

פרק ו'

הממשלה הרחבה, תוצריה ומימונם

- ◆ הממשלה שינתה השנה את תקרת הגירעון, ואפשרה לו לגדול בעקבות הירידה החדה בגביית המסים - תוצאת ההאטה בפעילות - כלומר אפשרה את פעולתם של "המייצבים האוטומטיים".¹
- ◆ בזכות הפחתת יחס החוב לתוצר בין 2003 ל-2008 ומתינותו של המשבר בישראל ביחס לעולם, גידול הגירעון לא לווה בעלייה של הסיכון היחסי של המשק הישראלי ושל הריביות על החוב הממשלתי. לפיכך, בניגוד למשבר של 2001 עד 2003, לא נאלצה הממשלה הפעם להפעיל מדיניות מרסנת בעיצומו של המשבר.
- ◆ מתינותה של המדיניות הפיסקלית בישראל, לעומת המדיניות האנטי-מחזורית האגרסיבית שאפיינה את המדינות המפותחות, שיפרה את מצבה היחסי של ישראל מבחינת הגירעון הציבורי, ובמיוחד מבחינת יחס החוב לתוצר. משום כך צפוי כי בישראל יהיו למשבר פחות השפעות מתמשכות על המדיניות הפיסקלית מאשר במדינות המפותחות.
- ◆ הגירעון הציבורי הגדול השנה מבטא, נוסף על פעולתם של המייצבים האוטומטיים, גם השפעה-בפיגור של הפחתת שיעורי המס בשנים הקודמות.
- ◆ גמישות תקבולי המסים ביחס לתוצר בישראל בתקופת המשבר הייתה גבוהה בהרבה מרמתה בטווח הארוך - תוצאת השינויים המבניים שנבעו בעיקר מרפורמת בכר, אשר פעלו לעליית תקבולי מס החברות ממגזר הפיננסים.
- ◆ שיעורי הריבית הנמוכים ב-2009 והיקפו הגדול של מיחזור החוב השנה הקטינו את תשלומי הריבית הצפויים בשנים הקרובות בכ-3 מיליארדי ש"ח לשנה ביחס לתחזיות בפרוץ המשבר.
- ◆ מיתווה הגירעון הקיים יחד עם כלל ההוצאה החדש שאימצה הממשלה, מהווים תוואי שאפתני, שעשוי לחייב התאמות משמעותיות בצד ההוצאות או בצד המסים - אלא אם כן יעלה המשק על תוואי של צמיחה מואצת.
- ◆ הממשלה אימצה לאחרונה תוכנית רב-שנתית להשקעה נרחבת בתשתית התחבורה. ניסיון העבר, בארץ ובעולם, מלמד כי תוכניות כאלה מאופיינות בגידול ניכר של העלויות בהשוואה לאומדנים הראשוניים ובפיגורים משמעותיים בסיום הפרויקטים.
- ◆ התפתחות השכר בשירותים הציבוריים במהלך שני העשורים האחרונים תאמה את התפתחות התוצר לנפש; לא כן התפתחות התעסוקה בשירותים אלו.

¹ "מייצבים אוטומטיים" הוא מושג המבטא את העובדה שתקבולי המסים משתנים בכיוון התפתחותו של התוצר, ואילו הוצאות הממשלה משתנות בכיוון ההפוך (בעיקר בשל התנהגות האבטלה, וכתוצאה ממנה - התמיכות הממשלתיות). לפיכך הגירעון גדל בעת מיתון וקטן בעת צמיחה גם אם אין שינוי מכון של המדיניות הפיסקלית.

1. המדיניות הפיסקלית

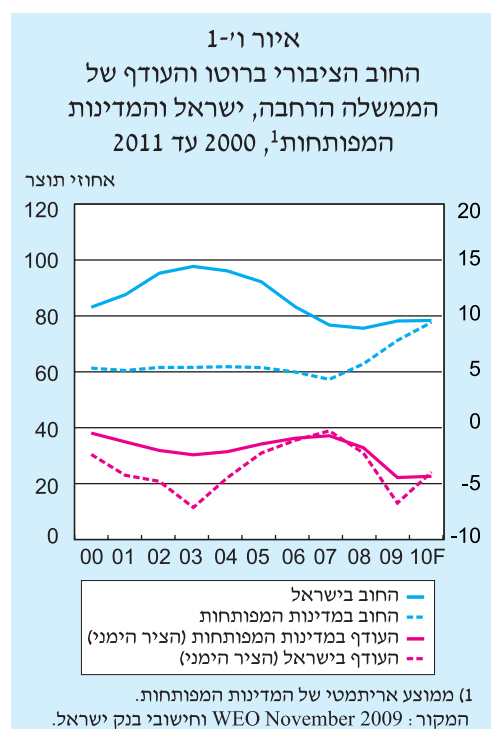
המשבר הכלכלי בעולם השפיע על הפעילות בישראל פחות מאשר על המדינות המפותחות. (להרחבה ראו פרק ב'). זאת בעיקר משום שבישראל ההאטה לא לוותה במשבר פיננסי. (להרחבה ראו פרק ד'). יחד עם זאת, לחוסנו של המשק תרם גם שיפור המצב הפיסקלי בשנים האחרונות. המדיניות הפיסקלית, ובפרט ההקטנה המתמשכת של החוב הציבורי ביחס לתוצר, אפשרה לממשלה לקיים השנה מדיניות א-מחזורית¹, כלומר להניח למייצבים האוטומטיים לפעול, תוך חריגה מהכללים הפיסקליים הקיימים - תקרת הגירעון ותקרת ההוצאה. האמינות הפיסקלית סייעה לבנק ישראל לנקוט הרחבה מוניטרית חריגה, כפי שהתבקש מהמשבר העמוק בעולם; זאת בניגוד למיתון בתחילת העשור, שבו בנק ישראל נאלץ לנקוט מדיניות מצמצמת בשל גירעונות ציבוריים גדולים ויחס חוב תוצר שנסק ל-100 אחוזי תוצר, והדבר התבטא בעלייה של הריביות ארוכות הטווח.

המשק הישראלי, בהיותו משק קטן ופתוח, יכול להישען בעקיפין על המדיניות המרחיבה בעולם. לפיכך, וגם הודות למתינותה היחסית של הפגיעה בו, לא נדרש בישראל תמרוץ פיסקלי. זאת בניגוד למדינות מפותחות אחרות בעולם - לרבות ארה"ב, בריטניה ויפן - שהרחיבו את ההוצאה בשיעור חריג כדי לבלום את ההתדרדרות. ישראל גם לא נקלעה ל"ספיראלה של מיתון" הנובעת מירידה בציפיות לאינפלציה, המעלה את

הריבית הריאלית גם כשהריבית הנומינלית יורדת, תהליך שעלול להביא את הבנק המרכזי ל"מלכודת נזילות" ולחייב סיוע מצד המדיניות הפיסקלית לשם המרצת הפעילות. כך התמודדה ממשלת ישראל עם המשבר באמצעות מדיניות א-מחזורית - הגדלה מכוונת של ההוצאה הציבורית באחוז תוצר לשנים 2009 ו-2010, שמומנה בעזרת הגדלה מכוונת, בהיקף תואם, של שיעורי המס - בעוד שבמדינות המפותחות, במוצע, ייעדו כשלושה וחצי אחוזי תוצר להרחבת ההוצאות ללא העלאת מסים מקזות.

גידול הגירעון השנה והתמתנות קצב הצמיחה הביאו לגידולו של יחס החוב לתוצר בישראל עד ל-79.4 אחוזי תוצר. ההבדל בין המדיניות הא-מחזורית של הממשלה בישראל למדיניות האנטי-מחזורית האגרסיבית שאפיינה את המדינות המפותחות חוסך למשק הישראלי

המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות איפשרה לממשלה לקיים השנה מדיניות א-מחזורית, וסייעה לבנק ישראל לנקוט הרחבה מוניטרית חריגה.



גידול הגירעון השנה והתמתנות קצב הצמיחה הביאו לגידולו של יחס החוב לתוצר בישראל עד ל-79.6 אחוזי תוצר, גידול נמוך ביחס למדינות המפותחות.

¹ את המדיניות הפיסקלית בטווח הקצר מקובל לסווג לשלוש קטגוריות עיקריות: **מדיניות פרו-מחזורית** - מדיניות המכוונת להקטנת הגירעון הציבורי בזמן מיתון או להגדלתו בזמן צמיחה, תוך קיזוז, חלקי או מלא, של פעולת המייצבים האוטומטיים; **מדיניות א-מחזורית** - מדיניות המאפשרת למייצבים האוטומטיים לפעול ללא התערבות נוספת; **מדיניות אנטי מחזורית** - הגדלה של הגירעון הציבורי בזמן מיתון או הקטנתו בזמן צמיחה מעבר לפעילותם של המייצבים האוטומטיים.

חלק מתופעות הלוואי שעמן יצטרכו להתמודד המדינות המפותחות. בשנים האחרונות התאפיינה ישראל בגירעונות ובחוב גדולים מהממוצע במדינות המפותחות, אך מגמה זו צפויה להצטמצם החל מהשנה (איור ו'-1 ולוח ו'-1) - למרות הגידול החד של הגירעון בישראל ב-2009. זאת משום שהחוב אצלנו לא צפוי להמשיך לגדול, ואילו במדינות המפותחות צפוי כי גידולו יימשך, בממוצע, לפחות עד שנת 2014². שיפור מצבנו היחסי מבחינת יחס החוב הציבורי לתוצר, שהוא גם אינדיקטור עיקרי המשמש לדירוג חוסנו של המשק, אמור להזיז את גיוס הכספים לממשלת ישראל ולחברות ישראליות, ביחס למדינות אחרות³. התפתחות כזאת תשפר את כושר התחרות של המשק הישראלי, ובטווח הרחוק יותר תביא לחיסכון בהוצאות הריבית, אשר יפנה משאבים להוצאות השוטפות של הממשלה לשם שיפור שירותיה⁴. עם זאת הבחירה במדיניות פיסקלית ניטרלית משמעותה שצורך הנטל בבלימת המשבר הוטל על המדיניות המוניטרית, בחירה שגם לה השלכות על תהליך ההתאוששות. (להרחבה ראו פרק א').

המדיניות שהופעלה השנה, במיוחד בתחום ההוצאות הציבוריות, יוצאת דופן: בעבר⁵ אפיינה את ממשלות ישראל מדיניות פיסקלית פרו-מחזורית. כך, לדוגמה, במיתון של 2001-2003, שאליו נכנס המשק הישראלי עם יחס חוב תוצר גבוה במיוחד, כפתה עליית הריביות לנקוט בעיצומו של המשבר מדיניות פרו-מחזורית, שכללה קיצוץ חד בהוצאות

המדיניות שהופעלה
השנה היא יוצאת
דופן: בעבר אפיינה את
ממשלות ישראל מדיניות
פיסקלית פרו-מחזורית.

לוח ו'-1 הגירעון הכולל, החוב הכולל וההוצאה הממשלתית בישראל ובמדינות OECD¹, 2007 עד 2009

המדינה	הגירעון של הממשלה הרחבה			החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו)			ההוצאה הממשלתית		
	2007	2009	השינוי	2007	2009	השינוי	2007	2009	השינוי
	(אחוזי תוצר)			(אחוזי תוצר)			(אחוזי תוצר)		
ישראל ²	1.7	6.5	4.8	78.2	79.4	1.2	45.1	44.4	-0.7
ארה"ב	2.8	11.2	8.4	61.8	83.9	22.1	36.8	41.5	4.8
ממוצע OECD	-1.0	5.5	6.5	56.7	71.1	14.3	42.2	47.4	5.2
ממוצע EU	0.2	6.1	5.9	56.2	69.1	12.8	44.7	50.1	5.4
ממוצע מדינות קטנות ³	-2.5	4.7	7.1	49.4	62.0	12.6	42.8	48.6	5.8
ממוצע מדינות בעלות חוב גדול ⁴	0.6	6.5	5.9	80.2	94.2	14.0	45.3	50.4	5.1

(1) לפירוט מלא למדינות ה-OECD, ראה לוח ו'-נ-21.

(2) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל. נתוני הגירעון וההוצאה הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.

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

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

המקור: OECD Economic Outlook 86, November 2009. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

² החוב צפוי לגדול בגוש האירו, ביפן, בארה"ב ובבריטניה. מבין המדינות המפותחות רק במדינות ספורות הוא צפוי להיות נמוך מ-90 אחוזים. הגידול הצפוי של הגירעון והחוב, שהביא להורדת דירוג אשראי של חלק מהמדינות, חייב את ראשי המדינות המפותחות להציג מיתווה פיסקלי שעל פיו הגירעונות והחוב צפויים להצטמצם, ולפיכך צפויות חלק מהמדינות להעלות את שיעורי המסים.

³ לא ברור אם עלויות הגיוס יפחתו גם אבסולוטית, שכן צורכי הגיוס של ממשלות המערב גדלו בשיעורים חדים במשבר האחרון, ולכן הריבית העולמית עשויה לעלות.

⁴ מחקר של IMF מנובמבר 2009 מעלה, בדומה למחקרים אחרים, שכל עלייה של נקודת אחוז בגירעון או בחוב מעלה את הריבית ארוכת הטווח של הממשלה ב-20 נקודות בסיס וב-5 נקודות בסיס, בהתאמה; הגמישות בכל מדינה תלויה בפרמטרים נוספים, כגון תלות חיובית בחוב גבוה יחסית בעבר (מעל 80 אחוזי תוצר) ובגירעון גבוה (מעל שני אחוזי תוצר).

⁵ ו' זעירא ומ' סטרבצ'נסקי, "מחזוריות המדיניות הפיסקלית בישראל", סקר בנק ישראל 80.

ואף בצריכה הציבורית, כדי למנוע משבר פיננסי. חשיבותה של מדיניות אנטי מחזורית מתבטאת בעיקר בשנות מיתון, כשתפקידה הוא לרככו. ואכן, מדינות מפותחות, שיכולות להרשות זאת לעצמן, נוהגות לנקוט מדיניות כזאת; לעומתן מדינות מתפתחות, שאינן יכולות להרשות לעצמן להגדיל את הגירעון גם בשל קשיי מימון, נקטו על פי רוב מדיניות פרו-מחזורית⁶.

המשבר הגיע לישראל על רקע מדיניות פיסקלית שהקטינה את ההוצאות מאז שנת 2002 ועד שנת 2008. הוצאות הריבית קטנו ב-2.2 אחוזי תוצר ביחס לשיא שנרשם ב-2002, והצריכה הביטחונית קטנה ב-2.5 אחוזי תוצר. ההוצאה האזרחית ללא ריבית קטנה בשיעור גבוה - 3.6 אחוזי תוצר, ירידה שנמשכה עד שנת 2007 (איור ו'-2); הירידה בצריכה

המשבר הגיע לישראל על רקע מדיניות פיסקלית שהקטינה את ההוצאות מאז שנת 2002 ועד שנת 2008.



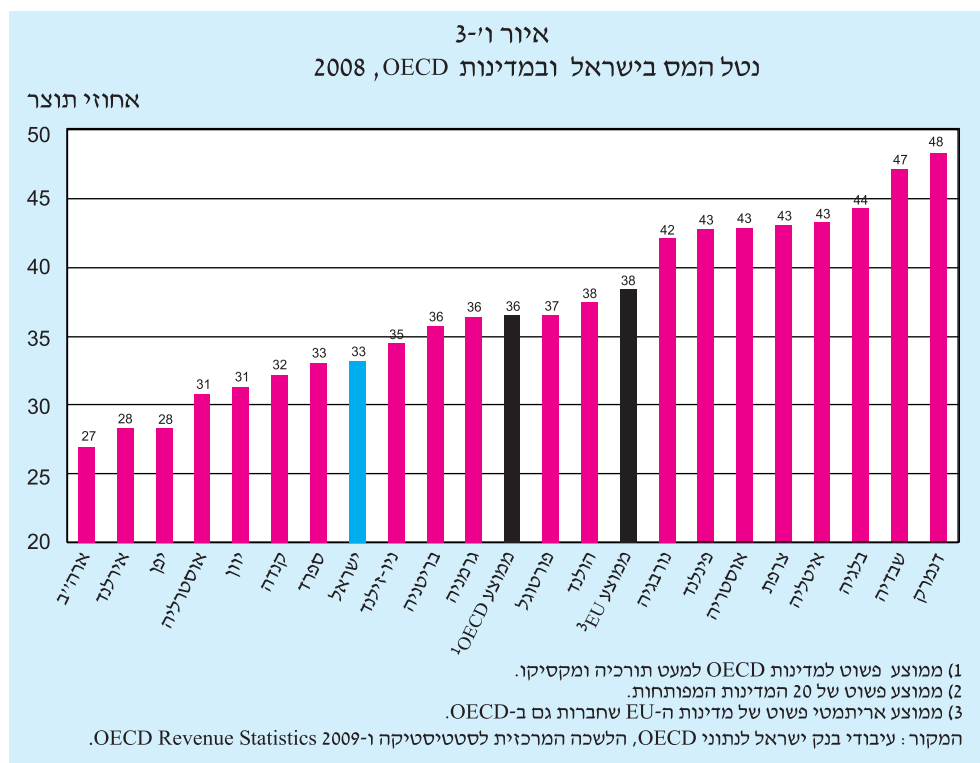
⁶ World Economic Outlook, October 2008.

האזרחית הייתה גדולה יותר מאשר בתשלומי ההעברה. ירידתם של כל אלו השתקפה בירידה של משקל סך ההוצאה בתוצר בישראל בהשוואה בין-לאומית; ירידתו של משקל ההוצאות האזרחית ללא ריבית בתוצר התבטאה מעט פחות בהשוואה בין-לאומית, משום שהוא היה קטן יחסית לממוצע במדינות המפותחות גם בתחילת העשור. נטל המס פחת מאז ב-4.6 אחוזי תוצר, מתוכם 3.5 אחוזי תוצר כתוצאה של הפחתת שיעורי המס הסטטוטוריים. בסופה של התקופה - בשנת 2009, שאופיינה בתחילתה בהפחתת הוצאות ובסופה בהפחתת מסים באותו סדר גודל, הגירעון לא השתנה. מכאן שהפחתת החוב, שהקטינה את תשלומי הריבית ביחס לתוצר, מימנה רק חלקית את הפחתת שיעורי המס, ויתר ההפחתה מומנה על ידי צמצום בהוצאות, לרבות צמצום בהוצאה האזרחית. משמע שהמדיניות הפיסקלית בתקופה זו הייתה מדיניות של הפחתת ההוצאה, והירידה של יחס החוב לתוצר נבעה בעיקר מהצמיחה המהירה ומן השוני בעיתוי בין הפחתת ההוצאה להפחתת שיעורי המס.

משקל ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל ביחס לממוצע במדינות OECD היה בשנת 2008 נמוך במיוחד - 33 אחוזים לעומת 40.5 אחוזים, בהתאמה (איור ו-4⁷). זאת בעיקר משום שמ-1995 עד 2008 הצריכה הציבורית האזרחית לנפש בישראל כמעט לא השתנתה ריאלית, בעוד שבמדינות OECD, בממוצע, היא גדלה במצטבר ב-26 אחוזים.

חלופות המדיניות הניצבות בפני הממשלה אינן קלות: מחד גיסא, המשך שיעורי הגידול הנמוכים של ההוצאה הציבורית, עלול להקטין עוד את היקף השירותים האזרחיים של

משקל ההוצאה
הציבורית האזרחית ללא
ריבית בתוצר בישראל
ביחס לממוצע במדינות
OECD היה בשנת 2008
נמוך במיוחד.

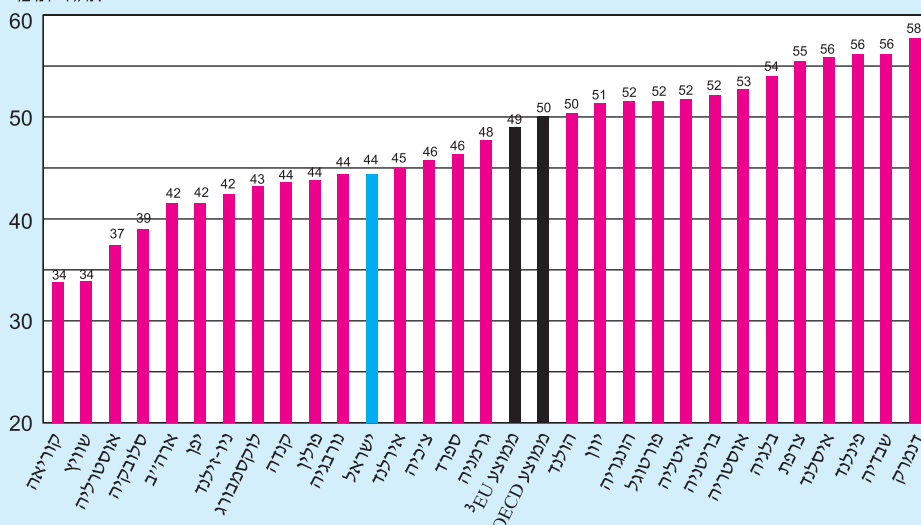


⁷ המקור: OECD Economic Survey Israel ינואר 2010.

