

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה ירד בשנת 2013 ל-3.2% תוצר והיה נמוך מהיעד שנקבע בתקציב ומהגירעון אשתקד. הגירעון מנוכה המחזור ירד בשנת 2013 ב-1% תוצר. יחס החוב לתוצר הוסיף לרדת בשנת 2013.
- הממשלה הפעילה תוכנית שתמכה באמינות הפיסקלית ותרמה לירידת הריבית על החוב הציבורי. ההכנסות הנמוכות, ותוכניות ההוצאה שאישרה הממשלה בעבר, הצביעו בתחילת 2013 על כך שתוואי הגירעון בשנים הקרובות יהיה גבוה מ-5% תוצר. לאחר הבחירות אימצה הממשלה תוכנית של צמצום פיסקלי ל-2013 ול-2014, וזו כללה העלאות מסים וצמצום ניכר של הגידול בהוצאות הציבוריות, בהיקף כולל של כ-3% תוצר.
- הכנסות הממשלה ב-2013 היו גבוהות מהחזוי בתקציב, בעיקר מפני עליית ההכנסה ממכירה של חברות הזנק ומפני שחרור רווחים כלואים, שהיה גבוה מהצפוי.
- ביצוע התקציב ב-2013 עמד על 97.8%. עיקר תת-הביצוע היה בסעיף "הוצאות שונות", בשעה שתקציביהם של משרדי הממשלה הוצאו במלואם.
- בעקבות השינוי במתווה המיסוי על רכישת מכוניות פרטיות – שיעורי המס עולים עם מידת הזיהום שפולט דגם המכונית – הפך הרפגה של רכישת המכוניות ל"ירוק" יותר.
- אמידה סטטיסטית מעלה כי למאפיינים הנדסיים משופרים בכבישים בין-עירוניים יש השפעה חזקה ומובהקת על הפחתת ההסתברות לתאונות דרכים.
- הטעויות בתחזיות גביית המסים שנכללו בתקציב מאז 2004 אינן מצביעות על הטיה שיטתית כלשהי של התחזית. זאת בניגוד להטיה אופטימית ניכרת של התחזיות בשנים 1992-2003, גם בניכוי השפעתן של תנודות כלכליות בלתי צפויות.
- השנה הוצע להטיל חובת דיווח כללית לרשות המסים, במטרה לצמצם את היקפן של ההכנסות הבלתי מדווחות. על פי שיקולי עלות-תועלת, יהיה יעיל יותר להנהיג חובת דיווח בשיטה ההצהרתית. שיטה זו מקובלת במדינות רבות, והיא מתבססת על שימוש במידע הקיים בידי הרשויות, באמצעות מערכות מחשוב מתאימות.

1. ההתפתחויות העיקריות והשוואה בין-לאומית

גירעון הממשלה הרחבה ירד בשנת 2013 ב-0.7% תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר ירד בשיעור דומה (לוח ו-1). גירעון הממשלה הצרה ירד גם הוא בשיעור דומה, והיה נמוך מהיעד של 4.65% תוצר¹, שנקבע בתקציב 2013-2014. בעקבות עלייה ניכרת של הגירעון ב-2012 ובתחילת 2013, ולאור צפי לעלייה נוספת בשנים הקרובות, החליטה הממשלה החדשה על צמצום פיסקלי משמעותי, שכלל העלאת מסים ב-2013, העלאת מסים נוספות ב-2014 וקיצוץ בגידול ההוצאות ב-2013-2014. מדיניות זו, יחד עם תקבולי מסים גבוהים מהצפוי, הביאו לירידת הגירעון לעומת 2012.

הגירעון ב-2012 היה בשיעור של 3.9% תוצר – חריגה מיעד הגירעון של 2%. במחצית השנייה של 2012, משהתברר כי הגירעון יחרוג מהיעד, החליטה הממשלה להעלות את שיעורי המסים העקיפים מייד, את שיעורי מס ההכנסה החל מינואר 2013, ואת יעד הגירעון ל-2013 מ-1.5% תוצר ל-3%. ב-2012 לא הוגש (וכמובן לא אושר) תקציב לשנת 2013, ולכן התנהלה המדינה במחצית הראשונה של 2013 ללא תקציב מאושר. למרות הצעדים שנקטו ב-2012, התפתחות התקציב בראשית 2013 הצביעה על הסתברות גבוהה שהממשלה תחרוג גם מיעד הגירעון המוגדל. יתר על כן, בפני הממשלה עמדו תוכניות הוצאה רבות, שאומצו בשנים הקודמות, ועלותן חרגה משמעותית מתקרת ההוצאות שקבע כלל ההוצאה. השילוב של גירעון שוטף גבוה והחלטות על הוצאות נוספות איים להביא לעלייה גדולה ומתמשכת של יחס החוב לתוצר עד לרמות מסוכנות. בתגובה לקשיים אלו הפעילה הממשלה תוכנית צמצום פיסקלי בהיקף ניכר. תוכנית זו כללה העלאה מיידית של שיעורי המסים העקיפים והחלטה להעלות את שיעורי המסים הישירים מתחילת 2014 (בהיקף כולל של כ-12 מיליארדי ש"ח), וכן צמצום ניכר של תוכניות ההוצאה – באמצעות דחייה או ביטול של תוכניות ל-2013 ול-2014, דחייה של תשלומי שכר וקיצוץ בפועל בתקציבי הביטחון ובקצבאות הילדים (בסך הכול ביטול הוצאות מתוכננות בהיקף שנתי של 18 מיליארדי ש"ח). נוסף על צעדים אלה הוחלט על העלאת יעד הגירעון לשנת 2013 ל-4.65% תוצר והחרגת הוצאות בסך של 6.5 מיליארדי ש"ח ב-2013 מכלל ההוצאה. ההערכה הייתה כי די בצעדים שהממשלה אימצה כדי לבלום את התדרדרות הגירעון ולהקטינו לרמה של כ-3% תוצר בשנת 2014, לצד החזרת תקרת ההוצאות למתווה המקורי שקובע כלל ההוצאה. פעולות אלה תרמו לחיזוק האמון של שוקי ההון במשק הישראלי ובשליטה של הממשלה בתקציב, וכן לירידת פערי התשואות בין ישראל למשקים המפותחים. חשיבותה של השבת השליטה הפיסקלית נעוצה בכך שצמצום הגירעון ויחס החוב מקטין את תשלומי הריבית העתידיים ומגדיל את יכולתה של הממשלה להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית בתקופות משבר. בסוף 2013, לאור הצמצום בגירעון והתחזית שהממשלה תעמוד ביעד הגירעון ל-2014, ביטלה הממשלה את התוכנית להעלות את מס ההכנסה ב-2014. כמו כן היא שינתה את הכלל הפיסקלי לשנים 2015 ואילך, באופן שיצמצם את הגידול בהוצאה הציבורית בשנים אלו.

הממשלה בחרה לבסס את התוואי של הפחתת הגירעון בעיקר על הקטנת משקל ההוצאה בתוצר. החלטה זו כרוכה באתגרים שהמדיניות הנידונה צריכה להתמודד עמם, ביניהם דרישת הציבור לשירותים ציבוריים איכותיים יותר. דרישה זו באה לידי ביטוי בכך שהממשלה החליטה על תוכניות שעלותן בשנים הקרובות גבוהה בהרבה מהעלות שמאפשרת תקרת ההוצאות שהיא אימצה. כבר עכשיו ההוצאות הצפויות ל-2015 גבוהות ב-10 מיליארדי ש"ח לפחות מהתקרה

גירעון הממשלה הרחבה ירד בשנת 2013 ב-0.7% תוצר, וכך גם החוב הציבורי. הממשלה הפעילה תוכנית צמצום פיסקלי שכללה העלאת מסים וקיצוץ בגידול ההוצאות הציבוריות.

הממשלה הפעילה תוכנית צמצום פיסקלי בהיקף ניכר, הן בצד המסים והן בצד ההוצאות. התוכנית הצליחה להשיב את השליטה הפיסקלית ותרמה לאמון במשק הישראלי.

הפחתת הגירעון על ידי צמצום ההוצאות כרוכה באתגרים, ביניהם דרישת הציבור לשירותים ציבוריים איכותיים יותר.

¹ יעד הגירעון ל-2013 היה 45.6 מיליארד ש"ח, שהם 4.65% מהתוצר שהיה חזוי ל-2013. בעקבות עדכון התוצר על ידי הלמ"ס, שהתפרסם באוגוסט 2013, יעד זה הוא 4.33% מהתוצר.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2007 עד 2013
 (אחוזי תמ"ג)

ממוצע							
2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007 עד 2000	
36.2	35.4	36.7	35.7	38.6	38.6	42.3	סך כל ההכנסות הציבוריות
0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	1.0	1.3	ההכנסות מרכוש
30.3	29.5	30.7	30.5	29.7	31.9	34.4	סך כל המסים
11.8	11.2	11.7	11.8	11.4	11.5	12.1	המסים העקיפים על הייצור המקומי
3.4	3.6	3.9	3.9	3.7	3.9	3.9	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.1	9.6	9.8	9.6	9.5	11.2	13.0	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.1	5.1	5.3	5.2	5.1	5.3	5.5	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.7	1.8	1.9	1.7	2.0	2.2	3.0	מענקים
3.5	3.4	3.4	2.8	6.1	3.5	3.6	אחר ¹
39.4	39.2	39.4	40.1	41.0	40.7	45.3	סך כל ההוצאות הציבוריות
35.9	36.1	36.3	37.0	37.5	37.2	41.8	ההוצאות השוטפות
17.2	17.1	17.2	17.1	17.0	16.9	17.6	הצריכה האזרחית המקומית
4.5	4.5	4.8	4.9	5.1	5.2	5.8	הצריכה הביטחונית המקומית
1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.2	1.7	היבוא הביטחוני
0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	התמיכות הישירות
9.7	9.9	9.9	9.9	10.1	9.7	10.9	תשלומי ההעברה השוטפים
2.7	2.8	2.8	3.3	3.5	3.4	5.0	תשלומי הריבית
1.8	1.6	1.5	1.7	2.0	1.9	1.5	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ²
1.6	1.5	1.6	1.5	1.5	1.6	2.0	השקעות הממשלה הרחבה
31.1	30.8	30.8	30.9	31.4	30.8	32.8	ההוצאה האזרחית ללא ריבית
3.2	3.9	2.7	3.6	5.3	2.1	3.0	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
4.0	4.8	3.8	4.6	6.7	3.6	3.3	הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ³
2.8	3.6	2.6	3.4	4.6	1.7	2.5	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
3.7	4.9	3.8	3.9	4.7	3.2	1.6	הגירעון מנוכה המחזור הכולל ⁴
4.6	5.9	4.9	4.8	5.5	4.2	2.6	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ⁵
62.6	63.0	64.1	64.9	67.0	65.3	76.5	החוב הציבורי (נטו) ^{7,6}
67.4	68.2	69.7	71.5	75.3	72.9	86.8	החוב הציבורי (ברוטו) ⁶

¹ כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר מחו"ל.

² כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

³ הגירעון בסעיף זה הותאם להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד). יש צורך להוסיף הפרשי הצמדה בגין החוב הלא-צמוד מכיוון שהלמ"ס זוקפת הפחתה של הפרשי הצמדה אלו בדיווח על תשלומי הריבית.

⁴ הוצאות הריבית מחושבות בהנחה ששיעור האינפלציה במהלך השנה עמד על 2%, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.

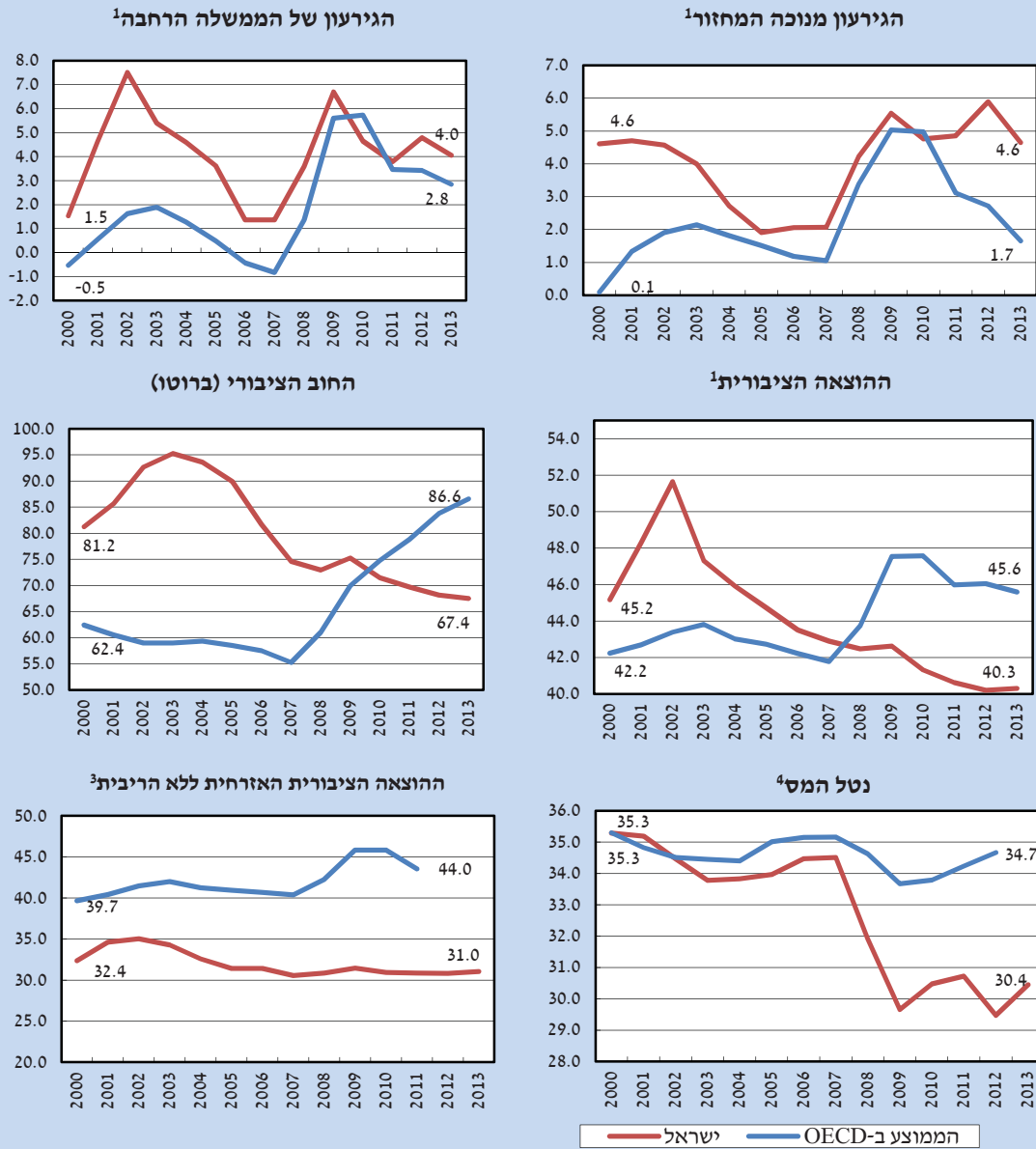
⁵ הגירעון בסעיף זה הותאם להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד), בהנחה שהאינפלציה עומדת על 2%.

⁶ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

⁷ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו פחות ההלוואות הפעילות פחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור ו'-1

המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD², באחוזי תוצר, עד 2000



¹ נתוני הגירעון וההוצאה של ישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.
² הנתונים על מדינות ה-OECD הם ממוצעים אריתמטיים של כל החברות שלגביהן יש נתונים במערכות הארגון.
³ אין עדיין נתונים של מדינות ה-OECD ל-2012 ול-2013.
⁴ אין עדיין נתונים של מדינות ה-OECD ל-2013.

מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD Revenue Statistics 2013.

שקובע כלל ההוצאה החדש, והצורך לבטל תוכניות שכבר אושרו ועוגנו בחוק, כדי לעמוד בכלל ההוצאה לשנים הבאות, יהווה אתגר מורכב. זאת בפרט אם הממשלה תשאף גם להימנע מביטול של השקעות בתחומים שבהם נודעת להוצאה הציבורית השפעה חיובית וארוכת טווח על הצמיחה במשק – כגון תשתיות וחינוך – ואשר השוק הפרטי אינו מבצע בשל כשלי שוק².

החלופה להפחתת גידולן של ההוצאות היא העלאת נטל המס. גם מדיניות כזאת מחייבת החלטות לא פשוטות על חלוקת תוספת הנטל בין קבוצות אוכלוסייה שונות ופגיעה בהכנסה הפנויה של משקי הבית והחברות. על כן היתרון שבהקטנת גודל הממשלה, דהיינו צמצום ההוצאה הציבורית ונטל המס, הוא הגדלת ההכנסה הפנויה של האזרחים. החיסרון במדיניות זו הוא האפשרות לצמצום המוצרים הציבוריים וההשקעות הציבוריות שמספקת המדינה. בבחירה בין החלופות קיימים שיקולי עלות-תועלת כלכליים: מדיניות שמקטינה את ההוצאה הציבורית עדיפה ככל שדרישת הציבור למוצרים שקוצצו הייתה נמוכה יותר; ככל שאספקת המוצרים הציבוריים פחות יעילה; ככל שאספקת המוצרים שקוצצו כרוכה בפחות כשלי שוק ובפחות השפעות חיזוניות שהשוק הפרטי אינו מפנים; ככל שהתשואה מהשקעה ציבורית מחוללת צמיחה נמוכה יותר; וככל שהתשואה מהשקעה ציבורית נמוכה יותר מהתשואה מצמצום החוב הציבורי. נוסף על כך, ההכרעה בחלק מסוגיות אלו תלויה בטעמים ובהעדפות פוליטיות. ככלל, סביר להניח כי ככל שגודל הממשלה מצטמצם כך עולה תרומתן החיובית של ההוצאות הנתרות, ובספרות הכלכלית שוררת הסכמה על כך שככל שנטל המס גדל כך השפעתו השולית גורמת לעיוות רב יותר³.

