

## פרק ו'

# הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם

- גירעון הממשלה הרחבה ירד מ-3.4 אחוזי תוצר אשתקד ל-3.1 אחוזי תוצר השנה.
- יחס החוב הציבורי לתוצר ירד ב-2011 מ-76.1 אחוזים ל-74.2 אחוזים, בניגוד למצב במרבית מדינות OECD, שבהן יחס זה המשיך לעלות, והגיע בממוצע ל-81.9 אחוזים. ירידת יחס זה השנה מתונה בהשוואה למגמת הירידה שאפיינה אותו בשנים 2003-2007.
- ההכנסות ממסים עלו ב-2011 בקצב מהיר מקצב גידולו של התוצר, אך היו נמוכות מהתחזית, בעיקר בגלל הירידות בשוק ההון.
- הממשלה אימצה השנה את המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בנושא המסים: הורדת מסים עקיפים, ביטול המשך המיתווה של הורדת המיסוי הישיר והעלאת מסים ישירים.
- הממשלה הגדילה הוצאות ציבוריות והורידה מסים לשנת 2012 ביחס לתקציב המקורי. הגדלת ההוצאות הייתה בתחומי החינוך והביטחון, וכן בגין הסכמי השכר עם המורים העל-יסודיים והרופאים והעלאת שכר המינימום.
- הגירעון מנוכה המחזור עלה השנה ל-3.3 אחוזי תוצר - חזרה לרמה של תחילת שנות האלפיים. עמידה בתקרת הגירעון ובתקרת ההוצאה הציבורית והקטנה משמעותית של יחס החוב לתוצר היא אתגר גדול לשנים הקרובות, ותחייב הכרעות ממשלתיות בהיקפים משמעותיים לגבי סדרי העדיפויות הלאומיים.
- גם השנה חזר על עצמו התהליך שבו תקציב הביטחון המקורי נקבע ברמה נמוכה במיליארדי ש"ח מהסכום שהוצא בסופו של דבר. גם התקציב ל-2012 כבר הוגדל במידה ניכרת מעבר לתקציב המקורי.
- ביצועיה של מערכת הבריאות בישראל טובים בהשוואה בין-לאומית, אך כדי לשמר את רמתה נדרשת השקעה בבתים חולים ובהכשרת רופאים ואחיות.
- השנה נחתמו הסכמים קיבוציים חדשים עם המורים העל-יסודיים ועם הרופאים. תוספות השכר על פי הסכמים אלו שולבו עם רפורמות מבניות חשובות בשני התחומים.
- הטווח-לפדיון של החוב הממשלתי נמוך מהממוצע במדינות OECD, ואילו נטל תשלומי הריבית בישראל גבוה מאשר במרבית המדינות המפותחות. מצב זה מדגיש את פגיעותו היחסית של החוב הממשלתי לסיכוני שוק ולסיכונים תקציביים.

## 1. המדיניות הפיסקלית

הנתונים הפיסקליים השוטפים של ישראל היו גם השנה טובים מאלה של מרבית המדינות המפותחות. גירעון הממשלה הרחבה ירד מעט, וכך גם יחס החוב לתוצר. עם זאת, הגירעון נשאר גבוה ביחס למקומו של המשק במחזור העסקים. המחאה החברתית ואימוץ המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, שהוקמה בעקבותיה על ידי הממשלה, אותתו על אפשרות של תחילת תהליך הערכה-מחדש ושינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים; בכלל זה הקפאת התוואי של הורדת מסי ההכנסה ומסי החברות לשנים הקרובות. המשך של תהליך זה חיוני לחיזוק האיתנות הפיסקלית של ישראל.

בשנת 2011 היה הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה נמוך מרמתו אשתקד. גירעון הממשלה המרכזית היה גם הוא נמוך מאשר אשתקד וחרג רק במעט מתקרת הגירעון. החוב הציבורי ירד ב-1.9 נקודת אחוז לעומת שנת 2010. ההוצאה הציבורית גדלה נומינלית ב-6.3 אחוזים, מתחת לתקרת ההוצאה, וההכנסות ממסים גדלו נומינלית ב-7.1 אחוזים, אך היו נמוכות במקצת מהתחזית.

המדיניות הפיסקלית של ישראל בשנת 2011 הייתה מרחיבה מעט. הגירעון מנוכה המחזור עלה ביחס לאשתקד ועמד על 3.3 אחוזי תוצר<sup>1</sup> (לוח ו'-1). הגירעון הכולל של ישראל<sup>2</sup> היה השנה דומה לגירעון הממוצע במדינות OECD, והגירעון מנוכה המחזור המותאם להגדרות בין-לאומיות אף עלה, והיה גבוה מהממוצע במדינות OECD (איור ו'-1). זאת בניגוד למדיניות המצמצמת שנדרשת כדי להוריד את הגירעון לרמה התואמת להפחתה מתמשכת של יחס החוב לתוצר, למקומו של המשק במחזור העסקים ולפער התוצר בישראל ב-2011, רמה הדומה לזו של השנים 2005-2007. מאז שנת 2007, שבה הפחתת המס הישיר על עבודה הייתה החדה ביותר בעשור האחרון, נרשם גידול של

הנתונים הפיסקליים השוטפים של ישראל היו השנה טובים. אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג אותת על תחילת תהליך של שינוי סדרי עדיפויות לאומיים.

הגירעון הכולל, הגירעון הממשלתי והחוב הציבורי ירדו השנה, וגידולן של ההכנסות ממסים היה מהיר מזה של ההוצאות הציבוריות.

הגירעון מנוכה המחזור של ישראל גבוה ביחס לצמיחה בשנים האחרונות, וחרג לרמה של תחילת שנות האלפיים.

### לוח ו'-1

#### הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 2003 עד 2011<sup>1</sup>

(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
3.3	3.1	4.1	2.8	1.1	1.3	1.3	2.2	3.3	הגירעון מנוכה המחזור הכולל
3.7	3.6	4.3	2.8	1.2	1.1	0.9	2.4	3.4	הגירעון מנוכה המחזור המקומי
4.1	4.0	5.1	3.9	1.9	2.4	2.3	3.1	4.4	הגירעון מנוכה המחזור הכולל בהגדרה בינ"ל <sup>2</sup>
2.8	4.6	4.5	2.5	0.7	0.7	1.3	1.7	2.1	הגירעון מנוכה המחזור הממוצע <sup>3</sup> במדינות המפותחות

(1) הוצאות הריבית מחושבות בהנחה ששיעור האינפלציה במהלך השנה עמד של שני אחוזים, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.

(2) הגירעון הכולל הותאם בסעיף זה להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי ההצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למודד) בהנחת אינפלציה של 2 אחוזים.

(3) ממוצע אריתמטי של מדינות OECD.

המקור: OECD Economic Outlook 90, November 2011. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

<sup>1</sup> אילו התממשו הציפיות המוקדמות שרווחו בעת אישור התקציב בשנת 2010 לצמיחה מתונה יותר ולהכנסות גבוהות יותר ממסים, הגירעון מנוכה המחזור היה 2.7 אחוזי תוצר.

<sup>2</sup> מותאם להגדרות הבין-לאומיות המקובלות (לוח ו'-3).

הגירעון מנוכה המחזור. העובדה שהגירעון מנוכה המחזור בשנת 2011 היה גבוה מאשר ב-2003, שבה החלה הירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, מעידה שתוכנית ההתאמה (קונסולידציה) של השנים האחרונות הביאה בדיעבד בעיקר להקטנת גודלן של הוצאות הממשלה, ולא לירידה בגירעון. אמנם לפני הורדת נטל המס הופחתו ההוצאות, מה שהביא להפחתה זמנית של הגירעון, אך בסופו של דבר, לאחר הפחתות המסים, שב הגירעון ועלה לרמה גבוהה. משמע שההתאמה אשר נדרשה בשנת 2003 - הקטנת ההוצאות הציבוריות או העלאת המסים - עדיין נדרשת כיום, כדי להפחית את הגירעון ולאפשר את המשך הורדתו של יחס החוב לתוצר.

בשנים 2003-2007 ירדו  
ההוצאות הציבוריות  
בקצב מהיר, וגרמו  
לירידת הגירעון, וכך –  
לירידת החוב.

בשנים 2003-2007 ננקטה בישראל מדיניות פיסקלית מצמצמת, שהתבטאה בהפחתת ההוצאות הציבוריות ביחס לתוצר ובעליית ההכנסות ממסים. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר השנה נמוך ב-7.8 נקודות אחוז מאשר ב-2003, ירידה שמרביתה (6.3 נקודות אחוז) בין השנים 2003 ו-2007, והיא הקיפה את ההוצאות האזרחיות והביטחוניות כאחד (לוח ו'-2). ירידה זו אפשרה הורדה מהירה של הגירעון, שיחד עם הצמיחה המהירה הביאה לירידת יחס החוב הציבורי לתוצר (21.1 נקודות אחוז) וכן לירידה בתשלומי הריבית<sup>3</sup>. ההכנסות ממסים עלו בתקופה זו בהתמדה, בעקבות הצמיחה הכלכלית<sup>4</sup>, למרות הורדתם של שיעורי המסים הסטטוטוריים, שהחלה ב-2003.

בשנים 2008-2011 ירדו  
ההכנסות הציבוריות  
בקצב מהיר, בעקבות  
הורדת שיעורי המס  
והמשבר הגלובלי,  
והביאו לעליית הגירעון.

מאז שנת 2008 המדיניות הפיסקלית בישראל היא מרחיבה. בשנה זו הוחלט להפוך את מגמת ההאטה בגידול ההוצאה הציבורית, וקצב גידולה אף הוא - שינוי שהתבטא בכלל הוצאה חדש אשר אומץ ב-2010. יחד עם זאת החלה האטה בגידול ההכנסות הציבוריות. אלו ירדו בין 2007 ל-2009 מ-36 אחוזי תוצר ל-31 אחוזי תוצר, בעקבות הורדת שיעורי המס ופגיעת המשבר הפיננסי הגלובלי, ועלו שוב ב-2010-2011, אך רק ל-32.6 אחוזי תוצר. ההכנסות ממסים ירדו בין 2007 ל-2011 ב-3.6 אחוזי תוצר, בעוד שההוצאות הציבוריות ירדו ב-1.6 אחוזי תוצר בלבד. מצב זה גרם להאטת קצב הירידה של החוב בשנים 2009-2011 לעומת השנים הקודמות, והחזיר את הגירעון ואת הגירעון מנוכה המחזור לרמות של תחילת שנות האלפיים. כך התהוותה הרחבה פיסקלית: הקטנת ההכנסות של הממשלה הייתה מהירה יותר מהקטנת הוצאותיה, ולכן הגירעון עמד על 3 אחוזים ב-2010-2011; זאת אף על פי שהיו אלה שנים של צמיחה גבוהה (4.8 אחוזי צמיחה ריאליים ו-6.5 אחוזי צמיחה נומינליים לשנה). נטל המס בישראל, שהיה נמוך מהמוצע במדינות OECD עוד לפני המשבר הפיננסי, ירד ירידה חדה משנת 2008 ואילך, גם ביחס למדינות המפותחות, שנפגעו מאוד במשבר זה<sup>5</sup>.

ההרחבה הפיסקלית מאז  
2008 נבעה מחששות  
מהמשבר הגלובלי ומאי  
צמצום תקציבי בעתות  
צמיחה.

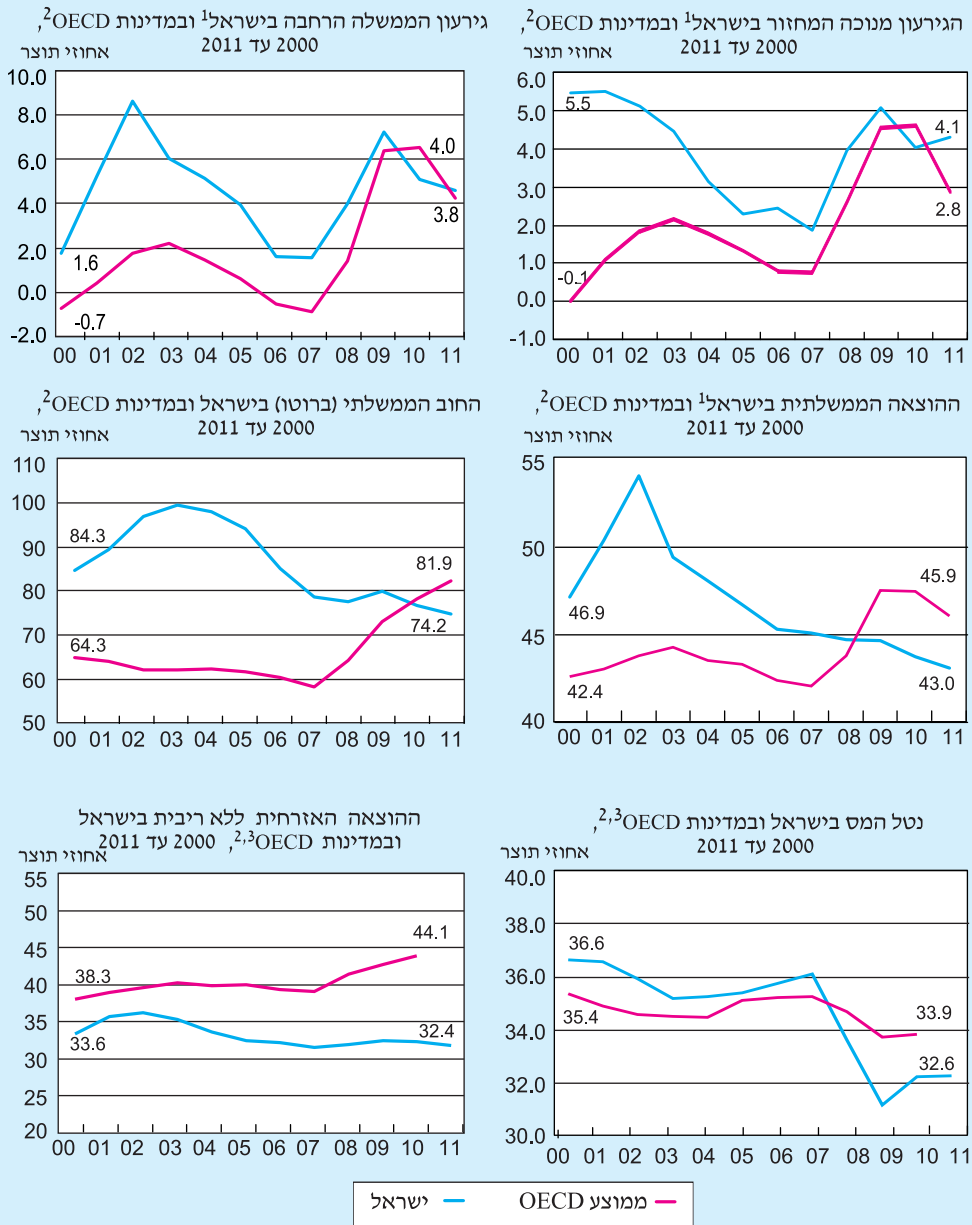
הסיבות העיקריות להרחבה הפיסקלית מאז 2008 הן האינרציה בתכנון התקציבי וחששות מהמשבר הגלובלי ומהשפעותיו. התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 נבנה במהלך שנת 2009 באווירת משבר גלובלי, ולכן - בהנחה שהממשלה צריכה לתמוך בפעילות הכלכלית ולא להקטין את ההוצאה הציבורית, אלא פשוט להניח למייצבים האוטומטיים לפעול. בפועל שנת 2010 לא הייתה שנת משבר במשק הישראלי אלא שנת צמיחה חזקה, אך המדיניות נקבעה מראש. למרות הצמיחה החזקה, תקציב 2011-2012 לא כלל צעדי קונסולידציה ב-2011, אך היעד ל-2012 היה מצמצם - גירעון של 2 אחוזי תוצר. התקציב לא כלל צעדים למימוש צמצום זה, אלא הסתמך על המשך הצמיחה הגבוהה,

<sup>3</sup> ראו איזור ו'-5 בסעיף "החוב הציבורי".

<sup>4</sup> סך ההכנסות הציבוריות ירד בעקבות הקטנת מענק הסיוע השנתי מארה"ב ב-1.1 מיליארדי דולרים מ-2004.

<sup>5</sup> מתוך מדינות OECD, ירידת נטל המס בין 2008 ל-2010 הייתה גדולה מזו של ישראל רק בשתי מדינות - איסלנד (4.4 אחוזי תוצר) וספרד (5.5 אחוזי תוצר).

איור ו-1



(1) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל. נתוני הגירעון וההוצאה הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.  
 (2) נתוני OECD הם ממוצעים לכל חברת OECD שנתוניהם נמצאים במערכת הארגון.  
 (3) קיימים נתונים על מדינות OECD רק עד 2010.  
 המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Revenue Statistics 2011.

