

## ניתוח ההתפתחויות הפיסקליות בשנת 2016, תמונת המצב הפיסקלית לשנת 2017, והמגמות הצפויות להמשך העשור

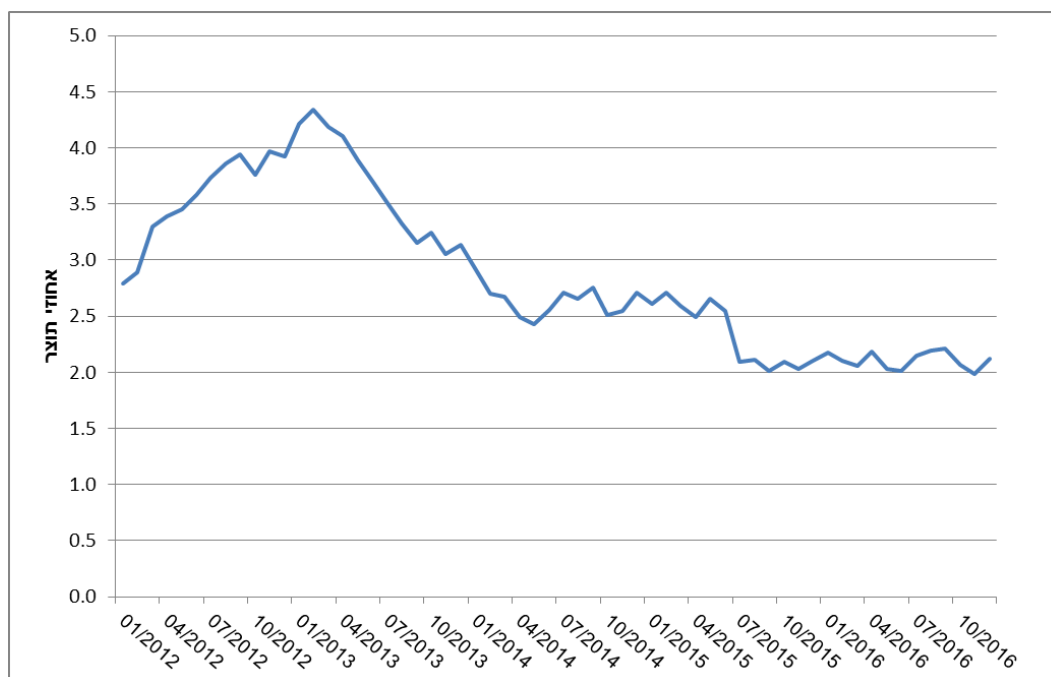
- הממשלה סיימה את שנת 2016 עם גירעון של 2.1 אחוזי תוצר, דומה לשנת 2015 ונמוך משמעותית מתקרת הגירעון שנקבעה בתקציב. יחס החוב הציבורי לתוצר ירד לכ-62 אחוזים.
- הגירעון הנמוך מהיעד שיקף: (1) תקבולים גבוהים מהצפוי ממסים, שנבעו מהצמיחה המהירה מהצפוי, מהשיפור בתנאי הסחר של ישראל ומגידול חריג ביבוא כלי רכב – מוצר שהוא עתיר מס; (2) עודפים בפעילות המוסד לביטוח לאומי ששיקפו אומדן יתר של תשלומי הקצבאות; (3) רמת הוצאות נמוכה במקצת מזו שתוקצבה.
- תקרת הגירעון לשנים 2017 ו-2018 נקבעה ברמה של 2.9 אחוזי תוצר, אך מסתמן כי הגירעון ב-2017 יהיה נמוך יותר, כ-2.5 אחוזי תוצר, וגם ב-2018 הגירעון צפוי להיות מעט נמוך מהתקרה.
- רמת הגירעון הנמוכה מהיעד נתמכת בכך שהמשק מצוי כיום בסביבת תעסוקה מלאה, ובתרומה הניכרת של תקבולי המס משוקי הנדל"ן והרכב התנודתיים – שגדלה בין 2012 ל-2016 ב-0.8 אחוז תוצר.
- שיעור ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל הוא עדיין כמעט הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD ומקשה על הממשלה להפנות משאבים לצעדי מדיניות שיבססו את צמיחת המשק לטווח הארוך. לאור זאת, בשני התקציבים האחרונים הממשלה הגדילה בשיעור ניכר את ההוצאה האזרחית ללא ריבית ומשקלה בתוצר צפוי לעלות בכאחוז אחד מהתוצר. הרחבה זו משקפת את החלטה לשחרר את מגבלת ההוצאה, הן באופן ישיר והן בדרכים עקיפות, את הגידול המתון בהוצאות הביטחון ואת הירידה בתשלומי הריבית.
- על פי מנגנון הבקרה הרב-שנתי על מצרפי התקציב ("הנומרטור"), הממשלה צריכה לוודא שהחלטותיה אינן מוליכות לחריגה מתקרות ההוצאה והגירעון גם בשנים העוקבות לתקציב השוטף. בשלב זה נראה כי המנגנון תרם לשיפור הבקרה על התקציב.
- על סמך החלטות שהתקבלו עד כה ההוצאות הצפויות ב-2019 דומות לתקרה, אך אלו הצפויות ב-2020 כבר גבוהות ממנה בלפחות 4 מיליארדי ₪. הגירעון הצפוי בשתי השנים חורג מהתקרה הקבועה בחוק גם בהנחה שרמת הפעילות הגבוהה תישמר.
- מכיוון שהגירעון הצפוי בטווח הבינוני גבוה מהתקרה הקבועה בחוק, החלטות ממשלה על הפחתות מיסים או הגדלת הוצאות שיגדילו בצורה פרמננטית את הגירעון צריכות להיות מלוות בצעדים שיקזזו את העליה.
- הגירעון הנמוך בשנתיים האחרונות תמך בירידת יחס החוב לתוצר, אך רוב הירידה בו בשנים האחרונות שיקפה גורמים שהתמזגתם אינה וודאית: עלייה מהירה של מחירי התוצר ביחס למדד המחירים לצרכן, פירעון חובות של הציבור לממשלה ותקבולים ממכירת קרקעות. לאורך זמן, אין להניח שמקורות אלו יוכלו להמשיך לתרום משמעותית לתהליך הפחתת יחס החוב לתוצר.

### 1. ביצוע תקציב 2016

הממשלה סיימה את שנת 2016 עם גירעון תקציבי של 2.1 אחוזי תוצר - דומה לשנת 2015 ונמוך משמעותית מתקרת הגירעון שנקבעה בתקציב, 2.9 אחוזי תוצר. הגירעון הנמוך מהיעד שיקף בעיקר הכנסות גבוהות משמעותית מתחזית התקציב המקורית, ובמידה פחותה גם רמת הוצאות נמוכה במקצת מזו שתוקצבה. הגירעון הנמוך, עליית היחס בין מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן, ופירעון משכנתאות שהממשלה העניקה בעבר, איפשרו לממשלה להפחית את יחס החוב

לתוצר לכ-62 אחוזים. בבחינה של מספר שנים, הגירעון יציב ברמתו הנוכחית מאז אמצע 2015 (איור 1),<sup>1</sup> לאחר שפחת בהדרגה מאמצע 2013, בעקבות העלאת שיעורי המס בשנים 2012 ו-2013<sup>2</sup> וריסון מסויים של הגידול בהוצאות הממשלה בשנים 2013 ובעיקר 2014.

**איור 1: הגירעון המצטבר של הממשלה ב-12 החודשים האחרונים: ינואר 2012 - דצמבר 2016**  
(סכום נע, באחוזי תוצר)



ההכנסות הגבוהות מהצפוי בשנת 2016 שיקפו בעיקר תקבולי מסים שהיו גבוהים מהתחזית המקורית בכ-6 מיליארדי ש"ח (7.5 מיליארדים בהתחשב בהפרשה הלא מתוכננת לקרן הפיצויים). מתוך הפער בין התחזית לבין הגביה בפועל, כ-4.5 מיליארדי ש"ח מוסברים על ידי גידול מהיר מהצפוי של התוצר הנומינלי (לוח 1).<sup>3</sup> את הגורמים האחרים שהשפיעו על גביית המסים ניתן לבחון באמצעות מודל המס של בנק ישראל (Brender and Navon, 2011), הכולל מספר משתנים ריאליים ופיננסיים נוספים המשפיעים על התקבולים. על פי מודל זה, המשתנה שהרים את התרומה הגדולה ביותר לגידול הלא צפוי בתקבולי המסים הוא יבוא מוצרי הצריכה – בעיקר כלי רכב – שגדל ריאליית ב-11.3 אחוזים, לעומת תחזית של 2.6 אחוזים בדצמבר 2015. רכיב זה תרם לבדו כ-5 מיליארדי ש"ח לפער בין תחזית ההכנסות המקורית לגביה בפועל.<sup>4</sup> עליית השכר הריאלי מעבר לצפוי תרמה כמיליארד ש"ח נוספים, ואילו שאר המשתנים במודל הרימו תרומה שלילית של כמיליארד ש"ח ביחס לתחזית המקורית.<sup>5</sup> על פי ניתוח זה, בהינתן

<sup>1</sup> הגירעון המצטבר ב-12 החודשים המסתיימים בכל חודש.

