



ירושלים, יא' באלול התשע"ח

22 באוגוסט, 2018

## ההתפתחויות התקציביות בשנתיים האחרונות והתוואי הצפוי לשנים הקרובות

- בשנת 2017 הסתכם הגירעון בתקציב הממשלה ב-2% תוצר, נמוך בהרבה מהיעד של 2.9% תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר ירד לכ-60 אחוזים. זוהי השנה השלישית ברציפות שהגירעון היה ברמה זו. ההתפתחויות אלה תמכו בהפחתת שיעור הריבית על החוב הממשלתי, והיוו גורם חשוב בשיפור דירוג האשראי של ישראל על ידי סוכנות הדירוג S&P.
- הגירעון הנמוך ב-2017 הושג בזכות הכנסות חד-פעמיות (נטו) לא צפויות של כ-12 מיליארדי ₪; בניכוי ההכנסות החד-פעמיות הגירעון הגיע לכ-2.9% תוצר.
- בשנים 2018 ו-2019 הגירעון בתקציב צפוי לגדול ל-2.9% תוצר, בהתאם ליעד הממשלתי ובדומה לגירעון בניכוי ההכנסות החד-פעמיות ב-2017.
- כמו בתקציבים הקודמים, הממשלה הגדילה בתקציב 2019 את מגבלת ההוצאה ואת תקרת הגירעון בשיעור ניכר. אמנם הרחבת ההוצאות צמצמה מעט את הפער בשיעור ההוצאה האזרחית בין ישראל למוצע ה-OECD, אך הלחצים הנובעים מרמתה הנמוכה משתקפים בהחלטות על הוצאות נוספות שממצות כבר עתה את מגבלת ההוצאה לשנים הקרובות ובאימוץ מעקפים של מגבלת ההוצאה.
- מגבלת ההוצאה ותוואי הגירעון הועלו שוב ושוב בשנים האחרונות. התנהלות זו פוגעת ביעילותם כעוגנים לתכנון הרב-שנתי של הממשלה.
- בשנים האחרונות מתרחב השימוש במימון צעדי מדיניות באמצעות מכירת קרקעות מדינה על ידי רשות מקרקעי ישראל, והנפקת אג"ח על-ידי חברות ממשלתיות, כאשר הפרעונות ממומנים על ידי המדינה. בכך מוחרגות הוצאות אלה ממגבלת ההוצאה ומתקרת הגירעון, דבר הפוגע בהצגת התמונה התקציבית ובתהליכי קביעת סדרי העדיפויות.
- הנומרטור (מנגנון הבקרה הרב-שנתי של מצרפי התקציב) הוא כלי חשוב ובעל פוטנציאל להגדלת השקיפות התקציבית ולשיפור התכנון לטווח הבינוני. עם זאת, מאז הפעלתו החלה הממשלה להשתמש במעקפים חשבונאיים ומשפטיים שונים המקטינים משמעותית את תועלתו כגון: 1. הגדרת תוכניות ארוכות-טווח באופיין כהוראות שעה; 2. קביעת קיצוצים רוחביים בהיקף ניכר בעוד מספר שנים - ללא פירוט אילו תוכניות יבוטלו; 3. הרחבת השימוש בהוצאות חוץ תקציביות הממומנות על ידי מכירת קרקעות, או רישומן של הוצאות כאלה בתקציב בפיגור.

- ההצעה להגדיל בעשור הקרוב את תקציב הביטחון בהתאם לגידול התוצר אינה מתיישבת עם מתווה הפחתת הגירעון, החלטות הממשלה והחלטות הממשלה על הרחבת השירותים החברתיים, תוכניות הרווחה וההשקעות בתשתית, והעדפת הממשלה שלא להעלות את שיעורי המס. אם יאומץ מתווה כזה להוצאות הביטחון יש להגדיר לו מקורות מימון יציבים ושקופים, ולהבהיר מה ההתאמות שיבוצעו במצרפים האחרים.

## 1. מבוא

הגירעון בתקציב המדינה לשנת 2017 הסתכם בכ-1.9% תוצר, נמוך משמעותית מיעד הגירעון שנקבע בתקציב 2.9%, ויחס החוב לתוצר ירד לכ-60%. הגירעון הנמוך שיקף רמת הוצאות דומה לזו שנקבעה בתקציב המקורי, והכנסות גבוהות בהרבה מהצפוי, שנבעו בעיקר מתקבולים חד-פעמיים מחלוקת רווחים של חברות שניצלו הטבת מס זמנית, ומהמיסוי של תקבולי מכירת חברת מובילאיי. על פי ההתפתחויות עד כה תקציב 2018 צפוי להסתיים עם גירעון תקציבי גבוה יותר – 2.9% תוצר - בדומה ליעד לשנה זו ולגירעון בשנת 2017 בניכוי התקבולים החד-פעמיים (נטו). בחודש מארס הכנסת אישרה את תקציב 2019, וכמו בשנים הקודמות הממשלה העלתה את יעד הגירעון ל-2.9% והעלתה בשיעור ניכר את מגבלת ההוצאה.

בתחילת אוגוסט הודיעה סוכנות הדירוג S&P על העלאת דירוג האשראי של מדינת ישראל מ-A+ ל-AA-, הדירוג הגבוה ביותר שקיבלה ישראל עד היום. בין הגורמים להעלאת הדירוג ציינה הסוכנות את הירידה המתמשכת ביחס החוב לתוצר בשנים האחרונות, את הצמיחה החזקה ואת הגירעונות התקציביים הנמוכים בשנים האחרונות. העלאת הדירוג מאששת את הביטחון של המלווים ביכולת של ישראל לפרוע את חובותיה בזמן. בהודעת הסוכנות על העלאת הדירוג היא מציינת לזכות ישראל את המחויבות שהפגינו הממשלות השונות בישראל לתיקון מתווה התקציב בתקופות שהתפתחו מגמות של גידול מהיר בגירעון ועליה ביחס החוב לתוצר.

במסמך זה אנו בוחנים את המגמות התקציביות הצפויות לשנים הקרובות אל מול היעדים הפיסקליים שקבעה הממשלה והחלטות הממשלה על תוכניות רב-שנתיות שונות בתחומי החברה, השירותים הציבוריים, התשתיות והביטחון. בפרט אנו מתמקדים בקשרים שבין החלטות הממשלה לבין שני היעדים הפיסקליים הקבועים בחוק: תוואי הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה. את ההתפתחויות הצפויות לשנים 2018 ו-2019 אנו בוחנים לאור התקציבים שאושרו וצעדי המדיניות שליוו אותם, ואת המתווה לשנים המאוחרות יותר על בסיס ניתוח במתודולוגיה דומה לתהליך הניתוח התקציבי הרב-שנתי (הנומרטור) שהוצג בממשלה. אנו מזהים פערים משמעותיים בין ההתפתחויות הצפויות על בסיס החלטות הממשלה והסביבה הכלכלית לבין היעדים הפיסקליים, אך כפי שהדגישה חברת S&P, הסיכון בסטיות הצפויות מיעדי גירעון אינו בהכרח שתפתח דינמיקה מסוכנת של עליה ביחס החוב לתוצר, אלא החזרה על תוואי של שינויים פרו-מחזוריים במתווה המדיניות, וביטול או דחיה של תוכניות רב-שנתיות חשובות עליהן החליטה הממשלה.

סעיף 2 בוחן את ביצוע תקציב 2017, כרקע לניתוח השנים הבאות. סעיף 3 דן בשינויים שהוכנסו בתקציב 2018 ומנתח את תקציב 2019 שאושר במארס, וסעיף 4 דן בשינויים התכופים בכללים

הפיסקליים. סעיף 5 עוסק במנגנון הנומרטור ובהשלכותיו על ההתנהלות התקציבית וסעיף 6 בהתפתחות הצפויה של המצרפים הפיסקליים אחרי 2019.

## 2. ביצוע תקציב 2017, הגירעון המבני וירידת יחס החוב לתוצר

גירעון הממשלה בשנת 2017 הסתכם בכ-1.9% תוצר והיה נמוך משמעותית מתקרת הגירעון בגובה 2.9% שנקבעה בתקציב. זו הייתה השנה השלישית ברציפות בה הגירעון היה ברמה של כ-2 אחוזי תוצר והדבר תרם לירידה מתמשכת ביחס החוב הציבורי לתוצר, שהגיע בסוף 2017 ל-60.4 אחוזים. ירידה זו של יחס החוב מחזקת את עמידות המשק בפני זעזועים עתידיים, מקטינה את תשלומי הריבית של הממשלה ומפנה משאבים להשגת יעדי הממשלה בתחומי הכלכלה, הרווחה והביטחון באופן מתמשך.

הגירעון הנמוך ב-2017 נבע מתקבולי מסים גבוהים וחד-פעמיים ששיקפו ניצול בהיקף רחב ובלתי צפוי של הטבת מס זמנית שניתנה למשיכת דיבידנדים – חלקם הקדמת משיכות מהשנים הבאות - וממכירת חברת מובילאיי (לוח 1). בניכוי שני גורמים אלה תקבולי המסים והגירעון ב-2017 תאמו את התחזיות המוקדמות. היקפם החריג של התקבולים החד-פעמיים התברר רק במחצית השניה של השנה, והממשלה החליטה שלא לנצלם להפחתת מסים או להרחבה נוספת של ההוצאות. בזכות החלטה זו היה הגירעון נמוך משמעותית מהיעד, מה שתורם להפחתת יחס החוב לתוצר.

### לוח 1

#### אומדן רכיבי החריגה של גביית המסים בפועל מתחזית ההכנסות ממסים בתקציב המקורי לשנת 2017

294.5	תחזית ההכנסות בתקציב
306.5	גביית המסים בפועל <sup>1</sup>
12.0	הפער בין הגבייה לתחזית
11.3	מזה: מבצע "מס דיבידנד"
5.4	חד-פעמיים (מכירת מובילאיי, כתר ותמר)
-1.8	הרחבת נקודות זיכוי ב"נטו משפחה"
-0.5	הפחתת מכסים
-0.9	ביטול חוק מיסוי דירה שלישית
-1.5	שארית

<sup>1</sup> בניכוי הקדמת הפרשה לקרן מס רכוש מהשנים הבאות ושינוי רישומי

בסעיף האגרות.

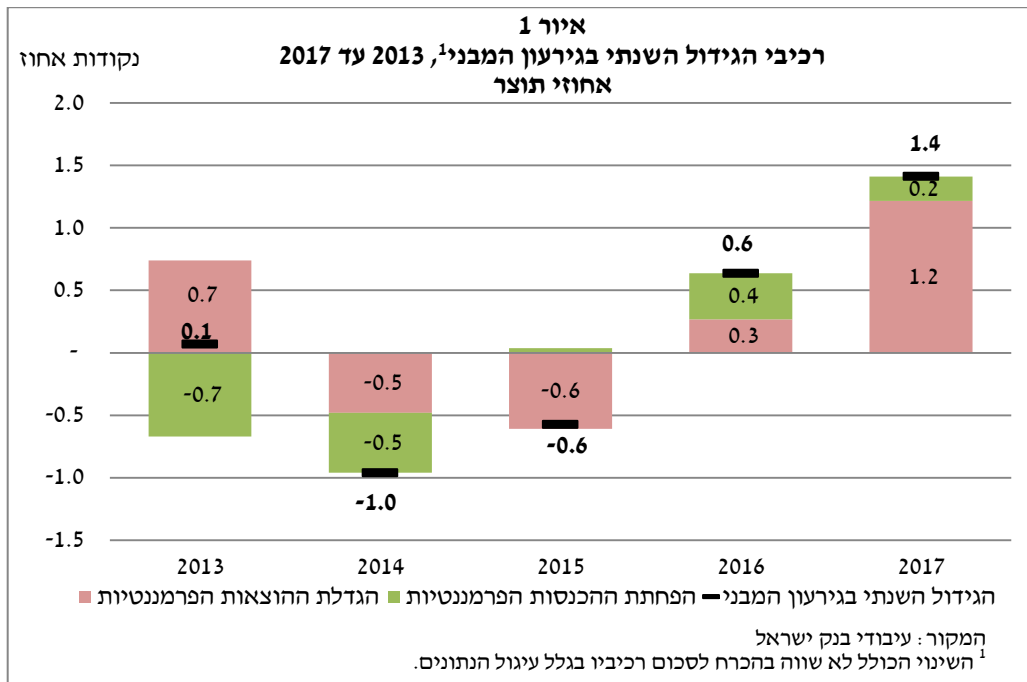
תקבולי המסים החד-פעמיים קיזזו את העליה הניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר – בכ-1.2 אחוזי תוצר.<sup>1</sup> עליה זו שיקפה את הגדלת הוצאות הממשלה נטו (סך ההוצאה ללא הוצאה המותנית בהכנסה<sup>2</sup>) בעת אישור התקציב ב-3.6%<sup>3</sup> - וביצוע מלא שלו, ואף מעט מעבר לכך. גידול

<sup>1</sup> נתוני הביצוע הסופיים של תקציב 2017, הכוללים את נתוני ההוצאה המפורטים, לרבות ההוצאות המותנות בהכנסה, עדיין לא פורסמו על ידי החשב הכללי.

