

פרק ו'

הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם

- גירעון הממשלה הרחבה הסתכם ב-2015 ב-2.4 אחוזי תוצר – נמוך בחצי נקודת אחוז מהגירעון אשתקד. הגירעון בתקציב הממשלה ירד ב-0.6 נקודת אחוז ועמד על 2.1% – נמוך מהתקרה שנקבעה בתקציב (2.9%).
- היקף החוב הציבורי ביחס לתוצר הסתכם בסוף השנה ב-64.8 אחוזי תוצר – ירידה של שתי נקודות אחוז לעומת אשתקד ושיעור נמוך בהשוואה לממוצע ה-OECD.
- סך ההוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה (בלי ריבית) גדל ב-2015 ב-4% לעומת 2014. ההוצאה האזרחית (בלי ריבית) הסתכמה ב-30.7 אחוזי תוצר – ירידה לעומת השנה שעברה ושיעור נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית.
- הגידול הריאלי בצריכה הציבורית האזרחית ב-2015 היה נמוך מהגידול הריאלי בצריכה הביטחונית המקומית, בדומה לשנה שלפני כן. ההוצאה הריאלית לנפש לתשלומי העברה גדלה במהירות על רקע הגידול בהוצאות הרווחה, השינויים הדמוגרפיים וירידת מדד המחירים לצרכן.
- הממשלה פעלה בלי תקציב עד נובמבר, אך משרדיה הצליחו להוציא 99% מהתקציב החדש – שיעור ביצוע נמוך רק ב-0.5 נקודת אחוז לעומת הממוצע בשנים שבהן התקציב אושר בזמן. שיעורי הביצוע של המשרדים החברתיים היו נמוכים משהיו בשנים אלה בכ-2 נקודות אחוז.
- הכנסות הממשלה הרחבה המשיכו לעלות, בהמשך למגמה לאחר תכנית הייצוב הפיסקלי ב-2013, והסתכמו ב-36.7 אחוזי תוצר. ההכנסות ממסים הסתכמו ב-30.9 אחוזי תוצר.
- ההכנסות ממסים ישירים על נדל"ן וממע"מ על דירות חדשות, שהיוו ב-2014 כ-5% מסך גביית המסים, תרמו השנה כ-30% מסך הגידול בגבייה, והיו גבוהות בכחצי אחוז תוצר מרמתן באמצע העשור הקודם.
- כרבע מסך הגידול בגביית המסים השנה נבע מהמסים על השכר, וחלק דומה נבע ממש ההכנסה על רווחי חברות ועצמאים.
- הממשלה החליטה לתמוך בפעילות המשק באמצעות הפחתה של שיעורי המע"מ ומס החברות – הפחתה המשתמשת בגבייה הגבוהה משוק הדיור.
- במסגרת התקציב ל-2015 ו-2016 החליטה הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית באופן קבוע מעבר לרמה שנגזרה מכלל ההוצאה הנוכחי. הממשלה העלתה את תקרות הגירעון בשנים הקרובות כיוון שהגידול בהוצאה לא אוזן באמצעות הגדלה קבועה של ההכנסות.
- הממשלה והכנסת החליטו להחיל מנגנון לבקרה ולשליטה על ההתחייבויות להוצאות בתקציבים עתידיים ועל הפחתות מבניות בהכנסות ("הנומרטור"). המנגנון צפוי לשפר את הניהול התקציבי ואת העמידה ביעדי התקציב.

1. עיקרי ההתפתחויות והמדיניות הפיסקלית

הממשלה התנהלה בלי תקציב מאושר ברוב שנת 2015, על כן המדיניות הפיסקלית השנה המשיכה להסתמך בעיקר על הצעדים והכללים שנקבעו בתקציב הקודם, לשנים 2013 ו-2014, ועל תכנית הייצוב הפיסקלי שנכללה בו. **גירעון הממשלה** הרחבה המשיך לרדת והסתכם ב-2015 ב-2.4 אחוזי תוצר – נמוך בחצי נקודות אחוז מב-2014 (ראו לוח ו-1), ודומה מאוד למוצע במדינות ה-OECD (ראו איור ו-1). כיוון שפער התוצר במשק התרחב לעומת השנה שעברה, הגירעון מנוכה המחזור ירד יותר מכך – בכנקודות אחוז - והסתכם ב-2.1 אחוזי תוצר¹. בהתאמה להגדרות הבין-לאומיות, הצטמצם הפער בין הגירעון מנוכה המחזור בארץ לבין גירעון זה ב-OECD. הגירעון בתקציב הממשלה ירד לרמה של 2.1 אחוזי תוצר והיה נמוך הן מהתקרה שנקבעה בתקציב החדש (2.9%) והן מהתקרה שחלה קודם לכן (2.5%). הממשלה הגדילה את תקרת הגירעון ל-2016 וקבעה תוואי מתון יותר לצמצומו בעתיד כדי לממן את ההוצאות מבלי להזדקק להעלאה של שיעורי המס בהתאם.

סך ההוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה (בלי תשלומי ריבית) גדל נומינלית ב-4% לעומת השנה הקודמת. בבחינת מרכיבי ההוצאה עולה כי הגידול הריאלי בצריכה האזרחית לנפש עמד ב-2015 על 0.9% – נמוך מהגידול הריאלי בצריכה הביטחונית המקומית, שגדלה ב-3.5% – קצב זהה לזה שנרשם ב-2014, שבה מומנו כל הוצאות הלחימה בעזה במסגרת מבצע "צוק איתן". ההוצאה הציבורית לנפש לתשלומי העברה שוטפים (בעיקר קצבאות) גדלה ריאלית ב-4.1% – האצה ניכרת לעומת השנים הקודמות. זאת על רקע השינויים הדמוגרפיים, צעדי הממשלה להגדלת הקצבאות והירידה במדד המחירים לצרכן, שהגדילה את כוח הקנייה של הקצבאות. על אף הגידול בסכום ההוצאה הציבורית, היקפה ביחס לתוצר – 39% – ירד מעט לעומת השנה הקודמת (ב-0.2 נקודות אחוז) – המשך למגמת ירידה רבת שנים, אשר מאז 2003 היו בה הפוגות קצרות בלבד. הירידה השנה משקפת ירידה בהוצאות האזרחיות ללא ריבית ביחס לתוצר ושמירה על יחס ההוצאות הביטחוניות לתוצר. התקציב החדש שב ומגדיל את רמת ההוצאות של הממשלה מעבר לגידול העולה מכלל ההוצאה. הגידול בהוצאות הנו פרמננטי, ושיעורו שווה ערך ל-1.2 אחוזי תוצר (חלק מהגידול כבר התממש בשנים 2013 ו-2014, אך הפך פרמננטי כעת). השינויים התכופים הנעשים בכלל ההוצאה משקפים את הקושי לצמצם עוד את ההוצאה הציבורית (ובמיוחד האזרחית) ביחס לתוצר: הגידול בתוצר מעלה את הכנסות האזרחים, אשר מבקשים לצרוך שירותים ממשלתיים ברמה גבוהה יותר ומצפים לרשת ביטחון חברתית שתהיה מותאמת להכנסתם. משמעו של הגידול בתוצר – גידול בהיקף הפעילות הכלכלית ובמספר העסקאות – מצריך השקעות ממשלתיות בתשתיות ובשיפור הזמינות של מערכות הממשל (למשל פתרון מהיר של סכסוכים רבים יותר במערכת המשפט, הענקה מהירה של רישיונות רבים יותר לעסקים חדשים ולבנייה וכו'). בהשוואה בין-לאומית, ההוצאה הציבורית בישראל (ביחס לתוצר) הייתה דומה ב-2007 למוצע ב-OECD, אך לאחר המשבר העולמי היקף ההוצאה עלה ב-OECD וירד בישראל, כך שכיום ההוצאה בישראל נמוכה בכ-6 נקודות אחוז תוצר מהמוצע הבין-לאומי. כיוון שמתוך ההוצאה הציבורית, הוצאות הביטחון בישראל (כ-6 אחוזי תוצר) גבוהות מהמוצע

גירעון הממשלה הרחבה המשיך לרדת ב-2015 והסתכם ב-2.4 אחוזי תוצר. בניכוי הצמיחה האטית, הגירעון מנוכה המחזור ירד באופן ניכר, אך הוא עדיין גבוה מהמוצע במדינות ה-OECD.

הממשלה החליטה להעלות את ההוצאות בלי להעלות את שיעורי המס בהתאם, ועל כן החליטה גם להעלות את תקרות הגירעון ולהאט את צמצומו בעתיד.

הגידול הריאלי בצריכה הביטחונית המקומית היה מהיר מהגידול הריאלי בצריכה האזרחית זו השנה השנייה ברציפות. ההוצאה הציבורית הריאלית לתשלומי העברה גדלה במהירות.

היקף ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר המשיך לרדת. בתקציב החדש החליטה הממשלה להגדיל את בסיס הוצאותיה מעבר לרמה הנגזרת מכלל ההוצאה.

¹ החל מהשנה, אנו מחשבים את הגירעון מנוכה המחזור ביחס לתוצר הפוטנציאלי הנגזר מקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי (25 עד 64) ולא מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה. ההאטה בקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה האטה את קצב הגידול הפוטנציאלי של התוצר בשנים האחרונות.

² שיעור הגידול הריאלי של מצרפי הצריכה הציבורית חושב באמצעות ניכוי השינוי במדד מחירי הצריכה הציבורית. שיעור הגידול הריאלי של תשלומי העברה חושב באמצעות ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2002 עד 2015
 (אחוזי תמ"ג)

	ממוצע		ממוצע		
	2015	2014	2013	2012	2011 עד 2007
סך ההכנסות הציבוריות	36.7	36.4	35.9	35.1	37.1
ההכנסות מרכוש	0.7	0.6	0.7	0.7	0.9
סך המסים	30.9	30.7	30.1	29.1	30.8
המסים העקיפים על הייצור המקומי	11.9	11.9	11.7	11.2	11.4
המסים העקיפים על היבוא האזרחי	3.4	3.7	3.4	3.5	3.9
המסים הישירים ותשלומי החובה	10.3	10.0	10.0	9.4	10.4
הכנסות המוסד לביטוח לאומי	5.2	5.1	5.1	5.0	5.2
מענקים	1.4	1.3	1.4	1.5	1.8
אחר ¹	3.7	3.7	3.7	3.7	3.6
סך ההוצאות הציבוריות	39.0	39.2	39.5	39.2	39.8
ההוצאות השוטפות	35.4	35.4	35.5	35.3	35.9
הצריכה האזרחית המקומית	16.7	16.9	16.9	16.6	16.2
הצריכה הביטחונית המקומית	4.5	4.5	4.5	4.5	5.0
היבוא הביטחוני	1.0	1.1	1.0	1.1	1.1
התמיכות הישירות	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6
תשלומי ההעברה השוטפים	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7
תשלומי הריבית	2.8	2.6	2.7	2.8	3.4
תשלומי ההעברה בחשבון ההון ²	1.6	1.7	1.9	1.7	1.9
השקעות הממשלה הרחבה	2.1	2.1	2.2	2.2	2.1
ההוצאה האזרחית ללא ריבית	30.7	31.1	31.3	30.8	30.4
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	2.4	2.8	3.6	4.2	2.7
הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ³	2.1	3.0	4.5	5.1	4.0
הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה	2.2	2.3	2.8	3.4	2.1
הגירעון מנוכה המחזור הכולל ⁴	2.1	3.2	4.4	5.0	2.5
הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ⁵	2.7	4.0	5.4	6.0	3.4
החוב הציבורי (נטו) ^{7,6}	60.9	62.6	62.2	62.6	64.7
החוב הציבורי (ברוטו) ⁶	64.8	66.7	67.2	67.8	71.6

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 החל מהשנה מוצג כאן גירעון מנוכה מחזור בהגדרה שונה מבעבר. כעת אנו מחשבים את השפעת המחזור ביחס לתוצר הפוטנציאלי הנגזר מקצב גידול האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי (25 עד 64), במקום מקצב הגידול של כלל האוכלוסייה. האטת הגידול באוכלוסייה בגיל העבודה בשנים האחרונות האטה את הגידול של התוצר הפוטנציאלי.

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 הלוואות הפעילות פחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב-OECD (1.3%)³, וגם הוצאות הריבית בארץ (2.5% בהתאמה להגדרה הבין-לאומית) עדיין גבוהות מהממוצע במדינות אלה (1.6%), היקף ההוצאה הציבורית האזרחית בלי ריבית בישראל נמוך מאוד ביחס לממוצע ב-OECD. פער זה נובע ברובו (כ-80%) מכך שבישראל הסכום של תשלומי ההעברה החברתיים (בעיקר קצבאות הביטוח הלאומי) נמוך מאוד ביחס ל-OECD (ב-9.3 אחוזי תוצר⁴). ההעברות בעין למשקי הבית בישראל (בעיקר שירותים כמו בריאות וחינוך) נמוכות ב-1.8 אחוזי תוצר לעומת ה-OECD ותורמות עוד 15% לפער בהוצאה האזרחית. על אף היעדרו של תקציב מאושר במשך רוב השנה, שיעור הביצוע של סך תקציב המשרדים היה נמוך רק במעט ביחס לשנים שבהן היה תקציב במשך כל השנה. היעדר התקציב הוביל בתחילת השנה לדחיית הוצאות, והוצאה בהיקף של רבע אחוז תוצר נדחתה מהשליש הראשון של 2015 להמשך השנה או שלא יצאה לפועל (בהשוואה לפריסת ההוצאות בשנים רגילות).

ההכנסות ממסים גדלו השנה בעקבות כמה גורמים: הגאות בשוק הנדל"ן (גם על רקע תגובת המשקיעים להעלאת מס הרכישה, וחזרת הרוכשים לשוק אחרי ביטול התכנית להחלת מע"מ בשיעור 0% על דירות חדשות); הגידול בתעסוקה ובשכר; הגידול בצריכה הפרטית; וכן העלייה ברווחי החברות (בין היתר על רקע ירידת מחירי הסחורות המיובאות, שהגדילה את ההכנסה הלאומית). גידול נרשם גם בהכנסות שלא ממסים (בעיקר בעודפי המוסד לביטוח לאומי). בעקבות גביית מסים גבוהה באמצע השנה, אשר הושפעה גם מהפעילות הערה בשוק הנדל"ן, החליטה הממשלה להפחית את שיעורי המע"מ ומס החברות. בכך למעשה השתמשה הממשלה בגבייה הגבוהה בשוק ספציפי (שוק הנדל"ן) כדי לתמוך בצמיחת המשק כולו. הצעד המעודד לא הוגבל בזמן ולכן הוא עשוי להגדיל את הגירעון מעבר לתקרה הקבועה בחוק אם המשק לא יצמח במהירות או אם תיפסק הגאות בשוק הנדל"ן. עם זאת, משרד האוצר הכריז כי המשך הצעד המעודד מותנה במצב הפיסקאלי. ההכנסות ממסים הסתכמו ב-2015 ב-30.9 אחוזי תוצר⁵ – עלייה של 0.2 נקודות אחוז לעומת השנה שעברה, בהמשך למגמת העלייה בהיקף ההכנסות מאז 2013. היקף ההכנסות ממסים בישראל סביב אמצע העשור הקודם היה דומה לממוצע במדינות ה-OECD, אך כיום, במידה רבה בהשפעת ההפחתות המתמשכות בשיעורי מס ההכנסה בעשור הקודם, היקף ההכנסות נמוך מהממוצע במדינות אלה בכ-4 נקודות אחוז תוצר.

