



הודעה לעיתונות:

ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות

- הגירעון בתקציב המדינה לשנת 2012 היה 4.2 אחוזי תוצר, בהשוואה ליעד של 2.0 אחוזי תוצר בעת אישור התקציב בסוף 2010, וכנקודת אחוז יותר מהגירעון ב-2011.
- רוב הסטייה מיעד הגירעון נובעת מתקבולי מסים נמוכים מהתחזית המקורית. פער זה מוסבר ברובו על ידי התפתחויות מקרו-כלכליות שונות ממה שנחזה בעת אישור התקציב בסוף 2010.
- על פי אומדני בנק ישראל על בסיס ההחלטות והתוכניות שאימצה הממשלה ההוצאות הצפויות בשנת 2013, גבוהות ביותר מ-9 אחוזים מהתקציב ל-2012, וב-13 מיליארדי ₪ מתקרת ההוצאה על פי כלל ההוצאה שאושר ב-2010.
- בשנים 2014 ו-2015 קיימים פערים משמעותיים נוספים בין העלות הצפויה של התוכניות שאישרה הממשלה לתקרת ההוצאות הקבועה בחוק.
- אם הממשלה תתאים את הגידול בהוצאותיה ב-2013 לתקרת ההוצאות ולא תשנה את שיעורי המס הקבועים בחוק, הגירעון הצפוי על בסיס תחזית צמיחה של 3.8 אחוזים הוא 3.6 אחוזי תוצר, גבוה מ-3 אחוזי תוצר - יעד הגירעון החדש שהממשלה אימצה בקיץ 2012. כלומר, ידרשו גם העלאות של שיעורי המיסים או ביטול פטורים כדי לעמוד ביעד הגירעון. אם הממשלה לא תתאים את הוצאותיה, הגירעון הצפוי ב-2013 על בסיס עלות התוכניות שאישרה הממשלה ושיעורי המס הקבועים בחוק הוא 4.9 אחוזי תוצר.
- ללא התאמה משמעותית של תקציב המדינה - הן הקטנת התחייבויות הממשלה לגידול בהוצאות והן העלאת תקבולי המס - יחס החוב לתוצר אינו צפוי לרדת בשנים הקרובות, אלא אם שיעור הצמיחה יהיה גבוה במיוחד - יותר מחמישה אחוזים בממוצע לשנה.
- לאור הניסיון בשנים האחרונות, רצוי שהממשלה תאמץ מנגנון בקרה על התחייבויותיה גם לשנים שמעבר לתקציב השוטף, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסות.

הגירעון התקציבי בשנת 2012 היה 4.2 אחוזי תוצר, כשני אחוזי תוצר יותר מתקרת הגירעון שנקבעה בעת אישור התקציב בסוף 2010 וכאחוז תוצר יותר מהגירעון ב-2011. לאור זאת החליטה הממשלה בקיץ 2012 להעלות את יעד הגירעון לשנים הקרובות מתוך הערכה שתתקשה לעמוד ביעד הקבוע בחוק הנוכחי. בנוסף, העלו הממשלה והכנסת במחצית השנייה של 2012 את שיעורי המס בהיקף של כ-9 מיליארדי ₪ כדי לתמוך בהשגת היעד החדש. עם זאת, העמידה ביעד תהיה אתגר לא פשוט. התחייבויות הממשלה להוצאות בשנים הקרובות גבוהות משמעותית מתקרת ההוצאות הקבועה בחוק ויידרש מאמץ ניכר כדי להפחיתן לרמה שהיא מתירה. ללא הפחתה כזאת - או העלאת תקבולי המסים בסכום מקביל - עלול הגירעון להגיע לרמות גבוהות משמעותית מהיעד החדש, שיגדילו באופן ניכר את יחס החוב לתוצר. יתר על כן, גם אם הממשלה

תצליח לצמצם את הגידול בהוצאותיה לשיעור התואם את התקרה, הגירעון הצפוי ב-2013 ובשנים שאחריה גבוה מהיעד המוגדל שקבעה הממשלה ויידרשו צעדים נוספים כדי להשיגו.

לפערים הגדולים בין התמונה הפיסקלית הנוכחית ליעדים שקבעה הממשלה משמעות מקרו כלכלית פוטנציאלית ניכרת, שכן ההתאמה התקציבית הנדרשת כדי שהגירעון לא יחרוג השנה מהיעד החדש, בהיקף של כשני אחוזי תוצר, עשויה להשפיע על קבוצות נרחבות בציבור באמצעות ההכנסות, תשלומי המסים והשירותים הציבוריים. ככל שהממשלה תקדים להבהיר כיצד בכוונתה להתמודד עם פערים אלה כך תפחת אי-הוודאות והציבור הרחב והמשקיעים במשק הישראלי יוכלו לכלכל את מעשיהם ביתר ביטחון.

א. ביצוע התקציב ב-2012

גירעון הממשלה ב-2012 היה גבוה ביותר משני אחוזי תוצר מהיעד של שני אחוזי תוצר הקבוע בחוק, שעל פיו נבנה התקציב בעת אישורו בסוף 2010. חריגת הגירעון מיעדו משקפת בעיקר תקבולים נמוכים ממסים – כ-14 מיליארדי ₪ מתחת לתחזית המקורית - אך גם חוסר בהכנסות האחרות והוצאות גבוהות מהתקציב המקורי¹ (לוח 1). הפער התברר כבר במהלך 2011 והממשלה הכירה בקיומו בתחילת 2012 והעלתה את תחזית הגירעון ל-3.4 אחוזי תוצר. עם זאת, מכיוון שהתקציב היה במסגרת דו-שנתית, הוחלט שלא לפעול להפחתת הגירעון גם בעקבות הערכה זו², ורק לקראת סוף השנה הועלו שיעורי המס. יתר על כן, הממשלה החליטה בינואר 2012 על תוספת ניכרת להוצאותיה³, שהתבטאה בסוף השנה ברמת הוצאות גבוהה מהתקציב המקורי.