<sup>2</sup> ההוצאות המותנות בהכנסה הן פעולות תקציביות שבצוען מותנה בקבלת הכנסה ספציפית, לרוב השתתפות של גוף חיצוני או תשלום על ידי מקבלי השירות.

<sup>3</sup> השיעור מתייחס לגידול בהוצאות נטו עם תיקון לשינוי הרישומי של הוצאות הביטחון החל מ-2017. משנה זו כל הוצאות הביטחון שממומנות על-ידי הסיוע הביטחוני האמריקאי נרשמות כהוצאה מותנית בהכנסה ולכן לא כפופות לתקרת ההוצאות. זאת בניגוד למצב הקודם בו נכללו 2.4 מיליארדי דולרים בתקציב נטו, הכפוף לתקרה, ורק היתרה

זה היה מהיר בהרבה מהגידול הנומינלי של התוצר בשיעור של 3.7% ומגבלת ההוצאה.<sup>4</sup> התפתחויות אלה הובילו ב-2017 לגידול ניכר בגירעון המבני - שיעור הגירעון שנובע מפער מובנה בין רמת ההוצאות לבין ההכנסות הסטטוטוריות, ומנכה את השפעות מחזור העסקים ואירועים חד-פעמיים. בניכוי הגבייה החד-פעמית, הגירעון בשנת 2017 הסתכם ב-2.9% תוצר, בדומה ליעד הגירעון בתקציב, וגבוה משמעותית מהגירעון בשנתיים הקודמות. על פי אומדן של בנק ישראל הגירעון המבני גדל בשנת 2017 ב-1.4% תוצר בהשוואה ל-2016, גידול ששיקף בעיקר את האצת גידול ההוצאות הפרמננטיות, ובמידה פחותה הפחתה בשיעורי המס (איור 1). כפי שמפורט בהמשך, התקציבים לשנים 2018 – 2019 משמרים את הגירעון המבני ברמה אליה עלה ב-2017.



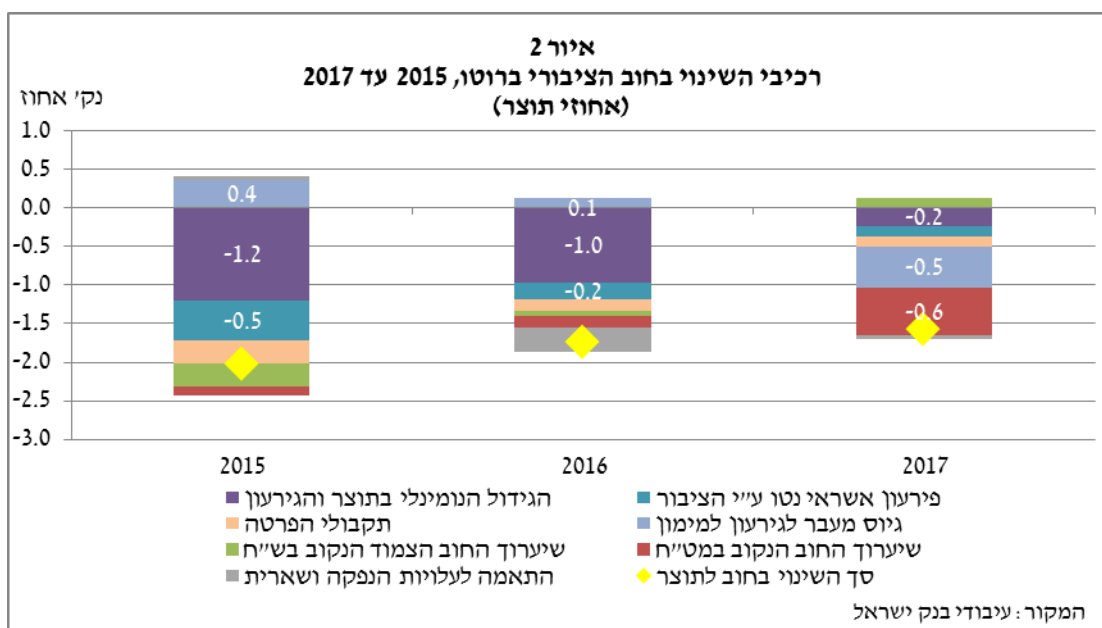
יחס החוב לתוצר המשיך לרדת בשנת 2017 והגיע ל-60.4% תוצר – 1.6 נקודות אחוז פחות מאשר בסוף 2016, וקרוב מאוד לסמן שקבעו מדינות האיחוד האירופי. איור 2 מציג את הגורמים שהביאו לירידת יחס החוב בשנים האחרונות ומצביע על התרומה החשובה של שיערוך החוב הנקוב במט"ח, עקב ייסוף השקל, ושל עודפי הגיוס משנים קודמות. אלו תרמו ביחד 1.1 נקודות אחוז להפחתת יחס החוב לתוצר. מנגד, רבים מהגורמים שתרמו לירידת יחס החוב לתוצר בעבר התמצו או היו זמניים. בפרט, ב-2017 הגירעון התקציבי הנמוך קוּזו על ידי גידול נומינאלי מתון של התוצר, עקב ירידת מחירי התוצר. לכן, בניגוד לשנתיים הקודמות, היחס בין הגירעון לצמיחה – משתנה מרכזי בהבנת מגמות יחס החוב לתוצר – תרם פחות להפחתת יחס החוב.<sup>5</sup> הסיבה לכך היא

בסך 700 מיליון דולר נרשמה כהוצאה מותנית בהכנסה. משמעות שינוי זה, שאינו משפיע על תקציב הביטחון ברטון, היא בכך שהוא מקטין את רגישות תקרת ההוצאה לשינויים בשיעור החליפין. תקרת ההוצאה הכוללת הופחתה בהתאם לשינויי הרישום.

<sup>4</sup> בעת אישור התקציב הוחלט להגדיל את בסיס ההוצאה ב-2.4% מעבר לשיעור שקבעה מגבלת ההוצאה. כמו כן, הוחלט לבטל את ההפחתה הנדרשת בתקציב בגין ירידת מדד המחירים בשנים הקודמות. כך נמנעה הורדה של תקרת ההוצאה ב-2.4% וההוצאה גדלה בסך הכל ב-4.8% מעבר לקצב הגידול שהוגדר על-פי כלל ההוצאה המקורי.

<sup>5</sup> לדוגמה, בטווח הארוך ושיעור צמיחה של 3% לשנה, שיעור הגירעון (בהגדרות התקציב) המביא לייצוב יחס החוב לתוצר ברמה של כ-60% הוא 2.4% תוצר. זאת בהנחה שהאינפלציה (ועליות מחירי התוצר) היא 2% לשנה. הסיבה לכך היא שכמחצית מהחוב הציבורי צמודה למדד והממשלה אינה רושמת את הפרשי ההצמדה על החוב כחלק מהגירעון.

שהעלייה המהירה יותר ביחס בין מדד מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן, שהביאה לירידת אותו היחס בשנים האחרונות, נעצרה ב-2017 והדבר הביא דווקא לגידול קל ביחס החוב לתוצר.<sup>6</sup> נתוני תחילת 2018 מעידים על המשך המגמה שנצפתה ב-2017. שני גורמים נוספים שתרמו בשנים הקודמות לירידת החוב הם פירעון משכנתאות מסובסדות שהממשלה הילוותה בעבר לציבור<sup>7</sup> ותקבולי הפרטה (בעיקר מכירת קרקעות). פירעונות המשכנתאות צמצמו את החוב ברוטו אך לא את החוב נטו<sup>8</sup> ונתוני 2017 מסמנים כי אנו קרובים למיצוי גורם זה, שתרם משמעותית להורדת החוב ברוטו בשנים האחרונות, ועל פי לוח הסילוקין יעלם בתוך מספר שנים.<sup>9</sup> תקבולי ההפרטה (בעיקר מכירת קרקעות) החלו לשמש בשנים האחרונות למימון תוכניות חוץ תקציביות במקום מימון של הגירעון (ראו להלן) ולכן הם תורמים פחות להקטנת החוב.



### 3. ההתאמות בתקציב 2018 ותקציב 2019

#### א. תקציב 2018

לכן, גירעון של 2.4% תוצר בתוספת הפרשי הצמדה של 0.6% תוצר (חוב צמוד של 30% תוצר כפול 2% אינפלציה) מסתכם לגירעון נומינלי של 3% תוצר, מול גידול נומינלי של 5% של תוצר (3% צמיחה ריאלית + 2% עליה במחירי התוצר). ככל שצפויים תקבולי הפרטה או פירעונות חובות של הציבור לממשלה כך ניתן להגדיל בהתאמה את הגירעון ועדיין ליצב את יחס החוב לתוצר, אך, כאמור, סעיפים אלה מתקרבים למיצוי.

<sup>6</sup> כמחצית מהחוב הציבורי צמודה למדד המחירים לצרכן, ולכן עליה של מחירי התוצר ביחס למחירים לצרכן מקטינה את היחס בין החוב הציבורי לתוצר. מחירי התוצר עלו מהר יותר ממחירי הצריכה הפרטית בשל השיפור בתנאי הסחר (עלייה ביחס שבין מחירי היצוא ומחירי היבוא) כשהגורמים העיקריים לשיפור זה בשנים 2014 – 2016 היו ירידת מחירי הנפט והתחזקות הדולר. להרחבה: בנק ישראל, "מחיר התוצר, מחיר הצריכה ותנאי הסחר" מתוך: לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות מס' 143, נובמבר 2017.

<sup>7</sup> המשכנתאות ניתנו בעיקר עד שנת 2003, ופירעון על ידי הציבור מהווה כיום מקור למימון הגירעון הממשלתי המקטין את הצורך לגייס חוב.

<sup>8</sup> החוב הציבורי נטו מחושב על ידי הפחתה מהחוב ברוטו של יתרת ההלוואות שהממשלה נתנה לציבור ושל פקדונות הממשלה בבנק ישראל.

<sup>9</sup> צמצום הפער בין החוב ברוטו לחוב נטו ייחודי לישראל לעומת ממוצע ה-OECD, שם דווקא צברו הממשלות נכסים נטו בשנים האחרונות. חלק מהפער ביחס החוב לתוצר שנפתח לטובת ישראל בהשוואה למדינות המפותחות נובע מאותה מגמה הפוכה. חשוב לציין כי החוב ברוטו הוא המדד המקובל יותר להשוואות בינלאומיות בשל קשיי מדידה של הנכסים ופערים בהגדרות בין המדינות.

מכיוון שתקציב 2018 אושר בממשלה כבר בקיץ 2016, נכללה בו "רזרבת התאמות" של 3.5 מיליארדי ₪, שנועדה להתמודד עם הקושי לחזות את המשתנים הכלכליים לשנת 2018 ועם צרכים חדשים שיתפתחו לאחר אישור התקציב. בדיעבד התברר כי ההתפתחויות הכלכליות לא חייבו התאמות משמעותיות בתקציב, אך החלטות מדיניות של הממשלה, על רקע ההכנסות הגבוהות, אכן הגדילו את הצרכים התקציביים, כך שהרזרבה לא נתנה מענה מלא ללחצים להגדלת ההוצאות ונדרש גם קיצוץ רוחבי משמעותי כדי לתת מענה לעלות התכניות שהממשלה אישרה.

