

פרק ו'

הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

- ◆ גירעון הממשלה הרחבה ירד מ-5.3 אחוזי תוצר אשתקד ל-3.8 אחוזים השנה. ירידת הגירעון נבעה מהאצה בגביית המסים מעבר לגידול התוצר ולתחזית התקציב, בעוד שהוצאות הממשלה הרחבה גדלו בקצב דומה לזה של התוצר.
- ◆ הגירעון בתקציב הממשלה ירד ל-3.7 אחוזי תוצר והיה נמוך ב-1.8 אחוזי תוצר מהתקרה הקבועה בחוק.
- ◆ ירידת הגירעון והצמיחה המהירה השנה הורידו את יחס החוב לתוצר ל-76.2 אחוזים, 3 נקודות אחוז פחות מאשר ב-2009. זאת בניגוד למצב במרבית מדינות OECD, שבהן הגירעונות הגבוהים הביאו לעלייה ניכרת של יחס זה לממוצע של 84 אחוזים.
- ◆ הקטנת הגירעון אל מתחת ליעד והפחתת יחס החוב לתוצר בהתאם להתאוששות המשק מהמשבר תרמו רבות ליציבות המשק והיוו עוגן למדיניות המוניטרית שתמכה בפעילות.
- ◆ רמת הגירעון הנוכחית גבוהה מכדי לאפשר ירידה מתמשכת של יחס החוב לתוצר בהתאם ליעדי הממשלה, כאשר צמיחת התוצר תשוב לקצב הרב-שנתי שלה.
- ◆ הממשלה אימצה השנה כלל פיסקלי חדש, הקובע תוואי של גירעון פוחת לשנים הקרובות ותקרת הוצאות גבוהה מזו שהייתה בכלל הפיסקלי הקודם.
- ◆ העמידה ביעדי הממשלה להפחתת הגירעון והחוב בשנים הקרובות תהווה אתגר לא פשוט: רמת ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית כבר נמוכה בהשוואה למקובל במדינות המפותחות - מה שמסליך על היקף השירותים הציבוריים ומגביל את היכולת להפחיתה; קרבת המשק לתוצר הפוטנציאלי והחקיקה הקובעת הפחתת מסים משמעותית ומתמשכת מ-2013 מקטינות את הפוטנציאל להגדלת ההכנסות.
- ◆ הירידה של יחס החוב לתוצר השנה נתמכה במימון יותר ממחצית הגירעון באמצעות תקבולי הפרטה, פירעון אשראי של הציבור ושימוש בחלק מהגיוס העודף ב-2009. בהרכב גיוס ההון של הממשלה השנה גדל משקל איגרות החוב לטווח קצר, תוצאת ניצול העלות הנמוכה בקצה הקצר של עקום התשואות.
- ◆ המדיניות הפיסקלית השנה תמכה ישירות, במידת מה, בהרחבת הפעילות הכלכלית: הצריכה הציבורית גדלה השנה בקצב גבוה במקצת מזה של גידול התוצר הפוטנציאלי, ואילו שינויי החקיקה במסים כמעט לא השפיעו על צד ההכנסות נטו.
- ◆ הרפורמה להפחתת המס הישיר מעבודה, שהחלה בשנת 2003 וצפויה להימשך עד שנת 2017, תרמה לתחרותיות של המשק הישראלי. הפחתת המס אפשרה עלייה בשכר נטו של העובד ללא גידול של עלויות הייצור למעסיק.
- ◆ בשל קשיחות השימוש ברכבים פרטיים והעדר תחבורה ציבורית ראויה בישראל המסים מענף הרכב והבלו על דלק הם מקור הכנסות משמעותי לממשלה, אך אין בהם כדי להפחית את ההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש ברכב.
- ◆ להסדר פנסיית החובה שהופעל בישראל יש השלכות שליליות על רבים מהעובדים החלשים. נוסף על כך צפוי ההסדר להקטין את הכנסות הממשלה ממסים ביותר ממיליארד שקלים לשנה - פי שלושה ויותר מהחיסכון העתידי שישג בקצבאות הביטוח הלאומי.

1. המדיניות הפיסקלית

תנאי המשק וההתפתחויות התקציביות בשנים האחרונות אפשרו לישראל לתכנן ולאשר את התקציב הדו-שנתי הבא וליישם את הכלל הפיסקלי החדש, שאושר אשתקד, המתבטא בהאצת גידול ההוצאה הציבורית לצד תוואי גירעון פוחת. מממשלת ישראל נמנע השנה הצורך בהתמודדות, בטווח הבינוני, עם הבעיות הפיסקליות שמעסיקות את העולם המערבי כיום, ובראשן צורכי המימון¹. זאת משום שבניגוד למדינות המפותחות ישראל לא נאלצה לנקוט מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית חריגה בשנת 2009, וגם משום שהמשבר בישראל היה פחות חמור. כך, למשל, בעוד שבחלק ממדינות המערב פיטרו בשלהי השנה עובדים במגזר הציבורי, וכן קיצצו בשכר העובדים במטרה לרסן את גידול ההוצאות, נחתם עם עובדי המגזר הציבורי בישראל הסכם שכר חדש, ששומר על רמת שכרם הריאלית. על פי הכלל החדש, קצב הגידול של סך ההוצאה הציבורית יתבסס על הצמיחה הממוצעת בעשור האחרון, תוך התאמה ליעד של יחס החוב לתוצר (60 אחוזים)². נוסף על כך מגדיר הכלל תוואי של תקרת גירעון מממשלתי פוחתת, שבמקרה של חריגה ממנה יש לבחור בין הגדלת ההכנסות להקטנת ההוצאות אל מתחת לתוואי שמאפשרת תקרת ההוצאות.

היתרונות הבולטים של הכלל החדש הם שהוא אינו קשור במישרין לצמיחה בשנה מסוימת ותומך בהקטנת הגירעון ובהפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר בטווח הבינוני. חסרונו העיקרי - שהוא מאפשר הפחתות מסים שאינן עולות בקנה אחד עם הפחתה מתמשכת של החוב, ובכך הופך את יעדי הממשלה לפחות עמידים. זו הסיבה לקביעתה של תקרת הגירעון. חשיבותה של זו התבטאה בעת אישור תקציב 2011-2012, כאשר הממשלה העלתה את המסים במידה שנדרשה כדי לא לחרוג מהתקרה. החיסרון הגלום בהגדרת תקרת הגירעון הוא שהיא אינה מתחשבת במצב המחזור: השמירה על הכלל מחייבת הקטנה של ההוצאות או העלאה של שיעורי המס דווקא בתקופות מיתון - מדיניות פרו-מחזורית, שתעמיק את המיתון³. ניסיון העבר בישראל (ובמידה רבה בעולם) מלמד שקובעי המדיניות נוטים להימנע מצעדים כאלה, ומשום כך תקרות גירעון נוטות להיפרץ בזמן מיתון⁴, בשל פעולת "המייצבים האוטומטיים", כפי שהיה בשנת 2009. פריצות כאלה מערערות את אמינות הכלל כעוגן למדיניות. בזמן צמיחה תקרת הגירעון אינה רלבנטית, כפי שהיה למשל השנה.

קצב הגידול של ההוצאה הציבורית השוטפת הואץ השנה, בפרט גידולן של הצריכה הציבורית, האזרחית והביטחונית. למרות זאת ירד השנה משקל הגירעון הציבורי הכולל בתוצר; זאת בזכות ההאצה בפעילות הכלכלית במהלך השנה, שהביאה לגידול מהיר

מממשלת ישראל
נמנע השנה הצורך
בהתמודדות, בטווח
הבינוני, עם הבעיות
הפיסקליות המעסיקות
את העולם המערבי כיום,
ובראשן צורכי המימון.

הכלל הפיסקלי החדש
שהממשלה אימצה השנה
מורכב מתקרת הוצאות
ותקרת גירעון.

היתרונות הבולטים של
כלל ההוצאות הם שהוא
אינו קשור במישרין
לצמיחה בשנה מסוימת,
ותומך בהקטנת הגירעון
ובהפחתת יחס החוב
הציבורי לתוצר בטווח
הבינוני.

¹ צורכי המימון מוגדרים כתשלומי קרן המגיעים לפדיון בתוספת הגירעון בתקציב בשנה הקודמת. צורכי המימון של ישראל בשנת 2011 עולים במקצת על 10 אחוזי תוצר, לעומת ממוצע של 17 אחוזי תוצר ב-14 ממדינות OECD, לא כולל יפן, שצורכי המימון שלה הם כ-56 אחוזי תוצר. ראו דיאגרמה 1, פרסום של בנק ישראל, "ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011-2012 מול יעדי התקציב ובהסתכלות ארוכת טווח", נובמבר 2010.

² הנוסחה המדויקת היא שסך ההוצאה הציבורית תגדל ריאלית בכל שנה בקצב הממוצע של העלייה הריאלית של התמ"ג ב-10 שנים האחרונות כפול 60, חלקי יחס החוב הציבורי ברוטו לתוצר (באחוזים) בשנה הקודמת.

³ י' מזור (2010), "השפעת המדיניות הפיסקלית ורכיביה על התוצר בישראל", סקר בנק ישראל 84.

⁴ ע' ברנרד (2010), "יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגרעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007", הרבעון הישראלי למסים וכלכלה, ל"ג (129) מאי.

של ההכנסות ממסים אשתקד, נוסף על "תיקון" בתקבולי המסים, שהיו נמוכים אשתקד באופן חריג.

מצבה הפיסקלי של ישראל השנה היה שונה מאוד מזה של המדינות המפותחות: הגירעון הציבורי הכולל ירד ביחס לשנת 2009 ב-1.5 נקודות אחוז, והחוב הציבורי ירד ב-3 נקודות אחוז (לוח ו'-1). לעומת זאת במדינות OECD היה הגירעון השנה דומה לזה של אשתקד, והחוב הציבורי עלה בשש נקודות אחוז (איור ו'-1). אף שהגירעון בישראל נמוך מן הממוצע במדינות OECD, יש לזכור שישראל נמצאת בשלב אחר במחזור העסקים: ישראל מתקרבת לתוצר הפוטנציאלי, בעוד שבמדינות OECD פער התוצר קרוב לשיאו. משמע שהגירעון הגדול במדינות המפותחות מוסבר במדיניות פיסקלית מרחיבה בעטיו של המשבר, ובהשפעתם של המייצבים האוטומטיים, וככזה הוא זמני ולא אופייני (איור ו'-1), ואילו בישראל לא פעלו כוחות כאלה; בניכוי השפעת מחזור העסקים הגירעונות בישראל ובמדינות OECD דומים. כמו כן, ירידת הגירעון בישראל השנה דמתה לירידתו במשקים פתוחים שפעילותם הכלכלית נפגעה במשבר האחרון בדומה לישראל, ופער התוצר בהם דומה כעת לזה של ישראל⁵. במדינות אלו הגירעון הכולל השנה - ובכל העשור האחרון - קטן יותר מאשר בישראל, וגם יחס החוב לתוצר הממוצע נמוך בהרבה מאשר בישראל, אפילו לאחר גידולו בשנתיים האחרונות.

לאחר תקופה ממושכת של ירידה מונוטונית ביחס ההוצאה הציבורית לתוצר, נבלמה ירידתו בשנתיים האחרונות, והשנה הוא דמה ליחס של אשתקד - 42.6 אחוזים (לוח ו'-1), שהם 43.8 אחוזים על פי הגדרה בין-לאומית. משקל זה נמוך מן הממוצע האריתמטי של מדינות OECD (איור ו'-1). בהשוואה לממוצע של השנים 2000 עד 2003⁶ המשקל של סך ההוצאות הציבוריות בתוצר, בממוצע בשלוש השנים האחרונות, נמוך יותר ב-6.4 נקודות אחוז.

ישראל עברה בעשור האחרון תהליך של הקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, אולם ירידה מתמשכת של נטל המס שהתווספה עליה אפשרה צמצום חלקי בלבד של הגירעון הכולל. במהלך השנים האלה משקל ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בתוצר ירד ב-2.8 נקודות אחוז, ירידה שמיקמה את ישראל במקום נמוך עוד יותר בהשוואה למדינות OECD (33 אחוזי תוצר לעומת 40.5 אחוזי תוצר בממוצע במדינות אלו); השנה משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית נשאר דומה למשקלה אשתקד. רכיבי הוצאה נוספים שבלטו בירידתם ביחס לתוצר בתקופה זו הם החוזי הריבית, בעיקר בעקבות ירידה ביחס החוב הציבורי לתוצר, וההוצאה לביטחון. כנגד זאת ירדו סך ההכנסות הציבוריות בתקופה זו ב-5.9 אחוזי תוצר, בעיקר כתוצאה מהורדת מסים סטטוטורית, שבאה לידי ביטוי בירידת משקל המסים בתוצר ב-3.7 אחוזי תוצר. הגירעון הציבורי הכולל ירד במהלך תקופה זו ב-0.4 אחוזי תוצר בלבד (איור ו'-2).

בחינה קדימה של תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012⁷ מלמדת כי מסגרת התקציב תואמת את תקרת ההוצאות שקובע הכלל החדש, וכי יישום הצעדים הנלווים לתקציב יאפשר עמידה בתקרת הגירעון, על בסיס תחזית הצמיחה הנוכחית. ביצוע התקציב ישמור

⁵ אוסטרליה, ניו-זילנד, פולין, קוריאה וקנדה.

⁶ שנים אלו נבחרו מפני שהן קדמו להחלטת הממשלה להקטין את חלק ההוצאה הציבורית בתוצר בשנת 2004, ובדומה לשנים 2008 עד 2010, שאופיינו ברמות שונות של צמיחה. התוצאה המוצגת באיור ו'-2 עמידה לבחירת שנים אחרות בתקופה שבין 2000 ל-2004.

⁷ להרחבה ראו פרסום של בנק ישראל, "ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011-2012 מול יעדי התקציב ובהסתכלות ארוכת טווח", נובמבר 2010.

מצבה הפיסקלי של ישראל השנה היה שונה מאוד ממצב המדינות המפותחות, אולם בניכוי השפעת מחזור העסקים הגירעונות בישראל ובמדינות המפותחות דומים.

ירידתו הממושכת של יחס ההוצאה הציבורית לתוצר נבלמה בשנתיים האחרונות.

ישראל עברה בעשור האחרון תהליך של הקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, אך בגלל ירידה מתמשכת של נטל המס שהתווספה עליה נתאפשר צמצום חלקי בלבד של הגירעון הכולל.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 2000 עד 2010
(אחוזי תמ"ג)

ממוצע עד 2000										
2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2003	
38.7	37.5	40.5	42.9	43.3	42.6	42.9	43.8	45.3	44.9	סך כל ההכנסות הציבוריות ללא בנק ישראל
0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.6	1.5	ההכנסות מרכוש ללא הכנסות בנק ישראל
32.3	31.2	33.6	35.9	35.6	35.3	35.2	35.1	35.9	36.1	סך כל המסים
12.7	12.1	12.3	12.3	12.4	12.9	12.9	13.0	12.9	12.5	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.1	3.9	4.2	4.4	3.9	4.1	4.1	3.7	3.8	3.9	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
9.9	9.8	11.6	13.6	13.7	12.5	12.4	12.5	13.4	13.9	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.6	5.4	5.6	5.5	5.5	5.7	5.8	6.0	5.9	5.7	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.9	1.8	2.1	2.3	2.9	2.4	2.7	3.4	3.8	3.5	מענקים
3.7	3.6	3.8	3.7	3.8	3.7	3.9	3.9	4.0	3.9	אחר ¹
42.6	42.8	42.8	43.4	44.4	45.1	47.0	49.8	50.4	49.1	סך כל ההוצאות הציבוריות
38.8	38.9	39.0	39.9	41.1	41.8	43.5	46.1	46.3	45.3	ההוצאות השוטפות
17.8	17.7	17.7	17.6	17.5	17.9	18.4	18.8	19.2	18.7	הצריכה האזרחית המקומית
5.3	5.3	5.6	5.6	5.7	5.8	6.1	6.6	6.7	6.4	הצריכה הביטחונית המקומית
1.0	1.0	1.2	1.5	1.7	1.6	1.5	1.8	2.2	1.8	היבוא הביטחוני
0.7	0.8	0.8	0.8	1.1	0.7	0.7	0.9	0.7	0.8	התמיכות הישירות
10.5	10.4	10.1	10.0	10.3	10.6	11.1	12.1	12.4	12.1	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
3.6	3.7	3.6	4.6	4.7	5.0	5.6	5.9	5.0	5.5	תשלומי הריבית
1.9	2.1	2.0	1.8	1.7	1.6	1.6	1.2	³ 1.6	1.3	תשלומי ההעברה על חשבון ההון ²
1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	2.0	2.5	2.5	2.4	השקעות הממשלה הרחבה
3.8	5.3	2.3	6.0	1.1	2.5	4.1	6.0	5.1	2.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ⁴
3.3	4.3	1.7	0.2	0.9	2.2	3.5	5.1	3.9	1.3	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה ⁴
68.3	68.6	63.6	67.3	74.0	79.0	85.6	87.7	82.0	79.5	החוב הציבורי (נטו) ^{5,6}
76.2	79.2	76.7	78.2	84.5	93.5	97.4	99.1	96.6	92.3	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל^{5,4}

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

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

(3) כולל העברות הון לחו"ל בסכום כולל של 1,523 מיליוני ש"ח, עבור תשלום פיצויים לסין בגין ביטול עסקת ה"פלקין".

(4) ללא בנק ישראל.

(5) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה, במחירי סוף השנה.

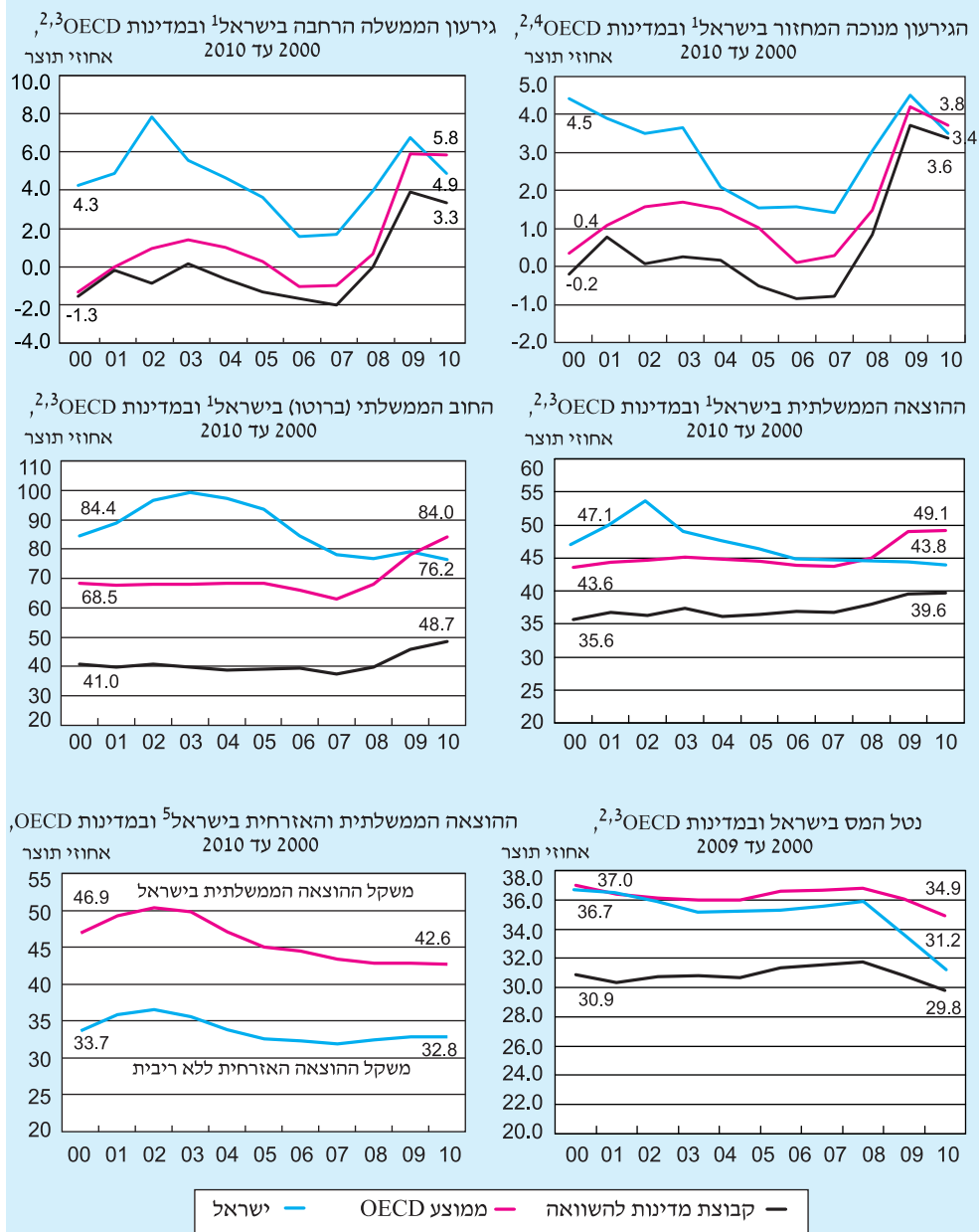
(6) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

** מאוני בנק ישראל הוצאו מלוח זה השנה כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהתאם לנורמה הבין-לאומית, כבר לא מחשבים אותם.

