה, ובמצב כזה קשה לשינוי באמת את סדרי העדיפויות. כשבוצעו בישראל תוכניות גרוי לות בעבר, זה קרה בתקופות של ממשלות רחבות. הממשלה שניצחה את תוכנית הייצוב של 1985 היתה ממשלת אחדות. ממשלה כזאת יכולה להציב על סדר היום תוכניות גדולות – ואני מדבר על תוכניות כלכליות, ולא על דברים אידיאולוגיים כמו נסיגה מהשטח. מטרות בתל אביב, למשל, אינן דבר פוליטי, אבל הוא לא יקרה אם לא תהיה ממשלה רחבה שמסוגלת לשנות סדרי עדיפויות ולהזיז נתונים גדולים של התקציב – ולא רק קצת כסף בשוליים".

**"לאן נוריד ריבית? היא כבר אפס"**

ההתמודדות של המדינה עם משבר כלכלי אמורה להיעשות בתנועת מלקחיים: באמצעות המדיניות הפיסקלית, שבאחריות משרד האוצר, והמדיניות המוניטרית, שבאחריות בנק ישראל. במשבר הבא, חושש מלניק, לא רק הודו הפיסקלית תהיה בצרות; ייתכן שהודו המוניטרית תהיה משוּתקת. החשש הזה מטריד במיוחד כשהוא בא מפיו של מי שהיה חבר בוועדה המוניתרית של בנק ישראל, הגוף הקובע את גובה הריבית במשק, מהקמתה ב-2011 עד 2014. בתקופת חברותו, הוועדה הורידה את הריבית מ-3% ל-0.25%. "במשבר הקודם", אומר מלניק, "בנק ישראל הוריד את הריבית כמעט לאפס. לאן הוא יוריד אותה עכשיו? אנהנו כבר על האפס. אין לנו במה להגיב. אמנם בעולם נקטו צעדים כמו הרחבה כמותית (QE), כלומר רכישת ניירות ערך על ידי הבנק המרכזי, אבל אני לא רואה את בנק ישראל עושה את זה. זה עדיין לא על סדר היום שלו".

אם מדינות אחרות נקטו הריבית בה כמותית, מדוע שבנק ישראל יימנע מכך במקרה הצורך? הוא שמרן מדי?

"אולי עוד יאלצו לעשות את זה, אבל עד כה לא היה בכך צורך. הורדת הריבית הספיקה נוכח החוסן הבסיסי שהיה לנו. בכל מקרה, אם יהיה צורך כיום לנקוט מדיניות מוּניטרית מרחיבה יותר, זה לא יהיה פשוט. אנחנו פגיעים במובן הזה".

אז אולי בנק ישראל היה צריך כבר להעלות את הריבית, כדי ליצור מרווח להורדתה? הוא לא עשה זאת כלל, מלבד העלאת הריבית הסמלית בנובמבר האחרון.

"לא. אני לא חושב שהיה צריך להעלות את הריבית. שיעור הריבית הוא תולדה של סוג המשבר שהעולם חווה ב-2008-2009, וישראל יחד אתו. אייפאשר היה להעלות את הריבית לפני כן, הדברים היפים שאנו רואים כיום במצב הכלכלי בישראל נובעים בין השאר מכך שהריבית למטה. אנחנו תקועים עם ריבית נמוכה, וזה גם המצב באירופה וביפן. בארה"ב העלו את הריבית, ויש הרבה כלכלנים שטוענים כי זו היתה טעות".

שנים – ההאטה הבאה שעמה יתמודד המשק תנבע ממשבר שיפגע בעיקר בכלכלה הגלובלית, ורק בעקיפין בישראל. "ישראל אינה בסכנת משבר פנימי, לדעתי – המצב הפיננסי יציב, והבנקים בסדר", הוא אומר. "העולם, לעומת זאת, נמצא כיום על סף סיכון גדול מאוד, הנובע מהחובות הגדולות שצברו מדינות תוך כדי ההתמודדות עם המשבר הקודם. בעבר הרחוק, חובות כאלה נשחקו בגלל האינפלציה. כיום – אף שהכלכלנים אינם יודעים להסביר את זה – אנחנו בעולם בלי אינפלציה. החוב לא נשחק, ובמצב כזה הדרך היחידה להקטין חוב היא מסים והקטנת הוצאות – אבל העולם עוד לא התאושש לגמרי מהמשבר. אירופה במשבר, והם לא מסוגלים כיום להימנע מלעלות מסים ולקצץ הוצאות".