¹ על פי החוק הממשלה רשאית להוציא בשנה נתונה יותר מהתקציב המקורי באמצעות העברת עודפים לא מנוצלים משנים קודמות.

² תקציב המדינה לשנת 2012 אושר כבר בסוף 2010 כחלק מהתקציב הדו-שנתי ל-2011 ו-2012. החוק מחייב את הממשלה להכין תקציב שתואם בעת הכנתו את תקרות הגירעון הקבועות החוק, אך אינו מחייב אותה לתקן את התקציב במהלך השנתיים עבורן אושר אם מסתבר בדיעבד כי הגירעון גבוה מהתקרה.

³ בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים – ספטמבר עד דצמבר 2011, 132, ע"מ 12-13, פברואר 2012.

לוח 1: אומדני ביצוע של תקציב 2012 בהשוואה לתקציב המקורי

(ללא הוצאות מותנות בהכנסה וללא אשראי)

אומדן ביצוע (מיליארדי ₪)	תקציב מקורי	
246.6	265.1	סך ההכנסות
219.7	233.8	מזה: מסים ¹
14.0	15.8	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
4.1	6.8	הכנסות אחרות
8.9	8.7	מענק ביטחוני
285.6	283.4	סך ההוצאות
176.7	176.7	מזה: הוצאות אזרחיות ללא ריבית
62.0	59.0	הוצאות ביטחון ²
46.9	47.7	תשלומי ריבית ופירעון קרן למוסד לביטוח לאומי
-39.0	-18.3	עודף ללא מתן אשראי

מקור: אומדני ביצוע תקציב 2012, החשב הכללי, משרד האוצר.

¹ כולל מע"מ על יבוא בטחוני.

² כולל אומדן להוצאות ביטחון שנכללו ברזרבה התקציבית.

ההכנסות ממסים ב-2012 היו נמוכות מתחזית התקציב בכ-6 אחוזים שהם כאמור כ-14 מיליארדי ₪. פערים כאלה אינם חריגים בשנים האחרונות בחלק מהמדינות המפותחות בשל השינויים החדים בסביבה הכלכלית. עם זאת, התוצר בישראל צמח בשנתיים האחרונות בשיעור דומה להנחת תחזית התקציב המקורית⁴ ושינויי החקיקה בשיעורי המס היו ניטראליים בקירוב. חשוב לפיכך להבין את מקור הסטייה שכן בהערכת המדיניות יש משמעות רבה לשאלה האם הפער נובע מתחזית שהייתה סבירה בעת אישור התקציב, גם אם התבדתה בדיעבד, או מהנחות שהיו בלתי סבירות כבר בעת הכנת התקציב. זאת מכיוון שלטעויות מהסוג הראשון מתייחסים השווקים במידה מסוימת של סלחנות, בפרט בסביבה הכלכלית הגלובלית הנוכחית שהיא מרובת זעזועים ושינויים מבניים, ובמיוחד אם הממשלות מתקנות את המדיניות כאשר הפער מתגלה. לעומת זאת, התגובות לטעויות מהסוג השני עלולות להיות חריפות הרבה יותר.

על פי מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל ההכנסות ממסים אינן תלויות רק בהתפתחות התוצר, אלא גם במשתנים מקרו כלכליים ריאליים ופיננסיים אחרים.⁵ ניתוח של הפער בין תחזית המסים המקורית להכנסות בפועל ב-2012 באמצעות המודל מלמד כי רוב הסטייה מוסבר על ידי התפתחות שונה מהצפוי של שני משתנים:

1. גידול איטי של השכר: בהינתן רמת התוצר, תקבולי המסים גדלים, לפחות בטווח הקצר, ככל שחלקו של השכר בתוצר גדל.⁶ בשני העשורים האחרונים התקיים קשר יציב למדי בין השכר לתוצר, אך ב-2009 ובתחילת 2010 ירד השכר בשיעור גדול יותר מהצפוי על פי

⁴ בעת אישור תקציב 2011-2012 היתה הנחת הצמיחה המצטברת של התוצר הנומינלי 13 אחוזים והתוצר בפועל, על פי האומדנים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גדל ב-14 אחוזים.

⁵ עדי ברנדר וגיא נבון (2008), "חיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הודאות של התחזית", רבעון לכלכלה, 55(4), דצמבר, 489-526.

⁶ השכר אינו משפיע רק על המסים הישירים, אלא גם על הצריכה הפרטית ותקבולי המסים העקיפים.

הקשר שלו עם התוצר. תחזית התקציב לשנים 2011-2012 הייתה עקבית עם ההערכה כי השכר לא יחזור לרמה הנגזרת מקשר זה, אך כי הגידול בפער ייעצר. בפועל הפער המשיך לגדול ומסביר ירידה של 7 מיליארדי ש"ח בהכנסות בהשוואה לתחזית.⁷

2. שוק הדיור: מכירת דירות חדשות היא בסיס מס נוסף על התוצר.⁸ בעת אישור התקציב הוערך כי רמת המכירות תישמר, לאור רמת הביקושים הגבוהה ועליות המחירים באותה עת. בפועל המכירות ירדו, מה שמסביר פער של 3 מיליארדי ש"ח מהתחזית.

