

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה היה 2.1% תוצר, בדומה לשנה שעברה ומתחת לתקרת הגירעון של 2.9% תוצר. הגירעון היה נמוך מהתקרה בעיקר בזכות תקבולי מסים גבוהים מתחזית התקציב, ששיקפו צמיחה מהירה מהצפוי של התוצר ועלייה חריגה ביבוא כלי רכב.
- יחס החוב הציבורי לתוצר בישראל ירד ב-2016 ב-1.9% תוצר והגיע ל-62.2%. זהו המשך מגמה חיובית שמגדילה את המרווח הפיסקלי של ישראל ומקטינה את הוצאות הריבית שלה. חלק ניכר מהירידה משקף את התפתחות המחירים היחסיים ופירעון חובות של הציבור לממשלה ויתר הירידה נובעת ברובה מהגירעון הנמוך יחסית.
- הגידול הריאלי של ההוצאה הציבורית הואף השנה, אולם בהקצאת התקציב בין תחומי ההוצאה העיקריים הייתה יציבות. ב-15 השנים האחרונות היו מעט מאוד שינויים בהרכב ההוצאות האזרחיות.
- משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל בתוצר הוא 30% תוצר, מהנמוכים במדינות OECD. ההוצאה הנמוכה מגבילה את היקפם ואת איכותם של השירותים שהממשלה מספקת.
- ההוצאה על חינוך לתלמיד בישראל נמוכה משמעותית מההוצאה המקבילה במדינות OECD; בתחילת המאה הרמות בישראל וב-OECD היו דומות.
- ב-2016 היו שינויים משמעותיים בתקצוב הרב-שנתי של מערכת הביטחון: נחתם מתווה להסדרת תקציב הביטחון לשנים הקרובות, הכולל גם שינויים בניהול כוח האדם בצבא. כמו כן נחתם הסכם לסיוע מארה"ב בעשור הקרוב – הסכם המגדיל את הסיוע, אך כולל גם תנאים המגבילים את אופן השימוש בו.
- תקציב 2017–2018 כלל הפחתה של שיעורי מס ההכנסה לרוב העובדים, הפחתה של מס החברות, הטבות מס על קניין רוחני כחלק מרפורמת BEPS (שמטרתה להביא למיסוי קניין רוחני במדינת ייצור), מיסוי "חברות ארנק" והטלת מס ריבוי דירות ("מס דירה שלישית"). שינויי המיסוי שאושרו צפויים להפחית את ההכנסות החל ב-2018.
- הורדת שיעורי מס באופן פרמננטי בעקבות גידול זמני בהכנסות ממסים היא מדיניות פרו-מחזורית המגדילה את חשיפת המשק לתנודות מחזור העסקים.
- הממשלה החליטה על תכנית רב-שנתית נרחבת של השקעה בתשתיות, אשר תתבסס על שיתוף המגזר הפרטי (PPP). לצד יתרונות ה-PPP, יש לשיטה גם חסרונות שיש לתת עליהם את הדעת, כגון עלויות מכרז גבוהות ומחיר הון גבוה.

עיקרי ההתפתחויות

בשנת 2016 גדל גירעון הממשלה הרחבה ל-1.9% תוצר לעומת 1.6% תוצר ב-2015. גידול זה שיקף את עליית ההוצאה הציבורית בקצב דומה לזה של התוצר ואת עליית ההכנסות בקצב אטי יותר. יחס החוב הציבורי לתוצר ירד ב-1.9% ל-62.2%. גירעון הממשלה המרכזית היה 2.1% תוצר, דומה ל-2015 ונמוך משמעותית מתקרת הגירעון של 2.9% תוצר, בעיקר בזכות תקבולי מסים גבוהים מהתחזית בתקציב. עודף ההכנסות נבע מצמיחה גבוהה מהצפוי של התוצר ומגידול חריג ביבוא כלי רכב, לצד עודפים גדולים מהצפוי בפעילות המוסד לביטוח לאומי, ששיקפו תשלומי קצבאות נמוכים מכפי שתוכנן בתקציב. גביית המסים הגבוהה נתמכה גם השנה על ידי רמת הכנסות גבוהה ממסי נדל"ן. מנקודת הראות של הפעילות הכלכלית, מדיניות הממשלה הייתה מרחיבה: ההוצאה גדלה ריאלית ב-5.6% ושיעורי המס הופחתו, דבר שהתבטא בעליית הגירעון מנוכה המחזור ל-2.1% תוצר ב-2016 לעומת 1.5% תוצר ב-2015.

התקציב הדו-שנתי לשנים 2017—2018 כולל כמה שינויי מיסוי, בהם הטלת מס ריבוי דירות, המשך הפחתת שיעורי מס החברות, הפחתת מס ההכנסה, למעט לבעלי הכנסות גבוהות, והטבות מס על קניין רוחני הרשום בישראל כחלק מרפורמת BEPS. ההשפעה הכוללת של שינויי מס אלו על ההכנסות ממסים צפויה להיות חיובית וקטנה ב-2017, ולהפוך לשלילית החל ב-2018.

גירעון הממשלה המרכזית נותר דומה לשל 2015 ונמוך מתקרת הגירעון, בעקבות תקבולי מסים גבוהים מהתחזית.

התקציב לשנים 2017—2018 כלל כמה שינויי מיסוי.

1. השוואה בין-לאומית

איור ו-1 מציג את המצגים הפיסקליים העיקריים של ישראל בהשוואה למוצע במדינות ה-OECD. מההשוואה עולה כי הגירעון של ישראל גבוה מהגירעון הממוצע ב-OECD (איורים ו-1 ו-2), אף על פי שפער התוצר בישראל נמוך יותר¹. הדבר מתבטא גם בגירעון מנוכה המחזור² (איורים ו-1 ו-2). הגירעון הגבוה יחסית לא מנע מישראל להמשיך ולצמצם את יחס החוב לתוצר. זאת בזכות הצמיחה המהירה יותר בישראל, המונעת על ידי הקצב הגבוה של גידול כוח העבודה בישראל ביחס למדינות ה-OECD, ועקב מהלכי מימון ושינויים במחירים יחסיים, שהם ייחודיים לישראל (לפירוט ראו סעיף 5 בפרק זה). הירידה המתמשכת של יחס החוב לתוצר תורמת רבות לחוסנה הכלכלי של ישראל.

הגירעון של ישראל גבוה מהממוצע ב-OECD, אך יחס החוב לתוצר יורד.

לצד תרומת המדיניות הפיסקלית של ישראל לשיפור העמידות של המשק נקטה הממשלה תהליך מתמשך של ירידה בהוצאותיה ביחס לתוצר, שתמך גם בהפחתת שיעורי המסים. הקטנת הממשלה יצרה פער גדול ומתמשך בין שיעור הוצאות הממשלה בתוצר בישראל ובמדינות האחרות ב-OECD, פער המסתכם כעת ב-5% תוצר, ובפרט בשיעור ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר הנמוך בכ-12% מאשר במדינות האחרות. פערים אלו משתקפים בהיקפם ובאיכותם של השירותים שמעניקה הממשלה ובגודל ההשקעה הציבורית בתשתיות הפיזיות והאנושיות.

ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל נמוכה ביחס ל-OECD.

דוגמה לצמצום ההוצאה הציבורית אפשר לראות בהתפתחות ההוצאות על חינוך³. באיור ו-3 מוצג היחס בין ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל ובין ממוצע OECD בשנים 1995—2013 ברמות חינוך שונות⁴. אפשר לראות כי בסוף המאה הקודמת ההוצאה לתלמיד בישראל הייתה קרובה להוצאה הממוצעת ב-OECD ואף גבוהה ממנה בחינוך היסודי והעל-תיכוני. עם הירידה

¹ ראו דיון השוואתי בפערי התוצר בפרק ב'.

² לפירוט והסבר על הגירעון מנוכה המחזור, ראו סעיף 4 של פרק זה.

³ כ-85% מהוצאות החינוך בישראל מקורן במגזר הציבורי.

⁴ הנתונים באיור מגיעים עד 2013 עקב אי-זמינות הנתונים של OECD.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2002 עד 2016
 (אחוזי תמ"ג)

	ממוצע		ממוצע		ממוצע		
	2016	2015	2014	2013	2012	2007 עד 2011	2006 עד 2011
סך ההכנסות הציבוריות	36.1	36.6	36.4	36.0	35.6	37.5	41.4
ההכנסות מרכוש	0.6	0.7	0.6	0.7	0.8	1.0	1.4
סך המסים	31.0	31.1	30.9	30.5	29.8	31.3	33.4
המסים העקיפים על הייצור המקומי	11.5	12.2	12.1	11.9	11.5	11.7	11.9
המסים העקיפים על היבוא האזרחי	3.9	3.4	3.7	3.4	3.6	3.9	3.7
המסים הישירים ותשלומי החובה	10.4	10.3	10.0	10.2	9.7	10.6	12.4
הכנסות המוסד לביטוח לאומי	5.2	5.1	5.1	5.0	5.1	5.2	5.4
מענקים	1.4	1.4	1.3	1.3	1.5	1.6	2.7
אחר ¹	3.2	3.3	3.5	3.4	3.5	3.6	3.9
סך ההוצאות הציבוריות	38.0	38.1	38.6	39.0	39.0	39.5	44.4
ההוצאות השוטפות	34.6	35.0	35.0	35.2	35.4	36.0	40.6
הצריכה האזרחית המקומית	16.6	16.7	16.8	16.8	16.8	16.3	17.2
הצריכה הביטחונית המקומית	4.4	4.5	4.5	4.5	4.6	5.0	5.8
היבוא הביטחוני	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.7
התמיכות הישירות	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7
תשלומי ההעברה השוטפים	9.3	9.4	9.4	9.5	9.6	9.6	10.5
תשלומי הריבית	2.6	2.7	2.5	2.7	2.8	3.4	4.8
תשלומי ההעברה בחשבון ההון ²	1.7	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9	1.6
השקעות הממשלה הרחבה ³	1.7	1.5	1.9	1.8	1.7	1.5	2.1
ההוצאה האזרחית ללא ריבית	30.0	29.9	30.6	30.8	30.6	30.0	32.1
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	1.9	1.6	2.3	3.0	3.4	2.0	3.0
הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ⁴	1.8	1.2	2.4	3.9	4.4	3.2	3.8
הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה	2.0	2.1	2.2	2.7	3.2	2.0	2.6
הגירעון מנוכה המחזור הכולל ⁵	2.1	1.5	2.8	3.6	3.8	1.3	0.7
הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ⁶	2.8	2.2	3.7	4.6	4.8	2.2	1.8
החוב הציבורי (נטו) ^{7,8}	58.6	60.2	62.0	62.0	63.1	64.8	79.5
החוב הציבורי (ברוטו) ⁷	62.2	64.1	66.0	67.0	68.3	71.8	88.6

¹ כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר מחו"ל.

² כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

³ כולל הכנסות ממכירת קרקעות מדינה ולא כולל העברות הון לחברות הכבישים והרכבת (הרשומות בסעיף "תשלומי העברה על חשבון ההון"). לכן סעיף זה הוא אומדן חסר להשקעות הממשלה הרחבה.

⁴ הגירעון בסעיף זה הותאם להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד). יש צורך להוסיף הפרשי הצמדה בגין החוב הלא-צמוד מכיוון שהלמ"ס זוקפת הפחתה של הפרשי הצמדה אלו בדיווח על תשלומי הריבית.

⁵ החל משנת 2015 מוצג כאן גירעון מנוכה מחזור בהגדרה שונה מבעבר. כעת אנו מחשבים את השפעת המחזור ביחס לתוצר הפוטנציאלי הנגזר מקצב גידול האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי (25 עד 64), במקום מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה. האטת הגידול באוכלוסייה בגיל העבודה בשנים האחרונות האטה את הגידול של התוצר הפוטנציאלי.

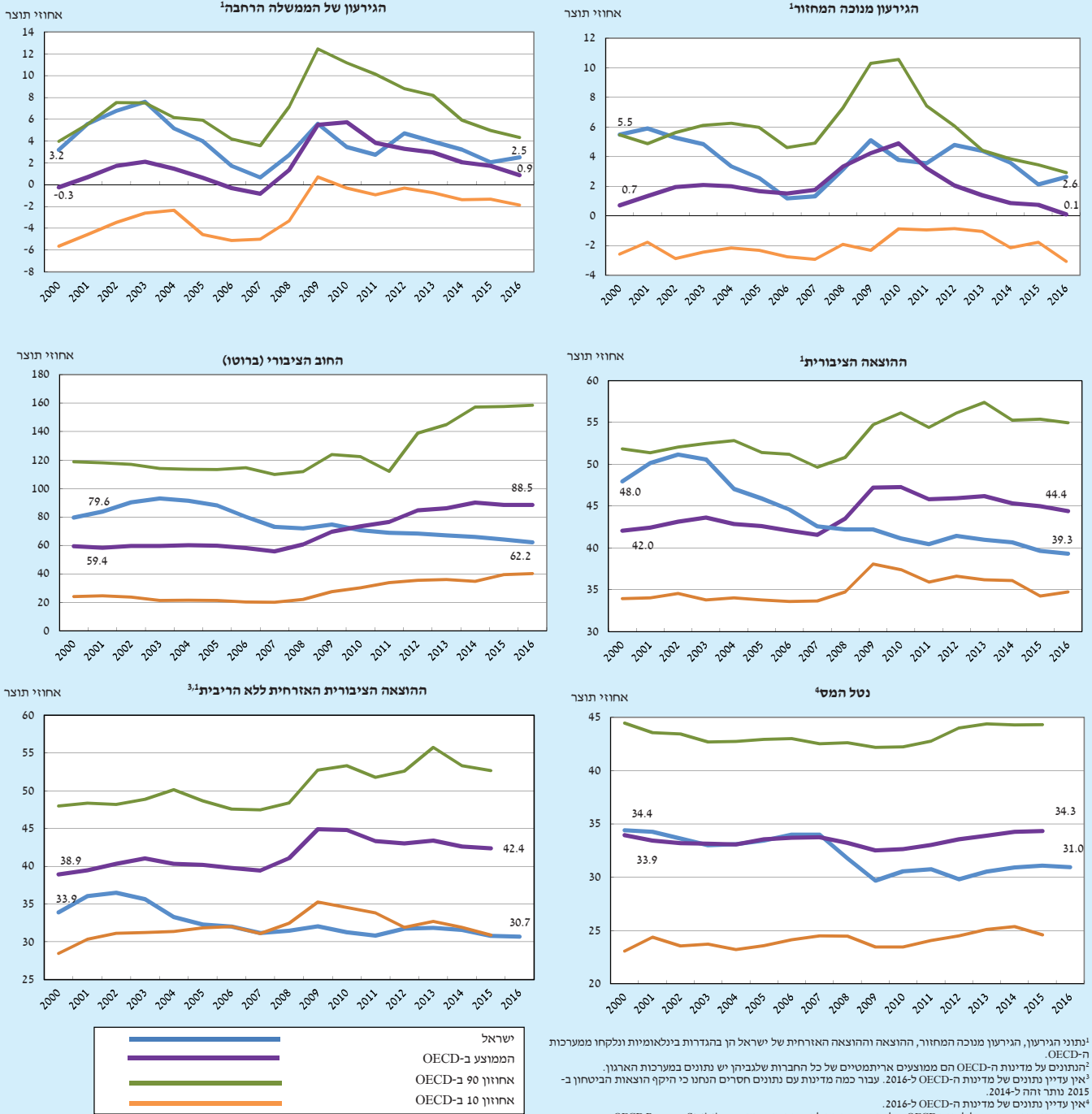
⁶ הגירעון בסעיף זה הותאם להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד) בהנחה שהאינפלציה עומדת על 2%.