אבל בישראל, עברנו את המשבר של 2008-2009 די בשלום.

"הסיפור אז היה אחר לגמרי. נתוני הפתיחה היו חיוביים כולם. היו לנו צמיחה יפה ומדיניות פיסקלית אמינה. היתה שליטה מוחלטת בגירעון, ו-2007 נגמרה באיזון בתקציב (גירעון אפסי), שהוא דבר חריג בישראל, ושלא נבע מגורמים חריפים. היתה מגמה של ירידה ביחס החוב לתוצר, והיתה תחמושת מוניטרית להילחם בוועוד – ריבית גבוהה יחסית שאפשר להימנע ממחירות. אם היה משבר – ואני צופה שיהיה בשנה־שנתיים הקרובות – נקודת הפתיחה שלנו תהיה אחרת לגמרי. כל החוסן שהיה לנו ב-2007-2008 מתערער".

יש הרבה תוכניות כלכליות – להגדלת הפריז, לביטול הטבות מס ובכלל זה החום שתרצה – אבל להרבה מהן אין היתכנות פוליטית. אולי מה שדרוש כדי שיש תקבול כאן ההחלטות ה"נכונות" הוא שניקלע למשבר, וזה יאפשר לעשות דברים שלא היתה בהם תמיכה בתקופות טובות? "קשה לי להיות אופטימי – מפני שכשהקואליציה צרה מאוד, מלניק מעריך שכמו לפני 11

רו צריך להיכנס למסגרות הקיימות של התקציב, ולא לגרום להריגה בגירעון – המטרה פשוט לא יקום". את המימון לפרויקטים כאלה מציע מלניק לבצע באמצעות הקמת חברה ממשלתית ייעודית, שתנפיק אג"ח בערבות המדינה. "הגופים המוסדיים צמאים לאג"ח כאלה – הם מוציאים מיליארדים לחו"ל מפני שאין להם במה להשקיע כאן", הוא אומר. "אמנם מבחינת המוסכמות החשבונאיות זה ייראה כמו גידול בחוב, אבל בחו"ל, וגם כאן, יראו בכך דבר חיובי. חשוב להקים חברה מיוחדת – או שפתאום כל הוצאה תוצג כהשקעה בתשתיות".

**"העולם בסיכון גדול"**

בשנים האחרונות, בהתבוננות מקורית כלכלית, נהנה המשק מתור הזה שהתאפיין בצמיחה, עלייה בתעסוקה ובשכר, ואינפלציה נמוכה. כמה זמן יכולה להימשך הגאות הזאת? ובמלים אחרות, מתי יגיע המשבר – ומהיכן?