איור ו'4'

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל, ב-OECD ובמדינות המפותחות, 2009

אחוזי תוצר



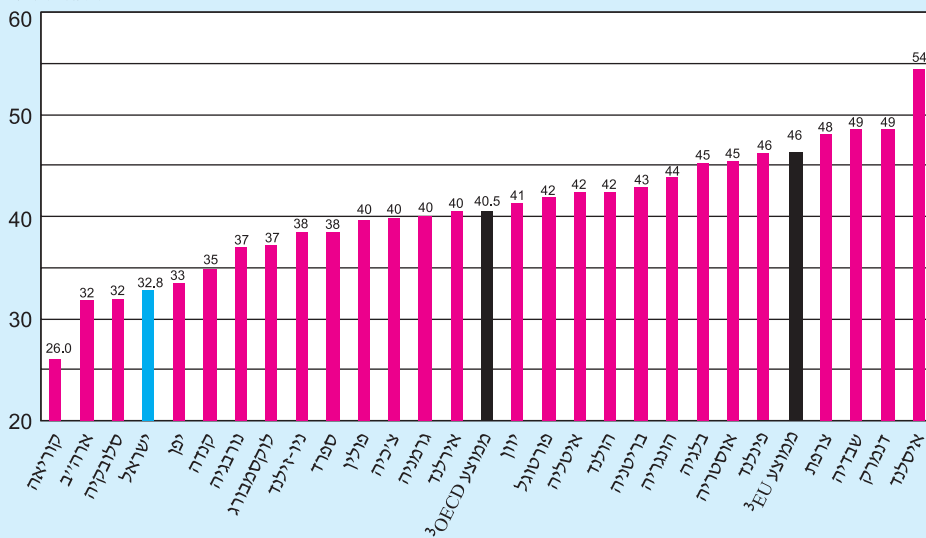
- (1) ההוצאה הציבורית בישראל מחושבת לפי הגדרות בין-לאומיות.
- (2) ממוצע פשוט למדינות OECD למעט תורכיה ומקסיקו.
- (3) ממוצע פשוט של 20 המדינות המפותחות.
- (4) ממוצע פשוט של מדינות ה-EU שחברות גם ב-OECD.

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Economic Outlook 86, November 2009.

איור ו'4ב'

משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל ובמדינות המפותחות, 2008

אחוזי תוצר



- (1) ההוצאה הציבורית בישראל מחושבת לפי הגדרות בין-לאומיות.
- (2) ממוצע פשוט למדינות OECD למעט תורכיה ומקסיקו.
- (3) ממוצע פשוט של 20 המדינות המפותחות.
- (4) ממוצע פשוט של מדינות ה-EU שחברות גם ב-OECD.

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Economic Outlook 86, November 2009.

הממשלה בישראל ביחס למדינות OECD; מאידך, הגדלה של ההוצאה תוך המשך הפחתת המסים עלולה לעצור את ירידתו של יחס החוב לתוצר. עם זאת, השיפו במצבינו היחסי בעקבות המשבר בעולם מגדיל את דרגות החופש שיש לממשלה בקביעת המדיניות.

הכלל הפיסקלי שהממשלה אימצה לאחרונה יכול לסייע בהשגת התוואי הרצוי של המצדפים הפיסקליים. הכלל מאזן בין הצורך לשמור על רמת גירעון שתבטיח המשך ירידה של משקל החוב בתוצר לבין הצורך לאפשר גידול של ההוצאה הממשלתית כדי לשפר את השירותים לאזרח. יישום הכלל ישמור על אמינותה של המדיניות הפיסקלית, שחשיבותה בלטה במשבר האחרון. התוואי המוצע הוא שאפתני; עמידה הן בתקרת הגירעון והן בתוואי החדש של גידול ההוצאה, תוך המשך ההפחתות המתוכננות של שיעורי המסים, תתאפשר רק אם המשק יעלה על מסלול של צמיחה מואצת. (להרחבה ראו חלק 7 בפרק זה).

הכלל הפיסקלי
שאומץ לאחרונה על ידי הממשלה יכול לסייע בהשגת התוואי הרצוי של המצדפים הפיסקליים, אולם יישומו אפשרי רק אם המשק יעלה על תוואי של צמיחה מואצת.

2. הגירעון הכולל, ההוצאות וההכנסות הציבוריות

גידול הגירעון של הממשלה הרחבה ב-2009 נבע מירידה של משקל ההכנסות הציבוריות בתוצר, בעוד שמשקל ההוצאות דמה למשקלן אשתקד (לוח ו'-2). הגירעון הכולל היה אף גדול יותר אלמלא העלייה המהירה של מחירי התוצר, שהביאה לצמיחה של 5 אחוזים בתוצר הנומינלי. הגירעון הציבורי הכולל הוא ברובו גירעונה של הממשלה, בתוספת גירעונות קטנים של המלכ"רים הציבוריים והמוסדות הלאומיים פחות העודף התקציבי השוטף שנרשם במוסד לביטוח ללאומי. הרשויות המקומיות הציגו השנה - המשך לאשתקד - תקציב כמעט מאוזן, חרף הקיצוץ במענקי האיוון הממשלתיים⁸. הרכיב הממשלתי של הגירעון היה השנה דומיננטי - שוני בולט לעומת מיתונים קודמים, שבהם גדלו גם הגירעונות של מוסדות נוספים.

מרבית הירידה של ההכנסות הציבוריות השנה הייתה ירידה בתקבולי המס, ולכן ירד משקל המס בתוצר (נטל המס) באופן חד יחסית. זוהי תוצאה של הפחתת שיעורי המס בשנים האחרונות ושל גמישות גבוהה של תקבולי המסים בישראל ביחס לתוצר, בעיקר בזמן תפניות במחזורי העסקים. (להרחבה ראו תיבה ו'-2). מפני גמישות זו, הגירעונות הכוללים במהלך האפיזודה האחרונה של הצמיחה המהירה בישראל היו נמוכים יחסית, ונטל המס אף עלה (איור ו'-2) - חרף ההפחתה המצטברת של שיעורי המס הסטטוטוריים. כעת משקל המס בתוצר בישראל נמוך מאוד בפרספקטיבה היסטורית, נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות וכן מהממוצע בהן (איור ו'-3). נציין שעם המדינות שבהן נטל המס נמוך מאשר בישראל נמנות מדינות בעלות גירעון גבוה ומתמשך (יפן, יוון וארה"ב).

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר נשאר דומה למשקלה אשתקד, וזאת לאחר ירידה רצופה במשך שש שנים - 7.8 אחוזי תוצר במצטבר. הנתון ל-2009 מבטא קצב מהיר של עליית מחירי התוצר וקצב סולידי של גידול ההוצאה. בניגוד לישראל, במדינות המפותחות עלה המשקל הממוצע של ההוצאה הציבורית בתוצר השנה בממוצע בחמישה אחוזי תוצר, הן עקב גידול ניכר של ההוצאות (לוח ו'-1) והן עקב ירידה בתוצר. התפתחות זו הביאה לירידה של ישראל במדרג המדינות, מבחינת אינדיקטור זה, ביחס למקומה בשנים האחרונות (איור ו'-4א'); כעת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל נמוך מן הממוצע

הגירעון הציבורי
הכולל רובו גירעונה של הממשלה.

משקל המס בתוצר
בישראל נמוך מאוד בפרספקטיבה היסטורית, נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות, וכן מהממוצע בהן.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר נשאר דומה למשקלה אשתקד, לאחר ירידה רצופה במשך שש שנים.

⁸ עם זאת, לעשרות רשויות, בעיקר קטנות, יש גירעונות גדולים ביחס להיקף פעילותן.

לוח ו'-2

הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 2002 עד 2009
(אחוזי תמ"ג)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
38.5	40.8	43.5	43.3	42.9	42.9	43.0	46.1	סך כל ההכנסות הציבוריות
37.7	40.5	43.1	43.5	42.7	43.0	43.8	45.4	מזה: ללא בנק ישראל
1.6	1.2	1.3	0.9	1.4	1.0	0.6	2.3	הכנסות מרכוש
0.8	0.3	0.4	-0.2	0.2	-0.2	-0.8	0.7	מזה: הכנסות בנק ישראל
31.3	33.6	36.1	35.6	35.3	35.2	35.1	35.9	סך כל המסים
12.2	12.3	12.4	12.4	12.9	12.9	13.0	12.9	המסים העקיפים על הייצור המקומי
3.9	4.2	4.5	3.9	4.1	4.1	3.7	3.8	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
9.9	11.6	13.7	13.8	12.5	12.4	12.4	13.4	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.4	5.6	5.5	5.6	5.7	5.8	6.0	5.9	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.8	2.1	2.3	3.0	2.4	2.7	3.4	3.8	מענקים
3.7	3.8	3.8	3.8	3.8	3.9	4.0	4.0	אחר ¹
42.7	42.7	43.7	44.5	45.1	47.1	49.9	50.5	סך כל ההוצאות הציבוריות
39.0	39.2	40.2	41.2	41.8	43.6	46.2	46.4	ההוצאות השוטפות
17.6	17.7	17.7	17.6	18.0	18.5	19.0	19.3	הצריכה האזרחית המקומית
5.5	5.7	5.7	5.8	5.8	6.1	6.6	6.7	הצריכה הביטחונית המקומית
1.0	1.2	1.5	1.7	1.6	1.5	1.7	2.2	היבוא הביטחוני
0.8	0.8	0.8	1.1	0.7	0.7	0.9	0.7	התמיכות הישירות
10.5	10.1	10.0	10.3	10.6	11.0	12.1	12.3	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
3.6	3.7	4.6	4.7	5.0	5.6	5.9	5.0	תשלומי הריבית
2.1	2.0	1.8	1.7	1.6	1.6	1.2	³ 1.7	תשלומי ההעברה על חשבון ההון ²
1.5	1.6	1.7	1.6	1.7	2.0	2.5	2.5	השקעות הממשלה הרחבה
4.2	1.9	0.2	1.2	2.2	4.3	6.9	4.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
5.0	2.2	0.6	1.0	2.4	4.1	6.1	5.1	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
69.0	63.4	65.6	73.0	78.7	85.2	87.1	81.3	החוב הציבורי (נטו) ^{5,4}
79.4	76.9	78.2	84.5	93.5	97.4	99.1	96.6	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל ⁵

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

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

(3) כולל העברות הון לחו"ל בסכום כולל של 1,523 מיליוני ש"ח, עבור תשלום פיצויים לסין בגין ביטול עסקת ה"פלקון".

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

(5) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

קצבי עלייתן של הצריכה
הציבורית האזרחית
והצריכה הציבורית
הביטחונית נמוכים ביחס
לשנתיים הקודמות,
ומשקלותיהן בתוצר ירדו
השנה.

במדינות המפותחות; זאת אף על פי שתשלומי הריבית והביטחון בישראל מהווים כ-12.5 אחוזי תוצר, לעומת כ-4 אחוזים בלבד, בממוצע, במדינות המפותחות. גידול ההוצאה הציבורית השנה מבטא גידול חד של תשלומי הריבית, שנבע מגידולו של החוב, חרף סביבת הריבית הנמוכה יותר, וכן גידול של תשלומי ההעברה, שנבע הן מהגידול המחזורי של קצבאות הביטוח לאומי והן משינויי חקיקה שהגדילו את הקצבאות (לוח ו'-3). לעומתם היה קצב עלייתן של הצריכה הציבורית האזרחית והצריכה הציבורית הביטחונית נמוך בהשוואה לשנתיים הקודמות, ומשקלן בתוצר ירד השנה⁹.

לוח ו'-3
שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 2002 עד 2009
(נומינלי)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
(ממוצע שנתי)								
5.5	3.3	3.7	6.5	1.3	-0.9	0.1	5.9	סך כל ההוצאות הציבוריות
5.5	-16.1	3.6	0.6	-5.4	0.6	18.7	-5.2	מזה: תשלומי הריבית ¹
5.5	5.6	3.7	7.2	2.2	-1.1	-2.0	7.3	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
5.2	5.5	3.1	7.1	2.7	-1.3	-1.4	6.9	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
7.0	6.0	3.7	6.7	2.4	-0.4	-0.3	4.7	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
3.1	4.9	4.2	6.2	3.2	0.0	-2.1	9.1	הצריכה הציבורית
4.3	6.0	5.4	5.8	2.3	0.8	-0.6	7.6	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
5.1	6.0	6.2	5.2	3.0	2.2	-0.6	5.7	הצריכה האזרחית
3.2	4.1	4.3	3.4	1.2	0.4	-2.3	3.6	הצריכה האזרחית לנפש
2.5	4.5	5.2	5.0	1.9	3.7	-2.4	4.3	הוצאות השכר
8.9	8.0	8.0	5.2	3.8	-1.1	0.8	7.0	הקניות
1.0	6.6	3.5	7.7	0.8	-3.4	-0.9	13.2	הצריכה הביטחונית המקומית
7.7	3.6	1.2	5.0	2.5	-2.5	-2.7	7.7	הוצאות השכר
9.7	6.7	2.4	5.1	1.7	-3.8	-1.3	3.8	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף המקומי
7.8	4.8	0.6	3.2	-0.1	-5.5	-3.1	1.7	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש
3.1	-3.0	9.8	2.8	-7.7	-16.1	1.3	6.8	השקעות הממשלה הרחבה
5.6	13.1	18.1	43.4	-39.6	25.0	51.7	6.3	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
8.6	7.2	11.1	9.2	-2.3	0.8	-8.0	10.6	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
3.3	4.6	0.5	2.1	1.3	-0.4	0.7	5.7	השינוי במודד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)

(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.

⁹ ההוצאה הציבורית שווה לצריכה הציבורית בתוספת תשלומי הריבית וההעברה.

3. ההכנסות ממסים

יחס ההכנסות ממסים לתוצר - נטל המס - ירד השנה ב-2.3 נקודות אחוז, המשיך לירידה דומה אשתקד (איור ו'-2 ולוח ו'-נ'11). ירידה זו משקפת גמישות קצרת טווח גבוהה מיחידתית של הכנסות המדינה ממסים ביחס לפעילות. מקורה של הירידה בגביית המסים השנה הוא התמתנות הפעילות, בעוד שתרומתם של השינויים בשיעורי המס הסטטוטוריים הייתה שולית בלבד; זאת משום שהפחתות שיעורי המס הישיר בתחילת השנה כמעט קוזזו על ידי העלאת שיעורי המס במסגרת אישור התקציב במהלך השנה. עוד נמצא שבישראל אחוז הגבייה של תשלומי המע"מ מתוך הפוטנציאל¹⁰ (הציות) הוא מחזורי, דבר התורם לעליית גמישות התקבולים של המסים ביחס לתוצר. לניתוח רגישות ההכנסות ממסים לתוצר בישראל בהשוואה בין-לאומית ראו תיבה ו'-2.

בסך הכול קטנו ההכנסות ממסים לעומת 2008 בשיעור ריאלי של 6.6 אחוזים, והגיעו ל-178.7 מיליארדי ש"ח. הירידה הריאלית בגביית המסים הישירים הסתכמה ב-9 אחוזים, המשיך לירידה דומה אשתקד. הירידה בגבייתם נמשכה במחצית הראשונה של השנה, ואילו מהרביע השלישי ניכרה התייצבות, וברביע האחרון אף עלייה (איור ו'-5). בניכוי שינויי החקיקה ירדו המסים הישירים ריאלית ב-6.8 אחוזים.

בלטו במיוחד בירידתם התקבולים של מסי החברות - תופעה אופיינית לתקופות של שפל כלכלי (בישראל כמו בשאר העולם): אלה ירדו השנה ריאלית ב-19 אחוזים, בעקבות ירידה ברווחים, והשלימו ירידה ריאלית של 41 אחוזים ביחס לשיא שנרשם בשנת 2006, אז משקלם בתוצר היה גבוה ב-1.9 נקודות אחוז מאשר היום (4.2 אחוזי תוצר, לעומת 2.3 אחוזי תוצר בשנת 2009). אף שהתקבולים ממס החברות הם חלק קטן יחסית מסך תקבולי המסים, זהו הרכיב הדומיננטי ביותר בהשפעתו על התוואי קצר הטווח של נטל המס, שכן המחזוריות הגדולה של תקבולים אלה מגבירה משמעותית את המחזוריות של נטל המס - תופעה שאפיינה השנה רבות מהמדינות המפותחות. תקבולי המסים על השכר ירדו גם הם ב-2009 - נתון המתיישב עם הורדה נוספת של שיעורי המס על עבודה בתחילת השנה ועם ירידתו של השכר הריאלי הממוצע השנה. כן ירדו השנה תקבולי המס על עסקים עצמאיים.

בגביית המסים העקיפים נרשמה השנה, בסך הכול, יציבות (ריאלית) ביחס לשנה הקודמת (איור ו'-7 ולוח ו'-נ'4), בדומה ליציבות אשתקד; נתון זה מבטא ירידה של התקבולים ברביע הראשון של השנה - המשיך לירידה שהחלה ברביע השלישי של 2008, עם תחילת המשבר, ועלייה בהמשך השנה, עם תחילת ההתאוששות של הפעילות במשק, ובעקבות העלאת שיעור המע"מ ביולי. העלייה החריגה יחסית של תקבולי המסים העקיפים ברביע השלישי מוסברת בהקדמת רכישה של מכוניות, לקראת שינויי חקיקה (מיסוי ירוק) שהיו צפויים מראש. סך תקבולי המיסוי העקיף על הייצור המקומי עלו ריאלית ביחס לאשתקד בכ-2.1 אחוזים, בעוד שהמס על היבוא האזרחי ירד ב-4.2 אחוזים (לוח ו'-נ'4). בניכוי שינויי החקיקה ירדו סך תקבולי המסים העקיפים ריאלית ב-5.7 אחוזים.

הכנסות הממשלה ממסים היו בשנת 2009 גבוהות ב-4.8 מיליארדי ש"ח מאשר בתחזית התקציב. 70 אחוזים מהפער נבעו מהעלייה הלא-צפויה של תקבולי המסים העקיפים. הפער בין התחזית לבין ההכנסות בפועל מוסבר בהפרש בין צמיחת התוצר

מקורה של הירידה החדה בגביית המסים השנה הוא התמתנות הפעילות, והיא משקפת גמישות קצרת טווח גבוהה מיחידתית של הכנסות המדינה ממסים.

בסך הכול קטנו ההכנסות ממסים לעומת 2008 בשיעור ריאלי של 6.6 אחוזים.

השנה בלטה ירידת התקבולים של מסי החברות, כמו בעולם.

הכנסות הממשלה ממסים היו בשנת 2009 גבוהות ב-4.8 מיליארדי ש"ח מאשר בתחזית התקציב.

¹⁰ תקבולי המע"מ נטו חלקי שיעור המע"מ באותו רביע ביחס לצריכה הפרטית. להרחבה על השיטה ראו J. Brondolo (2009). "Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options", IMF staff position paper 09/17.

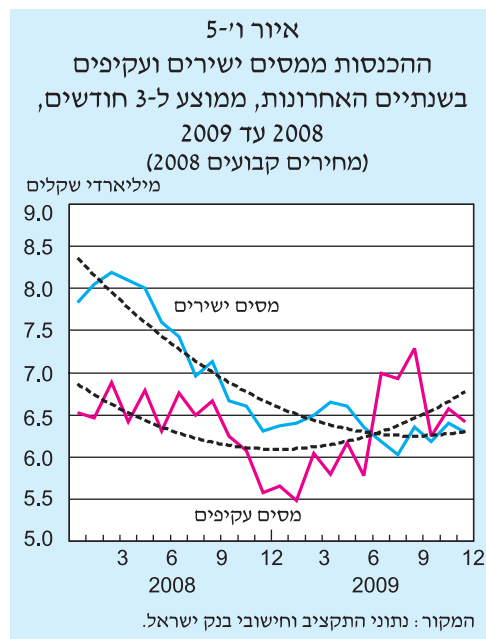
שנחזתה לצמיחתו בפועל (1- אחוז לעומת 0.5 אחוז, בהתאמה). ממצא זה מצביע פעם נוספת על אי-הוודאות שבחיזוי המסים, הנובעת בעיקר מקושי לחזות את המשתנים המקרו-כלכליים המשפיעים על ההכנסות, לרבות שיעורי הצמיחה - גם כשהקשרים הכלכליים בין משתנים אלה לבין ההכנסות ידועים¹¹. השנה, באופן חריג, ירדו ההכנסות ממסים אף מעבר לקשרים ארוכי הטווח בינן למשתנים מקרו-כלכליים, כפי שהם נאמדו בעבר, והדבר התבטא בסטייה כלפי מטה גדולה יותר של ההכנסות מהתחזית.

המשך הפחתתם של שיעורי המס הישיר ב-2009, וכן ההפחתות בשלוש השנים הקודמות, היו חלק מתוכנית ארוכת טווח של הממשלה משנים עברו, לצד הפחתות כאשר התברר שתקבולי המס

גבוהים מהצפוי. הפחתות המס הסטטוטוריות של תחילת השנה כללו הפחתה של מס החברות ושל מס ההכנסה ליחידים, וההעלאות של אמצע השנה כללו העלאה בשיעור המע"מ, העלאת התקרה לפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי והעלאת המסים על דלקים וסיגריות (עלויות שהוגדרו להיות זמניות בלבד - עד סוף שנת 2010). בסופה של השנה שיעור המס הסטטוטורי המשוקלל¹² נשאר דומה לשיעורו בשנת 2008, אולם במוצע שנתי הוא ירד ב-0.9 נקודות אחוז, ובשבע השנים האחרונות הוא ירד במצטבר בכ-6 נקודות אחוז - ירידה חדה ביותר, שייתכן כי תרמה לפעילות הכלכלית במשך בשנים אלו. יש לציין שעל פי תוואי החקיקה שאושר השנה, שיעור המס הסטטוטורי המשוקלל צפוי לרדת ב-4 נקודות אחוז נוספות עד שנת 2016, תוואי שאינו מתיישב עם ירידה של משקל החוב הציבורי בתוצר יחד עם עלייה של הצריכה הציבורית האזרחית לנפש. (להרחבה ראו חלק 7 בפרק זה).

יתר על כן, מאחר שהתחייבויות קודמות להקטנת המסים מעמידות בספק את הקטנת החוב, התועלת ממהלך כזה תתקזז - ואפשר שאף תתהפך - בגלל גידול הסיכון של המשק והשפעתו האפשרית על עלויות המימון של הפירמות, על ההשקעות ועל הצריכה הפרטית.