החוב הציבורי הצטמצם ביחס לתוצר והסתכם ב-64.8 אחוזי תוצר, לעומת 66.7% ב-2014. חלק הארי של ההאצה בירידת היקף החוב לתוצר (לעומת 2014) נובע מהגידול המהיר במחירי התוצר השנה (המגדיל את המכנה ביחס החוב לתוצר), בעוד מדד המחירים לצרכן ירד (והקטין את החוב הצמוד – המונה). בהשוואה בין-לאומית החוב בישראל נמוך ביחס לממוצע ה-OECD, אך הריבית המשולמת עליו עדיין גבוהה מהממוצע במדינות אלה. הזמן לפדיון של החוב הסחיר שהממשלה גייסה השנה היה ארוך יותר משהיה בשנים קודמות, וכך הפחיתה הממשלה את סיכון המחזור הכרוך בחוב.

ההוצאה הציבורית בישראל נמוכה מהממוצע ב-OECD. כיוון שההוצאות לביטחון ולתשלומי ריבית בארץ הן גבוהות, הפער בהוצאה האזרחית גדול עוד יותר, והוא מתבטא בעיקר בהיקף נמוך מאוד של תשלומי העברה בישראל.

הממשלה פעלה במשך רוב השנה בלי תקציב מאושר, אך שיעור הביצוע של תקציב משרדי הממשלה היה נמוך רק במעט ביחס לשנים רגילות.

הגאות בשוק הנדל"ן תרמה רבות להכנסות המדינה ממסים, כמו גם הגידול בתעסוקה ובשכר והגידול ברווחי החברות. הממשלה השתמשה בהכנסות הגבוהות כדי להפחית מסים, וכך לתמוך בצמיחת המשק.

החוב הציבורי המשיך להצטמצם, בעיקר בזכות שינויי המחירים במשק, והסתכם ב-64.8 אחוזי תוצר. הממשלה האריכה את הזמן לפדיון של החוב הסחיר וכך הפחיתה את סיכון המחזור של החוב.

³ חלק מהוצאות הביטחון הגבוהות בישראל ממומן באמצעות מענקים מארה"ב.

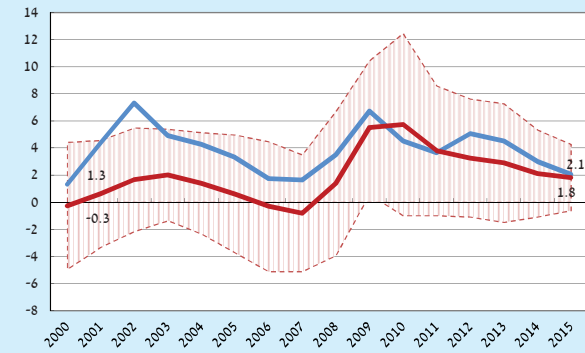
⁴ הרכב הפער בהוצאה האזרחית בלי ריבית חושב באמצעות נתוני ה-OECD לשנת 2013 (האחרונים הזמינים בהיקף קרוב למלא).

⁵ שיעור זה היה גבוה ב-0.1 נקודות אחוז לולא הקדימה הממשלה, מ-2016 ל-2015, העברה של 1.5 מיליארד שקלים לקרן הפיצויים על נזקים ממעשי איבה או פעולות מלחמה – קרן (חשבונית) הפועלת מכוח "חוק מס רכוש וקרן פיצויים התשכ"א – 1961". ההעברה לקרן אינה נרשמת כהוצאה בתקציב, אלא מקטינה את רישום ההכנסות ממסים.

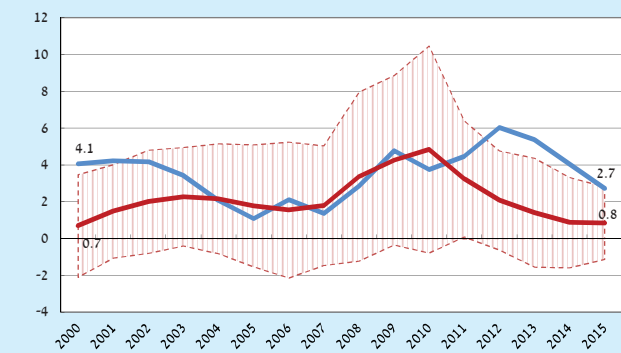
פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

איור ו'-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD², 2000 עד 2015

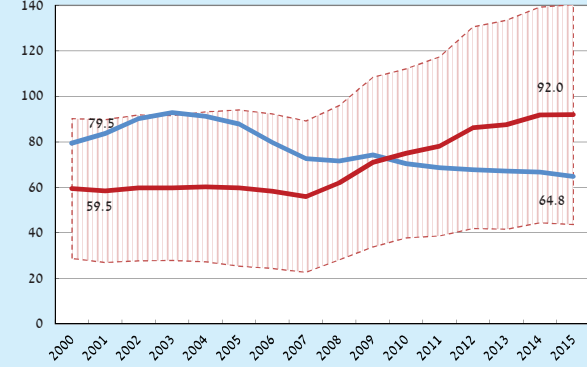
הגירעון של הממשלה הרחבה¹



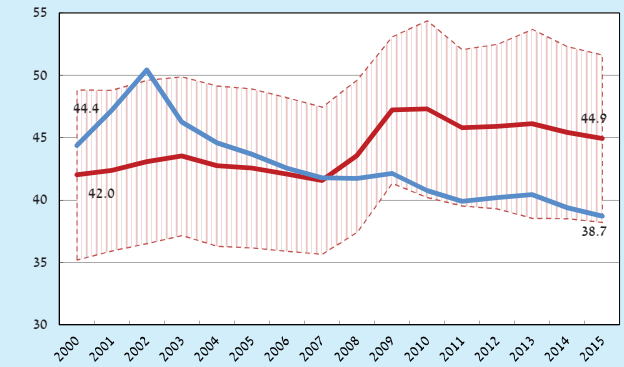
הגירעון מנוכה המחזורי¹



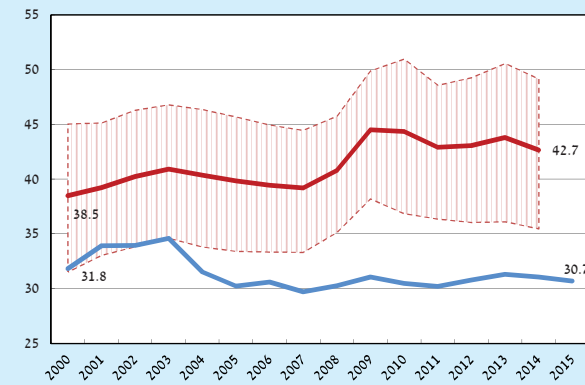
החוב הציבורי (ברוטו)



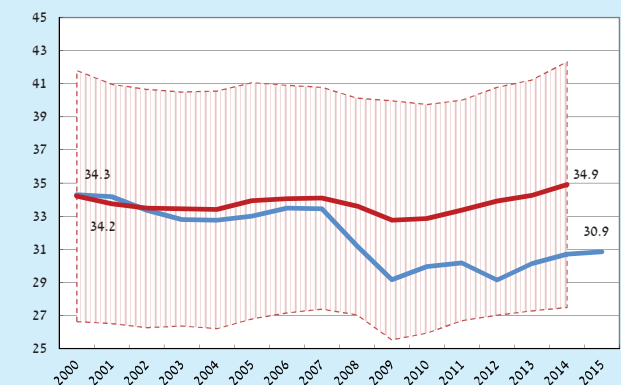
ההוצאה הציבורית



ההוצאה הציבורית האזרחית ללא הריבית³



נטל המס



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-2015. עבור כמה מדינות עם נתונים חסרים הוחנו כי היקף הוצאות הביטוח ב-2014 נותר לוחה ל-2013.

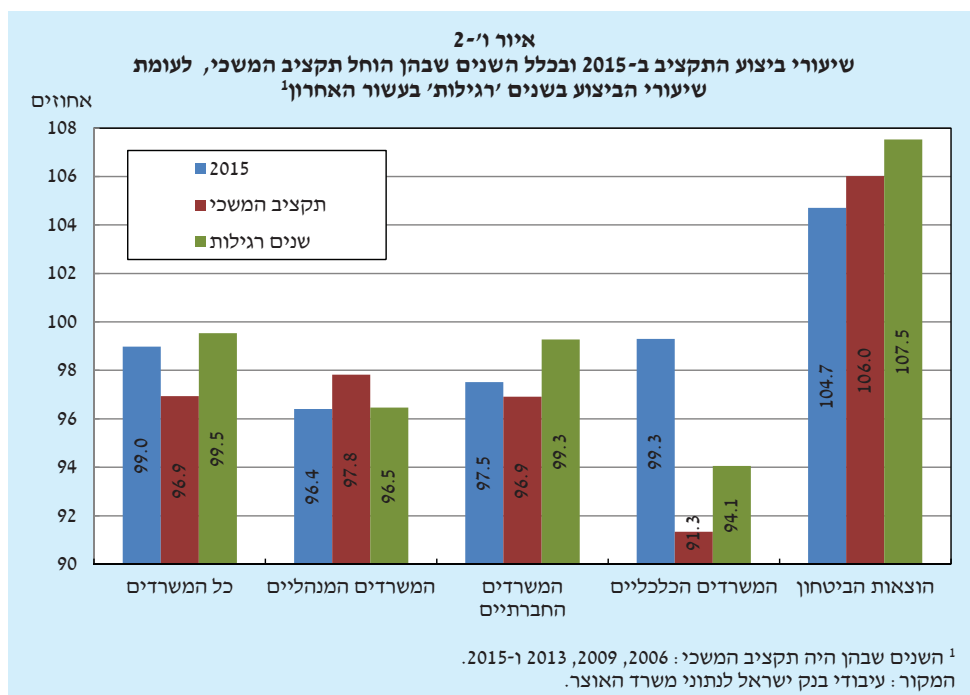
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Revenue Statistics 2015.

תקציב המשכי

בסוף 2014 החליטה הכנסת על פיזור בלי לאשר תקציב לשנה הבאה, ותקציב חדש אושר רק בנובמבר 2015. לכן, בהתאם לחוק, פעלה הממשלה במשך רוב השנה תחת תקציב המשכי, אשר מאפשר להוציא עד חודש מסוים רק את החלק היחסי מתוך סך ההוצאות בשנה הקודמת⁶. זו היא הפעם הרביעית בעשר השנים האחרונות שבה הממשלה מתנהלת בלי תקציב במשך כחצי שנה או יותר. בחינה של שיעורי ביצוע התקציב ב-2015 לעומת שנים שבהן היה תקציב מאושר במשך כל השנה (איור ו-2) מצביעה כי שיעורי ביצוע התקציב בשנה שעברה – 99% מתקציב המשרדים – היו נמוכים רק במעט לעומת שנים רגילות, שבהן היה שיעור הביצוע הממוצע 99.5% מהתקציב (פער השווה להוצאה חסרה של כ-1.5 מיליארד שקלים – 0.14 אחוז תוצר). שיעור הביצוע ב-2015 היה גבוה מהשיעור הממוצע בכלל השנים שבהן היה תקציב המשכי לתקופה ארוכה (2006, 2009, 2013 ו-2015) – 96.9%, נתון המצביע על התמקצעות המנגנון המנהל את הוצאות הממשלה בהיעדר תקציב, וכן על הגברת הגמישות של ועדות החריגים המאשרות הוצאות חדשות או מתחדשות. בשנת 2015 נרשם ביצוע נמוך מאשר בשנים רגילות במשרדים החברתיים (פער בהיקף של 2.4 מיליארדי שקלים) ובהוצאות הביטחון (1.9 מיליארד שקל). לעומת זאת, ההוצאה במשרדים הכלכליים הייתה גבוהה מאשר בשנים רגילות (ב-1.2 מיליארד שקל)⁷.

בחינה של פריסת ההוצאות לאורך השנה מלמדת כי ב-2015 סך הוצאות המשרדים בתחילת השנה היה נמוך מאשר בשנים רגילות, כאשר הפער המצטבר עד אפריל – כ-0.5% מסך ההוצאה

בפעם הרביעית בעשור האחרון, הממשלה פעלה במשך רוב השנה בלי תקציב מאושר. השנה, היעדר התקציב פגע רק במעט בשיעור הביצוע של סך תקציב המשרדים.



⁶ כלומר, עד סוף ינואר יכולה הממשלה להוציא 1/12 מסך ההוצאה בשנה שעברה, עד סוף פברואר 2/12 וכי.
⁷ סיווג סעיפי הוצאות המשרדים: **חברתיים** (48% מתקציב המשרדים ב-2015) – בריאות, חינוך, רשויות מקומיות, השכלה גבוהה, דתות, עבודה ורווחה, שיכון, קליטת עלייה, העברות לביטוח לאומי; **כלכליים** (9% מתקציב המשרדים) – תמיכות, חקלאות, אנרגיה ותשתיות, משק הדלק, משק המים, כלכלה, תיירות, תקשורת, תחבורה, עבודות ציבוריות, מרכז למיפוי ישראל; **מנהליים** (17% מהתקציב) – נשיא המדינה, כנסת, ראש הממשלה, אוצר, פנים, בטחון הפנים, משפטים, חוץ, מבקר המדינה, מדע, תרבות וספורט, איכות הסביבה, גמלאות ופיצויים; **הוצאות הביטחון** (24% מהתקציב) כוללות את הרזרבה הכללית, המיועדת לתקציבי השב"כ והמוסד; סעיף "שונות" (2% מהתקציב) נכלל רק בהוצאות כלל המשרדים.

השנתית – משמעו הוצאה נמוכה ב-1.5 מיליארד שקלים בתקופה זו⁸. בצירוף שתי ההשפעות המתוארות לעיל – א. ביצוע שנתי נמוך יותר מתוך התקציב ו-ב. נתח הוצאה קטן יותר בתחילת השנה – סך הוצאות המשרדים בחודשים ינואר – אפריל 2015 היה נמוך בכ-2.8 מיליארדי שקלים לעומת שנים רגילות (רבע אחוז תוצר)⁹.

שיעורי הביצוע הגבוהים של התקציב ב-2015, על אף התקופה הממושכת בלי תקציב, מצביעים על הגמישות שהייתה למשרד האוצר (אגף החשב"ל) בתוך מסגרת ההוצאה שקבע החוק. מסגרת ההוצאה המותרת נקבעת לפי סך ההוצאה בתקציב השנה הקודמת (צמודה למדד המחירים לצרכן¹⁰), כולל ההוצאה לתשלומי קרן וריבית. ב-2015 היו תשלומי הקרן נמוכים בכ-28 מיליארד שקל לעומת 2014, וכך היתרה לחלוקה למשרדי הממשלה הייתה גדולה יותר¹¹. כיוון שתשלומי הקרן תנודתיים בין השנים וכן בתוך השנה, יש לשקול להפריד אותם בחוק ממסגרת ההוצאה המותרת. זאת כדי שהתנודתיות בהם לא תעוות את ההקצאה האפשרית למשרדי הממשלה כך שתהיה גדולה מדי (כאשר תשלומי הקרן פוחתים) או קטנה מדי (כשהפירעונות גדלים).