השוואה בין-לאומית

עדכון שערך הלמ"ס באוגוסט 2013 העלה את אומדן התוצר הנומינלי ל-2012 ב-7% לעומת הנתון הקודם, ואת האומדנים לשנים הקודמות – בכ-4%-6%. עליות אלו התבטאו בירידה של היחס בין המצרפים הפיסקליים לתוצר⁴. שינוי זה מדגיש עוד יותר את העובדה שההוצאה הציבורית בישראל, הכוללת ובפרט האזרחית, נמוכה מאוד ביחס לממוצע OECD⁵ (איור ו-1), ואת החוב הציבורי הנמוך יחסית בישראל. נטל המס וההוצאה הציבורית בישראל הם בין הנמוכים ב-OECD ושיעור ההכנסה הפנויה בסך ההכנסה גבוה יותר. היקף השירותים הציבוריים, ההשקעות בתשתיות, והתערבות הממשלה בהקטנת אי-השוויון, נמוכים מהרמות הממוצעות במדינות OECD האחרות.

מגבלה נוספת המקשה על העלאת רמת השירותים הציבוריים בישראל והיקפם היא ההוצאות הגבוהות על ביטחון ועל ריבית. למרות הירידה של הוצאות הביטחון ביחס לתוצר בישראל בעשור האחרון (לוח ו-1), הפער בין הוצאות אלו לממוצע של OECD היה ב-2011 4.3% תוצר⁷, פער הנובע מהמצב הגיאוגרפי-פוליטי של ישראל. הוצאות הריבית ביחס לתוצר⁸ ירדו גם הן באותה תקופה,

² בתיבה ו-2 מופיע כימות של חלק מההשפעות החיוביות של ההשקעה הציבורית בתשתיות.

³ Alessina, Alberto et. al. "The political economy of fiscal adjustments." *Brookings Papers on Economic Activity* (1998): 197-266

⁴ פרטים נוספים לגבי עדכון התוצר מופיעים בתיבה ב-2 בדוח זה.

⁵ מדינות OECD האחרות היחידות שעדכנו את התוצר שלהן בשיטת SNA 2008 הן ארה"ב, אוסטרליה, קנדה ומקסיקו.

⁶ המדינה המפותחת היחידה שבה ההוצאה האזרחית ללא ריבית נמוכה משל ישראל היא דרום קוריאה. במערכת של OECD אין נתונים על מצרף זה לגבי מקסיקו, צ'ילה וטורקיה.

⁷ ההשוואה נסבה על נתוני 2011, משום שבמערכת של OECD אין נתונים עדכניים יותר על מצרף זה.

⁸ הוצאות הריבית של ישראל בהשוואה זו הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: להוצאות הריבית על פי הגדרות החשבונאות הלאומית נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי הצמוד למדד. תשלומי הריבית על החוב השקלי הלא-צמוד למדד נכללו ללא קיזוז רכיב האינפלציה, שלא כמו בחשבונאות הלאומית.

הקטנת גודלה של הממשלה מגדילה את ההכנסה הפנויה של האזרחים אך עשויה לצמצם את אספקת המוצרים הציבוריים. מדיניות זו צריכה להימדד בעזרת שיקולי עלות-תועלת כלכליים.

עדכון שערך הלמ"ס ב-2013 העלה את אומדן התוצר הנומינלי לשנים האחרונות. השינוי מדגיש כי ההוצאה, החוב ונטל המס בישראל נמוכים יחסית למדינות OECD אחרות.

הוצאות הביטחון והריבית בישראל גבוהות מההוצאות המקבילות במדינות OECD אחרות.

אך הפער בין לבין ממוצע הוצאות אלו ב-OECD נותר גדול – 2.2% תוצר ב-2011. חלק מפער זה נובע גם הוא מהמצב הגיאוגרפי של ישראל. פערים אלו מרכיבים מחצית של פער ההוצאה האזרחית בין ישראל ל-OECD.

לוח ו-2 מציג השוואה בין ישראל לממוצע ב-OECD, ב-1995 וב-2011, מבחינת ההוצאה על מספר סעיפי הוצאה עיקריים. ההוצאה הציבורית על חינוך ביחס לתוצר בישראל גבוהה מממוצע OECD, אך כיוון שאחוז הילדים באוכלוסיית ישראל גבוה הרבה יותר מאשר ב-OECD (לוח ו-2), ההוצאה לתלמיד בישראל היא כ-2/3 מההוצאה לתלמיד ב-OECD.⁹ הוצאות הבריאות הציבוריות ביחס לתוצר בישראל נמוכות מאשר ב-OECD. אמנם אחד ההסברים לכך הוא אחוז הקשישים הנמוך יחסית – אך גם בחינה של הוצאות הבריאות, בתקנון בגין גודל האוכלוסייה והרכב הגילים, מעלה כי ההוצאה הציבורית לבריאות בישראל נמוכה¹⁰. השוואה של סכום הוצאות החינוך והבריאות ביחס לתוצר מעלה כי ישראל דומה לממוצע OECD בנתון זה. ההוצאה על תשלומי העברה ותמיכות ביחס לתוצר בישראל היא הנמוכה ב-OECD גם בתוספת סבסוד הפנסיות הגלום בריבית על איגרות החוב המיועדות, שהיא קטנה (0.1% תוצר)¹¹.

יחסית למדינות OECD, מדינת ישראל מוציאה מעט על בריאות ועל חינוך במונחי הוצאה לתלמיד.

לוח ו-2
ההוצאות הציבוריות על הסעיפים העיקריים והתפלגות האוכלוסייה בישראל וב-OECD
ב-1995 וב-2011¹

יחס התלות: קשישים (65+) ² הכולל ²	יחס התלות: צעירים (15-0) ²	סך הוצאה הציבורית	הבריאות והחינוך (אחוזי תוצר)							יחס התלות: הכולל ²
			הבריאות (סכום)	הביטחון	החינוך	העברה	תשלומי	החינוך	הבריאות	
1995			1995							
50.7	21.7	29.1	51.6	1.3	17.8	11.7	2.0	5.7	5.9	הממוצע ב-OECD
64.2	15.6	48.5	50.3	1.7	10.6	12.8	8.5	7.4	5.4	ישראל
1/19	18/19	1/19	12/19	3/19	19/19	8/19	1/19	2/19	13/19	דירוג ישראל
1995			1995							ב-OECD ³
50.2	24.8	25.5	48.8	0.7	18.2	12.6	1.4	5.7	6.9	הממוצע ב-OECD
61.8	16.3	45.5	42.1	0.4	10.9	12.1	6.2	7.0	5.2	ישראל
1/19	18/19	1/19	17/19	17/19	19/19	12/19	1/19	2/19	17/19	דירוג ישראל
2011			2011							ב-OECD ³
-0.5	3.2	-3.7	-2.8	-0.6	0.4	0.9	-0.5	0.0	1.0	הממוצע ב-OECD
-2.4	0.7	-3.0	-8.2	-1.3	0.3	-0.7	-2.3	-0.4	-0.2	ישראל
השינוי			השינוי							

¹ עדיין אין נתונים יותר מעודכנים על מדינות ה-OECD.

² היחס בין האוכלוסייה הנתמכת (צעירים ו/או קשישים) לאוכלוסייה בגילי העבודה (15-64).

³ בקרב 19 חברות ב-OECD (אוסטריה, בלגיה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גרמניה, הונגריה, אירלנד, ישראל, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, נורווגיה, פורטוגל, סלובקיה, ספרד, שוודיה) שלגביהן יש נתונים בכל השנים שבין 1995 ל-2011.

מקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני ה-OECD.

⁹ OECD Education at a Glance

¹⁰ ראו ההוצאה לבריאות בישראל – גורמים דמוגרפיים ומבנה עלויות בהשוואה בין-לאומית, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אוקטובר 2012 עד מארס 2013.

¹¹ פירוט על סבסוד זה מופיע בהערת שוליים 37 בפרק זה.

2. הגירעון הכולל והגירעון מנוכה המחזור

גירעון הממשלה ירד ב-2013 והיה נמוך משמעותית מיעד הגירעון שנקבע בתקציב 2013. עודף הביטוח הלאומי המשיך לקטון והגיע ל-0.3% תוצר ב-2013.

גירעון הממשלה הרחבה¹² ירד השנה ב-0.7% תוצר ועמד על 3.2% תוצר (לוח ו'-1). זוהי רמת גירעון גבוהה בהתחשב ברמת התוצר ובשיעור האבטלה הנמוך במשק בשנים האחרונות ובהשוואה למרבית המדינות המפותחות. הגירעון בתקציב הממשלה (ללא מתן אשראי) ירד ב-2013 ל-3.1% תוצר, לעומת 3.9% תוצר אשתקד. גירעון זה היה נמוך משמעותית מיעד הגירעון שנקבע בתקציב 2013, 4.3% תוצר¹³ (לוח ו'-3), בשל הכנסות גבוהות מתחזית התקציב ב-5.7 מיליארדי ש"ח לצד הוצאות נמוכות מהתקציב המקורי ב-6.7 מיליארדים (לוח ו'-4). הרשויות המקומיות נשארו ב-2013 בעודף תקציבי, בדומה למצב בשנים האחרונות. לעומת זאת הגירעונות של המלכ"רים הציבוריים (בעיקר קופות החולים והאוניברסיטאות) המשיכו לגדול, והגיעו בשנת 2013 ל-0.7% תוצר (7 מיליארדי ש"ח)¹⁴. עודף הביטוח הלאומי המשיך לקטון והגיע מממוצע של 1% תוצר בשנים 2004–2009 ל-0.3% תוצר בשנת 2013. בשנים האחרונות מתפתחת מגמה שלפיה הכנסות המוסד לביטוח הלאומי אינן מדביקות את הוצאותיו. בדיקה מראה כי קצב עלייתן של ההכנסות

לוח ו'-3
התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2007 עד 2013

(אחוזי תמ"ג)

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
4.3	2.0	3.0	5.5	6.0	1.6	2.9	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
3.1	3.9	3.1	3.5	4.9	1.9	0.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי¹
2.2	2.9	2.0	2.4	3.5	0.5	-1.3	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
25.6	24.8	25.8	25.8	25.3	28.4	31.1	סך כל ההכנסות נטו¹
23.0	22.1	23.0	22.7	22.1	24.2	26.7	מסים ואגרות
0.5	0.4	0.4	0.6	0.7	0.9	0.9	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.3	1.4	1.5	1.4	1.6	2.0	2.0	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
0.8	0.9	0.9	1.2	1.0	1.3	1.4	מענקים מממשלת ארה"ב
28.7	28.7	28.9	29.3	30.2	30.4	31.1	סך כל ההוצאות נטו¹
							מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי
4.6	4.7	4.8	4.9	5.1	5.2	5.7	וסבסוד האשראי
6.2	6.2	6.5	7.0	7.1	7.5	7.7	הוצאות הביטחון (נטו) ²
18.0	17.8	17.6	17.3	18.0	17.7	17.8	סך כל ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטחון

¹ עדכון התוצר שהוזכר לעיל משפיע רק על הגירעון בפועל ולא על היעדים המוצגים כאן.

² בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.

³ הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות מהצריכה הביטחונית בלוח ו'-1, שכן הלמ"ס רושמת את הפנסיות של מערכת הביטחון ותשלומים נוספים שלה כתשלומי העברה, ומאידך גיסא רושמת זקיפה של שירות החובה.

המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 דצמבר 2013 ועיבודי בנק ישראל.

¹² הממשלה הרחבה כוללת את הממשלה, המוסדות הלאומיים, המלכ"רים הציבוריים, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות. (לפירוט ראו לוח ו'-9). להסבר נוסף ראו תיבה ג'-3, דוח בנק ישראל לשנת 2001, החלק של מחלקת המחקר.

¹³ יעד הגירעון ל-2013 היה 45.6 מיליארד ש"ח, שהם 4.65% מהתוצר שהיה חזוי ל-2013. בעקבות עדכון התוצר על ידי הלמ"ס, שהתפרסם באוגוסט 2013, יעד זה הוא 4.33% מהתוצר.

¹⁴ ראו סוגיית תקצוב מערכת הבריאות הציבורית ועדכון התקציב של סל שירותי הבריאות, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013.

מדמי ביטוח לאומי דומה לזה של הקצבאות, אך העברות הממשלה למוסד לביטוח לאומי עלות לאט יותר.

ההשפעה הישירה של המדיניות הפיסקלית על הפעילות בשנת 2013 הייתה מצמצמת ביחס לשנה הקודמת¹⁵. ביטוי לכך הוא ירידת הגירעון מנוכה המחזור¹⁶ (לוח ו'-1) ב-1% תוצר, בחזרה

לוח ו'-4
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2013
(במחירים שוטפים)

הפער בין התקציב לביצוע	2013		הביצוע ב-2012	
	התקציב	התקציב המקורי		
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)				
12.4	-33.2	-45.7	-39.0	הגירעון (-)
16.0	-27.9	-43.8	-33.5	מזה: הגירעון המקומי
-3.6	-5.4	-1.8	-5.5	מזה: הגירעון בחו"ל
5.7	269.1	263.4	246.6	ההכנסות
5.5	258.4	252.9	236.7	מזה: ההכנסות המקומיות
5.7	241.6	236.0	217.6	המסים ¹
-0.4	14.2	14.6	14.0	המלווה מהמוסד לביטוח לאומי
0.8	4.9	4.1	4.1	ההכנסות האחרות ²
-0.3	8.4	8.7	8.9	המענקים מממשלת ארצות הברית
-6.7	302.3	309.0	285.6	ההוצאות¹
-6.9	289.8	296.7	270.2	מזה: ההוצאות המקומיות ³
0.3	12.6	12.3	15.4	מזה: ההוצאות בחו"ל ³
2.9	65.0	62.1	62.0	הביטוח ⁴
-1.4	48.0	49.3	46.9	הריבית, פירעון הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-2.7	187.9	190.6	172.4	המשדרים האזרחיים ותשלומי ההעברה ללא סעיף שונות
-5.5	1.9	7.5	4.4	הוצאות שונות

¹ כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.
² הכנסות מריבית, מתמלוגים ומדיבידנדים, והכנסות אחרות.
³ ב-2013 חלה טעות בסיווג: 3.5 מיליארדי ש"ח של ההוצאות המקומיות סווגו כהוצאות בחו"ל. הטעות תוקנה בלוח זה.
⁴ התקציב המקורי כולל אומדן להעברות מהרזרבה התקציבית לביטוח.
 המקור: החשב הכללי, נתוני הביצוע של תקציב 2013 ועיבודי מחלקת המחקר.

¹⁵ מדיניות פיסקלית מצמצמת היא מדיניות המקטינה הוצאות ציבוריות ו/או מעלה מסים וגורמת לגירעון לקטון.
¹⁶ הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב על בסיס השוואת סטיית התוצר הפוטנציאלי בשנה נתונה לסטייה הממוצעת מהתוצר הפוטנציאלי לאורך זמן, שהיא כ-2%. לפי חישוב זה, הגירעון מנוכה המחזור הממוצע הוא לאורך זמן בסדר גודל דומה לזה של הגירעון הרגיל. הנחה נוספת היא כי ההכנסות ממסים גדלות לאורך זמן באופן פרופורציוני לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינו רגיש לשינויים בתוצר. את הגירעון מנוכה המחזור מתאימים להשפעה של ההתפתחויות בשוק ההון על ההכנסות ממסים. הגירעון מנוכה המחזור "מתקן" פערי תוצר, סטיות של שוק ההון מהמגמה ארוכת הטווח וסטייה של הריבית מהממוצע ארוך הטווח שלה. הוא מתקן גם את חישובי תשלומי הריבית הריאלית שעורכת הלמ"ס, בהתאם להנחה ששיעור האינפלציה הוא 2%. החישוב אינו מציג בהכרח גירעון מבני; משמע שלא כל שינוי בגירעון מנוכה המחזור משקף שינוי בהתנהגות הממשלה. עם זאת, לעתים מדובר בשינוי מבני במשק, המשפיע על תקבולי המסים או על ההוצאות.

השפעתה הישירה של המדיניות הפיסקלית על הפעילות הייתה ב-2013 מצמצמת יחסית לשנה הקודמת.

ב-2013 גדל המרחב הפיסקלי של ישראל, מרחב שמבטאים הגירעון המבני ויחס החוב לתוצר.

לרמתו בשנת 2011. ניתן לזהות חלק ניכר מירידה זו כירידת הגירעון המבני¹⁷, שכן העלאת שיעורי המס היא אחת הסיבות העיקריות לעליית ההכנסות, שתרמה לירידת הגירעון. חלק אחר מהשיפור בגירעון מקורו בהכנסות חד-פעמיות – גביית "רווחים כלואים" ומכירת חברות לחו"ל מעבר לממוצע הרב-שנתי – ומכאן שרק חלק מירידת הגירעון מנוכה המחזור הוא מבני. רמתו של הגירעון מנוכה המחזור בשנים האחרונות, 3.5%–5.0% תוצר, גבוהה בהשוואה בין-לאומית וביחס לאמצע העשור הקודם, ומדגישה את הצורך בהמשך התיקון הפיסקלי, כדי לאפשר המשך של הפחתת יחס החוב לתוצר. חשוב להדגיש כי חישובי גירעון זה רגישים לאומדן התוצר הפוטנציאלי¹⁸ ולהנחות לגבי עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית לשינויים בתוצר.

