

פרק ו'

הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם¹

- ◆ הגירעון הממשלתי ללא מתן אשראי גדל השנה מעבר לתקרת היעד, וגירעון הממשלה הרחבה, הנמדד על פי כללי החשבונאות הלאומית², היה 2.4 אחוזי תוצר³, לעומת 0.2 אחוז תוצר ב-2007. גידול הגירעון נבע השנה מירידה חדה בהכנסות ממסים.
- ◆ לאחר ירידה חדה של יחס החוב הציבורי לתוצר אשתקד, הואט השנה קצב הירידה, והחוב הגיע ל-78 אחוזי תוצר. זאת בעיקר עקב היציבות בשער החליפין בהשוואה להתחזקותו אשתקד וגידול ניכר של הגירעון התקציבי. יחס זה נותר גבוה בהשוואה למקובל במדינות המפותחות, אך ירידתו בשנים האחרונות צמצמה משמעותית את הפער.
- ◆ משקל המס בתוצר ירד השנה ב-2.6 נקודות אחוז - מהן כנקודת אחוז בשל הפחתת שיעורי המס - והגיע ל-33.9 אחוזים. ההכנסות היו נמוכות משמעותית מהתחזיות שנערכו בתחילת השנה, בעיקר בשל השפעת ההתפתחויות בשוק ההון. משקל המס בתוצר בישראל כעת נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות, וכך גם שיעורי המס על השכר. פרוגרסיביות המס על השכר פחתה והתקרבה למקובל במדינות המפותחות.
- ◆ משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, שירד ברציפות מאז שנת 2002, המשיך השנה לרדת בקצב דומה והגיע ל-43.3 אחוזים - נתון המציב את ישראל במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות; זאת לאחר שבתחילת העשור היא הייתה בקצה העליון של ההתפלגות.
- ◆ בסך הכול נרשם השנה ביצוע מלא של התקציב - תוצאה של ביצוע חסר גדול מאז אמצע השנה והקדמת הוצאות משמעותית בדצמבר.
- ◆ בשל המשבר הכלכלי העולמי, חלחולו במשך השנה למשק הישראלי וצפי להמשכו בשנת 2009, מטרות הממשלה בשנים הקרובות הן הקלת המיתון ומניעת נזקים מתמשכים שהוא עלול לגרום למשק, מזעור הפגיעה בשכבות החלשות ויצירת תשתית לצמיחה עתידית בת-קיימא. בזכות האמינות שצברה בשנים האחרונות - המשתקפת בגידול המתון של תשואות האג"ח הממשלתיות

¹ הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהמגזר הציבורי, ומהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותו נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה. לדיון בהבדלים בין נתוני החשבונאות הלאומית ונתוני התקציב ראו תיבה ג'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

² אף כי החישוב בישראל אינו כולל את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.

³ החישוב בפרק זה אינו כולל את הסעיף "רווחי בנק ישראל", מכמה סיבות: (1) משום שסעיף זה הוא תנודתי ומשקף בעיקר שינויים לא-צפויים בקצב האינפלציה, בשער החליפין ובשיעורי הריבית בעולם; (2) משום שבנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כפי שמוסבר בחלק החשבות בדוח בנק ישראל לשנת 2001); (3) משום שבמרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהבנק המרכזי העביר בפועל.

- יכולה הממשלה לאפשר את פעולתם של המייצבים האוטומטיים, ואף לתמוך בפעילות במידת מה מעבר לכך.

◆ אם המשבר יתפתח לפי התחזיות הנוכחיות, צפוי יחס החוב לתוצר לעלות בשנתיים הקרובות. עוצמת העלייה ואורכה תלויים במדיניות הפיסקלית שתאמץ הממשלה: כלל פיסקלי שיתבסס על גידול ההוצאות בדומה לשיעור התקרה הנוכחית יאפשר ליחס החוב לתוצר להתחיל לרדת כבר ב-2011, ואם ההאטה תהיה ארוכה יותר מן החזוי כעת - ב-2012. מדיניות כזאת, לצד יתרונותיה בתחום המימון, תחייב החלטות על הפחתות ניכרות בתוואי ההוצאות שהממשלה התחייבה לו לשנים הקרובות ותאפשר גידול קטן מאוד של ההוצאות האזרחיות.

◆ מדיניות של הגדלת ההוצאות בהתאם לתוכניות הרב-שנתיות שאימצה הממשלה, ללא הפחתה של הוצאות אחרות או העלאת מסים, לא תאפשר חזרה לתוואי יורד של יחס החוב לתוצר בשנים הקרובות, ואף תביא להתברדות, בפרט אם המשבר יעמיק או יתארך מעבר לצפוי. כתוצאה מכך עלולים נטל תשלומי הריבית העתידיים ופרמיית הסיכון של המשק לעלות.

1. אינדיקטורים פיסקליים וקווי ההתפתחות העיקריים

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה עלה השנה ל-2.4 אחוזי תוצר, לאחר שב-2007 הוא ירד ל-0.2 אחוזי תוצר, וב-2006 - ל-0.7 אחוז (לוח ו'-1). גידול הגירעון השנה הוא תוצאה של ירידה בגביית המסים בלבד (שכן משקל ההוצאה בתוצר המשיך השנה לרדת). 40 אחוזים ממנה נבעו מהורדת מסים סטטוטורית, והשאר מקורם בהשפעת הירידות בשוק ההון, תוצאת המשבר הכלכלי העולמי וירידה ניכרת של ההכנסות ממוצרי יבוא. העלייה בגירעון הכולל מבטאת עלייה חדה בגירעון הממשלה ובגירעון של המלכ"רים, המשך איזון בתקציב של הרשויות המקומיות, עודף במוסד לביטוח לאומי וגירעון במוסדות הלאומיים (לוח ו'-נ'-9).

גירעון הממשלה (ללא מתן אשראי) ביחס לתוצר גדל, לאחר התאפסותו בשנת 2007, והיה 2.1 אחוזים - גבוה מתקרת הגירעון, שהיא 1.6 אחוזי תוצר (איור ו'-1). אך נמוך משיעורי הגירעון שאפיינו את המשק בתחילת העשור. זאת לאחר ארבע שנים רצופות שבהן הגירעון הממשלתי בפועל היה נמוך מזה שתוכנן עם אישור התקציב. גידול השנה הוא תוצאה של הכנסות קטנות מהצפוי, בניגוד לשנים הקודמות, שבהן הגירעון היה נמוך מהמתוכנן בזכות הכנסות גבוהות מהצפוי וכן עקב תת-ביצוע בהוצאות הממשלה.

זו השנה השישית ברציפות שבה משקל ההוצאה בתוצר יורד, וזאת למרות הגידול המהיר יחסית של הצריכה הציבורית, הן האזרחית והן הביטחונית, ושל תשלומי ההעברה בקצבים דומים לאלה של 2007. אלה התאפשרו גם הודות לירידה בתשלומי הריבית על החוב, שקטנו השנה משמעותית, התפתחות המעידה על חשיבות צמצומו של יחס החוב לתוצר.

משקל ההכנסות ממסים בתוצר קטן השנה ב-2.6 נקודות אחוז, ל-33.9 אחוזי תוצר, תוצאה של המשך הורדת מסים סטטוטורית, של ירידות חדות בגביית מסי יבוא ושל הירידות

גידולו החד של הגירעון השנה, ל-2.4 אחוזי תוצר, כולו תוצאה של ירידה בגביית המסים, ש-40 אחוזים ממנה נבעו מהפחתת שיעורי המס.

גירעון הממשלה ביחס לתוצר גדל, לאחר התאפסותו בשנת 2007, והיה 2.1 אחוזים - גבוה מתקרת הגירעון, שהיא 1.6 אחוזי תוצר.

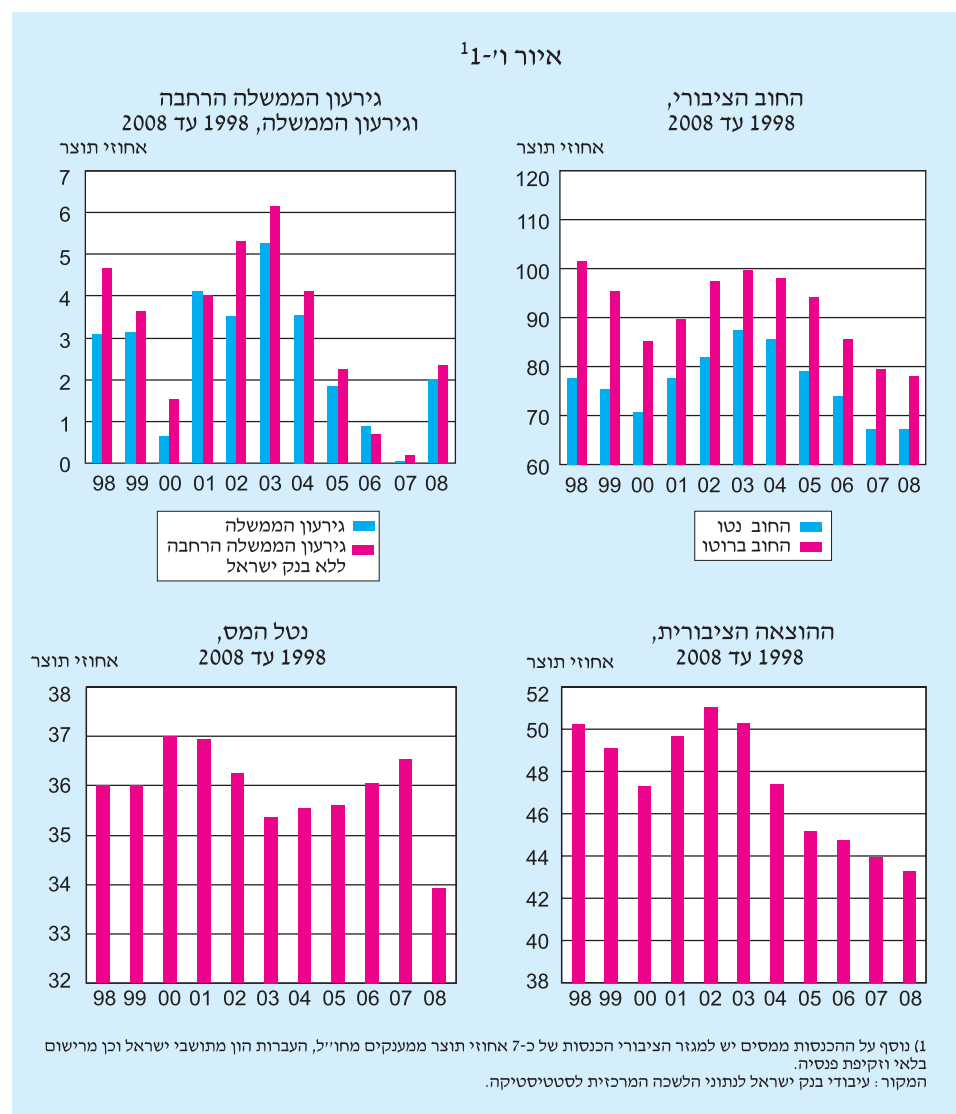
זו השנה השישית ברציפות שבה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יורד.

משקל ההכנסות ממסים
בתוצר קטן השנה ב-2.6
נקודות אחוז, ל-33.9
אחוזי תוצר - נמוך
היסטורית ונמוך מאשר
במרבית המדינות
המפותחות.

השנה, למרות גידול
הגירעון, נמשכה הירידה
של יחס החוב לתוצר,
אולם הוא עדיין גבוה
בהשוואה למדינות
המפותחות.

בשוק ההון. התמתנות הפעילות במהלך השנה הביאה לירידה בגבייה הן של המסים הישירים והן של העקיפים. גביית המסים הישירים ירדה בשל היחלשות הפעילות בשוק העבודה, שהביאה לירידה במס ההכנסה, ובמיוחד בשל הירידה במס על רווחים - תוצאת המשבר הגלובלי, שהביאה לירידה במס על רווחי הון וכן לירידה חדה במס החברות; הירידה במסים העקיפים שיקפה ירידה משמעותית בצריכה של מוצרים בני-קיימא מיובאים, שהם עתירי מס, לרבות כלי רכב. כיום נטל המס בישראל נמוך מאוד בפרספקטיבה היסטורית, ונמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות.

השנה נמשכה הירידה של יחס החוב לתוצר, זו השנה השישית ברציפות. זאת משום שהצמיחה, אשר הייתה השנה גבוהה מן הגירעון במונחי תוצר, קיזזה - ויותר - את גידול הגירעון. כנגד זאת הביאו יציבות בשער החליפין (בסוף השנה) - לאחר ייסוף בשנת 2007 - יחד עם גידול חד של הגירעון הממשלתי, להתמתנות קצב הירידה של החוב, ובסוף השנה הוא הגיע ל-78 אחוזי תוצר. יחס החוב ברוטו לתוצר הגיע לרמה הנמוכה ביותר מאז תחילת האמרתו בשנות השישים.



לוח ו'1

הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1996 עד 2008
(אחוזי תמ"ג)

ממוצע									
2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000-1996	
41.2	44.1	43.8	43.2	43.1	43.3	46.5	45.6	45.6	סך כל ההכנסות הציבוריות
40.8	43.8	44.0	42.9	43.3	44.1	45.7	45.6	45.8	מזה: ללא בנק ישראל
1.3	1.5	0.9	1.4	1.0	0.6	2.3	1.4	1.4	הכנסות מרכוש
0.4	0.4	-0.2	0.2	-0.2	-0.8	0.7	0.0	-0.2	מזה: הכנסות בנק ישראל
33.9	36.5	36.1	35.6	35.5	35.4	36.2	36.9	36.5	סך כל המסים
12.3	12.4	12.5	13.0	13.0	13.1	13.0	12.1	13.1	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.2	4.6	4.0	4.2	4.2	3.7	3.9	3.9	4.4	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
11.7	13.9	14.0	12.6	12.5	12.6	13.5	15.1	13.6	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.7	5.6	5.6	5.8	5.8	6.0	5.9	5.8	5.4	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
2.2	2.3	3.0	2.4	2.7	3.4	3.8	3.4	3.7	מענקים
3.8	3.8	3.9	3.7	3.9	4.0	4.0	3.9	4.1	אחר ¹
43.3	44.0	44.7	45.2	47.4	50.3	51.1	49.7	50.0	סך כל ההוצאות הציבוריות
39.7	40.5	41.4	41.9	43.8	46.6	46.8	45.8	45.4	ההוצאות השוטפות
18.0	17.9	17.7	18.1	18.7	19.4	19.5	19.1	18.9	הצריכה האזרחית המקומית
5.8	5.7	5.9	5.7	6.1	6.7	6.8	6.2	6.5	הצריכה הביטחונית המקומית
1.3	1.5	1.7	1.7	1.5	1.8	2.2	1.8	1.8	היבוא הביטחוני
0.8	0.8	1.1	0.7	0.7	0.9	0.7	0.9	0.9	התמיכות הישירות
10.2	10.2	10.5	10.7	11.1	12.1	12.5	12.4	11.4	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
3.7	4.6	4.6	5.1	5.7	5.8	5.0	5.4	5.8	תשלומי הריבית
2.0	1.8	1.7	1.6	1.6	1.2	2 1.7	1.4	1.8	תשלומי ההעברה על חשבון ההון ²
1.6	1.7	1.6	1.8	2.0	2.5	2.6	2.4	2.8	השקעות הממשלה הרחבה
2.0	-0.2	0.9	2.0	4.3	7.0	4.6	4.1	4.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
2.4	0.2	0.7	2.2	4.1	6.2	5.3	4.0	4.2	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
0.4	3.3	2.8	1.6	0.4	-1.8	-1.9	0.0	0.1	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא תשלומי הריבית וההכנסות מרכוש
63.1	67.3	74.0	79.0	85.6	87.7	82.0	77.7	76.6	החוב הציבורי (נטו) ^{3,4}
78.0	79.4	85.7	94.2	98.2	99.9	97.6	89.9	96.5	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל ⁴

(1) כולל תשלומי העברה מהציבור על החשבון השוטף וההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות מחו"ל למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר.

(2) כולל סבסוד משכנתאות והעברות ע"ח ההון למלכ"ר ולעסקים.

(3) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה, במחירי סוף השנה.

(4) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

למרות הירידות הרצופות של יחס החוב לתוצר, ביחס למדינות המפותחות⁴, החוב בישראל עדיין גבוה. נציין, שבעקבות התגובות של הממשלות במדינות המפותחות למשבר הגלובלי, יחס החוב לתוצר בהן צפוי לגדול ב-3 אחוזי תוצר ב-2012 לעומת 2009; זאת בניגוד לתחזיות לפני המשבר, בדבר ירידה של 4 אחוזי תוצר. הגירעון הצפוי ל-2009 - 5 אחוזי תוצר ואף יותר, מעל לגירעון בפועל בחמש השנים האחרונות - אינו מאפשר את המשך הירידה של יחס החוב לתוצר, בדומה למצב במדינות המפותחות. כדי להגיע לממדי חוב המקובלים במדינות אלו תידרש הממשלה - כאשר נחזור לקצבי הצמיחה הממוצעים שלנו - להמשיך ולהגביל את גידול הוצאותיה ולהעדיף את הורדת החוב על הפחתת שיעורי המס מעבר למה שתוכנן. זו תאפשר להפנות מקורות תקציביים לשיפור פרמנטי, חיוני, בשירותי הממשלה בעתיד. זאת משום שככל שנטל החוב, ועמו הריבית, יהיו נמוכים יותר, כך שהאיום על היציבות הפיננסית יהיה קטן יותר, תוכל הממשלה להיות גמישה יותר בהוצאותיה, בפרט ברגעי משבר.

2. ההוצאה הציבורית, תקציב הממשלה, ההכנסות ממסים, הגירעון והחוב

א. ההוצאה הציבורית

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר המשיך השנה לרדת, זו השנה השישית ברציפות. משקל זה נמוך בראייה היסטורית - הנמוך ביותר מאז גידול הוצאות הביטחון בסוף שנות השישים. הדבר משקף הן את הריסון הפיסקלי, שאפיין בעיקר את תחילת המחזור האחרון, והן את הצמיחה המהירה. משנת 2002 ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-7.8 נקודות אחוז, תוך ירידה ריאלית (בניכוי מחירי התוצר העסקי) של ההוצאות ללא ריבית ב-2003 וב-2004 וגידול מאז 2005 (לוח ו'-2).

הצמיחה בשש השנים האחרונות הייתה גבוהה מזו שנחזתה בעת הפעלתה של תוכנית הייצוב, ב-2003: אילו היה שיעור הצמיחה בתקופה זו רק 3.5 אחוזים לשנה - שיעור הגידול של התוצר הפוטנציאלי - היה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בסוף 2008 47.1 אחוזים. מחישוב זה עולה שמחצית מירידת משקל ההוצאה בתוצר הוא תולדה של המחזור, והיתרה - 4.0 נקודות אחוז - משקפת ירידה במשקל מנוכה המחזור של ההוצאה הציבורית, ירידה השקולה בערכה לסך הפחתות המס בשנים אלו, שמוערך ב-3.5 אחוזי תוצר.

סך ההוצאות של הממשלה הרחבה, בניכוי מחירי התוצר העסקי, גדלו השנה, ב-2.7 אחוזים, פחות מאשר בשנה הקודמת, אולם ללא הוצאות הריבית היה קצב גידולן מהיר יותר - 4.7 אחוזים, גבוה מאשר אשתקד. הדבר מלמד על חשיבות הירידה בהוצאות הריבית, תוצאה של המשך הירידה במשקל החוב בתוצר, שמאפשרת באופן כללי, ואפשרה גם השנה, גידול מהיר יותר של ההוצאות האחרות. גידולה הגבוה יחסית של ההוצאה השוטפת השנה ביטא גידול כמותי ניכר של כל רכיבי הביקוש (לוח ו'-6), ובעיקר את המשך ההתרחבות של הצריכה הציבורית, האזרחית והביטחונית, וכן גידול משמעותי של תשלומי ההעברה - מהיר בהרבה מזה של האוכלוסייה ומהיר מגידול התוצר. קצב

⁴ המדינות המפותחות הן 20 החברות הוותיקות בארגון OECD, שהתוצר לנפש בהן גבוה מ-15,000 דולרים לשנה, ולגביהן מצויים נתונים ל-15 השנים האחרונות. ההשוואה למדינות האיחוד האירופי מתייחסת ל-14 המדינות שהיו חברות בו לפני 2003, פרט ללוקסמבורג.

הגירעון הצפוי ל-2009 – 5 אחוזי תוצר ואף יותר, מעל לגירעון בפועל בחמש השנים האחרונות – אינו מאפשר את המשך הירידה של יחס החוב לתוצר; זאת בדומה למצב במדינות המפותחות.

כדי להגיע לממדי חוב המקובלים במדינות המפותחות תידרש הממשלה – כאשר נחזור לקצבי הצמיחה הממוצעים שלנו – להמשיך ולהגביל את גידול הוצאותיה ולהעדיף את הורדת החוב על הפחתת שיעורי המס מעבר למה שתוכנן.

משנת 2002 ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-7.8 נקודות אחוז.

מחצית מירידת משקל ההוצאה בתוצר היא תולדה של הצמיחה המהירה בשנים האחרונות, ומחצית היא ירידה של משקל ההוצאה הציבורית מנוכה המחזור, השקולה בערכה לסך הפחתות המס בשנים אלו.

הירידה של הוצאות הריבית, תוצאה של המשך הירידה של משקל החוב בתוצר, אפשרה השנה גידול מהיר יותר של ההוצאות האחרות.

הגידול המהיר יחסית של הצריכה האזרחית בשלוש השנים האחרונות הוא פיצוי מסוים על שחיקתה בשנות הייצוב (2002-2004), שבהן נרשמה ברכיבים אלה ירידה משמעותית לנפש, אולם יש לזכור שקצב זה אינו בר-התמדה, בפרט אם שיעורי הצמיחה יתכנסו לקצב נמוך יותר, הוא הקצב של הטווח הארוך (לוחות ו'-2, ו'-9).

משקלן של הוצאות הביטחון בתוצר ירד מעט בהשוואה לאשתקד, ל-7.1 אחוזי תוצר. מתחילת העשור, אז הוא נע בין 8.0 ל-8.3 אחוזי תוצר, פחת משקלן ביותר מאחוז תוצר, והן היוו רכיב חשוב בתהליך הייצוב הפיסקלי. בשנת 2007 אימצה הממשלה את המלצות "הוועדה לתקצוב וביטחון", שיתרונותיהן הם ביכולת לעצב אסטרטגיה של טווח ארוך ובהפחתת הסיכויים לקיצוצים רוחביים במשרדים האחרים בהתאם למצב הביטחוני

לוח ו'-2
שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1996 עד 2008
(מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)

2008	2007	2006	2005	2003- 2004	2002	2000- 2001	1996- 1999
(שיעור הגידול, ממוצע שנתי)							
2.7	3.7	4.1	-0.1	-0.5	2.1	5.7	2.7
סך כל ההוצאות הציבוריות							
-1.7	5.6	-5.1	-6.3	9.6	-8.0	3.0	1.0
מזה: תשלומי ריבית¹							
4.7	3.5	5.3	0.7	-1.7	3.3	6.1	3.0
סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי ריבית							
4.4	3.0	5.3	1.1	-1.4	2.7	6.6	4.0
מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית							
ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית							
4.9	3.8	4.6	0.9	-0.5	0.6	7.2	4.2
וביטחון							
4.1	4.1	4.6	1.4	-1.3	4.9	5.5	3.6
הצריכה הציבורית							
5.2	5.3	4.2	0.5	-0.1	3.5	5.7	3.0
הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני							
5.1	6.4	3.2	1.4	0.5	1.7	6.2	3.6
הצריכה האזרחית							
3.3	4.5	1.4	-0.4	-1.3	-0.3	3.6	1.1
הצריכה האזרחית לנפש							
4.7	5.5	3.3	0.7	0.4	0.6	6.3	3.4
הוצאות השכר							
3.0	4.3	0.6	1.6	-0.7	2.7	1.1	2.5
בניכוי מדד המחירים לצרכן							
6.6	7.6	2.9	1.3	-0.6	2.8	6.4	3.7
קניות							
6.0	3.0	7.5	-1.6	-2.2	8.6	4.9	1.1
הצריכה הביטחונית המקומית							
-0.1	-0.1	6.1	-1.5	-2.5	3.4	4.9	0.1
הוצאות השכר							
1.4	-0.9	2.5	1.8	0.5	5.7	1.8	-0.2
בניכוי מדד המחירים לצרכן							
5.2	2.4	3.1	0.4	-2.4	-0.4	9.2	6.0
תשלומי ההעברה על החשבון השוטף							
3.4	0.6	1.3	-1.3	-4.2	-2.4	6.5	3.4
תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש							
-1.0	7.1	-1.6	-7.5	-9.7	7.8	4.3	-3.0
השקעות הממשלה הרחבה							
3.6	13.4	12.1	6.3	5.3	18.7	9.3	-2.1
מזה: תשתית התחבורה היבשתית							
8.2	8.6	5.8	-2.7	-4.8	9.6	1.1	-4.6
תשלומי ההעברה בחשבון ההון							

(1) הירידה בתשלומי הריבית בשנת 2002 ועלייתם בשנת 2003 משקפות בעיקר את השפעת השינויים בקצב עליית המחירים על הריבית המחושבת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנתי. זאת במיוחד לנוכח הרזרבות שהוועדה המליצה להקצות בכל שנה בתוך תקציב הביטחון למימון אירועים לא צפויים, כדוגמת המלחמה בעזה בסוף השנה⁵. חשוב לציין שעל פי מיתווה הוועדה תוואי הגידול של ההוצאה הביטחונית כפוף להמשך הצמיחה של המשק (3-4 אחוזים לשנה), שיאפשר לממשלה להגדיל את תקרת ההוצאה הכוללת ל-2.5 אחוזים החל משנת 2010. אם הצמיחה לנפש תהיה שלילית, כפי שאכן צפוי בשנת 2009, ההגדלה המתוכננת של תקציב הביטחון תיפתח לדיון מחדש. מכל מקום, קיצוץ בתקציב הביטחון יהיה קשה יותר, גם בשל המלחמה בעזה בשלהי השנה.