חשוב לציין כי שני משתנים אלה אמנם מסבירים חלק ניכר מהפער בין ההכנסות ממסים לתחזית, אך אין אינדיקציות כי ישובו בזמן הקרוב לרמות שהונחו ב-2010. לכן, בהינתן רמת הפעילות הגבוהה ביחס למגמה של הטווח הארוך, ניתן לאפיין את הגירעון הנוכחי כמשקף בקירוב את גודלו של הגירעון המבני ולא כפער מחזורי.

בנוסף לשני גורמים אלה, הערכת המודל, על פי הנתונים שנחזו בעת אישור התקציב, הייתה כי ההכנסות יהיו נמוכות בכ-3 מיליארדי ש"ח (0.3 אחוז תוצר) מהתחזית.⁹ עם זאת, נראה כי מרבית החוסר בהכנסות ממסים משקף אי-התממשות של הנחות שהיו סבירות בעת אישור התקציב. הערכה זו, לצד ההחלטה החשובה של הממשלה להתחיל להתמודד עם החוסר בהכנסות על ידי העלאות משמעותיות בשיעורי המס כבר במחצית השנייה של 2012, עשויה להסביר את התגובה המתונה יחסית של השווקים לגירעון הגדול ולחריגתו הניכרת מהיעד.

הכנסות הממשלה שאינן ממסים בשנת 2012 היו נמוכות ב-4.5 מיליארדי ש"ח מתחזית התקציב. בסעיף ההכנסות מריבית, תמלוגים, דיבידנדים וכו' היה פער של כ-2.7 מיליארדי ש"ח, שהם כ-40 אחוזים מההכנסה שנחזתה בסעיף זה. זו השנה השנייה ברציפות בה ההכנסות בסעיף זה נמוכות משמעותית מהסכום שתוקצב ותורמות לחריגה של הגירעון מהיעד. בנוסף עודפי המוסד לביטוח לאומי שנרשמו כהכנסה בתקציב היו השנה נמוכים ב-1.8 מיליארדי ש"ח מהסכום שתוקצב. מתוך פער זה כ-0.8 מיליארדי ש"ח משקפים את הגידול האיטי של השכר בהשוואה לתחזית המקורית והיתרה העברות נמוכות מכפי שתוקצב של הממשלה למוסד לביטוח לאומי.¹⁰

גם צד ההוצאות תרם השנה את חלקו להגדלת הגירעון. סך ההוצאות בתקציב היו השנה גבוהות בכ-2.2 מיליארדי ש"ח מהתקציב המקורי. הוצאות גבוהות מהתקציב המקורי אינן סותרות את החוק, שכן לממשלה מותר להגדיל את הוצאותיה על בסיס עודפים שמועברים משנים קודמות, אך הוצאה מעבר לתקציב המקורי אינה שכיחה. רמה כזאת של הוצאות, בפרט בהינתן הוצאות

⁷ פער דומה בארה"ב מתואר ב: Congressional Budget Office, *CBO's Economic Forecasting Record: 2013 Update*, January 2013.

⁸ בניית דירות נרשמת בתוצר בהתאם להתקדמות תהליך הבניה בעוד שהמס עליהן נגבה בעת המכירה.

⁹ ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח, בנק ישראל, תחום הסקטור הציבורי, חטיבת המחקר 7/11/2010.

¹⁰ בנוסף לגבית דמי ביטוח מהציבור ותשלום גמלאות, הממשלה מעבירה למוסד לביטוח לאומי תשלומים כהשתתפות בגביה ועבור קצבאות שהן במימון מלא של הממשלה, ותשלומי ריבית וקרן על איגרות חוב ממשלתיות שהביטוח הלאומי רכש בעבר. כאשר סך תקבולי הביטוח הלאומי, כולל תשלומי הממשלה, גדול מסכום תשלומי הקצבאות והוצאותיו התפעוליות הוא רוכש בעודף זה איגרות חוב ממשלתיות; רכישה זו נרשמת כהכנסה בתקציב. כאשר הממשלה אינה מעבירה את מלוא הסכום שתוקצב פעולה זו מקטינה לפיכך במקביל את הכנסותיה והוצאותיה. במצב כזה מתאפשר להגדיל הוצאות אחרות בלי לחרוג מתקרת ההוצאות הנקובה בתקציב המקורי והדבר משתקף בנתוני התקציב דווקא כחוסר בהכנסות.

נמוכות מהצפוי בסעיפי ההעברות למוסד לביטוח לאומי והריבית, מלמדת על הקושי ההולך וגדל להכיל את התוכניות הרבות שאימצה הממשלה במסגרת התקציב.

מבחינת רכיבי הסטייה של הגירעון ב-2012 עולה לפיכך כי מרביתה מוסברת בהשפעה של שינויים מקרו כלכליים על ההכנסות, אך תרמו לה משמעותית גם החלטות מרחיבות בצד ההוצאות ותחזיות אופטימיות מדי להכנסות. לכן הייתה חשיבות רבה להחלטת הממשלה והכנסת להתחיל להתמודד עם הפערים שנוצרו כבר בסוף 2012, על ידי העלאת שיעורי המס. עם זאת, תידרש השלמה של ההתאמה בצד ההכנסות ובעיקר קבלת החלטות שיגבילו את הגידול בהוצאות לשיעור הקבוע בחוק או יפצו על חריגות מכך בהעלאה נוספת של תקבולי המס.