לאחר שבמהלך 2017 כבר יועדו 0.3 מיליארד ₪ מהרזרבה להוצאות שונות, נותרו לקראת סוף השנה 3.2 מיליארדי ₪ פנויים מהרזרבה. ההקצאה של אלה אושרה יחד עם תקציב 2019 בהחלטת ממשלה בינואר ובכנסת בחודש מארס. השימוש ברזרבה כולל את סבסוד מערך הצהרונים במערכת החינוך (950 מיליון ₪), העלאת קצבאות הנכים (1.25 מיליארד ₪),<sup>10</sup> הקדמת תוספת הוותק בקצבאות הזקנה (400 מיליון ₪), קיצור חופשות בכתות א'-ג' (300 מיליון ₪), אבטחה בגני ילדים, הגדלת גמלאות לניצולי שואה ותגבור פעילות המשטרה במזרח ירושלים (300 מיליון ₪ בסה"כ). בנוסף לתכניות אלה, הממשלה אישרה קיצוץ רוחבי בסך 2 מיליארדי ₪ כדי לממן התחייבויות תקציביות אחרות שנוספו מאז אישור התקציב ובמהלך הדיונים על חלוקת הרזרבה. כך נשמר התקציב במסגרת שאושרה מראש, המשקפת גידול נומינלי של 4.6% בהוצאות נטו.<sup>11</sup>

תחזית ההכנסות בתקציב 2018 השתנתה רק במעט ביחס לתקציב המקורי. אמנם הממשלה הפחיתה במהלך 2017 את שיעורי המס בסך 3 מיליארדי ₪ (כרבע אחוז תוצר), אך הצמיחה ב-2017 וההתפתחויות עד כה ב-2018, מצביעות על רמת תוצר גבוהה במקצת מהצפוי בעת אישור התקציב. גם עליית השכר הייתה מהירה מהצפוי והיא תומכת בגידול ההכנסות ממסים ובהגדלת עודפי המוסד לביטוח לאומי (המועברים לממשלה). משום כך לא צפוי פער ניכר בין תחזית ההכנסות המקורית בתקציב לבין ההכנסות בפועל. ביחס לתוצר צפויה רמת ההכנסות להיות דומה לזו שהושגה ב-2017, בניכוי ההכנסות החד-פעמיות החריגות. מכיוון שגם מסגרת ההוצאות שנקבעה בתקציב גדלה בשיעור דומה לגידול בתוצר, הגירעון המבני צפוי להישאר ברמה דומה לזו של 2017. משום כך, היות והשנה לא צפויות (בשלב זה) הכנסות חד-פעמיות משמעותיות, הגירעון צפוי להיות דומה ליעד, כ-2.9 אחוזי תוצר, ולהביא את יחס החוב לתוצר לכ-61%.<sup>12</sup>

## ב. תקציב 2019

<sup>10</sup> 600 מיליוני ₪ נוספים תוקצבו מראש למטרה זו.  
<sup>11</sup> שיעור זה מורכב מ-2.75% לפי כלל ההוצאה, 1.4% בגין התחזית לעליית המחירים שנערכה בעת הכנת התקציב, ועוד הגדלה של התקרה ב-0.4% בהחלטת ממשלה, שהתקבלה בעת אישור תקציב 2017—2018. מכיוון שהתקציב אושר בסוף שנת 2016, ביחד עם תקציב 2017, לא נדרש בעת אישורו תיקון למסגרת התקציב בגין פערים בין תחזית המחירים בתקציב 2017 לבין האינפלציה בפועל.  
<sup>12</sup> כאמור לעיל, יחס החוב לתוצר מושפע ממספר רב של פרמטרים, ובטווח הקצר הגירעון אינו הדומיננטי ביניהם. פרמטרים אלו כוללים את ההתפתחויות של שער החליפין, מחירי התוצר, פירעונות המשכנתאות שניתנו לציבור והחלטות החשב הכללי לגבי ניהול תזרים מימון הגירעון בין הנפקות איגרות חוב להקטנת פקדונות הממשלה בבנק ישראל.

תקציב 2019, שאושר כאמור בממשלה כבר בינואר 2018, מרחיב את תקרת ההוצאות (ההוצאה התקציבית נטו) ב-5.5% (נומינלי), שיעור גבוה מהגידול של 2.7% שקבוע במגבלת ההוצאה.<sup>13</sup> גידול זה משקף תוספת של 3% לבסיס מגבלת ההוצאה (יותר מ-11 מיליארדי ₪), שנדרשה מכיוון שהממשלה ניצבה בפני צבר של התחייבויות משנים קודמות להרחבת ההוצאות בשנת 2019, וזאת למרות התוספות הפרמנטיות הניכרות שכבר ניתנו בתקציבים הקודמים. על פי התחזיות הנוכחיות לשיעור הצמיחה ולעליית מחירי התוצר, הגידול בתקציב צפוי לשמור בקירוב את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-2019 ברמה אליה עלה ב-2017. בשל אישורו המוקדם, תקציב 2019 כולל רזרבת התאמות, אך של 1.5 מיליארדי ₪ בלבד בהשוואה ל-3.5 מיליארד בתקציב 2018.

לוח 2 מציג את התוספות בתקציב 2019 לכמה סעיפים עיקריים ומפרט על-פי ספר עיקרי התקציב את התוכניות שעבורן הוגדל התקציב. הלוח מבליט את הדגש ששמה הממשלה הנוכחית על הרחבת הפעילות בתחומי הרווחה והחברה שנשחקו בעשור הקודם ואת הגידול בהשקעה המתוכננת בתשתית התחבורה. הרחבה זו התאפשרה בזכות הגידול האיטי יותר שתוכנן בהוצאות הביטחון ובהוצאות הריבית.

## לוח 2

### הגידול הנומינלי בסעיפים נבחרים<sup>1</sup> בתקציב 2019 (נטו) לעומת התקציב המקורי ל-2018<sup>14</sup>

ייעוד התוספות	גידול שנתי (%)	גידול במיליארדי ₪	
גידול טבעי של אוכלוסיית הזכאים, הגדלת קצבאות הנכות, שעות הסייעוד, הקדמת תוספת הוותק בקצבאות זקנה	9.7	4.1	ביטוח לאומי
גידול טבעי (במספר התלמידים), צהרונים, קיצור חופשות, חינוך טכנולוגי, הסעות, חינוך בלתי פורמלי בפריפריה, תוספת שעות לבתי ספר חלשים, צמצום מספר ילדים בכתות יסודי ועוד, בינוי כתות נוספות	7.2	4.1	משרד החינוך <sup>2</sup>
נושאי כח אדם (הסדרי פרישה של אנשי קבע, קיצור שירות החובה לגברים), מעבר צה"ל לנגב, הגנת העורף.	4.3	2.8	ביטחון <sup>3</sup>
הגדלת סל הבריאות עבור טכנולוגיות ושירותים נוספים, הגדלת השירותים שמספק משרד הבריאות ישירות, חיזוק בתי החולים הפסיכיאטריים, טיפולי שיניים לקשישים ועוד.	7.0	2.5	משרד הבריאות <sup>4</sup>
הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, בניית נתיבים מהירים ונתיבים עם עדיפות לרכבים רבי-נוסעים.	11.9	2.2	משרד התחבורה <sup>5</sup>
	5.5	20.7	תקרת ההוצאה

המקור: נתוני משרד האוצר, עיקרי התקציב לשנת 2019 ועיבודי בנק ישראל.

<sup>1</sup> כל הסעיפים כוללים את התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח.

<sup>2</sup> בנוסף לתוכניות החדשות, ב-2019 צפויות מספר פעימות במקביל של הסכמי שכר עם ארגוני המורים שיעלו במיוחד את שכר המורים בחינוך העל-יסודי והגדילו סעיף זה ב-11% לעומת 2018.

<sup>3</sup> לסעיפי הביטחון (ללא בטחון פנים) שהוצגו בספר התקציב הוספנו את הגידול בהוצאות הביטחון כתוצאה מהפרויקטים שרשומים תחת סעיף הדיור הממשלתי (סעיף 51), כגון פינוי קרקעות ומעבר צה"ל לנגב. ההצעה להגדלת תקציב הביטחון לא הופיעה בתקציב 2019. הנחת העבודה במסמך זה היא כי התוספת בגין הצעה זו תעמוד ב-2019 על כ-1.5 מיליארד ₪, בדומה לגודלה של רזרבת ההתאמות שתוקצבה.

<sup>4</sup> בתקציב משרד הבריאות בוצע שינוי רישומי בתקציבי בתי החולים הפסיכיאטריים. אלו הוצאו מסעיף התקציב הרגיל של משרד הבריאות (24) לסעיף חדש בפרק המפעלים העסקיים (93). כתוצאה מכך הועברו מיליארד ₪ שהיו רשומים כהוצאה מותנית בהכנסה מיועדת בתקציב משרד הבריאות לתקציב המפעלים העסקיים. השינוי בתקציב אינו משפיע בנתונים המופיעים כאן משום

<sup>13</sup> על פי החוק, מגבלת ההוצאה מתעדכנת בהתאם לשינוי הממוצע של מדד המחירים לצרכן ב-3 השנים האחרונות שלגביהן המדד ידוע (2015—2017 במקרה של תקציב 2019). בתקציב 2019 מדובר בהפחתה של 0.3% מבסיס התקציב. על פי התחזית העדכנית של חטיבת המחקר של בנק ישראל המדד הממוצע בשנת 2019 צפוי לעלות ב-1.4%, כך שהגידול הריאלי של תקרת ההוצאות ב-2019 יהיה 4.1%. עם זאת, בטווח הקצר הקשר בין מדד המחירים לצרכן והוצאות הממשלה הוא מוגבל (ראו בנק ישראל, "סקירה פיסקלית: תמונת המצב לקראת הכנת תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, והמגמות הצפויות בהמשך העשור", מתוך: ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 139, יוני 2015), מה שהביא לקביעת שיטת החישוב הנוכחית במקום ההצמדה לתחזית המחירים בשנת התקציב, שהייתה נהוגה עד 2017 וחיבה תיקונים בדיעבד של תקרת ההוצאה בשנה העוקבת. <sup>14</sup> התוספות הן לאחר הקיזוז שנבע מקיצוצים רוחביים שאישרה הממשלה.

שהם מציגים את השינויים בתקציב נטו של כל משרד.  
5 על-פי המתווה הרב-שנתי, צפויה ההוצאה הממשלתית על פיתוח תחבורה לגדול בצורה משמעותית בשנים הקרובות, אך רק ב-2020 היא צפויה לגדול מעבר להוצאות בפועל בשנת 2017 וזאת לאחר מספר שנים בהן הייתה ירידה בהשקעה בתחבורה כשיעור מהתוצר.

תחזית ההכנסות המעודכנת של משרד האוצר לשנת 2019 מחודש יוני צופה תקבולי מסים גבוהים במקצת מתחזית התקציב המקורית.<sup>15</sup> התחזית הנוכחית של בנק ישראל, המתבססת על מודל המס של חטיבת המחקר ועל התחזית המקרו-כלכלית של החטיבה שפורסמה בחודש יולי, גבוהה אף מעט יותר מזו של משרד האוצר, בעיקר בשל ההערכה שהגידול בשכר וברמת המחירים יהיה גבוה מתחזיות האוצר. כך, הגירעון הצפוי לשנת 2019 הוא 2.8% תוצר, לעומת תחזית של 2.9% של משרד האוצר,<sup>16</sup> הבדל שאינו מהותי איכותית. המשמעות של שתי התחזיות היא כי בשלב זה לא מסתמן שיהיה צורך בהתאמות תקציביות כדי להשיג את יעד הגירעון ב-2019, אך גם שאין מרווח תקציבי להפחתות מיסים, או להגדלה נוספת של ההוצאות. ב-2019 יחס החוב לתוצר צפוי לעלות במתינות לרמה של כ-61 אחוזים.