**לוח ו'-2**  
**השינוי בהכנסות ובהוצאות הציבוריות לפי רכיביהן, 2003, 2007, 2011-ו**  
**2011-ו**  
(אחוזי תוצר)

2011-2003	2011-2007	2007-2003		
-2.3	-3.6	1.3	מסים	ההכנסות
-1.6	-0.5	-1.1	מענקים <sup>1</sup>	
-0.6	-0.3	-0.3	רכוש	
-0.4	0.1	-0.4	דמי ביטוח לאומי	
-0.2	0.0	-0.2	אחר	
-5.1	-4.3	-0.8	סה"כ	
-1.2	0.3	-1.5	אזרחיות	ההוצאות
-2.3	-1.0	-1.3	ביטחוניות <sup>1</sup>	
-2.3	-1.0	-1.3	ריבית	
-1.3	0.2	-1.4	העברה	
-0.6	0.2	-0.8	השקעות	
-0.1	-0.1	0.0	תמיכות	
-7.8	-1.5	-6.3	סה"כ	
-2.7	2.9	-5.6		הגירעון הכולל

(1) כשליש מירידת ההוצאות הביטחוניות בשנים 2011-2003 נבע מירידת ערך המענק הביטחוני מארה"ב ביחס לתוצר.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

שהייתה צפויה להביא לצמצום הגירעון בעקבות המשך גידולן של ההכנסות ממסים. כיוון שהצמיחה ב-2012 צפויה עתה להיות נמוכה מהתחזית המקורית, נשאר בתקציב 2012 יעד גירעון מצמצם, אבל ללא מנגנון המאפשר להגיע אליו; ולפיכך צפוי כי גירעון גבוה מהיעד יתמיד - אלא אם כן יועלו שיעורי המס, או יוקטנו ההוצאות. (במצב הנוכחי ההכנסות ממסים לא יעלו, בשל הצמיחה האיטית<sup>6</sup>).

תקציב 2012 נבנה על בסיס צמיחה נומינלית של 6.2 אחוזים. על פי התחזית האחרונה של בנק ישראל צפוי התוצר הנומינלי לגדול ב-2012 רק ב-4.5 אחוזים, מצב שצפוי להקטין את ההכנסות ממסים ביחס לתחזית. מלבד זאת, השינויים בשיעורי המס, שהכנסת אישרה בסוף 2011, מקטינים את ההכנסות ביותר ממיליארד ש"ח לשנה ביחס להצעה המקורית של הממשלה<sup>7</sup>. בהינתן השינויים האלה, ובתנאי שתקרת ההוצאה לא תיפרץ, הגירעון התקציבי הצפוי ל-2012 הוא כ-3.2 אחוזי תוצר - יותר מנקודת אחוז מעל לתקרתו הקבועה בחוק.

הגירעון ב-2012 צפוי להיות גבוה מהתקרה, תוצאה של צמיחה אטית מהחזוי ושל שינויים בשיעורי המס.

<sup>6</sup> להרחבה ראו פרסום של בנק ישראל ביחס לתחזית, "הביצוע הצפוי של תקציב המדינה בשנת 2012, מול יעדי התקציב", דצמבר 2011.

<sup>7</sup> לפירוט ראו סעיף "ההכנסות ממסים".

בצד ההוצאות, נדרשת תוספת לביצוע ההחלטות שקיבלה הממשלה מאז אישור התקציב - בפרט אישור המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בתחום החינוך, העלאת שכר המינימום, הסכם השכר עם המורים העל-יסודיים, הסכם השכר עם הרופאים והתוספות לתקציב הביטחון. סכום זה גדול ביחס לסכומים שאושרו במהלך השנים הקודמות, וספיגתו בעזרת הסטות תקציבים תהיה אתגר ממשי. המלצות הוועדה בצד ההוצאות היו מאוזנות לשנה זו, אך המקור התקציבי העיקרי שהיא הציעה למימון ההוצאות האמורות, דהיינו קיצוץ תקציב הביטחון בשלושה מיליארדי ש"ח, לא התממש. תקציב הביטחון נטו אף גדל ב-3.6 מיליארדי ש"ח<sup>8</sup>. המקורות האחרים שייעדה הממשלה למימון הוצאות אלו - קיצוץ רוחבי של ארבעה אחוזים בתקציבי משרדי הממשלה וייעוד רזרבת המחירים בתקציב 2012 - אינם מספיקים למימון. יידרשו קיצוצים משמעותיים בהוצאות אחרות - כדי לאפשר את ביצוע כל התוכניות שאושרו ללא פריצת תקרת ההוצאה לשנת 2012, וללא גידול של הגירעון ב-2012 אף מעבר לרמה הצפויה כעת<sup>9</sup>.

בסוף 2011, בעקבות מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, אישרה הכנסת מספר שינויים במערכת המס, ביניהם הקפאת מיתווה הורדת המסים הישירים. סך שינויי המס האלה יורידו במקצת את ההכנסות ממסים ב-2012 ביחס לתחזית התקציב<sup>10</sup>, אך הקפאת המיתווה מונעת ירידת הכנסות משמעותית. לפי המיתווה, מס החברות היה צפוי לרדת עד 2016 ל-18 אחוזים, ומס ההכנסה המרבי על יחידים - ל-39 אחוזים. הקפאת המיתווה על ידי הממשלה בעקבות קושי לעמוד ביעדים הפיסקליים האחרים שקבעה לעצמה, מפני השפעת המיתווה על ההכנסות, היא הכרעה נדרשת וחשובה. הקפאת מיתווה הורדת המס מגדילה את ההכנסות ממסים בשנים הבאות, מסייעת לעמידה בכללים הפיסקליים ומגדילה את ההסתברות להמשך התוואי של הורדת החוב הציבורי. הקפאת המיתווה גם מגדילה את אמינותה של המדיניות הפיסקלית, בבטלה את אי-הוודאות שנגרמה מעצם קיום מיתווה בלתי-עמיד של הורדת מסים, שהיה ברור כי יהיה צורך לבטלו בעיתוי לא ידוע. הקפאת מיתווה הורדת המסים מייצבת את יחס החוב לתוצר ואת ההכנסות הציבוריות, בהינתן שההוצאות הציבוריות גדלות לפי כלל ההוצאה (איור ו-2). ברם, מדיניות זו מתיישבת עם עמידה בתקרת הגירעון רק אם המשק יצמח בשנים הקרובות, ריאלית, בשישה אחוזים בממוצע, דבר שאינו סביר אף ללא ההשפעות השליליות של משבר החוב האירופי המתמשך. אם שיעורי הצמיחה יהיו נמוכים יותר, תיאלץ הממשלה לבחור בין האטת גידול ההוצאות לבין הגדלת ההכנסות באמצעות העלאת שיעורי המס. האתגר מתעצם, משום שרמת ההוצאות הנגזרת מהחלטות הממשלה על יישום מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ועל תוכניות ספציפיות בתחומי הביטחון, החינוך<sup>11</sup>, הרווחה והתשתיות כבר גבוהה מתקרת ההוצאות הקבועה בחוק ל-2013 ואילך. אתגר זה מקטין את הסיכוי שגידול ההוצאות יואט אל מתחת לתקרה כדי לסייע בהפחתת הגירעון. אם, לעומת זאת, תבחר הממשלה לדבוק בתקרת הגירעון ובהוצאות שהתחייבה להן, היא תידרש להחזיר את נטל המס לרמת השנים 2006 ו-2007, רמה דומה לזו שברוב המדינות המפותחות.

צעדי הוצאות רבים נוספו מאז אישור התקציב, ויידרשו קיצוצים משמעותיים בהוצאות אחרות כדי למנוע את פריצת תקרת ההוצאה ב-2012.

הממשלה, בצעד נדרש וחשוב, הקפאה את מיתווה הורדת המסים הישירים.

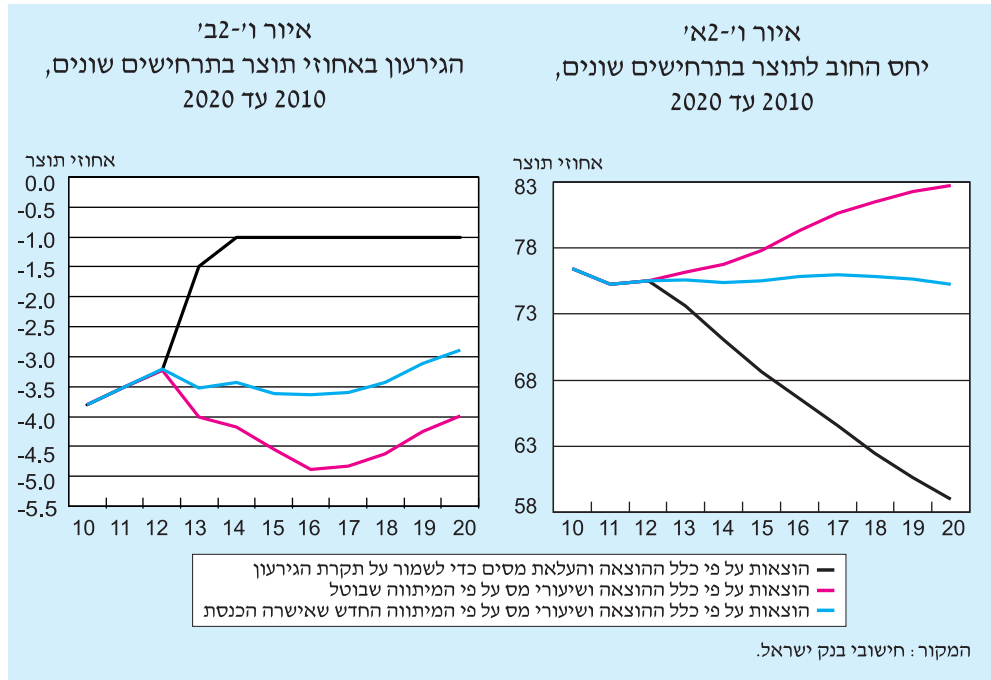
אתגרים משמעותיים ניצבים בפני המדיניות הפיסקלית לשנים הקרובות, ונדרשת הערכה מחדש של סדרי העדיפויות הלאומיים.

<sup>8</sup> תוספת זו לתקציב הביטחון אינה חריגה. תוספות דומות ניתנו בשנים האחרונות. (ראו סעיף "נושאים בתקציב הממשלה").

<sup>9</sup> ראו *התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 132*, בנק ישראל, חטיבת המחקר

<sup>10</sup> לפירוט ראו סעיף "ההכנסות ממסים".

<sup>11</sup> לרבות התוכנית ליישם את תוכנית "אופק חדש" בחטיבות הביניים, תוכנית "עוז לתמורה" בבתי הספר העל-יסודיים והתוספת התקציבית להשכלה הגבוהה.



בחירה זו תדרוש הערכה מחודשת של סדרי העדיפויות בבחירת תמהיל המס המתאים לרמת נטל מס גבוהה יותר.

יחס החוב הציבורי לתוצר ירד השנה, בזכות הצמיחה המהירה, המשך של תוואי הורדת החוב שהחל ב-2003. תוואי זה הוא אחד הסימנים העיקריים המראים שהמצב הכלכלי בישראל שונה מאוד מאשר במדינות המפותחות: החוב הציבורי ירד ביותר מנקודת אחוזי ביחס לשנת 2010, בעוד שבחוב הציבורי הממוצע של מדינות OECD נמשך תוואי העלייה המהירה, שהחל עם המשבר הפיננסי של 2008, והשנה החוב עלה בארבעה אחוזים נוספים (איור ו'-1). ירידת יחס החוב לתוצר מקטינה את תשלומי הריבית של ישראל, אך תשלומים אלו עדיין גדולים, והם ממשיכים, לצד הוצאות הביטחון, להגביל את הרחבתם של השירותים הציבוריים בישראל. תשלומים אלו, שעמדו ב-2011 על 3.6 אחוזי תוצר, היוו תשלום שנתי של 4,100 ש"ח לנפש בישראל בגין חובות עבר. אחת הסיבות לגובה נטל הריבית בישראל היא הסיכון הגיאוגרפי-פוליטי של ישראל, המתבטא בריבית הנדרשת על ידי המשקיעים. עם זאת, ניתן ורצוי להפחית את הנטל עם המשך תוואי הורדת החוב. על חשיבותן של הכרעות לגבי סדרי העדיפויות וביסוס של אמינות המדיניות הפיסקלית ניתן ללמוד מהתפתחות משבר החוב באירופה. בעקבות המשבר, שהחל ביוון והתרחב למדינות אחרות באירופה, גדלה הרגישות של השווקים הפיננסיים לסיכונים, ולפיכך נראו מספר שינויים חדים ופתאומיים בתשואות האג"ח של מדינות מפותחות, המגלמות את רמות הסיכון כפי שהן מוערכות בשווקים. בחלק מהמקרים השינויים לא באו בתגובה לאירוע גדול במדינה, אלא להצטברות נתונים שליליים, או לעלייה של הערכת הסיכון בגין משק שכן או קשור. מדינות שהגיעו לנקודת מפנה כזאת נדרשו להתאמות פיסקליות גדולות ולצעדי צנע נרחבים. ישראל, בהיותה משק קטן ופתוח, ובעלת חוב ציבורי וגירעון לא נמוכים (איור ו'-1), חשופה לסיכון הידבקות במשבר. סיכון זה גדל בגלל הסיכון

יחס החוב לתוצר המשך לרדת השנה, אך תשלומי הריבית על החוב עדיין גבוהים.

התפתחות משבר החוב באירופה מדגישה את החשיבות של המשך הקטנת החוב הציבורי ושל הכרעות לגבי סדרי עדיפויות.

האזורי של ישראל: חוסר היציבות באזור, בעקבות "האביב הערבי", איומי הסלמה, טרור ומלחמה - כל אלה עלולים להחליש את מעמדה היחסי של ישראל ולגרום לצמצום ההשקעות בה. חשוב אפוא להמשיך בתוואי של הקטנת החוב הציבורי, ולקבל הכרעות פיסקליות אמינות בהקדם האפשרי, כדי לאותת על יציבות המשק הישראלי, וכך למנוע, ככל האפשר, הידבקות במשבר החוב.

## 2. הגירעון הכולל, ההוצאות וההכנסות הציבוריות

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד מעט השנה ביחס לרמתו בשנת 2010, ועמד על 3.1 אחוזי תוצר (לוח ו'-3). זוהי רמת גירעון גבוהה בהתחשב בצמיחת המשק בשנים האחרונות. הגירעון הכולל הוא גירעון הממשלה, בתוספת גירעונות קטנים של המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות, פחות העודף התקציבי שנרשם במוסד לביטוח לאומי והעודפים של המלכ"רים הציבוריים (ו'-נ'-9). רמת הגירעון של הרשויות המקומיות ירדה לעומת אשתקד - 0.2 אחוז תוצר, ודמתה לרמת גירעונותיהן של הרשויות המקומיות בשנים 2009-2004.

ההכנסות ממסים, שהן הרכיב העיקרי של ההכנסות הציבוריות, עלו השנה ביחס לאשתקד בקצב מהיר מזה של גידול התוצר הנומינלי, וכך שיעורן בתוצר עלה במקצת. עקב עלייה זו וירידת ההעברות מחו"ל למוסדות לאומיים ומלכ"רים וירידת תשלומי ההעברה מהציבור, ההכנסות הציבוריות נותרו ללא שינוי.

השנה, בהתאם לכלל ההוצאה שאומץ ב-2010, נמשכה ההאצה בגידול ההוצאות הציבוריות (לוח ו'-4). האצה נומינלית זו בהוצאה ובצריכה הציבורית בשנים 2009-2011 בלמה את תוואי הירידה של שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר, שהחלה ב-2003. ההוצאות הנומינליות של הממשלה הרחבה עלו השנה ב-6.3 אחוזים, יותר מאשר בשנה הקודמת, ומשקלן בתוצר ירד (0.3 אחוז תוצר). משקלה של הצריכה האזרחית - השכר והקניות - בתוצר עלה, ומשקל הצריכה הביטחונית ירד, משום שגידולה, 4.9 אחוזים, היה נמוך מזה של התוצר. מצב זה מתיישב עם המדיניות של הרחבת ההוצאה האזרחית בקצב מהיר מזה של ההוצאה הביטחונית<sup>12</sup>. תשלומי ההעברה על חשבון ההון הם סעיף ההוצאה היחיד שירד נומינלית - ירידה המוסברת בהקטנת העברות הממשלה לקרנות הפנסיה הוותיקות ב-55 אחוזים (2.1 מיליארדי ש"ח) בשנת 2011 לעומת השנה הקודמת. קצב הגידול של תשלומי ההעברה נותר השנה ללא שינוי. ההוצאה על תשלומי העברה הואצה ב-2009, בעיקר עקב פעולת המייצבים האוטומטיים, בתגובה למשבר הגלובלי ולעליית האבטלה. ההוצאה על דמי האבטלה עלתה בשנה זו, ירדה בשנתיים שאחריה, ובשנת 2011 היא חזרה לרמה של 2008. קצבי הגידול הריאליים של מרבית רכיבי ההוצאה גדלו השנה, הן בניכוי מדד מחירי התוצר העסקי והן בניכוי מדד המחירים לצרכן.