הגירעון המבני ויחס החוב לתוצר מבטאים את המרחב הפיסקלי של ממשלת ישראל¹⁹. הקטנת הגירעון המבני מאפשרת לממשלה להמשיך ולצמצם את החוב, ובכך מקטינה את נטל הוצאות הריבית העתידיות. נוסף על כך היא מותירה לממשלה אפשרות להגיב למצבים המחייבים התערבות משמעותית, כגון משברים כלכליים או אירועים ביטחוניים, בלי לסכן את היציבות הפיסקלית. יתר על כן, קיומו של מרחב פיסקלי משמש איתנות לשווקים בדבר עמידותו של המשק ויכולתו להגיב ללחצים, ולכן הוא מונע את הפיכתם של זעזועים שונים למשברים מתמשכים, וגם מקטין את פרמיית הסיכון של המשק. כך, למשל, ברנרד וריבון (2014)²⁰ מוצאים כי הפחתה של יחס החוב לתוצר בנקודת אחוז מפחיתה את התשואה הריאלית על איגרות חוב ממשלתיות ל-10 שנים ב-6–10 נקודות בסיס.

3. ההוצאות הציבוריות

ההוצאות הציבוריות גדלו השנה בקצב נומינלי של כ-6.4%, בדומה לקצב גידולן ב-2012 ומהר יותר מאשר בשנתיים הקודמות (לוח ו-5). משקל ההוצאה הציבורית בתוצר עלה השנה (ב-0.2% תוצר), לראשונה מאז 2009. קצב הצמיחה של הצריכה האזרחית ירד מעט ביחס לשנים האחרונות, אך נותר גבוה. שיעור גידולן של הוצאות השכר האזרחיות דמה לזה של התוצר הנומינלי, ושיעור הגידול של הקניות היה נמוך מעט יותר. הצריכה הביטחונית המקומיות, ובתוכה רכיבי השכר, גדלו גם השנה, בקצב איטי יותר מאשר התוצר, כמו בכל השנים האחרונות. בחודשים ינואר–אוגוסט פעלה הממשלה ללא מסגרת תקציב מאושרת ובהתאם לחוק יסוד משק המדינה, המאפשר להוציא בכל חודש עד 1/12 מהתקציב לשנת 2012 (כולל פירעון חובות).

¹⁷ השינוי בגירעון המבני הוא זה הנובע מצעדי מדיניות מתמשכים ומשינויים במשק, המשפיעים על תקבולי המסים. (ראו: "מזר", "התפתחותו של הגירעון המבני בישראל במרוצת השנים 2000–2012", בנק ישראל, חטיבת המחקר, ניירות תקופתיים 2014.01, ינואר 2014).

¹⁸ חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.8% לשנה, שיעור יציב למדי על פני העשורים האחרונים, ודומה גם למגמה במדינות המפותחות. על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2013 ב-0.3% פחות מאשר התוצר הפוטנציאלי. פער התוצר מחושב כהפרש בין הסטייה של התוצר מרמתו הפוטנציאלית לסטייה הממוצעת שלו בעשורים האחרונים. על פי חישוב זה, פער התוצר היה השנה חיובי ברמה של 1%; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997. ניתוח על פי התוצר לנפש בגילי העבודה העיקריים מביא לתוצאות דומות. חישוב זה שונה מהחישוב בפרק ב' של דוח זה, שכן הדגש שם הוא בתוצר הפוטנציאלי של הטווח הקצר.

¹⁹ ישנן מספר הגדרות למרווח פיסקלי. Peter Heller, Understanding Fiscal Space, IMF, 2005 מגדיר אותו כ"מרווח תקציבי המאפשר לממשלה לספק משאבים לצורך רצוי בלי לפגוע בעמידות (sustainability) של המאזן הציבורי", Ghosh, Jun I. Kim, and Mahvash S. Qureshi. Fiscal space. International Monetary Fund, Research Department, 2010 מגדירים זאת כ"הפרש בין יחס החוב לתוצר הנוכחי לבין יחס חוב לתוצר שבו תידרש התאמה פיסקלית (צמצום גדול בגירעון) כדי למנוע חדלות פירעון".

²⁰ "השפעת המדיניות הפיסקלית והמוניטרית והכלכלה הגלובלית על התשואות הריאליות של איגרות החוב הממשלתיות בישראל – בחינה מחודשת לאחר עשור", תזכיר פנימי, בנק ישראל.

לוח ו-5
שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2007 עד 2013

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
שיעורי הגידול							
6.4	7.0	4.6	4.9	6.6	4.1	3.1	סך כל ההוצאות הציבוריות
3.3	6.4	-9.2	2.1	7.6	-16.7	3.2	מזה: תשלומי הריבית
6.6	7.1	5.9	5.2	6.5	6.6	3.1	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
5.7	6.9	6.1	5.9	6.5	5.9	2.4	מזה: ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית
6.1	7.2	6.7	6.2	8.1	6.6	3.2	ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית והביטחון
5.6	6.9	5.7	6.8	4.6	6.1	3.0	הצריכה הציבורית
6.0	6.3	5.7	6.6	5.8	7.4	4.6	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
5.9	7.3	7.0	7.5	6.3	7.5	5.0	הצריכה האזרחית
3.9	5.4	5.1	5.5	4.4	5.6	3.2	(הצריכה האזרחית לנפש)
6.7	7.7	7.4	8.3	4.2	6.8	3.5	הוצאות השכר
5.1	6.8	6.7	7.2	9.6	8.5	7.5	הקניות
5.2	2.6	3.2	3.4	3.1	6.7	3.8	הצריכה הביטחונית המקומית
4.1	3.9	3.4	3.3	4.8	2.5	2.7	הוצאות השכר
4.4	6.9	6.7	5.1	10.7	5.5	2.6	תשלומי ההעברה השוטפים
2.4	5.0	4.8	3.2	8.8	3.6	0.8	(תשלומי ההעברה השוטפים לנפש)
14.4	2.7	13.5	4.3	-0.2	10.6	9.7	ההשקעות של הממשלה הרחבה
69.4	16.0	-0.3	5.1	0.2	16.7	16.7	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
18.1	16.0	-4.5	-7.5	11.9	16.8	11.9	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
1.5	1.7	3.5	2.7	3.3	4.6	0.5	השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
2.5	4.2	1.1	0.1	4.3	1.6	0.0	השינוי במדד המחירים של התוצר העסקי
2.3	3.5	3.1	3.4	1.5	3.2	-0.2	השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית
6.0	7.5	6.7	7.0	5.8	6.4	6.8	השינוי בתמ"ג הנומינלי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מכיוון שב-2012 נפרעו חובות בסך של 59 מיליארדי ש"ח, לעומת 46.5 מיליארדי ש"ח ב-2013, עד אוגוסט 2013 ניתן היה להגדיל את ההוצאה הציבורית ללא פירעון חובות ב-9.0 מיליארדי ש"ח, יחסית להוצאה ב-2012, בלי לחרוג מהמגבלה של 1/12 מהתקציב. בחינת ההוצאה בפועל מלמדת שמסגרת התקציב, במגבלה הנידונה, לא נוצלה במלואה. תקציב הביטחון לשנת 2013 נקבע לפי מתווה רב-שנתי חדש, שהוחלט עליו בעת אישור תקציב 2013-2014, והיה נמוך ב-2% ממתווה ברודט, שעל פיו נקבע תקציב הביטחון מאז שנת 2008²¹. הוצאות משרד הביטחון בפועל בשנים האחרונות נותרו קרובות למתווה ברודט²². לקראת סוף 2013

בינואר-אוגוסט 2013
פעלה הממשלה ללא מסגרת תקציב מאושרת ובמגבלת הכלל של 1/12 מהתקציב של 2012. בפועל הממשלה לא ניצלה את מלוא מסגרת התקציב במגבלה זו.

²¹ לפי המתווה הרב-שנתי, תקציב משרד הביטחון נטו לשנים 2013-2015 הוא 52.5, 51.0 ו-52.0 מיליארדי ש"ח, בהתאמה. הוצאות הביטחון נטו ביחס לתוצר ירדו מ-6.2% תוצר ב-2013 ל-5.5% תוצר ב-2015, לעומת 7.7% תוצר ב-2007 (לוח ו-3).

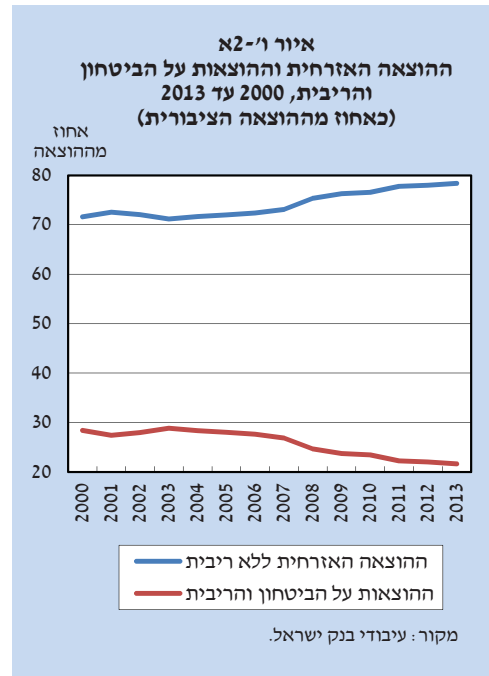
²² ראו לוח ו-8, פרק ו', בדוח בנק ישראל לשנת 2011.

בתקציב 2013 נקבע מתווה רב-שנתי חדש לתקציב הביטחון. בסוף 2013 החליטה הממשלה על תוספת לתקציב הביטחון. בתחילת 2014 החליטה הממשלה על הקמת ועדה שמטרתה ליצור מתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון.

תקציב הביטחון של ישראל גדול בהרבה מאשר במדינות OECD אחרות. למרות זאת, הוצאות הביטחון ביחס לתוצר פחתו בשנים האחרונות.

ההוצאה האזרחית ללא ריבית עלתה מכ-70% מההוצאה הציבורית בשנת 2000 לכ-80% ממנה ב-2013. התפלגותה של הוצאה זו בין הסעיפים העיקריים לא השתנתה.

החליטה הממשלה על תוספת לתקציב הביטחון, שהעלתה אותו ב-5%²³. לפי המתווה הרב-שנתי החדש, תקציב הביטחון ל-2014 נמוך מהתקציב הסופי ל-2013 ונמוך ב-7% מרמתו ל-2014 לפי מתווה ברודט. למרות ההחלטה על המתווה החדש לתקציב הביטחון החליטה הממשלה, בתחילת 2014, להקים ועדה שתפקידה יהיה ליצור מתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון. חשיבותה של מסגרת רב-שנתית בתחום זה נובעת מהמבנה הרב-שנתי של חלק ניכר מהוצאות הביטחון ומההצלחה היחסית של מתווה ברודט כעוגן לתקציב הביטחון בשנים האחרונות. הוועדה החדשה תוכל לקבוע מתווה להוצאות הביטחון לשנים הבאות בהתבסס על ראייה רב-שנתית של יכולות המשק ואתגרי הביטחון, ולאפשר לממשלה תכנון לטווח בינוני וארוך, שישקף איזונים בין היעדים המתחרים. תקציב הביטחון של ישראל גדול בהרבה ממקביליו במדינות המפותחות, והוא מגביל את הגידול האפשרי של ההוצאה האזרחית. יתר על כן, מדי שנה מתגלעות מחלוקות על תקציב הביטחון, אשר מתבטאות בתקציב ראשוני נמוך מהמתווה הרב-שנתי ובמתן תוספות במהלך השנה. למרות זאת פחתו בשנים האחרונות הוצאות הביטחון ביחס לתוצר. הצמצום בהוצאות הביטחון אפשר חלק מהפחתות המס ושימש לצמצום החוב. ב-2013 נמשך הצמצום ביחס בין הוצאות הביטחון לתוצר, אף על פי שבסופה היו העברות נוספות לתקציב הביטחון. צמצום זה תואם את הכיוון ואת סדר הגודל שעליו החליטה הממשלה בשנת 2007, ואת הכיוון שקבעה הממשלה הנוכחית במתווה הוצאות הביטחון, מתווה שיוּרד עד 2016.



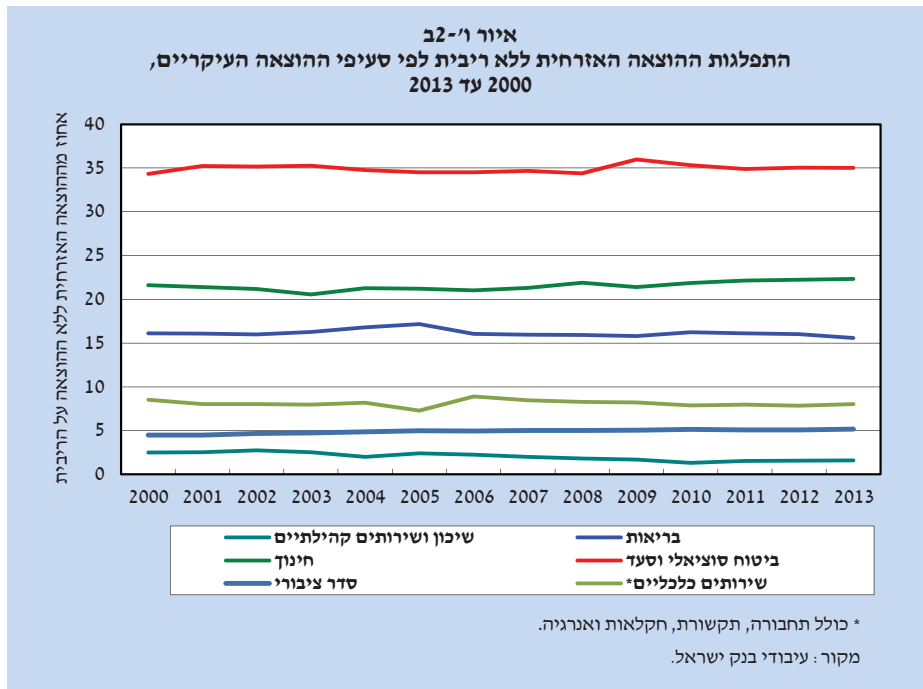
השפעות ההאטה של גידול תקציב הביטחון והורדת הוצאות הריבית (על ידי הורדת יחס החוב לתוצר) מוצגות באיור ו-2. ההוצאה האזרחית ללא ריבית עלתה מכ-70% מההוצאה הציבורית בשנת 2000 לכ-80% ממנה ב-2013²⁴. מהתפלגות ההוצאה הציבורית האזרחית בין הסעיפים העיקריים באותה תקופה, המוצגת באיור ו-2, ניתן לראות שלא היו באותה תקופה שינויים משמעותיים בסדרי העדיפויות²⁵. מכאן שהשינויים שחלו במשך השנים בגודל ההוצאה האזרחית התחלקו באופן פרופורציוני בין סעיפי ההוצאה העיקריים ולא שינו את התפלגות ההוצאה האזרחית.

ביצוע התקציב ב-2013 עמד על 97.8%, לעומת ממוצע של 99% בשנים 2006–2012. ביצוע זה נמוך ב-6.7 מיליארדי ש"ח מהתקציב (לוח ו-4) ודומה לתקרת ההוצאה לפי הכלל

²³ הוצאות משרד הביטחון ברוטו בשנת 2013 היו 61.3 מיליארד ש"ח, לעומת 59.5 מיליארדים בתקציב לפי מתווה ברודט (לפי חישובי בנק ישראל), פער של 1.8 מיליארדי ש"ח. הוצאות אלו כוללות העברות של 3.27 מיליארדי ש"ח לתקציב הביטחון במהלך השנה, מתוכם 2.79 מיליארדים בעקבות החלטת ממשלה ו-0.3 מיליארד בעקבות הסכם לפינוי בסיסים. הוצאות משרד הביטחון ברוטו הן ביצוע תקציב משרד הביטחון נטו בתוספת הכנסה המותנית בהוצאה, פחות הרזרבה הכללית ופחות 2.5 מיליארדים על ביצוע תקציבי חוק חיילים משוחררים, מתאם הפעולות בשטחים והוצאות חירום אזרחיות, שבהיותם סעיפי תקציב נפרדים לא נכללו במתווה ברודט. $5.900 + 64.967 - 2.500 = 7.055 - 61.312$ מיליארדי ש"ח.

²⁴ בשנת 2000 ההוצאה האזרחית ללא ריבית הייתה 32.4% תוצר ובשנת 2013 היא הייתה 31% תוצר.

²⁵ מספר סעיפי הוצאה קטנים ויציבים יחסית לא נכללו באיור זה: שירותים ציבוריים כלליים, תרבות ודת, ואיכות הסביבה.



המקורי – לפני התוספת החריגה שאושרה בתקציב 2013. משרדי הממשלה הוציאו את תקציביהם כמעט במלואם. ביצוע תקציב המשרדים האזרחיים ללא הסעיף "שונות" היה בשיעור של 98.6%, וביצוע תקציב משרד הביטחון היה גבוה מהתקציב המקורי בעקבות ההעברות בסוף השנה. עיקר תת-הביצוע היה בסעיף "הוצאות שונות", שתוקצב ב-7.5 מיליארדי ש"ח, וביצעו היה 1.9 מיליארד ש"ח בלבד. הסיבה לתת-ביצוע זה אינה ברורה, שכן השימושים המתוכננים בסעיף זה אינם מפורטים בתקציב המוצג לציבור. גם בשנים קודמות היה תת-ביצוע משמעותי בסעיף זה, 37% ב-2012 ו-60% ב-2011, בזמן שהסעיף הוגדל מ-5.7 מיליארדי ש"ח ב-2011 ל-7.5 מיליארדים ב-2013.