<sup>2</sup> ברנדר ופוליצר (2014) מראים כי שינויים בשיעורי המס מתבטאים במלואם בתקבולי המסים רק כעבור שנתיים מהפעלתם.

<sup>3</sup> בהנחה שהגידול השנתי של התקבולים דומה לזה של התוצר, כפי שנמצא במודל המס של בנק ישראל עבור שנים שבהן קצב הצמיחה יציב. משתנה התוצר הרלוונטי (התוצר הנומינלי מנוכה במדד המחירים לצרכן) אכן גדל בשיעור דומה של כ-6 אחוזים בשנים 2015 ו-2016.

<sup>4</sup> משתני היבוא והשכר במודל מחושבים בניכוי הגידול בהם הנובע מעליית התוצר.

<sup>5</sup> בהשוואה לניתוח המקביל בסקירה שפירסמנו באוגוסט 2016, הגידול ביבוא הואף עוד יותר, השכר גדל בשיעור דומה, ומכירות הדירות החדשות ירדו והתכנסו לתחזית המקורית. ואולם, מכיוון שתרומת היבוא והשכר להכנסות מחושבת מעבר להשפעה של השינוי בתוצר (שניהם מתואמים באופן חיובי עם התוצר), הרי שגידול התוצר הנומינלי

ההתפתחויות במשק ב-2016, תקבולי המסים על פי המודל היו אמורים להיות גבוהים בכ-2.0 מיליארדי ש"ח בהשוואה לאלו שהתקבלו בפועל. בשלב זה מוקדם לנתח את הגורמים לרמת הגביה הנמוכה מהצפוי על פי המודל, ואם אכן הייתה כזאת, שכן חלק מהנתונים על פעילות המשק במהלך 2016 הם עדיין אומדנים חלקיים.

**לוח 1: תקבולי המסים בשנת 2016 – תחזית התקציב מול הביצוע (מיליארדי ש"ח)**

הפרש	הפרש	ביצוע	תחזית	
(% מהתחזית)				
2.1	5.9	283.2	277.3	סך ההכנסות ממסים
2.7	7.5	284.8	277.3	מותאם להפרשה לקרן מס רכוש
1.7	20.4	1,222.4	1,202.0	תחזית התוצר הנומינלי (מותאם לשינוי הגדרות התוצר)
1.0	2.8	283.2	280.4	תחזית הכנסות מתוקנת לקצב הצמיחה בפועל ולהפרשה לקרן מס רכוש

בהשוואה לשנת 2015 עלו תקבולי המסים בשנת 2016 בכ-13 מיליארדי ש"ח, שהם 4.9 אחוזים.<sup>6</sup> ואולם, נתון זה מתעלם משינויי שיעורי המס בין השנים, וכן מהסטות של יבוא כלי רכב בין שנים בשל שינויים בשיעורי המס. השינויים בשיעורי המס – הפחתת שיעור המע"מ לקראת סוף 2015, הפחתת מס החברות בתחילת 2016, ומאידך הפחתת הטבת המס על הפרשות מעסיקים לקרן הפנסיה – פעלו להקטין את ההכנסות ב-2016 בכ-4.4 מיליארדי ש"ח. לעומת זאת, הסטות יבוא הרכבים בין השנים הגדילו אותן בכ-0.8 מיליארד (לוח 2). לאחר התאמה לשינויים אלה ההכנסות ממסים גדלו ב-15 מיליארדי ש"ח (5.6 אחוזים) – שיעור גבוה מזה של הגידול בתוצר הנומינלי (5.1 אחוזים). גם כאן ניתוח באמצעות מודל המס מסביר את הגידול העודף – כ-3 מיליארדי ש"ח - על ידי הגידול המהיר ביבוא מוצרי הצריכה (לאחר ניכוי השפעת הסטות יבוא כלי הרכב בין השנים).

**לוח 2: הגורמים לגידול בתקבולי המסים – 2016 לעומת 2015 (מיליארדי ש"ח)<sup>1</sup>**

271.6	סך הגביה בשנת 2015
1.0	גביית חסר בגין הקדמת יבוא ל-2014
-4.4	השפעת שינויי חקיקה ב-2016 <sup>2</sup>
268.1	גביה ב-2015 מותאמת לשינויי חקיקה
13.6	השפעת עליית התוצר הנומינלי (5.1%) <sup>3</sup>
281.7	תחזית מותאמת לשינויי חקיקה - 2016
284.9	גביה בפועל בשנת 2016
283.1	גביה בניכוי הקדמת יבוא רכבים <sup>4</sup> מ-2017

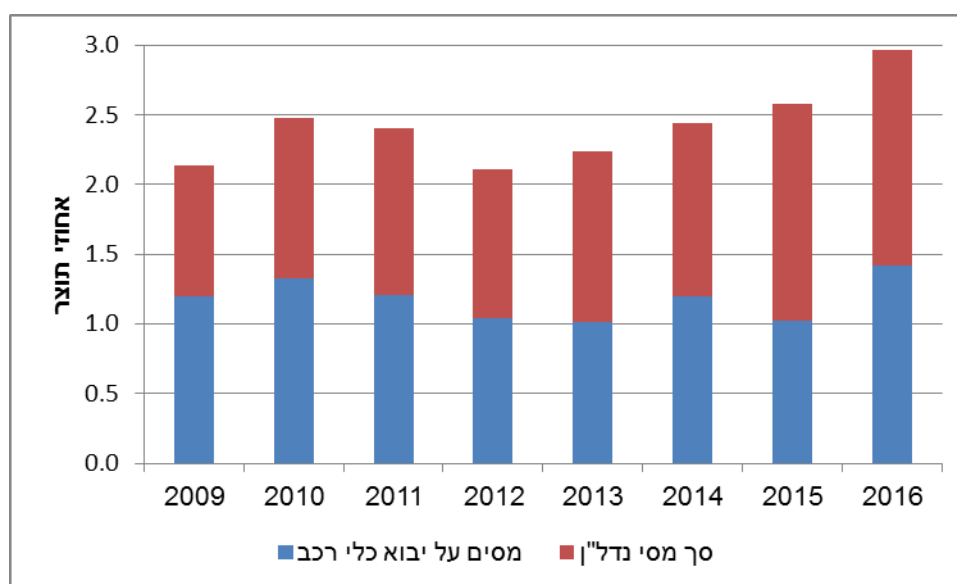
<sup>1</sup> נתוני הגביה בפועל מהציבור, שאינם מושפעים מהעברות החשבונאיות לקרן הפיצויים.  
<sup>2</sup> חישוב "סטטי" שאינו מתייחס להשפעת שינויי החקיקה על התוצר, היבוא והרכב הביקושים.  
<sup>3</sup> בהנחה שגמישות תקבולי המסים לתוצר היא יחידתית.  
<sup>4</sup> רכיב זה כלול בסכום של 5 מיליארדי ש"ח שנידון לעיל.

מעבר לתחזית המקורית, בעיקר עקב תיקון אומדני הלמ"ס לצמיחה במחצית הראשונה של השנה, מקוזז חלק ניכר מהגידול הנוסף ביבוא, והקטין את התרומה המיוחסת לעליית השכר.  
<sup>6</sup> הנתון מתייחס לגביה בפועל ולא לנתוני התקציב שמנכים מהתקבולים את העברות הממשלה לקרן הפיצויים ונערכות בהם התאמות חשבונאיות קטנות נוספות.