תשלומי ההעברה השוטפים בניכוי מחירי התוצר העסקי גדלו השנה ריאלית ב-5.2 אחוזים, קצב מהיר יותר מאשר אשתקד והרבה מעל לקצב גידולה של האוכלוסייה. בשנים 2004 ו-2005 נרשמה בהם ירידה ריאלית לנפש. סך קצבאות הביטוח הלאומי גדלו השנה ריאלית - בניכוי מדד המחירים לצרכן - ב-2.4 אחוזים (לוח ו'-נ'14), בדומה לגידול בשנת 2007. בחלק מהקצבאות - ביניהן קצבאות האימהות וקצבאות הנכות - הגידול הריאלי משקף שינוי חקיקה. קצבאות הילדים קטנו השנה ריאלית במקצת, ובשל שינוי החקיקה ב-2003, משקלן בתוצר הוא כמחצית ממשקלן בשנים 2000-2002. כן נמשכה הירידה בהוצאות על דמי האבטלה ועל הגמלה להבטחת הכנסה, עדות להמשך הירידות של מספר המובטלים ושל מספר מקבלי הגמלה במשך השנה. משקלן של אלו בתוצר נמוך ביותר ממחצית מאשר בשנים 2000-2002 - תוצאה של ירידה במספר הדורשים, אולם גם של הקשחת התנאים לקבלת הקצבאות בעת תחילת הצמיחה ושל שחיקתן הריאלית ביחס לתוצר, מתוך כוונתה של הממשלה להעלות את שיעור התעסוקה.

ב. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי גדל בשנת 2008 בשיעור חד, לאחר התאפסותו בשנת 2007, והסתכם ב-15.2 מיליארדי שקלים, שהם 2.1 אחוזי תוצר (לוח ו'-3). תוצאה זו נובעת מאי שינוי ריאלי של ההוצאות⁶, לצד ירידה ריאלית חדה של סך ההכנסות - ב-6.1 אחוזים. משקלן של הוצאות הממשלה בתוצר פחת ב-0.7 נקודת אחוז ביחס לשנת 2007, ומאז 2002 הוא ירד ב-4.8 נקודות אחוז (לוח ו'-3). תקרת הגידול הריאלי של הוצאות הממשלה על פי חוק היא 1.7 אחוזים. עליית המחירים בשנת 2008, שהייתה גבוהה מהמצופה ב-1.8 אחוזים⁷, יחד עם תת-ביצוע של 1.8 אחוזים בשנת 2007 מחד גיסא וחריגות מהתקציב בשנת 2007 ("קופסאות") מאידך, מבטאים אי גידול ריאלי של ההוצאות יחד עם ביצוע כמעט מלא של התקציב.

הממשלה ניצלה את תת-הביצוע בהוצאותיה, שהצטבר במהלך השנה, ובחרה להקדים הוצאה של 4.4 מיליארדי שקלים משנת התקציב 2009 ולהוציאה בחודש דצמבר; לולא הוצאה זאת הייתה הממשלה עומדת ביעד הגירעון - 1.6 אחוזי תוצר. ואולם, הקדמת אותן הוצאות תאפשר לה להקצות במהלך 2009 סכום דומה ליעדים שונים שעליהם היא תחליט - ביניהם האצת הפעילות ועידוד הביקושים - או לכסות עלויות נוספות מעבר למסגרת התקציב, שעליהן כבר הוחלט בהצעת התקציב; כל זאת בלי לחרוג מיעד ההוצאות.

⁵ בפועל העלות התקציבית של המלחמה בעזה, שהוערכה ב-1.85 מיליארדי שקלים, לא תוקצבה מתוך הרזרבות לשנת 2008, שכן זו נוצלה במהלך השנה לצרכים אחרים.

⁶ ניכוי המחירים בלוח זה הוא במדד המחירים לצרכן, שבשנת 2008 היה גבוה ב-2.8 נקודות אחוז ממדד מחירי התוצר, שבו מנוכות ההוצאות בלוח ו'-2.

⁷ כיוון שהתקציב הוא נומינלי, עליית מחירים גבוהה מהצפוי מקטינה אותו ריאלית.

הגירעון הכולל של
הממשלה ללא מתן
אשראי גדל בשנת 2008
בשיעור חד, לאחר
התאפסותו בשנת
2007, והסתכם ב-15.2
מיליארדי שקלים, שהם
2.1 אחוזי תוצר.

רוב ההפרש בין תקרת הגירעון לביצוע מוסבר בהכנסות נמוכות מהצפוי ממסים – 6.6 מיליארדי שקלים.

רוב ההפרש בין תקרת הגירעון (1.6 אחוזי תוצר) לביצוע (2.1 אחוזי תוצר) מוסבר בהכנסות נמוכות מהצפוי ממסים - 6.6 מיליארדי שקלים. (ראו סעיף ג'). גם המענקים מארה"ב היו קטנים מהתכנון, במונחי שקלים, בשל ייסוף שער החליפין. לעומתם עודפי המוסד לביטוח לאומי קיזזו מהגירעון, בהיותם גבוהים מהחזוי בתקציב⁸. 1.2 מיליארד שקלים נוספים הם תקבולי מינהל מקרקעי ישראל, שנרשמו כהכנסה בתקציב, אף על פי שבעת אישור התקציב הוחלט להפסיק רישום זה⁹. החריגה בגירעון היא תוצאה של חריגה בגירעון המקומי, שכן הגירעון בחו"ל היה ברמה שתוקצבה.

לוח ו'-3 התפתחות גירעון הממשלה¹, הכנסותיה והוצאותיה, 2000 עד 2008 (אחוזי תמ"ג)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
1.0	1.9	2.0	2.8	3.4	2.3	4.1	0.5	2.8	תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²
1.4	-0.9	0.2	1.1	3.0	5.1	3.3	3.3	0.5	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
1.6	2.9	3.0	3.4	0.4	3.0	3.9 ⁴	1.8	3.6	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³
2.1	0.0	0.9	1.8	3.6	5.3	3.5	4.1	0.6	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
30.4	33.1	32.9	32.6	31.9	31.8	33.8	32.7	34.4	סך כל ההכנסות נטו⁵
25.9	28.5	27.7	27.3	27.1	27.1	28.1	28.8	29.1	מסים ואגרות
1.0	1.0	1.2	1.3	1.0	1.0	1.3	1.2	1.6	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	רווחי בנק ישראל שמומשו
2.2	2.1	2.1	2.1	1.9	1.7	1.5	0.8	1.4	מילווח מהמוסד לביטוח לאומי
1.4	1.5	1.9	1.9	1.9	2.0	2.8	1.9	2.3	מענקים מממשלת ארה"ב
32.5	33.2	33.7	34.5	35.4	37.1	37.3	36.8	35.0	סך כל ההוצאות נטו⁵
									מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד
5.6	6.0	6.5	6.6	6.8	7.2	6.3	6.5	6.5	אשראי
8.0	8.2	8.1	8.1	8.1	8.5	9.1	8.4	8.0	הוצאות הביטחון (נטו)
18.9	18.9	19.1	19.8	20.6	21.4	21.9	22.0	20.6	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון

- (1) ההכנסות וההוצאות ב-2006 אינן כוללות 2.8 מיליארדי ש"ח שהועברו לקרן הפיצויים ושולמו כפיצויים לציבור על נזקי הלחימה בצפון.
 - (2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות כמקומיות בעת הכנת התקציב אך נרשמות כהכנסות בחו"ל בנתוני הביצוע.
 - (3) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.
 - (4) היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.
 - (5) לא כולל הוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.
- המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 דצמבר 2008 ועיבודי בנק ישראל.

⁸ להסבר הרישום של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה ראו תיבה ג'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.

⁹ הכנסות אלו מתאימות יותר לרישום כסעף מימוני, משום שהן משקפות מכירת קרקעות והעברת בעלות על נכסים.

השנה נרשם ביצוע כמעט
מלא של התקציב. אולם
זה ביטא, יותר מאשר
בשנים קודמות, הוצאה
חריגה במיוחד בחודש
דצמבר.

בהסתכלות שנתית מצטברת היה סך ההוצאות נמוך אך במעט מהתקציב (לוח ו'-4). אולם השנה, יותר מאשר בשנים קודמות, הדבר שיקף כאמור הוצאה חריגה במיוחד בחודש דצמבר (27.4 מיליארדי שקלים, 56 אחוזים יותר מההוצאה החודשית הממוצעת ב-2008), לעומת תת-ביצוע חריג באוגוסט ובספטמבר וביצוע התואם את התקציב בחודשים ינואר עד אוגוסט. תת-ביצוע במהלך השנה וביצוע יתר חריג בסופה פוגעים ביעילות התפעולית של הממשלה, שכן ביצוע חטוף של הוצאותיה לקראת סוף השנה, על בסיס הסכומים הבלתי מנוצלים שהצטברו בקופה, מביא לשימוש לא יעיל במקורות ואינו מפצה על אובדן

לוח ו'-4
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2008
(במחירים שוטפים)

2008			
הפער בין	התקציב	הביצוע	הביצוע
הביצוע לתקציב	המקורי	ב-2007	ב-2008
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
-3.8	-11.5	-0.1	-15.2
-3.3	-6.4	6.3	-9.7
-0.4	-5.1	-6.5	-5.5
-5.2	222.7	223.2	217.5
-4.4	210.9	211.3	206.5
-6.6	191.9	192.2	185.2
0.9	14.5	14.3	15.5
1.2	5.9	6.5	7.1
-0.7	10.4	10.3	9.7
-1.4	234.1	223.3	232.7
-1.9	218.8	207.0	216.9
-0.4	16.9	18.3	16.4
7.6	49.7	55.1	57.3
-1.3	41.4	40.7	40.1
-7.7	143.1	127.5	135.4

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(2) הכנסות מריבית, ממכירת קרקעות, מתמלוגים ודיבידנדים, והכנסות אחרות.

(3) 3.7 מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברורבה התקציבית מופיעים כאן בטור התקציב כחלק מתקציב הביטחון.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2008, ועיבודי חטיבת המחקר של בנק ישראל.

השירותים במהלך השנה¹⁰. מעבר לכך, תת-הביצוע במהלך השנה הנוכחית מבטא מדיניות מחזורית של הממשלה, דבר שלבטח אינו תורם לעידוד הביקושים בתקופה זו.

מימון הגירעון התבסס השנה במידה רבה על השוק המקומי. הממשלה נדרשה לממן 9 מיליארד שקלים, שכן לצד הגירעון היא נהנתה מעודף גדול של החזר הלוואות שהעניקה בעבר על ההלוואות שנתנה השנה. נוסף על כך התקבלו השנה 1.7 מיליארדי שקלים, מהפרטה, כך שהגיוס הנדרש היה 7.4 מיליארדי שקלים. למרות זאת בחרה הממשלה לגייס בשוק המקומי (נטו) כ-19 מיליארדי שקלים לצד פירעון נטו של חובות בהיקף של 6 מיליארדים בחו"ל. בכך היא צברה גיוס עודף של 5.6 מיליארדי שקלים, שיוכלו לשמש אותה בשנה הבאה.

הגירעון מנוכה המחזור

כיוון ששיעורי הצמיחה בישראל בעשורים האחרונים אינם גבוהים משמעותית מאשר במדינות המפותחות, צמצום מתמשך של הפער ביחס החוב לתוצר בינינו לבינן אינו אפשרי כל עוד הגירעון של הממשלה הרחבה בישראל אינו נמוך מאשר במדינות אלה. על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות נסק גירעון הממשלה הרחבה בישראל השנה ל-4.1 אחוזי תוצר (לוח ו'-6), ואילו במדינות המפותחות נרשם עודף תקציבי של 0.3 אחוז תוצר¹¹. כאשר מחשבים את הגירעון תוך התייחסות לשלב שבו מצויה כל מדינה במחזור העסקים (לוח ו'-7), ובהתאמה לאינפלציה, הפער קטן ל-2.2 אחוזי תוצר - עדיין פער גדול.

השיפור הנאה מאז תחילת העשור בנתוני הגירעון של הממשלה הרחבה, צמצם את הפער בין ישראל למדינות המפותחות; פחות בולט הצמצום בגירעון ביחס למדינות הקטנות (שביניהן 3-15 מיליון תושבים), אשר בהן נרשם, בממוצע, עודף כולל בשנים האחרונות, אולם בולט הצמצום מול מדינות מפותחות בעלות חוב גדול (לוח ו'-5). מבחינת יחס החוב הקטינה ישראל משמעותית את הפער בינה לבין המדינות המפותחות, וזאת בעיקר בזכות צמיחה מהירה יותר בישראל בממוצע בשנים אלו. ממצאים אלו מרשימים עוד יותר, שכן במקביל ירד נטל המס בישראל במהירות גדולה יותר מאשר במרבית המדינות. בסיכום, ישראל שיפרה במהלך השנים הללו את האטרקטיביות שלה ואת כושר התחרות שלה בהשוואה למדינות המפותחות.

עקב המשבר העולמי החליטו מדינות רבות ליישם מדיניות אנטי-מחזורית אקטיבית, דבר המשתקף בגידול החד של הגירעון הבסיסי הצפוי בחלק מהן בשנת 2009 ובגידול חד אף יותר של יחס החוב לתוצר, שכן חלק ניכר מהפעולות של הממשלות, למשל מתן אשראי, נרשמות כתוספת לחוב, אך לא כתוספת תקציבית. ליתר פירוט ראו תיבה ב'-1.

כיוון שגודל הגירעון של הממשלה הרחבה מושפע ישירות מהתפתחות התוצר, בעיקר דרך ההכנסות ממסים, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון מנוכה המחזור,

מבחינת הגירעון, נטל המס ויחס החוב לתוצר, שיפרה ישראל במהלך השנים האחרונות את האטרקטיביות שלה ואת כושר התחרות שלה ביחס למדינות המפותחות.

¹⁰ ליתר פירוט ולהפרדה בין תקצוב יתר לביצוע חסר ראו תיבה ו'-1 בדוח לשנת 2007.

¹¹ במעבר של גירעון הממשלה הרחבה מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה. באינפלציה של 3.8 אחוזים - שנרשמה השנה - התוספת היא כ-1.4 אחוזי תוצר.

לוח ו-5
הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריבית ונטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל
ובמדינות OECD¹, 2000 עד 2008

המדינה	הגירעון של הממשלה הרחבה			החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו)			נטל המס	
	ממוצע 2000-2007	ממוצע 2007-2008	השינוי 2001-2008	ממוצע 2000-2007	ממוצע 2007-2008	השינוי 2001-2008	ממוצע 2000-2007	ממוצע 2007-2008
ישראל ²	2.8	1.3	-1.5	87.5	78.7	-8.8	37.0	35.2
ארה"ב	-0.6	4.1	4.7	55.2	68.1	12.9	29.4	28.3
ממוצע OECD ³	-0.2	-0.6	-0.4	60.8	57.2	-3.6	37.3	37.1
ממוצע המדינות המפותחות	-0.7	-0.7	0.1	67.9	63.2	-4.7	38.7	38.1
ממוצע EU ³	0.7	0.6	0.0	64.3	57.0	-7.4	39.7	38.8
ממוצע מדינות קטנות ⁴	-0.9	-1.9	-1.0	57.4	47.3	-10.2	39.5	38.7
ממוצע מדינות בעלות חוב גדול ⁵	1.3	0.8	-0.5	87.3	80.6	-6.8	39.6	38.7

(1) פירוט מלא למדינות OECD ראו בלוח ו-21.

(2) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל. נתוני הגירעון אינם כוללים את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.

(3) ממוצע פשוט של מדינות ה-OECD, אינו כולל את המדינות שלהן חסרות נתונים בשנים 2000-2001.

(4) ממוצע פשוט של מדינות ה-OECD שהאוכלוסייה שלהן קטנה מ-15 מיליון איש ב-2004.

(5) ממוצע פשוט של מדינות ה-OECD שחובן בשנת 2000 היה גדול מהממוצע ב-OECD.

(6) למדינות חוץ מוּישראל נטל המס ב-2007 בלבד.

המקור: OECD Economic Outlook 84, November 2008, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המחושב בהנחה שפער התוצר במשק נסגר¹². בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית ובתקציב, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר קצב עליית המחירים משתנה¹³.

על פי החישוב, הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה גדל השנה מאוד. הגידול משקף בעיקר את ההשפעה של הפחתות המס הסטטוטוריות (לוח ו-7). הגירעון המקומי מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה עלה השנה אף יותר, ב-2.2 אחוזי תוצר. על פי מדד זה, המבטא בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות הממשלה הרחבה על הביקושים השנה, תרמה פעילותה להגדלת הביקושים, דבר המלמד על מדיניות אנטי-מחזורית אגרסיבית יחסית. מדיניות אנטי-מחזורית זו היא תולדה של מדיניות פרו-מחזורית שעליה הוחלט בשנת 2003 (תוכנית הפחתות המס, שהוצאו ב-2005 וב-2007), ואיננה משקפת החלטה יזומה של הממשלה אשר מטרתה למנוע את החרפת המיתון. נציין גם שגידולו של הגירעון אף עלול לערער את תחושת הביטחון הכלכלי של הציבור ואת האמינות הפיסקלית של הממשלה, ובפרט להפחית את האמון בפרמננטיות של הפחתות המסים

¹² חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, ששיעורו 1.7 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2008 ב-0.5 אחוז יותר מאשר התוצר הפוטנציאלי, והסטייה המצטברת של התוצר מרמתו הפוטנציאלית פחתה ל-0.8 אחוז; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה שההכנסות ממסים גדלות באופן פרופורציונלי לתוצר, שההכנסות משוק ההון גדלות בשיעור קבוע, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 1999.

¹³ בחישוב הוצאות הריבית של הממשלה הרחבה על ידי הלמ"ס עליית המחירים בפועל מנוכה משיעור הריבית המשולמת על החוב השקלי הלא-צמוד; במקרה של ירידת מחירים אין מוסיפים את שיעור ירידת המחירים לריבית. בחישוב הגירעון מנוכה המחזור אנו מניחים שיעור אינפלציה אחיד של 2.0 אחוזים.

על פי הגידול החד
של הגירעון מנוכה
המחזור השנה, פעילות
הממשלה תרמה להגדלת
הביקושים.

(אפקט ריקרדיאני); הגדלת הגירעון מאותתת על עלייה צפויה בנטל המס, המקטינה את הביקוש להשקעות ולתצרוכת אף בהווה. לא ברור איזו משתי ההשפעות גוברת: אם גידול הביקושים הציבוריים רב מן הירידה בביקושים להשקעה, לתצרוכת וליצוא, התוצר יגדל, ולהפך. ניתן להעריך שההשפעה של הגדלת הגירעון על הצמיחה בטווח הקצר תלויה במידה רבה בהרכב, בעומק ובמידת הפרמננטיות של הגדלה זו. מחקרים שונים שנערכו בעולם אכן מצאו כי בעשורים האחרונים ההשפעה הישירה של גידול הוצאות הממשלה או הפחתת מסים על התוצר בטווח הקצר היא קטנה, וכיוונה אינו ברור. להרחבה ראו תיבה ו'-1.

עליית הגירעון השנה הייתה מהירה משתוכנן ותרמה להקטנת שיעור החיסכון הכולל במשק, דבר שהשתקף בירידת העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים ובייסוס ריאלי. הדבר לא בא לידי ביטוי בהגדלת החיסכון הפרטי, כנראה בהשפעת המיתון וההפתעה שבהקטנת החיסכון הציבורי.

נדגיש כי חישובי גירעון אלה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. מחד גיסא, תגובתן של ההכנסות ממסים על גידול התוצר ביציאה מתקופות שפל לרוב חזקה יותר מאשר בהמשך¹⁴; מאידך, החישוב מניח שההוצאה הציבורית לא תשתנה כשהפער

לוח ו'-6
מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל¹
ומדינות OECD, 2000 עד 2008
(אחוזי תוצר)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
גירעון הממשלה הרחבה									
4.1	1.4	1.2	3.4	4.7	5.7	8.1	4.7	1.6	ישראל ¹
2.4	0.2	0.7	2.2	4.1	6.2	5.3	4.0	1.5	ישראל לפי החשבונאות הלאומית
-0.3	-1.0	-1.0	0.2	1.0	1.4	0.9	-0.1	-1.4	ממוצע OECD ²
0.9	-0.1	0.1	1.2	1.9	2.0	1.5	0.5	-0.9	ממוצע EU ²
הוצאות הממשלה הרחבה									
45.2	45.4	45.2	46.6	48.1	49.6	54.5	50.5	47.4	ישראל ¹
44.1	43.6	43.8	44.5	44.9	45.2	44.7	44.6	43.8	ממוצע OECD ²
46.4	46.0	46.3	47.1	47.5	47.5	46.9	47.0	46.0	ממוצע EU ²

(1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבונאות הלאומית נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי הצמוד למדד. תשלומי הריבית על החוב השקלי הלא-צמוד למדד נכללו בלי קיזוז רכיב האינפלציה, שלא כמו בחשבונאות הלאומית. בחישוב הגירעון נוכח הפרשי ההצמדה על חובות הציבור לממשלה.

(2) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה שמופיעות בלוח ו'-נ-21. בניכוי נורווגיה, הנהנית מעודף תקציבי מחזורי גדול, המשקף את מחירי הנפט הגבוהים, התקציב במדינות OECD המפותחות היה ב-2008, בממוצע, בגירעון של 0.7 בממוצע ב-2008.

המקור: OECD Economic Outlook 84, November 2008, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

¹⁴ ע' ברנרד וג' נבון מצאו כי האצה של נקודת אחוז בקצב הצמיחה מגדילה את ההכנסות ממסים בשליש נקודת אחוז. מכון פאלק, לקט מאמרים (2007).

בין התוצר לרמתו הפוטנציאלית ייסגר, הנחה שאינה תואמת את ניסיון העבר בישראל: נמצא כי כל אחוז עלייה בתוצר העסקי מביא לעלייה של מעט פחות מחצי אחוז בהוצאה הציבורית¹⁵. מיתאם זה משקף את עליות השכר במגזר הציבורי בתקופות גאות, את הצמדת חלק מקצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק, את עליית הביקוש למוצרים ציבוריים כשעולה רמת החיים ואת נטיית הדרג הפוליטי, בהשפעת לחצים, להגדיל את ההוצאות כשגדלות ההכנסות ממסים.

לוח ו'-7

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 2000 עד 2008¹ (אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
1.7	-0.2	-0.2	0.6	1.6	3.1	3.1	3.4	2.7	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
1.9	-0.3	0.0	0.3	1.6	3.4	3.3	3.7	3.1	הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה
									הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
2.8	0.5	0.9	1.6	2.5	4.3	4.1	4.3	3.6	בהגדרה בין-לאומית ²
									הגירעון מנוכה המחזור הממוצע ³ במדינות
0.6	0.1	0.0	0.9	1.4	1.7	1.7	1.1	0.4	המפותחות

(1) הוצאות הריבית מחושבות בהנחה ששיעור האינפלציה במהלך השנה עמד של שני אחוזים, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.

(2) הגירעון הכולל הותאם בסעיף זה להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד) בהנחת אינפלציה של 2 אחוזים.

(3) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה שמופיעות בלוח ו'-21.

המקור: OECD Economic Outlook 84, November 2008, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ו'-1: מדיניות פיסקלית רצויה בעת המשבר הנוכחי

עם התעצמותו של המשבר הכלכלי, ומשהתבהרה השפעתו על ישראל, רבו הקריאות, הן של כלכלנים והן של מדינאים, להגדיל באופן יזום (discretionary) דווקא עכשיו את הגירעון הפיסקלי, כדי להיאבק במיתון. זאת בדרך של הרחבת ההוצאה ו/או הקטנת המסים הסטטוטוריים - הגישה הקיינסיאנית. לעומת זאת טוענים רבים שהגדלת הגירעון צפויה להגדיל את החיסכון הפרטי, דבר שעלול לקזז את הצמיחה (האפקט הריקרדיאני). תיבה זו מסכמת בקצרה את ממצאי המחקר הבולטים בארץ ובעולם בתחום זה כדי ליישם אותם להמלצת מדיניות.

