

פרק ו'

הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם

- הגירעון בתקציב הממשלה עלה מ-3.3 אחוזי תוצר בשנת 2011 ל-4.2 אחוזי תוצר בשנת 2012, גבוה מהתקרה של 2 אחוזי תוצר, שנקבעה בעת אישור התקציב, ומהאומדן של 3.4 אחוזי תוצר, שהציג משרד האוצר בתחילת השנה.
- המדיניות הפיסקלית בשנת 2012 הייתה מרחיבה, והגירעון מנוכה המחזור עלה לרמה דומה לזו של 2003, השנה שבה החלה ירידת משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר.
- יחס החוב הציבורי לתוצר ירד מ-73.9 אחוז ב-2011 ל-73.0 אחוז בסוף 2012, המשך למגמת השנים האחרונות. עם זאת, רמת הגירעון הנוכחית תקשה על המשך יחס החוב לתוצר.
- לראשונה מאז 2006 הוצאות הממשלה (ללא אשראי) היו גבוהות מהתקציב המקורי. הממשלה המשיכה להגדיל את התחייבויותיה להוצאות בשנים הקרובות, מעבר לתקרת ההוצאות הקבועה בחוק.
- קצב עלייתן של ההכנסות ממסים ב-2012 היה איטי הרבה יותר מזה של התוצר, ורמתן הייתה מתחת לתחזית.
- הממשלה העלתה ב-2012 את שיעורי המס כדי לצמצם את הגירעון. חלק מההעלאות נכנסו לתוקף כבר במהלך השנה וחלקן בתחילת 2013.
- מאז 1992 מאמצת הממשלה יעדי גירעון רב-שנתיים, ההולכים ופוחתים במשך תקופה של 3–5 שנים. רמות הגירעון בפועל ברוב השנים גבוהות בהרבה מהתוואי המשתמע מיעדים אלו. ב-2012 שינתה הממשלה שוב את כלל הגירעון הקודם וקבעה תוואי חדש, גבוה יותר, של גירעון יורד.
- התשואות של איגרות החוב הממשלתיות שהונפקו השנה ירדו לרמות שפל היסטוריות. הן נותרו גבוהות מאלה של המדינות המפותחות, והפער גדל השנה.
- מאמצע שנות התשעים השתפרה ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות. היחס בין חובן להכנסתן ירד משמעותית, למרות הפחתת תמיכתה של הממשלה בתקציבן.
- שינויים בשיעורי המסים ובהוצאה הציבורית בישראל משפיעים על הפעילות הכלכלית בטווח הקצר.

1. ההתפתחויות העיקריות בפרספקטיבה בין-לאומית

גירעון הממשלה הרחבה עלה בשנת 2012 בכאחוז תוצר, אך החוב הציבורי ירד ביחס לתוצר, הודות לצמיחה המהירה של התוצר הנומינלי. גידול הגירעון נבע מירידה של ההכנסות ממסים ביחס לתוצר, תוצאת היקף נמוך של יבוא מוצרי הצריכה ושל המכירות בשוק הדיור. הוצאות הממשלה היו בשנת 2012 גבוהות מהתקציב, לראשונה מאז שנת 2006, והגירעון היה גבוה מהיעד – תופעה החוזרת ונשנית מאז הונהגו יעדי הגירעון לפני עשרים ואחת שנים. אף שהסתמן כי הגירעון יהיה גבוה מהיעד, החליטה הממשלה בתחילת השנה על תוספות להוצאותיה. רק באמצע השנה, משהתברר כי הגירעון יהיה גדול עוד יותר, הועלו שיעורי המסים כדי לצמצם אותו. המע"מ והמסים על סגירות ובירה הועלו כבר ב-2012, ומס ההכנסה – החל מינואר 2013.

ישראל נהנתה ב-2012 מהצמיחה הגבוהה ביותר מבין מדינות OECD, ואילו הגירעון שלה היה מהגבוהים ביותר. הגירעון מנוכה המחזור של ישראל עלה, בעוד זה של מדינות OECD יורד מאז 2010. כיוון שהריבית על איגרות החוב של מדינת ישראל גבוהה מזו שנדרשות לשלם מרבית המדינות המפותחות האחרות, בשל סיכון המדינה הגבוה של ישראל, מימון החוב הציבורי בישראל יקר יותר. לכן חשוב להקטין את הגירעון לרמות שיאפשרו את המשך הקטנתו של יחס החוב הציבורי לתוצר לרמות נמוכות מאשר במדינות אלה¹.

במדינות OECD ירדו ההכנסות ממסים בשנים 2008 ו-2009, בגלל פגיעת המשבר הכלכלי והורדת שיעורי המס במספר מדינות, במטרה להאיץ את הצמיחה (איור ו-1). ההוצאות הציבוריות של מדינות אלה עלו באותן שנים בעקבות פעולת המייצבים האוטומטיים וביצוע תוכניות רבות להאצה כלכלית. שינויים אלו הביאו לעליית הגירעון והחוב במדינות OECD בין 2010 ל-2012. למרות פגיעתו של המשבר פעלו מרביתן בנחישות, החל מ-2010, לצמצום גירעונותיהן. בשנים 2010–2012 העלו רבות מהן את שיעורי המסים, הן הישירים והן העקיפים, והחלו להוריד את ההוצאות הציבוריות. כתוצאה מכך הן צמצמו את גירעונותיהן, והן פועלות להחזרתם לרמות שלפני שנת 2008 (שבה פרץ המשבר הפיננסי) לעומת זאת בישראל הוסיף הגירעון ועלה באותה תקופה.

למרות הנסיגה ממיתווה הורדת המסים, נטל המס בישראל נותר נמוך הן ביחס לעבר והן ביחס למדינות המפותחות האחרות. בהתאם לכך רמת ההוצאה הציבורית בישראל ביחס לתוצר נמוכה מהממוצע ומהחציון במדינות המפותחות. כיוון שהוצאות הריבית ביחס לתוצר גדולות יותר מאשר במרבית מדינות OECD, והוצאות הביטחון בישראל גבוהות מיתר מדינות OECD, משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל, המשמש אינדיקטור לאספקת השירותים הציבוריים וליכולתה של הממשלה להתערב בהתחלקות ההכנסות במשק, הוא הנמוך בכל מדינות OECD, למעט דרום קוריאה². בעשור האחרון הופחתו הוצאות הריבית ביחס לתוצר ב-2.6 נקודות אחוז, בזכות הפחתת יחס החוב לתוצר וירידת שיעורי הריבית, וכן ירד משקל הוצאות הביטחון בתוצר ובתקציב, בזכות יישום מיתווה ברודט להפחתתן. עם זאת, הסיכונים האזוריים של ישראל והנטל הכלכלי הישיר והעקיף שלהם – הוצאות הביטחון והריבית – מגבילים את יכולתה של המדינה לספק שירותים אזרחיים ברמות המקובלות במדינות OECD.

הגירעון והגירעון מנוכה המחזור גבוהים ועולים.

הגירעון ב-OECD ירד בשנים 2010–2012. לעומת זאת בישראל הוסיף הגירעון ועלה.

משקל נטל המס וההוצאות הציבוריות בתוצר בישראל נמוך ביחס ל-OECD. משקל ההוצאה האזרחית בתוצר בישראל הוא מהנמוכים ב-OECD.

¹ לפירוט ראו סעיף "החוב הציבורי".

² במאגרי OECD אין נתונים למשתנה זה על צ'ילה, מקסיקו וטורקיה.

לוח ו'-1

הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה*, 2003 עד 2012
(אחוזי תמ"ג)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2003	
37.6	38.8	38.8	37.6	40.5	43.3	44.0	סך כל ההכנסות הציבוריות
0.7	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	1.4	ההכנסות מרכוש
31.6	32.6	32.4	31.3	33.7	36.3	35.3	סך כל המסים
12.2	12.6	12.7	12.2	12.3	12.4	13.1	המסים העקיפים על הייצור המקומי
3.8	4.1	4.1	3.9	4.2	4.5	3.7	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.2	10.3	10.1	9.9	11.7	13.8	12.5	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.4	5.6	5.6	5.4	5.6	5.5	6.0	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.7	1.8	1.9	1.8	2.1	2.3	3.4	מענקים
3.5	3.6	3.7	3.6	3.7	3.7	3.9	אחר ¹
42.1	42.1	42.6	43.2	43.1	43.9	50.1	סך כל ההוצאות הציבוריות
38.7	38.7	39.0	39.5	39.3	40.4	46.4	ההוצאות השוטפות
18.1	17.9	17.9	17.8	17.8	17.6	19.0	הצריכה האזרחית המקומית
5.0	5.2	5.3	5.5	5.6	5.7	6.6	הצריכה הביטחונית המקומית
1.0	1.0	1.0	1.0	1.2	1.5	1.8	היבוא הביטחוני
0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	התמיכות הישירות
10.5	10.5	10.6	10.7	10.2	10.2	12.2	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
3.3	3.5	3.5	3.7	3.6	4.6	5.9	תשלומי הריבית
1.7	1.6	1.8	2.1	2.0	1.8	1.2	תשלומי ההעברה על חשבון ההון ²
1.6	1.8	1.7	1.7	1.8	1.7	2.5	השקעות הממשלה הרחבה
4.5	3.3	3.7	5.6	2.6	0.6	1.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
5.2	4.2	4.8	7.1	4.2	1.7	5.6	הגירעון בהגדרה בין-לאומית
4.3	3.3	3.6	4.9	2.0	0.3	5.3	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
4.7	3.7	3.5	4.9	3.8	1.4	3.4	הגירעון מנוכה המחזור הכולל ⁵
5.6	4.5	4.4	5.8	4.9	2.1	4.5	הגירעון מנוכה המחזור הכולל בהגדרה בין-לאומית ⁶
67.3	68.0	69.1	70.8	69.1	69.2	87.6	החוב הציבורי (נטו) ^{4,3}
73.0	73.9	76.0	79.5	77.1	78.5	99.4	החוב הציבורי (ברוטו) ³

(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) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה.

(4) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

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

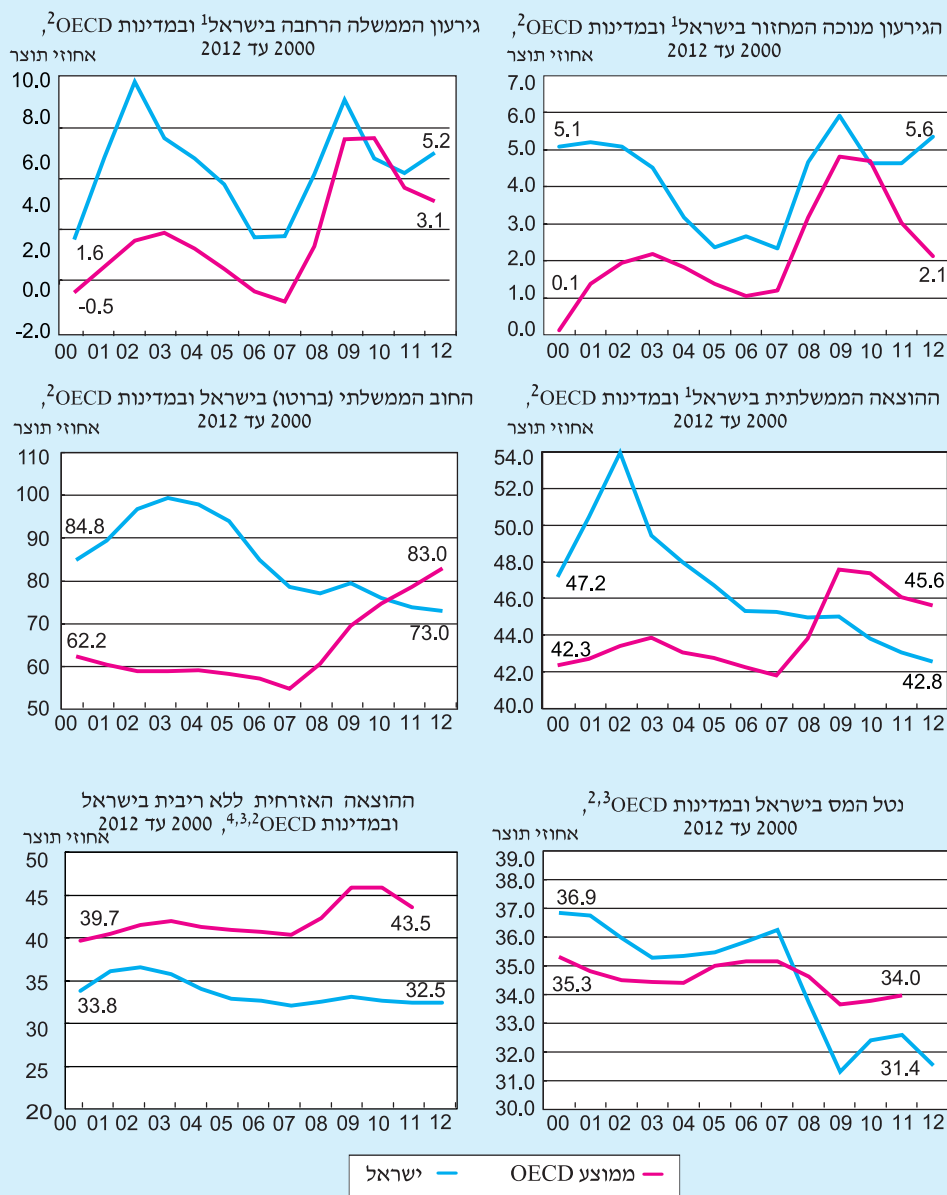
(6) הגירעון הותאם בסעיף זה להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד) בהנחת אינפלציה של 2 אחוזים.

*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.

איור ו-1

המצרפים הפיסקלים בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית



(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 חברות OECD שנתונין נמצאים במערכת הארגון.
 (3) נתונים על מדינות OECD מצויים רק עד 2011.
 (4) ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל לא מותאמת להגדרה בין-לאומית מקובלת.
 המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Revenue Statistics 2012.

2. הגירעון הכולל והגירעון מנוכה המחזור

גירעון הממשלה הרחבה,
הגירעון בתקציב
הממשלה וגירעונות
המלכ"רים עלו השנה.
לעומתם היו הרשויות
המקומיות בעודף
תקציבי.

גירעון הממשלה הרחבה עלה השנה בכאחוז תוצר ועמד על 4.5 אחוזי תוצר (לוח ו'-1). זוהי רמת גירעון גבוהה בהתחשב בצמיחה ובתעסוקה במשך בשנים האחרונות³. הגירעון בתקציב הממשלה (ללא מתן אשראי) עלה ב-2012 ל-4.2 אחוזי תוצר, לעומת 3.3 אחוזי תוצר אשתקד, וחרג הן מיעד הגירעון והן מתחזית הגירעון של הממשלה מינואר 2012, 3.4 אחוזי תוצר (לוח ו'-2). הסיבה העיקרית לכך היא הכנסות נמוכות מתחזית התקציב ב-18.5 מיליארדי ש"ח, לצד הוצאות גבוהות מהתקציב המקורי ב-2.2 מיליארדים (לוח ו'-3). המאזן התקציבי של הרשויות המקומיות השתפר בשנים האחרונות ועבר לעודף ב-2011–2012, לאחר גירעון קטן בשנים 2004–2009 (תיבה ו'-2). לעומת זאת המלכ"רים הציבוריים (שהם בעיקר קופות החולים והאוניברסיטאות) עברו מעודף תקציבי לגירעון בשנת 2008, ומאז גירעונם גדל והגיע בשנת 2012 ל-0.4 אחוז תוצר. הגורם העיקרי לגידולו של גירעון המלכ"רים הציבוריים הוא ירידה של העברות הממשלה אליהם, בין השאר לקופות החולים⁴, למרות אי-שינוי בהוצאותיהם ביחס לתוצר.