ב-2010 אישרה הכנסת כלל הקובע כי שיעור הגידול הריאלי של תקרת ההוצאות ייקבע בכל שנה על בסיס מכפלת קצב הגידול הממוצע של התוצר בעשור האחרון במנה בין יעד החוב - 60 אחוזים - לבין יחס החוב לתוצר<sup>13</sup>. העלאת ההוצאה כפופה לחוק

גירעון הממשלה  
הרחבה וגירעון הרשויות  
המקומיות ירדו השנה.

הייתה השנה האצה  
נומינלית בהוצאות  
הציבוריות, וגידולן של  
ההוצאות האזרחיות היה  
מהיר מגידול ההוצאות  
הביטחוניות.

ההוצאה הציבורית  
בשנת 2011 לא חרגה  
מתקרת ההוצאה.

<sup>12</sup> דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, מאי 2007.

<sup>13</sup> חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010.



לוח ו'-3

הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 2003 עד 2011  
(אחוזי תמ"ג)

										ממוצע
										עד 2000
2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2003	
38.9	38.9	37.7	40.7	43.3	43.7	42.8	43.1	44.0	45.0	<b>סך כל הכנסות הציבוריות</b>
0.7	0.7	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.4	1.5	הכנסות מרכוש
32.6	32.3	31.3	33.7	36.1	35.7	35.4	35.3	35.2	36.1	<b>סך כל המסים</b>
12.5	12.6	12.2	12.3	12.4	12.4	12.9	12.9	13.1	12.5	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.2	4.1	3.9	4.2	4.5	3.9	4.1	4.1	3.7	3.9	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.3	10.0	9.8	11.6	13.7	13.8	12.6	12.4	12.5	13.9	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.6	5.6	5.4	5.6	5.5	5.6	5.8	5.8	6.0	5.7	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.8	1.9	1.8	2.1	2.3	3.0	2.4	2.7	3.4	3.5	מענקים
3.8	3.9	3.8	3.9	3.8	3.9	3.8	4.0	4.0	4.0	אחר <sup>1</sup>
42.0	42.3	42.7	42.6	43.5	44.6	45.1	47.1	49.8	49.1	<b>סך כל ההוצאות הציבוריות</b>
38.5	38.6	38.9	38.8	40.0	41.3	41.8	43.6	46.1	45.3	ההוצאות השוטפות
17.6	17.5	17.4	17.5	17.4	17.5	17.9	18.4	18.8	18.7	הצריכה האזרחית המקומית
5.1	5.2	5.4	5.6	5.6	5.8	5.8	6.1	6.6	6.4	הצריכה הביטחונית המקומית
1.0	1.0	1.0	1.2	1.5	1.7	1.7	1.5	1.8	1.8	היבוא הביטחוני
0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	1.1	0.7	0.7	0.9	0.8	התמיכות הישירות
10.5	10.6	10.6	10.1	10.1	10.5	10.7	11.1	12.1	12.1	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
3.6	3.6	3.7	3.6	4.6	4.7	5.0	5.6	5.9	5.5	תשלומי הריבית
1.6	1.9	2.1	2.0	1.8	1.7	1.6	1.6	1.2	1.4	תשלומי ההעברה על חשבון ההון <sup>2</sup>
1.9	1.9	1.7	1.8	1.7	1.6	1.7	2.0	2.5	2.4	השקעות הממשלה הרחבה
3.1	3.4	5.0	2.0	0.2	1.0	2.4	4.0	5.8	1.4	<b>הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה</b>
2.8	3.0	4.1	1.4	-0.1	0.8	2.1	3.5	5.0	3.2	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
4.0	4.5	6.5	3.6	1.4	1.4	3.5	4.6	5.4	4.8	הגירעון בהגדרה הבין-לאומית
67.3	69.2	70.8	69.1	69.2	74.8	83.8	87.6	87.6	80.3	החוב הציבורי (נטו) <sup>3</sup>
74.2	76.1	79.5	77.1	78.1	84.7	93.7	97.7	99.3	92.3	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל

(1) כולל תשלומי העברה מהציבור על החשבון השוטף וההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות מחו"ל למוסדות הלאומיים ולמלכ"רים.

(2) כולל סבסוד משכנתאות והעברות ע"ח ההון למלכ"ר ולעסקים.

(3) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

\*\*\*מאזני בנק ישראל הוצאו מלוח זה השנה, כי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהתאם לנורמה הבין-לאומית, כבר לא מחשבים אותם. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

**לוח ו' - 4**  
**שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2005 עד 2011**  
 (נומינלי)

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
6.3	5.1	6.1	3.3	3.2	6.6	1.5	סך כל ההוצאות הציבוריות
7.1	2.2	7.5	-16.7	3.7	0.8	-5.3	מזה: תשלומי הריבית
6.2	5.4	5.9	5.7	3.2	7.3	2.4	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
6.6	5.6	5.9	4.9	2.4	7.2	2.8	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
7.0	6.0	7.5	5.8	2.9	7.0	2.6	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
6.8	5.9	3.6	4.6	3.2	6.1	3.5	הצריכה הציבורית
6.9	5.9	4.8	5.7	4.4	5.7	2.6	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
7.4	6.5	5.6	6.2	4.9	5.2	3.3	הצריכה האזרחית
5.5	4.6	3.7	4.3	3.1	3.3	1.5	(הצריכה האזרחית לנפש)
7.4	7.3	3.8	5.4	3.5	4.8	1.8	הוצאות השכר
7.6	5.9	8.7	7.0	7.1	5.8	5.0	הקניות
4.9	3.6	2.1	4.0	3.4	7.3	0.8	הצריכה הביטחונית המקומית
3.6	5.5	3.2	-0.7	2.4	5.0	2.5	הוצאות השכר
5.9	6.0	10.7	5.2	2.4	5.9	1.7	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף המקומי
4.0	4.1	8.7	3.4	0.6	4.1	-0.1	(תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש)
11.3	15.1	1.1	9.8	11.0	1.5	-7.5	השקעות הממשלה הרחבה
0.4	5.1	0.2	16.7	16.7	44.3	-39.6	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
-6.8	-6.2	11.6	17.7	12.1	16.4	4.5	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
3.5	2.7	3.3	4.6	0.5	2.1	1.3	השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
1.4	0.1	4.9	0.8	0.0	1.7	1.1	השינוי במדד מחירי התוצר העסקי
2.9	3.2	1.6	2.7	0.0	3.0	1.5	השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית
6.9	6.1	5.9	5.4	5.9	7.8	6.0	השינוי בתמ"ג הנומינלי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לתקרת הגירעון, כך שניתן לעלות את ההוצאות עד תקרת ההוצאות או עד תקרת הגירעון, הנמוכה מבין השתיים. התקציב המאושר חייב לעמוד בכלל זה, אך הכלל אינו מגביל את ביצוע התקציב. הוצאות הממשלה המרכזית בפועל בניכוי מדד המחירים לצרכן עלו ב-1.9 אחוזים בין 2010 ל-2011. שיעור גידול זה נמוך מתקרת ההוצאה, שעמדה על 2.66 אחוזים לשנת 2011. תקרת ההוצאה לשנת 2012 עומדת גם היא על 2.66 אחוזים, והתקרה הצפויה לשנת 2013 היא 2.93 אחוזים<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> הצמיחה הריאלית הממוצעת בשנים 2011-2002 הייתה 3.62 אחוזים, ויחס החוב לתוצר ב-2011 היה 74.2 אחוזים (2.93=3.62\*60/74.2).

### 3. ההכנסות ממסים

קצב גידולן של ההכנסות ממסים היה מהיר במקצת מזה של התוצר הנומינלי, אך הן היו נמוכות מההכנסות שנחו בתקציב.

שינויי חקיקה הגדילו את ההכנסות ממסים ב-2011, והבלו על הדלק שונה מספר פעמים במהלך השנה.

עיקר העלייה של ההכנסות ממסים השנה נבע מהמסים הישירים ומהמסים על היבוא.

גידול ההכנסות ממסים, שהחל בשנת 2010, נמשך גם השנה, אך קצבו התמתן, והיה מהיר במקצת מקצב הגידול של התוצר הנומינלי. כמו בשנים האחרונות, למעט 2009, מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל מראה כי משתני המקרו מסבירים היטב את רמת ההכנסות ממסים. המשתנים העיקריים המסבירים את האטת קצב עליית המסים הם הירידות בשוק ההון ודשדוש השכר הריאלי. תקבולי המסים של הממשלה (ללא הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי) הסתכמו ב-2011 ב-212.1 מיליארדי ש"ח - גידול של 9.0 אחוזים ביחס לאשתקד (לוח ו-7), אך 2.9 מיליארדי ש"ח מתחת לתחזית התקציב. (מיליארד ש"ח מתוך הפרש זה נובעים מביטול העלאת הבלו על דלק). בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות תקבולי המסים של הממשלה גבוהים ריאלית ב-5.2 אחוזים מאשר אשתקד. מקורה של מרבית גידול ההכנסות ממסים הוא המסים הישירים.

שינויי חקיקה השנה גרמו לעלייה נטו בגביית המסים בסך 940 מיליוני ש"ח, שהם 0.11 אחוז תוצר. זוהי תוצאה של עליית המסים העקיפים ב-1,400 מיליוני ש"ח ושל ירידת המסים הישירים ב-460 מיליונים. השינויים העיקריים במסים העקיפים היו העלאת המיסוי על סיגריות<sup>15</sup>, העלאת הבלו על הסולר, על הפחם ועל הביודיזל והטלת מע"מ על קרקעות לקבוצות רכישה. עליית הבלו על הבנוזן ב-20 אגורות לליטר בוטלה כחלק מתוכנית ההקלות של פברואר 2011. באוגוסט בוצעה הורדה זמנית נוספת של הבלו, ב-27 אגורות לליטר, למשך חודש בלבד, בעקבות עליית מחירי הנפט בעולם<sup>16</sup>. השינויים העיקריים במסים הישירים היו המשך הפחתת מס החברות ל-24 אחוזים, הורדה נוספת של שיעור המס הישיר על עבודה, העלאת תקרת מדרגת מס ההכנסה הראשונה (10 אחוזים) והעלאת שווי השימוש ברכב צמוד<sup>17</sup>.

תקבולי המסים הישירים גדלו ריאלית בקצב של 6.7 אחוזים, מהיר מזה של עליית התוצר הריאלי. זוהי תוצאה של גידול בכל הסעיפים למעט ניכויים משוק ההון נטו, שירדו ב-13 אחוזים בעקבות הירידות המתמשכות בשוק ההון השנה. נמשכה העלייה במסי המקרקעין (7.6 אחוזים, ריאלית), אך קצבה הואט משמעותית, כתוצאה מהאטת גידול הפעילות בענף הנדל"ן. המסים העקיפים גדלו בשנת 2011 ריאלית ב-2.9 אחוזים, לאט יחסית לקצב גידולם אשתקד. תקבולי המע"מ נטו עלו ב-3.7 אחוזים, תוצאת המשך עלייה מהירה של המע"מ על יבוא, ולעומתה עלייה איטית של המע"מ המקומי. ההאטה במע"מ המקומי מורכבת מגידול התקבולים במחצית הראשונה של השנה לעומת התקופה המקבילה אשתקד ומירידת התקבולים במחצית השנייה לעומת המחצית הראשונה ולעומת התקופה המקבילה אשתקד. הסיבה להאטה זו היא שמרבית המע"מ על הייצור המקומי מתקבל משלושה תחומים: בינוי, מסחר ונדל"ן ושירותים עסקיים; בענפי המסחר הייתה ירידה ריאלית של 6 אחוזים בגביית המע"מ, ובענפי הבינוי והנדל"ן - ירידה ריאלית של כ-0.5 אחוז. גביית מסי היבוא ללא מע"מ עלתה בשיעור דומה לזה של המע"מ על היבוא, וגביית המסים המקומיים האחרים,

<sup>15</sup> התבצעה ביוני 2010, אך התבטאה בהשוואה בין כל שנת 2011 לבין כל שנת 2010.

<sup>16</sup> מעבר לשינויים אלו - הבלו על הדלקים מתעדכן, לפי החוק, שלוש פעמים בשנה (ינואר, מאי, ספטמבר) בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן מאז העדכון האחרון. כך הבלו על הבנוזן בינואר 2012 היה נמוך מרמתו בינואר 2011 ב-12.6 אגורות לליטר.

<sup>17</sup> על פי נתוני משרד האוצר, ספר התקציב 2011-2012.

שעיקרם הבלו על הדלק, עלתה ב-0.3 אחוז<sup>18</sup>. התמתנות קצב הגידול של גביית המסים העקיפים היא תופעה אופיינית לשלב זה של מחזור העסקים, המשקפת גידול ביעילות של גביית המע"מ, תוצאת תהליך סגירתו של פער התוצר: ככל שפער התוצר קטן יותר, שיעור המנה בין גביית המע"מ לבין בסיס המס גבוה יותר<sup>19</sup>. כאשר המשק מתקרב לתוצר הפוטנציאלי מדד זה חדל לעלות.

ההכנסות המקומיות ללא מסים, ביטוח לאומי וריבית הסתכמו השנה ב-2.3 מיליארדי ש"ח, לעומת 4.3 מיליארדים בתחזית התקציב, פער של כ-0.2 אחוז תוצר. סעיף הכנסה זה מורכב מתמלוגים, דיבידנדים והכנסות אחרות. הסיבות לירידות השנה ולפער מהתחזית אינן ברורות. פירוט נרחב יותר בהצגתו בתחזית התקציב יאפשר ניתוח של תלותו במחזור העסקים ויתרום להבנת תנודתיותו.

## נטל המס בהסתכלות היסטורית ובהשוואה בין-לאומית

בשנים 1989-2007 היה נטל המס בישראל יציב יחסית (איור ו-3), ועמד על כ-36 אחוזי תוצר בממוצע. נטל זה היה גבוה במקצת מהממוצע במדינות OECD ובעל תוואי דומה<sup>20</sup>. שיעור המס הישיר מתוך סך המסים הממוצע במדינות OECD היה יציב בשנים 1985-2009 ועמד על כ-63 אחוזים, לעומת שיעור שנע סביב 50 אחוזים בישראל באותה תקופה. בכל התקופה הזאת היה נטל המס העקיף בישראל גבוה מהממוצע במדינות OECD, ומ-1990 היה נטל המס הישיר נמוך מהממוצע של אותן מדינות<sup>21</sup>. הבדל זה התעצם בעקבות הורדת השיעורים הסטטוטוריים של המסים בישראל מאז 2007, משום שעיקר הירידה הייתה במסים הישירים: נטל המס הישיר ירד ב-3.5 אחוזי תוצר, בעוד שהנטל העקיף ירד ב-0.1 אחוז תוצר בלבד, כך שיחס תקבולי המסים העקיפים למסים הישירים עלה (איור ו-3).

מס ההכנסה ומס החברות - המסים הישירים העיקריים - הנתפסים כמסים פרוגרסיביים, הם מכילי המדיניות העיקריים של ממשלות המדינות המפותחות להקטנת אי-השוויון בהכנסות. על כן, תמהיל מסים שבו משקלם של מסים אלו נמוך עלול להקטין את תרומתה של מערכת המס להקטנת אי-השוויון. עם זאת, למשקל הגדול של המסים העקיפים בנטל המס בישראל יש מספר יתרונות אפשריים: יתרון אחד הוא עידוד הצמיחה - לפי מספר מחקרים, מסי תצרוכת, כגון מע"מ, מס קנייה ובלו, פוגעים בצמיחה פחות מאשר מסים ישירים, כגון מס ההכנסה, מס החברות ומס רווחי הון<sup>22</sup>, משום שמסים על תצרוכת פוגעים פחות בתמריצים לעבוד, לחסוך ולהשקיע. מסים אלו אינם פוגעים גם בתמריצי חברות מייצאות, משום שאינם נגבים על מוצרים מיוצאים. לעומתם, מס ההכנסה ומס החברות עלולים לפגוע בתמריצים לעבוד ולייצר, ולכן - גם בצמיחה. בשנים האחרונות, כחלק

נטל המס העקיף בישראל גבוה מאשר במדינות OECD, וההכנסות ממנו הן כמחצית מההכנסות ממסים.

מסים עקיפים פוגעים בצמיחה פחות מאשר מסים ישירים, אך נוטים להגדיל את אי-השוויון.

