

7 נובמבר, 2010

ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח

תחום הסקטור הציבורי

חטיבת המחקר

בנק ישראל

יישום צעדי המדיניות הנלווים להצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יאפשר עמידה בתקרות ההוצאות והגירעון הקבועות בחוק. רמת ההוצאות בתוכנית התקציבית תואמת את הכלל הפיסקלי החדש שאושר, ותחזית ההכנסות היא סבירה, אם יועלו המסים בהתאם להצעת הממשלה. להעלאות המסים בשנתיים הקרובות חשיבות רבה להמחשת מחויבות הממשלה לתקרת הגירעון והפחתת יחס החוב לתוצר, בפרט לאור מדיניותה ארוכת הטווח להפחתת נטל המס. עם זאת, כיוון שחלק מהעלאות המסים הן זמניות, והחקיקה הקיימת קובעת הפחתה משמעותית של שיעורי מס ההכנסה ומס החברות בין השנים 2013 ל-2016, צפוי קושי להשיג את יעדי הגירעון ולהפחית משמעותית את יחס החוב לתוצר אחרי 2012, אלא אם הגידול בפעילות במשק יהיה מהיר במיוחד – כ-5 אחוזים לשנה - או אם תוואי המסים ישונה שוב. אתגר זה מתעצם משום שעל פי הערכתנו רמת ההוצאות הנגזרת מהחלטות הממשלה על תוכניות ספציפיות בתחומי הביטחון, החינוך, הרווחה והתשתיות גבוהה מתקרת ההוצאות הקבועה בחוק ל-2013 ואילך, מה שיקשה על האטת גידול ההוצאות לשיעור נמוך מהמותר על פי התקרה, כדי לסייע בהפחתת הגירעון.

ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח

א. תקציבי 2011 ו-2012

תקרת ההוצאות

הצעת התקציב לשנים 2011 ו-2012 שהגישה הממשלה לכנסת מתבססת על כלל גידול ההוצאות החדש שאושר השנה. על פי כלל זה שיעור הגידול הריאלי של ההוצאות ייקבע בכל שנה על בסיס קצב הגידול הממוצע של התוצר ב-10 השנים האחרונות שלגביהן פורסמו נתונים בעת הכנת התקציב.¹ שיעור זה מופחת בהתאם למרחק של שיעור החוב בתוצר מהרמה שנקבעה כיעד ביניים בתהליך הפחתתו - 60 אחוזים.² משמעות יישום הכלל החדש היא כי בשנים 2011 ו-2012 הועלה שיעור הגידול ה**בסיסי** של ההוצאות ל-2.7 אחוזים, לעומת 1.7 אחוזים לשנה שקבע הכלל הקודם. עם זאת, כללי חישוב תקרת ההוצאות מחייבים התאמות נוספות (לוח 1): בתקציב 2011 מוגדל בסיס התקציב ב-2.3 אחוזים כדי לתקן את אומדן החסר של רמת המחירים בתקציבי 2009 ו-2010; (2) מהתקציב מופחתים 3.25 מיליארדי ₪, שהם כ-1.3 אחוזים, בגין הוצאות זמניות שאושרו לשנים 2009 ו-2010; (3) התקציב מוגדל בכל שנה בהתאם לעליית המחירים הצפויה בהשוואה לשנה הקודמת. מהחישובים המוצגים בלוח 1 עולה כי לאחר התאמות אלה תקציב 2011 גדול ריאלי ב-3.7 אחוזים מתקציב 2010 וכי תקרת ההוצאות שנקבעה בתקציב אכן תואמת את הכלל החדש.

לוח 1: רכיבי השינוי בתקרת ההוצאות בתקציבי 2011 ו-2012

| תקציב 2012 בהשוואה ל- 2011 | תקציב 2011 בהשוואה ל- 2010 | |
|----------------------------------|----------------------------------|---|
| (אחוזים) | (אחוזים) | |
| 2.7 | 2.7 | גידול ריאלי על פי החוק ¹ |
| | -1.3 | התאמה בגין סעיפים חד-פעמיים ב-2010 |
| | 2.3 | התאמת מחירים בגין אומדן חסר ל-2010 (2-1) |
| | 3.3 | 1. תחזית עליית מחירים בתקציב 2009-2010 ² |
| | 5.7 | 2. עליית מחירים בפועל ב-2009-2010 |
| 2.7 | 3.7 | סך הגידול הריאלי בהוצאות |
| 2.3 | 2.2 | תחזית עליית מחירים ל-2011 |
| 5.0 | 5.9 | גידול נומינלי מותר בתקציב |
| 5.0 | 5.9 | גידול נומינלי בתקציב המוצע |

¹ שיעור הגידול הריאלי הממוצע של התוצר בשנים 2000 עד 2009 (ממוצע פשוט) מוכפל ב-0.76, שהיא המנה של 60 יחס החוב לתוצר בסוף 2009 שהוא 79 אחוזים.

² מדד המחירים לצרכן היה צפוי לעלות ב-2009 ב-1.8 אחוזים (בממוצע שנתי) וב-2010 ב-1.5 אחוזים.

מקור: חישובי חטיבת המחקר, של בנק ישראל.

¹ לצורך הכנת תקציבי 2011 ו-2012 שימש הממוצע האריתמטי של שיעורי גידול התוצר בשנים 2000 עד 2009. השיעור נבחן עבור השנה האחרונה לגביה יש נתונים (בתקציב הנוכחי). החישוב המדויק הוא הכפלה של שיעור הגידול הממוצע של התוצר במקדם קיזוז שהוא המנה המתקבלת מחלוקת 60 אחוזים ביחס החוב לתוצר בשנה האחרונה. בשנת 2009 יחס החוב לתוצר היה 79 אחוזים ולכן מקדם הקיזוז הוא 0.76. ככל שיחס החוב לתוצר יפחת כך יגדל מקדם הקיזוז ושיעור גידול ההוצאות יתקרב לקצב הגידול הממוצע של התוצר.