מהממצאים עולה שמדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית צפויה למתן מעט את הירידה בביקושים, בעיקר במדינות המפותחות; הרחבת ההוצאה יכולה להאיץ את האינפלציה,

¹⁵ ראו: י' זעירא ומ' סטרבצ'ינסקי, "מחזוריות המדיניות הפיסקלית בישראל", סקר בנק ישראל 80.

וכדי שהקטנת המסים תהיה אפקטיבית, עליה להיות אמינה. המסקנה משקלול הממצאים והשלכתם על ישראל, בפרט לנוכח הירידה הצפויה של קצב הצמיחה בשנת 2009, היא שעל הממשלה לאפשר את פעולתם של המייצבים האוטומטיים ואף לתמוך בפעילות במידת מה מעבר לכך, תוך נקיטת מדיניות תקציב זהירה. אם ההאטה תתמשך, ואף תחריף, והגירעון יעלה לרמות גבוהות מהצפוי, יהיה מקום לשקול את דחייתה של הפחתת המסים המתוכננת לשנת 2010.

במדיניות הפיסקלית מובנה מנגנון של מייצבים אוטומטיים: ירידת הפעילות מפחיתה את תקבולי המסים, ומגדילה את ההוצאה התקציבית, ולכן הגירעון התקציבי גדל. כתוצאה מכך תורמת הממשלה לבלימת ירידתו של הביקוש המצרפי בעת מיתון גם בלי שתשנה את המדיניות הקיימת. השאלה המרכזית בקביעת סדרי הגודל של מצרפי המדיניות הפיסקלית - להבדיל משאלת הרכבם - היא אפוא אם להסתפק בפעולת המייצבים האוטומטיים, לנסות לפעול לקיוזום (מדיניות פרו-מחזורית), או להרחיב את ההתערבות הפיסקלית מעבר להם (מדיניות אנטי-מחזורית).

השוואה בין-לאומית מראה¹ שבמדינות מפותחות הייתה נפוצה מדיניות אנטי-מחזורית, ואילו במדינות מתפתחות מקובלת מדיניות מחזורית. מדינות המאופיינות בממשלה קטנה ובהשפעה נמוכה יחסית של המייצבים האוטומטיים לא פיצו על כך במדיניות אנטי-מחזורית אגרסיבית יותר משנקטו מדינות בעלות הוצאות ממשלה גדולות יחסית. לבסוף, עולה שלאורך השנים המייצבים האוטומטיים היוו מנגנון אנטי-מחזורי דומיננטי יותר מאשר התערבות ממשלתית מכוונת.

בתיאוריה, המקטרגים על הרחבה אנטי-מחזורית טוענים שיישומה איטי (בניגוד להרחבה מוניטרית), שהיא נתונה ללחצים של קבוצות אינטרסים, שהפרטים מביאים בחשבון גם הכנסה עתידית, וכי לרוב ההוצאה לא יורדת לאחר היציאה המיתון. גידול של הגירעון עלול לערער את היציבות, את תחושת הביטחון הכלכלי של הציבור ואת האמינות הפיסקלית של הממשלה, ובפרט - להביא להעלאת נטל המס הפרמננטי הצפוי (אפקט ריקרדיאני), שינוי המקטין את הביקוש להשקעות ולתצרוכת גם בהווה². המצדדים בהרחבה אנטי-מחזורית מראים שבהינתן קשיחויות מחירים ושכר, הרחבה של הצריכה הממשלתית, או שינויי מס זמניים, תעודד את הביקושים³, בפרט אם הרחבה זו תהיה אמינה ושקופה: הציבור צריך לדעת את גודלה, משכה, ובמיוחד להבין את דרך מימונה.

לא ברור איזו משתי ההשפעות גוברת. אם גידול הביקושים הציבוריים רב מן הירידה בביקושים להשקעה ולתצרוכת, התוצר יגדל, ולהפך. ניתן להעריך

¹ World Economic Outlook, October 2008.

² ראו לדוגמה A. Sutherland (1997) "Fiscal crises and aggregate demand: can high public debt reverse the effects of fiscal policy?" *Journal of Public Economics* 65.

³ לביא וסטרבצ'ינסקי מראים כי הקטנת הגירעון באמצעות הפחתת הצריכה הציבורית מביאה להקטנת הביקושים בטווח הקצר גם לאחר קיוזו השפעתה המרחיבה על הצריכה הפרטית. (האחרונה קטנה אחרי תכנית הייצוב). ראו: י' לביא ומ' סטרבצ'ינסקי (2003), "האם הרחבה פיסקלית מגדילה את הביקוש המצרפי והפעילות בישראל? בדיקה אמפירית לתקופה 1960-2000", *רבעון לכלכלה* 50, דצמבר.

שההשפעה של הגדלת הגירעון על הצמיחה בטווח הקצר תלויה במידה רבה בהרכב, בעומק ובמידת הפרמננטיות של הגדלה זו. עוד עולה מהמחקר בעולם שהירידה בקשיחויות המחירים, גידול השפעתה של המדיניות המוניטרית, הגלובליזציה והפתיחות של המשקים - כל אלה, מקטינים עם הזמן את השפעתה של המדיניות הפיסקלית על הפעילות הכלכלית המקומית.

הממצאים האמפיריים אינם מיישבים את הוויכוח התיאורטי⁴. אמידת המקדם הפיסקלי לפעילות הכלכלית מעלה טווח רחב של תוצאות - מחיובי, לא מובהק ועד שלילי. תוצאות אופייניות לאמידת המכפיל הן ממוצע 0.5 עד ל-1. עוד עולה מהתוצאות שהרחבה פיסקלית במדינות מתקדמות צפויה להגדיל במקצת את הפעילות הכלכלית, ולא כן במשקים מתפתחים, שבהם, ככל הנראה, ההשפעה השלילית של בעיות האשראי והחוב הלאומי גוברת על ההשפעה החיובית של גידול הביקושים. ההשפעה של בעיית האשראי יכולה להתחזק כאשר המדיניות הפיסקלית המרחיבה מלווה במדיניות מוניטרית מרסנת, כך שההשפעה הכוללת של הרחבה פיסקלית יכולה להיות אף שלילית.

לחוסר העקביות העולה מהממצאים, גם כשהם מתייחסים לאותן מדינות, יש מספר סיבות: ראשית, באמידת המשוואות קשה להביא בחשבון גורמים רבים שעשויים להיות רלוונטיים. הסיבה השנייה היא מתודית: קשה להפריד בין שינוי מכוון במדיניות הממשלה לבין שינוי שמקורו במייצבים האוטומטיים. מלבד זאת, קיימות שיטות שונות להפעלת המדיניות - דרך המסים, ההעברות ו/או הצריכה הממשלתית - ולא להאמר מאפיינים והשפעות שונות. לעיתים איתור מועד ביצועה של המדיניות, לצורך הבדיקה, אינו ברור - אם זהו יום הפעלתה, או היום שבו אושר החוק. גם חישוב המשתנה הפיסקלי אינו אובייקטיבי ונתון להנחות סובייקטיביות של החוקרים. ולבסוף - פועלת גם סימולטניות: שני המשתנים משפיעים זה על זה בו-זמנית. הבעיה האחרונה היא הבעייה הקשה ביותר לפתרון. שיטות אקונוטריות שונות לא התגברו על כל הבעיות, ולכל שיטה, בצד יתרונותיה, יש חסרונות בולטים.

מסמך של קרן המטבע הבין-לאומית⁵ סוקר בהרחבה יחסית את הממצאים האמפיריים האחרונים בנושא ומגיע למסקנה דומה. באותו מסמך הכותבים גם

⁴ במאמר הבוחן את השפעת הרחבת ההוצאה הציבורית והפחתות מסים על התוצר מוצא Perotti כי גם במדינות המבוססות, שבהן השפעה זו צפויה להיות גדולה יחסית, היא קטנה ולעתים שלילית. במחקרים שבחנו מיגוון רחב יותר של מדינות אין אחידות בתשובה לשאלה כיצד המדיניות הפיסקלית משפיעה על התוצר בטווח הקצר בפרט, ועל צמיחה בת-קיימא בכלל.

R. Perotti (2005). *Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries*, CEPR Discussion Paper 4842, January.

Sala-i-Martin (2002). *15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?* Discussion Paper No. 0102-47. Department of Economics, Columbia University (April), P. 10.

לסקירה כוללת של הממצאים בספרות ראו M.G. Briotti (2005), *Economic Reaction to Public finance Consolidation: A survey of the literature*. ECB Occasional Paper No. 38.

⁵ *World Economic Outlook*, October 2008.

בודקים באופן עצמאי את ההשפעה של מדיניות פיסקלית מכוונת על התוצר בעזרת נתוני פאנל על מדינות מתפתחות ומפותחות. גם כאן התוצאה אינה בכיוון אחד, וכיוון ההשפעה של מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית תלוי בזמן התגובה הנמדד, בהיות המדינה מפותחת או מתפתחת, בתמהיל המדיניות - אם הממשלה מפחיתה מסים או מגדילה הוצאות - במדיניות המוניטרית המשלימה, בגודל החוב הציבורי ובאינטראקציה בין המשתנים. כך, לדוגמה, הפחתות מס והרחבת הוצאות אפקטיביות יותר במדינות מפותחות, או במדינות בעלות יחס נמוך של החוב לתוצר.

ישראל בראייה בין-לאומית

התאמת מצבה של ישראל - שהיא מדינה מתפתחת, ובעלת חוב גבוה מ-75 אחוזי תוצר - לממצאים מלמדת שמדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית, במיוחד כזאת שמגדילה הוצאות, לא אמורה להגדיל את הביקושים במשק, אף לא בטווח הקצר. ההסבר לכך נעוץ, על פי המחקר, באפקט השלילי של גידול החוב, המביא לעלייה של פרמיית הסיכון והריבית; המחקר גורס כי אפקט זה מקזז - ויותר - את ההשפעה החיובית של גידול הביקושים הנובע באופן ישיר מגידול הגירעון מנוכה המחזור.⁶

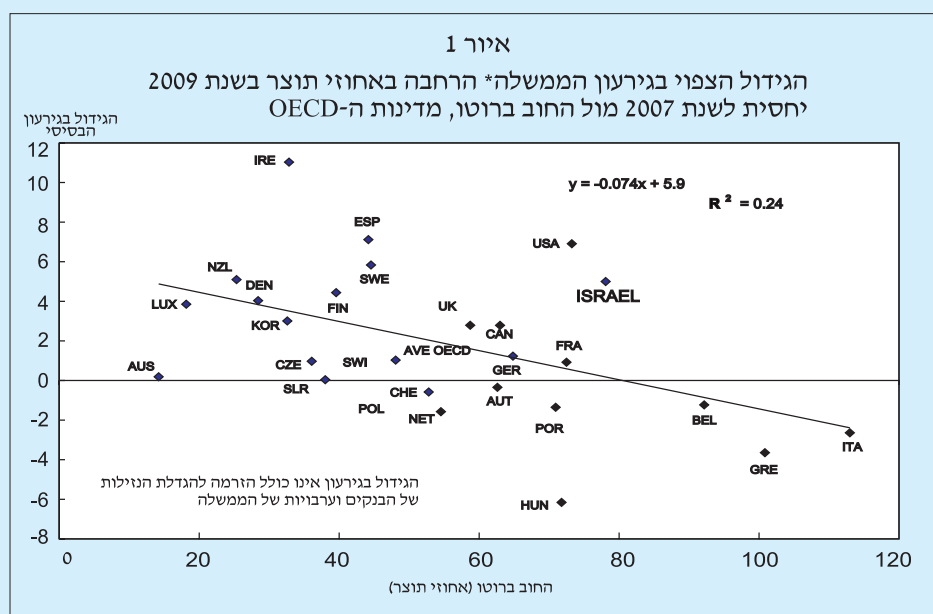
למרות האמור, יש לזכור שישראל - על רקע ובזכות התוואי הפוחת של החוב בשש שנים האחרונות, ועמו ביסוס אמינותה של המדיניות הכלכלית תוך עמידה ביעדי הגירעון וההוצאה - אינה דומה למדינות מתפתחות אחרות בעלות מאפיינים פיסקליים דומים, לרבות יחס חוב-תוצר גבוה.⁷ לכן, משטר היעדים שהונהג בישראל, ובמיוחד אכיפתו הקפדנית בשנים האחרונות, מאפשרים למעצבי המדיניות מעט יותר גמישות ממה שעולה מממצאים של מחקרים בעולם. בפרט, עלייה מסוימת בגירעון, שתיתפס על ידי הציבור כזמנית בלבד, ותהיה כרוכה בהתחייבות מעוגנת להמשך הורדת יחס החוב לתוצר בשנים שלאחר מכן, לא צפויה להיות מלווה בעליית פרמיית הסיכון. זאת ועוד, במהלך שנת 2008 המדיניות המוניטרית המרחיבה כמעט מיצתה את יכולתה לעודד את הביקושים, ולפיכך חשיבותה של המדיניות הפיסקלית גבוהה יותר.

⁶ לניתוח השפעת גירעון הממשלה ויעדי הגירעון על שיעורי הריבית המשולמים על החוב הממשלתי ראו: ח' בר, ע' ברנדר וס' ריבין (2003), "האם מדיניות פיסקלית משפיעה על תשואות איגרות החוב? עדות מישראל בשנות התשעים", *רבעון לכלכלה* 50, דצמבר.

⁷ לוח-ו-5 מראה כי יחס החוב לתוצר, ובמיוחד הגירעון, קטנו בישראל בשנים האחרונות מהר יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות, וזאת חרף ירידה גדולה יותר בנטל המס. ואף על פי כן לא נמצא קשר סטטיסטי בין אלו לבין הגידול הצפוי של הגירעון במדינות האמורות.

האיור המצורף מתאר את הקשר הסטטיסטי בין גידול הגירעון הצפוי בשנים הקרובות⁸ לבין יחס החוב ברוטו של מדינות בשנת 2007. ההשוואה נסבה על מדינות OECD בלבד, והוצאו ממנה איסלנד (בגלל משבר קיצוני), יפן (בשל גודל חוב חריג) ונורווגיה (בשל עודף תקציבי חריג). הגירעון אינו הגירעון מנוכה המחזור, אלא הגירעון השוטף הצפוי של הממשלה הרחבה בכל מדינה בשנת 2009.

האיור מצביע על קשר הפוך בין יחס החוב לתוצר לבין גידול הגירעון הצפוי במדינות בשנים הקרובות (ברמת מובהקות של פחות מחמישה אחוזים). ממצא זה מתיישב עם התיאוריה, שלפיה, כאמור, גידול הגירעון אפקטיבי יותר ככל שיחס החוב לתוצר נמוך יותר. מהאיור עולה שישראל ממוקמת מעל קו הרגרסיה. משמע



שגידול הגירעון הצפוי בישראל בשנים הקרובות גבוה מזה שהיה צפוי בה על פי יחס החוב לתוצר; בלי להתייחס אף לאחת מהתוכניות התקציביות והלא תקציביות המונחות כיום על השולחן, ממצא זה מדגיש כי במידה שיינקטו צעדים מרחיבים, מרחב התמרון להגדלת ההוצאה מוגבל, וכי מן ההכרח להתחייב באופן אמין לחזרה לתוואי של יחס חוב-תוצר יורד עם היציאה מהמיתון.

⁸ יש לציין שמרבית ההתערבויות הפיסקליות האגרסיביות של הממשלות בעולם, ביניהן הזרמת הון, הלאמת בנקים, רכישת אג"ח קונצרניות, הגדלת נזילות על ידי הבנק המרכזי, והתחייבויות כרשת ביטחון פיננסית, הן הוצאות שאינן נרשמות כהוצאה תקציבית, וככאלה הן אינן משפיעות על הגירעון השנתי, אלא בעיקר על תוואי החוב הציבורי. נציין גם שפעולות אלו אפיינו בעיקר את המדינות המפותחות, שבהן הממוצע הפשוט של ההתערבות הגיע ל-39 אחוזי תוצר, אולם השונות ביניהן מבחינת ההתערבות, היא ענקית. בקרב המדינות המתפתחות ממוצע ההתערבות הוא 3.5 אחוזי תוצר. מובן שבשל אופי ההתערבות מחירן הוא אומדן בלבד. מקור: *World Economic Outlook*, January 2009.

נוסף על כך, מבחינת השיקולים העיקריים עולה שאמצעי ההתערבות המתאים יותר כעת הוא הגדלת ההוצאה ולא הפחתת המסים⁹.

בסיכום, לנוכח הירידה הצפויה בביקושים ובזכות הצמצום המשמעותי של יחס החוב לתוצר בשנים האחרונות, הממשלה יכולה וצריכה לפעול נקודתית לעידוד הפעילות בטווח הקצר, אף מעבר לפעולת המייצבים האוטומטיים, וזאת בעיקר על ידי הגדלת הביקושים דרך הרחבה זמנית של ההוצאה. בגלל החוב הגבוה יחסית של ישראל, המסגרת התקציבית לתוכניות אלו מצומצמת. מטרות הצעדים הן להקל את המיתון, למזער את הפגיעה המחזורית בשכבות החלשות, ליצור תשתית לצמיחה בת-קיימא ולבסס את אמינותה של הממשלה. לפיכך הצעדים צריכים לקיים מספר עקרונות - בעיקר גמישות, זמניות והפיכות, המשכיות (מדולריות), שקיפות, ישימות מיידית והשפעה רבה ומהירה על הפעילות המקומית. (להרחבה על צעדי המדיניות הספציפיים הדרושים ראו פרק א', סעיף 9).

מדיניות פיסקלית מרחיבה, לרבות הגדלת ההוצאה, יכולה להיות אפקטיבית, אולם לשם כך יש לשכנע את הפרטים כי אין בה סכנה פוטנציאלית של סטייה מתמשכת מתוואי הפחתת יחס החוב לתוצר. זאת על ידי אימוץ כלל פיסקלי לטווח הבינוני הכולל צעדים מפורשים שיביאו להקטנת יחס החוב לתוצר החל מ-2011. לדוגמה: במקרה שההאטה תתמשך ויתפתח תוואי גירעון חריג (שני התנאים יחד) בהגדרות התקציב, יש מקום לצעדים שיקטינו את תוואי הגירעון, למשל דחייה של הפחתת המסים המתוכננת ל-2010.

⁹ לפירוט השיקולים ראו נייר עמדה של בנק ישראל (2009) "ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה", עמ' 19, ולניתוח מפורט יותר של מסגרת המדיניות התקציבית ליישום התוכנית, על השלכותיה הפיסקליות - עמוד 16 עד 28.

ג. ההכנסות ממסים

יחס ההכנסות ממסים לתוצר - נטל המס - ירד השנה ב-2.6 נקודות אחוז (איור ו'-6 ולוח ו'-11). תוצאה זו מפתיעה בעוצמתה, אף כי היה צפוי שהתגובה המהירה של ההתאוששות בפעילות על ההכנסות ממסים, תגובה אשר אפיינה את שלב הגאות במחזור, תתמתן עם התייצבות הצמיחה. בשנים האחרונות, הירידה החדה של שיעורי המס הסטטוטוריים על השכר ותחילתה של גביית מס משוק ההון העלו את הרגישות של תקבולי המס למחזור העסקים וגרמו להתחזקות פעולתם של המייצבים האוטומטיים, כי בעוד שגביית מס על השכר משתנה באחוזים ספורים, הגבייה משוק ההון תנודתית הרבה יותר, ולראיה: השנה תקבוליה ירדו בכ-50 אחוזים.

מקורה העיקרי של הירידה בנטל המס הוא בשתי השפעות דומות במשקלן: המשבר הפיננסי העולמי, שהתבטא בירידה חדה, כאחוז תוצר, של ההכנסות ממיסוי על התשואות בשוק ההון ושל הכנסות המדינה ממס חברות, והמשך ההפחתות של שיעורי המס הסטטוטוריים, שגם השפעתן על ההכנסות ב-2008 הוערכה ב-2007 באחוז תוצר (6.8 מיליארדי ש"ח). יש לציין כי ההשפעה של הפחתות המס חושבה בהנחה שההפחתות עצמן אינן משפיעות על הצמיחה - אף כי יש בהן כדי לתרום לה, ולקזוז חלק מאובדן

ירידת תקבולי המסים בשיעור ריאלי של 7.2 אחוזים הפתיעה השנה בעוצמתה.

מקורה העיקרי של הירידה בנטל המס הוא בשתי השפעות דומות במשקלן: ירידה של ההכנסות ממיסוי על התשואות בשוק ההון ושל הכנסות המדינה ממס חברות והמשך ההפחתות של שיעורי המס הסטטוטוריים.



ההכנסות¹⁶ - וכן בהנחה שהגבייה בפועל של המסים הישירים בשנת 2008 תהיה גבוהה ב-11 אחוזים מזו שנצפתה בדיעבד. הגורם האחרון מתבטא בכך שהשפעת החקיקה בפועל בשנת 2008 הייתה בסך 6 מיליארדי שקלים בערך.

בסך הכול קטנו ההכנסות ממסים לעומת 2007 בשיעור ריאלי של 7.2 אחוזים (14 מיליארדי ש"ח ריאלית - מחציתן, כאמור, עקב שינויי חקיקה) והגיעו ל-185 מיליארדים. הירידה הריאלית בגביית המסים הישירים הסתכמה ב-16 אחוזים, ובולטת הירידה בגבייתם במהלך כל השנה והתייצבות בשליש האחרון של השנה על שיעור נמוך בכשישית בהשוואה לאשתקד (איור ו'-2). בגביית המסים העקיפים נרשמה בסך הכול יציבות ביחס לשנה הקודמת - תוצאת גידול במחצית

הראשונה של השנה וירידה חדה בשנייה, ירידה המשקפת את ההאטה בפעילות במשק במהלך תקופה זו.

הרכיב העיקרי של ירידה בהכנסות ממסוי עקיף היה השנה המיסוי על היבוא האזרחי, שירד ריאלית ב-4.5 אחוזים, לרמה של 4.3 אחוזי תוצר (לוח ו'-16). בלטו בירידותיהם החדות גם התקבולים ממס קנייה ומס מעסיקים, אך חלקם של אלה בסך גביית המסים העקיפים קטן הרבה יותר. תקבולי המסים הישירים ירדו ריאלית, בעיקר במונחי תוצר (לוחות ו'-12,13,17) - תוצאת ירידה תלולה של משקל מס החברות בתוצר, זו השנה השנייה ברציפות¹⁷, לאחר עלייה ניכרת בעת הגאות, וירידה של המס הישיר על השכר, עקב שחיקתו הריאלית השנה. הפתיעו בעוצמתן הירידות בהכנסות משוק ההון, שהסתכמו ב-50 אחוזים (לאחר עלייה חדה אשתקד). לוח ו'-12 מלמד כי ירידת משקלו של המס הישיר בתוצר הייתה גדולה מהירידה בקצב צמיחת התוצר - דבר המשקף, מלבד הירידה הסטטוטורית, תגובה לא-ליניארית של ההכנסה ממסים על ההתפתחויות המקרו-כלכליות, גם מפני הפרוגרסיביות של מערכת המס.

מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל מראה כי ירידת ההכנסות השנה - בניכוי השפעת שינויי החקיקה - מתאימה להסבר הנגזר ממשתני המודל. על פי משתנים אלה ירידת ההכנסות ב-4 אחוזים מוסברת בגורמים הבאים: (1) בראש המשתנים המסבירים בולטים המשתנים הפיננסיים הנכללים במודל; אלה מסבירים ירידה של 3.9 אחוז

ניתוח ההרכב של הירידה
בגביית המסים מלמד
שמרבית המשתנים
המשמעותיים הם
מחזוריים, אולם הירידה
החדה של ההכנסות
משוק ההון הייתה מעבר
להשפעה המחזורית.

¹⁶ לדיון בממצאים הנוגעים להשפעת נטל המס על התוצר בישראל ראו: י' לביא ומ' סטרבצ'ינסקי (2001), "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו" גורמי הייצור והפריץ בישראל, 1960 עד 1995, סקר בנק ישראל 73. לסקירה של ממצאים בעולם ראו:

M. Rider, (2006). *The Effect of Personal Income Tax Rates on Individual and Business Decisions - A Review of the Evidence*, Andrew Young School, Working paper 06-15.

¹⁷ סך כל הגבייה של מסי החברות ירדה ריאלית ב-20 אחוזים - 6 מיליארדי שקלים: 3 מיליארדים בגין הכנסה חד-פעמית בשנת 2007, 2 מיליארדים בגין ירידה בפעילות, ומיליארד השקלים הנותרים עקב שינויי חקיקה.