#### 4. שינויים תכופים של הכללים הפיסקליים

כאמור לעיל, תוואי הגירעון הועלה בעת אישור תקציב 2019, ומגבלת ההוצאה הוגדלה ב-3% מעבר לגידול שקובע הכלל הפיסקלי.<sup>17</sup> תוספות אלה ניתנו כדי לתקצב התחייבויות של הממשלה שנוצרו בשנים הקודמות, למרות שמגבלת ההוצאה הייתה ידועה וקבועה בחוק כבר אז. גם תקרת ההוצאות לשנת 2020 כבר הוגדלה ב-0.7% מעבר למגבלת ההוצאה. פריצת מגבלת ההוצאה בשנים האחרונות משקפת את הפער בין עלות השגת יעדי הממשלה בתחומי הרווחה, החברה, והביטחון לבין רמת ההוצאה שקובעת המגבלה, שלמרות עלייתה אינה גבוהה בהשוואה בינלאומית או היסטורית.

הגדלת תקרת ההוצאות ותקרת הגירעון בעת אישור התקציב כבר הפכה לעניין שבשגרה.<sup>18</sup> מאז שחוקקה לראשונה ב-2004 הוגדלה תקרת ההוצאות ביותר ממה שקובע הכלל בכל תקציב, פרט לשנת 2014 (ראו אזור 3).<sup>19</sup> בתחילה התוספות היו חד-פעמיות ולא הגדילו את בסיס ההוצאה אך בשנים האחרונות הן מתווספות לבסיס וכך מגדילות את רמת ההוצאה לא רק בשנת התוספת אלא גם בשנים העוקבות. גם מתווה ירידת הגירעון שנקבע בחוק המסגרות תוקן פעמים רבות מאז שאומץ לראשונה ב-1992, ובתקציב 2019 הוא הועלה שוב מ-2.5% תוצר ל-2.9%, על מנת לאפשר את הגדלת ההוצאות ללא העלאה בשיעורי המס.

<sup>15</sup> כל תחזיות ההכנסות המוזכרות להלן מתחשבות בהחלטת הממשלה להקדים ל-2017 את ההפרשות לקרן מס רכוש בגין הגביה בשנת 2019 (שמפחיתה את תקבולי המסים בתקציב). החלטה זו תורמת כ-1.9 מיליארדי ₪ לתחזית ההכנסות.

<sup>16</sup> על פי המגמות עד כה נראה כי הוצאות הממשלה השנה יהיו בהתאם לתקציב, למעט פערי רישום בתחום הקרקעות בין הצגת התקציב המקורי, שמחריג חלק מההוצאות בתחום פינוי הקרקעות על ידי מערכת הביטחון, לבין הדיווח על ביצוע התקציב על ידי אגף החשב הכללי באוצר, הכולל את ההוצאות האלה.

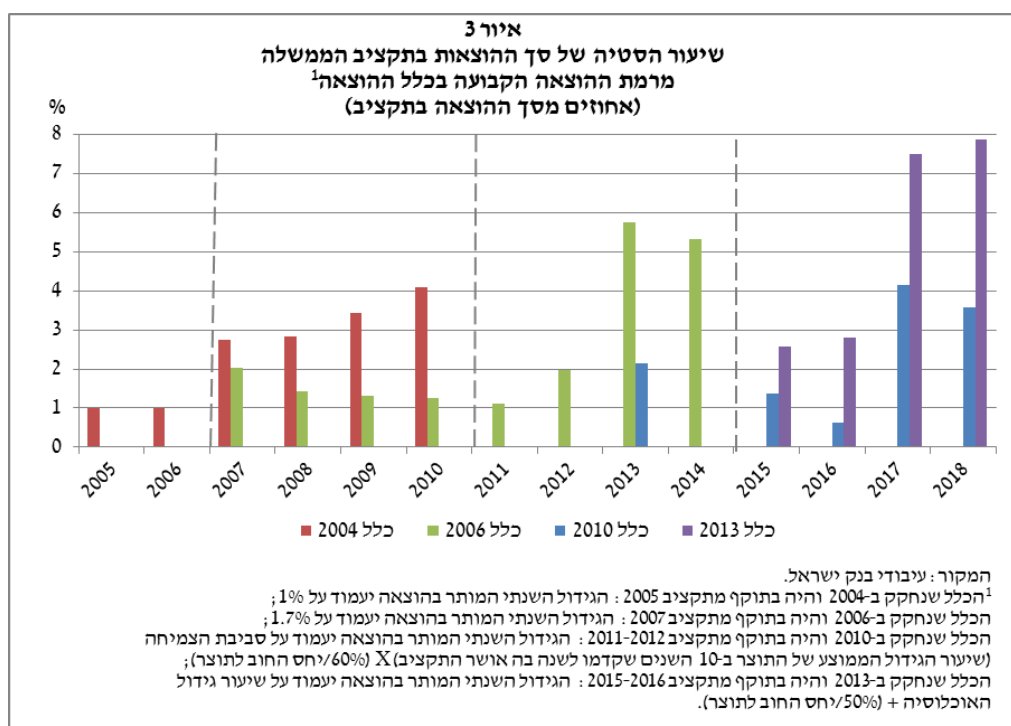
<sup>17</sup> מתוך תוספת זו 2% נקבעו כבר בעת אישור תקציב 2017—2018 ואחוז נוסף, המהווה כ-3.4 מיליארדי ₪, נקבע בעת אישור תקציב 2019.

<sup>18</sup> לדיון מורחב על יעילות והשפעת הכללים הפיסקליים ראו: ע' ברנדר, המדיניות הפיסקאלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה, מתוך *אורות וצללים בכלכלת השוק – המשק הישראלי 1995-2015*, בהוצאת מכון פאלק (יתפרסם בקרוב).

<sup>19</sup> הכוונה אינה לכללים ששונו במקביל לאישור התקציב, שכן במקרים אלו התקרה הותאמה מראש לתקציב המתוכנן, שהיה גבוה יותר ממה שאיפשרה תקרת ההוצאות שהייתה בתוקף עד לשינוי.



השינויים הרבים בכללים הפיסקליים מעידים על הקושי המתמשך של הממשלה לעמוד ביעדים שקבעה לעצמה. בפרט מעידים על כך השינויים בתקרת ההוצאות, שכן בניגוד ליעדי הגירעון ההוצאות כמעט ואינן מושפעות באופן ישיר מהפעילות הכלכלית.<sup>20</sup> למרות זאת נוצר תוואי של החלטות ממשלה על הרחבת ההוצאות בתגובה לגידול מחזורי בהכנסות, בפרט בשנים האחרונות. מכיוון שבמקביל הממשלה גם הפחיתה באופן מתמשך את שיעורי המס כאשר ההכנסות גדלו היא העלתה בהתאמה את יעד הגירעון - והשנה כנראה גם את הגירעון בפועל - דווקא בתקופות של גאות כלכלית,<sup>21</sup> מה שמעלה את החשש שהממשלה תיאלץ לרסן את ההוצאות או להעלות את שיעורי המס דווקא כאשר הצמיחה תאט. זאת בניגוד למהותו של כלל ההוצאה, שאמור לרסן הגדלת הוצאות בתקופות של גאות כלכלית ובכך למנוע קיצוצים בתקופות מיתון, בהן יש להוצאה הציבורית תרומה לתמיכה בפעילות הכלכלית.



סיבה מרכזית לקושי של קובעי המדיניות בישראל לעמוד במגבלת ההוצאה (גידול של פחות מאחוז לנפש לשנה, על פי הכלל הנוכחי) היא המשקל הנמוך של ההוצאה האזרחית בישראל בתוצר בהשוואה כמעט לכל המדינות המפותחות, וכנגזרת מכך היקף השירותים ומדיניות הרווחה. הדבר בולט בעיקר מאז 2012 כאשר הממשלה התחילה לנסות לצמצם את הפערים ממדינות אלה באיכות השירותים והתשתיות, ובכיסוי שמספקת מערכת הרווחה. ואולם, קידום תוכניות חדשות נתקל בחסם, שכן הגידול בהוצאות שמאפשר הכלל מספיק בעיקר לגידול הטבעי בהוצאות שנוצר עקב גידול האוכלוסייה ועליית השכר הריאלי. כדי להתגבר על כך הממשלה מתקצבת תוכניות

<sup>20</sup> יעדי הגירעון חשופים באופן מובנה לשינויים מחזוריים כי תקבולי המסים מתואמים במידה רבה עם הפעילות הכלכלית: גאות כלכלית לא צפויה מביאה כמעט מיידית לכך שהגירעון יורד אל מתחת ליעד בשל תקבולי מסים גבוהים. לעומת זאת, ההוצאות שמושפעות ישירות מהפעילות הכלכלית הן בעיקר קצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה, אך השפעת השינויים בהן על סך ההוצאות קטנה.

<sup>21</sup> הרחבה תקציבית בדמות הפחתות של שיעורי המס או הגדלה של ההוצאות אמנם תומכת בהתרחבות הפעילות הכלכלית בטווח הקצר, אך האומדנים בספרות הכלכלית מלמדים כי התרחבות זו רחוקה מלהספיק כדי לכסות על הגידול בגירעון הנובע מהרחבה הראשונית. לדיון רחב יותר ראו: ע' ברנרד וע' פוליצר, "ההשפעה של שינויים בשיעורי המס על גביית המסים בישראל, הרבעון לכלכלה, מאיוני 2018, ע"מ 87-129.

לשנים שמעבר לתקציב הנוכחי, אך כאשר מגיע זמן מימושו נוצר לחץ לפרוץ את הכלל (העמודות הסגולות באיור 3). תהליך זה פוגע באמינות הכלל, בתרומתו כעוגן לתכנון ארוך טווח של התקציב, וביעילות הביצוע של תוכניות הממשלה שנדחות שוב ושוב, נפרשות באופן לא אופטימלי ולעתים גם מבוטלות במסגרת תהליך התכנסות התקציב. כלל הוצאה יציב, שישקף בצורה שקופה וכנה יותר את העדפות הממשלה לגבי הגדלת או הקטנת ההוצאות, תוך שימור רמת גירעון אמינה ובת-קיימא, ישפר משמעותית את ההתנהלות התקציבית.

למרות השינויים הפרו-מחזוריים החוזרים ונשנים של הכללים הפיסקליים ייתכן כי עצם קיומם ריסן את ההוצאות ואת הפחתות המסים מפני שכל סטייה מהם דרשה הצדקה ותהליך חקיקה שהגבירו את השקיפות. מובן כי טענה כזאת קשה להפרכה או להוכחה, בהיעדר יכולת לבחון מה היה קורה במציאות חלופית. עם זאת, אי-העמידה החוזרת ונשנית בכללים הפיסקליים פוגעת ביעילות ההתנהלות של הממשלה וקוראת לגיבוש כללים פיסקליים חדשים שיחזיקו מעמד לאורך זמן ויאפשרו תיכנון רב-שנתי יעיל יותר. דיון כזה יכול להתבסס על הצעות שעלו בעבר המשלבות את כלל הוצאה עם כלל הגירעון בצורה שמתחשבת בגירעון המבני הרצוי, כלומר כלל איזון שמחייב התאמה של שיעורי המס לשינויים בהוצאות ולהיפך.<sup>22</sup>

## 5. הנומרטור וההתנהלות התקציבית

הנומרטור הוא כלי ניהול פיסקלי הדורש איזון של התחייבויות הממשלה אל מול תקרת ההוצאה ויעד הגירעון בשלוש השנים לאחר שנת התקציב האחרון שאושר. כך, הנומרטור שהוצג ביוני 2018, לאחר אישור תקציב 2019, מתייחס לשנים 2020 – 2022. כלי זה הופעל כדי להפסיק את התהליך בו הממשלה קיבלה החלטות על הוצאות והפחתות מסים בשנים שמעבר לתקציב השוטף, ואלו לא תאמו את היעדים הרב-שנתיים של התקציב וגרמו לשינויים חוזרים ונשנים שלהם כלפי מעלה. זאת לצד ביטול, שינוי או פריסה מחדש של החלטות ממשלה רבות זמן רב לאחר שהתקבלו, במסגרת תהליך הכינוס של התקציב למסגרת (המורחבת) שאושרה בסופו של דבר. הדרישה להחליט על מקורות תקציביים לכל מהלך שחורג מהיעדים הפיסקליים מחייבת את קובעי המדיניות לקיים דיון מושכל בסדרי העדיפויות כבר בעת קבלת ההחלטה, ולא כעבור כמה שנים כאשר מגיע שלב היישום ואפשרויות המדיניות מוגבלות יותר.