ב. תקציב 2013

העמידה ביעדים הפיסקליים בתקציב 2013 תהיה אתגר קשה לממשלה, למרות שכלל ההוצאה מאפשר גידול ריאלי ניכר של 4.6 אחוזים בהוצאות בהשוואה לתקציב 2012 (לוח 2) ואף שהיא כבר העלתה בקיץ האחרון את תקרת הגירעון ל-3 אחוזי תוצר - בהשוואה לתקרה של 1.5 אחוזי תוצר הקבועה בחוק מ-2009. הקושי נוצר בשל התחייבויותיה הגדולות של הממשלה להוצאות על תוכניות רב-שנתיות שונות שאימצה, ועקב רמת ההכנסות הנמוכה ממסים; אלו יחייבו מאמץ ניכר והחלטות מדיניות בסכומים ניכרים כדי לעמוד בכללים הפיסקליים.

לוח 2: רכיבי השינוי בתקרת ההוצאות בתקציב 2013

תקציב 2013 בהשוואה ל-2012 (אחוזים)	
3.0	גידול ריאלי על פי החוק ¹
1.6	התאמת מחירים בגין אומדן חסר ל-2011 ו-2012 (2-1)
4.6	1. תחזית עליית מחירים בתקציב 2012-2011 ²
6.1	2. עליית מחירים בפועל ב-2012-2011 ³
4.6	סך הגידול הריאלי המותר בהוצאות
9.4	גידול ריאלי צפוי על פי התחייבויות ותוכניות הממשלה

¹ שיעור הגידול הריאלי הממוצע של התוצר בשנים 2002 עד 2011 (ממוצע פשוט) מוכפל ב-0.81, שהיא המנה של 60 יחס החוב לתוצר בסוף 2011 שהוא 74 אחוזים.

² מדד המחירים לצרכן היה צפוי לעלות ב-2011 ב-2.3 אחוזים (בממוצע שנתי) וב-2012 ב-2.2 אחוזים.

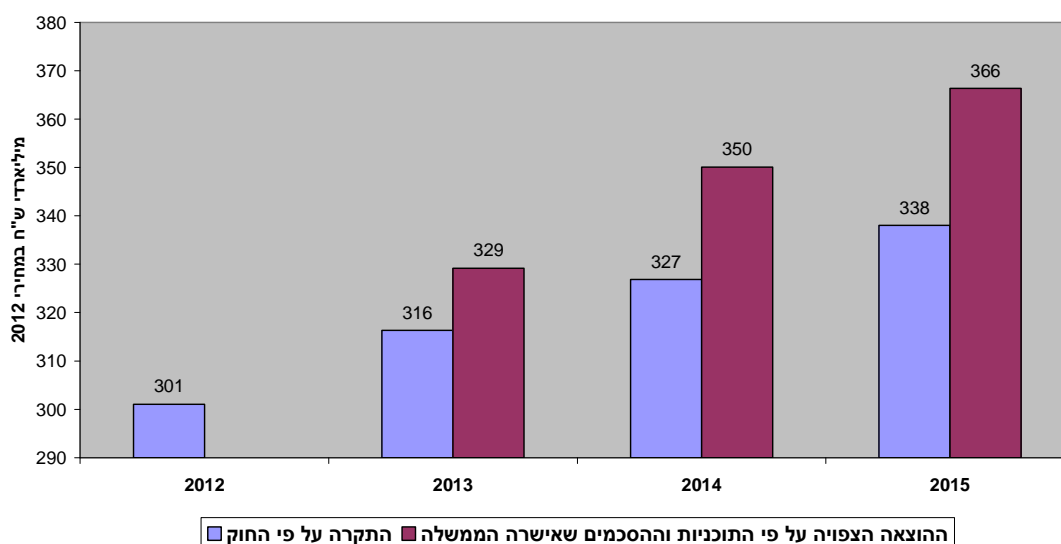
³ כולל פער של 0.8 אחוז בין תחזית המחירים לסוף 2010, לאחר הכנת התקציב, לעליית המחירים בפועל ב-2010.

מקור: חישובי חטיבת המחקר של בנק ישראל.

כלל ההוצאה הקבוע בחוק מאפשר גידול ריאלי של 4.6 אחוזים בתקציב 2013, שיעור גבוה מאוד בהשוואה לעשור האחרון. גידול זה נובע משני רכיבים: (1) הגידול הבסיסי על פי נוסחת הכלל, שיאפשר הרחבה של ההוצאות ב-3 אחוזים; (2) תוספת של 1.6 אחוזים בגין הפער שבין עליית המחירים מאז הכנת תקציבי 2011 ו-2012 לתחזית שהוכנה בעת אישור התקציב. ואולם, על פי