איור ו'-6 מתאר את הקשר בין משקל תקבולי המסים בתוצר (נטל המס) לשיעור המס הסטטוטורי המחושב משנת 1986 עד שנת 2009¹³. מהניתוח עולה:



במהלך עשרים וחמש השנים האחרונות ההתפתחויות של משקל תקבולי המסים בתוצר ושל שיעור המס הסטטוטורי תואמות מאוד; שניהם במגמת ירידה.

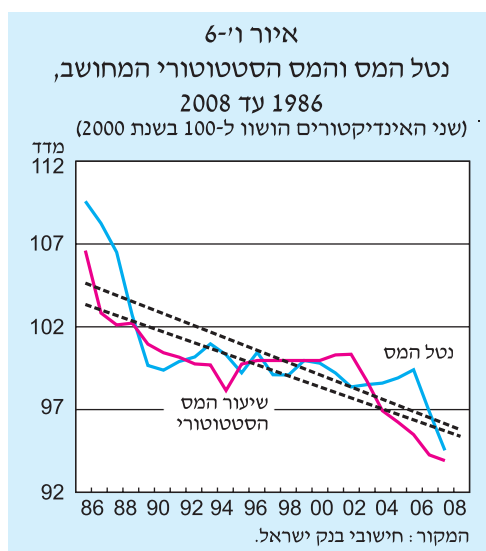
¹¹ ע' ברנדר וג' נבון (2008). "חיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הוודאות של התחזית", *הרבעון לכלכלה* 55.

¹² להסבר חישוב המדד ראו: ק' פלוג ומ' סטרבצ'ינסקי (2007). "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו-כלכלית בישראל", *סקר בנק ישראל* 80.

¹³ מבחינה תיאורטית במוצע לאורך השנים שני האינדיקטורים צריכים להיות דומים מאוד, על סף זהות: $\frac{T}{Y} \approx \frac{tY}{Y} = t$.

1. שני האינדיקטורים מתואמים מאוד, ושניהם במגמת ירידה חדה ב-25 השנים האחרונות.
 2. נטל המס הוא מחזורי (גמישותם של תקבולי המסים לשינויים בקצב הצמיחה גבוהה), ומשום כך גם הפער בין שני האינדיקטורים הוא מחזורי. (שיעור המס הוא אנטי-מחזורי במידה מסוימת).
 3. לאורך זמן נטל המס ושיעור המס יורדים בשיעורים דומים: הראשון ירד במהלך התקופה, במצטבר, ב-16 נקודות אחוז, והשני - ב-15 נקודות אחוז; משמע שירידה פרמנטית של שיעור המס צפויה להקטין את נטל המס בסדר גודל דומה, וכפועל יוצא - את משקל הממשלה בתוצר.
 4. בהסתכלות משנת 2003 בולטת ירידה חדה של שיעור המס הסטטוטורי שלא הייתה מלווה בירידה בו-זמנית של נטל המס; זאת בגלל המחזוריות של האחרון, ששיקפה את סגירת פער התוצר ואת העלויות החדות בשוק ההון. עם הירידה של שיעורי הצמיחה ירד נטל המס ירידה חדה, והתכנס בחזרה לקצב הירידה של שיעור המס הסטטוטורי, תיקון לעלייתו עקב הגאות הכלכלית והפיננסית של השנים 2003 עד 2007.
- רכיב מרכזי בתוואי הפחתתם של שיעורי המס בשנים האחרונות הוא הורדת שיעורי

אחוז תשלומי המסים מתוך השכר בישראל נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר, ועם הפחתות המסים הצפויות בישראל הפער צפוי להוסיף ולגדול.



המס על השכר. רפורמת המס, שהופעלה ב-2003, הקטינה משמעותית את שיעורי המס ברוב מדרגות השכר, הרפורמה של סוף 2005 הרחיבה את ההפחתות, ובאותו כיוון צפויה לפעול הרפורמה של 2009, שעיקרה המשך הורדת המס הישיר עד שנת 2016. נוסף על כך הופחתו שיעורי המס במהלך השנים מדי פעם בפעם, כשהכנסות גדלו מהר מהתחזית מן החוץ. כתוצאה מהפחתות המס שכבר בוצעו, אחוז תשלומי המסים מתוך השכר בישראל נמוך מאשר במרבית המדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר (לוח ו'-13)¹⁴, ועם ההפחתות הצפויות בישראל הפער צפוי להוסיף ולגדול.

4. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

באוקטובר 2008 הוכרז על בחירות בישראל, והממשלה הפכה לממשלת מעבר. הבחירות התקיימו רק בפברואר 2009, ובאפריל אושרה הממשלה חדשה, כך שאישור תקציב המדינה לשנה זו נדחה. לכן, בעוד שמרבית מדינות המערב אישרו חבילות של תמריצים ותמיכה ממשלתיים בהיקפים גדולים כדי לרכך את פגיעתו של המשבר במגזר העסקי, פעלה ממשלת ישראל עד חודש יולי 2009 על בסיס תקציב המשקי, המבוסס על התקציב של שנת 2008. יתר על כן, ברביע הראשון של השנה נרשם תת-ביצוע (אי ניצול של מלוא התקציב

בעוד שמרבית מדינות המערב אישרו חבילות של תמריצים ותמיכה ממשלתיים בהיקפים גדולים, כדי לרכך את פגיעתו של המשבר במגזר העסקי, פעלה ממשלת ישראל עד יולי 2009 על בסיס תקציב המשקי, בגלל הבחירות.

¹⁴ פרט למדרגה שבין 38 ל-80 אלף שקלים, שבה המס השולי בישראל הוא הגבוה בקרב המדינות המפורסות. במדרגה זו נמצאים כ-3 אחוזים מסך הנישומים.

הפרופורציונלי (לתקופה) ניכר בהוצאות השוטפות של הממשלה, בשל פירעון חובות גבוה, שהיה מתוכנן מראש. זאת אף על פי שבתחילת השנה, סמוך לקריסתו של הבנק "להמן ברדרס", עוצמתו של המשבר העולמי עוד נראתה חזקה בהרבה: התוצר הגולמי של ישראל הצטמק, האבטלה עלתה, הצריכה הפרטית ירדה, וכך אירע גם במרבית המדינות בעולם. ממשלת ישראל, התמודדה עם התפתחויות אלו בעיקר באמצעות צעדים לביסוס אמן הציבור - הבטחת ערבויות לגופים פיננסיים שונים, לרבות פריסת רשת ביטחון להגנה מוגבלת על החיסכון הפנסיוני מפני שחיקתו והקמת קרנות השקעה לצורך העמדת אשראי לגופים שגייסו אשראי בשוק ההון ומתקשים במחזורו. לעומת זאת המדיניות המוניטרית הייתה אגרסיבית במיוחד.

בדיעבד ייתכן שלמדיניות במחצית הראשונה של השנה היו יתרונות חשובים, וזאת מפני מידתה המתונה יחסית של הפגיעה במשק הישראלי, ובעיקר מפני משכו הקצר של המשבר, ובהתחשב במדיניות המוניטרית המרחיבה. מדיניות פרו-מחזורית הייתה עלולה להביא להחרפת המיתון, ואילו מדיניות אנטי-מחזורית הייתה מביאה לגידול הגירעון והחוב הלאומי - שלא היה הכרחי לנוכח מתינותה של הפגיעה במשק הישראלי והצלחתה של המדיניות המוניטרית להתמודד איתה. מדיניות פיסקלית היא איטית יותר ממדיניות מוניטרית, שכן שינויים בה קשים ליישום, ובעיקר לביטול ולחזרה לאחור.

כאמור, רק ביולי 2009 אושר התקציב של הממשלה בכנסת. לראשונה בישראל, ובאופן ייחודי לישראל, התקציב שאושר היה תקציב דו-שנתי - לשנים 2009 ו-2010. היתרון באישור תקציב דו-שנתי הוא בהעלאת הוודאות באשר לתוכניות הממשלתיות הצפויות, דבר המסייע לתכנון הפעילות של משרדי הממשלה, הפירמות והפרטים. החיסרון של תקציב כזה הוא בהגבלת היכולת לשנותו בהתאם לנסיבות: התקציב אושר ותוכנן בהתאם להנחות מסוימות, לרבות לגבי תוואי הצמיחה הצפוי¹⁵ - ואלה עשויות להשתנות. ואולם, הואיל ושיעור השינוי של הרכב ההוצאות בישראל הוא ממילא נמוך מאוד ביחס לעולם¹⁶, חשיבותה של ההגבלה אינה רבה.

מצד ההוצאה החליטה הממשלה על הגדלה חד-פעמית של 1.35 אחוזים בהוצאות הממשלה לשנים 2009 ו-2010 מעבר למגבלת גידול ההוצאה בחוק, שעמדה על שיעור ריאלי של 1.7 אחוזים. תוספת זו של 3.2 מיליארדי שקלים לכל אחת מהשנים יועדה בעיקרה לתוספות בגין "התוכנית הכלכלית"¹⁷. אישור התקציב כלל גם הסכם בין הממשלה להסתדרות העובדים - "עסקת חבילה" - שלפיו תשלומי ההבראה במגזר הציבורי יקוצצו במחצית בכל אחת מהשנים 2009 ו-2010. הממשלה התחייבה להפנות את הסכום שנחסך, כ-2 מיליארדי שקלים, לקרן שתסייע למפעלים בקשיים, בעיקר בפריפריה, קרן שלא נעשה בה שימוש בשנת 2009, וכן לחזק את מנגנוני ההגנה על העובדים במגזר העסקי. (פירוט נוסף ניתן למצוא בפרק ה').

מצד ההוצאה החליטה הממשלה על הגדלה חד-פעמית של הוצאותיה לשנים 2009 ו-2010 ב-1.35 אחוזים מעבר למגבלת גידול ההוצאה בחוק.

¹⁵ לדוגמה: בזמן אישור התקציב התחזית לגבי צמיחתו של התוצר בשנת 2010 הייתה אחוז וחצי, ואילו כיום התחזית המעודכנת היא 3.5 אחוזים, דבר שעתידי להביא לגידול של ההכנסות המדינה ממסים ולגירעון נמוך מהתקרה. גם התחזית לגבי הצמיחה לשנת 2009 הייתה פסימית מדי, אולם בעייתיות זאת כרוכה גם באישור תקציב חד-שנתי. גם התחזית לגבי שיעור האינפלציה הייתה בדיעבד נמוכה, ושיעורה השנה היה כפול מזה שנצפה בעת אישור התקציב.

¹⁶ A. Brender and A. Drazen (2009). "Why is Economic Policy Different in New Democracies? Affecting Attitudes about Democracy", NBER 13457.

¹⁷ תוכנית כלכלית שהאוצר הציג באפריל, במטרה לבלום את המיתון ולחדש את הצמיחה בישראל.

מחשש לאובדן גדול של הכנסות ממסים בעקבות הירידה בפעילות הכלכלית בישראל, וכדי לא לחרוג מעבר לגירעון של 6 אחוזי תוצר בשנת 2009, החליטה הממשלה על מספר העלאות בשיעורי המסים הסטטוטוריים - העלאה זמנית של שיעור המע"מ בנקודת אחוז, ל-16.5 אחוזים, והעלאה של תקרת המס לתשלום דמי הביטוח הלאומי. אלה היו אמורים להיות בתוקף עד סוף שנת 2010, ותוספת ההכנסות בגינם הוערכה ב-4.2 מיליארדי שקלים¹⁸. כן העלתה הממשלה את המסים על הסיגריות (0.7 מיליארד שקלים), על הדלק (מיליארד שקלים) ועל קניית כלי רכב (0.4 מיליארד שקלים). ודחתה מעט את יישום הרפורמה בהפחתת המיסוי הישיר, על יחידים ועל חברות. העלייה במיסוי הייתה צפויה אפוא לממן את תוספת ההוצאות החד-פעמית - ביטוי למדיניות ממשלתית א-מחזורית, כאמור.

המדיניות הא-מחזורית של הממשלה התבטאה בפריצה של המיתווה שנקבע בחוק הפחתת הגירעון. הממשלה הציבה תוואי חדש למגבלת גירעונות, שעיקרו יעד גירעונות של 6 ו-5.5 אחוזי תוצר לכל אחת מהשנים 2009 ו-2010, בהתאמה, וירידה הדרגתית לאחוז אחד עד שנת 2014 והלאה. זו השפעתם של "המייצבים האוטומטיים", שבישראל פועלים בעיקר דרך ערוץ הירידה בתקבולי המסים.

היקפה המצומצם יחסית של הגדלת ההוצאות המכוונת בשיעור של פחות מחצי אחוז תוצר בכל שנה לשנים 2009 ו-2010 שיקף את אי נכונותה של הממשלה לנקוט מהלכים נרחבים יחסית, ומרבית הפעולות שבוצעו היו בהיקפים קטנים יחסית. (לפירוט והרחבה על צעדי הממשלה בשוק העבודה ראו פרק ה'). בשנת 2009 לא הגדילה הממשלה את היקפן של תוכניות מעבר והכשרה של עובדים (למשל "אורות לתעסוקה"), דחתה את החלתה של תוכנית מס הכנסה שלילי על המשק כולו, ואף קיצצה משמעותית בתקציבי האיוון של המועצות האזוריות והעיריות. לעומת זאת הגדילה הממשלה את האשראי לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות הרחבתה של קרן למטרה זו; אישרה תוספת שנתית להוצאות טיפול בילדים של אימהות עובדות, כולל סבסוד מעונות יום (אולם תוספת זו אמורה להינתן רק ב-2010); הגדילה את תקציב מרכזי ההשקעות לשנת 2009, לרבות תקציב המופ"פ, במאות מיליונים, כולל הקצאה של 700 מיליוני שקלים לחוק לעידוד השקעות הון¹⁹, אלא שברובו של האחרון לא נעשה שימוש בשל אי אישור מפת אזורי העדיפויות²⁰; ריככה מעט את התנאים לקבלת דמי אבטלה; וכן העלתה את התקציב לפיתוח תשתיות, לרבות בפריפריה. (להרחבה והמלצות בנושא פיתוח התשתיות ראו פרק ב', סעיף התחבורה והתקשורת). נוסף על אלה, לשם התמודדות עם המשבר, הרחיבה הממשלה את ערבותיה בהיקף של עד 20 מיליארדי שקלים, מהלך שיש בו משום העברת הסיכון מהמגזר העסקי אל המדינה; בפועל נעשה שימוש רק בכמה מאות מיליוני שקלים מסך האשראי שהעמידה הממשלה. בסופה של השנה סך הגידול הריאלי של הוצאות הממשלה בהשוואה לביצוע של השנה הקודמת היה 1.6 אחוזים.

לאחר אישור התקציב לא ניצלה הממשלה את מלוא התוספת, ותת-הביצוע אף גדל מעט במהלך הרביעי השלישי. ברביעי הרביעי, ובעיקר בחודש דצמבר (כולל הקדמת הוצאות

מחשש לאובדן גדול של הכנסות ממסים בעקבות הירידה בפעילות הכלכלית בישראל, החליטה הממשלה על מספר העלאות בשיעורי המסים הסטטוטוריים.

המדיניות הא-מחזורית של הממשלה התבטאה בפריצה של המיתווה שנקבע בחוק הפחתת הגירעון.

היקפה המצומצם יחסית של הגדלת ההוצאות המכוונת של הממשלה שיקף את אי נכונותה לנקוט מהלכים נרחבים, ומרבית הפעולות שבוצעו היו בהיקפים קטנים יחסית.

¹⁸ בינואר 2010 הורידה הממשלה את המע"מ ל-16 אחוזים.

¹⁹ נמצא שהפירון של ההון שמקורו במענקי ההרחבה וההקמה אינו נופל מזה של ההון שאינו מסובסד, ומכאן שהמענקים אינם מביאים לעיוות בהקצאת ההון במשק. לעומת זאת החוקרים מוצאים שמענקי ההרחבה אינם תורמים להגדלת ההשקעה והתעסוקה. ג' נבון ור' פריש (2009). *השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה*: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון, 2009.12.

²⁰ המפה אושרה בדצמבר 2009.

לוח ו'-4

התפתחות גירעון הממשלה, הכנסותיה והוצאותיה, 2002 עד 2009
(אחוזי תמ"ג)

2009	2008	2007	2006 ²	2005	2004	2003	2002	
6.0	1.6	2.9	3.0	3.4	4.0	3.0	3.9 ³	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי ¹
5.1	2.1	0.0	0.9	1.8	3.5	5.2	3.5	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
3.7	1.3	-0.9	0.2	1.0	3.0	5.0	3.2	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
27.6	30.0	32.5	32.4	32.3	31.6	31.5	33.4	סך כל ההכנסות נטו⁴
23.3	25.5	28.0	27.3	27.1	26.9	26.8	27.8	מסים ואגרות
1.6	1.0	0.9	1.2	1.3	1.0	1.0	1.3	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.6	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	1.7	1.5	מילוה מהמוסד לביטוח לאומי
1.1	1.3	1.5	1.9	1.9	1.8	2.0	2.8	מענקים מממשלת ארה"ב
31.9	32.1	32.6	33.3	34.2	35.1	36.8	36.9	סך כל ההוצאות נטו⁴
1.6	-0.4	2.8	2.6	1.8	0.8	0.1	-0.8	שיעור השינוי הריאלי בהשוואה לאשתקד (אחוזים) ⁵
5.4	5.5	5.9	6.4	6.6	6.7	7.1	6.2	מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
7.5	7.9	8.0	8.0	8.0	8.0	8.4	9.0	הוצאות הביטחון (נטו)
19.1	18.7	18.6	18.9	19.7	20.4	21.2	21.6	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון

(1) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.

(2) ההכנסות וההוצאות ב-2006 אינן כוללות 2.8 מיליארדי ש"ח שהועברו לקרן הפיצויים ושולמו כפיצויים לציבור על נזקי הלחימה בצפון.

(3) היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.

(4) לא כולל הוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.

(5) בניכוי מדד המחירים לצרכן - הממוצע השנתי.

המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2009 ועיבודי בנק ישראל.

משנת 2010), הצטמצם תת-הביצוע לכדי ביצוע כמעט מלא. צבירת תת-ביצוע במהלך השנה וסגירתו בחודש דצמבר - שיטה אופיינית לשנים האחרונות²¹ - אינה יעילה, ופוגעת בניצול הנכון של ההוצאה הממשלתית במהלך השנה.

בסופה של השנה נרשם בהכנסות עודף של כ-3.3 מיליארדי שקלים²², שנבע בעיקר מעודף בתקבולי המסים, ותת-ביצוע בהוצאה הממשלתית הכוללת בהיקף של 1.8 מיליארדי שקלים. אלה, ועמם העובדה שהתוצר הנומינלי היה גבוה בכ-5 אחוזים מזה ששימש בהכנת התקציב, הביאו את הגירעון הכולל ללא אשראי בסוף השנה לשיעור של 5.1 אחוזי תוצר (4.9 אחוזי תוצר בהגדרות ששימשו בעת אישור התקציב) - כמעט אחוז תוצר פחות מהתקרה בתקציב (לוח ו'-5). תת-הביצוע הנמוך בסוף השנה (פחות מאחוז)

עודף בהכנסות, תת-ביצוע (קטן) בהוצאה הממשלתית הכוללת, והעובדה שהתוצר הנומינלי היה גבוה מזה ששימש בהכנת התקציב הביאו את הגירעון הכולל ללא אשראי בסוף השנה לשיעור של 5.1 אחוזי תוצר, כמעט אחוז תוצר פחות מהתקרה בתקציב.

²¹ משנת 2001 ממוצע שיעור ההוצאה בחודש דצמבר מסך ההוצאה השנתית עמד על 13 אחוזים, לעומת 8 אחוזים בשאר החודשים. השנה שיעור ההוצאה בחודש דצמבר היה 12.7 אחוזים.

²² מזה כ-1.8 מיליארדי שקלים לא נרשמו כהכנסה בשל שינוי, נכון כשלעצמו, שהוכנס השנה בסיווג החשבונאי של התקבולים ממכירת קרקעות.

שיקף ביצוע חסר נמוך בהוצאה של המשרדים האזרחיים וחריגה של ההוצאה הביטחונית ביחס לתקציב המקורי.
גירעון הממשלה הרחבה בישראל, על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות, עלה השנה ל-6.5 אחוזי תוצר (לוח ו'-6), בדומה לממוצע הגירעונות במדינות האיחוד האירופי; בממוצע של כל מדינות המפותחות נרשם גירעון נמוך מעט יותר²³.

גירעון הממשלה הרחבה בישראל, על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות, עלה השנה ל-6.5 אחוזי תוצר, בדומה לממוצע הגירעונות במדינות האיחוד האירופי.

לוח ו'-5			
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2009			
(מחירים שוטפים)			
2009			
הפער בין הביצוע לתקציב	התקציב המקורי	הביצוע	הביצוע ב-2008
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
5.1	-39.3	-44.4	-15.2
הגירעון (-)			
6.1	-33.9	-40.0	-9.7
מזה: הגירעון המקומי			
-1.0	-5.3	-4.4	-5.5
הגירעון בחו"ל			
3.3	205.1	201.8	217.5
ההכנסות			
3.0	195.0	192.0	206.5
מזה: ההכנסות המקומיות			
4.8	178.7	173.9	185.2
המסים ¹			
-0.8	12.6	13.3	15.5
המילויה מהמוסד לביטוח לאומי			
-0.3	5.6	5.9	7.1
ההכנסות האחרות ²			
-0.4	8.2	8.6	9.7
המענקים מממשלת ארצות הברית			
-1.8	244.4	246.1	232.7
ההוצאות ¹			
-3.0	229.0	232.0	216.9
מזה: ההוצאות המקומיות			
1.3	15.4	14.1	16.4
מזה: ההוצאות בחו"ל			
3.0	57.1	54.1	57.3
הביטחון			
-1.8	41.3	43.1	40.1
הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי			
-3.0	146.0	149.0	135.4
המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה			

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(2) הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיווידנדים, והכנסות אחרות. במהלך 2009 שונתה דרך רישום ההכנסות ממכירת קרקעות: בהצעת התקציב הן הוגדרו כהכנסות תקציביות, בעוד שבנתוני הביצוע (ומעתה ואילך) הן נרשמו כאמצעי מימוני. בשנת 2009 הסכום הוא 1.7 מיליארד שקלים.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2009 ועיבודי חשיבת המחקר של בנק ישראל.