ביצוע התקציב של 2013 עמד על 97.8%. עיקר תת-הביצוע היה בסעיף "הוצאות שונות".

4. הכנסות הממשלה

הכנסות הממשלה הרחבה ממסים (כולל תקבולי הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי) הסתכמו בשנת 2013 ב-320.8 מיליארדי ש"ח, גידול של 9.6% ביחס לאשתקד. הכנסות הממשלה ממסים עלו השנה בקצב מהיר מהחזוי בתקציב, והגיעו ל-241.6 מיליארדי ש"ח, גידול של 11% ביחס לאשתקד ו-5.7 מיליארדי ש"ח מעל לתחזית התקציב²⁶ (לוח ו-4). ההכנסות ממסים ללא השפעת שינויי חקיקה ובניכוי ההכנסות החד-פעמיות עלו נומינלית ב-4.8%. עיקר גידולן היה במסים הישירים.

הכנסות הממשלה ממסים גדלו ב-11% יחסית לאשתקד.

שינויי חקיקה תרמו לעלייה נטו בגביית המסים ב-2013 בסך של 11.7 מיליארדי ש"ח²⁷ בחישוב סטטי. השינויים במסים הישירים הסתכמו ב-4.6 מיליארדי ש"ח וכללו: שחרור רווחים כלואים, העלאת שיעור מס ההכנסה על יחידים ב-1% למשתכרים בין 14,000 ש"ח ל-42,000 ש"ח, הורדת

שינויי חקיקה תרמו ב-2013 לעלייה נטו בגביית המסים, בסך של 11.7 מיליארדי ש"ח.

²⁶ דיון בטעויות בתחזית ההכנסות ממסים מופיע בתיבה ו-3 בפרק זה.

²⁷ נוסף על שינויים אלו, הבלו על הדלקים מתעדכן, לפי החוק, שלוש פעמים בשנה, בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן מאז העדכון האחרון.

ההכנסות ממסים
ב-2013 הושפעו משני
רכיבים חד-פעמיים. אחד
מהם הוא היקף גבוה
מהממוצע של מכירת
חברות ישראליות לחו"ל.
נתונים מצביעים על כך
שחלק מהכנסות אלו אינן
חריגות אלא תדירות.

ההכנסות משחרור
"הרווחים הכלואים"
ב-2013 הגיעו ל-4.4
מיליארדי ש"ח, 1.4
מיליארד ש"ח מעבר
לתחזית. זוהי הכנסה
חד-פעמית.

ב-2013 נערכו שינויים
רבים במערכת המס,
בהמשך לשינויים תכופים
בשיעורי המסים בשנים
האחרונות.

השינויים במסים יצרו
במשך הזמן שונות גדולה
בשיעור מס ההכנסה
השולי שאזרחי ישראל
משלמים ובהכנסות
הפנויה. בעלי הכנסות
נמוכות מאוד לא הושפעו
כלל מהשינויים במדרגות
מס ההכנסה ובשיעוריו.

סך ההכנסה החייבת במדרגות המס העליונות²⁸ והטלת מס יסף של 2% על הכנסות של מעל 811,560 ש"ח לשנה (שנדחתה מ-2012). השינויים במסים העקיפים היו בסך של 7.0 מיליארדי ש"ח וכללו: העלאת שיעור המע"מ ל-18%, העלאת מסים על כלי רכב בהתאם לדרגת הזיהום שלהם (תיבה ו-1), בלו על הדלקים, מסי טבק, בירה ואלכוהול והפחתת מכסים.

ההכנסות ממסים ב-2013 הושפעו משני רכיבים חד-פעמיים – היקף גבוה מהממוצע של מכירת חברות ישראליות לחו"ל ושחרורם של "רווחים כלואים". השנה דיווח משרד האוצר על הכנסות חד-פעמיות וחריגות של 3 מיליארדי ש"ח, מעבר להכנסות מהרווחים הכלואים. ההגדרה של הכנסה כחד-פעמית איננה קלה וברורה. לדוגמה, מכירת חברת הזנק לחו"ל וההכנסות ממסים בעקבותיה נחשבים להכנסה חד-פעמית, אף על פי שמספר חברות כאלה נמכרות בכל שנה. על סמך נתוני העבר ניתן לבנות תואי של ציפיות לאירועים "חד-פעמיים" כגון רכישת מניות של חברה ב-FDI (למשל רכישת שארית המניות של "ישקר") או מכירת חברת הזנק לחו"ל (כגון מכירת WAZE). (לפרטים ראו סעיף החשבון הפיננסי במאזן התשלומים בפרק ד' של דוח זה).

נתונים אלו מרמזים שחלק ניכר מההכנסות ה"חד-פעמיות" השנה אינן חריגות אלא תדירות. "הרווחים הכלואים" הם תוצאה של הטבות מס הניתנות לחברות על פי החוק לעידוד השקעות הון. החוק קבע כי חברות הזכאיות להטבה על פי החוק יקבלו פטור ממס על רווחים, אלא אם כן יחלקו אותם בין הבעלים, ואז יידרשו לשלם מס חברות על הרווחים המחולקים. בעקבות חוק זה נמנעו חברות רבות מלחלק רווחים והעדיפו "לכלוא" אותם ברשותן. ב-2012 נחקק "חוק הרווחים הכלואים". החוק אפשר לחברות לשחרר רווחים כלואים תוך תשלום מס חברות בשיעור מופחת (40%–70% משיעור המס המקורי שהיו אמורות לשלם בעת הרווח, אך לא פחות מ-6%) וחייב אותן להשקיע מחצית מערך הטבת המס בישראל. בעקבות שינוי החוק, שפקע בנובמבר 2013, היו השנה הכנסות של 4.4 מיליארדי ש"ח בעקבות עסקאות לשחרור כמחצית מהרווחים הכלואים (60 מיליארד ש"ח מתוך 122 מיליארדים) לעומת תחזית של 3 מיליארדי ש"ח בתקציב 2013. היות שמדובר בשינוי חקיקה בעל תוקף זמני, תוקפו פג; לכן אין לצפות להכנסות נוספות ממקור זה בשנים הקרובות.

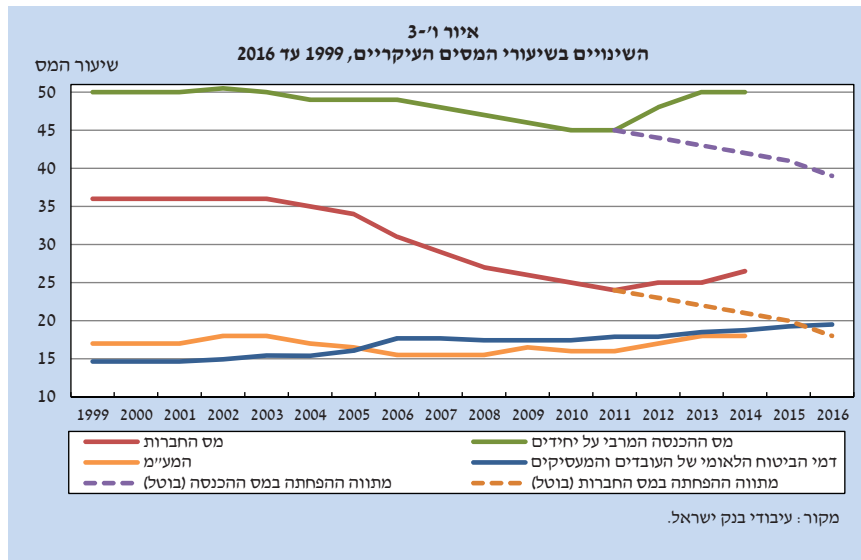
בסוף 2013 בוטלו או שונו מסים שהיו צפויים להיכנס לתוקף בתחילת 2014. העלאת מס ההכנסה שתוכננה ל-2014 בוטלה, וכדי לממן את ביטולה קוצצה הרזרבה התקציבית וצומצם התקצוב העודף בסעיף הריבית. חלק המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי הועלה ברבע אחוז במקום בחצי אחוז, והעלאת הרבע הנוסף נדחתה לשנת 2016.

מגמות במסים בשנים האחרונות

כפי שפורט לעיל, בשנת 2013 הוכנסו שינויים רבים במערכת המס, ותוכננו שינויים נוספים ל-2014, שחלקם בוטלו. זאת בהמשך לשינויים התכופים בשיעורי המסים בשנים האחרונות. בשנים 1999–2013 הוכנסו שינויים משמעותיים בכל המסים העיקריים (המע"מ, מס ההכנסה, דמי הביטוח הלאומי ומס החברות). כמו כן אומץ ובוטל בתקופה זו מתווה הורדת מס ההכנסה ומס החברות, לאחר שבוצע חלקית, ומספר שינויי מס אחרים בוטלו לפני החלתם (איור ו-3). שינויים אלו ייצרו שונות גדולה על פני זמן, בין השאר בשיעור מס ההכנסה השולי שאזרחי ישראל משלמים ובהכנסות הפנויה, ועוד יותר מכך בשיעורי המס שהיו קבועים בחוק לשנים הבאות. שונות זו אינה אחידה על פני התפלגות השכר, כפי שניתן לראות באיור ו-4, אך הורדת שיעור מס ההכנסה השפיעה על מרבית העובדים. בעלי הכנסות נמוכות מאוד לא הושפעו כלל

²⁸ סך המס של מדרגת מס ההכנסה השלישית ירד מ-173,160 ש"ח ל-168,001 ש"ח בשנה, וסך המס של מדרגת מס ההכנסה הרביעית ירד מ-261,361 ש"ח ל-240,001 ש"ח בשנה.

בנק ישראל, דין וחשבון 2013

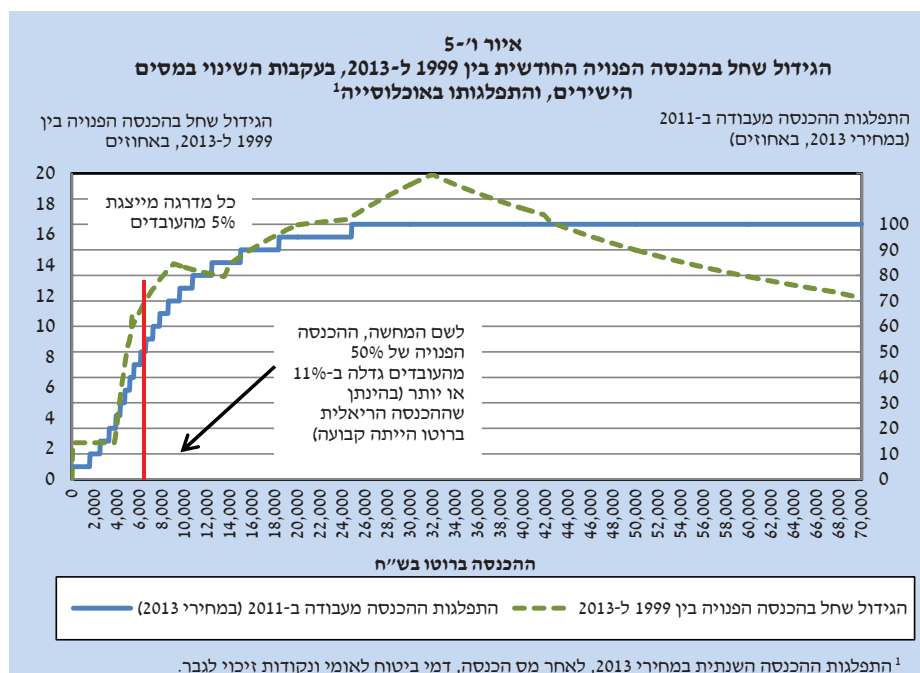
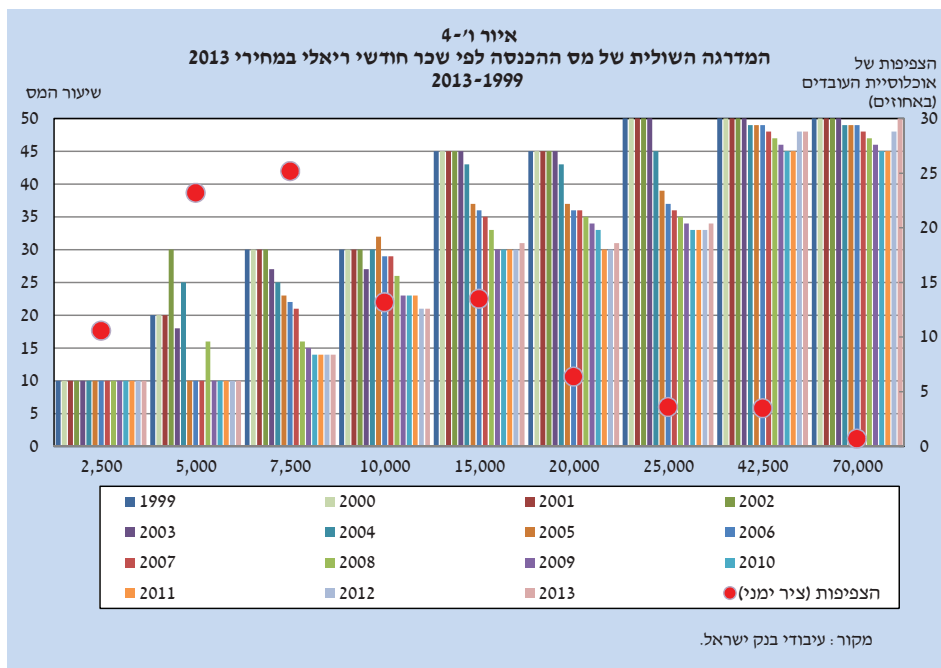


מהשינויים במדרגות ושיעורי מס ההכנסה, בשל היעדר חבות מס. עם זאת, העלאת סף ההכנסה החייבת במדרגת המס השנייה, מכ-2,500 ש"ח לחודש לכ-5,000 ש"ח לחודש (במחירי 2013), הקטינה את חבות המס של חלק מהעובדים המשתכרים שכר נמוך. שיעור המס השולי על בעלי הכנסות של כ-5,000 ש"ח הועלה והורד, וכך גם המס השולי על בעלי הכנסות גבוהות. איור ו'-5 מראה את השפעת השינויים שנעשו בתקופת 1999-2013 במסים הישירים על המס שפרט (גבר) משלם בפועל. שינויים אלו הגדילו משמעותית את ההכנסה הפנויה של אזרחי ישראל מעבודה. לפי התפלגות ההכנסה מעבודה ב-2011, ההכנסה הפנויה של המרוויחים עד 3,700 ש"ח בחודש (20% מהעובדים) עלתה ב-2.4%, ההכנסה הפנויה של המרוויחים 5,300 ש"ח ומעלה בחודש (63% מהעובדים) עלתה ב-10% או יותר, וההכנסה הפנויה של המרוויחים 16,000 עד 50,000 ש"ח בחודש (12% מהעובדים) עלתה ב-15%-20% אחוזים. עליית ההכנסה הפנויה של בעלי הכנסות של עד 3,700 ש"ח בחודש נובעת רק מהירידה בשיעור המופחת של דמי הביטוח הלאומי, בעוד ששאר העובדים הרוויחו גם מירידת שיעורי מס ההכנסה. חלק מבעלי השכר הנמוך נהנו בסוף התקופה גם מהנהגת מענק ההכנסה²⁹. (השפעתה של מערכת המס על אי-השוויון נידונה בפרק ח' בדוח זה).

השינויים במסים הגדילו משמעותית את ההכנסה הפנויה מעבודה. ההכנסה הפנויה של בעלי שכר נמוך מאוד עלתה ב-2.4%, וההכנסה הפנויה של המשתכרים 16,000 עד 50,000 ש"ח בחודש עלתה ב-15%-20% אחוזים.

²⁹ הזכאות למענק מותניית, נוסף על השכר, גם בהיותו של הזכאי הורה לילדים עד גיל 18 או בן 55+, וכן בהכנסת בן/בת הזוג.

פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו



5. המדיניות הפיסקלית

א. הכלל הפיסקלי

בסוף 2013 החליטה הממשלה לשנות את כלל ההוצאה. כלל זה קובע את הגידול הריאלי השנתי בתקציב המדינה, וכך – את המשאבים הזמינים לממשלה להרחיב שירותים או אספקה של מוצרים ציבוריים. הכלל החדש מורכב מסכום הגידול הממוצע של האוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות והמנה של חלוקת 50 ביחס הנוכחי של החוב לתוצר³⁰. משמעות הכלל החדש היא שגידולה של ההוצאה הציבורית יהיה יותר איטי יותר מאשר על פי הכלל הישן ומשקלה בתוצר ימשיך לרדת. כלל הוצאה זה הוא הרביעי שנקבע מאז 2004. אחת התכונות הבסיסיות המוצגות בספרות כרצויה לכלל פיסקלי היא היותו עוגן למדיניות לטווח ארוך, התורם ליציבותה במשך הזמן, וכך – ליכולת התכנון של הממשלה והציבור³¹. זאת לעומת תקציבים שנתיים בלבד, שבמסגרתם ישראל התנהלה עד 2004, ותקציבים רב-שנתיים, הקובעים יעדי הוצאה לקדנציה של ממשלה. העובדה שכלל פיסקלי שרד בממוצע פחות זמן מממשלה ממוצעת בישראל – וגם בשנים שבהן הוא לא שונה נקבעו תוספות חד-פעמיות לתקרה שהוא קבע – מקשה עליו לתרום ליציבות המדיניות. ישנם שני מקרים שבהם צריך לשנות כללים פיסקליים. הראשון – כאשר הכלל אינו משקף את העדפות הממשלה לגבי המצדפים הפיסקליים; העדפות אלו יכולות להשתנות במשך הזמן עקב בחירות וחילופי ממשלות. השני – כאשר הכלל אינו תואם את תוואי הגירעון או את תוואי המסים, ותוואים אלו מבטאים את העדפות הממשלה. בעקבות תדירות השינויים בישראל עולה השאלה: האם יש טעם להכריז על כללי הוצאה ארוכי טווח, או לחלופין לקבוע, למשל, יעדים רב-שנתיים לקדנציה של ממשלה. ברור כי בפועל כלל ההוצאה בישראל פועל כתקציב רב-שנתי ומבטא את יעדי הממשלה המכהנת, ויש להעריכו ככזה.