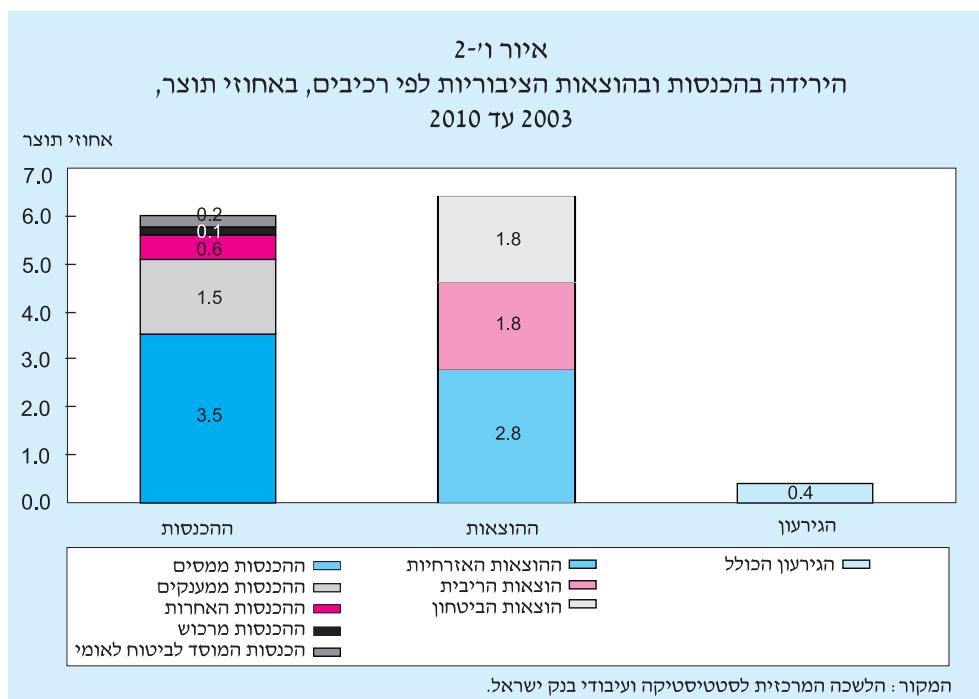
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

איור ו-1



- (1) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל. נתוני הגירעון וההוצאה הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.
- (2) ממוצע פשוט למדינות OECD למעט תורכיה ומקסיקו.
- (3) ממוצע פשוט למדינות אוסטרליה, ניו-זילנד, קוריאה, קנדה ופולין.
- (4) ממוצע פשוט למדינות אוסטרליה, ניו-זילנד, קנדה ופולין.
- (5) ההוצאה הממשלתית וההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל לא מותאמות להגדרה בין-לאומית המקובלת. המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Revenue Statistics 2010.



פחות או יותר על השיעור הנוכחי של ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר. הצלחת הממשלה להחיל את התחייבויותיה הרב-שנתיות מהעבר במסגרת התקציב התאפשרה בזכות הכלל הפיסקלי החדש, שהגדיל את תקרת ההוצאות ביחס לכלל הקודם, והודות לתיקון רטרואקטיבי של התקרה בגין עליית מדד המחירים לצרכן בשנים 2009 ו-2010, שהייתה גבוהה מהצפוי⁸. תחזית ההכנסות היא סבירה, על בסיס הצעדים שאישרה הכנסת בתחום המיסוי ובהינתן תוואי הצמיחה הצפוי.

להעלאות המסים בשנתיים הקרובות, שאושרו במסגרת התקציב החדש, יש חשיבות רבה להמחשת מחויבות הממשלה לתקרת הגירעון ולהפחתת יחס החוב לתוצר; זאת בפרט לנוכח מדיניותה ארוכת הטווח של הפחתת נטל המס הישיר. אולם, בחודש פברואר 2011 הודיעה הממשלה על ביטול חלק מהעלאות המסים העקיפים וסבסוד נוסף של התחבורה הציבורית. סבסוד התחבורה הציבורית ימומן באמצעות קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה. ביטול העלאות המיסוי העקיף בשנת 2011 ימומן, ככל הנראה, על ידי דחייה של הפחתת מס החברות לשנה הבאה. כמו כן נבחן ביטול העלאות הבלו ב-2012, אשר ימומן על ידי דחייה של הורדת מדרגות מס ההכנסה לשני העשירונים העליונים, שמשמעותה דחיית יישומה של הרפורמה בהפחתת המס הישיר משנת 2016, על פי החוק הקיים, לשנת 2017. לשמירה על מסגרת התקציב חשיבות רבה, אך מוטב שסדרי העדיפויות בתקציב דו-שנתי ייקבעו בהליך מסודר יותר, בעת אישור התקציב, בייחוד כשהשינוי אינו נובע מהתפתחויות חריגות.

החקיקה הקיימת קובעת תוואי הפחתת מסים וכלל הוצאה שיתיישבו עם תוואי הגירעון רק אם תימשך לאורך זמן צמיחה בשיעור של 5 אחוזים לפחות. אם שיעורי הצמיחה יהיו

בחינה של תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מלמדת שמסגרת התקציב תואמת את תקרת ההוצאות שקובע הכלל החדש.

⁸ עליית המחירים בפועל הייתה 5.5 אחוזים, בעוד שבעת הכנת התקציב הקודם נחזתה עליית מחירים של 3.3 אחוזים; הדבר איפשר גידול ריאלי נוסף של 2.3 אחוזים בתקציב החדש.

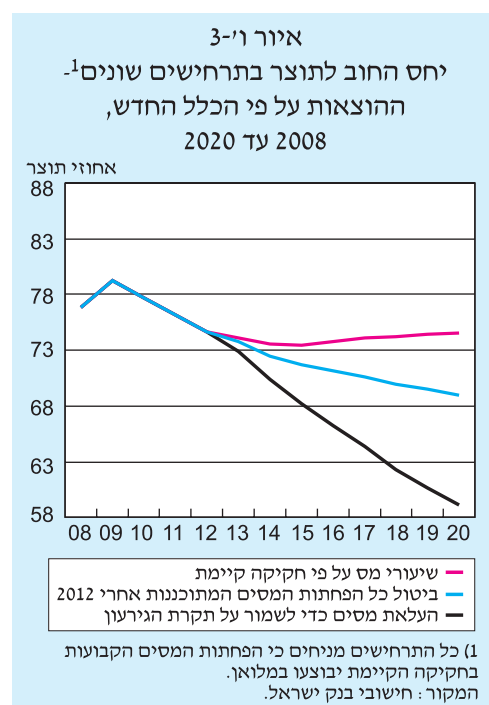
החקיקה הקיימת לשנים
2013 ואילך קובעת
תוואי הפחתת מסים
וכלל הוצאה שיתיישבו
עם תוואי הגירעון רק
אם תימשך צמיחה של 5
אחוזים לפחות.

נמוכים יותר, תיאלץ הממשלה לבחור בין האטת גידול ההוצאות ובין הגדלת ההכנסות באמצעות העלאת שיעורי המס או ביטול הפחתת המס הישיר. האתגר מתעצם, משום שרמת ההוצאות הנגזרת מהחלטות הממשלה על תוכניות ספציפיות בתחומי הביטחון, החינוך⁹, הרווחה והתשתיות כבר גבוהה במקצת מתקרת ההוצאות הקבועה בחוק ל-2013 ואילך, מה שמקטין את הסיכוי שגידול ההוצאות יואט כדי לסייע בהפחתת הגירעון.

נוסף על תקרת ההוצאות כפוף התקציב גם לתקרת גירעון רב-שנתית, הקובעת כי ב-2013 הגירעון לא יעלה על 1.5 אחוזי תוצר, ובשנים שאחריה הוא לא יעלה על אחוז תוצר אחד. שמירה על תקרת הגירעון, אם התוצר יצמח בשיעורים המונחים בתרחיש זה, תבטיח ירידה מהירה של יחס החוב לתוצר, אל מתחת ל-70 אחוזים ב-2015 ולכ-60 אחוזים ב-2020 (איור ו-3)¹⁰. ואולם, בעוד שהתקציב הקרוב מתיישב בקירוב עם השגת יעדי הגירעון ועם תקרת ההוצאות שנקבעו ל-2011 ו-2012, התמונה שונה ביחס לשנת 2013 ולשנים שאחריה; זאת גם אם מניחים כי הממשלה תבצע את ההתאמות הנדרשות כדי לא לחרוג מתקרת ההוצאות (הפחתה של כ-3.5 מיליארדי שקלים בהוצאות הצפויות). הסיבה לכך היא שגידול ההוצאות על פי הכלל הפיסקלי מאפשר רק ירידה מתונה של משקל ההוצאות בתוצר, ולכן שארית ההתאמה צריכה להגיע מתוספת הכנסות. אבל החקיקה הקיימת והשינויים המוצעים כעת קובעים הפחתה ניכרת של שיעורי המס ב-2013, בעיקר בגין החקיקה להפחתה נוספת של מסי ההכנסה על יחידים וחברות בשנים 2013 עד

2016 והפחתת שיעור המע"מ, שהממשלה דחתה ל-2013. כתוצאה מכך, בהעדר צעדים מקזוזים להגדלת ההכנסות, צפוי הגירעון לגדול ב-2013 ביחס ל-2012 ולהגיע ליותר מ-2.5 אחוזי תוצר. יתר על כן, בשל הפחתות המסים המתמשכות הוא צפוי להמשיך ולגדול עד 2016, ויחס החוב לתוצר כמעט לא יפחת אחרי 2012. גם בשנים שאחרי 2015 לא צפוי שינוי משמעותי ביחס החוב לתוצר, כך שרמתו ב-2020 תדמה לזו של 2012 (איור ו-3).

נכון להיום, תקבולי המסים השנתיים הצפויים מתגליות הגז של השדות "תמר" ולווייתן" בשנת 2020, בהינתן יישום מלא של המלצות "ועדת ששינסקי" ופיתוח תשתית שתאפשר יצוא גז, הם בסדר גודל של 5 מיליארדי שקלים, כ-0.5 אחוזי ביחס לתוצר הצפוי לשנה זו. אלה אינם תקבולים בעלי השפעה מקרו-פיסקלית משמעותית. עם זאת כדאי לשקול כבר כעת הקמה



תקבולי המסים השנתיים
הצפויים מתגליות הגז
הם בסדר גודל של 5
מיליארדי שקלים, כ-0.5
אחוזי ביחס לתוצר הצפוי
לשנת 2020.

⁹ לרבות התוכנית ליישם את התוכנית "אופק חדש" בחטיבות הביניים, הרפורמה בבתי הספר העל-יסודיים והתוספת התקציבית להשכלה הגבוהה.

¹⁰ שיעור הצמיחה שהונח לשנים 2015-2020 הוא 3.1 אחוזים לשנה, הנחה המתבססת על שיעור הגידול של התוצר לנפש בעשורים האחרונים ועל תחזית הלמ"ס לגידול האוכלוסייה בעשור הקרוב. אומדנים המתבססים על גידול האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים הם נמוכים יותר.

של "קרן עושר" בין-דורית, שתפרוס את תקבולי הגז על פני שנים רבות, תאפשר חלוקה בין-דורית הוגנת יותר שלהם, ותקטין את הסיכוי לייסוף משמעותי של המטבע (תסמונת "המחלה ההולנדית"¹¹).

2. הגירעון מנוכה המחזור

מדיניות הממשלה הייתה השנה מרחיבה במקצת, וככזאת היא תמכה בפעילות הכלכלית במידת מה. הגירעון מנוכה המחזור, הכולל ובמיוחד המקומי, אמנם ירד השנה בהשוואה לשנה הקודמת (לוח ו'-2), אך גידולו אשתקד נבע מירידה חדה מאוד של תקבולי המסים, הרבה מעבר לקשר הרגיל בינם לבין הסביבה המקרו-כלכלית (הצמיחה, היבוא, השכר והמצב בשווקים הפיננסיים). מכאן שהשוואת הגירעון לרמתו באותה שנה, שממנה עולה כי המדיניות השנה הייתה מצמצמת, עלולה להטעות: גידול הגירעון מנוכה המחזור בשנת 2009 לא שיקף מדיניות פיסקלית מרחיבה¹². עם זאת, גם כשמתחשבים בירידה החריגה בגביית המסים אשתקד, עלייתו של הגירעון מנוכה המחזור מ-2007 מצביעה על מדיניות פיסקלית מרחיבה בשנים אלו, ומשקפת בעיקר את ההפחתות הגדולות של שיעורי המסים.

הממשלה כמעט לא שינתה השנה את שיעור המס הסטטוטורי הממוצע, תוצאת המשך ההפחתה של המיסוי הסטטוטורי הישיר (1.2 מיליארד שקלים), שקוזה ואף מעט יותר על ידי העלאת המס הסטטוטורי העקיף (1.6 מיליארדי שקלים). כנגד זאת, מרבית רכיביו של ההוצאה הציבורית, ובפרט הצריכה הציבורית, גדלו מעט יותר מאשר התוצר הפוטנציאלי הנומינלי¹³ (לוח ו'-3).

בהתחשב בצמיחת התוצר השנה, שהייתה גבוהה מקצב הצמיחה הפוטנציאלי שלו, ניתן להסיק כי מדיניות הממשלה השנה הייתה מעט פרו-מחזורית, אולם רק בדיעבד. משמע שאילו התממשו הציפיות המוקדמות ששררו בעת אישור התקציב, בשנת 2009, לצמיחה מתונה הרבה יותר, הרי שגידולה של ההוצאה הציבורית השנה היה מוגדר כמדיניות אנטי-מחזורית. גם במהלך השנה אי-הוודאות סביב צמיחת התוצר הייתה גדולה יחסית, ולפיכך לא נדרשה האטה בקצב הגידול של ההוצאות הציבוריות או העלאת מסים. נזכיר כי מדיניות פרו-מחזורית לאורך זמן, המגדילה את הגירעון בתקופת צמיחה, מדיניות שאפיינה את ישראל בעבר (בפרט בעיתות של צמיחה) ומאפיינת בעיקר מדינות מתפתחות¹⁴, תקשה על נקיטת מדיניות אנטי-מחזורית רצויה בתקופת מיתון, כשזו תבוא.

מאז שנת 2007, השנה שבה הפחתת המס הישיר מעבודה הייתה החדה ביותר בעשור האחרון, נרשם גידול של הגירעון מנוכה המחזור. העובדה שבשנת 2010 הגירעון מנוכה המחזור היה גבוה ודמה ברמתו לזה של שנת 2002, לפני הירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, מעידה שתוכנית ההתאמה (קונסולידציה) של השנים האחרונות הייתה בדיעבד תוכנית של הקטנת גודל הממשלה ולא של ירידה בגירעון.

מדיניות הממשלה הייתה השנה מרחיבה במקצת, וככזאת היא תמכה במידת מה בפעילות הכלכלית.

תוכנית ההתאמה (קונסולידציה) של השנים האחרונות הייתה בדיעבד תוכנית של הקטנת גודל הממשלה ולא של ירידה בגירעון.

¹¹ להרחבה על תופעת המחלה ההולנדית ראו תיבה ו'-2.

¹² להרחבה ראו חלק המדיניות הפיסקלית בפרק ו' של דוח בנק ישראל לשנת 2009.

¹³ בקירוב לשיעור גידולו של התוצר הפוטנציאלי הנומינלי משמש קצב הגידול השנתי הממוצע של התוצר הנומינלי בטווח הארוך. קצב זה מאז 1999 הוא 5.3 אחוזים.

¹⁴ Michel Strawczynski and Joseph Zeira, "Cyclicality of Fiscal Policy in Israel", Israel Economic Review 5, No. 1.

לוח ו'-2

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 2002 עד 2010¹
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
2.7	3.6	2.0	0.8	0.4	0.6	1.3	2.6	2.5	הגירעון מנוכה המחזור הכולל
3.0	3.6	2.0	0.5	0.4	0.0	1.1	2.6	2.7	הגירעון מנוכה המחזור המקומי
3.6	4.6	3.1	1.5	1.6	1.6	2.1	3.7	3.6	הגירעון מנוכה המחזור הכולל בהגדרה בינ"ל ²
3.8	4.3	1.5	0.3	0.1	1.0	1.6	1.7	1.6	הגירעון מנוכה המחזור הממוצע ³ במדינות המפותחות

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

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

(3) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה שמופיעות בלוח ו'-נ-21.

המקור: OECD Economic Outlook 87, June 2010, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ו'-2). אמנם ההוצאות הופחתו לפני הירידה בנטל המס, מה שהפחית תחילה את הגירעון, אך בסופו של דבר, לאחר הפחתות המסים, הגירעון שב לרמתו המקורית. הגירעון מנוכה המחזור של ישראל דומה לזה של המדינות המפותחות. העובדה שבישראל הגירעון בפועל נמוך יותר מאשר במדינות המפותחות נובעת אפוא כולה מפער התוצר השונה. הגירעון מנוכה המחזור במדינות המפותחות היה גבוה יחסית גם השנה, בהמשך לאשתקד. דבר המצביע על המשך המדיניות הפיסקלית המרחיבה שנקטו מדינות אלו, ובפרט ארה"ב ובריטניה, במטרה לתמוך בתהליך היציאה מהמשבר האחרון. מדיניות זו אינה בת-קיימא, ולפיכך חלק מהמדינות המפותחות כבר החלו ליישם מדיניות מצמצמת, הכוללת העלאה של שיעורי המס וקיצוץ נרחב בהוצאות, ואחרות הכריזו על תוכניות ליישם מדיניות כזאת בשנים הקרובות. מלבד זאת, חלק מגידול ההוצאות הוא זמני, וביטולן יאפשר הקטנה מזוהה בגירעון מנוכה המחזור. לעומת זאת, הגירעון בישראל אינו משקף השנה רכיב מחזורי משמעותי.