בקביעת כללי ההתנהלות התקציבית בהיעדר תקציב ישנו מתח טבעי: מצד אחד, יש רצון לאפשר את המשך ההתנהלות השוטפת של הממשלה ומוסדותיה כדי למנוע פגיעה במשק; מן הצד האחר קיים חשש לנזק מגמישות רבה מדי – כבילת ידי הכנסת בקביעת המסגרות הפיסקליות וסדרי העדיפויות בתקציב הבא. באיזון בין הקצוות, ארה"ב היא חריגה בין מדינות ה-OECD בכך שהיעדר תקציב מאושר (ולו זמני) מוביל שם לסגירה של שירותים ממשלתיים. בניגוד לארה"ב, כמעט בכל מדינות ה-OECD ישנם כללים המאפשרים לממשלה להמשיך ולפעול תחת תקציב זמני אם הרשות המחקקת אינה מאשרת תקציב חדש בזמן¹². התדירות הגבוהה של שימוש בתקציב המשכי בישראל (בארבע מתוך שבע הפעמים שבהן נדרשה הכנסת לאשר תקציב חדש בעשר השנים האחרונות) והתארכות משך הזמן שנעשה בו שימוש (כמעט 11 חודשים השנה), מרמזות כי יש בו גמישות רבה, המצמצמת את המחיר הפוליטי הכרוך בשימוש בו. גמישות זו נובעת הן מהירידה בתשלומי החובות בשנים האחרונות, שכאמור הרחיבה את מסגרת ההוצאה האפשרית למשרדי הממשלה, והן מצבירת הניסיון והשינויים במנגנון ועדות החריגים, המאפשר למשרדי הממשלה לערוך התקשרויות חדשות ולבחון בקשות לתמיכה בקלות רבה יותר¹³. בבחירה אם לשנות את האיזון הקיים יש לזכור גם כי השימוש בתקציב המשכי משמעו כי החלטות על סדרי עדיפויות

הירידה בתשלומי החוב
הגדילה את מסגרת
ההוצאה המותרת של
משרדי הממשלה בהיעדר
תקציב. כדי למנוע
עיוות, יש לשקול להפריד
את תשלומי החוב
התנודתיים ממסגרת
ההוצאה.

⁸ בחלוקה לפי סיווג ההוצאות, ניכר כי כמיליארד שקלים מהוצאות המשרדים החברתיים עד סוף אפריל הוסטו לחודשים מאוחרים יותר, וכ-3.5 מיליארדי שקלים מהוצאות מערכת הביטחון עד סוף מארס הוסטו להמשך השנה.

⁹ לעת עתה, בהיעדר נתונים מפורטים יותר על יעדי ההוצאה שנדחתה להמשך השנה, קשה להעריך עד כמה דחיית ההוצאות השפיעה על הפעילות במשק ברבע הראשון, אם בכלל. למשל, אם דחיית הוצאות הביטחון התבטאה בדחיית רכש בחו"ל, או בצבירת חובות לפירעון של מערכת הביטחון, השפעתה על המשק הייתה מצומצמת. נציין כי המתאם בין סך ההוצאה הרבעונית של משרדי הממשלה לבין הצריכה הציבורית הרבעונית בחשבונאות הלאומית עמד על 85% בשנים 2002 עד 2015. המתאם בין שיעורי השינוי הרבעוניים של מצרפים אלה עמד על 49%.

¹⁰ החוק אינו מבהיר אם בקביעת המסגרת הזמנית יש לקזז טעויות בתחזית מדד המחירים בתקציב הקודם, כפי שנעשה בדרך כלל בזמן אישור תקציב חדש, או להתעלם מטעויות כאלה. פרשנות החשבת הכללית הייתה כי יש לערוך התאמה כזו, אשר ממילא תצטרך להיעשות בזמן אישור התקציב החדש. ההתאמה הפחיתה את המסגרת הזמנית ל-2015 בכ-8 מיליארדי שקלים.

¹¹ משרד האוצר, אגף החשב הכללי (2015), "סיכום תקופת ניהול תקציב המדינה על ידי אגף החשב הכללי בהיעדר תקציב מאושר על ידי הכנסת 1.1.2015—19.11.2015".

¹² OECD (2004), "The Legal Framework for Budget Systems – An International Comparison", OECD Journal on Budgeting Volume 4, No. 3.

¹³ בשנת 2015 אישרו ועדות החריגים התקשרויות חדשות או מקדמות שמשמען הוצאה של 12.4 מיליארד שקל השנה והתחייבות להוצאות נוספות בסכום של 42.7 מיליארד בשנים הבאות. כמו כן אישרו הוועדות לשכור עובדים (1,188 משרות. הוועדות (שיש עבורן נתונים) אישרו כ-73% מ-3,155 הבקשות שהוגשו להן.

בהוצאות עוברות במידה רבה מידי נבחרי הציבור בכנסת לידי פקידי הממשלה, וכך למשך זמן מה אין לנציגי הציבור השפעה על החלטות חשובות אלה.

הכללים הפיסקליים והמנגנון לבקרה ולשליטה על תקציבים עתידיים

הממשלה החדשה החליטה לשנות את שני הכללים הפיסקליים הקובעים כיום את מסגרת התקציב. ב-2015 הוגדל בסיס ההוצאה הממשלתית בעוד 2 נקודות אחוז מעבר לקצב הגידול הקבוע בכלל ההוצאה (או בעוד 4.4 נקודות אחוז, אם כוללים גם את החלטת הממשלה להימנע מתיקון ההוצאה בעקבות הערכת היתר לאינפלציה בתקציב הקודם, ראו פירוט בסעיף 3 בהמשך הפרק). כמו כן, הממשלה החליטה כי ב-2016 יתאפשר, באופן חד-פעמי, גידול נוסף של 0.25 נקודות אחוז בהוצאה. הגדלת ההוצאות משקפת את הקושי של הממשלה להיענות לדרישות ולצרכים החברתיים והביטחוניים במסגרת כלל ההוצאה שהיא קבעה, שמשמעו ירידה מתמשכת בהיקף ההוצאה הממשלתית ביחס לתוצר – זאת במיוחד כאשר ההוצאה הציבורית האזרחית (בלי ריבית) בישראל נמצאת ברמה נמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית (ראו אזור ו-1). בניגוד לצעד שננקט בתחילת 2014, אשר היה צעד מאוזן של הפחתת מסים והפחתת הוצאות, הגדלת רמת ההוצאה לא לוותה כעת בהעלאת מסים מאזנת (כיום או בעתיד), וחיבה להגדיל את תקרות הגירעון הקבועות בחוק¹⁴. הממשלה החליטה להעלות את תקרת הגירעון בשנים 2015 ו-2016 ל-2.9 אחוזי תוצר (במקום 2.5% ו-2% בהתאמה), וכן מיתנה את תוואי הפחתת הגירעון, כך שהגירעון יגיע לרמה של 1.5% בשנת 2021 ולא ב-2019¹⁵. הגדלת הגירעון תומכת בטווח הקצר בפעילות במשק (על רקע פער התוצר השלילי), אך חשוב כי תוואי הגירעון העתידי יאפשר להמשיך ולהפחית את החוב הציבורי.

בשנים האחרונות קיבלו על עצמן ממשלות ישראל התחייבויות להוצאות עתידיות שחרגו מתקרות ההוצאה והגירעון. לא פעם, בהגיע מועד מימוש ההתחייבות נאלצה הממשלה לחזור בה מהחלטות קודמות, לקצץ סעיפי הוצאה אחרים, או להרחיב את ההוצאה והגירעון מעבר לתקרות הקבועות בכללים הפיסקליים. כך נפגעה אמינותם של הכללים וכן אמינותן של התחייבויות תקציביות של הממשלה. בניסיון להתמודד עם בעיות מעין אלו, החליטה השנה הממשלה והכנסת ליצור מנגנון חדש לבקרה ולשליטה על ההוצאות העתידיות של הממשלה ("הנומרטור")¹⁶. המנגנון כולל מעקב אחר הוצאות מתוכננות והכנסות חזויות ואחר התאמתן לתקרות ההוצאה והגירעון בשלוש השנים שלאחר שנת התקציב השוטפת. תחזיות והערכות אלו יעודכנו לפחות פעם בשנה (לקראת אישור התקציב). המנגנון מחייב את הממשלה להתאים את הוצאותיה המתוכננות בתקציב למגבלת ההוצאה לשנים הבאות ולהימנע מקבלת החלטות או קידום חוקים שיובילו לחריגה מתקרת ההוצאה המותרת¹⁷, אלא אם כן יינקט במקביל צעד לאיזון חריגה. הממשלה מחויבת גם להימנע מלהציע בתקציב או בחוק אחר הפחתות מסים שיובילו לחריגה מתקרת הגירעון בשלוש השנים הבאות (או להגדלת החריגה ממנה), אלא אם כן היא נוקטת צעדים שיאזנו

המנגנון החדש לבקרה ולשליטה על תקציב הממשלה ("הנומרטור") יעקוב אחר התאמתן של ההוצאות המתוכננות וההכנסות החזויות לכללי התקצוב, וכך ימנע חריגות בלתי מאוזנות מהכללים וישפר את הניהול התקציבי.

¹⁴ כפי שפורט בפרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2014, כדאי לשקול להחליף את כלל הגירעון ב"כלל איזון" אשר יחייב לאזן צעדים שנעשים מעבר לכלל ההוצאה. כלומר, הכלל יחייב כי הפחתת מסים תלווה בהפחתת הוצאות, וכן כי הגדלת הוצאות מעבר לתקרה בכלל ההוצאה תחייב העלאת מסים שתממן אותה.

¹⁵ דחייה ביחס לתוואי שאושר במסגרת התקציב לשנים 2013–2014. בתוואי שחל לפני כן ואושר במסגרת התקציב לשנים 2009–2010 תקרת הגירעון לשנת 2013 עמדה על 1.5% והייתה אמורה לרדת לאחוז תוצר מ-2014 ואילך.

¹⁶ תיקון מס' 49 לחוק יסודות התקציב, אשר עבר בכנסת במסגרת "חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016)", התשע"ו-2015 (עמ' 253).

¹⁷ תקרת ההוצאה המותרת נמוכה מתקרת ההוצאה בחוק: בשנה שלאחר אישור התקציב – 99% מהתקרה בחוק, בשנה השנייה והשלישית – 98% מהתקרה בחוק. מגבלות אלה עבור ההוצאה המתוכננת בשנים שלאחר שנת התקציב הקרובה משאירות לממשלה מרווח של 1%–2%, שיאפשר לה בכל שנה לקבל החלטות שמגדילות את ההוצאה המתוכננת בעתיד עד למלוא תקרת ההוצאה.

חריגה זו. המגבלות שהכנסות החילה על הממשלה ייכנסו לתוקף בהדרגה, כך שבמועד אישור התקציבים לשנים 2017 ו-2018 הן לא יחייבו התאמה מלאה של ההוצאה לתקרה הקבועה בחוק עבור שלוש השנים שלאחר מכן¹⁸. המנגנון שנקבע בחוק משפר את הניהול התקציבי ועמידה בו תגדיל את האמינות של הכללים הפיסקליים ושל ההתחייבויות התקציביות של הממשלה.

2. הכנסות הממשלה

הכנסות הממשלה הרחבה עלו השנה, בהמשך למגמה מאז תכנית הייצוב הפיסקלי ב-2013, והסתכמו ב-36.7 אחוזי תוצר.

הכנסות הממשלה הרחבה הסתכמו ב-2015 ב-36.7 אחוזי תוצר – עלייה של 0.3 נקודת אחוז לעומת השנה הקודמת, בהמשך למגמת העלייה בהכנסות מאז תכנית הייצוב הפיסקלי ב-2013. ההכנסות ממסים עלו השנה בשיעור דומה והסתכמו ב-30.9 אחוזי תוצר¹⁹. רמה זו נמוכה עדיין בכ-2.5 נקודות אחוז מרמת ההכנסות הגבוהה שנרשמה בשנים שלפני המשבר הגלובלי (2006–2007) –

לוח ו'-2					התחזיות לגביית המסים והגבייה בפועל ¹ , לפי סוג המס, 2014 - 2015	
					(במחירים שוטפים)	
התרומה לסטייה מהתחזית	התרומה לסך הגידול בגבייה	הגידול בגבייה בין 2014 ל-2015	התחזית ל-2015	התחזית ל-2014	הגבייה ב-2014	הגבייה ב-2015
			מאוגוסט 2014 ²	מאוגוסט 2014 ²		
			מיליארדי שקלים			
100%	100%	6%	261.2	255.7	255.7	261.2
103%	77%	10%	127.8	126.2	126.2	127.8
19%	22%	7%	52.3	50.7	50.7	52.3
34%	26%	9%	46.1	45.5	45.5	46.1
	0%	1%		4.0	4.0	
32%	18%	36%	7.2	7.8	7.8	7.2
-2%	2%	3%	13.7	13.1	13.1	13.7
-6%	18%	2%	127.0	123.5	123.5	127.0
11%	19%	3%	87.5	85.7	85.7	87.5
	-17%	-6%		45.1	45.1	
	43%	9%		74.1	74.1	
	10%	28%		5.9	5.9	
	-8%	4%		-33.5	-33.5	
-13%	-6%	-6%	17.8	17.5	17.5	17.8
0%	1%	3%	2.9	2.8	2.8	2.9
		5%		17.5	17.5	
-2%	5%	5%	17.4	16.4	16.4	17.4
3%	4%	12%	6.4	6.0	6.0	6.4

סך ההכנסות ממסים

ההכנסות ממסים ישירים

מזה: מס הכנסה שכירים ומנהלים

מס הכנסה על חברות ועצמאים

מס רווחי הון

מסי נדל"ן

מסים על הוצאות שכר

ההכנסות ממסים עקיפים

מזה: מע"מ (נטו)

מזה: מע"מ יבוא (ברוטו)

מע"מ מקומי (ברוטו)

מזה: מע"מ דירות חדשות³

החזרי מע"מ

מס קנייה יבוא

מכס

מסים מקומיים ללא מע"מ

מזה: בלו דלק

אגרות

¹ הנתונים הם בהגדרות רשות המסים (כלומר, כוללים את ההכנסות המועברות לקרן הפיצויים).

² התחזית שנכללה בהצעת התקציב ל-2015, אשר אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ב-10/11/2014, אך לא קודמה אחר כך. התחזית גובשה באוגוסט 2014. התחזית אינה כוללת את השפעת שינויי המיסוי שהוצעו בהצעת התקציב.

³ הערכה. לפרטים על החישוב ראו הערת שוליים 22 בגוף הפרק.

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני מנהל הכנסות המדינה ורשות המסים.

¹⁸ עבור התקציב לשנת 2017 המנגנון יתיר כי ההוצאות בשלוש השנים שלאחר מכן יעמדו על 100.5%, 100.5% ו-100% מהתקרה הקבועה בחוק. עבור שלוש השנים שלאחר תקציב 2018: 100.5%, 100% ו-99%.

¹⁹ לא כולל העברה חריגה של 1.5 מיליארד שקלים (כ-0.1 אחוז תוצר) מההכנסות ממס רכישה לקרן הפיצויים. העברה זו הוקדמה מ-2016 ואינה נרשמת במסגרת ההכנסות ממסים בתקציב.

ירידה בהיקף ההכנסות שהושפעה בעיקר מההפחתות בשיעורי מס ההכנסה בעשור הקודם, וכן מההכנסות הגבוהות מרווחי הון לפני המשבר.

ההאצה בגביית המסים השנה התרחשה על אף היציבות בצמיחה (הריאלית) של התוצר במשק, והושפעה מעוצמתו של שוק העבודה, מהפעילות הערה בשוק הדיור וכן מהגידול בצריכה הפרטית. הגידול בגבייה נתמך גם בהתמתנות ההשפעה המרסנת של העלאות המסים שנכנסו לתוקף ב-2013 – השפעה המגיעה לרוב לשיאה בשנתיים הראשונות לאחר כניסת השינויים לתוקף ודועכת אחר כך²⁰.