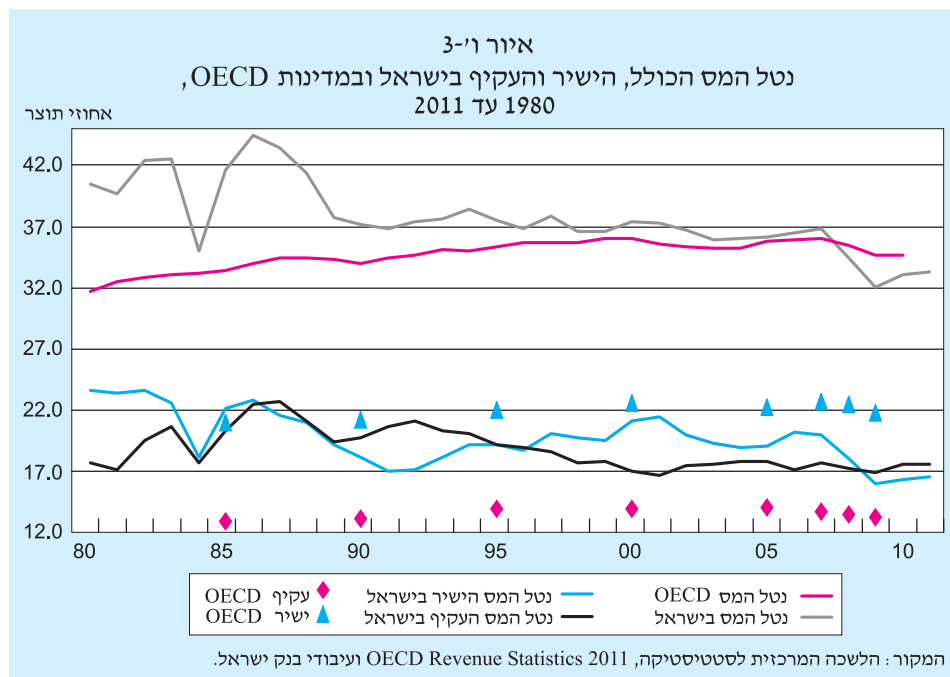
<sup>18</sup> הבלו על הדלק עלה (ריאלית, בניכוי שינוי חקיקה) ב-3.5 אחוזים.

<sup>19</sup> מדד היעילות של גביית המע"מ מחושב כיחס שבין גביית המע"מ לכל אחוז מס ביחס לבסיס המס. גמישותו של מדד זה ביחס לפער התוצר בישראל היא 0.97- (ראו ה"התפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 132, בנק ישראל, חטיבת המחקר).

<sup>20</sup> ממוצע אריתמטי של נטל המס הכולל - העקיף והישיר - במדינות OECD (ללא "מסים אחרים" שהם כאחוז מנטל המס) כאחוז מהתוצר לשנים 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2007-2009 (OECD Revenue Statistics 2011). לדין על דרך חישוב הממוצע, בצורה אריתמטית או משוקללת, ראו ע' ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית: 2008-2009, בנק ישראל, מארס 2009.

<sup>21</sup> נטל המס העקיף בישראל היה גבוה מאשר בכל מדינות OECD למעט דנמרק משנת 2000 ואילך ואיסלנד בין 2000 ל-2007.

<sup>22</sup> OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing.



מהמדיניות לעידוד הצמיחה, הורידה הממשלה את המסים על ההכנסה והשאירה את רמת המסים העקיפים, בדרך כלל, בעינה. זאת ועוד, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל נמוך משמעותית מאשר במרבית המדינות המפותחות, בין השאר, משום שקבוצות אוכלוסייה גדולות בוחרות שלא להשתתף בכוח העבודה; כדי שקבוצות אלו יישאו בחלק מנטל ההוצאה הציבורית ניתן למסותן באמצעות מסים עקיפים בלבד.

**בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הורידה הממשלה את המסים העקיפים והגדילה את המסים הישירים.**

המחאה החברתית בקיץ ומסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, שהוקמה בעקבותיה, הביאו לשינויים במערכת המס בשנת 2011. הוועדה המליצה על שורת שינויי מסים שמטרתם העיקרית לתמוך במעמד הביניים ובאוכלוסיית העובדים, שימומנו בעזרת ביטול מיתווה הורדת המסים הישירים והעלאת המסים על רווחי הון, על חברות ועל בעלי שכר גבוה (לוח ו-5). בעקבות החלטת הוועדה כי שינויי המס וההוצאה יהיו מאוזנים, כל אחד בפני עצמו, המלצותיה של הוועדה בתחום המיסוי היו מאוזנות תקציבית ב-2012. מרבית המלצות הוועדה בתחום זה אושרו על ידי הממשלה והכנסת<sup>23</sup>, ועליהן נוספה בכנסת הורדת מס הכנסה של 2 אחוזים למדרגת המס השלישית בעלות של 800 מיליון ש"ח לשנה<sup>24</sup>. שינויי המסים שאושרו מקבעים את נטל המס הישיר על יחידים ברמתו הנוכחית ומקטינים את נטל המס העקיף. זוהי החלפה של הורדות מיידיות ועתידיות של המס הישיר בהורדות מיידיות של המס העקיף. סך ההכנסות ממסים ישירים, כולל מס רווח הון ומס חברות, עולה ב-2.7 מיליארד ש"ח (0.3 אחוזי תוצר), וסך ההכנסות ממסים עקיפים יורד ב-3.25 מיליארדי ש"ח (0.4 אחוז תוצר). על כן החוק לשינוי נטל המס, שהתקבל בכנסת, אינו מאוזן תקציבית, וצפוי להגדיל את הגירעון ב-2012 ב-0.55 מיליארד ש"ח (בהנחה שאכן יאושרו הפחתות מכסים בהיקף שנצפה).

<sup>23</sup> מס היסף על הכנסות של מיליון ש"ח בשנה ומעלה לא אושר. ההכנסות הצפויות ממנו עמדו על כ-400 מיליוני ש"ח בשנה.

<sup>24</sup> החוק לשינוי נטל המס, התשע"ב - 2011.

לוח ו'5

השפעת החוק לשינוי נטל המס על הכנסות המדינה ממסים ב-2012

מיליארדי ש"ח	
<b>א. מיסוי הכנסות מעבודה (יחידים)</b>	
1.8	1. הקפאת רפורמת הפחתת מס ההכנסה על יחידים.
-0.8	2. הקטנת המס השולי במדרגת מס בין 8,860 ל- 14,070 ש"ח
0.8	3. העלאת המס במדרגת המס העליונה מ-44 אחוזים ל-48 אחוזים.
-1	4. הענקת שתי נקודות זיכוי לאב בגין כל ילד עד גיל 3.
-0.8	5. ביטול העלאת התקרה לתשלום דמי הביטוח הלאומי לרמה של 5 פעמים השכר הממוצע.
<b>ב. מיסוי חברות</b>	
0.7	1. העלאת מס החברות מ-24 אחוזים ל-25 אחוזים.
0.7	2. ביטול הורדת מס החברות מ-24 אחוזים ל-23 אחוזים.
<b>ג. מיסוי על רווחי הון</b>	
1.3	1. העלאת שיעור המס על ריבית, דייוונד, רווחי הון ושבח ריאלי מ-20 אחוזים ל-25 אחוזים.
<b>ד. מכסים ומסי קנייה</b>	
-2.5	1. ביטול העלאת הבלו על דלקים.
-0.75	2. ביטול המכסים על מוצרים שאין בהם ייצור מקומי והורדת מסי קנייה בענפים תחרותיים
-0.55	<b>סך השינוי בהכנסות ממסים</b>

המקור: דוח ועדת טרכטנברג וחישובי בנק ישראל.

#### 4. נושאים בתקציב הממשלה

הגירעון התקציבי הכולל של הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) ירד השנה לעומת אשתקד, אך היה גבוה במקצת מאשר בתחזית התקציב ומתקרת הגירעון המוגדרת בחוק (לוח ו'6)<sup>25</sup>. הסיבה העיקרית לכך היא שכל סעיפי ההכנסות היו נמוכים מהצפוי בעת תכנון התקציב, בעוד ששיעור ביצוע התקציב היה 98.6 אחוזים (לוח ו'7). הגירעון המתוכנן ל-2011, 2.9 אחוזי תוצר, התבסס על תחזית תוצר נומינלי של 864.1 מיליארדי ש"ח ועל תחזית הכנסות ממסים של 215 מיליארדי ש"ח. התוצר הנומינלי גדל מעבר לתחזית התקציב<sup>26</sup>, אך ההכנסות ממסים היו נמוכות מהתחזית. שיעור הביצוע של הוצאות הממשלה השוטפות היה נמוך במקצת משיעורו בשנת 2010, וכך גם שיעור הביצוע של המשרדים האזרחיים והביטחוניים. כדי להמשיך ולהפחית את יחס החוב לתוצר, יידרש בשנים הבאות מאמץ פיסקלי ותוואי גירעון יורד.

ב-2011 החלה ישראל ביישום התקציב הדו-שנתי המלא הראשון, שכן תקציב 2009-2010 אושר רק באמצע שנת 2009. יישום התקציב הדו-שנתי נועד לאפשר למשרדי הממשלה ולממשלה כולה לתכנן הוצאות לטווח ארוך יותר. לעומת זאת החריגות מתחזית התקציב הדו-שנתי כבר ב-2011 והחריגות המתבררות ב-2012 מבליטות את אחד החסרונות העיקריים של השיטה: היכולת לחזות משתנים כלכליים (או אחרים) באופן אמין מוגבלת, והיא קטנה

הגירעון התקציבי ירד השנה, אך חרג מעט מתקרתו.

למרות התקציב הדו-שנתי, השינויים בהוצאות הציבוריות לשנת 2012 היו גדולים מהשינוי הרגיל בין שנות תקציב.

<sup>25</sup> הפער הממוצע בין הגירעון לתקרת הגירעון בשנים 2000-2011 היה 0.6 אחוז תוצר בערך מוחלט, וברוב השנים האלה הגירעון היה נמוך מהתקרה.

<sup>26</sup> התוצר הנומינלי לשנת 2011 עמד על 869.2 מיליארדי ש"ח.

**לוח ו'-6**  
**התפתחות גירעון הממשלה המרכזית<sup>1</sup>, הכנסותיה והוצאותיה, 2003 עד 2011**  
 (אחוזי תמ"ג)

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
3.0	5.5	6.0	1.6	2.9	3.0	3.4	4.0	3.0	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
3.3	3.7	5.1	2.0	0.1	0.9	1.8	3.6	5.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
2.2	2.5	3.7	0.5	-1.4	-0.2	0.7	2.6	4.6	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
<b>27.5</b>	<b>27.5</b>	<b>26.8</b>	<b>30.1</b>	<b>32.5</b>	<b>32.5</b>	<b>32.4</b>	<b>31.7</b>	<b>31.5</b>	<b>סך כל ההכנסות נטו<sup>2</sup></b>
24.4	24.1	23.3	25.6	28.0	27.3	27.1	26.9	26.9	מסים ואגרות
0.5	0.6	0.7	1.0	0.9	1.2	1.3	1.0	1.0	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.6	1.4	1.6	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	1.7	מילוה מהמוסד לביטוח לאומי
1.0	1.3	1.1	1.3	1.5	1.9	1.9	1.9	2.0	מענקים מממשלת ארה"ב
<b>30.8</b>	<b>31.2</b>	<b>31.9</b>	<b>32.2</b>	<b>32.5</b>	<b>33.3</b>	<b>34.3</b>	<b>35.2</b>	<b>36.8</b>	<b>סך כל ההוצאות נטו<sup>2</sup></b>
5.1	5.2	5.4	5.5	5.9	6.4	6.6	6.7	7.2	מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
6.9	7.5	7.4	7.9	8.0	8.0	8.0	8.1	8.4	הוצאות הביטחון (נטו) <sup>3</sup>
18.7	18.5	19.1	18.7	18.6	18.9	19.7	20.4	21.3	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון

(1) ההכנסות וההוצאות ב-2006 אינן כוללות 2.8 מיליארדי ש"ח שהועברו לקרן הפיצויים ושולמו כפיצויים לציבור על נזקי הלחימה בצפון.

(2) בניכוי פרעון האשראי של הציבור לממשלה.

(3) הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות מהצריכה הביטחונית בלוח ו'-3, שכן הלמ"ס רושמת את הפנסיה ותשלומים נוספים של מערכת הביטחון כתשלומי העברה.

המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2011, ועיבודי בנק ישראל.

עם הגידול של טווח התחזית<sup>27</sup>. לכן שיטה המבוססת על חיזוי משתנים רבים לשנתיים תחייב תיקונים והתאמות רבים לאורך הדרך, בין אם הם יוכנסו בשנה השנייה של אותו תקציב ובין אם הם ישפיעו בעוצמת יתר בבניית התקציב הבא. יתר על כן, כיוון שתקרת ההוצאות נקבעת מראש, הגדלת ההוצאות בסעיף אחד מחייבת הפחתות לא מתוכננות בסעיפים אחרים, ולכן גם היציבות והאופק התכנוני שהתקציב הדו-שנתי אמור לספק אינם מושגים. כך יהיה בשנת 2012: במהלך שנת 2011 ובתחילת שנת 2012 הוכנסו בהוצאות הציבוריות שינויים שעלו על השינוי הרגיל בין שנות תקציב, וזאת בלא הליך מסודר של אישור תקציב.

הוצאות הביטחון כאחוז מהתמ"ג הן בתוואי יורד מאז שנת 2003. מאז החלת מיתווה ברודט, בשנת 2007, הן קטנו מ-7.3 ל-6.4 אחוזי תוצר (לוח ו'-2). זאת משום שהוצאות משרד הביטחון בפועל עדיין קרובות למיתווה ברודט, מה שמאפשר להוצאות המשרדים האזרחיים לגדול מהר יותר מאשר תקרת ההוצאות. יחד עם זאת, הוצאות הביטחון היו

<sup>27</sup> עדי ברנדר וגיא נבון (2008), "מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממיסים וניתוח אי הוודאות של התחזית, הרבעון לכלכלה 4.

**לוח ו'-7**  
**רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2011**  
 (מחירים שוטפים)

2011		התקציב המקורי	הביצוע ב-2010	
הפער בין הביצוע לתקציב	הביצוע			
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)				
-3.5	-28.7	-25.2	-30.2	הגירעון (-)
-2.5	-24.4	-21.9	-26.2	מזה: הגירעון המקומי
-1.1	-4.3	-3.2	-3.9	הגירעון בחו"ל
-6.2	238.7	244.9	223.4	ההכנסות
-5.6	229.1	234.7	211.2	מזה: ההכנסות המקומיות
-2.9	212.1	215.0	194.5	המסים <sup>1</sup>
-0.6	14.0	14.6	11.8	המילוה מהמוסד לביטוח לאומי
-2.7	4.0	6.7	4.8	ההכנסות האחרות <sup>2</sup>
-0.1	8.6	8.7	10.4	המענקים מממשלת ארצות הברית
-2.7	267.4	270.1	253.5	ההוצאות <sup>1</sup>
-3.1	253.5	256.6	237.4	מזה: ההוצאות המקומיות
0.4	13.9	13.5	16.1	מזה: ההוצאות בחו"ל
2.6	59.9	57.3	60.9	הביטחון
-0.7	44.6	45.3	42.5	הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-5.7	162.9	168.6	150.1	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה <sup>3</sup>

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(2) הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיבידנדים והכנסות אחרות.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2011, ועיבודי חטיבת המחקר של בנק ישראל.

השנה גבוהות ב-2.6 מיליארדי ש"ח מאשר בתקציב המקורי<sup>28</sup>. התוספת מומנה בעזרת הסטה של תקציבים שלא בוצעו על ידי המשרדים האזרחיים אל תקציב הביטחון, באישור משרד האוצר והכנסת. ב-2007, בעקבות מלחמת לבנון השנייה ובעקבות חריגות מתמשכות של הוצאות הביטחון מתקציבן המקורי<sup>29</sup>, הוקמה הוועדה לבחינת תקציב הביטחון - ועדת ברודט<sup>30</sup>. הוועדה קבעה מיתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון הריאלי לשנים 2008-2017,

<sup>28</sup> זאת מעבר להוצאה ביטחונית של כ-6.1 מיליארדי ש"ח שתוקצבה בסעיף הרזרבה ושימשה להוצאות ביטחון כמתוכנן.

<sup>29</sup> סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 129, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

<sup>30</sup> דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, מאי 2007



התקציבים המקוריים של משרד הביטחון לשנים 2008-2011 היו נמוכים מהתקציבים התואמים את מיתווה ברודט ונמוכים מההוצאות-בפועל של משרד הביטחון בשנים אלו במיליארדי שקלים.

גם התקציב המקורי של משרד הביטחון לשנת 2012 היה נמוך מהוצאות הביטחון הצפויות, ושוב התקבלה תוספת לתקציב הביטחון, למרות המלצת הקיצוץ של ועדת טרכטנברג.