⁷ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

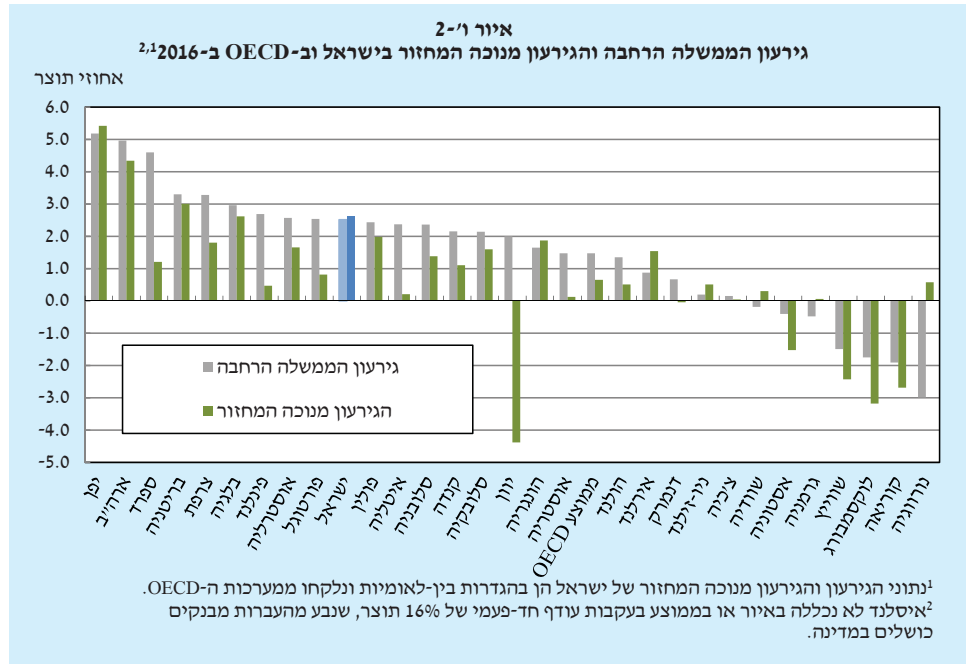
⁸ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו פחות הלוואות הפעילות פחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בנק ישראל, דין וחשבון 2016

איור 1-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה למוצע OECD²
עד 2016



פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו



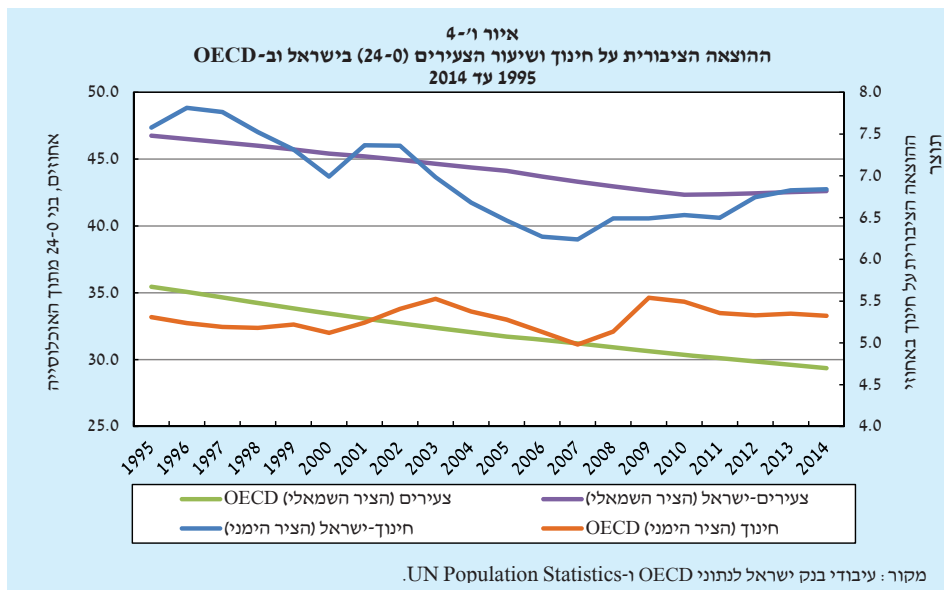
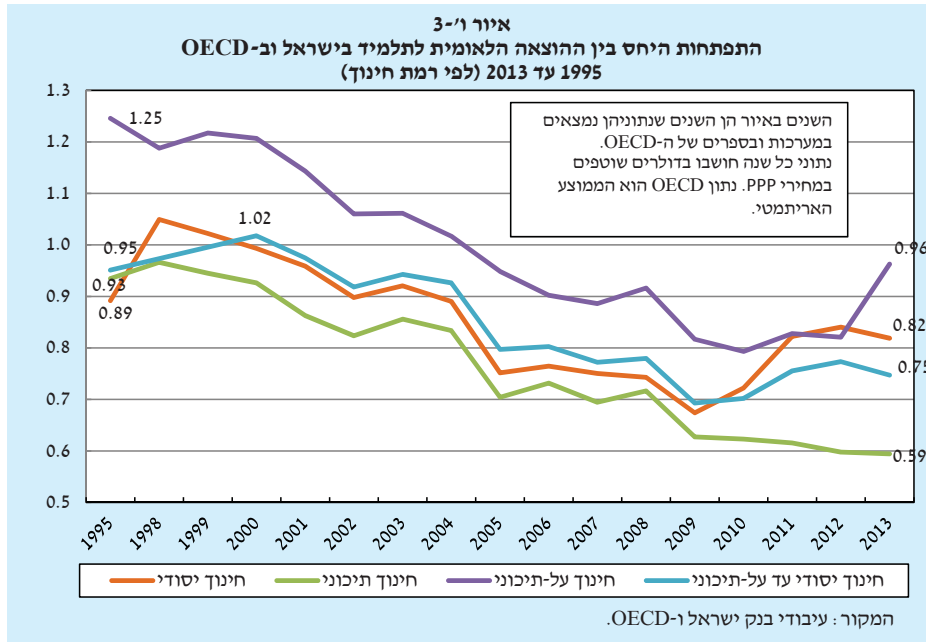
ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל הייתה שווה לממוצע ה-OECD בתחילת המאה, ואילו ב-2013 הייתה כ-75% מממוצע ה-OECD.

בהוצאה הציבורית בעשור הקודם, יחס זה ירד ירידה חדה והביא את ההוצאה לתלמיד בישראל לכ-70% מההוצאה לתלמיד ב-OECD. ב-2013, גם לאחר עלייה מתמשכת בהוצאות החינוך, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל (יסודי עד על-תיכוני) הגיעה רק ל-75% מההוצאה ב-OECD. הצבת אומדן ההוצאה הלאומית לתלמיד בישראל ל-2016 הייתה מביאה את היחס בין ההוצאה בישראל ל-OECD ל-82%, בהנחה שיתר המדינות ב-OECD לא הגדילו את ההוצאה לתלמיד מאז 2013. שחיקה זו באה על רקע ירידה בשיעור דומה באחוז הצעירים באוכלוסייה בישראל וב-OECD – בישראל היא לוותה בירידה במשקל הוצאות החינוך בתוצר, בעוד שבמדינות OECD הוא עלה (איור ו'-4).

ההשקעה הציבורית בישראל נמוכה, הן אבסולוטית והן ביחס ל-OECD.

השפעת צמצום ההוצאה הממשלתית ניכרת גם בירידה ברמת ההשקעה הציבורית, שהביאה אותה לרמה נמוכה משמעותית מהממוצע ב-OECD למשך יותר מעשור (הרחבה בפרק ז). ישנם תחומים שבהם אי אפשר להחליף השקעה ציבורית בהשקעה פרטית, מכיוון שהשקעה ציבורית בתחומים אלו משמשת פתרון לכשלי שוק, כגון אספקת מוצרים ציבוריים או רגולציה על מונופולים טבעיים. במקרים אלו השקעה פרטית הנה מוצר משלים להשקעה ציבורית – ללא השקעה ציבורית מספקת בתשתיות, לא משתלם למגזר הפרטי להשקיע.

בנק ישראל, דין וחשבון 2016



2. הוצאות הממשלה

השינוי העיקרי בהוצאות הממשלה בעשורים האחרונים היה הקטנת הוצאות הביטחון והריבית.

הוצאות הממשלה הרחבה גדלו ב-2016 נומינלית ב-4.7%, קצב מהיר מאשר בשנתיים הקודמות (ראו לוח ו'-2) וזהה לקצב עליית התוצר. ההוצאה האזרחית ללא ריבית עלתה לשיעור של 30.0% תוצר, לעומת 29.9% תוצר ב-2015, בזכות ירידת הוצאות הריבית. בחינה של הרכב הוצאות הממשלה מאז שנת 1995 מראה כי השינוי העיקרי היה הקטנת הוצאות הביטחון והריבית (ראו איור ו'-א5). צמצום הוצאות אלו מאז 2003 באופן הדרגתי אך עקבי הגדיל את המקורות הפנויים בתקציב ב-5% תוצר (שווה ערך ל-60 מיליארד ש"ח בשנה). בתחילת המאה ההוצאה האזרחית ללא ריבית צומצמה גם היא בכ-4% תוצר (שווה ערך ל-48 מיליארד ש"ח בשנה), אך מאז 2006 נותרה רמתה יציבה ביחס לתוצר.

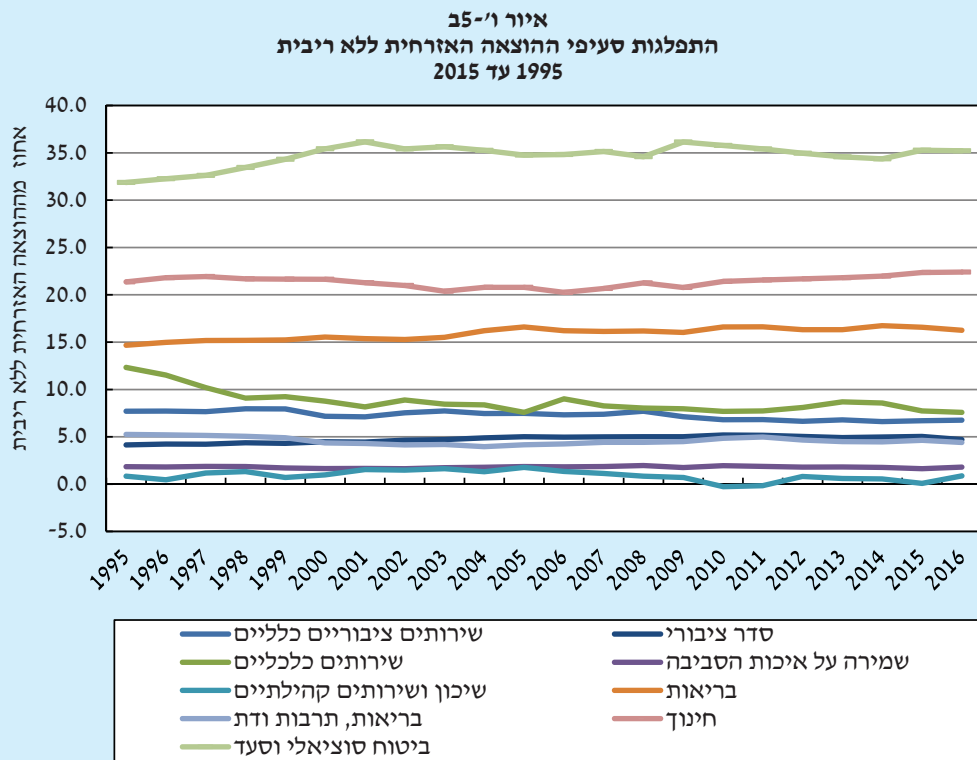
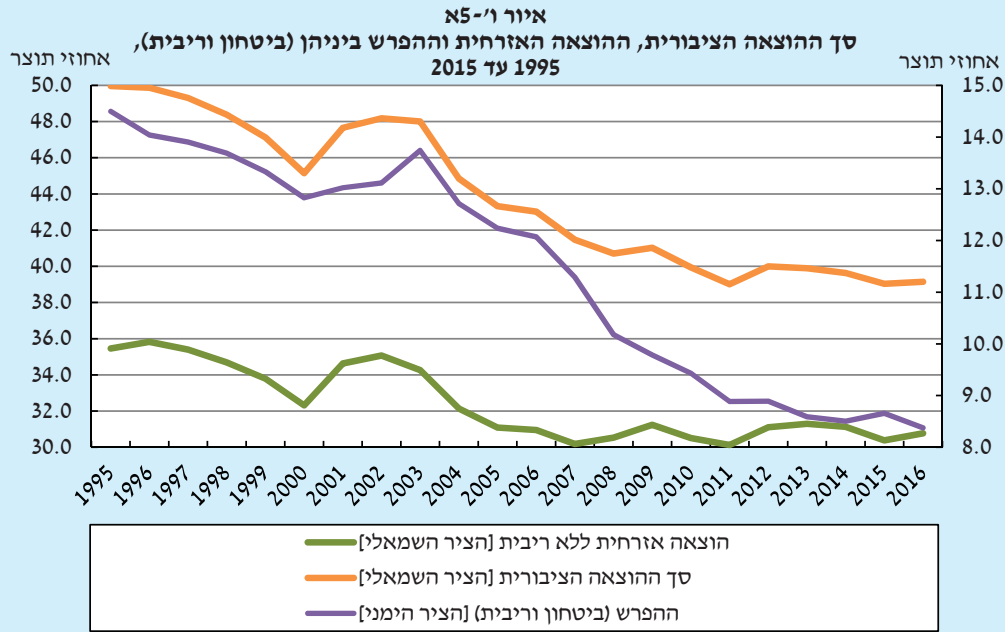
כפי שניתן לראות באיור ו'-ב5, הרכב ההוצאה האזרחית לא השתנה באופן משמעותי לאורך התקופה. חלוקת התקציבים בין הסעיפים העיקריים נותרה יציבה על פני מספר ממשלות ולא השתנתה מהותית על אף המשבר הגלובלי והמחאה החברתית בישראל. השינוי הניכר היחידי (בחלוקת התקציב לסעיפי אב לפי ההגדרות הבינ"ל) הוא עליית הוצאות החינוך מאז 2010 בנקודת אחוז מ-21.4% מההוצאה האזרחית ב-2010 ל-22.4% ב-2016 (ההפרש שווה ערך ל-3.8

לוח ו'-2
שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2000 עד 2016

		הממוצע 2000-ב עד 2009						
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
שיעורי הגידול								
4.7	3.9	3.4	6.5	9.0	4.2	4.1	3.9	סך הוצאות הציבוריות
-1.4	-	-2.3	2.5	7.2	-6.3	0.9	1.3	מזה: תשלומי הריבית
5.1	3.1	3.8	6.8	9.2	5.1	4.4	4.3	סך הוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
4.2	4.6	4.1	6.4	7.4	5.7	6.0	4.3	מזה: הוצאות השוטפות ללא הוצאות על הריבית
4.3	4.6	3.9	7.0	7.8	6.2	6.3	4.6	הוצאות השוטפות ללא הוצאות על הריבית והביטחון
4.1	4.5	4.3	6.4	7.6	5.8	6.6	4.2	הצריכה הציבורית
4.2	4.8	4.0	6.7	6.9	5.9	6.5	4.5	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
4.5	4.4	4.3	6.9	8.2	7.2	7.4	4.6	הצריכה האזרחית
2.7	2.3	2.3	5.0	6.2	5.3	5.5	2.6	(הצריכה האזרחית לנפש)
3.8	5.2	3.9	4.7	2.7	3.2	3.5	4.1	הצריכה הביטחונית המקומית
4.1	5.0	3.7	5.1	7.0	4.9	5.2	4.6	תשלומי ההעברה השוטפים
2.2	2.9	1.8	3.1	5.1	3.0	3.3	2.6	(תשלומי ההעברה השוטפים לנפש)
20.1	-16.5	7.3	11.7	39.6	5.4	-8.5	1.7	ההשקעות של הממשלה הרחבה
21.7	-10.8	-8.7	25.7	17.1	-0.3	2.6	15.2	ההשקעות בתשתית התחבורה היבשתית ¹
9.9	-2.4	-4.3	8.9	19.3	-5.2	-10.0	7.9	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
-0.5	-0.6	0.5	1.5	1.7	3.5	2.7	2.0	שינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
0.7	3.2	0.4	2.2	3.7	1.0	-0.1	1.6	שינוי במדד המחירים של התוצר העסקי
0.3	1.2	0.7	2.7	3.7	3.3	3.8	2.2	שינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית
5.1	5.3	4.3	6.6	6.2	7.0	7.2	5.4	שינוי בתמ"ג הנומינלי

¹ הנתון ל-2016 מבוסס על אומדן של ההשקעה הרבעונית ברבעון האחרון של 2016. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בנק ישראל, דין וחשבון 2016



הרכב ההוצאה האזרחית
לא השתנה באופן
משמעותי בעשורים
האחרונים.