הן השכר הממוצע והן מספר המועסקים עלו ב-2015 ב-2.3% לעומת 2014, והגידול הנובע מכך בסך תשלומי השכר תרם לעלייה של 8% בגביית מס ההכנסה על שכירים ומנהלים²¹ – גידול השווה לרבע מסך הגידול בגבייה לעומת 2014 (ראו לוח ו-2); בשוק הדיור נרשמה השנה פעילות ערה לאחר ההתמתנות שנרשמה בשוק באמצע השנה הקודמת, בעקבות ההמתנה למימוש תכנית "מע"מ אפס" על דירות חדשות. על רקע הגאות בשוק זה, הממשלה החליטה השנה להעלות את מס הרכישה על דירות שרכשו משקיעים. העלאות המס הזו מהווה צעד אנטי-מחזורי הספציפי לשוק הדיור ולמשקיעים הפועלים בו, אך עד לכניסתה לתוקף בסוף יוני נרשם גידול חד ברכישות של משקיעים שניסו להימנע מלשלם את שיעור המס המוגדל. על רקע הפעילות הערה בשוק, גדלה גביית מסי הנדל"ן הישירים השנה ב-36% ביחס ל-2014, וההכנסות המוערכות ממע"מ על דירות חדשות עלו בכ-30%²². העלייה בגבייה מרכיבי המס האלה (שהיוו ב-2014 5.4% מסך ההכנסות ממסים) הייתה שווה לכ-30% מסך העלייה בגביית המסים השנה. ההכנסות מרכיבים אלה הסתכמו השנה ב-18.2 מיליארד שקלים – 1.6 אחוזי תוצר. רמה זו גבוהה בכחצי אחוז תוצר מהיקף הגבייה הממוצע משני רכיבי המס האלה במחצית השנייה של העשור הקודם, עם תחילת הגאות בשוק הדיור²³ (איור ו-3). משקלם של שני רכיבי המס בסך ההכנסות ממסים עלה מ-4% מסך הגבייה באמצע העשור הקודם, ל-7.6% מסך הגבייה ב-2015. ההיקף הגבוה של מכירת דירות חדשות בשנתיים האחרונות יתרום להכנסות ממע"מ גם ב-2016 בשל פריסת התשלומים על דירות אלה²⁴; נוסף על גורמים אלה, ב-2015 עלו רווחי החברות והובילו לעלייה של 9% בגביית

ההאצה בהכנסות ממסים הושפעה מכך שהרכב הפעילות במשק היה עתיר מסים ותרם לגבייה הגבוהה משוק הנדל"ן, משוק העבודה ומרווחי החברות.

הגבייה ממסי נדל"ן ישירים וממע"מ על דירות חדשות תרמה כ-30% מסך העלייה בגביית המסים ב-2015, פי חמישה ממשקלם של מסים אלה בהכנסות בשנה שלפני כן.

²⁰ על פי האומדן הנגזר מברנדר ופוליצר (2014), התמתנות ההשפעה המרסנת של שינויי מיסוי מהשנים הקודמות תרמה כ-1.5 מיליארד שקלים לגבייה ב-2015. לפרטים על ההשפעה הדינמית של שינויי מיסוי ראו: ברנדר, ע. ופוליצר, ע. (2014) "ההשפעה של שינויים בשיעורי המס על גביית המסים בישראל", סדרת מאמרים לדיון 2014.08, בנק ישראל.

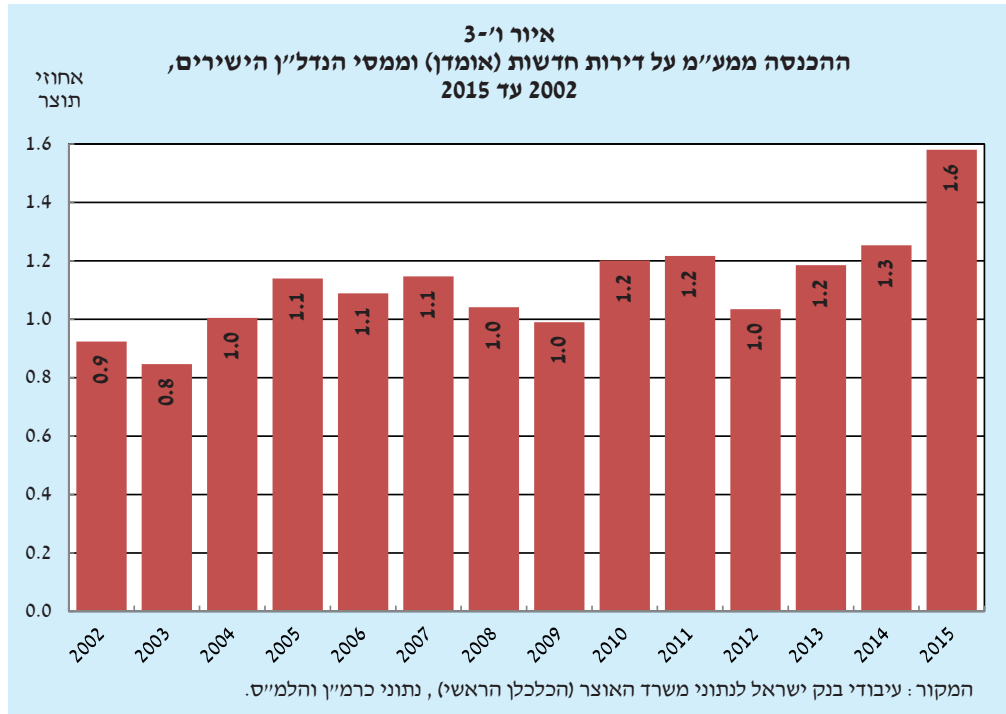
²¹ במקביל לעלייה בשכר, מדרגות המס ירדו מעט בשל המדד השלילי וכך תרמו עוד לגידול (הנומינלי) בהכנסות.

²² גביית המע"מ על דירות חדשות הוערכה לפי שווי העסקאות שנערכו בכל שנה ודווחו לרשויות (נתוני מנהל הכנסות המדינה וזכרמ"ן). התשלומים בפועל על רכישת דירה מתפרסים לעתים על פני תקופה ארוכה, ולכן גם ההכנסות ממע"מ אינן מתקבלות כולן בשנת הרכישה. לשם הערכת היקף התשלומים ששולמו בפועל בכל שנה, השתמשנו בנתוני הלמ"ס על משך הזמן שהדירות החדשות שנמכרו בכל שנה היו בשוק הדירות החדשות (ממוצע לשנים 2012 עד 2015) והנחנו כי התשלומים על דירה נפרדים בין השנים באופן לינארי ממועד מכירת הדירה עד סיום בנייתה – שלוש שנים לאחר שיצאה לשוק הדירות החדשות. כלומר, התשלומים על דירה שנמכרה בשנה הראשונה ליציאתה לשוק מתפרסים על פני שלוש שנים, והתשלום המלא על דירה שנמכרה בשנה השלישית ליציאתה לשוק מתקבל כבר באותה השנה.

²³ יש לציין כי הגאות בשוק הנדל"ן תרמה ככל הנראה לגידול בהכנסות המדינה גם בדרכים נוספות, אשר אין ביכולתנו להעריך ישירות לעת עתה, ובהן: גביית מס הכנסה על שכר המועסקים בענף הבינוי, גביית מס חברות מרווחי העוסקים בענף, גביית מע"מ על התשומות ושירותי הבנייה בדירות חדשות שלא למכירה, וגביית מסים מענפים המושפעים בעקיפין משוק הדיור. נוסף על כך, הגאות בשוק תורמת להכנסות הרשויות המקומיות ותרמה גם להכנסות המדינה ממכירת קרקעות.

²⁴ לפי האומדן, העסקאות שנערכו ב-2014 וב-2015 יתרמו להכנסות ב-2016 כ-4 מיליארדי שקלים ולהכנסות ב-2017 כ-2 מיליארדי שקלים.

היקף המסים מענף
הנדליין ב-2015 היה
גבוה בחצי אחוז תוצר
(כ-6 מיליארד שקלים)
מהיקפם במחצית
השנייה של העשור
הקודם, בתחילת הגאות
בשוק.



מס ההכנסה על רווחי חברות ועצמאים²⁵ – גידול בגבייה השווה לרבע מסך הגידול השנתי בגביית המסים. סביר כי הגידול ברווחים נתמך בעלייה במחירי התוצר, ובעיקר בירידה במחירי הייבוא (בראשם מחירי האנרגיה); בניכוי הגבייה ממע"מ על דירות חדשות, סך גביית המע"מ (נטו) עלתה השנה בשיעור מתון של 1.6% לעומת 2014, והיא מסבירה כ-8% מהגידול בהכנסות ממסים. גביית המע"מ המקומי (ברוטו, בלי דירות חדשות) אמנם עלתה ב-8% – בהשפעת הגידול בצריכה הפרטית במשק – אך עלייה זו התקזזה עם גידול בהחזרי המע"מ וירידה של 6% בגביית המע"מ על יבוא (ברוטו). ירידה זו הושפעה מהוזלת הסחורות המיובאות ומההקדמה של יבוא מכוניות לסוף 2014 כדי להימנע מהעלאת שיעורי המס, שנכנסה לתוקף בינואר 2015. בסוף השנה הופחתו שיעורי המע"מ מ-18% ל-17%, אך חלק הארי של השפעת צעד זה על הגבייה יורגש ב-2016, והוא לא השפיע מהותית על הגבייה ב-2015.²⁶

גביית המסים בשנה שעברה עלתה ב-10.5 מיליארד שקלים על התחזיות בהצעת התקציב (שלא אושרה) לשנת 2015 – תחזיות שגובשו באוגוסט 2014. הפער נובע בעיקר מתחזיות שהתבררו נמוכות לעליית הצריכה הפרטית, לגידול בתעסוקה ובשכר ולפעילות בשוק הנדליין, וכן מתחזית נמוכה לעלייה במחירי התוצר. בדיוני התקציב ל-2015–2016 הוצגה לממשלה החדשה תחזית מעודכנת, אך הגבייה הגבוהה בחודשים יולי-אוגוסט (גם בהשפעת הפעילות הערה בשוק הנדליין לפני העלאת מס הרכישה על משקיעים) הובילה לכך שכבר בספטמבר הייתה הגבייה בפועל גבוהה

²⁵ גביית מס החברות נותרה כמעט בלי שינוי לעומת 2014, אך זאת כיוון שב-2014 נרשמה גבייה גבוהה במיוחד עקב הכנסות חריגות שנבעו מכמה עסקאות גדולות במשק. גביית מס ההכנסה מעצמאים עלתה ב-31% ביחס ל-2014. גורם נוסף אשר עשוי היה לצמצם את גביית מס החברות בסוף 2015 – הציפיות להפחתת שיעור מס החברות ב-2016. ייתכן כי לחברות גדולות קל יותר להסיט פעילות ורישום רווחים לשנה הבאה כדי ליהנות משיעור המס המופחת.

²⁶ משרד האוצר העריך כי הפחתת המע"מ הפחיתה את הגבייה ממס זה ב-0.8 מיליארד ב-2015 (הערכה סטטית).

מהפריסה החודשית של התחזית המעודכנת בסכום מצטבר של כ-4 מיליארדי שקלים. על רקע עודף זה החליטה הממשלה להפחית מסים – שיעור המע"מ הופחת בנקודת אחוז (ל-17%) החל מאוקטובר, ושיעור מס החברות הופחת מ-26.5% ל-25% החל משנת 2016. עלות ההפחתות מוערכת ב-5.7 מיליארדי שקלים בשנה²⁷. (על השפעת הפחתות המס על הגירעון ראו סעיף 4 להלן). לאחר עודפי הגבייה ביולי-אוגוסט, תחזית גביית המסים שהוגשה לכנסת במסגרת התקציב החדש הייתה גבוהה יותר מהתחזיות הקודמות, ובסוף השנה היו ההכנסות ממסים בפועל דומות להכנסות שנצפו בתחזית זו. לעומת זאת, ההכנסות שלא ממסים היו גבוהות ב-3.3 מיליארדי שקלים ביחס לתחזית בתקציב (ראו לוח ו-5) והסתכמו ב-31.4 מיליארד שקל – גידול של 17% לעומת 2014. הכנסות אלה הן הגורם העיקרי לעודף ההכנסות ביחס לתכנון בתקציב החדש. הגידול בהכנסות אלה נבע בעיקר מעלייה בעודפי המוסד לביטוח לאומי (הנרשמים כהכנסה בתקציב הממשלה) בעקבות תשלומי קצבאות שהיו נמוכים מהתחזית בתקציב ובעקבות גידול בגביית דמי הביטוח על רקע הגידול בתעסוקה ובשכר.

3. הוצאות הממשלה

ההוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה, בניכוי תשלומי הריבית, גדלה ב-2015 ב-4% לעומת השנה הקודמת (גידול נומינלי, ראו לוח ו-3). בעוד הגידול הריאלי²⁸ בצריכה האזרחית לנפש האט ועמד על 0.9% (לעומת 2% בחמש השנים שלפני כן), הצריכה הביטחונית המקומית המשיכה לגדול במהירות ועלתה ב-3.5% – קצב זהה לזה שנרשם ב-2014, שבה מומנו כל הוצאות הלחימה בעזה במסגרת מבצע "צוק איתן"²⁹. קצב הגידול של הצריכה הביטחונית בשנתיים האחרונות גבוה מקצב הגידול בשנים שלפני כן. תשלומי ההעברה (בעיקר קצבאות) מהווים מרכיב נוסף של ההוצאה הציבורית, וההוצאה לנפש לתשלומי העברה שוטפים גדלה ריאלית ב-2015 ב-1.1%³⁰ – קצב מהיר מאוד לעומת חמש השנים שלפני כן (1.4%). האצה זו הושפעה מהשינויים הדמוגרפיים בהרכב האוכלוסייה ומהגידול הריאלי בכוח הקנייה של תשלומי ההעברה עקב ירידת מדד המחירים לצרכן (גובה קצבאות הביטוח הלאומי אינו משתנה כשהמדד יורד).

בעוד הגידול הריאלי בהוצאה האזרחית האט, ההוצאה הביטחונית המקומית המשיכה לגדול בקצב מהיר. ירידת מדד המחירים לצרכן והשינויים הדמוגרפיים תרמו לגידול ריאלי ניכר בהיקף תשלומי ההעברה לנפש.

כיוון שהגידול בתוצר הנומינלי ב-2015 היה מהיר יותר מהגידול בהוצאה, ההוצאה האזרחית בלי ריבית ירדה ביחס לתוצר, לשיעור של 30.7 אחוזי תוצר, זאת לעומת 31.1% ב-2014. הוצאה זו נותרה ברמה נמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית (ראו פירוט בסעיף 1 לעיל). ההוצאה של משרדי הממשלה הסתכמה ב-2015 ב-326 מיליארדי שקלים, רמה נמוכה ב-3.3 מיליארדי שקלים מהתכנון בתקציב לשנה זו, אשר אושר בנובמבר (ראו לוח ו-5). הוצאות הביטוח היו גבוהות מהתקציב המקורי, ואילו הוצאות המשרדים האזרחיים היו נמוכות ממנו. ההוצאות המקומיות של הממשלה היו נמוכות מהתכנון ב-3.6 מיליארדי שקלים.

במסגרת התקציב לשנים 2015 ו-2016 החליטה הממשלה להגדיל את רמת ההוצאות מעבר לגידול הקבוע בכלל ההוצאה. הצעדים לחריגה מתקרת ההוצאות משקפים, כאמור, את הקושי

²⁷ זו היא הערכה סטטית. כיוון שהפחתות המסים תומכות בפעילות במשק, אובדן ההכנסות מהן נמוך יותר, בעיקר בשנתיים הראשונות לאחר כניסתן לתוקף. ראו ברנדר ופוליצר (2014).

²⁸ הגידול הריאלי חושב באמצעות ניכוי השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית, אשר עלה ב-2015 באחוז.