שמטרתו הייתה לתקצב את הוצאות משרד הביטחון ברמה המאפשרת את צמיחת השירותים האזרחיים המסופקים על ידי הממשלה לנפש לצד השמירה על ביטחון המדינה. למרות המיתווה שנקבע, התקציבים המקוריים של משרד הביטחון לשנים 2008-2011 היו נמוכים מהסכום הנדרש לפיו. במהלך כל שנה הועברו למשרד הביטחון תקציבים נוספים בסך 2-4 מיליארדי ש"ח, אשר הביאו את ביצוע תקציב הביטחון לרמת המיתווה, או מעט מעליה (לוח ו'8-31). תופעה זו מבליטה את הקושי בתכנון ובריסון תקציבי לטווח בינוני וארוך, שכן למרות קיומו של מיתווה תקציבי לטווח ארוך, שתוכנן על ידי ועדה ציבורית בהסכמה ובתמיכה ממשלתית, נמשכת התנהלות תקציבית בעייתית, שלפיה תקציב הביטחון המפורסם לציבור אינו מייצג נכונה את הציפיות של הממשלה ושל צה"ל להוצאות הביטחון שיבוצעו בפועל<sup>32</sup>.

החלטת הממשלה מ-8.1.2012, בדבר תוספת של 4.1 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון ל-2012<sup>33</sup> - על אף המלצת הקיצוץ של ועדת טרכטנברג ומעבר למיתווה ברודט - מבהירה, כי קיצוץ בתקציב מערכת הביטחון אל מתחת למיתווה ברודט אינו דרך סבירה פוליטית למימון פעילויות אחרות, וזאת, בין השאר לנוכח המצב הגיאוגרפי-פוליטי. חשוב לתקן נוהג זה ולתכנן את תקציב משרד הביטחון המקורי כך שהוא יציג בצורה אמיתית ושקופה, ככל שניתן במגבלות הסודיות, את דרישות הממשלה מצה"ל בשנת התקציב<sup>34</sup>, להוציא מקרה של אירוע ביטחוני חריג; זאת בניגוד לנוהג הקיים של אישור תקציב הנמוך ממיתווה ברודט ומתן תוספות במהלך השנה.

אופי הפעילות של משרד הביטחון, הכולל תכנון לטווח ארוך וחוזים ארוכי טווח, מחייב יציבות תקציבית ומיעוט ועזועים בתקציב, אך גם בקרה חיצונית על אישור וביצוע של תוכניות. לשם כך נדרש גוף עצמאי ואובייקטיבי שתפקידו יהיה להבין את העלות והתועלת של ההוצאות הביטחוניות, את השפעת שינויים בהוצאות אלו ואת התחלופה בינן לבין ההוצאות האזרחיות. ברוח המלצות ועדת ברודט, אחד מתפקידי גוף זה, שיכלול מומחים מתחום הביטחון, הכלכלה וחקר הביצועים, הוא להבטיח שהפעלת מערכת הביטחון במצבי חירום מתוקצבת מראש, כדי למנוע הישנות של מה שאירע במלחמת לבנון השנייה - מחסור בציוד לגדודי מילואים שיצאו לקרב. ספק אם צעדי השקיפות והבקרה שאישרה הממשלה אכן יאפשרו בקרה כזאת.

<sup>31</sup> אומדני התקציב התואם את מיתווה ברודט גבוהים מההערכה שהתפרסמה בדצמבר, שכן הנתונים ל-2011 עודכנו מאז בהתאם לעלייתם של מדדי המחירים השונים בפועל, והנתונים ל-2012 עודכנו לפי ממוצעי עליות המחירים בטווח הארוך. (להרחבה ראו פרסום של בנק ישראל, "השוואת תקציב משרד הביטחון בשנים 2008-2012 למיתווה ברודט", דצמבר 2011).

<sup>32</sup> דוגמה להתנהגות הבעייתית היא העברת 1.6 מיליארדי ש"ח למשרד הביטחון רק בשבוע האחרון של שנת 2011, אף על פי שזו הייתה מוסכמת על משרדי הביטחון והאוצר כבר בתחילת השנה. אחת הסיבות להעברות במהלך השנה היא העדר הסכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון על שיטת ההצמדה של מיתווה ברודט למחירים שוטפים.

<sup>33</sup> התוספת מותנית בדרישות לשקיפות ובתשלום לפי "אבני דרך",

<sup>34</sup> החלטת הממשלה מ-8.1.2012 עושה זאת בגין שנת 2012, אך זהו שינוי לאחר מעשה. התקציב המקורי לא ייצג ככל הנראה את ציפיות הממשלה ממשרד הביטחון.

לוח ו' - 8

מיתווה ברודט בהצמדות שונות ותקציב משרד הביטחון<sup>1</sup>  
(מיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)

מיתווה ברודט ברוטו	התקציב המקורי ברוטו <sup>2</sup>	ברוטו <sup>3,2,4</sup>	ביצוע תקציב הביטחון
2008	50,528	48,735	48,957
2009	49,400	48,590	52,207
2010	54,556	53,240	54,857
2011	56,607	54,233	57,433
2012	58,423	55,771	59,938

(1) תקציב הביטחון ברוטו כולל את התקציב השקלי ממקורות המשק, את ההוצאה המותנית בהכנסה ואת כל הסיוע מארה"ב. נתון זה שונה מתקציב הביטחון המדווח בלוח ו' - 7, שכולל את הרזרבה התקציבית ואינו כולל את ההוצאה המותנית וחלק מהסיוע מארה"ב.

(2) למטרת בדיקה זו הוחסרו מתקציב 2008 וביצועו 2,500 מיליוני ש"ח שהיו פיצוי על הוצאות לחימה במלחמת לבנון השנייה והוחרגו ממיתווה ברודט.

(3) בניכוי העברה מסעיף הרזרבה הכללי המיועדת לביטחון, בהנחה שהסכום הוצא במלואו. אם הביצוע היה גבוה מההעברה, פירוש הדבר שביצוע תקציב הביטחון המדווח בלוח זה גבוה מההוצאה בפועל.

(4) נתוני 2011-2012 הם נתוני התקציב המקורי בתוספת העברות. תקציב הביטחון המקורי ל-2012 עומד על 55,771 מיליון ש"ח, והתוספות הצפויות במהלך 2012 מסתכמות ב-3,600 מיליון ש"ח.

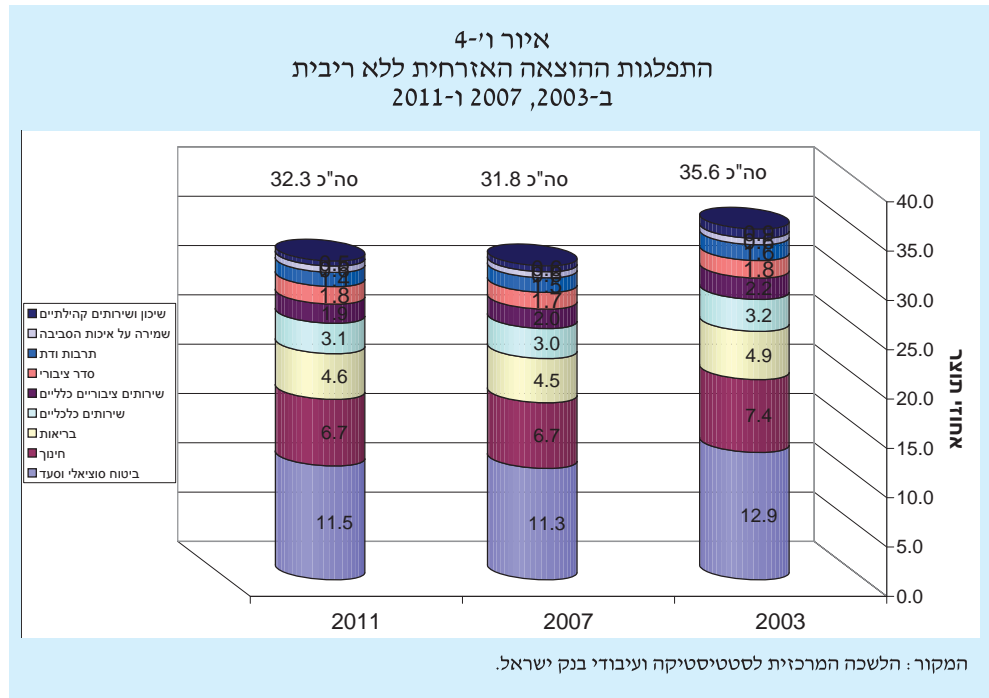
המקור: דוח הועדה לבחינת תקציב הביטחון, מאי 2007, החשכ"ל ועיבודי בנק ישראל.

5. שירותי הממשלה ויעדיה

תפקידיה העיקריים של הממשלה הם מקסימיזציה של רווחת האזרחים ואספקת שירותים ומוצרים ציבוריים נאותים. עם שירותים ומוצרים אלו נמנים ביטחון לאומי, ביטחון אישי (שיטור, חוק וסדר), תשתיות תחבורה, בריאות הציבור, חינוך ציבורי, רשת ביטחון סוציאלית ומערכת חקיקה ורגולציה. הממשלה בוחרת את תמהיל השירותים ואת דרך אספקתם לפי העדפויותיה, המוכתבות על ידי ציבור בוחריה. מדיניות הממשלה משנת 2003 שמה דגש על הקטנת התערבות הממשלה בחיים הכלכליים של אזרחיה, ובכלל זה הורדת מסים (הקטנת ההכנסות הציבוריות) והורדת ההוצאות הציבוריות. בהשפעת מדיניות זו קטנה ההוצאה האזרחית ללא ריבית כאחוז מהתוצר בשנת 2011 ביחס לשנת 2003 ב-9.0 אחוזים, בעוד שנטל המס ירד ב-7.5 אחוזים. משמעות המדיניות היא שאף כי התוצר הריאלי לנפש צמח בין 2003 ל-2011 ב-22.5 אחוזים, ההוצאה האזרחית הריאלית ללא ריבית לנפש עלתה ב-6.7 אחוזים בלבד. לעומת זאת, ירידת נטל המס הגדילה את ההכנסה הפנויה של אזרחי ישראל העובדים ברמות ההכנסה שמעל לסף המס<sup>35</sup> (לוח ו' - ג' 13). מדיניות זו באה לידי ביטוי בקיצוץ הקצבאות ותשלומי ההעברה ובהורדות מסים למיניהן מאז 2003 - צעדים שנועדו, בין השאר, לשפר את מצבה היחסי של האוכלוסייה העובדת ולעודד אנשים להצטרף אל מעגל העבודה. צעדים אלה אכן הגדילו את ההשתתפות בשוק העבודה ואת התעסוקה. בשנה האחרונה נוספו תכנית "מס הכנסה שלילי", שמטרתה לתמוך בעובדים בשכר נמוך ולעודד אותם להישאר בשוק העבודה, ונקודת זיכוי לאבות על כל ילד עד גיל

מדיניות הממשלה מאז 2003 הדגישה את הקטנת התערבותה בחיים הכלכליים על ידי הורדת מסים והורדת הוצאות ציבוריות.

<sup>35</sup> כ-40 אחוזים מהעובדים, ששכרם נמוך מסף המס, אינם נהנים ישירות מהורדת שיעורי המס.



שלוש, בהמלצת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, שינויים התומכים באוכלוסייה העובדת בלבד. (האחרון תומך רק בעובדים ששכרם מעל סף המס - ראו תיבה ו-1.)

ניתן לחלק את הוצאות הממשלה לשלושה רכיבים: הוצאות ריבית, הוצאות אזרחיות אחרות והוצאות ביטחון. תשלומי הריבית על החוב הציבורי קטנו בשנים האחרונות באופן ישיר ובאופן עקיף. באופן ישיר - משום שיחס החוב הציבורי לתוצר, שעלה בתחילת שנות האלפיים ל-99 אחוזים, ירד בשנים האחרונות ל-74.2 אחוזים; באופן עקיף - משום שהתוואי המתמשך של ירידת יחס החוב הציבורי לתוצר בעשור האחרון הוריד את הערכת השווקים לגבי הסיכון בחוב הממשלתי<sup>36</sup>, ובכך הוריד את שיעור הריבית על החוב<sup>37</sup>. יחס הריבית לחוב ירד מ-5.9 אחוזים ל-4.9 אחוזים, ותשלומי הריבית ירדו מ-5.5 אחוזי תוצר בתחילת שנות האלפיים ל-3.6 אחוזי תוצר בשנים האחרונות. כך גדלו בעשור האחרון המשאבים הפנויים להוצאות אחרות או להפחתות מסים ב-1.9 אחוזי תוצר.

הוצאות הביטחון<sup>38</sup> ביחס לתוצר וביחס להוצאה הציבורית ירדו מאז תחילת שנות האלפיים, ירידה שהשאירה אותן ברמה של 6.4 אחוזי תוצר. זוהי הוצאה גבוהה מאשר במרבית מדינות העולם, ובמיוחד מאשר במדינות המפותחות. רמת הוצאה זו מגבילה את ההוצאה האזרחית יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות, אך השחיקה המתמשכת של הוצאות הביטחון ביחס לתוצר, התואמת את מסגרת מיתווה ברודט (שהגביל את הצמיחה הריאלית בהוצאות הביטחון ל-1.3 אחוזים לשנה), וירידת תשלומי הריבית מגדילות את מקורות המשק להוצאות אזרחיות.

<sup>36</sup> פערי התשואות לעומת מדינות דומות לישראל, כגון אוסטרליה, ניו זילנד ושווייץ, קטנו באותה תקופה. לעומת זאת לא קטנו באופן עקיף התשואות בין ישראל לארה"ב ולגרמניה.

<sup>37</sup> ראו סעיף "החוב הציבורי".

<sup>38</sup> כולל הסיוע הביטחוני מארה"ב.

הקטנת יחס החוב לתוצר בעשור האחרון הקטינה את תשלומי הריבית ופנתה משאבים רבים להוצאות אחרות ולהפחתות מסים.

ההוצאות האזרחיות ללא ריבית כאחוז מהתוצר ירדו בשנים 2003-2011 ב-3.2 אחוזי תוצר. בשנים 2003-2007 ירדו כל סעיפי ההוצאה האזרחית ללא ריבית, וסעיפי ההוצאה הגדולים (ביטוח סוציאלי, חינוך ובריאות) ירדו בשיעורים של 8-12 אחוזים. בשנים 2007-2011 גדלו מרבית הסעיפים ביחס לתוצר, אך משקלם בתוצר נותר נמוך משהיה בתחילת שנות האלפיים (איור ו-4). ה"עוגה" הממשלתית קטנה בשנים אלו, אך גודלם היחסי של מרבית הסעיפים נשמר.

ההוצאות האזרחיות ביחס לתוצר ירדו בשנים 2003-2007 וגדלו מעט בשנים האחרונות.

## א. בריאות

המגזר הציבורי מממן את מרבית ההוצאה הלאומית לבריאות במדינת ישראל, והוא ספק מרכזי של שירותי בריאות. ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל ביחס לתוצר היא בין הנמוכות במדינות OECD. למרות זאת, לא ברור כי רמת שירותי הבריאות שמקבלים אזרחי ישראל פחותה מרמתם במדינות המפותחות, בין השאר עקב הרכב הגילים השונה. ייתכן שישראל, אשר אוכלוסייתה צעירה<sup>39</sup>, והיא פתוחה לחידושים טכנולוגיים, יכולה לספק שירותי בריאות בעלות ובתשומות פחותות. הערכת איכותם של שירותי הבריאות המסופקים והשפעתם על בריאות הציבור כרוכה בבעיות מדידה קשות. ניתן לראות שיפור מתמשך בשני מדדי בריאות בסיסיים: תמותת התינוקות בישראל יורדת באופן עקבי זה שנים רבות, ותוחלת החיים עולה לאורך השנים (לוח ו-נ'22). השיפורים דומים לשיפור הממוצע במדינות OECD בשנים אלו, ומשאירים את תמותת התינוקות בישראל נמוכה מאשר במרבית המדינות המפותחות, ואת תוחלת החיים גבוהה מאשר במרביתן. השיפורים במדדים אלו הם רחבים, אך עצמותיהם באוכלוסיות שונות אינן אחידות: תמותת התינוקות אמנם ירדה בין 1999 ל-2010 בכ-2 לאלף לידות באוכלוסייה היהודית והערבית כאחת, אך תמותת התינוקות באוכלוסייה הערבית גבוהה ב-3 לאלף לידות מאשר באוכלוסייה היהודית. אשר לעליית תוחלת החיים: תוחלת-החיים-בלידה של גברים יהודים וגנים יהודיות וערביות עלתה בין 1996 ל-2009 בכ-3.5 שנים - ואילו זו של גברים ערבים עלתה באותה תקופה ב-1.6 אחוזים בלבד, שהם 1.2 שנים.

ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל נמוכה מאשר במרבית מדינות OECD, אך מצבה של ישראל על פי מספר מדדי בריאות בסיסיים טוב מזה של מרבית מדינות אלו.

מספר הרופאים ל-1,000 נפש בישראל גבוה מהממוצע במדינות OECD, אך יורד מאז סוף שנות התשעים, בניגוד לעלייתו בממוצע באותן מדינות (לוח ו-נ'22). מגמה זו של שיעור הרופאים אינה פוגעת בבריאות הציבור לעת עתה, אך אם היא תימשך, סביר שתפוקת הבריאות ייפגעו, בפרט כשהאוכלוסייה תזדקן. לפיכך מטרידה העובדה ששיעור מסיימי בית ספר לרפואה באוכלוסייה בישראל הוא פחות ממחצית הממוצע במדינות OECD, ושיעור זה פוחת עם השנים. כמחצית ממקבלי הרישיונות לעסוק ברפואה בשנים 2005-2010 הם בוגרי בתי ספר לרפואה בישראל<sup>40</sup>. שיעור זה גבוה מאשר בעבר, אך ישראל עדיין תלויה בעליית רופאים מחו"ל ובשיבת רופאים ישראלים שלמדו בחו"ל כדי לאייש את מערכת הבריאות.

מספר הרופאים בישראל גבוה ביחס לאוכלוסייה, אך מספר מסיימי בתי הספר לרפואה ביחס לאוכלוסייה נמוך בהרבה מאשר במדינות OECD.

רמתה הנמוכה של ההוצאה על בריאות ביחס למדינות אחרות מתבטאת, בין השאר, בירידת מספר המיטות בבתי חולים ביחס לאוכלוסייה ובגידול תפוסתם. מספר המיטות במחלקות בבתי חולים ל-1,000 נפש ירד מ-2.1 ב-2005 ל-1.9 ב-2010, והתפוסה הממוצעת של אותן מיטות עלתה מ-96 אחוזים ל-99 אחוזים (לוח ו-נ'22). תפוסה זו משתנה לאורך השנה, ובחודשי החורף היא עולה על 100 אחוזים. ישנן מחלקות רבות, ביניהן מחלקות

מספר המיטות בבתי החולים בישראל נמוך ביחס לאוכלוסייה, ותפוסתן הממוצעת קרובה ל-100 אחוזים.

<sup>39</sup> אחוז האוכלוסייה בגילים 65+ וקצב עלייתו של שיעור זה בישראל הם בין הנמוכים במדינות OECD.

<sup>40</sup> שיעור זה צפוי לגדול במקצת בעתיד בעקבות פתיחת הפקולטה לרפואה בצפת.

גדולות, כפנימית, יולדות ונשים, שתפוסתן הייתה קרובה ל-100 אחוזים או אף למעלה מזה לאורך מרבית שמונה השנים האחרונות. לעומתן יש מחלקות שתפוסתן לא התקרבה ל-100 אחוזים באותה תקופה. תפוסת המיטות בבתי חולים בישראל היא הגבוהה במדינות OECD. נתונים אלו מראים כי אמנם בתי החולים בישראל מפעילים את משאביהם ביעילות רבה, אך מרחב הפעולה שלהם קטן, ובמקרים רבים אף שלילי. יש צורך ברור בהגדלת מספר המיטות בבתי החולים ובבדיקת חלוקתן בין המחלקות.

## ב. חינוך

ההוצאה הלאומית על חינוך בישראל, באחוזי תוצר, היא בין הגבוהות במדינות OECD<sup>41</sup>, אך ההוצאה הממוצעת לתלמיד נמוכה מהממוצע במדינות OECD, משום שאוכלוסיית ישראל צעירה מזו של מרבית חברות הארגון. רובה של הוצאה זו מושקע במערכת החינוך הממלכתית, הממלכתית-דתית והחרדית, שהן מערכות החינוך העיקריות בישראל. מבדיקת מדדי איכות למערכת החינוך עולות מסקנות שונות לגבי שלבי חינוך שונים. ציוני התלמידים במערכת החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית במבחני המיצ"ב לכיתות ה' מראים עלייה מתמדת מאז החלת המבחנים בשנת 2007 (לוח ו'-ג'-23), עלייה המקיפה את כל המקצועות הנבדקים. גם גודלי הכיתות יורדים בהדרגה בשנים האחרונות. השכלת המורים במערכת החינוך היסודי עלתה משמעותית בשנים האחרונות, ואפשר שעלייתה תומכת בהצלחת התלמידים בבחינות. כעת קרוב לשישית מהמורים הם בעלי תואר שני או יותר. למרות זאת, שכר מורה בחינוך היסודי דשדש במקום בשנים האחרונות ביחס לשכר הממוצע במשק.

שיפור נוסף במערכת החינוך בשנים האחרונות הוא ירידת גודלה הממוצע של כיתה בבית ספר תיכון; זאת בקצב מהיר יותר מאשר בחינוך היסודי<sup>42</sup>. זאת לאחר דשדוש ממושך. אחוז המורים בעלי תואר שני או יותר עלה ביותר מ-10 נקודות אחוז מאז 2004, וכעת יותר משליש מן המורים התיכוניים הם בעלי תואר שני לפחות (לוח ו'-ג'-23). לעומת זאת, אחוז הזכאים לתעודות בגרות נע סביב ממוצע של כ-47 אחוזים ללא מגמת עלייה, והשכר הממוצע של מורה בתיכון הוא במגמת ירידה בשנים האחרונות, אף כי הוא עדיין דומה לשכר הממוצע במשק.

## ג. הסכמי שכר

בשנת 2011 נחתם עם המורים בבתי הספר התיכוניים הסכם קיבוצי, הכולל את רפורמת "עוז לתמורה". לפי ההסכם שכר המורים בבתי הספר האלה יעלה ב-42 אחוזים, מלבד תוספת של 7.25 אחוזים בהסכם של כלל המגזר הציבורי, ובתמורה יעבדו המורים 40 שעות בשבוע במקום 24. השעות הנוספות יחולקו לשש שעות של שיעורים פרטניים ועשר שעות שהייה, שבהן המורים יבדקו מבחנים, יכינו מערכי שיעור ויקימו ישיבות עם הורים ועם מורים אחרים. הרפורמה כוללת גם קידום ותגמול מורים על בסיס הצטיינות. היא תופעל בבתי הספר בארבע פעימות שנתיות, החל משנת הלימודים תשע"ב (2011-2012).

<sup>41</sup> OECD Education at a Glance 2011.

<sup>42</sup> לפי נתוני OECD השונית בגודל כיתה בישראל היא בין הגדולות במדינות OECD, ודומה לשונית במקסיקו ובטורקיה. בכיתה בעשירון הגדול העליון יושבים 40 תלמידים, ואילו בכיתה בעשירון הגדול התחתון - 15 תלמידים בלבד.

ציוני התלמידים בבתי הספר היסודיים עולים בשנים האחרונות, וגודל הכיתות יורד בהדרגה.

גודל הכיתות בבתי הספר התיכוניים יורד בשנים האחרונות, ואחוז הזכאים לתעודות בגרות לא השתנה.

ב-2011 נחתם עם המורים בבתי הספר התיכוניים הסכם שהגדיל את שכרם בתמורה לתוספת שעות עבודה.

עלות הרפורמה היא כ-0.5 מיליארד ש"ח בשנת 2011, 1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2012 ו-3.3 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה בשנת 2014.

השנה פרצה שביתה של הרופאים, שנמשכה חמישה חודשים. בסיומה נחתם עם הרופאים הסכם קיבוצי חדש לתשע שנים, בעלות כוללת של 2.6 מיליארד ש"ח לשנה, שעיקרה ירוכו בשנים 2011-2014. (פרטים ראו בפרק ה' שוק העבודה). לאחר סיום שביתה הרופאים סירבו חלק מהרופאים המתמחים לקבל את ההסכם שעליו חתמה ההסתדרות הרפואית, בטענה שהיא אינה מייצגת אותם, ופתחו במחאה, אשר כללה שביתות ואיומים בהתפטרות המונית. מחאה זו ארכה ארבעה חודשים, ובסופם נחתם הסכם, הכולל מענק בסכום של עד 60,000 ש"ח למתמחה בסיום ההתמחות (שיבואו ממקורות ההסכם אשר נחתם עם ההסתדרות הרפואית) ובחינה-מחדש של ההסכם עם הרופאים בתחילת 2015. עד כה לא נתאפשר לתת-קבוצה המיוצגת בארגון עובדים לפרוש מהסכם לאחר חתימתו. ההצלחה של פרישה כזאת, אף שהיא חלקית, מערערת את מסגרת יחסי העבודה והסכמי השכר במשק. כעת לא ברור אם בהשפעתה יידרשו ארגוני עובדים להוכיח כי הם מייצגים את הרוב המוחלט של העובדים לפני שיהיה ניתן לחתום איתם על הסכם, או שמא יש חשש כי שינוי הנורמה המקובלת יגדיל את הקשיים במשא ומתן לקראת הסכמי עבודה, ועמם - את תכיפות השביתות.

החשיבות של הסכמי השכר עם הרופאים והמורים במגזר הציבורי כפולה. ההסכמים נדרשים להתחדש אחת למספר שנים, כדי להתאים את תנאי ההעסקה והשכר לשינויים בלתי-צפויים מראש ולשינויים מבניים בענפים המאוגדים. הסכמי שכר יכולים לשמש גם כלי להשגת מטרת מדיניות חשובות. כך, לדוגמה, ההסכם עם הרופאים כולל מענקים לעידוד עבודה במקצועות רפואיים שהביקוש לעבוד בהם נמוך, או שאפשרויות העבודה הפרטית בהם נמוכות, וכן מענקים לעידוד מעבר של רופאים לפריפריה, והסכם "עזו לתמורה" כולל גידול מספרן של שעות עבודת המורים. בדרישה לשינוי מבני תמורת תוספת שכר כרוך סיכון מסוים, שכן לא תמיד הוא עולה יפה, ואף יכול להקשות על תהליך המו"מ ולהאריך אותו. ואולם זהו כלי ניהולי חשוב של הממשלה, המאפשר לשפר את השירות לאזרחים בתמורה להעלאת שכר.

נחתם הסכם שכר עם הרופאים ועם הרופאים המתמחים, לאחר שביתתם.

הסכמי שכר הם כלי ניהולי חשוב של הממשלה, המאפשר לשפר את השירותים לאזרח בתמורה להעלאת שכר.

## 6. החוב הציבורי

### א. יחס החוב לתוצר ועלות מימונו

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד בשנת 2011 ב-1.9 נקודות אחוז, בניגוד להתפתחות במדינות OECD, שבהן עלה יחס זה, בממוצע, ב-4.2 נקודות אחוז. ירידתו נתמכה בשיעורי צמיחה נומינליים גבוהים, יחסית לגיוס ההון (נטו) של הממשלה. רמתו הנמוכה של גיוס ההון ביחס לתוצר מבטאת שינויים בדרך מימונו של הגירעון: פירעון אשראי שהממשלה נתנה לציבור בעבר, תקבולי הפרטה גדולים ועודפי גיוס משנים קודמות הקטינו את צורכי גיוס ההון של הממשלה. לפיכך גיוס ההון (נטו) נאמד ב-1.4 אחוזי תוצר, שיעור נמוך משמעותית מצמיחת הפעילות במשק, אשר תרמה ירידה של 4.9 אחוזים ביחס החוב לתוצר (לוח ו-9). גירעון ממשלתי גבוה בשנה שבה המשק הישראלי נמצא בקרבת שיא מחזור העסקים, לצד הפחתת פיקדונות הממשלה בבנק ישראל, זו השנה השנייה ברציפות, ותקבולי הפרטה גבוהים - מלמדים כי ירידת יחס החוב לתוצר התבססה על התנאים

ירידת יחס החוב לתוצר נתמכה בשיעורי צמיחה נומינליים גבוהים, יחסית לגיוס ההון (נטו) של הממשלה.

לוח ו'-9

רכיבי הגידול של החוב הציבורי ברוטו, 2009 עד 2011  
(אחוזי תוצר)

2011	2010	2009	
76.1	79.3	77.0	החוב בסוף השנה הקודמת
-4.9	-4.6	-4.3	גידול התוצר (נומינלי)
1.4	1.4	5.5	גיוס הון נטו
3.3	3.7	5.1	מזה: גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.6	-0.7	-0.7	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור <sup>1</sup>
-0.8	-0.5	-0.3	תקבולי הפרטה
-0.4	-1.1	1.4	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים
0.7	1.0	1.5	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים <sup>2</sup>
0.8	-0.6	0.0	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.2	-0.2	-0.5	התאמה לעלויות הנפקה
0.3	-0.1	0.2	שאריות <sup>4</sup>
74.2	76.1	79.3	החוב לסוף התקופה

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.

(2) עודף הגיוסים.

(3) עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה.

(4) עיגולים.

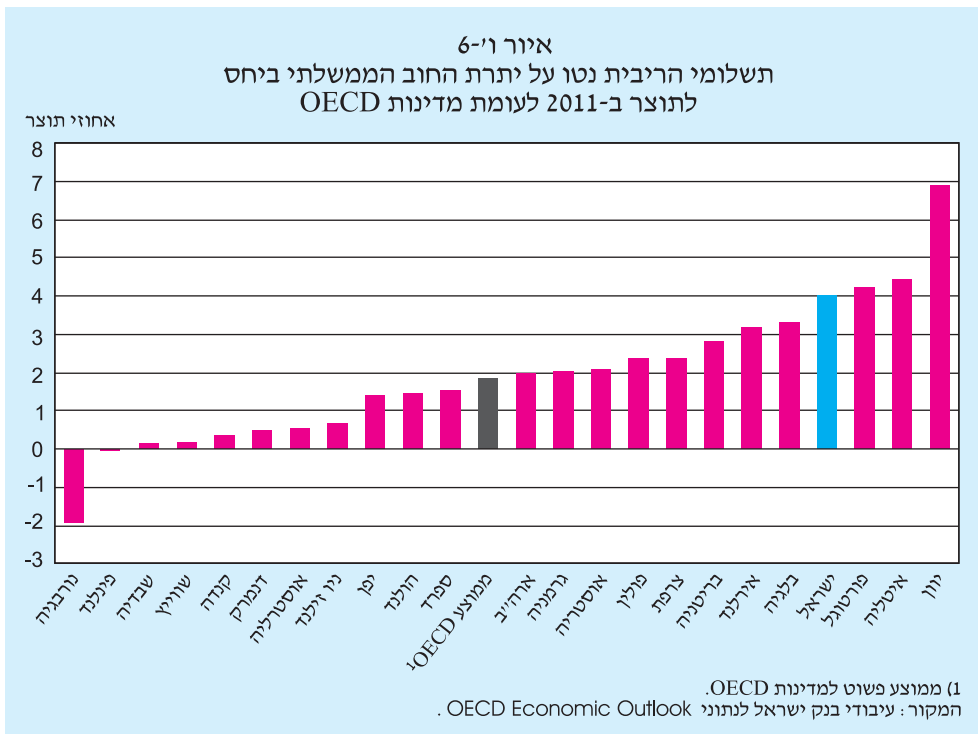
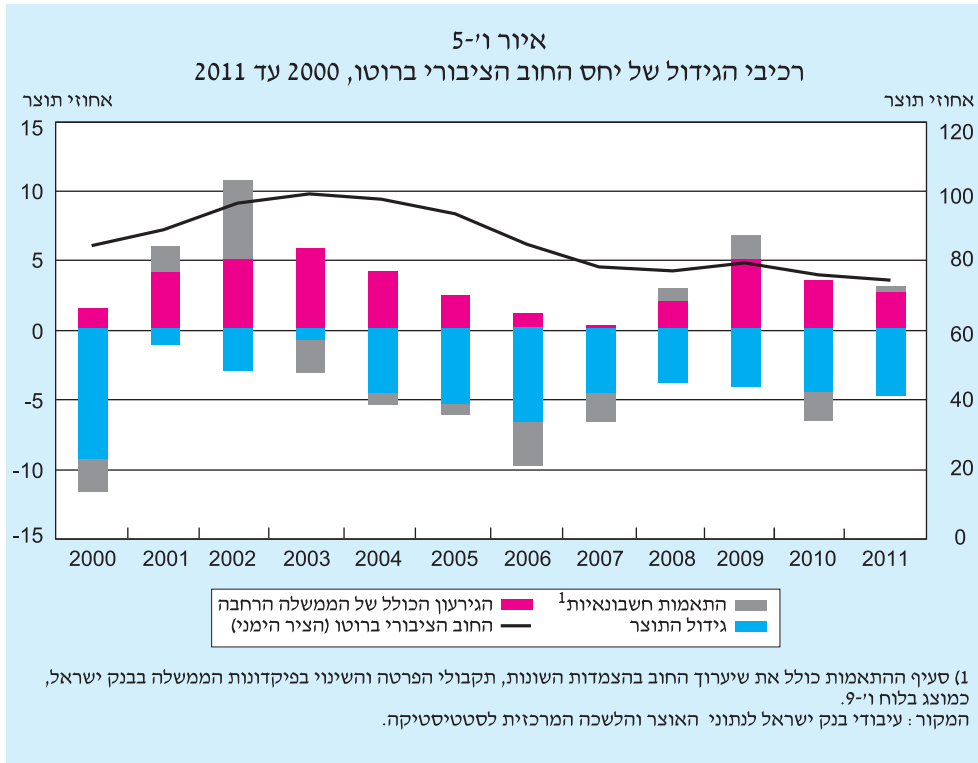
המקור: חישובים ועיבודים של חטיבת המחקר בבנק ישראל.