בסוף 2013 החליטה הממשלה לשנות את כלל ההוצאה. משמעות הכלל החדש היא שגידולה של ההוצאה הציבורית יהיה איטי יותר מגידולה על פי הכלל הישן ומשקלה בתוצר ימשיך לרדת.

כלל ההוצאה החדש הוא הרביעי שנקבע מאז 2004. בפועל כלל ההוצאה בישראל פועל כתקציב רב-שנתי ומבטא את יעדי הממשלה

ב. שינויים תכופים במדיניות הפיסקלית והשפעותיהם

כפי שהוזכר לעיל, הממשלה העלתה את שיעורי המס בתקציב 2013-2014, ובסוף 2013 ביטלה חלק משינויי המס שנקבעו לתחילת 2014. שינויים אלו מצטרפים למספר רב של שינויים בשיעורי המס בעשור האחרון. השינויים כוללים לא רק העלאות מסים והורדתם, אלא גם יצירת מתווי מס ארוכי טווח ושינויים/ביטולם. רבים משינויים אלו נועדו לתקן מדיניות עבר שהצריכה תיקון וכך תרמו ליציבות הפיסקלית. אך התנהלות זו יוצרת גם חוסר ודאות לגבי ביצוע החלטות הממשלה ומקשה על תכנון העסקה, הצטרפות לעבודה והשקעות.

לפי הספרות הכלכלית, שינויים תכופים במערכת המס יכולים להרתיע חברות מהשקעות לטווח ארוך, להקטין את ההכנסות ממסים ולפגוע ברווחת האזרחים³². נמצא, למשל, כי זעזוע המגדיל משמעותית את אי-הוודאות לגבי המדיניות הפיסקלית העתידית (fiscal volatility shock) עלול להקטין את הצמיחה בכ-0.15%³³. משמע שאי-הוודאות לגבי המסלול העתידי של

לפי הספרות הכלכלית, שינויים תכופים במערכת המס יכולים להרתיע חברות מהשקעות לטווח ארוך, להקטין את ההכנסות ממסים ולפגוע ברווחת האזרחים.

³⁰ לדוגמה, החישוב לשנת 2015 הוא: 1.83 (ממוצע גידול האוכלוסייה בשנים 2011–2013) + 50/67.5 = 2.57. זאת לפני התאמה של שיעור הגידול לפער בין תחזית עליית המחירים בתקציב 2013 ו-2014 לעליית המחירים בפועל.

³¹ Kopits, George, and Steven A. Symansky. *Fiscal policy rules*. Vol. 162. International monetary fund, 1998.

³² J. Alm (1988). Uncertain Tax Policies, Individual Behavior, and Welfare. *American Economic Review*, 78(1), 237-245.

³³ Jesús Fernández-Villaverde et al. *Fiscal volatility shocks and economic activity*. No. w17317. National Bureau of Economic Research, 2011.

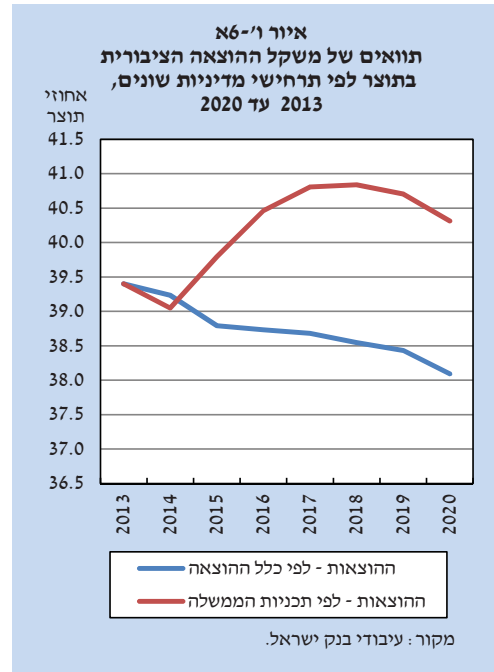
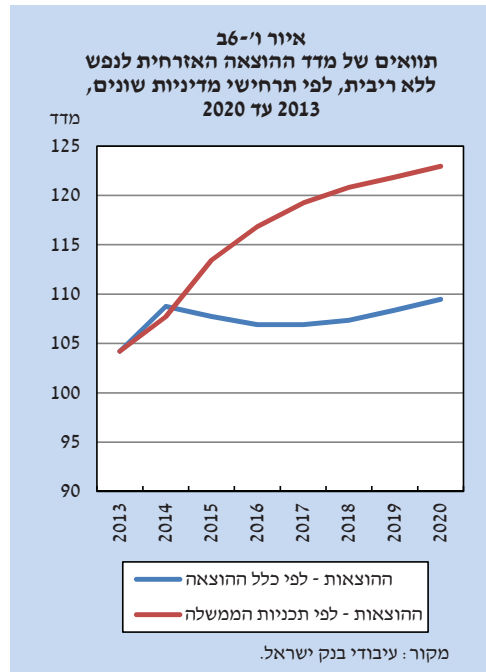
המדיניות הפיסקלית עלולה לפגוע בצמיחה הכלכלית מעבר להשפעה האפשרית של שינויי המסים עצמם. אי-וודאות לגבי שיעור מס החברות עלולה להשפיע, בין השאר, על החלטות של חברות לגבי מיקום השקעותיהן.

הגם שיש יתרון בגמישות התקציב, והגם שבכל תהליך תקצוב ישנן סטיות של הוצאה בפועל מהתקציב, צעדי המדיניות הכלכליים שנוקטות ממשלות ישראל מתאפיינים בחוסר יציבות, והדבר בא לידי ביטוי בהתנהלות לגבי תקציב הביטחון, שתוארה לעיל; במספרן של החלטות הממשלה שאינן מתבצעות כלל; בקביעת תוכניות של הוצאות עתידיות ללא בדיקה של עמידתן בכלל הפיסקלי, ואז ביטולן כדי לצמצם את הגירעון; בחוק חינוך חובה חינוס מגיל 3, שחוקק בשנת 1984 והשלמת ביצועו נדחתה שוב לאחרונה; בהארכת פעילותה של חברת החשמל במתכונתה הנוכחית, 17 שנה לאחר שנחקק החוק הנוגע לשינוי במתכונת פעילותה; בתקצוב חסר שיטתי של אותם סעיפים בתקציב, שוב ושוב במשך שנים רבות, ובהעברת המקורות אליהם מסעיפים אחרים, המתוקצבים ביתר, גם זאת באופן שיטתי. כל אלה מקשים על משרדי הממשלה, על העסקים במדינה, ועל האזרחים בכלל, לערוך תכנון כלכלי לטווח ארוך.

ג. תוכניות ההוצאה של הממשלה לשנים הבאות

בסוף שנת 2013 החליטה הממשלה כאמור לשנות את כלל ההוצאה לכלל מגביל יותר. ההתאמה בוצעה ללא אפיון של ההתאמות שיבוצעו בתוכניות ההוצאה של הממשלה כדי לעמוד בכלל המחמיר יותר, אף כי עלות התוכניות שאישרה הממשלה לשנת 2015 גבוהה כבר עתה מכלל ההוצאה החדש ביותר מעשרה מיליארד ש"ח (איור ו'-א6). יתר על כן, הפער השנתי בין עלות התוכניות שאישרה הממשלה לשנים 2016 ו-2017 לכלל ההוצאה החדש כפול מהפער ב-2015. מכאן שכבר כיום אין לממשלה אפשרות להגדיל הוצאות לשנים 2015–2017 ללא קיצוץ בהוצאות

עלות התוכניות שאישרה הממשלה לשנת 2015 גבוהה כבר עתה מכלל ההוצאה החדש ביותר מ-10 מיליארדי ש"ח, ופער זה גדל עוד יותר בשנים 2016–2017.



אחרות, ובלי לחרוג מתקרת ההוצאה³⁴, ונוסף על כך יידרשו הפחותות ניכרות בתוכניות ההוצאה הקיימות (איור ו-6). צורך זה מבליט את החשיבות של תכנון הוצאות עתידיות בהתאם לכללים הפיסקליים ושל בניית מנגנון בקרה מתאים שיוודא זאת, משום שהדבר ימנע השקעה בתכנון הוצאות שעתידות להתבטל. בשנת 2013 העריכה הממשלה ב-18 מיליארדי ש"ח את גודל ההתאמה שנדרשה כדי לעמוד בכלל הפיסקלי.

6. החוב הציבורי

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד בשנת 2013 ב-0.8 נקודת אחוז, לרמה של 67.4%. בדומה להתפתחות בשנים 2010–2012, ירידת החוב נתמכה בשיעורי צמיחה נומינליים גבוהים יחסית לגיוס ההון (נטו) של הממשלה. התחזקות השקל מול המטבעות האחרים בעולם, ובמיוחד מול הדולר, תרמה משמעותית לירידת יחס החוב לתוצר ב-2013 (לוח ו-6). עם זאת, השפעת הצמיחה הנומינלית על החוב הייתה הנמוכה ביותר מאז שנת 2003, כי שיעור הצמיחה היה נמוך מאשר בשנים האחרונות (לוח ו-5). גיוס ההון (נטו) ירד ב-0.4% תוצר בלבד לעומת שנת 2012, למרות ירידת הגירעון ויציבות פירעון האשראי שהממשלה נתנה לציבור ותקבולי הפרטה, כי הגיוס העודף גדל השנה ל-0.7% תוצר, בין השאר מפני שרמתו הנמוכה של הגירעון הפתיעה את הממשלה.

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד בשנת 2013 ב-0.7 נקודת אחוז, לרמה של 67.4%.

לוח ו-6
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2009 עד 2013
(אחוזי תוצר)

2013	2012	2011	2010	2009	
68.2	69.7	71.5	75.3	72.9	החוב בסוף השנה הקודמת
-3.8	-4.9	-4.5	-5.0	-4.0	הגידול בתוצר (נומינלי)
3.3	3.7	1.3	1.3	5.2	גיוסי הון נטו
3.2	3.9	3.1	3.5	4.9	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
-0.4	-0.4	-0.6	-0.7	-0.7	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.1	-0.1	-0.8	-0.5	-0.3	תקבולי הפרטה
0.7	0.3	-0.4	-1.0	1.4	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
0.5	0.5	0.7	0.9	1.4	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ³
-0.6	-0.2	0.7	-0.6	0.0	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.5	התאמה לעלויות הנפקה
0.1	-0.3	0.1	-0.3	0.2	שארית ⁴
67.4	68.2	69.7	71.5	75.3	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

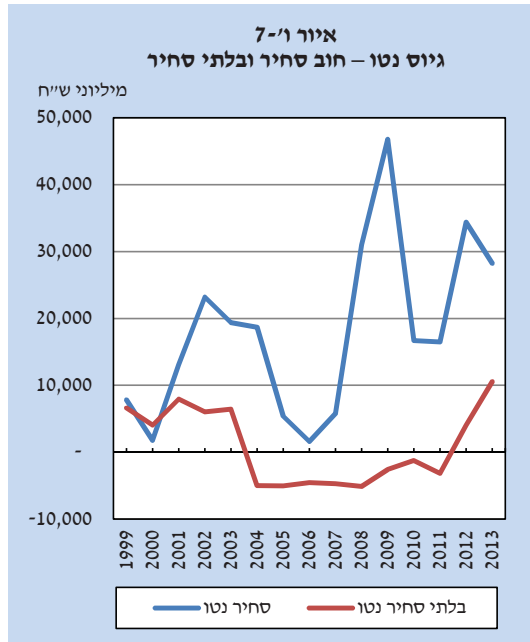
³ ההשפעה של העלייה שחלה במדד המחירים לצרכן במשך השנה על החוב הצמוד.

⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

³⁴ לסקירה פיסקלית ראו: הערכה של ההתפתחויות מאז אישור התקציב ושל השלכותיהן על התוואי הפיסקלי הצפוי, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אפריל עד ספטמבר 2013.

עלות מימון החוב הממשלתי בישראל, הנמדדת על פי נטל תשלומי הריבית ביחס לרמת החוב, גבוהה בהשוואה בין-לאומית.



עלות מימון החוב הממשלתי בישראל, הנמדדת על פי נטל תשלומי הריבית ביחס לרמת החוב, גבוהה בהשוואה בין-לאומית, ומשקפת את סיכון החוב הממוצע, כפי שהוא נמדד בעת הנפקתו. אף כי בישראל יחס החוב הממשלתי לתוצר הצטמצם בשנים האחרונות והוא נמוך מהממוצע בשאר מדינות OECD, תשלומי הריבית (נטו) ביחס לתוצר - כ-3.7% ב-2013 - גבוהים מן הממוצע במדינות אלה (1.9%).³⁵

גירעון הממשלה מומן באמצעות הנפקת איגרות חוב מקומיות נקובות בשקלים, בעוד שהגיוס נטו של חוב במט"ח היה שלילי, בדומה לשנים קודמות. סך הגיוס נטו של החוב המקומי עמד ב-2013 על כ-38.8 מיליארדי ש"ח, בדומה להיקפו ב-2012. גיוס החוב הלא סחיר נטו בשנת 2013 עלה ל-10.5

מיליארדי ש"ח, לאחר גיוסי נטו שלילים בשנים 2004-2011 (איור ו'-7). המעבר לגיוס נטו חיובי באיגרות החוב הלא-סחירות מוסבר בהגעתן של חלק ניכר מקרנות הפנסיה החדשות לשיעור החזקה הנמוך מ-30% של איגרות חוב מיועדות, דבר שהקנה להן את הזכות לרכוש איגרות אלו. הגדלת הגיוס נטו של איגרות החוב המיועדות תרמה לירידת היקף הגיוס של איגרות החוב הסחירות נטו ביחס ל-2012, אך איגרות החוב הסחירות נותרו אפיק הגיוס המרכזי של הממשלה. עם זאת, מגמת הגידול בהנפקת איגרות חוב מיועדות צפויה להימשך גם בשנים הבאות, בעקבות גידול האוכלוסייה וגידול ההפקדות בקרנות הפנסיה. בשל הריבית הגבוהה המשולמת על איגרות החוב המיועדות³⁶, הנפקותיהן כאשר סביבת הריבית העולמית נמוכה, כמו בחוזה, יקרות לממשלה, ובפועל הן מסבסדות במעט את קרנות הפנסיה וחברות הביטוח המנהלות תוכניות ביטוח חיים המבטיחות תשואה³⁷.

גיוס החוב הבלתי סחיר נטו עלה בשנת 2013, אך איגרות החוב הסחירות נותרו אפיק הגיוס המרכזי של הממשלה.

³⁵ ראו הסעיף "השוואה בין-לאומית".

³⁶ איגרות חוב מיועדות מסוג "ערד", המונפקות מאז 1995, הן איגרות חוב ל-15 שנה הנמכרות בערך הנקוב ומשלמות ריבית צמודה של 4.8%. זאת לעומת התשואה הריאלית הממשלתית ל-15 שנה, שהייתה ב-2013, בממוצע, 2.2%.

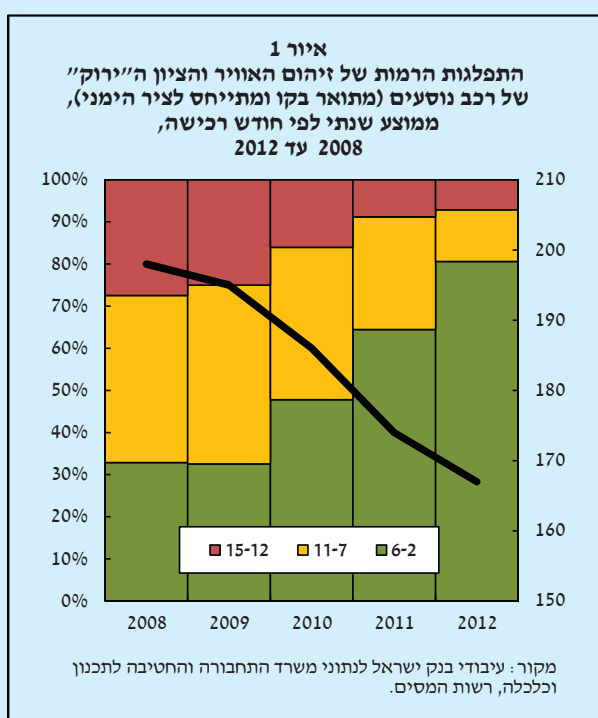
³⁷ גובה סבסוד זה בשנת 2013, על כל המלאי של איגרות החוב המיועדות שהנפיקה הממשלה וטרם נפדו, מוערך ב-1.3 מיליארד ש"ח, כ-5% בלבד מהוצאות הריבית. הסבסוד מחושב לפי מכפלת סכום איגרות החוב הלא-סחירות המונפקות בכל שנה בפער בין התשואה על איגרות אלו לתשואה הריאלית על איגרת ממשלתית סחירה ל-15 שנה באותה שנה. רוב הסבסוד נוצר בשנים 2012 ו-2013 בעקבות הריביות הנמוכות בשווקים וכמות האיגרות הלא-סחירות שהונפקה. לעומת זאת, בשנים הקודמות התשואות על איגרות החוב המיועדות היו לרוב דומות לתשואות על איגרות חוב דומות בשוק או נמוכות מהן.