הגידול הניכר בתקרת ההוצאות ב-2011 מאפשר לממשלה לסגור חלק ניכר מהפער שנוצר בשנים האחרונות בין העלות הנדרשת למימון תוכניות רב-שנתיות שאימצה בתחומים שונים לבין רמת ההוצאה המותרת על פי התקרה. הגדלת רמת ההוצאות המותרת על פי הכלל החדש תרמה לסגירת הפער כ-2.5 מיליארדי ₪ ב-2011 וכ-5.5 מיליארדים ב-2012, והתאמות התקציב האחרות המפורטות בלוח 1 תרמו עוד כ-3 מיליארדי ₪. חשוב לציין שמרבית סעיפי התקציב – כולל סעיף השכר – מנוהלים על בסיס נומינלי (לפחות בטווח הקצר)³ ולכן התאמת המחירים בתקציב 2011 אכן משקפת במידה רבה תוספת משאבים ריאלית. עם זאת, הצעת התקציב כוללת גם צעדים משמעותיים לבלימת הגידול בהוצאות, שבלעדיהם תתקשה הממשלה לשמור על מסגרת התקציב. זאת בפרט מכיוון שהשנה, בניגוד לעבר, תקציב הריבית אינו גדול משמעותית מההוצאה הצפויה בתחום זה ולכן אינו מספק "כרית ביטחון" לרמת ההוצאות.

תקרת הגירעון ותחזית ההכנסות

בנוסף לתקרת ההוצאות כפוף התקציב גם לתוואי הפחתת הגירעון שנקבע בעת אישור תקציב 2009-2010. על פי תוואי זה הגירעון אינו יכול לעלות על 3 אחוזי תוצר ב-2011 ועל 2 אחוזים ב-2012, ירידה ניכרת בהשוואה לגירעון הצפוי ב-2010 - כ-4 אחוזי תוצר. על פי ניתוח שנערך בחטיבת המחקר של בנק ישראל, המתבסס על התחזית המקרו-כלכלית של החטיבה ועל המודלים לניתוח התקציב, צפוי שהגירעון בשנת 2011 יהיה נמוך במעט מהתקרה שקובע התוואי ואילו הגירעון ב-2012 יהיה גבוה ממנה במקצת (לוח 2). זאת אם הכנסת תאמץ את מכלול הצעדים הכלולים בהצעת התקציב וחוק ההסדרים של הממשלה לשנתיים אלה.

לוח 2: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים: 2008 עד 2012¹
(אחוזי תוצר)

| | תחזית | | אומדן 2010 | 2009 | 2008 | |
|---|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|--|
| | 2012 | 2011 | | | | |
| ההוצאות (ללא מתן אשראי) | 33.3 | 33.7 | 33.6 | 33.3 | 33.8 | |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית | 2.3 | 5.0 | 4.7 | 3.9 | 1.9 | |
| מזה: הוצאות ביטחון ² | 6.8 | 7.0 | 7.1 | 7.4 | 7.8 | |
| ריבית (פרט לריבית למוסד לביטוח לאומי) | 3.5 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.7 | |
| תשלומי ריבית ופירעון קרן למוסד לביטוח לאומי | 1.8 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | |
| הוצאות אזרחיות ללא ריבית ³ | 20.2 | 20.5 | 20.3 | 19.8 | 19.5 | |
| ההכנסות (ללא מתן אשראי) | 30.9 | 30.9 | 29.6 | 28.3 | 31.7 | |
| מזה: מסים | 25.1 | 25.1 | 24.2 | 23.3 | 25.5 | |
| מענקים מחו"ל | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.4 | |
| הכנסות אחרות | 4.8 | 4.8 | 4.3 | 3.9 | 4.9 | |
| הגירעון ללא אשראי | -2.3 | -2.8 | -4.0 | -5.0 | -2.0 | |
| החוב הציבורי (ברוטו) | 74.6 | 76.1 | 77.7 | 79.3 | 76.8 | |

1) מניח כי תקציבי 2011 ו-2012 יאושרו בהתאם להצעת הממשלה. תחזית ההכנסות מתבססת על תחזית המקרו ומודל המס של בנק ישראל.

2) בשנים 2010-2012 כולל אומדן של בנק ישראל להעברות מסעיפים אחרים בתקציב לסעיף הביטחון ושינויי סיווג.

3) לא כולל תשלומי פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי.

מקור: חישובי חטיבת המחקר, של בנק ישראל.

³ לדוגמה: הסכם השכר במגזר הציבורי קבע תוספות שכר נומינליות לשנים 2008-2010 בעת שהציפיות לאינפלציה היו נמוכות בהרבה מעליית המדד בפועל. תשלומי שכר אלה לא ישתנו בעקבות עליית המחירים הגבוהה מהחזוי.

תחזית התקציב להכנסות ממסים ב-2011 תואמת במידה רבה את זו של חטיבת המחקר, למרות הבדלים קטנים בתחזיות הצמיחה והשמוש במודלים שונים. על פי תחזית חטיבת המחקר שיעור הגידול הריאלי של ההכנסות ממסים ב-2011 יהיה 7.7 אחוזים, ובניכוי השפעת שינויי חקיקה כ-6.5 אחוזים. זהו שיעור גידול מהיר בהרבה מזה של התוצר, אך גמישות גבוהה כזאת אפיינה גם תקופות קודמות של יציאה ממיתון. אמנם רמת התוצר מתקרבת מאוד לפוטנציאל כבר ב-2010, אך הפיגורים בתקבולי המסים (בעיקר מס החברות) הם כאלה שצפוי כי גם ההכנסות ב-2011 יושפעו מכך. יתר על כן, שנת 2010 מאופיינת בעליה נמוכה יחסית של מחירי התוצר, וההנחה שמחירי התוצר יחזרו לעלות בקצב "רגיל" ב-2011 (גם ללא תיקון בגין העליה האיטית ב-2010) תורמת אף היא לגידול הריאלי החזוי ברווחיות ובתקבולי המסים.