לצד יתרונותיו, מייד עם תחילת אכיפת הנומרטור באופן מלא – בשנת 2017 - נמצאו דרכים לדלל את השפעתו באמצעות מעקפים שונים. אלו כללו אישור תוכניות ממשלתיות משמעותיות כהוראות שעה והכרזה על "קיצוצים רוחביים" עתידיים כמענה לפערים תקציביים. בנוסף התרחב השימוש במהלכים חשבונאיים המאפשרים דחיה לשנים רבות של הרישום בתקציב של הוצאות ציבוריות, או רישומן מחוץ לתקציב, כך שאינן כפופות ליעדים הפיסקליים. לכל אחד מהמעקפים שפותרו השלכות תקציביות שונות, אך המכלול מלמד על האתגר שבאכיפת המנגנון החדש.

<sup>22</sup> להרחבה ראו פרק ו' בדו"ח בנק ישראל 2014 ו-

Brender, A., "The Story of Israel's New Fiscal Rule: Theoretical Design Meets Politics", in *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*. Banca d'Italia, (2012), pp. 611-629.

**הוראות שעה:** המשמעות הטכנית של הוראות שעה היא שהמשלה לא מתחייבת להאריך את התוכניות – הגדלת הוצאות או הפחתת מסים – מעבר לתקופה מוגדרת ולכן אינה צריכה לתת מענה מראש לחריגה פוטנציאלית מיעדי התקציב לשנים הבאות שנגרמת בגינן. השימוש בהוראות כאלה נועד במהותו לטפל בהתפתחויות זמניות שאינן מצדיקות הליך חקיקה, או בכאלה שדורשות טיפול דחוף עד שתושלם חקיקה סדורה.

במהלך 2017 החליטה המשלה על הפחתות מסים, שאושרו כהוראות שעה עד סוף 2018. אלו כללו את הטבות המס להורים עם ילדים צעירים והפחתות מכסים ומסי קניה במסגרת תכנית "נטו משפחה", שעלותן הוערכה בכ-2.4 מיליארדי ₪ בשנה.<sup>23</sup> כמו כן אושרו לשנת 2018 מספר תוכניות הוצאה שכללו את סבסוד הצהרונים, קיצור חופשות בכתות א'-ג', הרחבת תכנית מחיר למשתכן והסכמים קואליציוניים שונים בעלות כוללת של יותר ממיליארד ש"ח. ההחלטה לאשר את התוכניות כהוראות שעה ל-2018 איפשרה לממשלה להפעילן באותה שנה, על בסיס רזרבת ההתאמות, בלי להצביע על מקורות למימון בשנים הבאות, למרות שלכולן אופי פרמנטלי. בתחילת 2018 מספר תוכניות הוצאה הוראה שוב - כהוראות שעה – הפעם עד סוף 2019 (החלטת ממשלה 3393 מיום 11 בינואר 2018), ונוספה לרשימה הרחבת מענק העבודה. במקביל, הטבת המס להורים הפכה לקבועה<sup>24</sup> כך שהעלות השנתית הכוללת של הוצאות השעה מסתכמת ב-3.5 עד 4 מיליארדי ₪.<sup>25</sup> מכיוון שתוכניות אלה – לפחות ברובן – אינן מיועדות לטפל במשבר זמני או בצורך חד פעמי, והפסקתן לאחר שהופעלו תשקף חוסר יעילות מובהק, סביר כי רובן יוארכו או יתפכו לקבועות בתקציב הבא. הצגתן כהוראות שעה מאפשרת בשלב זה לממשלה להימנע מלאתר מקורות למימון בתקציבי השנים שאחרי 2019, כפי שדורשים כללי התיקצוב הרב-שנתי,<sup>26</sup> ובינתיים יכולה הממשלה ליצר התחייבויות תקציביות אחרות לשנים אלה. זהו בדיוק המנגנון שהנומרטור נועד למנוע.

**קיצוצים רוחביים עתידיים:** הצורך לעמוד במגבלת ההוצאה בתקציבים העתידיים הביא, מלבד שימוש בהוראות שעה, לשימוש נרחב וחוזר בקיצוצים רוחביים. יחד עם תקציב 2019 אישרה הממשלה קיצוץ רוחבי של 3.9% בבסיס התקציב, ב-2020 2.5% נוספים וב-2021 עוד 7.0% (לוח 3). במצטבר אלו משקפים החלטה על הפחתה של כ-7 מיליארדי ₪ בשנת 2021, ביחס לתקציב 2019, במטרה לעמוד בתקרת ההוצאות לשנה זו.<sup>27</sup>

הקיצוצים הרוחביים העתידיים מביאים את הנומרטור לאיזון, נכון לעכשיו, אבל הקיצוץ הרוחבי בשנים 2020 ו-2021 הוא למעשה הכרזה שיבוטלו תוכניות קיימות, בלי לפרט אילו. בהיעדר פירוט כזה אין היערכות ממשית להפחתת ההוצאות, וכמו במקרה של הוצאות השעה, הדיון נדחה למועד אישור התקציבים העתידיים – התוצאה שהנומרטור נועד למנוע. כמו כן, השימוש בקיצוץ הרוחבי חל רק על חלק מהתקנות<sup>28</sup> שמהוות כ-21% מהתקציב נטו. מכיוון שבמשרדים מסוימים קיימות

<sup>23</sup> משרד האוצר, *עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021* (נובמבר 2017).

<sup>24</sup> בחוק ההסדרים לשנת 2019 נקבע כי פקודת מס הכנסה תתוקן לשנים 2019 ואילך כך שתכלול את הגדלת נקודות הזיכוי באופן קבוע.

<sup>25</sup> נתוני משרד האוצר, *עיקרי התקציב לשנת 2019*.

<sup>26</sup> ראו דיון בהשלכות של תוכניות אלה על מתווה התקציב הרב-שנתי בהמשך מסמך זה.

<sup>27</sup> הקיצוץ הוא בבסיס התקציב, כלומר מצטבר משנה לשנה. בלוח 3 אנו מציגים את הקיצוץ השולי בכל שנה, וכדי להגיע לקיצוץ המצטבר לשנה מסוימת יש לסכום את הקיצוצים באותה שנה ובשנים שקודמות לה.

<sup>28</sup> מתוך החלטת ממשלה 3409 מיום 11 בינואר 2018: "לא יבוצעו הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעורי התקציב שיש להקצות לשם יישומה, בתקנות שנועדו למילוי מחויבות חוזית של

יותר תקנות בהן יש לממשלה מחויבות חוזית, תקציבי משרדים אלו חסינים יותר בפני קיצוצים רוחביים. בעוד שההתמקדות בסעיפים כאלה היא סבירה, מטעמי ישימות, כאשר קיצוצים רוחביים נדרשים באופן מיידי, קשה יותר להצדיקה כאשר מדובר בהתאמות תקציביות ליישום בעוד 3 או 4 שנים, שלגביהן יש זמן מספיק להיערכות ותכנון.

לוח 3 ממחיש את חלוקת הקיצוץ כשיעור מכל סעיף, וניכר ממנו כי ההשפעה של הקיצוץ הרוחבי משמעותית הרבה יותר לסעיפי תשתיות תחבורה ומים, שם חלק ניכר מהתקציב משמש לקניות, לתמיכות ולתקציבי פיתוח, לעומת תקציבי החינוך והבריאות, שעיקרם תשלומי שכר שאינם חשופים לקיצוצים רוחביים. בהיעדר החלטות ספציפיות ותיעדוף ממשי (למשל, הממשלה מתכנתת דווקא הרחבה ניכרת של תקציבי תשתיות התחבורה), השימוש המאסיבי בקיצוצים רוחביים עתידיים פוגע ביעילות התכנון בתחום התשתיות וההשקעה. על-פי דוח מבקר המדינה משנת 2005 הקיצוצים הרוחביים האחידים הם "אחת הסיבות העיקריות לדחיית מועדי סיום של פרויקטים ממשלתיים" ולדחיות אלו עלויות עקיפות שלא נלקחות בחשבון בעת קבלת ההחלטה על הקיצוץ.<sup>29</sup> גם ועדת המשילות (2013) המליצה להימנע ככל האפשר מקיצוצים רוחביים למימון שינוי עדיפויות בתקציב.<sup>30</sup> אמירה חוזרת בשנים האחרונות מצד משרדי האוצר והתחבורה היא ש"חוסר תקציב" אינו מגבלה לפיתוח התשתיות, אלא "בעיות תכנון" בקרב משרדי הממשלה והרשויות האמונים על הביצוע. תהליך בו היקף התקציב הזמין אינו ידוע עד קרוב לשנת התקציב, כאשר מדובר בפרויקטים מתמשכים הדורשים תכנון ארוך ויקר, מוליך לשילוב של בעיית תקציב שיוצרת גם בעיות תכנון.

### לוח 3

#### שיעור הקיצוצים הרוחביים בסעיפים נבחרים

שנת	2021	2020	2019	2018	שיעור הקיצוץ מסך ההוצאה הצפויה ברטו בכל סעיף (%)
בטחון	1.6	0.6	0.9	0.6	
חינוך	0.7	0.3	0.4	0.3	
בריאות	0.6	0.2	0.3	0.3	
פיתוח תשתיות תחבורה ומים	4.9	2.6	3.1	2.8	
אחר	1.9	0.7	1.2	1.0	
שיעור הקיצוץ הרוחבי בבסיס התקציב של התקנות הכפופות לקיצוץ (%)	7.0	2.5	3.9	2.9	
שווי במיליארדי ₪	5.1	1.9	2.8	2.1	

המקור: החלטת ממשלה מסי' 3409 מיום 11 בינואר 2018 בנושא "תיעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2019 ועמידה בסך מחויבויות הממשלה לשנת 2018" ועיבודי בנק ישראל.

הממשלה לביצוע הוצאה לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק ובתקנות אשר ההפחתה מהם תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה. מכלל התקנות שנותרו, מהן ניתן לבצע הפחתה כאמור, תבוצע הפחתה בשיעור זהה מכל אחת מהתקנות כך ששך ההפחתה תגיע לסכום הכולל של ההפחתה כפי שנקבעה ביחס לכל משרד.

<sup>29</sup> למשל, הדחיה בסלילת כבישים גורמת להארכת זמן העמידה בפקקים ולתאונות דרכים.  
<sup>30</sup> אליעזר שורץ, מונחון לביאור מושגי התקציב, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, פברואר 2018.

**הוצאות חוץ תקציביות והנפקות אג"ח על בסיס תשלומים ממשלתיים עתידיים**: אחד הכלים שמאפשרים להרחיב את הפעילות הממשלתית בלי לחרוג פורמלית מהכללים הפיסקליים הוא השימוש בכללי רישום המוציאים חלק מהפעילות הממשלתית ומימונה אל מחוץ למסגרת התקציב. בשנים האחרונות הופעלו מספר תכניות ממשלתיות בתחום הבינוי והשיכון שממומנות באופן ישיר באמצעות תקבולי מכירת קרקעות המדינה על-ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועל-כן אינן כפופות למגבלת ההוצאה ותקרת הגירעון. במיזמים אחרים מכירה של קרקעות המדינה, שהן נכס ממשלתי, מוצגת כהכנסה בתקציב. זאת במקום להציגה כמימוש נכס, כפי שהיה נהוג עד לשנים האחרונות וכפי שנדרש על-פי הסטנדרט החשבונאי המקובל. כנגד "הכנסה" זאת מבוצעות הוצאות, בין אם ישירות על ידי רמ"י (על פי הנחיות הממשלה) או "כהוצאה מותנית בהכנסה" בתקציב, שאינה כפופה למגבלת ההוצאה. מכיוון שמדובר בסכומים המגיעים כבר לכמה מיליארדי ש"ח לשנה, יש בכך כדי להשפיע מהותית על הצגת ההוצאה התקציבית והגירעון, אם כי אובדן התקבולים כן מתבטא בחוב הציבורי.<sup>31</sup>

תוכניות אלו כוללות את ההנחות על הקרקעות ב"מחיר למשתכן" (כ-2 מיליארדי ש"ח בשנה<sup>32</sup>), תימרוץ רשויות מקומיות לזירוז והגדלת היקף הבניה באמצעות "הסכמי גג",<sup>33</sup> סבסוד הקרן להתחדשות עירונית, מימון מחלפים כחלק מתכנית "נתיב לדירה", ופינוי מחנות צה"ל הממוקמים על קרקעות המדינה ומעבר צה"ל לנגב (פרויקט שוה"ם 3)<sup>34</sup>. בנוסף, ישנן הצעות לממן בצורה דומה תוכניות כגון הרחבת הדיור הציבורי, חיזוק מבנים בצפון, ושיפור מערכת הבריאות. גם אם מדובר לרוב בפרויקטים ראויים, אופן מימון זה פוגם בעילות תהליך התיקצוב משום שהוא מקצה את ההכנסות ממכירת קרקעות מדינה לתוכניות ספציפיות שיכולות לנצל את תקבולי מכירת הקרקעות, שלא כחלק מסדר העדיפויות וניתוחי העלות-תועלת הכלליים בתקציב, ומעניק עדיפות לגופים ממשלתיים המחזיקים בקרקע ממשלתית על פני גופים ממשלתיים אחרים. הוא גם מונע הבנה של התמונה התקציבית הכוללת בעת ניהול שאר התקציב.