ההשפעה הניכרת של הגידול ביבוא על תקבולי המסים בולטת גם בבחינה ישירה של התקבולים ממיסוי על יבוא כלי הרכב, הכוללים את מס הקניה ומס הערך המוסף. בשנת 2016 גבתה הממשלה 17.3 מיליארדי ש"ח במסים אלו, בהשוואה ל-11.9 מיליארדים ב-2015 ו-11.5 מיליארדים בממוצע בשנים 2012—2015. תוספת ההכנסות בהשוואה לממוצע בשנים אלה שווה ל-0.35 אחוז תוצר. הגידול החד בתקבולי המסים השנה שיקף עליה ניכרת במספר הרכבים המיובאים, בעוד ששיעור מס הקניה הממוצע, כ-50 אחוזים משווי הרכבים המיובאים, היה דומה לשנים הקודמות ושיעור המע"מ ירד בנקודת אחוז. חלק מהגידול ביבוא שיקף ככל הנראה הקדמת רכישות לקראת העלאת שיעורי המס בתחילת 2017, אך עוצמת ההסטה הייתה חריגה בהשוואה להעלאות קודמות. המשקל הגבוה של ההכנסות ממיסוי כלי רכב בסך תקבולי המסים מצביע על כך שסביר שרמת התקבולים הנוכחית לא תתמיד אם היקף היבוא יחזור לרמתו בשנים הקודמות. אמנם, בהסתכלות על שנים מוקדמות מעט יותר ניתן לראות כי תקבולי המס על יבוא רכבים (ביחס לתוצר) היו ברמות נמוכות רק בכ-0.2 אחוז תוצר מהרמה הנוכחית (איור 2), אך בשנים אלה שיעורי המס על יבוא כלי רכב היו גבוהים יותר בכ-16 אחוזים.

בנוסף להכנסות הגבוהות ממיסי יבוא, הממשלה נהנית השנים האחרונות גם מגידול ניכר בהכנסות ממיסי נדל"ן (דוח בנק ישראל 2015, פרק ו'). אלו כוללות בעיקר את מס הרכישה, מס שבת, ומס ערך מוסף על דירות חדשות.<sup>7</sup> ההכנסות ממיסי הנדל"ן התיצבו השנה (כאחוז מהתוצר) ברמה דומה לזו בה היו בשנת 2015, שהיא גבוהה משמעותית מאשר בשנים קודמות: כ-0.3 אחוז תוצר יותר מאשר הממוצע בשנים 2012—2015, ו-0.45 אחוז תוצר יותר מהממוצע בשנים 2009—2011 (איור 2). השילוב של ההכנסות הגבוהות מיבוא רכבים ונדל"ן – שני רכיבים תנודתיים – אחראי אם כך לתוספת כ-0.5 עד 0.7 אחוזי תוצר לתקבולי המסים בשנים האחרונות.

**איור 2: סך התקבולים ממיסוי כלי רכב ומסי נדל"ן<sup>1</sup> 2009—2016 (אחוזי תוצר)**



<sup>1</sup> מס רכישה, מס שבת ומס ערך מוסף על דירות חדשות (אומדן).

<sup>7</sup> הנתונים על גביית מס ערך מוסף על דירות אינם מדווחים באופן ישיר ומתבססים על חישוב שנערך בבנק ישראל.

בנוסף לתקבולים הגבוהים ממסים, ההכנסות הגבוהות ב-2016 נבעו גם מעודפים גדולים מהצפוי של המוסד לביטוח לאומי בסך 4.1 מיליארדי ש"ח.<sup>8</sup> העודף הבלתי צפוי שיקף שני רכיבים שונים:

1. עודף תפעולי גדול מהמתוכנן של המוסד לביטוח לאומי בסך 2.6 מיליארדי ש"ח, רובו בשל תשלום קצבאות נמוך ביותר מ-2 מיליארדי ש"ח מכפי שנקב באומדן שליווה את הצעת התקציב (עיקרי תקציב 2015—2016 ע"מ 156). לפער זה אין הסבר כלכלי או מוסדי והוא משקף אומדן יתר כבר בעת הכנת התקציב. כתוצאה מכך, תשלומי הקצבאות בשנת 2015 היו נמוכים מהאומדן שהופיע בספר עיקרי התקציב בכ-2.5 מיליארדי ש"ח, אף שזה פורסם רק לקראת סוף 2015.

2. מהלך חשבונאי שבוצע בסוף 2016: הממשלה העבירה למוסד לביטוח לאומי 1.5 מיליארדי ש"ח, כמקדמה על חשבון תשלומים בשנים הבאות, וקיבלה אותם מיד בחזרה כעודף תפעולי של המוסד לביטוח לאומי, מכיוון שזה לא היה יכול להוציא את הכספים ב-2016. כתוצאה ממהלך זה הוצג בצד ההוצאות של תקציב הממשלה ביצוע גבוה ב-1.5 מיליארדי ש"ח, ובמקביל הוצג גידול גבוה מהמתוכנן בהכנסות.<sup>9</sup> למהלך זה לא הייתה כל השפעה על הגירעון התקציבי ב-2016.

סך ההוצאות בתקציב גדלו ב-2016 בשיעור ריאלי (בניכוי מדד המחירים לצרכן) של 6.4 אחוזים בהשוואה לשנת 2015 (5.9 אחוזים בניכוי ההעברה של 1.5 ש"ח למוסד לביטוח לאומי).<sup>10</sup> בניכוי ההעברה לעיל – ההוצאות (נטו, ללא סעיפי ההוצאה המותנית בהכנסה<sup>11</sup>) היו נמוכות בכ-2 מיליארדי ש"ח מתקרת ההוצאות שנקבעה בתקציב. בחלוקה לפי סעיפי הוצאה, ההוצאות של המשרדים האזרחיים היו בהתאם לתקציב המקורי, בעוד שבסעיף ה"שונוות" ובסעיף הריבית ההוצאות היו נמוכות מהתקציב – בדומה למרבית השנים האחרונות. היתרה הלא מנוצלת של סעיפים אלה שימשה למתן תוספת של כ-5 מיליארדי ש"ח לתקציב הביטחון - מעבר לתקציב המקורי ובהתאם למתווה הרב-שנתי לתקציב הביטחון שסוכם בסוף 2015. חשוב לציין כי גם לאחר תוספת זו, משקל הוצאות הביטחון בתקציב ובתוצר (כולל ההוצאות בגין מעבר בסיסי צה"ל לנגב) ירד השנה, בהמשך למרבית השנים הקודמות, והוא נמוך כיום בכחצי אחוז תוצר בהשוואה לתחילת העשור. ירידה זו לצד הירידה בתשלומי הריבית והגידול בסך ההוצאה הגדילו השנה את משקל ההוצאה הממשלתית האזרחית ללא ריבית בתוצר, לאחר שירדה ב-2015 (לוח 3). בחינה של קצבי הגידול של ההוצאות בתקציב הממשלה, ובפרט של ההוצאה האזרחית ללא ריבית, בשנים האחרונות (איור 3) מלמדת כי אלו גדלו בקצב מהיר (למעט ב-2014); קצבי הגידול שלהן היו גבוהים משמעותית מאלה של התוצר הריאלי וגם מאלו של ההוצאה הציבורית מאז אמצע העשור הקודם. למרות זאת, משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר ירד (פרט ל-2016). תוצאה זו משקפת את הפער שהתפתח בשנים אלה בין מדד המחירים לצרכן - בו מנכים את ההוצאות

<sup>8</sup> הכנסות המוסד לביטוח לאומי כוללות דמי ביטוח שהוא גובה מהציבור, העברות כספיות מהממשלה, תקבולי ריבית על אגרות חוב ממשלתיות מיוחדות בהן הוא משקיע את עודפי הכנסותיו, ופדיונות של אגרות החוב. אלו משמשים לתשלום הקצבאות ולכיסוי עלויות התפעול. להסבר מפורט של מבנה ההתחשבות בין הממשלה למוסד לביטוח לאומי ראו תיבה ג'-3 בדוח בנק ישראל 2002.

<sup>9</sup> לצורך ההעברה אושר בכנסת בחודש דצמבר קיצוץ רוחבי בסך 1.5 מיליארדי ש"ח, על פי החלטת הממשלה.