מיליארדי ש"ח בשנה). שיעור ההוצאה לחינוך היה צריך לעלות ל-27.3% מההוצאה האזרחית ללא ריבית ב-2016 כדי להביא את ההוצאה לתלמיד בישראל ב-2016 לרמה זהה לזו של OECD ב-2013⁵. יציבות הרכב ההוצאות משקפת בין היתר קשיחות ביוקרטית ומערכתית המקשה על יישום רפורמות ושינויים גדולים, בפרט על רקע גודלו הקטן מאוד מלכתחילה של המגזר הציבורי המקשה על הסטת משאבים מסעיף לסעיף, ההוצאה הנמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית כמעט בכל סעיף הוצאה ותקופות הכהונה הקצרות של הממשלות שאינן מאפשרות צעדי מדיניות גדולים וממושכים⁶.

ביצוע התקציב

ב-2016 היה ביצוע כמעט מלא של התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית והכנסה מיועדת) –99.5%⁷ (ראו לוח ו-3). הוצאות המשרדים האזרחיים (ללא סעיף "שונוות") היו נמוכות מעט מהתקציב

לוח ו-3
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2016
(במחירים שוטפים)

הפער בין התקציב לביצוע	2016		הביצוע ב-2015	
	התקציב המקורי	הביצוע		
	(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
9.1	-25.9	-35.0	-24.5	הגירעון (-)
12.6	-22.1	-34.7	-19.7	מזה: הגירעון המקומי
-3.5	-3.8	-0.3	-4.8	מזה: הגירעון בחו"ל
7.3	319.6	312.3	301.2	ההכנסות ¹
7.1	308.6	301.5	289.0	מזה: ההכנסות המקומיות
5.3	284.2	278.9	269.8	המסים ²
2.6	21.7	19.1	16.4	המלווה מהמוסד לביטוח לאומי
-2.0	3.3	5.3	5.1	ההכנסות האחרות ³
1.4	10.4	9.0	9.9	המענקים מממשלת ארצות הברית
-1.8	345.5	347.3	325.7	ההוצאות ⁴
-7.0	329.2	336.2	308.7	מזה: ההוצאות המקומיות
5.2	16.3	11.1	17.0	מזה: ההוצאות בחו"ל
4.9	73.4	68.5	70.3	הביטחון ⁴
-2.2	48.9	51.1	49.2	הריבית, פירעון הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-4.6	223.2	227.8	206.3	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ¹
-1.1	220.2	221.3	201.6	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ללא סעיף שונוות ¹
-3.5	3.0	6.5	4.7	הוצאות שונוות

¹ בניכוי ההעברה של 1.5 מיליארד ₪ לביטוח הלאומי בסוף 2016. ראו הערת שוליים 7 בנוף הפרק.

² כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

³ הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיווידנדים, והכנסות אחרות.

⁴ התקציב המקורי כולל אומדן להעברות מהרזרבה התקציבית לביטחון.

המקור: החשב הכללי, נתוני הביצוע של תקציב 2016 ועיבודי חטיבת המחקר.

⁵ שפל הוצאות החינוך היה ב-2006. הוצאות החינוך ירדו כחלק מההוצאה מ-21.4% ב-1995 ל-20.3% ב-2006, ומאז עלו ב-2.1% מההוצאה האזרחית ללא ריבית. מכיוון שסך ההוצאה האזרחית קטנה באותה תקופה, הוצאות החינוך ירדו מ-7.6% תוצר ב-1995 ל-6.3% תוצר ב-2006 ועלו ל-6.8% תוצר ב-2016.

⁶ Brender, A., & Drazen, A. (2013) "Elections, leaders, and the composition of government spending", Journal of Public Economics, 97, 18-31.

⁷ בסוף 2016 בוצע מהלך חשבונאי שבו העבירה הממשלה של 1.5 מיליארד ש"ח למוסד לביטוח לאומי כמקדמה על תשלומים עתידיים וקיבלה אותו בחזרה מיד כעודף תפעולי של המוסד לביטוח לאומי. צעד זה הגדיל את ההוצאות ואת ההכנסות ב-1.5 מיליארד ש"ח ולא השפיע על הגירעון. הנתונים בפרק זה מוצגים בניכוי מהלך זה.

המקורי, ואילו הוצאות הביטחון היו גבוהות בכ-7%, בעקבות תוספות שניתנו במהלך השנה על פי המתווה הרב-שנתי לתקציב הביטחון שסוכם לקראת סוף 2015, אך לא נכלל בתקציב שאושר. מקור מרכזי להגדלת תקציב הביטחון היה ההוצאה הנמוכה בסעיף "שונות", שבו הוצאה רק מחצית הסכום שתוקצב. סעיף זה מורכב מסעיף 13 בתקציב – "הוצאות שונות", שבו היה תת-ביצוע ממוצע של 73% בשנים 2011–2015 (2.6 מיליארדי ש"ח בשנה בממוצע), ומסעיף 83 – הוצאות פיתוח אחרות, שבו היה תת-ביצוע ממוצע של 30% בשנים 2011–2015 (מיליארד ש"ח בשנה בממוצע). בפועל, סעיפים אלו משמשים רזרבה תקציבית לכל דבר.

ביצוע התקציב ב-2016 היה כמעט מלא, וסעיף "שונות" שוב היווה רזרבה תקציבית.

תקציב הביטחון

בסוף שנת 2015 נחתם המתווה הרב-שנתי לתקציב הביטחון. מתווה זה הסדיר את מרבית המחלוקות שהיו בין משרד האוצר למשרד הביטחון בשנים האחרונות, קבע את גודל תקציב הביטחון לשנים הבאות ופתר כמה סוגיות מבניות אחרות. ההסכם קבע מכסת שכר שקלית ומכסת כוח אדם לצה"ל. תקרות אלו הן מחייבות ומאפשרות לצה"ל לנהל כוח אדם תחת מגבלת תקציב ברורה וידועה מראש. הצבא החל לפעול בהתאם להסכם במהלך 2016 וההסכם קובע כי גובה התקרות ויעילותן ייבדקו מחדש לאחר שנים מספר. להסכם זה פוטנציאל לייצב את תקציב מערכת הביטחון לשנים הקרובות, לאחר שמאז שאומץ המתווה הקודם ("מתווה ברודט") קביעת תקציב הביטחון התאפיינה במשאים ומתנים חוזרים ונשנים בין משרד הביטחון ומשרד האוצר, גם אם בסופו של דבר התקציבים השנתיים התכנסו לקרבת המתווה⁸. המתווה הנוכחי מתבסס על פרמטרים פשוטים ושקופים יותר, ולכן סביר שימלא את ייעודו בצורה טובה יותר מקודמו. בסוף שנת 2016 נחתם מזכר הבנות (MOU) חדש עם ממשלת ארה"ב. המזכר קובע את גובה הסיוע הביטחוני מארה"ב לעשור הקרוב (החל מ-2018) ואת התנאים והמגבלות שבכפוף להם הוא מתקבל. לפי המזכר תקבל ישראל סיוע ביטחוני בסך של 3.3 מיליארדי דולרים לשנה, ועוד חצי מיליארד דולר להמשך פיתוח מערכות הגנה נגד טילים, כגון כיפת ברזל, שרביט קסמים וחץ. סך הסיוע מארה"ב יגדל בהתאם למזכר בכ-400 מיליון דולר בשנה בהשוואה לסכומים שהתקבלו עד כה. המזכר כולל כמה שינויים. ראשית, נקבע כי החל מ-2019 לא ניתן להשתמש בכספי הסיוע לרכישת דלקים לצה"ל; רכש זה הוא בהיקף של כ-300 מיליון דולר בשנה. נוסף על כך, עד חתימת המזכר הייתה לישראל פריוילגיה ייחודית בין מקבלות הסיוע הצבאי מארה"ב: להמיר רבע מכספי הסיוע לשקלים ולהוציא אותם בארץ (ביתר כספי הסיוע ישראל ומקבלות סיוע אחרות מחויבות להשתמש לרכש בארה"ב). המזכר החדש קובע שהסכום שניתן להמיר לשקלים יתחיל לרדת בקצב אטי בשנת 2020, שקצב הירידה יואץ מ-2024 ושההמרה תתאפשר ב-2028⁹. שינוי זה יקטין את הרכש הצה"לי מהתעשיות הביטחוניות הישראליות, שעד כה היו יעדי השימוש בכספים אלו. הירידה המדורגת בהמרות צפויה לאפשר לתעשיות הביטחוניות הישראליות זמן להיערך לשינוי ולהקטין את הפגיעה בהן.

בסוף שנת 2015 נחתם המתווה הרב-שנתי לתקציב הביטחון. למתווה יש פוטנציאל לייצב את תקציב מערכת הביטחון לשנים הקרובות.

בסוף שנת 2016 נחתם מזכר הבנות (MOU) חדש עם ממשלת ארה"ב, שכלל גידול בסיוע הביטחוני ושינוי בתנאי השימוש של הסיוע לעומת מזכרים קודמים.

בתקציב 2017–2018 נערך שינוי ברישום הסיוע הביטחוני בתקציב. החל מתקציב זה כל הסיוע יירשם כהוצאה מותנית בהכנסה (המע"מ בגין הסיוע עדיין יירשם בתקציב נטו). עד 2008 כל הסיוע הביטחוני מארה"ב נרשם בתקציב נטו. בעקבות כך גודל תקציב המדינה ככלל ותקציב הביטחון בפרט היו תלויים בשער החליפין בין השקל לדולר, אף על פי ש-75% מהסיוע שימשו לרכישות בארה"ב, כפי שהסכם הסיוע מחייב, וכך לא הושפעו מתנודות בשער החליפין. עם חתימת מזכר ההבנות הקודם ב-2007, כאשר הסיוע גדל, הוחלט להמשיך ולרשום בתקציב נטו

החל מתקציב 2017–2018 הסיוע הביטחוני מארה"ב נרשם כולו בתקציב כהוצאה מותנית בהכנסה.

⁸ לדיון ביישום מתווה ברודט ראו ע' ברנדר (2012), "על שקיפות ופשטות: קביעת גודל תקציב הביטחון מאז אימוץ המלצות ועדת ברודט", *מגזין התוכנית לכלכלה וחברה*, 14 מכון ון ליר.

⁹ ירידה מ-815 מיליון דולר ב-2019 ל-775 מיליון דולר ב-2023, ואז ירידה מהירה עד ל-0 ב-2028.

2.4 מיליארד דולר – סכום הסיוע המקורי – ותוספות הסיוע נרשמו כהוצאה מותנית בהכנסה, שאינה כלולה בתקציב נטו. שינויים אלה אינם משפיעים על גודל תקציב הביטחון, אולם הם מקטינים את רגישות תקרת ההוצאה (שחלה על התקציב נטו) לשער החליפין, ובפרט מונעים את הצורך בהתאמות תקציביות מיותרות כתוצאה מפיחותים. תקרת ההוצאות הכוללת של התקציב הופחתה בהתאם לשינוי הרישום.

3. הכנסות הממשלה

הכנסות הממשלה הרחבה¹⁰ בשנת 2016 הסתכמו ב-441.5 מיליארד ש"ח (36.1% תוצר). חלק הארי של הכנסות אלו, 378.5 מיליארד ש"ח (31.0% תוצר), הן הכנסות ממסים, הכוללות את מסי הממשלה המרכזית¹¹, גביית המוסד לביטוח לאומי (הכוללת את מס הבריאות) ותשלומי הארנונה. גביית המוסד לביטוח לאומי עלתה ב-6.5%, קצב גבוה מהממוצע ב-15 השנים האחרונות ומגידול התוצר הנומינלי. ההכנסות ממסי הממשלה המרכזית עלו בקצב של 4.1%, קצב שהיה אמנם מהיר מהחזוי בתקציב – בעקבות הצמיחה הגבוהה – אך אטי מקצב עליית התוצר, עקב שינויי חקיקה. בעקבות כך, נטל המס (חלק המסים בתוצר) ירד ב-0.1% תוצר ב-2016.

תחזית התקציב להכנסות הממשלה המרכזית ממסים הייתה 277.3 מיליארד ש"ח¹². ההכנסות ממסים בפועל היו 284.8 מיליארד ש"ח, 7.5 מיליארדי ש"ח מעבר לתחזית. לפי מודל המס של חטיבת המחקר¹³, הגורם העיקרי לגידול בהכנסות ממסים היה הגידול המהיר מהצפוי בתוצר. הגידול ביבוא (הגידול שמעבר להתרחבות הנובעת מהקשר הרב-שנתי בין היבוא לתוצר) הגדיל גם הוא את ההכנסות ממסים, ואילו הירידות בשוק ההון צמצמו אותן.¹⁴ עודף ההכנסות התמקד במסים העקיפים שגדלו ב-5.0%. הפער העיקרי מתחזית התקציב היה במסי היבוא (המכס ומס הקנייה) שעלו ב-23.2% (4.5 מיליארדי ש"ח) ב-2016. עלייה זאת נובעת מהגידול המהיר ברכישת רכבים בשנת 2016¹⁵. גבייה משמעותית מעל התחזית נרשמה גם בתקבולי המע"מ, שגדלו ב-1.3% (1.2 מיליארד ש"ח) בשל הגידול המהיר בצריכה הפרטית, לרבות ביבוא כלי הרכב. עלייה זאת הושגה למרות הורדת שיעור המע"מ ל-17% באוקטובר 2015, שהשפעתה המלאה על ההכנסות באה לידי ביטוי רק ב-2016. ירידה זו הקטינה את ההכנסות ממסים ב-2016 בכ-3.7 מיליארדי ש"ח (0.3% תוצר) בהשוואה ל-2015 (חישוב סטטי, ללא התחשבות בהשפעת שינוי המס על הצמיחה). תקבולי המסים הישירים גדלו, כצפוי, ב-6.4%. מס ההכנסה נטו גדל ב-6.3%, המס על שוקי ההון ירד משמעותית, כצפוי בשנה שבה היו ירידות שיעורים ניכרות בשוקי ההון, והתקבולים ממסי המקרקעין עלו ב-1.5% מהרמה הגבוהה שאליה הגיעו ב-2015. גביית מס הרכישה גדלה

¹⁰ הממשלה הרחבה כוללת את הממשלה, המוסדות הלאומיים, המלכ"רים הציבוריים, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות (לפירוט ראו לוח ו' ו-9). להסבר נוסף ראו בנק ישראל (2002), דין וחשבון לשנת 2001, מחלקת המחקר, תיבה ג'-3.