משקל ההוצאות בתוצר אינו גבוה בהשוואה למדינות המפותחות (איור ו'-1) - בפרט משקל ההוצאות האזרחיות ללא ריבית, שהן אינדיקטור להיקף השירותים ופעילות הממשלה - ולא עוד אלא שבחוק נקבעו הפחתות מסים לשנים הקרובות; לפיכך הפחתת הגירעון בישראל בהתאם למיתווה הקבוע בחוק, במיוחד אם הממשלה תנסה לבסס אותה על הקטנה נוספת של משקל ההוצאות בתוצר, צפויה להיות אתגר קשה.

הפחתת הגירעון בישראל
בהתאם למיתווה הקבוע
בחוק, במיוחד אם
הממשלה תנסה לבסס
אותה על הקטנה נוספת
של משקל ההוצאות
בתוצר, צפויה להיות
אתגר קשה.

3. ההוצאות הציבוריות

השנה, בהמשך לאשתקד, נמשכה ההאצה בגידול ההוצאות הציבוריות. בסך הכול עלו ההוצאות הנומינליות של הממשלה הרחבה ב-5.1 אחוזים. גידולה של הצריכה הציבורית הכוללת, על כל רכיביה - בהם השכר ובמיוחד הקניות - אף הוא. הצריכה הציבורית האזרחית גדלה ב-6.3 אחוזים, וגם קצב גידולה של הצריכה הביטחונית הוא השנה, למרות

השנה, בהמשך לאשתקד, נמשכה ההאצה בגידול ההוצאות הציבוריות.

השקט הביטחוני היחסי¹⁵ ותוכניות להאט את קצב גידולה. קצבי הגידול הריאליים של רכיבי ההוצאות גדלו השנה, הן מנקודת מבט מימונית (בניכוי מדד מחירי התוצר העסקי) והן מנקודת המבט של מקבל או נותן השירותים (בניכוי מדד המחירים לצרכן); התפתחות זו תרמה להרחבת השימושים, ובכך - לצמיחת התוצר השנה. לעומת זאת השנה התמתנו קצבי הגידול של תשלומי ההעברה ושל תשלומי הריבית (לוח ו-3).

בשנתיים האחרונות הואץ שיעור הגידול הנומינלי השנתי של סך ההוצאה השוטפת הציבורית, והיה 5.4 אחוזים. האצת קצב הגידול של ההוצאות בשנתיים האחרונות לא התבטאה עד כה בגידול משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, בעיקר בשל התאמות מחירים והצמיחה המהירה. משמע שללא הגידול המחזורי של ההכנסות, ובהינתן התוכנית להמשך ההפחתה של המסים, קצב הגידול המהיר של ההוצאות אינו בר-קיימא. כיוון שגם משקל נמוך מאוד של ההוצאה האזרחית בתוצר בהשוואה בין-לאומית אינו יציב בהכרח¹⁶, כפי שעולה מהאצת גידולן של ההוצאות מאז שנת 2006, הרי שהפחתה אמינה של יחס החוב לתוצר תחייב בחירה בין שיפור השירותים הציבוריים להעלאת ההכנסות על ידי העלאת שיעורי המסים¹⁷.

הפחתה אמינה של יחס החוב לתוצר תחייב בחירה בין שיפור השירותים הציבוריים להעלאת ההכנסות על ידי העלאת שיעורי המסים.

השנה נחתם הסכם שכר חדש במגזר הציבורי. ההסכם החדש נחתם עם פקיעתו של ההסכם הקודם בדצמבר 2009, שהעניק תוספת נומינלית מצטברת של 5 אחוזים לשכר של עובדי המגזר הציבורי על פני שנתיים, ושומר על רמת שכרם הריאלית של העובדים בהתחשב בזחילת השכר¹⁸. ההסכם החדש כולל תוספת של 6.25 אחוזים בשלוש פעימות: בדצמבר 2010 2.25 אחוזים, בדצמבר 2011 2 אחוזים נוספים, ובדצמבר 2012 עוד 2 אחוזים. מההסכם הנוכחי הוחרגו מספר גופים ציבוריים¹⁹; הדבר מקנה להם הכשר להגיע להסכם מרחיב יותר, כי ההסכם שנחתם מהווה עבורם רק גבול תחתון. האפקט המצטבר של עליות השכר של הגופים שהוחרגו מההסכם הכולל יכול להשפיע גם על השכר במגזר העסקי, כפי שקרה בשנים שלאחר הסכמי השכר הגדולים של שנת 1995 במגזר הציבורי. משקל ההוצאה הציבורית לתשלומי שכר בתוצר הולך ויורד מאז שנת 2001, מ-15 אחוזים ל-12.5 אחוזים בשנת 2010. הסכם השכר במגזר הציבורי שנחתם בשנת 2008, יישומו במהלך השנים 2008 ו-2009, ובמיוחד האטת הצמיחה של התוצר בשנת 2009, הביאו להתייצבות משקל זה בשלוש השנים האחרונות; יישום הסכם השכר החדש יביא להמשך יציבות זו.

השנה נחתם במגזר הציבורי הסכם שכר חדש, שעתיד לשמור על רמת שכרם הריאלית של העובדים בהתחשב בזחילת השכר.

¹⁵ מספר ההרוגים בפעולות טרור היה השנה הקטן ביותר מאז שנת 2000.

¹⁶ אלא אם כן תחליט הממשלה להפריט את שירותי החינוך או הבריאות. גם אם הממשלה לא מחליטה להפריט את שירותיה פורמלית, הרי הוצאה נמוכה משמעותה "הפרטה", כי מי שידם משגת משלמים את החסר בהוצאה פרטית. להרחבה ראו גם ר' גמזו, ג' נבון וד' וצרניחובסקי. "גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ומחיריהם", ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2010.

¹⁷ למעשה זאת המדיניות הננקטת על פי התקציב של השנים 2011 ו-2012: הועלו מסים, אלא שההעלאה מוגדרת כזמנית.

¹⁸ השכר הנומינלי של העובדים במגזר הציבורי עולה על פני זמן גם ללא הסכמי שכר ריכוזיים, כתוצאה מזחילה כלפי מעלה של השכר עקב ניידות עובדים, רה-דירוגים וקידומים של עובדים, שהם גבוהים מהירידה עקב פרישה ותחלופה.

¹⁹ ביניהם הרופאים, הפרקליטים, עובדי משרד החוץ, הרשויות המקומיות, עובדי הנמלים והעובדים הסוציאליים.

לוח ו'-3						
שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2005 עד 2010						
2010	2009	2008	2007	2006	2005	
5.1	5.8	3.7	3.5	6.6	1.5	סך כל ההוצאות הציבוריות
3.2	7.2	-16.8	3.6	0.6	-5.5	מזה: תשלומי הריבית
5.3	5.6	6.1	3.5	7.3	2.5	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
5.7	5.3	5.3	2.9	7.2	2.9	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
5.8	7.0	6.2	3.7	6.9	2.7	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
5.9	3.4	4.8	3.9	6.4	3.6	הצריכה הציבורית
5.9	4.6	5.9	5.1	6.0	2.7	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
6.3	5.4	6.2	6.1	5.6	3.5	הצריכה האזרחית
4.4	3.5	4.4	4.2	3.7	1.7	(הצריכה האזרחית לנפש)
6.1	3.7	5.2	5.0	5.2	2.7	הוצאות השכר
7.2	8.6	7.4	7.8	6.2	4.0	הקניות
5.2	1.4	4.9	2.8	7.3	0.8	הצריכה הביטחונית המקומית
8.0	2.2	-0.9	2.4	5.0	2.5	הוצאות השכר
6.3	9.3	6.4	2.5	5.1	1.7	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף המקומי
4.4	7.2	4.5	0.7	3.2	-0.1	(תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש)
11.0	4.7	10.5	9.0	2.8	-7.6	השקעות הממשלה הרחבה
-19.4	0.8	16.3	16.9	43.4	-39.6	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
1.5	8.7	14.2	10.6	9.3	-2.2	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
2.7	3.3	4.6	0.5	2.1	1.3	השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
-0.1	5.0	0.3	0.0	2.0	1.1	השינוי במדד מחירי התוצר העסקי
2.7	1.3	2.2	0.8	3.1	1.8	השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיננסים, בנק ישראל.

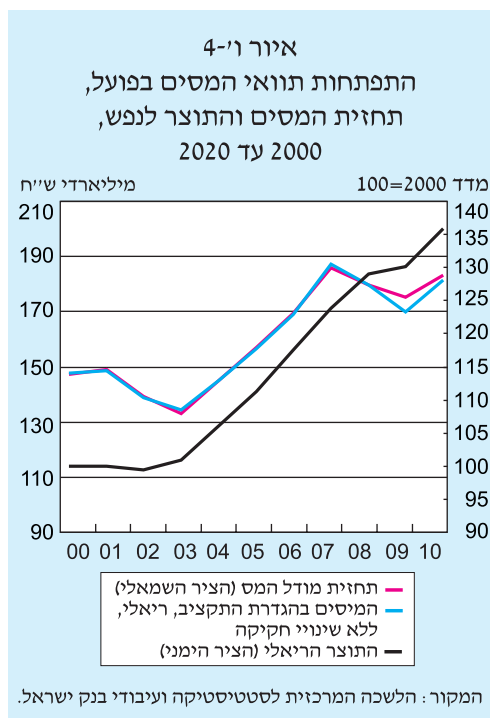
4. ההכנסות ממסים

השנה עמדה בסימן
התאוששות ניכרת
בהכנסות המדינה
ממסים, לאחר ירידתן
החדה אשתקד.

השנה עמדה בסימן התאוששות ניכרת בהכנסות המדינה ממסים, לאחר ירידתן החדה אשתקד (איור ו'-4). בשנת 2009 הירידה בתקבולי המסים ביחס לירידה בפעילות הייתה בישראל חדה הרבה יותר מאשר במרבית מדינות OECD²⁰. בניגוד לאשתקד, ובהתאם לשנים האחרונות, משתני המקרו מסבירים השנה היטב את רמת ההכנסות ממסים²¹, לרבות שיעור הצמיחה בפועל של התוצר, שהיה גבוה ב-3.6 נקודות אחוז מזה שנחזה בעת הכנת התקציב, בשנת 2009. זאת בניגוד לשנה הקודמת, שבה גם בהינתן הערכים

²⁰ רק במדינות שנקלעו למשברים פיננסיים - ביניהן יוון ואיסלנד - נטל המס ירד יותר מאשר בישראל.

²¹ עדי ברנדר וגיא נבון (2008), "מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממיסים וניתוח אי הוודאות של התחזית", הרבעון לכלכלה 4.



בפועל של משתני המקור, הירידה החדה של הכנסות המדינה ממסים הייתה מעבר למוסבר על ידי הקשרים בין משתנים אלו לבין ההכנסות ממסים. הואיל והשנה ההכנסות ממסים מוסברות היטב, ה"חור" בתקבולי המסים²² משנת 2009 קוּזו השנה כמעט במלואו - כפי שניתן לראות גם באיור ו'4. מהאיור בולט במיוחד הקשר החיובי החזק בין קצב צמיחת התוצר לקצב הגידול של ההכנסות ממסים.

כתוצאה מהפעילות הכלכלית המואצת תקבולי המסים של הממשלה (ללא הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי) הסתכמו ב-2010 ב-195 מיליארדי שקלים, גידול ריאלי של 7.1 אחוזים ביחס לאשתקד²³ (לוח ו'4). בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות תקבולי המסים גבוהים ריאלי ב-7.0 אחוזים מאשר אשתקד. גידול ההכנסות ממסים מקורו במסים הישירים והעקיפים כאחד.

כתוצאה מהפעילות הכלכלית המואצת היו תקבולי המסים של הממשלה, בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות, גבוהים ריאלי ב-7.0 אחוזים מאשר אשתקד. גידול ההכנסות ממסים מקורו במסים הישירים והעקיפים כאחד.

שינויי חקיקה השנה גרמו לגידול נטו בגביית המסים בסך 400 מיליוני ש"ח, שהם 0.05 אחוז תוצר. זוהי תוצאה של עלייה בגביית המסים העקיפים נטו בסך 1.6 מיליארדי ש"ח - עקב העלאות של המיסוי על סיגריות וכלי רכב פרטיים וכן של הבלו על הדלק²⁴, שמותנו על ידי הורדת שיעור המע"מ במחצית נקודת אחוז, ל-16 אחוזים, וירידה בגביית המסים הישירים בסך 1.2 מיליארדי ש"ח בגין המשך הפחתת מס החברות ל-25 אחוזים והורדה נוספת של שיעור המס הישיר על עבודה²⁵.

תקבולי המסים הישירים גדלו ריאלי ב-6.8 אחוזים, תוצאה של גידול בכל הסעיפים, בהתאם למצופה בשלב זה של מחזור העסקים. בפרט עלו תקבולי מס החברות ריאלי ב-15.5 אחוזים, ומשקלם בתוצר עלה ב-0.4 אחוז תוצר, ל-3.0 אחוזים. שיעורי גידול חדים נרשמו במסי המקרקעין (28 אחוזים, ריאלי) כתוצאה מהפעילות המואצת בענף הנדל"ן, ובניכויים משוק ההון (18 אחוזים) כתוצאה מהמשך מימוש הרווחים ועליית הריבית השנה; אולם משקלם של שני אלה יחד בתוצר הוא קטן יחסית - אחוז אחד. המסים העקיפים גדלו ריאלי בשנת 2010 ב-6 אחוזים. תקבולי המע"מ נטו גדלו ב-12 אחוזים (בניכוי שינויי חקיקה), אולם גידולם הואט במהלך השנה, ובארבעת חודשיה האחרונים רמתם התייצבה. התמתנות קצב הגידול של גביית המסים העקיפים היא תופעה אופיינית לשלב זה של

²² בערך 10 מיליארד ש"ח, 1.2 אחוזי תוצר.

²³ בחודש דצמבר התקבלה החלטה על הגדלה חד-פעמית של ההפרשה לקרן הפיצויים לנזקי רכוש מ-25 אחוזים ל-45 אחוזים מהכנסות מס הרכישה והרכוש, וכתוצאה מכך הופחתו ההכנסות ממסים ישירים ב-0.8 מיליארד ש"ח. בניכוי הפחתה מלאכותית זו והתאמות חשבונאיות גדלו ההכנסות ממסים השנה ריאלי ב-7.5 אחוזים לעומת אשתקד.

²⁴ התבצעה באפריל 2009 אבל התבטאה בהשוואה של שנת 2010 כולה לשנת 2009 כולה.

²⁵ על פי נתוני משרד האוצר, ספר התקציב 2011-2012.

מחזור העסקים, והיא משקפת גידול ביעילות של גביית המע"מ, תוצאת תהליך סגירתו של פער התוצר: ככל שפער התוצר קטן יותר, שיעור גביית המע"מ חלקי בסיס המס גבוה יותר.²⁶ כאשר המשק מתקרב לתוצר הפוטנציאלי מדד זה מפסיק לעלות.

ההכנסות המקומיות ללא מסים היו השנה נמוכות ב-1.7 מיליארדי שקלים מאשר בתחזית התקציב. 0.7 מיליארד שקלים מהפער נובעים מהכנסות נמוכות מתשלומי הביטוח הלאומי, תוצאת שינויים חשבונאיים, שהקטינו את רכישת איגרות החוב של הביטוח הלאומי בהתאם.

נטל המס עלה מעט השנה ביחס לאשתקד, בהתאם למאפיינים של מחזורי העסקים.

נטל המס עלה השנה מעט ביחס לאשתקד, בהתאם למאפיינים של מחזורי העסקים, ובפרט למאפיינים של יציאות ממיתון, אז גמישות תקבולי המסים ביחס לתוצר גבוהה מיחידתית. נטל המס, למרות עלייתו, עדיין נמוך כיום מאוד ביחס לעבר, וכן נמוך מהממוצע במדינות OECD. זאת ועוד, הואיל וגמישות תקבולי המס צפויה לרדת ולהשיק ליחידתית, עם התייצבות קצב הצמיחה, נטל המס יוסיף ויירד, בדומה לקו המגמה החל משנת 2003, בגין המשך ההורדה המתוכננת של שיעורי המסים הסטטוטוריים (שיעורי המסים הנקובים).²⁷ משנת 2003 שינויי חקיקה בלבד הביאו לירידה של 2.8 אחוזי תוצר בנטל המס: 4 אחוזי תוצר הם תוצאת ירידה של שיעורי המס על יחידים, ו-0.8 אחוז תוצר הוא תוצאה של ירידה בשיעור מס החברות - ירידות שהתקווה חלקית בעיקר על ידי העלאות המסים על דלק וסיגריות (תיבה ו'-3) ובשוק ההון.

מבחינת מבנה מערכת המס עולה שבישראל נטל המס העקיף גבוה יותר מאשר במדינות OECD ונטל המס הישיר נמוך יותר.

מבחינת מבנה מערכת המס עולה שבישראל נטל המס העקיף הוא גבוה בהשוואה למדינות OECD, בפרט נטל מסי הרכוש והמע"מ על צריכה, בגלל בסיס מס רחב יותר ולא בגלל שיעור מס סטטוטורי גבוה יותר; נטל המס הישיר נמוך יותר, בפרט דמי הביטוח הלאומי ומס ההכנסה מעבודה. בשנת 2007 נטל המס הישיר בישראל היה 19.3 אחוזים, לעומת ממוצע אריתמטי של 22.3 אחוזים במדינות OECD, ונטל המס העקיף היה 16.6 אחוזים, לעומת 12.9 אחוזים במדינות OECD.²⁸ שוני זה התעצם בעשור האחרון, משום שעיקר ההורדה של המסים הסטטוטוריים בישראל הייתה במסים הישירים - הורדת שיעור המס הסטטוטורי הישיר הממוצע ב-23 אחוזים - בעוד ששיעור המס הסטטוטורי העקיף הממוצע הורד ב-8 נקודות אחוז. בסך הכול ירד שיעור המס הסטטוטורי הממוצע בכ-17 אחוזים.²⁹

עד שנת 2016 שיעורי המס הסטטוטורי צפויים להמשיך ולרדת בהתאם לתוכנית המיסוי ארוכת הטווח של הממשלה.

עד שנת 2016 שיעורי המס הסטטוטורי צפויים להמשיך ולרדת בהתאם לתוכנית המיסוי ארוכת הטווח של הממשלה. יש מחקרים המוצאים כי המיסוי הישיר מעוות יותר מהמיסוי העקיף, ומכאן שכנראה הפחתתו מעודדת את הפעילות הכלכלית יותר

²⁶ 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 היא 1.1-.

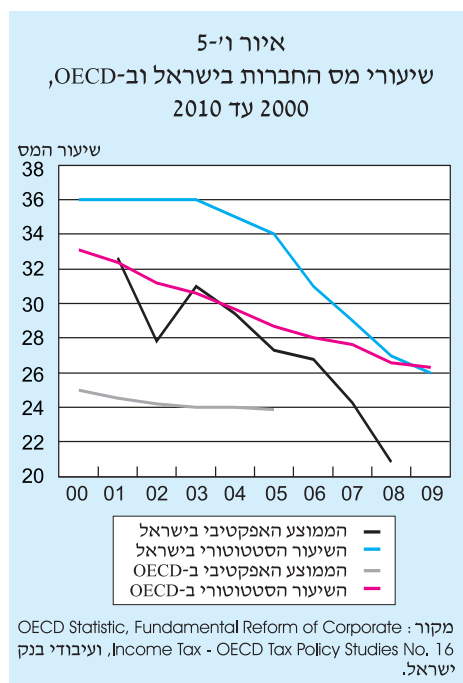
²⁷ איור ו'-6 בפרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2009 מראה שלאורך זמן התוואי של נטל המס מתכנס לתוואי של שיעור המס הסטטוטורי הממוצע.