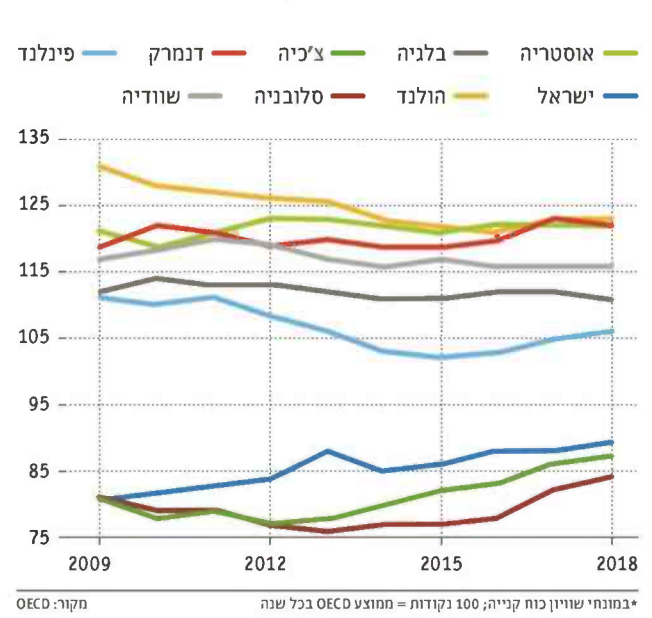
מלניק מעריך שכמו לפני 11

רי ההשתתפות נמוכים – כמו נשים ערביות וגברים חרדים. "נכון, ובכל זאת שיעור ההשתתפות הכולל אצלנו הוא מהגבוהים מבין מדינות הסמוך (מדינות OECD ודומות לישראל במאפיינים רלוונטיים). כנראה גם במדינות אחרות יש קבוצות שמעטות להשתתף בכוח העבודה. יש שני בלמים שיתקעו את הצמיחה בישראל: הקושי להגדיל את שיעור ההשתתפות, והעובדה שהפריז נמוך. בלי הגדלה שלו לא תהיה צמיחה בתוצר לנפש. היא תישאר נמוכה, ולא נוכל לסגור את הפער בשכר וברמת החיים בינינו לבין מדינות אחרות. אבל הפריז לא יגדל אלא אם יעשו את כל הריפורמות הנדרשות, במיוחד בתחום ההשקעה בתשתיות – ובינתיים לא עושים אותן".

כשנגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, הופיע השבוע בפני הממשלה, הוא הוכיח לה להיעדר לא רק לסגירת הבור בתקציב, אלא גם להשקעה הנדרשת בתשתיות תחבורה. ההשקעות האלה – למשל בפרויקט כמו מערכת הרכבות החדשות (מטרו) בגוש דן, שיש המעריכים את עלות הקמתה ב-150 מיליארד שקל – פשוט ייתקעו, לדעתו של מלניק, אם הממשלה לא תאמץ תפישה מימונית חדשה. "אם במשרד האוצר יגידו שמימון המט-

**ישראל לא סוגרת את הפער**

התמ"ג לנפש ביחס לממוצע OECD, בנקודות\*



לדבריו, חורגים בהרבה מהמכס, הרגולציה בתחום בטיחות המזון, או דרישות הכשרות. "בחברה שמייבאת מזון ליש" ראל אמרו לי שיום שבו הם לא הצליחו לצאת מהנמל ב-4:00 בבוקר כדי לספק סחורה הוא יום שהלך לאיבוד, בגלל פקקי התנועה", אומר מלניק. "מלבד זה, בחו"ל, כשמספקים מוצרים לחנויות, נהג המשיאית מגיע לחנות, פורק את הסחורה וממשיך לחנות הבאה. בישראל אייפאשר לפעול ככה – צריך שני אנשים, מפני שאין חניה. חונים במקום לא חוקי, אחד פורק את הסחורה, והשני נשאר עם המשאית כדי לא לקבל דו"ח. אז ברור מדוע הפריז נמוך".

הפריז הנמוך מכבד כמעט בכל דיון על עתיד המשק, וכך גם האזהרה כי הצמיחה צפויה לרדת בעשורים הקרובים. מקור מרכזי לבעיה הוא הדמוגרפיה: בגלל מגמות ההזדקנות והריבוי הטבעי, קבוצות ששיעור התעסוקה בהן נמוך יגדילו את חלקן באוכלוסייה בגילי העבודה. כשבנק ישראל פירסם באחרון נה תחזית מדיאגנה לצמיחה הצפויה עד 2065, הוא סימן את התחומים

**"הממשלה מדכאת את שוק הדיור במקום לעודד אותו"**

התחזית שלו מתבססת על הירידה שחלה מאז 2017 במספר התחלות הבנייה. "ההשפעה עדיין לא מורגשת, מפני שהירות שהתחילו להיבנות בעבר מגיעות עתה לשוק ומספקות את הביקוש", אומר מלניק. "אבל אם לא בונים – מהיכן יבוא ההיצע בעתיד?" הממשלה הנוכחית דווקא ניסתה בכל הכוח לעודד את הבנייה. "כן, אבל היא הגבילה, למשל, את גודל הדירה ומיקומה", משיב מלניק, המייחס לניסיונות להשפיע על שוק הדיור באמצעות תוכנית מחיר למשתכן. "צריך לשחרר את זה. הממשלה צריכה לספק אחד הרגלים הכלכליים הבולטים ביותר שהניפו הממשלה היוצאת ובוודאי שר האוצר, משה כחלון, היה הגדלת היצע הדיור בישראל, במטרה להוריד את מחירי המחרים. אבל בחודשים האחרונים חזר לעלות. העלייה הזאת, עבור פרופ' רפי מלניק, היא רק המתאבן. "מה שהממשלה עשתה בשנים האחרונות הוא לדכא את הפעילות בשוק הדיור במי קום לעודד אותה – ויהיה לזה מחיר כבר", הוא אומר. "אין לי כושר ניבוי, אבל ברור לי שבאיושור שלב המחירים יתפוצצו".

אבי וקפמן