בהכנסות השנה. (2) עליית התוצר - כולל השינוי ביחס מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן ובקצב הצמיחה - תרמה לעליית ההכנסות 2.5 אחוזים; (3) ההיקף של יבוא מוצרי הצריכה תרם ירידה של 1.2 אחוזים¹⁸; (4) ירידת השכר הריאלי, תרמה ירידה של 0.5 אחוז; (5) קצב הגידול האיטי של מכירות דירות תרם 0.2 אחוז להקטנת ההכנסות. נציין גם שההכנסות בשנת 2007 היו גבוהות מהצפוי. בסך הכול המודל מסביר 72 אחוזים מהירידה בסך ההכנסות. ניתוח ההרכב של הירידה מלמד שמרבית המשתנים המשמעותיים הם מחזוריים, ומתאימים לירידה בקצב הצמיחה, אולם הירידה החדה של ההכנסות משוק ההון הייתה מעבר להשפעה המחזורית. רכיב היבוא, שבשנים עברו חרג מהקשר ארוך הטווח שלו עם התוצר¹⁹, "תיקן" השנה את עצמו, והדבר התבטא, כצפוי, בירידת חדה יחסית של ההכנסות ממסים.

הכנסות הממשלה ממסים היו בשנת 2008 נמוכות ב-6.6 מיליארדי ש"ח מאשר בתחזית התקציב. מרבית הפער, אשר נוצר אף על פי שהצמיחה בפועל תאמה פחות או יותר את התחזית, מקורו בירידות החדות של ההכנסות משוק ההון. ממצא זה מצביע פעם נוספת על אי-הוודאות שבחזוי המסים, הנובעת בעיקר מקושי לחזות את המשתנים המקרו-כלכליים המשפיעים על ההכנסות, לרבות שיעורי הצמיחה; זאת גם כשהקשרים הכלכליים בין משתנים אלה לבין ההכנסות ידועים²⁰.

הפחתת שיעורי המס ב-2008, וכן ההפחתות בשנתיים הקודמות, היו חלק מתוכנית ארוכת טווח של הממשלה משנים עברו. הפחתות המסים בתקופה זו לא הוגבלו רק לתקופה השוטפת, אלא כללו גם הפחתה נוספת של שיעורי מס ההכנסה על השכר (כולל דמי הביטוח הלאומי) ועל הרווחים בהדרגה, עד 2010, כך שעד שנה זו תסתכם הפחתת המסים נטו בכ-25 מיליארדי ש"ח לעומת 2003. הפחתות המס הסטטוטוריות השנה כללו הפחתה של מס החברות ושל מס ההכנסה ליחידים. כתוצאה מכך ירד מדד שיעור המס הסטטוטורי המשוקלל השנה ב-1.0 נקודת אחוז, ובחמש השנים האחרונות הוא ירד במצטבר בכ-20 אחוזים - ב-4.6 נקודות אחוז ל-18.4²¹. זוהי ללא ספק ירידה חדה, שתרמה לפעילות הכלכלית במשק בשנים אלו. עם זאת, בהינתן הגירעון הגדול, שחרג מהיעד, ונטל המס הנמוך, ראוי לבחון בזהירות רבה הפחתות נוספות מעבר לתוואי הקיים.

רכיב מרכזי בתוואי הפחתת שיעורי המס בשנים האחרונות הוא הורדת שיעורי המס על השכר. רפורמת המס, שהופעלה ב-2003, הקטינה משמעותית את שיעורי המס ברוב מדרגות השכר, והרפורמה של סוף 2005 הרחיבה את ההפחתות, הן בתקופה הנוכחית והן לתקופה שעד 2010. כתוצאה מהפחתות המס שכבר בוצעו, אחוז תשלומי המסים מתוך השכר בישראל נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר (לוח ו'-נ' 13), ועם ההפחתות הצפויות בישראל בשנה הקרובה הפער צפוי להוסיף ולגדול. להרחבה ראו תיבה ו'-2.

הירידה המצטברת
החדה של שיעור המס
הסטטוטורי המשוקלל
בחמש השנים האחרונות
- כ-20 אחוזים - תרמה
לפעילות הכלכלית. עם
זאת, בהינתן הגירעון
הגדול, שחרג מהיעד,
ונטל המס הנמוך, ראוי
לבחון בזהירות רבה
הפחתות נוספות מעבר
לתוואי הקיים.

כתוצאה מהפחתות
המס שכבר בוצעו, אחוז
תשלומי המסים מתוך
השכר בישראל נמוך
מאשר במרבית המדינות
המפותחות כמעט בכל
רמות השכר.

¹⁸ השכר ויבוא מוצרי הצריכה נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר.

¹⁹ הרחבה על גידול הביקושים המקומיים, שהוביל להתרחבות מהירה של היבוא, ראו בפרק ב' ובפרק ז'.

²⁰ ברנרד ונבון (2007), ראו הערה 14.

²¹ להסבר חישוב המדד ראו: ק' פלוג ומ' סטרבצינסקי (2007) "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו-כלכלית בישראל", סקר בנק ישראל 80.

תיבה ו'-2: המס על השכר בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

מהלך מרכזי במדיניות הפיסקלית מאז 2003, שעוצמתו הגיעה לשיא בשנה האחרונה, הוא הפחתת שיעורי המס על השכר. רפורמת המס שהופעלה ב-2003 הקטינה משמעותית את שיעורי המס ברוב מדרגות השכר, הרפורמה של סוף 2005 הרחיבה את ההפחתות, וב-2008 בוצעה הפחתה נוספת מעבר לתוואי הרפורמות הקודמות. בסך הכול הופחתו המסים על השכר¹ ב-2008 בלבד בהיקף של כ-5 מיליארדי ש"ח (נטו). בתחילת 2009 הופחתו שיעורי המס על השכר עוד יותר, בהתאם למיתווה הקיים, וב-2010 צפויה עוד הפחתה, שתסיים את מהלך ההפחתות הנוכחי. בעקבות הפחתות המס שכבר הופעלו, שיעור תשלומי המסים מתוך השכר בישראל ב-2009 נמוך מאשר במדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר (לוח 2)². לפני שנתיים עדיין התאפיינה ישראל בשיעורי מס גבוהים מהממוצע, וכן מהחציון במדינות המפותחות ברמות ההכנסה שמעל 15,000 ש"ח - שבהן מצויים כ-20 אחוזים מהעובדים. לעומת זאת עתה שיעורי המס גבוהים מהממוצע רק ברמות שכר שמעל 25,000 ש"ח לחודש, שבהן מצויים אחוזים בודדים מהעובדים. יתר על כן, גם ברמות שכר אלה שיעורי המס בישראל קרובים למדי למרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות, אם כי עבור עובדים נשואים עם ילדים הם עדיין גבוהים משמעותית מאשר בארה"ב. עוד עולה מההשוואה כי מערכת המס על השכר בישראל נותרה פרוגרסיבית בהשוואה למקובל בעולם, אך המבנה התלול שאפיין את פונקציית המס בישראל התמתן, וכיום הרוב המכריע של העובדים משלם מס בשיעורים נמוכים מאשר במרבית המדינות המפותחות.

הפחתת שיעורי המס בישראל בוצעה בתקופה של צמיחה מהירה, המאופיינת, בין היתר, בהתקדמות של העובדים במעלה מדרגות המס, עם עליית שכרם. כיוון שהפחתות המס היו גדולות במיוחד בשלושת העשירונים העליונים של התפלגות השכר - אלו שבהם נטל המס בתחילת התהליך היה הגבוה ביותר בהשוואה לעולם - הרי שבקבוצות אלה אכן ניכרה ירידה משמעותית בנטל המס: ברמת שכר של פי שניים מהתוצר לנפש פחת אחוז המס הממוצע (לרווק) מ-29 אחוזים מהשכר ב-2004 ל-26.9 אחוזים ב-2009, וברמת שכר של פי ארבעה מהתוצר לנפש - מ-41.6 אחוזים ל-36.4 אחוזים. לעומת זאת ברמות השכר הנמוכות יותר, שבהן מצויים רוב העובדים, אך נטל המס היה נמוך מלכתחילה, המס הממוצע כמעט לא ירד: רווק ששכרו שווה לתוצר לנפש הפריש 15 אחוזים משכרו למסים ב-2004 ו-14.7 אחוזים ב-2009. עבור מפרנס/ת יחיד/ה באותה רמת שכר נטל המס אף עלה מעט, בשל ביטול נקודת הזכוי בגין בן-זוג שאינו עובד.

אף ששיעורי המס בישראל נמוכים בהשוואה למדינות המפותחות כמעט בכל רמות ההכנסה, ההשוואה הבין-לאומית מבליטה שוני ניכר בין ישראל למרבית המדינות האלה בהתייחסות מערכת המס למצבו המשפחתי של העובד: בישראל מערכת המס כמעט אינה מתחשבת במצב המשפחתי: לגברים אין כל הקלה במס בגין מצבם המשפחתי, ולנשים יש זיכוי מס בגין ילדיהן, שרובן אינן מצליחות לנצל - ודאי לא במלואו³. לעומת זאת ברבות מהמדינות המפותחות

¹ סכום זה כולל את הפחתת דמי הביטוח הלאומי, אך לא את הפחתת מס המעסיקים.

² לפירוט ההשוואה הבין-לאומית של שיעורי המס על השכר ראו: ע' ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית 2008-2009, בנק ישראל, נייר עמדה, מארס 2009.

³ נקודות הזיכוי מפחיתות את שיעור המס הממוצע של אם לשני ילדים ב-6 נקודות אחוז אם שכרה שווה לתוצר לנפש (כ-8,300 ש"ח לחודש), וב-3 נקודות אחוז אם שכרה כפול מהתוצר לנפש. בפועל, רוב האימהות העובדות אינן מגיעות לשכר שהוא ברמת התוצר לנפש.

לוח 1

שיעורי המס על השכר בישראל ובמדינות המפותחות¹

הכנסה (אחוזים מהתוצר לנפש)	ישראל 2009	ממוצע OECD	האיחוד האירופי ²	ארצות הברית ³	הפער בין ישראל לממוצע מדינות OECD	דירוג ישראל ביחס לקבוצת ההשוואה ⁴
שיעור המס הממוצע (אחוזים מסך ההכנסה)						
רווק	3.5	17.9	17.8	17.2	-14.4	29
50	10.0	23.1	24.4	20.6	-13.0	28
75	14.7	26.2	28.1	23.8	-11.4	28
100	19.8	29.3	31.8	27.6	-9.5	28
133	23.8	31.6	34.3	29.8	-7.8	25
166	26.9	33.5	36.3	31.4	-6.5	24
200	36.4	37.8	41.4	33.3	-1.3	17
400	42.5	41.5	45.1	37.1	1.0	11
1000						
נשוי + 2	3.5	6.2	10.1	-20.9	-2.7	21
50	10.0	14.5	18.0	0.9	-4.4	20
75	14.7	19.4	22.9	9.7	-4.6	19
100	19.8	24.2	27.9	14.0	-4.4	18
133	23.8	27.1	30.5	16.8	-3.3	18
166	26.9	29.5	32.8	19.3	-2.6	18
200	36.4	35.8	39.5	27.9	0.6	14
400	42.5	40.1	43.3	34.7	2.4	9
1000						
שיעור המס השולי (אחוזים מהתוספת להכנסה)						
רווק	3.5	30.1	33.4	27.1	-26.6	29
50	27.0	35.0	38.9	28.1	-8.0	23
75	35.0	38.5	42.5	38.8	-3.5	17
100	35.0	39.5	44.3	39.2	-4.5	17
133	42.0	41.5	45.9	39.2	0.5	15
166	42.0	44.2	48.4	41.3	-2.2	18
200	46.0	43.5	47.3	39.9	2.5	10
400	46.0	44.7	48.1	41.8	1.3	13
1000						
נשוי + 2	3.5	26.7	31.5	16.8	-23.2	28
50	27.0	32.6	33.2	43.6	-5.6	20
75	35.0	35.3	39.1	25.8	-0.2	16
100	35.0	38.1	41.2	28.1	-3.1	17
133	42.0	39.6	43.2	28.1	2.4	13
166	42.0	43.3	45.6	38.8	-1.3	16
200	46.0	42.7	46.7	35.1	3.3	10
400	46.0	44.5	47.8	41.8	1.5	12
1,000						

(1) ממוצע פשוט של קבוצת 28 מדינות מפותחות בשנת 2008. שיעורי המס כוללים מסים המוטלים על ההכנסה בכל רמות השלטון, כולל תשלומי חובה לביטוח הלאומי ומסים עירוניים על השכר. בארה"ב חושבו שיעורי המס בנפרד עבור תושבי טקסס, קליפורניה והעיר ניו-יורק.
(2) ממוצע פשוט של 15 החברות הותיקות באיחוד האירופי.
(3) ממוצע פשוט של טקסס, העיר ניו-יורק וקליפורניה.
(4) דירוג שיעורי המס מהגבוה לנמוך. כלומר, ככל שהמספר המופיע בטור גבוה יותר פירושו ששיעור המס בישראל נמוך ביחס ליותר מדינות. המקור: חישובי מחלקת המחקר בבנק ישראל על פי: Price Waterhouse Coopers, Individual Taxes, נתוני OECD, ונתונים מבסיסי המס במדינות שונות.

נהוגות הטבות בצורה של ניכוי או זיכוי מס - כלליים וגם בצורה של החזרי הוצאות - היוצרים פער משמעותי בנטל המס בין עובדים שהם הורים לילדים לבין רווקים; דוגמא בולטת לכך היא ארצות הברית. הבדלים אלה במבנה מערכת המס מוליכים להשפעות שונות שלה על הכלכלה והחברה. ההטבות למשפחות הנהוגות בעולם מצמצמות את אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בכל תקופה ומקלות על מצוקת הנזילות של עובדים בתקופות שבהן עליהם לתמוך בילדיהם - במחיר של הגדלת נטל המס בתקופות אחרות. לעומת זאת מבנה מערכת המס בישראל תומך בעיקר בכניסה-לעבודה של צעירים ושל אימהות - באמצעות שיעורי המס הנמוכים על רווקים והענקת נקודות הזיכוי על פי המגדר, בהתאמה.

לוח 2

השונוי בשיעורי המס הממוצעים בישראל ובמדינות OECD בין

השנים 2004-2003 לשנים 2009-2008 (נקודות אחוז)

רמת ההכנסה (אחוזים)		השונוי בפער בין ממוצע מדינות ישראל ומדינות		OECD	
מדהתוצר לנפש)		OECD		OECD	
		ישראל			
רווק	50	-1.0	0.1	-1.1	
	100	-1.6	1.3	-2.9	
	200	-4.0	0.8	-4.8	
	400	-6.2	-0.6	-5.6	
	1000	-4.8	-1.6	-3.2	
נשוי + 2	50	-1.0	-2.1	1.1	
	100	1.0	0.6	0.5	
	200	-2.6	1.4	-4.1	
	400	-5.5	0.3	-5.8	
	1000	-4.5	-1.8	-2.7	

המקור: חישובי חטיבת המחקר בבנק ישראל על פי: Price Waterhouse Coopers, Individual Taxes, נתוני קרן המטבע הבין-לאומית ו-OECD, ונתונים מרשויות המס במדינות שונות.

ד. החוב הציבורי ומימון הגירעון

החוב הציבורי ורכיביו אופיינו בשנת 2008 בכמה מגמות, שהושפעו במידה רבה מהסביבה המקרו-כלכלית של ישראל. ביחס החוב הציבורי לתוצר נמשכה מגמת הירידה, אמנם בקצב איטי הרבה יותר מאשר בשנים האחרונות. כמו כן ניכרו ברכיבי החוב שתי תמורות מרכזיות: חלקו של החוב הלא-צמוד בגיוס ההון המקומי ירד ירידה חדה, במקביל לעלייה של הרכיב הצמוד; משקל החוב החיצוני בסך החוב ירד משמעותית, וכנגד זאת עלה משקלו של החוב הפנימי.

(1) יתרת החוב הציבורי ברוטו ויחס החוב לתוצר

בשנת 2008 נמשכה מגמת הירידה של יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר. יחס זה ירד ב-1.4 נקודות האחוז, והגיע בסוף השנה ל-78.0 אחוזי תוצר - קצב ירידה נמוך בהרבה מאשר

בשנת 2008 נמשכה
מגמת הירידה של יחס
החוב הציבורי לתוצר,
אמנם בקצב איטי
הרבה יותר מאשר
בשנים האחרונות.

בשנים 2005-2007. האטת קצב הירידה של יחס החוב לתוצר נבעה בעיקרה מעלייה של 4.1 אחוזים ביתרת החוב הציבורי²², לאחר שנתיים רצופות של ירידה והתאזנות של שער החליפין שקל-דולר סביב רמתו אשתקד. עליית היתרה של החוב הציבורי היא תוצאה של גידול הגירעון הממשלתי וסטייתו ממגבלת הגירעון, תקבולי הפרטה נמוכים ועלייה בפיקדונות הממשלה בבנק ישראל (לוח ו'-8).

השפעת הסביבה המקרו-כלכלית על החוב הציבורי בשנה הנסקרת התבטאה במיוחד בגידולה של יתרת החוב: מעבר לעליית הגירעון הממשלתי, הגידול ביתרת החוב הוא תוצאה של תשלומי ההצמדה גבוהים יחד עם עלייה בפיקדונות הממשלה בבנק ישראל. האינפלציה הגבוהה, אשר אפיינה בעיקר את המחצית הראשונה של השנה, וכן עלייה ביתרת החוב הצמוד ב-6.3 אחוזים, פעלו לעליית תשלומי ההצמדה של הממשלה. לצדם נרשמה עלייה בפיקדונות הממשלה בבנקים, עקב גיוס חוב מקומי נטו גבוה מהמתוכנן (19.4 מיליארדי ש"ח לעומת 8.7 מיליארדים) וגבוה מצורכי המימון בפועל. גם הפער בין צורכי המימון לגיוס הממשלתי משקף במידה רבה את התנאים המקרו-כלכליים ששררו במשק הישראלי בשנת 2008: הפגיעה בשוק האג"ח הקונצרניות וירידת עלויות הגיוס על רקע נטייה של המשקיעים להעדיף אפיקים סולידיים; חוסר-ודאות לגבי העמקת המשבר הכלכלי הגלובלי, ירידה של הכנסות הממשלה ממסים, ובעטיה - גידול צורכי מימון של

לוח ו'-8

השינוי ברכיבי החוב הציבורי ברוטו ביחס לתוצר במהלך 2008 (אחוזי תוצר)

2008	2007	
79.4	85.5	החוב בסוף השנה הקודמת
-4.5	-4.2	גידול התוצר הנומינלי
1.9	-1.6	גיוס ההון נטו
2.1	0.0	מזה: גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.9	-0.5	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-0.2	-0.9	תקבולי הפרטה
8.0	-0.2	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים
1.4	1.3	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²
-0.3	-1.4	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
0.1	-0.2	שארית ³
78.0	79.4	סך כל החוב לסוף התקופה

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.

(2) עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה.

(3) התאמה למחירי ההנפקה ועיגולים. הנתונים מבוססים בשלב זה על הערכות ראשוניות, ולכן סכום השארית עדיין גדול.

המקור: חישובים ועיבודים של חטיבת המחקר בבנק ישראל.

²² החוב הציבורי עיקרו - כ-98 אחוזים - חוב ממשלתי, והיתר הוא חוב של הרשויות המקומיות, שרמתו ירדה השנה בכ-9 אחוזים ביחס לרמתו אשתקד. החוב של הרשויות המקומיות כולל את החוב לבנקים ובאיגרות חוב, בניכוי ההלוואות שהן קיבלו מהממשלה באמצעות הבנקים.

הגירעון; ניסיון לצמצם סיכונים של מיחזור החוב יחד עם אגירת משאבים לצורך פדיונות גבוהים ברביע האחרון של השנה והפדיון הצפוי בפברואר 2009, שהיקפו מסתכם בכ-20 מיליארדי ש"ח.

מגמת הירידה של יחס החוב לתוצר וצורכי המימון הנמוכים יחסית של הממשלה בשנים האחרונות תרמו רבות לירידה של נטל הריבית על ההוצאה הציבורית, לחוסן של המשק הישראלי בפני זעזועים חיצוניים וכן לעליית דירוג האשראי של ישראל. ואולם שלא כמו בשנים 2005 עד 2007, שבהן ירידתו של יחס החוב לתוצר נתמכה בקצב צמיחה מהיר של המשק, בשנת 2008 הצביעו האינדיקטורים המקרו-כלכליים על ציפיות להאטה כלכלית, וכן גברה אי-הוודאות. הואיל והחוב הציבורי הוא אחד האינדיקטורים החשובים ביותר ליציבות הפיננסית, לפרמיית הסיכון של המשק ולדירוג האשראי הנגזר ממנה - נודעת חשיבות רבה למדיניות תקציב רב-שנתית שתתמוך בהמשך מגמת הירידה הן של יחס החוב לתוצר והן של יתרת החוב.

(2) הרכב החוב

המגמות שאפיינו את הרכב החוב עד תחילת שנת 2007 ייצגו את מדיניות ניהול החוב של הממשלה ורפורמות שונות בשוק ההון²³. המגמה העיקרית בניהול החוב הייתה עלייה של הנפקת חוב לא-צמוד בריבית קבועה והפיכתו לכלי הגיוס המרכזי של הממשלה לגיוס הון, כפי שמקובל בשוקי האג"ח בעולם. זאת במקביל לצמצום משקלו של החוב הצמוד למדד, בעקבות המעבר לסביבת אינפלציה יציבה יותר, ולצמצום השימוש במכשירי חוב כדוגמת אלו הנושאים ריביות נידות או צמודים למט"ח, עם המעבר למכשירים פשוטים יותר. נוסף על השינויים בהרכב החוב הפנימי, גדל היקף ההנפקות הבין-לאומיות, התפתחות שתרמה להעמקת תשתית ההנפקות של הממשלה ולהגדלת הנזילות והסחירות בניירות הערך של ממשלת ישראל. הסביבה המקרו-כלכלית של המשק הישראלי בשנתיים האחרונות - תחילתו של המשבר העולמי באמצע שנת 2007 והעמקתו בשנה הנסקרת - השפיעו על מדיניות ניהול החוב הממשלתי ושיקוליה של הממשלה לגבי הרכבו הרצוי של החוב. השפעה זו מצאה ביטוי במספר שינויים בהרכב החוב.

לאחר מגמה ממושכת של ירידה בשיעורי גיוס החוב הלא-צמוד בריבית משתנה, עלה משקלו של רכיב זה בגיוס הממשלתי, זו השנה השנייה ברציפות; חלקו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה בגיוס ההון המקומי ירד השנה ב-11.2 נקודות אחוז, ובמקביל גדל הרכיב הצמוד ב-6.4 נקודות אחוז (גידול המבטא שיעור עליה של 26.5 אחוזים יחסית לשנה הקודמת). דומה כי השינויים התכופים בריבית בנק ישראל במחצית השנייה של השנה והציפיות להמשך ירידתה הם שהביאו להגדלת רכיב החוב הלא-צמוד בריבית משתנה. איגרות חוב לא-צמודות בריבית משתנה, שהן לרוב קצרות טווח, מתאימות במיוחד לתקופות שבהן אי-הוודאות גוברת.

לכאורה, עליית הרכיב הצמוד בגיוס החוב הממשלתי מתיישבת גם היא עם החרפת המשבר הכלכלי והביקוש העולה לאיגרות חוב אלו. זאת מפני הנהירה של המשקיעים לאפיקים סולידיים, בעיקר בשל הירידה החדה של הפעילות בשוק הראשוני הקונצרני לאיגרות חוב צמודות. עם זאת, הפגיעה בשוק הקונצרני ניכרה בעיקר במחצית השנייה של שנת 2008, ואילו עיקר הגיוס ברכיב הצמוד התרכז במחצית הראשונה. הרחבת

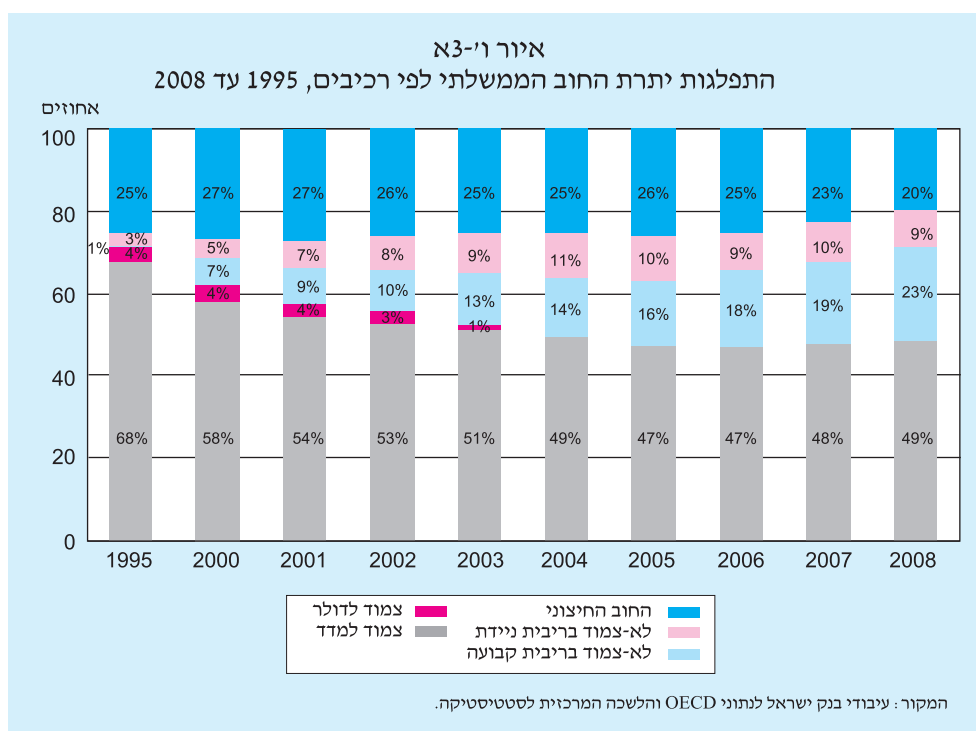
²³ מבין הרפורמות ניכרת תרומתה של הרפורמה בחיסכון הפנסיוני, שהביאה לירידה משמעותית של משקל החוב הלא-סחיר במהלך התקופה. רפורמה נוספת שהשפיעה על החוב הממשלתי היא רפורמת עושי השוק. תרומתה מתבטאת בהגברת התחרותיות בהנפקות ובהזלת עלויות הגיוס של המלווה הממשלתי.