¹¹ מס הכנסה, מע"מ, מכס, מס רווחי הון, מס שבח, מס רכישה, מס קנייה ובלו למיניהם.

¹² תחזית זו עודכנה ביולי 2016 ל-282.5 מיליארד ש"ח בעקבות הכנסות גבוהות ממסים בתחילת 2016. פרק זה מתייחס לתחזית המקורית.

¹³ עדי ברנדר וגיא נבון (2008), "חיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הוודאות של התחזית", רבעון לכלכלה, 4(4)55, דצמבר, 489–526.

¹⁴ מתוך ההכנסות הופרשו לקרן הפיצויים של מס רכוש 25% מההכנסות ממס רכישה, 1.6 מיליארדי ש"ח, שלא תוכננו מראש. זאת מכיוון שעל פי החוק הפרשה בגין תקבולים אלה הוקדמה ל-2015. משום כך, עודף ההכנסות ממסים שנרשם בתקציב היה 5.9 מיליארדי ש"ח.

¹⁵ העלאת שיעורי המס על כלי רכב ב-2017 בהתאם למידת הזיהום שהם גורמים הביאה ככל הנראה להקדמת רכישות מתוכננות מ-2017 ל-2016, וכך תרמה לגידול ברכישת רכבים בשלהי 2016. הסטה זו צפויה להקטין את יבוא כלי הרכב ב-2017.

ההכנסות ממסי הממשלה המרכזית עלו בקצב מהיר מהחזוי בתקציב, אך אטי מקצב עליית התוצר.

ההכנסות ממסים היו גבוהות מהתחזית בעקבות הצמיחה הגבוהה מהצפוי והגידול ברכישת כלי רכב ב-2016.

תקבולי המסים הישירים גדלו כצפוי. גביית מס הרכישה גדלה רק מעט אף על פי שהמס על דירה נוספת הועלה אשתקד, משום שההעלאה הפחיתה את היקף הרכישות.

רק במעט חרף העלאת מס הרכישה על "דירה נוספת" בשיעור חד בסוף יוני אשתקד: הכבדת המיסוי הביאה לירידה חדה ברכישת דירות להשקעה בשנת 2016, בין היתר עקב הקדמת רכישות לפני כניסת המס לתוקף, אשר קיזזה את השפעת העלאת המס.

בשנת 2016, כמו ב-2015, היו ההכנסות ממסים גבוהות משמעותית מהתחזיות בתחילת השנה. עודפי הגבייה, ששיקפו בחלקם את הצמיחה המהירה מהצפוי ובחלקם את הזינוק ביבוא כלי הרכב, שימשו את הממשלה להורדות מס פרמננטיות בהיקף של כ-6.5 מיליארדי ש"ח בשנים 2015 ו-2016 ולהפחתה מתונה נוספת ב-2017—2018. תגובה זו היא פרו-מחזורית—הפחתה פרמננטית של ההכנסות בעקבות תקבולים זמניים או מחזוריים גבוהים, למשל בשל גאות של ההכנסות בשווקים ספציפיים כמו שוק ההון, שוק הרכב או שוק הנדל"ן. הסיכון בדרך פעולה כזאת הוא שבנקודות שפל במחזור העסקים – או כשתחלוף הגאות באותם שווקים – כאשר ההכנסות ממסים ירדו, הממשלה עלולה להידרש לקצץ בהוצאות או להעלות מסים כדי למתן את העלייה בגירעון. כתוצאה מכך תיפגע הפעילות הכלכלית עוד יותר, דווקא בתקופות שבהן יכלה ליהנות מהרחבה פיסקלית. ניסיון השנים האחרונות מלמד שכפי שיש שנים שבהן ההכנסות גבוהות מהתחזית, ישנן גם שנים כמו 2009 או 2012 שבהן ההכנסות נמוכות מהתחזית באופן ניכר.

בהמשך להפחתות המס ב-2016, בתקציב 2017—2018 נכללו כמה שינויי מס שהעיקריים ביניהם היו¹⁶: שינויים במס ההכנסה, המשך הפחתת מס החברות והטלת מס ריבוי נכסים ("מס דירה שלישית"). השפעתם הכוללת של צעדי המיסוי בתקציב על התקבולים הצפויים ב-2017 היא חיובית וקטנה, והחל מ-2018 הם צפויים להקטין את ההכנסות ממסים ב-0.7 מיליארד ש"ח.

הפחתת מס הכנסה נטו – החל מתחילת 2017 שונו המדרגות והשיעורים של מס ההכנסה, כך שמרבית העובדים ישלמו פחות מס, ואילו עובדים המשתכרים שכר גבוה מאוד ישלמו יותר מס (לוח ו-4, איור ו-6). צעד זה אינו משפיע על המשתכרים שכר נמוך, שאינם מגיעים לסף המס¹⁷. השינוי מקטין את ההכנסות ממסים בכ-0.9 מיליארד ש"ח בשנה.

ההכנסות ממסים שהיו גבוהות מהתחזית שימשו את הממשלה להורדת מסים. הורדת שיעורי מס באופן פרמננטי בעקבות גידול זמני בהכנסות ממסים היא מדיניות פרו-מחזורית המגדילה את חשיפת המשק לתנודות מחזור העסקים.

התקציב לשנים 2017—2018 כלל כמה שינויי מיסוי שהשפעתם על ההכנסות ממסים צפויה להיות קטנה.

החל מתחילת 2017 שונו המדרגות והשיעורים של מס ההכנסה, כך שמרבית העובדים ישלמו פחות מס, למעט בעלי הכנסות גבוהות.

לוח ו'-4
מדרגות מס ההכנסה ושיעוריו, 2016 ו-2017

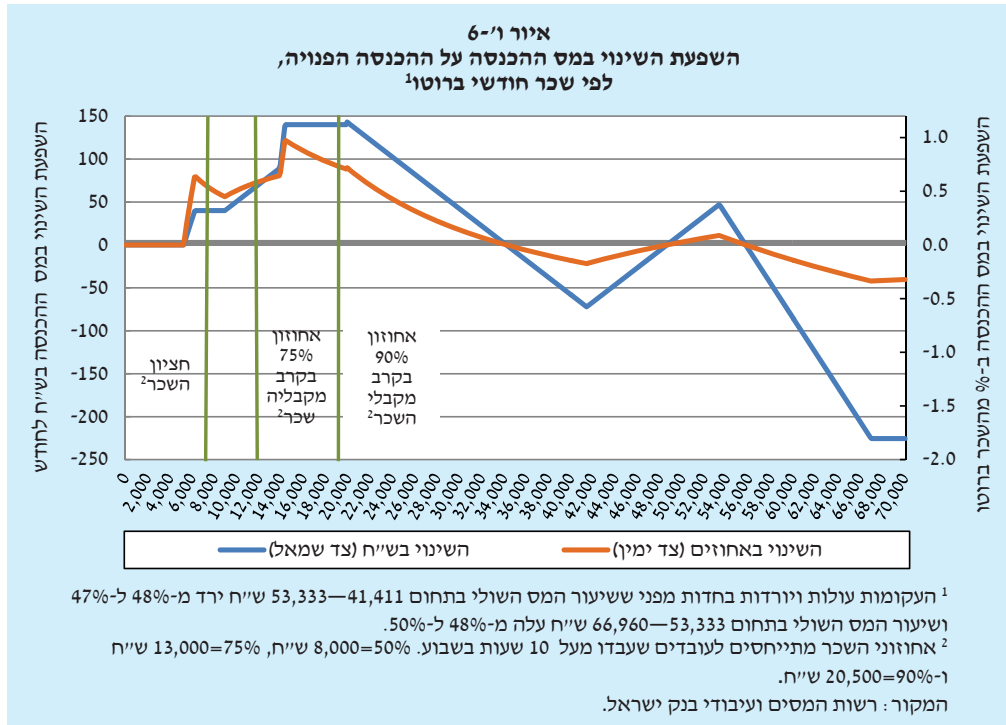
2016		2017	
שיעור המס	ההכנסה החודשית	שיעור המס	ההכנסה החודשית
10%	עד 5,220	10%	עד 6,220
14%	מ-5,221 עד 8,920	14%	מ-6,221 עד 8,920
21%	מ-8,921 עד 13,860	20%	מ-8,921 עד 14,320
31%	מ-13,861 עד 19,800	31%	מ-14,321 עד 19,900
34%	מ-19,801 עד 41,410	35%	מ-19,901 עד 41,410
48%	מכל שקל נוסף	47%	מכל שקל נוסף
50%	כולל מס יסף ¹ מ-66,960	50%	כולל מס יסף ¹ מ-53,333

התאים הצבועים שונו ב-2017

¹ שיעור מס היסף עלה מ-2% ל-3% החל מ-2017. מס זה חל על כל הכנסות הפרט מעבר לתקרה, כולל הכנסות משוקי ההון, ולא רק על הכנסות מעבודה.
המקור: רשות המסים.

¹⁶ שינויי מס נוספים בתקציב: הפחתת הטבת המס על הפקדת המעביד לפיצויים לשלוש פעמים השכר הממוצע; השוואת המיסוי בקיבוצים לשאר האוכלוסייה; מיסוי "חברות ארנק" תוך מתן אפשרות למשיכת דיבידנדים בשיעור מס מופחת ב-2017; והפחתת תקרת הפטור מהימורים.

¹⁷ חבות מס ההכנסה מתחת לרף זה קטנה מאוד. ב-2016 גברים משלמים מס הכנסה בפועל רק על הכנסות מעל ל-4,840 ש"ח בחודש בהתחשב בזכאותם ל-2.25 נקודות זיכוי, ונשים משלמות מס הכנסה בפועל רק על הכנסות מעל ל-5,912 בשל זכאותן ל-2.75 נקודות זיכוי.



הוטל מס ריבוי דירות של אחוז אחד משווי הדירות על אנשים המחזיקים שלוש דירות או יותר, עד לתקרה מסוימת.

מס ריבוי דירות – החל מתחילת 2017 מוטל על אנשים המחזיקים שלוש דירות או יותר מס של אחוז אחד משווי הדירות, למעט שתי דירות לפי בחירתם, אך לא יותר מ-1,500 ש"ח לחודש לדירה (18,000 ש"ח לשנה). שווי הדירות נקבע על פי אומדן אקונומטרי הלוקח בחשבון את שטח הדירה, את האזור החברתי-כלכלי שבו היא נמצאת ואת מדד הפריפריאליות של היישוב. המס יוטל רק על בעלי דירות שהשווי הכולל של הדירות שבעלותם, מעבר לשתיים הפטורות, הוא מעל 1.15 מיליון ש"ח. להערכת משרד האוצר, מס זה צפוי להכניס למדינה 0.9 מיליארד ש"ח בשנת הראשונה. היקף ההכנסות בשנים שלאחר מכן תלוי במידה רבה בהשפעת המס על מכירת דירות של מחזיקי דירות רבות.

מטרת המס היא לצמצם את מספר המשקיעים המחזיקים בדירות רבות ולעודד מכירת דירות. בכך צפוי המס להגדיל את היצע הדירות למכירה, ובד בבד להביא להעלאת דמי השכירות. המס כלל גם הטבה קצרת טווח למכירת דירות השקעה.

מטרת המס היא לצמצם את מספר המשקיעים המחזיקים בדירות רבות ולעודד מכירת דירות. בכך הוא צפוי להגדיל את היצע הדירות למכירה, ובד בבד להביא להעלאת דמי השכירות. עד 2013 מערכת המס בישראל הטיבה עם המשקיעים לטווח ארוך בדירות אל מול המשקיעים בנכסים פיננסיים¹⁸. בשנים האחרונות בוטל הפטור העיקרי ממס שבח והועלו שיעורי מס הרכישה למשקיעים¹⁹, כך שההשקעה בדירות למגורים ממוסה בשיעור גבוה מההשקעה בנכסים פיננסיים²⁰.

¹⁸ ההטבה נבעה מהפטור ממס על דמי שכירות עד 5,000 ש"ח בחודש ומיסוי דמי שכירות גבוהים יותר בשיעור של 10% בלבד (אם כי ללא הכרה בהוצאות), כאשר המס על דיבידנדים וריבית הנו 25% מהשקל הראשון (15% על ריביות ורווחים נומינליים). נוסף על כך, למרות ההקבלה בין מס רווח הון במכירת נכסים פיננסיים לבין מס שבח לדירות, היה פטור ממס שבח שאפשר מכירת דירה כל 4 שנים ללא מס. ניתן גם פטור זמני ממס שבח על מכירת דירה שנייה ושלישית שערך עד 2.2 מיליון ש"ח בשנים 2011–2012. הבדלים אלו, יחד עם שיעור מס הרכישה הנמוך, עודדו השקעה בדירות לטווח ארוך (שבו משקל המס הנמוך על הרווחים דומיננטי ביחס למס הרכישה – שהוא חד-פעמי בכל עסקה) על פני השקעות אחרות.

¹⁹ ראו בנק ישראל (2014), *דין וחשבון לשנת 2013*, פרק ז' – סוגיות מבניות במשק הישראלי, ובנק ישראל (2011), *דין וחשבון לשנת 2010*, סעיף הבנייה, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק.

²⁰ נותרו הטבות מס לרכישת דירת מגורים יחידה והטבות מס שבח במכירתה, אך דירה כזו אינה נכס השקעה טהור, כיוון שמטרת החזקתה היא לספק שירותי דיר לבעליה או לממן להם שירותי דיר בשכירות (אם הבעלים משכיר את דירתו ושוכר דירה אחרת למגורים).

מס זה מצטרף למגמה זו ומעלה את נטל המס על ההשקעה בדירות מגורים מרובות. המס שאושר בכנסת כולל גם פטור ממס שבח לבעלי דירות מרובות המוכרים דירות עד אוקטובר 2017 בהיקף של עד 85 אלף ש"ח לדירה, עד 3 מכירות ובלבד שלא יימכרו לקרוב משפחה ושייעודן לא ישונה. החוק כולל גם מענק של 15 אלף ש"ח או 50% ממס השבח למוכר שיש בבעלותו דירות השקעה שערכן נמוך מ-1.15 מיליון ש"ח, למרות שאלו פטורות מהמס. המענק מהווה הטבה, גם אם זמנית, לציבור המשקיעים בדירות על חשבון ההכנסות ממס שבח.