²⁹ טיבם של רבים מהשירותים הציבוריים שהממשלה מספקת תלוי בהוצאה לנפש, ואילו רמת הביטוחן שהמדינה מספקת תלויה בסך ההוצאה הביטחונית ולא בהוצאה לנפש, על כן ההשוואה נערכה בין ההוצאה האזרחית לנפש לבין סך ההוצאה הביטחונית. נציין כי גם קצב הגידול של סך ההוצאה האזרחית היה נמוך בשנתיים האחרונות מקצב הגידול של ההוצאה הביטחונית.

³⁰ כיוון שתשלומי ההעברה משמשים לרוב את משקי הבית, חישוב קצב הגידול הריאלי שלהם נעשה בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן, אשר בממוצע שנתי היה נמוך ב-2015 ב-0.6% לעומת 2014.

לוח ו'-3
שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2000 עד 2015

הממוצע							שך ההוצאות הציבוריות
2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009 עד	
שיעורי הגידול							
4.7	2.7	6.3	8.3	4.4	4.7	4.0	מזה: תשלומי הריבית
14.9	-2.1	2.1	7.2	-6.9	1.3	1.4	מזה: תשלומי הריבית
4.0	3.1	6.7	8.4	5.5	5.0	4.3	שך ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
4.4	3.7	6.3	7.8	5.8	5.9	4.3	מזה: ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית
4.6	3.4	6.8	8.4	6.3	6.3	4.6	ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית והביטחון
4.2	3.8	6.6	7.7	5.8	6.4	4.2	הצריכה הציבורית
4.5	3.4	7.0	7.1	5.9	6.2	4.5	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
4.1	3.5	7.3	8.4	7.2	7.1	4.7	הצריכה האזרחית
2.1	1.6	5.3	6.4	5.3	5.2	2.6	(הצריכה האזרחית לנפש)
4.8	4.2	6.7	8.4	7.2	8.9	3.7	הוצאות השכר
3.0	2.7	9.2	8.3	7.8	5.8	6.0	הקניות
4.7	3.9	4.7	2.6	3.2	3.4	4.1	הצריכה הביטחונית המקומית
3.0	2.2	4.3	3.9	3.4	3.3	3.0	הוצאות השכר
5.5	3.5	4.8	7.3	5.2	5.6	4.6	תשלומי ההעברה השוטפים
3.4	1.5	2.9	5.3	3.3	3.7	2.6	(תשלומי ההעברה השוטפים לנפש)
3.1	0.1	8.0	13.3	9.8	3.8	1.9	ההשקעות של הממשלה הרחבה
-21.7	-9.1	60.6	17.1	-0.3	2.6	15.2	ההשקעות בתשתית התחבורה היבשתית
-3.7	-3.7	12.6	14.2	-4.6	-8.0	7.9	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
-0.6	0.5	1.5	1.7	3.5	2.7	2.0	השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
3.0	0.7	2.0	3.9	1.0	-0.1	1.6	השינוי במדד המחירים של התוצר העסקי
1.2	0.4	2.5	3.8	3.3	3.8	2.1	השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית
5.2	3.6	5.5	6.9	6.9	7.1	5.4	השינוי בתמ"ג הנומינלי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

במסגרת התקציב החדש, הממשלה הגדילה את ההוצאה מעבר לרמה הנגזרת מכלל ההוצאה, לרוב באופן פרמננטי. כלל ההוצאה מכתוב גידול נמוך בהיקף ההוצאה, שמקשה על הממשלה להיענות לדרישות ולצרכים החברתיים והביטחוניים.

של הממשלה להיענות לצרכים ולדרישות בתחום החברתי והביטחוני במסגרת כלל ההוצאה המגביל שהיא אימצה. לולא החריגות מכלל זה, הוא היה מוביל לצמצום ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר, וזאת על רקע הוצאה אזרחית נמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית. כלל ההוצאה הכתיב בפועל גידול שנתי של 2.66% בהוצאה, והצעדים שנקטו הגדילו את ההוצאה מעבר לכך: ראשית, הממשלה החליטה מפורשות להגדיל ב-2015 את ההוצאות בעוד 2% בעקבות הצטברות התחייבויות עבר וההסכמים הקואליציוניים³¹. גידול זה הנו גידול פרמננטי ברמת ההוצאות מעתה ואילך; שנית, הממשלה החליטה שלא לתקן את מצרפי התקציב בעקבות ירידת קצב האינפלציה מתחת לתחזית שעמדה בבסיס תקציב 2013—2014 – החלטה ששקולה בדיעבד לגידול ריאלי (ופרמננטי) נוסף של 2.4% ברמת ההוצאה³². משמעות שני הצעדים במונחי 2015 –

³¹ משרד האוצר (2015), "תקציב המדינה, הצעה לשנת הכספים 2015—2016, עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית".

³² התחזית לעליית מדד המחירים לצרכן שנכללו בתקציב 2013—2014 עמדו על 1.7% ו-2.3% בהתאמה (ספר עיקרי התקציב לשנת 2015, עמ' 190), כלומר עלייה מצטברת של כ-4%. בפועל עלה המדד בשנים אלה ב-1.6%.

תוספת של כ-14 מיליארד שקלים להוצאה (1.2 אחוזי תוצר) מעבר לרמה הנגזרת מכלל ההוצאה בלבד³³. התוספת להוצאה בצעדים אלה גדולה מהפחתת ההוצאות (הפרמננטית) שעליה החליטה הממשלה בסוף 2013 ואשר הסתכמה בכ-3.75 מיליארדי שקלים³⁴; שלישית, הממשלה החליטה להגדיל עוד את ההוצאה באופן חד-פעמי ב-2016, בשיעור של 0.25% (תוספת של 0.8 מיליארד שקלים); נוסף על צעדים אלה, התקציב שאושר לשנים 2015–2016 נבנה על בסיס תחזיות אינפלציה גבוהות יחסית בשתי שנות התקציב – תחזיות שמאפשרות למעשה הוצאה נוספת בשנתיים האלה³⁵. הפער בין התחזיות בתקציב לבין האינפלציה בפועל ב-2015 והתחזיות הרווחות לאינפלציה ב-2016, משמעו גידול (ריאלי) נוסף של ההוצאה בכ-6.5 מיליארדי שקלים (0.6 אחוזי תוצר). אם הפער הצפוי לא יתוקן בתקציב הבא (ל-2017), הגדלת ההוצאות תהפך פרמננטית. על רקע הקושי לחזות את שיעור האינפלציה והתיקונים הנדרשים בדיעבד, מומלץ כי הממשלה תעבור לתקצוב על בסיס נומינלי, אשר יצמיד את ההוצאה לא לשינוי בפועל במדד המחירים לצרכן אלא לעליית מחירים קבועה של 2% בשנה (אמצע הטווח של יעד יציבות המחירים)³⁶.

הוצאות השכר

סך הוצאות השכר של המגזר הממשלתי³⁷ גדל (נומינלית) ב-2015 ב-3.7% לעומת השנה שלפני כן והסתכם בכ-73.5 מיליארד שקלים – תוצאה של עליית השכר הממוצע במגזר זה ב-1.9% וגידול של 1.8% במספר השכירים (תוספת של כעשרת אלפים שכירים)³⁸. הממשלה וההסתדרות הסכימו בסוף 2015 על העקרונות להסכם שכר חדש במגזר הציבורי. ההסכם, לשנים 2013 עד 2017, יכלול תוספות של כ-7.5% לבסיס השכר – תוספות שהענקתן תיפרס בפועל על פני השנים 2016 עד 2018. נוסף על כך הוסכם כי העובדים במגזר הציבורי יקבלו בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 מענק של 1,000 ש"ח. עקרונות ההסכם מצביעים על גידול ריאלי בשכר העובדים המתמידים במגזר הממשלתי בקצב שנתי של כ-2.5% בשנים 2015 עד 2019 – גידול זה לקצב הממוצע בחמש השנים שלפני כן³⁹. הממשלה וההסתדרות הסכימו כי לפחות מחצית מערך תוספת השכר (7.5%) בכל גוף ציבורי תינתן כתוספת שקלית אחידה לכל העובדים בגוף, והשאר כתוספת יחסית לשכרו של

לפי העקרונות של הסכם השכר במגזר הציבורי, קצב הגידול הריאלי של שכר העובדים המתמידים במגזר צפוי להישאר זהה לקצב שנרשם בשנים האחרונות.

³³ נוסף על כך התאימה הממשלה את תקרת ההוצאה לשינוי הרישומי שעשתה, במסגרתו שינתה את הרישום של כמה מהוצאות הביטוח הלאומי – מענקי אשפוז לבתי החולים והוצאות ריפוי לנפגעי תאונות עבודה, כך שיכשמו במסגרת ההוצאה הממשלתית החל מ-2016. לשינוי זה אין השפעה על הגירעון או על היקף ההוצאה הציבורית הנרשמת בנתוני החשבונאות הלאומית של הלמ"ס.

³⁴ במקביל להפחתת ההוצאות, הממשלה הקודמת ביטלה את ההעלאה המתוכננת בשיעורי מס ההכנסה.

³⁵ התחזית בתקציב צפתה אינפלציה של 0.2%-0.1% בשנים 2015 ו-2016 בהתאמה. האינפלציה בפועל ב-2015 הייתה 0.6%- והתחזיות הרווחות בתחילת השנה לאינפלציה ב-2016 צפו כי תעמוד על 0.1%.

³⁶ לדיון בהצעה זו ראו בנק ישראל (2014), דין וחשבון לשנת 2013, פרק א' (עמ' 27).

³⁷ נתוני הלמ"ס. המגזר הממשלתי כולל את הממשלה המרכזית (כולל הביטוח הלאומי והמוסדות הלאומיים), הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים.

³⁸ לפי מצבת השכירים החודשית הממוצעת במגזר הממשלתי לשנת 2015. עוד כ-22 אלף שכירים נוספו בשנת 2015 בשאר המוסדות והחברות בענף השירותים הציבוריים – בעיקר במוסדות פרטיים בלי כוונת רווח.

³⁹ קצב גידול זה אינו כולל את זחילת השכר עקב הגידול בוותק והעלייה בדרגות של עובדי המגזר – זחילה שהגדילה את השכר הממוצע של העובדים המתמידים בשיעור שנתי ריאלי של 2.1% בחמש השנים 2010 עד 2014. לצורך חישוב הנחנו כי השכר הממוצע במגזר עולה מדי שנה בשיעור נומינלי של 1.9% בגלל הסכמים פרטניים מעבר להסכם השכר של כלל עובדי המגזר הציבורי או בגלל סיבות אחרות. שיעור הגידול הזה בשכר (1.9% מעבר לזחילת השכר) נרשם בשנת 2014, שבה לא היה הסכם שכר תקף לכלל המגזר הציבורי. נציין כי שיעור הגידול מתייחס לעובדים המתמידים בלבד, ולצורך חישוב השכר הממוצע של כל העובדים במגזר הציבורי יש להתחשב גם בקצב הפרישה של עובדים ותיקים (עם שכר גבוה) ביחס לקצב כניסתם של עובדים חדשים (בשכר נמוך).

⁴⁰ לצורך חישוב הגידול הריאלי הנחנו כי האינפלציה תשוב בהדרגה למרכז יעד יציבות המחירים: בשנת 2016 – 0.1%, ב-2017 – 1.5% וב-2018 ואילך – 2% בכל שנה.

כל עובד. הסכמה זו, כמו גם שני המענקים האחידים הכלולים בהסכם, יתרמו לצמצום הפערים בין העובדים בתוך כל גוף במגזר הציבורי.

הקצבאות ו"חיסכון ארוך טווח לילד"

הממשלה והכנסת ייחדו חלק מהגידול בהוצאה בתקציב החדש להגדלת הוצאות הרווחה, ובכלל זה הגדלה של קצבת הילדים וקצבת השלמת ההכנסה לקשישים. הממשלה הקודמת הפחיתה ב-2013 את קצבת הילדים והעמידה אותה על סכום אחיד של 140 שקלים לילד לחודש – סכום שלא הושפע ממיקום הילד במשפחה. הממשלה החדשה החליטה לשוב ולהגדיל את הקצבה באופן דיפרנציאלי, כך שהתמיכה בילד הראשון תהיה נמוכה יותר⁴¹. הממשלה החליטה לדחות תוספת של 50 שקלים לקצבה החודשית של כל ילד לשנת 2017, אז תופנה התוספת (רטרואקטיבית מאמצע 2015) לחיסכון לכל ילד עד גיל 18. החלטה זו נבעה מהצורך של הממשלה לדחות חלק מההוצאות הכרוכות במימוש ההסכמים הקואליציוניים לתקציב 2017, וכך להימנע לעת עתה מהגדלה נוספת של הגירעון. עלות התוספת לקצבה היא כמיליארד שקלים, ועלות ההוצאה לחיסכון היא 1.64 מיליארד שקלים לשנה, כך שהתוספות יגדילו את ההוצאה לקצבאות ילדים ב-54% לעומת שנת 2014 (אז הסתכמה ההוצאה על קצבאות אלה ב-4.9 מיליארד שקלים). גם לאחר הגדלה זו תיוותר התמיכה במשפחות עם ילדים בישראל ברמה נמוכה בהשוואה בין-לאומית⁴².

תכנית החיסכון לילדים תסייע ישירות למשפחות המייחדות גם כך שיעור מסוים מהכנסתן לצורך חיסכון לילדיהן, והיא תעניק להן מימון ממשלתי לחיסכון לטווח זמן בינוני, בדמי ניהול נמוכים ועם מענק כספי נוסף במועד המשיכה⁴³. משפחות אלה יוכלו גם לחסוך בחשבון זה כספים נוספים, עד גובה סך קצבת הילדים (או סכום נמוך מכך שיקבע שר האוצר), אך בהיעדר הטבות נוספות התמריץ לעשות זאת קטן (הרווחים אינם פטורים ממס). בניגוד למשפחות החוסכות, ובהשוואה לחלופה שבה עלות התכנית תופנה להגדלת הקצבה השוטפת, החיסכון הממלכתי אינו מסייע באופן היעיל ביותר למשפחות הנמצאות בקשיי נזילות וזקוקות כבר בהווה להכנסות נוספות למימון ההוצאות לגידול ילדיהן. נתוני סקר ההכנסות וההוצאות של משקי הבית ל-2014 מצביעים על כך כי משקי הבית עם ילדים בשלושת העשירונים הנמוכים נמנים על משפחות אלה ובממוצע אינם חוסכים. לכן, לרוב, משקי בית אלה לא ייהנו כיום מהחיסכון הממלכתי⁴⁴. באמצעות החיסכון, הממשלה כופה למעשה על המשפחות להעביר חלק מכספי הקצבה לחשבון סגור, וכך היא עלולה למנוע השקעות בהשכלתם וברווחתם של ילדים כבר בגיל צעיר, השקעות שהיו מתאפשרות עם הגדלת הקצבה השוטפת. להשקעות מוקדמות כאלה יש לרוב תועלת רבה יותר מאשר השקעות

תכנית החיסכון לילדים
תתמוך במשפחות
המייחדות גם כך שיעור
מסוים מהכנסתן
לחיסכון לילדיהן, תסייע
בעתיד להורים התומכים
בילדיהם הבוגרים
בתחילת דרכם, והיא
עשויה לעודד תכנון
לעתיד ובניית נכסים.

תכנית החיסכון לילדים
אינה מסייעת באופן יעיל
למשפחות בעלות הכנסה
נמוכה שאינן חוסכות,
שכן בהשוואה להגדלה
של הקצבאות השוטפות,
התכנית עלולה לדחות
השקעות בהשכלתם
וברווחתם של ילדים
שהיו מתאפשרות עם
הגדלת הקצבה השוטפת.