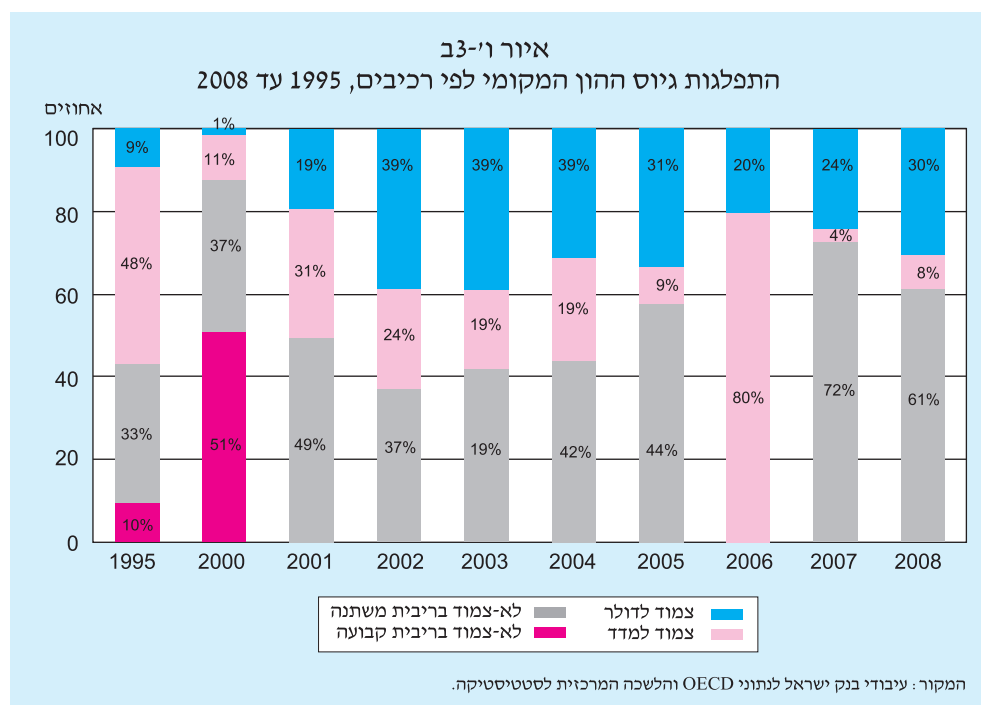
המשמעת התקציבית של הממשלה בשנים האחרונות והאמון של הציבור במדיניות המוניטרית תמכו במגמת הירידה, ארוכת השנים, של עלויות הגיוס הממשלתי.

העמקת המשבר העולמי בשנת 2008 מצאה ביטוי בתמורות שחלו בהרכב החוב הממשלתי: חלקו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה בגיוס ההון המקומי ירד, ובמקביל גדל הרכיב הצמוד; משקל החוב החיצוני בסך החוב ירד משמעותית, וכנגד זאת עלה משקלו של החוב הפנימי.

החוב הצמוד תאמה את התפתחות האינפלציה במשק ועליית אי הוודאות. נראה כי השפעתה של האינפלציה על הרכב החוב פעלה בעיקר דרך עלייתה של פרמיית הסיכון (האינפלציונית) ושל עלויות גיוס ההון. בחינת תוואי הגיוס של החוב הצמוד ביחס לציפיות לאינפלציה (לשנה, ל-3 שנים ול-10 שנים) וביחס לאינפלציה בפועל מגלה כי מדיניות ההנפקות של הממשלה תאמה במידה רבה את האינפלציה בפועל ברמה החודשית ולא את הציפיות לטווחים הארוכים, זאת למרות אופיו ארוך הטווח של החוב הצמוד: עיקר גיוסו של החוב הצמוד היה במחצית הראשונה של השנה, שאופיינה בעליית התנודתיות באינפלציה ופערי התשואות בין איגרות החוב על פי סוגי ההצמדה השונים. כך, במשך חודשיים בלבד - אפריל ומאי - שבהם עלה פער הריביות לשיאים של 2.6 ו-3.2 אחוזים, בהתאמה, גייסה הממשלה כ-30 אחוזים מסך הגיוס ברכיב הצמוד. הנפקת חוב צמוד ל-3 שנים, טווח שאינו אופייני לגיוס האג"ח הצמודות בשנים האחרונות, מעידה כי מדובר בניסיון לניצול פער התשואות הגבוה לגיוס חוב במחירים זולים.

נוסף על הניסיון להורדת העלויות והסיכונים הכלכליים, כפי שתואר לעיל, פעלה הנפקת איגרות חוב צמודות להקטנת העלויות התקציביות (החשבונאיות) של החוב, שכן תשלומי ההצמדה אינם נכללים בהוצאה התקציבית, על פי החלטת הממשלה משנת 2000, בעוד שתשלומי הריבית נכללים ואף מהווים נטל כבד על הגירעון הממשלתי. מפאת פערי הריביות על פי ההצמדה ואי הכללתם של תשלומי ההצמדה בתקציב, הנפקת חוב צמוד גורמת לרישום מופחת של הוצאות הריבית בהוצאה הממשלתית. כך, למשל, העלייה של 0.8 נקודות האחוז במשקל החוב הצמוד בחוב הממשלתי חסכה לממשלה רישום של כ-100 מיליוני ש"ח מהוצאותיה. זאת בתקופה שבה התגברות של אי-הוודאות במשק ושל הציפיות להאטה כלכלית מעלות את הסבירות לירידה בהכנסות המדינה ממסים. אף על



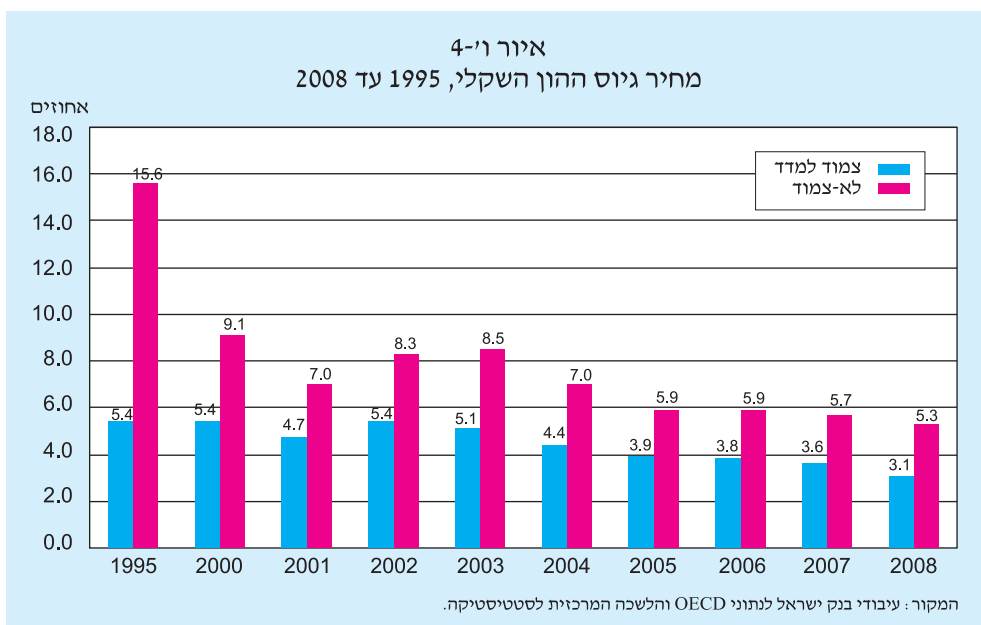


פי כן יש לזכור שמדובר באפקט רישומי בלבד: גידול החוב הצמוד פעל לעליית החוב הממשלתי דרך תשלומי ההצמדה.

מדיניות ניהול החוב הפנימי בשנת 2008 מעלה את הדילמה של הרכב חוב יציב ואופטימלי מפרספקטיבה ארוכת טווח לעומת הצורך של הממשלה לתכנן מדיניות חוב אפקטיבית בתנאים מקרו-כלכליים של אי-יציבות. החלטת הממשלה להעלות את משקלו של הרכיב הצמוד בגיוס החוב הממשלתי מעידה על ניסיון לצמצם עלויות וסיכוני שוק, ובכך משרתת את אחת המטרות המרכזיות בניהול החוב הממשלתי, כפי שהיא מפורסמת על ידי האוצר: מזעור עלויות וסיכונים כלכליים ותקציביים (חשבונאיים). כנגד זאת, על אף הציפיות להתערערות הסביבה המקרו-כלכלית של המשק הישראלי בשנה האחרונה, הרי בפרספקטיבה ארוכת טווח, יש לאיגרות החוב הלא-צמודות בריבית קבועה יתרונות מובהקים על איגרות חוב צמודות: תזרים המזומנים שלהן קבוע וידוע מראש; זהו מכשיר החוב המונפק ביותר והנסחר ביותר בעולם; הגדלת משקלו של החוב הלא-צמוד מסייעת לצמצום מערך ההצמדות במשק, ובכך תורמת ליציבות המוניטרית. (חוב צמוד, שהתאים לצורכי משקיעים בתקופות האינפלציה הגבוהה, מיועד כיום בעיקר לחיסכון ארוך טווח.) זאת ועוד, חרף התנודתיות הגבוהה של האינפלציה בפועל במהלך שנת 2008, הציפיות לאינפלציה לטווחים של שלוש שנים ומעלה נותרו בתחומי היעד ושיקפו את אמון הציבור במשטר יעד האינפלציה; לפיכך, בראייה שלאחר מעשה, פערי העלויות הממוצעות בין אג"ח צמודות ללא-צמודות במשך השנה לא היו גבוהים - למרות ירידת הטווח-לפדיון של החוב הצמוד ועליית הטווח לפדיון של החוב הלא-צמוד.

נוסף על השינויים בתמהיל החוב הפנימי, השתנה בשנת 2008 משמעותית תמהיל החוב החיצוני, וכן נרשמה ירידה חדה בגיוס החוב הנקוב במטבע חוץ ושיעורו בחוב הכולל. החוב

פערי העלויות הממוצעות בין אג"ח צמודות ללא-צמודות נשארו השנה נמוכים.



החיצוני הוא חוב המונפק בחו"ל ונקוב במטבע חוץ. מגמת העלייה של גיוס ההון בחו"ל²⁴, מאז שנת 2003, משיקולים של ניהול החוב החיצוני, התהפכה: חלקו של החוב הממשלתי הנקוב במט"ח בסך החוב הממשלתי ירד ירידה משמעותית, ובשנת 2008 עמד שיעורו, לראשונה, על 20 אחוזים מסך החוב. נוסף על כך ירד משקלו של גיוס החוב במט"ח בסך גיוס החוב הממשלתי מ-26 אחוזים ב-2006 ל-12 ו-6 אחוזים בשנים 2007 ו-2008, בהתאמה. בעקבות עליית הסיכונים ועלויות הגיוס בשווקים הפיננסיים נרשם גיוס ממשלתי שלילי (נטו) מעבר למתוכנן בהיקף של מיליארד ש"ח. הגיוסים במסגרת ארגון ה"בונדס" בשנה הנסקרת, המאופיינים בתנאי מילווה נוחים, ונודעת להם חשיבות לאומית מעבר לכדאיות המימונית, היו למעשה מקור הגיוס היחיד של אג"ח הנקובות במט"ח.

מלבד סיכוני השוק והנזילות²⁵ הכרוכים בהנפקת חוב ממשלתי בשווקים הבין-לאומיים, הנפקה זו כרוכה גם בסיכון מטבעי: שינוי בשער החליפין יכול לחולל שינוי בתזרים המזומנים הצפוי של הממשלה. אמנם בשנת 2008 (כמו ב-2006 וב-2007) הביא הייסוף הכולל של השקל מול הדולר, נוסף על גיוס השלילי במטבע זה, לירידה של החוב החיצוני במונחי שקלים - אך סטיית התקן של שער החליפין בשנה הנסקרת גילמה סיכון מטבעי גבוה שנשאה יתרת החוב הנקוב במט"ח²⁶. הסיכון המטבעי מתעצם לנוכח הדומיננטיות של החוב הנקוב בדולר של ארה"ב בסך החוב החיצוני (כ-89 אחוזים). אולם המאון החיצוני

על רקע המשבר העולמי, משקל הגיוס של החוב במט"ח בסך גיוס החוב הממשלתי ירד מ-26 אחוזים ב-2006 ל-12 ו-6 אחוזים בשנים 2007 ו-2008, בהתאמה.

²⁴ גיוס זה כולל אג"ח שהונפקו במסגרת הבונדס, בערבות ממשלת ארצות הברית ובשוק החופשי (אג"ח "חופשיות"). הנפקה ממשלתית בשווקים הגלובליים ממלאת תפקיד חשוב בחשיפת המשק הישראלי בפני משקיעים זרים, מהווה מקור נוסף לגיוס מט"ח, יוצרת סדרות סמן (benchmark) ומרחיבה את מקורות גיוס ההון של חברות ישראליות המעוניינות להנפיק בחו"ל. ואולם, בגלל אי היציבות בשוקי הכספים הבין-לאומיים בשנתיים האחרונות, לא בוצעו בשנתיים אלו הנפקות בשוק החופשי.

²⁵ סיכוני הנזילות, מחושבים באמצעות הפרמיה שנדרשת על ידי המשקיעים על הקושי לצאת מפוזיציה שבה הנפח של השוק רדוד, מקבלים ביטוי בקושי לגייס הון רב בזמן קצר.

²⁶ לדיון בחשיפת הממשלה לשער החליפין ראו: י' חיים ור' לוי, שימוש בגישה המאזנית לניתוח היציבות הפיננסית: ניתוח עמידות המשק לסיכון שער החליפין, בנק ישראל, תחום היציבות הפיננסית, מאמרים לדיון, ינואר 2007.

נטו של הממשלה²⁷ לשנת 2008 הוא חיובי, ולכן הסיכון המטבעי בהתחייבויות הממשלה כלפי חוץ, ברמה המקרו-כלכלית, לכאורה נמוך למדי. כיוון שהחשב הכלכלי מנהל את תיק ההתחייבויות בנפרד מתיק הנכסים, סיכונים מטבעיים משפיעים על שיעור החוב החיצוני הרצוי מכלל החוב הממשלתי. כפועל יוצא מכך פעלה הממשלה השנה למזעור סיכונים אלו.

לנוכח החשיפה הגבוהה של החוב הממשלתי לדולר ומשקלו של החוב הנקוב במט"ח, פעל החשב הכללי למזעור הסיכונים והקטנת החשיפה של החוב הממשלתי לשינויים בשער החליפין שקל-דולר. במסגרת התמודדות עם סיכוני השוק והמטבע, בעטיו של המשבר הכלכלי, החל האוצר בשנת 2007 ביישום אסטרטגיה חדשה לפיזור סיכוני המט"ח של החוב הממשלתי - המרת חלק מן החוב הדולרי (באותה שנה 750 מיליוני דולרים) לחוב באירו במסגרת עסקות החלף (swap)²⁸. גם במהלך 2008 השתמש האוצר בכלים דומים להחלפת החוב הדולרי בחוב שקלי, וזאת בהיקף של כמיליארד ומאתיים מיליון דולרים. חלק מעסקות ההחלף בוצעו על חוב שמועד פירעונו המיועד בפברואר 2009, פעולה אשר מסבירה בחלקה את הגדלת פיקדונות הממשלה בבנק ישראל ויתרותיה השקליות בשנה הנסקרת.

נוסף על עסקות ההחלף הונהגו החל מ-2008 מכרזים הפוכים - לפירעון מוקדם של חוב ממשלתי. המכרזים ההפוכים מאפשרים להחליק ולווסת את תשלומי הקרן, וכך להקטין את סיכוני השוק. במסגרת זו ביצע משרד האוצר פדיון מוקדם של חלק מאיגרות החוב הנקובות במטבע חוץ (איגרות חוב המונפקות בערבות ממשלת ארה"ב) ושל איגרות החוב המקומיות, ובזאת תרם להקטנת סיכוני השוק הכרוכים בפדיונות המיועדים לשנת 2009. נראה כי בשנת 2008 המגמה הבולטת ביותר של הממשלה לגבי הרכב החוב הייתה הקטנת סיכונים כלכליים ותקציביים, הן בחוב המקומי והן בחוב הנקוב במטבע חוץ. שכלול המכשירים הפיננסיים ויצירת המכשירים החדשים, שנכנסו בשנת 2008 לשימוש נרחב, הם ביטוי נוסף לניסיונותיה של הממשלה להתמודד עם המשבר הגלובלי ועם השפעתיו על השווקים הפיננסיים בישראל.

(3) הטווח-לפדיון של יתרות החוב וניהול החוב

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי הוא מדד ליציבותו ואחד המדדים לאמון המשקיעים בממשלה: ככל שהוא ארוך יותר, מצבה הפיננסי של הממשלה נתפס כיציב יותר, שכן הארכת אופק הגיוסים מפחיתה את החשש ממיחזור גדול של החוב בגלל משבר זמני בתנאי השוק, ומאפשרת פריסה נוחה יותר של הגיוסים והפדיונות. עם זאת, בתקופות של עלייה באי-הוודאות הכלכלית, הנפקות קצרות טווח מאפשרות - בזכות נזילותן וסחירותן הרבות יותר - גיוס הון בעלות נמוכה יותר. ואכן, בשנת 2008 ניכרה התמקדות בהנפקת חוב לטווחים קצרים ובינוניים, כחלק מהניסיון להעלות את הסחירות והנזילות של איגרות החוב הממשלתיות. נוסף על כך החלה הממשלה להשתמש באיגרות חוב קצרות מועד, במטרה לייעל את ניהול תזרים המזומנים וכן להקטין את הסיכונים הכרוכים במיחזור החוב לטווחים ארוכים.

²⁷ החוב החיצוני נטו של הממשלה מחושב כחוב החיצוני ברוטו פחות יתרות המט"ח בבנק ישראל.

²⁸ במסגרת עסקות ההחלף הממשלה רוכשת איגרות חוב לפני מועד פירעונן, ובתמורה מעבירה למוכרים איגרות חוב שהיא מנפיקה. מכרזי החלף מאפשרים החלפה של פדיונות באיגרות חוב, במיוחד של סדרות גדולות, והקטנה של סיכוני המיחזור ושל התנודתיות בשווקים. ואכן, השימוש בעסקאות אלו, הן בשווקים המקומיים והן בשווקים הבין-לאומיים, תרם רבות להקטנת הסיכונים על אף עליית אי-הוודאות בשווקים.

בשנת 2008 המשיך משרד האוצר את השימוש במכשירים כדוגמת עסקות החלף, לשם פיזור סיכוני מטבע החוץ.

המגמה הבולטת ביותר של הממשלה לגבי הרכב החוב הייתה השנה הקטנת סיכונים כלכליים ותקציביים הן בחוב המקומי והן בחוב הנקוב במטבע חוץ.

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי נותר בשנת 2008 ללא שינוי - 6.4 שנים. הטווח לפדיון של החוב השקלי הסחיר עלה ל-6.1 שנים - תוצאת ירידה של גיל החוב הצמוד ועלייה של גיל החוב הלא-צמוד. הטווח לפדיון בחוב הסחיר הצמוד ירד בעקבות הנפקת איגרות חוב צמודות, בעיקר לטווחים של 3 ו-10 שנים; טווחים שפחות מקובלים בהנפקת חוב צמוד בעולם. גם ברכיב החוב הלא-צמוד ניכרה עלייה במשקלן של ההנפקות לטווחים קצרים, יחסית לעולם ויחסית לשנים קודמות, וזאת על אף העלייה המתונה של הטווח לפדיון. בדומה לחוב הצמוד, הטווח לפדיון של החוב הנקוב במטבע חוץ ירד בעקבות גיוס הון שלילי נטו, המאפיין את החוב החיצוני בשנתיים האחרונות. בעוד שהנפקת אג"ח לאופקים קצרים יותר מאפשרת גיוס הון בעלויות נמוכות יותר, יש לזכור כי מזעור עלות החוב של הממשלה תלוי בעלויות הגיוס לתקופות הבאות. בתקופות שבהן רמת הוודאות נמוכה, אך יחד עם זאת שורר אמון במדיניות המוניטרית והפיסקלית, רצוי להגביר את המאמצים לגיוס חוב לטווחים ארוכים יותר; זאת במיוחד לצד הכנסת מכשירים לניהול חוב אקטיבי, כדוגמת המכרזים הפוכים ועסקות ההחלף.

3. המדיניות הפיסקלית ושירותי הממשלה

רגישות המצב הביטחוני, התרחבות העוני תוך גידול אי-השוויון מתחילת העשור האחרון ושחיקת השירותים החברתיים חידדו את הצורך בהכרעות לגבי סדרי העדיפויות בתקציב, בפרט לאור המסגרת הפיסקלית שקבעה הממשלה - יעדי גירעון פוחתים, תוך גידול מתון של ההוצאות והקטנת שיעורי המס בהתאם לחקיקה הקיימת. הצורך בהכרעות מוסיף וגובר על רקע ההאטה הצפויה בשיעור הצמיחה ובהכנסות ממסים. האתגר של הממשלה בשנה הקרובה יהיה אפוא למתן את הפגיעה הצפויה בשיעורי הצמיחה, על השלכותיה, ליצור תשתית להמשך צמיחה בת-קיימא ולאזן בין זו לבין הצרכים האחרים. חשוב להכיר בקיומן של חלופות ברורות להתמודדות עם האתגר שהוצג, ולזכור כי כל אחת מהן כרוכה במחיר: תקצוב נוסף של הביטחון ו/או של יעדים חברתיים עם המשך הורדת המסים בסביבה מקרו-כלכלית מתמתנת יגרור גידול של הגירעון, וכן גידול מהיר של החוב הציבורי; לחלופין, העלאת מסים, או אי הורדתם כמתוכנן, עלולה לפגוע בתחרותיות של המשק, למתן את פעילותו, וכתוצאה מכך לעכב את קצב צמיחתו, במיוחד בזמן האטה. לבסוף, המשך הורדת המסים במקביל לקיצוץ בהוצאות עלול לפגוע בצרכים הביטחוניים או בשירותים החברתיים - תלוי בסדרי העדיפויות שיוחלט עליהם. כך או כך, יש למצוא את האיזון בין היעדים השונים תוך שקיפות מרבית באשר להכרעה של מקבלי ההחלטות. בשל ייצוב המערכת הפיסקלית, ועם גידול העודף בחשבון השוטף בשנים האחרונות, גדלה יכולתם של קובעי המדיניות לעסוק בשאלות אלו ובהשתקפותן בהקצאת התקציב, עדות להתבגרותו של המשק הישראלי. ראיה לכך היא, בין היתר, שיעורו המתון של גידול התשואות על האג"ח הממשלתיים חרף גידול הגירעון התקציבי, בהשוואה לגידולם הגבוה עם גידול הגירעונות בתחילת העשור. (ראו איור ד'-1).

רגישות המצב הביטחוני, התרחבות העוני תוך גידול אי-השוויון מתחילת העשור האחרון ושחיקת השירותים החברתיים חידדו את הצורך בהכרעות לגבי סדרי העדיפויות בתקציב.

בשל ייצוב המערכת הפיסקלית, ועם גידול העודף בחשבון השוטף בשנים האחרונות, גדלה יכולתם של קובעי המדיניות לעסוק בשאלות של תעדוף התקציב.

א. המדיניות הפיסקלית

הממשלה הקודמת שינתה את הכללים הפיסקליים שהציבה קודמתה. שני הרכיבים המרכזיים של השינוי היו הגדלת שיעור הגידול הריאלי של תקרת ההוצאות בתקציב מאחוז אחד לשנה ל-1.7 אחוזים וקביעת תקרת גירעון של אחוז אחד מהתוצר לשנת 2009. אף שהעלאת

ליעד הוצאה קבוע מראש מספר יתרונות: זהו כלל שקוף ופשוט, המושפע פחות מגורמים לא-צפויים, מחזוריים ולא נשלטים. עם זאת, יעד זה אינו יכול להיות מנותק משינוי ההערכות לגבי התוצר הפוטנציאלי.