אומדני ההוצאות בסעיפי התקציב השונים עלות התוספות עבור התוכניות שאישרה הממשלה לצד הגידול הרגיל בהוצאות השוטפות (בגין גידול האוכלוסייה והשינוי בהרכבה ובשל חוקים והסדרים ארוכי טווח כמו עדכון סל הבריאות) היא כפולה - 9.4 אחוזים (כולל ההוצאות המותנות בהכנסה). משמעותו של גידול זה היא שתידרש תוספת הוצאות של כ-28 מיליארדי ₪ בעוד שעל פי הכלל מותרת תוספת של כ-15 מיליארדים. פער זה מתבסס על הנחה עבודה שמרנית כי סך תקציב הביטחון לשנת 2013 ייקבע בהתאם להחלטות הממשלה הקיימות (כלומר, שהגדלת הוצאות על רכיבים שלא תוכננו תמומן על ידי העברות בין סעיפים בתוך תקציב הביטחון). משמעות פער זה היא שכדי לא לחרוג מכלל ההוצאה יצטרכו הממשלה והכנסת להקטין את ההוצאות בכ-13 מיליארדי ₪, בהשוואה לתוכניות הקיימות - פער חריג בהשוואה לעבר. חשוב לציין כי הפער נצבר למרות שהסכמי השכר הכלליים במגזר הציבורי בתקופה זו היו דווקא מתונים למדי והתבססו על שמירה של השכר הריאלי ולא יותר מכך. סגירת הפער תהיה קשה במיוחד מפני שחלק ניכר מההתחייבויות הן בגין הסכמי שכר בסקטורים ספציפיים ורפורמות רב-שנתיות שביצוען כבר בעיצומו כמו תוכניות אופק חדש ועוז לתמורה במערכת החינוך, הסכם השכר עם הרופאים והשינויים הנלווים לו במערכת הבריאות, שיפור תנאי עובדי הקבלן והרחבת חוק חינוך חובה חנים לגיל הרך.¹¹ יתר על כן, בחינה של התחייבויות הממשלה לשנים שאחרי 2013 (איור 1 וסעיף ג' להלן) מלמדת שגם בשנים אלה הן חורגות מהמותר על פי כלל ההוצאה ולכן לא ניתן להתמודד עם עודף ההתחייבויות ב-2013 על ידי דחיית הוצאות לשנים אלה.

איור 1: תקרת ההוצאות בתקציב הממשלה לשנים 2012-2015 וההוצאה הנגזרת מתוכניות הממשלה (ללא אשראי)



הצטברות עודף ההתחייבויות של הממשלה ללא דיון בהשלכותיו על תקרת ההוצאות וגודל הגירעון התאפשרה בשל היעדרו של מנגנון מעקב תקציבי אחרי ההתחייבויות לשנים שמעבר

¹¹ מתוך הפער הנדרש לעמידה בתקרת ההוצאה יכולה הממשלה לכסות קרוב למיליארד ₪ באמצעות סעיף מתן האשראי. כלל ההוצאות חל על סעיף זה שמתקצב בשנים האחרונות בהיקף גבוה בהרבה מההוצאה בפועל בגינו. לכן, תקצוב מדויק שלו יאפשר להגדיל הוצאות אחרות במסגרת התקרה בעת אישור התקציב, ולא רק במהלך השנה, כפי שנעשה בשנים האחרונות. עם זאת, מכיוון שמתן האשראי אינו נרשם כהוצאה לצורך חישוב הגירעון שימוש כזה חייב הגדלת הכנסות נוספת כדי למנוע גידול בגירעון.

לתקציב השוטף. בשנים האחרונות פעלה הממשלה במסגרת של תקציבים דו-שנתיים, אך התחייבויות מעבר לתקופת התקציב לא נבחנו ביחס לתקרת ההוצאות. כך אישרה הממשלה תוכניות רב-שנתיות בלי לבחון את התאמתן ליעדים הפיסקליים הרב-שנתיים שקבעה.¹² גם כאשר זוהה חלק מהפער בראשית 2012 לא בוצעו התאמות מכיוון שהממשלה פעלה במסגרת תקציב דו-שנתי, שלא חייב תיקון מיידי, ואף המשיכה לצבור התחייבויות במשך השנה. כתוצאה מכך היא ניצבת עתה בפני הדילמה שבין פגיעה בחלק מהתוכניות החשובות שאישרה, לבין חריגה משמעותית מכלל ההוצאה. כזכור, בסוף 2011 ניצבה הממשלה בפני בעיה דומה כאשר המתווה הרב-שנתי להפחתת שיעורי המסים הישירים לא התאים לתוואי הפחתת הגירעון. לאור ניסיונות אלה חשוב שהממשלה תאמץ מנגנון בקרה על התחייבויותיה גם לשנים שמעבר לתקציב השוטף, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסות, כדי להבטיח את התאמתן ליעדיה הפיסקליים לטווח הבינוני.

אם הוצאות הממשלה ישארו ברמה המשקפת את עלות התוכניות שאימצה, ועל בסיס שיעורי המס הקבועים בחוק ותחזית הצמיחה הנוכחית של בנק ישראל, צפוי הגירעון ב-2013 להגיע ל-4.9 אחוזי תוצר. זוהי רמת גירעון מדאיגה, בפרט מכיוון שהיא תושג בתקופה בה הוצאות הביטחון צפויות להיות דומות למתווה הרב-שנתי שאימצה הממשלה להפחתת משקלן בתקציב ובתוצר (מתווה ברודט), וכאשר המשק הישראלי מצוי בשיעורי האבטלה הנמוכים ביותר בעשורים האחרונים. גם אם הממשלה תבצע את כל ההתאמות הנדרשות כדי לא לחרוג מתקרת ההוצאות, או תעלה את שיעורי המס כדי לפצות על חריגות כאלה, עדיין צפוי גירעון של 3.6 אחוזי תוצר, גבוה מהיעד המוגדל שאימצה הממשלה. חריגה מיעד מוגדל, שזה עתה אומץ, עלולה לפגוע באמון השווקים במחויבות הממשלה להגיע לרמות גירעון סבירות ולהקטנת יחס החוב לתוצר, ולכן חשוב שהיא תבצע את ההתאמות הנדרשות כדי להימנע מכך. אם סגירת הפער תתבצע באמצעות העלאת מסים משמעות הדבר היא שתידרש תוספת הכנסות ממסים בהיקף של כ-6 מיליארדי ₪, שבהתחשב בהשפעת תקציב הממשלה על הפעילות הכלכלית בטווח הקצר תחייב העלאה של שיעורי המס או ביטול פטורים בהיקף של כ-7.5 מיליארדים.