למרות הדמיון בין תחזיות בנק ישראל והתקציב חשוב לזכור כי תחזיות המסים בתקופה הנוכחית – לא רק בישראל – מאופיינות באי-ודאות גדולה מאשר בדרך כלל. ההכנסות ממסים ב-2009 היו נמוכות משמעותית מהחזוי על פי הקשרים ארוכי הטווח שלהן עם משתנים מקרו-כלכליים ולא ברור אם הדבר נובע משינוי זמני או מבני בקשרים בין המשתנים עקב המשבר. משום כך לא ברור עד כמה החיזוי על בסיס הקשרים שנאמדו בעבר ייתן תוצאות אמינות ב-2011 ואילך. עם זאת המודל של בנק ישראל מצליח להסביר את ההכנסות ב-2010 בצורה טובה כמו בעבר, כך שנראה כי ניתן להתבסס על התחזית שלו.⁴

תחזית התקציב להכנסות ב-2012 גבוהה במידת מה מזו העולה מהניתוח שלנו. הסיבה העיקרית לפער זה היא ההנחה בתחזית התקציב כי גמישות תקבולי המס ביחס לגידול התוצר תהיה 1.55 גם בשנת 2012, אף שקצב הצמיחה לא יהיה מהיר מאשר ב-2010 או 2011. להערכתנו השפעת היציאה מהמיתון תמצה את עצמה כבר ב-2011 ולכן גמישות ההכנסות ממסים תחזור ב-2012 לרמתה בטווח הארוך, שהיא מעט יותר מיחידתית. משמעות הפער בין התחזיות היא שהגירעון הצפוי בשנת 2012 על פי אומדן בנק ישראל - 2.3 אחוזי תוצר - גבוה במקצת מהתקרה של 2 אחוזים. עם זאת הפער הוא קטן למדי, במיוחד מכיוון שמדובר בתחזית לעוד שנתיים.⁵

הצעת התקציב כוללת שינויים משמעותיים בשיעורי המס, הן בהשוואה ל-2010 ובפרט בהשוואה לשיעורי המס הקבועים בחוק ל-2011, שהיו אמורים לפחות בשיעור ניכר. צעדי המיסוי החדשים שעליהם החליטה הממשלה לקראת 2011 ו-2012 כוללים בעיקר העלאות של מסים עקיפים על מוצרי אנרגיה וסיגריות, הצפויים להגדיל את ההכנסות ביותר מ-2.5 מיליארדי ש"ח ב-2011 ובעוד 1.7 מיליארדים ב-2012. בנוסף החליטה הממשלה לדחות את הפחתת מס הערך המוסף מ-2011 ל-2013 (תוספת הכנסות של כ-1.8 מיליארדי ש"ח לשנה) ולהעלות את דמי הביטוח הלאומי (כ-0.7 מיליארד). בהתחשב בהפחתות מסים נוספות שנקבעו בחקיקה וכן ייושמו, סך הצעדים צפוי להעלות את הכנסות הממשלה ממסים (כולל דמי הביטוח הלאומי) ב-2011 ביותר מ-3 מיליארדי ש"ח בהשוואה ל-2010, ולהשאירן, בקירוב, באותה רמה ב-2012. בהשוואה לחקיקה שהיתה בתוקף

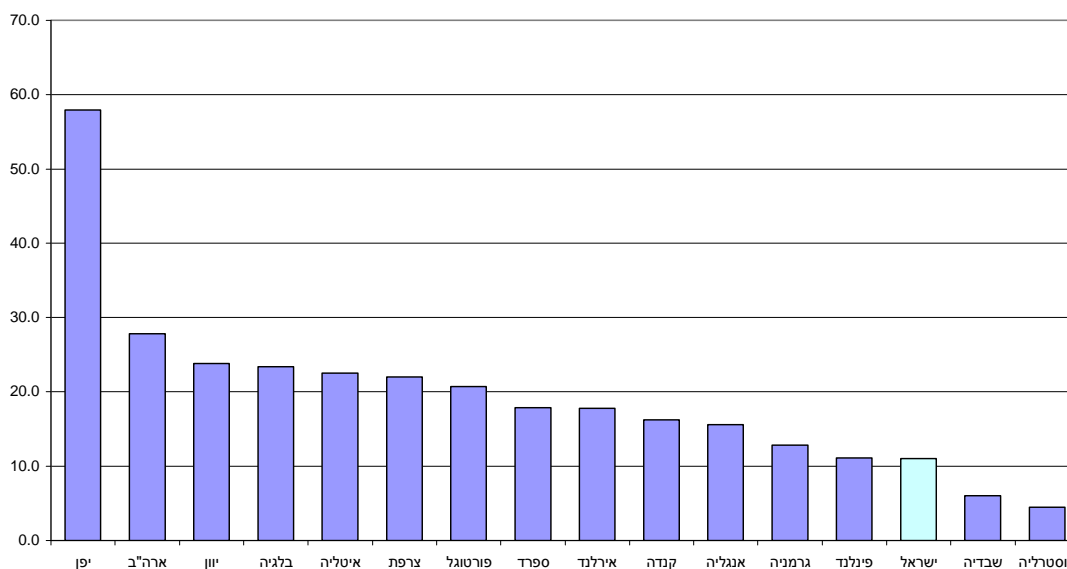
⁴ להסבר המודל ראה ברנדר ע' וגי נבון (2008), "חיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הודאות של התחזית", דבעון לכלכלה, 4(55), דצמבר, 526-489.

⁵ על פי תחזית התקציב יחזור משקל המסים בתוצר, בניכוי השפעת שינויי חקיקה, לרמתו בשנת 2008; כלומר כל הירידה בנטל המס הייתה זמנית. ואולם, מכיוון שרמתם של חלק מהמשתנים המקרו-כלכליים הייתה חריגה לפני המשבר, סביר שחלק מהירידה בנטל המס תהיה פרמנטית.

לפני אישור התקציב, ההכנסות ממסים יגדלו בכ-6 מיליארדי ₪ ב-2011⁶ ובעוד שני מיליארדים ב-2012. אלו צעדים בהיקף גדול המצביעים על נחישות הממשלה לשמור על תקרת הגירעון ולהוריד את יחס החוב לתוצר בשנתיים הקרובות.

על בסיס התחזיות לעיל, אם התקציב יאושר בהתאם להצעת הממשלה, צפוי יחס החוב לתוצר לרדת בשנתיים הקרובות בכ-3 אחוזי תוצר ולהגיע ל-74.6 אחוזים בסוף 2012 (לוח 2). ירידה זו תציג את כלכלת ישראל באופן חיובי על רקע הסביבה הבינלאומית בה יחס החוב לתוצר של מרבית המדינות המפותחות צפוי לגדול במהירות. יתרון זה יבוא לידי ביטוי גם בצרכי המימון של ישראל ב-2011 שצפויים להיות נמוכים משמעותית מאלה של רבות מהמדינות המפותחות (דיאגרמה 1). מצב זה, אם ילווה בתוואי פיסקלי אמין גם לשנים הבאות, עשוי לתרום לתפיסת סיכון נמוכה של המשקיעים הפוטנציאליים בארץ, לעידוד הפעילות הכלכלית ולהקטנת נטל תשלומי הריבית העתידיים של הממשלה והמגזר הפרטי.