<sup>10</sup> שיעור השינוי מוצג בהתאמה לשינויים חשבונאיים שבוצעו במעבר מתקציב 2015 ל-2016 והגדילו את ההוצאה המדווחת ב-3.85 מיליארדי ש"ח (ראו סקירה פיסקלית, פברואר 2016).

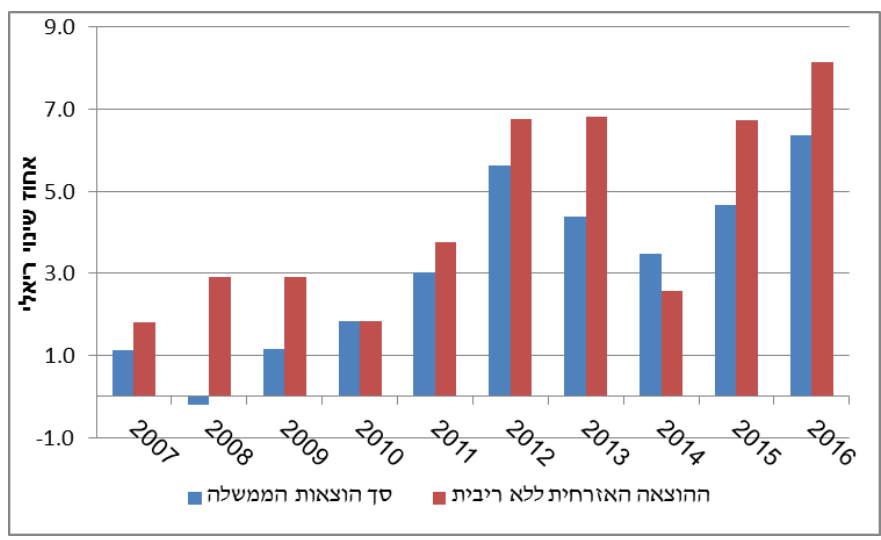
<sup>11</sup> ההוצאות בתקציב כוללות סעיפים שביצועם מותנה בקבלת הכנסות ממקורות ספציפיים. הדיווח המפורט על ביצוע סעיפים אלה מופיע רק בדיווחים מאוחרים יותר על ביצוע התקציב. בשנים האחרונות ההוצאה בסעיפים אלה הייתה נמוכה מהרמה שתוקצבה בכ-2.5 מיליארדי ש"ח לשנה.

בתקציב כדי לחשב את שיעור הגידול הריאלי (זהו המדד על פיו מחושבת תקרת ההוצאות בתקציב) – לבין מדד מחירי התוצר. בעוד שבטווח הארוך שני המדדים האלה מתפתחים באופן דומה, בשנים האחרונות נפער ביניהם פער של כ-7.5 נקודות אחוז, מה שמביא לגידול המהיר של ההוצאות במונחי מדד המחירים לצרכן לצד שחיקתן ביחס לתוצר.<sup>12</sup> אמנם כלל ההוצאה קובע כי יש להקטין את ההוצאות כאשר מדד המחירים לצרכן גדל בקצב איטי מהצפוי – כדי לשמור על קצב הגידול הריאלי שהכלל קובע – אך הממשלה החליטה להימנע מההתאמה ולהמשיך להגדיל את ההוצאות. זאת מכיוון שחלק לא מבוטל מהירידה במדד המחירים לצרכן נבע מירידת מחירי המוצרים המיובאים שאינה משקפת את רכיבי ההוצאה הציבורית, ולנוכח רמת ההוצאות הנמוכה. למרות אי-התרמת המחירים, בדיעבד הגירעונות נותרו נמוכים, שכן תקבולי המסים גדלים בהתאם לתוצר הנומינלי היות והמיסים נגבים מהערך בשקלים של הפעילות הכלכלית. תופעה דומה התרחשה גם במגזר העסקי, שם עלה השכר הריאלי לעובדים (במונחי כוח הקניה) בעוד שעלויות השכר במונחי מחירי התוצר לא גדלו ולכן נמנעה פגיעה ברווחיות. עם זאת, במידה שיחול היפוך במגמת יחס המחירים – המשקף במידה רבה את המחירים העולמיים של היבוא והיצוא – הדבר עלול להתבטא גם בעליה מהירה של הגירעון.

לוח 3: ההוצאה הציבורית 2012—2016<sup>1</sup> (אחוזי תוצר)

2016	2015	2014	2013	2012	
39.0	39.0	39.6	39.9	40.0	סך ההוצאות (ללא אשראי)
5.6	4.4	3.1	4.7	7.1	אחוז שינוי ריאלי (בניכוי מדד המחירים לצרכן)
5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	ביטחון - ברוטו
2.6	2.7	2.5	2.7	2.8	ריבית (ללא תשלומי ריבית למוסד לביטוח לאומי)
30.6	30.4	31.1	31.3	31.1	הוצאות אזוריות ללא תשלומי ריבית
6.5	3.5	3.2	5.8	7.9	אחוז שינוי ריאלי (בניכוי מדד המחירים לצרכן)

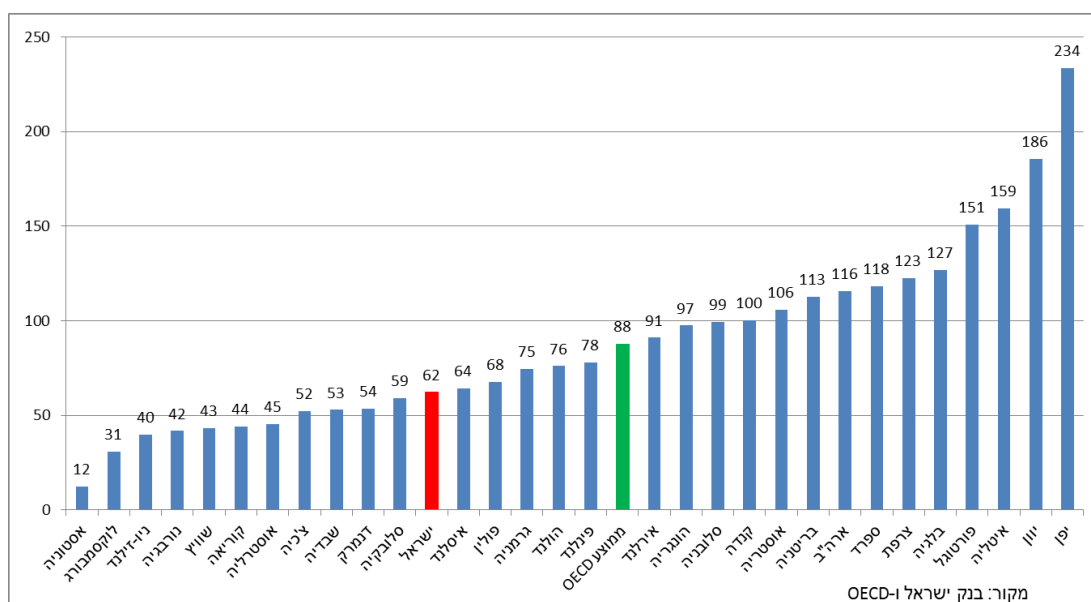
איור 3: אחוז השינוי הריאלי השנתי של הוצאות הממשלה 2007--2016



<sup>12</sup> בשנים 2012 עד 2016 עלו מחירי התוצר בממוצע ב-2 אחוזים לשנה, ומדד המחירים לצרכן עלה ב-0.5 אחוז. לעומת זאת, משנת 1999 ועד 2016 עלו שני המדדים ב-2.1 אחוזים לשנה, בממוצע.

לצד הגירעון הנמוך מהצפוי המשיך יחס החוב הציבורי לתוצר לרדת, והגיע ל-62.1 אחוזים – ירידה של 1.8 אחוזי תוצר. רמה זו נמוכה בהשוואה לרוב המדינות המפותחות (איור 4). כמחצית מהירידה של יחס החוב לתוצר השנה הושגה בזכות הגירעון הנמוך ושחיקת מלאי החוב שהיה קיים בסוף 2015 ביחס לתוצר הנומינלי (לוח 4). שאר הירידה נבעה מפירעון חובות של הציבור לממשלה (בעיקר פירעון משכנתאות שהוענקו בעבר), ומהעליה המהירה של מחירי התוצר ביחס למדד המחירים לצרכן, שכמחצית מהחוב הציבורי צמודה אליו. תופעה זו אינה ייחודית לשנת 2016: ניתוח של הגורמים שתורמו לירידת יחס החוב לתוצר מסוף שנת 2011 ועד סוף 2016 מלמד כי הדינמיקה של הגירעונות בתקציב הממשלה וצמיחת התוצר אחראית רק לחלק קטן מהירידה, ורוב הירידה נבע מהשינוי החריג ביחס בין מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן, מפירעון המשכנתאות שהוענקו בעבר לזכאים, ומתקבולי הפרטה (איור 5). מכיוון שמלאי המשכנתאות הצטמצם מאוד, ומפני שחלק ניכר מתקבולי ההפרטה (בעיקר ממכירת קרקעות) מופנים למימון חוץ תקציבי של פעילות הממשלה בתחום הבינוי והשיכון, הממשלה תתקשה להמשיך ולהקטין את יחס החוב לתוצר אם הגירעון יעלה לרמות שהיא קבעה כתקרה לשנים הקרובות.