²³ במעבר של גירעון הממשלה הרחבה מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה. באינפלציה של 3.9 אחוזים, שנרשמה השנה, התוספת היא כ-1.5 אחוזי תוצר.

לוח ו'-6

מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל¹

ומדינות OECD, 2002 עד 2009

(אחוזי תוצר)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
גירעון הממשלה הרחבה								
6.5	3.9	1.7	1.5	3.6	4.7	5.6	7.8	ישראל ¹
5.0	2.2	0.6	1.0	2.4	4.1	6.1	5.1	ישראל לפי החשבונאות הלאומית
5.5	0.5	-1.1	-1.1	0.2	1.0	1.4	0.9	ממוצע המדינות המפותחות ²
6.6	1.7	-0.1	0.1	1.3	1.9	2.0	1.5	ממוצע EU ²
הוצאות הממשלה הרחבה								
44.4	44.6	45.1	45.0	46.4	47.8	49.3	53.9	ישראל ¹
49.0	44.9	43.7	43.8	44.5	44.8	45.1	44.6	ממוצע המדינות המפותחות ²
52.0	47.7	46.1	46.4	47.1	47.5	47.5	46.9	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'-ב'-21.

המקור: OECD Economic Outlook 86, November 2009, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הגירעון מנוכה המחזור

כיוון שגודל הגירעון של הממשלה הרחבה מושפע ישירות מהתפתחות התוצר, בעיקר דרך ההכנסות ממסים, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון מנוכה המחזור, המחושב בהנחה שפער התוצר במשק נסגר²⁴. בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר קצב עליית המחירים משתנה²⁵.

השנה ההוצאה הציבורית גדלה בשיעור נומינלי של 4.9 אחוזים נמוך במקצת מגידולו הנומינלי של התוצר הפוטנציאלי. (בניכוי מחירי הצריכה הציבורית היא גדלה בשיעור של

²⁴ 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 2009 ב-2.9 אחוזים פחות מאשר התוצר הפוטנציאלי, והסטייה המצטברת של התוצר מרמתו הפוטנציאלית עלתה ל-3.7 אחוזים; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה שההכנסות ממסים גדלות עם התוצר בהתאם לגמישות המחושבת ממודל המס, שההכנסות משוק ההון גדלות בשיעור קבוע, ושסך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 1999.

²⁵ 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.

1.6 אחוזים, נמוך מגידולו של התוצר הפוטנציאלי (הריאלי). לכן מצד ההוצאה המדיניות הייתה פרו-מחזורית במידת מה. מצד המסים, העלאת שיעורי המס הסטטוטוריים באמצע השנה (3.6 מיליארדי שקלים) כמעט קיזזה את הפחתות שיעוריו הסטטוטוריים של המס הישיר בתחילת השנה (4.2- מיליארדי שקלים). ולכן גם מצד המסים נרשמה מדיניות כמעט ניטרלית (ליתר דיוק - מדיניות אנטי מחזורית של 0.1 אחוזי תוצר). המסקנה מניתוח זה היא שהשנה מדיניות הממשלה הייתה, כאמור, א-מחזורית.

הגידול הגבוה יחסית של הגירעון מנוכה המחזור, הנראה בלוח ו'-7, אינו משקף השנה את מדיניות הממשלה, בשל הירידה החדה והבלתי מוסברת של תקבולי המסים²⁶. בפרספקטיבה ארוכה מעט יותר ניתן לראות שהחל מ-2007 נרשמת מגמת עלייה של הגירעון מנוכה המחזור, המשקפת את האצת הפחתות שיעורי המס משנה זו, לצד מיתון מה של הצמצום בהוצאה הציבורית ביחס לתוצר הפוטנציאלי. בסך הכול ירדה ההוצאה הציבורית הריאלית לנפש מ-2003 במצטבר ב-2.5 אחוזים - קצב שלילי, שאינו בר-קיימא. למרות זאת החזירו הפחתות המסים את הגירעון מנוכה המחזור בשנת 2009 לרמה דומה לזו של תחילת העשור, גם בלי להביא בחשבון את החלק הלא מוסבר של עלייתו השנה.

השנה מדיניות הממשלה הייתה א-מחזורית; הגידול הגבוה יחסית של הגירעון מנוכה המחזור לא שיקף את מדיניותה, בשל הירידה החדה, הבלתי מוסברת, של תקבולי המסים.

לוח ו'-7
הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 2002 עד 2009¹
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
3.3	1.8	0.7	0.5	0.9	1.5	3.0	3.0
3.8	1.9	0.4	0.5	0.5	1.4	3.1	3.2
4.2	2.9	1.4	1.7	1.9	2.4	4.2	4.1
4.2	1.6	0.3	0.1	1.0	1.5	1.7	1.5

(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'-נ-21.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיננסים בנק ישראל.

5. שירותי הממשלה ויעדיה

בשנת 2009, בשל המשבר הכלכלי, השגתם של חלק מהיעדים שהוגדרו במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית נדחתה לשנת 2013, וזאת משום שמלכתחילה הם לא הוגדרו בכפיפות לתנאים המקרו-כלכליים. כזכור, הגדירה הממשלה הקודמת בשנת 2007 יעדי תעסוקה ועוני

בשנת 2009, בשל המשבר הכלכלי, השגתם של חלק מהיעדים נדחתה לשנת 2013, שכן מלכתחילה הם לא הוגדרו בכפיפות לתנאים המקרו-כלכליים.

²⁶ אילו הגמישות קצרת הטווח של תקבולי המסים ביחס לצמיחת התוצר הייתה זהה לזו שנאמדה על בסיס נתונים משנת 1988, היינו מצפים השנה לירידה של 3 אחוזים בתקבולי המסים (במקום ירידה בפועל של 6.6 אחוזים). ואז הגירעון מנוכה מחזור היה גדל ב-0.6 נקודת אחוז (במקום גידול של 1.5 נקודות אחוז). אילו הגמישות קצרת הטווח של תקבולי המסים הייתה בהתאם לגמישות ארוכת הטווח, כלומר יחידתית, המסים היו גדלים ב-0.5 אחוז, והגירעון מנוכה מחזור היה קטן ב-0.6 אחוז תוצר.

לשנים הקרובות (החל משנת 2008). הרחבה על מימוש יעדי הממשלה בתחום הרווחה החברתית ראו בפרק ח'.

בהתפתחות הרכב ההוצאות השוטפות של הממשלה הרחבה בעשר השנים האחרונות (לוח ו'-8) ניתן להבחין במגמה מסוימת - עליית משקלן של הוצאות הרווחה על חשבון משקל הוצאות הביטחון²⁷, ובפרט עלייה של שיעור ההוצאה לביטוח חברתי וסעד מאז

לוח ו'-8

התפלגות ההוצאות של הממשלה הרחבה לפי דרכי ההתערבות של רכיביה¹,

1999 עד 2009

(אחוזים מסך כל הוצאות הממשלה, לא כולל מימון)

	ממוצע	ממוצע	ממוצע	ממוצע	ממוצע	ממוצע
	2001-1999	2003-2002	2004-2005	2006	2007	2008
2009						
א. המוצרים הציבוריים						
ביטחון	18.5	19.3	18.5	18.8	18.1	17.6
שירותי ממשל ²	8.7	8.8	9.1	9.1	9.3	9.4
ב. הוצאות מדיניות הרווחה						
חינוך	17.6	17.0	17.6	17.4	18.1	18.1
בריאות	11.7	11.2	11.6	11.3	11.4	11.6
שיכון ושירותים קהילתיים ³	2.3	2.1	1.8	1.7	1.5	1.3
ספורט ושירותי דת	3.7	3.5	3.3	3.4	3.5	3.4
ביטוח חברתי וסעד ⁴	28.2	29.2	29.1	28.5	28.8	29.2
ג. שירותים כלכליים⁵						
השקעה בבניית תשתית	1.6	2.0	2.3	2.2	2.5	2.5
תחבורה ⁶	6.2	5.5	5.1	6.0	5.3	5.2
אחר ⁷						
ד. איכות הסביבה	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6

(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, מרכיב התמיכה בהלוואות הממשלה למגזר העסקי ומחקר כללי.

(6) כולל את ההשקעות בבנייה בכבישים, רכבת, נמלים ונמלי תעופה. ההשקעה בכבישים לא כוללת את ההשקעה של חברת "דרך ארץ".

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

המקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

²⁷ יוצאות דופן השנים 2002 ו-2003, שאופיינו בהוצאות ביטחון גבוהות בשל האינתיפאדה ומבצע "חומת מגן".

שנת 2005. משקלן של ההוצאות לחינוך ובריאות לא השתנה במהלך התקופה האמורה, וכן גם ההוצאה הציבורית הריאלית לנפש בתחומים אלו. (3,900 ו-5,800 שקלים לבריאות ולחינוך במחירי 2009, בהתאמה.) הצריכה הפרטית הריאלית לנפש - מדד מקובל לאיכות החיים - עלתה בתקופה זו ב-16 אחוזים.

מצד הביקושים - מלוח ו'-נ'-10 ניתן ללמוד שבשנים אלו יחס התלות²⁸ ירד ב-1.1 נקודות אחוז (המשך למגמת ירידה ארוכת שנים), שינוי שמשמעותו ירידה של הביקוש הפוטנציאלי לצורכי רווחה. הירידה של משקל הוצאות הביטחון, שגם היא המשך למגמת ירידה ארוכת טווח, מתבקשת מן העובדה שבמוצר ציבורי זה יש יתרון בולט לגודל; משמע שבניגוד למוצרים ציבוריים אחרים (לרבות חינוך ובריאות) אין צורך להגדיל את הוצאות הביטחון בשיעור גידולה של האוכלוסייה כדי לשמור על רמת הביטחון לנפש, אלא להתאים הוצאות אלו למצב האיומים הביטחוניים.

מגמה המאפיינת את הרכב ההוצאות השוטפות של הממשלה הרחבה בעשר השנים האחרונות היא עליית משקלן של הוצאות הרווחה על חשבון משקל הוצאות הביטחון.

6. מימון החוב

א. יתרת החוב הציבורי ברוטו ויחס החוב לתוצר

יחס החוב הציבורי לתוצר עלה ב-2009 בכ-3 נקודות אחוז, לרמה של 79.8 אחוזים לאחר ירידה מתמשכת של שש שנים. עלייה זו הייתה נמוכה מהצפוי, לאחר תחזיות פסימיות בתחילת השנה לגבי צמיחת התוצר וגודל הגירעון; תחזיות אלו, על רקע המיתון העולמי, ביטאו הערכה כי המיתון בישראל יהיה עמוק מזה שהיה בדיעבד. לעומת העלייה המתונה של יחס החוב לתוצר בישראל, עלה יחס זה במדינות OECD השנה, בממוצע, עלייה חדה של כ-10 נקודות אחוז, לרמה של 76 אחוזים, רמתו הגבוהה ביותר זה 13 שנה. זאת כתוצאה הן מהרחבה פיסקלית ניכרת והן מפגיעה משמעותית יותר מאשר בישראל במשקיהן של מדינות אלו.

בשנת 2009 עלה יחס החוב הציבורי לתוצר לרמה של 79.8 אחוזים – עלייה של כ-3 נקודות אחוז לעומת אשתקד.

עלייתו של יחס החוב לתוצר בישראל השנה נבעה מהצורך לממן את הגירעון הממשלתי הגדול, מגיוס של כ-10 מיליארדי ש"ח מעבר לצורכי המימון של הממשלה, וכן מתשלומי הצמדה גבוהים, תוצאת עלייתו של מדד המחירים השנה; זו משפיעה דרך תמהיל יתרת החוב הממשלתי, שכמחציתו אג"ח צמודות למדד (לוח ו'-9). בסך הכול גייסה הממשלה השנה 42 מיליארדי ש"ח נטו, לעומת 13 מיליארדים בשנה הקודמת.

עם הגורמים למיתון גידולו של יחס החוב לתוצר השנה נמנים צמיחת התוצר הנומינלי בשיעור של 5 אחוזים, תקבולי הפרטה גבוהים מאשר בתחזיות²⁹, תת-ביצוע במתן אשראי³⁰, וכן דחיית הנפקות שהיו מתוכננות לסוף שנת 2009, כחלק ממדיניות האוצר לשמירה על תוואי יורד של יחס החוב לתוצר.

²⁸ משקל גילאי 0-24 ו-65+ בכלל האוכלוסייה.

²⁹ זאת בעקבות שינוי טכני: מכירות קרקע מוגדרת השנה, לראשונה, כתקבול מהפרטה ולא כהכנסות מדינה.

³⁰ זהו החלק בתקציב שהוקצה כאשראי לציבור אך לא נוצל.

לוח ו'-9

רכיבי הגידול של החוב הציבורי ברוטו בין 2008 ל-2009
(אחוזי תוצר)

2009	
76.9	החוב בסוף השנה הקודמת
-3.8	גידול התוצר
5.5	גיוס הון נטו
5.1	מזה: גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.7	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-0.3	תקבולי הפרטה
1.4	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים ²
1.5	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ³
-0.3	שארית ⁴
79.8	החוב לסוף התקופה

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.

(2) עודף הגיוסים.

(3) עליית מודד המחירים לצרכן במשך השנה.

(4) התאמה למחירי ההנפקה ועיגולים. הנתונים מבוססים על הערכות ראשוניות ולכן סכום השארית גדול. המקור: חישובים ועיבודים של חטיבת המחקר בבנק ישראל.

ב. עלויות גיוס החוב

השילוב של הנפקות גדולות במיוחד ועלויות גיוס נמוכות הביא לחיסכון של 3.5 מיליארדי ש"ח בתשלומי הריבית לשנים הבאות.

אחד הגורמים שתורם לעלויות הגיוס הנמוכות בשנת 2009 הוא סביבת הריביות הנמוכה בארץ ובעולם.

בשנת 2009 גייס משרד האוצר חוב (ברוטו) בהיקף הגדול ביותר מאז קום המדינה - כ-102 מיליארדי ש"ח (במונחים נומינליים). זאת בשל היקף פדיונות גבוה והצורך לממן את גירעון הממשלה. יחד עם זאת, עלויות הגיוס ירדו משמעותית הן באפיק הצמוד והן באפיק הלא-צמוד (איור ו'-7). השילוב של הגיוסים הגדולים במיוחד והריביות הנמוכות בהנפקה הביא לחיסכון של כשלושה וחצי מיליארדי ש"ח בתשלומי הריבית לשנים הבאות³¹. הגורמים שתמכו בעלויות גיוס נמוכות אלו נבעו השנה הן מהסביבה המקרו-כלכלית והן מהתפתחויות מקומיות:

ירידת הריביות בעולם ובישראל כתוצאה מהמיתון - בנק ישראל הוריד את הריבית מ-4 אחוזים ברביע האחרון של 2008 לרמת שפל היסטורית של 0.5 אחוז, כדי להתמודד עם המיתון במשק. כתוצאה מכך ירדו הריביות, הן הנומינליות והן הריאליות, לכל הטווחים-לפדיון³².

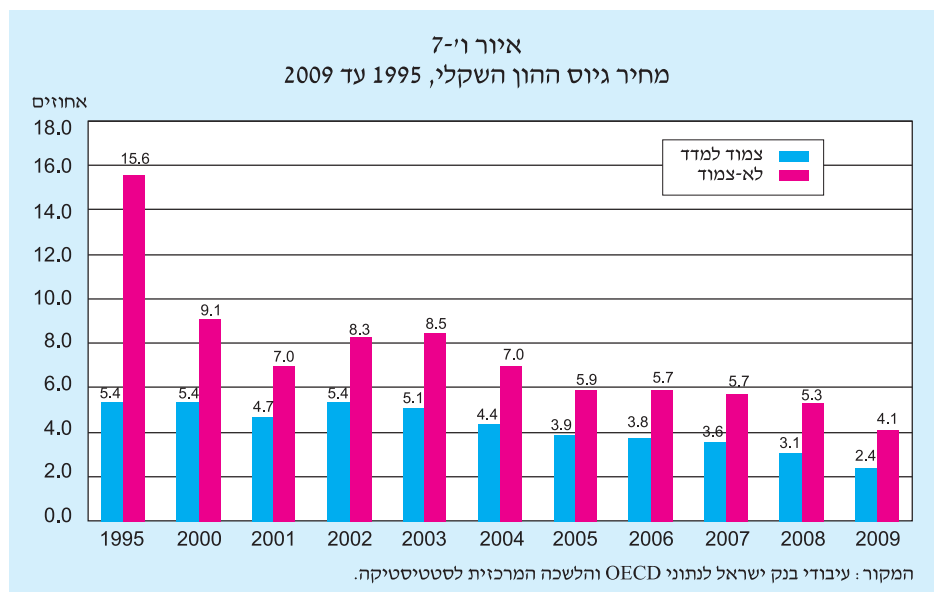
³¹ החישוב נעשה על סמך ממוצע הריביות לטווחים השונים בחמש השנים האחרונות.

³² הבנק המרכזי אמנם משפיע רק על הריבית הנומינלית לטווח הקצר, אך לזו נודעת השפעה על ריביות הטווחים הארוכים, דרך הציפיות לשינוי הריבית בעתיד. לניתוח קשר זה ראו חדוה בר, עדי ברנרד וסיגל ריבון (2003). "האם המדיניות הפיסקלית והמוניטרית משתקפת בתשואות הריאליות בשוק הכספים? עדויות אמפיריות מישראל", רבעון לכלכלה 4.

שינוי בהערכת הסיכון של הפרטים - בגלל התנודתיות הגבוהה בשוק המניות בשנת 2008, שנמשכה בחודשים הראשונים של 2009, נהרו הפרטים לאפיקים הסולידיים, ועליית הביקוש לחוב הממשלתי תרמה בהמשך לירידת התשואות.

אמינות פיסקלית - הירידה המתמשכת של יחס החוב הציבורי לתוצר בשנים האחרונות ביססה את אמינותה של הממשלה, ולכן עלייתו השנה לא התבטאה בעלייה חריגה של התשואות לטווח הארוך. זאת בניגוד למיתון של תחילת העשור - אז הביאה העלייה של יחס החוב הציבורי לתוצר לעלייתן של תשואות אלו, ולכן - לגידול של עלויות הגיוס.

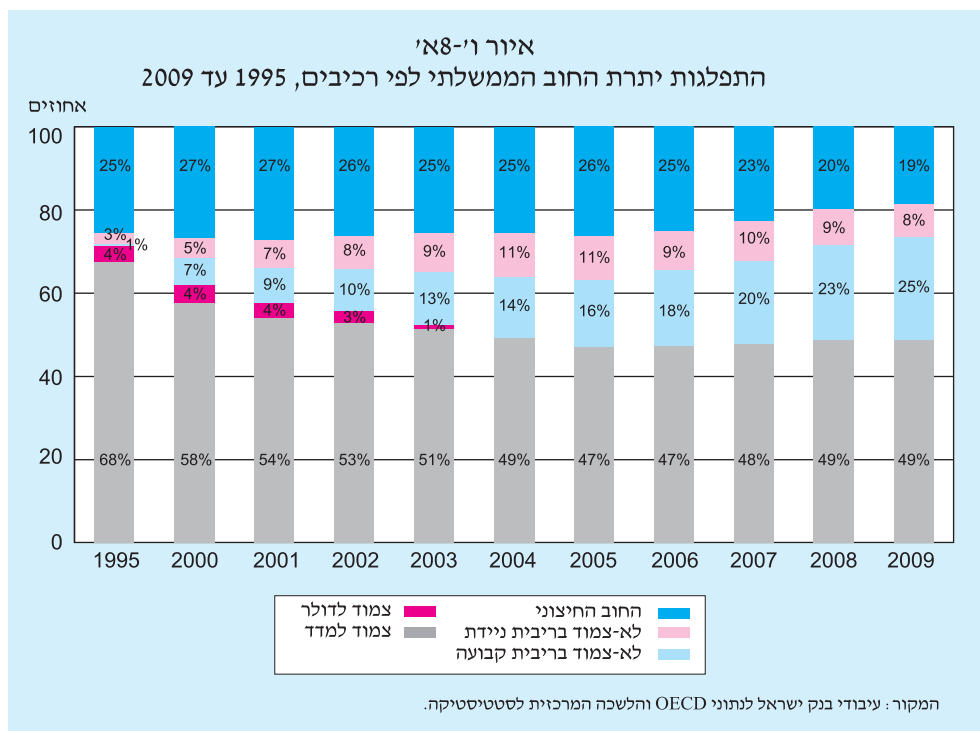
קניית אג"ח של בנק ישראל - ב-15 בפברואר הודיע בנק ישראל על קניית אג"ח בשוק המשני. התערבות זו תמכה בירידת התשואות בשוק, ובכך הוזילה את עלויות הגיוס.