בטווח היותר רחוק, תוואי הגידול של ההוצאה הממשלתית הוא אמצעי להשגת שני יעדים מרכזיים - גודל רצוי של תקציב הממשלה בשיווי משקל וקצב יורד של יחס החוב לתוצר.

בהתחשב במצבה הנחות של ישראל בתחום החוב בהשוואה בין-לאומית, למרות ירידתו בשנים האחרונות, לעומת מצבנו הטוב יחסית הן בנטל המס והן באחוז ההוצאה הציבורית מהתוצר (איורים ו-5, ו-6), יש לייחס חשיבות עליונה להמשך תוואי הירידה של החוב. את זאת יש לעשות תוך מעקב מתמיד אחר חשבונות הממשלה בתקציב רב-שנתי, כדי לאפשר קבלת החלטות המאזנות בין הרכיבים הפיסקליים השונים. (להרחבה על התרחישים הצפויים בפרספקטיבה של מספר שנים, בהתאם להחלטות הממשלה, ראו סעיף 4 להלן).

תקרת ההוצאות כשלעצמה מאטה את הפחתת הגירעון, נראה כי היא לא פגעה באמינות של מחויבות הממשלה לייצוב פיסקלי, שכן תקרה נמוכה יותר קשה מדי ליישום מעבר לטווח הקצר. הצבת תקרה להוצאות כהגדרת מסגרת מחייבת נתפסת כצעד בונה אמון בעיני זרים וישראלים כאחד. ליעד הוצאה קבוע מראש מספר יתרונות על פני כללים פיסקליים אחרים: זהו כלל שקוף ופשוט, המושפע פחות מגורמים לא-צפויים, מחזוריים ולא נשלטים.

עם זאת, יעד זה אינו יכול להיות מנותק לגמרי משיעורי הצמיחה, ובפרט לא משינוי ההערכות לגבי התוצר הפוטנציאלי. כאשר, במקביל לכלל ההוצאה, יחס החוב לתוצר יורד והגירעון התקציבי מתאפס, מתאפשרות גמישות ועמידה במשבר הנובע ממחזוריות כלכלית כמו השנה, או ממשבר ביטחוני, כמו המלחמה בדרום. הורדת מסים בהתאם לכלל זה משדרת לציבור אמינות ומעודדת את המגזר העסקי ואת הצריכה הפרטית.

נזכור שאם קצב הגידול של הצריכה הציבורית יהיה נמוך מדי, המגזר הציבורי יתקשה להתחרות על עובדים איכותיים ברמה של המגזר הפרטי²⁹, עובדיו יספקו שירות נחות יותר, והממשלה לא תוכל להשיג את מטרותיה בתחומים החברתיים³⁰. אם הממשלה מחליטה להגדיל את יעד ההוצאה, עליה לעשות זאת מפורשות ובאופן השקוף ביותר - לפרסם כיצד היא מתכוונת לממן את ההוצאה (על ידי הגדלת הגירעון והחוב או על ידי העלאת המסים) ומהו התוואי החדש של האינדיקטורים הפיסקליים הנגזרים ממהלך זה בתקופה הקרובה, לנוכח קצב הצמיחה הצפוי של המשק הישראלי.

בטווח הרחוק יותר, תוואי הגידול של ההוצאה הממשלתית הוא אמצעי להשגת שני יעדים מרכזיים: גודל רצוי של תקציב הממשלה בשיווי משקל וקצב יורד של יחס החוב לתוצר. בהנחה שהממשלה מגדירה את היעדים הללו במפורש, ניתן לגזור מהם את שיעור הגידול רב-השנתי של קצב ההוצאה. שילוב של אלה יכתיב את נטל המס, וממנו ייגזר הגירעון השנתי.

בהתחשב במצבה הנחות של ישראל בתחום החוב בהשוואה בין-לאומית, למרות ירידתו בשנים האחרונות, לעומת מצבנו הטוב יחסית הן בנטל המס והן באחוז ההוצאה הציבורית מהתוצר (איורים ו-5, ו-6), יש לייחס חשיבות עליונה להמשך תוואי הירידה של החוב. את זאת יש לעשות תוך מעקב מתמיד אחר חשבונות הממשלה בתקציב רב-שנתי, כדי לאפשר קבלת החלטות המאזנות בין הרכיבים הפיסקליים השונים. (להרחבה על התרחישים הצפויים בפרספקטיבה של מספר שנים, בהתאם להחלטות הממשלה, ראו סעיף 4 להלן).

לאחרונה מתנהל דיון בשאלה אם המדיניות הפיסקלית צריכה לפעול על פי מגבלות של יחס החוב לתוצר או על פי מגבלות של גירעון; לשתי השיטות חסרונות ויתרונות. תוואי מחייב של יחס החוב לתוצר כופה משמעת פיסקלית גם בעת צמיחה, מושפע פחות מהקדמת הוצאות או דחייתן, והוא פחות רגיש לזעזועים לא צפויים בכלכלה. לעומתו, מדיניות הנגזרת מתוואי של גירעון מחייבת יותר את הממשלה שבשלטון והיא שקופה

²⁹ Y. Mazar, "Testing self selection in transitions between public and private sector" Discussion Paper No. 2008.07 הראה כי עובדים שעברו מהמגזר הציבורי לפרטי בשנים 1983 עד 1995 אופיינו בנתונים טובים יותר ("שארית שכר" גדולה יותר) בהשוואה לאלו שנשארו במגזר הציבורי, ועובדים שעברו מהמגזר הפרטי לציבורי אופיינו בנתונים טובים פחות בהשוואה לאלו שנשארו במגזר הפרטי.

³⁰ דוגמה קונקרטית לכך היא שחיקתו של שכר הרופאים בשנים האחרונות והחלטת הבוררות בהתאם.

יותר. מחקר שראה אור השנה³¹ בחן סוגיה זו ומצא שבאופן כללי המדיניות תחת שתי המגבלות דומה, אך ההגבלה של החוב יציבה יותר וקלה יותר ליישום.

ב. שירותי הממשלה ויעדיה

לאחר גידול מהיר מדי של הוצאות הממשלה עד 2002 - במיוחד עלייה של תשלומי ההעברה, תוך עידוד התמריצים השליליים לאי יציאה לעבודה - גידול שכמעט הוביל למשבר פיסקלי מימוני, נדרשה מדיניות ייצוב. עם זאת, מחירם של צעדי המדיניות שננקטו מאז כדי למנוע משבר זה ולתמרץ יציאה לתעסוקה, לרבות הקיצוצים בתקציבים החברתיים ובפרט בתשלומי ההעברה, היה הגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות ובממדי העוני, לפחות בטווח הקצר³².

היקף השירותים הציבוריים ואיכותם נאמדים על פי הצריכה הציבורית האזרחית לנפש לרכיביה. מלוח ו'9- עולה שאחרי עלייה רצופה בהם בשנים 1999 עד 2001, הרי מאז שנת 2001, עם שינוי המדיניות, נרשמה מגמת ירידה עד שנת 2005, ואילו בשלוש השנים האחרונות ניכרה מגמת עלייה רצופה. בסך הכול, בבחינה על פני כל המחזור האחרון, השינוי הריאלי ביחס זה (בניכוי מדד המחירים לצרכן) במונחים שנתיים הוא אפסי. רמת החיים, כפי שהיא משתקפת בגידול הצריכה הפרטית לנפש בשנים אלו, עלתה בכמעט 20 אחוזים (1.8 אחוזים לשנה), מה שמלמד על שחיקה מתמשכת של השירותים הציבוריים לאזרח ביחס לרמת החיים במהלך המחזור האחרון: היחס בין הצריכה הציבורית האזרחית לצריכה הפרטית ירד יחסית לשנת 1999 מ-35.0 ל-31.6 אחוזים. זאת בניגוד למדינות המפותחות, שבהן יחס זה בתקופה זו ירד מעט - מ-34.8 ל-34.3 אחוזים. מובן ששחיקה זו, בעיקר בתחום תשלומי ההעברה, תורמת לגידול של אי-השוויון והעוני.

גידול אי-השוויון בתחומים שבהם קיים רכיב משמעותי של אספקת מוצר ציבורי קיבל ביטוי במיוחד בתחום הבריאות. כך, לדוגמה: משנת 1999 עד שנת 2007³³, כשממוצע ההוצאה הפרטית של משקי הבית על בריאות עלה ריאלית ב-25 אחוזים, הגדיל החמישון העליון את ההוצאה ב-34 אחוזים, והחמישון התחתון - ב-19 אחוזים בלבד. לעומתו, ממוצע ההוצאה הפרטית לחינוך עלה ב-17 אחוזים (נתונים עד 2006), ללא התרחבות ממשית בפערים. כיוון שההוצאה הפרטית לחינוך ובריאות עולה עם ההכנסה, אינדיקטור נוסף שמצביע על גידול אי-השוויון הוא סטיית התקן של ההוצאה. מקדם ההשתנות של ההוצאה הפרטית (היחס בין סטיית התקן לממוצע) עלה בתקופה זו ב-15 נקודות אחוז בהוצאה לבריאות, לעומת יציבות שנרשמה בהוצאה לחינוך. (איור ח'9- מציג את הפערים בהוצאה הפרטית לחינוך על פני החמישונים ובפירוט לתת-הוצאות.)

מחיר הקיצוצים בתקציבים החברתיים, ובפרט בתשלומי ההעברה, היה הגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות ובממדי העוני, לפחות בטווח הקצר.

היחס בין הצריכה הציבורית האזרחית לצריכה הפרטית ירד יחסית לשנת 1999 - מ-35.0 ל-31.6 אחוזים. מובן ששחיקה זו, ובעיקר בתחום תשלומי ההעברה, תורמת לגידול של אי-השוויון והעוני.

משנת 1999 עד שנת 2007 הגדיל החמישון העליון את ההוצאה לבריאות ב-34 אחוזים, והחמישון התחתון - ב-19 אחוזים בלבד.

³¹ R. Beetsma, M. P. Ribeiro and A. Schabert, (2008) *A Comparison of Debt and Primary-Deficit Constraints*. CEPR DP No. 6897.

³² להרחבה על התרחבות הפערים והשפעת המדיניות והצמיחה עליה ראו פרק ח' בדוח זה ובדוחות לשנים הקודמות, וכן *הרבעון לכלכלה* (2008) "השפעת השינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה", שם הראו ע' ברנרד ולי' גאלו שהצמיחה הגדילה את היקף המשרה של מרבית השכירים, אך לא של אלו ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה, ולפיכך תרמה להתרחבות הפערים הכלכליים בישראל. ראו גם: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2006), *מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית*, מחקר מדיניות 62, יולי; וכן: לאה אחדות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן (2005), היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006, מאמר שהוצג בכנס השנתי הראשון של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון-ליר.

³³ עיבוד מתוך סקרי הוצאות המשפחה של הלמ"ס.

בשל השינויים שאפיינו את היחס בין הצריכה הממשלתית לצריכה הפרטית בשלושים השנים האחרונות, קשה לדעת אם ירידתו בשנים האחרונות היא תיקון לעלייתו בשנים שקדמו להן.

אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם בעיית העוני, התעצמות הלחץ הפוליטי עלולה להביא לשימוש בכלי מדיניות זמינים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר.

בדיקה רחבה יותר בפרספקטיבה של שלושים שנה, מראה כי בעקבות הסכמי השכר שנחתמו באמצע שנות התשעים, שהביאו לדחיקת הצריכה הפרטית בשנתיים שלאחר מכן, האמיר היחס בין הצריכה הציבורית לצריכה הפרטית עד 37 אחוזים בשנת 1997, מאז הוא ירד, ובשנת 2008 חזר לממוצע של כל התקופה - 31 אחוזים. בשל השינויים שאפיינו יחס זה במהלך השנים, קשה לדעת אם ירידתו בשנים האחרונות היא תיקון לעלייתו בשנים שקדמו להן, או שמא הירידה היא החריגה, ואם כך יש לצפות לתיקון כלפי מעלה בשנים הבאות.

אמנם מידת אי-השוויון המקובלת היא שאלה חברתית-פוליטית בעיקרה, אך לאי-השוויון יש גם השלכות כלכליות, שצריך להתמודד איתן. השלכה אחת היא בתחום המוביליות החברתית; אם בעטיו של אי-השוויון בני השכבות החלשות וילדיהם אינם מצליחים לרכוש הון אנושי התואם את יכולותיהם³⁴, יש בכך פגיעה ביעילות הכלכלית, שהיא מעבר להעדפות החברתיות³⁵. בישראל, בהשוואה בין-לאומית, הפער בהישגים במבחני PISA ובמבחנים בין-לאומיים אחרים בין תלמידים מרקעים חברתיים כלכליים שונים, וכן השונות בהישגי התלמידים בין בתי הספר, ובפרט בתוך בתי הספר, הם מהגבוהים בעולם³⁶. אלה מיתרגמים בעתיד לאי-שוויון כלכלי גבוה.

השלכה אחרת של התרחבות אי-השוויון היא על האמינות של תוואי המדיניות הפיסקלית, ובכלל זה החשש ממתן פתרונות זמניים ולא יעילים. חלק מיעדי הממשלה הם צמצום העוני ואי-השוויון; גידול שלהם - וגידול המודעות הציבורית לכך - מגביר את הלחץ על הממשלה לפעול להקטנתם תוך הגדלת הקצבאות. ואולם, גם לאי-שוויון נמוך מדי יש מחיר: התמריץ לעבוד ולהשקיע בהון האנושי יורד, נטל המס הגבוה מדכא השקעות, ובעידן הגלובליזציה תיתכן בריחת מוחות³⁷. אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם בעיות אלה, התעצמות הלחץ הפוליטי עלולה להביא לשימוש בכלי מדיניות זמינים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר.

דרך טיפולה של הממשלה במשבר בהשכלה הגבוהה, ובפרט באוניברסיטאות הנתמכות היא דוגמה לכך: לנוכח בריחת המוחות³⁸ וההתדרדרות בשאר הפרמטרים בהשוואה בין-לאומית, נדרשה תוספת תקציבית משמעותית. "ועדת שוחט", שעיקר המלצותיה התקבלו על ידי הממשלה, המליצה על תוספת כזאת יחד עם העלאה של שכר הלימוד, אולם נראה שבעקבות לחצי הסטודנטים שכר הלימוד לא הועלה. שני מחקרים שראו אור השנה מראים שהממשלה יכולה להעלות את שכר הלימוד, ובמקביל לתת מענקים למי שזכאי, וכך

³⁴ Y. D. Maoz, and O. Moav (1999). Intergenerational Mobility and the Progress of Development, *the economic journal* 109.

³⁵ הנתונים בישראל אינם מספקים תשובה לשאלה עד כמה נושא זה בעייתי אצלנו. במחקר שבחן את התופעה בשנים 1983-1995 נמצא כי בטווח של כעשר שנים שני שלישים מהעניים נחלצים מעוני, אך השיעור בקרב מבוגרים מעוטי ההשכלה ובקרב הערבים (גם בניכוי השפעת ההשכלה) נמוך יותר במידה משמעותית. ראו: משה שעיו ומיכאל וקנין (2000), "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשונות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדיוור 1983 ו-1995", מתוך "לקראת מדינת רווחה החדשה בישראל", המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק. במאמר נוסף נמצא שהמיתאם הבין-דורי בין השכלת ההורים יוצאי אפריקה לילדיהם אינו נובע מהשפעת הסביבה: נ' זוסמן ור' פריש (2009), "ההשפעה הסיבתית של סביבת גידול ההורים והשכלתם על השכלת ילדיהם", מאמר לדיון בנק ישראל. עוד עולה מהמחקר שבקרב כלל היהודים בישראל המיתאם הבין-דורי הפשוט בהשכלה והגמישות בשכר עומדים על 0.2, בגבול התחתון של האומדנים במדינות המערב - משמע ניידות בין-דורית גבוהה יחסית.

³⁶ להרחבה ראו פרק ח' - סוגיות במדיניות הרווחה.

³⁷ E. Gould and O. Moav (2008). "when is too much inequality not enough? the selection of Israeli emigration", CEPR, DP6955.

³⁸ Dan Ben-David (2008). *Brain Drained*, CEPR DP6717

לוח ו'9

אינדיקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים וההוצאה הביטחונית של ישראל, 1999 עד 2008

(אלפי ש"ח לנפש, מנוכה במדד המחירים לצרכן הממוצע השנתי 2008=100)

השנה	הצריכה האזרחית ¹	בריאות	חינוך	תשלומי ההעברה לציבור	הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו) ²	הצריכה הפרטית	משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים בסך כל המועסקים האזרחיים
1999	16.6	4.5	6.6	11.5	7.3	47.3	30.3
2000	17.1	4.4	6.9	11.9	7.3	50.3	29.9
2001	17.7	4.5	7.2	12.6	7.5	50.7	30.5
2002	17.4	4.4	7.0	12.1	8.1	49.3	31.2
2003	16.9	4.2	6.5	11.6	7.5	48.3	31.1
2004	16.9	4.2	6.7	11.4	7.0	50.5	30.1
2005	16.8	4.2	6.6	11.3	7.0	51.7	30.1
2006	17.0	4.1	6.8	11.5	7.4	52.6	29.8
2007	17.6	4.3	7.0	11.6	7.1	55.3	29.7
2008	17.9	4.4	7.1	11.8	7.0	56.5	29.1

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

(2) נתוני הצריכה הביטחונית אינם כוללים את העלות האלטרנטיבית של חיילים בשירות סדיר.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

להימנע מפגיעה גדולה ברווחה. מאמר אחד מראה ש-37 אחוזים מבעלי התואר הראשון בישראל הם בעלי השכלה עודפת³⁹, והמאמר השני⁴⁰ מוצא שחמישה אחוזים מתלמידי התיכון נמנעו מללמוד בשל מגבלת הנזילות; להם ניתן וצריך לעזור באמצעות מלגות. בחינה-בדיעבד של סדרי העדיפויות בהרכב ההוצאה הציבורית, העולים מהתפתחות של הוצאות הממשלה בשנים האחרונות, מראה שלמרות השינויים בגודל ההוצאה הציבורית - גידול מהיר עד 2002 וירידה מאז - הרכב ההוצאות (ללא ריבית) כמעט לא השתנה מסוף שנות התשעים (לוח ו'-10). אמנם לתקופות קצרות משתנה מדי פעם בפעם משקלו של רכיב הוצאה זה או אחר, עקב התפתחויות חריגות - כגון המצב הביטחוני בשנים 2001-2003 ו-2006 ועליית משקלן של קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2001 - אך בטווח של מספר שנים ההרכב קבוע למדי, ביטוי להעדר הכרעה בדבר סדרי העדיפויות. בשנתיים האחרונות ירד מעט משקל הוצאות הביטחון, לטובת עלייה בתקציבים החברתיים, לרבות תקציב החינוך, שמשקלו הוא הגבוה ביותר מאז תחילת העשור. אמנם מוקדם לקבוע אם הדבר מבטא הכרעה בין סדרי העדיפויות, אך נראים סימנים נוספים להכרעה כזאת, כולל תוכנית רב-שנתית להגדלת תקציב החינוך.

בשנתיים האחרונות ירד מעט משקל הוצאות הביטחון, לטובת עלייה בתקציבים החברתיים, לרבות תקציב החינוך, שמשקלו הוא הגבוה ביותר מאז תחילת העשור.

³⁹ ג' איזמן, א' טור-סיני וד' רומנוב (2008). השכלה עודפת, מוביליות תעסוקתית וניידות בהכנסות בקרב מקבלי תואר ראשון בישראל, נייר עבודה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴⁰ ר' פרידמן ור' פריש (2008). "השפעת מגבלת הנזילות על הנגישות להשכלה גבוהה", מאמר לדיון, בנק ישראל.

בשנת 2007, לראשונה, הגדירה הממשלה יעדי תעסוקה ועוני לשנים הקרובות (החל משנת 2008) - מהלך חשוב, שראוי לבחון את מימושו בשנים הקרובות. עצם העובדה שהממשלה הגדירה יעדים חברתיים כמותיים מקלה על מבחנה, מבחן התוצאה - אך יש להקפיד שהשגת יעדים כמותיים לא תביא להשגתם באופן מלאכותי, על חשבון התמודדות אמיתית עם הבעיה.

יעד שיעור התעסוקה שנקבע לשנת 2010 לגבי בני 24-65 הוא 71.7 אחוזים - גידול של שתי נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2007. קביעת יעד תעסוקה היא אמצעי ראוי, שכן השגת יעד כזה מושפעת גם משיעור ההשתתפות (לחייב) וגם משיעור האבטלה (לשלילה). בשנת 2008 שיעור התעסוקה של קבוצת גיל זו המשיך לעלות, אף כי בקצב נמוך יותר, ועמד

לוח ו'-10

התפלגות ההוצאות של הממשלה הרחבה לפי רכיבי ההתערבות, 2000 עד 2008¹
(אחוזים מסך כל הוצאות הממשלה, לא כולל מימון)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
א. המוצרים הציבוריים									
17.9	18.2	19.0	18.5	18.5	19.1	19.6	18.1	18.5	ביטחון
9.3	9.3	9.2	9.3	9.0	9.0	8.6	8.5	8.6	שירותי ממשל ²
63.6	63.0	62.0	63.5	63.1	62.9	62.7	64.5	63.6	ב. הוצאות מדיניות הרווחה
18.4	18.1	17.6	17.8	17.8	17.0	17.3	17.8	17.8	חינוך
11.3	11.1	10.8	11.3	11.2	10.9	10.8	11.1	11.3	בריאות
1.4	1.4	1.7	2.0	1.7	2.1	2.0	2.1	2.1	שיכון ושירותים קהילתיים ³
3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.5	3.4	3.6	3.7	ספורט ושירותי דת
29.2	29.1	28.7	29.2	29.3	29.4	29.1	29.8	28.8	ביטוח חברתי וסעד ⁴
ג. שירותים כלכליים⁵									
1.3	1.5	1.7	1.7	2.2	2.3	2.0	1.7	1.7	השקעה בבניית תשתית תחבורה ⁶
6.2	6.3	6.5	5.4	5.6	5.1	5.5	5.6	6.0	אחר ⁷
1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.6	1.5	ד. איכות הסביבה

(1) לוח זה מבוסס על חישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי הגדרות החשבונאות הלאומית. ההוצאה בכל סעיף כוללת את ההוצאות השוטפות ואת ההשקעות.

(2) כולל מינהל כללי, יחסי חוץ, סדר ציבורי, משטרה ומשפטים.

(3) כולל סבסוד משכנתאות.

(4) כולל תשלומי העברה למשקי בית ושירותי רווחה.

(5) כולל מינהל כלכלי, חקלאות, ייעור, דיג, מחצבים, תעשייה, בנייה, חשמל, גז, מים, דרכים, תחבורה, תקשורת, אחר, רכיב התמיכה בהלוואות הממשלה למגזר העסקי ומחקר כללי.

(6) כולל את ההשקעות בכבישים, ברכבת, בנמלים ונמלי תעופה. ההשקעה בכבישים לא כוללת את ההשקעה של חברת "דרך ארץ".

(7) כולל תמיכות בתחבורה הציבורית, בחקלאות ובייצור המקומי, תשלומי העברה ע"ח ההון, קרן המחקר לתעשייה ותמיכות במשק הדלק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

על 71 אחוזים בממוצע - נקודת אחוז יותר מאשר בשנת 2007. לנוכח הרכב האוכלוסייה, טעמיה והירידה הצפויה בביקושים היעד אינו קל ליישום. בישראל יש מאגר גדול לא-מנוצל של כוח אדם, כפי שמעיד שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה - פחות מ-57 אחוזים; הפנייתו של מאגר זה - הכולל את המגזר החרדי, בני מינוטים וחלקים רבים מאוכלוסיות הפריפריה - לשוק העבודה עשויה לתת דחיפה גדולה למשק. כדי לעמוד ביעדיה תצטרך הממשלה להקצות תקציבים מוגדרים ומספקים לטיפול באוכלוסיות ספציפיות⁴¹.

יעד חברתי נוסף שנקבע במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית של הממשלה הוא יעד בתחום העוני, שעל פיו צריכות ההכנסות הריאלית של משפחות בחמישון התחתון לגדול בין 2008 ל-2010 בממוצע שיעלה ב-10 אחוזים על קצב הגידול של התוצר לנפש. ההכנסה הריאלית של משפחה בחמישון התחתון גדלה ב-2007 ב-1.9 אחוזים, לאחר עלייה של 6 אחוזים ב-2006. משמע שאילו הוחל היעד כבר ב-2006, הוא היה מושג בממוצע על פני השנתיים 2006-2007, אך לא בשנת 2007 לבדה. (לדיון ביעד זה ראו פרק ח').