דיאגרמה 1: סך צרכי המימון¹ 2011 (אחוזי תוצר)



¹ צרכי המימון מוגדרים כתשלומי קרן המגיעים לפדיון בתוספת הגירעון בתקציב השנה השוטפת. לצורך התאמה להגדרות במדינות האחרות הנתון בישראל כולל הפרשי הצמדה על מלאי החוב הצמוד למדד ומתן אשראי נטו על ידי הממשלה.

מקור: עבור ישראל, חישובי חטיבת המחקר של בנק ישראל; עבור המדינות האחרות, IMF, World Economic Outlook, October 2010.

ב. תקרת הוצאות והרכבן בראיה רב-שנתית

מאז שנת 2004 (לקראת תקציב 2005) הונהגה בישראל תקרת הוצאות רב-שנתית שקבעה כי הוצאות הממשלה יגדלו ריאלית באחוז אחד מדי שנה; שיעור זה הוגדל ב-2006 ל-1.7 אחוזים. תקרת הוצאות נפרצה בכל אחת מהשנים 2005-2010 באמצעות תוספות חד-פעמיות, אך בתקציב 2011 הסתיימו תוספות אלה. בחינה של גידול הוצאות מראשית התקופה (ביצוע תקציב

⁶ בנוסף לתוספת נטו להכנסות של יותר מ-3 מיליארדי ₪, נדחתה הפחתת המע"מ בשנתיים ומוצע להפחית את תקרת דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות לפי 5 מהשכר הממוצע בהדרגה, ולא בבת-אחת, כפי שקובע החוק הנוכחי, מה שיגדיל את ההכנסות מדמי ביטוח לאומי בכ-600 מיליוני ₪ ב-2011 וב-500 מיליוני ₪ ב-2012, ואת תקבולי מס הבריאות בכ-300 מיליוני ₪ ו-250 מיליוני ₪, בהתאמה.

2004) לסופה (תקציב 2011) מראה כי סך ההוצאות גדל בשיעור שנתי ממוצע של 1.8 אחוזים, קרוב מאוד לשיעור הנגזר מתקררות הגירעון שנקבעו לאותן שנים; כלומר, התוספות החד-פעמיות אכן לא הפכו לפרמננטיות. יתר על כן, בהשוואה של תקציב 2011 לתקציב 2004 שיעור הגידול אף היה נמוך יותר – 1.3 אחוזים בלבד. גידול מתון זה תרם לירידה של 6 נקודות אחוז במשקל הוצאות הממשלה בתוצר מ-2003 והושג במידה רבה בזכות צעדים רבים ומקיפים עליהם הוחלט מראש ב-2003, אשר קבעו את תוואי ההוצאות לשנים שאחריה.⁷ על רקע זה, הגדלת תוואי ההוצאות באמצעות הכלל החדש שאומץ השנה, המאפשרת להכיל את הפער שנוצר ב-2011 ו-2012 בין עלות התוכניות הרב-שנתיות שאימצה הממשלה בשנים האחרונות בתחומי הביטחון, החינוך, הרווחה והתשתיות לבין תקרת ההוצאות, נראית כאיזון סביר בין היעדים השונים. עם זאת שינוי יעדי התקציב כאשר אינם תואמים את תוואי ההוצאות שנגזר מתוכניות ספציפיות של הממשלה מסכן את אמינות המדיניות; התנהלות כזאת עמדה בבסיס הסטייה מיעדי הגירעון בעשורים האחרונים. משום כך חשוב לבחון מראש כי ההתאמה היא חד-פעמית וכי תוכניות הממשלה אכן ניתנות להכלה במסגרת תקרת ההוצאות החדשה, ולבצע את ההתאמות הנדרשות עוד בשלב ההחלטה – גם אם מדובר בהתחייבויות רב-שנתיות.

ההימנעות מצבירת התחייבויות תקציביות החורגות מהתקרה חשובה במיוחד לאור הגמישות המועטה של הממשלה בשינוי הרכב הוצאותיה, שמשמעותה כי הסיכוי שההתחייבויות העודפות ימומנו על ידי הפחתת הוצאות שעדיפותן נמוכה אינו גדול; בפועל מוליכות התחייבויות כאלה לנסיגה מחלק מהתוכניות החדשות או ל"קיצוצים רוחביים" החלים על מרבית סעיפי התקציב. תופעה זו משתקפת בכך שהרכב ההוצאות האזרחיות ללא ריבית כמעט ואינו משתנה בשנים האחרונות (לוח 3); התנדדות העיקריות בהרכב התקציב קשורות להוצאות הביטחון ומתואמות במידה רבה עם אירועים ביטחוניים. ניתן אמנם להבחין בגידול מסוים בהשקעות בתשתית, על חשבון הסובסידיות הישירות לענפי המשק והתמיכה ברשויות המקומיות, אך משקל ההוצאות על חינוך, בריאות ורווחה בסך התקציב כמעט ואינו משתנה. קשיחות הרכב התקציב היא גדולה גם בהשוואה בינלאומית.⁸

⁷ ראו ברנדר, ע' (2009), "יעדים או צעדים: תפקידם של יעדי הגרעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985 – 2007", הרבעון הישראלי למסים וכלכלה, לייג (129), מאי, 7-33.

⁸ Brender A. and A. Drazen, (2009), "Do Leaders Affect Government Spending Priorities?", *NBER Working Paper 15368*.

לוח 3: התפלגות ההוצאה הממשלתית האזרחית ללא ריבית ותשלומי פנסיה : 2012-2004

| 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| (אחוזים מסך ההוצאה האזרחית ללא ריבית) | | | | | | | | | |
| 26.0 | 26.3 | 26.8 | 27.5 | 26.7 | 27.6 | 26.5 | 26.9 | 26.7 | חינוך + השכלה גבוהה |
| 13.7 | 13.9 | 14.1 | 13.8 | 13.7 | 13.5 | 14.6 | 14.5 | 14.2 | בריאות |
| 17.5 | 17.6 | 17.6 | 18.6 | 18.6 | 18.7 | 18.3 | 17.9 | 17.1 | ביטוח לאומי ¹ |
| 6.6 | 6.3 | 6.2 | 6.1 | 5.9 | 5.0 | 5.3 | 4.6 | 3.3 | תשתיות תחבורה ומים ² |
| 3.5 | 3.5 | 3.6 | 3.5 | 3.5 | 3.5 | 3.5 | 3.4 | 3.4 | משרד העבודה והרווחה |
| 2.2 | 2.3 | 1.9 | 2.7 | 3.0 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.1 | רשויות מקומיות |
| 2.4 | 2.5 | 2.4 | 3.1 | 3.1 | 2.9 | 3.0 | 3.3 | 3.7 | מענקי בינוי ושיכון + תמיכות בענפי המשק |
| 27.9 | 27.7 | 27.5 | 24.7 | 25.4 | 25.7 | 25.4 | 25.9 | 28.5 | אחר |
| חלקה של ההוצאה האזרחית ללא ריבית | | | | | | | | | |
| ופנסיה מסך התקציב | | | | | | | | | |
| 58.9 | 58.9 | 57.3 | 55.8 | 55.7 | 54.1 | 53.5 | 54.3 | 55.1 | |

¹ ללא תשלומי ריבית ופירעון קרן למוסד לביטוח לאומי.