⁴¹ הקצבה תעלה ב-10 שקלים לחודש עבור הילד הראשון והחמישי במשפחה וב-48 שקלים בחודש עבור הילדים השני, השלישי והרביעי בכל משפחה.

⁴² ראו ברנדר, עדי וסטרבצ'ינסקי, מישל (2014) "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים", הרבעון לכלכלה, טרם יצא לאור.

⁴³ החוק מעניק סכום נוסף של 500 שקלים עם משיכת החשבון בגיל 18 ומגדיל את הסכום הזה ל-1,000 שקלים אם הכספים בחשבון יימשכו רק בגיל 21. התוספות ניתנו כדי לפצות על תשלומי המסים על הרווחים בחשבון. משיכת החשבון בגיל 18 מעניקה למעשה חזר מלא על תשלומי המס אם התשואה הצבורה השנתית (הריאלית) תעמוד על כ-1.8%. משיכת החשבון בגיל 21 מעניקה חזר מס מלא גם אם התשואה השנתית (הריאלית) תגיע ל-2.5%.

⁴⁴ חישבנו את החיסכון של משקי הבית שהשתתפו בסקר כפער בין ההכנסות להוצאות, אולם ייתכן כי בכמה ממשקי הבית ההוצאות כוללות מרכיבים המהווים למעשה סוג של חיסכון. ייתכן שזה המצב בקרב משקי בית חרדים, התורמים כספים למוסדות גמ"ח אשר יוכלו בעתיד להעניק להם תרומות והלוואות בלי ריבית. נתוני סקר ההוצאות מצביעים על כך שמשקי בית חרדים עם ילדים הנמצאים בשלושת העשירונים הנמוכים תורמים למפעלים ולמוסדות 262 ש"ח בחודש, לעומת 30 ש"ח בחודש בשאר משקי הבית עם ילדים בעשירונים אלה.

בגיל מאוחר⁴⁵. החיסכון הממלכתי יתמוך ישירות בילדים רק בעתיד, כשהפכו בוגרים צעירים והחיסכון יהיה נכס העומד לרשותם. תכנית החיסכון תעניק אז הון ראשוני לכל הצעירים, אשר יסייע להם בצעדיהם העצמאיים ויצמצם את ההשלכות הנובעות מאי-שוויון ב**נכסים** בין משקי בית צעירים. בין היתר, קיומו של נכס כזה מגדיל את העמידות הפיננסית וכך מסייע בהתמודדות עם סיכונים (למשל, כאלה הכרוכים בפתיחת עסק חדש, או באובדן מקום העבודה) וכן מסייע בהשקעות שישאו פרי בעתיד (למשל, השקעה ברכישת השכלה נוספת).

החיסכון הממלכתי עשוי לתמוך בעתיד בעקיפין בהוריהם של הבוגרים הצעירים, אשר נדרשים פעמים רבות לסייע לילדיהם ברכישת השכלה או בהקמת משפחה (אולם, ככל שתמיכת ההורים ניתנת למשפחות צעירות עם ילדים, גם הגדלת הקצבאות השוטפות הייתה מסייעת למשפחות אלה וכך מפחיתה את התמיכה הנדרשת מהסבים והסבתות). נתוני סקר הוצאות משקי הבית (2014) מרמזים כי הסיוע למשקי בית צעירים איננו מבוטל: משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 18 עד 29 זכו בממוצע לתמיכה של 469 ש"ח בחודש ממשקי בית אחרים⁴⁶. תמיכה זו הייתה גבוהה יותר במשקי בית צעירים של חרדים (731 ש"ח), אשר לרוב מתחילים את חיי המשפחה מוקדם יותר. התמיכה הולכת ומצטמצמת עם התבגרותם של העומדים בראש משק הבית. מעבר לתמיכה זו בהורים, דחיית תשלום חלק מקצבת הילדים למועד מאוחר יותר עשויה גם לצמצם את הפגיעה בתמריצים לעבודה להוריהם של הילדים, אך יתרון זה זמני (היות שהכסף יהיה זמין למשפחה בעתיד) וממוקד בעיקר במשקי בית הנמצאים בקשיי נזילות.

תכניות מעודדות חיסכון קיימות גם במדינות אחרות, אך לרוב הן אינן אוניברסליות ומוכוונות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, שאינן חוסכות⁴⁷. התומכים בתכניות אלה טוענים כי יש בהן תועלת גם למשפחות כאלה, שכן התכניות מעודדות תכנון לעתיד ובניית נכסים, מסייעות לחינוך פיננסי, וכן מְנְגִישות כלי זמין להגדלת החיסכון. על רקע התמיכה הנמוכה במשפחות עם ילדים בישראל, ובהשוואה לחלופה של הגדלת הקצבאות השוטפות, לא ברור אם יתרונות אלה גוברים על הסיכון כי החיסכון ידחה לגיל 18 השקעות ברווחתם ובהשכלתם של ילדים, שהיו מתאפשרות לו הוגדלה הקצבה השוטפת.

סך ההוצאה לקצבאות ילדים הסתכם ב-2014 ב-0.45 אחוזי תוצר – רמה נמוכה בכ-40% לעומת 2012, לפני שהממשלה הקודמת הפחיתה את קצבת הילדים (ראו איור ו-4). צעדי הממשלה החדשה ישובו ויגדילו את שיעור ההוצאה על קצבה זו, אך גם אחר כך, ההוצאה על קצבאות

⁴⁵ למשל, Temple and Reynolds (2007) מציגים עדויות מארה"ב לכך שהשקעה בחינוך לגיל הרך (pre-school) יעילה יותר במבחן עלות-תועלת מהשקעה בחינוך בגיל מאוחר יותר, משפרת את ההישגים הלימודיים שנים אחר כך ומפחיתה את המעורבות בפלילים. ראו:

Temple, J.A. and Reynolds, A.J. (2007) "Benefits and costs of investments in preschool education: Evidence from the Child-Parent Centers and related programs", *Economics of Education Review* 26 (2007) 126 - 144.

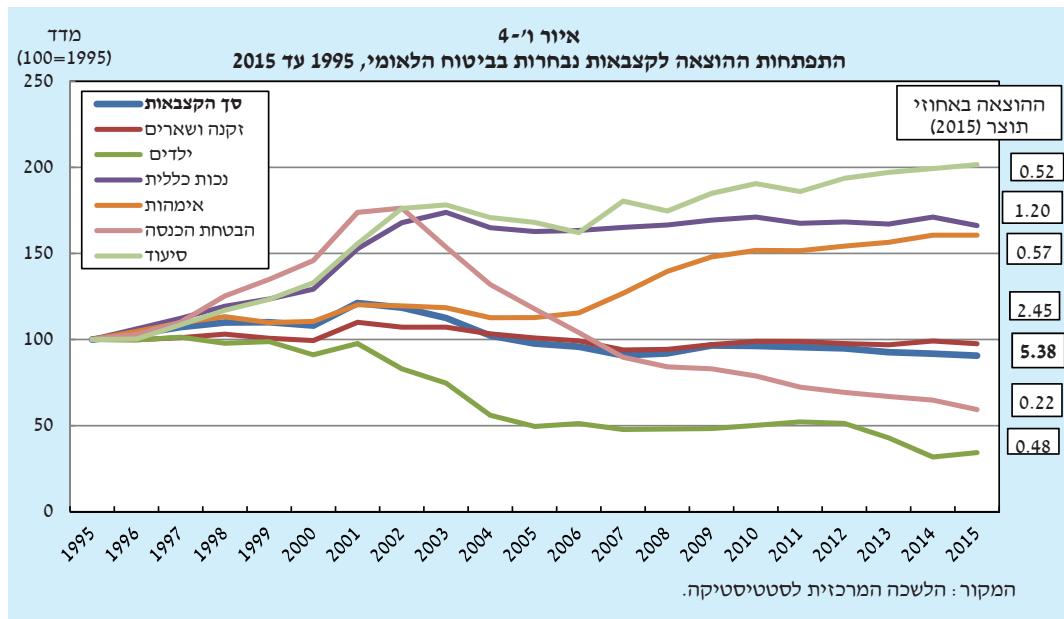
⁴⁶ נתונים אלה אינם כוללים את תמיכת ההורים בילדיהם אשר נשארו לגור יחד אתם באותו משק בית.

⁴⁷ בריטניה מעניקה פטור ממס על רווחי הון וריבית בחסכוניות לילדים (Junior Individual Savings Accounts), אשר אפשר יהיה למשוך מהם כספים, לכל מטרה, רק בגיל 18. הפטור אוניברסלי, כלומר אינו תלוי בהכנסת המשפחה, אך הוא מוגבל לסכום של כ-4,000 ליש"ט בשנה. מאז 2011 הפסיקה הממשלה תכנית שבמסגרתה הפקידה בעצמה כספים לתכניות חיסכון מעין אלה (Child Trust Fund). במדינות אחרות, תכניות כאלה אינן אוניברסליות אלא ממוקדות בעידוד החיסכון של בעלי הכנסות נמוכות – לאו דווקא ילדים. בתכניות אלה הממשלה או גופים פילנתרופיים מפקידים כספים לחשבון חיסכון על כל הפקדה שמבצע בעל החשבון (מציין), או לאחר עמידה ביעד חיסכון שנקבע מראש. תכניות אלה כרוכות לא פעם בליווי ובחינוך פיננסי של משק הבית. תכניות כאלה פועלות באוסטרליה (Saver Plus / Matched Savings Scheme) ובאופן חלקי בקנדה (learn\$ave) ובארה"ב (IDAs).

פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי הסתכמה ב-2015 ב-5.5 אחוזי תוצר. ביחס לתוצר, פחתה בעשור האחרון ההוצאה לקצבאות הילדים ולתשלומי הבטחת הכנסה ועלתה ההוצאה לתשלומים הקשורים בלידה ובסיעוד.

הילדים תיוותר ברמה נמוכה יחסית לתחילת העשור הקודם – רמה התורמת לכך שהתמיכה של ישראל בהורים צעירים נמוכה בהשוואה בין-לאומית. ההוצאה לכלל קצבאות הביטוח הלאומי הסתכמה ב-2015 ב-5.5 אחוזי תוצר – שיעור דומה לזה שנרשם בשנתיים שלפני כן. בעשור האחרון (השנים 2006 עד 2015) ההוצאה לתשלומי הבטחת הכנסה פחתה מאוד ביחס לתוצר (-43%), והיא הסתכמה בסוף התקופה בכרבע אחוז תוצר. ירידה זו הושפעה הן מהקשחת תנאי הזכאות לקצבה בתחילת שנות ה-2000, והן מהגאות בשוק העבודה והעלייה בשיעור התעסוקה (שהושפעו בעצמם מקיצוץ הקצבאות). באותה תקופה עלתה ב-39% ההוצאה על תשלומי ענף האימהות (הכוללים את התשלומים ליולדות ועל לידות) והיא הסתכמה ב-2015 ב-0.6 אחוזי תוצר. עלייה זו הושפעה מהעלייה במספר הנשים בגיל הפרייה המשתתפות בכוח העבודה (ולכן זכאיות לדמי לידה) וכן מהגידול בתשלומי מענק אשפוז לבתי החולים – תשלום המיועד למימון הטיפול בלידות, אך משמש למעשה גם אמצעי תמיכה בבתי החולים הכלליים⁴⁸.



היקף ההוצאה על קצבאות זקנה ושארים נותר כמעט בלי שינוי בעשור האחרון – 2.5 אחוזי תוצר – אך הוא צפוי לעלות בעתיד עם הזדקנות האוכלוסייה בישראל. הזדקנות זו צפויה להגדיל גם את ההוצאה על גמלאות סיעוד והתשלומים הנוספים הקשורים בתחום זה⁴⁹, הוצאה אשר עולה בהדרגה בעשור האחרון והסתכמה ב-2015 בכחצי אחוז תוצר. הממשלה החליטה כי החל מ-2016 היא תגדיל בכל שנה את התשלומים שהיא מעבירה למוסד לביטוח לאומי במסגרת ההשתתפות בעלות של קצבאות הזקנה והסיעוד. התשלומים יגדלו בהתאם לשיעור הגידול של האוכלוסייה הרלוונטית. צעד חשוב זה יסייע לשקף ולהפנים בתקציב את ההשלכות של הזדקנות האוכלוסייה על תשלום קצבאות הביטוח הלאומי.

⁴⁸ במסגרת תקציב 2016-2015 אישרה הממשלה לרשום מעתה את תשלום מענקי האשפוז כהוצאה של משרד הממשלה ולא כהוצאה של הביטוח הלאומי.

⁴⁹ התשלומים האחרים בתחום הסיעוד נועדו לפיתוח שירותים בקהילה, מימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות ומימון ביצוע מבחני תלות.

הוצאות להפחתת יוקר המחיה

הממשלה החליטה שלא לקבוע שיעורי מע"מ דיפרנציאליים, ובמקום זאת להפחית את מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית ואת מחיר הצריכה הבסיסית של מים⁵⁰ באמצעות הגדלת הסובסידיה ליעדים אלה – הגדלה המעוגנת בחוק⁵¹. משרד האוצר העריך את עלות הצעדים בכמיליארד שקלים בשנה. ההימנעות ממע"מ דיפרנציאלי מבורכת, שכן מע"מ עם כמה שיעורים היה מרחיב את הפתח להעלמות מס ועלול היה להוביל לפטורים נוספים בעתיד, אשר עלותם לא הייתה נשקלת ביחס לצעדי הוצאה אחרים. עיגון הפחתת המחירים בחקיקה מקנה לה יציבות רבה יותר, שאליה שאפו הדורשים להחיל מע"מ דיפרנציאלי. בהשוואה להצעות להנהיג מע"מ מופחת על מוצרי מזון, הצעד שאושר מעביר נתח גדול יותר מן העלות לידיהם של משקי בית עם הכנסות נמוכות. אולם, נתח זה עדיין קטן לעומת צעד שהיה מגדיל עוד את הקצבאות⁵² (למשל, את מענק העבודה לעובדים בשכר נמוך⁵³).

הענקת סובסידיה למחיר המים מעודדת להגביר את צריכת המים⁵⁴ – צריכה נוספת שאין בה תועלות חיזוניות בולטות – ולכן עלולה לפגוע ברווחת המשק. אמנם לא ברור עד כמה הפחתת המחיר תשנה את הביקוש הקשיח למוצר זה, אך כיוון שהסובסידיה מחייבת גביית מסים למימונה⁵⁵, או מונעת תקציבים נוספים ממוצרים ציבוריים ומשירותים ציבוריים אחרים שהממשלה היא הספקית העיקרית שלהם (כמו חינוך ובריאות), הצעד הלא יעיל עלול לפגוע ברווחה. נוסף על כך, הסובסידיה פוגעת במשק התקציבי הסגור למים, שבמסגרתו מחירי המים אמורים לשקף לצרכנים את עלויות הפקתם ואספקתם.