²⁸ נתונים ממינהל הכנסות המדינה לשנת 2008 וממוצע אריתמטי של נטל המס במדינות OECD (ללא "מסים אחרים" - בערך כאחוז מהתוצר) לשנת 2007 מתוך OECD Revenue Statistics 2010. לדיון על דרך חישוב הממוצע, בצורה אריתמטית או משוקללת, ראו ע' ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009, בנק ישראל, מארס 2009.

²⁹ שיעור המס הסטטוטורי הממוצע מחושב בחטיבת המחקר בעזרת שקלולם של כל המסים הסטטוטוריים על פי משקליותם בבסיס תקבולי המס.

מהפחתת המיסוי העקיף³⁰; נוסף על כך, כפי שעולה מתיבה ו-1 הפחתתו אפשרה עלייה בצמיחה ושמירה על תחרותיות ללא עלות מבחינת המעסיק. ברם, מגמה זו של ירידה דווקא במס הסטטוטורי הישיר היא רגרסיבית: השכבות החלשות ברובן אינן מגיעות כלל לסף שיעורי המס ההכנסה הישיר, ושיעור ההוצאה שלהן מההכנסה גבוה הרבה יותר³¹; מכאן שמדיניות זו תורמת לגידול הפערים בישראל. עם זאת, יש הבדלים בין המדינות במערכות המיסוי הישיר: בישראל מערכת זו פרוגרסיבית מעט יותר מן הממוצע במדינות OECD³², עובדה המחלישה את השפעת הרכב המס הישיר והעקיף על התחלקות ההכנסות בישראל, יחסית לאותן מדינות.

מבין כל שיעורי המסים ההורדה של שיעור המס החברות הסטטוטורי הייתה החדה והבולטת ביותר: בשנת 2003 הוא היה 36 אחוזים, בשנת 2010 25 אחוזים, ובשנת 2016 הוא צפוי לרדת עד 18 אחוזים. בתחילת



מבין כל שיעורי המסים ההורדה של שיעור מס החברות הסטטוטורי הייתה החדה והבולטת ביותר.

השיעור האפקטיבי של מס החברות ירד במקביל לשיעור הסטטוטורי, ושיעור הפטור ממסי חברות היה, בממוצע, 5.5 נקודות אחוז.

העשור מהשיעור הממוצע במדינות OECD. עקב ההורדה החדה של שיעור המס בישראל היו שיעוריו בשנת 2010 דומים, וצפוי שבשנת 2016 שיעורו בישראל יהיה נמוך מן הממוצע של מדינות OECD (איור ו-5). חשוב לציין שהפחתת שיעור המס במדינות OECD בוצעה במקביל להרחבה של בסיס המס, תוך הגבלה קשיחה יותר של הוצאות מוכרות בתשלום מס, לפיכך במהלך תקופה זו (נתונים לגבי שיעור המס האפקטיבי מצויים עד 2005 בלבד) צומצם בהן מאוד הפער בין שיעור המס הסטטוטורי לשיעור המס האפקטיבי³³, שכן האחרון מתחשב גם בבסיס המס. לעומת זאת בישראל, כפי שעולה גם מאיור ו-5, שיעור המס האפקטיבי ירד במקביל (פחות או יותר) לשיעור המס הסטטוטורי, ובממוצע שיעור

³⁰ זה גם הממצא בסקירה החדשה של ה-Tax Policy Reform and Economic Growth Tax Policy Study No. 20: OECD, וכן אצל מ' סטרבצ'ינסקי וק' פלוג, "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו בישראל", סקר בנק ישראל 80, 2007. לעומת זאת מצא מזור כי בישראל דווקא הפחתת המיסוי העקיף מתמרצת את הפעילות הכלכלית, ואילו הפחתת המיסוי הישיר אינה משפיעה על הפעילות: "השפעת המדיניות הפיסקלית ורכיביה על התוצר בישראל", סקר בנק ישראל 84, 2010. הבדלים בשיטת האמידה - קואינטרגציה במחקר של הראשונים לעומת שיטת ה-VAR אצל האחרון - וכן תקופות אמידה שונות יכולים להסביר את השוני בין הממצאים. שוני בממצאים שכיח גם בין מחקרי מקרו רבים אחרים.

³¹ למעשה, על פי סקרי הוצאות לשנים 1999-2009 שני החמישונים התחתונים צורכים בממוצע יותר מסך הכנסתם: שיעורי ההוצאה מההכנסה משכר הם 1.4, 1.1, 1.0, 0.9, ו-0.7 לפי סדר החמישונים.

³² מידת הפרוגרסיביות של מערכת המיסוי על עבודה מוערכת כמנה של ממוצע משוקלל (לפי השכר) של שיעור המס השולי מעבודה וממוצע משוקלל של שיעור המס הממוצע מעבודה, ככל שמנה זו גבוהה יותר, מערכת המס פרוגרסיבית יותר. כמו כן ראו ע' ברנדר, "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009", בנק ישראל, מארס 2009.

³³ שיעור המס האפקטיבי מוגדר כיחס בין תקבולי המס להכנסה של החברות.

הפטור ממסי חברות עמד בישראל על 5.5 נקודות אחוזים; משמע שלא נעשה שינוי מהותי בבסיס המס במהלך התקופה.

השנה שונה החוק לעידוד השקעות הון לקראת השנים הבאות. החוק נחקק בשנת 1959 לשם פיתוח כושר הייצור של המשק, שיפור מאזן התשלומים, קליטת עלייה, פיזור האוכלוסייה ויצירת מקומות עבודה חדשים. הוא מקנה מענקים והטבות מס למי שמקים או מרחיב מפעל בענפי התעשייה, החקלאות או התיירות, עם דגש באזורי העדיפות הלאומית ובמפעלים מוטי יצוא. בשנת 2009 חילק משרד התמ"ת מענקים בסך כ-500 מיליוני ש"ח.

החוק שונה במטרה לעודד את התחרותיות של חברות ישראליות מול חברות בין-לאומיות, לעודד חדשנות, לפשט תהליכים, ולהקטין את אי-הוודאות של החברות ליישום לגבי יישומו - שינויים המשרתים את ייעודו של החוק³⁴. עידוד השקעות הון, ובמיוחד סבסוד התעשייה באזורי פיתוח, רוחח מאוד בעולם המערבי, ובמרבית המדינות תקציב המענקים גבוה יותר מאשר בישראל³⁵. השינויים צפויים להעלות את שיעור המס האפקטיבי שישלמו החברות ביחס לשיעור המס הסטטוטורי, ובמיוחד את זה של החברות הגדולות.

5. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

הגירעון הממשלתי היה בסוף השנה 3.7 אחוזי תוצר, נמוך מתקרת הגירעון על פי החוק (לוח ו'-4).

מקורה של הירידה בגירעון הציבורי הכולל השנה הוא בירידת הגירעון הממשלתי. הגירעון הממשלתי היה בסוף השנה 3.7 אחוזי תוצר, נמוך מתקרת הגירעון על פי החוק (לוח ו'-4). הסיבה העיקרית לכך היא שההכנסות ממסים היו גבוהות מהצפוי בעת תכנון התקציב, בעוד ששיעור הביצוע של התקציב היה השנה כמעט מלא³⁶. אף שהגירעון היה נמוך מהתקרה כפי שהיא מוגדרת בחוק, הרי שבהתחשב בקצב הצמיחה של התוצר, שהיה גבוה מהקצב הפוטנציאלי, בפער התוצר הקטן יחסית וכן בקצב גידולן של ההכנסות ממסים, שהיה מהיר מקצב הצמיחה, גירעון ממשלתי של כמעט ארבעה אחוזי תוצר הוא גבוה ביחס למה שיידרש כדי לעמוד במחויבות הממשלה להמשיך ולהפחית את יחס החוב לתוצר.

גידול ההכנסות מעבר לתחזית התקציב מוסבר בשיעור הצמיחה הגבוה מהצפוי בעת הכנת התקציב.

גידול ההכנסות מעבר לתחזית התקציב מוסבר בשיעור הצמיחה הגבוה מהצפוי בעת הכנת התקציב. התקציב לשנת 2010 אושר, כזכור, באמצע שנת 2009, כשממדי המשבר העולמי עדיין לא היו ברורים, ומכאן נגזרה ההנחה השמרנית לגבי הצמיחה של המשק בשנת 2010 (אחוז אחד; לעומת 4.6 אחוזים בפועל). זה אחד החסרונות הבולטים של תכנון תקציב דו-שנתי (לצד יתרונותיו): ככל שטווח התחזית גדל, גדלה אי-הוודאות. במהלך שנת 2010 כבר היה ברור על פי כל התחזיות שהמשק יצמח מעבר למה שנחזה בעת אישור התקציב.

שיעור הביצוע של ההוצאות השוטפות של הממשלה במשך השנה היה גבוה (לוח ו'-5) יחסית לשנים קודמות, בפרט ביצוע ההוצאות של המשרדים האזרחיים, ששיעורן בשנים האחרונות היה נמוך יחסית במהלך השנה. ייתכן שתורם לכך התקציב הדו-שנתי, באפשרו למשרדים להיטיב ולהיערך לביצוע הוצאותיהם השוטפות. למרות שיעור הביצוע הגבוה במהלך השנה שיעור ההוצאות הממשלתיות בחודש דצמבר מסך ההוצאה הממשלתית

³⁴ להרחבה ראו סעיף התעשייה בפרק ב'.

³⁵ ראו דוח בנק ישראל לשנת 2007, תיבה ב'-3.

³⁶ בשל קצב הצמיחה הגבוה מהצפוי, היה התמ"ג השנתי גבוה מהחזוי, וגם משום כך היה הגירעון באחוזי תוצר נמוך מהמתוכנן בעת אישור התקציב - השפעה זניחה, כעשירית אחוז תוצר.

לוח ו'-4
התפתחות גירעון הממשלה, הכנסותיה והוצאותיה, 2003 עד 2010
(אחוזי תמ"ג)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
5.5	6.0	1.6	2.9	3.0	3.4	4.0	3.0	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי ¹
3.7	5.1	2.0	0.1	0.8	1.8	3.6	5.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי ²
2.5	3.7	0.5	-1.3	-0.2	0.7	2.6	4.6	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
28.1	27.2	30.0	32.3	32.4	32.3	31.6	31.5	סך כל ההכנסות נטו³
24.2	23.3	25.5	27.9	27.2	27.1	26.9	26.9	מסים ואגרות
1.1	1.3	1.0	0.9	1.2	1.3	1.0	1.0	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.4	1.6	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	1.7	מילווה מהמוסד לביטוח לאומי
1.3	1.1	1.3	1.5	1.9	1.9	1.8	2.0	מענקים מממשלת ארה"ב
31.3	31.8	32.1	32.4	33.2	34.2	35.1	39.7	סך כל ההוצאות נטו ללא מתן אשראי
5.2	5.4	5.5	5.9	6.4	6.6	6.7	7.1	מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
7.5	7.4	7.9	8.0	7.9	8.0	8.0	8.4	הוצאות הביטחון (נטו) ⁴
18.5	19.0	18.6	18.5	18.8	19.7	20.4	21.3	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון

(1) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.

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

(3) לא כולל הוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.

(4) הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות יותר מאשר בלוח ו'-1, שכן הלמ"ס רושמת את הפנסיה ותשלומים נוספים כתשלומי העברה.

המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 דצמבר 2010 ועיבודי בנק ישראל.

השנה היה גבוה במיוחד, 12.6 אחוזים³⁷. כמו כן הקדימה הממשלה הוצאות בסך ארבעה מיליארדי שקלים משנת 2011 לשנת 2010, בדומה למה שעשתה בדצמבר 2008. משיקולי יעילות עדיף כמובן לפזר את ההוצאות באופן אחיד יותר על פני השנה.

הוצאות הביטחון היו גבוהות ב-5 מיליארדי שקלים מאשר בתקציב המקורי³⁸. הוצאה נוספת זו מומנה בעזרת תשלומי ריבית נמוכים מהתקציב וביצוע-חסר של הוצאות המשרדים האזרחיים, מקורות שהועברו במהלך השנה לתקציב הביטחון באישור משרד האוצר והכנסת. תוספת זו ניתנה למרות הכוונות לריסון הוצאות הביטחון, ובשנה רגועה יחסית מבחינה ביטחונית - תופעה המעלה חששות לגבי הצלחתה של האסטרטגיה הפיסקלית לשנים הקרובות, אסטרטגיה המתבססת, בין היתר, על הקטנת משקל הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר, על פי מיתווה ברודט.

הוצאות הביטחון היו גבוהות בהרבה מאשר בתקציב המקורי; זאת למרות הכוונות לרסן הוצאות אלו, ואף שהשנה הייתה רגועה יחסית מבחינה ביטחונית.

³⁷ שיעור ההוצאות הממשלתיות בחודש דצמבר מסך ההוצאה הממשלתית השנתית עומד על 11.6 אחוזים בממוצע מאז שנת 2000, ושיעור ההוצאה הפרופורציונלי לחודש בביצוע מלא של התקציב הוא 8.3 אחוזים.

³⁸ זאת מעבר להוצאה ביטחונית של כ-4 מיליארדי ש"ח שתוקצבה בסעיף הרורבה ושימשה להוצאות ביטחון כמתוכנן.

לוח ו'-5
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2010
(מחירים שוטפים)

2010			
הפער בין הביצוע לתקציב	התקציב המקורי	הביצוע ב-2009	
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
13	-30	-43	-39
12	-26	-38	-34
1	-4	-5	-5
11	223	212	205
11	211	201	195
10	195	184	177
-1	12	12	13
0	5	5	6
1	10	10	8
-1	254	255	244
-1	237	239	229
0	16	16	15
10	61	56	57
-3	43	46	41
-4	150	155	146

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(2) הכנסות מריבית, תמלוגים, דיבידנדים והכנסות אחרות.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2010, ועיבודי חטיבת המחקר של בנק ישראל.

6. שירותי הממשלה ויעדיה

אחת ההשלכות של
הקטנת משקל ההוצאה
הציבורית האזרחית ללא
ריבית בתוצר בשנים
האחרונות היא ירידה
בהיקפם של השירותים
הציבוריים.

שניים מתפקידיה המרכזיים של הממשלה הם מתן שירותים הולמים לאזרחים והשפעה על התחלקות ההכנסות. יכולתה של הממשלה למלא תפקידים אלה תלויה בגביית מסים, שחלקם מסים מעוותים ומדכאי עבודה והשקעה, בפרט על רקע התחרות הבין-לאומית. להיקף המסים שגובה הממשלה קשר ישיר לרמתם והיקפם של השירותים, ולנטל המס יש השפעה על התחלקות ההכנסות. אחת ההשלכות של הקטנת משקל ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בתוצר בשנים האחרונות היא ירידה בהיקפם של השירותים הציבוריים.

אחד השירותים המרכזיים שממשלה צריכה להעניק לתושביה הוא ביטחון, שירות שעולה לממשלה בישראל הרבה יותר מאשר למדינות אחרות - 5.5 אחוזי תוצר³⁹, לעומת 2 אחוזי תוצר בממוצע במדינות OECD. מכאן שאם ממשלת ישראל מעוניינת לספק לאזרחיה שירותים אזרחיים בהיקף דומה לאלו של מדינות OECD ביחס לתוצר, ולהמשיך להפחית את יחס החוב לתוצר, נטל המס בישראל צריך להיות גבוה מאשר באותן מדינות.

משנת 2004 עד שנת 2007 ירד משקלה-בתוצר של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית ביותר מארבע נקודות אחוז; לעומת זאת בממוצע במדינות OECD משקלה של הוצאה זו בתוצר נשאר קבוע פחות או יותר במהלך העשור האחרון⁴⁰, ברמה גבוהה מאשר בישראל (לוח ו'-6). משנת 2007 נעצרה בישראל הירידה של משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר, ואף ניכרת עלייה קלה. במקביל, שחיקת השירותים הציבוריים, כפי שעולה מהאינדיקטורים המופיעים בלוח ו'-6, נעצרה.

כך, למשל, ההוצאה הציבורית הריאלית לתלמיד (ללא השכלה גבוהה), שהייתה דומה לממוצע ב-OECD, בשנת 2000 (מתוקן בגין כוח קנייה לפי PPP), וגם בהשוואה של התוצר לנפש, גדלה בישראל במצטבר בארבעה אחוזים בלבד עד שנת 2007. לעומת זאת במדינות OECD, בממוצע, היא גדלה ב-25 אחוזים. מבחינת אינדיקטור זה של גידול ההוצאה הציבורית לתלמיד ישראל נמצאת באחד המקומות האחרונים בין מדינות OECD. בשנת 1995 ההוצאה הציבורית לתלמיד הייתה גבוהה מן הממוצע במדינות OECD, וזאת אף על פי שהפער בין ישראל לאותן מדינות במשקל סך ההוצאה האזרחית בתוצר היה באותה שנה דומה לזה של שנת 2007. בשנים 2008 עד 2010, עם תחילת היישום ההדרגתי של תוכנית "אופק חדש", גדלה ההוצאה הציבורית הריאלית לתלמיד בישראל בכ-4 אחוזים, דבר המשתקף במגמת עלייה קטנה של היחס בין ההוצאה לתלמיד לבין התוצר לנפש בשנים האלה. נכון להיום, על פי התקציב לשנים 2011-2012 ההוצאה הציבורית הריאלית לתלמיד צפויה להיות דומה לזו שנרשמה בשנת 2010⁴¹.

במונחי כוח קנייה ובהשוואה לתוצר לנפש, ההוצאה הציבורית בישראל לתלמיד נמוכה ביחס למדינות OECD, בפרט בגילים הנמוכים. אלה מתבטאים בגודל כיתה גבוה, במספר גבוה של תלמידים למורה, בשכר נמוך למורים ובמספר נמוך של שעות הוראה, ומשתקפים בהישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחני PISA⁴². מחקרים רבים מצביעים על קשר חיובי ארוך טווח בין ההשקעה בתלמיד, לרבות בגילים המוקדמים, ובין הצמיחה של המשק⁴³. פרסום חדש של OECD מוצא קשר חיובי גם בין ההישגים במבחני PISA

בשנים 2004 עד 2007
ירד משקלה-בתוצר
של ההוצאה הציבורית
האזרחית ללא ריבית
ביותר מארבע נקודות
אחוז, דבר שהביא
לשחיקת השירותים
הציבוריים. שחיקתם
נעצרה בשנת 2007.

במונחי כוח קנייה
ובהשוואה לתוצר לנפש,
ההוצאה הציבורית
בישראל לתלמיד נמוכה
ביחס למדינות OECD,
בפרט בגילים הנמוכים.

³⁹ ללא הסיוע הביטחוני של ארה"ב.

⁴⁰ הוא ירד מאוד בעשור הקודם.

⁴¹ התוכנית "עוז לתמורה" לא מופיעה בתקציב לשנים 2011-2012. על פי התוכנית שקרובה לחתימה וליישום, שכרם של המורים בבתי הספר העל-יסודיים יעלה בתוך חמש שנים, בהפעלה מלאה, בכ-40 אחוזים, יחד עם תוספת משמעותית של שעות הוראה. הסכם זה דומה במהותו להסכם שנחתם בבתי הספר היסודיים "אופק חדש".