² כולל העברה לרשויות המקומיות לצורך השקעה.

מקור: חישובי חטיבת המחקר, של בנק ישראל.

בחינה של תוואי ההוצאות הנגזר מהתוכניות השונות שאימצה הממשלה מעלה כי הפער בינו לבין תקרת ההוצאות שקובע הכלל הפיסקלי נמוך בהרבה משהיה בשנים הקודמות. בשנת 2013 הפער הצפוי הוא כ-3.5 מיליארדי ₪ (במחירי 2012) ועל סמך התוכניות הקיימות הוא אינו צפוי להתרחב בשנים שאחריה. זוהי תמונה שונה מאשר בשנים הקודמות והיא משקפת בעיקר את האצת הגידול של תקרת ההוצאות אך גם את ההכרה של הממשלה בצורך להימנע מריבוי התחייבויות רב-שנתיות. עם זאת, בהתחשב בכך שצפוי כי הממשלה תרצה לאמץ תוכניות נוספות בשנתיים הקרובות, נראה כי יידרש מאמץ כדי להימנע מחריגה מתקרת ההוצאות, ולכן קשה לצפות להפחתה של ההוצאות אל מתחת לתקרה כדי לסייע להקטנת הגירעון. העובדה כי כבר כעת ההוצאות הצפויות ב-2013 גבוהות מהתקרה החדשה גם מצביעה על הצורך להימנע ככל שניתן מהתחייבויות נוספות ומניסיון לדחות לשנים הבאות צרכים שיעלו בעת אישור התקציב.

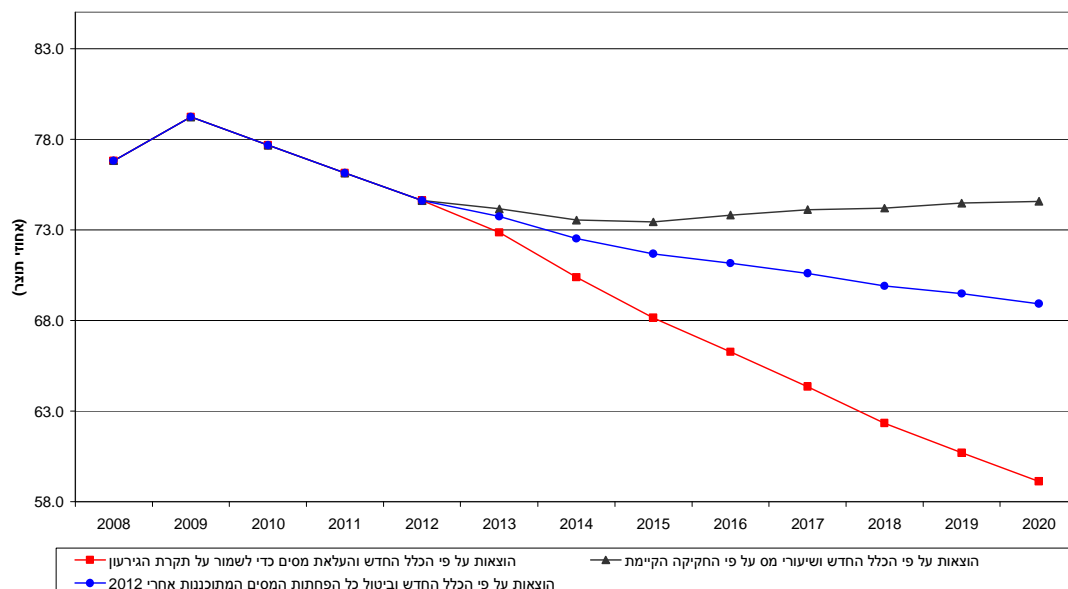
ג. ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות אחרי 2012

בנוסף לתקרת ההוצאות כפוף התקציב גם לתקרת גירעון רב-שנתית הקובעת כי ב-2013 הגירעון לא יעלה על 1.5 אחוזי תוצר ובשנים שאחריה הוא לא יעלה על אחוז תוצר אחד (לוח 4, תרחיש 1). שמירה על תקרת הגירעון, אם התוצר יצמח בשיעורים שמונחים בתרחיש זה, תבטיח ירידה מהירה של יחס החוב לתוצר, אל מתחת ל-70 אחוזים ב-2015 ולכ-60 אחוזים ב-2020 (דיאגרמה 2).⁹ ואולם, בעוד שהצעדים הנלווים להצעת התקציב עקביים בקירוב עם השגת יעדי הגירעון ותקרת ההוצאות החדשים שנקבעו ל-2011 ו-2012, התמונה שונה ביחס לשנת 2013 ולשנים שאחריה; זאת, גם אם מניחים כי הממשלה תבצע את ההתאמות הנדרשות כדי לא לחרוג מתקרת ההוצאות (הפחתה של כ-3.5 מיליארדי ₪ בהוצאות הצפויות). הסיבה לכך היא שתקרת ההוצאות מאפשרת רק ירידה מתונה במשקל ההוצאות בתוצר ולכן שארית ההתאמה צריכה להגיע מתוספת הכנסות. אבל, החקיקה הקיימת והשינויים המוצעים כעת קובעים הפחתה ניכרת בשיעורי המס ב-2013 (לוח 4, תרחיש 2). זאת, בעיקר בגין החקיקה להפחתה נוספת של מסי ההכנסה על יחידים וחברות בין השנים 2013 עד 2016 ובשל הפחתת שיעור המע"מ שהממשלה דחתה ל-2013. כתוצאה מכך, בהיעדר צעדים מקזזים להגדלת ההכנסות, צפוי הגירעון לגדול ב-

⁹ שיעור הצמיחה שהונח לשנים 2015-2020 הוא 3.1 אחוזים לשנה, הנחה המתבססת על שיעור הגידול של התוצר לנפש בעשורים האחרונים ועל תחזית הלמ"ס לגידול האוכלוסייה בעשור הקרוב. אומדנים המתבססים על גידול האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים הם נמוכים יותר.