לוח ו'-2
התפתחות גירעון הממשלה המרכזית¹, הכנסותיה והוצאותיה, 2007 עד 2012
(אחוזי תמ"ג)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	
2.0	3.0	5.5	6.0	1.6	2.9	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
4.2	3.3	3.7	5.1	2.0	0.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
3.1	2.2	2.5	3.7	0.5	-1.4	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
26.6	27.4	27.4	26.8	30.1	32.7	סך כל ההכנסות נטו²
23.7	24.3	24.1	23.3	25.6	28.1	מסים ואגרות
0.4	0.5	0.6	0.7	1.0	0.9	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.5	1.6	1.4	1.6	2.1	2.1	מילוה מהמוסד לביטוח לאומי
1.0	1.0	1.3	1.1	1.3	1.5	מענקים מממשלת ארה"ב
30.8	30.7	31.1	31.9	32.2	32.7	סך כל ההוצאות נטו²
5.1	5.1	5.2	5.4	5.5	6.0	מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
6.7	6.9	7.5	7.5	7.9	8.1	הוצאות הביטחון (נטו) ³
19.0	18.7	18.4	19.1	18.7	18.7	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'-1, שכן הלמ"ס רשמת 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 2012, ועיבודי בנק ישראל.

³ הממשלה הרחבה כוללת את הממשלה, המוסדות הלאומיים, המלכ"רים הציבוריים, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות. (לפירוט ראו לוח ו'-9).

⁴ לפירוט על גירעונות קופות החולים ראו הסעיף "שירותי הממשלה ויעדיה".

לוח ו'3
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2012
 (מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי, במחירים שוטפים)

2012			
הפער בין הביצוע לתקציב	הביצוע	התקציב המקורי	הביצוע ב-2011
-20.7	-39.0	-18.3	-28.7
-18.3	-33.5	-15.1	-24.4
-2.4	-5.5	-3.2	-4.3
-18.5	246.6	265.1	238.7
-18.2	236.7	254.9	229.1
-14.2	219.7	233.8	210.7
-1.9	14.0	15.8	14.0
-2.6	4.1	6.8	4.0
0.2	8.9	8.7	8.6
2.2	285.6	283.4	267.4
0.2	270.2	270.0	253.5
2.0	15.4	13.4	13.9
1.7	62.0	³ 60.3	59.9
-0.8	46.9	47.7	44.6
0.7	177.4	176.7	162.9

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(2) הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיבידנדים והכנסות אחרות.

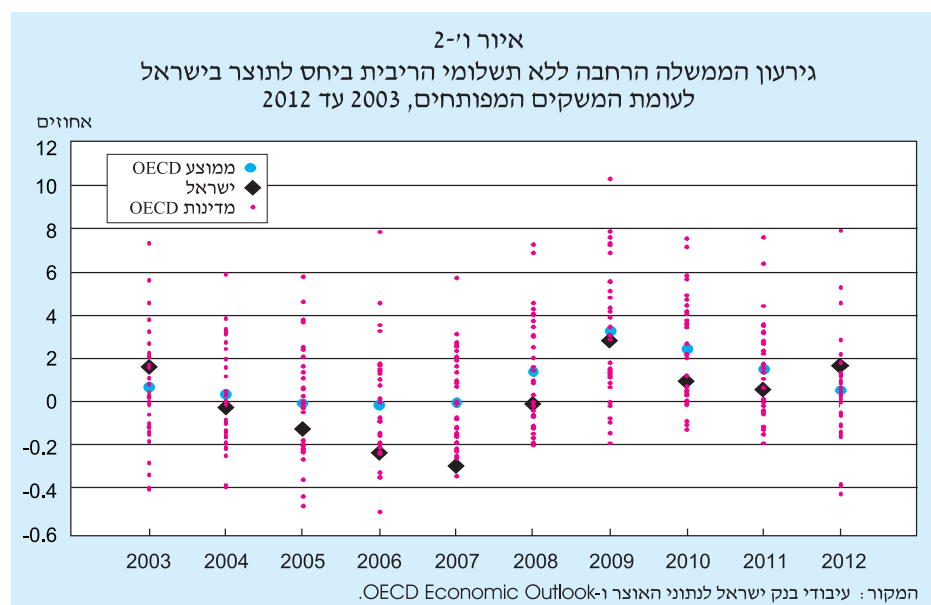
(3) כולל אומדן להעברות לבטחון מהרורה הכללית.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2012, ועיבודי חטיבת המחקר של בנק ישראל.

לחריגת הגירעון בשנת 2012 מהיעד מספר סיבות. העיקרית היא שההכנסות ממסים היו נמוכות מהחזוי בתקציב. כבר במהלך שנת 2011 היה ברור כי ההכנסות יהיו נמוכות במידה ניכרת מהחזוי, אך הממשלה, שפעלה במסגרת תקציב דו-שנתי, החליטה להימנע מהתאמה של ההכנסות וההוצאות לכך. בתחילת שנת 2012 עדכן משרד האוצר את תחזית ההכנסות ממסים ל-221 מיליארדי ש"ח, כ-11.3 מיליארדים פחות מהאומדן מהמקורי. לפיכך העלתה הממשלה את תחזית הגירעון ל-2012 ל-3.4 אחוזי תוצר. שינוי זה בתחזית לא חייב צעדי מדיניות, משום שיעד הגירעון מחייב רק בעת אישור התקציב ולא בעת ביצועו. לכן בוצעה רק התאמת מסים ניטרלית, על פי המלצות ועדת טרכטנברג⁵.

הסיבה העיקרית לגירעון הגבוה מהיעד ב-2012 היא ההכנסות ממסים הנמוכות מהחזוי בתקציב.

⁵ לפירוט ראו סעיף "ההתנהלות הפיסקלית והכללים הפיסקליים".



באוגוסט 2012 החליטה
הממשלה להגביר את
תקרת הגירעון ל-2013
ואילך ולהעלות את
שיעורי המסים.

באוגוסט 2012, במקביל להעלאת תקרת הגירעון ל-2013 ואילך, החליטה הממשלה להעלות את שיעורי המסים כדי להקטין את הגירעון. הצעד העיקרי ל-2012 היה העלאת המע"מ באחוז אחד, ל-17 אחוז, שנכנסה לתוקף בספטמבר 2012. החלטה זו כללה מספר צעדים נוספים, החלים מאחד בינואר 2013: העלאת מס ההכנסה בנקודת אחוז אחד על המשתכרים בין-14 ל-36 אלף ש"ח והטלת מס יסף של 2 אחוז על הכנסה של 800 אלף ש"ח ומעלה בשנה, על פי המלצות ועדת טרכטנברג⁶. התוכנית הגדילה את תקבולי המסים בכ-1.5 מיליארדי ש"ח ב-2012 וצפויה להגדיל אותן ב-2013 בכ-9 מיליארדים. הגדלות אלו היו חשובות, משום שהן העידו על מחויבות הממשלה להתמודדות עם הגירעון. בהנחה שהממשלה תגדיל את הוצאותיה כפי שכלל ההוצאה מאפשר לה ולא מעבר לכך, הגדלת הכנסות זו אינה מספיקה כדי להביא את הגירעון ליעדו המוגדל לשנת 2013, שלושה אחוזי תוצר.

הגירעון בניכוי תשלומי
הריבית עלה בשנים
האחרונות, ועלייתו
מעכבת את הורדת יחס
החוב לתוצר.

אחד הכלים להשגת היעד של הורדת החוב הממשלתי הוא צמצום הגירעון בניכוי תשלומי הריבית, המבטאים את התחייבויות הממשלה בעבר. גידול בשנים האחרונות גורם לעיכוב בהשגת היעד של הורדת יחס החוב הציבורי לתוצר ל-60 אחוז. לאחר שהגירעון הממשלתי ללא תשלומי הריבית ביחס לתוצר צומצם, והיה מהנמוכים במדינות המפותחות, גדל יחס זה בשנים 2008–2012 בהשוואה למרבית מדינות OECD, וב-2012 הוא חזר לרמה של 2003 (איור ו-2). כיוון שנטל תשלומי הריבית בתוצר קרוב ל-4 אחוז, כפול מהממוצע במדינות המפותחות (2 אחוז), העיכוב בהורדת החוב הציבורי כרוך במחיר כלכלי ניכר. כדי להקטין את נטל תשלומי הריבית יש להקטין את חובה של הממשלה, וזאת באמצעות התאמות משמעותיות בתקציב המדינה.

⁶ לפירוט ראו סעיף "ההכנסות הציבוריות".

הגירעון מנוכה המחזור
עלה השנה, ביטוי
למדיניות המרחיבה של
הממשלה.

המדיניות הפיסקלית בשנת 2012 הייתה מרחיבה. ביטוי לכך הוא הרמה הגבוהה של הגירעון מנוכה המחזור⁷ (לוח ו'-1), שעלה בשנת 2012 באחוז תוצר. מוקדם לפרש את כל עלייתו כעלייה בגירעון המבני⁸, מפני שטרם עודכנו כל הנתונים הרלוונטיים. עם זאת ברור שרמתו של גירעון זה בשנים האחרונות, 3.5–4.5 אחוזי תוצר, גבוהה ומדגישה את הצורך בתיקון פיסקלי. חשוב להדגיש כי חישובי גירעון זה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות לגבי עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. כמו כן יש לזכור שאומדני התוצר הפוטנציאלי בעולם "ידועים לשמצה" בשינויים הרטרואקטיביים הניכרים בהם על פני זמן¹⁰.

מאז שנת 2008, שבה הפחתת המס הישיר על עבודה הייתה החדה ביותר בעשור האחרון, הגירעון מנוכה המחזור עלה מדרגה וחזר לסביבה של 2003, השנה שבה החלה ירידת משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר. תופעה זו מעידה שתוכנית ההתאמה (הקונסולידציה) של העשור הקודם הביאה, בדיעבד, בעיקר להקטנת גודלן היחסי של הוצאות הממשלה, ולא לירידה בגירעון. אמנם, טרם הורדת נטל המס הופחתו ההוצאות וירד הגירעון, אך בסופו של דבר, לאחר הפחתות המסים, שב הגירעון ועלה לרמה גבוהה, המקשה על המשך הורדתו של יחס החוב לתוצר. שיעור גבוה של הגירעון מנוכה המחזור מקטין את טווח התימרון הפיסקלי של הממשלה ואת יכולתה להגיב על אירועים לא-צפויים בלי שיעלו הריביות על החוב הציבורי – מצב המגדיל את הסיכון של המשק הישראלי.

3. ההוצאות הציבוריות

השנה, בדומה לרוב השנים מאז 2008, נמשך גידולן הנומינלי של ההוצאות הציבוריות בקצב של כ-6 אחוז (לוח ו'-4). גידול זה של ההוצאה והצריכה הציבורית בשנים 2009–2012 מיתן מאוד את תוואי הירידה של שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר, ירידה שהחלה ב-2003. ההוצאות הנומינליות של הממשלה הרחבה עלו השנה בקצב דומה לזה של 2011, ומשקלן בתוצר נשמר. ההשקעות הציבוריות הן הסעיף היחיד שירד נומינלית השנה, אך בתוכו גדלה ההשקעה בתשתיות תחבורה ב-16.0 אחוז. קצב הצמיחה של הצריכה האזרחית הוא,

ההוצאות הציבוריות
גדלו השנה ב-6 אחוז.
גידולן של ההוצאות
האזרחיות היה מהיר
מגידול ההוצאות
הביטחוניות.

⁷ הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב על בסיס השוואת סטיית התוצר הפוטנציאלי בשנה נתונה מהסטייה הממוצעת מהתוצר הפוטנציאלי לאורך זמן, שהיא כ-2 אחוז. לפי חישוב זה הגירעון מנוכה המחזור הממוצע הוא לאורך זמן באותו סדר גודל של הגירעון הרגיל. הנחה נוספת היא שההכנסות ממסים גדלות לאורך זמן באופן פרופורציונלי לתוצר, וסך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינו רגיש לשינויים בתוצר. את הגירעון מנוכה המחזור מתאימים להשפעה של ההתפתחויות בשוק ההון על ההכנסות ממסים. הגירעון מנוכה המחזור "מתקן" פערי תוצר, סטיות של שוק ההון מהמגמה ארוכת הטווח וסטיות של הריבית מהממוצע ארוך הטווח שלה. הוא גם מתקן את חישובי תשלומי הריבית הריאלית שעורכת הל"מ, בהתאם להנחה שהאינפלציה היא 2 אחוז. החישוב אינו מציג בהכרח גירעון מבני; משמע שלא כל שינוי בגירעון מנוכה המחזור משקף שינוי בהתנהגות הממשלה. עם זאת, לעתים מדובר בשינוי מבני במשק, המשפיע על תקבולי המסים או על ההוצאות.

⁸ הגירעון המבני הוא הגירעון מנוכה המחזור בניכוי השפעתם של גורמים זמניים.

⁹ חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.7 אחוז לשנה, שיעור יציב למדי על פני העשורים האחרונים, ודומה גם למגמה במדינות המפותחות. על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2012 ב-0.5 אחוז פחות מאשר התוצר הפוטנציאלי, והסטייה המצטברת של התוצר מרמתו הפוטנציאלית הגיעה ל-0.2 אחוז; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997.

¹⁰ ראו: G. Kempkes (2012). Cyclical adjustment in fiscal rules: some evidence on real-time bias for EU-15 countries, Deutsche Bundesbank discussion paper, No 15/2012.

לוח ו'-4

שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2003 עד 2012
(נומינלי)

שיעורי הגידול							
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2003	
6.4	5.9	4.6	6.3	3.9	3.3	0.0	סך כל ההוצאות הציבוריות
-0.9	5.8	1.8	7.6	-16.7	3.7	18.6	מזה: תשלומי הריבית
7.1	6.0	4.8	6.2	6.4	3.2	-2.0	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
7.1	6.2	5.5	6.2	5.6	2.5	-1.5	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
7.5	6.7	5.9	7.8	6.5	3.1	-0.5	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
7.0	6.2	6.1	4.1	5.6	3.4	-2.2	הצריכה הציבורית
6.6	6.2	6.2	5.4	6.8	4.5	-0.7	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
7.6	7.1	6.9	5.7	7.1	5.1	-0.8	הצריכה האזרחית
5.7	5.1	4.9	3.9	5.2	3.3	-2.5	(הצריכה האזרחית לנפש)
7.5	7.5	7.6	4.6	6.5	3.3	-2.6	הוצאות השכר
7.7	6.5	6.3	7.5	7.7	7.8	0.8	הקניות
3.5	4.0	3.7	3.0	5.4	3.4	-0.9	הצריכה הביטחונית המקומית
2.4	3.7	3.6	3.7	2.1	2.4	-2.7	הוצאות השכר
7.4	6.1	5.2	10.6	5.5	2.6	-1.3	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף המקומי
5.5	4.2	3.3	8.7	3.6	0.8	-3.0	(תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש)
-1.6	14.1	5.5	1.2	10.6	10.0	1.6	השקעות הממשלה הרחבה
16.0	-0.3	5.1	0.2	16.7	16.7	51.7	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
16.0	-6.8	-7.1	11.5	17.7	12.2	-22.3	תשלומי ההעברה בחשבון ההון
1.7	3.5	2.7	3.3	4.6	0.5	0.7	השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
3.2	1.7	0.2	4.5	1.1	0.0	0.7	השינוי במדד מחירי התוצר העסקי
3.1	3.1	3.1	1.9	3.1	0.0	0.1	השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית
6.5	7.1	6.3	5.9	5.8	5.7	0.9	השינוי בתמ"ג הנומינלי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ושיעור גידולו עלה על זה של התוצר הנומינלי, הן בשכר והן בקניות. העלייה האיטית של ההוצאה הביטחונית בהשוואה לאזרחית תואמת את המדיניות שעליה החליטה הממשלה בשנת 2007 על פי המלצות ועדת ברודט.