⁴² PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Recourses, Policies and Practices Vol IV, OECD Publications (2010).

⁴³ לדוגמה: SDM: השוויון נתונים על 88 מדינות והשתמשו ב-67 משתנים מסבירים שונים כדי להסביר את גובה הצמיחה לנפש בין 1960 ל-1996. Sala-i-Martin, Doppelhofer, and Miller (2004) "Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimate Approach", AER, 813-835, September.

לוח ו'-6
אנדיקטורים להיקף השירותים הציבוריים בישראל וממוצע מדינות OECD,
1995 עד 2010

ההוצאה הציבורית לבריאות יחסית לתוצר/שיעור האוכלוסייה																																	
6			5			4			3			2		1																			
תרומת הממשלה לצמצום אי-השוויון			תשלומי ההעברה יחסית לתוצר			גילאים 56+ ביחס לשאר האוכלוסייה			ההוצאה הציבורית לתלמיד יחסית לתוצר לנפש			ההוצאה לתלמיד בדולרים מתוקן בגין כח הקנייה		ההוצאה הציבורית ללא האוורחיות ללא ריבית ביחס לתוצר																			
OECD			ישראל			OECD			ישראל			OECD		ישראל		ההשנה																	
31.4			31.3			19.5			16.7			43.6			53.7			0.21		0.21		4,382		4,463		44.0		36.7		1995			
31.4			31.2			18.9			17.1			43.1			47.9			0.20			0.20			4,980		4,649		38.3		33.7		2000	
31.4			32.5			19.2			18.5			44.7			49.1			m			m			m		m		39.2		35.9		2001	
31.4			31.8			19.7			18.8			45.9			50.0			0.22			m			5,522		m		39.8		36.5		2002	
31.0			30.2			20.1			18.3			46.7			48.7			0.23			0.20			5,829		4,552		40.5		35.6		2003	
31.0			27.2			19.9			17.1			47.1			46.4			0.24			0.20			6,048		4,686		40.1		36.0		2004	
31.0			25.7			19.8			16.5			46.4			45.3			0.23			0.21			5,926		4,881		40.2		32.6		2005	
31.0			24.6			19.5			15.9			45.7			43.3			0.23			0.20			6,175		4,881		39.6		32.3		2006	
31.0			25.0			19.3			15.5			45.1			43.5			0.23			0.19			6,225		4,835		39.3		31.8		2007	
			24.3						16.4			45.0						0.19												32.4		2008	
			23.4						17.0			45.6						0.19												32.8		2009	
			23.5						17.0			45.3						0.20												32.9		2010	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD Factbook, 2010-2001 Education at a glance.

לצמיחה ארוכת הטווח במדינות⁴⁴. מכאן שכדי להמשיך ולצמוח ישראל צריכה להשקיע יותר בחינוך.

עוד עולה מנתוני PISA, וכן ממבחני מיצ"ב, כי הרקע החברתי של התלמידים, ואף יותר מכך השיוך המגזרי, מסבירים במידה קיצונית את הישגי התלמידים בישראל, בהשוואה לשאר המדינות המפותחות. הממשלה בישראל לא מצליחה להקטין את הפערים בהישגי התלמידים, ובכך לתרום לשוויון ההזדמנויות בחינוך (ראו גם איורים ח' ו-2). נציין כי תוספת של כ-1.5 מיליארדי ש"ח לשנה להשכלה הגבוהה, אשר תתפרס על פני 6 שנים, שאותה אישרה הממשלה, אינה עתידה להביא לפתרון הבעיה האמורה אצל תלמידים הסובלים ממגבלה בסיסית יותר - מגבלת נזילות ארוכת טווח⁴⁵, המונעת מהורים בשכבות הסוציו-אקונומיות החלשות להשקיע בחינוך ילדיהם בשל בעיית מימון⁴⁶.

גם משקל ההוצאה הציבורית לבריאות ביחס לתוצר, המתקוק בגין הרכב האוכלוסייה, שהוא בישראל צעיר יותר⁴⁷, היה גבוה יותר בתחילת העשור יחסית למדינות OECD, אולם חרף הירידה באינדיקטור זה במדינות OECD במהלך העשור האחרון (בעיקר בשל הזדקנות האוכלוסייה בהן), הרי בשנת 2007 הוציאה ישראל על בריאות פחות מן הממוצע במדינות OECD (לוח ו-6)⁴⁸. גם באינדיקטור זה ניכרת מגמת שיפור משנת 2008, בהתאם למגמת העלייה של משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר.

בגלל השחיקה ברכיביהן העיקריים של ההוצאות הציבוריות האזרחיות ירד שיעור ההוצאה הממשלתית מסך ההוצאה הלאומית לחינוך בין השנים 1999-2001 ל-2006 מ-72 אחוזים ל-67 אחוזים, ושיעור ההוצאה הממשלתית מסך ההוצאה הלאומית לבריאות ירד בתקופה זו מ-61 אחוזים ל-57 אחוזים⁴⁹.

ההוצאה הפרטית לחינוך ובריאות עולה עם רמת ההכנסה, בעוד שההוצאה הציבורית היא שוויונית יותר; לכן כאשר גדל שיעור ההוצאה הפרטית, גדל גם אי-השוויון⁵⁰. לדוגמה: מהשנים 1999-2001 עד לשנים 2006-2008 גדלה ההוצאה הפרטית של משקי הבית לבריאות בחמישון העליון ב-2,600 שקלים (במחירי 2008). בעוד שבחמישון התחתון היא גדלה ב-700 שקלים; ההוצאה השנתית הפרטית לחינוך גדלה במהלך שנים אלו ב-1,100 שקלים בחמישון העליון, ולא השתנתה בחמישון התחתון. סך ההכנסה השנתית הריאלית גדלה בחמישון השכר העליון ב-12 אחוזים (35 אלף שקלים), ובחמישון השכר התחתון - ב-5 אחוזים (2,400 שקלים)⁵¹.

הישגי התלמידים בישראל מוסברים במידה קיצונית – יותר מאשר במדינות המפותחות האחרות – ברקע החברתי של התלמידים, ואף יותר מכך בשיוך המגזרי שלהם.

ההוצאה הפרטית לחינוך ובריאות עולה עם רמת ההכנסה, בעוד שההוצאה הציבורית היא שוויונית יותר. לכן כאשר גדל שיעור ההוצאה הפרטית, גדל גם אי-השוויון.

⁴⁴ The High Cost of Low Educational Performance, the long-run economic impact of improving PISA outcomes, 2010.

⁴⁵ P. Carnerio and J.J. Heckman, "The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling", The Economic Journal 112, 2002.

⁴⁶ ראו גם: י' פרידמן ור' פריש, "השפעת מגבלת הנזילות על הגישות של השכלה גבוהה", 2008, מאמר לדיון, חטיבת המחקר, בנק ישראל.

⁴⁷ על ידי חלוקה בשיעור גילאי 65 פלוס באוכלוסייה, קירוב טוב להוצאה ללקוח.

⁴⁸ להרחבה על מדד זה בהשוואה למדינות הפותחות, ראו גם ר' גמזו, ג', נבון וד' צרניחובסקי, "גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ומחיריהם", ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2010. במאמר הראו החוקרים כי בהשוואה למדינות מפותחות בעלות מערכות בריאות דומות במאפייניה לזו שבישראל, הן הרמה כאחוז מהתוצר והן המגמות ב-15 השנים האחרונות, דומים מאוד לאלו שבישראל.

⁴⁹ נתונים מתוך ההוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות, פרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵⁰ הסיבתיות יכולה להיות גם הפוכה - כשגדל אי-השוויון גדלה ההוצאה הפרטית.

⁵¹ נתונים מתוך סקר הוצאות לשנים הרלוונטיות ועיבודי בנק ישראל. בניתוח שכולל את שנת 2009 הפער בין ההוצאות לפי חמישונים אף גדול יותר.

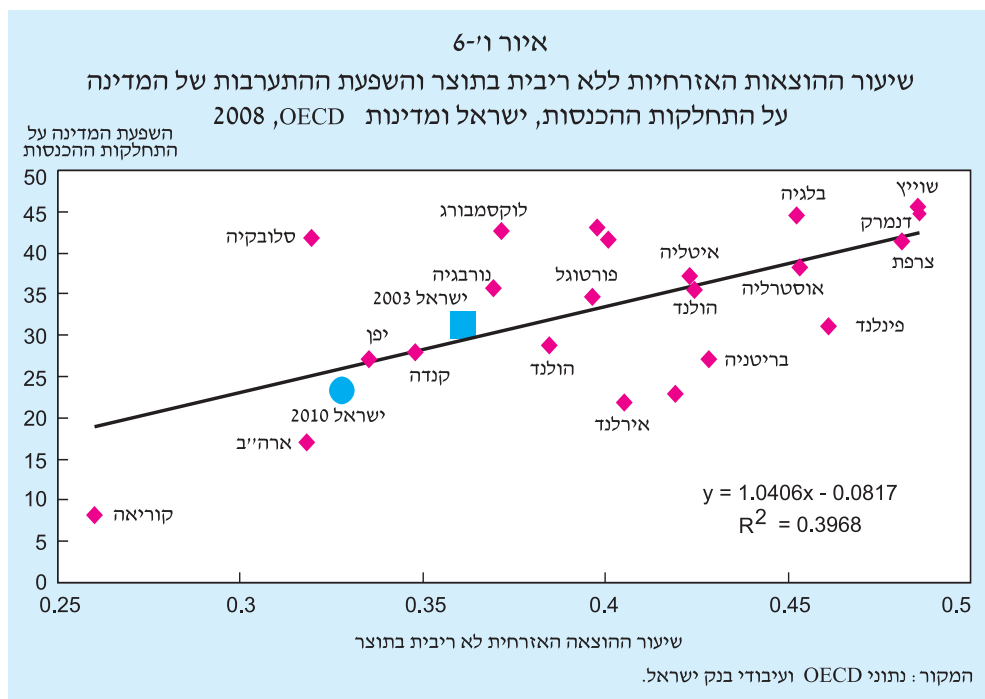
עליית שיעור העוני
בעשור האחרון יחד עם
גידול פערי ההכנסות
הייתה גם תולדה של
מדיניות הממשלה
להקטנת ההוצאה
הציבורית, ובפרט של
הקיצוץ בקצבאות.

מהשוואה בין-לאומית
עולה כי ככל שמשקל
ההוצאה הציבורית
האזרחית גדול יותר,
השפעתה של המדינה על
התחלקות ההכנסות רבה
יותר.

בישראל שיעור העוני גבוה במיוחד ופערי ההכנסות גבוהים. על פי דוח של ארגון OECD אלו חסרונות משמעותיים של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות. לוח ו'-6 מלמד על ירידה בתרומתה של הממשלה לצמצום בעיות אלו בעשור האחרון: משנת 2002, כחלק מתהליך של צמצום גודלה של הממשלה, הקטינה הממשלה את תשלומי ההעברה והקצבאות לאזרחיה יחד עם הקטנת שיעורי המסים, וכתוצאה מכך השפעתה על התחלקות ההכנסות, וכן שיעור האוכלוסייה שהיא מחלצת מעוני (לוח ח'-7 ואיור ח'-7 בפרק ח'), ירדו בעקביות. בתחילת העשור השפיעה הממשלה על התחלקות ההכנסות במידה דומה לממוצע של מדינות OECD וגם שיעור הקצבאות מהתוצר היה דומה לשלהן. מכאן שעליית שיעור העוני בעשור האחרון יחד עם גידול פערי ההכנסות היה גם תולדה של מדיניות הממשלה להקטנת ההוצאה הציבורית, ובפרט של הקיצוץ בקצבאות, שנועד גם לתמרץ כניסה למעגל העבודה.

איור ו'-6 מתאר את הקשר בין משקל ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בתוצר במדינות OECD לבין ההשפעה של הממשלה על התחלקות ההכנסות; מהאיור עולה קשר חיובי חזק יחסית: ככל שמשקל ההוצאה הציבורית האזרחית גדול יותר, השפעתה של המדינה על התחלקות ההכנסות גדולה יותר. עוד עולה מהאיור כי ישראל נמצאת פחות או יותר על קו הרגרסיה, משמע שבהינתן גודל ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית בתוצר ממשלת ישראל יעילה בתחום זה כמו מדינות OECD בממוצע; אולם הירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גרמה לישראל להשפיע פחות על התחלקות ההכנסות במשק, וכתוצאה מכך לנוע שמאלה על קו הרגרסיה.

הקיצוץ החד בקצבאות בוצע הן משיקולים תקציביים, והן כדי לצמצם את התמריץ השלילי ליציאה לעבודה, הגלום בהן. הקיצוץ אכן תרם לעלייה של שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, שהגיעה לשיא השנה, אולם מדיניות זו לא לוותה במדיניות ממשלתית תומכת, שעוזרת לעובדים להיקלט בשוק העבודה, ובשכר הולם. העבודה אינה מחלצת



מהעוני עובדים רבים, ובמיוחד משפחות בעלות מפרנס יחיד (לוחות ח' ו-1 ו-ח' 4). נראה כי אחת הסיבות לכך נעוצה במדיניות הממשלתית האקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy), שהיא דלה במיוחד בישראל. שיעור ההוצאה הציבורית למטרה זו, כאחוז מהתוצר ובמיוחד כאחוז מההוצאה הציבורית, הוא מהנמוכים במדינות OECD (לוח ה'-1 דוח בנק ישראל שנת 2009).

פריסתה של תוכנית מס הכנסה שלילי בכל הארץ יכולה להביא לשיפור מסוים בתופעת העובדים העניים⁵²; אולם גם בפריסה מלאה, היקף המשאבים הציבוריים שממשלת ישראל משקיעה כדי להכשיר עובדים להתפרנס כראוי בשוק העבודה הוא נמוך. נזכור עוד כי מס הכנסה שלילי אמנם מעלה את שכרו של העובד ללא עלות של המעסיק, וייתכן שהוא אף מעודד יציאה לעבודה, אך הוא אינו מצייד את האנשים שלא מצליחים להיכנס לשוק העבודה בכלים להעלאת פריונם. את זאת יש לעשות בדרכים שיתמקדו יותר בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, ויקצו לכך את המקורות המתאימים. לדוגמה, סך ההוצאה הממשלתית בשנת 2010 לעידוד התעסוקה של החרדים בשוק העבודה הייתה כ-308 מיליון שקלים - כ-0.04 אחוז מהתוצר, תקציב זניח בהשוואה לאתגר.

ההוצאה הציבורית האקטיבית בשוק העבודה היא מהנמוכות במדינות OECD.

פריסתה של תוכנית מס הכנסה שלילי בכל הארץ צפויה להוריד את שיעור העובדים העניים.

7. החוב הציבורי ומימונו

יחס החוב הציבורי לתוצר, שעלה עלייה מתונה בשנת 2009, ירד השנה - המשך למגמת ירידתו בשנים האחרונות. ירידתו ב-2010 שיקפה את ההתאוששות בפעילות הכלכלית ואת הירידה בגרעון הממשלתי. אולם להיפוך המגמה תרמו בעיקר עודפי הגיוס מהשנתיים הקודמות; אלה אפשרו מימון של חלק מהגירעון ממקורות פנימיים, על רקע התייצבות הפעילות הכלכלית ועליית הוודאות במשק. בהרכב החוב ניכר המשך הירידה של משקל החוב החיצוני במקביל לעליית חלקו של החוב הפנימי - בין השאר, בגלל עלויות הגיוס הגבוהות יחסית בשווקים החיצוניים. את גיוס החוב השנה אפיינה גם הנפקה לטווחים קצרים, ביטוי לניסיונה של הממשלה להוזיל את עלויות הגיוס.

(1) יתרת החוב הציבורי ברוטו ויחס החוב לתוצר

בשנת 2010 נתחדשה מגמת הירידה שאפיינה את יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר בשנים 2003 2008. יחס זה ירד ב-3 נקודות אחוז והגיע ל-76.2 אחוזים. הגורמים העיקריים לירידתו עולים מהשוואת רכיבי שינוי בשנת 2010 לאלה של 2009. שנת 2010 התאפיינה בשיעורי צמיחה נומינליים גבוהים, אולם תרומתם לירידת יחס החוב-תוצר דמתה לתרומתם אשתקד. היפוך המגמה של יחס החוב לתוצר נבע בעיקרו מירידה בצורכי גיוס ההון (נטו) לרמה של 1.4 אחוזי תוצר - ירידה של 4.1 נקודות אחוז לעומת שנת 2009. ירידה זו בצורכי גיוס ההון השנה אינה מבטאת רק את הירידה בגירעון הממשלה, אלא בעיקר שינוי באופן מימונו: הגירעון הכולל של הממשלה ירד, אך נותר גבוה, 24 מיליארדי ש"ח, בעוד שגיוס ההון נטו עמד על 11.2 מיליארדי ש"ח בלבד. פער זה של 13 מיליארדי שקלים בין גיוס ההון (נטו) לבין הגירעון הממשלתי הוא תוצאה של תקבולי הפרטה גבוהים, שהסתכמו ב-4.5 מיליארדי ש"ח, וכן של הפחתת פיקדונות הממשלה בבנק ישראל ב-8.5 מיליארדי ש"ח. הפחתת פיקדונות הממשלה בבנק ישראל מנוגדת להגדלתם בשנים 2008 ו-2009, ומעידה על עלייה ברמת הביטחון של מנהלי החוב לגבי התייצבות הפעילות הכלכלית

יחס החוב לתוצר ירד השנה. לירידתו סייעה ירידה חדה בצורכי גיוס ההון של הממשלה - תוצאת מימון של יותר ממחצית הגירעון בתקבולי הפרטה, בפירעון אשראי של הציבור ובחלק מהגיוס העודף של 2009.

⁵² בשנה הראשונה להפעלתו צמצם מס הכנסה שלילי את תחולת העוני בקרב המקבלים ב-4.5 אחוזים.

במשק ולגבי ירידה בסיכוני המיחזור של החוב. מכאן שחלק ניכר מיירידתו של יחס החוב הציבורי לתוצר השנה מוסבר בעודפי גיוס בשנתיים שקדמו. גורמים נוספים שתרמו לירידה של יחס החוב לתוצר מקורם בשיערוך יתרת החוב במטבע חוץ ושיערוך החוב הצמוד למדד: ייסוף השקל מול שאר המטבעות בעולם תרם ירידה של 0.6 אחוז תוצר ביתרת החוב הציבורי, והתמתנות העלייה של מדד המחירים לצרכן תוך התכנסות לגבולות יעד האינפלציה הקטינה את תשלומי ההצמדה בגין יתרת החוב הצמוד (לוח ו'-7).

ירידת החוב הציבורי ביחס לתוצר משקפת את התאוששות הפעילות הכלכלית במשק הישראלי ואת חוסנו בהשוואה למדינות OECD. בניגוד לישראל, הגירעונות הממשלתיים במדינות OECD נותרו השנה גבוהים ותרמו להמשך עליית החוב עד לרמה של 84 אחוזי תוצר, בממוצע. עליית יחס החוב לתוצר במדינות OECD, זו השנה השנייה ברציפות, מעידה שמדינות אלה התרחקו מהיעד שנקבע באמנת מסטריכט, ואומץ כיעד על ידי מדינות מפותחות רבות, אשר לפיו יחס זה לא יעלה על 60 אחוזים⁵³. ישראל, לעומת זאת, התקרבה השנה ליעד זה ולפיכך, בהתאם לכלל החוב החדש, התאפשר גידול של

לוח ו'-7

השינוי ברכיבי החוב הציבורי ברוטו ביחס לתוצר, 2009 ו-2010
(אחוזי תוצר)

2010	2009	
79.2	76.8	החוב בסוף השנה הקודמת
-4.2	-4.3	גידול התוצר
1.4	5.5	גיוס הון נטו
3.7	5.1	מזה: גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.7	-0.7	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-0.5	-0.3	תקבולי הפרטה
-1.1	1.4	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים ²
0.9	1.5	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ³
-0.6	0.0	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.2	-0.5	התאמה לעלויות הנפקה
-0.3	0.2	שארית ⁴
76.2	79.2	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.