מס החברות והטבות מס החברות – בהמשך לירידת מס החברות ב-2016, יופחת שיעורו ל-24% ב-2017 ול-23% ב-2018. השינוי מקטין את ההכנסות ממסים בכ-0.8 מיליארד ש"ח ב-2017 ובכ-1.7 מיליארד ש"ח לשנה מ-2018. שינויים אלו הם המשך לתנועות של שיעורי מס החברות בישראל בשני העשורים האחרונים, שהתבטאה הן בשינויים בשיעורי המס בפועל והן ביצירת מתווי מס ארוכי טווח ושינויים או ביטולם. תנועות אלו היא המחיר של הפחתות (העלאות) מס המונעות מגידול (קיצוץ) מחזורי בתקבולי המס. שיעור מס החברות ירד בהדרגה מ-36% ב-2003 ל-24% ב-2011, עלה ל-25% ב-2012 ול-26.5% ב-2014, וירד ל-25% בסוף 2015 (ראו לוח ו-ני-17). לפי מתווה מס החברות של 2003, שבוטל ב-2012, מס החברות היה צפוי להמשיך לרדת ולהגיע ב-2016 ל-18%. חוק עידוד השקעות הון שונה גם הוא כמעט מדי שנה בשנים האחרונות. לדוגמה, ב-2011 שינו את תנאי הזכאות להטבות המס, ב-2012 אפשרו את שחרור "הרווחים הכלואים" בשיעור מס נמוך וחד פעמי, ב-2013 הגדילו את הטבת המס באופן זמני ושינו את תנאי הזכאות להטבות, ב-2015 שינו את האזורים המקבלים את הטבת מס אזור פיתוח א' וב-2016 חוקק תיקון BEPS המפורט להלן.

התנהלות זו יוצרת אי-ודאות לגבי ביצוע החלטות הממשלה ומקשה על תכנון העסקה, הצטרפות לעבודה והשקעות. לפי הספרות הכלכלית, שינויים תכופים במערכת המס יכולים להרתיע חברות מהשקעות לטווח ארוך, להקטין את ההכנסות ממסים ולפגוע ברווחת האזרחים²¹. נמצא, למשל, כי זעזוע המגדיל משמעותית את אי-הוודאות לגבי המדיניות הפיסקלית העתידית (fiscal volatility shock) עלול להקטין את הצמיחה בכ-0.15% לשנה²². משמע שמצב של אי-ודאות לגבי המסלול העתידי של המדיניות הפיסקלית עלול לפגוע בצמיחה הכלכלית מעבר להשפעה האפשרית של שינויי המסים עצמם. אי-ודאות לגבי שיעור מס החברות עלולה להשפיע, בין השאר, על החלטות של חברות לגבי מיקום השקעותיהן.

ב-2017 ירד שיעור מס החברות על הכנסות חברות היי-טק מקניין רוחני ל-12.2%²³. שיעור מס החברות על הכנסות של חברות היי-טק ענקיות²⁴ מקניין רוחני ירד ל-6%. מס הדיבידנד על חלוקת אותן הכנסות ירד ל-4% לכל חברות היי-טק הזרות. שינויים אלו הם חלק מתגובת ישראל לרפורמת BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), שהיא מהלך בין-לאומי שהחל ב-OECD ב-2013 ולו כמה מטרות: למנוע את שחיקת בסיס מס החברות, לדאוג שמיסוי קניין רוחני ייעשה במקום ייצורו ולמנוע את המשך תחרות המס הבין-לאומית שאפשרה קיום רווחים שאינם ממוסים כלל. הרפורמה כוללת בין השאר הסכמי החלפת מידע בין רשויות המס במדינות שונות, חיוב חברות לדווח אילו חלקים מפעילותן הן ביצעו בכל מדינה והתאמת מערכות המס

מס החברות ירד ב-2016, בהמשך לתנועות שיעורי מס החברות בישראל בשני העשורים האחרונים.

תנועות שיעורי מס החברות בישראל יוצרת אי-ודאות לגבי ביצוע החלטות הממשלה ומקשה על תכנון העסקה, הצטרפות לעבודה והשקעות.

ב-2017 ירד שיעור מס החברות על הכנסות חברות היי-טק מקניין רוחני ל-12% (6% לחברות ענק) כחלק מרפורמת BEPS.

²¹ Alm, J. (1988). Uncertain Tax Policies, Individual Behavior, and Welfare. *American Economic Review*, 78(1), 237-245.

²² Fernández-Villaverde, J. et al. (2015). Fiscal volatility shocks and economic activity. *American Economic Review* 105(11), 3352-3384.

²³ החלטה מספר 1859 של הממשלה מיום 11.08.2016 – הגברת אטרקטיביות המשק הישראלי להשקעות.

²⁴ חברות ענק הן חברות שבשנת מס כלשהי סך ההכנסות של חברת האם וחברות הבנות שלה היה 10 מיליארדי ש"ח או יותר.

למיסוי רווחים על פעילות מקומית ולא על פעילות שבוצעה בחו"ל²⁵. ישראל היא אחת השותפות לתהליך. על פי התחזית בתקציב, השינוי במיסוי מקטין את ההכנסות ממסים בכ-0.3 מיליארד ש"ח ב-2017 ובכ-0.3 מיליארד ש"ח ב-2018, אך קשה לחזות את השפעתו על בסיס המס – הקניין הרוחני החייב במס בישראל – הן לאור השינויים שתוארו לעיל והן לאור הפחתת שיעורי המס הרלוונטיים בחלק מהמדינות.

הרפורמה קובעת כי לא ניתן להפריד בין פעילות הפיתוח של קניין רוחני (כגון תוכנות ואפליקציות) לבין הרישום שלו, ומחייבת מדינות לשנות את הטבות המס שלהן כך שהן יחולו רק על פעילות שנעשתה במדינה.

בשנים האחרונות התרחבה התופעה של חברות היי-טק שפיתחו ידע במדינה אחת ולאחר הפיתוח רשמו את הקניין הרוחני במדינה אחרת, שבה המס על קניין רוחני הוא נמוך בהרבה²⁶. כדי להילחם בתופעה זו, קובעות המלצות ה-OECD כי לא ניתן להפריד בין פעילות הפיתוח של קניין רוחני (כגון תוכנות ואפליקציות) לבין הרישום שלו. חלק מהמלצות אלו, Action 5 של הרפורמה²⁷, מחייבות מדינות לשנות את הטבות המס שלהן, כך שהן יחולו רק על פעילות שבוצעה במדינה. כמו כן, המדינות נדרשות לחלוק מידע עם רשויות מס במדינות השותפות האחרות, ולכן חברות יצטרכו להחליט האם להשאיר את הקניין הרוחני שהן מייצרות במדינה שבה בחרו לעבוד על הפיתוח ולשלם מסים שם, או להעביר את הפיתוח למדינה שבה המס על רישום קניין רוחני הוא נמוך יותר. חלק ממדינות ה-OECD (בהן אירלנד ובריטניה) כבר שינו – או החלו לשנות – את מערכות המס שלהן בהתאם, והן מעניקות הטבות מיסוי על קניין רוחני במטרה למשוך אליהן חברות היי-טק ולשמר חברות קיימות.

הרפורמה מטיבה עם מדינות כמו ישראל, המייצרות קניין רוחני, כיוון שמטרתה המפורשת היא למנוע בריחת רווחים למדינות שבהן לא הייתה פעילות כלכלית. ישראל היא אחת המדינות הללו, כיצרנית קניין רוחני בקנה מידה גדול יחסית לגודל המשק²⁸. שיעורי המס הנמוכים לפיתוח קניין רוחני בישראל, בתוספת קבלת מסגרת ה-BEPS במדינות רבות בעולם, עשויים להביא לעלייה ברישום של קניין רוחני בישראל. קביעת שיעורי מיסוי הדומים לשיעורי המיסוי הנקבעים במדינות אחרות, או נמוכים מהם, מעודדת חברות להישאר בישראל ועשויה להביא לישראל הכנסות ממסים על פעילויות שנרשמו בעבר במדינות אחרות. עם זאת, חשוב לבחון בהתמדה את הקריטריונים להטבת המס כדי למנוע הסטה של עובדים מענפי היי-טק אחרים לחברות הזכאיות להטבה, רק משיקולי מס.

4. הגירעון

גירעון הממשלה הרחבה ב-2016 היה 1.9% תוצר, לעומת 1.6% תוצר ב-2015. גירעון הממשלה הרחבה ב-2016 היה 1.9% תוצר, לעומת 1.6% תוצר ב-2015.

ב-2016 הסתכם גירעון הממשלה הרחבה ב-1.9% תוצר, עלייה לעומת 1.6% תוצר ב-2015. רמה זאת היא עדיין נמוכה בהשוואה לשנים האחרונות בישראל, אך גבוהה מהרמה הממוצעת במדינות ה-OECD האחרות (איורים ו-1, ו-2). גירעון הממשלה המרכזית היה 2.1% תוצר והיה נמוך מתקרת הגירעון של 2.9% תוצר שנקבעה בחוק ל-2016 (ראו לוח ו-6).

²⁵ OECD (2015), Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD. www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf

²⁶ המיקוד בקניין רוחני נובע מהקלות היחסית להעברתו בין מדינות.

²⁷ OECD (2015), Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency, Action 5 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

²⁸ ב-2015 ישראל הייתה מדורגת במקום ה-29 בעולם מבחינת הגשות פטנטים של ישראלים בישראל, במקום ה-19 מבחינת הגשות של תושבי חו"ל בישראל ובמקום ה-13 מבחינת הגשות של ישראלים בחו"ל. http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/profile.jsp?code=IL

ההשפעה הישירה של המדיניות הפיסקלית על הפעילות בשנת 2016 הייתה מרחיבה ביחס לשנה הקודמת.²⁹

ההשפעה הישירה של המדיניות הפיסקלית על הפעילות בשנת 2016 הייתה מרחיבה ביחס לשנה הקודמת.²⁹ הגירעון מנוכה המחזור עלה ל-2.1% תוצר ב-2016 לעומת 1.5% תוצר ב-2015.³⁰ זאת מכיוון שגירעון הממשלה הרחבה גדל על רקע ירידה בפער התוצר במשך השנה, ולמרות שהתיקון עבור הירידות בשוק ההון מקזז חלק מעלייתו.³¹ חשוב לציין כי הגירעון מנוכה המחזור אינו "מתקן" עבור הכנסות חריגות בשווקים ספציפיים נוספים (מעבר לשוק ההון), כגון יבוא כלי הרכב ושוק הנדל"ן שנמצא במצב של גאות. תקבולי המסים משני השווקים האלו היו גבוהים השנה בכ-0.6% תוצר בהשוואה לרמתם אך לפני מספר שנים. השילוב של הכנסות אלה עם משק המצוי בסביבת תעסוקה מלאה וכן נהנה בשנים האחרונות משיפור ניכר בתנאי הסחר (ראו דיון

לוח ו'-5
התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2006 עד 2016
(אחוזי תמ"ג)

הממוצע ב-2006 עד							
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
2.9	2.9	2.9	4.3	2.0	3.0	3.8	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
2.1	2.1	2.7	3.1	3.9	3.1	2.2	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
1.6	1.2	1.8	2.2	2.9	2.0	1.0	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
26.2	25.9	25.6	25.4	24.8	25.5	28.3	סך ההכנסות נטו¹
23.2	23.2	23.2	22.8	22.1	22.7	24.3	מסים ואגרות
0.3	0.4	0.3	0.5	0.4	0.4	0.8	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
² 1.9	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.8	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	1.4	מענקים מממשלת ארה"ב
28.3	28.0	28.3	28.6	28.7	28.6	30.3	סך ההוצאות נטו¹
4.0	4.2	4.5	4.5	4.7	4.8	5.3	מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
6.0	6.0	6.2	6.1	6.2	6.4	7.3	הוצאות הביטוח (נטו) ³
18.4	17.7	17.6	17.9	17.8	17.4	17.6	סך ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטוח

¹ בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.
² עלייה זו נובעת מתקצוב יתר של הקצבאות ב-2016 ב-2.5 מיליארד ש"ח ומהקדמת 1.5 מיליארד ש"ח מ-2017 (לפירוט ראו הערת שוליים 7 בגוף הטקסט).
³ הוצאות הביטוח בלוח זה גדולות מהצריכה הביטוחנית בלוח ו'-1 שכן הלמ"ס רושמת את הפנסיות של מערכת הביטוח ותשלומים נוספים שלה כתשלומי העברה מחד גיסא, ומאידך גיסא רושמת זקיפה של שירות החובה.
 המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2016 ועיבודי בנק ישראל.

²⁹ מדיניות פיסקלית מרחיבה היא מדיניות המעלה הוצאות ציבוריות ואו מורידה מסים ובכך גורמת לגירעון לגדול.
³⁰ הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב על בסיס השוואת סטיית התוצר הפוטנציאלי הנגזר מקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי (25 עד 64) בשנה נתונה לסטייה הממוצעת מהתוצר הפוטנציאלי לאורך זמן, שהיא כ-1.8%. לפי חישוב זה הגירעון מנוכה המחזור הממוצע הוא לאורך זמן בסדר גודל דומה לזה של הגירעון הרגיל. הנחה נוספת היא כי ההכנסות ממסים גדלות לאורך זמן באופן פרופורציונלי לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינו רגיש לשינויים בתוצר. את הגירעון מנוכה המחזור מתאימים להשפעה של ההתפתחויות בשוק ההון על ההכנסות ממסים. הגירעון מנוכה המחזור "מתקן" גם את חישובי תשלומי הריבית הריאלית שעורכת הלמ"ס, בהתאם להנחה ששיעור האינפלציה הוא 2%. החישוב אינו מציג בהכרח גירעון מבני; משמע שלא כל שינוי בגירעון מנוכה המחזור משקף שינוי בהתנהגות הממשלה. עם זאת, לעתים מדובר בשינוי מבני במשק, המשפיע על תקבולי המסים או על ההוצאות.

³¹ הניכוי הנייל מתקן סטיות של המחירים בשוק ההון מהמגמה ארוכת הטווח (עלייה של 1.5% לרבעון) וסטייה של ריבית בנק ישראל מהממוצע ארוך הטווח שלה (2.5% לשנה בממוצע בעשור האחרון). תיקון זה הגדיל את ההכנסות הפוטנציאליות ב-0.9% תוצר ב-2016, ומשקף את הירידות בשוק ההון (מדד המניות הכללי בבורסה בתל אביב ירד ב-11.6% ריאלית) ואת הריבית הנמוכה ביחס לממוצע (0.1%).

בפרק ב' מעלה את שאלת התחלופה בין שמירה על גירעון נמוך שיאפשר התמודדות מיטבית עם משברים עתידיים לבין תמיכה בפעילות הכלכלית בעתיד וביעדים חברתיים בהווה. הסעיף הבא דן בסוגיה זו.

5. החוב הציבורי ומימונו

ב-2016 המשיך יחס החוב הציבורי לתוצר לרדת (ראו לוח ו'-6). כפי שניתן לראות באיור ו'-1, מגמה זו שונה מהמגמה במדינות ה-OECD האחרות, שבהן יחס החוב לתוצר התייצב בשנים האחרונות, לאחר שעלה בחדות בעקבות המשבר הפיננסי שהחל בסוף העשור הקודם. ירידת יחס החוב תמכה בעליית דירוג האשראי של ישראל ובירידת הוצאות הריבית הן באופן ישיר, על ידי צמצום גודל החוב, והן באופן עקיף, על ידי הקטנת פרמיית הסיכון של ישראל.