המחאה החברתית של קיץ 2011 הובילה להגדלת ההוצאה הציבורית. ועדת טרכטנברג, שהוקמה בתגובה למחאה, גיבשה המלצות שיאפשרו לממשלה להיענות לדרישת המחאה להגדלת ההוצאה האזרחית בלי לחרוג מכללי ההוצאה והגירעון. הוועדה הציעה מספר תוכניות של הוצאות ותמיכות באזרחים, שכללו נקודות זיכוי לאבות לילדים עד גיל 3 וחינוך חובה חינם לגילאי 3-4. הואיל והוחלט שצעדי ההוצאות שהציעה הוועדה ימומנו באמצעות קיצוצי הוצאות אחרות, הכלי התקציבי העיקרי למימון הצעדים המוצעים היה קיצוץ של כ-5 אחוזים (2.5 מיליארדי ש"ח) בהוצאות הביטחון. בתחילת 2012, בצד ההחלטה על ביצוע חלק ניכר מהמלצות ועדת טרכטנברג ותוכניות הוצאה נוספות, החליטה הממשלה להגדיל את תקציב הביטחון ל-2012 ב-4 מיליארדי ש"ח.

הממשלה הגדילה את ההוצאות ב-0.7 אחוז תוצר בתחילת 2012, בין השאר לשם יישום חלק מהמלצות ועדת טרכטנברג; זאת בלי לציין מקורות למימון ההוצאות.

ולדחות את תחילת הקיצוץ בו ל-2013, אך לא החליטה על צעדי מימון בשיעור דומה. (אושר קיצוץ רוחבי בגובה של 0.76 מיליארד ש"ח.) החלטה זו, שכללה גם ניצול רזרבה חד-פעמית בתקציב הדו-שנתי בסך של 1.5 מיליארדי ש"ח, הגדילה את ההוצאות בשנת 2012 בכ-6.5 מיליארדי ש"ח (0.7 אחוז תוצר)¹¹, למרות התחזיות, שפורסמו כבר אז, בדבר הכנסות נמוכות בשנת 2012. החלטה זו תרמה לשיעור הגבוה של ביצוע התקציב ב-2012 100.6 אחוזים – שהתאפשר על ידי העברת עודפים משנים קודמות. לראשונה מאז שנת 2006 הוציאה אפוא הממשלה יותר מהתקציב המקורי¹².

המדיניות המרחיבה תרמה לגידול הביקושים ולהתמתנות הירידה של קצב הצמיחה בשנת 2012. על כך מצביעים בין השאר חישובי המכפילים הפיסקליים (תיבה ו'-1): לפיהם, אילו פעלה הממשלה לצמצום הגירעון עד לשיעור שנחזה בתחילת שנת 2012, 3.4 אחוזי תוצר, הצמיחה הכלכלית הייתה נמוכה ב-0.5–0.7 אחוז. במובן זה מדיניות הממשלה בשנת 2012 תמכה בפעילות הכלכלית ובתעסוקה במשק והגדילה את צמיחת התוצר. המחאה החברתית של שנת 2011 באה, בין השאר, בתגובה למגמת צמצום ההוצאה הציבורית בעשור האחרון. כחלק מהרפורמה הפיסקלית שהחלה בשנת 2003, ההוצאות הציבוריות ביחס לתוצר ירדו בקצב מהיר. ירידה זו צמצמה את ההוצאות האזרחיות, הביטחוניות והתמיכות בשיעורים דומים, וכך קטנה ההוצאה הציבורית בשנים 2003–2007 ב-6.1 אחוזי תוצר (לוח ו'-5). בשנים 2008–2012, משמוצתה התוכנית שעיקריה אושרו ב-2003–2004 הואט קצב ירידתה של ההוצאה הציבורית, בעוד שמשקל ההכנסות הציבוריות בתוצר ירד במהירות. האטת הירידה התבטאה במספר דרכים: הממשלה החליטה בתקציב 2008 ובתקציבים הבאים על כמה תוכניות של הוצאה לטווח הבינוני בתחומי הביטחון, החינוך, הבריאות, הרווחה והתשתיות; כמו כן הועלתה תקרת ההוצאה בתחילת 2007 מגידול של אחוז אחד לשנה לגידול של אחוז ושבע עשיריות בשנה, ובשנת 2010 חוקק כלל ההוצאה הנוכחי, המגדיל את ההוצאה בהתאם לצמיחה וליחס החוב לתוצר. משנת 2012 ואילך השפיעה המחאה החברתית של קיץ 2011, והממשלה קיבלה החלטות ברוח המלצות ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה.

החלטת הממשלה בתחילת 2012 הייתה חלק מתהליך זה של הגדלת הוצאות עתידיות וחשובות בלי להציג מקור למימון, ובלי לבדוק את השפעתן על עמידת ההוצאות בשנים הבאות בכלל ההוצאה¹³. בשנים האחרונות הצטברו תוכניות הוצאות רבות, המגדילות את ההוצאות באופן פרמנטני – ביניהן הסכם שכר עם הרופאים ורפורמות נלוות ברפואה הציבורית, רפורמות "עזו לתמורה" ו"אופק חדש" בחינוך, העלאת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע, שיפור בתנאים לעובדי הקבלן במגזר הציבורי, הסכם שכר עם האחיות, תוכנית "נתיבי ישראל" ופרויקטים נוספים בתשתית התחבורה, העברה של מחנות צה"ל לנגב, אישור דוח ועדת טרכטנברג ומיתווה ברודט לתקציב משרד הביטחון¹⁴. תוכניות אלו באו כמענה לדרישות ציבוריות, לוו בהתאמות תנאים ושכר במגזר הציבורי, וחלקן – גם

מדיניות הממשלה
המרחיבה תמכה בפעילות
הכלכלית ובתעסוקה
בשנת 2012.

משקל ההוצאה
הציבורית בתוצר ירד
בקצב מהיר בשנים
2003–2007 ובקצב איטי
בשנים 2008–2012.

בשנים האחרונות
הצטברו תוכניות
הוצאות רבות, המגדילות
את ההוצאות באופן
פרמנטני, בלי שהוצג להן
מקור מימון.

¹¹ בנק ישראל, *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* - ספטמבר עד דצמבר 2011, 132, עמ' 12–13, פברואר 2012.

¹² שנת 2006 הייתה השנה היחידה ב-15 השנים האחרונות שבה ההוצאות בתקציב היו גבוהות מאשר בתקציב המקורי.

¹³ פרק ו' בדוחות בנק ישראל לשנים 2007–2011 ו-1 ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח, בנק ישראל, תחום הסקטור הציבורי, חטיבת המחקר 7/11/2010.

¹⁴ מיתווה ברודט קבע כי תקציב הביטחון צריך לגדול בקצב ריאלי של 1.3 אחוז לשנה, ובכך להקטין בהדרגה את חלקן של ההוצאות הביטחוניות בתקציב ובתוצר.

לוח ו'-5 השינוי לפי רכיבים בהכנסות ובהוצאות הציבוריות, השוואה בין 2003, 2012 ו-2007 (אחוזי תוצר)				
2003-2012	2007-2012	2003-2007		
-3.1	-4.5	1.4	מסים	ההכנסות
-1.6	-0.5	-1.1	מענקים ¹	
-0.6	-0.3	-0.3	רכוש	
-0.6	-0.1	-0.4	דמי ביטוח לאומי	
-0.4	-0.1	-0.3	אחר	
-6.3	-5.6	-0.7	סה"כ	
-0.9	0.5	-1.4	לצריכה אזרחית	ההוצאות
-2.3	-1.0	-1.3	ביטחוניות ¹	
-2.6	-1.4	-1.3	ריבית	
-1.1	0.2	-1.4	העברה	
-0.8	0.0	-0.8	השקעות	
-0.1	-0.1	0.0	תמיכות	
-7.9	-1.8	-6.1	סה"כ	
-1.6	3.9	-5.5		הגירעון הכולל
1.7	3.7	-1.9		הגירעון מנוכה המחזור

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

ברפורמות בחלקים נרחבים של שירותי הממשלה והוצאותיה. העדר המימון לתוכניות אלו, שיאפשר את ביצוען בלי לחרוג מתקרת הגירעון, וההחלטה להימנע מקיצוץ בהוצאות ציבוריות אחרות, שיאפשר עמידה בכלל ההוצאה, עלולים לסכן הן את יישום הרפורמות והן את קיום הכללים הפיסקליים.

בנובמבר 2012 יצאה ישראל למבצע "עמוד ענן", בתגובה לירי רקטות מעזה. העלות של המבצע לקופת המדינה מורכבת מהוצאות מערכת הביטחון בלחימה, מהוצאות מס רכוש לפיצויים, מהירידה בהכנסות ממסים ומהעלויות של מיגון בניינים בדרום. עדיין לא ברור איזה חלק מעלות המבצע ימומן על ידי הרזרבה לאירועים בלתי צפויים, שמערכת הביטחון אמורה לשמור בכל שנה על פי המלצות ועדת ברודט¹⁵, ואם תידרש ותינתן תוספת תקציב למימון הוצאות המבצע. במקרים רבים במהלך המבצע התבקשו אזרחים הגרים בטווח הרקטות להישאר בביתם ולא לצאת לעבודה, ובתי הספר נסגרו. הממשלה אישרה פיצוי לעסקים בטווח הרקטות על הוצאות השכר לעובדים שלא הגיעו לעבודה לפי הנחיות פיקוד העורף, על נזקי רכוש ועל ירידה במחזור המכירות ביחס לאשתקד. כמו כן מפצה מערכת מס רכוש אזרחים על נזקי רכוש מפגיעות רקטה. עלות פיצויים אלו

בנובמבר 2012 יצאה
ישראל למבצע "עמוד
ענן", בתגובה לירי
רקטות מעזה. הממשלה
אישרה פיצוי על נזקים
ישירים ועקיפים מירי
הרקטות בעלות מקור-
כלכלית קטנה.

¹⁵ דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, מאי 2007.

אינה ידועה עדיין, אך היא צפויה להיות קטנה בהיבט מקרו-כלכלי, והיא משולמת מקרן הפיצויים, הנכללת בהוצאות הממשלה הרחבה אך לא ישירות בתקציב¹⁶.

4. ההכנסות הציבוריות

התוכנית הפיסקלית שהחלה בשנת 2003 השפיעה גם על צד ההכנסות. אלו קטנו אך מעט בשנים 2003–2007, וההכנסות ממסים אף עלו בתקופה זו בזכות הצמיחה המהירה, עם היציאה מהמיתון של 2001–2003 והודות לרפורמות שהנהיגה הממשלה. עם זאת, שיעורי המס הופחתו משמעותית בשנים אלה. החל מ-2008 פגו ההשפעות הזמניות השונות – בעיקר בשוק ההון שהסתירו את השפעתן של הפחתות המסים על התקבולים, ומאז ירידתן של ההכנסות ממסים ביחס לתוצר משקפת בעיקרה את הפחתות שיעורי המס בשנים הקודמות. אלו התבטאו בירידה תלולה של ההכנסות, ב-5.6 אחוזי תוצר ב-2012 לעומת 2007.

ב-2011, בין השאר בתגובה על המחאה החברתית, המליצה ועדת טרכטנברג על ביטול מיתווה הורדת המסים הישירים, בעיקר כדי למנוע את עליית הגירעון בשנים שאחרי 2012, אשר תסכן את יכולתה של הממשלה לממן את השירותים שאותם המליצה הוועדה להרחיב, ואף את השירותים הקיימים. ביטול המיתווה והעלאות המסים שעליהן המליצה הוועדה נועדו גם לממן שינויי מסים, שכללו הורדת מכסים ומסי קנייה, ביטול העלאות הבלו על הדלק והענקת נקודות זכות לאבות בגין ילדים עד גיל 17¹⁷. המלצות הוועדה בתחום המסים אושרו על ידי הכנסת. ההמלצות הקטינו במקצת את ההכנסות ממסים בטווח הקצר והגדילו אותן בטווח הארוך. בהינתן תוכניות ההוצאות לשנים הבאות, ביטול המיתווה של הורדת המס היה צעד חשוב למניעת המשך עלייתו של הגירעון.

ההכנסות ממסים

ההכנסות ממסים גדלו השנה בקצב איטי מהחזוי בתקציב. זאת אף על פי שהתוצר הנומינלי גדל מעבר לתחזית התקציב לשנים 2011–2012, והתוצר הריאלי גדל בשיעור דומה לתחזית¹⁸. תקבולי המסים של הממשלה (ללא תקבולי הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי) הסתכמו בשנת 2012 ב-219.7 מיליארדי ש"ח, גידול של 4.3 אחוז ביחס לאשתקד (לוח ו'-3), אך 14.2 מיליארדים מתחת לתחזית התקציב המקורית מסוף 2010 ו-2.9 מיליארדים מתחת לתחזית המעודכנת מינואר 2012. מרבית הגידול של ההכנסות ממסים מקורה במסים הישירים. על פי מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל¹⁹ המשתנים העיקריים המסבירים את הסטייה בין תחזית המסים להכנסות בפועל ב-2012

משקל ההכנסות בתוצר
ירד מעט בשנים 2003–
2007, אך ירד בקצב
מהיר בשנים 2008–2012.

ב-2011 המליצה ועדת
טרכטנברג על ביטול
מיתווה הורדת המסים
הישירים היה צעד חשוב
למניעת המשך עלייתו של
הגירעון.

ההכנסות ממסים גדלו
ב-2012 בקצב איטי
מהחזוי בתקציב.

¹⁶ ההפרשות לקרן הפיצויים נרשמות בכל שנה כהפחתה מתקבולי המסים, ולכן תשלומיה לציבור אינם נרשמים כהוצאה.

¹⁷ לפירוט ראו פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2011.

¹⁸ התוצר הנומינלי לשנת 2012 עמד על 928.3 מיליארדי ש"ח, לעומת 918.6 מיליארדים בתחזית, והתוצר הריאלי גדל בשנים 2011–2012 ב-7.8 אחוז, בדומה לתחזית התקציב בדבר גידול ריאלי של התוצר ב-8 אחוז בשנים אלה.

¹⁹ עדי ברנדר וגיא נבון (2008), "חיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הוודאות של התחזית", רבעון לכלכלה, 55(4), דצמבר, 489–526.

הם דשדוש השכר הריאלי ברוטו, המסביר ירידה של 7 מיליארדי ש"ח בהכנסות בהשוואה לתחזית, וקצב איטי מהחזוי של מכירת דירות חדשות, המסביר פער של 3 מיליארדי ש"ח. בחינת ההתפתחות הריאלית של הגבייה ב-2012 באמצעות מודל המס של מחלקת המחקר²⁰ מעלה כי מרבית גידול ההכנסות השנה – בניכוי השפעת שינויי החקיקה – הייתה בהתאם להסבר הנגזר ממשותני המודל: גידול ההכנסות ב-1.2 אחוז נבע מהגורמים הבאים: (1) עליית התוצר – כולל השינוי ביחס מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן והתפלגות הצמיחה על פני השנה – תרמה לעליית ההכנסות 3.3 אחוז; (2) עליית השכר הריאלי, שהייתה קטנה מהגידול המוסבר על ידי עליית התוצר, תרמה להקטנת ההכנסות ב-0.2 אחוז²¹; (3) ההיקף של יבוא מוצרי הצריכה היה קטן מזה שנגזר מן הקשר שלו עם התוצר בטווח הארוך, ולכן תרם להקטנת ההכנסות 2 אחוז; (4) הגידול האיטי של מכירות דירות תרם 0.4 אחוז להקטנת ההכנסות. המשתנים הפיננסיים הנכללים במודל מסבירים עלייה של 0.2 אחוז בהכנסות השנה. בסך הכול המודל מסביר עלייה של 0.8 אחוז בסך ההכנסות, בדומה לעלייה בפועל, 1.2 אחוז.

שינויי חקיקה גרמו לעלייה נטו בגביית המסים ב-2012 בסך של 2.4 מיליארדי ש"ח²²; תקרת הפטור ממס על זכייה בהגרלות הופחתה ל-5,000 ש"ח, והועלו המע"מ ומסי הקנייה על בירה וסיגריות. כנגד זאת הוגדל הזיכוי במס הכנסה בגין טיפול בילדים. נוסף על

שינויי חקיקה גרמו לעלייה נטו בגביית המסים ב-2012, ושני גורמים חד-פעמיים השפיעו על ההכנסות ממסים.