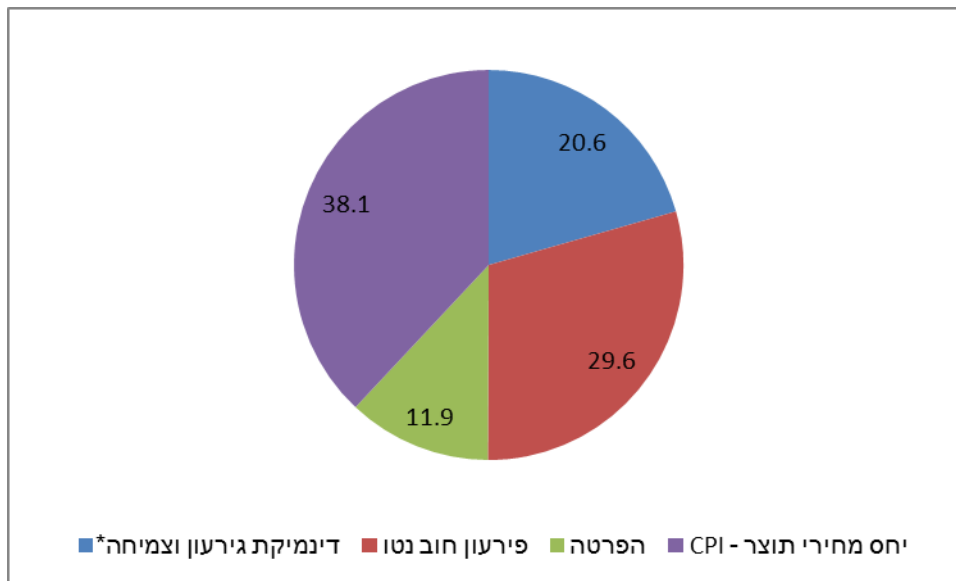
**איור 4: יחס החוב הציבורי לתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD האחרות – 2016 (אחוזי תוצר)**



**לוח 4: הגורמים לשינוי ביחס החוב הציבורי לתוצר בין סוף 2015 לסוף 2016 (אחוזי תוצר)**

שינוי	תיאור
63.9	<b>יחס החוב לתוצר ב-31.12.2015</b>
-0.4	השפעת הגירעון והצמיחה הריאלית של התוצר
-0.4	השפעת השינוי במחירי התוצר על החוב הלא-צמוד והחוב במט"ח
-0.4	תקבולי הפרטה ופירעון חוב של הציבור לממשלה
-0.5	השפעת השינוי במחירי התוצר ובמדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד
-0.1	גידול בחוב הציבורי שאינו ממשלתי, גיוס עודף, שינויים בשערי מטבעות ושינוי בריבית הצבורה
<b>-1.8</b>	<b>סך השינוי ביחס החוב לתוצר ב-2016</b>
<b>62.1</b>	<b>יחס החוב לתוצר ב-31.12.2016</b>

**איור 5: התפלגות הגורמים לירידת יחס החוב לתוצר: 2011 - 2016 (אחוזים מסך הירידה)**



\*- בהנחה שמדד המחירים לצרכן היה עולה כמו מחירי התוצר, בשיעור של 2% לשנה.

התרומה הניכרת והמתמשכת של פירעון חובות הציבור לממשלה לירידת החוב הציבורי ברוטו בעשור האחרון, שצוינה לעיל, מתבטאת בירידה מהירה שלו בהשוואה לירידת החוב הציבורי נטו (החוב בניכוי נכסים פיננסיים של הממשלה). זוהי תופעה מתמשכת בישראל, אך חריגה בקרב המדינות המפותחות. ברוב מדינות ה-OECD (למעט שווייץ, צ'כיה ופולין) הפער בין החוב הציבורי ברוטו לחוב הציבורי נטו גדל בעשור האחרון (כלומר הממשלות צברו נכסים נטו, לא מימשו נכסים) ובממוצע מדובר בעליה של 9 אחוזי תוצר. כלומר, חלק ניכר מהפער שנפתח לטובת ישראל בגודל החוב הציבורי (ברוטו) נובע מאותו מימוש נכסים.<sup>13</sup>

**2. התקציב לשנים 2017 ו-2018**

תקרת הגירעון שהממשלה קבעה לשנים 2017 ו-2018 – 2.9 אחוזי תוצר - גבוהה משמעותית מהגירעון ב-2016 – 2.1 אחוזי תוצר. העלאה זו של תקרת הגירעון משקפת הגדלה ריאלית ניכרת של תקרת ההוצאה – בכ-6 אחוזים ב-2017 וב-3.7 אחוזים נוספים ב-2018 (בהתאמה לשינויים חשבונאיים) – לצד התאמה מזערית של שיעורי המס ב-2017<sup>14</sup> והפחתתם בהיקף מתון ב-2018. יתר על כן, הגידול הריאלי המתוכנן בסך ההוצאות – הכולל בנוסף לתקרת ההוצאה גם את סעיפי ההוצאה המותנית בהכנסה<sup>15</sup> – הוא כ-7 אחוזים ב-2017 (בהשוואה לאומדן הביצוע ב-2016) ועוד כ-2.5 אחוזים ב-2018 (לוח 4). שיעור גידול מהיר זה משקף את רמתה הנמוכה של ההוצאה הציבורית, ואת הצורך של הממשלה להגדיל את המקורות העומדים לרשותה כדי להשיג את יעדיה. הגידול בהוצאה המותנית בהכנסה מתבסס בעיקרו על הכנסות חד-פעמיות או זמניות

<sup>13</sup> השוואות של רמת החוב הציבורי נטו הן מורכבות, ולכן מקובל לרוב להתבסס בהשוואות בינלאומיות על החוב ברוטו. למרות ההסתייגויות, ניתן להבחין שמצבה של ישראל פחות טוב מהמדינות האחרות בגודל החוב נטו: הממוצע במדינות ה-OECD הוא כ-43 אחוזי תוצר (ללא נורבגיה שיש לה עודף נכסים חריג), ובישראל מעט פחות מ-60 אחוזים. ההסבר לכך הוא שהיקף הנכסים הפיננסיים נטו במדינות ה-OECD הוא בממוצע 48 אחוזי תוצר.

<sup>14</sup> סך התוספות וההפחתות בשיעורי המס ב-2017 מקוזזות בקרוב אלו את אלו.

<sup>15</sup> ההוצאות המותנות בהכנסה הן הוצאות שמתבצעות רק אם מתקבלות הכנסות ממקור ספציפי, שמיועד מראש להוצאה זאת.



שהממשלה פועלת לקבל מחברות ממשלתיות שונות וגופים ציבוריים כגון קק"ל, רשות שדות התעופה ומפעל הפיס. כמו כן, רכיב ההוצאה המותנית כולל תקציבים להעברת מחנות צה"ל לנגב בהיקף של כ-2.8 מיליארדי ₪ ב-2017 ו-2.1 מיליארדים ב-2018, שביצועם תלוי בתקבולים ממכירת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל. ככל שיתגלה קושי בגביית ההכנסות המיועדות, שחלקן נכללו כבר בתקציב 2015—2016 ולא מומשו, ההוצאות התלויות בהן – בעיקר בסעיפי השיכון, בניית מבני חינוך, השקעה בתשתיות, ובניית מחנות צה"ל בנגב – עלולות להתעכב ולפגוע בהשגת יעדים חשובים של הממשלה בתחומים אלה. אמנם רישום ההוצאות בצורה זו מאפשר להחריגן מתקרת ההוצאות, אך כדאי שהממשלה תתקצב השקעות – בפרט במבני חינוך ובתשתיות - באופן ישיר כדי שלא יהיו תלויות במימוש ההכנסות מאותם מקורות ספציפיים.