הירידה המתמשכת של יחס החוב לתוצר הביאה את ישראל קרוב מאוד ליחס חוב לתוצר של 60%. זוהי נקודה סמלית אך משמעותית, בהיותה היעד שנקבע בכללי האיחוד האירופי וסמן להערכת העמידות הפיסקלית גם במדינות אחרות. לאור זאת, מתעוררת השאלה אם להסתפק בהגעה לרמה זו ולשאוף להישאר סביבה, או להמשיך לצמצם את יחס החוב לתוצר. הספרות הכלכלית מלמדת שהתשובה לשאלה תלויה ברמת יחס החוב לתוצר וכן באופיים ובהתפלגותם של הסיכונים שלהם חשופה המדינה (ראו תיבה ו'-1). רמת יחס החוב לתוצר בישראל ב-2016 אינה כזו הדורשת צמצום חוב דרסטי. לגבי הסיכונים, בישראל – כפי שמדגישות חברות הדירוג בדוחותיהן – הסיכון החריג הוא הביטחוני, בעוד שהגיוון הכלכלי, האוכלוסייה הצעירה, ההקפדה על יציבות המערכת הפיננסית וזרבות מטבע החוץ הגבוהות ממתנים את הסיכונים. לכן מדיניות הפועלת להפחתת יחס החוב לתוצר בצורה מתונה לאורך זמן, כדי להגדיל את המרווח לפעולה בעתות משבר, נראית הולמת למצב הנוכחי.

המשמעות של אימוץ יעד להפחתה הדרגתית של יחס החוב לתוצר היא הקפדה על יעדי גירעון מתאימים לאורך זמן. למשל, על בסיס הערכה כי קצב הצמיחה הפוטנציאלי ארוך הטווח של המשק הוא 3%, גירעון ממוצע של 2% תוצר לשנה – דומה לגירעון הנוכחי בפועל, ונמוך משמעותית מיעדי הגירעון של הממשלה – יביא להתכנסות ליחס חוב-תוצר של 50% לאורך זמן³². מעבר להתקדמות בהפחתת יחס החוב לתוצר, חשוב לבנות את התוואי הפיסקלי כך שיתאפשר לגירעון לגדול בתקופות של האטה כלכלית או כאשר יש לממשלה הוצאות חריגות, ובמשתמע להיות נמוך יותר בתקופות גאות או בתקופות שבהן יש הכנסות חריגות – כמו התקופה הנוכחית. כך ניתן יהיה להימנע ממדיניות פרו-מחזורית, שפוגעת ביעילות המשק בכל רמת גירעון, וליהנות מפירות הפחתת הגירעון שהושגה עד כה.

גורם שתרם משמעותית לצמצום בחוב בשני העשורים האחרונים³³ הוא מימוש נכסים פיננסיים ממשלתיים, מהלך המקטין את החוב ברוטו, אך לא את החוב נטו – שהוא החוב ברוטו בחיסור נכסי הממשלה. בישראל נכסים אלו הם בעיקר הלוואות לציבור – רובן המכריע משכנתאות לזכאי משרד השיכון שניתנו החל משנות השמונים. השימוש בהן התרחב בשנות התשעים, בעקבות גל העלייה והזינוק במחירי הדיור, והיקפי לקיחתן קטנו מאוד בעשור האחרון, בין השאר בעקבות הקשחת

³² בהנחה ששיעור האינפלציה ארוך הטווח הוא 2% לשנה, שזהו גם קצב עליית מחירי התוצר, ושהממשלה קרובה למצות את פירעון המשכנתאות שהוענקו בעבר, יחס החוב לתוצר ירד בהתמדה אך באטיות רבה ויגיע ל-50% בעוד עשרות שנים.

³³ ראו סקירה פיסקלית של בנק ישראל, מארס 2017.

ב-2016 נמשכה מגמת הירידה של יחס החוב הציבורי לתוצר. ירידה זו תרמה לחוסנה הפיסקלי של ישראל.

לאור ההתקרבות ליחס חוב לתוצר של 60% מתעוררת השאלה אם אפשר להסתפק בהגעה לרמה זו או שצריך להמשיך לצמצם אותו. הספרות הכלכלית מלמדת שישראל צריכה להפחית את יחס החוב לתוצר בצורה מתונה לאורך זמן.

גירעון ממוצע של 2% תוצר לשנה יביא להתכנסות ליחס חוב-תוצר של 50% לאורך זמן.

גורם שתרם משמעותית לצמצום בחוב ברוטו בשני העשורים האחרונים היה פירעון משכנתאות לזכאי משרד השיכון. מלאי ההלוואות הנתר קטן יחסית, ולכן לא יהווה מקור לצמצום משמעותי ביחס החוב לתוצר בעתיד.

תנאי הזכאות מ-2003³⁴. המדינה החזיקה ב-1998 במלאי שיא של כ-62 מיליארד ש"ח (14.1% תוצר) במשכנתאות אלו וקיבלה מהן הכנסות שוטפות של תשלומי ריבית. לפירעון המשכנתאות הייתה גם עלות בכך שהכנסות הריבית של הממשלה קטנו באותה תקופה בכ-0.5% תוצר לשנה. בסוף 2016 מלאי ההלוואות לציבור עמד על 21 מיליארד ש"ח בלבד (1.7% תוצר) ולכן לא ניתן לראות בהמשך תהליך זה מקור לצמצום משמעותי ביחס החוב לתוצר בעתיד.

גורם אחר שצמצם את יחס החוב לתוצר בשלוש השנים האחרונות הוא הפער בין האינפלציה הנמוכה לעלייה במחירי התוצר. קצת יותר ממחצית החוב הציבורי של ישראל צמוד למדד המחירים לצרכן וישראל ממשכה לגייס אחוז גבוה מהמימון שלה באפיק זה. מכיוון שהפרשי ההצמדה על האג"ח הצמודות משולמים במועד פירעון האיגרת, גודל מלאי החוב רגיש לרמת האינפלציה במשק. כאשר מחירי התוצר עולים בקצב מהיר יותר ממדד המחירים לצרכן הדבר תורם להפחתת יחס החוב לתוצר. כפי שניתן לראות בלוח ו'6, בשנים 2010—2013, שבהן האינפלציה הייתה 2.3% בממוצע, גידול יחס החוב לתוצר בעקבות שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח היה כ-0.7% תוצר בממוצע.

גורם אחר שצמצם את יחס החוב לתוצר בשלוש השנים האחרונות הוא הפער בין האינפלציה הנמוכה לעלייה במחירי התוצר.

לוח ו'6
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2010 עד 2016
(אחוזי תוצר)

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
64.1	66.0	67.0	68.3	68.8	70.7	74.6	החוב בסוף השנה הקודמת
-3.1	-3.3	-2.8	-4.2	-4.0	-4.6	-5.0	הגידול בתוצר (נומינלי)
1.8	1.7	1.7	3.3	3.7	1.3	1.3	גיוסי הון נטו
2.1	2.1	2.7	3.1	3.9	3.1	3.5	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
-0.2	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.6	-0.7	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.2	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	-0.8	-0.5	תקבולי הפרטה
0.1	0.4	-0.5	0.7	0.3	-0.4	-1.0	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
-0.1	-0.3	-0.1	0.5	0.5	0.7	0.9	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
-0.1	-0.1	0.9	-0.6	-0.2	0.7	-0.6	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	התאמה לעלויות הנפקה
-0.4	0.3	-0.4	-0.1	-0.1	0.3	-0.3	שארית ⁴
62.2	64.1	66.0	67.0	68.3	68.8	70.7	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

³ השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.

⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

³⁴ ראו אגמון, ת. (2013), "תיאור וניתוח תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2013—2014", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

6. הרכב החוב והגיוסים

כמחצית מהחוב הציבורי צמוד למדד המחירים לצרכן, כ-35% חוב שקלי לא-צמוד מדד לצרכן, כ-35% הם חוב שקלי לא-צמוד מדד וכ-15% הם חוב נקוב במט"ח.

משקל האג"ח המיועדות בהנפקות הממשלה גדל בשנים האחרונות. הממשלה החליטה לייעד את רוב האג"ח המיועדות לגמלאים, ועל ידי כך לצמצם את חשיפתם לשוק ההון ולייצב את קצבאותיהם.

הרכב החוב הציבורי של ישראל הוא כדלהלן: כמחצית חוב צמוד למדד המחירים לצרכן, כ-35% חוב שקלי לא-צמוד מדד וכ-15% חוב נקוב במט"ח (חלקו מגודר) (ראו לוח ו'-נ'-18). החוב הצמוד מתחלק לחוב הסחיר – איגרות חוב הניתנות למכירה ורכישה בשווקים הפיננסיים, ולחוב הלא-סחיר – איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח. איגרות החוב המיועדות, שהיו במקורן אפיק מימון זול ונגיש לממשלה, מתפקדות כבר כמה עשורים כמנגנון ביטוח תשואות לקרנות הפנסיה ובעקבות כך לגמלאים בישראל. השימוש באג"ח מיועדות לביטוח התשואות של קרנות הפנסיה הוא חידוש ישראלי. קרנות פנסיה במדינות רבות קונות אג"ח ממשלה ארוכות ובמעט מדינות (לדוגמה בריטניה ואוסטרליה) גם אג"ח צמודות. בישראל האג"ח המיועדות הן נדבך בסיסי במערכת הפנסיה, במיוחד בתקופה הנוכחית שבה התשואות נמוכות היסטורית כבר כמה שנים והאינפלציה נמוכה או שלילית. חשיבותן הרבה נובעת מהשילוב של ההתחייבות הממשלתית לספק אג"ח מיועדות ישירות לקרנות, של חובת הקרנות לרכוש אותן אם הן מחזיקות פחות מ-30% מנכסיהן באג"ח מיועדות ושל התשואה המובטחת באג"ח המיועדות³⁵.

עיון בהרכב גיוס ההון של הממשלה³⁶ (איור ו'-7) מראה שמשקלן של איגרות החוב המיועדות עלה בשנים האחרונות עקב הגידול בהפקדות בקרנות הפנסיה החל מסוף העשור הקודם ומיצוי הירידה במשקלן של איגרות אלה מתוך סך נכסי הקרנות אל הסף של 30%, שמתחתיו הקרנות חייבות לרכוש אג"ח מיועדות. החל ב-2012 ההנפקות נטו של אג"ח מיועדות חזרו להיות חיוביות, ובשנים 2014–2016 הן היוו בין רבע לשליש מההנפקות השנתיות. בהתאם לכך, הממשלה הקטינה את ההנפקות הסחירות. ב-2015 החליטה הממשלה להקים ועדה שתבחן את אופן השימוש באג"ח מיועדות ואת הקצאתן, בהינתן החלטה להמשיך ולהשתמש באג"ח מיועדות בשיעור של 30% מנכסי קרנות הפנסיה³⁷. ב-2017 החליט שר האוצר לאמץ את מסקנות הוועדה ולשנות את חלוקת האג"ח המיועדות בתוך קרנות הפנסיה³⁸. 30% מנכסי כל קרן פנסיה היו וימשיכו להיות אג"ח מיועדות. החוסכים בקרנות פנסיה מתחלקים לשתי קבוצות: גמלאים וחוסכים שטרם פרוש לפנסיה. כל קרן תקצה לגמלאים את האג"ח המיועדות כך שהן יהוו 60% מנכסי הגמלאים בקרן. אם לאחר מכן ייוותרו לקרן אג"ח מיועדות שלא הוקצו, היא תקצה את השארית לחוסכים בני 50–67, כך שהן יהוו 30% מנכסי אותם חוסכים בקרן. האג"ח המיועדות הנותרות לקרן (אם יש כאלו) יוקצו לחוסכים בקרן מתחת לגיל 50. עד סוף 2023, כהוראת שעה, הקצאת האג"ח המיועדות לגמלאים תתנהל לפי התקנה החדשה לעיל, אבל שארית האג"ח המיועדות לאחר הקצאה זו יוקצו לכל שאר החוסכים בקרן בלי קשר לגילם. תקנה חדשה זו מצמצמת את חשיפת הגמלאים לשוקי ההון, ובכך מייצבת את הקצבאות שלהם ומגדילה את הקצבה שהם יכולים לקבל ללא סיכון, דבר חשוב במיוחד לאור קצבאות הזקנה הנמוכות של הביטוח הלאומי. בהינתן החלטה זו חלק האג"ח המיועדות במלאי החוב הציבורי צפוי לגדול עוד יותר, כיוון שמלאי החיסכון הפנסיוני

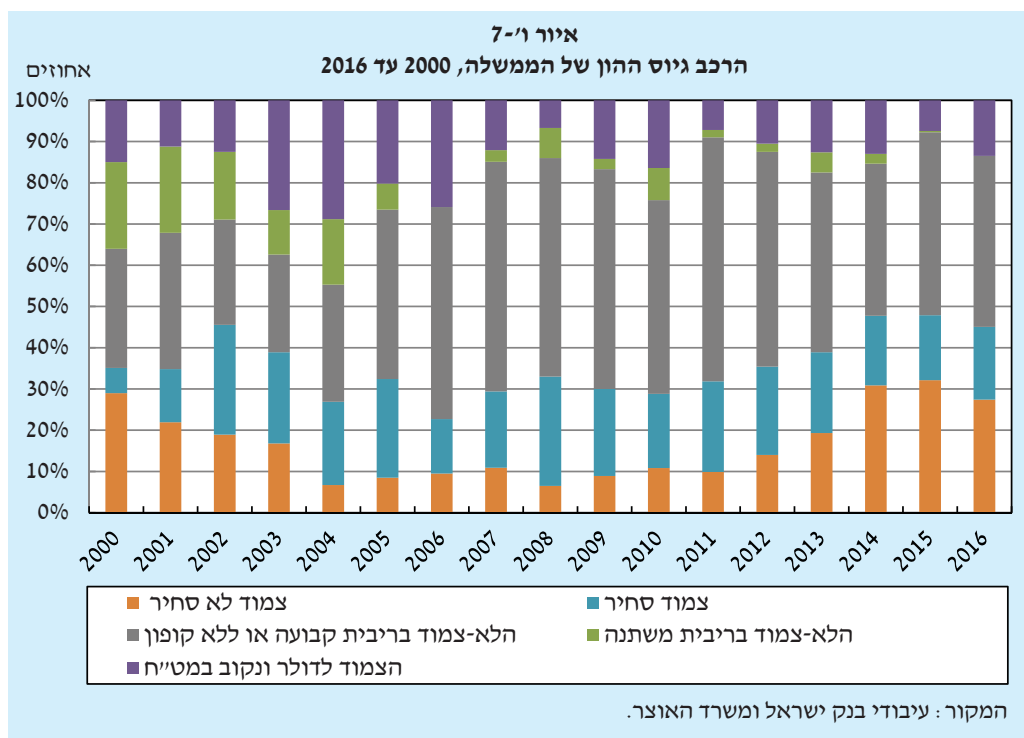
³⁵ מאז 2004 מונפקים שני סוגי אג"ח מיועדות: לקרנות הפנסיה מונפקות אג"ח ערד, שהתשואה שלהן היא 4.86% צמודה למדד והן נפדות לאחר 15 שנה; לחברות הביטוח מונפקות אג"ח ח"ץ, שהתשואה שלהן היא 4.04% צמודה למדד והן נפדות לאחר 15 שנה. תשואות אלו הן קבועות וגבוהות מהתשואות על אג"ח ממשלתיות דומות מאז 2005. עד 2005 התשואות על האג"ח המיועדות היו נמוכות מהתשואות בשווקים.