לוח ו'-6

העלאות המסים של אוגוסט 2012

(תחזית משרד האוצר להכנסות משינויי המס בשנת 2013)

ההכנסה המוערכת (מיליארדי ש"ח)	הסעיף
4.4	העלאות המע"מ ל-17%
1.2	העלאות מס ההכנסה למשכירים בין 14,000 ש"ח ל-41,830 ש"ח
1	העלאות מס הקנייה על סיגריות ועל בירה
1.0	הקדמת ההעלאה של 0.6 אחוז בדמי הביטוח הלאומי על המעסיק מ-2014 ל-2013
0.6	הטלת מס יסף על הכנסה שנתית של 800,000 ש"ח ומעלה
0.3	העלאות "המיסוי הירוק"
0.3	אי-עדכון המדד בשלוש מדרגות המס הגבוהות
0.4	הארכת השיעור הגבוה של מס הרכישה עד סוף 2013
9.2	סה"כ

²⁰ לתיאור מלא של המודל ראו: ע' ברנדר, אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדין 2001.02, ינואר 2001. כפי שמוסבר שם, תרומת כל אחד מהמשתנים המסבירים אינה משקפת רק את התנהגותו של בסיס מס ספציפי, אלא גם את המיתאם בין המשתנים לבין בסיסי מס אחרים.

²¹ השכר ויבוא מוצרי הצריכה נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר. בטווח הקצר לא ניתן לקבוע אם סטיות כאלה משקפות התפתחויות זמניות או קבועות; לכן יש להיזהר בפרשנות של שינויים ביחס בין ההכנסות ממסים לתוצר כמבניים או זמניים.

²² נוסף על שינויים אלו, הבלו על הדלקים מתעדכן, לפי החוק, שלוש פעמים בשנה, בשיעורה של עליית מדד המחירים לצרכן מאז העדכון האחרון. לפיכך הבלו על הבנוין בינואר 2013 היה גבוה מרמתו בינואר 2012 ב-4.3 אגורות לליטר.

אלה השפיעו על ההכנסות ממסים ב-2012 שני גורמים חד-פעמיים: הראשון – העלאת שיעור המס על דיבידנדים, כחלק מהמלצות ועדת טרכטנברג, הביאה להקדמת דיבידנדים רבים לדצמבר 2011 וגרמה לעלייה חד-פעמית של 3.5 מיליארדי ש"ח בהכנסות ממסים בתחילת שנת 2012 בשל הקדמת תשלומי דיבידנדים. (חלק ניכר מעלייה זו קוּוּז במהלך השנה והיתרה תקוּוּז בשנים הקרובות על ידי ירידה של ההכנסות הצפויות ממס הדיבידנד המוגדל.) השני – בינואר 2012 שולמו כ-1.2 מיליארדי ש"ח כהחזרי מע"מ שנדחו מדצמבר 2011, דבר שהקטין את ההכנסות ממסים.

באוגוסט 2012, כדי להקטין את הגירעון, בעיקר החל מ-2013, ולהתמודד עם השפעות המשבר הכלכלי הגלובלי, החליטה הממשלה על העלאות מס (לוח ו'-6). מרביתן נכנסו לתוקף החל מהאחד בינואר 2013, אולם העלאות מס הקנייה על הסיגירות והבירה נכנסה לתוקף כבר באוגוסט 2012, והעלאות המע"מ – בספטמבר 2012. תוכנית זו צפויה להגדיל את ההכנסות ממסים ב-2013 בכ-9 מיליארדי ש"ח.

תקבולי המסים הישירים גדלו ריאלית בקצב של 3.1 אחוז, בדומה לקצב עלייתו של התוצר הריאלי. זוהי תוצאת גידול ריאלי של תקבולי מס ההכנסה ב-4.1 אחוז, המשך ירידת הניכויים משוק ההון נטו וירידת תקבולי מס המקרקעין ב-21.2 אחוז, ריאלית. הירידה במסי המקרקעין באה בעקבות האטת הפעילות בענף הנדל"ן ב-2011, משום שמסים אלו נגבים בפיגור. ירדה הגבייה הן של מס הרכישה והן של מס השבח.

תקבולי המסים העקיפים גדלו בשנת 2012 ריאלית ב-0.3 אחוז בלבד. תקבולי המע"מ נטו עלו ריאלית ב-0.6 אחוז בלבד – עלייתם האיטית ביותר מאז שנת 2003. ללא העלאות המע"מ מזה וההחזרים שנדחו מ-2011 מזה הייתה מתקבלת רמת גבייה דומה. גביית מסי היבוא ללא מע"מ ירדה ב-3.8 אחוז, וגביית המסים המקומיים האחרים, שעיקרם הבלו על הדלק, עלתה ב-2 אחוז.

ההכנסות המקומיות ללא מסים, תשלומי הביטוח הלאומי והריבית הסתכמו השנה ב-2.5 מיליארדי ש"ח, לעומת 4.5 מיליארדים בתחזית התקציב, פער של כ-0.2 אחוז תוצר. סעיף הכנסה זה מורכב מתמלוגים, דיבידנדים והכנסות אחרות. הסיבות לפער מהתחזית אינן ברורות, אך זו השנה השנייה ברציפות שבה ההכנסות בסעיף זה נמוכות ב-45 אחוז מאשר בתקציב המקורי. הצגתו בפירוט נרחב יותר בתחזית התקציב תאפשר ניתוח של תלותו במחזור העסקים ותתרום לצמצום הפתעות עתידיות בתנודתיותו.

באוגוסט 2012 החליטה הממשלה על ההעלאות של שיעורי מסים, מרביתן מתחילת 2013.

תקבולי המסים הישירים גדלו ריאלית בדומה לקצב עלייתו של התוצר הריאלי.

תקבולי המסים העקיפים גדלו ריאלית ב-0.3 אחוז בלבד.

ההכנסות המקומיות ללא מסים היו נמוכות ב-45 אחוז משנחה בתקציב.

5. ההתנהלות הפיסקלית והכללים הפיסקליים

א. התקציב הדו-שנתי

שנת 2012 הייתה השנה השנייה לתקציב הדו-שנתי שאושר ב-2010, ובלטו בה החסרונות של שיטת תקצוב זו. מטרת התקציב הדו-שנתי היו לאפשר לממשלה ולמשרדיה לתכנן לטווח ארוך יותר ולפנות זמן ומשאבים שהיו מושקעים בהכנת התקציב השנתי למשימות אחרות. כחלק מבניית תקציב זה הונחו הנחות לגבי התפתחות המשק והמחירים, ובעקבות הנחות אלו תוכננו הוצאות הממשלה והכנסותיה לשנתיים הקרובות. כיוון שהיכולת לחזות משתנים כלכליים באופן אמין קטנה עם התארכות טווח התחזית, וזאת במיוחד בשנת 2010, שבה הסביבה הכלכלית הגלובלית הייתה בלתי יציבה, חלק מההנחות לשנת

ב-2012 בלטו חסרונות התקציב הדו-שנתי, במיוחד הקושי לחזות משתנים כלכליים לאורך זמן.

2012 – בפרט, לגבי ההכנסות ממסים והכנסות אחרות – התגלו כמוטעות כבר בסוף שנת 2011. בגלל מסגרת התקציב הדו-שנתי לא נדרשה הממשלה לפעול כמו בשנת תקציב רגילה ולהגיש לכנסת דין וחשבון בזמן אמת על תקציב השנה החולפת ועל התקציב המתוכנן לשנה הקרובה, ולכן היא לא נדרשה להתאים את ההוצאות וההכנסות לירידה הצפויה של ההכנסות ולתוספת ההתחייבויות, כדי לעמוד ביעד הגירעון בשנת 2012. עם זאת, הממשלה הייתה מודעת, כאמור, לסטייה שהסתמנה מתקרת הגירעון, ולפיכך לא ברור אם במסגרת של תקציב חד-שנתי היו מתקבלות החלטות אחרות לגבי 2012. מכל מקום, ברור שהגדלת השקיפות לגבי כוונות הממשלה, ולגבי ההתאמה בין ההתפתחויות בתקציב לתוואי המדיניות שהיא מאמצת, תוכל לתרום לשיפור ההתנהלות הפיסקלית בשנים הבאות.

ב. קיצוצים רוחביים

קיצוצים רוחביים,
למרות שמם, אינם חלים
על כל משרדי הממשלה
או על כלל תקציביהם.

השנה בוצעו שני קיצוצים רוחביים בהוצאות משרדי הממשלה. החלטת הממשלה מינואר כללה קיצוץ רוחבי של 4 אחוז, שהניב 0.76 מיליארד ש"ח למימון הגדלת ההוצאות שנגזרה מההחלטה. החלטת הממשלה מאוגוסט כללה קיצוץ הוצאות של 5 אחוז ב-2012, שהניב 0.91 מיליארד ש"ח, וקיצוץ נוסף של 3 אחוז ב-2013 למימון בניית מתקן כליאה למסתננים ולרפורמה במערך הכבאות. קיצוצים רוחביים, למרות שמם, אינם חלים על כל משרדי הממשלה או על כלל תקציביהם. למעשה הם חלים רק על כ-7 אחוז מהתקציב (19 מיליארד ש"ח מתוך 284 מיליארדים בשנת 2012); זאת מפני שהם אינם חלים על סעיפי תקציב הנובעים מחקיקה שבה מוגדרים סכומי תקציב או שיעורי תקציב שיש להקצות לשם יישומם ולא על סעיפי תקציב שנועדו למילוי התחייבויות חוזיות של הממשלה לביצוע הוצאה (כולל הסכמי שכר והסכמים אחרים). מלבד זאת משרד הביטחון לא נכלל בקיצוץ של ינואר 2012, והוצאות משרד החינוך קוצצו רק באחוז אחד בהחלטת אוגוסט 2012. משמעותן של מגבלות אלה היא שקיצוצים רוחביים מסוג זה אינם מקור תקציבי למימון הוצאות משמעותיות.

ג. הכללים הפיסקליים

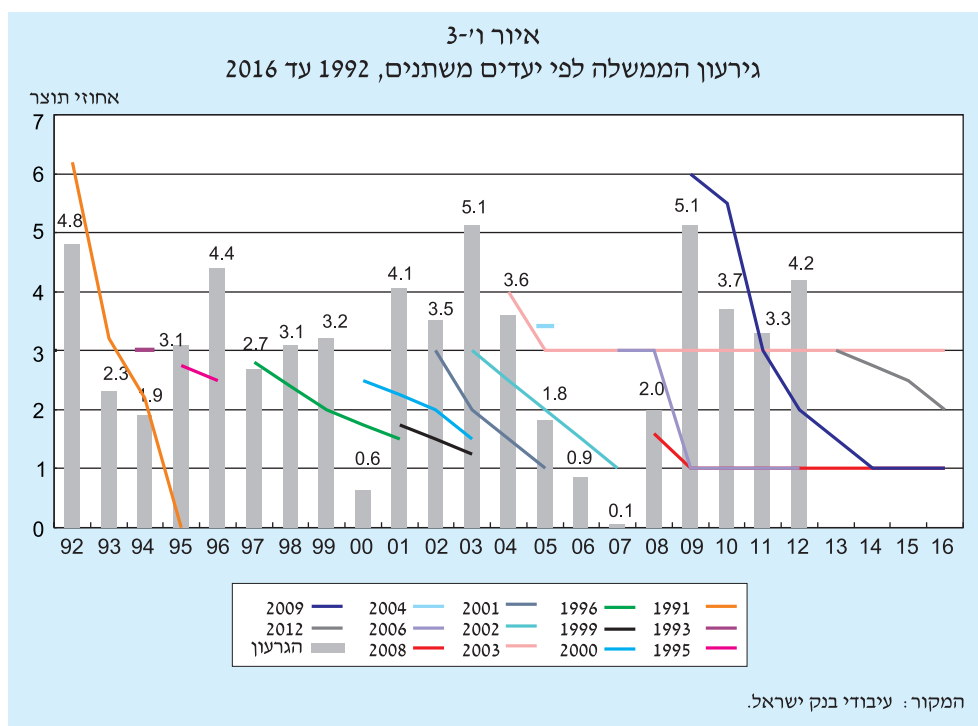
(1) כלל הגירעון

ב-1991 קבעה הכנסת בחקיקה, לראשונה, תקרת גירעון תקציבי רב-שנתי לשנים 1992–1995²³. חוק זה קבע תקציב מאוזן לשנת 1995 ואילך. בפועל לא הייתה מאז שנה שבה יעד זה הושג. כמעט כל ממשלה מאז קבעה יעדי גירעון רב-שנתיים, ותמיד קבעה שהגירעון יירד בשיעור חד בעוד מספר שנים, תוך קביעת יעדי גירעון גבוהים יותר לשנה השוטפת. כפי שניתן לראות באיור ו'-3, תוואים אלה לא התממשו במקרים רבים, ואז נדרשו שינויים נוספים בתקרה²⁴. גם השנה החליטה הממשלה להגדיל את יעד הגירעון הקבוע בחוק ל-2013 מאחד וחצי אחוזי תוצר לשלושה אחוזי תוצר. בהחלטה זו הועלו גם יעדי הגירעון לשנים 2014 ואילך, ויעד הגירעון לטווח הארוך החל מ-2019 הועלה מאחוז תוצר לאחד וחצי אחוזי תוצר, היעד המקורי ל-2013.

כמעט כל ממשלה מאז
שנת 1991 הציבה יעדי
גירעון רב-שנתיים,
ותמיד קבעה שהגירעון
יירד בשיעור תלול בעוד
מספר שנים, תוך קביעת
יעדי גירעון גבוהים יותר
לשנה השוטפת.

²³ חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 12), התש"ע-2010

²⁴ הגירעון הכולל הממוצע של הממשלה הרחבה בשנים 1992-2012 היה 3.9 אחוזי תוצר.



הגירעון הממשלתי הכולל (ללא אשראי) היה בשנת 2012 4.2 אחוזי תוצר, לעומת תקרה של כ-2 אחוזי תוצר, לאחר שגם בשנת 2011 הגירעון חרג מעט מהתקרה. ב-21 השנים מאז שנקבעה תקרת הגירעון בחוק היו רק שנים מעטות – רובן שנות גאות כלכלית – שבהן הממשלה עמדה בתקרת הגירעון שנקבעה שנתיים או יותר קודם לכן²⁵. תקרת הגירעון נפרצה 10 פעמים²⁶ ביחס ליעד האחרון שנקבע לכל שנה; קל וחומר – ביחס ליעדים מוקדמים ושנתיים יותר שנקבעו בתוואים רב-שנתיים קודמים. גם כשהממשלות עמדו בתקרת הגירעון, הייתה זו, ברוב המקרים, תקרה שנקבעה שנה אחת קודם לכן. החריגות החוזרות והנשנות מהכלל מפחיתות מכוחה של תקרת הגירעון כעוגן למדיניות הפיסקלית. כמו כן מדגישה התנהלות זו חיסרון בולט של תקרת גירעון קשיחה: היא אינה מתואמת עם מחזור העסקים, ואכן חלק ניכר מהחריגות מהתקרה נבעו ממשבר כלכלי, כמו ב-2008, או ממיתון, כמו ב-2001–2003. יתר על כן, בפועל התקרה היא פרו-מחזורית: בתקופות מיתון, שבהן ההכנסות ממסים יורדות והגירעון עולה, כלל קשיח מחייב העלאת מסים או קיצוץ הוצאות דווקא בנקודת הזמן שבה צעדים אלו ימתנו את הפעילות עוד יותר, ובתקופות גאות כלל כזה מאפשר הפחתה של שיעורי המס. החריגות והחסרונות הללו תרמו לשינויים תכופים בתקרת הגירעון, שאושרו בממשלה ובכנסת.

תקרת הגירעון נפרצה פעמים רבות, אינה מתואמת עם מחזור העסקים והיא פרו-מחזורית.

²⁵ ב-1994, 2000, 2007–2005.

²⁶ התקרה נפרצה בשנים 1995–1996, 1998–1999, 2001–2003, 2008, 2011–2012.