ג. ההתפתחויות הפיסקאליות הצפויות בראיה רב-שנתית

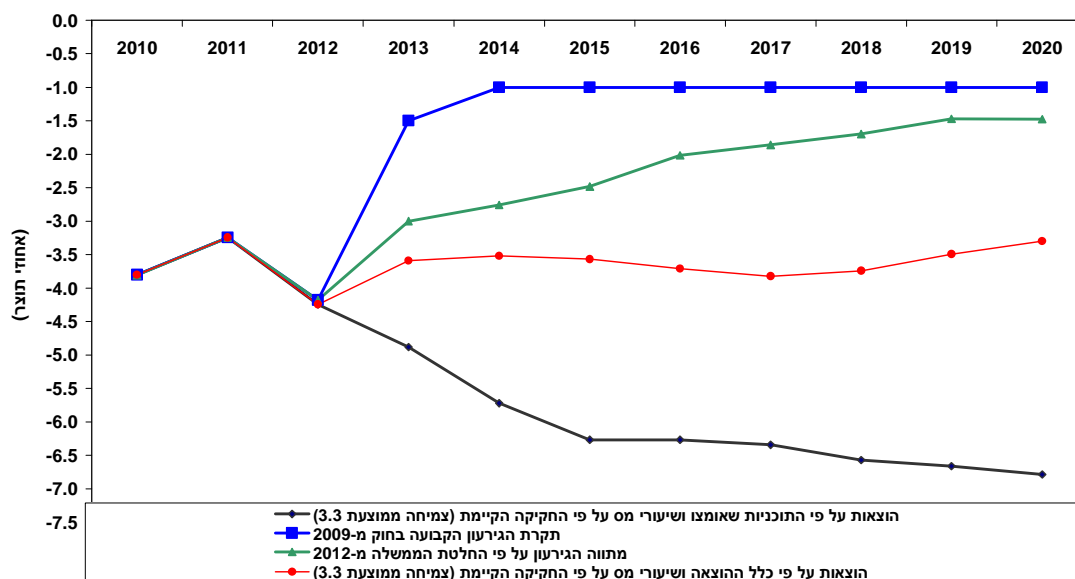
הפער הגדול שבין התחייבויות הממשלה להוצאות בגין התוכניות ארוכות הטווח שאימצה לבין ההוצאה המותרת על פי תקרת ההוצאות אינו מוגבל לשנת 2013. איור 1 לעיל מציג גם את הפערים הצפויים בשנים 2014 ו-2015 ומלמד כי אלו הולכים וגדלים עד שבשנת 2015 הפער מסתכם ב-28 מיליארדי ₪. משמעות הגידול בפערים היא כי גם אם הממשלה תצליח לבלום את הגידול בהוצאותיה בשנת 2013 לרמה שמתיר הכלל, וגם אם כל ההתאמה תתבצע על ידי הפחתות פרמנטיות בהתחייבויות, עדיין תידרש התאמה נוספת של כ-10 מיליארדי ₪ ב-2014 ועוד התאמה של 5 מיליארדים ב-2015. זאת כמובן בהנחה שהממשלה לא תאמץ שום תוכנית עם עלות תקציבית משמעותית במשך כל התקופה. חלק ניכר מעודף ההתחייבויות לשנים 2014 ו-2015 נובע מתוכניות שאפתניות להשקעות בתשתית התחבורה, שייתכן שמבחינה טכנית פשוט יותר לדחותן

¹² תופעה זו כשלעצמה אינה חדשה, גם אם היקפה השנה גדול במיוחד, והקשתה גם בעבר על הממשלה לעמוד ביעדי הגירעון הרב-שנתיים שקבעה. לדיון בנושא ראו: עדי ברנדר, "יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007", *הרבעון הישראלי למסים וכלכלה*, כרך ל"ג, גיליון 129, מאי 2009, ע"מ 7-33.

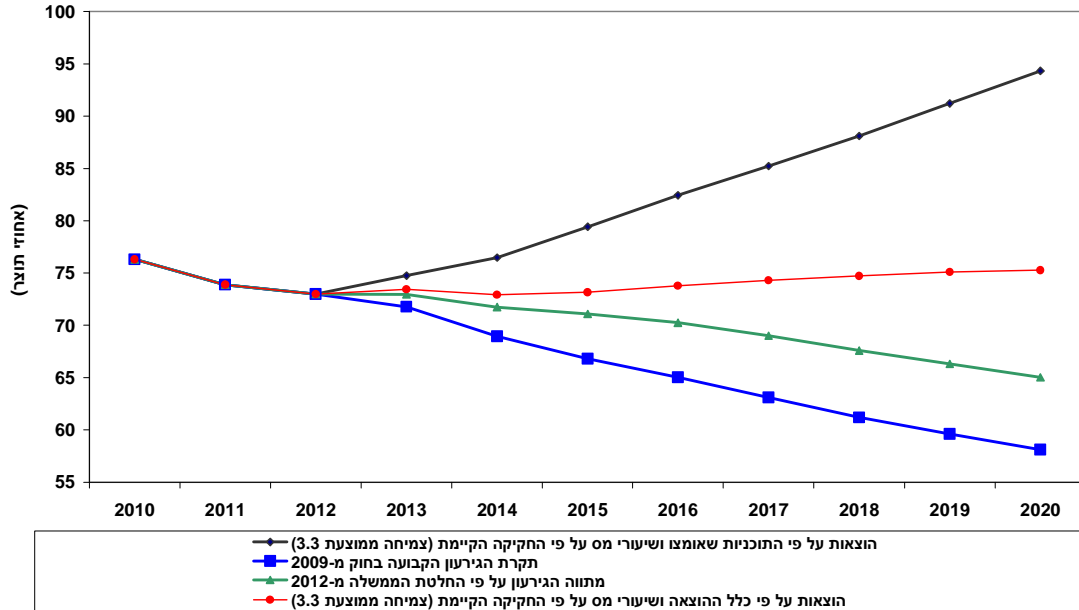
או למצוא להן דרכי מימון חלופיות, בהשוואה לרפורמות ולהסכמים בתחומים אחרים, אך על הממשלה יהיה להכריע האם זהו סדר העדיפויות שהיא בוחרת להמשך העשור.