³⁶ ניתן לחלק את הגיוסים על פי סוגי הריביות (קבועה, משתנה), סוגי ההצמדה (צמוד למדד המחירים לצרכן, צמוד לדולר, לא צמוד) והאם החוב הוא סחיר או לא (האם מדובר באיגרות חוב רגילות שבהן ניתן לסחור בבורסה או באיגרות חוב מיועדות, הניתנות לחברות ביטוח ופנסיה בלבד, שאינן ניתנות למכירה אלא רק לפדיון על ידי הממשלה בפירעון).

³⁷ חיסכון פנסיוני הולם – דו"ח הצוות להגברת הוודאות בחיסכון הפנסיוני, 2015.12.23.

³⁸ תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (זקיפת תשואה בקרן פנסיה חדשה מקיפה), התשע"ז 2017.

עדיין גדל ביחס לתוצר. מלבד זאת, הנפקות האג"ח המיועדות בשנים האחרונות, שכולן לתקופות של 15 שנה (ראו לוח וי-ני-20), תרמו להארכת הטווח הממוצע לפדיון של החוב הציבורי. הזמן לפדיון הממוצע של מלאי החוב עלה בשנים האחרונות ל-7.5 שנים ובכך הקטין את סיכון מחזור החוב של ישראל, דבר שמצטרף לירידת החוב בהגדלת המרווח הפיסקלי של ישראל.



תיבה ו-1

קצב צמצום החוב הרצוי

האם צריך לפעול להפחתת יחס חוב-תוצר באופן יזום או רק לאפשר לו להישחק על ידי צמיחת התוצר? הספרות הכלכלית עוסקת בנושא זה בהרחבה ומעלה מגוון שיקולים. יש גישות שלפיהן מתחת לרף חוב מסוים אין צורך להוריד את יחס החוב לתוצר באופן יזום, אלא די בדאגה לכך שלא יעלה. לפי גישות אחרות יש להמשיך להפחית את יחס החוב באופן תמידי. חלק ניכר מהדיון בספרות מתמקד בשאלה האם ועד כמה יחס חוב-תוצר גבוה פוגע בצמיחה הכלכלית של המשק בטווח הארוך, והאם הפגיעה מתעצמת מעבר לרף מסוים. עבודות רבות מצאו כי יחס חוב-תוצר של 60%–90% הוא גבוה למדינה מפותחת. עם זאת, הסף שמעבר לו רמת החוב פוגעת בצמיחה שונה במקצת בעבודות השונות ונע בין 70% ל-90% תוצר¹. לפי גישה אחרת הפחתה יזומה של החוב הציבורי אינה משתלמת, כיוון שהפגיעה בצמיחה הנובעת מצמצום מהיר של יחס החוב לתוצר צפויה להיות גדולה מערך הביטוח מפני משברים שיקנה מרווח פיסקלי גדול יותר². לפי גישה זו עדיף

¹ Reinhart, C. M. and Rogoff, K. S. (2010) "Growth in a Time of Debt" American Economic Review 100(2): 573–78
Reinhart, C. M, Reinhart, V. R. and Rogoff, K. S. (2012) "Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes since 1800." Journal of Economic Perspectives, 26(3): 69-86.

Checherita-Westphal, C. and Rother, P. (2012) "The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area." European Economic Review 56(7) 1392-1405.

² Ostry, J. D., Ghosh, A. R. and Espinoza, R. A. (2015) "When Should Public Debt Be Reduced?" IMF Staff Discussion Note 15/10

לקבע את שיעור הגירעון בתוצר ברמה שתפחית את יחס החוב באטיות בהתאם לצמיחה הכלכלית. כאשר נדרש מימון להשקעה בתשתיות ציבוריות, בהנחה שהפרויקטים ייבחרו בצורה מיטבית, רצוי גם להחליק את ההשפעה על התקציב באמצעות הגדלה זמנית של הגירעון. טענה זו מתמקדת במדינות שיש להן מרווח פיסקלי רב ואין סיכון נראה לעין שהן תיקלענה למשבר שלא יהיה באפשרותן לממן. עבודה אחרת מצאה שלא ניתן להוכיח קשר סיבתי בין יחס החוב לתוצר ובין צמיחה בטווח הבינוני³. לעומת זאת, מאמר אחר מוצא שחוב פוגע בצמיחה, גם אם לא ניתן לזהות רף ספציפי קבוע על פני מדינות שבו השפעת החוב על הצמיחה מתעצמת⁴, ועבודה אחרת מוצאת שיחס חוב-תוצר פוגע בצמיחה כבר מרמה נמוכה מאוד (20% תוצר), ושאין ראיות לרף חוב כלשהו שחצייתו פוגעת בצמיחה יותר⁵. עבודות אחרות מתמקדות בהשפעת יחס החוב לתוצר על שיעורי הריבית ופרמיית הסיכון של המשק, ומראות כי ככל שיחס חוב-תוצר הוא גבוה יותר, כך התשואות על אג"ח ממשלה ארוכות הן גבוהות יותר⁶ ולהשקעות ציבוריות התורמות לצמיחה (הכוללות הוצאות חינוך, בריאות, תחבורה, תקשורת ואנרגיה) ישנה השפעה חיובית קטנה יותר על הצמיחה⁷. עבודה אחרת מוצאת שכיוון השינוי בחוב חשוב מגודלו. עליית (ירידת) חוב מתמשכת פוגעת (תומכת) בצמיחה במיוחד כאשר מלאי החוב גדול מ-50%–60% תוצר, ואילו עלייה זמנית של יחס החוב אינה פוגעת בצמיחה בטווח הארוך⁸.

גישה אחרת התומכת בהמשך צמצום יחס החוב לתוצר מתמקדת בכך שהתפלגות הזעזועים לחוב היא אסימטרית ונוטה להגדלת החוב בפתאומיות. משמע שבמקום שיהיו זעזועים חיוביים ושליליים בעוצמה שווה בממוצע, לאורך זמן יש בעיקר זעזועים המגדילים את החוב משמעותית (כגון מלחמות), לפני ואחרי תקופות של הפחתה הדרגתית. לפי גישה זו, בקרות הזעזועים אין מנוס מלהגדיל את החוב, ואז צריך להתחיל להוריד אותו על פני זמן. בעקבות כך המדיניות האידאלית היא צמצום יחס חוב-תוצר במתינות בכל שנה כדי לקבעו ברמה נמוכה בטווח הארוך ולאפשר למדינה כרית ביטחון שתספוג עליות חוב חדות⁹. מבדיקה היסטורית של ארה"ב ובריטניה עולה כי בבריטניה הייתה עליית חוב של 30.8% תוצר כל 28 שנים בממוצע ובארה"ב עליית חוב של 15.4% תוצר כל 34 שנה¹⁰. עבודה אחרת¹¹ מדדה את ההשפעה הממוצעת של זעזועים מסוגים שונים על החוב ב-80 מדינות ומצאה שזעזועים מקרו-כלכליים מופיעים פעם ב-12 שנה ומגדילים את החוב ב-9% תוצר בממוצע, ושזעזועים פיננסיים מופיעים פעם ב-24 שנה ומגדילים את החוב ב-10% תוצר¹². ישנו גם מתאם בין זעזועים שונים, כך שהם אינם קורים במנותק, ובמקרים רבים הם אף גורמים זה לזה. לדוגמה, בשנים 2008–2009 גודל הזעזוע המקרו-כלכלי הממוצע במדינות המפותחות היה 2.4 סטיות תקן מהתפלגות הזעזועים לפני

3 Panizza, U. and Presbitero, A. F. (2014) "Public Debt and Economic Growth: Is there a causal effect?", *Journal of Macroeconomics* 41 21-41.

4 Eberhardt, M. and Presbitero, A. F. (2015) "Public Debt and Growth: Heterogeneity and non-linearity", *Journal of International Economics* 97 45-58.

5 Balázs, E. (2015) "The 90% public debt threshold: the rise and fall of a stylized fact", *Applied Economics*, 47: 34-35, 3756-3770.

6 לסקירת הספרות בנושא ראו ברנרד ע. וס. ריבון (2014), "השפעת המדיניות הפיסקלית והמוניטרית והכלכלה הגלובלית על התשואות הריאליות של איגרות החוב הממשלתיות בישראל - בחינה מחדשת לאחר עשור", סקר בנק ישראל, 88, עמ' 7–51.

7 Teles, V. and Mussolini, C.C. (2014) "Public Debt and the limits of fiscal policy to increase economic growth", *European Economic Review* 66 1-15.

8 Chudik, A., Mohaddes, K., Pesaran, M. H. and Raissi, M. (2017) "Is there a Debt-Threshold effect on Output Growth?", *The Review of Economics and Statistics*, March 2017, 99(1): 135–150.

9 Escolano, J. and Gaspar, V. (2016) "Optimal Debt Policy Under Asymmetric Risk", IMF Working Paper 16/178

10 בהינתן שנרצה שלאורך זמן שינוי החוב יהיה 0 בממוצע, בבריטניה השינוי הרצוי בחוב בשנים שלא היה משבר הוא ירידה של 1.1% תוצר (בפועל היה 1.3%) ובארה"ב 0.5% תוצר (בפועל היה 0.3%).

11 International Monetary Fund (2016), *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*, Washington, D.C. (<http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=5042>).

12 International Monetary Fund (2016), *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*, Washington, D.C. (<http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=5042>).

המשבר. כפי שניתן לראות באיור ו-1, המשבר גם שינה לגמרי את המגמה לאורך שנים וגרם לעלייה ממוצעת של 30% ביחס החוב לתוצר במדינות ה-OECD.¹³

מגוון השיקולים שהוצגו לעיל משקף את מורכבות ההחלטה באשר לבחירת התוואי ליחס החוב לתוצר. ככלל, עיקר הדיון בספרות הוא על הקצב הרצוי של הפחתת יחס החוב לתוצר בתקופות יציבות, ועל השאלה האם רצוי לפעול להמשך ההפחתה גם בתקופות האטה (במידה שניתן לממן את הגירעון, אחרת קובעי המדיניות יידרשו בכל מקרה להפעיל מדיניות מרסנת). בהקשר זה חשוב להעריך גם את אופי הסיכונים שכל מדינה חשופה אליהם. ככל שגדלים הסיכונים הפיננסיים, הביטחוניים, הפוליטיים והדמוגרפיים והחשיפה לאסונות טבע, כך נדרש יחס חוב-תוצר נמוך יותר ככרית להתמודדות עם משברים. ממכלול השיקולים ולנוכח הסיכונים הביטחוניים עולה כי המדיניות המומלצת היא המשך הפחתה מתונה של יחס חוב-תוצר בישראל על ידי שמירת תקרת גירעון שיביא לכך.

¹³ לשם השוואה, ב-1995—2016 החוב של ישראל ירד ב-2.2% תוצר לשנה בממוצע. הירידה המקסימלית הייתה 10.2% תוצר בשנה אחת (2000) ומשנת 2000 עד 2003 החוב עלה ב-14% תוצר.

תיבה ו'-2

השקעות בתשתיות בישראל בשיתוף המגזר הפרטי (PPP – Public-Private Partnerships)

באוגוסט 2016 אימצה הממשלה תוכנית השקעה רב שנתית חדשה בתחום התחבורה, שכוללת מספר גדול של פרויקטים בעלות ניכרת ובפריסה גיאוגרפית רחבה¹. בהחלטת הממשלה נקבע כי בביצוע הפרויקטים יינתן משקל רב לשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בייזום הפרויקטים וביצועם. על פי ההחלטה, בכל הפרויקטים עבודת התכנון, ההכנות, העתקת תשתיות וכו' יהיו באחריות הממשלה. כל שאר העבודות, לרבות הקמת המסילות, רכישות הקרונוט ותפעול הקווים ותחזוקתם יבוצעו במנגנון של שיתוף הסקטור הפרטי.

מלבד הפרויקטים הספציפיים שנכללו בהחלטה הוחלט על גיבוש תוכנית רב-שנתית לפיתוח תשתיות שתתעדכן מדי שנה. תוכנית זו תרכז את כל הפרויקטים הממשלתיים הכוללים בינוי פיזי בהיקף של יותר מ-250 מיליון ש"ח אשר צפויים להתחיל בחמש השנים הקרובות ותבחן את ההתאמה של כל פרויקט לביצוע ומימון ב-PPP, ובעקבות זאת יפורסמו הפרויקטים המתאימים לציבור בתור "תוכנית תשתיות רב-שנתית לעידוד הצמיחה".

בין הפרויקטים שהוזכרו באופן ספציפי בתוכנית נכללים כמה פרויקטים לפיתוח מערך הסעת המונים בהיקף של כ-43 מיליארד ש"ח. פרויקטים אלו מתאימים על פניהם לביצוע ב-PPP, שכן מורכבותם רבה והם דורשים ידע וטכנולוגיה ספציפיים בבנייתם ועלויות תחזוקה והפעלה משמעותיות לטווח הארוך. הפרויקטים שנוכרו בתוכנית:

- מטרופולין תל אביב – קידום והפעלה של הקו הירוק של הרכבת הקלה. קו זה צפוי לחבר בין הרצליה לחולון וראשון לציון דרך תל אביב. בקו צפויים לנסוע כ-65 מיליון נוסעים בשנה, ובשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלותו בכ-20 מיליארד שקלים חדשים. חברת נת"ע הממשלתית אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.
- מטרופולין תל אביב – קידום והפעלה של הקו הסגול של הרכבת הקלה. קו זה צפוי לחבר את האזורים המזרחיים של המטרופולין (יהוד, אור יהודה וגבעת שמואל) עם מרכז העיר תל אביב. בקו צפויים לנסוע כ-60 מיליון נוסעים בשנה ובשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלותו בכ-8.6 מיליארדי שקלים חדשים. חברת נת"ע הממשלתית אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.

¹ החלטה מספר 1838 של הממשלה מיום 11.08.2016 – תוכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים.

- מטרופולין חיפה – קידום והפעלה של קו רכבת קלה במטרופולין חיפה בין נצרת לחיפה. הקו צפוי לחבר בין גוש נצרת לקריית אתא וחיפה (לב המפרץ). בשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלות הקו בכ-5.9 מיליארדי שקלים חדשים. חברת חוצה ישראל אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.
 - מטרופולין ירושלים – קידום והפעלה של הקו הירוק של הרכבת הקלה בירושלים. קו זה צפוי לחבר בין דרום ירושלים (גילה) לצפון העיר (נווה יעקב והר הצופים). בשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלות הקו בכ-8.5 מיליארדי שקלים חדשים. ועדת מכרזים בין-משרדית בראשות החשב הכללי אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.
- בתיבה זו נסביר בקצרה את מנגנון ה-PPP, נעמוד על חלק מיתרונותיו וחסרונותיו ועל הדרכים לנצל אותו בצורה יעילה, ונפרט בקצרה את ניסיון העבר בשימוש בשיטה בישראל.