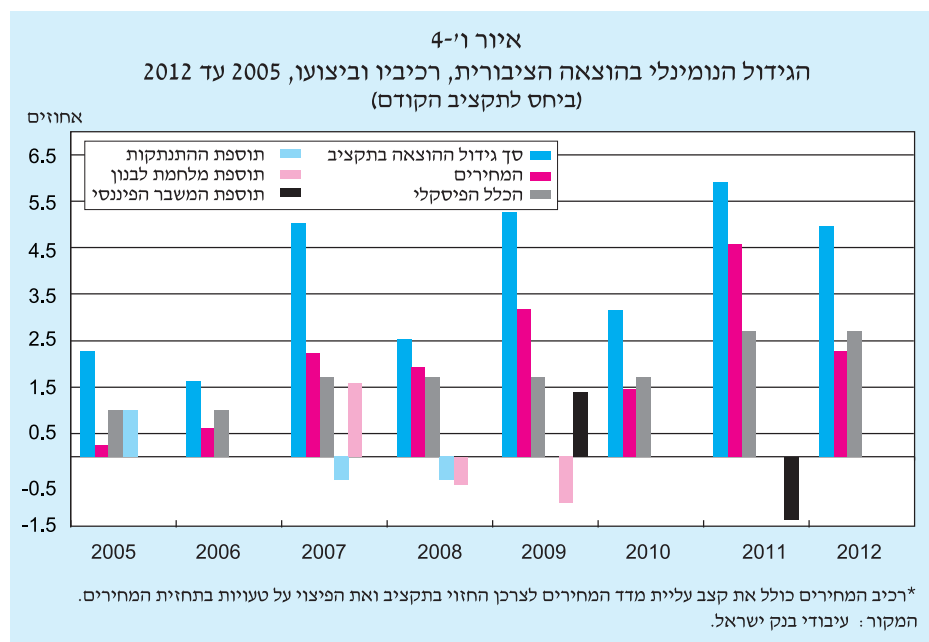
(2) כלל ההוצאה

בשנת 2004, כחלק מתהליך הרפורמות ושיפור האמינות הפיסקלית, נחקק כלל הוצאה שהגביל את הגידול הריאלי של ההוצאה הציבורית לאחוז אחד לשנה בשנים 2005–2010.²⁷ כיוון שקצב גידולה של האוכלוסייה בישראל בשנה ממוצעת הוא כ-1.8 אחוז, שחק כלל זה את היקף השירותים הציבוריים לנפש, ולפיכך עודכן הכלל לשנים 2007–2010 לגידול הוצאות ריאלי של 1.7 אחוז בשנה. בשנת 2011 נכנס לתוקף כלל ההוצאה הנוכחי, הקושר את גובה העלייה המותרת בהוצאה הציבורית לצמיחת התוצר בעשור האחרון ולמידת ההתקרבות של יחס החוב הציבורי לתוצר ל-60 אחוז. כלל זה מתיר גידול ריאלי של ההוצאה הציבורית בשיעור גבוה מזה שהתירו הכללים הקודמים, מאפשר הרחבה מתונה של השירותים הציבוריים ומתאים את גידול ההוצאה לביצועי המשק בעבר ולירידת יחס החוב לתוצר.²⁸ בשנים הקרובות יחס זה צפוי לשמור, פחות או יותר, על משקל ההוצאה בתוצר.

כלל ההוצאה, המגביל את גידול ההוצאות הציבוריות, יציב יותר מכלל הגירעון, ולכן מגדיל את הוודאות לגבי קצב גידולה של ההוצאה ולגבי הקטנת החוב. עם זאת, בכל אחת מהשנים 2005–2010 שינתה הכנסת את מגבלת ההוצאה כדי לממן הוצאה ציבורית נוספת, שנדרשה בשל אירועים חריגים (איור ו'-4):²⁹ בשנת 2005 ניתנה תוספת למימון ההתנתקות מעזה עד 2008, בשנים 2007–2008 ניתנה תוספת למימון עלויות מלחמת

בשנת 2004 נחקק כלל הוצאה שהגביל את הגידול הריאלי של ההוצאה הציבורית לאחוז אחד לשנה. בשנת 2011 נכנס לתוקף כלל ההוצאה הנוכחי, שהוא מרחיב יותר.

בכל אחת מהשנים 2005–2010 שינתה הכנסת את מגבלת ההוצאה כדי לממן הוצאה ציבורית נוספת.



²⁷ החוק הגביל את ההוצאה הממשלתית ברוטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן שאינם החזרי חובות קרן למוסד לביטוח לאומי. ב-2007 שונה החוק, ומאז הוא חל על ההוצאה נטו (ללא ההוצאה המותנית בהכנסה) במקום ברוטו (כולל ההוצאה המותנית בהכנסה). הנתונים המוצגים ל-2005–2006 מתייחסים גם הם להוצאה נטו, לשם השוואה.

²⁸ תקרת ההוצאה השנתית מחושבת על ידי מכפלת קצב הגידול הממוצע של התוצר בעשור האחרון במנה של יעד החוב ב-60 אחוז - חלקי יחס החוב לתוצר.

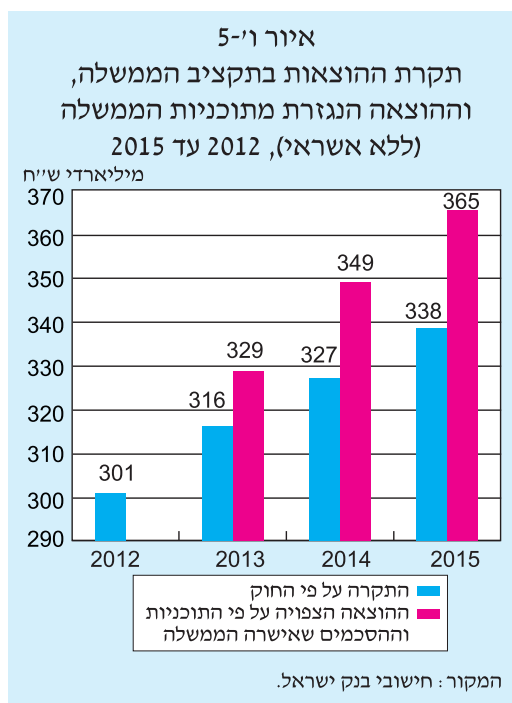
²⁹ כלל ההוצאה מגביל את הגידול הריאלי בתקציב. הגידול הנומינלי מורכב מהגידול המוגדר בכלל, תוספות לכלל, השינוי הצפוי במדד המחירים לצרכן ופיצוי על טעויות בחזוי השינוי במדד בתקציבים קודמים.

לבנון השנייה, ובשנים 2008–2009 ניתנה תוספת בעקבות המשבר הפיננסי העולמי. כל אחת מהתוספות האלה הייתה זמנית, ולא הגדילה את ההוצאה באופן תמידי, אולם יחד הן חוללו תנודות בגידול הריאלי של ההוצאה מעבר לשיעורי הגידול הקבועים בכלל ההוצאה, ובתום ביצוען שונה הכלל באופן מרחיב. ב-2012 היו ההוצאות מעל לתקרה שקבע הכלל. תוספות ההוצאות הללו מבהירות כי הממשלה והכנסת רואות את גידול ההוצאה במסגרת כלל ההוצאה כלא מספיק למימון תוכניות גדולות חדשות, או לתגובה על אירועים כמלחמות ומשברים. חלק ניכר מגידולה של ההוצאה במסגרת הכלל נדרש לתחזוקת רמת השירותים הציבוריים לנפש – מימון הרחבת מוסדות חינוך, בריאות וסעד והגדלת קצבאות בהתאם לגידול הטבעי של האוכלוסייה.

שני הכללים הפיסקליים חלים הן בטווח הקצר, על התקציב הקרוב, והן על תקציבים עתידיים. במסגרת כללים אלו הממשלה רשאית לקבל החלטות והכנסת רשאית לחוקק חוקים בלי שהן יידרשו לבדוק את השפעתם של אלה על עמידת הגירעון וההוצאות העתידיות במגבלות שנקבעו בחוק – מעבר לתקציב הקרוב. עריכת בדיקות כאלה תשפר את התכנון התקציבי ותתמוך בקיומם ובאמינותם של הכללים הפיסקליים לאורך זמן.

חשוב לבדוק את השפעתן של החלטות הממשלה והחוקים על עמידת הגירעון וההוצאות העתידיות במגבלות שנקבעו בחוק לטווח הבינוני והארוך.

ד. התחייבויות הממשלה לשנים הבאות



כלל ההוצאה הנוכחי מאפשר גידול ריאלי של ההוצאה הציבורית ב-4.6 אחוז ב-2013 ובכ-3 אחוז בשנים הבאות. לעומת זאת, על פי אומדן עלות התוכניות שהממשלה אישרה הגידול הצפוי של ההוצאה הציבורית ב-2013 הוא 9.4 אחוז. כך יש פער של 13 מיליארדי ש"ח בין תקרת ההוצאה ל-2013 לבין ההוצאה הצפויה³⁰, ופער זה הולך וגדל בשנים הבאות. (איור ו-5). אי ביטולן של תוכניות שלא נקבע להן מקור מימון (באמצעות הפחתת הוצאות אחרות או העלאת הכנסות) יביא לגידול הגירעון. התוצאות יהיו ירידת האמינות של המדיניות הפיסקלית בישראל – אמינות אשר הושגה בתוכנית הקונסולידציה שהסתיימה ב-2008 – וגידול הסיכון המיוחס למשק הישראלי³¹.

הגידול הצפוי של ההוצאה הציבורית ב-2013 בעקבות עלות התוכניות שאישרה הממשלה גבוה מתקרת ההוצאה.

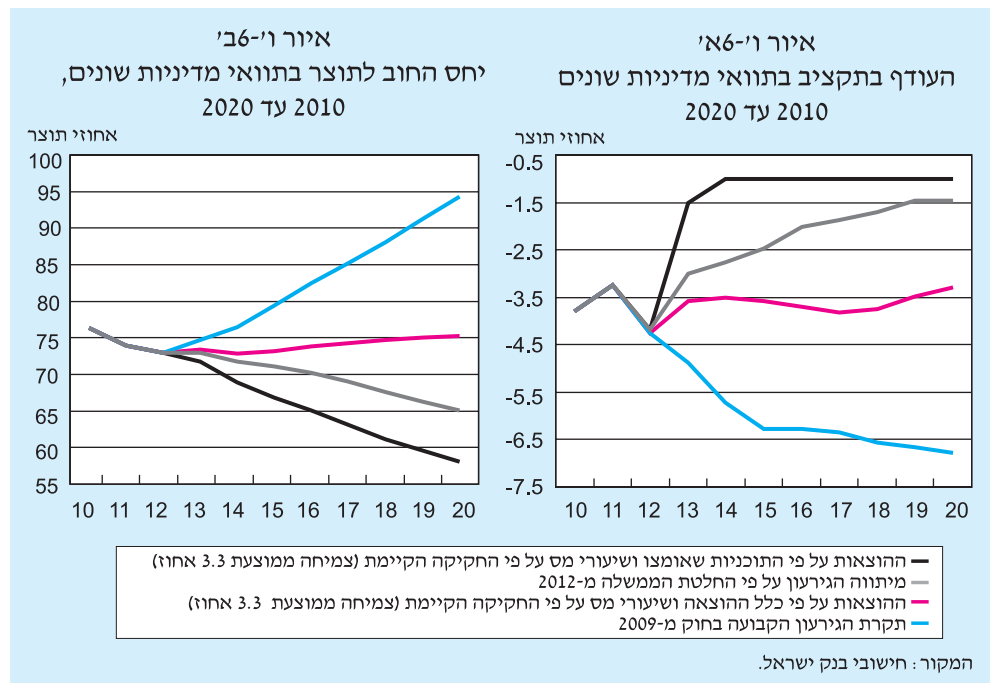
גם אם הממשלה תקטין את ההוצאות במידה שתספיק כדי לעמוד בכלל

³⁰ ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות, בנק ישראל, תחום הסקטור הציבורי, חטיבת המחקר, 13/02/2013.

³¹ סיכון זה פחת בעשור הקודם, עם הירידה המשמעותית של יחס החוב לתוצר, ועמו ירדו תשלומי הריבית על החוב, ירידה שפינתה כ-2.6 אחוז תוצר בעשור האמור (לוח ו-5).

הממשלה החדשה
תידרש להחליט
בהקדם כיצד לעמוד
ביעדים הפיסקליים
לשנים הקרובות, או
כיצד לשנותם, כדי
להשיג מירוח פיסקלי
להתמודדות עם משברים
ביטחוניים או כלכליים.

ההוצאה ב-2013, אך לא תגדיל את ההכנסות ממסים, עדיין צפוי גירעון של 3.6 אחוזי תוצר, גבוה מיעד הגירעון המוגדל שהממשלה הציבה ב-2012 (איור ו'-6). כדי לעמוד גם ביעד הגירעון יידרש להפחית את גידול ההוצאות אל מתחת לתקרת ההוצאה, או להגדיל את ההכנסות ממסים. על רקע זה תידרש הממשלה החדשה להכריע – הכרעה פיסקלית בת קיימא ואמינה – כיצד לעמוד ביעדים הפיסקליים לשנים הקרובות, או כיצד לשנותם, ומהו השילוב הרצוי בין העלאת שיעורי המס לצמצום ההוצאות העתידיות, השילוב אשר יאפשר את השגת היעדים שייבחרו.



6. שירותי הממשלה ויעדיה

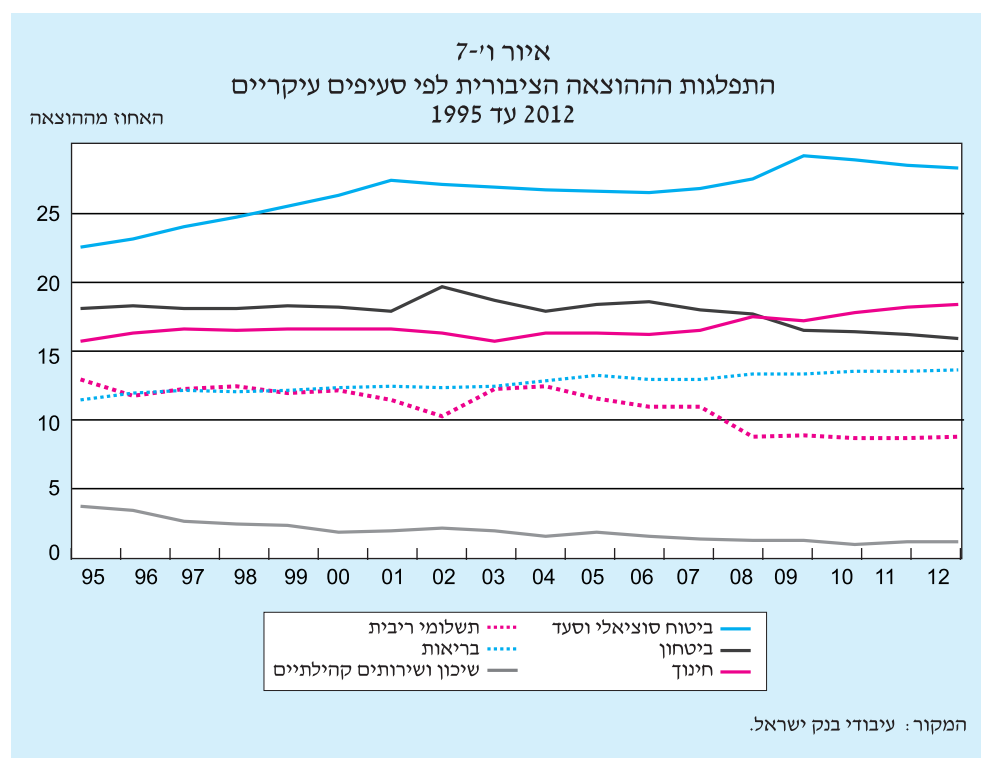
מדיניות הממשלה מאז
שנת 2003 שמה דגש
בהקטנת התערבות
הממשלה בחיים
הכלכליים, ובכלל זה
הורדת מסים והורדת
ההוצאות הציבוריות.