#### לוח 4: ההוצאות וההכנסות<sup>1</sup> בתקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018

שיעור שינוי ריאלי (%)		מיליארדי ₪		
בין 2017 ל-2018	בין 2016 ל-2017	2018	2017	
3.7	6.2	376.4	359.4	הוצאות נטו (תקרת ההוצאות, ללא אשראי)
-7.4	...	42.0	44.9	הוצאות מותנות בהכנסה מיועדת
-1.0	15.0	23.0	23.0	מזה: הוצאות אזרחיות
2.5	7.0	<b>418.4</b>	<b>404.3</b>	<b>סך ההוצאות</b>
-1.5	6.2	82.4	82.8	מזה: ביטחון (כולל מעבר צה"ל לנגב)
1.6	0.5	50.4	49.1	סך תשלומי הריבית, כולל פירעון קרן לביטוח לאון
4.2	8.4	285.6	271.5	הוצאה אזרחית ללא ריבית
<b>2.0</b>	<b>5.6</b>	<b>382.2</b>	<b>370.9</b>	<b>סך ההכנסות</b>
2.7	4.6	309.9	298.8	מסים
28.7	50.8	6.5	5.0	הכנסות מתמלוגים, חברות ממשלתיות ושונות
-2.9	7.7	65.8	67.1	אחר

<sup>1</sup> נתוני ההכנסות ורכיביהן הם אומדני בנק ישראל.

על פי התחזית המעודכנת של בנק ישראל, המשקפת את השינויים שהוכנסו בתקציב מאז אישורו בממשלה בקיץ האחרון, ואת ההתפתחויות האחרונות במשק ובכלכלה העולמית, הגירעון ב-2017 צפוי להיות כ-2.5 אחוזי תוצר – נמוך מהתקרה שקבעה הממשלה. זאת לפני שמתחשבים בתקבולי המסים הפוטנציאליים מעיסקת המכירה של חברת מובילאיי לאינטל (במידה שאלו יתקבלו הם יכולים להגדיל את ההכנסות ממסים ב-2017 ו-2018 באופן חד-פעמי בשיעור של כמה מיליארדי שקלים). זאת בהנחה שהממשלה לא תשנה את שיעורי המס ואת גובה קצבאות הביטוח הלאומי, ושהיא אכן תימנע מביצוע ההוצאות המותנות בהכנסה אם לא יתקבלו ההכנסות המיועדות לביצוע. שני הגורמים העיקריים לכך שהגירעון צפוי להיות נמוך מהתקרה הם: א) ההתפתחויות המקור-כלכליות החיוביות במחצית השניה של 2016, ובפרט הצמיחה המהירה של התוצר, לצד עידכון כלפי מעלה של הנתונים לגבי תחילת 2016, הגדילו את תחזית ההכנסות ממסים בכ-2.5 מיליארדי ₪; ב) עודפי המוסד לביטוח לאומי צפויים להיות גבוהים בכ-2 מיליארדי ₪ מתחזית התקציב בשל תיקצוב היתר של הקצבאות שתואר לעיל. באשר לשנת 2018, ההכנסות הצפויות ממסים דומות בשלב זה לתחזית התקציב, אך העודף של המוסד לביטוח לאומי צפוי להיות גבוה מתחזית התקציב ביותר מ-2 מיליארדי ₪, ולכן הגירעון הצפוי נמוך במקצת מתקרת הגירעון. נדגיש כי בשלב מוקדם זה יש להתייחס בזירות רבה לתחזיות ההכנסות לשנת 2018, בפרט לאור שינויי

החקיקה הרבים בתחום המיסוי שאושרו עם תקציב 2017—2018, ולאור ההשפעה הרבה של ההתפתחויות בשוקי הנדל"ן והרכב על ההכנסות בשנתיים האחרונות.

כדי להתמודד עם הקושי לחזות את המשתנים הכלכליים לשנת 2018 כבר בקיץ 2016, כאשר התקציב אושר בממשלה, ובשל הסיכון שיתפתחו צרכים תקציביים חדשים במהלך התקופה שבין אישור התקציב ועד שנת 2018, נקבע בחקיקה מנגנון בקרה בין שנות התקציב הדו-שנתי, ונכללה בתקציב רזרבת התאמות של 3.5 מיליארדי ש"ח.<sup>16</sup> החוק קובע כי בנובמבר 2017 הממשלה תדווח לוועדת הכספים של הכנסת על ההפרשים בין תחזיות הגירעון וההוצאות ל-2018 לבין התקציב שאושר. אם ההפרשים הצפויים יהיו גדולים מרזרבת ההתאמות, הממשלה חייבת להציג לכנסת בדצמבר 2017 צעדים שיגשרו על הפערים הנוותרים. אם לא תעשה זאת, התקציב ל-2018 יבוטל, 2018 תתחיל עם תקציב המשכי (הקצאה חודשית של 1/12 מתקציב 2017) והממשלה תצטרך לאשר תקציב חדש ל-2018 תוך 3 חודשים, או שהכנסת תפוזר. מנגנון זה נותן מענה אפקטיבי לבעיית החיזוי, אך במקביל מקטיף את היתרונות הפוטנציאליים של התקציב הדו-שנתי שהם אופק תכנון ארוך יותר מאשר בתקציב שנתי ויציבות בניהול התקציב.

קצב הגידול המהיר של ההוצאות בתקציב הנוכחי מהווה המשך למגמת ההאצה בגידולן שהחלה אחרי המחאה החברתית בקיץ 2011 (איור 3). הגדלה זו משקפת ככל הנראה את ההכרה של הממשלה שרמת ההוצאה שקבעה התקרה אינה מאפשרת לה להשיג את יעדיה בתחומי החברה, הכלכלה והביטחון. שיעור הגידול של התקציב חורג משמעותית משיעור הגידול שקובעת תקרת ההוצאות – 2.7 אחוזים לשנה. כמו בתקציב 2015—2016, גם בתקציב הנוכחי החליטה הממשלה לשנות את כללי התקציב בכך שלא התאימה את תקרת ההוצאות לכך שמדד המחירים לצרכן עלה בשיעור נמוך מהחזוי. זוהי החלטה סבירה בהינתן הקשר הרופף בטווח הקצר בין מדד המחירים לצרכן לבין ההוצאות בתקציב<sup>17</sup>, ומשום כך הממשלה גם החליטה לשנות את נוסחת עדכון המחירים באופן קבוע החל מהתקציב הבא, כך שלא תידרש התאמה מיידי גדולה לסטיות של מדד המחירים לצרכן מהתחזית. בנוסף לכך, בתקציב הנוכחי הממשלה הגדילה את ההוצאות בשיעור גבוה משמעותית מהתוספת שקובע כלל ההוצאה. שני מהלכים אלה נועדו להתמודד עם הפער שהצטבר בין עלות תכניות ההוצאה עליהן החליטה הממשלה בשנים האחרונות, לבין תקרת ההוצאות הרב-שנתית שאימצה. בשנים הקודמות הממשלה התמודדה עם הפערים האלו באמצעות מהלכים חד-פעמיים, פעולות חשבונאיות, ודחיה של חלק מההוצאות. אבל, לאור המשך ההרחבה של תוכניות ההוצאה, ושל הפערים בין עלותן לבין תקרת ההוצאות, הממשלה החליטה השנה להגדיל את מסגרת התקציב. להחלטה זו תרם גם מנגנון הבקרה על התחייבויות ההוצאות הרב-שנתיות (הנומרטור) שהממשלה אימצה, המקשה על יצירת התחייבויות תקציביות ארוכות טווח שלא נקבע להן מקור מימון.