מהם פרויקטים של PPP?²

ההגדרה הכללית של פרויקט ציבורי בשיתוף המגזר הפרטי היא: פרויקט השקעה ציבורית ארוך-טווח שבו גוף פרטי נוטל על עצמו סיכונים ואחריות ניהול משמעותיים, והתשלום תלוי בתוצאות.³ סוגים רבים של חוזים נכללים תחת מטרייה רחבה זו⁴: בניית נכס חדש או שיפוץ נכס קיים, צורך במימון פרטי להקמת הפרויקט, הספקת שירותים למשתמשי קצה רבים או לקונה יחיד, גביית תשלום עבור הפרויקט מהמשתמשים או תשלום ממשלתי לפי אבני דרך וביצועים, העברת הנכס מהמגזר הפרטי לציבורי בסוף החוזה או השארתו בידי הזכיין. חוזה ה-PPP בישראל כללו בעיקר בניית נכס חדש, שימוש במימון פרטי והפעלה ותחזוקה של הנכס לאורך זמן על ידי הזכיין. אופן אספקת השירות וגביית התשלום שונה בין פרויקטים. ברוב הפרויקטים בתחום התחבורה השירות מסופק למשתמשי קצה רבים שמשלמים עבור השירות⁵ (לדוגמה נוסעי הרכבת הקלה בירושלים, הנהגים בנתיב המהיר בכניסה לתל אביב ובחלק המרכזי והצפוני של כביש 6) או מסופק למשתמשי קצה רבים והממשלה משלמת על השירות (לדוגמה כבישים חדשים שאינם כבישי אגרה). בתחום התפלת המים הרוכשת היא חברה ממשלתית – מקורות.

יתרונות וחסרונות של PPP

היתרון העיקרי של פרויקטים של PPP מהסוג שהופעל בישראל, בהשוואה למכרז ביצוע ממשלתי רגיל, הוא שחוזה PPP משלב בנייה, תחזוקה והפעלה לטווח ארוך של פרויקט התשתית. מכיוון שהתמורה ליזם תלויה בהיקף השימוש, ומשום כך באיכות השירות, שילוב זה מביא לרתימת הידע, המומחיות, הניסיון והיעילות של הזכיין הפרטי לבנייה אופטימלית של הנכס. בפרט, לזכיין יש תמריץ להשקיע בתכנון איכותי ובבנייה הממזערת את עלויות התחזוקה והתפעול לטווח הארוך החלות עליו. זאת בניגוד לפרויקטים שבהם היזם נבחר במכרז לביצוע הבינוי בלבד, שם אין ליזם תמריצים לשפר את איכות הביצוע מעבר לנדרש בתנאי המכרז. תוצאה זו מותנית בכך שחלק מהותי מסיכונים הפרויקט ורווחיו יוטלו על היזם, ושהיזם יוכל להיות מעורב באופן משמעותי בשלב התכנון, כדי להביא לידי ביטוי את הידע, הניסיון והמוטיבציה שלו. לעומת זאת, לפרויקטים מסוג PPP יש גם כמה חסרונות בהשוואה למכרזים:

- עלות ההון של הזכיינים הפרטיים ב-PPP גבוהה מזו של הממשלה.
- עלויות תהליך המכרז (כסף וזמן) בפרויקט בשיטת PPP גבוהות מהעלויות המקבילות במכרזים רגילים, בעיקר בשל המורכבות הכרוכה בפרויקטים אלה.

² ישנם שמות רבים לפרויקטים מסוג זה, כגון PPP, PFI, BOT, BOOT, DCMF, DBFO, וכו'. בתיבה זו נגדיר את המקרה הכללי ונפרט את ההבדלים בין סוגי פרויקטים ספציפיים.

³ World Bank (2014), Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 2.0, Washington D.C., page 17

⁴ Delmon, J. (2010) "Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure", Policy Research Working Paper World Bank, 5173.

⁵ חוזים אלו לרוב כוללים ערבות ממשלתית על מינימום משתמשים או תשלום ממשלתי עבור זמינות בשיטת Take or Pay. ב-Take or Pay הממשלה מתחייבת לקניית מספר יחידות מסוים, ומשלמת על יחידות אלו גם אם הן לא נקנו. לדוגמה התשלום עבור מים ממתקני התפלה שנבנו ב-PPP משלב תשלום קבוע עבור זמינות עם תשלום לפי קו"ב מים מסופק בפועל.

- מורכבות מכרזי PPP ותפקוד החברה הזוכה כמתפעלת ומתחזקת של הנכס לטווח ארוך מגדילים את כוח החברה מול הממשלה, בפרט בפרויקטים שחשיבותם למשק גדולה, ומקשים על כניסת מחליף במקרה שהחברה המבצעת נקלעת לקשיים. בעקבות כך יש לזכיינים יכולת לפתוח במשא ומתן חוזר עם הממשלה במהלך הפרויקט, כפי שקרה לדוגמה בכביש 531 ובקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים. כאשר מתקיים משא ומתן כזה, שנערך לאחר שהסתיים התהליך התחרותי, העלויות לממשלה בהסדר החדש עלולות להיות ניכרות.
- מכיוון שהתשלום הממשלתי עבור הפרויקטים נפרש לאורך כמה עשורים, הרבה מעבר לאופק התקציבי השוטף, פרויקטים מסוג זה יכולים ליצור התחייבויות רב-שנתיות בהיקף ניכר, מבלי שיוכפפו באופן שקוף לדיון הציבורי והפרלמנטרי על סדרי העדיפויות. זאת מפני שהדיון מתמקד בפרויקט עצמו, ולא בשימושים האלטרנטיביים של המקורות בתקופה בה ימומשו התשלומים לזכיון. ככל שתהליך התקצוב כפוף למגבלות רב-שנתיות אפקטיביות וארוכות יותר, כך פוחת הסיכון לשימוש במיזמי PPP לעקיפת מגבלת התקציב.

עקרונות למקסום יתרונות ה-PPP ולמזעור חסרונותיו, הנגזרים מהניסיון הבין-לאומי⁶

- בכל פרויקט חשוב להשוות את יחס עלות-תועלת בין ביצוע ב-PPP לביצוע במכרז רגיל, כולל בדיקת ההשפעות הפיסקליות לטווח הארוך של הבחירה ב-PPP.
- רצוי להימנע משימוש ב-PPP לפרויקטים קטנים יחסית, ובמקרה הצורך לצרף כמה פרויקטים קטנים למכרז PPP יחיד. זאת בשל העלויות הקבועות הגבוהות (בכסף ובזמן) בתהליך המכרז ל-PPP.
- רצוי שהממשלה תפעל להשלמת התהליכים הסטטוטוריים: קבלת היתרי בנייה, אישורי עירייה ואישורי איכות סביבה לפני פרסום המכרז; יש לה יתרון יחסי בפעילות זו.
- יש ליצור יחידה ממשלתית המתמחה בניהול וניטור של מכרזים וחוזים של PPP. פרויקטים מסוג זה הם מורכבים ונדרש בהם ידע ספציפי ומקצועיות לביצוע המכרז.
- יש למקד את חוזה ה-PPP בתוצרים הרצויים ובמגבלות המחייבות, ולא בקביעת הדרכים להשגת התוצרים הנ"ל. כך יכול הזכיון להשתמש בידע ובטכנולוגיה לצורך הוזה ושיפור של הפרויקט. מיקוד כזה מאפשר גם להקצות את תהליך התכנון ליום, ובכך ליצור אינטגרציה טובה יותר בין התכנון לביצוע ולמקד את אחריות הזכיון.
- יש להכליל תנאים לחלוקת ערך הנכס הנותר / לתשלום שהממשלה תשלם לזכיון עבור הנכס בסוף החוזה, כתמריץ להמשך השקעת הזכיון בנכס לאורך הפרויקט.
- יש להתנות את התשלומים במהלך הזכיינות באיכות השירות הנדרש, אם ניתן להגדירה היטב⁷.
- שני פערים בולטים בין העקרונות שהוצגו לעיל ובין האפיון הראשוני של התוכנית הממשלתית:
 - שלב התכנון בישראל נשאר בידי הממשלה. זו מבצעת את התכנון המפורט ומוציאה את המכרז במטרה לקבל הצעות לביצוע בהתאם לתוכנית שנקבעה. מבנה מכרזים כזה מקל על תהליך ההתמחרות במכרז, שכן האפיון הטכני של הדרישות ברור, וניתן להתמקד בתחרות על המחיר בין המתמודדים הכשירים. עם זאת, תהליך זה אינו מאפשר להביא לידי ביטוי את הידע והניסיון של הזמים, וגם פותח פתח להאשמות הדדיות ולמשא ומתן מחדש אם יתגלו קשיים בשלבי הביצוע.
 - במקום לקדם גוף בעל מומחיות בפרויקטים מסוג PPP, התוכנית מטילה כבר בשלב זה את האחריות על הקשרים

⁶ Araújo, S. and Sutherland, D. (2010) "Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure", OECD Economics Department Working Papers, No. 803, OECD Publishing, Paris.

⁷ ישנם סוגי פרויקטים שבהם איכות השירות קלה למדידה ולפיקוח, כגון איכות מים בהתפלה. באחרים הגדרה או מדידה היא קשה עד בלתי אפשרית, כגון כבישים – ניתן לבדוק את איכות החומרים שמהם מורכב הכביש, אך כמות הנסועה בכביש והעומסים והתאונות בו הם משתנים התלויים בגורמים רבים, וקשה לשייכם ישירות לאיכות הבנייה והתחזוקה.

עם המגזר הפרטי על גופים שונים – נת"ע, חברת חוצה ישראל והחשב הכללי. בשל מורכבות התהליכים יש חשש שחלוקת אחריות זו לא תאפשר לנצל את הידע הנצבר במגזר הציבורי בצורה מיטבית. עדיף היה להקים יחידת PPP שתרכז את התהליכים והידע בנושא לכל הממשלה ותיצור מומחיות בתחום.

דוגמאות למיזמים שכללו מנגנון PPP

- כביש 6 – ב-1993 הוקמה החברה הממשלתית "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ", שמטרתה לקדם את כביש 6. ב-1994 חוקק חוק חוצה ישראל (שהפקיע אדמות לכביש) וב-1995 חוק כביש אגרה (שאפשר הפעלת כבישי אגרה בישראל). ב-1997 זכתה חברת "דרך ארץ" במכרז לבניית הכביש, וב-1998 נחתם ההסכם עם הזכיין. סלילת הכביש החלה ב-1999 והקטע הראשון נפתח לתנועה ב-2002. עלות הפרויקט הייתה כ-3 מיליארד דולר והזכיין גובה אגרה מהנהגים בהתאם להסכם הזיכיון ולחוק האגרה. הזיכיון הוא ל-30 שנה וכולל ביטוח מהמדינה לכמות ביקושים מינימלית. בסוף ההסכם הכביש יעבור לבעלות המדינה ללא תמורה נוספת.
- מתקן ההתפלה באשקלון – בנובמבר 2001 נחתם ההסכם עם הזכיין, ובאוגוסט 2005 החל המתקן לספק מים בהיקף של 119 מיליון קו"ב מים בשנה. הסכם הזיכיון הוא ל-25 שנים, ובתום תקופת הזיכיון המתקן יעבור לידי המדינה. הזכיין מקבל תשלום קבוע כפונקציה של זמינות (take or pay) ותשלום משתנה למ"ק שסופק בפועל.
- הרכבת הקלה בירושלים – ב-1999 החל תכנון הקו האדום בירושלים. הפרויקט תוכנן להתחיל ב-2003 ולהסתיים ב-2006, והמדינה הייתה צפויה להוציא 0.5 מיליארד ש"ח על עבודות הכנה בשנים 2000–2003. ב-2002 גדל אומדן ההוצאה הציבורית להכנות לפרויקט ב-1.36 מיליארד ש"ח. באוקטובר 2002 נחתם ההסכם עם הזכיין, שהציע לבצע את הפרויקט תמורת מענק סיום של 1.36 מיליארד ש"ח. ב-2003, בעקבות מו"מ חוזר עם הזכיין, הסכימה המדינה לשלם כמחצית מהמענק במהלך הפרויקט בעקבות גל הפיגועים. ב-2004, בעקבות מו"מ נוסף, המדינה הסכימה להשתתף במימון החלפת הציוד של הזכיין אחרי 10 שנים. הרכבת הקלה החלה לפעול ב-2011. הסכם הזיכיון הוא ל-30 שנה. הזכיין גובה תשלום מהנוסעים ומחיר הכרטיס ודרך עדכונו נקבעו במסגרת החוזה. החוזה כולל מנגנון של השתתפות בסיכוני הביקושים – שיפוי חלקי על היקפי תנועה נמוכים וקבלת תמלוגים / תמורה בגין היקפי תנועה גבוהים. בעיות בפרויקט: עלויות המכרז וההכנה היו גבוהות, היו משאים ומתנים חוזרים שהגדילו והקדימו את התשלום לזכיין, שינויים במפרט במהלך הבנייה ועיכובים בסיום הפרויקט.
- כביש 531 – ב-2008 יצא מכרז ב-PPP לסלילת כביש 531 והקמת מסילת השרון. חברת שפיר זכתה במכרז והפרויקט היה מתוכנן להסתיים ב-2012. המדינה התחייבה לתשלום מענק של 638 מיליון ש"ח בחלקים לפי אבני דרך. ב-2008 ביקשה החברה להקדים את המענק, כי לא הצליחה להגיע לסגירה פיננסית, וב-2010, לאחר כמה דחיות ובעקבות דרישת החברה לפיצוי של 200 מיליון ש"ח על עלייה בריביות, ביטלה המדינה את המכרז והעבירה את הפרויקט לביצוע ממשלתי⁸. הפרויקט חולק לשישה תת-פרויקטים, שהאחרונים מהם צפויים להסתיים במהלך 2017.⁹ בעיות בפרויקט: היו משאים ומתנים חוזרים, קשיים בסגירה פיננסית לאור תנאי המכרז ועיכובים בסיום הפרויקט. אלו גררו הלאמה של הפרויקט, הגדלת עלויות ועיכובים נוספים בסיום הפרויקט.
- הקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב – ב-1997 הונחה אבן הפינה לפרויקט הרכבת והוקמה חברת נת"ע שנועדה לנטר את ביצוע הפרויקט. ב-2001 אושר מסלול הקו, וב-2003 פורסם המכרז ל-PPP. ב-2006 נבחרה קבוצת MTS

⁸ "שנה לאחר ביטול המכרז – פרויקט כביש 531 המחודש יוצא לדרך", TheMarker, 16.01.2011, <http://www.themarker.com/misc/1.598335>

⁹ כביש-531-לכל-אורכו, <https://www.iroads.co.il/content/>

לבצע את הפרויקט וב-2007 נחתם החוזה והקבוצה החלה בתכנון ובניסיונות לסגירה פיננסית. ב-2010, לאחר כישלונות חוזרים ונשנים של חברת MTS בהשגת מימון, הלאימה המדינה את הפרויקט והעבירה אותו לביצוע ממשלתי. ב-2011 החלו העבודות, והן צפויות להימשך עוד שנים רבות. בעיות בפרויקט: עלויות המכרז וההכנה היו גבוהות והיו משאים ומתנים חוזרים, קשיים בסגירה פיננסית לאור תנאי המכרז ועיכובים בסיום הפרויקט. אלו גררו הלאמה של הפרויקט, הגדלת עלויות ועיכובים נוספים בסיום הפרויקט.