מתפקידה של הממשלה להעלות את רווחת האזרחים ולספק 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 העדפותיה, המוכתבות על ידי ציבור הבוחרים. מדיניות הממשלה מאז שנת 2003 שמה דגש בהקטנת התערבות הממשלה בחיים הכלכליים, ובכלל זה הורדת מסים והורדת ההוצאות הציבוריות. ב-2008 החלה מדיניות זו להתמתן, וקצב הירידה של ההוצאה הציבוריות ביחס לתוצר הואט והתמקד בהקטנת תשלומי הריבית והוצאות הביטחון. בשנים האחרונות הממשלה

מגבשת, מאשרת ומבצעת הרחבות של ההוצאות על פרויקטים לאומיים, תשתיות לאומיות ומערכות ציבוריות, כגון בריאות וחינוך. הוצאות אלו, אם הן מכוונות נכונה, יכולות לשפר את רווחת האזרחים, להגדיל את פוטנציאל הצמיחה של המשק באמצעות הרחבת ההשכלה של האוכלוסייה, להעלות את פיריון העבודה ואת מספר שעות העבודה על ידי שיפור מצב הבריאות של אזרחי המדינה וייעול מערכת התחבורה הציבורית, הכבישים והרכבות, ולהגדיל את הלכידות החברתית ואת כוח העבודה הפוטנציאלי במשק על ידי תוכניות תמיכה ותשלומי העברה לנוקשים, "מס הכנסה שלילי" ודמי אבטלה.

כחלק מהמדיניות של הפחתת ההוצאות הציבוריות צומצמו בשנים 2003–2012 הוצאות הביטחון ביחס לתוצר ב-1.8 אחוזי תוצר (ירידה של 21 אחוז). זאת, בין השאר, בעקבות מיתווה ברודט, שהגביל את הצמיחה הריאלית של הוצאות משרד הביטחון ל-1.3 אחוז לשנה מ-2008. אף על פי כן נותר תקציב הביטחון גדול בהרבה ממקביליו במדינות המפותחות, והוא מטיל מגבלה על גידול ההוצאה האזרחית. ניסיונות לקצץ בתקציב זה בשנים האחרונות מעבר למיתווה ברודט, כולל המלצות ועדת טרכטנברג, לא צלחו³². ניסיונות אלו, על רקע רצונה של הממשלה בהתאמת משימות הצבא לאיומים שהיא צופה והצורך של מערכת הביטחון בתכנון פרויקטים לטווח בינוני וארוך, מבהירים כי רצוי לגבש מסגרת לקביעת מיתווה תקציב הביטחון לעשור הקרוב, שכן התקופה אשר עליה נסבו המלצות ועדת ברודט מתקרבת לסיומה. חשיבותה של מסגרת רב-שנתית בתחום זה נובעת מהמבנה הרב-שנתי של חלק ניכר מהוצאות הביטחון ומההצלחה היחסית של המיתווה הקודם לתקציב הביטחון כעוגן לתקציב זה בשנים האחרונות. בהכנת מסגרת זו יהיה ניתן לבדוק ולעדכן את היעדים שנקבעו במיתווה ברודט ולקבוע את גודל ההוצאה

משקל הוצאות הביטחון בתוצר ובתקציב ירד בשנים 2003–2012, והוצאות אלו תאמו בקירוב את מיתווה ברודט. ראוי לגבש מסגרת לקביעת מיתווה תקציב הביטחון לעשור הקרוב.



³² בינואר 2012 החליטה הממשלה לקצץ את תקציב הביטחון לשנים 2013 ואילך ב-2.4 מיליארדי ש"ח.

הביטחוני בהתאם למשימות הנדרשות ממערכת הביטחון, ליכולות המשק ולסדרי העדיפויות הכוללים, בהתאם למדיניות הממשלה.

השינויים בהרכב ההוצאה הציבורית הם לרוב איטיים, אך באיור ו'7 ניתן לראות את השינויים בהתפלגות ההוצאה הציבורית בין הסעיפים העיקריים לאורך זמן³³. מהאיור עולה שבשנת 1995 היוו הוצאות הביטחון והריבית כ-29 אחוז מההוצאה הציבורית, ואילו ב-2012 הן היוו כ-23 אחוז. ירידה זו אפשרה את גידול משקלן של הוצאות החינוך והבריאות. ההוצאה הציבורית על חינוך, החל מ-2009, גבוהה מההוצאה על ביטחון (לוח ו'נ-8). ניתן לראות באיור גם את הירידה המתמדת של משקל ההוצאה הציבורית על שיכון בסך ההוצאה, מ-3.5 אחוז ב-1995, שיא תקופת ההשקעה בקליטת גל העלייה, ל-1.1 אחוז ב-2012.

א. חינוך

חלקים ניכרים מהמלצות ועדת טרכטנברג עסקו בסיוע להורים לילדים, בעיקר בתחום החינוך. שתיים מההמלצות העיקריות שהתקבלו במסגרת זו הן הרחבת מערכת מעונות היום לגילאי 0-3 של משרד התמ"ת ב-30,000 מקומות בחמש שנים והחלת חוק חינוך חינם על גילאי 3-4. השנה הוחל בבניית מעונות היום הנוספים הנדרשים, ומספר המקומות במעונות היום צפוי לגדול משמעותית רק בעוד 3-4 שנים. בשנת 2012, לפי נתוני משרד האוצר, גדל מספר המקומות בכ-3 אחוז כתוצאה מביצוע החלטות עבר.

ביצוע חוק חינוך חינם לגילאי 3-4 החל בשנת הלימודים תשע"ג (2013). הואיל ומשפחות רבות ביישובים המשתייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (ובשכונות המשתייכות לאשכולות אלה אף שהן נמצאות ביישובים מבוססים) היו זכאיות עוד קודם לכן לחינוך חינם לילדיהן בגילים אלו, או להנחה של 50 אחוז בשכר הלימוד, חוק זה צפוי לשפר בעיקר את רווחתם של בעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות. מבדיקת נתוני מספר הילדים בגנים הציבוריים בשנות הלימודים תשע"ב (2012) ותשע"ג (2013) עולה כי מספר הילדים בגילים 3-4 המצטרפים לגנים הציבוריים גדל ב-12 אחוז, מעל המגמה³⁴ בשנים האחרונות³⁵. הגידול בתשע"ג היה בעיקר ביישובים המשתייכים לאשכולות 4 ומעלה³⁶.

ב. בריאות

ב-2012 מלאה שנה לחתימה על הסכם השכר עם הרופאים, שכלל גם שינויים מבניים במערכת הבריאות. בין היתר, הסכימו הצדדים להפחית את העומס על המתמחים באמצעות הוספת 1,000 תקנים בבתי החולים ותוספת של תורנויות מומחים. לקראת סוף 2012 הושג, בממוצע, היעד של הפחתת מספר התורנויות החודשי של מתמחים לשש לכל היותר: מספרן בבתי החולים הממשלתיים ירד מ-6.6 ב-2011 ל-5.7 ב-2012. נתוני משרד הבריאות

הוצאות הביטחון והריבית ירדו מ-29 אחוז מההוצאה הציבורית ב-1995 ל-23 אחוז ב-2012. מאז 2009 ההוצאה הציבורית על חינוך גבוהה מההוצאה על ביטחון.

ביצוע חוק חינוך חינם לגילאי 3-4 החל בשנת הלימודים תשע"ג ומספר הילדים בגילים אלה שהצטרפו לגנים הציבוריים גדל ב-14 אחוז.

היעד של הפחתת מספר המרבי של תורנויות מתמחים לשש בחודש הושג, בממוצע.

³³ מספר סעיפי הוצאה קטנים ויציבים יחסית לא נכללו באיור זה: סדר ציבורי, שירותים כלכליים, שירותים ציבוריים כלליים, תרבות ודת ואיכות הסביבה.

³⁴ מספר הילדים בגילים 3-6 בגנים הציבוריים ובגנים המוכרים גדל בשנים 2007-2012 ב-2.1 אחוז בממוצע.

³⁵ 75 אחוז מהילדים המצטרפים הם בגיל 4, ואין נתונים אם הם באו ממסגרת פרטית או לא היו בגן קודם לכן.

³⁶ ביישובים באשכולות הכלכליים 4 ומעלה הגידול הממוצע בתשע"ג היה 16 אחוז. באשכולות 1-3 הגידול הממוצע היה 3 אחוז, בעיקר מפני שהכיסוי של הגנים הציבוריים והמוכרים ביישובים אלו לפני תשע"ג היה 90 אחוז בממוצע.

מצביעים על ירידה של מספר התורנויות בכל בתי החולים הממשלתיים, אך בכמה מהם (בעיקר בפריפריה) מספר התורנויות הממוצע להתמחה עדיין גבוה מהיעד.

נושאים נוספים שעליהם הסכימו הצדדים היו יצירת תמריץ לרופאים לעבוד בבתי חולים בפריפריה ועידוד רופאים צעירים להתמחות במקצועות שיש בהם מחסור ברופאים ("מקצועות במצוקה") באמצעות תוספות שכר קבועות ומענקים חד-פעמיים. בשנת 2012 הוענקו 127 מענקים לרופאים שהחלו לעבוד בבתי חולים בפריפריה, ורובם מילאו תקנים חדשים שנפתחו בבתי החולים האלה. המענקים הצליחו להגדיל במידה ניכרת את מספר הרופאים הצעירים הפונים להתמחות בכמה מהמקצועות שבהם שוררת מצוקת כוח אדם (בגריאטריה, בהרדמה ובכירורגיה כללית), אך לא ברור עד כמה משמעותית הייתה העלייה בכלל המקצועות הזוכים לעידוד. לשם קבלת אינדיקציה חלקית ניתן לבדוק את מספרם של הרופאים שהוסמכו במקצועות במצוקה בשנים שלפני ההסכם. בשנים 2005–2010 היו בממוצע כ-238 מוסמכים בשנה, לעומת 268 מתמחים במקצועות אלה ב-2012.³⁷ המתמחים ב-2012 קיבלו מענקים בגין התמחות במקצועות שבמחסור. (83 מהזכאים זכו למענק מוגדל בגין התמחות במקצוע שבמחסור בפריפריה). סכום המענקים שניתנו בשנים 2011 ו-2012 היה גבוה בהרבה מהמתוכנן. מתוך כוונה לחזור בשנים הבאות למסגרת התקציב שיועדה למענקים, רצוי למקד את רשימת המקצועות המזכים במענק, וכך להגדיל את השפעת המענקים על בחירת ההתמחויות.

גירעונות קופות החולים התרחבו בשנתיים האחרונות: הם הסתכמו ב-2011 ב-1.26 מיליארדי ש"ח, לעומת 0.2 מיליארד ב-2010, וב-2012 הם היו, לפי הערכות משרד הבריאות, גבוהים עוד יותר. גורם עיקרי לגירעונות הגדולים היה העיכוב בחתימה על הסכמי הייצוב ("מבחני התמיכה") לשנים 2011–2013. הסכמים אלה נחתמו רק בסוף דצמבר 2012 עם שתיים מקופות החולים ("הכללית" ו"לאומית"), ובעקבות החתימה הועברו אליהן עוד בסוף השנה 650 מיליוני ש"ח, מהם כ-475 מיליונים בגין 2011.

מעבר לגורמים החד-פעמיים להרחבת הגירעון, יש מספר סיבות מבניות לשחיקה מתמשכת בתקציבים המועברים לקופות החולים לעומת ההוצאות הנדרשות לצורך אספקת השירותים בסל הבריאות הציבורי. ראשית, התקציב המועבר לקופות החולים מעודכן מדי שנה בשנה בהתאם לעלייה במדד "יוקר הבריאות", שאינו משקף את מלוא העלויות של קופות החולים, ובפרט אינו כולל את מלוא המחיר של שירותי האשפוז בבתי החולים (אלא רק את רכיב השכר במערכת הבריאות, שהוא חלק ממחיר האשפוז). זאת אף על פי שב-2011 היוו ההוצאות על אשפוז 42 אחוז מסך הוצאות התפעול של קופות החולים, ובשנים 2009–2011 עלה מחירו של יום אשפוז ב-17 אחוז. לגורם זה לשחיקת תקציבי קופות החולים התייחס השנה גם בג"ץ, ופסק כי הממשלה החדשה תצטרך להכריע, בתוך 90 יום ממועד כינונה, כיצד לטפל בפער – אם להתייחס למחירי האשפוז במדד שלפיו מעודכן תקציב סל הבריאות, ו/או להגביל את עליית מחירי האשפוז (ובכך, למעשה, להעביר חלק מנטל השחיקה אל בתי החולים). גורם שני לשחיקה בתקציבי קופות החולים הוא השיעור שבו מעודכן התקציב בגין שינויים דמוגרפיים. שיעור זה עומד על 1.2 אחוז בשנה, לעומת עלייה של 1.5 אחוז במספר המבוטחים המתוקנן בהתאם לנוסחת הקפיטציה (שמקצה את התקציבים לקופות החולים לפי הגיל, המין והפריסה הגיאוגרפית של המבוטחים).

שחיקת תקציבי קופות החולים והזדקקות לתקציבים משלימים, המותנים בעמידה ביעדים, מאפשרות לממשלה לשמר לחץ תמידי להתייעלות המערכת ולשליטה על היקף

בשנת 2012 ניתנו מענקים לרופאים שהחלו לעבוד בבתי חולים בפריפריה ומענקים להתמחים במקצועות רפואה במחסור.

גירעונות קופות החולים עלו בשנים האחרונות.

התקציבים המועברים לקופות החולים הולכים ונשחקים ביחס להוצאות הנדרשות לצורך הספקת השירותים הכלולים בסל הבריאות הציבורי.

³⁷ להשוואה זו יש להתייחס בוהירות, מפני שלא כל התמחות מסתיימת בהסמכה, ומפני שהסמכה משקפת התמחות שנבחרה כמה שנים מוקדם יותר.

יש להימנע משחיקה
עמוקה מדי של תקציבי
קופות החולים על ידי
קביעת שיטות עדכון
מתאימות יותר לתקציב
של הבריאות, תוך שימור
התמריצים להתייעלות.

ההוצאות. עם זאת, כדי להימנע מפגיעה ביכולתן של קופות החולים לספק את השירותים שנקבעו בסל הבריאות הציבורי וכדי לשמור על יציבותן הפיננסית, יש להימנע משחיקה עמוקה מדי של תקציבי הקופות, ולכן רצוי לקבוע שיטות מתאימות יותר לעדכון התקציב של סל הבריאות. בקביעת שיטות העדכון החדשות יש להמשיך ולהיזהר מיצירת תמריץ לקופות החולים להגדיל את עלויותיהן שלא לצורך, בידעה כי הן יזכו לפיצוי מלא על כך ("סיכון מוסרי" – moral hazard). כן יש לשמר תמריצים שיעודדו התייעלות וניצול יתרונות-לגודל. בפרט חשוב לקיים מערכת של קריטריונים אובייקטיביים מתמשכים לקביעת ההקצבות, שיגדירו את יעדי ההתייעלות, אך יקנו לקופות ודאות ואפשרויות לתכנן את תקציביהן לאורך זמן.

ג. החוב הציבורי

(1) יחס החוב הציבורי לתוצר

בשנים 2010–2012 ירד
יחס החוב לתוצר הודות
לצמיחה המהירה.