באיור 2 מוצג הגידול הצפוי בגירעון הממשלה אם תאפשר להוצאותיה לגדול בהתאם לתוכניות שאימצה ותשמור על שיעורי המס הקבועים בחקיקה הקיימת (הקו השחור). במצב כזה יגדל הגירעון במהירות ליותר מ-6 אחוזי תוצר ב-2015, וימשיך לגדול בקצב מתון יותר גם בהמשך העשור. זאת בהנחה כי קצב הגידול של התוצר לנפש בשנים 2013-2020 יהיה דומה לממוצע בעשורים האחרונים וכי שיעור הריבית על החוב הממשלתי לא יושפע מהגירעון ומגודל החוב (הנחות אלה משמשות גם לבחינת תוואי המדיניות החלופיים המוצגים להלן). יחס החוב לתוצר יגיע תחת מדיניות כזאת ל-95 אחוזים בשנת 2020 ויימצא על תוואי שעולה במהירות (הקו השחור באיור 3). משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יגדל במשך התקופה ביותר מ-3 נקודות אחוז, כולל גידול ניכר בהוצאות הריבית בשל הגידול בחוב, וזאת בניגוד לירידה המתונה במשך העשור הנגזרת מעמידה בתקרת ההוצאות (איור 4). נראה כי תוואי מדיניות כזה אינו בר-קיימא, והוא גם לא עומד ביעדי הגירעון שקבעה הממשלה. אם הממשלה אכן תבחר להגדיל את הוצאותיה בהיקף כזה היא תידרש לפיכך להעלות את שיעורי המס באופן משמעותי כדי למנוע פגיעה ביציבות המשק וסכנה של משבר חוב.

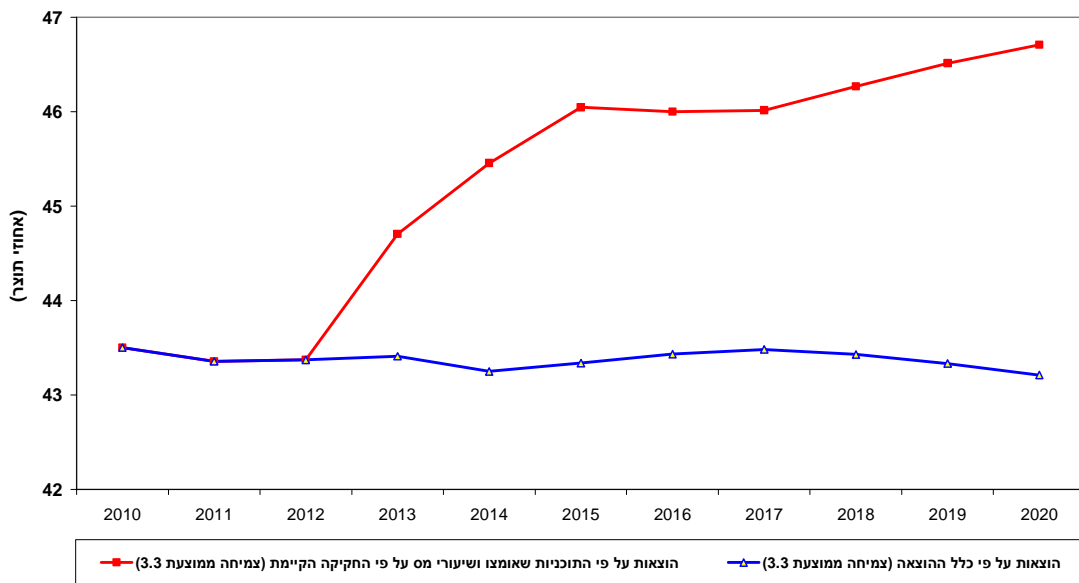
איור 2: העודף בתקציב בתוואי מדיניות שונים 2010-2020 (אחוזי תוצר)