הפחתת מחירי התחבורה הציבורית מעודדת גם היא את השימוש בשירות זה בקרב כלל הציבור⁵⁶. אולם כיוון שנסיעות בתחבורה הציבורית מצמיחות תועלות חיזוניות גם לאלה שאינם משתמשים בה (למשל, הפחתת הגודש בכבישים וצמצום זיהום האוויר), שימוש בכספי משלם המסים כדי לעודד ולסבסד נסיעות כאלה, יגדיל את רווחת כלל המשק. מעבר להפחתת המחירים, גם צעדים להגברת הזמינות והאיכות של התחבורה הציבורית יעודדו את השימוש בה ויהפכו אותה לאלטרנטיבה טובה יותר לעומת כלי רכב פרטיים – התפתחות שתאפשר לצמצם את יוקר המחיה של האזרחים גם אם מחירי הכרטיסים לא יופחתו. מאז אמצע שנות התשעים ועד תחילת שנות ה-2000 הידרדרה זמינות מערכת האוטובוסים ביחס לביקוש הפוטנציאלי (כפי שהיא

החלטת הממשלה להימנע ממע"מ דיפרנציאלי מבורכת, היות שצעד כזה היה מרחיב את הפתח להעלמות מס. הסובסידיה למחירי המים והתחבורה הציבורית מסייעת יותר למשקי בית עם הכנסות נמוכות, יחסית להצעות קודמות.

הפחתת מחיר המים מעודדת צריכת מים מוגברת – צעד שאינו תורם לרווחת המשק.

⁵⁰ הצריכה במדרגה הראשונה מוגבלת ל-3.5 מ"ק מים לנפש בחודש, אך לא פחות מ-7 מ"ק ליחידת דיור.

⁵¹ למחירי הנסיעה בתחבורה ציבורית: חוק תעריפי התחבורה הציבורית, התשע"ו-2016. חוק לקיבוע הסובסידיה למחירי המים עדיין לא אושר.

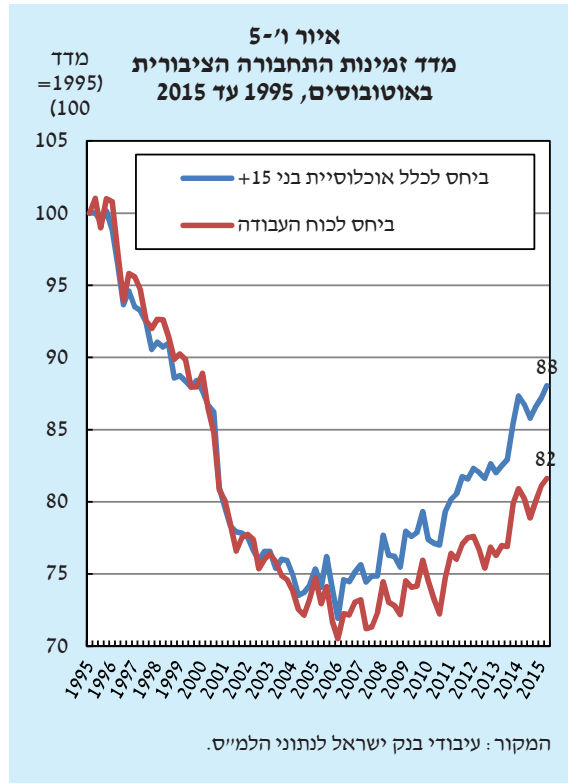
⁵² 26% מהעלות של הטבה על כרטיסי אוטובוס ורכבות יגיעו למשקי בית בשני העשירונים הנמוכים של התפלגות ההכנסות. זאת לעומת 17% במקרה של הפחתת מע"מ על מוצרי מזון. 36% מכל הגדלה של קצבאות הילדים יגיעו למשקי הבית האלה. לפירוט ראו בנק ישראל (2015), דין וחשבון לשנת 2014, פרק ו'.

⁵³ הממשלה הרחיבה בתחילת 2016 את הזכאות למענק עבודה למשפחות חד-הוריות ולבעלי מוגבלויות. גם לאחר הרחבה זו רמתו של מענק העבודה והיקף ההוצאה הציבורית על מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל, נמוכים בהשוואה בין-לאומית.

⁵⁴ כיוון שהסובסידיה למחיר ניתנת רק במדרגת הצריכה הבסיסית, השפעה זו מוגבלת. אולם, סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2014 מלמד כי כ-40% ממשקי הבית (936 אלף משקי בית) צורכים מים בעלות נמוכה מתקרת הצריכה הבסיסית לה הם זכאים. משקי הבית האלה יכולים בממוצע להגדיל את צריכת המים שלהם ב-60% (כ-5 מ"ק בחודש) עד שיגיעו לצריכה המרבית במדרגה הראשונה.

⁵⁵ בראייה כלל-משקית זו היא העברה "מכיס אחד לכיס אחר", אך כיוון שבגביית מסים ישנו נטל עודף, העברות "מאוזנות" כאלה, שאין מהן תועלת נוספת, עלולות לפגוע ברווחת המשק בכללותו.

⁵⁶ למשל, שרעבי ושיפטן (2000) מצאו כי הפחתת מחירי הנסיעה במסגרת רפורמה מקיפה בתעריפים שנערכה ב-2008 באזור חיפה הייתה גורם משמעותי בהגדלת מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, בהם נוסעים שעברו משימוש ברכב פרטי או מונית לשימוש באוטובוסים. ראו: Sharaby, N. and Shiftan, Y. (2012) "The impact of fare integration on travel behavior and transit ridership", *Transport Policy* 21 (2012) 63-70



נמדדת במדד המשקלל את מספר האוטובוסים הפועלים בקווים קבועים, מספר מקומות הישיבה בהם והיקף הנסיעות שהם מבצעים. המדד אינו מתחשב בהיקף הגובר של נסיעות ברכבות בין-עירוניות וברכבת הקלה בירושלים⁵⁷. לעומת זאת, בעשור האחרון נרשמת עלייה במדד הזמינות, וזאת בזכות הגידול בהשקעות ובתמיכות הממשלתיות בענף התחבורה הציבורית ובעקבות פתיחת הענף לתחרות. איור ו-5 מצביע על כך שהגידול הניכר בכוח העבודה בעשור האחרון הציב בפני המערכת אתגר גדול יותר להיענות לביקוש הפוטנציאלי ולהמשיך לשפר את הזמינות – מהלך אשר בעצמו תומך בהרחבת התעסוקה (במיוחד של בעלי הכנסה נמוכה). בהעברת סובסידיות נוספות לתחבורה הציבורית יש לשקול

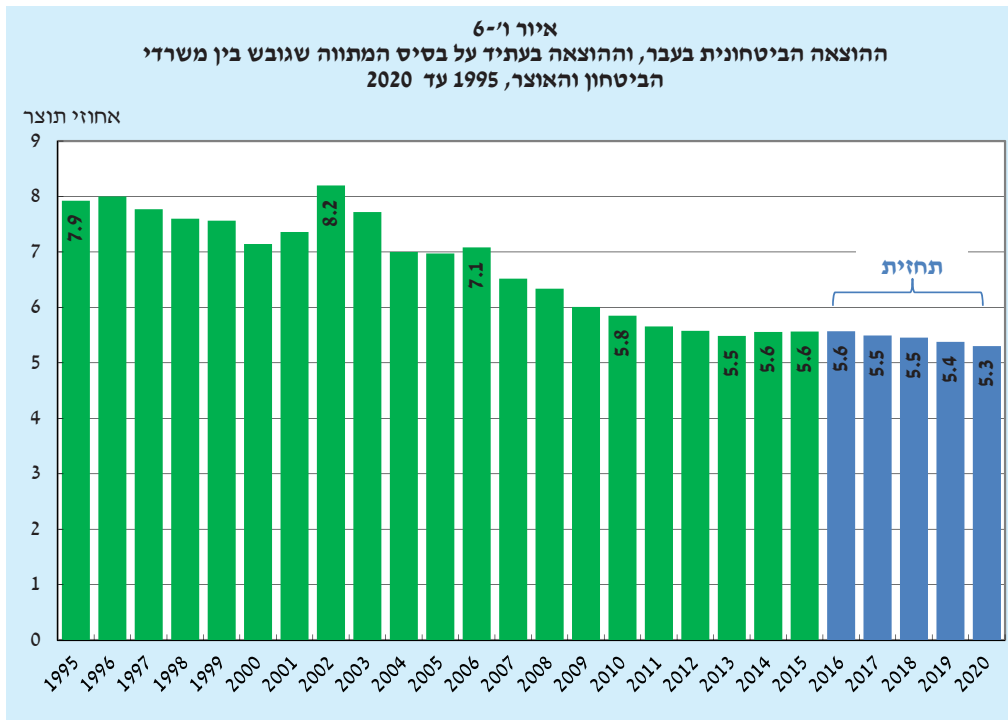
שיקולי עלות-תועלת בבחירה בין צעדים שיפחיתו עוד את מחירי הנסיעה לבין צעדים שישפרו את הזמינות ואת איכות השירות באוטובוסים וברכבות.

הוצאות הביטחון

בנובמבר 2015 הסכימו משרד האוצר ומשרד הביטחון על תקציב הביטחון ל-5 השנים הקרובות. ההסכם, שפרטיו טרם ידועים במלואם, כלל את הגדלת תקציב הביטחון, שקיפות מלאה של התקציב למשרד האוצר ופתרון כמה נושאים שבמחלוקת, כולל שינוי מודל הקבע בצה"ל וצמצום מספר משרתי הקבע ל-40,000 בשנת 2017. לפי ההסכם, התקציב השנתי של משרד הביטחון בשנים 2017—2020 יהיה 59 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, התקציב יגדל כל שנה ב-375 מיליון שקלים ומשרד הביטחון יקבל פיצוי שנתי על התייקרויות – פיצוי המוערך ב-1—2 מיליארד שקלים לשנה. הוסכם גם כי כמה נושאים יתוקצבו בנפרד ולא יכללו בתקציב משרד הביטחון. נושאים אלו כוללים: מעבר צה"ל לנגב, אבטחת אסדות הגז, דמי קיום לחיילי חובה, פעימות קיצור שירות החובה שייכנסו לתוקף ב-2018 וב-2022, ושינוי מודל הקבע של צה"ל. יישום ההסכם זה יגביר את הוודאות לגבי תקציב הביטחון לשנים הקרובות, ויש לקוות שהוא ייתר את הוויכוחים התמידיים לגביו. ההסכם ימשיך את מגמת העשורים האחרונים, שבמסגרתה שיעור הוצאות הביטחון בתוצר הולך ופוחת (איור ו-6).

ההסכם בין משרד האוצר ומשרד הביטחון ימשיך בחמש השנים הקרובות את מגמת הירידה של שיעור הוצאות הביטחון ביחס לתוצר.

⁵⁷ המדד הוצג בדוח בנק ישראל לשנת 2009 (פרק ב') בשם "מדד משוקלל לרמת שירות האוטובוסים". המדד בוחן בעיקר מרכיבים של זמינות השירות והעומס בקווים, ואינו משקלל מרכיבים כמו עמידה בלוח זמנים, התאמת הקווים למאפייני הנסיעה של האוכלוסייה, גיל האוטובוסים וניקיונם וכו'.



4. הגירעון

ב-2015 הסתכם הגירעון של הממשלה הרחבה ב-2.4 אחוזי תוצר, לעומת 2.8% בשנה שלפני כן. הגירעון מנוכה המחזור ירד יותר מכך (בכנקודת אחוז) והסתכם ב-2.1 אחוזי תוצר⁵⁸, זאת בעיקר בעקבות התאמת ההכנסות וההוצאות לריבית ולא־נפלציה הנמוכות במשק, וכך כיוון שפער התוצר במשק התרחב לעומת השנה שעברה. יש לציין כי השפעת המחזור המנוכה מהגירעון בחישוב זה נקבעת לפי פער התוצר הכללי במשק, והיא אינה מתחשבת בנפרד במחזוריות בשוקים ספציפיים, למשל שוק הדיור. כיוון שהגאות (המחזורית) בשוק הדיור תרמה מאוד להכנסות ב-2015, ניכוי השפעה זו היה מצביע על ירידה קטנה יותר בגירעון מנוכה המחזור⁵⁹. ניכוי המחזור אינו מתחשב גם בכך שהרכב הצמיחה (שהתבססה על הצריכה הפרטית ולא על הייצוא וההשקעות) הנו עתיר מס והוביל לגידול בגביית המסים על אף הצמיחה האטית. הירידה בגירעון הממשלה הרחבה נמשכת שלוש שנים מאז הגיע לרמה גבוהה של 3.9 אחוזי תוצר ב-2012 והיא מסתמכת על תכנית הייצוב הפיסקלי שהונהגה במסגרת תקציב 2013—2014.

הגירעון של הממשלה המרכזית הסתכם ב-2015 ב-24.5 מיליארדי שקלים, שהם 2.1 אחוזי תוצר (ראו לוח ו-4). הגירעון בפועל נמוך מתקרות הגירעון שנקבעו בחוק לשנה זו – הן מהתקרה שנקבעה בתקציב החדש (2.9%) והן מהתקרה שחלה לפניו (2.5%). הגירעון היה נמוך מהתקרה

גירעון הממשלה הרחבה ירד בכחצי נקודת אחוז תוצר והסתכם ב-2.4 אחוזי תוצר. הגירעון מנוכה המחזור ירד בשיעור גדול יותר, בעיקר בשל ההתאמה לריבית ולא־נפלציה הנמוכות במשק.

⁵⁸ החל מהשנה, אנו מחשבים את הגירעון מנוכה המחזור ביחס לתוצר הפוטנציאלי הנגזר מהאוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי (25 עד 64) ולא מכלל האוכלוסייה. האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי גדלה בקצב אטי יותר בשנים האחרונות והתפתחות זו מאטה את הצמיחה הפוטנציאלית של המשק.

⁵⁹ תופעה דומה אירעה בשנים שלפני המשבר הגלובלי (עד 2007), אז גאות בשוק ההון ברבות ממדינות ה-OECD תרמה באופן מחזורי לגידול ניכר בהכנסות. נציין כי בעוד הגירעון מנוכה המחזור אינו מנכה את השפעת המחזוריות בשוק הנדל"ן, הוא מתחשב במחזוריות בשוק ההון.

לוח ו'-4
התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2006 עד 2015
 (אחוזי תמ"ג)

הממוצע						2010	
ב-2006 עד							
2015	2014	2013	2012	2011	2010		
2.9	2.9	4.3	2.0	3.0	3.8	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי	
2.1	2.7	3.1	3.9	3.1	2.2	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי	
1.2	1.8	2.2	2.9	2.0	1.0	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	
26.2	25.9	25.5	24.6	25.5	28.2	סך ההכנסות נטו¹	
23.4	23.4	22.9	21.9	22.6	24.2	מסים ואגרות	
0.4	0.3	0.5	0.4	0.4	0.8	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות	
1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.8	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	
0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	1.4	מענקים מממשלת ארה"ב	
28.3	28.6	28.6	28.5	28.5	30.2	סך ההוצאות נטו¹	
						מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי	
4.3	4.5	4.5	4.7	4.8	5.3	וסבסוד האשראי	
6.1	6.3	6.1	6.2	6.4	7.3	הוצאות הביטחון (נטו) ²	
17.9	17.8	18.0	17.7	17.4	17.6	סך ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטחון	

¹ בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.
² הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות מההוצאה 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 2014, ועיבודי בנק ישראל.