שיטת מימון נוספת שהפכה לכלי העוקף את מגבלת ההוצאה היא הנפקת אג"ח על-ידי חברות ממשלתיות, כאשר המדינה מתחייבת, במישרין או בעקיפין, לממן את החזרי הקרן והריבית במלואם. שתי דוגמאות עדכניות כוללות אג"ח בשווי של כמיליארד ש"ח שהנפיקה רכבת ישראל במרץ 2015, שפדיון יסתיים ב-2020, והנפקה נוספת בסכום של כמיליארד ש"ח של חברת עמידר במרץ 2018, שמועד הפדיון האחרון שלה הינו 2028 והממשלה התחייבה לשלם לעמידר את כל החוזרים. תזרים התחייבויות הממשלה לחברות אלה אמנם מופיע בנומרטור עבור השנים הקרובות, אך הוא לא משקף את עלות ההשקעה ואת הגירעון בזמן אמת, אלא בפריסה על-פני

<sup>31</sup> התקבולים ממכירת הקרקעות נרשמו כסעיף מימוני המקטין את החוב הפיננסי של הממשלה (מכירת נכס לא פיננסי קרקע – המשמשת להקטנת החוב). כאשר תקבולי המכירה משמשים להוצאות ציבוריות, הם לא מקטינים את החוב הציבורי (ובמקביל הממשלה מפסיקה להיות הבעלים של הקרקע).

<sup>32</sup> הסכום המדויק בכל שנה משקף את היקף המכרזים ואת מיקומם הגיאוגרפי.  
<sup>33</sup> פירוט מדויק של סך התזרים השנתי הצפוי לשנים הקרובות בגין הסכמי הגג אינו זמין, ותלוי במידה רבה בקצב התקדמות תהליכי התיכנון והבניה. נכון לסוף 2017 עמדו התחייבויות רמ"י במסגרת הסכמי הגג על יותר מ-7 מיליארדי ש"ח, לא כולל הוצאות פיתוח שמקובל היה תמיד לכלול בתקציב רמ"י כחלק מהפעילות העסקית (טיפול פיזי במתחמים הנמכרים).

<sup>34</sup> זהו למעשה הפרויקט היחיד שמדווח כיום כחלק מההוצאות בתקציב, אך גם במקרה זה חלק מההוצאות (למשל, 2.8 מיליארדי ש"ח בתקציב 2017, 2.1 מיליארד ב-2018 ו-1.3 מיליארד ב-2019) מדווחות כהוצאה מותנית בהכנסה ייעודית – שאינה כפופה לתקרת ההוצאה – כאשר ה"הכנסה" היא תקבולים ממכירת קרקעות. תקציב 2019 כולל גם "הרשאה להתחייב" בסך 5.7 מיליארדי ש"ח בסעיף זה.

מספר שנים. בכך מועבר נטל ההחזר לתקציבים בשנים שמעבר לתקופת הנומרטור. שיטה זו מביאה גם לעלויות גיוס גבוהות יותר.

התעצמות השימוש בתהליכים הרישומיים שתוארו לעיל משקפת את הקושי של הממשלה להשיג את יעדיה בתחומי הדיור והתשתיות במסגרת תקרות הוצאה והגירעון שקבעה, במיוחד לאור רמת הוצאה הנמוכה בהשוואה בינלאומית וההעדפה – המוצהרת והנגלית – שלא להעלות את שיעורי המס. בהקשר זה בולט לאחרונה הדיון על הצורך בשידרוג ניכר של תשתיות התחבורה, בפרט התחבורה הציבורית, בעשורים הקרובים, כדי לתמוך בצמיחה הכלכלית, באיכות החיים והסביבה, ובהרחבת מגוון אפשרויות הדיור. אחת האפשרויות שנשקלות היא הרחבה ניכרת של השימוש במימון פרטי של הפרויקטים כנגד התחייבויות רב-שנתיות של הממשלה לתשלום לזמנים (PFI). לחלק מהפרויקטים מסוג זה יתרונות רבים, אך מימון פרטי אינו אחד מהם.<sup>35</sup> על רקע ההתנהלות בשנים האחרונות חשוב שבחינת דרך הביצוע של הפרויקטים תתבסס על השיקולים התפעוליים ולא על היכולת לדחות את ההוצאה התקציבית בגינם.

הגדלת ההוצאה הציבורית האזרחית בשנים האחרונות צמצמה את הפער ברמת ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) לנפש בין ישראל למדינות OECD האחרות בהן ההוצאה גבוהה יותר, וגם את הפער במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר.<sup>36</sup> אבל, כדי לשמר ולהרחיב את רמת השירותים והוצאות הרווחה הגבוהה יותר שקבעה הממשלה, ולשפר משמעותית את התשתיות במשק, יש לבסס את הגדלת ההוצאה הציבורית על מקורות הכנסה יציבים. ניסיון העבר הלא רחוק מלמד כי תוכניות ממשלתיות רב-שנתיות רבות בתחומי החברה והתשתיות נדחו, צומצמו או בוטלו כאשר חלה תפנית במחזורי העסקים, או כאשר גדלו צרכי הביטחון. זאת משתי סיבות עיקריות: 1. בכללים הקיימים מסגרת התקציב אינה מביאה בחשבון את האופי המחזורי של הפעילות הכלכלית ותקבולי המסים; 2. עד להפעלת הנומרטור לא הייתה בחינה מחייבת של ההתאמה בין תוכניות ההוצאה הרב-שנתיות של הממשלה בתחומים השונים למגבלות שקבעו הכללים הפיסקליים מעבר לתקציב השוטף. בהמשך מסמך זה אנו בוחנים באיזו מידה העלות של החלטות הממשלה להרחבת ההוצאה הציבורית בשנים הקרובות, בהתחשב במהלכים הרישומיים שתוארו לעיל, תואמת את מגבלת ההוצאה ויעדי הגירעון שקבעה.

## 6. מתווים להתפתחות המצרפים הפיסקליים בשנים הקרובות

הניסיון בשנים האחרונות מלמד שהתפתחות המצרפים הפיסקליים תלויה יותר בהחלטות קובעי המדיניות בכל תקופה מאשר בכללים שנקבעו בשנים קודמות. עם זאת, החלטות אלו מושפעות במידה רבה מהצורך להתמודד עם תכניות רב-שנתיות מהעבר להרחבת ההוצאה בתחומים שונים או להפחתת שיעורי המס, ומההתפתחויות הכלכליות והשפעתן על גביית המסים. משום כך חשוב לנתח את התוואי הצפוי של הוצאות הממשלה והכנסותיה, כדי להעריך את המאמץ הפיסקלי שיידרש לעמידה ביעדים הרב-שנתיים של התקציב ולהצביע מוקדם ככל שניתן על תכניות מפורטות לתיקון סטיות מהם. זאת מפני שהאלטרנטיבות של דחיית החלטות או הכרזה על

<sup>35</sup> ראו דו"ח בנק ישראל 2016, תיבה ו-2: "השקעות בתשתיות בשיתוף המגזר הפרטי".  
<sup>36</sup> ראדוח בנק ישראל 2017, פרק ו'.

"קיצוצים רוחביים" אינן מוליכות לתהליכי תקצוב ותכנון אפקטיביים, ומקשות על העמידה ביעדים.

#### א. מסגרת הניתוח

למרות חולשותיו, הנומרטור הממשלתי תורם רבות לשקיפות התוואים הפיסקליים ולכך שהציבור וקובעי המדיניות יבינו את המשמעות התקציבית לאורך זמן של החלטות הממשלה. כמסמך ממשלתי, הנומרטור נצמד מטבעו להחלטות הפורמאליות של הממשלה, בפרט בבחינת ההוצאות. לעומת זאת, במסמך הנוכחי אנו מרחיבים את הבחינה גם לחלופות מדיניות השונות מהיעדים הפורמאליים ומהניסוח המדויק של החלטות הממשלה. ההבדלים מתמקדים בשני מימדים: 1. השלכות הסביבה המקרו-כלכלית על מצרפי התקציב (בהתבסס על סביבת צמיחה ואינפלציה דומה לזו שהוצגה במסמך הנומרטור); 2. הדרך בה תיישם הממשלה את החלטות הפיסקליות הרב-שנתיות שקיבלה.

באשר לסביבה המקרו-כלכלית: הנומרטור, וגם התרחישים להלן, מניחים שבשנים 2018 – 2022 המשק יצמח בהתאם לפוטנציאל (כ-3% לשנה במוצע) ויישמר שיעור אבטלה נמוך. צמיחה כזאת מיטיבה עם תקבולי המסים,<sup>37</sup> בפרט כשהיא מלווה בעלויות שגר, שכבר התגברו בשנתיים האחרונות.<sup>38</sup> ואולם, סביבה מתמשכת של תעסוקה מלאה ועלויות שגר תשפיע גם על תוואי השכר במגזר הציבורי,<sup>39</sup> ובפרט לאורך תקופה כה ארוכה בה צפויים להיחתם בין היתר הסכמי מסגרת לכלל המגזר הציבורי, והסכם שכר עם הרופאים (על רקע מחסור הולך וגדל ברופאים). משום כך אנו מניחים בתרחישי המדיניות להלן שהשכר במגזר הציבורי יעלה כמו השכר במגזר העסקי, עלייה גבוהה מזו שנגזרת מנתוני הנומרטור. בנוסף, התרחישים מתייחסים לאפשרות שהריבית על החוב הממשלתי (הריבית לטווח ארוך במשק) תעלה לאורך השנים בשיעור גבוה יותר מכפי שנגזר משוק ההון בתקופה הנוכחית, בהינתן קצב הצמיחה המתמשך שמניחים התרחישים.<sup>40</sup> מהניתוח עולה כי שיעורי הריבית אמנם מהווים סיכון לגידול בהוצאות הצפויות, אך אינם גורם דומיננטי לשינויים במתווה המדיניות הצפוי בשנים הקרובות.

בצד המדיניות, הניתוח להלן אינו כולל מספר גורמים שעשויים להביא להרחבה ניכרת של ההוצאות. אלו כוללים את הסיוע הממשלתי להשקעות במפעל אינטל, את החלטת בג"צ לגבי שיפור תנאי המחיה לאסירים, את התביעה לתוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי על-ידי השוטרים והסוהרים, את בג"צ המרכז לעיוור, ואת בג"צ נותני שירותי הסיעוד.<sup>41</sup> בנוסף, הממשלה הכריזה על כוונתה לקדם בקצב מהיר את ההשקעה בתשתיות התחבורה ובתחבורה הציבורית,<sup>42</sup> מה שיחייב הגדלה ניכרת של ההוצאה התקציבית מעבר למתווה הקיים. בהיעדר מתווה ספציפי

<sup>37</sup> עם זאת, תחזית הצמיחה לשנים 2019–2022 כוללת השפעה לא זניחה של הרחבת מפעל אינטל ותחילת הפקת הגז ממאגרי ליוויתן וכריש-תנין. בשני המקרים מדובר בתוספות לפעילות ששיעור המס עליהן נמוך בהרבה (על מאגרי הגז רק בשנים הראשונות לפעילותם) מאשר שיעור המס הממוצע בתוצר.