איור 3: יחס החוב לתוצר בתוואי מדיניות שונים 2010-2020



איור 4: משקל ההוצאה הציבורית בתוצר 2010-2020



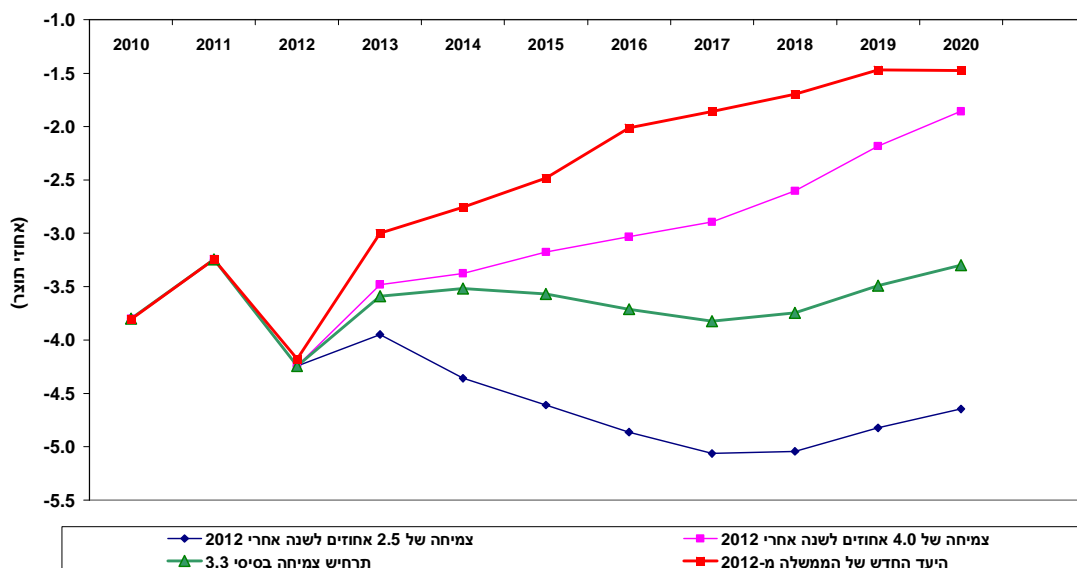
על פי תוואי הגירעון הקבוע בחוק, שאותו החליטה הממשלה לשנות, צריך הגירעון לרדת ל-1.5 אחוזי תוצר ב-2013 ולאחוז אחד מהתוצר אחר כך. באיור 3 (הקו הכחול) ניתן לראות כי דבקות בתוואי זה הייתה מאפשרת לממשלה להקטין את יחס החוב לתוצר לפחות מ-60 אחוזים כבר בשנת 2020. עם זאת באיור 2 ניתן לראות כי כדי להשיג את היעד הזה נדרשת התאמה פיסקלית גדולה מאוד בשנים הקרובות, המשתקפת בפער שבין הגירעון הצפוי על פי החלטות הממשלה הקיימות ושיעורי המס הנוכחיים לבין הגירעון הקבוע בחוק. גודל ההתאמה הוא כ-3.5 אחוזי תוצר ב-2013 בלבד, ועוד כשני אחוזי תוצר בשלוש השנים שאחריה. הממשלה העריכה במהלך 2012 כי תתקשה לבצע התאמה כזאת, וכי פגיעתה בפעילות הכלכלית בטווח הקצר תהיה חריפה מדי, ולכן אימצה את תוואי הגירעון החדש שבכוונתה להביא לאישור הכנסת.

המתווה שאימצה הממשלה קובע ירידה הדרגתית של הגירעון מ-3 אחוזי תוצר ב-2013 ל-1.5 אחוזי תוצר לקראת סוף העשור (הקו הירוק). עמידה בתוואי זה תאפשר ליחס החוב לתוצר לרדת בהדרגה עד ל-65 אחוזים בשנת 2020 (איור 3), ולהמשיך לרדת גם בעשור הבא. עם זאת, ההתכנסות למתווה זה תדרוש בנוסף להקטנת ההתחייבויות בצד ההוצאה כדי להתכנס לתקרת ההוצאות גם העלאה משמעותית של שיעורי המס באמצעות שינוי השיעורים הנקובים ו/או ביטול פטורים בארבע השנים הקרובות. ללא העלאה כזאת, גם אם הממשלה לא תחרוג מתקרת ההוצאות, הגירעון לא ירד מ-2013 עד ל-2018 ויחס החוב לתוצר ישאר ברמתו הנוכחית (הקו האדום).

הניתוח לעיל, מתבסס כאמור על הנחות ספציפיות לגבי קצב הצמיחה – 3.8 אחוזים בשנת 2013, 4.2 אחוזים ב-2014 ובסך הכל קצב צמיחה ממוצע של 3.3 אחוזים (1.7 אחוזים לנפש) במהלך התקופה הנבחנת. הנחות אלה נגזרות משיעורי הגידול של התוצר לנפש בעשורים האחרונים ומתחזית הגידול באוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מובן כי אם שיעורי הצמיחה יהיו שונים מהתחזית הבסיסית אזי גם המצרפים הפיסקאליים השונים יתפתחו בצורה אחרת.¹³

באיור 5 ניתן לראות כי גם אם קצב הצמיחה הממוצע בעשור הקרוב יהיה 4 אחוזים לשנה, גירעון הממשלה על בסיס שיעורי המס הקבועים בחוק ותקרת ההוצאות יהיה גבוה מהיעד עד סוף העשור. כלומר, גם בשיעורי צמיחה כאלה תיאלץ הממשלה להעלות את שיעורי המס כדי לא לחרוג מיעד הגירעון החדש שאימצה. מאידך, אם שיעור הצמיחה הממוצע יהיה רק 2.5 אחוזים מדיניות כזו תגדיל את הגירעון ליותר מ-5 אחוזי תוצר ב-2018, לפני שיתחיל לרדת.

איור 5: העודף בשנים 2010-2020 על בסיס שיעורי המס ותקרת ההוצאות הקבועים בחוק - תרחישי צמיחה שונים (אחוזי תוצר)



¹³ דיון בפורטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי בעשור הקרוב מופיע בפרק א של דוח בנק ישראל לשנת 2011.