תיבה ו'-1: מיסוי "ירוק" ושינויים בדפוסי הקנייה של מכוניות פרטיות

לנסיעה בכלי רכב יש השפעות חיצוניות שליליות, ובראשן זיהום האוויר על נזקיו הבריאותיים, והגדלת הצפיפות בכבישים על בזבוז הזמן הכרוך בכך¹. השפעות אלה מהוות כשלי שוק, ואחת הדרכים לתקן את הכשלים עוברת במנגנון המיסוי.

מכיוון שהזיהום קשור בעיקר לשימוש במכוניות, ולא לבעלות עליהן, מתבקש למסות את השימוש בהן באופן דיפרנציאלי, לפי מידת הזיהום שהן גורמות (לכל ליטר בנזין). ניתן למשל להטיל שיעורי מס שונים על הדלק, לפי מידת הזיהום שגורם כל דגם של מכונית. אולם מאחר שקשה להחיל מיסוי דיפרנציאלי על דלק למכוניות, יש היגיון במיסוי דיפרנציאלי של רכישת המכוניות עצמן, בהתאם למידת הזיהום שהן גורמות.

ואכן, בשנים האחרונות שינתה ישראל את שיעורי המס המוטלים על קניית מכוניות כדי לשקף את זיהום האוויר שהן גורמות: בשנת 2009 נכנסו לתוקפן המלצותיה של ועדה מממשלתית בין-משרדית



(בהשתתפות משרדי האוצר, הגנת הסביבה, התחבורה והבטיחות בדרכים והתשתיות) לערוך רפורמה "ירוקה" במיסוי של כלי רכב פרטיים². בהתאם להמלצות נותר ממוצע המיסוי כשהיה, אולם נוצר מדרג של שיעורי מס קנייה, על פי 15 דרגות זיהום³. במסגרת זו הועלה שיעורו של מס הקנייה הבסיסי מ-72%—75% לרמה של עד 90%, אך זאת לפני הטבת המס המתאימה לרמת הזיהום של כל דגם⁴. שיעורי המס בפועל – לאחר ההטבה – נעו בין 30% ל-83%. כתוצאה מכך הוזלו מחיריהן של המכוניות ה"ירוקות" באופן משמעותי, בשעה שכלי הרכב המזהמים התייקרו⁵.

ניתן לטעון כי ההפחתה ברמת הזיהום הממוצעת של המכוניות המיובאות אינה נובעת אך ורק

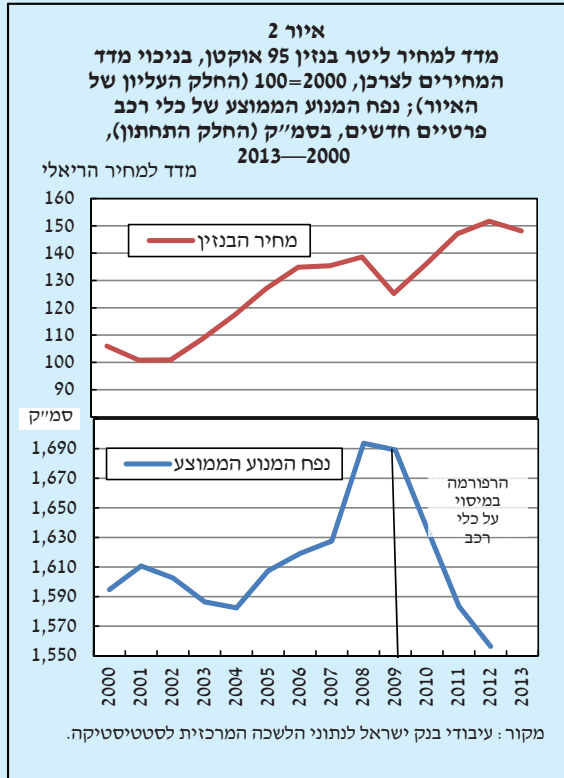
¹ גם בתאונות דרכים, כלומר בפגיעה של נהגים בפרטים אחרים וברכושם, ניתן לראות השפעות חיצוניות. ביטוח החובה מפנים באופן חלקי השפעות חיצוניות אלה.

² "דוח הוועדה הבין-משרדית למיסוי 'ירוק', משרדי האוצר, התחבורה והבטיחות בדרכים, התשתיות, והגנת הסביבה", נואר 2008. כדי לאמוד את היקפן הכמותי של ההשפעות החיצוניות השתמשה הוועדה בהערכות שנעשו ב-2001 באירופה בנוגע לעלויות הנזקים הנגרמים מפליטות של מזהמים מכלי רכב.

³ המדרג נוצר למעשה באמצעות זיכוי שקלי ממס קנייה, וזיכוי זה גדל עם ירידה ברמת הזיהום.

⁴ כ-130 דגמים – כ-1/10 מסך הדגמים הפרטיים מונעי הבנוין שיובאו ב-2012 – אינם משתייכים לדרגת הזיהום המתאימה לגודל המנוע. למעלה מ-2/3 מתוכם מזהמים פחות מהצפוי, והשאר יותר מהצפוי. ראו: <http://taxes.gov.il/About/Reforms/Documents/MisuiYarok2009/polutionMisuiyarok010813.xls>

⁵ לפי "חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008", דרגת הזיהום של כל כלי רכב מופיעה בכל מודעת פרסומת לכלי רכב.



מהרפורמה בשיעורי המיסוי המוטלים עליהן, שכן גם העלייה שחלה במחירי הדלק – בעולם ובארץ (איור 2) – הגבירה את המוטיבציה לקנות כלי רכב חסכוניים ו"ירוקים". אולם כאשר בוחנים את השינויים שחלו בנפח המנוע הממוצע של המכוניות החדשות מאז שנת 2000⁶ (איור 2), מוצאים כי:

- בין 2000 ל-2008 עלה נפח המנוע הממוצע אף על פי שגם מחיר הדלק עלה באותה תקופה;

- מ-2008 ואילך ירד נפח המנוע הממוצע באופן עקבי, ונד בדד הוסיפו מחירי הדלק לעלות.

נראה על כן שהרפורמה ה"ירוקה" במיסוי על קניית מכוניות, ולא העלייה במחירי הדלק, היא זו שמסבירה את השינוי בהרכב המכוניות שהפרטים רוכשים.

עוד ניתן לטעון כי הירידה שחלה בנפח המנוע הממוצע החל מ-2008 נובעת מהגידול במספר משקי הבית שמחזיקים שתי

מכוניות, היות שנראה כי למכונית השנייה במשק הבית יש בדרך כלל מנוע קטן. אולם כאשר בוחנים את שיעור השינוי שחל בין 2000 ל-2012 במספר משקי הבית שמחזיקים יותר ממכונית אחת, מוצאים שהגידול יציב ואינו משתנה לאחר 2008.⁷

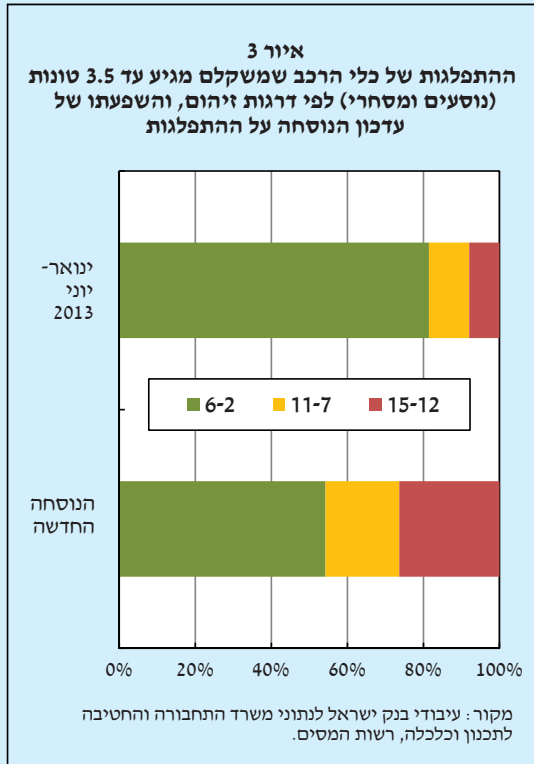
ביולי 2013 עדכן המשרד לאיכות הסביבה, בעזרת דוח מיוחד שהכינו מומחים חיצוניים, את שיעורי המיסוי הירוק על כלי רכב⁸. הצורך בעדכון קשור בכך שמאז הנהגת הרפורמה השתנה, כאמור, הרכב המכוניות המיובאות, ומרביתן נכללו עתה בדרגות הזיהום הנמוכות. בשל כך פחתה מאוד הדיפרנציאציה בין רמות הזיהום ונחלשה האפקטיביות של שיעורי המיסוי הדיפרנציאליים כאמצעי מדיניות "ירוק". על כן הוחלט על "כיול" מחודש של רמות המיסוי, כך שהן ישובו ויתמרצו קונים לרכוש מכוניות מזהמות עוד פחות.

ואולם העדכון נבע גם מגורם נוסף והוא אובדן הכנסות ממס. מיסוי המכוניות אינו נובע אך ורק מהרצון לתקן השפעות חיצוניות שליליות, אלא גם מצורך פסקלי, היות שלמיסוי על רכישת כלי רכב

⁶ לא ניתן להשתמש כאן בנתונים על דרגות הזיהום (כפי שנעשה באיור 1), שכן אלה זמינים רק משנת 2008 ואילך. אך בין נפחי המנוע לבין דרגות הזיהום יש מתאם גבוה – 74% בשנת 2012.

⁷ ייתכן שנוסף על השינויים המתוארים השפיע גם היבוא של דגמי מכוניות חדשים, בעלי מנועים קטנים ויעילים יותר. שינוי שכזה עשוי להתרחש הן בשל שיפורים טכנולוגיים אקסוגניים במנועים של כלי הרכב, והן בשל העלייה בביקוש להם, שמאפשרת ליבואנים להוזיל את מחיריהם. אולם בחינה כמותית של השפעתו של שינוי זה על דרגת הזיהום הממוצעת, לדוגמא באמצעות השוואה בין-לאומית, חורגת מתחום הדיון של התיבה.

⁸ בקר, נ., ג. רוזנטל וד. גבאי, "חישוב העלויות החיצוניות של זיהום אוויר מתחבורה ומתעשייה בישראל, דוח סופי", ינואר 2012, המשרד להגנת הסביבה. תיאור מקיף של שיקולי המשרד להגנת הסביבה והערכותיו מופיע בתוך: מירוניצב, נ. פלצור ג., "רפורמת המיסוי הירוק על כלי רכב: שימוש בכלים כלכליים לשיפור איכות הסביבה", טיוטה, אוקטובר 2013, המשרד להגנת הסביבה.



משקל משמעותי בסך המסים (7.2% מסך המסים בשנת 2012). ירידה בהיקפו הצריכה על כן התייחסות פיסקלית, וכך אכן נעשה?

בעקבות העדכון התפלגות כלי הרכב לפי דרגות הזיהום (ראו איור 3) צפויה להתקרב להתפלגות שהתקיימה בשנת 2009, עם כניסת הרפורמה לתוקף. לשם המחשה, דרגת הזיהום החציונית עמדה לפני תחילת הרפורמה על 8, ירדה ל-4 במחצית הראשונה של 2013, ועתה היא עולה (באופן טכני, בשל ה"כיוול" מחדש) ל-6. איתה עולה כמובן גם רמת המיסוי הממוצעת.

הרפורמה "הירוקה" בשיעורי המיסוי מלמדת, כי תמריצים כלכליים ברורים משפיעים משמעותית, ובכיוון המתבקש, על התנהגות הצרכנים; לא כל שכן כאשר הסביבה הטכנולוגית (כניסתם

לשוק של דגמים חדשים ו"ירוקים") תומכת בשינוי. הצלחת הרפורמה יכולה לשמש אפוא טיעון לטובת הנהגת כלי מדיניות כלכליים גם ביחס להקטנת הצפיפות בכבישים – כדוגמת מיסוי דיפרנציאלי על נסיעות בשעות העומס ובשעות אחרות. ואמנם, בתחילת 2013 החלו משרדי האוצר והתחבורה בניסוי, שיימשך כשלוש שנים, במטרה לבחון כיצד תמריצים כספיים משפיעים על הרגלי הנסיעה¹⁰. ממצאי הניסוי נועדו לסייע לוועדה מקצועית, שמינו שרי האוצר והתחבורה, להציע מדיניות מס חדשה שתעצב מחדש את הרגלי הנסיעה וכך תפחית את הצפיפות בכבישים¹¹.

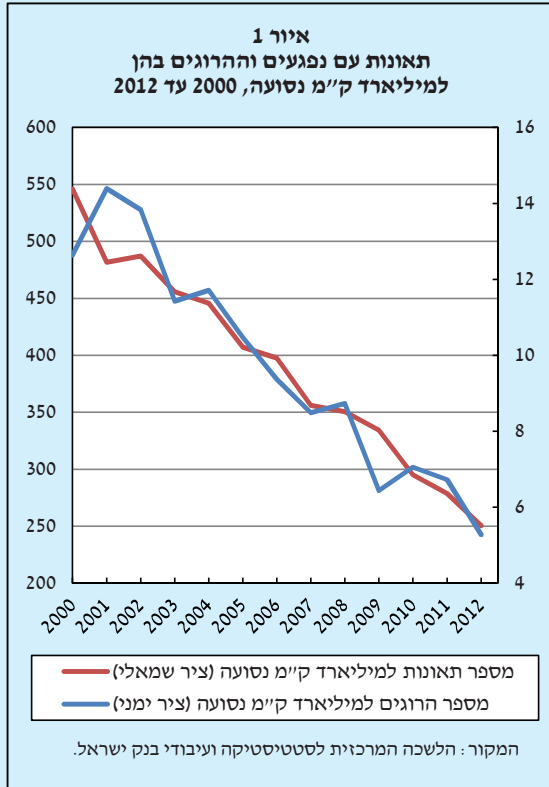
⁹ דיון בירידה בהכנסות ממסים כתוצאה מהרפורמה במיסוי על מכוניות מופיע בפרק י"ד בדוח מינהל הכנסות המדינה: [/http://ozar.mof.gov.il/hachnasot](http://ozar.mof.gov.il/hachnasot)

¹⁰ [/http://goinggreen.org.il/home](http://goinggreen.org.il/home)

¹¹ ראו גם: OECD Economic Surveys, Israel. December 2013, pp. 49-52. הדוח ממליץ לפעול מתוך שיקר לים שונים (לרבות שיקולים סביבתיים) באופן הבא: להפחית את שיעורי המס על רכישת מכוניות ולהעלות את המיסוי על השימוש במכוניות, וזאת באמצעות העלאת המיסוי על דלק למכוניות, הרחבת השימוש בנתיבי אגרה והטלת היטל צפיפות בערים. כן ממליץ הדוח להמשיך להעמיק את הטיפול בהטבת המס שנובעת משימוש ברכב של המעביד.

תיבה ו'-2: השפעתן של תשתית הכבישים ושל אכיפת החוק על תאונות הדרכים בכבישים בין-עירוניים בישראל¹

תאונות הדרכים גובות את חייהם של בני אדם רבים וגורמות למשק נזק כלכלי ניכר. משנת 2000 חלה ירידה של כ-40% הן במספר התאונות עם נפגעים והן במספר ההרוגים בהן: אלה עמדו ב-2012 על למעלה מ-12 אלף ועל 263, בהתאמה. באותה תקופה חלה ירידה חדה במספר התאונות וההרוגים לקילומטר נסועה (תרשים 1). מאחר שבמדינות המתקדמות התרחש תהליך דומה, מיקומה של ישראל בקרבן נותר כמעט ללא שינוי – במרכז הדירוג (תרשים 2). את הירידה הנרחבת במספר התאונות וההרוגים ניתן לזקוף, בין היתר, לעלייה ברמת הבטיחות של כלי הרכב ולשימוש באביזרי בטיחות, וכן לשיפור בטיפול בנפגעים ובתשתית הכבישים.



לפי הנוהל לבדיקת הכדאיות של פרויקטים תחבורתיים (פר"ת)², הנזק הכלכלי השנתי שהתאונות גרמו בישראל בשנים 2008—2010 עמד על כ-15 מיליארדי ש"ח (במחירי 2012) – כ-2% תוצר; העלות להרוג הסתכמה בשנת 2102 בכ-6.1 מיליוני ש"ח ולפצוע קשה – בכמיליון וחצי ש"ח. התיבה בוחנת כיצד תשתית הכבישים ואכיפת החוק תורמות לצמצום במספר התאונות בכבישים בין-עירוניים, והיא מבוססת על מסד נתונים רחב היקף. המסד כולל (א) נתונים על תאונות דרכים עם נפגעים ועל נפחי תנועה, שהתקבלו מהלמ"ס³; (ב) נתונים על המאפיינים ההנדסיים של קטעי כביש, שמקורם בחברת "נתיבי ישראל" (לשעבר מע"צ)⁴; (ג) נתונים על ההשקעה בתשתיות בכבישים, שנלקחו מתוך ספרי תקציב המדינה ותוכניות הפיתוח של החשב הכללי; (ד) נתונים על דוחות התנועה שהפיקה משטרת ישראל; (ה) נתונים על מזג האוויר, שהתקבלו מהתחנות המטאורולוגיות ברחבי הארץ. ניתוח שלם מצריך גם נתונים על מאפייניהם של הנהגים ("הגורם האנושי") ושל כלי הרכב בקטע הכביש, אך אלה נעדרים ממנו משום שהנתונים הקיימים אינם איכותיים ועדכניים דיים⁵. הניתוח מתייחס למספר התאונות עם נפגעים שאירעו מדי חודש בקטעי כביש בין-עירוניים⁶, בשנים 2005—2009. נאמדו מספר מודלים שהמשתנים המסבירים בהם כוללים

¹ מבוסס על בראון, ל', נ', זוסמן ור' שהרבני (טרם פורסם), "הגורמים להתרחשות תאונות דרכים בכבישים בין-עירוניים בישראל", חטיבת המחקר, בנק ישראל, ירושלים.