<sup>38</sup> תחזית ההכנסות שלנו גבוהה במקצת מזו של משרד האוצר בשל תחזית גבוהה יותר של העליה בשכר.  
<sup>39</sup> מוזר (2015) "התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי", סקר בנק ישראל 88.

<sup>40</sup> תחזית הוצאות הריבית בנומרטור נגזרת מהריביות הצפויות בשוק ההון.

<sup>41</sup> משרד האוצר, עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2020 עד 2022 (יוני 2018).

<sup>42</sup> ראו החלטת ממשלה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016 בנושא "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" במסגרתה גם הוחלט על גיבוש תכנית רב שנתית לפיתוח תשתיות שפורסמה כשנה לאחר מכן: על-ידי משרד ראש הממשלה: <https://www.gov.il/he/Departments/news/spoketashit310817#> בעלות כוללת של 116 מיליארד ₪ על-פני השנים 2021-2017, במימון ציבורי בשיעור של כ-42% מסך העלות ומימון משולב (ציבורי ופרטי) של כ-14% נוספים.

איננו כוללים גידולים פוטנציאליים אלו בתרחישים השונים. מעבר לכך ההנחה היא שמעתה ועד סוף 2022 הממשלה לא תקבל אף החלטה שמגדילה (נטו) את הוצאותיה ולא תפחית את שיעורי המס. משמעות הדבר היא שגם במתווה המרחיב ביותר, אנו לא מביאים בחשבון את כלל הסיכונים התקציביים הקיימים, אף כי חלקם צפויים להתממש בסבירות גבוהה ועלותם מסתכמת בכמה מיליארדי שקלים.

באשר לתקציב הביטחון: מתווה תקציב הביטחון הקיים מסתיים ב-2020, וההנחה בנומרטור שאושר בממשלה היא כי מתווה רב-שנתי חדש שיחל ב-2021 ישמר, בקירוב, את רמת ההוצאה הנומינלית הנוכחית, למרות עליות השכר במשק והלחצים הפוטנציאליים להגדלת ההוצאה בגין צמצום אפשרויות השימוש בכספי הסיוע הביטחוני לרכישות בשוק המקומי.<sup>43</sup> לעומת זאת אנו בוחנים שני מתווים חלופיים: 1. מתווה התואם את הגישה בנומרטור, אך משקף גידול מעט גבוה יותר מזה שהוצג בו, בהתחשב בתחזית לעליית השכר במשק, והשפעתה הצפויה על השכר במערכת הביטחון (מתווים 1 ו-2 להלן); 2. מתווה התואם את הכרזת ראש הממשלה על כוונה לשמור על משקל הוצאות הביטחון בתוצר ברמה גבוהה במעט מזו שנקבעה בתקציב 2019 עד שנת 2030 (מתווים 3 ו-4 להלן). מתווה זה ישנה מהותית את התוואי הכמעט רצוף של הפחתת היחס בין הוצאות הביטחון לתוצר מאז 1985, ושל ירידת משקל הוצאות הביטחון בסך ההוצאה הציבורית.

### **ב. מתווי המדיניות**

כאמור, כל מתווי המדיניות שאנו בוחנים מתבססים על המשך צמיחה לפי התוצר הפוטנציאלי וללא אירועים ביטחוניים חריגים. קל וחומר שכל אירוע שלילי (חיובי) ישפיע עוד יותר לרעה (לטובה) על השינוי בגירעון וביחס החוב לתוצר. נציג להלן ארבעה מתווי מדיניות אפשריים, את צעדי המדיניות הנדרשים ליישומם ואת השפעתם על המצרפים הפיסקליים.

(1) **עמידה במגבלת ההוצאה ובתוואי הגירעון הקבוע בחוק**: מתווה זה מניח כי הממשלה תתאים את ההוצאות בשנים 2020—2022 למגבלת ההוצאה הקבועה בחוק, ותעלה את שיעורי המס, או תבטל פטורים ממס, כדי שלא לחרוג מיעד הגירעון. כמו כן, מתווה זה מניח כי הוצאות הביטחון לא יוגדלו בהתאם למתווה החדש שהוצג על ידי ראש הממשלה. כדי לעמוד בכך על הממשלה לבצע את מלוא הקיצוצים הרחביים שהוכרז עליהם, כ-7 מיליארדי ₪ מבסיס תקציב 2022 בהשוואה לתקציב 2019, ולבטל אחרי 2019 את הוראות השעה (סבסוד הצהרונים, קיצור החופשות, הרחבת מענק העבודה והסכמים קואליציוניים בסך של כ-3 מיליארדי ₪), או לקצץ במקומן בסעיפים אחרים. בנוסף יידרש קיצוץ פרמננטי של ההוצאות בעוד כ-4 מיליארדי ₪ בשנת 2021, ו-3 נוספים ב-2022 כדי לעמוד במגבלת ההוצאה. כל זאת, כאמור, בהנחה שהסיכונים התקציביים המוזכרים לעיל לא יתממשו, והממשלה לא תקבל אף החלטה על הגדלה נטו של ההוצאות ב-4 השנים הקרובות. בתרחיש זה על מנת לעמוד ביעד הגירעון הקבוע בחוק עד 2022 תדרש העלאה מחדש של המכסים ומסי הקניה שהופחתו בהוראת שעה (כ-0.8 מיליארדי ₪ לשנה) והעלאה נוספת של שיעורי המס בסכום של כ-1 עד 2.5 מיליארדי ₪ החל מ-2020.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> המתווה הנוכחי כלל הגדלה ניכרת של תקציב הביטחון בשנת הבסיס ואז הקפאה נומינלית שלו לשאר התקופה.  
<sup>44</sup> מכיוון שתחזית תקבולי המס רגישה להתפתחויות המקרו-כלכליות יש סיכוי לא זניח שלא יהיה צורך בהעלאת המסים במתווה מדיניות זה.



מתווה זה מוצג בקווים הסגולים באיורים 4—7. איור 4 מציג את תחזית הגירעון הצפוי, בהתאם למתווה הקבוע בחוק, המתבטאת בירידה מתונה של יחס החוב לתוצר החל משנת 2021 (איור 5). הרכיב המרכזי שתורם לירידת הגירעון בהתאם ליעד הוא ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ביותר מנקודת אחוז עד 2022 (איור 6), כולל ירידה של ההוצאה האזרחית בכ-0.7 נקודת אחוז (איור 7). ירידה זו משקפת את הגידול הריאלי האיטי של מגבלת ההוצאה בשנים 2020—2022 בגין התאמת המחירים למדדים הנמוכים בשנים הקודמות<sup>45</sup> - מהלך מאתגר על רקע רמתה הנמוכה של ההוצאה הציבורית בישראל ביחס לתוצר, ולאור הצרכים עליהם הצביעה הממשלה וטרם תוקצבו בתחומי התשתיות, הרווחה והביטחון.

(2) **עמידה במגבלת ההוצאה בלבד** (הקווים הכחולים באיורים 4—5): האטת קצב הגידול בהוצאות לפי כלל ההוצאה הקיים, בהתאם למפורט במתווה 1, מאפשרת ירידה הדרגתית של הגירעון, אך, על פי התחזית המתבססת על ההנחות לעיל, הוא יהיה גבוה מהיעד בכ-1 – 2.5 מיליארדי ₪ בכל אחת מהשנים 2020 – 2022.<sup>46</sup> כתוצאה מכך יחס החוב לתוצר יתייצב ברמה של כ-62% אחרי 2019.

(3) **הגדלת תקציב הביטחון בדומה לתוצר, ללא שינוי של שיעורי המס, והרחבת תקרת ההוצאות בהתאם להחלטות הקיימות של הממשלה עד למגבלת גירעון של 3% תוצר**: כפי שתואר במתווה הראשון, התכנסות של תקציבי השנים 2021 ו-2022 למגבלת ההוצאה הקבועה בחוק תדרוש מאמץ פיסקלי ניכר בהתחשב בהחלטות הממשלה שכבר התקבלו ובסוגיות התקציביות המשמעותיות שנותרו פתוחות. ניסיון העבר הוא שבמצבים כאלה הממשלה נטתה להתאים את מגבלת ההוצאה להתחייבויות שנצברו בשנים הקודמות, ולכן במתווה זה אנו בוחנים את ההשלכות של מתווה מדיניות בו הממשלה תתאים את מגבלת ההוצאה לתכנון ההוצאה הקיימות, תבצע רק חלק מהקיצוצים הרוחביים, ולא תעלה את שיעורי המס. בנוסף אנו מניחים כי יישום הצעת ראש הממשלה להרחבת תקציב הביטחון בהתאם לגידול בתוצר, יתבטא בהגדלת תקציב הביטחון בכ-1.5 מיליארדי ₪ בשנת 2019, ומשנת 2020 ואילך הוא יתרחב בהתאם לגידול התוצר. לצד הרחבות אלה מתווה זה גם מניח כי הממשלה תרסן את גידול ההוצאות האזרחיות, כך שהגירעון יתקבע על 3 אחוזי תוצר בטווח הבינוני (הקו הירוק באיור 4), כמו בשנים האחרונות. המתווה מוצג בקווים הירוקים באיורים 4 – 7 ומתבטא בירידה קלה של משקל סך ההוצאה בתוצר ב-2020 והתייצבות אחריה (איור 6), בירידה מתמשכת של שיעור ההוצאה האזרחית ללא ריבית (איור 7) ובעליה הדרגתית של יחס החוב לתוצר עד ל-64 אחוזי תוצר ב-2022 (איור 5) והמשך עליה לאחר מכן. הפער בין מתווה זה למתווה 1 מלמד שבמידה והממשלה תרצה לשמור על רמתה הנוכחית של ההוצאה האזרחית (ביחס לתוצר) תוך עמידה בתוואי הפחתת הגירעון הקבוע בחוק (עד ל-2% תוצר ב-2022 ו-

<sup>45</sup> התאמת המחירים בכל תקציב היא לפי ממוצע עליית מדד המחירים לצרכן בשלוש השנים שקודמות לשנת אישור התקציב. ההנחה היא כי קצב עליית המחירים יתכנס בשנים 2021—2022 ל-2 אחוזים. במידה וקצב עליית המחירים (ומחירי התוצר) יהיה איטי יותר שחיקת מגבלת ההוצאה ביחס לתוצר תתמתן, אך במקביל יפחתו תקבולי המס.  
<sup>46</sup> פער זה נמוך במקצת מהפער עליו מצביע הנומרטור של משרד האוצר בשל התחזית שלנו לעליה גדולה יותר בשכר, והשפעתה על תקבולי המסים. כאמור, תחזית זו גם מגדילה את הצפי שלנו לגידול בהוצאות השכר של הממשלה.