ג. ניהול החוב

מדיניות משרד האוצר בניהול החוב הממשלתי היא הקטנת עלויות הגיוס תוך הקטנת הסיכון. בשנת 2009, לנוכח היקפם הגבוה של הפדיונות והגירעון הממשלתי הגדול, גברה החשיבות של בקרת הסיכונים. יש תחלופה בין הקטנת סיכוני השוק לבין הוזלת גיוס חוב. כך, לדוגמה, הנפקת אג"ח לטווחים קצרים זולה יותר (בדרך כלל) מהנפקת אג"ח לטווחים ארוכים. יחד עם זאת, חוב לטווח קצר מדי חושף את הממשלה לסיכונים הנובעים מהיקף פירעונות גדול בתנאי שוק עתידיים, שיכולים להיות לא רצויים לממשלה (סיכון מיחזור החוב). סיכונים נוספים בניהול החוב הם הנפקות חוב הנקוב במטבע חוץ בהיקפים גדולים, החושפים את המשק לתנודות שערי חליפין, והנפקת חוב בריבית משתנה, הטומן בחובו תשלומי ריבית שאינם ידועים מראש. בחינת המגמות ביתרת החוב הממשלתי (איור ו'-8' ולוח ו'-20) מצביעה על המשך הצמצום של חלק מסיכונים אלו גם השנה, משום שחלקו של החוב הלא-צמוד ממשיך לגדול על חשבון חלקו של האג"ח בריבית משתנה והחוב הנקוב במט"ח. עם זאת, חלקו של החוב הצמוד נותר גבוה בהשוואה עולמית, כי האוצר המשיך השנה להנפיק חוב צמוד בכמויות גדולות, ובכך סטה מאחד מיעדי הטווח הארוך שלו - הקטנת הרכיב הצמוד של החוב.

בשנת 2009, לנוכח היקפם הגבוה של הפדיונות, גברה החשיבות של בקרת סיכונים במיחזור החוב הקיים.



ד. הרכב גיוס החוב

במחצית הראשונה של
2009 הנפיק האוצר
בעיקר חוב לטווח קצר.

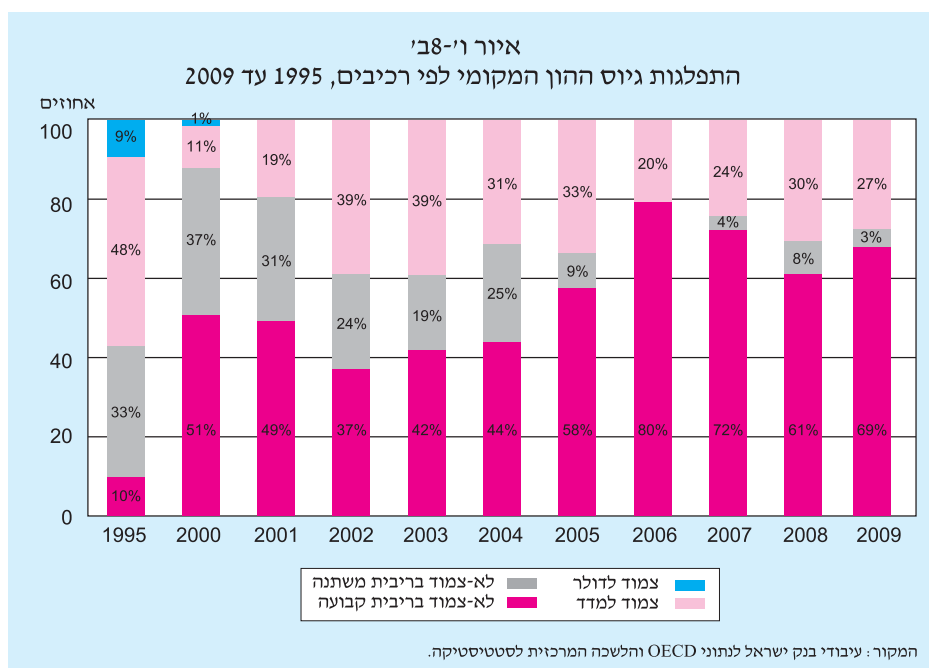
גיוס ההון בשנת 2009 (איור ו'-8) היה המשך למגמה שהחלה בסוף 2008 - המשך הירידה של הטווח הממוצע לפדיון בהנפקות, אשר התבטאה במספרן הגדול של ההנפקות לטווחים הקצרים מ-5 שנים לפדיון. 69 אחוזים מסך מהגיוסים בשוק המקומי היו באג"ח עם ריבית קבועה, ומתוכן כ-55 אחוזים לטווחים של פחות מ-5 שנים, לעומת כ-40 אחוזים ב-2008.³³

בבחינת המגמות שתוארו לעיל לאורך השנה, ניתן להבחין בין שתי תקופות עיקריות: **המחצית הראשונה של השנה**, תקופה של ירידות ריבית חדות הן בארץ והן בעולם, והמחצית **השנייה** - ציפיות לעלייה של הריבית ושל הציפיות לאינפלציה.

ההתפתחות במחצית הראשונה של שנת 2009 הייתה המשך ישיר לזו של הרביע האחרון ב-2008. עדיין שררה בשוק אי-ודאות רבה לגבי היקף הפגיעה במשק הישראלי, שבאה לידי ביטוי בפער בין התשואה הנומינלית ל-10 שנים לבין התשואה הנומינלית לשנתיים: זה הגיע ליותר מ-3 נקודות אחוז - גבוהה הן במונחים היסטוריים והן בהשוואה בין-לאומית. ניתן להסביר פער זה הן בציפיות לסביבת ריבית גבוהה יותר בעתיד והן בביקושים גבוהים לאג"ח קצרות טווח.

על רקע זה הנפיק האוצר כשני שלישים מהחוב הקצר (עד 5 שנים) במחצית הראשונה של 2009. ונוסף על כך עשה שימוש נרחב באג"ח הממשלתיות קצרות הטווח (פחות משנה). כ-80 אחוזים מההנפקות באג"ח אלו היו במחצית הראשונה, עם עודף ביקושים

³³ יחד עם זאת, הטווח לפדיון של יתרת החוב עלה מעט (לוח ו'-20), משום שכמות חוב גדולה הגיעה השנה לפדיון. כמות חוב זו אשתקד הייתה לטווח של שנה, ומוחזרה לטווח ארוך יותר.



גבוה במיוחד. זאת אולי משום שהאוצר העריך כי פער התשואות הגדול בין האג"ח לטווח קצר לאג"ח לטווח ארוך משקף פרמיה³⁴ גבוהה במיוחד, כלומר דרישה של המשקיעים לפיצוי גבוה עבור החזקותיהם באג"ח ארוכות טווח, ולכן העדיף, במחצית הראשונה, שלא להנפיק כמויות גדולות לטווח זה, וכך להוזיל את עלויות הגיוס. בתקופה זו הנפיק האוצר כ-10 מיליארדי ש"ח מעבר לצורכי המימון של הממשלה, כדי להיערך להיקף הפדיונות הגדול של תחילת 2010.

במחצית השנייה של השנה פחתה אי-הוודאות במשק, עם קבלת אינדיקטורים חיוביים לגבי התאוששות הפעילות במשק הישראלי, בד בבד עם עלייה של ציפיות האינפלציה עד הטווחים הבינוניים (5 שנים), שבאה לידי ביטוי בעליית הריביות הנומינליות ובעלייה מתונה של הריביות הריאליות. על רקע העלייה בציפיות לאינפלציה החל האוצר להנפיק (כבר לקראת סוף המחצית הראשונה של 2009) אג"ח צמודה לטווח של כ-5 שנים בכמויות גדולות, ככל הנראה כדי לנצל את הפער בין הריביות, וכן כדי לגוון את אופן המימון. כמו כן הוא האריך בתקופה זו את הטווח-לפדיון של ההנפקות באג"ח הנומינליות. הטווח הממוצע של הנפקות האג"ח הממשלתיות במחצית השנייה של 2009 היה 7.2 שנים לפדיון, לעומת 6.5 שנים במחצית הראשונה.

כדי להתמודד עם היקפם הגבוה של הפדיונות השנה, המשיך האוצר בגיוון דרכי המימון של החוב. במהלך חודש מארס הנפיק בשוק האמריקאי, ללא ערבויות של ממשלת ארה"ב, אג"ח לטווח של 10 שנים בתשואה לפדיון של 5.19 אחוזים, בסכום שיא של 1.5 מיליארדי דולרים. כמות הביקושים להנפקה זו הייתה גבוהה במיוחד, למרות אי-הוודאות הגבוהה ששררה באותה תקופה. כן הנפיק האוצר גם השנה במכרזי החלף (רכישת אג"ח לפני מועד פירעון והנפקת אג"ח חדשות בתמורה) ובמכרזים הפוכים (פירעון מוקדם של אג"ח כנגד

כדי לגוון את דרכי המימון של החוב, הנפיק האוצר אג"ח בשוק האמריקאי בסכום שיא של 1.5 מיליארדי ש"ח.

³⁴ פרמיה זו לעיתים נקראת פרמיית נוזלות ולעיתים פרמיה אינפלציונית. ראו The Term Structure of Interest Rates, NBER Working Papers, Shiller, R & McCulloch, H. (1990).

תשלום כספי), וזאת בהיקף של כ-15 מיליארדי ש"ח. מימון החוב באמצעות מכרזים אלו תורם להחלקת הפדיונות, ובכך - לירידה בסיכוני מיחזור החוב. בסיכום - בשנת 2009 הצליח משרד האוצר לנצל את תנאי השוק לגיוס חוב בעלויות נמוכות. עלויות אלה נבעו בחלקן מהסביבה המקרו-כלכלית, שהתבטאה בירידת הריביות בכל הטווחים לפדיון, ובחלקן - מהנפקות אג"ח לטווחים קצרים (שבהם ירידת הריביות הייתה החדה ביותר). יחד עם זאת יש לזכור כי גיוס חוב זול (כתוצאה מהנפקת חוב קצר) גורר בהכרח עלייה בסיכון, והיקפם הגדול של הפירעונות השנה הוא דוגמה לכך. אילו היו הריביות השנה גבוהות, היה ממוחזר חוב עצום בעלויות גבוהות. על כן בהנפקות עתידיות כדאי לשקול גיוון של טווחי הפדיון על ידי הנפקות הן לטווחים בינוניים והן לארוכים - כדי להחליק את היקף הפדיונות העתידי על חשבון הוזלת עלויות הגיוס בטווח הקצר.

7. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

א. רקע ומצב התקציב ב-2010 ו-2011

תקציב 2010, שאושר ביולי 2009 כחלק מהתקציב הדו-שנתי, מושפע מהעובדה ששיעורי הריבית אשר נקבעו על הנפקות החוב הממשלתי ב-2009 היו נמוכים מאלה שנחזו. כיוון ששיעורי ריבית אלה חלו על מיחזור חוב בהיקף ניכר, צפויים תשלומי הריבית של הממשלה ב-2010 להיות נמוכים בכ-3 מיליארדי ש"ח מהסכום שתוקצב³⁵, והדבר יקל על העמידה בתקרת ההוצאות שנקבעה בחוק. נוסף על אלה, התוצר הריאלי ורמת המחירים צפויים להיות גבוהים משמעותית מאלה שנחזו בתקציב, ולכן גידולן של ההכנסות ממסים יהיה מהיר ממה שנחזה. ב-2009, בניגוד לשנים הקודמות, תרומתן של הפחתות שיעורי המס לירידת ההכנסות לא הייתה גדולה, ולכן צפוי כי הכנסות אלו ישובו ויגדלו עם ההתאוששות בפעילות (היפוך השפעת "המייצבים האוטומטיים") - ומאחר שההוצאות בתקציב קבועות נומינלית, צפוי שהגירעון ב-2010 יהיה נמוך משמעותית מהתקרה שנקבעה בעת אישור התקציב (5.5 אחוזי תוצר) גם אם הממשלה תוציא את כל התקציב.

מצבו המשופר של התקציב מעמיד בפני הממשלה את הצורך להחליט אם לנצל את השיפור הלא מתוכנן במצב הפיסקלי (בהשוואה לתחזית) כדי לנסות ולתמוך בהתאוששות הפעילות, ולתת מענה לצרכים תקציביים שונים, תוך הגדלת ההוצאות בטווח שעד תקרת ההוצאות. מחד גיסא, בהינתן התקרה שנקבעה, ניתן לנצל את מסגרת התקציב להוצאות שלא תוכננו מראש, שיתמכו בביקושים המקומיים, ואולי יסייעו להאצת סגירתו של פער התוצר. מאידך, תקרת ההוצאות לשנים 2009 ו-2010 הועלתה מלכתחילה בשל ההאטה, וביצוע נמוך יותר של ההוצאות כעת, כאשר מתברר כי התקציב שיועד להוצאות הריבית אינו נדרש במלואו, יכול לחזק את אמינות מחויבותה של הממשלה להפחתת החוב ולהמחיש כי החריגה שעליה הוחלט אכן הייתה תגובה לנסיבות הכלכליות החריגות ששררו בעת אישור התקציב. הכרעה מסוג זה ראוי שתתקבל באופן התואם מיתווה מדיניות רב-שנתי, כפי שמפורט בהמשך.

לפער בין שיעורי הריבית ורמת המחירים בפועל בשנים 2009 ו-2010 לבין תחזית התקציב לגביהם צפויה להיות השפעה ניכרת גם על תקציב 2011. בחינות קודמות של

שיעורי הריבית על הנפקות החוב הממשלתי היו השנה נמוכים מהצפוי, וכתוצאה מכך יפחתו הוצאות הריבית בשנים הקרובות בכ-3 מיליארדי ש"ח לשנה.

הגירעון ב-2010 צפוי להיות נמוך משמעותית מהתקרה שנקבעה בעת אישורו.

³⁵ הסכום המדויק תלוי, בין היתר, בהחלטות החשב הכללי אם, ובאיזה היקף, להקדים פירעון אג"ח מ-2011.

בחינות קודמות של
התקציב הצפוי ל-2011
הצביעו על פער ניכר בין
רמת ההוצאות הנגזרת
מתוכניות רב-שנתיות
שונות שאימצה הממשלה
לבין תקרת ההוצאות
הקבועה בחוק; פער זה
נסגר בשל התפתחות
המחירים והריבית
הנמוכה.

עמידה בתקרת הגירעון
הקבועה בחוק תחייב
להימנע מהגדלת
ההוצאות במלוא ההיקף
המותר על פי תקרת
ההוצאות, או להגדיל
את ההכנסות ממסים
באמצעות שינויי חקיקה.

התקציב הצפוי ל-2011 הצביעו על פער ניכר - כ-11 מיליארדי ש"ח - בין רמת ההוצאות הנגזרת מתוכניות רב-שנתיות שונות שאימצה הממשלה בתחומי הביטחון, החברה, הרווחה והתשתיות³⁶ לבין רמת ההוצאה המותרת לפי תקרת ההוצאות הקבועה בחוק³⁷. ואולם, עליית המחירים מעבר לצפוי מקטינה פער זה בכ-6.5 מיליארדי ש"ח³⁸, הירידה בתשלומי הריבית מקטינה את הפער בכ-3 מיליארדים, והקיצוץ שבוצע בבסיס התקציב בסוף 2009, לצד הסטות של הוצאות ביטחון בין השנים, מקטינים אותו בכ-1.5 מיליארדי ש"ח נוספים. כתוצאה מכך נסגר, בשלב זה, עודף ההוצאות הצפוי ל-2011. עם זאת, השמירה על המסגרת מחייבת שלא יתקבלו החלטות נוספות המגדילות את ההוצאות. בפרט - ניצול עליית המחירים שמעבר למתוכנן כדי לסגור את הפער יחייב מדיניות תקציבית עיקשת שתמנע פיצוי על ההתייקרות, למשל בתחום השכר. זאת ועוד, ב-2011 תפוג ההגדלה הזמנית של ההוצאות ב-3.25 מיליארדי ש"ח, שאושרה לכל אחת מהשנים 2009 ו-2010. כיוון שחלק ניכר מגידול זה לא בוצע כנגד הוצאות ספציפיות, יידרש ב-2011 מאמץ נוסף כדי להתאים את מסגרת התקציב גם להפחתה זו. חשוב להזכיר כי גם אם ב-2011 יותאם התקציב למסגרת הקבועה בחוק, נותר עדיין פער משמעותי בין עלות התוכניות הרב-שנתיות של הממשלה לתוואי ההוצאה המותר על פי החוק לשנים שאחרי 2011.

נוסף על תקרת ההוצאות כפוף תקציב המדינה גם לתקרת גירעון: התקרה שנקבעה ל-2011 היא 3 אחוזי תוצר. על פי התחזיות הנוכחיות, הוצאות ברמה שמאפשרת התקרה הנוכחית (כולל התיקונים המוזכרים לעיל) יביאו לגירעון גבוה מעט יותר - אם התוצר יגדל ב-4 אחוזים. פירוש הדבר הוא שלקראת 2011 תצטרך הממשלה להחליט אם להגדיל את ההוצאות פחות ממה שמותר על פי תקרת ההוצאות הקיימת, או להגדיל את הכנסותיה, למשל באמצעות ביטול הפחתות המסים, בהיקף של כ-3 מיליארדי ש"ח, המתוכננות לשנה זו (מסי ההכנסה והחברות ומס הערך המוסף). דרך שלישית היא לאפשר רמת גירעון גבוהה יותר, שתוליך גם לחוב גדול יותר. ההכרעה בין אפשרויות אלה היא בסופו של דבר החלטה פוליטית, המשקפת את העדפויות של מקבלי החלטות, אך חשוב שהחלטות אלה יתקבלו תוך מודעות להשלכות של תוואי המדיניות שייבחר ובהתייחס למשמעות רמתם הנוכחית של המצרפים הפיסקליים.

הפחתת יחס החוב לתוצר עד שנת 2008 והיציבות של מערכת הבנקאות סייעו למשק הישראלי לספוג את התרחבות הגירעון של השנתיים האחרונות - תוצאת ההאטה - ללא פגיעה באמינותה של המדינה או עלייה חריגה של פרמיית הסיכון. זאת גם על רקע השינוי בסביבה הגלובלית והתדרדרות מצבן הפיסקלי של מדינות רבות. למרות השיפור בשנים האחרונות - אבסולוטית וביחס למדינות אחרות - יחס החוב לתוצר והגירעון בישראל עדיין גבוהים מאשר במרבית המדינות המפותחות, ומלבד זאת קיים בישראל הסיכון התמידי של התפתחויות ביטחוניות ומדיניות שיחייבו הוצאות חריגות בהיקף ניכר. משום כך יהיה חשוב להפחית את יחס החוב לתוצר בקצב ההולם את נסיבותיה של ישראל. הפחתה

³⁶ לפירוט הפערים ראו את הסעיף המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2007.

³⁷ הצעת חוק ממשלתית לשינוי תקרת ההוצאות הוגשה לכנסת; ניתוח מיתווה ההוצאות על פי הצעה זו מופיע בתת-סעיף ג' להלן.

³⁸ תקציב המדינה לכל שנה הוא נומינלי, ומתבסס על תחזית מחירים שהוכנה בעת הצגתו לכנסת. כאשר נוצר פער בין תחזית המחירים לאינפלציה בפועל, מותאם תקציב השנה הבאה לשיעור הפער. כיוון שרמת המחירים הצפויה כעת ל-2010 גבוהה ב-2.5 עד 3 אחוזים מזו ששימשה בעת הכנת התקציב תוגדל תקרת ההוצאות ב-2011 בשיעור זה, בנוסף לשינויים הרגילים. מכיוון שגודל התקציב (ללא פירעון קרן) הוא כ-250 מיליארדי ש"ח, משמעות התיקון היא תוספת ריאלית של כ-6.5 מיליארדי ש"ח לתקציב.

כזאת היא מאתגרת במיוחד לנוכח רמתה הנמוכה של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בישראל יחסית לעולם - רמה שספק אם ניתן ו/או רצוי להמשיך ולהפחיתה במידה ניכרת - ועל רקע הפער הקיים בין הוצאות הממשלה, הנובעות מההחלטות הרב שנתיות שאימצה, לתיקרת ההוצאות הקבועה בחוק לשנים הקרובות³⁹.

כדי לבחון את התנאים הניצבים בפני הממשלה והכנסת בבואן להחליט על מיתווה המדיניות הפיסקלית לשנים הקרובות, מוצג להלן ניתוח ההתפתחות הצפויה של התקציב בשנים הקרובות בשני תרחישים, המשקפים שתי גישות חלופיות לגבי תוואי ההוצאות: (1) שמירה על תקרת ההוצאות הנוכחית; (2) גידול ההוצאות בהתאם לכלל ההוצאה החדש, המופיע בהצעת החוק הממשלתית שהוגשה לכנסת.

ב. מסגרת הניתוח וההנחות

כדי לבחון את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב בשנים 2010-2020 על פי תוואי המדיניות השונים, השתמשנו במודל לניתוח רב-שנתי של התקציב, המתבסס על תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים בעבר⁴⁰ ועל החלטות הממשלה לגבי המדיניות בעתיד. המודל כולל אומדנים להשלכות התקציביות של החלטות הממשלה על צעדים ספציפיים לשנים הבאות ובוחר את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב, אם ייושמו⁴¹. התחזית נשענת על הנחות רבות, כפי שמפורט להלן.

בסיס הניתוח הוא תקציב 2010, עם התאמה לשינויים שחלו מאז אישורו ופורטו לעיל; אלו מוליכים להעלאת תחזית ההכנסות בהשוואה לתקציב ולצפי של הוצאות ריבית נמוכות יותר, וכן לכמה שינויים קטנים יותר בהרכב ההוצאות. לגבי תקציב 2011 ההנחה היא שתקרת ההוצאות תעלה ריאלית בכ-3.0 אחוזים, בהתאם לפרמטרים הקבועים בחוק: 1. תוספת של 1.7 אחוזים בהתאם לחוק; 2. הפחתה של 1.3 אחוזים בגין התוספת הזמנית שאושרה לתקציבי 2009 ו-2010; 3. תוספת של 2.5 אחוזים בגין התאמת המחירים⁴². הניתוח מניח גם שהממשלה תשתמש ב-4 מיליארדי ש"ח מתוך הגיוס העודף ב-2009 למימון הגירעון ב-2010, וב-3 מיליארדים נוספים ב-2011, מה שיקטין בהתאמה את גידול החוב בשנים אלה.

³⁹ לדיון נרחב בסוגיה זו ראו: ע' ברנרד (2009), "יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגרעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007", *הרבעון הישראלי למסים וכלכלה*, ל"ג (129) מאי, 7-34.