2013 בהשוואה ל-2012 ולהגיע ליותר מ-2.5 אחוזי תוצר. יתר על כן, בשל הפחתות המסים המתמשכות (דיאגרמה 3) צפוי הגירעון להמשיך ולגדול עד 2016 ויחס החוב לתוצר כמעט ולא יפחת אחרי 2012. גם בשנים שאחרי 2015 לא צפוי שינוי משמעותי ביחס החוב לתוצר כך שרמתו ב-2020 תהיה דומה לזו שב-2012 (דיאגרמה 2).

דיאגרמה 2: יחס חוב תוצר בתרחישים שונים 2008-2020



הניתוח לעיל, כמו גם תרחישי המדיניות האלטרנטיביים המוצגים בהמשך, מתבסס על הנחות ספציפיות לגבי הצמיחה, המפורטות בלוח 4. הנחות אלה נגזרות משיעורי הגידול של התוצר לנפש בעשורים האחרונים ועל תחזית גידול האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לתקופה הרלוונטית. מובן כי אם שיעורי הצמיחה של התוצר יהיו שונים גם המצרפים הפיסקליים יתפתחו בצורה אחרת. למשל, אם התוצר יצמח ב-4.8 אחוזים לשנה בממוצע בשנים 2012-2016 ניתן יהיה לקיים את הפחתות המסים המתוכננות, לקיים רמת הוצאות בהתאם לתקרתן, ועדיין לא לחרוג מתקרת הגירעון. ואולם, אף ששיעורי צמיחה כאלה הושגו בישראל בין 2003 ל-2008, הדבר אירע על רקע רמת תוצר נמוכה משמעותית מהפוטנציאל בראשית התקופה ושיעורי אבטלה של למעלה מ-10 אחוזים – בשונה מהתקופה הנוכחית. יתר על כן, בשנים הקרובות יהיה קצב הגידול של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25-64) נמוך מזה של כלל האוכלוסייה, כך שייטכן והנחת הצמיחה בבסיס הניתוח היא דווקא אופטימית מדי.

כדי לבחון את רגישות האומדנים להנחות הצמיחה מוצגים בלוח 5 שני תרחישים נוספים הבוחנים את התפתחות המצרפים הפיסקליים אם הצמיחה תהיה מהירה או איטית יותר מאשר בתרחיש הבסיסי. התרחיש הראשון מניח צמיחה של 4.3 אחוזים לשנה אחרי 2012 – בהתאם לממוצע בשנים 2004 עד 2009. השני מניח צמיחה של 2.5 אחוזים, הקצב הנגזר מהגידול הצפוי של האוכלוסייה בגילים 25-64. כצפוי, ככל שהנחת הצמיחה מהירה יותר כך משתפר המצב הפיסקלי החזוי, אך גם בהנחת הצמיחה הגבוהה תוואי הפחתות המסים אינו מאפשר עמידה בתקרת הגירעון, אם ההוצאות יגדלו על בסיס הכלל החדש. עם זאת, צמיחה כזאת עדיין תאפשר ירידה

משמעותית של יחס החוב לתוצר בעשור הקרוב עד לכ-60 אחוזים ב-2020 (דיאגרמה 3). מאידך, צמיחה איטית יותר תביא לעליה מתמשכת של יחס החוב לתוצר, על בסיס מדיניות זו.

אחת הדרכים בהן יכולה הממשלה להתמודד עם הפער בין תקרת הגירעון לבין הגירעון הצפוי כתוצאה מצעדי המדיניות שאימצה היא לעצור את הפחתות המסים המתוכננות, או לקזון באמצעות העלאות בהיקף מקביל של מסים אחרים – כפי שעשתה בתקציב הנוכחי. תרחיש 3 בלוח 4 מציג את ההשלכות של מדיניות כזו, שתביא לכך שמשקל המסים בתוצר יישאר כמעט קבוע אחרי 2012, מה שיאפשר ירידה מתונה של הגירעון. אמנם צעדים אלה אינם מספיקים כדי להפחית את הגירעון לרמה הקבועה בחוק, אך רמתו הנמוכה יותר בהשוואה לתרחיש 2 מאפשרת ירידה מתונה ומתמשכת של יחס החוב לתוצר.

לוח 4: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים: 2008 עד 2015
(אחוזי תוצר)

| | אומדן | | תחזית | | שיעור הצמיחה* | | |
|--|-------|------|-------|------|---------------|------|------|
| | 2010 | 2009 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| | 4.0 | 0.8 | 3.8 | 3.7 | 3.5 | 3.4 | 3.2 |
| 1) גידול ההוצאות על פי הכלל החדש וגידול ההכנסות כדי לשמור על תקרת הגירעון¹ | | | | | | | |
| ההוצאות (ללא מתן אשראי) | 33.6 | 33.3 | 33.7 | 33.3 | 33.1 | 33.0 | 33.1 |
| היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות | ... | ... | ... | ... | 0.4 | 0.0 | -0.2 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית | 4.7 | 3.9 | 5.0 | 2.3 | 3.1 | 3.3 | 4.3 |
| ההכנסות ממסים | 24.2 | 23.3 | 25.1 | 25.1 | 26.0 | 26.4 | 26.7 |
| הגירעון ללא אשראי | -4.0 | -5.0 | -2.8 | -2.3 | -1.5 | -1.0 | -1.0 |
| החוב הציבורי (ברוטו) | 77.7 | 79.3 | 76.1 | 74.6 | 72.9 | 70.4 | 68.2 |
| 2) גידול ההוצאות על פי הכלל החדש ושיעורי מס על פי החקיקה הקיימת¹ | | | | | | | |
| ההוצאות (ללא מתן אשראי) | 33.6 | 33.3 | 33.7 | 33.3 | 33.1 | 33.0 | 33.0 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות | 2.9 | 1.1 | 2.7 | 2.7 | 2.7 | 3.1 | 3.3 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית | 4.7 | 3.9 | 5.0 | 2.3 | 3.1 | 3.0 | 3.7 |
| ההכנסות ממסים | 24.2 | 23.3 | 25.1 | 25.1 | 24.7 | 24.6 | 24.4 |
| הגירעון ללא אשראי | -4.0 | -5.0 | -2.8 | -2.3 | -2.8 | -2.9 | -3.2 |
| החוב הציבורי (ברוטו) | 77.7 | 79.3 | 76.1 | 74.6 | 74.2 | 73.5 | 73.4 |
| 3) גידול ההוצאות על פי הכלל החדש וביטול כל הפחתות המסים המתוכננות אחרי 2012¹ | | | | | | | |
| ההוצאות (ללא מתן אשראי) | 33.6 | 33.3 | 33.7 | 33.3 | 33.1 | 33.0 | 33.0 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית | 4.7 | 3.9 | 5.0 | 2.3 | 3.1 | 3.1 | 3.9 |
| ההכנסות ממסים | 24.2 | 23.3 | 25.1 | 25.1 | 25.1 | 25.2 | 25.2 |
| הגירעון ללא אשראי | -4.0 | -5.0 | -2.8 | -2.3 | -2.3 | -2.3 | -2.4 |
| החוב הציבורי (ברוטו) | 77.7 | 79.3 | 76.1 | 74.6 | 73.7 | 72.5 | 71.7 |