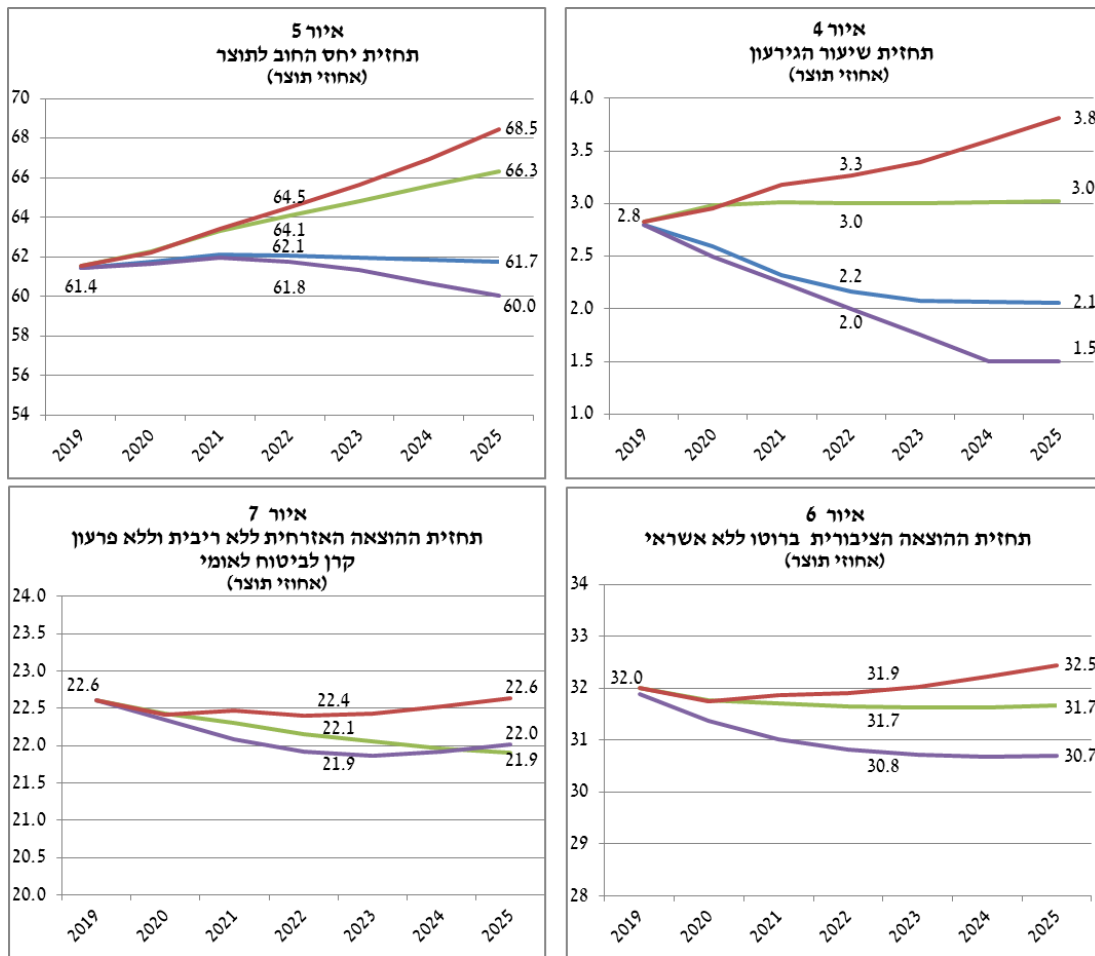
1.5% ב-2024) וייצוב יחס החוב לתוצר, נדרשת העלאת מסים הדרגתית (או ביטול פטורים) שתצטבר עד כאחוז אחד מהתוצר (כ-15 מיליארדי ₪) בשנת 2022.<sup>47</sup>

(4) הרחבת תקרת הוצאות בהתאם להחלטות הקיימות של הממשלה ומתווה הגידול הטבעי בהוצאות האזרחיות<sup>48</sup>, והגדלת תקציב הביטחון בדומה לתוצר ללא שינוי של שיעורי המס: מתווה זה דומה במרבית ההנחות למתווה 3, אך בניגוד לו, במתווה זה איננו מניחים כי הממשלה תרסן את גידול ההוצאה האזרחית על ידי קיזוז חלק מההחלטות הקיימות. הדבר מתבטא בשמירה על שיעור ההוצאה האזרחית בתוצר וכתוצאה מכך בהגדלה ניכרת של הגירעון התקציבי (הקו האדום באיור 4). מתווה זה צפוי להאיץ את העליה ביחס החוב לתוצר (הקו האדום באיור 5) - תוצאה ישירה של הגדלת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר (איור 6) ללא הגדלה מקבילה של הכנסות הממשלה. ההוצאה האזרחית ללא ריבית צפויה לשמור על גודלה ביחס לתוצר (איור 7), אך במחיר של גירעונות גבוהים וחוב גדל. מתווה זה מסמל במובן מסויים תרחיש קיצון מכיוון שהממשלה נמנעה בשנים האחרונות מלהרחיב את הגירעון המתוכנן אל מעבר ל-3 אחוזי תוצר (למעט באמצעות הוצאות חוץ תקציביות), אך הוא משקף את גודל האתגר של עמידה גם ביעד גירעון קבוע של 3% תוצר, בהינתן החלטות ותוכניות הממשלה.

בנוסף לגידול המוצע בהוצאות הביטחון, גורם נוסף המקשה על "הכלת" הגידול בהוצאה האזרחית במגבלת ההוצאה הוא השינוי במגמת תשלומי הריבית. אלו ירדו בכ-1.5% תוצר מאז 2007, בזכות ירידת יחס החוב לתוצר וירידת הריביות בארץ ובעולם, אך בשנים הקרובות משקלם בתוצר צפוי להפסיק לרדת ואף לעלות במתינות. זאת הן בשל עצירת הירידה ביחס החוב לתוצר, והן בשל תחילת העליה בשיעורי הריבית. התפתחות זו שונה מהתקופה מ-2007 עד 2017 בה ירידת הוצאות הריבית והביטחון איפשרה עליה של יותר מ-2 נקודות אחוז במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר, ללא הגדלת משקל סך ההוצאה בתוצר.

<sup>47</sup> אחוזי התוצר המופיעים כאן מתייחסים לאומדני התוצר הידועים כיום. רביזיות עתידיות של אומדני התוצר (כגון הגדלת הרמה בשל שינוי בפחת הביטחוני) יכולות לשנות את התחזיות אך במקרים רבים הן לא מצביעות על בסיס מס חדש אלא רק מציגות שינוי רישומי של פעילות ידועה.

<sup>48</sup> הכוונה בתוואי הגידול הטבעי היא לצפי ההוצאות שנובע מההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות, על-פי תחזיות האוכלוסייה של הלמ"ס, של מספר המוטבים בעיקר במערכות החינוך, הבריאות והגמלאות בשילוב עם התייקרות יחסית של שירותים אלו ביחס למדד המחירים לצרכן, בהתאם למגמות מדדי היוקר ולהסכמי שכר קיבוציים שנחתמו בשנים האחרונות. תוואי זה מביא בחשבון את מגמות העשור האחרון ואם אלו ימשכו הן יותר מממצות את תקרות ההוצאה הקיימות לפי כלל ההוצאה הנוכחי.



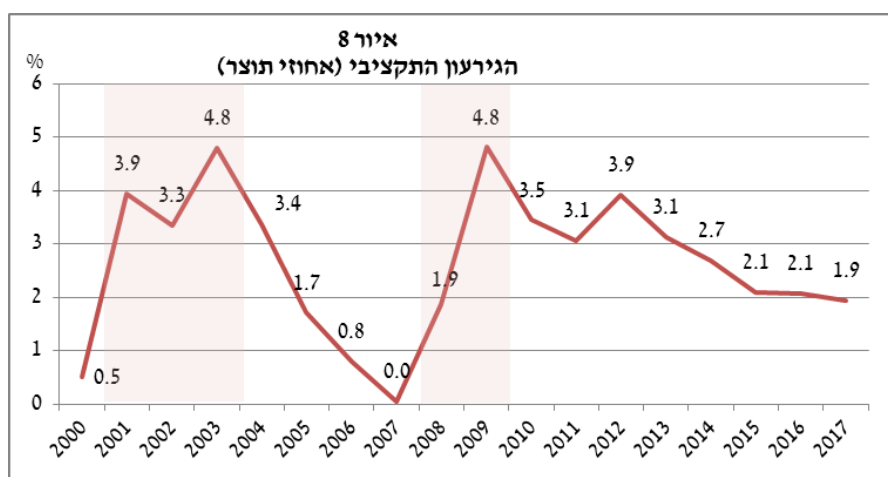
- הרחבת תקרת ההוצאות בהתאם להחלטות הקיימות של הממשלה ומתווה הגידול הטבעי בהוצאות האזרחיות, והגדלת תקציב הביטוחון בדומה לתוצר ללא התאמה של שיעורי המס (4)
- הגדלת תקציב הביטוחון בדומה לתוצר ללא התאמה של שיעורי המס, והרחבת תקרת ההוצאות בהתאם להחלטות הקיימות של הממשלה עד למגבלת גירעון של 3% תוצר (3)
- עמידה בכלל ההוצאה בלבד ללא שינוי במסים (2)
- עמידה במגבלת ההוצאה וביעד הגרעון הקבועים בחוק (1)

### ג. שינוי במחזור העסקים

מתווי המדיניות לעיל התבססו על תרחיש מקרו-כלכלי של המשך צמיחה יציבה בהתאם לפוטנציאל של המשק. עם זאת, אין להתעלם מהסיכון של שינוי בכיוון של מחזור העסקים, ובפרט על רקע רמתו הגבוהה של הגירעון המבני. מאז שנת 2000 חווה המשק הישראלי שלושה שינויים כאלה, ובכל אחד מהם הגירעון גדל במהירות לאחר תקופה של גירעונות נמוכים ששיקפו הכנסות מחזוריות גבוהות. בתחילת העשור הקודם, כתוצאה של הזעזוע הכלכלי שנבע, בין היתר, ממשבר הדוט-קום והאינתיפאדה השנייה, קפץ הגירעון התקציבי מ-0.5% תוצר בשנת 2000 ל-4.8% ב-2003 (איור 8). זאת על רקע הרחבה פיסקלית בשנת 2000, שהסתתרה מאחורי הצמיחה המחזורית. תופעה דומה קרתה במשבר של 2008 – 2009: הגירעון עלה מ-0 ב-2007 ל-1.9 ו-4.8 אחוזי תוצר ב-2008 ו-2009 בהתאמה, על רקע הפחתות מסים אגרסיביות בין 2004 ל-2008, שהגדילו את הגירעון המבני, אך לא התבטאו באופן מיידי בנתונים בזכות הצמיחה והכנסות גבוהות משוק ההון. גם בתחילת העשור הנוכחי, על רקע תפנית מתונה יותר בפעילות והרחבה

פיסקלית, עלה הגירעון מ-3.1% תוצר ב-2011 ל-3.9% ב-2012, ורק צעדים נמרצים של הממשלה להפחתתו מנעו את עלייתו ליותר מ-5% תוצר ב-2014.<sup>49</sup>

הגידול החד של הגירעון, בפרט בראשית העשור הקודם וב-2013, אילץ את הממשלה להפעיל תכניות קונסולידציה פיסקלית מקיפות, שכללו העלאות ניכרות בשיעורי המס והפחתה ניכרת בהוצאות, כדי להפחית בחזרה את הגירעון. אפיזודות אלה מלמדות שהפגיעה בתקבולי המסים בנקודות תפנית שלילית בפעילות היא גדולה במיוחד – תופעה שבאה לידי ביטוי בסוף העשור הקודם גם ברבות מהכלכלות המפותחות בעולם. מובן כי המועד והעוצמה של תפניות במחזורי העסקים אינם וודאיים, אך על קובעי המדיניות להיות מודעים לכך שמכיוון שבתקופה הנוכחית הגירעון בנקודת המוצא הוא כ-3 אחוזים, שינוי בכיוון של מחזור העסקים עלול להתבטא בעליה של הגירעון לסדרי גודל שיצריכו, שוב, ריסון תקציבי בתקופה של האטה, שיחריף אותה עוד יותר, למרות היחס הנמוך של החוב לתוצר. ניצול תקופת הגאות של המחזור להתכנסות לגירעון מבני נמוך יותר יכולה לאפשר למדיניות התקציבית לפעול להפחתת הפגיעה של תפנית שלילית בפעילות, ולהקטין את הפגיעה בצמיחה, בתעסוקה וברמת החיים.



<sup>49</sup> ראו בנק ישראל (2013), "הצעת התקציב של הממשלה לשנים 2013 – 2014 בראי היעדים הפיסקליים לשנים הקרובות", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אוקטובר 2012 עד מארס 2013, ע"מ 8 - 14. העליה בגירעון אינה מתבטאת במלואה בנתונים השנתיים שכן הממשלה העלתה את שיעורי המס לקראת סוף 2012, בהיקף של כמעט אחוז תוצר, ובהמשך ביצעה העלאת מסים נוספת וקיצוץ בהוצאות במחצית הראשונה של 2013; לכן הגידול של הגירעון בפועל היה קטן יחסית.