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד בשנת 2012 ב-0.9 נקודות אחוז, לרמה של 73.0 אחוז. בדומה לשנים 2010 ו-2011, ירידתו נתמכה בשיעורי צמיחה נומינליים גבוהים, יחסית לגיוס ההון (נטו) של הממשלה. עם זאת, רמתו הנמוכה של גיוס ההון ביחס לתוצר אינה מבטאת ירידה בגירעון, אלא שינויים בדרך מימונו: על רקע המשבר העולמי גדל הגירעון הממשלתי בשנים 2008 ו-2009, ונבלם קצב הירידה המהיר של יחס החוב לתוצר. בשנים 2010 ו-2011 נותר הגירעון הממשלתי גבוה למרות הצמיחה המהירה, אולם פירעון אשראי שהממשלה נתנה לציבור בעבר, תקבולי הפרטה גדולים ועודפי גיוס משנים קודמות הקטינו

לוח ו'-7

רכיבי הגידול של החוב הציבורי ברוטו, 2009 עד 2012 (אחוזי תוצר)

2012	2011	2010	2009	
73.9	76.0	79.5	77.1	החוב בסוף השנה הקודמת
-4.5	-5.0	-4.7	-4.3	גידול התוצר (נומינלי)
3.9	1.4	1.4	5.5	גיוס הון נטו
4.2	3.3	3.7	5.1	מזה: גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.5	-0.6	-0.7	-0.7	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-0.1	-0.8	-0.5	-0.3	תקבולי הפרטה
0.3	-0.4	-1.1	1.4	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים
0.5	0.7	0.9	1.5	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²
-0.2	0.8	-0.6	0.0	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.3	-0.2	-0.2	-0.5	התאמה לעלויות הנפקה
-0.3	0.2	-0.3	0.3	שאריות ⁴
73.0	73.9	76.0	79.5	החוב לסוף התקופה

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.

(2) עודף הגיוסים.

(3) עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה.

(4) עיגולים.

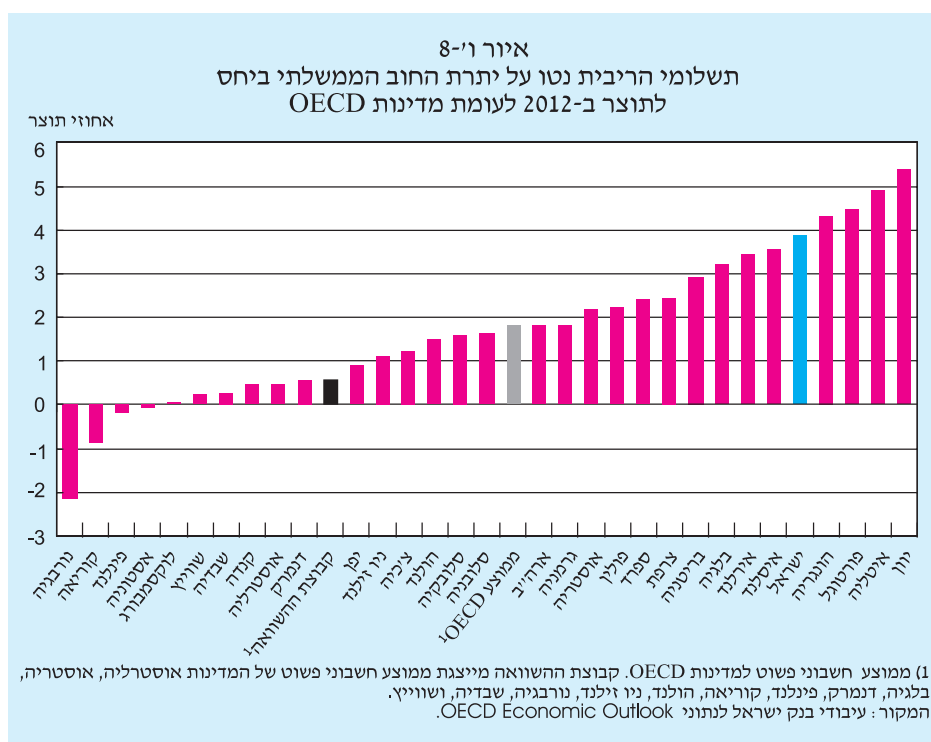
המקור: חישובים ועיבודים של חטיבת המחקר בבנק ישראל.

את צורכי גיוס ההון. לעומת זאת ב-2012 הגיעו למיצוי עודפי הגיוס משנים קודמות, וכן קטנו תקבולי ההפרטה. בה בעת גדל גיוס ההון של הממשלה, והואט קצב ירידתו של יחס החוב הציבורי לתוצר. גיוס ההון הסתכם ב-3.9 אחוזי תוצר, ורמתו התקרבה לזו של 2009, שנה שבה ננקטה מדיניות פיסקלית מרחיבה כדי לתמוך בפעילות הכלכלית על רקע המשבר העולמי. התרחבות גיוס ההון ב-2012 נבעה מגידול הגירעון, ומלמדת שבשנים 2010–2012 ירד יחס החוב לתוצר בזכות הצמיחה בשנים אלו. בעוד שצמיחת התוצר, בניכוי שיערוך מלאי החוב, פעלה לירידת יחס החוב לתוצר ב-10.7 נקודות אחוז הרי שבגלל הגירעון הגבוה ירד יחס זה רק ב-6.5 אחוזי תוצר (לוח ו'-7).

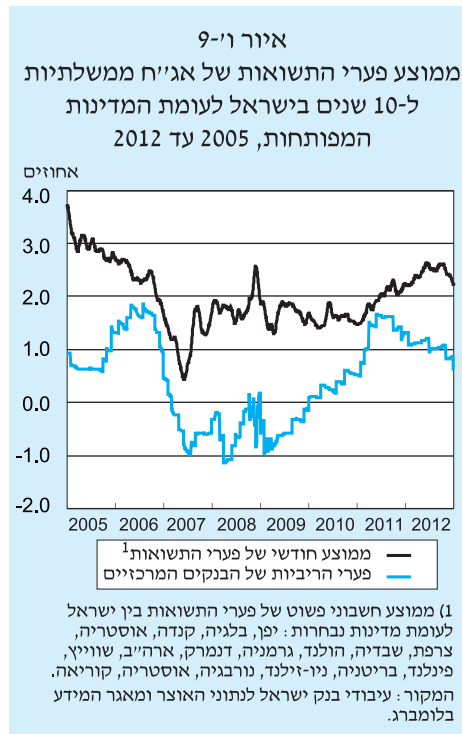
(2) עלות מימון החוב

עלות מימון החוב הממשלתי, הנמדדת על פי נטל תשלומי הריבית ביחס לרמת החוב, גבוהה בהשוואה בין-לאומית ומשקפת את סיכון החוב. אף כי בישראל יחס החוב הממשלתי לתוצר הצטמצם בשנים האחרונות, והוא נמוך מהמוצע במדינות OECD, תשלומי הריבית (נטו) ביחס לתוצר גבוהים בהשוואה למרבית המדינות המפותחות (איור ו'-8). נטל תשלומי הריבית נאמד בכ-4 אחוזי תוצר, גבוה בהרבה מהמוצע במדינות המפותחות, 2 אחוז. פער זה אינו משקף רק ריביות גבוהות בעבר, אלא גם את פער הריביות הנוכחי בין ישראל למדינות המפותחות: בשנים 2003–2007 התבטאה הפחתת החוב בעלות מימון, ופער התשואות על איגרות חוב ממשלתיות ל-10 שנים בין ישראל למדינות המפותחות הצטמצם. לעומת זאת, בשנים 2011–2012 שב פער זה והתרחב בהדרגה, אף על פי שפער הריביות המוניטריות הצטמצם. עליית ההפרש בין פער הריביות הארוכות לבין פער הריביות הקצרות משקפת את עליית פרמיית הסיכון הנדרשת על החוב הממשלתי, בין היתר על רקע התרחבות הסיכונים הגיאוגרפיים, וכן את הגירעון הגבוה, המגביר את

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



פרמיית הסיכון הנדרשת
על החוב הממשלתי
עלתה.



המשך ירידת חלקו של
החוב הנקוב במטבע
חוץ משקף את עלויות
הגיוס הגבוהות יחסית
בשווקים הבין-לאומיים.

הסיכונים התקציביים של החוב הממשלתי (איור ו-9)³⁸. ככל ששיעורי הריבית על החוב וצורכי מימון הגירעון גבוהים יותר, כך גדלה רגישות החוב הממשלתי לסיכונים שוק ולסיכונים תקציביים. לכן, זעזוע שלילי, כגון ירידה בהכנסות המדינה, המגדיל את צורכי גיוס ההון, עלול לפגוע בכושר החזר החוב של מדינות שבהן נטל תשלומי הריבית בתוצר גבוה. כך, למשל, בשלוש המדינות הנמצאות כיום בליבת משבר החובות – יוון, איטליה, ופורטוגל – היו תשלומי הריבית ביחס לתוצר עוד לפני 2008 גבוהים בהשוואה בין-לאומית.

(3) הרכב החוב

בשנת 2012 הגיוס נטו של החוב הנקוב במטבע חוץ נותר שלילי, וחלקו בסך החוב הממשלתי הוסיף לרדת, המשך למגמתו משנת 2006. הנפקות הממשלה בחו"ל

הסתכמו ב-3 מיליארדי דולרים, מהם גיוס כ-40 אחוז במסגרת ארגון ה"בונדס". המשך ירידת חלקו של החוב הנקוב במטבע חוץ משקף את עלויות הגיוס הגבוהות יחסית בשווקים אלה. אף על פי כן הממשלה מגייסת באפיק זה, מפני תפקידו של החוב הממשלתי במטבע חוץ כסמן לגיוסים עתידיים שלה ושל חברות ישראליות בחו"ל.

בגיוס החוב המקומי ירד חלקן של האיגרות הלא-צמודות בריבית קבועה, וכנגד זאת גדל משקלם של החוב הצמוד ושל האפיק הלא-צמוד בריבית משתנה. עליית הרכיב הצמוד נובעת בעיקר מהנפקת איגרות חוב מיועדות לקרנות הפנסיה הוותיקות. איגרות החוב המיועדות הן איגרות לא-סחירות, המבטיחות תשואה גבוהה יחסית לאפיקים הסחירים. ב-2012, לראשונה מזה תשע שנים, הונפקו איגרות חוב מיועדות, לאחר שחלק מקרנות הפנסיה צמצמו את חלקן של אלה בתיק הנכסים לשיעור הנמוך מ-30 אחוז – שיעור המקנה להן את הזכות לרכוש איגרות חוב מיועדות. נוסף על גידול משקלו של החוב הצמוד, גדל שיעור גיוס החוב הלא-צמוד בריבית משתנה, לאחר ירידתו ב-2011. אמנם השימוש באיגרות חוב לא-צמודות בריבית משתנה מאפשר צמצום עלויות מיידיות בתקופות שבהן יורד הקצה הקצר של עקום התשואות, אך עלות החוב נמדדת בפרספקטיבה ארוכת טווח, שבה פחותה היכולת של מנהלי החוב לייצר רווחי הון על ידי ניצול הקצה הקצר של העקום. לכן הנפקת חוב כזה כדאית אם הממשלה מעריכה שהריבית בעתיד תהיה נמוכה מתחזית השוק.

³⁸ Ber, Hedva, Adi Brender and Sigal Ribon, (2004). Are fiscal and monetary policies reflected in real yields? Evidence from a period of disinflation and declining deficit targets, Israel Economic Review 2, 15-44.

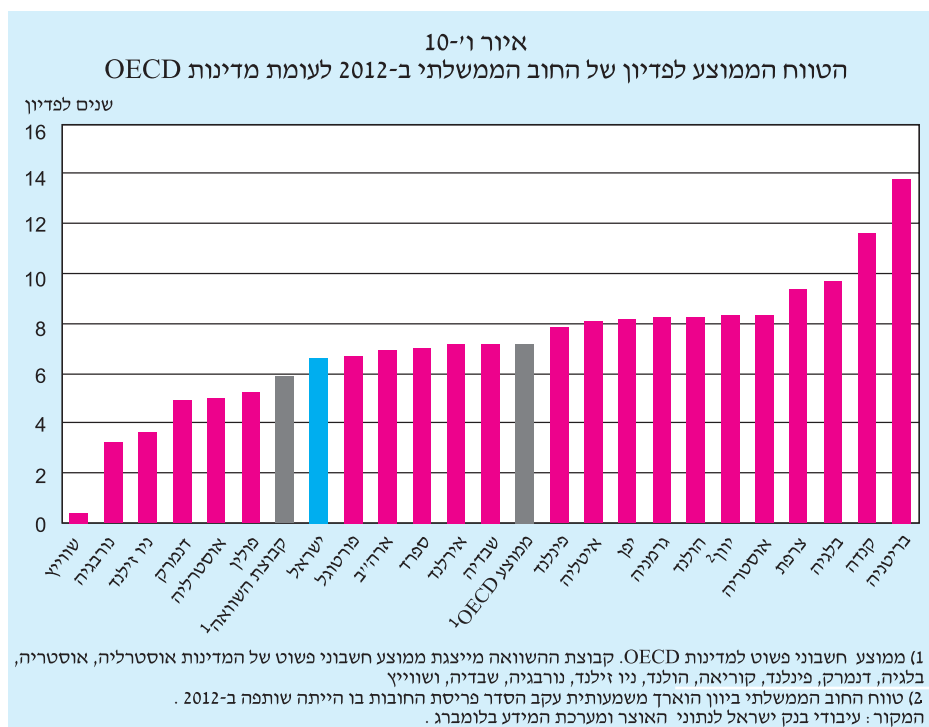
(3) הטווח-לפדיון של יתרת החוב

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי הוא אחד המדדים ליציבות המשמשים את המשקיעים להערכת מצבה הפיננסי של הממשלה: ככל שהוא ארוך יותר, מצבה יציב יותר והאמון בה גובר, שכן אופק גיוסים ארוך מפחית את החשש ממחזור גדול של החוב במקרה של משבר זמני בשוק, ומאפשר פריסה נוחה יותר של הגיוסים ושל הפדיונות. לכן, אף כי הנפקות קצרות טווח מאפשרות – בזכות נזילותן וסחירותן הגבוהות יחסית – גיוס הון בעלות מיידית נמוכה יותר, הרי בתקופות של אי-וודאות כלכלית גדלה דווקא החשיבות של הארכת הטווח-לפדיון של החוב.

ב-2012 פעלה הממשלה להארכת טווח החוב, ונבלמה מגמת הירידה הממושכת בטווח הממוצע לפדיון של החוב הממשלתי. הטווח הממוצע לפדיון הוארך ל-6.6 שנים, לאחר ירידה הדרגתית מ-6.9 ל-6.3 שנים בשנים 2003–2011. הארכת טווח החוב היא תוצאה של הנפקת איגרות חוב ל-30 שנה, וכן של הורדת חלקן של איגרות החוב הממשלתיות הקצרות בסך הגיוס הממשלתי. גם השנה היקף הנפקת איגרות החוב לטווחים הבינוניים והקצרים היה גבוה. כך עמד שיעור איגרות החוב המונפקות לטווחים של עד 5 שנים ב-2012 על כ-50 אחוז מסך האיגרות הנושאות ריבית נקובה (לא כולל איגרות חוב ממשלתיות קצרות). 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 לסיכונים 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 (איור ו'-10). לכן חשוב להמשיך ולהגדיל את הטווח-לפדיון של החוב הממשלתי, כדי להבטיח פריסה נוחה יותר של הגיוסים ושל הפדיונות ולצמצם את הסיכון הגלום בו.

השנה פעלה הממשלה להארכת טווח החוב.

חשוב להמשיך להגדיל את הטווח-לפדיון של החוב הממשלתי – בין היתר בשל נטל תשלומי הריבית, הגבוה יחסית למדינות המפותחות.



תיבה ו'-1: המכפיל הפיסקלי

בישראל, בדומה לממצאים מקובלים במדינות מפותחות, המדיניות הפיסקלית משפיעה על קצב צמיחתו של התוצר בטווח הקצר. המכפיל הפיסקלי הוא היחס בין אחוז השינוי בסך התוצר לאחוז השינוי במשתנה הפיסקלי. המכפילים הפיסקליים בישראל, הן של הצריכה הציבורית והן של המסים, נמוכים מ-1.