* - אחרי 2011 הנחה המתבססת על שיעור גידול התוצר לנפש בעבר וגידול האוכלוסיה החזוי.

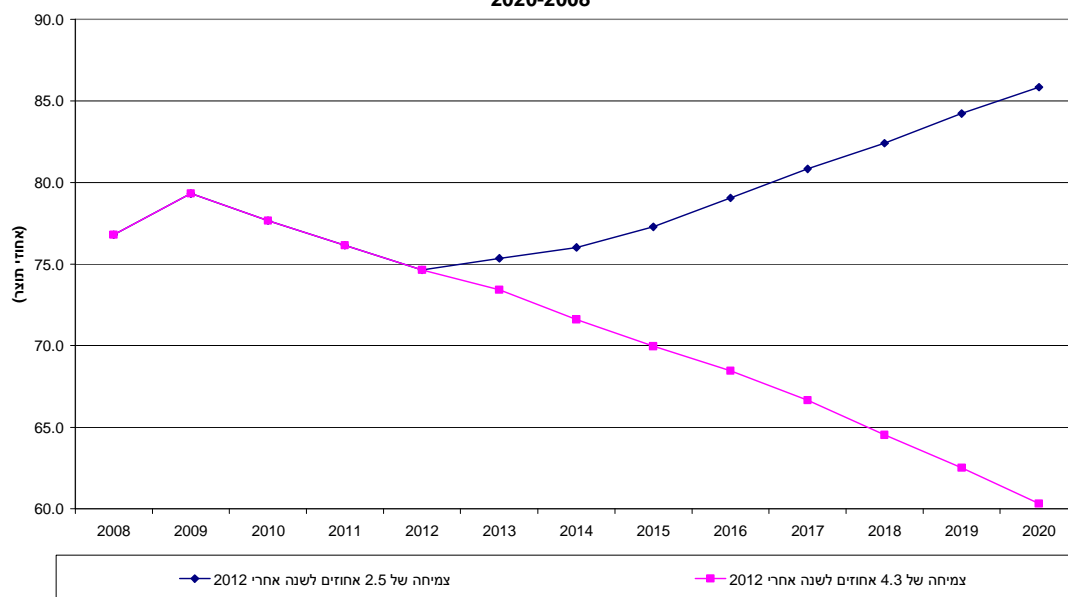
(1) מניח כי ההוצאות ב-2011 ו-2012 יהיו בהתאם להצעת התקציב של הממשלה וכי הקיצוצים הנדרשים בשנים 2013-2015 יהיו בהוצאות האזרחיות. מניח ביצוע ב-2011 ו-2012 של כל שינויי החקיקה בתחום המיסוי שהממשלה אישרה או הגישה לכנסת עם הצעת התקציב.
מקור: חישובי חטיבת המחקר, של בנק ישראל.

לוח 5: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בהנחות צמיחה שונות: 2008 עד 2015

| (אחוזי תוצר) | | | | | | |
|--|-------|------|------|-------|------|------|
| | תחזית | | | אומדן | | |
| | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 |
| (1) צמיחה של 4.3 אחוזים לשנה החל מ-2013* גידול ההוצאות על פי הכלל החדש ושיעורי מס על פי החקיקה הקיימת ¹ | | | | | | |
| ההוצאות (ללא מתן אשראי) | 33.2 | 32.5 | 32.8 | 33.3 | 33.7 | 33.6 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות | 3.4 | 3.2 | 2.9 | 2.7 | 2.7 | 2.9 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית | 4.1 | 3.1 | 3.2 | 2.3 | 5.0 | 4.7 |
| ההכנסות ממסים | 24.5 | 24.6 | 24.7 | 25.1 | 25.1 | 24.2 |
| הגירעון ללא אשראי | -2.3 | -2.3 | -2.5 | -2.3 | -2.8 | -4.0 |
| החוב הציבורי (ברוטו) | 70.0 | 71.6 | 73.4 | 74.6 | 76.1 | 77.7 |
| (2) צמיחה של 2.5 אחוזים לשנה החל מ-2013** גידול ההוצאות על פי הכלל החדש ושיעורי מס על פי החקיקה הקיימת ¹ | | | | | | |
| ההוצאות (ללא מתן אשראי) | 33.8 | 33.6 | 33.4 | 33.3 | 33.7 | 33.6 |
| שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית | 3.4 | 2.8 | 3.0 | 2.3 | 5.0 | 4.7 |
| ההכנסות ממסים | 24.1 | 24.3 | 24.5 | 25.1 | 25.1 | 24.2 |
| הגירעון ללא אשראי | -4.2 | -3.6 | -3.2 | -2.3 | -2.8 | -4.0 |
| החוב הציבורי (ברוטו) | 77.3 | 76.0 | 75.4 | 74.6 | 76.1 | 77.7 |

* - אחרי 2012 הנחה המתבססת על שיעור גידול התוצר הממוצע בשנים 2004-2009.
 ** - אחרי 2012 הנחה המתבססת על שיעור גידול התוצר הממוצע לנפש בגילים 25-64 בעשורים האחרונים והגידול הצפוי של האוכלוסיה בגילים אלה.
 (1) מניח כי ההוצאות ב-2011 ו-2012 יהיו בהתאם להצעת התקציב של הממשלה וכי הקיצוצים הנדרשים בשנים 2013-2015 יהיו בהוצאות האזרחיות. מניח ביצוע ב-2011 ו-2012 של כל שינויי החקיקה בתחום המיסוי שהממשלה אישרה או הגישה לכנסת עם הצעת התקציב.
 מקור: חישובי חטיבת המחקר, של בנק ישראל.