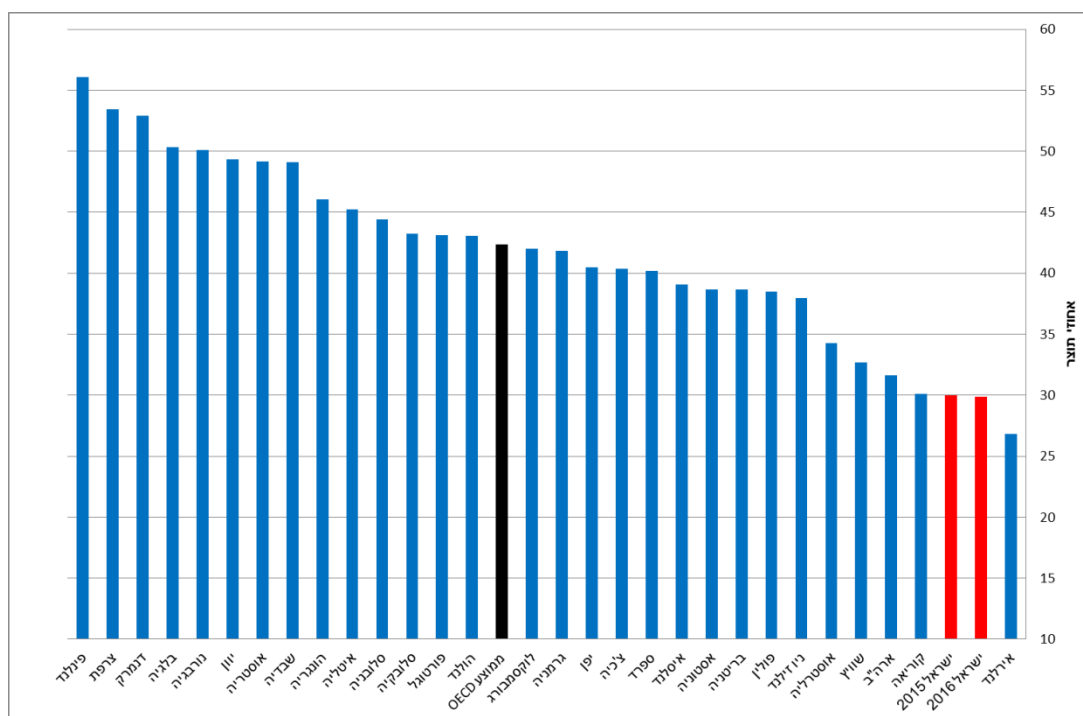
בתקציב הנוכחי הממשלה העלתה במקביל לתקרת ההוצאות גם את תקרת הגירעון והפחיתה את שיעורי המס מ-2018, וזאת על רקע התנאים המקרו-כלכליים הנוחים התורמים להגדלת ההכנסות ממסים. למרות זאת, כאמור לעיל, גם בתקציב הנוכחי ממומנות הוצאות בהיקף לא

<sup>16</sup> חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה). פורסם ס"ח תשע"ו מס' 2576 מיום 11.8.2016 עמ' 1182

<sup>17</sup> ראו דיון מפורט בסקירה הפיסקלית הקודמת: בנק ישראל, הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים, 141, אוגוסט 2016.

זניח באמצעות העברות זמניות מגופים חוץ-תקציביים או על בסיס רישום של מכירת נכסים (קרקעות) כהכנסה תקציבית. ככל שהממשלה תחליט כי ההאצה בקצב הגידול של ההוצאות צריכה להימשך – בפרט על רקע הרמה הנמוכה מאוד של ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל בהשוואה למדינות המפותחות האחרות (איור 6) – היא תצטרך לבסס אותה על מקורות הכנסה יציבים יותר, כדי להימנע מעליה פרמננטית של הגירעון ומהיפוך מגמת הירידה של יחס החוב לתוצר.

**איור 6: ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל ובמדינות OECD האחרות – 2015 (אחוזי תוצר)**



<sup>1</sup> אין בידינו נתונים מדויקים עבור טורקיה וצ'ילה, אך הנתונים עבור נמוכים מאלה של ישראל. הנתון עבור אירלנד השתנה בשל רביזיה שנערכה שם בשיטת חישוב נתוני התוצר.

הרחבת ההוצאה הציבורית, לצד הירידה בתשלומי הריבית של הממשלה (בעיקר ב-2017) והגידול המתון בהוצאות הביטחון (בעיקר ב-2018) מתבטאים בגידול ניכר של ההוצאה האזרחית ללא ריבית. זו צפויה לגדול השנה ריאלית ביותר מ-8 אחוזים, וב-2018 ב-4 אחוזים נוספים. כתוצאה מכך ההוצאה האזרחית ללא ריבית צפויה לגדול בשיעור ניכר של יותר מאחוז תוצר בשתי שנות התקציב, אם התקציב יבוצע במלואו. בכך יחזור משקל ההוצאה הממשלתית האזרחית בתוצר לרמתו בראשית העשור הקודם, לפני תוכנית הייצוב של שנת 2003. גם אם סביר שחלק מתוספת ההוצאות שתוקצבה לא יתבצע, בפרט לאור התלות של חלק מסעיפי ההוצאה במימושן של הכנסות מיועדות ממקורות לא-ודאיים, מדובר עדיין במהלך משמעותי שמרחיב את אפשרויות הפעולה של הממשלה להקטין את הפערים במשק, להשקיע בתשתיות פיסיות ואנושיות, ולשפר את שירותיה. עם זאת, חלק מההוצאות שביצוען מותנה במימוש הכנסות ייעודיות שאינן וודאיות הן דווקא כאלו שחשיבותן רבה – בפרט בתחומי בניית מוסדות חינוך ותשתיות התחבורה. כדאי שהממשלה תיערך מראש לאפשרות שההכנסות המיועדות לא יתקבלו, למשל באמצעות שמירת

המקורות מסעיפי הוצאה שלא ינוצלו, כדי למנוע מצב בו פעולות אלו לא יתבצעו בסופו של דבר. יודגש שגם לאחר עלייה זו במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר הוא עדיין יהיה כמעט הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD, באופן שמקשה על יכולתה של הממשלה להפנות משאבים לצעדי מדיניות שיבססו את צמיחת המשק לטווח הארוך.

תקציב הביטחון לשנים 2017—2018 הוא התקציב הראשון שנבנה על בסיס המתווה הרב-שנתי החדש אותו אישרה הממשלה. לצד ההסכמות המורכבות והפרטניות בין משרדי הביטחון והאוצר על רכיבי התכנית, התקציב מהווה גם עוגן לתכנית פעילות רב-שנתית של צה"ל שחופפת לתקופת המתווה, ואושרה על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני. דבקות של הממשלה ומערכת הביטחון במתווה תתמוך הן ביעילות פעילות מערכת הביטחון, והן ביציבות ההתנהלות התקציבית של הממשלה.

בנוסף לאימוץ המתווה ותכנית הפעולה הרב-שנתית, נערכו השנה שני שינויים בהצגת הוצאות הביטחון בתקציב המדינה המגדילים את שקיפותה:

1. החל מתקציב זה כל הסיוע הביטחוני ירשם כהוצאה מותנית בהכנסה ולכן לא יהיה כפוף לתקרת ההוצאות.<sup>18</sup> זאת בניגוד למצב הקודם בו נכללו 2.4 מיליארדי דולרים מהסיוע בתקציב נטו – הכפוף לתקרה – ורק היתרה בסך כ-700 מיליון דולר נרשמה כהוצאה מותנית בהכנסה. המשמעות של שינוי זה, שאינו משפיע על גודל תקציב הביטחון, היא בכך שהוא מקטין את רגישות תקרת ההוצאה לשער החליפין ובפרט, מונע את הצורך בהתאמות תקציביות מיותרות כתוצאה מפיחותים. תקרת ההוצאות הכוללת של התקציב הופחתה בהתאם לשינוי הרישום.
2. לתקציב המדינה נוסף סעיף "הוצאות ביטחוניות אחרות" (סעיף 31) המקבץ מספר סעיפי הוצאה ביטחוניות, שחלקם הוצגו בעבר כחלק מהרזרבה התקציבית. החיבור של סעיף זה עם הוצאות הביטחון הנכללות בסעיפי התקציב המוכרים מאפשר לזהות את סך הנטל הביטחוני בתקציב, ובמקביל את גודל הרזרבה האפקטיבית בסך התקציב (סעיף 47). אמנם התקציב כולל פעמים רבות גם "רזרבות סמויות" בסעיפים אחרים – כמו סעיף "שונות", ששיעור הביצוע הנמוך שלו נמשך כבר שנים רבות, אך המהלך הנוכחי יתרום להגדלת השקיפות של התקציב.