⁵³ במסגרת אמנת מסטריכט, מתחילת שנות ה-90, נקבע כי מדינות אירופה החברות באיחוד המוניטרי צריכות לתכנן מדיניות פיסקלית שתתמוך ב"כלל החוב" שלפיו יחס חוב-תוצר לא יעלה על 60 אחוזים. במקרים שבהם היחס חורג מהיעד, "ייעשה מאמץ להתקרב ליעד בהדרגה". בעקבות האמנה אומץ כלל זה כיעד על ידי מדינות מפותחות רבות אחרות, והוצב כאחד האינדיקטורים המרכזיים, למידת היציבות הפיסקלית של מדינה. ראוי לציין כי יעד החוב דאז נקבע כחלק מההסכם הכלל-אירופי, והוא משקף ככל הנראה את רמת החוב הממוצעת באותה תקופה - ולא ניתוח כלכלי לגבי רמת חוב אופטימלית ביחס לתוצר, תוך התחשבות בצרכים המקומיים ובהתאם ליכולת הממשלה לתמוך בפעילות הכלכלית במקביל לשמירה על היציבות הפיסקלית.

ההוצאה הציבורית בתקציב הממשלה לשנים 2011-2012, תוך שמירה על ירידה מתונה של יחס החוב לתוצר.

(2) הרכב החוב

בשנים 2007-2009, בעטיו של המשבר הפיננסי בעולם ועליית המחירים במשק מעל לגבולו העליון של יעד האינפלציה, סטה מבנה גיוס החוב בישראל מהמגמות שאפיינו אותו בשנים הקודמות: משקל החוב החיצוני בסך החוב ירד משמעותית, ועלה משקלו של החוב הפנימי; חלקו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה בגיוס ההון המקומי ירד ירידה חדה, במקביל לעלייה של הרכיב הצמוד ורכיב החוב בריבית משתנה. שינויים אלה בהרכב הגיוס שיקפו את התמתנות הפעילות הכלכלית בישראל ובעולם, ירידה של רמת הוודאות וצורך לנהל את החוב בתנאים של חוסר יציבות וסיכונים שוק גבוהים.

בשנת 2010, בדומה לשנים האחרונות, ירד משקלו של החוב החיצוני ועלה משקל החוב הפנימי (איור ו'-7). אף שהיקף הגיוסים בחו"ל גדל במידה ניכרת ביחס לשנים 2007-2009, הגיוס נטו נותר שלילי, וחלקו של החוב הממשלתי הנקוב במטבע חוץ הוסיף וירד גם השנה, המשך למגמה המאפיינת אותו משנת 2006. הנפקות הממשלה בחו"ל הסתכמו ב-3.4 מיליארדי דולרים; כשני שלישים מהסכום המונפק גויסו בשוק הפתוח ללא ערבות ממשלת ארה"ב, והיתר גויס במסגרת ארגון ה"בונדס". המשך ירידת חלקו של החוב הנקוב במטבע חוץ בכלל החוב משקף את עלויות הגיוס הגבוהות יחסית בשווקים אלה. יחד עם זאת נראה כי הממשלה עושה מאמץ לגייס באפיק זה מפני תפקידו של החוב הממשלתי במטבע חוץ כסמן לגיוסים עתידיים שלה וכן לגיוסים של חברות ישראליות בחו"ל. מלבד זאת, איגרות החוב הממשלתיות של ישראל נהנו השנה מדיקף ביקושים גבוה במיוחד, שהתבטא בירידת פרמיית הסיכון מ-2.63 ל-1.49 אחוזים בשנים 2009 ו-2010, בהתאמה. נוסף על הגיוס בחו"ל ביצע האוצר השנה עסקות החלף⁵⁴ בחוב במטבע חוץ בהיקף של כמיליארד דולרים: 700 מיליון דולרים בוצעו במסגרת עסקות פורוורד דולר-שקל, והיתר במסגרת עסקות פורוורד דולר-אירו. ייתכן שההגדלה הניכרת של מכרזים אלה, על רקע הייסוף החד של השקל מול הדולר, הייתה ניסיון לנצל את מגמת הייסוף של השקל לשחיקת החוב במט"ח. אם אכן מדובר בניסיון כזה, הוא משקף את הערכות הממשלה בדבר היחלשות השקל מול הדולר ובדבר התחזקותו של הדולר מול שאר המטבעות בעולם. מימון החוב באמצעות עסקאות אלו אמנם תורם לירידת הסיכון המטבעי, אך הוא עלול להקטין את השקיפות בניהול החוב, משום שאין תיעוד מפורש, המפורסם לציבור, לגבי פרטי העסקאות.

המגמות בהרכב החוב הפנימי השנה היו דומות לאלו שאפיינו אותו בעשור האחרון, אולם בהרכב הגיוס ניכרת עלייה בהנפקת איגרות חוב לא צמודות בריבית משתנה על חשבון הנפקות באפיקים אחרים. בשנת 2010 נמשכה מגמת העלייה של החוב הלא צמוד בריבית קבועה, וחלקו בסך החוב הפנימי עלה ב-3.5 נקודות אחוז. במקביל ירד חלקם של החוב הצמוד למדד ושל זה הנושא ריבית משתנה בסך החוב המקומי. התמונה העולה מבחינת הרכבו של גיוס החוב שונה מזו העולה מתמהיל ההחזקות של החוב: שיעור גיוס החוב הלא צמוד בריבית קבועה וחלקן של איגרות החוב הצמודות בסך גיוס החוב המקומי ירדו ב-4.8 וב-2.7 נקודות אחוז, בהתאמה, ובמקביל נרשמה עליה חריגה, 7.5

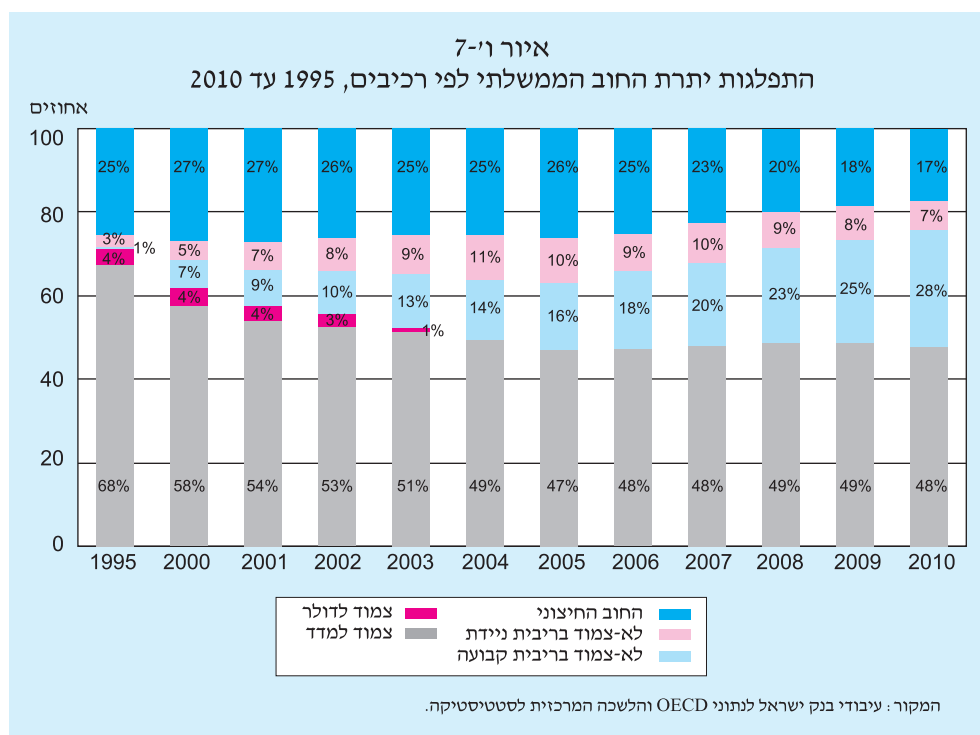
בהמשך למגמה משנת 2006 ירד השנה משקלו של החוב החיצוני בסך החוב – בין היתר, בגלל עלויות הגיוס הגבוהות בשווקים החיצוניים.

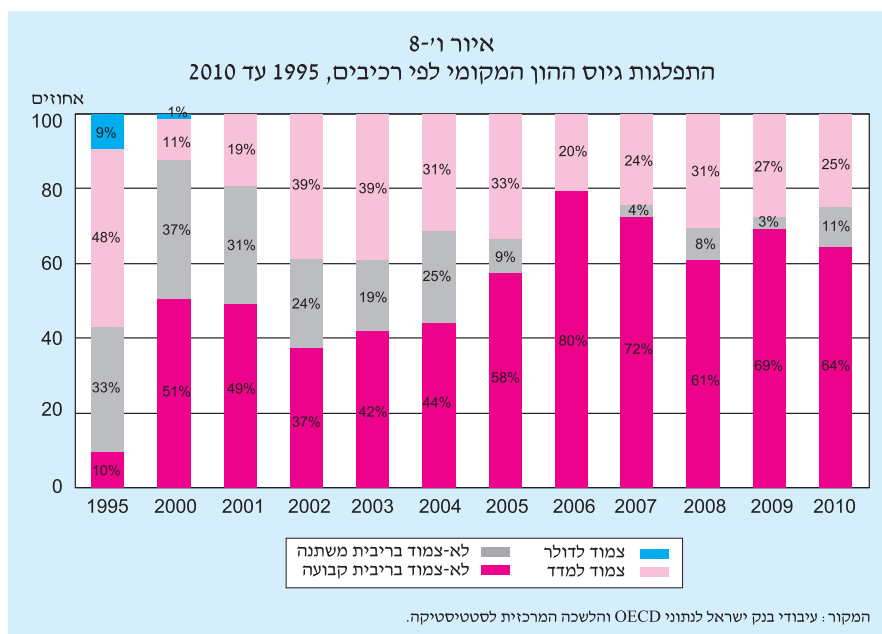
בשנת 2010 ביצע האוצר עסקות החלף בחוב הנקוב במטבע חוץ בהיקף של מיליארד דולרים. הגידול הניכר של עסקאות אלה משקף את הערכות הממשלה בדבר היחלשות עתידית של השקל והתחזקות הדולר.

⁵⁴ עסקות החלף בחוב הנקוב במט"ח שונות באופיין מעסקות החלף בחוב הנקוב בשקלים. הראשונות דומות יותר לעסקות פורוורד, שבמסגרתן הממשלה קובעת מראש שער חליפין להמרות מטבע בעת תשלומי הריבית ובמועד פירעון החוב הנקוב במט"ח. למעשה עסקאות אלה נועדו לקבע את שער החליפין ולהקטין את הסיכון המטבעי אשר הגלום בחוב הנקוב במט"ח.

בשנת 2010 נמשכה
מגמת העלייה של
חלק החוב הלא צמוד
בריבית קבועה בסך
החוב המקומי, במקביל
לירידת חלקם של החוב
הצמוד למדד ושל זה
הנושא ריבית משתנה.
לעומת זאת בהרכב גיוס
החוב ניכרת הגדלת
ההנפקות באפיק החוב
הלא צמוד בריבית
משתנה על חשבון
ההנפקות באפיקים
אחרים.

נקודות אחוז, של גיוס החוב הלא-צמוד בריבית משתנה. שיעור עלייה זה אף גבוה מאשר בשנת 2008, שנה שאופיינה באי-וודאות גוברת. בשנת 2010 היו באפיק זה פדיונות גבוהים של כ-13 מיליארדי ש"ח; לכן הגיוס נטו של איגרות חוב בריבית משתנה היה שלילי, ובהתאם לזאת ירד שיעורו בסך החוב (איורים 7 ו-8). ואולם נראה כי מעבר לרצון לקזז מן הפדיונות הגבוהים של החוב הלא-צמוד בריבית משתנה, הגדלת גיוס החוב באפיק זה על חשבון ההנפקות באפיקים אחרים מוסברת גם ברצון לנצל את הריביות הנמוכות במשק. עם זאת, עלות החוב הממשלתי נמדדת בפרספקטיבה ארוכת טווח, ועל כן תלויה בתשלומי הריבית העתידיים ובעלויות מיחזור החוב. מאחר שעקום התשואות הנומינלי מאופיין היום בשיפוע חיובי חד יחסית, תשלומי הריבית באפיק הריבית המשתנה צפויים לעלות במידה ניכרת. הואיל ועלות הגיוס ירדה משמעותית בשנים האחרונות גם באפיקים אחרים, הרי שמשקולי תשלומי הריבית בטווח הארוך יש מקום לגייס בתקופה זו דווקא במכשירי חוב כגון חוב צמוד, או חוב לא צמוד בריבית קבועה (איור ו-9). לאיגרות החוב הלא-צמודות בריבית קבועה מספר יתרונות על פני איגרות חוב צמודות: הגדלת משקלו של החוב הלא-צמוד מסייעת לצמצום מערך ההצמדות במשק, ובכך תורמת ליציבות המוניטרית; זהו מכשיר החוב המונפק ביותר והנסחר ביותר בעולם; הגדלת משקלו בחוב תורמת ליצירת סמן להנפקות עתידיות של הממשלה ולגיוסים של חברות ישראליות באפיק זה. כנגד זאת, אחד היעדים המרכזיים בניהול החוב הוא מזעור הסיכונים לתקציב הגלומים בתשלומי הריבית - התאמת ההכנסות וההוצאות של הממשלה, וכתוצאה מכך מזעור השונות של הגירעון הממשלתי; על פי שיקול זה החוב הצמוד עדיף על החוב הלא צמוד בריבית קבועה.





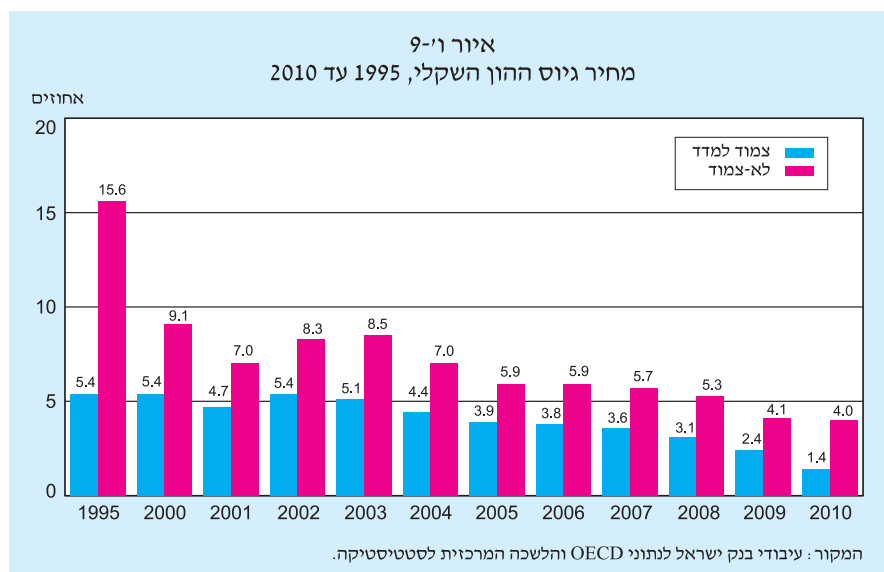
(3) הטווח לפדיון של יתרת החוב וניהול החוב

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי הוא מדד ליציבותו ואחד המדדים המשמש את המשקיעים להערכת מצבה הפיננסי של הממשלה: ככל שהוא ארוך יותר, מצבה נתפס כיציב יותר, והאמון בה גובר, שכן הארכת אופק הגיוסים מפחיתה את החשש ממיחזור גדול של החוב במקרה של משבר זמני בשוק, ומאפשרת פריסה נוחה יותר של הגיוסים והפדיונות. עם זאת, בתקופות של עלייה באי-הוודאות הכלכלית, הנפקות קצרות טווח מאפשרות - בזכות נזילותן וסחירותן הרבות יותר - גיוס הון בעלות נמוכה יותר. הנפקות לטווח קצר גם מאותתות על הערכה של הממשלה כי הריבית בעתיד תהיה נמוכה מתחזית השוק.

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי נותר ללא שינוי ברמה של 6.4 שנים לפדיון - תוצאה של ירידת הטווח לפדיון באפיק הלא-צמוד בריבית קבועה, מ-5.5 ל-4.8 שנים, ועלייה מתונה בשאר האפיקים. קיצור טווח החוב בריבית קבועה בא לידי ביטוי בשימוש הנרחב של הממשלה באיגרות החוב הקצרות שהטווח הממוצע לפדיון הוא חצי שנה: אלה היוו במחצית השנייה של השנה כ-40 אחוזים מסך ההנפקות באפיק הלא צמוד בריבית קבועה. יצוין כי השימוש הנרחב של הממשלה באיגרות חוב קצרות נעשה אף על פי שהממשלה צברה קופת מזומנים של כ-20 מיליארדי שקלים כתוצאה מעודפי גיוס, בשנים 2008-2009. אמנם נרשמה עלייה של הטווח לפדיון בשאר אפיקי הגיוס, אבל עלייה זו לא נבעה מגיוס חוב ארוך יותר, אלא בעיקר מהיקפי פדיון גבוהים והנפקת חוב חדש. בחינת אורך החוב של הגיוסים מראה כי בדומה לשנים 2008-2009 גם השנה הייתה התמקדות בהנפקת חוב לטווחים קצרים ובינוניים. הטווח הממוצע לפדיון של סך גיוס החוב ירד בהדרגה ל-6.5 שנים, לעומת ממוצע של 9.9; 7.6 ו-7.5 בשנים 2007 עד 2009, בהתאמה, ירידה שהקיפה הן את איגרות החוב באפיק הלא-צמוד בריבית קבועה והן את אלה הצמודות למדד. לעומת זאת עלה משמעותית הטווח לפדיון של איגרות החוב בריבית משתנה - מ-2.3 שנים בשנת 2007 ל-10 שנים ב-2010.

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי נותר ללא שינוי ברמה של 6.4 שנים, אולם הטווח הממוצע לפדיון של סך הגיוסים ירד ירידה ניכרת, ל-6.5 שנים, לעומת ממוצע של 9.9, 7.6 ו-7.5 שנים בשנים 2007-2009.

בסיכום, בשנת 2010 הצליח משרד האוצר לנצל את תנאי השוק לגיוס חוב בעלויות נמוכות. הירידה בעלויות נבעה בחלקה מהסביבה המקרו-כלכלית, שהתבטאה בירידת הריביות בכל הטווחים לפדיון, ובחלקה - מהנפקת איגרות חוב לטווחים קצרים (שבהם ירידת הריביות הייתה החדה ביותר). יחד עם זאת יש לזכור כי גיוס חוב זול (כתוצאה מהנפקת חוב קצר) כרוך בעליית הסיכון. אסטרטגיית גיוס כזאת מבטאת את הערכת האוצר כי הריבית בעתיד תהיה נמוכה מתחזית השוק. עלייה של הריבית בקצב מהיר מהצפוי עלולה להעלות את עלויות המימון לממשלה, ובזאת - את הוצאות הריבית לשנים הבאות. לפיכך בהנפקות עתידיות כדאי להעמיד אסטרטגיה זו מול חלופה של גיוון הטווחים לפדיון על ידי הנפקות הן לטווחים בינוניים והן לארוכים, כדי להחליק את היקף הפדיונות העתידי.