דיאגרמה 3: יחס חוב תוצר על בסיס חוקי המס ותקרת ההוצאות הקבועים בחוק, ותרחישי צמיחה שונים 2020-2008

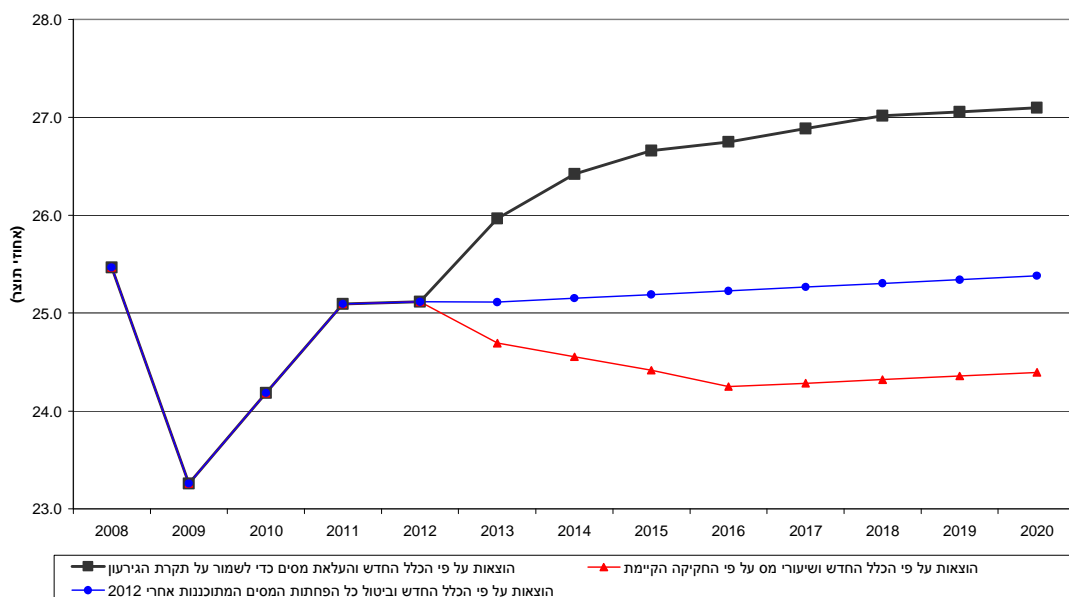


כדי לא לחרוג מתקרת הגירעון, תוך הוצאה ברמה שמאפשרת תקרת ההוצאות, צריכה הממשלה לא רק לבטל את הפחתות המסים המתוכננות (או להחליפן בהעלאות אחרות, כאמור), אלא גם להעלות את שיעורי המס בהיקף ניכר. תרחיש 1 בלוח 2 מדגים את גודל ההתאמה הנדרשת שהיא כמעט אחוז תוצר ב-2013 (ההפרש בין ההכנסות ממסים בתרחיש 1 לתרחיש 3) ומצטברת ל-1.5 אחוזים ב-2015 (דיאגרמה 4). עם זאת, גם לאחר התאמות אלה שיעורי המס בישראל לא יהיו גבוהים מאשר במרבית המדינות המפותחות האחרות. השיעורים בישראל נמוכים יחסית בהווה, ורבות מהמדינות המפותחות האחרות צפויות להעלות עוד יותר את שיעורי המס כדי להתמודד עם גירעונותיהן הגדולים.¹⁰

¹⁰ בין חברות OECD שהודיעו במהלך 2010 על העלאת מסים נכללות גרמניה, בריטניה, ספרד, פורטוגל, יוון, פינלנד, הונגריה, פולין, מקסיקו, איסלנד וצ'כיה.

השלכה חשובה של ההכרעה בנוגע לגובה הגירעון נובעת מהקשר שיוצר הכלל הפיסקלי החדש בין גידול ההוצאות לבין התפתחות הגירעון והחוב, כמפורט לעיל. קשר זה בולט במיוחד כאשר בוחנים את ההוצאה הממשלתית ללא ריבית, המושפעת גם מירידת תשלומי הריבית עקב הפחתת החוב.¹¹ דיאגרמה 5 מציגה את ההוצאה האזרחית ללא ריבית בשלושת תרחישי המדיניות שהוצגו בלוח 2. בדיאגרמה ניתן לראות כי שמירה על תקרת הגירעון באמצעות העלאת המסים (תרחיש 1) מאפשרת להגדיל את ההוצאה האזרחית ללא ריבית ביותר מאחוז תוצר ב-2020, בהשוואה לתרחיש בו יתאפשר לגירעון לגדול כתוצאה מהפחתת המסים וההוצאות יהיו בהתאם לתקרה.¹² ניתוח זה מחדד את ההכרעות הניצבות בפני הממשלה בקביעת התוואי הרב שנתי של התקציב, בין שיקולי טווח קצר לטווח ארוך ובין הפחתות מסים לגידול בהוצאה הציבורית. הניתוח במסמך זה מצביע על קיומו של פער בין היעדים הפיסקליים ארוכי הטווח של הממשלה לבין התוואי הנגזר מתקרת ההוצאות ותוואי הפחתות המסים שאימצה. משום כך חשוב שהממשלה תקבע כבר עתה תוואי בר-קיימא למצרפים הפיסקליים ותחליט על הצעדים הספציפיים שיאפשרו עמידה בו. החלטה כזאת תחזק הן את אמינות היעדים והן את אמינות הפחתות המסים ותוכניות ההוצאות.

דיאגרמה 4: יחס הכנסות הממשלה ממסים לתוצר בתרחישים שונים 2008-2020



¹¹ הניתוח מתייחס רק להפחתת תשלומי הריבית עקב הקטנת מלאי החוב ולא להפחתה אפשרית בשיעורי הריבית כתוצאה מהקטנת הגירעון והחוב.
¹² בכל התרחישים הצמיחה, שיעורי הריבית והוצאות הביטחון זהים.

דיאגרמה 5: משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר 2008-2020