⁴⁰ לתיאור מפורט של מסגרת הניתוח, המעודכנת ברציפות, ראו: ק' ברוידא וע' ברנרד, *השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008*, בנק ישראל, יולי 2003.

⁴¹ הניתוח ל-2010 מבחינת ההוצאות מבוסס על תקציב הממשלה. תחזיות ההכנסות ותשלומי הריבית מתבססות על הסביבה המקרו-כלכלית הנוכחית, השונה מזו ששררה בעת אישור התקציב, בקיץ 2009.

⁴² על פי החוק תקרת ההוצאות מחושבת על בסיס תקציב השנה הקודמת, ולא על בסיס ההוצאה בפועל.

ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב

- ♦ התוצר הריאלי יגדל ב-3.5 אחוזים בשנת 2010, ב-4 אחוזים ב-2011 וב-2012, וב-3.5 אחוזים ב-2013. כך פער התוצר שנפתח ב-2009 ייסגר עד 2014. בשנים שאחרי 2014 יגדל התוצר הפוטנציאלי בכ-3.2 אחוזים לשנה, חישוב המבוסס על עליית התוצר לאדם בגילי העבודה (25-64) בשיעור דומה לממוצע ב-35 השנים האחרונות; שהיה יציב למדי במשך תקופה זו.
- ♦ התשואה הריאלית על אג"ח שתנפיק הממשלה משנת 2011 ואילך תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על האיגרות הלא-צמודות).
- ♦ מדד המחירים לצרכן ומחירי התוצר יעלו ב-2 אחוזים לשנה¹, חוץ מאשר ב-2010, שבה יעלה מדד המחירים לצרכן (בממוצע שנתי) ב-2.5 אחוזים, ומחירי התוצר יעלו ב-2 אחוזים. הנחת העבודה בניתוח זה לגבי שער החליפין של השקל ביחס לדולר היא שהוא יהיה בסוף 2010 3.8 שקלים².
- ♦ הוצאות הבריאות והחינוך יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות³. הגידול הכמותי של שירותים אלה - לכל מקבל שירות⁴ - יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, בלי השינוי בפריזם הייצור. השכר הריאלי בתחומים אלה לא יגדל עד 2012 מעבר להסכמים הנוכחיים של הממשלה עם ארגוני המורים, המרצים והרופאים.
- ♦ הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- ♦ ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, ישתנו בשנת 2010 בהתאם למודל המס המפורט של חטיבת המחקר. בשנים 2011 ו-2012, בעת ההתאוששות החזויה בפעילות, גמישות ההכנסות ביחס לגידול התוצר תהיה גדולה מהממוצע הרב-שנתי, על פי מקדמי המודל. בהמשך תהיה גמישות ההכנסות 1.05, בדומה לגמישותן בשני העשורים האחרונים.
- ♦ לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות⁵.
- ♦ לאחר 2013 יגדלו ההוצאות בתחומי התקציב השונים בהתאם לתזוואים ארוכי הטווח שנאמדו עבורם - פרט לתקציב הביטחון, שיגדל על פי המיתווה שקבעה "ועדת ברודט". התוספת לסיוע הביטחוני לא נכללת בתקרת ההוצאות, על פי ההגדרות החשבונאיות המשמשות את הממשלה.
- ♦ החל משנת 2013 תיהנה הממשלה מתמלוגים עבור הגז הטבעי מקידוח "תמר".

¹ קצב עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית בעשור האחרון היה דומה לזה של מדד המחירים לצרכן.

² שינוי ההנחה לשער חליפין של ש"ח לדולר בסוף 2010 יקטין את יחס החוב לתוצר בסוף 2010 ב-0.4 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 זוהי הנחת עבודה. הממשלה מתכננת מספר הפרטות נוספות, שמימושן יקטין את החוב הציבורי במקביל להקטנת זרם ההכנסות מדיוידנדים ותמלוגים.

ג. ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב במיתווי מדיניות חלופיים

הניתוח מוצג במספר שלבים. בשלב הראשון אנו בוחנים את ההתפתחויות הצפויות על פי גידול ההוצאות ותוואי הפחתות המסים הקבועים בחוק הנוכחי - מיתווה "כלל ההוצאות הנוכחי" - ובהמשך בוחנים את ההתאמות הנדרשות בכלל זה כדי שלא לחרוג מתקרת הגירעון הקבועה בחוק. בחינה זו מצביעה על הקשיים בעמידה בכלל הנוכחי, שתרמו להחלטה לשנותו. אחר כך מוצג ניתוח של הכלל הפיסקלי החדש שמציעה הממשלה בשתי גרסאות: האחת - שבה ההתאמות הנדרשות בתקציב כדי לשמור על תקרת הגירעון מתבצעות כולן בצד ההוצאות; השנייה - מיתווה "כלל ההוצאות החדש" - שבה תקרת ההוצאות גדלה במקסימום המותר לפי הכלל החדש, וכל ההתאמות מתבצעות בצד ההכנסות.

מיתווה "כלל ההוצאות הנוכחי" מניח כי לאחר שיבוצעו ב-2011 התיקונים הנדרשים על פי החוק הנוכחי ברמת ההוצאות של הממשלה, כמפורט לעיל, ימשיכו אלה לגדול ריאליט ב-1.7 אחוזים לשנה⁴³. במקביל יופחתו ב-2011 שיעור המע"מ ותקרת הביטוח הלאומי בהתאם לחקיקה הקיימת, ותתבצע ההפחתה המתוכננת לשנים 2011 עד 2016 בשיעורי מס ההכנסה על יחידים וחברות. על פי מיתווה מדיניות זה צפוי כי משקל סך ההוצאות בתוצר ב-2011 יהיה נמוך ב-0.6 אחוז תוצר מרמתו ב-2009, וכי הוא ימשיך ויירד ברציפות (לוח ו'-10). גם ההוצאה האזרחית ללא ריבית צפויה להמשיך לרדת, ולהגיע ב-2020 לפחות מ-17 אחוזי תוצר, כ-3 אחוזי תוצר מתחת לרמתה ב-2009 (איור ו'-9); זאת למרות התוואי המתון יחסית של עליית הוצאות הביטוח, כ-1.3 אחוזים לשנה, בהתאם למיתווה של ועדת ברודט - תוואי המפנה מקורות להוצאה האזרחית. ההוצאה האזרחית הריאלית ללא ריבית לנפש צפויה לגדול ב-4.3 אחוזים בין 2009 ל-2020 (בכל התקופה, לא בממוצע) בעוד שהתוצר לנפש יגדל באותה תקופה ב-19 אחוזים.

למרות הריסון החריף של ההוצאות, מיתווה מדיניות זה מביא לירידה מתונה בלבד של יחס החוב לתוצר עד 2014, ואינו מאפשר לעמוד בתקרת הגירעון הקבועה בחוק. ב-2011 הגירעון הצפוי הוא, כאמור, 3.4 אחוזי תוצר, בהשוואה לתקרה של 3 אחוזים, וב-2012 - 2.7 אחוזי תוצר, בהשוואה לתקרה של 2 אחוזים. פירוש הדבר הוא כי תידרש התאמה תקציבית בסדר גודל דומה להפחתות המסים המתוכננות בשנתיים אלה - ביטול ההפחתות, הגדלת ההכנסות באמצעות צעדים חלופיים, או האטה של קצב גידול תקרת ההוצאות ל-1.8 אחוזים ב-2011 (במקום 3 אחוזים על בסיס כל ההתאמות שהוזכרו לעיל) ול-0.6 אחוז ב-2012. התאמות נוספות בהיקף של 1.5 עד 2 מיליארדי ש"ח תידרשנה בשנים 2013 ו-2014 כדי שהגירעון יגיע ליעד של אחוז אחד מהתוצר מ-2014 ואילך. רק החל מ-2015, אם יבוצעו ההתאמות שפורטו כאן, יתאפשר לשמור על תקרת הגירעון לצד הרחבה של ההוצאות מעבר לתוואי הקבוע בחוק או הפחתה של שיעורי המס. אם הממשלה אכן תבחר לעצור את ירידת הגירעון ברמה של אחוז אחד מהתוצר (על פי התקרה הקבועה בחוק לשנים שאחרי 2014), יירד יחס החוב לתוצר בהדרגה ויגיע ב-2020 לכ-60 אחוזי תוצר (איור ו'-10)⁴⁴.

ביישום מיתווה המדיניות המבוסס על כללי ההוצאות והגירעון הנוכחיים צפוי קושי רב; זאת מפני רמתה הנמוכה של ההוצאה האזרחית בישראל בהשוואה למקובל במדינות

⁴³ תקרת ההוצאות אינה כוללת "הוצאות מותנות בהכנסות", ובהן גם את התוספת לסיוע הביטחוני מממשלת ארצות הברית.

⁴⁴ בהתבסס על תקרת ההוצאות הנוכחית ותוואי שיעורי המס צפוי הגירעון להמשיך ולרדת אחרי 2015.

כלל ההוצאות הנוכחי מאפשר גידול ריאלי של 4.3 אחוזים בהוצאה האזרחית לנפש, ללא ריבית, עד 2020 - כרבע מגידולו הצפוי של התוצר לנפש.

על פי כלל ההוצאות הנוכחי צפויה ההוצאה האזרחית ללא ריבית להגיע בשנת 2020 ל-17 אחוזי תוצר, 3 אחוזי תוצר מתחת לרמתה ב-2009.

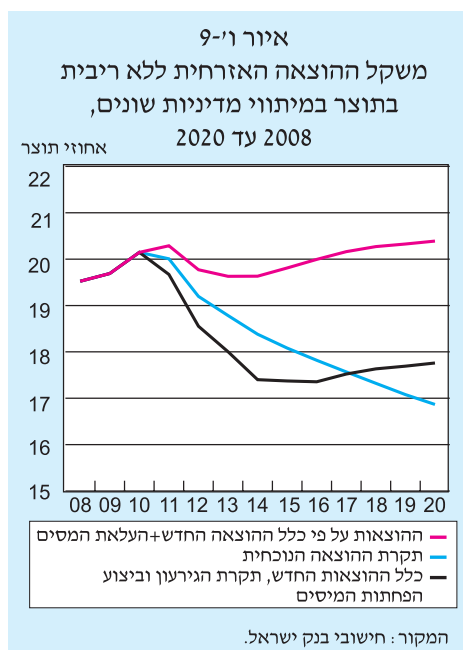
לוח ו'10

התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים, 2008 עד 2014
(אחוזי תוצר)

תחזית					אומדן		
2014	2013	2012	2011	2010	ל-2009	2008	
(1) כלל ההוצאות הנוכחי¹							
31.6	32.0	32.5	33.2	33.4	33.8	33.8	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
1.7	1.7	1.7	3.0	1.2	2.2	-0.9	אחוזו השינוי הריאלי של ההוצאות (נטו)
23.8	24.0	24.2	24.3	24.0	23.3	25.5	ההכנסות ממסים
-2.1	-2.3	-2.7	-3.4	-4.1	-5.1	-2.0	הגירעון ללא אשראי
76.0	77.5	78.5	79.5	80.1	79.5	76.9	החוב הציבורי (ברוטו)
(2) כלל ההוצאות הנוכחי עם התאמה לתקרת הגירעון באמצעות הפחתת ההוצאות¹							
30.5	31.1	31.8	32.8	33.4	33.8	33.8	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
1.0	1.0	0.6	1.8	1.2	2.2	-0.9	אחוזו השינוי הריאלי של ההוצאות (נטו)
23.8	24.0	24.2	24.3	24.0	23.3	25.5	ההכנסות ממסים
-1.0	-1.5	-2.0	-3.0	-4.1	-5.1	-2.0	הגירעון ללא אשראי
72.8	75.2	77.0	78.7	80.1	79.5	76.9	החוב הציבורי (ברוטו)
(3) כלל ההוצאות החדש - ללא התאמות כדי לעמוד בתקרת הגירעון¹							
32.7	32.8	33.1	33.5	33.4	33.8	33.8	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
3.0	2.5	2.6	3.9	1.2	2.2	-0.9	אחוזו השינוי הריאלי של ההוצאות (נטו)
23.8	24.0	24.2	24.3	24.0	23.3	25.5	ההכנסות ממסים
-3.2	3.1	-3.3	3.6	-4.1	-5.1	-2.0	הגירעון ללא אשראי
78.7	79.1	79.3	79.8	80.1	79.5	76.9	החוב הציבורי (ברוטו)
(4) מיתווה מדיניות "מוטת הוצאות"¹							
32.7	32.8	33.1	33.5	33.4	33.8	33.8	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
3.0	2.5	2.6	3.9	1.2	2.2	-0.9	אחוזו השינוי הריאלי של ההוצאות (נטו)
26.0	25.6	25.4	24.9	24.0	23.3	25.5	ההכנסות ממסים
-1.0	-1.5	-2.0	-3.0	-4.1	-5.1	-2.0	הגירעון ללא אשראי
72.8	75.2	77.0	78.7	80.1	79.5	76.9	החוב הציבורי (ברוטו)

(1) מניח ביצוע מלא של התקציב החל מ-2010. גידול ההוצאות ב-2011 כולל גם תוספת של כ-2.5 אחוזים - תיקון בגין עליית המחירים הגבוהה מתחזית התקציב בשנים 2009 ו-2010 - והפחתה של 1.3 אחוזים בגין סיום ההוצאות הזמניות שאושרו בתקציבים אלה.

המקור: חישובי חטיבת המחקר של בנק ישראל.



המפותחות⁴⁵ והפער הגדול בין עליית רמת החיים (המתבטאת בתוצר לנפש) לגידול ההוצאה הציבורית שהמיתווה מאפשר (אפילו אם כל ההתאמה הדרושה כדי לעמוד ביעד הגירעון תהיה באמצעות ביטול הפחתות מסים), בפרט כשמדובר בתקופה כה ארוכה. על הקושי הצפוי ביישום מיתווה זה מעיד גם פער של יותר מ-1.5 אחוזי תוצר שבין רמת ההוצאות הנגזרת מהתוכניות הרב-שנתיות של הממשלה לשנים 2014-2012 לבין תקרת ההוצאות⁴⁶. אמנם ניסיון העבר מלמד כי אין ביטחון שכל התוכניות הרב-שנתיות אכן יבוצעו, אך יש לזכור כי מעבר לתוכניות אלה הממשלה/הממשלות שיכנהו עד 2012 ירצו בוודאי לאמץ תוכניות נוספות, וכי עלותן של התוכניות, למשל בתחומי התשתיות, נוטה להיות גבוהה בהרבה מהאומדנים הראשוניים. (ראו תיבה

ו'-3). יתר על כן, במקרה של צמיחה איטית מהצפוי, המיתווה מחייב התאמה תקציבית נוספת, כדי לעמוד בתקרת הגירעון, אך במקרה של צמיחה מהירה הוא לא מאפשר הגדלה של ההוצאות כדי להיענות לגידול הצפוי של הביקושים להוצאה ציבורית. כדי להתמודד עם מגבלות אלה החליטה הממשלה להחליף את הכלל הנוכחי.

על פי כלל ההוצאות החדש שמציעה הממשלה היא תוכל, לכאורה, להגדיל את הוצאותיה בשיעור מהיר יותר מאשר על פי הכלל הנוכחי, ובכך לענות ביתר קלות על הביקוש לשירותים ציבוריים ולהתערב בהתחלקות ההכנסות במשק. עם זאת, בשנים הקרובות השילוב של גידול ההוצאות בהתאם לתקרה והפחתות המסים הקבועות בחוק אינו מאפשר לשמור על גירעון בהתאם לתקרה הקבועה בחוק (מיתווה 3 בלוח ו'-10), אלא אם כן תהיה האצה משמעותית ומתמשכת בגידול התוצר. משום כך, הגדלת ההוצאות בהתאם לתקרה החדשה תהיה רלוונטית רק אם יוחלט שרוב ההתאמה התקציבית לצורך עמידה בתקרת הגירעון תתבצע בצד ההכנסות. אם יוחלט לשמור על תוואי הפחתות המסים הקבוע בחוק ללא צעדים חלופיים להגדלת ההכנסות (למשל הרחבת בסיס המס), תחייב תקרת הגירעון כי גידול ההוצאות יהיה באותו שיעור כמו במיתווה המדיניות השני המופיע בלוח ו'-10, כלומר נמוך אפילו מ-1.7 אחוזים⁴⁷. כתוצאה מכך רמת ההוצאה האזרחית ללא ריבית תהיה עד 2017 מתחת לתוואי הנגזר מהכלל הנוכחי (איור ו'-9). עם זאת, יתרונו של התוואי החדש הוא שאחרי 2015, כשיסתיימו הפחתות המסים הקבועות

⁴⁵ ראו: איור ו'-4 ב'. OECD, Israel, Economic Survey 2009; International Monetary Fund, Israel Staff Report 2009.

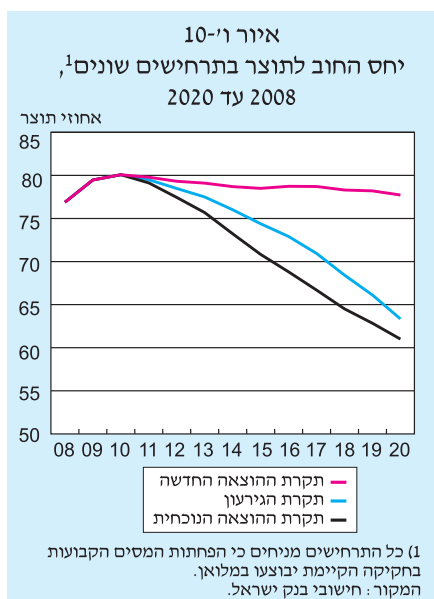
⁴⁶ חישוב פער זה מניח כי הסכמי השכר החדשים שייחתמו במגזר הציבורי בתקופה זו ישמרו בקירוב על רמת השכר הריאלי, אתגר לא פשוט לנוכח שחיקת השכר הלא צפויה בגין האינפלציה בהסכם האחרון.

⁴⁷ דרך חלופית להפחתת גידולן של ההוצאות היא לקבוע כי בעת המעבר לכלל ההוצאות החדש לא יתבצע תיקון בגין הסטייה בתחזית המחירים בעבר.

הגדלת ההוצאות
בהתאם לתקרה החדשה
תהיה רלוונטית רק אם
יוחלט שרוב ההתאמה
התקציבית לצורך עמידה
בתקרת הגירעון תתבצע
בצד ההכנסות, אלא אם
כן הצמיחה תואץ מעבר
לצפוי.

בחוק, הוא מאפשר להגדיל את ההוצאות מהר יותר מאשר על פי הכלל הנוכחי, תוך המשך הפחתת הגירעון וניצול ירידת הוצאות הריבית כדי להגדיל עוד יותר את ההוצאה האזרחית ללא ריבית.

אם, לחלופין, תאמץ הממשלה מיתווה מדיניות שעל פיו תגדל ההוצאה על פי הכלל החדש, וכל ההתאמות הנדרשות לעמידה ביעד הגירעון יבוצעו בצד ההכנסות, ההוצאות ב-2014 על פי מיתווה זה יהיו נמוכות רק באחוז תוצר אחד ביחס ל-2009, וגבוהות בשני אחוזי תוצר מאשר במיתווה המדיניות שבו כל ההתאמה מתבצעת בצד ההוצאות. יתר על כן, חלקה של ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר יישאר יציב עד 2015, ויתחיל לעלות בהדרגה אחר כך (איור ו'-9). ואולם, מיתווה זה מחייב לא רק את ביטול הפחתות המסים הקבועות בחוק לשנים 2011-2015, אלא גם העלאות מסים נוספות בהיקף של כאחוז אחד מהתוצר. בהינתן הרמה הנוכחית של ההוצאה הציבורית ותקבולי המסים לתוצר נראה כי למיתווה שיהיה דומה למיתווה זה סיכויים רבים יותר להתממש, אם ייבחר על ידי הממשלה. עם זאת, ההכרעה אם זה המיתווה הרצוי היא גם הכרעה פוליטית, התלויה בהעדפותיהם של קובעי המדיניות.



אם הממשלה תאמץ מיתווה מדיניות שעל פיו תגדל ההוצאה על פי הכלל החדש, וכל ההתאמות הנדרשות לשם עמידה ביעד הגירעון יבוצעו בצד ההכנסות - חלקה בתוצר של ההוצאה האזרחית ללא ריבית יישאר יציב עד 2015, ואחר כך הוא יתחיל לעלות בהדרגה.

ד. סיכום

ניתוח מיתווי המדיניות מצביע על סיכונים משמעותיים ליכולת ליישם את המיתווה המבוסס על הכלל הנוכחי ועל צורך בהכרעות לגבי יעדי המדיניות הפיסקלית לטווחים הבינוניים והארוך. הפחתות המסים על פי המיתווה הקבוע בחוק, במקביל לשמירה על תקרת הגירעון, מוליכות לשיעורי מיסוי נמוכים בהשוואה בין-לאומית, לצד רמת הוצאה אזרחית נמוכה מאשר כמעט בכל המדינות המפותחות. מעבר לשאלה אם רמת הוצאות כזאת רצויה משיקולי יעילות - ניסיון לבסס את המדיניות הפיסקלית על שחיקת ההוצאות במיתווה הקיים מסכן גם את האפשרות לצמצם את הגירעון והחוב, בשל הקושי להתמיד בשחיקה כזאת. יתר על כן, על פי החוק הנוכחי, ועוד יותר מכך כאשר מדובר בכלל ההוצאות החדש שמציעה הממשלה, יש פער בין הגירעון הנגזר מתוואי ההוצאות ושיעורי המס לתקרת הגירעון הקבועה בחוק. לכן, ללא האצה משמעותית ומתמשכת בצמיחה, עמידה ביעד הגירעון תחייב צמצום ניכר של גידול ההוצאות או ביטול של הפחתות המסים הקבועות בחוק. ללא צעדים כאלה יש סיכון שיחס החוב לתוצר לא יפחת משמעותית בטווח הבינוני, ולכן - שהריבית ארוכת הטווח תהיה גבוהה יותר, דבר שיפגע בצמיחה⁴⁸. חשוב להזכיר כי גם במיתווה שבו ההוצאות גדלות על פי הכלל החדש, קצב גידולן בחמש השנים הקרובות הוא מתון; יכולתה של הממשלה שלא לחרוג ממנו תלויה במידה רבה

ניסיון לבסס את המדיניות הפיסקלית על שחיקת ההוצאות על פי הכלל הנוכחי מסכן את האפשרות לצמצם את הגירעון והחוב, בשל הקושי להתמיד בשחיקה כזאת.