המקרו-כלכליים הטובים ועל עודפי גיוס משנים קודמות. זאת בניגוד להורדת יחס זה על ידי הקטנת הגירעון מנוכה המחזור - מגמה שאפיינה את המדיניות הפיסקלית בשנים שלפני המשבר העולמי.

התפתחות יחס החוב לתוצר בשנה הנסקרת היא המשך לירידתו המתונה בשנים 2008-2010. בשנים 2003-2007 ירד החוב הציבורי ב-21 אחוזי תוצר - ירידה מהירה, שנתמכה בצמצום הדרגתי של הגירעון הממשלתי לצד שיעורי צמיחה גבוהים. ירידת יחס החוב לתוצר בשנים אלה תרמה לצמצום נטל תשלומי הריבית בתקציב הממשלה. ב-2008, על רקע המשבר העולמי, נבלם קצב הירידה המהיר של יחס החוב לתוצר, בעיקר עקב גידול הגירעון (איור ו'-5). על אף הצמיחה המהירה של ישראל בשנים האחרונות, נותר יחס הגירעון הממשלתי לתוצר גבוה - דומה לממוצע במדינות OECD, הנפגעות העיקריות מהמשבר. אמנם יחס החוב לתוצר בישראל ירד בהשוואה למדינות המפותחות, אך ניתוח רכיבי השינוי בו, בהשוואה בין-לאומית, מדגיש את גידול הגירעון מנוכה המחזור (איור ו'-1). אם הגירעון מנוכה המחזור לא יפחת, תתעכב השגת היעד של יחס החוב לתוצר (60 אחוזים), וקצב ההפחתה של נטל תשלומי הריבית בתקציב יואט.

העלות של מימון החוב הממשלתי, הנמדדת על פי נטל תשלומי הריבית ביחס לרמת החוב, גבוהה בהשוואה בין-לאומית, ומשקפת הן את סיכון החוב והן את גודלו (איור ו'-6). סיכון החוב הממשלתי הגלום בנטל תשלומי הריבית מתבטא בין היתר בפער הריביות

ב-2008, על רקע המשבר העולמי וגידול הגירעון, נבלם קצב הירידה המהיר של יחס החוב לתוצר.





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

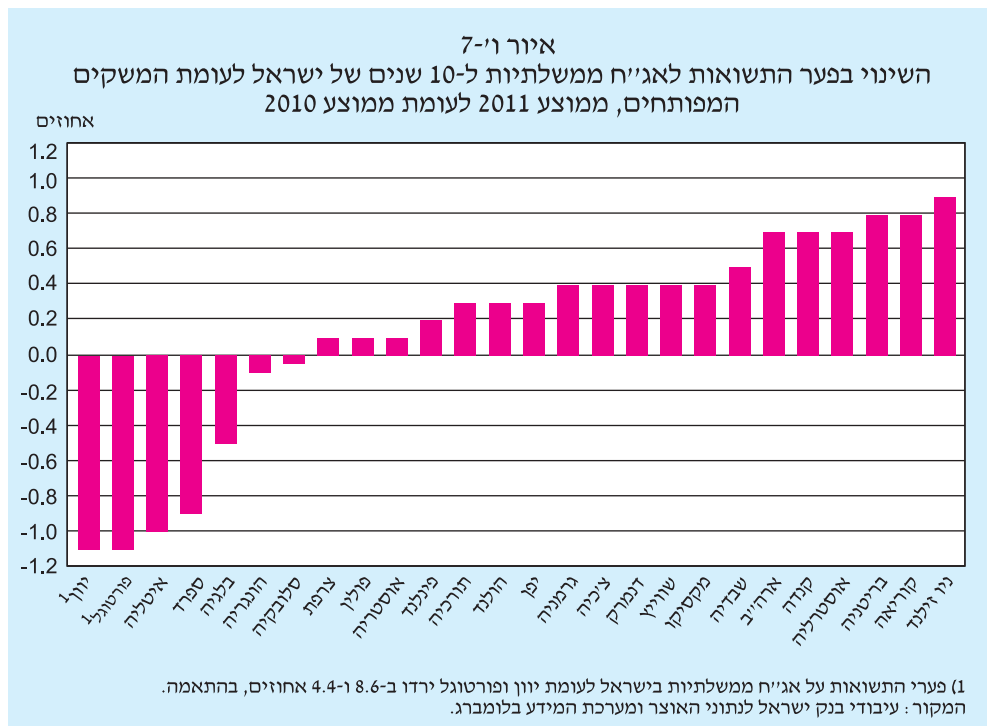
במחצית השנייה של  
השנה ירדו התשואות  
הנומינליות על אג"ח  
ממשלתיות בטווחים  
הארוכים - אך  
ירידתם הייתה איטית  
מאשר ברוב המדינות  
המפותחות.

בין ישראל למדינות המפותחות: נמצא מיתאם שלילי של כ-0.8 בין יחס תשלומי הריבית לתוצר בישראל לעומת זה של המדינות המפותחות לבין השינוי בפער הריביות שבין ישראל למדינות אלו (איורים ו'-6, ו'-7).

## ב. הרכב החוב

הרכב גיוס החוב בשנת 2011 משקף את גידולו של פער הריביות בין ישראל למשקים המפותחים. על רקע העלאת ריבית בנק ישראל וגידול פער הריביות מול המדינות המפותחות גדל היקף יבוא ההון לישראל, והעלה את הביקוש לנכסי חוב ממשלתיים. גידול ההחזקות של תושבי חוץ באג"ח ממשלתיות ניכר בעיקר באפיק הלא-צמוד בריבית קבועה, שכן זה האפיק הנזיל והנסחר ביותר מבין נכסי החוב הממשלתיים. בה בעת הוגדל היקף ההנפקות באפיק זה, וחלקו בגיוס החוב המקומי גדל. בפרט, בלט שימוש נרחב באג"ח ממשלתיות קצרות. כנגד זאת ירד שיעור גיוס החוב הלא צמוד בריבית משתנה בגיוס הממשלתי, לאחר גידולו ב-2010. צמצום משקלו השנה מלמד על ירידת האטרקטיביות של הגיוס בריבית משתנה, תוצאת ציפיות להמשך העלייה של הריביות בד בבד עם ירידה צפויה של ההכנסות ממסים.

נוכח עליית אי הוודאות בשווקים הפיננסיים והתרחבות הביקושים של תושבי חוץ, ירדו במחצית השנייה של השנה התשואות הנומינליות על אג"ח ממשלתיות בטווחים הארוכים. מגמה זו אפיינה רבות מן המדינות המפותחות האחרות, אך ברובן היא הייתה חדה יותר מאשר בישראל, כך שפער הריביות בין ישראל לבינן גדל (איור ו'-7). מגמת הירידה, המאפיינת את גיוס החוב הנקוב במטבע חוץ בשנים האחרונות, התחזקה השנה. היקף הנפקות הממשלה בחו"ל פחת בכ-60 אחוזים לעומת 2010, וחלקו בגיוס ההון



הממשלתי ירד לשפל היסטורי של 6.5 אחוזים. מלבד זאת, רק שליש מהסכום המונפק ב-2011 גויס בשוק הפתוח, והיתר גויסו במסגרת ארגון ה"בונדס" - הנפקות המאופיינות ברגישותן הנמוכה לזעזועים בשוקי ההון הבין-לאומיים ובעלות מימון נמוכה. מדיניות גיוס החוב בשנים האחרונות, ובכללה שימוש הנרחב באג"ח ממשלתיות קצרות, אפשרה לממשלה לנצל את העלות הנמוכה בקצה הקצר של עקום התשואות, ובכך להזיל את עלויות הגיוס ותשלומי הריבית. כנגד זאת עלתה החשיפה של החוב הממשלתי לשינויים חדים בתנאי השוק. הביקושים הגבוהים ב-2011 הורידו את התשואות על אג"ח ממשלתיות, ובכך תרמו לירידת עלויות הגיוס בטווח הקצר; עם זאת, עלות החוב הממשלתי נמדדת בפרספקטיבה ארוכת טווח, ועל כן תלויה בתשלומי הריבית העתידיים ובעלויות מיחזור החוב. ריבוי השימוש במכשירי חוב כאג"ח קצרות ואג"ח בריבית משתנה, בתקופה המאופיינת באי-וודאות גוברת ובשיפוע חיובי חד יחסית של עקום התשואות הנומינלי, מעלה את סיכוני מיחזור החוב, וכן את חשיפתו לשינויים חדים בריבית. גם עליית משקלם של תושבי חוץ ביתרת החוב הממשלתית תורמת לגידול סיכוני המיחזור של אג"ח קצרות, מפני שיציאה מסיבית מהחזקותיהם, לרבות מהאפיקים הארוכים, עלולה להרע את תנאי הגיוס של הממשלה. הואיל ועלות הגיוס ירדה משמעותית בשנים האחרונות גם באפיקים ארוכי טווח, הרי שמשקולתם של הקטנת הסיכונים ביחס לתשלומי הריבית בטווח הארוך היה מקום לנצל התפתחות זו ולגייס במכשירי חוב ארוכים ובריבית קבועה.

### ג. הטווח לפדיון של יתרת החוב

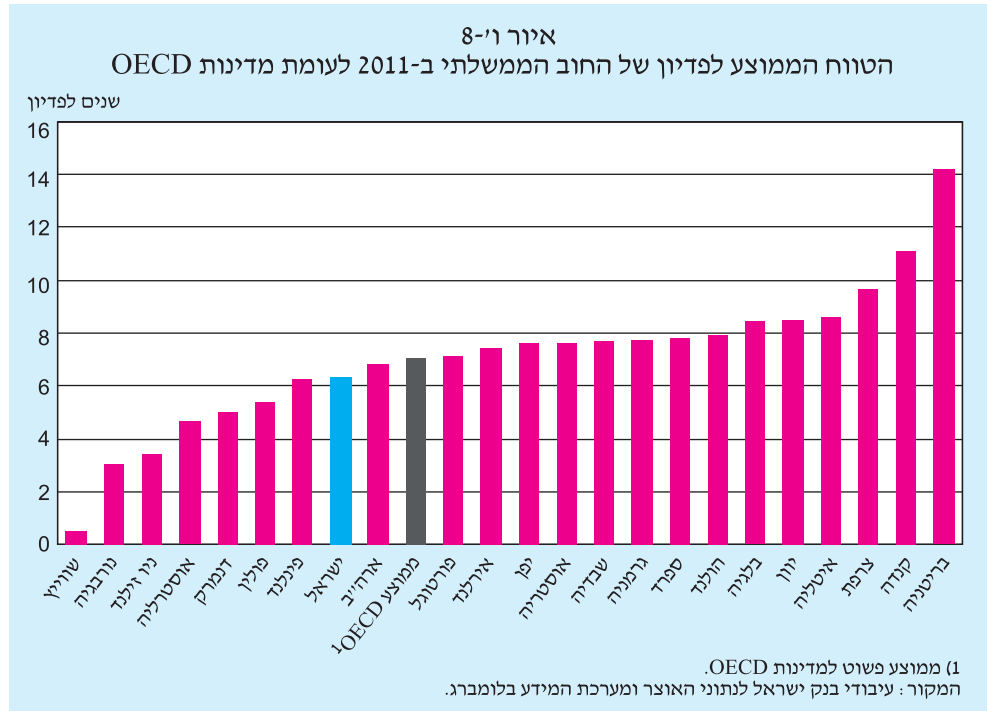
מגמת הירידה בטווח הממוצע לפדיון של החוב הממשלתי נמשכה, והוא ירד לרמה של 6.3 שנים לפדיון. קיצור טווח החוב נבע מן ההיקפים הגדולים של הנפקת חוב לטווחים קצרים ובינוניים. בדומה ל-2010, גם השנה בלט השימוש הנרחב באג"ח ממשלתיות קצרות, שהטווח הממוצע לפדיון הוא חצי שנה: אלה היוו במחצית השנייה של השנה כ-35 אחוזים מסך ההנפקות באפיק הלא צמוד בריבית קבועה. כמו כן עלה בשנים האחרונות שיעור האג"ח המונפקות לטווחים של עד 5 שנים, והגיע לכ-50 אחוזים מסך האג"ח הנושאות ריבית נקובה (לא כולל אג"ח ממשלתיות קצרות). בהתאם לזאת ירד בהדרגה הטווח הממוצע לפדיון של סך גיוס החוב, והגיע ל-6.3 שנים, לעומת ממוצע של 9.9; 7.6; 7.5 ו-6.5 בשנים 2007 עד 2010, בהתאמה.

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי נמוך בהשוואה בין-לאומית. ככל שנטל תשלומי הריבית ביחס לתוצר גבוה יותר, כך גדלה רגישות החוב הממשלתי לסיכוני שוק ולסיכונים תקציביים, וגדלה החשיבות שבהעלאת הטווח-לפדיון של יתרת החוב הממשלתי בזמנים טובים. השוואה בין-לאומית מראה כי רוב מדינות OECD שבהן הטווח לפדיון של החוב נמוך יחסית לישראל מתאפיינות ביתרת חוב ובתשלומי ריבית נמוכים במיוחד ביחס לתוצר, ועל כן הן חשופות פחות לסיכוני מיחזור. לעומת זאת בישראל נטל תשלומי הריבית גבוה מאשר במרבית המדינות המפותחות, פרט למדינות אירופה שבמוקד משבר החובות, ואילו הטווח הממוצע לפדיון של החוב הממשלתי נמוך מהממוצע במדינות OECD (איורים ו'6, ו'8). נראה כי פגיעותו היחסית של החוב הממשלתי בישראל, לסיכוני מיחזור, מתבטאת בפרמיית הסיכון הנדרשת.

המשבר העולמי שהחל ב-2007 והעמקתו בחלק מהמדינות באירופה בשנים האחרונות ממחיש את חשיבות הטווח-לפדיון של החוב כמדד לגמישות בניהול החוב, ולגמישות התקציבית של הממשלה. הארכת אופק הגיוסים מפחיתה את החשש ממיחזור גדול

קיצור טווח החוב איפשר לממשלה להזיל את תשלומי הריבית. כנגד זאת עלתה החשיפה של החוב הממשלתי לשינויים חדים בתנאי שוק.

של החוב במקרה של משבר זמני בשוק, ומאפשרת פריסה נוחה יותר של הגיוסים ושל הפדיונות. ממשלות ומוסדות פיננסיים וריאליים שביססו את מצבת ההתחייבויות שלהם על חובות לטווחים קצרים, או נאלצו למחזר חוב בתנאי שוק לא נוחים, גם אם מצבם הכלכלי לא הורע, נקלעו לקשיי מימון. קשיים אלה החמירו את בעיית הנזילות בגלל העלייה של פרמיית הסיכון, על רקע גידול פגיעותו של הגוף המגייס והתגברות החשש לחדלות פירעון. הפרקטיקה העולמית בשנים האחרונות מלמדת כי עלות סיכוני המיחזור גבוהה מפרמיית הנזילות הנדרשת על הנפקת חוב ארוך יותר, בזמנים טובים. מטעמים אלה רצוי להגדיל את הטווח-לפדיון של החוב, גם אם הנפקות קצרות טווח מאפשרות - בזכות נזילותן וסחירותן הרבות יותר - לגייס הון בעלות מיידית נמוכה יותר.



בתקופה שבה רמת הריביות נמוכה רצוי להגדיל את משקלן של ההנפקות ארוכות הטווח בגיוס החוב, למרות העלויות הנמוכות יותר של ההנפקות לטווח הקצר.

בסיכום, יחס החוב הציבורי לתוצר ירד בשנת 2011, בסיועם של התנאים המקרו-כלכליים הטובים במשק ושל עלויות הגיוס, שנותרו השנה נמוכות, על רקע הביקושים הגדולים לאג"ח ממשלתיות. אולם במקביל לירידה של עלויות הגיוס עלה, באופן יחסי, סיכון החוב הממשלתי, ופערי התשואות מול המשקים המאופיינים כבטוחים גדלו. בסביבה מקרו-כלכלית פחות נוחה היקף פדיונות גדול, הנובע ממיחזור חוב לטווח קצר, עלול להשליך על יציבות החוב, ולפיכך - על עלויות הגיוס. לכן, כדי להחליק את היקף הפדיונות בעתיד רצוי, בתקופות שבהן רמת הריביות נמוכה, להגדיל את משקלן של ההנפקות ארוכות הטווח בגיוס החוב - למרות העלות הנמוכה יותר של ההנפקות לטווח הקצר.