² מדינת ישראל (2012), נוהל פר"ת 2012: הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים, ירושלים.

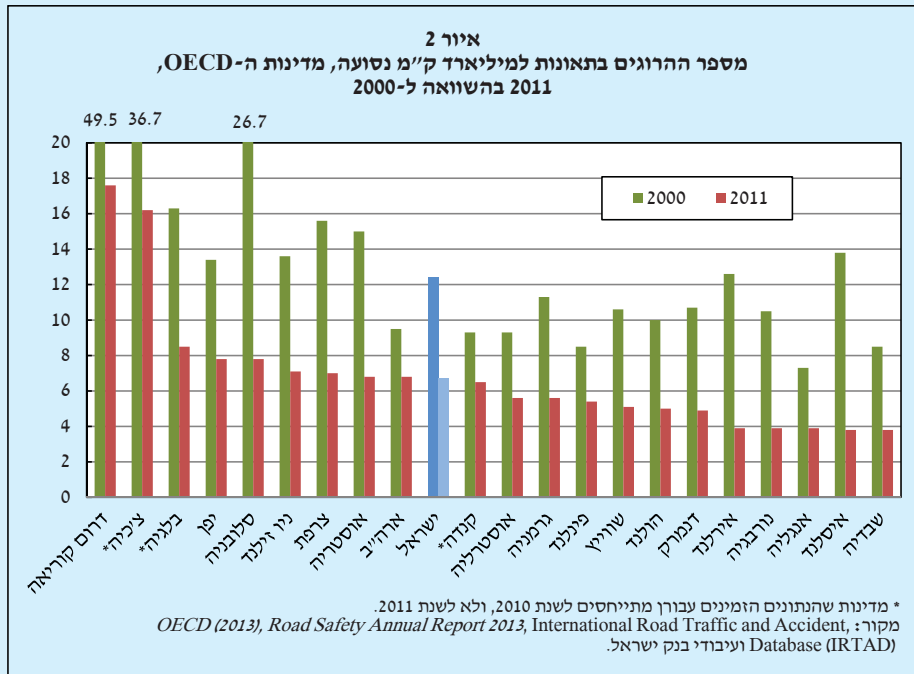
³ הלמ"ס מודדת את נפחי התנועה בקטעי הכביש אחת לשנה-שנתיים, במשך שבוע. המחקר שהתיבה מבוססת עליו אמד את נפח התנועה החודשי על סמך נתונים אלו, תוך ניכוי עונתיות. אמידה כזו עדיפה על שימוש בנתונים גולמיים, כנהוג בעולם ובישראל, הן בזכות ניכוי העונתיות והן בזכות השימוש בתדירות חודשית (במקום שנתית).

⁴ הניתוח כלל כ-570 קטעי כביש בין-עירוניים.

⁵ סקר הרגלי נסיעה לא נערך משנת 1996/7.

⁶ הניתוח אינו כולל תאונות שהתרחשו בצמתים, משום שלצמתים יש מאפיינים הנדסיים ייחודיים ביחס לקטעי כביש. כמו כן, הניתוח כולל רק את הימים א'-ה', כיוון שביום ו' ובשבת יש לנוסעים מאפיינים שונים עקב היקף מצומצם של נסועה למקום העבודה (יוממות).

את נפח התנועה ואורך הקטע, מאפיינים הנדסיים, אכיפת החוק ועוד, וזאת תוך התחשבות בעונתיות. האמידות נערכו בשיטות שונות – הבוחנות כיצד מספר התאונות בקטעי כביש משתנה במשך הזמן (panel) כתלות במשתנים המסבירים – והן הניבו תוצאות דומות.



נמצא כי בהנחה שיתר המשתנים נותרים קבועים, גמישות התאונות ביחס לנסועה עומדת על 0.92 (עלייה של 1% בנסועה מובילה לגידול של 0.92% במספר התאונות) – בדומה לממצאים מהעולם⁷.

בנוגע למאפיינים ההנדסיים נמצא כי תוספת של מטר לשוליים הסלולים מפחיתה את מספר התאונות בכ-15% ; מפרדה בין נתיבי תנועה נגדיים מקטינה את מספרן בכ-32% ; עיקול חד בכביש מעלה את המספר בכ-21%⁸. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם התוצאות שהתקבלו בעולם. עוד נמצא כי מאפייני ההנדסה באזור המרכז עולים על אלו שבפריפריה.

עבודות בכביש מגדילות את מספר התאונות בכ-14%. נוהל פרי"ת אינו מתייחס לכך במפורש במסגרת חישוב עלותו של פרויקט תשתית, והדבר עלול לגרום להערכת יתר של כדאיותו, בפרט בהתחשב בעובדה שעבודות תשתית נמשכות זמן רב.

כאשר בוחנים את הדירוג של מספר התאונות המתוקנן לקילומטר נסועה – מדד המשקף את ההסתברות לתאונה – ניכר כי בקטעי הכביש המצויים בראש הדירוג ("כבישים אדומים") קיים ייצוג גבוה יחסית לקטעים משניים מעוטי

⁷ Elvik, R., Hoyer, A., Vaa, T. and Sorensen, M. (2009) *The Handbook of Road Safety*, Emerald Group Publishing Limited, Second Edition, UK.

⁸ בהמשך נזכרים עוד ממצאים מהעולם, וגם הם לקוחים מאותו מקור. ⁸ לא נמצאה השפעה מובהקת לרוחב הנתיב, למעקה בטיחות חיצוני, לירידה תלולה ולמהירות המותרת.

תנועה (למשל ברמת הגולן) וייצוג נמוך לקטעי כביש בדרום הארץ. כל המאפיינים ההנדסיים בכבישים אלו נחותים מאוד ביחס ליתר קטעי הכביש.

אכיפת החוק נמדדה על יסוד מספר דוחות התנועה האוטומטיים (ממצלמת מהירות) ו/או הידניים שניתנו בקטע כביש בהווה ובעבר הקרוב, וכן על יסוד קירוב לנוכחות המשטרה, שחושב על סמך מספר השעות בהן ניתנו דוחות תנועה ידניים. בדומה למחקרים אחרים בתחום, אין ברשותנו מידע על פעילות משטרתית שלא הסתיימה במתן דוח. את השפעת האכיפה מזהים על פי המידה שבה מספר הדוחות בקטע כביש משתנה במשך הזמן ביחס לרמת האכיפה הרב-שנתית הממוצעת (רמה זו תלויה בסיכון הבסיסי המאפיין את הקטע, כפי שהוא מגולם באפקט הקבוע שלו, fixed effect)⁹. מכאן שהאמידה אינה יכולה ללמד על ההשפעה של רמת האכיפה הכלל ארצית. לא נמצא כי השתנות באכיפה המשטרתית משפיעה על מספר התאונות, בדומה למחקר קודם שנערך בארץ¹⁰. הממצאים מהעולם מעורבים לסיכום, נמצא שההסתברות לתאונות דרכים בכבישים בין-עירוניים פוחתת באופן מובהק בזכות כמה מאפיינים הנדסיים – ביניהם שוליים סלולים רחבים ומפרדה בין כיווני תנועה נגדיים – ועולה עקב עיקול חד ועבודות בכביש. לא נמצא כי השתנות באכיפה המשטרתית משפיעה על ההסתברות לתאונות, אבל אין להסיק מכך כאמור על השפעתה של רמת האכיפה המוחלטת.

עוד נעיר לסיכום כי חשוב להקים מסד מקיף, לאומי, של נתונים על תאונות הדרכים. מסד כזה יאפשר לחקור את הגורמים לתאונות ולגבש מדיניות אפקטיבית בנוגע אליהן, מפני שהוא יוכל למשל לסייע בהקצאה יעילה יותר של ההשקעה בתשתיות והאכיפה המשטרתית.

⁹ שיטת הזיהוי מושתתת על ההנחה שהאכיפה המשטרתית אינה מגיבה בטווח הקצר להשתנות במספר התאונות בקטע. במידה שהנחה זו אינה תקפה (קיימת "בעיית אנדוגניות"), תוצאות האמידה יצביעו על כך שהאכיפה משפיעה על מספר התאונות במידה פחותה מזו שהייתה בפועל.

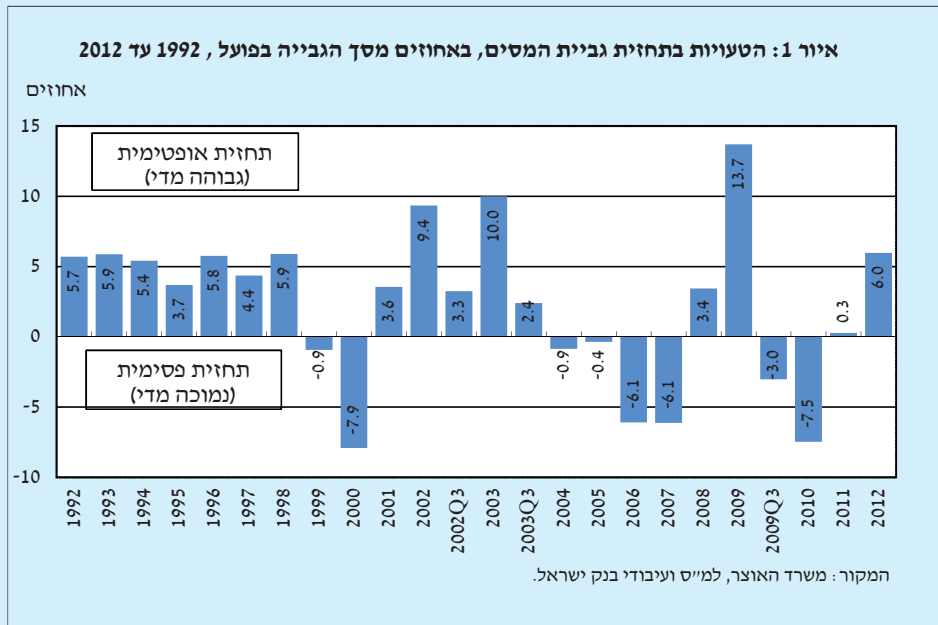
¹⁰ גפני, ד' (2000), **ניתוח אקונומטרי של תאונות הדרכים בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

תיבה ו'-3: טעויות והטיות בתחזית גביית המסים בתקציב המדינה

תחזיות גביית המסים הנכללות בהצעת התקציב משמשות כלי מרכזי בבנייתו. טעויות בתחזית זו עלולות להוביל לסטייה מיעד הגירעון של הממשלה, להצריך צעדי תיקון, או למנוע תכנון מיטבי של התקציב. תיבה זו מנתחת את הטעויות בתחזית גביית המסים בישראל בשנים 1992–2012 ובוחנת כיצד השפיעו על התחזית שני סוגים של טעויות: ראשית, טעויות הנובעות מקושי בסיסי לחזות התפתחויות כלכליות מפתיעות או להעריך את השפעת ההתפתחויות על ההכנסות ממסים; ושנית, טעויות הנובעות מהחלטות שיפוטיות של עורכי התחזית.

איור 1 מציג את הטעויות¹ בתחזיות הגבייה שנכללו בתקציב בכל שנה. התחזית השנתית הממוצעת סטתה ב-4.8% מגביית המסים בפועל (סטייה בערך מוחלט) – טעות ממוצעת של 1.2% תוצר. בחינה של ממוצע הטעויות עצמן (לא בערך המוחלט) מצביעה על נטייה לאופטימיות בתחזיות לאורך השנים: בממוצע הן היו גבוהות מהגבייה בפועל בכ-1.8%. עם זאת ניכר הבדל בין התקופה שעד שנת 2003 – אשר במהלכה הייתה התחזית הממוצעת אופטימית ב-1% תוצר – לתקופה שאחרי שנת 2003, אשר בה התחזית הממוצעת נטתה במקצת (ב-0.2% תוצר) לצד הפסימי. בגודל הטעויות (בערך המוחלט) לא חל שינוי ניכר בין שתי התקופות.

¹ הטעות חושבה כהפרש בין התחזית השנתית לגביית המסים (כולל שינויי חקיקה) לבין הגבייה בפועל. ערך חיובי משמעו תחזית גבייה שהתברר כי היא אופטימית ביחס להכנסות בפועל, וערך שלילי מצביע על תחזית שהתברר כי היא פסימית. לגבי השנים 2002, 2003 ו-2009 נבחנו הן התחזיות של התקציב המקורי שהוגש לכנסת והן התחזיות שליוו את התקציב או את התוכניות שהוגשו באמצע השנה.



כדי לבחון כיצד גורמים שונים משפיעים על טעויות התחזית השתמשנו בנתונים על השנים 1992–2012, ואמדנו שתי רגרסיות שהמשתנה המוסבר בהן היה הטעות בתחזית גביית המסים בשנה מסוימת² כשיעור מסך הגבייה בפועל. ראשית אמדנו רגרסיה שבה המשתנים המסבירים כללו גורמים חיצוניים לטעויות בחיזוי הגבייה: כללנו בין הגורמים המסבירים את **הטעות בתחזית הסחר העולמי** שקרן המטבע הבין-לאומית ערכה בכל שנה³ – נתון בעל השפעה רבה על היצוא והצמיחה בישראל. האמידה מעלה כי טעויות בתחזית הקרן מתואמות באופן חיובי עם טעויות (גדולות אף יותר) בתחזית הגבייה בישראל. נוסף על כך כללנו בין המשתנים את שיעור השינוי של **מדד המניות בבורסת הנאסד"ק**, בהשוואה לממוצע השינוי הרב-שנתי של מדד זה. התפתחות המדד מצביעה על זעזועים פיננסיים כלליים, ובמיוחד על תנודות בפעילות של חברות בתחום הטכנולוגיה העילית, שמשקלן בתוצר הישראלי גבוה. ואמנם גם האמידה מראה כי עלייה של מדד הנאסד"ק מעבר לממוצע הרב-שנתי גורמת לתחזית להפוך (בדיעבד) לפסימית יותר. הן טעויות התחזית של קרן המטבע והן הסטיות של מדד הנאסד"ק משפיעות באופן לא לינארי על הטעויות בתחזית הגבייה, ותנודות גדולות של גורמים אלה מתואמות עם טעויות בשיעור גבוה יותר. במסגרת הגורמים המסבירים הבאנו בחשבון גם שינויים חדים בקצב הצמיחה של המשק⁴, והכנסות שסווגו תחת הכותרת "חד-פעמיות" כיוון שהן נבעו (לרוב) מעסקאות גדולות במשק וקשה היה לחזות את מועדן המדויק.

² תחזיות הגבייה וההכנסות בפועל הן נתונים שנתיים, אך כיוון שבכמה מקרים התחזיות השתנו עם העברת תקציב חדש או תכנית כלכלית מיוחדת באמצע השנה, האמידה משתמשת בנתונים רבעוניים. נתונים אלה מתארים, לכל רבעון, את ההכנסות באותה שנה ואת התחזית (השנתית) שהייתה בתוקף במהלך הרבעון.

³ טעות התחזית חושבה כהפרש בין התחזית שפרסמה הקרן בסקירת ה-WEO באפריל של השנה שקדמה לשנת התחזית, לבין הגידול בפועל של הסחר העולמי, על פי מסד הנתונים של הקרן. עבור תחזיות שנערכו באמצע השנה השתמשנו בתחזיות ה-WEO מחדש אפריל של אותה שנה.

⁴ הרגרסיה כללה את ריבוע השינוי בקצב הצמיחה של המשק, לעומת הנתון השנתי האחרון שהיה ידוע בזמן עריכת התחזית (כלומר, עבור רוב התחזיות, לעומת קצב הצמיחה לפני שנתיים).

הרגרסיה כללה גם קבוע ומשתנה דמה עבור התקופה המשתרעת משנת 2004 ואילך. המקדמים של שני המשתנים האלה אומדים למעשה את טעויות התחזית שאינן נובעות מהגורמים הכלכליים שתוארו לעיל ועשויות להצביע על הטיות בתחזית. תוצאות האמידה מלמדות כי גם כאשר מתחשבים בתנודות הכלכליות בכל תקופה, השנים 1992–2003 עדיין מאופיינות בנטייה לאופטימיות בתחזיות הגבייה (בשיעור ממוצע של כ-5.7% מסך הגבייה), ואילו בתקופה 2004–2012 ההטיה האופטימית נעלמה וההטיה הנאמדת איננה שונה במובהק מאפס⁵. קשה לקבוע מה המקור להבדל זה. ייתכן כי הנהגתו, החל מ-2004, של כלל פיסקלי המגביל את הוצאות הממשלה, ניתקה באופן חלקי את צד ההוצאות מצד ההכנסות, וכך הפחיתה את התמריץ לתחזיות אופטימיות לגביית המסים. ייתכן גם כי המשבר החריף של תחילת העשור הקודם, והתחזיות האופטימיות שנערכו במהלכו, הותירו את רישומיהם על קובעי המדיניות וגרמו לשמרנות בחיזוי הגבייה בשנים שלאחר המשבר.