בספטמבר 2008 החליטה הממשלה כי, לראשונה, ייקבעו מטרות, יעדים ומדדי הצלחה ברורים לתוכניות חדשות של משרדיה, כך שיתאפשר לעקוב הן אחר הביצוע והן אחר השגת היעדים. לפיכך תוקם מערכת "ממשלה מבצעת", שתשדרג את המעקב והבקרה אחר העמידה במדדים. כמו כן תשונה תבנית הגשתן של הצעות ההחלטה לממשלה, כך שהיא תכלול גם סיווג על פי מהותן, מועדים ברורים לבחינת העמידה במדדי ההצלחה ותיאור של השפעות אפשריות. יישום ההחלטה יוכל לשפר את תשתית עבודתה של הממשלה בתחומי התכנון, המדידה והבקרה, ובכך לתרום לייעול פעילותה ולשפר את ניצול משאביה.

פיתוח מדדי ביצוע והערכה לפעילותם של גופים ציבוריים במדינות המפותחות זכה לדחיפה משמעותית בשנת 1993, כשהממשלה הפדרלית בארצות הברית החליטה לדרוש מכל סוכנות פדרלית להצהיר בבירור על מטרות פעילותה, להבהיר מה היעדים האופרטיביים שהיא שואפת להשיג ולפתח כלים למדידתם. בראשית העשור הנוכחי פרסם גם ארגון OECD המלצות דומות, וכעת 26 מהמדינות החברות בארגון כבר מתייחסות למדדי הצלחה בתהליכי קבלת ההחלטות, ורובן הובילו יוזמות חדשות למדידת תוצאות פעילותה של הממשלה בשנים האחרונות. בגלל העלות הגבוהה של מדידת הביצועים והחשש שריבוי מדדים יסיט את תשומת הלב מהפרמטרים המרכזיים למדידת הביצוע, מומלץ להתמקד ביעדים האסטרטגיים של הגופים הנמדדים, דבר הדורש קודם כול הגדרה ברורה של יעדים אלה. פיתוח נכון של היעדים מתבסס על הגדרה נכונה - ובת-מדידה - ורק אחר-כך על בדיקת זמינות הנתונים. אם הדבר אינו נעשה בסדר זה, יש חשש להטיה של המדידה אל נתונים הזמינים, גם אם אינם מתאימים. צורה זו של בניית המדדים היא מנוף מרכזי לשדרוג תהליך איסוף הנתונים עצמו. בפרט חשוב שהמדידה והיעדים עצמם יתמקדו בתוצאות ולא בתפוקות של המערכת. תהליכים מסוג זה מביאים, במשך הזמן, לשדרוג דרך המדידה של פרמטרים ספציפיים, הודות ללמידה ולשיפור המידע.

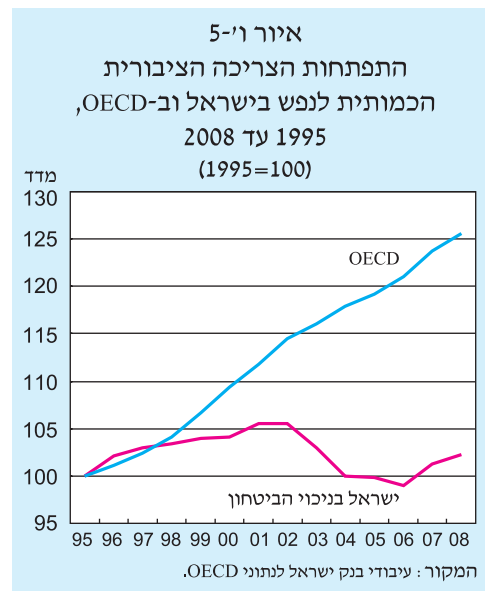
ג. השוואה בין-לאומית

בבדיקת התפתחותה של הצריכה הציבורית האזרחית הריאלית לנפש בישראל מאז 1995 נמצא שצריכה זו עלתה עד 2001, ומאז שנת 2002 היא הולכת ויורדת - להוציא את שלוש

קביעת יעד תעסוקה
היא אמצעי ראוי, שכן
השגת יעד כזה מושפעת
גם משיעור ההשתתפות
(לחיוב) וגם משיעור
האבטלה (לשלילה).

יישום ההחלטה של
הממשלה שלפיה ייקבעו
מטרות, יעדים ומדדי
הצלחה ברורים לתוכניות
חדשות של משרדיה
עתיד לשפר את תשתית
עבודתה של הממשלה,
ובכך לתרום לייעול
פעילותה ולשפר את ניצול
משאביה.

⁴¹ להרחבה על שיעורי התעסוקה בקרב הקבוצות השונות ראו תיבה ה-2.



השנים האחרונות - כך שבמצטבר היא כמעט לא השתנתה בארבע עשרה השנים האחרונות. הדבר מלמד על קיפאון בהיקף השירותים (אלא אם כן הייתה התייעלות). לעומת זאת במדינות המפותחות גדלה הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ב-1.8 אחוזים ריאלית לשנה⁴², ומכאן שהפערים בין ישראל למדינות המפותחות בהיקף השירותים האזרחיים, ואולי גם באיכותם, התרחבו בשנים האחרונות. איור ו-5 ממחיש את ההתרחבות המהירה של פערים אלו: בישראל הצריכה הציבורית האזרחית לנפש עלתה בשתי נקודות אחוז, ואילו בשאר המדינות - ב-26 אחוזים⁴³.

מה שמסביר את הפער בין אי העלייה הכמותית של הצריכה האזרחית הכמותית לנפש, המוצגת באיור ו-5, לשיעורי

הגידול הגבוהים יחסית של הצריכה הציבורית האזרחית הריאלית לנפש, המוצגים בלוח ו-2, הוא שעלייתם של מחירי הצריכה הציבורית האזרחית בישראל הייתה מהירה מעליית מחירי התוצר. (המידה במחירי התוצר העסקי משקפת את הנטל של מימון הממשלה על מגזר זה). זאת עקב עליית השכר הריאלי במגזר הציבורי, בעיקר בתחילת העשור. עליית מחירי הצריכה הציבורית האזרחית ביחס למחירי התוצר במהלך תקופה זו בישראל הייתה גבוהה יותר מאשר במדינות המפותחות, ולכן לא נרשם באחרונות גידול של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, לצד גידולה של הצריכה הציבורית האזרחית לנפש. משמע שבישראל, בניגוד למדינות המפותחות, המשאבים אשר הופנו לצריכה הציבורית האזרחית התבטאו בעלויות מחירים (שכר), אך לא בגידול כמותי של השירותים.

ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בשנים האחרונות סגרה כמעט את הפער שנפתח בינינו לבין המדינות המפותחות בעשור שקדם להן (לוח ו-6). ישראל ממוקמת במרכז ההתפלגות מבחינת אינדיקטור זה: בשבע מתוך עשרים המדינות בקבוצת ההתייחסות משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גדול יותר מאשר בישראל, ובשש מהן הוא דומה לשלנו (איור ו-6). אחרינו בסולם נמצאות המדינות האנגלוסקסיות, יפן, ספרד, ונורבגיה. בהתחשב בעובדה שחלק מהוצאות הביטחון של ישראל (כ-1.5 תוצר) ממומן באופן קבוע על ידי ממשלת ארצות הברית, ישראל נמצאת אף מתחת לממוצע של המדינות המפותחות.

בחינה של רכיבי ההוצאה בהשוואה בין-לאומית מלמדת שבישראל משקל ההוצאה הביטחונית וההוצאה על ריבית גבוהה יותר מאשר במדינות המפותחות; משקל ההוצאה לחינוך ובריאות דומה למשקלה בהן (מפני השוני בהרכב הגילים, ההוצאה

הפערים בין ישראל למדינות המפותחות בהיקף השירותים האזרחיים, ואולי גם באיכותם, התרחבו בשנים האחרונות.

ישראל ממוקמת במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות מבחינת משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר.

⁴² עיקר ההבדל מוסבר בעובדה שהאוכלוסייה בישראל גדלה במהלך השנים הללו בקצב מהיר הרבה יותר מאשר במדינות המפותחות; 2.2 אחוזים לשנה, לעומת 0.6 אחוז, בהתאמה; הסבר נוסף הוא שהתוצר לנפש בישראל עלה פחות.

⁴³ השינוי הכמותי הוא השינוי הנומינלי מתוקן בגין מחירי הצריכה האזרחית הכוללת.

לחינוך באחוזי תוצר בישראל גבוהה יותר וההוצאה לבריאות נמוכה יותר⁴⁴, ומשקלם של תשלומי ההעברה אצלנו נמוך הרבה יותר מאשר באותן מדינות.

הפער במשקל ההוצאה הציבורית בין המדינות, המתבטא באיור ו'-6, משקף שוני בהשקפת העולם, בנטייה לטול סיכון ובגישה החברתית בין אלו הדוגלות בהוצאות ציבוריות נמוכות ככל האפשר יחד עם נטל מס נמוך (בעיקר המדינות האנגלוסכסיות) - בין היתר, כדי שלא להכביד על כוחות השוק היעילים - לבין רוב מדינות אירופה, הבוחרות בהוצאות ציבוריות גבוהות יחסית יחד עם נטל מס גבוה, גם אם הדבר עלול לפגוע ביעילותו של המשק, בשנותו את הקצאת מקורות השוק. התשובה לשאלה לאיזו אסכולה על ישראל להשתייך אינה חד-משמעית אף בהיבט הכלכלי, שכן בתוך הטווח של משקל ההוצאה הסביר, לא הוכח בעשורים האחרונים קשר אמפירי בין גודלן של הוצאות הממשלה לשיעור הצמיחה⁴⁵.

בהינתן סד תקציבי, הבבואה של משקל ההוצאה הציבורית היא נטל המס. נטל המס בישראל היה השנה נמוך מהממוצע ומהחציון בקרב המדינות המפותחות (איור ו'-7), ולפיכך ההתקדמות בתהליך הורדת המסים, מעבר להליך הקבוע בחקיקה, תביא אותו לרמה יחסית נמוכה אף יותר⁴⁶. הצורך להוריד את יחס החוב לתוצר בישראל לרמות המקובלות במדינות המפותחות אינו מתיישב עם נטל מס נמוך מזה משלהן, והוצאות שצפויות לגדול: נציין שמדינות שנמצאות משמאלנו בסקלה מאופיינות בגירעונות גדולים מהממוצע; עמן נמנות ארה"ב ויוון, שבהן גירעון הממשלה הרחבה, בממוצע של 5 השנים האחרונות, הוא 3.6 ו-4.5, בהתאמה.

יחס הגירעון השנתי לתוצר נקבע ברובו על ידי ההפרש בין משקל ההוצאה לנטל המס. תזרים הגירעונות השנתיים קובע את יחס החוב לתוצר. יחס החוב להתפתחותו הם מדדים מרכזיים, הקובעים את רמת הסיכון של משקים. רמת סיכון נמוכה תורמת לצמיחה מתמשכת ומואצת, בעיקר דרך ערוץ ההשקעה. תהליך הירידה של יחס החוב לתוצר בשש השנים האחרונות תרם תרומה חשובה להקטנת הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי⁴⁷. ראיות לכך הן ירידת פרמיית הסיכון של ישראל במהלך המחזור האחרון (איור א'-38) והעלאת דירוג האשראי של ישראל. דירוג אשראי גבוה יאפשר למדינה, לבנקים ולשאר הגורמים הפיננסיים הפועלים בה לגייס כסף ולשלם עליו ריבית נמוכה יותר, כך שעם השנים הוצאות הריבית יילכו ויקטנו, ויותר כסף יתפנה לשירותים, או להפחתה נוספת של המסים.

גידול האוכלוסייה המהיר יותר בישראל, שמגדיל את התוצר הפוטנציאלי בעתיד, מאפשר לבחור תוואי איטי יותר של התכנסות לרמות היעד - אולם הרכב הגילים בישראל,

הצורך להוריד את יחס החוב לתוצר בישראל לרמות המקובלות במדינות המפותחות אינו מתיישב עם נטל מס נמוך משלהן והוצאות שצפויות לגדול.

הירידה של יחס החוב לתוצר בשש השנים האחרונות תרמה להקטנת הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי.

⁴⁴ המשקל הממוצע בתוצר של סך ההוצאה הציבורית במדינות המפותחות לזיקנה הוא 7 אחוזים (נכון לשנת 2005) לעומת 4.2 אחוזים בישראל, השקול, בתיקון בגין הרכב הגילים, ל-6.5 אחוזי תוצר.

⁴⁵ ראו, לדוגמה, Sala-i-Martin, הערה 4 בתיבה ו'-1.

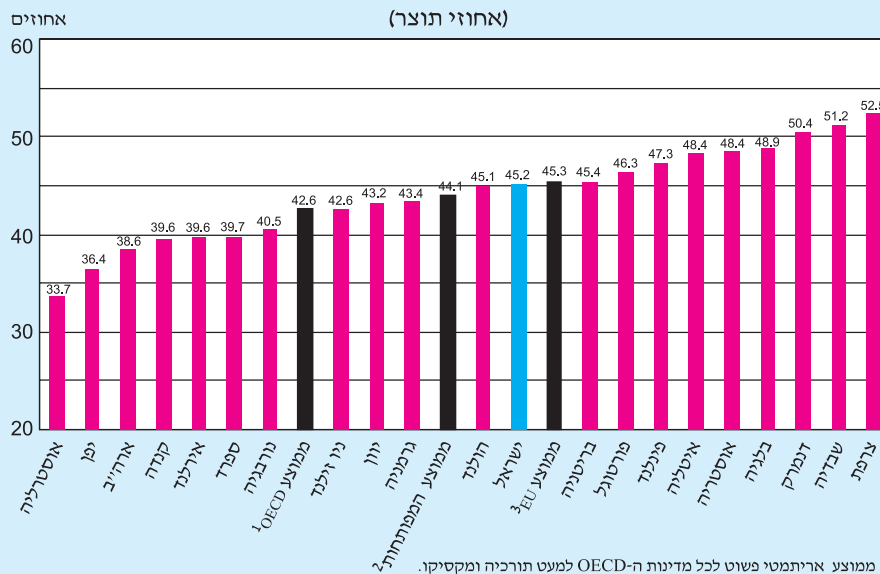
⁴⁶ איור ו'-7 משווה בין נטל המס בישראל בשנת 2008 לנטל המס במדינות המפותחות בשנת 2007. על פי הערכות בשנת 2008 צפויה בנטל המס במדינות המפותחות ירידה קטנה בלבד - פחות מחצי אחוז תוצר.

⁴⁷ הפער ביחס החוב הציבורי נטו (בניכוי נכסים פיננסיים) בין ישראל למדינות המפותחות גדול מן הפער בחוב ברוטו. עם זאת, השוואות בין-לאומיות של החוב נטו אינן אמינות, בשל הבדלים בין המדינות ברמת המידע, בהיקף הכיסוי ובהגדרות. מסיבות אלה נבחר החוב ברוטו כקריטריון באמנת הציבות והצמיחה של האיחוד האירופי.

פרק ו': הממשלה הרחבה, תוצריה ומימון

איור ו-6

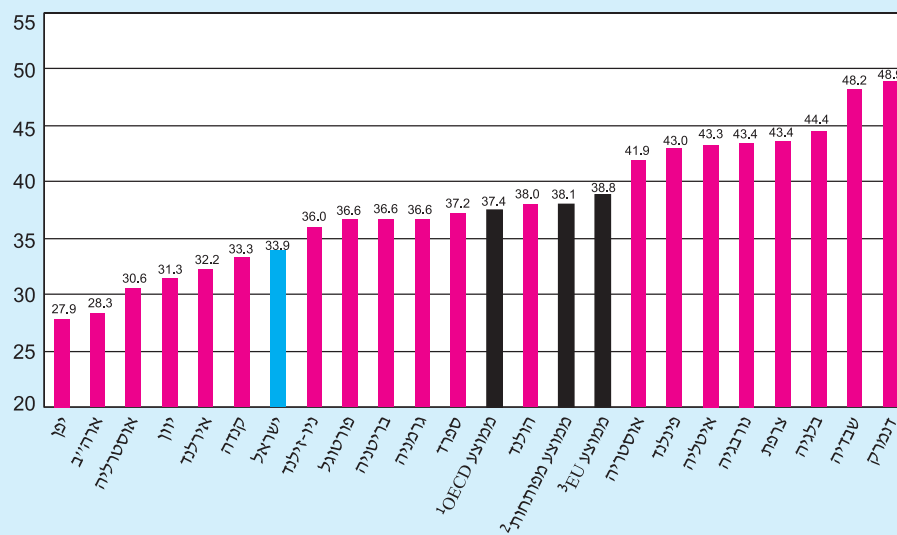
משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל, ב-OECD ובמדינות המפותחות, 2008
(אחוזי תוצר)



המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Economic Outlook 84 November 2008.

איור ו-7

נטל המס בישראל ב-2008 ובמדינות OECD ב-2007
(אחוזי תוצר)



המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Revenue Statistics 2008.

שהוא צעיר מזה של המדינות המפותחות⁴⁸ וגורם ליחס תלות נמוך יותר⁴⁹, מאפשר לה דווקא עכשיו לצמצם את יחס החוב לתוצר במהירות גבוהה יותר, בידיעה שעם הזמן נתכנס ליחסי תלות דומים לאלו שבמדינות המפותחות. נוסף על כך נזכור שהסיכון הביטחוני בישראל גדול יותר, גורם שמצריך חוב נמוך יותר. לפיכך דרושה הכרעה על התוואי הרצוי על פי הקצאה בין-דורית, הכרעה שתהיה כרוכה בנטילת סיכונים. יש לזכור שהירידות של יחס החוב לתוצר נרשמו כשהמשק נמצא בחלק החיובי של המחזור, וכשהביקושים יורדים השמירה על המשך התוואי היורד של החוב היא אתגר קשה הרבה יותר.

4. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

א. רקע ומצב התקציב ב-2009

להתנהלות התקציבית של הממשלה בשנת 2008 יש השלכות חשובות על המדיניות הפיסקלית בשנים הבאות. הממשלה לא הצליחה להביא לאישור תקציב ל-2009 בכנסת, ומשום כך היא פועלת מתחילת השנה על בסיס מסגרת תקציבית מרסנת, המבוססת על תקציב 2008, אשר מגבילה את יכולתה להחליט על פעולות חדשות בתוך מסגרת ההוצאות. הממשלה גם נמנעה מלטפל בפער הגדול שנוצר בשנתיים האחרונות בין תקרת ההוצאות הרב-שנתית הקבועה בחוק לבין תוואי ההוצאות הנדרש כדי לממן בשנים הבאות את תוכניות ההוצאה לטווח הבינוני (כ-5 שנים) שאימצה בתחומי הביטחון, החברה, הרווחה והתשתיות.⁵⁰

ב-2008, לאחר מספר שנים של תוכנית קונסולידציה שאפתנית, שהתבססה על ריסון של ההוצאות, גדל הגירעון בתקציב בעיקר בשל ירידת ההכנסות ממסים, שנבעה, כאמור לעיל, בעיקר מהפחתת שיעורי המס ומההתפתחויות בשווקים הפיננסיים. ב-2009 צפויות ההכנסות לרדת עוד יותר, הפעם בעיקר בשל ההאטה בפעילות. משום כך צפוי הגירעון לגדול (השפעת "המייצבים האוטומטיים") ולחרוג בשיעור ניכר מן התקרה של אחוז אחד מהתוצר, הקבועה בחוק. זאת גם אם תישמר תקרת ההוצאות⁵¹. מציאות זו מציבה בפני הממשלה הכרעת מדיניות: (1) אם להעלות או לבטל את יעד הגירעון; (2) אם לנסות להשיג את היעד למרות ההאטה באמצעות צמצום ההוצאות במלואו ו/או העלאת שיעורי המס; (3) אם להרחיב זמנית את הגירעון אף מעבר להשפעה הישירה של ההאטה, כדי לנסות ולמתן את הירידה בפעילות. הדיון בתיבה ו'-1 לעיל מלמד שהאפקטיביות

הממשלה טרם טיפלה בפער שבין תקרת ההוצאות הרב-שנתית הקבועה בחוק לבין תוואי ההוצאות הנדרש כדי לממן בשנים הבאות את תוכניות ההוצאה שאימצה בתחומי הביטחון, החברה, הרווחה והתשתיות.

הממשלה ניצבת בפני הכרעות מדיניות: (1) אם להעלות או לבטל את יעד הגירעון; (2) אם לנסות להשיג את היעד למרות ההאטה, באמצעות צמצום ההוצאות ו/או העלאת שיעורי המס; (3) אם להרחיב זמנית את הגירעון אף מעבר להשפעה הישירה של ההאטה, כדי לנסות ולמתן את הירידה בפעילות.

⁴⁸ לדיון בהשפעת ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בישראל עד שנת 2020 על הוצאות הממשלה ראו קובי ברוידא (2003), "השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך", רבעון לכלכלה, 50, דצמבר. בשנת 2015 הפער בין התפלגות הרכב הגילים בישראל למדינות המפותחות צפוי להתרחב עוד יותר; כך על פי Education at a glance, עמ' 160.

⁴⁹ בהקשר זה נציין שגם אוכלוסייתה של ישראל מזדקנת, ושיעור גידולו של כוח העבודה צפוי לרדת מ-2.5 אחוזים בשנים 2005-2000 לכ-1.5 אחוזים בשנים 2010-2015. התחזיות מלמדות שבשנת 2050 יהיו כנגד כל גמלאי, בממוצע, 3-2 אנשים מכוח העבודה - לעומת 4 בממוצע היום.

⁵⁰ לפירוט הפערים ראו את הסעיף המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2007.

⁵¹ הממשלה החליטה להפעיל מספר תוכניות להקלה על מצוקת האשראי במשק בהיקף של כ-5.8 מיליארדי ש"ח. (רוב ההוצאה צפויה להתבצע אחרי 2009). התשלומים בגין תוכניות אלה כפופים פורמלית לתקרת ההוצאות, אך אינם נרשמים כחלק מגירעון הממשלה. הדיון להלן מתבסס אפוא על ההנחה שמתן האשראי בגין תוכניות אלה יוחרג מתקרת ההוצאות בתקציב.

של מדיניות מרחיבה תלויה במידה רבה במידת הסיכון שמיוחסת למשק בעת הפעלתה, סיכון המתבטא, בין היתר, ביחס החוב לתוצר. אם ההרחבה ננקטת בסביבת מדיניות שבה יש אמינות לקונסולידציה פיסקלית בטווח הבינוני והארוך, והיא אינה חושפת את המשק לסיכונים גדולים מדי בתקופת ביצועה, אזי הכוחות הכלכליים המקזזים את השפעתה צפויים להיות חלשים יחסית, ולאפשר להרחבה לתרום לפעילות. לעומת זאת, אם המשבר חושף את הממשלה לסיכונים פיננסיים, שישתקפו בסחרור של גירעון וחוב גדלים, תעלה פרמיית הסיכון על החוב הממשלתי, ובעקבותיה גם זו של המשק כולו, והרחבת הגירעון עלולה להוליד לפגיעה נוספת בפעילות. דוגמאות לכך חווה המשק הישראלי בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת ובתחילת העשור הנוכחי.

הקונסולידציה בשנים האחרונות והיציבות של מערכת הבנקאות מציבות את המשק הישראלי בתנאי פתיחה נוחים להתמודדות עם התרחבות הגירעון בטווח הקצר בשל ההאטה. ההפחתה המתמדת של הגירעון עד לאיזון התקציב ב-2007 הקנתה אמינות למחויבות הממשלה להקטנת הגירעון ולהפחתת יחס החוב לתוצר. כמו כן, יציבותה של מערכת הבנקים מקטינה את החשש שהממשלה תצטרך להזרים סכומים גדולים לחילוץ בנקים-בקשיים, כפי שנאלצו לעשות ממשלות רבות, לאחרונה. למרות זאת, בנקודת המוצא הנוכחית יחס החוב לתוצר והגירעון בישראל גבוהים מאשר במרבית המדינות המפותחות, ונוסף על כך נצברו התחייבויות בהיקף ניכר לשנים הקרובות למימון התוכניות הרב-שנתיות שעליהן החליטה הממשלה. זאת מלבד הסיכון התמידי של התפתחויות ביטחוניות ומדיניות שיחייבו הוצאות חריגות בהיקף ניכר. משום כך, כדי להגדיל את הסיכוי שמדיניות מרחיבה, או מדיניות שתאפשר את פעולת "המייצבים האוטומטיים", תשפיע לחיוב על הפעילות בטווח הקצר, נדרשת עכשיו, יותר מאשר בעבר, תוכנית שתבהיר גם כיצד הממשלה תתכנס בחזרה לתוואי גירעון ויחס חוב תוצר עמידים יותר כשתגיע ההתאוששות. אמינות כזאת דורשת לא רק התוויה כללית למסלול ההתכנסות אל היעד, אלא החלטות וחקיקה מראש לגבי הצעדים הספציפיים שיאפשרו אותה.⁵²

השפעתם של הפערים בין תקרת ההוצאות לעלות התוכניות שאימצה הממשלה אינה מוגבלת רק לסיכון המיוחס למשק הישראלי ולהשלכותיו - נושא שחשיבותו התחדדה מאוד בשל ההתפתחויות בכלכלה המקומית והבין-לאומית; ההחלטות הרב-שנתיות של הממשלה התקבלו מתוך ראייה של הצרכים החברתיים והספקת המוצרים הציבוריים שלא זכו למענה מלא בתקופת הקונסולידציה. הואיל והתוכניות עונות במקרים רבים על צרכים אמיתיים, חשוב שתוגדר מסגרת תקציב רב-שנתית אמינה, שלצד תרומתה המקור-כלכלית תגדיל גם את הוודאות של האזרחים המצפים ליישום התוכניות השונות באשר לביצוען.