⁴⁸ על פי ח' בר, ע' ברנרד וס' ריבון (2003), ראו הפניה בהערה 38 לעיל, עלייה של נקודת אחוז תוצר בגירעון מנוכה המחזור מגדילה את הריבית לטווח הארוך במשך כ-0.4 נקודת אחוז. ממצאים בסדר גודל דומה בעולם מוצגים ב-IMF: Fiscal Monitor (2009), ושם גם מנותחת ההשפעה השלילית של יחס חוב-תוצר גבוה על הצמיחה.

בניצול תוספת המקורות הבלתי צפויה שהתאפשרה בתקציב 2011, כמפורט לעיל, לשם סגירת הפער בין התוכניות הרב-שנתיות שלה לתוואי ההוצאות הרב-שנתי, וכן בקבלת החלטות נוספות שיסגרו את הפער מ-2012 ואילך.

תוצאות המיתווים שנידונו לעיל תלויות כמובן בשיעורי הצמיחה של המשק בתקופת הניתוח: צמיחה מהירה יותר מאפשרת הגדלת הוצאות והפחתה של יחס החוב לתוצר גם עם הפחתות המסים הקבועות בחוק, ואילו צמיחה איטית יותר עלולה להביא ליחס חוב תוצר גבוה עוד יותר במיתווים שנבחנו כאן. בצמיחה ממוצעת של מעט יותר מ-5 אחוזים בשנים 2011 עד 2014, יהיה ניתן לבצע את הפחתות המסים, להגדיל את ההוצאות בהתאם לכלל החדש עד 2014, ועדיין לעמוד בתקרת הגירעון ולהפחית משמעותית את יחס החוב לתוצר. לעומת זאת, אם התוצר לנפש יצמח בין 2010 ל-2014 בהתאם לממוצע ארוך הטווח שלו, תידרש בין 2010 ל-2014 ירידה ריאלית של 6 אחוזים בהוצאה האזרחית ללא ריבית לנפש כדי לעמוד בתקרת הגירעון, אם יבוצעו הפחתות המסים. היות שבעשורים האחרונים קצב הצמיחה ארוך הטווח של המשק (לנפש, או לאדם בגיל העבודה) היה יציב למדי, ודומה לזה של המדינות המפותחות. חשוב להימנע מן הפיתוי להעלות את תחזית הצמיחה לטווח הארוך בעקבות האצה קצרת טווח של הצמיחה, שעשויה להירשם בשנים הקרובות עקב סגירת פער התוצר אשר נפתח בעת המשבר. זאת בפרט בסביבה העולמית שבה נראה כי מאזן הסיכונים בטווח הבינוני נוטה כלפי צמיחה נמוכה מאשר בעבר⁴⁹. כמו כן יש לזכור כי רפורמות תומכות צמיחה בוצעו במשק גם בעשורים הקודמים ותרמו (משמעותית) לצמיחה שהושגה. משום כך לא ברור שאימוץ רפורמות תומכות צמיחה בשנים הקרובות יעלה את שיעור הצמיחה ארוך הטווח של המשק לרמה גבוהה מאשר בעבר; אלו דרושות, קודם כול, כדי לחזור לקצב הצמיחה שהושג בעבר.

בצמיחה ממוצעת של מעט יותר מ-5 אחוזים בשנים 2011 עד 2014 יהיה ניתן לבצע את הפחתות המסים, להגדיל את ההוצאות בהתאם לכלל החדש עד 2014, ועדיין לעמוד בתקרת הגירעון ולהפחית משמעותית את יחס החוב לתוצר.

תיבה ו'-1: גמישות השכר והתעסוקה בשירותים הציבוריים למחזורי העסקים

בישראל כמעט 30 אחוזים מסך העובדים במשק מועסקים בענף השירותים הציבוריים¹. רובם מועסקים במגזר הציבורי עצמו, והאחרים ממומנים ברובם על ידו². היותו של המגזר הציבורי המעסיק הגדול במשק הופכת את בחינתו לחשובה מכמה היבטים: (א) ההשפעה על המצרפים הפיסקליים - בשנת 2008 סך ההוצאה על השכר האזרחי במגזר הציבורי ללא זקיפת פנסיה הייתה כ-10 אחוזי תוצר, ומשום כך לשינויים בשכר במגזר זה השפעה פיסקלית משמעותית בטווח הקצר. (ב) בשל גודלן, להוצאות השכר במגזר הציבורי נודעת השפעה על משתני מקרו אחרים, לרבות הצריכה הפרטית - השפעה שיכולה למתן או להחריף זעזועים

¹ ללא חיילים בשירות סדיר או קבע.

² חלק לא מבוטל מהעובדים בענף השירותים הציבוריים לא מועסקים במגזר הציבורי אלא במגזר הפרטי, בפרט בשנים האחרונות; רבים מהם מועסקים בחברות שהופרטו.

⁴⁹ ראו תיבה 1.1 ב-OECD (2010). Economic Policy Reforms: Going for Growth.

במחזורי העסקים. (ג) התעסוקה משפיעה על האבטלה, ודרכה גם על השכר במגזר הפרטי.³

בתיבה זו נבדוק כיצד השכר והתעסוקה בשירותים הציבוריים בישראל הגיבו למחזורי העסקים במשך בעשרים השנים האחרונות⁴ בהשוואה למגזר הפרטי. נמצא שהשכר בשירותים הציבוריים הגיב בצורה פרו-מחזורית ואילו התעסוקה בשירותים הציבוריים לא הושפעה ממצב הפעילות במשק.

המשתנים הנבחרים מאופיינים במגמה כללית של עלייה (אינם סטציונריים); לפיכך נכון לבחון את הקשר הסטטיסטי ביניהם באמצעות שיעורי השינוי.

לוח 1 מפרט את שיעורי הגידול השנתיים הממוצעים של התוצר לנפש, השכר הריאלי ומספר המועסקים במגזר הפרטי ובשירותים הציבוריים, בחלוקה למחזורי העסקים על פי המקובל בספרות.⁵

לוח 1

הצמיחה השנתית הממוצעת

התקופה	התוצר לנפש	השכר הריאלי			המועסקים		
		בשירותים הציבוריים	במינהל הציבורי	במגזר הפרטי	במגזר הפרטי	בשירותים הציבוריים	
(אחוזים)							
1989-1988	מיתון	0.8	4.9	2.1	1.5	1.6	3.1
1995-1990	צמיחה	2.7	3.0	4.0	-0.9	5.2	4.7
1999-1996	מיתון	1.4	0.6	0.8	2.9	1.6	3.3
2000	צמיחה	6.2	6.6	2.1	5.3	4.6	2.6
2003-2001	מיתון	-1.9	-2.0	-0.5	-2.1	1.0	3.0
2007-2004	צמיחה	3.4	1.9	1.8	1.7	4.1	2.4
2009	מיתון	-1.1	-0.7	-1.4	-2.3	0.1	0.5

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

³ נמצא שעליית התשואה להשכלה במגזר הציבורי בשיעור דומה לעליית התשואה להשכלה במגזר הפרטי בין השנים 1995 ל-2005 מנעה את מעברם של עובדים משכילים מהמגזר הציבורי לפרטי, ולא מנעה את מעברם של עובדים משכילים מהמגזר הפרטי לציבורי. י' מזר (2009), *בחינת מבנה השכר במגזר הציבורי והפרטי והמיון העצמי של העובדים שעברו ביניהם בשנים 1995 עד 2005*, בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2009.09.

⁴ בחרנו להתמקד בתקופה זו, כי היא באה אחרי שוך האינפלציה ותקופת הייצוב של המשק, ומכילה בתוכה כמה מחזורי עסקים.

⁵ בישראל מאובחנות במהלך התקופה הנדונה שלוש תקופות של מיתון: 1989-1988, 1999-1996, ו-2003-2001; נוסף על אלה גם שנת 2009, שבה ירד התוצר לנפש, נחשבת כשנת מיתון. נציין שהמיתון של השנים 1996 עד 1999 היה, על פי הנתונים שעודכנו לאחר, פחות עמוק משהצטייר בזמנו.

השכר בשירותים הציבוריים



בתקופת המיתון הראשונה השכר בשירותים הציבוריים עלה בשיעור גבוה יחסית, ותוספות היוקר הצליחו לשמור על רמתו למרות שיעורי האינפלציה הגבוהים יחסית שהיו אז. בתקופת הצמיחה שלאחר מכן השכר הריאלי בשירותים הציבוריים גדל בדומה לצמיחת התוצר לנפש, וזאת בעיקר הודות להסכמי השכר שנחתמו במגזר הציבורי לקראת סוף התקופה. לעומת זאת במגזר הפרטי נשחק השכר הריאלי - כנראה בגלל עודף היצע של עובדים שנבע מהעלייה הגדולה. הקליטה ההדרגתית של העולים בשוק העבודה הביאה לעליית השכר הריאלי במגזר הפרטי דווקא בתקופת המיתון בין השנים 1996 ל-1999. השכר בשירותים הציבוריים עלה בתקופה זו בשיעור מתון בלבד. בשנת

2000 הן השכר בשירותים הציבוריים והן השכר במגזר הפרטי עלו עליות חדות, יחד עם הצמיחה הגבוהה לנפש, והיפוכו של דבר בשנות המיתון 2001 ו-2003.⁶ בשנות הצמיחה 2004 עד 2007 השכר הממוצע בשני המגזרים עלה בשיעורים דומים, נמוכים משמעותית מקצב הצמיחה של התוצר לנפש. בשנת 2009 ירד השכר הריאלי בעיקר במגזר הפרטי. תהליכים אלו תומכים באבחנה שגמישות השכר בשירותים הציבוריים במהלך העשרים השנים האחרונות ביחס להתפתחות התוצר לנפש הייתה גבוהה מאוד, ואולי אף מפתיעה ברמתה; בפרט בעשור האחרון.

איור 1 מציג את שאריות שיעורי השינוי של השכר במגזר הפרטי ובשירותים הציבוריים משתי גרסיות, שבהן המשתנה המסביר הוא שיעור השינוי של התוצר לנפש. האיור ממחיש את הנכתב לעיל: שארית חיובית משקפת גידול גבוה מהמצופה בשכר ולהפך. בהתחשב בגמישות שנאמדה על סמך נתוני העבר בין שיעורי השינוי, ובהינתן ירידה של 1.1 בתוצר לנפש בשנת 2009, השכר הריאלי במגזר הפרטי היה אמור לרדת השנה ב-0.3 אחוז, והשכר בשירותים הציבוריים - ב-0.4 אחוז; בשני המגזרים, לרבות במגזר הפרטי, הוא ירד יותר מהצפוי.

כן נבדקה גמישות השכר במינהל הציבורי.⁷ (ראו גם לוח 1.) גם כאן נמצא קשר חיובי חזק בין השכר הריאלי הממוצע לבין השינוי בתוצר לנפש, אולם קשר זה חלש במקצת מהקשר שנמצא בין השכר הריאלי בכל השירותים הציבוריים לבין השינוי בתוצר לנפש.

⁶ השכר הוא השכר ברוטו, כך שהיטל הצמיחה מובא בחשבון.

⁷ היתרון בשימוש בקבוצת עובדים זו הוא, שאלה עובדים המועסקים על ידי הממשלה בלבד, ועל כן אנו בטוחים שהם לא עובדים במגזר הפרטי. זאת בניגוד לסך העובדים בשירותים הציבוריים, שזהו על פי הענף שבו הם מועסקים, זיהוי שאינו מבדיל בדיוק בין העובדים במגזר הציבורי לעובדים במגזר העסקי.

התעסוקה בשירותים הציבוריים

התמונה לגבי התעסוקה שונה לגמרי. מלוח 1 נלמד שהתעסוקה במגזר הפרטי תאמה להתפתחות התוצר לנפש, ולעומתה התפתחות התעסוקה בשירותים הציבוריים הייתה א-מחזורית; משמע שלא נמצא קשר בין מספרם של המועסקים בשירותים הציבוריים לבין המצב הכלכלי הכללי.

לוח 2 מפרט את מקדמי המיתאם בין שיעורי השינוי במשתנים שנבדקו. הלוח מאשר סטטיסטית את הממצאים. מיתאמים גבוהים יחסית נרשמו בין השינויים בשכר הריאלי במגזר הפרטי ובשירותים הציבוריים, ובפרט בשירותים הציבוריים, לבין השינוי בתוצר לנפש. מיתאם גבוה נמצא בין התעסוקה במגזר הפרטי לבין השינוי בתוצר לנפש, לעומת העדר מיתאם בולט בתעסוקה בשירותים הציבוריים. לבסוף - מיתאם גבוה נרשם בין השינוי בשכר בשירותים הציבוריים לשינוי במגזר הפרטי. נציין שהקשר אף מתחזק מאוד כשבוחנים את השינוי בשכר הנומינלי - מקדם מיתאם של 90 אחוזים.

לוח 2
מקדמי המיתאם של שיעורי השינוי

השכר הריאלי במגזר הפרטי	המועסקים בשירותים הציבוריים	השכר הריאלי במגזר העסקי	השכר הריאלי בשירותים הציבוריים	התוצר לנפש	
				1.00	התוצר לנפש
			1.00	0.54	השכר הריאלי בשירותים הציבוריים
		1.00	0.52	0.51	השכר הריאלי במגזר העסקי
	1.00			0.56	המועסקים במגזר הפרטי
	1.00	0.09		-0.15	המועסקים בשירותים הציבוריים
1.00		0.26	0.74	0.42	השכר הריאלי במינהל הציבורי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בסיכום, במהלך עשרים השנים האחרונות נמצא שהשכר בשירותים הציבוריים היה גמיש מאוד, והושפע במהירות משינויים בהתפתחויות הכלכליות. ממצא זה שונה מממצאים לגבי מדינות אחרות בדבר יחס מחזורי בין השכר במגזר הפרטי לשכר במגזר הציבורי.

בדומה למדינות המפותחות, יחס התעסוקה במגזר הפרטי לתעסוקה במגזר הציבורי הוא מחזורי. כך, לדוגמה, הוא ירד בהן בשנת 2008, שהייתה שנת מיתון.

תיבה ו'-2: גמישות תקבולי המסים בתקופת המשבר

נקודת הפתיחה של המשק בתחילת המשבר הריאלי שפרץ בישראל במחצית השנייה של 2008, מבחינת מידת הפגיעות של תקבולי המסים לשינויים בתוצר, הייתה פחות טובה מזו של OECD: גמישותם של תקבולי המסים ביחס לתוצר (שיעור השינוי בתקבולי המסים מחולק בשיעור השינוי בתוצר) בישראל בתקופת המשבר הייתה 3.1, הרבה מעל לרמתה בטווח הארוך, וגבוהה משמעותית מהממוצע ב-OECD, שעמד על 2.1 (לוח 1). הגמישות הגבוהה יחסית של המסים משקפת את גידולם של תקבולי מס החברות ממגזר הפיננסים, תוצאת "רפורמת בכר", גידול שחלקו הגדול פרמננטי. כנגד זאת, תהליך הפחתות המסים הישירים, שהחל ב-2003 ונמשך גם בתקופת המשבר, פעל להקטנת גמישות המסים, אולם השפעתו על גמישותם הייתה קטנה יותר.

הגמישות הגבוהה של המסים ביחס לתוצר הובילה לירידה תלולה של נטל המס בישראל, תלולה מן הירידה הממוצעת במדינות המפותחות. נטל המס במדינות אלו ירד מנקודת השיא ב-4.2 אחוזים בממוצע, ואילו בישראל הוא ירד ב-5.2 אחוזים. ירידה חדה בתקבולי המסים נרשמה בדנמרק, בספרד ובשבדיה. דנמרק ושבדיה הושפעו מהמשבר באיסלנד, ובספרד הירידה נבעה מן המשבר המקומי החריף. לעומתן באיטליה, בגרמניה ובהונגריה תקבולי המסים כמעט לא ירדו ריאליית (לוח 1).

הירידה היחסית של נטל המס בישראל נבעה מירידה חדה של המסים בשיעור דומה לזה שב-OECD, בממוצע, בעוד שהתוצר בישראל לא ירד. הירידה הריאלית של התקבולים בישראל דמתה למקבילתה במדינות המפותחות (בנטרול הבדלי העיתוי בכניסה למשבר): ב-OECD הם ירדו ריאליית, בממוצע, ב-20 אחוזים, ובישראל - ב-17 אחוזים¹.

השינויים החדים בנטל המס בשנתיים האחרונות משקפים את גמישות המסים השונים ביחס לבסיסי המס ואת השינויים בהרכב בסיסי המס - במיוחד את הירידה ביבוא. **גמישות המסים ביחס לתוצר** תלויה בהרכב בסיסי המס (בעיקר השכר, התעסוקה, הצריכה הפרטית והיבוא). Girouard and Andre (2005) אמדו את הגמישויות של תקבולי המסים ביחס לתוצר ב-OECD ומצאו שגמישות מס החברות היא הגבוהה ביותר, 1.5, גמישות מס הכנסה על שכירים היא 1.25, וגמישות המסים העקיפים היא 0.9. תוצאות אלו מתיישבות עם ממצאי מחקרים קודמים (2009, Larch and Turrini ; 2000, Van Den Nord ; 1995, Giorno et al.) ; שלפיהם גמישויות המסים הישירים גבוהות מיחידתית, בהיותם פרוגרסיביים, וגמישויות המסים העקיפים נמוכות במקצת מיחידתית, בהיותם רגרסיביים. הגמישויות שנאמדו לגבי ישראל דומות לממצאים המתוארים בספרות הבין-לאומית:

¹ תקבולי המסים משתנים בהתאם לגורמים עונתיים מקומיים כגון חגים, ימי העבודה בשנה, שביתות וגורמים עונתיים אחרים בכל מדינה. לצורך ההשוואה חושב שיעור השינוי הריאלי בסך תקבולי המסים של הממשלה המרכזית בכל מדינה, כל רביע מול הרביע המקביל אשתקד. ההשוואה כללה את ישראל ו-21 מדינות מה-OECD. המדינות שלא נכללו בהשוואה (מפאת מחסור בנתונים זמינים) הן: אוסטרליה, איסלנד, בלגיה, יוון, לוקסמבורג, נורבגיה, ניו-זילנד, פולין ופורטוגל. מקור הנתונים: קרן המטבע הבין-לאומית, OECD ועיבודי בנק ישראל.

לוח 1

שיעור השינוי הריאלי בתקבולי המסים ובתוצר, השינוי בנטל המס וגמישות תקבולי המסים ביחס לתוצר בין תקופת השיא לתקופת השפל, ישראל והמדינות המפותחות

שיעור השינוי ¹ (אחוזים)					המדינה
גמישות המסים	בנטל המס	בתוצר הריאלי	במסים הריאליים	נקודת השפל ²	
בטווח הקצר					
1.3	-4	-0.3	-12	2009/I	אוסטרליה
2.6	-1.8	-4.8	-7	2008/IV	איטליה
0.1	-6.1	-9.3	-26	2008/IV	אירלנד
-	-	-	-12	2009/I	אנגליה
-	-	-	-23	2009/II	ארצות הברית
0.5	-0.5	-6	-5	2009/II	גרמניה
1.4	-12.5	-8.7	-35	2009/I	דנמרק
4.3	-8.7	-6.8	-37	2009/II	הולנד
1.6	0.8	-6.8	-3	2009/III	הונגריה
0	-1.3	-10.2	-11	2009/III	טורקיה
2.3	-2.9	-8.5	-27	2009/II	יפן
1.4	-0.5	-12.3	-10	2009/II	מקסיקו
3.7	-1.9	-9.7	-14	2009/II	סלובקיה
19.3	-6.1	-4.5	-45	2009/II	ספרד
3.2	-4.1	-8.5	-22	2009/II	פינלנד
0.7	-3.5	-3.2	-15	2009/III	צ'כיה
29.7	-3.9	-2.2	-26	2009/I	צרפת
2.9	-4.8	-5.3	-21	2008/IV	קוריאה הדרומית
-	-	-	-15	2009/III	קנדה
3.5	-11.2	-4.7	-35	2009/III	שבדיה
3.5	-2.9	-1	-17	2008/III	שווייץ
³ 2.1	-4.2	-6.3	-20	-	ממוצע OECD ³
3.1	-5.2	-0.1	-17	2009/I	ישראל

(1) שיעור השינוי הריאלי בתקבולי המסים בין נקודת השפל לאותה תקופה בשנה הקודמת ביחס לשינוי השינוי המקביל בתוצר הריאלי בפיגור של רבע.

(2) נקודת השפל מוגדרת כרביע שבו תקבולי המסים הריאליים ירדו בשיעור הגבוה ביותר ביחס לאותה תקופה בשנה הקודמת.

(3) ממוצע פשוט של המדינות למעט צרפת וספרד - בסך הכול 16 מדינות. הגמישות החיצונית, לרבות ספרד וצרפת, היא 2.5 אחוזים.