## תיבה ו'1: הטבות מס למשפחות עובדות עם ילדים

נקודות זיכוי ממס בגין ילדים הוענקו בישראל עד כה לנשים בלבד. בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג שונתה מדיניות הטבות המס, ולראשונה הוענקו נקודות זיכוי לגברים בגין ילדיהם שעד גיל 3. ההטבה החדשה, אשר צפויה להשפיע במישרין על כ-280 אלף משפחות, ממוקדת באבות העובדים בהיקף משמעותי, ומעלה את הכנסתם החודשית בסכום של עד 430 ש"ח בגין כל ילד. עם זאת, ההטבה אינה אפקטיבית עבור כשליש מהמשפחות העובדות, שהן החלק החלש של אוכלוסיית היעד - אלו שהכנסתן אינה מגיעה לסף המס - ומסוייעת רק חלקית לעוד חמישית מהמשפחות. הרחבת ההטבה לגברים שאינם ממצים אותה ועובדים לפחות בחצי משרה, באמצעות מענק ההכנסה, תקטין את מספר המשפחות העובדות העניות ב-6 אחוזים. השוואה בין-לאומית מלמדת שנקודות הזיכוי שהוענקו לאבות יסגרו את הפער בינינו למדינות המפותחות בהטבות המיסוי להורים לפעוטות. אם יינתנו לאבות לילדים בגילים 4-18 נקודות זיכוי בהיקף הממוצע במדינות המפותחות, בצעד משולב, ניטרלי מבחינת תקבולי המסים, מספר המשפחות העובדות העניות עשוי לקטון ב-7 אחוזים נוספים.

בתגובה למחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 החליטו הממשלה והכנסת, על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), להרחיב את הסיוע למשפחות עובדות עם ילדים, בהדגשה מיוחדת של משפחות עם ילדים קטנים. למשפחות אלה הוצאות גבוהות על הטיפול בילדים, ולרוב גם הכנסות נמוכות באופן זמני. אחד הרכיבים המרכזיים של מדיניות זו הוא הענקה של שתי נקודות זיכוי ממס ההכנסה לאבות עבור כל ילד עד גיל שלוש<sup>1</sup> והוספת 50 אחוזים למענק ההכנסה<sup>2</sup> לאימהות שהכנסתן נמוכה. כך, בתוספת הטבות המס הקיימות לאימהות, יכולה משפחה עם ילד מתחת לגיל 3 שבה שני ההורים עובדים ליהנות עתה מהטבת מס חודשית בגובה 860 ש"ח, שהם כ-45 אחוזים מעלות הטיפול בילד במסגרת יום מפוקחת. בניגוד לקצבאות הילדים, צעד זה ממוקד במשפחות העובדות לפרנסתן, שרובן צפויות בעתיד, עם עליית הכנסתן והתבגרות ילדיהן, לשאת בנטל מס גבוה יותר. היקף הטבת המס החדשה לאבות הזכאים דומה לממוצע במדינות OECD.<sup>3</sup>

הענקת נקודות זיכוי בגין ילדים לאבות לילדים קטנים היא צעד חשוב, המחזק את תפקידה של מערכת המס הישיר ככלי להקטנת אי-השוויון. עד כה הוענקו נקודות אלה רק לנשים, ורובן לא הצליחו לנצל אותן באופן מלא, בשל הכנסה נמוכה<sup>4</sup>. כך, לדוגמה, אם יכולה למצות באופן מלא את נקודות הזיכוי בגין ילדיה<sup>5</sup> רק אם היא משתכרת מעל כ-7,050 ש"ח לחודש אם יש לה ילד אחד, מעל לכ-8,540 ש"ח אם יש לה שניים, ומעל

<sup>1</sup> כל נקודה מקטינה את תשלום מס ההכנסה בשנת 2012 ב-215 ש"ח.

<sup>2</sup> לשעבר "מס הכנסה שלילי".

<sup>3</sup> ע' ברנדר, "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009" בנק ישראל, מחלקת המחקר, מארס 2009.

<sup>4</sup> ע' ברנדר, "הטבות מס לנשים בישראל: פרספקטיבה בינלאומית ובחינת שיעורי המיציג", מיסוי ומגדר: יחסה של מערכת המס לנשים, מרכז אדוה (נובמבר 2005).

<sup>5</sup> לאחר ניצול 2.75 נקודות הזיכוי האינדיבידואליות המוענקות לכל הנשים.

כ-9,200 ש"ח לחודש במקרה של שלושה<sup>6</sup>. השכר הממוצע של אימהות לילדים בני 0-4 הוא כ-6,600 ש"ח, ולכן רק כ-13 אחוזים מהאימהות העובדות לילדים בגילים אלו, רובן אימהות לילד אחד או שניים, יכולות לנצל את מלוא ההטבה. עוד כ-24 אחוזים יכולות לנצל ההטבה באופן חלקי (כמפורט בלוח 1), חלקן בסכומים קטנים של עשרות שקלים בחודש. כיוון שהכנסתם הממוצעת של גברים גבוהה יותר, יכולתם למצות את ההטבה גבוהה יותר, ולכן הוחלט לתת להם את תוספת נקודות הזיכוי. לפי הערכות לשנת 2012, כ-49 אחוזים מהאבות העובדים לילדים בני 0-4<sup>7</sup> - כ-200 אלף אבות - ינצלו את ההטבה החדשה באופן מלא, ויקבלו בממוצע תוספת של 380 ש"ח<sup>8</sup> להכנסה החודשית. 77 אחוזים מאבות אלו מגיעים מחמשת העשירונים הגבוהים של ההכנסה לנפש. 20 אחוזים מהזכאים להטבה, שהם כ-85 אלף אבות, ינצלו אותה חלקית, ויקבלו בממוצע תוספת של 230 ש"ח להכנסה החודשית. ההטבה החדשה ממוקדת בסיוע לאבות העובדים בהיקף משמעותי: 86 אחוזים מהאבות לילדים בגילים המזכים בהטבה העובדים במשרה מלאה (35 שעות עבודה שבועיות או יותר) צפויים לנצל את ההטבה, כמחציתם באופן מלא; לעומתם ינצלו אותה רק 36 אחוזים מהאבות שאינם עובדים במשרה מלאה, כ-55 אחוזים מהם באופן מלא; יתר על כן, 33 אחוזים מהאבות אשר ינצלו את ההטבה הם ממשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה. מכאן עולה ש-89 אחוזים מהסכום הכולל של ההטבה יופנו למשפחות שבהן סך שעות העבודה של בני הזוג מגיע לפחות להיקף של משרה מלאה, ומשמע שההטבה אכן ממוקדת בהורים לילדים קטנים העובדים בהיקף משמעותי. עם זאת, כ-90 אחוזים מסך ההטבה יופנו למשפחות השייכות לשבעת העשירונים הגבוהים של ההכנסה לנפש, ומפני המיקוד בשכבת אוכלוסייה זו, ההטבה אינה צפויה להשפיע משמעותית על תחולת העוני במשק, וגם לא להקטין במידה ניכרת את אי-השוויון. הרחבת נקודות הזיכוי, למרות תרומתה החשובה, אינה מסייעת לשכירים החלשים ביותר - אלו שהכנסתם אינה מגיעה לסף המס - ואבות רבים העובדים בהיקף משרה

### לוח 1: הערכת שיעורי הניצול החלקי והמלא של נקודות הזיכוי בגין ילדים בקרב עובדים עם ילדים עד גיל 14

מספר הילדים עד גיל 4	שיעור האבות העובדים המנצלים את נקודות הזיכוי בגין ילדים		שיעור האמהות העובדות המנצלות את נקודות הזיכוי בגין ילדים	
	ניצול מלא	ניצול חלקי	ניצול מלא	ניצול חלקי
1	55	16	15	24
2	37	27	7	23
3	16	35	3	16
סה"כ	49	20	13	24

(1) מחישוב הזכאות הצפויה בשנת 2012, לאחר תוספת של נקודה לנשים בגין כל ילד מתחת לגיל 5. המקור: עיבודי בנק ישראל.

<sup>6</sup> בהנחה שלאם אין ילדים מתחת לגיל 5.

<sup>7</sup> שתי נקודות הזיכוי ניתנות לאבות בגין כל ילד עד גיל 3, אך בפועל ההטבה נפרסת גם לשנה הרביעית לחיי הילד.

<sup>8</sup> הממוצע נמוך משוויון של שתי נקודות זיכוי, משום שבשנה הראשונה והשלישית לחיי הילד מוענקת בגינו נקודת זיכוי אחת.

משמעותי יכולים לנצל את ההטבה רק חלקית; בכך לא מתאפשר שיפור מצבה של אוכלוסייה משמעותית המתאימה לעקרונות המיקוד שקבעה הוועדה. כדי לטפל גם בחלק החלש שבאוכלוסיית היעד של המדיניות, ולהגביר את האפקטיביות של הטבת המס הקיימת בחוק, ניתן להעניק את שווי שתי נקודות הזיכוי עבור כל ילד עד גיל 3 דרך מערכת מענק ההכנסה<sup>9</sup>, תוך התאמת שיעורי הקיזוז של המענק לסף המס הנגזר מנקודות הזיכוי; כך תוספת זו תשלים את שווי נקודות הזיכוי גם עבור אבות המנצלים אותן באופן חלקי. כמו כן ייהנו מההטבה אימהות לילדים עד גיל 3, אך זאת בניכוי התוספת של 50 אחוזים במענק ההכנסה שהן כבר קיבלו בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג. מהתוספת ייהנו כ-170 אלף אבות ו-230 אלף אימהות בעלי הכנסה נמוכה, והתוספת לכל אחד מהם צפויה לעמוד בממוצע על כ-420 ש"ח בחודש. כ-65 אלף עובדים לא ייהנו מההטבה בגלל הכנסה נמוכה, אשר אינה עוברת את הרף התחתון של הזכאות לקבלת המענק (כ-2,000 ש"ח בחודש), ואילו כ-80 אלף עובדים שהכנסתם כ-2,000-3,500 ש"ח בחודש ייהנו מהתוספת באופן חלקי<sup>10</sup>. הצעד צפוי לגרום להקטנת מספר המשפחות העובדות<sup>11</sup> העניות ב-6 אחוזים. עלותו התקציבית צפויה להיות כ-1.3 מיליארדי ש"ח בשנה<sup>12</sup>, וניתן לממן אותה, למשל, באמצעות העלאה של מדרגת המס הראשונה מ-10 ל-11 אחוזים, ושל המדרגה השנייה מ-14 ל-15 אחוזים. זאת מתוך ראייה ארוכת טווח של חלוקה רחבה של הנטל - הקלה על משפחות צעירות בתמורה לנטל גבוה יותר שהן יישאו בו כשילדיהן יתבגרו והכנסתן תגדל.

היקף הטבת המס החדשה לאבות לילדים עד גיל 3 דומה, כאמור, למקובל במדינות OECD<sup>13</sup>. במדינות אלו שיעור המס הממוצע לאבות נשואים לשני ילדים המשתכרים ברמת התוצר לנפש נמוך בממוצע ב-7 נקודות אחוז מאשר לגברים בעלי שכר זהה אך ללא ילדים. ואולם אבות עובדים לילדים מבוגרים יותר, אינם זוכים בישראל לשום הטבה. אם תאומץ מדיניות דומה לזו הנהוגה במדינות המפותחות, על ידי הענקה של עד שתי נקודות זיכוי (בשווי 430 ש"ח בשנת 2012) לאבות בגין ילדים בני 4-18, תגדל הכנסתם של כ-380 אלף אבות עובדים, וכ-50 אחוזים מהם ימצו את ההטבה במלואה. השלמת הטבה זו באמצעות מענק ההכנסה תסייע לכחצי מיליון הורים עובדים בדרגות הכנסה נמוכות, והתוספת הממוצעת לעובד הזכאי למענק צפויה לעמוד על כ-260 ש"ח בחודש. העלות של הענקת נקודות הזיכוי לאבות, יחד עם השלמת שוויין באמצעות מערכת מענק ההכנסה, צפויה לעמוד על כ-2.6 מיליארדי ש"ח בשנה<sup>14</sup>. כדי לממן צעד זה ניתן להעלות את מדרגת המס הראשונה בשתי נקודות אחוז ואת המדרגה השנייה בנקודת

<sup>9</sup> כדי שכל הזכאים להטבת המס ייהנו מהתוספת ניתן לבטל את המגבלות הנוספות החלות על הטבה זו ומונעות את קבלת המענק (בגין הכנסה משפחתית גבוהה, בעלות על רכוש וגיל).

<sup>10</sup> חישוב מענק ההכנסה מתבסס על גובה ההכנסה כאומדן להיקף המשרה. לכן אי מתן המענק או מתן מענק חלקי למי ששכרם החודשי נמוך מהסף שנקבע בתוכנית תואם את השאיפה למקד את התמיכה במשפחות העובדות בהיקף משמעותי.

<sup>11</sup> הוגדרו כמשפחות עם ילדים שבהן סך שעות העבודה השבועיות של ההורים גבוה מ-35 (כלומר סך היקף עבודת ההורים שווה לפחות להיקף של משרה מלאה אחת).

<sup>12</sup> אומדן זה מבוסס על מדגם המורכב מנתוני הכנסות המדינה משכירים, שהם יותר מ-90 אחוזים מסך העובדים במשק.

<sup>13</sup> ראו הערה 3.

<sup>14</sup> בהנחה של מיצוי מענק ההכנסה ב-80 אחוזים.

אחוז. משקלול ההשפעות של צעד זה (כפי שמפורט בלוח 2) עולה כי התוספת השולית נטו להכנסת משפחות עם ילדים תהיה חיובית בכל רמות ההכנסה, אך היא תפחת ככל שההכנסה עולה. חשוב להזכיר כי בישראל, שבה לכתשעים אחוזים מהמבוגרים העובדים יש ילדים בהגיעם לשנות הארבעים לחייהם, ומשום שהשינוי המוצע מאוזן תקציבית, מהלך מהסוג הנבחן כאן לא ישנה את ההכנסה הפרמנטית של מרבית העובדים, אלא יקל על מגבלת הנזילות של עובדים בתקופות שבהן צורכיהם גדולים, בתמורה לנטל גדול יותר בתקופות קלות יותר. מהלך כזה, לצד יישום התיקון המוצע עבור הורים לילדים קטנים, יקטין את מדד ג'יני לאי-השוויון ב-0.44 נקודת אחוז, את תחולת העוני במשק בנקודת אחוז, ואת מספר המשפחות העובדות העניות ב-13 אחוזים<sup>15</sup>. עם זאת, בשל העלות התקציבית הגבוהה יש לבדוק אם צעד זה מספק את התמורה המיטבית למשק בהשוואה לצעדי מדיניות אלטרנטיביים.

## לוח 2: פירוק ההשפעות הצולבות של הרחבת הטבות המס לאבות לילדים בגילים 4-18, בחלוקה לפי חמישוני ההכנסה מעבודה והמצב המשפחתי

(בש"ח לחודש עבודה, במחירי 2011)

גברים עובדים ללא ילדים	אבות עובדים עם ילדים בגילים 4-18			
	התוספת הממוצעת מהשינוי במדרגות מס ההכנסה	התוספת הממוצעת מהצעת המדיניות	התוספת הממוצעת מהשינוי במדרגות מס ההכנסה <sup>3</sup>	התוספת הממוצעת ממענק ההכנסה ונקודות הזיכוי <sup>2</sup>
-23	323	-20	343	1
-78	268	-67	336	2
-121	216	-122	338	3
-139	210	-138	348	4
-176	185	-176	361	5

(1) החלוקה נעשתה על פי הכנסה ברוטו של כל עובד, בתנאי שהוא מרוויח יותר מ-3,500 ש"ח בחודש. (זאת כדי שהתוצאות בעשירון התחתון לא יוטו שלילית על ידי פרטים שאינם זכאים למענק הכנסה בגובה מלא, ולכן מושפעים מהתוכנית באופן מופחת.)

(2) בהנחה של שיעורי המס הנוכחיים, לפני השינוי המוצע.

(3) העלאת מדרגת המס הראשונה מ-10 ל-12 אחוזים, והשנייה מ-14 ל-15 אחוזים. בהנחת מערכת נקודות הזיכוי הנוכחית.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

<sup>15</sup> מרבית ההשפעה על מדדים אלו נובעת מהענקת נקודות הזיכוי לאבות לילדים בגילים 4-18 - אם תמומש.