שנקבעה בתקציב שאושר בנובמבר בעיקר עקב הכנסות שלא ממסים, שהיו גבוהות מהצפוי, ובעקבות תת-ביצוע בתקציב המדינה (ששעורו, כמוסבר לעיל, היה נמוך רק במעט לעומת שנים שבהן היה תקציב במשך כל השנה). הגירעון המקומי של הממשלה היה נמוך בכ-4 מיליארדי שקלים ביחס לרמתו בפועל ב-2014 (5.5 מיליארדי שקלים בניכוי ההעברה הנוספת לקרן הפיצויים). הממשלה החליטה להעלות את תקרת הגירעון ב-2016 מ-2 אחוזי תוצר ל-2.9%. שינוי התקרה נועד לאפשר העלאה של רמת ההוצאות, עוד מעבר לגידול הקבוע בכלל ההוצאה, בהיקף פרמננטי של 1.2 אחוזי תוצר ותוספת חד-פעמית נוספת של 0.8 מיליארד שקלים להוצאה ב-2016 (ראו פירוט בסעיף 3). ההעלאה הפרמננטית של היקף ההוצאות לא הייתה מאוזנת - לא התלוו לה צעדים בהיקף זהה להגדלת פרמננטיות של ההכנסות כעת או בעתיד⁶⁰. שינויי המיסוי שעליהם החליטה הממשלה מסתכמים אף לכדי הפחתה מבנית של ההכנסות, בעיקר בעקבות ההחלטה להפחית את המע"מ ואת מס החברות – הפחתות שעלותן מוערכת ב-5.7 מיליארדי שקלים בשנה. צעדים אלה הובילו להגדלת הגירעון המתוכנן ב-2016 ולדחיית תוואי הפחתת הגירעון בשנים הבאות⁶¹.

⁶⁰ כמה מהצעדים להגדלת ההכנסות בשנת 2016 הם חד-פעמיים או משקפים הקדמה של הכנסות צפויות מהשנים הבאות - הגדלת התמלוגים מרשות שדות התעופה, משיכת דיווידנד מחברות ממשלתיות, ושינוי בקרן הניקיון - צעדים המסתכמים לערך של 1.2 מיליארד שקל (הערכת האוצר באוגוסט 2015).

⁶¹ כדי להימנע מהגדלה נוספת של הגירעון המדווח, בחרה הממשלה לממן את ההוצאה בכמה מתכניותיה בתחום הבינוני באמצעות הכנסה ממכירת קרקעות – צעד שעומד בניגוד לסטנדרטים הבין-לאומיים של חשבונאות ממשלתית. צעדים רישומיים אלה הפחיתו את הגירעון שהוצג בתקציב ל-2016 בכ-3.5 מיליארדי שקלים (0.3 אחוזי תוצר), אך הם אמורים להירשם בנתוני הביצוע. לפירוט ראו: בנק ישראל (2016) "תמונת המצב הפיסקלית לשנת 2016 והמגמות הצפויות להמשך העשור", בתוך ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 140, אפריל עד ספטמבר 2015.

לוח ו'-5
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2015
 (במחירים שוטפים)

הפער בין התקציב לביצוע	2015		הביצוע ב-2014	
	התקציב	התקציב המקורי		
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)				
6.9	-24.5	-31.4	-29.9	הגירעון (-)
5.9	-19.7	-25.6	-23.3	מזה: הגירעון המקומי
1.0	-4.8	-5.9	-6.6	מזה: הגירעון בחו"ל
3.6	301.2	297.6	282.9	ההכנסות
2.2	289.0	286.7	272.0	מזה: ההכנסות המקומיות
0.5	269.8	269.3	256.1	המסים ¹
1.8	16.4	14.6	14.5	המלווה מהמוסד לביטוח לאומי
0.4	5.1	4.7	3.7	ההכנסות האחרות ²
0.9	9.9	9.0	8.6	המענקים מממשלת ארצות הברית
-3.3	325.7	329.0	312.8	ההוצאות¹
-3.6	308.7	312.3	298.8	מזה: ההוצאות המקומיות
0.3	17.0	16.7	14.1	מזה: ההוצאות בחו"ל
3.2	70.3	67.1	68.7	הביטחון ³
-0.4	49.2	49.6	49.4	הריבית, פירעון הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-5.5	201.6	207.1	192.7	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ללא סעיף שונות
-1.0	4.7	5.7	2.6	הוצאות שונות

¹ כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.
² הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיווידנדים, והכנסות אחרות.
³ התקציב המקורי כולל אומדן להעברות מהרזרבה התקציבית לביטחון.
 המקור: החשב הכללי, נתוני הביצוע של תקציב 2015 ועיבודי מחלקת המחקר.

להרחבת הגירעון יתרונות וחסרונות, ושקילתם אלה מול אלה נתונה בידי קובעי המדיניות ותלויה בהעדפותיהם ובמידת הסיכון שהם מוכנים להשית על המשק. להרחבת הגירעון יש יתרונות בתקופות של צמיחה אטית וכאשר פער התוצר במשק שלילי. הרחבה מדודה של הגירעון תומכת בצמיחה במיוחד בתקופות האטה, וכן כאשר המדיניות המוניטרית מוגבלת בכלים העומדים לרשותה⁶². במצב כזה, מדיניות פיסקלית מתאימה עשויה לסייע גם בהשגת יעד יציבות המחירים: ראשית, כיוון שהגדלה של הגירעון באופן התורם לביקושים המקומיים תומכת בעליית המחירים במשק; שנית, אם הגדלה זמנית של הגירעון תוביל בעתיד להעלאת מסים על הצריכה, הציפיות להעלאה כזו מוזילות את הצריכה כיום לעומת הצריכה בעתיד, וכך מעודדות את הצרכנים לצרוך יותר, באופן דומה להפחתה של הריבית המוניטרית⁶³.

הרחבה זמנית של גירעון הממשלה תומכת בצמיחה במשק, במיוחד בתקופות האטה וכאשר המדיניות המוניטרית מוגבלת בכלים העומדים לרשותה. אולם הרחבה מבנית של הגירעון טומנת בחובה סיכונים שעלולים להתממש במשבר עתידי.

⁶² המכפיל הפיסקלי – השיעור שבו הרחבה פיסקלית משפיעה על התוצר – גדול יותר בתקופות האטה ומיתון וכנראה גבוה יותר גם בתקופות שבהן המדיניות המוניטרית מוגבלת. לסקירה מעודכנת של המחקרים בתחום ראו: IMF (2013), "Reassessing the role and modalities of fiscal policy in advanced economies", IMF Policy Paper

⁶³ לפירוט על הצעה (תיאורטית) לשילוב כמה סוגי מס על מנת לחקות הפחתה של הריבית המוניטרית, ראו: Correia, I., Farhi, E., Nicolini, J.P. and Teles, P. (2013) "Unconventional fiscal policy at the zero bound", *American Economic Review*, 103(4): 1172-1211.

⁶⁴ אם הגדלת הגירעון נעשית באמצעות הפחתה (מפיתעה) של מסי הצריכה, כפי שנעשה עם הפחתת המע"מ בישראל השנה, הרי שיש להגדלה כזו גם אפקט מידי וחד-פעמי לירידת המחירים במשק. לאחר מכן, הציפיות להעלאה חוזרת של המע"מ בעתיד, אם ההפחתה זמנית, דוחפות להגדלת הביקושים ולעליית מחירים.

ההכנסות הגבוהות ממסים, גם עקב הגאות בשוק הדיור, אפשרו לממשלה להפחית את שיעורי המס ולתמוך בפעילות במשק. כיוון שחלק מההכנסות מחזורי או חד-פעמי, ההפחתה עלולה להגדיל את הגירעון בעתיד.

אמנם המשק אינו נמצא במיתון (ושיעור האבטלה אף בשפל היסטורי), וקצב הצמיחה ב-2015 נותר דומה לקצב בשנתיים הקודמות, אך על רקע המשך הצמיחה האטית, להגדלת ההוצאות בתקציב יש מאפיינים אנטי-מחזוריים התומכים בפעילות, וכך גם להפחתת המסים שעליה החליטה הממשלה בספטמבר. הפחתה זו התאפשרה, בין היתר, בזכות הגאות בשוק הדיור שהובילה לרמה גבוהה יותר של הכנסות ממסים (ראו פירוט בסעיף 3 לעיל). לכן גם אם להפחתות בשיעורי המע"מ ובמס החברות יש גוון פרו-מחזורי מבחינת הגבייה (הן באות על רקע גבייה גבוהה), הן משמשות צעד אנטי-מחזורי עבור הכלכלה הישראלית. כך, מדיניות המיסוי אפשרה לממשלה לנקוט מדיניות פיסקלית מתמרצת לכלל המשק ובו בזמן להפעיל צעד מרסן (לשחקנים ספציפיים) בשוק הדיור באמצעות העלאת מס הרכישה על משקיעים⁶⁵.

בצעדים להגדלת הגירעון יש גם חסרונות וסיכונים. הפחתת המסים שעליה החליטה הממשלה אמנם לוותה באמירה של שר האוצר כי היא תבוטל במקרה של ירידה בהכנסות ממסים, אך האתגר הכלכלי והפוליטי יהיה לפעול באופן אנטי-מחזורי ולבטל את ההפחתה דווקא כאשר המשק בכללותו יתאושש, ותיירשם עלייה בהכנסות ממסים (ולא רק בגלל הכנסות משוק ספציפי – שוק הדיור, או בגלל התפתחויות חד-פעמיות). היעדרו של מתווה מחייב להגדלה עתידית של ההכנסות ממסים, כמו גם ייעוד הגידול בהוצאות למטרות חברתיות שאינן חד-פעמיות, מקשים להתייחס לתמיכה האנטי-מחזורית של המדיניות בפעילות במשק כאל תמיכה זמנית. לכן משמעות התמיכה באמצעות הפחתת המסים היא הגדלה עתידית של הגירעון המבני, מעבר למתווה שנקבע בחוק. צעד כזה טומן בחובו סיכון כי משבר נוסף יגדיל את הגירעון לרמה גבוהה מדי ויפגע באמינות הפיסקלית. סיכון זה הצטמצם עם הירידה המתמשכת בהיקף החוב הציבורי של ישראל, אולם הניסיון של המדינות המפותחות במיתון העולמי האחרון מלמד כי משבר חריף (פיננסי או בשוקי הנכסים) עלול להוביל לנפילה חדה בהכנסות, שמגדילה במהירות את החוב הציבורי כאשר התוצר נפגע. על כן, רמות החוב שנחשבו "בטוחות" ירדו בשנים האחרונות⁶⁶.

5. החוב הציבורי ומימונו

החוב הציבורי הסתכם בסוף 2015 ב-64.8 אחוזי תוצר – ירידה של שתי נקודות אחוז לעומת 2014 (ראו לוח ו-6). הירידה הניכרת ביחס החוב לתוצר הושפעה בעיקר מהגידול במקנה ביחס זה - התוצר הנומינלי - על רקע העלייה המהירה במחירי התוצר. זאת במקביל לירידה באינפלציה המקטינה את החוב הצמוד, המהווה כמחצית מסך החוב הציבורי, וכך מקטינה את המונה ביחס החוב לתוצר. הציבור הגדיל השנה את פירעונות האשראי שקיבל בעבר מהממשלה (בעיקר משכנתאות מסובסדות), והכנסה זו בחשבון ההון הסתכמה בחצי אחוז תוצר. ההכנסות מהפרטה – בעיקר מכירה של קרקעות – הסתכמו בכ-0.3 אחוזי תוצר. שתי הכנסות אלה מסייעות לממן את גירעון הממשלה וכך להימנע מגיוס חוב נוסף. בהשוואה בין-לאומית החוב בישראל נמוך ביחס לממוצע ה-OECD, העומד על 92 אחוזי תוצר, ומגמת הירידה המתמשכת של החוב בארץ הפוכה ממגמת העלייה בחובות הציבוריים במדינות המפותחות מאז המשבר העולמי בסוף העשור הקודם (ראו איור ו-1).

היקף תשלומי הריבית של הממשלה הסתכם ב-2015 ב-2.8 אחוזי תוצר – עלייה לעומת השנה שעברה. תשלומי הריבית השנתיים נמוכים כיום ב-1.7 נקודות אחוז תוצר ביחס לממוצע בעשור

⁶⁵ אמנם במשך הזמן שחלף בין התגבשות הציפיות להעלאת מס הרכישה ועד העלאתו בפועל, הייתה לצעד השפעה מתמרצת על הפעילות, אך השפעה זו הייתה זמנית. נציין כי העלאת המס איננה הסיבה הישירה לרוב העלייה בגביית המסים משוק הדיור, אך היא הגדילה בעקיפין את הפעילות בענף לפני כניסתה לתוקף.

⁶⁶ IMF (2013).

לוח ו'–6
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2010 עד 2015
 (אחוזי תוצר)

2014	2014	2013	2012	2011	2010	
66.7	67.2	67.8	68.7	70.5	74.3	החוב בסוף השנה הקודמת
-3.3	-2.3	-3.5	-4.4	-4.6	-4.9	הגידול בתוצר (נומינלי)
1.7	1.7	3.3	3.7	1.3	1.3	גיוסי הון נטו
2.1	2.7	3.1	3.9	3.1	3.4	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.6	-0.7	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	-0.8	-0.5	תקבולי הפרטה
0.4	-0.5	0.7	0.3	-0.4	-1.0	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
-0.3	-0.1	0.5	0.5	0.7	0.9	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
0.0	0.9	-0.6	-0.2	0.7	-0.6	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	התאמה לעלויות הנפקה
0.1	-0.4	-0.1	-0.1	0.3	-0.3	שארית ⁴
64.8	66.7	67.2	67.8	68.7	70.5	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

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

⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

הקודם (2009—2000). בהתאמה להגדרות הבין-לאומיות, תשלומי הריבית ב-2015 הסתכמו ב-2.5 אחוזי תוצר והם עדיין גדולים מממוצע ה-OECD, אך כבר אינם חריגים מאוד בין מדינות הארגון (איור ו'–7).

עלות גיוס החוב הסחיר⁶⁷ השנה נותרה דומה לזו שנרשמה בשנה שעברה בהנפקות של חוב צמוד למדד (תשואה ממוצעת ברוטו של 0.6%), אך ירדה בהנפקות החוב הלא-צמוד (מ-1.8% ל-1.3%). הזמן לפדיון של האג"ח הסחירות שהונפקו הוארך באופן ניכר – מ-7.8 שנים ב-2014 ל-9 שנים ב-2015, צעד אשר מצמצם את הסיכון הגלום במחזור החוב. הנפקות האג"ח המיועדות לקרנות הפנסיה היוו 30% מסך הגיוס – שיעור גבוה הדומה לזה שנרשם בשנה שעברה. בשוק המשני, התשואות על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים עמדו בסוף 2015 על 2.1% – רמה נמוכה ב-0.3 נקודת אחוז לעומת סוף 2014, אך גבוהה ב-0.6 נקודת אחוז מהשפל שנרשם באפריל השנה. בסוף השנה הייתה התשואה על איגרות החוב האלה גבוהה ב-0.9 נקודת אחוז מהתשואה הממוצעת על אג"ח דומות במדינות המפותחות (ראו איור ו'–8) – ירידה של כ-0.3 נקודת אחוז בפער התשואות לעומת סוף 2014. הפער בסוף השנה היה נמוך ב-1.6 נקודת אחוז בהשוואה לפער הגבוה שנרשם בספטמבר 2012 – ירידה שהושפעה גם מתכנית הייצוב הפיסקלי שנערכה מאז⁶⁸.

הזמן לפדיון של האג"ח הסחירות שהמדינה הנפיקה השנה – 9 שנים – היה ארוך לעומת 2014 והקטין את הסיכון הגלום במחזור החוב.

⁶⁷ לא כולל הנפקות במסגרת מרכזי החלף.

⁶⁸ עוד על השפעתה של המדיניות הפיסקלית על תשואות אגרות החוב הממשלתיות ראו: ברנדר, ע. וריבון, ס. (2015), "השפעתן של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית בישראל, ושל הכלכלה הגלובלית, על התשואות הריאליות של האג"ח הממשלתיות בישראל: בחינה מחודשת לאחר עשור", סדרת מאמרים לדיון 2015.02, בנק ישראל.

פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

היקף תשלומי הריבית על החוב הציבורי, ביחס לתוצר, הצטמצם באופן ניכר בעשור האחרון והוא מתקרב לממוצע ב-OECD.