תיבה ו'-1: השכר הריאלי ברוטו ונטו של שכירים בעשור האחרון

בעשור האחרון ניכרת ירידה חדה בקצב הגידול של השכר הריאלי ברוטו למשרת שכיר. משנת 1995 עד שנת 2001 גדל השכר ברוטו הממוצע הריאלי למשרת שכיר בקצב ממוצע של 3 אחוזים בשנה; משנת 2001 עד שנת 2010 קצב הגידול הממוצע של השכר הממוצע היה שלילי - מינוס 0.1 אחוז (לוח 1). מאחר שהן התוצר לנפש והן התוצר לעובד גדלו בשתי התקופות בשיעורים דומים, הרי ששינוי המגמה בהתפתחות השכר ברוטו אינו מוסבר בירידת קצב הגידול של התוצר לנפש או הפריון לעובד¹.

¹ גם אם נחליף את רמת השכר בשנת 2001, שנראית חריגה באיור 1, ברמת השכר הנגזרת מקו המגמה בעשור שקדם לשנה זו, נקבל שינוי חד בקצב השנתי הממוצע של עליית השכר בעשור האחרון מ-1.8 אחוזים לשנה בעשור הקודם ל-0.02 אחוז בעשור הנוכחי; לעומת זאת קצבי העלייה של השכר נטו בשני העשורים האחרונים היו דומים, 0.9 אחוז לשנה.

אחד ההסברים האפשריים לשינוי המגמה בקצב הגידול של השכר ברוטו הממוצע הוא הירידה בשיעורי המס על השכר, שאפשרה הצמיחה ללא גידול של השכר מנקודת הראות של המעביד. בהקשר זה ייתכן כי החלטות המעסיקים לגבי השכר בעשור האחרון הביאו בחשבון את השינויים הצפויים בשכר נטו, שהיו ידועים מראש, במסגרת רפורמת המס הרב-שנתית.

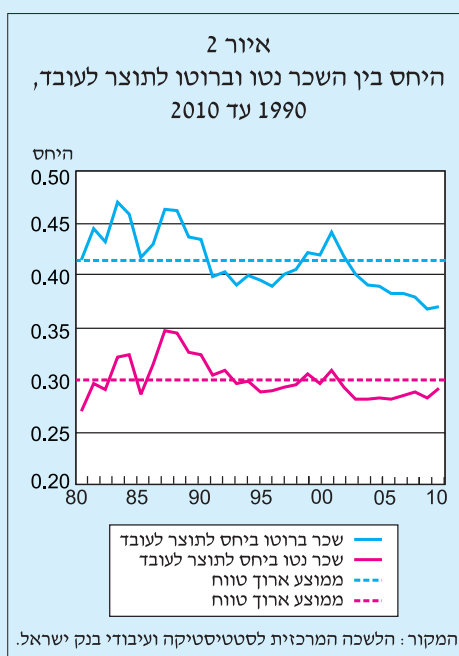
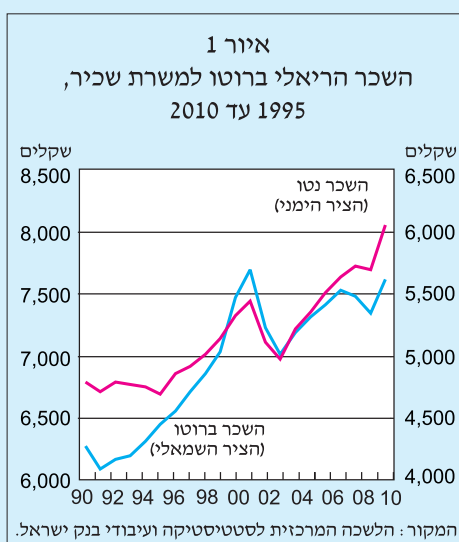
לוח 1		
קצבי הגידול השנתיים הממוצעים של השכר ברוטו ונטו בהשוואה לגידול השנתי הממוצע בתוצר לעובד ובתוצר לנפש		
התקופה	2001-1995	2010-2001
השכר ברוטו	3.0	-0.1
השכר ברוטו במגזר העסקי	3.6	-0.6
השכר נטו	2.5	1.2
השכר נטו במגזר העסקי	3.1	0.7
התוצר לנפש	1.8	1.6
התוצר לעובד	1.7	1.4

בשנת 2003 החליטה הממשלה על תוכנית ארוכת טווח של ירידה במס הישיר על עבודה. בשנת 2005 התוכנית אף הוצאה, ובשנת 2009 היא הורחבה עד לשנת 2016. קירוב לשיעור המס הממוצע על השכר² הוא המנה של תקבולי מס ההכנסה מעבודה של שכירים חלקי סך ההכנסה של שכירים. (גם אם מנגנוני האכיפה השתנו במהלך השנים, ניתן להתייחס אליהם כאל חלק משינויים בשיעור המס האפקטיבי.) משנת 1995 עד שנת 2000 עלה שיעור המס הממוצע האפקטיבי מ-29 אחוזים ל-32 אחוזים, ומשנת 2001 הוא ירד בשיעור חד עד 23 אחוזים בשנת 2010.

ישנם עוד גורמים, מעבר להפחתת המס, שיכולים להסביר את הירידה של שיעור המס הנאמד. אחד מהם הוא עליית שיעור התעסוקה של נשים במהלך התקופה הנבדקת. לנשים נקודות רבות יותר של זיכוי במס, ולכן עלייה בשיעור התעסוקה שלהן ביחס לגברים תקטין את שיעור המס הנאמד. שני ממצאים מחלישים טענה זו: ראשית, שיעור הנשים בכלל המועסקים עלה מהר יותר בתחילת התקופה, ואז, כאמור, שיעור המס הנאמד דווקא עלה; שנית, גם בבדיקה של עובדים מתמידים, כלומר בהרכב עובדים קבוע, נמצאה ירידה של שיעור המס משנת 2000, וזאת למרות גידול שכרם של עובדים אלו, ועמו עלייה במדרגות המס. גורם נוסף לירידתו של שיעור המס הנאמד הוא עבודה במספר משרות, שכן החישוב הוא לפי משרה ולא לפי אדם, אך על פי נתוני רשות המסים מספר המשרות הממוצע לעובד לא השתנה בעשור האחרון.

בעזרת שיעור המס הממוצע ניתן לגזור את השכר נטו הממוצע למשרת שכיר, כאשר השכר ברוטו הממוצע נלקח מתוך נתוני המוסד לביטוח לאומי על השכר למשרת שכיר בשנים המתאימות. (חישוב השכר נטו של כל שכיר בנפרד ומיצועו היה מביא לאותה תוצאה.) השינויים בשיעור המס באו לידי ביטוי בעלייתו של השכר נטו הממוצע הריאלי למשרת שכיר בין 1995 ל-2001 בקצב ממוצע של 2.5 אחוזים בשנה, פחות מקצב הגידול של השכר ברוטו בתקופה זו, ובין השנים 2001 ל-2010 - בקצב ממוצע של 1.2 אחוז

² בחישוב זה המשקלות של הנישומים נקבעים לפי משקל הכנסתם ברוטו בסך השכר ברוטו של השכירים. חישוב שונה, אשר לפיו המשקל של כל הנישומים אחיד, מניב תוצאה נמוכה הרבה יותר אך התואי של שני החישובים מתואם מאוד, משום שלא היה שינוי קיצוני בהתפלגות השכר ברוטו במהלך השנים הנבדקות.



לשנה, מעל לקצב הגידול הממוצע של השכר ברוטו בתקופה זו (איור 1).

מאז תחילת הרפורמה במס ההכנסה בשנת 2003 ניכרת ירידה של היחס בין השכר ברוטו לבין התוצר לעובד, בעוד שהשכר נטו ביחס לתוצר לעובד דומה לממוצע ארוך הטווח שלו (איור 2). עוד עולה מהאיור שממוצע הערך המוחלט של הסטיות השנתיות בהשוואה לערך הממוצע של יחס השכר ברוטו לתוצר לעובד גדול מזה של יחס השכר נטו לתוצר לעובד; משמע שבטווח הארוך השכר נטו מתואם עם התוצר לעובד יותר מאשר השכר ברוטו.

העלייה בשכר הנטו הממוצע של העובד, כפי שחושבה, אינה מבטאת בהכרח עלייה בשכר נטו של כל קבוצות העובדים; ייתכן שהיא מבטאת בעיקר עלייה בשכר נטו של בעלי ההכנסות הגבוהות. אולם, כפי שעולה מניתוח נתוני פרט³ (לוח 2, פאנל עליון), היא משקפת עלייה בשכר נטו של מרבית העובדים שעבדו לפחות 10 חודשים במשך שנה, וזאת על פני כל התפלגות השכר. שיעור המס הגבוה יחסית של העובדים בחמישון השכר התחתון נובע בעיקר מתשלומי מס בריאות וביטוח לאומי; רכיב מס ההכנסה אצל העובדים בחמישון השכר התחתון, בקרב העובדים שעבדו לפחות 10 חודשים למשך שנה, הוא אחוז אחד בלבד.

שכרם של העובדים עולה עם גילם, וככל שעולה השכר עולה גם שיעור המס הממוצע והשולי של העובד (לוח 2, פאנל תחתון). השפעה זו פועלת על השכר נטו

בכיוון מנוגד לפעולתה של הרפורמה להפחתת המס הישיר. בבדיקות שערכנו נמצא כי ההשפעה של הורדת המסים הסטטוטורית הייתה, בממוצע, חזקה יותר מהשפעת העלייה במדרגות המס. כך, בממוצע, עובדים שהתמידו בעבודתם שילמו בשנת 2008 מס

³ עובדים שעבדו לפחות 10 חודשים במהלך שנה (70 אחוז מסך העובדים), בגילים 30 עד 45 (מחצית מהעובדים). סינונים אלו מגדילים את השכר ברוטו של העובדים בחמישון השכר התחתון בערך פי שלושה.

הכנסה בשיעור ממוצע של 16 אחוזים, לעומת 19 אחוזים בשנת 2000. הירידה בשיעור המס הממוצע של העובדים המתמידים התחלקה באופן לא שוויוני: ככל שהעובדים היו בשנת 2000 בחמישון שכר גבוה יותר הירידה בשיעור המס שלהם הייתה גדולה יותר. ניתן לבדוק גם בכמה גדל נטו שכרו של עובד שהתמיד בעבודתו בהשוואה למצב שבו שיעורי המס לא היו משתנים (לוח 2 - הטור השמאלי). הלוח מראה ששיעורי המס שמשלמים עובדים אשר התמידו בעבודתם⁴ ירדו בממוצע פחות מאלו של שאר העובדים, ללא קשר לחמישון השכר שבו הם נמצאו בשנת הבסיס. זאת בשל עליית שכרם, שלוותה בעלייה של מדרגת המס. עוד נמצא כי ככל שחמישון השכר של העובדים בשנת 2000 היה גבוה יותר, כך עובדים שהתמידו בעבודתם נהנו יותר מהפחתת המס, וכי עובדי החמישון התחתון כמעט ללא נהנו ממנה בכלל.

בסיכום - הרפורמה להפחתת המס הישיר מעבודה, שהחלה בשנת 2003 וצפויה להימשך עד שנת 2017, תרמה לתחרותיות של המשק הישראלי. הפחתת המס אפשרה עלייה בשכר נטו של העובד ללא גידול של עלויות הייצור למעסיק והגדילה את השכר נטו של מרבית העובדים שעבדו לפחות 10 חודשים בשנה, במיוחד של אלה ששכרם גבוה.

לוח 2

קצבי הגידול השנתיים הממוצעים של השכר ברוטו ונטו בהשוואה לגידול השנתי הממוצע בתוצר לעובד ובתוצר לנפש

שיעור המס הממוצע				
ההפרש ביחס להכנסה ברוטו		הממוצע	שיעור המס	אילו שיעורי המס
2000		בשנת 2008	בשנת 2000	כמו בשנת 2000
[3]-[2]		[2]	[1]	[3]
חמישון השכר				
כל העובדים				
1.1	4.1	3.0	4.3	1
1.8	5.7	3.9	5.8	2
3.7	9.0	5.3	9.0	3
6.4	17.2	10.8	17.3	4
6.3	32.3	26.0	32.3	5
עובדים מתמידים, חמישון השכר חושב בשנת 2000				
0.9	6.5	5.6	6.2	1
1.7	7.7	6.0	6.3	2
3.1	10.9	7.8	8.5	3
6.0	19.4	13.4	16.6	4
5.0	32.0	26.9	32.0	5

המקור: נתוני שע"מ ועיבודי בנק ישראל.

⁴ עובדים שעבדו לפחות 10 חודשים במהלך שנה, בגילים 30 עד 45. 85 אחוזים מהעובדים שעבדו בשנת 2000 עבדו גם בשנת 2008.

תיבה ו'-2: העלות התקציבית של הסדר פנסיית החובה

כאשר הסדר פנסיית החובה, שנכנס לתוקף בראשית 2008, יגיע ליישום מלא, בשנת 2014, עלותו התקציבית צפויה להיות יותר ממיליארד ש"ח לשנה - פי שלושה ויותר מהחיסכון בקצבאות השלמת ההכנסה שההסדר צפוי להניב בעוד כמה עשורים. בהינתן המבנה הנוכחי של שוק העבודה, מערכת המס וקצבאות הביטוח הלאומי, ההסדר גם עלול לפגוע בחלק ניכר מהעובדים בקבוצות החלשות שבשוק העבודה, משום שהוא מקטין את הכנסות העובדים דווקא בשנים שבהן ההכנסה לנפש במשפחתם נמוכה ומגדיל אותן בשנים שהיא גבוהה.

הסדר פנסיית החובה, שנכנס לתוקף בתחילת 2008, קובע כי כל שכיר בישראל חייב להפריש 15 אחוזים משכרו לחיסכון פנסיוני - חיסכון שייעודו תשלום קצבה חודשית כאשר העובד יגיע לגיל הפרישה. יישום ההסדר הוא הדרגתי, כך ששיעורי ההפרשה המלאים יהיו בתוקף החל משנת 2013. חובת ההפרשה לפנסיה חלה על שכר העובד עד לרמת השכר הממוצע במשק; שליש מהתשלום מנוכה משכרו, ושני שלישים משולמים ישירות על יד המעסיק. כיוון ששכרם של כ-70 אחוזים מהשכירים במשק נמוך מהשכר הממוצע, הרי שלגבי עובדים אלה חובת ההפרשה חלה על כל השכר. ההסדר אומץ כהסכם בין ההסתדרות לארגוני המעסיקים והוחל על כלל העובדים במשק באמצעות צו הרחבה של שר התעשייה המסחר והתעסוקה. בסוף 2010 הסכימו ההסתדרות והמעסיקים להגדיל את שיעורי ההפרשה ל-17.5 אחוזים החל מינואר 2014, ושר התמ"ת צפוי לחתום על צו הרחבה גם לתוספת זו.

בחינה של השלכות הסדר פנסיית החובה מלמדת, כי בהינתן המבנה הנוכחי של הטבות המס לחיסכון לגיל פרישה בישראל וקצבאות הביטוח הלאומי, הוא עלול לפגוע בחלק ניכר מהעובדים בקבוצות החלשות שבשוק העבודה¹. ההסדר מקטין את הכנסות העובדים האלה דווקא בשנים שבהן הכנסות המשפחה לנפש סטנדרטית נמוכות יחסית, ומגדיל אותן בתקופות שבהן הן גבוהות יותר מלכתחילה. הניתוח מעלה גם, כי לקבוצות נרחבות של עובדים חלשים ההסדר יקטין את סך ההטבות שמעניקה המדינה לחיסכון לגיל פרישה לאורך שנות העבודה. זאת אף כי ההטבות שהעובדים החלשים קיבלו באמצעות מערכת הביטוח הלאומי כאשר לא חסכו לפנסיה היו דומות בהיקפן להטבות שעובדים חזקים יותר, אשר חסכו לפנסיה, קיבלו באמצעות מערכת המס. ההסדר מרע את מצבם של העובדים החלשים גם בהשוואה למי שאינם עובדים כלל, ולכן ימשיכו ליהנות מקצבת השלמת הכנסה. עוד נמצא כי לפני כניסת ההסדר לתוקף פעלו העובדים באופן ששיקף את תמריצי מערכות המס והביטוח הלאומי, מבנה המשפחה ותוואי התעסוקה. התנהגות העובדים ומעסיקיהם עם תחילת יישום פנסיית החובה מלמדת כי מי שהיו צפויים

¹ עדי ברנרד (2010), "השלכות מערכת הפנסיה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84, עמ' 123-87.

לפגיעה הגדולה ביותר מההסדר נטו שלא לצית לו, ואם צייתו, עשו זאת בשיעורים הקרובים למינימום שההסדר מאפשר².

מול חסרונות אלה, יתרון פוטנציאלי של הסדר פנסיית החובה הוא חיסכון עתידי לתקציב המדינה באמצעות הקטנת תשלומי השלמת ההכנסה לקשישים. חובת החיסכון לפנסיה מבטיחה שכאשר העובדים מהדור הנוכחי יגיעו לגיל פרישה תהיה להם הכנסה הולמת מקצבת הפנסיה, והם לא יזדקקו לסיוע מהמדינה מעבר לקצבת הזיקנה האוניברסלית. לעומת זאת, הגדלת החיסכון לפנסיה בהווה מקטינה את הכנסות המדינה ממסים, משום שלחוסכים מוענקות הטבות מס (כולל להפרשות הישירות של המעסיקים) - הטבות שלא היו מוענקות אלמלא הסדר פנסיית החובה. יש אפוא צורך לבדוק אם החיסכון התקציבי הנובע מההסדר גבוה מהפסד ההכנסות הנובע ממנו³.

הפסד תקבולי המסים כתוצאה מפנסיית החובה חושב על בסיס מדגם מקרי של כ-10 אחוזים מהשכירים שמעסיקיהם דיווחו עליהם למס הכנסה בשנת 2007, השנה שקדמה להפעלת ההסדר. נמצא כי כ-760 אלף עובדים לא הפרישו משכרם לחיסכון פנסיוני - לא ישירות ולא באמצעות המעסיק (כולל זכאות לפנסיה "תקציבית"). ההפסד הצפוי של תקבולי המסים בגין עובדים אלה נאמד באופן הבא:

1. עובדים שאינם מגיעים לסף המס: סכום התשלום הישיר של המעסיק בגין פנסיית החובה (לא כולל רכיב הפיצויים⁴), מוכפל בשיעור מס החברות⁵.

2. עובדים ששכרם גבוה מסף המס ונמוך מהשכר הממוצע במשק: סך השכר, מוכפל בשיעור ההפרשה לפנסיה, ואז ב-0.35, שהוא שיעור הזיכוי בגין חיסכון פנסיוני במס הכנסה. הזיכוי לכל עובד הוגבל בחבות מס ההכנסה שלו, תוך התחשבות בנקודות הזיכוי המגיעות לו. נוסף על כך חושב הפסד המס על הפרשות המעסיק, כמפורט לעיל.