כדי לבחון את התנאים הניצבים בפני הממשלה והכנסת בבואן להחליט על מיתווה המדיניות הפיסקלית לשנים הקרובות ועל מבנה תקציב 2009, מוצג להלן ניתוח ההתפתחות הצפויה של התקציב בשנים הקרובות בארבעה תרחישים, המשקפים שתי הנחות חלופיות לגבי מדיניות התקציב ושני תוואים אפשריים של הפעילות במשק. חלופות המדיניות הן: (1) שמירה על תקרת ההוצאות הנוכחית תוך ביטול תקרת הגירעון, שיאפשר את פעילות "המייצבים האוטומטיים"; (2) התאמת תקרת ההוצאות כך שהיא תאפשר ביצוע של התוכניות הרב-שנתיות של הממשלה ללא החלטות על קיצוצים נוספים. תוואי הצמיחה

הקונסולידציה בשנים
האחרונות ויציבות
מערכת הבנקאות
מציבות את המשק
הישראלי בתנאי פתיחה
נוחים להתמודדות עם
התרחבות הגירעון בטווח
הקצר, בשל ההאטה.

כדי להגדיל את הסיכוי
שמדיניות מרחיבה
תשפיע לחיוב על
הפעילות בטווח הקצר,
נדרשת עכשיו, יותר
מאשר בעבר, תוכנית
שתבהיר גם כיצד
הממשלה תתכנס בחזרה
לתוואי גירעון ויחס
חוב-תוצר עמידים יותר,
כשתגיע ההתאוששות.

מסגרת תקציב רב-
שנתית אמינה תגדיל את
הוודאות של האזרחים
המצפים ליישום
התוכניות שאימצה
הממשלה באשר לביצוען.

⁵² לדיון נרחב בסוגיה זו ראו: ע' ברנדר (2008), "יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007", הרבעון הישראלי למסים וכלכלה, ל"ג (129), נובמבר.

מפורטים בהמשך; האחד מתבסס על התחזית הנוכחית של בנק ישראל, והשני בוחן את ההתפתחויות במקרה של האטה ממושכת יותר בפעילות.

ב. מסגרת הניתוח וההנחות

כדי לבחון את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב בשנים 2009-2012 על פי תקרת ההוצאות ועל פי תוואי מדיניות חלופי, המשקף יישום מלא של התוכניות שהממשלה אימצה לטווח הבינוני ללא קיצוצים חלופיים, השתמשנו במודל לניתוח רב-שנתי של התקציב, המתבסס על תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים בעבר⁵³ ועל החלטות הממשלה לגבי המדיניות בעתיד. המודל כולל אומדנים להשלכות התקציביות של החלטות הממשלה על צעדים ספציפיים לארבע השנים הבאות ובוחר את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב, אם ייושמו⁵⁴. התחזית נשענת על הנחות רבות, כפי שמפורט להלן.

משתנה מדיניות בעל השפעה מרכזית על התחזית הוא גודל תקציב הביטחון בשנים הקרובות. ב-2007 אימצה הממשלה תוואי רב-שנתי להוצאות הביטחון על בסיס המלצות "ועדת ברודט". ההנחה בניתוח להלן היא שתקציב הביטחון יגדל על בסיס תוואי זה. במסגרת זו צפוי גם גידול של הסיוע הביטחוני מממשלת ארצות הברית, שיגדיל את תקציב הביטחון; על פי כללי הרישום הנוכחיים גידול זה נכלל בחישוב תקרת ההוצאות הכוללת, וכך התייחסנו אליו גם בחישובים בסעיף זה.

בסיס הניתוח הוא הצעת תקציב 2009 שהגישה הממשלה לכנסת. ואולם מספר צעדי מדיניות שליוו את הצעת התקציב ונועדו להקטין את ההוצאות לא הופעלו, ולכן שמירה על המסגרת עשויה לחייב אישור צעדים חלופיים בהיקף משמעותי גם בשנה זו. כנגד זאת הקדימה הממשלה בסוף 2008 הוצאות בהיקף של 4.4 מיליארדי ש"ח מתקציב 2009, על חשבון תקציב 2008 - מהלך המקל על העמידה בתקרת ההוצאות. זאת ועוד: תקציבי השנים האחרונות התאפיינו בתת-ביצוע ניכר, כך שצמצומו מותיר מרווח נוסף להימנעות מחריגה מתקרת ההוצאות⁵⁵. הניתוח מניח גם שהממשלה תשתמש ב-4 מיליארדי ש"ח מתוך הגיוס העודף ב-2008 למימון הגירעון ב-2009, מה שיקטין בהתאמה את גידול החוב.

ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב

- התוצר הריאלי יפחת ב-1.5 אחוזים בשנת 2009, יגדל ב-2.3 אחוזים ב-2010, ב-4.0 אחוזים ב-2011 וב-5 אחוזים ב-2012. לאחר מכן יגדל התוצר כך שפער התוצר שייפתח בשנים 2009 ו-2010 ייסגר עד 2013. התוצר הפוטנציאלי מחושב על בסיס עליית התוצר למועסק בשיעור דומה לממוצע ב-35 השנים האחרונות.
- השכר הריאלי במשק יעלה משנת 2009 ואילך בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2009 ואילך תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על האיגרות הלא-צמודות).

⁵³ לתיאור מפורט של מסגרת הניתוח, המעודכנת ברציפות, ראו: ק' ברוידא וע' ברנדר, השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008, בנק ישראל, יולי 2003.

⁵⁴ הניתוח ל-2009 מבחינת ההוצאות מבוסס על הצעת התקציב של הממשלה. תחזית ההכנסות מתבססת על הסביבה המקרו-כלכלית הנוכחית, השונה מזו ששררה בעת הכנת הצעת התקציב, בקיץ 2008.

⁵⁵ על פי החוק תקרת ההוצאות מחושבת על בסיס תקציב השנה הקודמת, ולא על בסיס ההוצאה בפועל.

- מדד המחירים לצרכן ומחירי התוצר יעלו בשני אחוזים לשנה חוץ¹ - מאשר ב-2009, שבה יעלו מדד המחירים לצרכן (בממוצע שנתי) ומחירי התוצר באחוז אחד. הנחת העבודה בניתוח זה לגבי שער החליפין של השקל ביחס לדולר היא שהשער בסוף 2009 יהיה 4.2 שקלים².
- סל הבריאות ימומן עד 2010 בהתאם להסכמות בין שרי האוצר והבריאות לגבי שינויים שהוחלט עליהם בעת אישור תקציב 2008 בכנסת. שאר ההוצאות, ומימון הסל אחרי 2010, יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות³. הגידול הכמותי של שירותים אלה - לכל מקבל שירות⁴ - יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, בלי השינוי בפיריון הייצור. שיעור עלייתו של השכר למועסק בבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק, פרט לשכר הרופאים, אשר יגדל בהתאם לתוצאות הבוררות שסוכמה ב-2008⁵.
- השכר הריאלי במערכת החינוך לא יגדל מעבר להסכמים הנוכחיים של הממשלה עם ארגוני המורים והחקיקה הקיימת. ההיקף הכמותי של שירותי החינוך יתרחב בהתאם לגידול האוכלוסיות הרלוונטיות והתוצר למועסק, ומחירם היחסי של השירותים יעלה ב-1.3 אחוזים לשנה⁶. יופעלו חוק חינוך חובה עד כיתה י"ב ותוכנית הממשלה לצמצום מספר התלמידים בכל כיתה. שכר המרצים באוניברסיטאות יעלה בהתאם להסכם השכר שנחתם עמם.
- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, ישתנו בשנת 2009 בהתאם למודל המס המפורט של חטיבת המחקר. בשנים 2010 עד 2012, בעת ההתאוששות החזויה בפעילות, תהיה גמישות ההכנסות גדולה מהממוצע הרב-שנתי, על פי מקדמי המודל. מ-2013 ואילך, גמישות ההכנסות ביחס לגידול התוצר תהיה 1.08, בדומה לגידולן ב-17 השנים האחרונות.
- הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות שעליהן החליטה הממשלה, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן.
- לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות⁷.
- לאחר 2013 יגדלו ההוצאות בתחומי התקציב השונים בהתאם לתוואים ארוכי הטווח שנאמדו עבורם, פרט לתקציב הביטחון, שיגדל על פי המיתווה שקבעה "ועדת ברודט".

¹ קצב עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית בשלושים השנים האחרונות היה גבוה מזה של מחירי התוצר ב-1.5 אחוזים לשנה בממוצע. (התוצאה זהה לגבי 20 השנים האחרונות).

² שינוי ההנחה לשער חליפין של 4 ש"ח לדולר בסוף 2009 יקטין את יחס החוב לתוצר בסוף 2009 ב-0.8 אחוז.

³ על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008), תחזיות אוכלוסיית ישראל עד 2030.

⁴ למשל לתלמיד בחינוך היסודי. הנחה זו היא אילוסטרציה, המיועדת לבטא גם עלייה של מספר מקבלי השירות עקב שינויי חקיקה - למשל חוק חינוך חנם לגילאי טרום חובה.

⁵ פסק הבוררות, שאותו קיבלו הצדדים, קבע תוספת שכר של כ-24 אחוזים לרופאים במגזר הממשלתי וב"שירותי בריאות כללית", אשר תשולם בהדרגה עד שנת 2010.

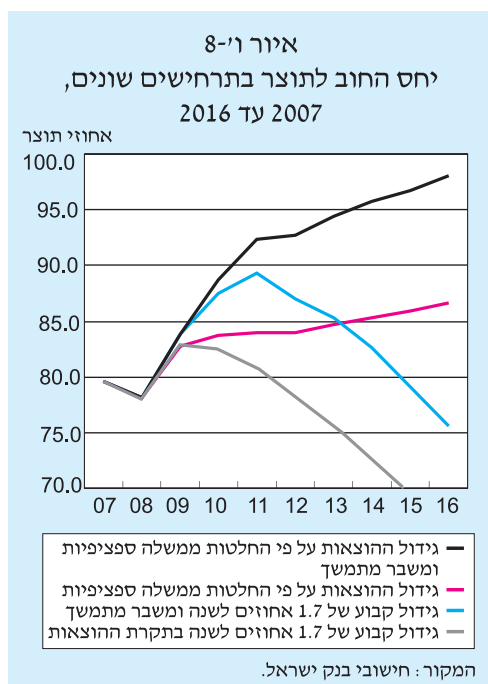
⁶ הנחה זו מתיישרת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים 1976-2006.

⁷ זוהי הנחת עבודה. הממשלה מתכננת מספר הפרטות נוספות, שמיומשן יקטין את החוב הציבורי במקביל להקטנת זרם ההכנסות מדיבידנדים ותמלוגים.

בשנה זו. כנגד זאת, התוכניות לטיפול במצוקת האשראי יגדילו את החוב אף על פי שהן אינן נכללות בחישוב הגירעון.

ג. התרחיש הבסיסי - התאוששות הדרגתית בפעילות החל ב-2010

תרחיש זה מניח, כמפורט לעיל, כי לאחר שהתוצר יקטן ב-0.2 אחוז ב-2009, תחל התאוששות הדרגתית בפעילות החל ב-2010. במקרה זה, אם הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים הבאות בהתאם לתקרה הקבועה בחוק - ב-1.7 אחוזים לשנה - יתכנסו המצרפים הפיסקליים ב-2011 לרמה דומה לזו של 2008, לאחר התדרדרות זמנית. משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר יגדל בשנים 2009 ו-2010, אך יחזור לרדת, במקביל להתאוששות הפעילות; בשנת 2012 צפוי שיעור זה להגיע ל-33.7 אחוזי תוצר, 0.8 נקודת אחוז פחות מאשר ב-2008. הירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין את הגירעון ל-1.2 אחוזי תוצר, למרות הפחתות שיעורי המס ב-2009 ו-2010, שיורידו את נטל המס בישראל לרמה נמוכה מזו שבמרבית המדינות המפותחות. על פי תרחיש זה הגירעון אמנם יגדל בשנים 2009 ו-2010 לכ-4 אחוזי תוצר, אך ריסון ההוצאות יוריד אותו בחזרה עם האצת הצמיחה. יחס החוב הציבורי לתוצר יחזור ב-2012 לרמה של סוף 2008, ויתייצב על תוואי יורד (איור ו'-8). בתנאים אלה צפוי יחס החוב לתוצר להגיע ל-60 אחוזים (התקרה שאימצו מדינות האיחוד האירופי) ב-2018.



2012 ירצו בוודאי לאמץ תוכניות נוספות. על פי ההערכה הנגזרת מתוואי התקציב הרב-שנתי - המשקפת גם את החלטות הממשלה על קיצוצים והקפאות שונות לשנים הבאות ואת ההשפעות הצפויות של גידול האוכלוסייה וההתפתחויות המקרו-כלכליות - נראה

על פי התרחיש הבסיסי, אם הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים הבאות בהתאם לתקרה הקבועה בחוק - ב-1.7 אחוזים לשנה - יתכנסו המצרפים הפיסקליים ב-2011 לרמה דומה לזו של 2008, לאחר התדרדרות זמנית.

שמירה על תקרת ההוצאות תתבטא בשנים 2010-2012 בשיעור גידול נמוך של ההוצאה הציבורית האזורית ללא ריבית; ספק אם שיעור כזה יספק את הביקושים להוצאה הציבורית, ולכן לא ברור אם הוא בר-יישום.

השמירה על תקרת ההוצאות תחייב התאמות תקציביות משמעותיות, שכן הממשלה אימצה בשנים האחרונות תוכניות רב-שנתיות בתחומים רבים ובעלות תקציבית ניכרת.

מימושו של תרחיש זה מחייב מאמץ פיסקלי ניכר, שמתבטא בשיעור הגידול הנמוך של ההוצאה הציבורית האזורית ללא ריבית בשנים 2010-2012: 0.6 אחוז בלבד בממוצע⁵⁶. שיעור נמוך זה משקף את הגידול העודף של הוצאות הביטחון עקב הגדלת הסיוע מממשלת ארצות הברית ואת עליית תשלומי הריבית בשל גידול הגירעון והחוב. קצב גידול כזה עשוי להיות נמוך מכדי לענות על הביקושים להוצאה הציבורית, ולכן לא ברור אם הוא בר-יישום. יתר על כן, השמירה על תקרת ההוצאות תחייב התאמות תקציביות משמעותיות, שכן הממשלה אימצה בשנים האחרונות תוכניות רב-שנתיות בתחומים רבים ובעלות תקציבית ניכרת. אמנם ניסיון העבר מלמד כי אין ביטחון שהתוכניות אכן יבוצעו, אך יש לזכור כי מעבר לתוכניות אלה הממשלה/הממשלות שיכהנו עד

⁵⁶ בהנחה שכל הקיצוצים הנדרשים לעמידה ביעד יתבצעו בהוצאה האזורית.

לוח ו'-11

התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים, 2007 עד 2012
(אחוזי תוצר)

תחזית			אומדן		
2012	2011	2010	2009	2008-ל	2007
(1) גידול קבוע של תקרת ההוצאות ב-1.7 אחוזים לשנה¹					
34.1	35.2	35.9	35.9	34.6	34.9
ההוצאות (ללא מתן אשראי)					
היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות					
0.9	0.7	1.3	...	...	...
שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית					
0.3	0.5	2.6	5.6	0.7	1.5
-1.9	-3.3	-5.0	-5.2	-2.1	0.0
הגירעון ללא אשראי (-)					
82.7	85.7	86.3	84.9	78.0	79.6
החוב הציבורי (ברוטו)					
(2) גידול ההוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות¹					
37.1	37.3	37.3	35.9	34.6	34.9
ההוצאות (ללא מתן אשראי)					
4.6	4.0	6.2	2.2	0.6	1.1
שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות					
4.5	3.9	9.1	5.6	0.7	1.5
מוזה: ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית					
-4.9	-5.4	-6.3	-5.2	-2.1	0.0
הגירעון ללא אשראי (-)					
89.0	89.2	87.6	84.9	78.0	79.6
החוב הציבורי (ברוטו)					
(3) גידול של 1.7 אחוזים לשנה בהוצאות בתרחיש של משבר מתמשך					
35.4	36.5	36.7	35.9	34.6	34.9
ההוצאות (ללא מתן אשראי)					
-3.8	-5.3	-6.1	-5.2	-2.1	0.0
הגירעון ללא אשראי					
90.7	92.1	89.3	84.9	78.0	79.6
החוב הציבורי (ברוטו)					
(4) גידול הוצאות על פי החלטות ממשלה ספציפיות בתרחיש של משבר מתמשך					
38.3	38.4	37.9	35.9	34.6	34.9
ההוצאות (ללא מתן אשראי)					
-6.7	-7.2	-7.3	-5.2	-2.1	0.0
הגירעון ללא אשראי					
96.7	95.2	90.6	84.9	78.0	79.6
החוב הציבורי (ברוטו)					

(1) בהנחה כי ההוצאות ב-2009 יהיו בהתאם להצעת התקציב של הממשלה, וכי הקיצוצים הנדרשים בשנים 2010-2014 יהיו בהוצאות האזרחיות.

המקור: חישובי חטיבת המחקר של בנק ישראל.

כי היקף הצעדים הנוספים הדרושים כדי לעמוד ביעד זה ב-2010 הוא גדול: כ-9 מיליארדי ש"ח; שמירה על תקרת ההוצאות בשנים 2011 ו-2012 תחייב הפחתה נוספת של ההוצאות בכ-6 עד 7 מיליארדי ש"ח בכל אחת מהשנים (לוח ו'-11).

בתרחיש אלטרנטיבי - אשר על פיו הממשלה תגדיל את הוצאותיה, כך שיתבצעו התוכניות הרב-שנתיות שהיא החליטה עליהן בלא להקטין הוצאות אחרות (פרט לקיצוצים שעליהם כבר הוחלט) - תהיה ההוצאה הציבורית ב-2012 גבוהה מזו של 2008 בכ-3 אחוזי תוצר, הגירעון יתבסס ברמה של 5 אחוזי תוצר, גבוהה אפילו מהרמה הממוצעת בשנות התשעים של המאה הקודמת, ויחס החוב לתוצר יעלה ל-90 אחוזים ב-2012 וימשיך לעלות בשנים שלאחר מכן. גם אם תוואי כזה אינו מציג התדרדרות מיידית של היציבות במשק, הוא חושף את הממשלה לסיכונים פיננסיים ניכרים, במיוחד אם ההתפתחויות הכלכליות או הביטחוניות יהיו גרועות מהצפוי. עם זאת, תוואי מדיניות כזה מאפשר להרחיב במידה ניכרת את השירותים הציבוריים ואת תשלומי ההעברה בהתאם ליעדי הממשלה.

אם הממשלה תבצע את התוכניות הרב-שנתיות שהיא החליטה עליהן בלא להקטין הוצאות אחרות, יחס החוב לתוצר יעלה ל-90 אחוזים ב-2012 וימשיך לעלות בשנים שלאחר מכן. תוואי כזה חושף את הממשלה לסיכונים פיננסיים ניכרים.

ד. תרחיש חלופי - תחילת התאוששות רק ב-2011

תרחיש זה בוחן את ההשלכות של שני תוואי המדיניות שנבחנו לעיל במקרה שההאטה במשק תימשך תקופה ארוכה יותר. התרחיש מניח ירידה של 1.5 אחוזים בתוצר ב-2009, קיפאון ב-2010 והתאוששות הדרגתית לצמיחה של 2.3 אחוזים ב-2011. בהמשך ההנחה היא כי התוצר יגדל ב-5 אחוזים ב-2012 ויוסיף לגדול בקצב מהיר גם ב-2013-2015. במקרה זה, גם אם תישמר תקרת ההוצאות, יגיע הגירעון ב-2012 ל-3.8 אחוזי תוצר, גבוהה ב-1.5 אחוזי תוצר מרמתו ב-2008. יחס החוב לתוצר יעלה עד ל-91 אחוזי תוצר ויתחיל לרדת רק ב-2012. עם זאת, למרות העלייה המחזורית החריפה, ישוב יחס זה ויירד אל מתחת ל-80 אחוזים ב-2017 וימשיך לרדת בקצב מואץ. לעומת זאת, בתרחיש המניח שינוי של תקרת ההוצאות לצורך ביצוע התוכניות הרב-שנתיות של הממשלה, יעלה הגירעון ליותר מ-7 אחוזי תוצר ב-2010, ויישאר ברמה של 6.5 אחוזים ב-2012. יחס החוב לתוצר יעלה, במקרה זה, ליותר מ-95 אחוזים ב-2011 ו-2012, ויוסיף לעלות גם בשנים הבאות. חשוב לציין כי בתרחיש זה אנו לא בוחנים את ההשפעה של גידול הגירעון והחוב על שיעורי הריבית, שצפויה להחריף את הדינמיקה השלילית של התקציב⁵⁷. יתר על כן, לנוכח ההשלכות של אימוץ מדיניות כזאת על תוואי הגירעון והחוב, ועל רקע הממצאים בתיבה ו'-1 לעיל, אין זה סביר כי היא תוכל לתרום להגדלת הפעילות, ובכך למתן את הגידול של הגירעון ושל יחס החוב לתוצר.

ה. סיכום

הניתוח דלעיל בוחן את ההתפתחות הצפויה של המצרפים הפיסקליים בהינתן ההאטה הצפויה בפעילות ב-2009. אם המשבר הוא זמני, שמירה על תקרת ההוצאות הנוכחית תוך ביטול תקרת הגירעון, כך שתתאפשר פעולתם של "המייצבים האוטומטיים", מגדילה את הסיכון של המשק רק במידה מתונה, ומאפשרת חזרה לתוואי חוב יורד מייד עם תום המשבר. לעומת זאת, אם המשבר יהיה חמור מהצפוי, והממשלה תבחר לבצע את התוכניות הרב-שנתיות שאימצה, ללא קיזוז של לפחות חלק מהשפעתן על ידי הפחתת

⁵⁷ על פי ח' בר, ע' ברנדר וס' ריבון (2003) ראו הערה 6 בתיבה ו'-1, עלייה של נקודת אחוז תוצר בגירעון מנוכה המחזור מגדילה את הריבית לטווח ארוך במשך בכ-0.4 נקודת אחוז.

הוצאות אחרות או העלאת מסים - יחס החוב לתוצר יעלה לרמות גבוהות ויחשוף את המשק לסיכונים ממשיים.

לממצאים אלה השלכות על אפשרויות המדיניות הניצבות בפני הממשלה במשבר הנוכחי. כיוון שהפער בין תוכניותיה הרב-שנתיות לתקרת ההוצאות עלול לערער את אמינותה של התקרה, האפקטיביות של צעדי מדיניות פיסקליים שינסו להאיץ את הפעילות בטווח הקצר עלולה להיפגע. סגירת פער זה באמצעות החלטה על כלל פיסקלי שינחה את תוואי ההוצאות הרב-שנתי של הממשלה, לצד אימוץ צעדים ספציפיים שיעלו בקנה אחד עם השגתו, יגדילו את אמינות המדיניות. אמינות כזאת ניתן לעגן במסגרת של תקציב רב-שנתי, אשר יחייב להציג את המקורות התקציביים לתוכניות חדשות שהממשלה מאמצת. על פי הממצאים דלעיל תוואי רב-שנתי דומה לתקרת ההוצאות הקיימת יכול לאפשר הוצאה חד-פעמית לתמיכה בפעילות בהיקף של כמה מיליארדי ש"ח ב-2009, בלי לסכן את היציבות גם במקרה של חרפת ההאטה. משום כך גדלה גם הסבירות שהוצאה כזאת תהיה אפקטיבית לעידוד הפעילות. לעומת זאת, תוואי שיהיה קרוב יותר לרמת ההוצאות הנגזרת מהתוכניות הרב-שנתיות של הממשלה עלול לסכן את היציבות גם ללא תוספת של הוצאות חד-פעמיות, קל וחומר אם יהיו הוצאות כאלה.

הפער בין תוכניותיה
הרב-שנתיות של
הממשלה לתקרת
ההוצאות עלול
לערער את אמינותה
של התקרה, ולפגוע
באפקטיביות של צעדי
מדיניות פיסקליים
שינקטו לשם האצת
הפעילות בטווח הקצר.
סגירתו באמצעות
החלטה על כלל פיסקלי
שינחה את תוואי
ההוצאות הרב-שנתי של
הממשלה, יחד עם צעדים
ספציפיים שיעלו בקנה
אחד עם השגתו יגדילו
את אמינות המדיניות
ואת יכולתה לתרום
להאצת הפעילות.