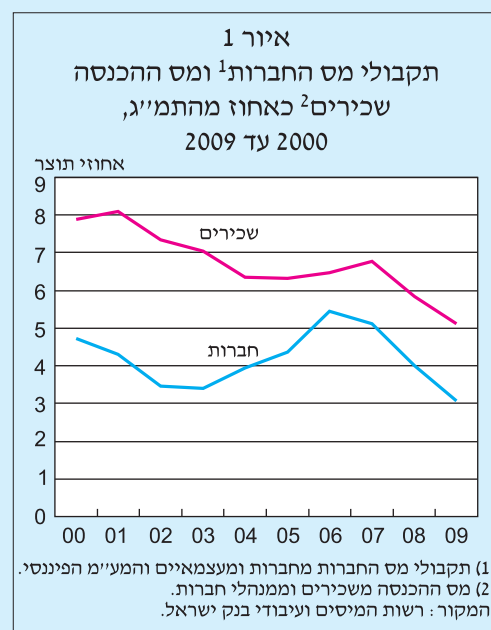
המקור: Government Financial Statistics (GFS) IMF, OECD, ועיבודי בנק ישראל.

סלובודניצקי ודרוקר (2006) אמדו את משוואת תקבולי מס החברות נטו ביחס לתוצר בישראל ומצאו, שבטווח הקצר היא 1.6. ברנדר (2001) ערך ניתוח דומה ומצא כי הגמישות של תקבולי מס החברות ברוטו לתוצר בישראל היא, כצפוי, גדולה בשיעור משמעותי מיחידתית (1.7), וגמישות תקבולי מס הערך המוסף ביחס לתוצר קטנה מיחידתית (0.8).

גמישות המסים ביחס לבסיס המס תלויה במבנה מערכת המס. במסים היחסיים הגמישות תהיה יחידתית, אולם במקרה שישנן מספר מדרגות מס גמישות תקבולי המס ביחס לבסיס יכולה להיות גבוהה מיחידתית (מס פרוגרסיבי), או נמוכה מיחידתית (מס רגרסיבי). מס ההכנסה הוא פרוגרסיבי, שכן מדרגות המס עולות עם ההכנסה החייבת; גם דמי הביטוח הלאומי הם מס פרוגרסיבי - מס יחסי שיש לו מדרגה אחת - אולם הוא מוגבל בתקרה, שמקטינה את מידת הפרוגרסיביות שלו.² מס חברות מוטל בשיעור אחיד על הרווחים, ולכן גמישות תקבולי המס ביחס לרווחי החברות היא יחידתית. במסים העקיפים פועלות על הגמישות ביחס לתצרוכת שתי השפעות מנוגדות: מצד אחד, מסים כלליים על תצרוכת (ad valorem tax) כגון מס ערך מוסף, מס קנייה ומסי רכוש עשויים לכלול רכיבים פרוגרסיביים, משום ששיעורי מס גבוהים יותר מוטלים על מוצרים שגמישותם ביחס להכנסה גבוהה יותר. מצד שני מסים ספציפיים הם בדרך כלל רגרסיביים ביחס לבסיס המס, משום שהם בדרך כלל אבסולוטיים.

תהליך הפחתת המסים הישירים, שגמישותם ביחס לתוצר גבוהה משמעותית מיחידתית, היה אמור להוריד את חלקם של המסים הישירים על פרטים וחברות בכלל ההכנסות ממסים, ובכך להקטין את הפגיעות של תקבולי המס לשינויים

בתוצר (השונות). בעקבות המלצות ועדת רבינוביץ (יוני 2002) החליטה הממשלה על הפחתה מדורגת של שיעורי מס הכנסה מיגיעה אישית (שכירים) ומחברות - מסים שגמישותם ביחס לתוצר גבוהה מיחידתית. שיעור המס השולי המרבי על שכירים (מס ההכנסה, דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות) הופחת בהדרגה מ-60.3 אחוזים בשנת 2003 ל-58 אחוזים ב-2009, והורחבו מדרגות המס. עד 2016 המס השולי על עבודה צפוי לרדת ל-51 אחוזים. במקביל, מס החברות, שעמד על 36 אחוזים בשנת 2003, ירד בהדרגה ל-25 אחוזים בשנת 2009, ועל פי החלטת הממשלה הוא צפוי



² בתקציב 2009-2010 הועלתה התקרה בהוראת שעה עד סוף 2010.

לרדת עד 16 אחוזים בשנת 2016. נוסף על כך, הטבות המס לחברות, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, הוגדלו במידה ניכרת בשנת 2005. גם בסיס המס שונה במטרה להוריד את חבות המס: שונו בעיקר שיעורי הפחת ואופן ההצמדה האינפלציונית של הדוחות לצורכי מס וההגדרה של ההכנסה החייבת. כך, לדוגמה, המע"מ על מוסדות פיננסיים הוכר כהוצאה שמקטינה את חבות המס.

במקביל לתהליך הפחתת המסים מאז שנת 2003 עלו תקבולי מס החברות עלייה משמעותית - מעבר לגידול המחזורי: עלייה שעד 2007 קיזזה את מלוא השפעתה של הפחתת המסים הישירים להורדת הגמישות הכוללת של המסים ביחס לתוצר (איור 1).

העלייה החדה של תקבולי מס החברות, אף ששיעור המס הסטטוטורי ירד, נובעת, בין היתר, מהרפורמה בשוק ההון, שהאיצה את תקבולי מס החברות ממגזר הפיננסים³. חלקם של תקבולים אלו בכלל המסים הישירים הוכפל בתוך ארבע שנים - מ-6 אחוזים בשנת 2003 ללמעלה מ-12 אחוזים בשיא, ברביע הראשון של 2007. העלייה החדה של תקבולי מס החברות ממגזר הפיננסים משקפת את השינויים המבניים בשווקים הפיננסיים, תוצאת "רפורמת בכר". אלו באו לידי ביטוי בתקבולים חד-פעמיים גבוהים ממכירת קופות הגמל וקרנות הפנסיה, שהעלו זמנית את השונויות של תקבולי המסים, ומעלייה פרמננטית במס החברות ממגזר זה בגלל עלייה בדמי הניהול על החסכונות לטווחים הבינוניים והארוך.

מקורות

סלובודניצקי, ט' ול' דרוקר (2006). "מס חברות בישראל: מודל לחיזוי הגבייה", *רבעון למסים, גיליון 126*.

ברנדר, ע' (2001). *אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל*, בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2001.02.

Larch, M. and A. Turrini (2009). "The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship", European Commission.

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare and P. van den Noord (1995). "Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", *OECD Economic Studies*, No. 24.

Girouard, N. and C. André (2005). "Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 434.

Van den Noord, P. (2000). "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990's and Beyond", OECD Economics Department Working Papers, No. 230.

³ ענף הבנקאות, הביטוח והמוסדות הפיננסיים האחרים.

תיבה ו'-3: הטיות באומדני העלות ובצפי הסיום של פרויקטים בתחבורה

לאחרונה אישרה הממשלה תוכנית רב-שנתית מקיפה לשדרוג תשתית התחבורה, הכוללת השקעות של עשרות מיליארדי שקלים על פני העשור הקרוב בכבישים וברכבות. בשל גודלה של ההשקעה ואורך הזמן שבו היא תשפיע על תקציבי המדינה חשוב לבדוק את רמת העמידה ביעדים ואת התממשות ההערכות שעל פיהן מתקצבים פרויקטים מסוג זה. כדי לעמוד על הסיכון הנובע מהתוכנית למסגרת התקציב לשנים הקרובות אנו בודקים להלן אם פרויקטים בתחום התחבורה בישראל מסתיימים בעלות גבוהה משמעותית מהמתוכנן, ואם משך ביצועם רב מהמצופה. הממצאים העיקריים הם:

- ♦ ב-64 אחוזים מהפרויקטים של תשתיות תחבורה בישראל עלות הפרויקט גבוהה מאומדן העלות הראשוני, וב-82 אחוזים תאריך הסיום בפועל מאוחר מהתאריך המקורי.
- ♦ העלות הסופית גבוהה ריאלית ב-31 אחוזים, בממוצע, מהתקצוב הראשוני, ובפרויקטים גדולים הפער הוא 45 אחוזים. האיחור הממוצע הוא כ-64 אחוזים ממשיך הפרויקט המקורי.

בכל שנה כוללת הצעת תקציב משרד התחבורה תקציבים לבניית תשתיות תחבורה. בהצעת התקציב מפורטים רבים מהפרויקטים העיקריים ואומדנים לעלותם הכוללת¹. תיבה זו בוחנת את הפרויקטים שהופיעו בהצעות התקציב לשנים 1998-2009 ועוקבת אחר השינויים באומדני העלות, ובמשך הפרויקט הצפוי עם התפתחות הפרויקטים². השינויים באומדנים נבחנו למן ההופעה הראשונה של הפרויקט בספרי התקציב ועד הופעתו האחרונה בהם. זהו אומדן חסר לסטיות בעלות ובמשך הפרויקטים משלב ההחלטה, שכן תקציבי הפרויקטים נבחנים ומעודכנים גם בשלב שבין ההחלטה על ביצועם לבין הכללתם בתקציב.

אומדני העלות המופיעים בספרי התקציב הומרו בתיבה זו למחירים קבועים לפי המדדים המקובלים בסוגי הפרויקטים השונים³. המרה לפי מדד המחירים לצרכן הייתה מגדילה משמעותית את העלייה הריאלית באומדן העלות. אמנם ההתייחסות היחסית של תשומות הסלילה והבנייה אינה בבחינת חריגה טכנית מהתכנון, אך עוצמתה לאורך העשור האחרון מדגימה סיכון נוסף למסגרת התקציב, סיכון הנובע משינויים במחירים היחסיים, שכן ההכנסות בתקציב מתואמות עם המחירים לצרכן. חשוב להדגיש כי פרויקטים רבים מופיעים לראשונה בספר התקציב רק מספר שנים

¹ הניתוח אינו כולל את הרכבות הקלות בירושלים ובתל אביב ואת כביש "חוצה ישראל", מפאת מחסור בנתונים.

² נכללו בעבודה זו רק פרויקטים שלגביהם קיימים אומדני עלויות, שנת התחלה וצפי סיום. הוספת פרויקטים בעלי אומדן עלות בלבד מגדילה את המדגם בכ-40 תצפיות ואינה משנה משמעותית את התוצאות.

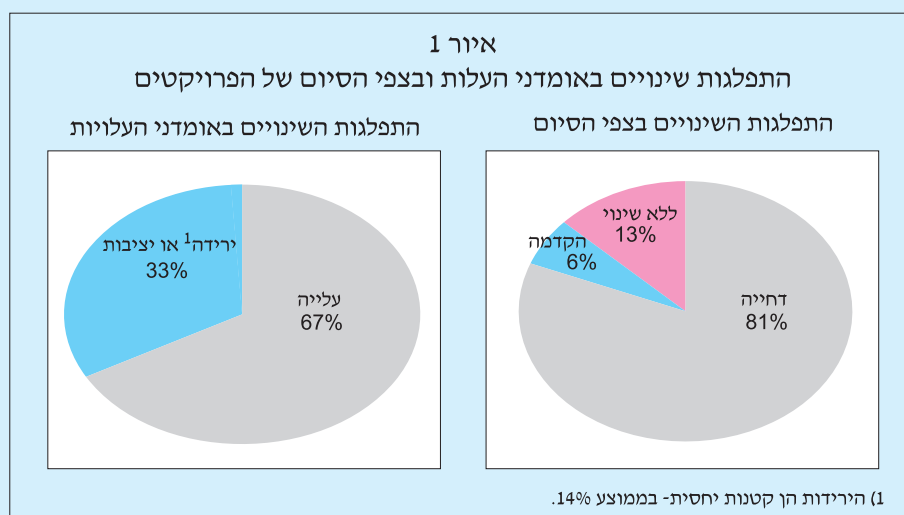
³ פרויקטי הכבישים למיניהם הומרו בתיבה זו למחירים קבועים לפי מדד המורכב ממדד התשומה בסלילה (80 אחוזים) וממדד התשומה בבנייה למגורים (20 אחוזים), בהתאם להצמדה המקובלת בפרויקטי כבישים. פרויקטים של הרכבת הומרו כאן למחירים קבועים לפי מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, כמקובל בפרויקטים של הרכבת.

לאחר תחילתם, וכי היעלמות פרויקט מהספרים, ולכן מהמשך מעקב בתיבה זו, אינה מבטאת בהכרח את סיומו. מסיבות אלו, השינויים באומדנים שיתוארו להלן הם אומדני חסר בלבד: הם אינם נותנים ביטוי לכל תקופת ביצועם של הפרויקטים, גם לאחר שנכללו בתקציב.

נבחן, לדוגמה, את הקו המהיר לירושלים (A1), שהוא הפרויקט הגדול במדגם. (כל הנתונים מומרים למחירי דצמבר 2009). הפרויקט הופיע בתקציב לראשונה בשנת 2004, בעלות כוללת של 4 מיליארדי ש"ח ועם צפי סיום ברביע הרביעי של 2008. עלותו המדווחת לא השתנתה ב-2005 ו-2006, עלתה ב-2007 ל-5 מיליארדי ש"ח, ב-2008 ל-5.3 מיליארדים וב-2009 ל-6.7 מיליארדי ש"ח. ב-2009 צפי הסיום היה לרביע הראשון של 2016. בסך הכול גדלה העלות הכוללת ב-69 אחוזים בחמש שנים, והפרויקט עדיין רחוק מאוד מסיומו.

ישנן סיבות אפשריות רבות לשינויים בעלויות ולאחריות המתוארים. בין השאר: שינויים לא צפויים במחירי חומרי גלם, טעויות באומדנים, תוצאות מכרזים, תוספת מקטעים ו/או שיפורים לפרויקט, שינויי מדיניות וסדרי עדיפויות, טעויות בתכנון, תביעות משפטיות של הממשלה ונגדה, שינויי תוואי והפקעות קרקע לא צפויות. משום כך החריגות אינן משקפות רק עלות גבוהה יותר לפרויקט שתוכנן בצורתו המקורית, אלא - לעתים - גם שיפור של המוצר הסופי. כאן אין ניסיון להסביר את ההטיות באומדנים, אלא רק לתאר אותן, והסטייה מהתכנון הראשוני נבדקת מבחינת השפעתה על העלות התקציבית בלבד.

בחינת העלויות של הפרויקטים מול התקציב מעלה כי ב-64 אחוזים מהם אומדן העלות הסופי היה גבוה מהאומדן הראשוני (איור 1); כאשר העלויות מנוכות במדד המחירים לצרכן שיעור הפרויקטים שעלותם גבוהה מהמתוכנן מגיע ל-72 אחוזים. הגידול הריאלי הממוצע של עלות הפרויקטים ביחס לאומדן הראשוני היה 31 אחוזים, וכאשר מנכים את העלויות במדד המחירים לצרכן גידול העלות



הממוצע הוא 46 אחוזים (לוח 1). סך עלות הפרויקטים הנבחרים כאן הייתה 37 מיליארדי ש"ח על פי האומדן הראשוני ו-53 מיליארדי ש"ח על פי האומדן הסופי (במחירי 2009, מנוכחים במדד המחירים לצרכן). ניתוח משך הפרויקטים מלמד כי ב-81 אחוזים מהם צפי הסיום הסופי, שדווח בספרי התקציב, היה מאוחר מהמועד המתוכנן בזמן שהפרויקט הופיע לראשונה בספרי התקציב (איור 1). גודל החריגה במשך ביצוע הפרויקטים היה בממוצע 64 אחוזים ממשך הביצוע שנאמד במקור. בחינת הפרויקטים לפי תחומים מלמדת כי החריגות במחיר היו קטנות יחסית בפרויקטים של הרכבת, וכן בפרויקטים של כבישים עירוניים (שהם, במקרים רבים, בהיקף קטן יותר ומבוצעים בשיתוף הרשויות המקומיות).

לוח 1
שינויי אומדנים

מספר	הממוצע ¹	המשתנה	
התצפיות	(אחוזים)		
196	31	עלייה באומדן העלות	כלל הפרויקטים
196	64	איחור מהמשך המקורי	
95	42	עלייה באומדן העלות	כבישים בין-עירוניים
95	64	איחור מהמשך המקורי	
60	21	עלייה באומדן העלות	כבישים עירוניים
60	59	איחור מהמשך המקורי	
29	16	עלייה באומדן העלות	קווי רכבת
29	72	איחור מהמשך המקורי	
12	33	עלייה באומדן העלות	נתיבי תחבורה ציבורית
12	63	איחור מהמשך המקורי	

(1) ממוצע פשוט של כל הפרויקטים, כולל אלו שעלותם לא השתנתה או ירדה. הגידול בעלות הוא ריאלי בניכוי מדדי המחירים המפורטים לעיל.

המקור: ספרי התקציב של מדינת ישראל לשנים 1998-2009 ועיבודי בנק ישראל.

בחינה של הפרויקטים לפי היקף ההשקעה (לוח 2) מלמדת כי בפרויקטים הגדולים היקף החריגות גדול יותר, הן במשך הפרויקט והן בעלותו. נמצא כי בפרויקטים שהאומדן הראשוני לעלותם היה קטן מ-100 מיליוני ש"ח החריגה הריאלית הממוצעת בעלות הייתה כ-11 אחוזים, ואילו בפרויקטים הגדולים - שהיקף כל אחד מהם יותר מ-100 מיליוני ש"ח, ובהם מתרכזות מרבית ההוצאה על תשתיות, החריגה הממוצעת הייתה 45 אחוזים (ובניכוי מדד המחירים לצרכן - 66 אחוזים)⁴. הפרויקטים הקטנים מאופיינים גם בהתארכות מועטה יותר של משך הפרויקט ביחס לתכנון המקורי.

⁴ בפרויקטים גדולים מאוד - בהיקף של יותר ממיליארד ש"ח - לא נמצאה עלייה ממוצעת גדולה יותר בעלות מאשר בשאר הפרויקטים הגדולים.

לוח 2

שינויים באומדן העלות ובצפי הסיום לפי גודל הפרויקט

(אומדן העלות הסופי, מיליוני ש"ח במחירי דצמבר 2009)

בניכוי מדד המחירים לצרכן		בניכוי מדדי המחירים המפורטים לעיל	
100 ומעלה	מתחת ל-100	100 ומעלה	מתחת ל-100
העלייה באומדן העלות			
66	27	45	11
(אחוזים)			
93	103	110	86
מספר התצפיות			
האיחור מהמשך המקורי			
77	51	73	51
(אחוזים)			
93	103	110	86
מספר התצפיות			

המקור: ספרי התקציב של מדינת ישראל לשנים 1998-2009 ועיבודי בנק ישראל.

לוח 3

שינויים באומדן העלות לפי אחוז האיחור ממשך הפרויקט המקורי

(אומדן העלות הסופי, מיליוני ש"ח במחירי דצמבר 2009)

50 אחוזים ומעלה		מזה: 150 אחוזים ומעלה	
46	89	13	97
העלייה באומדן העלות			
99	23		
מספר התצפיות			

המקור: ספרי התקציב של מדינת ישראל לשנים 1998-2009 ועיבודי בנק ישראל.

בלוח 3 נבחן הקשר בין התארכות פרויקטים מעבר למתוכנן לעלייה באומדני העלות. כצפוי, נמצא כי השניים מתואמים חיובית: בפרויקטים שמתארכים יותר ביחס לתכנון המקורי גם העלות גדלה יותר. השילוב עם ממצאי לוח 2 מלמד גם כי אלו צפויים להיות בעיקר הפרויקטים הגדולים, שבהם יש קשר בין הדחייה בביצוע לגידול העלויות.

ניתן לבחון את הממצאים לגבי ישראל בפרספקטיבה בין-לאומית, בהתבסס על ניתוח פרויקטים דומים במדינות אחרות. במחקר המקיף 256 פרויקטי תחבורה שבוצעו ב-20 מדינות והסתיימו בין השנים 1998-1927 נמצא כי ב-86 אחוזים מהם העלות בפועל הייתה גבוהה מהאומדן (במחירים קבועים), וכי, בממוצע על פני כל הפרויקטים, העלות גדלה ב-28 אחוזים. בכבישים ההבדל הממוצע בין האומדן הראשוני לבין העלות בפועל היה כ-20 אחוזים, וברכבת - כ-45 אחוזים. עוד נמצא כי הבעיות באומדני העלויות לא פחתו ב-70 השנים האחרונות. אומדני העלויות של הפרויקטים נמדדו במחקר האמור מנקודת ההחלטה הפורמלית על הפרויקט, שהיא קודמת, על פי רוב, לתהליך התקצוב, ולכן הסבירות לאומדן חסר נמוכה יותר מאשר לגבי ישראל. מחקר אחר, מפורטוגל, הראה כי משך הזמן בפועל של פרויקטים בבנייה (לא רק של תשתיות תחבורה) היה גבוה בכ-40 אחוזים מהצפי המקורי, וכי העלויות הסופיות היו גבוהות בכ-12 אחוזים מאומדן הראשוני.

על פי הממצאים לעיל קשה לקבוע חד-משמעית אם היקף הגידול של העלויות בישראל גדול מהמקובל בעולם. אמנם שיעור הגידול הממוצע של העלות בפרויקטים הישראליים, 31 אחוזים, דומה לשיעור שנמצא בעולם, אך ההטיה לאומדן חסר בניתוח שערכנו בישראל חזקה יותר מאשר במחקר בחו"ל. נוסף על כך, בפרויקטים הגדולים (מעל 100 מיליוני ש"ח), שהם המשמעותיים מבחינת העלות הכוללת - החריגה בישראל גדולה יותר ומגיעה ל-45 אחוזים מאומדן העלות המקורי, הרבה מעבר לחריגה בעולם. מכל מקום, בין אם החריגות בישראל דומות למקובל בעולם ובין אם הן גדולות יותר, ברור כי תקצוב פרויקטים גדולים בתחום התחבורה נוטה לאומדני חסר בהיקף בעל משמעות מקרו-כלכלית.

מקורות

B. Flyvberg, M.K.S. Holm and S.L. Buhl (2003). "How Common and How Large are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects?", *Transport Reviews*. 23, No. 1, 71-88.

Moura, H.P., J.C. Teixeira and B. Pires (2007). "Dealing with Cost and Time in the Portuguese Construction Industry, Construction for Development", *Proceedings of the CIB World Building Congress*.