3. עובדים ששכרם גבוה מהשכר הממוצע במשק: לעובדים אלה חושב הזיכוי על ידי הכפלת השכר הממוצע במשק בשיעור ההפרשה לפנסיה, ואז ב-0.35. גם במקרה זה הוגבל הזיכוי כך שהוא לא יחרוג מתשלומי המס בפועל של העובד. הפסד המס על הפרשות המעסיק חושב כמפורט לעיל, אך רק על השכר שעד השכר הממוצע במשק.

מלבד הפסד המס בגין העובדים שלא חסכו כלל לפני הפעלת ההסדר, חושב הפסד התקבולים בגין שכירים שהפרישו לחיסכון פנסיוני פחות מהשיעור שקובע

² עדי ברנדר (2011), השלכות הסדר פנסיית החובה על עלות העבודה, הרבעון לכלכלה (יתפרסם בקרוב).

³ החישוב אינו מתייחס לתוספת העלות לממשלה כמעסיק, כתוצאה מהחלת פנסיית החובה על עובדי המגזר הציבורי. זאת הן משום שעלויות אלה היו ידועות בעת ההחלטה על צו ההרחבה, והן משום שממילא לרוב גדול של עובדי המגזר היה הסדר פנסיוני עוד לפני הפעלת פנסיית החובה.

⁴ ההנחה היא כי המעסיקים זקפו הוצאה בגין הסכום הנדרש לרכיב הפיצויים גם לפני כניסת ההסדר לתוקף.

⁵ החישוב מתעלם מחד גיסא מהאפשרות שמעסיקים יקטינו את תשלומי השכר כדי לקזז את עלות ההפרשה לפנסיה, ומאידך משיעור המס הנוסף המוטל על רווחים שנמשכים מהחברה על ידי הבעלים או מהאפשרות שהמעסיק אינו חברה.

הסדר פנסיית החובה - ישירות או באמצעות מעסיקהם. הפסד ההכנסות נאמד באופן דומה לחישוב דלעיל, אך רק על ההפרש שבין שיעור ההפרשה המינימלי הקבוע בחוק לשיעור שעובדים אלה חסכו בשנת 2007.

הירידה בתקבולי המסים כתוצאה מפנסיית החובה כשההפרשות יגיעו לשיעורן המלא - בשנת 2014 - נאמדת בכ-1.2 מיליארדי ש"ח לשנה (לוח 1). מול סכום זה ניצב החיסכון בקצבאות השלמת ההכנסה כתוצאה מההסדר. החיסכון רלוונטי רק ביחס למי שיעבדו תקופה ארוכה במשך חייהם; כשלא עובדים לא מפרישים לפנסיה, ולכן בתקופת עבודה קצרה לא יצטבר סכום מספק כדי לקזז חלק - או את כל - קצבת השלמת ההכנסה. לשם אמידת החיסכון הנחנו כי כל מי שעבד לפחות 15 שנים במהלך חייו יגיע לפנסיה שתבטל את זכאותו להשלמת הכנסה (הנחה מקלה, במיוחד לגבי מרבית העובדים בשכר נמוך, שהם רוב העובדים שלא חסכו לפנסיה לפני הפעלת ההסדר⁶). נמצא כי המוסד לביטוח לאומי משלם כ-350 עד 400 מיליוני ש"ח לשנה כהשלמת הכנסה לקשישים שעבדו לפחות 15 שנים⁷, סכום הנמוך משמעותית מאובדן ההכנסות ממסים כתוצאה מהסדר פנסיית החובה. יתר על כן, היקף התשלומים הנוכחי גדול בהשוואה לעבר ולצפוי בעתיד, שכן יותר מ-10 אחוזים ממנו הם תשלומים לעולים שהגיעו לארץ בראשית שנות התשעים, ולא הספיקו לצבור חיסכון פנסיוני משמעותי. כמו כן, בהשוואת החיסכון הצפוי לאובדן תקבולי המס יש לזכור כי אובדן התקבולים הוא מיידי, ואילו החיסכון יבוא לידי ביטוי משמעותי רק בעוד כמה עשורים, מה שמקטין מאוד את שוויו המהוון. משום כך ברור כי להסדר פנסיית החובה צפויה עלות פיסקלית משמעותית לאורך השנים, וודאי שלא ניתן להצדיקו על בסיס חיסכון תקציבי עתידי, לפחות לא על בסיס המבנה הנוכחי של קצבאות הביטוח הלאומי. משום כך, אם הסדר פנסיית החובה יישאר בתוקף בצורתו הנוכחית, יש לעצב מחדש את מבנה הטבות המס לחיסכון לגיל פרישה ואת מבנה קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי כדי לתקן לפחות חלק מהעיוותים שההסדר יוצר⁸.

לוח 1

אומדן העלות הפיסקלית של פנסיית חובה

(מיליוני ש"ח לשנה, מחירי 2010)

אובדן הכנסות בגין תשלומי עובדים שלא הפרישו לפנסיה לפני החלת ההסדר ¹	383.9
אובדן הכנסות בגין הפרשות המעסיקים	511.5
אובדן מסים בגין הגדלת ההפרשה של עובדים שחסכו בשיעור נמוך מהמינימום שההסדר קובע	318.4
סה"כ	1,213.8

(1) שכירים שעבדו ולא הפרישו לפנסיה ב-2007, והמשיכו לעבוד בשנת 2008. מחושב עבור גברים בני 67-21 ונשים בנות 62-21 שעבדו לפחות 4 חודשים בשנת 2008, והכנסתם השנתית לפחות 3,000 ש"ח.

⁶ ראו ברנדר (2010) לעיל.

⁷ החישוב בוצע על ידי גבריאלה היילברון ממינהל המחקר במוסד לביטוח לאומי.

⁸ לדיון בחלופות המדיניות ראו ברנדר (2011) לעיל.

תיבה ו'3: מסים סביבתיים

מסים, אגרות והיטלים סביבתיים (environmentally related taxes) משמשים לשתי מטרות - כלי פיסקלי להגדלת תקבולי המסים וכלי מדיניות מרכזי לתיקון ההשפעות החיצוניות של זיהום האוויר והשימוש במשאבי הטבע המתכלים. בישראל הועלו בשנים האחרונות מספר מסים סביבתיים¹, בעיקר במקום מסים ישירים שהופחתו.

השוואה בין-לאומית מלמדת שב-2008 תקבולי המסים הסביבתיים כאחוז מהתמ"ג בישראל היו גבוהים ביחס לממוצע במדינות המפותחות, בעיקר בגלל תקבולים גבוהים מענף הרכב והדלק. התקבולים הגבוהים של המסים הסביבתיים מענף הדלק והרכב בישראל נובעים משילוב של מס קנייה גבוה על רכב ומסים גבוהים (בלו ומע"מ) על הדלק, ומהעדר תחבורה ציבורית באיכות מספקת, שבעטיו חלק ניכר מהאוכלוסייה נשען על כלי רכב פרטיים. אלו גורמים לקשיחות בביקושים לדלק ביחס למחירו, ובכך הופכים את המסים הסביבתיים על הרכב והדלק למקור הכנסות משמעותי, בלי לתקן את ההשפעות החיצוניות השליליות. המסים הסביבתיים האחרים² הם נתח זניח בתקבולי המסים הסביבתיים בישראל, כמו במרבית המדינות המפותחות. מסים אלו צפויים לגדול משמעותית בעתיד, כתוצאה מחוקים סביבתיים חדשים בתחום הטיפול בפסולת.

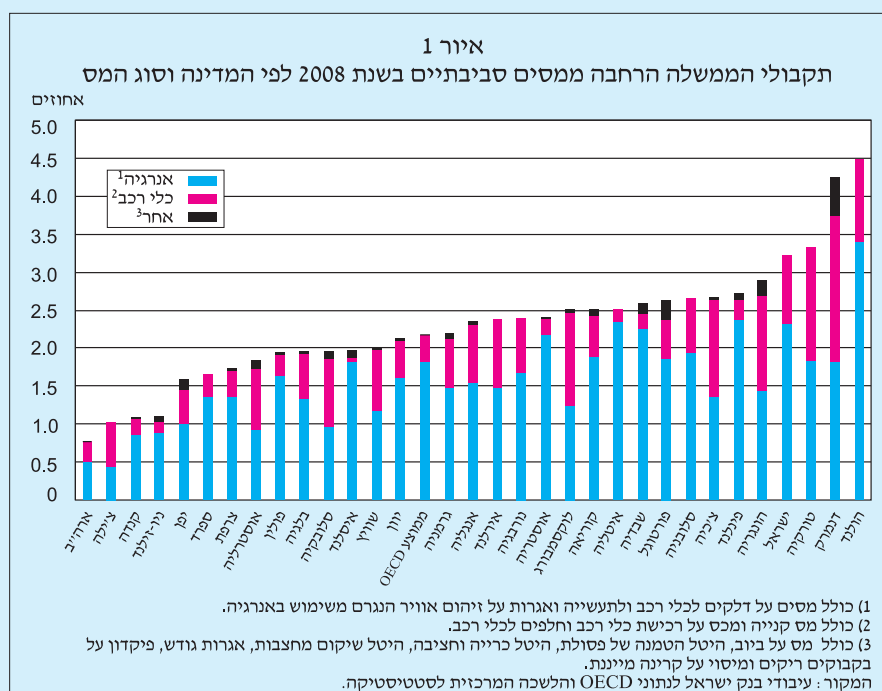
ארגונים שונים מגדירים מסים סביבתיים באופנים שונים. לשם פשטות ההשוואה בחרנו להיצמד להגדרה הנהוגה בארגון המדינות המפותחות (OECD), שלפיה מסים סביבתיים מוגדרים ככל מס, אגרה או היטל המוטלים על ידי הממשלה הרחבה על שימוש וניצול משאבי טבע או פליטת מזהמים³. מסים כלליים, כגון מס ערך מוסף ומס חברות, אינם מוגדרים כמסים סביבתיים. לפי ההגדרה האמורה נהוגים בישראל ארבעה עשר סוגים של מסים סביבתיים. שישה מהם מוטלים על הדלק והרכב, והם המקור העיקרי לתקבולי המסים הסביבתיים בישראל.

איור 1 מציג את תקבולי הממשלה הרחבה ממסים סביבתיים כאחוז מהתמ"ג במדינות המפותחות ב-2008. מהאיור עולה כי ישראל נמצאת במקום הרביעי. תקבולי המסים הסביבתיים עמדו באותה שנה על 3.25 אחוזי תוצר (כ-9 אחוזים מסך תקבולי המסים). במרבית מדינות אירופה השיעור של תקבולי המסים הסביבתיים היה 2 עד 3 אחוזי תוצר, והשיעורים הגבוהים ביותר נרשמו בהולנד ובדנמרק (4.5 ו-4.2 אחוזי תוצר, בהתאמה). במדינות אמריקה (ארצות הברית, צ'ילה וקנדה) שיעור זה עמד על אחוז אחד או פחות, משום שהמיסוי בהן על נפט ומוצריו נמוך.

¹ הבלו על הדלק עלה ב-30 אגורות לליטר בינואר 2009; הבלו על הפחם עלה מ-8.6 שקלים לטונה ב-2010 ל-34 שקלים לטונה ב-2011 ויגיע ב-2012 ל-64 שקלים לטונה; היטל ההטמנה על פסולת ביתית מעורבת עלה מ-40 שקלים לטונה ל-50 שקלים, וצפוי להגיע ב-2015 ל-90 שקלים לטונה.

² מס ביוב, היטל הטמנת פסולת, מס כרייה וחציבה, מס שיקום מחצבות נטושות, אגרות גודש, דמי פיקדון על בקבוקים ריקים, מס הטמנת אריוות, מס הטמנת צמיגים ומיסוי על קרינה מייננת.

³ מקור הנתונים: OECD/EEA Database on Instruments used for Environmental Policy and Natural Resources Management.



ההבדלים בין המדינות בתקבולי המסים הסביבתיים יכולים לנבוע גם ממאפיינים שונים של המדינות המשוות. ראשית, מסים סביבתיים הם רק כלי אחד במערך כלי המדיניות האפשריים, והבדלים ברמות המיסוי יכולים לנבוע משימוש בכלי מדיניות שונים. כך, למשל, מדינה יכולה לשמור על איכות הסביבה באמצעות הסכמים, רגולציה או הגדלת ההוצאה הציבורית. שנית, תקבולי מס שונים עשויים לנבוע מהבדלים בבסיס המס: השימוש באנרגיה מזהמת גבוה יותר במדינות שבהן התעשייה מפותחת יותר. גם הבדלים נוספים במאפיינים הסביבתיים של המדינות - באקלים, בשטח, בצפיפות, במודעות והחינוך לשמירה על איכות הסביבה ועוד - יכולים להביא לשוני בתקבולי המס.

בשנתיים האחרונות הועלה הבלו על הדלק פעמיים⁴ במטרה לצמצם את גירעון הממשלה. גם לאחר העלאות אלו שיעור הבלו במחירו של הבנזין לצרכן בישראל (43 אחוזים) דומה לשיעורו הממוצע במדינות המפותחות שאינן מפיקות נפט (איור 2). עם זאת, השילוב של מס הקנייה הגבוה על הרכב והעלאות הבלו האחרונות על הדלק הגבילו משמעותית, כנראה, את היכולת להשתמש בכלים אלו להגדלת תקבולי המסים בעתיד.

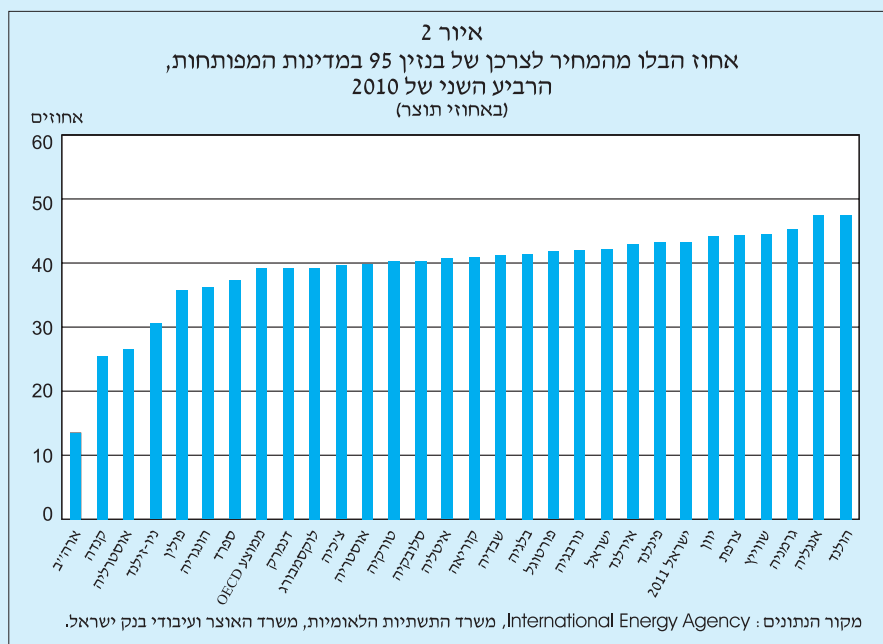
במקביל נכנסו לתוקף, בשנת 2009, שתי רפורמות במיסוי על רכב. באוגוסט 2009 נכנסה לתוקף רפורמת "המיסוי הירוק", ששינתה את אופן חישוב מס הקנייה המוטל

⁴ ראו הערה 1. בינואר 2011 הועלה הבלו על הדלק ב-20 אגורות, ולפי החקיקה הקיימת הוא צפוי לעלות ב-20 אגורות גם בינואר 2012. בפברואר ביטלה הממשלה את העלאות הבלו על הבנזין מינואר 2011, והטילה על שר האוצר לאתר מקורות לביטול ההעלאה המתוכננת (רק על בנזין ב-2012). העלאות הבלו על הדלקים האחרים נשארו בעינה.

על רכבים: במקום מס בשיעור אחיד שיעור המס תלוי במידת זיהום האוויר שהרכב מייצר. נוסף על כך שונתה בינואר 2009 שיטת הזקיפה של שווי השימוש ברכב צמוד לשיעור קבוע משווי הרכב⁵. שתי הרפורמות פעלו להפחתת זיהום האוויר באמצעות עידוד רכישת רכבים פחות מזהמים. השפעתן על תקבולי המסים צפויה להיות נמוכה יחסית.

נתונים ראשוניים מלמדים שרפורמת "המיסוי הירוק" תרמה לצמצום זיהום האוויר ללא שינוי נטל המס, וזאת באמצעות הסטת הביקושים - ירידה של 5 נקודות אחוז ברכישת רכבים שדרגות הזיהום שלהם גבוהות ועלייה דומה ברכישת רכבים שדרגות הזיהום שלהם נמוכות יחסית⁶. זאת בניגוד להעלאת הבלו על הדלק, שהשפעתו על הביקושים נמוכה מאוד, תוצאת העדר תחבורה ציבורית יעילה⁷ וקשיחות בביקושים לדלק ביחס למחירו.

חלקם של המסים הסביבתיים האחרים - אלו שאינם נובעים מענף הרכב והדלק - בסך תקבולי המסים הסביבתיים זניח: 3 אחוזים בממוצע במדינות המפותחות. עם זאת רבות מהמדינות המפותחות נמצאות בשלבים שונים של יישום רפורמות להגדלת שיעורם של מסים אלו, והם צפויים להוות רכיב גדול יותר בתקבולי המסים בעתיד. רפורמות אלו כוללות העלאת היטלים על ביוב, הטמנת פסולת,



⁵ הרפורמה העלאתה את שווי השימוש במדורג (בינואר 2009, בינואר 2010 ובינואר 2011) והוא עומד כיום על 2.49 אחוזים משווי הרכב.

⁶ "שנה לרפורמת המיסוי הירוק של כלי רכב", משרד האוצר, אוגוסט 2010.

⁷ "השפעת המדיניות על מספר הרכבים הפרטיים ועל היקף השימוש ברכב פרטי", דוח בנק ישראל לשנת 2009, פרט ט'.

כרייה וחציבה, שיקום מחצבות נטושות, וכן הטלת אגרות גודש, דמי פיקדון על בקבוקים ריקים ומיסוי על קרינה מייננת.

בין המסים הסביבתיים האחרים בולט המס על הטמנת פסולת ביתית. מחיר הטמנת פסולת בישראל היה עד כה נמוך מאוד ביחס למקובל במדינות המפותחות, ולא תימרץ לעבור לשיטות מתקדמות של טיפול בפסולת.⁸ בדצמבר 2010 הוחלט על העלאה מדורגת של היטל ההטמנה לפסולת ביתית מעורבת ב-10 ש"ח לטונה בכל שנה עד לסכום של 90 ש"ח לטונה בשנת 2015 (לפני מע"מ). במהלך 2010 חוקקו גם חוק האריזות⁹ וחוק מיחזור הצמיגים, המטילים על היצרנים את האחריות למיחזור המוצרים. חוקי הטיפול בפסולת צפויים להגדיל את חלקם של המסים הסביבתיים האחרים בסך המסים הסביבתיים, ואלו צפויים להגיע ל-0.16 אחוזי תוצר ב-2015.¹⁰

⁸ לחלופין, סובסידיה ממשלתית הייתה יכולה להגדיל את המיחזור בלי לשנות את נטל המס.

⁹ חוק האריזות מרחיב למעשה את חוק הפיקדון, המטיל מס של 30 אגורות על בקבוקים קטנים.

¹⁰ בהנחה ש-40 אחוזים מהאוכלוסייה תמחזר פסולת במקור, ושהפסולת השנתית לאדם תעמוד על 0.6 טונה.