שנית אמדנו רגרסיה מורחבת שבחנה במפורש כיצד שינויי מיסוי ובחירות, כמו גם טעויות קודמות בתחזית, משפיעים על טעות התחזית, וזאת כדי לבחון יחדיו את כלל הגורמים לטעויות והטיות בתחזית הגבייה. בעקבות **טעות בתחזית לשנה הקודמת**, עורך התחזית עלול להטות לכיוון ההפוך את התחזית הבאה, כדי "לפצות" על הטעות. מצד שני, טעות בשנה אחת עשויה להיגרר באופן חלקי לשנה העוקבת, שכן תחזית הגבייה הנכללת בתקציב נערכת באמצע השנה, והיא מתבססת על אומדן של גביית המסים בשנה הנוכחית. תוצאות האמידה מעלות כי טעות של 1% בתחזית בשנה מסוימת מגדילה את הטעות באותו כיוון גם בשנה העוקבת (ב-0.43 נקודת אחוז), כך שאם קיימת הטיה מתקנת, היא אינה מלאה. על אף אפקט זה, בשנים שבהן נערכה תחזית נוספת באמצע השנה, התחזית החדשה אכן צמצמה שליש מהטעות בתחזית הקודמת (שהייתה בפועל אופטימית).

שינוי במיסוי הסטטוטורי עלול להביא להטיה בתחזית גביית המסים, אם עורך התחזית מטה אותה כדי להצדיק את שינוי המיסוי המוצע. אולם אמידת הרגרסיה אינה מספקת עדות להטיה כזו, שכן שינוי במיסוי בשנת התחזית אינו מתואם באופן מובהק עם הטעות בתחזית גביית המסים.

בחירות קרבות עלולות לתמרץ ממשלה מכהנת להטות את התחזית לכיוון האופטימי, כדי לאפשר הרחבה של ההוצאות ולהימנע מהעלאת מסים. מחקרים⁶ שנערכו בארצות אחרות מצאו הטיה כזאת בתחזיות של הגירעון הממשלתי. באמידה שערכנו לא מצאנו כל הטיה מובהקת בתחזיות הגבייה שנערכו לשנת הבחירות עצמה, אולם מצאנו כי כאשר התחזית לגבי גביית המסים נערכת מייד לאחר הבחירות, ישנה הטיה מובהקת של התחזית לכיוון הפסימי, בשיעור של 2.1% מהגבייה בפועל. תוצאה זו עשויה להצביע על ניסיון של הדרג המקצועי להשתמש בתחזית גבייה פסימית יותר, כדי לשמור על איזון תקציבי ולבלום מאמצים פוליטיים להרחבה פיסקלית בעת הרכבת הקואליציה והכנת התקציב לאחר הבחירות.

⁵ ההבדלים בין שתי התקופות תקפים גם כאשר בוחנים ספציפיקציה אחרת של הרגרסיה לעיל, אשר אינה כוללת בין המשתנים המסבירים את האצת הצמיחה בשנת התחזית, ולכן מאפשרת לבחון גם טעויות בתחזית המסים הנובעות מתחזיות צמיחה שגויות (או מוטות).

⁶ ראו למשל: Pina, Alvaro and Venes, Nuno (2011), "The political economy of EDP fiscal forecasts: An empirical assessment", *European Journal of Political Economy* 27 (2011), 534-546

תיבה ו'-4: האם חובת דיווח כללית היא הפתרון להעמקת הציות לחוקי המס?

מספר ועדות מקצועיות המליצו בעבר על הטלת חובת דיווח כללית בישראל. המניעים לכך הם צמצום התופעה של הכנסות לא-מדווחות, שינוי מערכת המס, שיפור מסדי הנתונים ועוד. הנושא הוזכר גם בשנה הנסקרת, במהלך הדיונים על צמצום התופעה של הכנסות לא-מדווחות. בישראל חובת הדיווח (החובה להגיש לרשויות המס דוח שנתי על ההכנסות וההוצאות שהיו במהלך התקופה) חלה על החברות וכן על הפרטים העוסקים בעבודה עצמאית, ואילו מרבית השכירים ושאר האוכלוסייה פטורים מהדיווח¹. חובת דיווח כללית משמעותה הרחבת חובת ההגשה של דוח שנתי לכלל השכירים. כיום המעסיק מדווח על ההכנסות של שכירים, והוא גם מנכה במקור את המסים המוטלים על השכיר ומעביר אותם לרשויות המס. שיטה זו נהוגה בכמחצית ממדינות OECD². בשאר מדינות OECD – ביניהן ארה"ב, קנדה, צרפת, דנמרק ויוון – על השכיר להגיש בסוף כל שנה דוח לרשויות המס.

הצורך בחובת דיווח לשכירים נובע ממבנה מערכת המס של המדינה. במדינות שבהן המיסוי משולב – כלומר חבות המס מחושבת על בסיס כלל ההכנסה של הפרט, הן מעבודה והן ממקורות אחרים – על הפרט להגיש דוח שנתי המרכז את כל סוגי הכנסותיו. בישראל לעומת זאת מוטל על ההכנסה מכל מקור שיעור מס נפרד, שאינו תלוי בהכנסה ממקור אחר³. כך, שיעורי המס על שכר אינם תלויים בהכנסות אחרות, וסכום המס מחושב ומועבר למדינה על ידי המעסיק. ההכנסות שלא מעבודה חייבות בשיעורי מס קבועים, שבדרך כלל אינם תלויים בהיקף ההכנסות האחרות⁴, והתשלום למערכת המס מתבצע בעת עריכת העסקה/ הפקת ההכנסה. מערכת חוקי המס בישראל מאפשרת אפוא לרשויות המס לחשב את חבות המס ולבצע תשלומי מס בלי שהפרט יגיש דוח מרכזי. במסגרת זו אין אנו עוסקים בשאלה מהי שיטת המיסוי העדיפה, אך יישום השיטה המשולבת מחייב, כאמור, הטלת חובת דיווח כללית.

סיבה נוספת להגשת דוח שנתי במדינות שונות – מלבד השימוש בשיטת המיסוי המשולב – היא קיום הטבות פרטניות לשכירים בגין הוצאות שונות, הטבות שניתן לממשן רק באמצעות הגשת דוח שנתי. בישראל ההטבות בגין ההוצאות הקשורות לעבודה מוענקות לשכירים דרך המעסיק, באמצעות מערכת נקודות זיכוי המקנות לעובד את ההטבות ללא צורך בהגשת מסמכים על ההוצאה (על פי הצהרת העובד בטופס 101). הרחבת חובת הדיווח בישראל לשכירים תאפשר לשנות את מערכת המס הקיימת. בין השינויים האפשריים: שינוי הפרוגרסיביות של מערכת המס על ידי הנהגת מיסוי משולב; הרחבת מדיניות התמיכה בהורים עובדים על ידי הכרה בהוצאות טיפול בילדים ששולמו בפועל; הגברת יעילותו של מענק העבודה על ידי התאמת סכום המענק להכנסה המשפחתית; הגברת עידוד ההתפתחות המקצועית על ידי הכרה בסכום המדויק של עלויות הלימודים האקדמיים והמקצועיים. מעבר לדיון המהותי בשאלה אם שינויים כאלה רצויים – ברור שבדיווח

¹ החוק הקיים היום בישראל מטיל את חובת הדיווח גם על כלל השכירים, אולם שר האוצר פטר מדיווח את השכירים שהכנסתם השנתית מגיעה עד כ-640,000 ש"ח. עם זאת, כלל הנתונים על הכנסות השכירים במשק נמצאים בידי רשות המסים, מתוך דיווח המעסיקים בטופס 126.

² סקירת הניסיון הבין-לאומי מתבססת על פרסומי OECD בנושא המסים: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, OECD, 2011, Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations – Country Experiences with the Use of Pre-populated Tax Returns, Forum on Tax Administration Taxpayer Services Sub-group, OECD, 2006, Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series, OECD, 2004.

³ למעט מס יסף – מס משולב שמוטל על אנשים בעלי הכנסות גבוהות, שכבר היום מחויבים בדיווח.

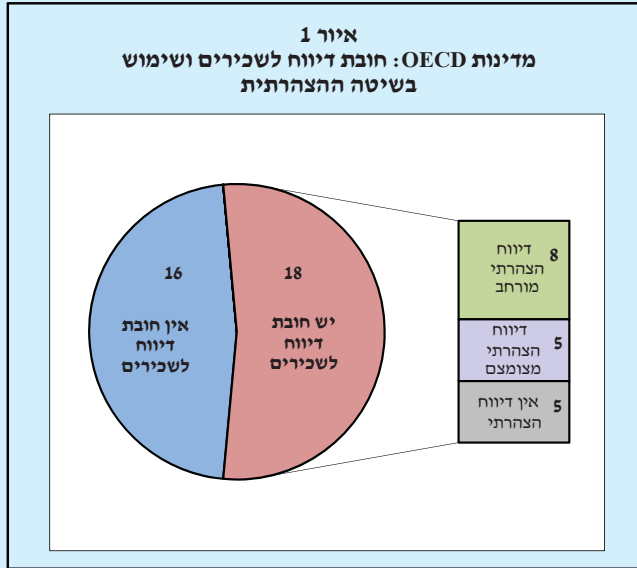
⁴ למעט חריגים שכבר היום מחויבים בהגשת דוח אישי.

לבדו אין די כדי לממשם; תידרש הקצאת משאבים מתאימה מצד רשות המסים כדי לבחון את הטפסים האלה ולמנוע הונאות שונות שהסבך של מערכת המס יאפשר.

לצד פתיחת האפשרויות החדשות במערכת המס תביא הטלת חובת דיווח כללית לעלויות נוספות, הן לפרטים שהיום אינם מחויבים בהגשת דוח לרשויות המס והן לרשויות המס. בארצות הברית, למשל, חישוב רשויות המס ומצאו כי משך הזמן הנדרש מכל נישום למילוי הדוח השנתי נאמד בכ-14 שעות⁵. זאת נוסף על הזמן והמשאבים שמקדישות רשויות המס לקליטת הטפסים, שבסופו של דבר רק אחוז אפסי מהם נבדק. כדי לצמצם את ההוצאות המוטלות על הפרטים, מיושמת בחלק מהמדינות המנהיגות חובת דיווח כללית שיטת הדיווח ההצהרתי (pre-filled tax return), שלפיה רשויות המס מכינות בעצמן

את הדוח השנתי עבור כל פרט על סמך הנתונים המנהליים על הכנסותיו. לשם כך הוקמה במדינות אלו מערכת מידע מרכזית המכילה את כלל נתוני ההכנסה שנתקבלו על כל פרט מגופים שונים במשק (בנקים, חברות ביטוח, בתי השקעות ועוד). על סמך נתוני המאגר נערך חישוב אוטומטי של חבות המס לכל פרט, והדוח נשלח לאישורו. השיטה נהוגה באופן מלא או חלקי בכ-13 מדינות OECD שבהן מוטלת חובת דיווח כללית (איור 1).

במדינות שבהן מערכת המידע המרכזית כוללת נתונים על כל סוגי ההכנסות (שכר, ריבית, דיווידנד, תשלומי העברה ועוד) נערכת שומה סופית. (כך למשל בדנמרק, פינלנד,



נורווגיה ושוודיה). השומה מועברת לפרט באמצעות האינטרנט או הדואר, ועליו רק לאשרה או לתקנה⁶. במדינות שבהן לא נאסף מידע על כלל הכנסות הנישומים עורכות רשויות המס שומה חלקית, והפרטים מתבקשים להשלימה במידע על הכנסות שלא מעבודה. (כך למשל באוסטרליה, בלגיה, הולנד וצרפת). בחמש מדינות OECD שבהן מוטלת חובת דיווח כללית (ארה"ב, קנדה, יוון, פולין והונגריה) אין שימוש בשיטה ההצהרית.

הנהגת חובת דיווח כללית בשיטה ההצהרית בישראל תצמצם במידה ניכרת את תשומות הפרט בהכנת הדיווח, בהשוואה לדיווח אישי אקטיבי. כדי ליישמה נדרשים: הכנת תשתית טכנולוגית לשידור מקוון וזיווג של מידע ממקורות שונים, וגם חקיקה שתאפשר את העברת המידע הפרטי מהגופים השונים לרשויות המס. היום יש בידי רשות המסים מאגר מידע המכיל את המידע המלא על ההכנסות מעבודה של שכירים, המתבסס על דיווחי מעסיקים (טופס 126). הוא מכיל מידע רחב על יותר משלושה מיליוני שכירים, ויכול לשמש בסיס לבניית מערכת מידע מרכזית שתאפשר את הכנת השומות האוטומטיות לשכירים⁷. צירוף

⁵ <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/toder.pdf>

⁶ בדנמרק פרט המסכים עם השומה אינו חייב להגיב עליה. חוסר תגובה מפורשת כמוהו כאישור של השומה.

⁷ כיום מאגר המידע זמין בפועל רק כשנה לאחר סיום שנת המס. זאת בהשוואה לדיווח בתוך חודש ימים מסיום שנת המס, המקובל במדינות שנהוגה בהן את השיטה ההצהרית.

של דיווחי גופים נוספים (כגון בנקים, קרנות פנסיה, חברות ביטוח והמוסד לביטוח לאומי) והצלבת נתוני מס ההכנסה ומע"מ יאפשרו הפקה אוטומטית של דוח שנתי מלא לכל שכיר. הקמת המאגר המרכזי יכולה לשמש כלי למאבק בכלכלה הלא-מדווחת; זאת באמצעות אפיון פרטים בעלי סיכוי גבוה לאי-ציות לחוקי המס על ידי הצלבת נתונים ממקורות מנהליים שונים, המשמשים אינדיקטורים להכנסות ולהוצאות של הפרטים (כגון מיזוג נתוני הבעלות על נדל"ן). יצירת התנאים הטכנולוגיים והמשפטיים להקמת המאגר המרכזי ולהנהגת הדיווח ההצהרתי בישראל תימשך זמן מה; עד אז הטלת חובת הדיווח על השכירים בשיטה הלא אוטומטית תהווה נטל כבד על הפרטים, וכך תביא לגידול ההוצאות של רשות המסים. על רקע התשומות הרבות הצפויות חשוב לוודא שהטלת חובת דיווח על השכירים תשיג את מטרתה העיקרית, כפי שהיא עולה בדיון הציבורי בישראל – צמצום ההכנסות הלא-מדווחות.

בספרות מוצג טווח רחב של גורמים המשפיעים על הנכונות של הפרט לציית לחוקי המס, אך לא נמצאה עדות ליעילותה של הטלת חובת דיווח כללית⁸. בספרות מוזכרת התיאוריה של "היד הרועדת", שמקורה בכלכלה הניסויית: לפיה עצם החתימה מעלה את נכונותו של החותם לדווח אמת. ייתכן אפוא שהחתימה על הדוח השנתי תגדיל את הסיכוי שפרטים ידווחו על כלל הכנסותיהם. הכללים התקפים היום בישראל מחייבים את מרבית האוכלוסייה להצהיר על מקורות ההכנסה ולחתום על כך. כלל השכירים במשק מצהירים בכל שנה על מקורות הכנסותיהם באמצעות טופס של רשות המסים (טופס 101), הנחתם במקום העבודה ומועבר לרשות על ידי המעסיק באופן ממוחשב. גם מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי מחויבים לדווח על הכנסותיהם בעת הגשת בקשה חתומה לקצבה (למעט קצבאות אוניברסליות). ניתוח סטטיסטי פשוט של הקשר בין אומדנים להיקף הכלכלה הלא-מדווחת לבין הנהגת חובת דיווח כללית במדינות OECD אינו מצביע על מתאם⁹. חישוב הממוצע והחציון של אומדן לגודל הכלכלה הלא-מדווחת ב-32 מדינות OECD לפי שתי הקבוצות – מדינות שמוטלת בהן חובת דיווח לשכירים (18 מדינות) ומדינות ללא חובה כזאת (14 מדינות) – מעלה כי האומדן לגודל הממוצע של הכלכלה הלא-מדווחת במונחי תוצר הוא זהה בשתי הקבוצות – קרוב ל-19% תוצר (בשתייהן עם חציון של 18% תוצר). סביר להניח כי כאשר רשות המסים תקבל גישה לכל הנתונים הרלוונטיים לחישוב המס, שימוש בבניה מלאכותית לניתוחם ולזיהוי מעלימים פוטנציאליים יהיה אפקטיבי הרבה יותר מאשר החתימה של מיליוני אזרחים על הטפסים. נושא היעילות של דיווח כללי בהתמודדות עם הכלכלה ה"שחורה" טעון בדיקה; זאת לנוכח העלויות הניכרות שיהיו כרוכות בכך. אם יתברר כי הכלי אפקטיבי, והמדינה תחליט להנהיג דיווח כללי, יש ליישמו בשיטה מתקדמת, הממצה את האפשרויות הטכנולוגיות העדכניות – שיטת הדיווח ההצהרתי. התשומות ששיטה זו דורשת פחותות במידה ניכרת מאלה של השיטה ה"אקטיבית" המסורתית, המחייבת כל פרט להגיש דוח שנתי.

⁸ מתבסס על פרסום של OECD החוקר את הגורמים המשפיעים על הציות וסוקר את המחקרים הרלוונטיים בנושא: Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behavior, Forum on Tax Administration: SME Compliance Subgroup, OECD, 2010

⁹ מתבסס על אומדני הכלכלה הלא-מדווחת במחקר F. Schneider and A. Buehn (2011), "Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What are the Driving Forces?", IZA DP No. 6891.