לצד המהלכים לשיפור הצגת הוצאות הביטחון בתקציב, הדרך בה מוצגות בתקציב ההוצאות הקשורות למעבר צה"ל לנגב שקופה פחות. בתקציב 2016 נרשמו ההוצאות האלו (3.3 מיליארדי ₪) בסעיף "הוצאות פיתוח שונות" בתקציב משרד האוצר, ובתקציבי 2017 ו-2018 הן הועברו לסעיף "הדיור הממשלתי", במקום להופיע בתקציב הביטחון. יתר על כן, מרבית ההוצאה בסעיף זה נרשמת כ"הוצאה מותנית בהכנסה", כך שאינה כפופה לתקרת ההוצאות. זאת למרות ש"ההכנסה" שבה מותנה ביצוע מהלך בניית המחנות היא מכירת קרקעות – כלומר מימוש נכסים ממשלתיים שנרשם בעבר, כמקובל, בתור סעיף מימוני. כך הממשלה אינה כוללת בהוצאה הציבורית הכפופה לתקרה את הפרויקט הלאומי להעברת המחנות, ובמקביל מפחיתה את הגירעון המדווח.

<sup>18</sup> המע"מ בגין הסיוע עדיין ירשם בתקציב נטו.

### 3. היעדים הפיסקליים לשנים 2019 ו-2020

על פי כללי התיקצוב החדשים שנקבעו בחקיקה, על הממשלה לבחון את מצב התקציב לא רק לשנים עברון כבר אושר תקציב (2017 ו-2018, השנה), אלא גם אל מול היעדים שנקבעו לשנים מאוחרות יותר. כך, החלטות ממשלה שיישומן כרוך בהוצאה תקציבית או בהפחתת הכנסות מחייבות בדיקה של מצרפי התקציב גם לשנים העוקבות לתקציב הנוכחי; במידה והן צפויות להביא לחריגה מתקרת ההוצאות או הגירעון, על הממשלה לאמץ במקביל להן צעדי התאמה שימנעו את החריגה. כלל זה התקבל כדי להפסיק את התהליך שחזר על עצמו מתחילת העשור, שלפיו הממשלה קיבלה החלטות על הוצאות בשנים שמעבר לתקציב השוטף, ואלו לא תאמו את היעדים הרב-שנתיים של התקציב. כאשר הגיע זמן אישור התקציב הבא הממשלה נאלצה לבטל או לדחות חלק מההחלטות שקיבלה, ואלו לשנות את יעדי התקציב. כללי התקצוב החדשים אמורים למנוע את התהליך הזה שפגע ביעילות פעילות הממשלה ובאמון הציבור - הן בהבטחות הממשלה ליישם תוכניות עליהן החליטה, והן באמינות תקרות ההוצאה והגירעון ששונו שוב ושוב.

במסגרת אישור התקציב לשנים 2017—2018 הממשלה הקטינה משמעותית את הפערים בתיקצוב לשנים הבאות בכך שהגדילה את תקרת ההוצאות והעלתה את תקרת הגירעון. מכיוון שתקרת ההוצאות נקבעת מדי שנה כשיעור שינוי בהשוואה לשנה הקודמת, הרי שההרחבה בתקציב הנוכחי איפשרה להכיל את מלאי ההתחייבויות העודפות מהעבר, ולאפשר לממשלה להתנהל מעתה במערכת מבוקרת יותר מאשר בעבר. במקביל, העלאת תקרת הגירעון איפשרה לממשלה להגדיל את ההוצאות בלי להעלות את שיעורי המס, ואף להפחיתם, כאמור לעיל, כאשר תקבולי המס גדלו.

תוואי ההוצאות הצפוי לשנים 2019 ו-2020 מלמד כי הממשלה שמרה על ריסון בכל הנוגע ליצירת התחייבויות להוצאות חדשות מאז אושר התקציב, וכי רמת ההוצאות הצפויה בשנת 2019 גבוהה רק במקצת מתקרת ההוצאות לשנה זו. אמנם אנו מצויים כשנה ותשעה חודשים מתחילת 2019, אך בהשוואה לשנים הקודמות מדובר בשיפור ניכר בהתנהלות התקציבית, שכן אז הסתמנה חריגה גדולה יותר כבר בשלב מוקדם. משמעות המצב הנוכחי היא שכל החלטה על הגדלת ההוצאות שהממשלה תקבל עד אישור התקציב (ולמעשה עד סוף 2019) תצטרך להיות מלווה בהחלטה על הפחתת הוצאות אחרות. חשוב להדגיש שעל פי הכללים הקיימים גידול בהכנסות אינו פוטר את הממשלה ממגבלה זו, שכן מגבלת ההוצאה תקפה בנפרד מתקרת הגירעון. אף שיתכן כי העמידה בתקרת ההוצאה ל-2019 היא אתגר אפשרי מבחינת הממשלה, מיצוי התקרה כבר בשלב הנוכחי מלמד גם עד כמה מגבלת ההוצאה היא מרסנת בהשוואה לצרכים - בהינתן רמתה הנמוכה מאוד של ההוצאה האזרחית בישראל. יתר על כן, בשנת 2020 כבר צפוי עודף הוצאות מסויים - יותר מ-2 מיליארדי ₪ מעבר לתקרה - מכיוון שהממשלה קבעה קצב גידול נמוך במיוחד של ההוצאות לשנה זו - 2.2 אחוזים - כדי לקזז חלק מההרחבה בתקציב הנוכחי. מובן כי מדובר בתקציב לשנה רחוקה יחסית, אך הפער הצפוי מלמד עד כמה התקציב מתוח במגבלת ההוצאה הנוכחית; שיעור הגידול של ההוצאות דומה למדי לתוספת הנגזרת מההתפתחויות הדמוגרפיות וממנגנוני עדכון הקצבאות, סל הבריאות ושירותי החינוך - לצד עלות תוכניות ההשקעה הרב-שנתיות ומתווה תקציב הביטחון.

תקרת הגירעון הקבועה בחוק לשנת 2019 היא 2.5 אחוזי תוצר, ירידה של 0.4 אחוז תוצר בהשוואה לתקרות בתקציב הנוכחי. על פי התחזית הנוכחית, ובהנחה שהממשלה אכן לא תחרוג מתקרת ההוצאות, הגירעון הצפוי לשנת 2019 דומה למדי ליעד שנקבע, בהינתן אי-הוודאות הנובעת ממשך הזמן מעתה ועד שנת 2019. עם זאת, כיוון הפער מלמד כי החלטות של הממשלה על הפחתה פרמננטית של תקבולי המס, גם אם אינן מסכנות את העמידה ביעד הגירעון בטווח הקצר, ירחיקו אותה מהאפשרות לעמוד ביעד הגירעון בשנים הבאות, ובפרט בהינתן המתח בין צרכי ההוצאה למגבלת ההוצאה. בשנת 2020 הגירעון הצפוי הוא נמוך יותר – 2.5 אחוזי תוצר – אך זאת בעיקר בשל מגבלת ההוצאה המרסנת שנקבעה לשנה זו. בהתחשב בכך שיעד הגירעון לשנה זו הוא 2.25 אחוזי תוצר, ושרמת ההוצאות הנגזרת מהחלטות הממשלה הקיימות כבר גבוהה מהתקרה, הממשלה תידרש להתאמה תקציבית כוללת של יותר מ-6 מיליארדי ₪ כדי לא לחרוג מתקרת הגירעון. כאמור, אנו מצויים בשלב מוקדם מכדי לגבש תחזיות מדוייקות לשנים 2019 ובוודאי 2020, אך האומדנים הנוכחיים מצביעים על הצורך של הממשלה לנקוט משנה זהירות באימוץ צעדים כגון הפחתת שיעורי המס, שיגדילו מבנית את הפערים בין הגירעון הצפוי לתקרת הגירעון. זאת בפרט לאור הניסיון בשנים האחרונות על פיו הממשלה מתקשה לציית לתקרת ההוצאות ברמתה הנוכחית, ולאור האופי המחזורי של חלק מהגורמים התורמים לרמת ההכנסות הגבוהה. נזכיר גם כי יעדי הגירעון שנקבעו לשנים 2019 ו-2020 הם ברמה הדרושה כדי לשמור על יחס החוב לתוצר ברמתו הנוכחית, ולכן חריגה מרמות אלה עלולה להתבטא בהיפוך מגמת ירידתו.