בשנים האחרונות שב נושא המכפיל הפיסקלי לחזית המחקר העולמי. המשבר הכלכלי הגלובלי בשנים 2008 ו-2009 וההתמודדות של הממשלות השונות עמו העלו מחדש את השאלה אם, באיזו מידה ולכמה זמן יכולה מדיניות פיסקלית להשפיע על הצמיחה, ובמה תלויה התוצאה של התערבות זו. תשובות לשאלות אלו השפיעו ומשפיעות גם כעת על התגובה של הממשלות השונות למחזורי העסקים. הן רלוונטיות גם לישראל, בפרט בעת הנוכחית, לפני אישור התקציב לשנים הבאות, המחייב התאמות כבדות משקל¹.

תיבה זו מציגה חישוב של המכפילים הפיסקליים בישראל ואת השפעתם הצפויה על צמיחת המשק בטווח הקצר בהתאם למדיניות שתנקוט הממשלה. מאומדן זה ניתן ללמוד אם ובאיזו עוצמה מדיניות פיסקלית יכולה לחולל, למתן או להגביר זעזוע במחזור העסקים. נדגיש כי חישוב זה שונה מהחישוב בספרות הבוחנת את ההשפעה של תוכניות קונסולידציות שונות והרכביהן (העלאת מסים או קיצוץ בהוצאות) על קצב הצמיחה של התוצר בטווח הבינוני².

בתיאוריה הכלכלית מקובלות ארבע גישות עיקריות, שלכל אחת מהן ניבוי שונה לגבי המכפיל: 1. התיאוריה הקיינסיאנית הקלסית – לפיה המכפיל הפיסקלי גדול מ-1. לפי גישה זו עלייה בצריכה הציבורית או הפחתת מסים יביאו לעלייה גבוהה יותר של התוצר, ושינוי בצריכה הציבורית ישפיע יותר מאשר שינוי במסים.

2. התיאוריה הקיינסיאנית המתונה (Weak Keynesian) – לפיה, בגלל דחיקה של ההשקעה והצריכה הפרטית, תוצאת גידול של הצריכה הציבורית, המכפיל קטן מאחת אך גדול מאפס.

3. הגישה הריקרדיאנית – לפיה הדחיקה של הצריכה הציבורית היא מלאה; אין השפעה של שינוי במשתנה הפיסקלי על התוצר בטווח הקצר.

4. ייתכן גם ערוץ שבו עלייה בצריכה הציבורית גוררת עלייה בפרמיית הסיכון של המשק, שתביא להקטנת ההשקעה ולהגדלת החיסכון, וכן תתבטא ביציאה-החוצה של הון. תמסורת זו יכולה להוביל אף להקטנה נטו של התוצר בטווח הקצר. גישה זו נחשבת לאפשרית רק במצבים חריגים.

לוח 1

המכפיל הפיסקלי של הצריכה הציבורית
כעבור שנה - ממצאים מהספרות העדכנית

אירופה		ארה"ב		כל המדגם		שיטת האמידה
DSGE	VAR	DSGE	VAR	DSGE	VAR	
0.6	0.8	0.7	1.0	0.7	0.9	הממוצע
0.5	0.6	0.7	0.9	0.6	0.8	החציון
0.5	0.5	0.0	0.6	0.5	0.6	השכיח
1.5	1.5	1.6	2.0	1.9	2.1	המקסימום
0.1	0.5	0.0	0.4	0.0	0.4	המינימום

המקור: IMF Fiscal Monitor April 2012, Page 33.

¹ ראו הפרק הנוכחי בדוח בנק ישראל וכן הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל מינואר 2013.

² כך, לדוגמה, הראו AFG (2012) כי ההשפעה השלילית של העלאת מסים על קצב הצמיחה חזקה הרבה יותר מזו של הפחתת ההוצאה; וזאת בעיקר מפני ההשפעה החזקה יותר של המסים על ההשקעה במשק.

Baunsgaard et al. מציגים טבלה המסכמת את הממצאים האמפיריים בעולם לגבי המכפיל. אלה נתקבלו מ-34 מחקרים שונים, שבדקו את הנושא בעשר השנים האחרונות (לוח 1). מהלוח עולה כי ממוצע המכפיל³ של הצריכה הציבורית במדינות שנבדקו קטן מעט מ-1. הממוצע בארה"ב הוא 1 ובגוש האירו – 0.8. ממצאי המחקר בעולם תומכים אפוא בתיאוריה הקיינסיאנית המתונה. ממצא בולט נוסף, המתבטא גם הוא בלוח, הוא שונות גדולה יחסית באומדן המכפיל.

למרות השונות הגדולה בין הממצאים משותפות למחקרים בעולם מספר מסקנות:

- ההשפעה קצרת הטווח של המסים קטנה מזו של ההוצאה, אולם מצב זה לעיתים מתהפך בטווח הבינוני.
 - המכפיל גבוה יותר במדינות גדולות, במדינות בעלות חוב נמוך ובמשקים סגורים. (מכאן שבישראל נצפה למכפיל נמוך.)
 - המכפיל גבוה יותר כאשר המשק מתרחק מתעסוקה מלאה ויש בו יותר גורמי ייצור פנויים (למשל בזמן מיתון).
 - המכפיל תלוי גם במדיניות המוניטרית: המכפיל גבוה יותר בזמן שהריבית הנומינלית נמוכה במיוחד ובמשקים שבהם משטר שער החליפין הוא קבוע.
- מרבית הממצאים האמפיריים עולים בקנה אחד עם ארבע התיאוריות שהוצגו לעיל. עם זאת, הקשרים בין הממצאים לתיאוריות השונות משתנים על פי מצב מחזור העסקים, על פי אפיוני המשקים השונים, ובפרט על פי המדיניות המוניטרית ושער החליפין של המשקים. כך, לדוגמה, המכפיל הפיסקלי צפוי להיות גבוה מ-1 במשקים סגורים ובתקופות של מיתון עם עודף היצע תוצר, ניבוי התואם את התיאוריה הקיינסיאנית הקלסית; לעומת זאת במשקים פתוחים ובעתות של גאות כלכלית נצפה למכפיל קטן מ-1, וזאת בהתאם לתיאוריה הקיינסיאנית המתונה.
- ככלל, הממצאים תומכים בהשערה שמדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית היא אפקטיבית. ממצא זה התחזק לאחרונה עם שוך המשבר הגלובלי האחרון (2012). Blanchard and Leigh מצאו קשר חיובי ועמיד בין הטעות בניבוי של קצב הצמיחה לבין עומק הקונסולידציה הפיסקלית בתקופה של שנה עד שנתיים אחרי המשבר האחרון. הם מפרשים ממצא זה כמשקף הערכת חסר של גודל המכפיל הפיסקלי ושל השפעתו על קצב הצמיחה. זאת משום שעורכי תחזית הצמיחה הניחו כי גודלו של המכפיל בזמן מיתון ובעת מלכודת נזילות דומה לגודלו בזמנים רגילים – הנחה מוטעית לדעת החוקרים האמורים.

אומדן המכפיל הפיסקלי בישראל

בבנק ישראל נאמדו גודלי המכפילים בשיטת ה-VAR, ונתקבלו מספר ממצאים בולטים (Mazar, 2011; מזר, 2013, צפוי להתפרסם בקרוב).

נמצא כי גידול של שקל בצריכה הציבורית מגדיל את התוצר כעבור שנה ב-70 אגורות מגודלו ללא השינוי בצריכה הציבורית; משמע כי המכפיל של הצריכה הציבורית שמתקבל קטן מ-1, וזאת בדומה לממצאי מרבית המחקרים בתחום. השפעת גידולה של הצריכה הציבורית נפסקת כעבור שלוש שנים. ההשפעה המקסימלית של עלייה בשקל סטטוטורי⁴ במסים ישירים תתקבל כעבור כשנתיים: אז התוצר הרבעוני יהיה קטן בכשקל.

³ האומדן של המכפיל כולל גם את ההשפעה הישירה של גידול התוצר כתוצאה מגידול הצריכה הציבורית. משמע שמכפיל של 1 משמעותו שגידול הצריכה הציבורית בשקל אחד יגדיל את התוצר הכולל בשקל אחד.

⁴ כלומר שינוי בשיעור המס, שיגרום לגידול הגבייה של המסים הישירים בשקל, ללא התחשבות בהשפעת השינוי על הפעילות במשק. בפועל הגבייה תהיה קטנה משקל, בגלל השפעת הירידה בפעילות.

על פי מודל ה-VAR, ההשפעה של שינוי במסים העקיפים קצרת טווח הרבה יותר, ושיאה, בערך מוחלט, הוא כעבור שני רבעים בלבד. בממוצע על פני שלוש שנים ההשפעה של המסים העקיפים חזקה במקצת מזו של המסים הישירים. שינוי של שקל אחד בגבייה של המסים העקיפים יקטין את התוצר הרבעוני בכמעט שני שקלים כעבור רביע אחד עד שניים. לאחר מכן ההשפעה נחלשת בשיעור חד. ממצא חשוב נוסף הוא ששינוי בצריכה הציבורית הממומן באמצעות גבייה נוספת של מסים אינו משפיע באופן מובהק על התוצר.

בסיכום, מהמחקר עולה כי המכפילים הפיסקליים בישראל, הן של הצריכה הציבורית והן של המסים, נמוכים מ-1. במילים אחרות, השפעתו של שינוי בצריכה הציבורית ו/או במסים על הצמיחה קטנה בהיקפה מהשינוי האמור. בדומה לממצאים בעולם ובהתאם לתיאוריה, ההשפעה של שינוי בצריכה הציבורית גדולה במקצת וממושכת יותר מזו של המסים. כנגד זאת נמצא כי לעלייה של הצריכה הציבורית במקביל לעלייה של המסים אין השפעה מובהקת על צמיחת התוצר.

מודלים נוספים שבהם נאמד המכפיל הפיסקלי

כדי לספק תחזיות להתפתחות הצפויה בחשבונאות הלאומית נעזרים בבנק ישראל במספר מודלים מקרו-כלכליים, שבהם גלומים מכפילים פיסקליים, כפי שמפורט בלוח 2.

מודל ה-DSGE⁵ מתאר את הקשרים בין המשתנים הריאליים לנומינליים במשק ואת תוואי הריבית הדרוש לעמידה ביעדי המדיניות המוניטרית, ובו המדיניות הפיסקלית אקסוגנית. מבנהו נגזר מיסודות מיקרו-כלכליים בשיווי משקל כללי. במודל זה הצריכה הציבורית משפיעה במישרין על סך הביקושים במשק, שיעור המס הישיר משפיע על החלטות הפירמות ומשקי הבית בשוק העבודה, ושיעור המס העקיף – על החלטות הצרכנים בשוק המוצרים הסופיים. חלק מהפרמטרים במודל, בפרט אלה המשפיעים על הטווח הארוך, כוילו, וחלק נאמדו בשיטה הבייסיאנית על פי נתונים מ-1992 עד 2009. מודל המקרו השנתי מתאר בפירוט את המשתנים הריאליים במשק, ובפרט רכיבים שונים של הצריכה הציבורית. מבנהו נגזר מהיגיון כלכלי, אולם, בניגוד ל-DSGE, אין בו אופטימיזציה, והפרמטרים בו מכילים מראש (כלומר גודלי הפרמטרים נקבעים מחוץ למודל עצמו). במודל זה

הצריכה הציבורית משפיעה על סך הביקושים והתעסוקה במשק, שיעור המס משפיע על ההכנסה הפנויה, והמס הישיר משפיע על הביקוש לעבודה, על היצע העבודה ועל החלטות ההשקעה של הפירמות. במודל זה כלולה גם השפעה ארוכת טווח של גירעון הממשלה ומשקל המס בתוצר על קצב הגידול של הפריזון הכולל.

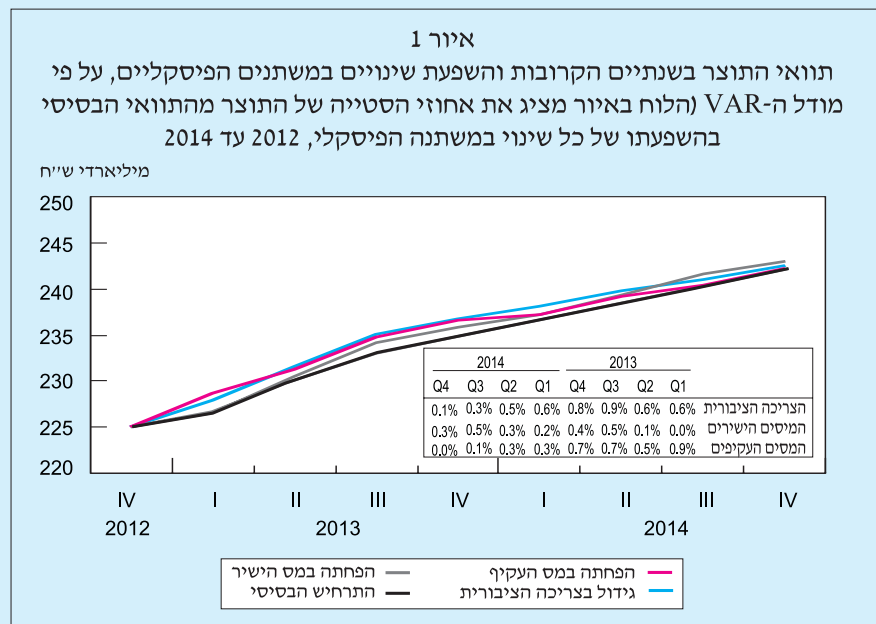
מבחינת האומדנים עצמם, המכפיל של הצריכה הציבורית שמתקבל במודלים האחרים דומה בגודלו למכפיל שמתקבל באמידה לפי ה-VAR; לעומת זאת המכפיל של המסים העקיפים על פי מודל ה-VAR גדול הרבה יותר. ההבדל העיקרי בין

לוח 2

המכפילים (גידול של התוצר בשקלים, בממוצע על פני כל השנה כתוצאה מגידול של שקל במשתנה הפיסקלי) לפי מודל ה-VAR ולפי המודל המקרו-כלכלי של בנק ישראל

המודל	הצריכה הציבורית	המסים הישירים	המסים העקיפים
VAR	0.53	-0.40	-1.44
DSGE	0.60	-0.30	-0.15
MACRO	0.80	-0.34	-0.40

⁵ ראו: Argov et al (2011).



האמידות מבחינת ההשפעה של המסים הישירים הוא בעיתוי ההשפעה: בעוד שעל פי מודל ה-VAR התוצר מגיב רק כעבור שנה וחצי ויותר, על פי המודלים הכלכליים של חטיבת המחקר תגובתו מיידית. כעת ננסה להמחיש את האומדן של המכפיל כפי שהתקבל מממוצע שלושת המודלים באמצעות סימולציה פשוטה. איור 1 מתאר את תוואי התפתחות התוצר כתוצאה מגידול (סטטוטורי) של אחוז תוצר בצריכה הציבורית, בשיעור המס הישיר ובשיעור המס העקיף; זאת בהשוואה לתרחיש הצמיחה הבסיסי של חטיבת המחקר.

מקורות

- Alesina, A.C. Favero and F. Giavazzi (2012). "The Output Effect of Fiscal Consolidations", NBER Working Paper 18336
- Argov, E., E. Barnea, A. Binyamini, E. Borenstein, D. Elkayam and I. Rozenshtrom (2012). MOISE: A DSGE Model for the Israeli Economy", Bank of Israel DP 2012.06".
- Baunsgaard, T., A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro, and A. Weber (2012). "Fiscal Multipliers," in: *Post-crisis Fiscal Policy*, ed. by C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadji forthcoming); (Washington: International Monetary Fund.
- WP 13/1. Blanchard, O. and D. Leigh (2013). "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", IMF
- Christiano, L., M. Eichenbaum and S. Rebelo (2011). "When Is the Government Spending Multiplier Large?" *Journal of Political Economy*, 119..
- Coenen, G. C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Lindé, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, J. Roberts, W. Roeger, C. de Resende, S. Snudden, M.

Trabandt, J. in't Veld (2012). "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4, No. 1.

Hall, R. E. (2009). "By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output?" *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall.

Mazar, Y. (2010). "The Effect of Fiscal Policy and its Components on GDP in Israel", *Israel Economic Review Survey* 8 No. 2.

Woodford, M. (2011). "Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier". *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 3, No. 1.

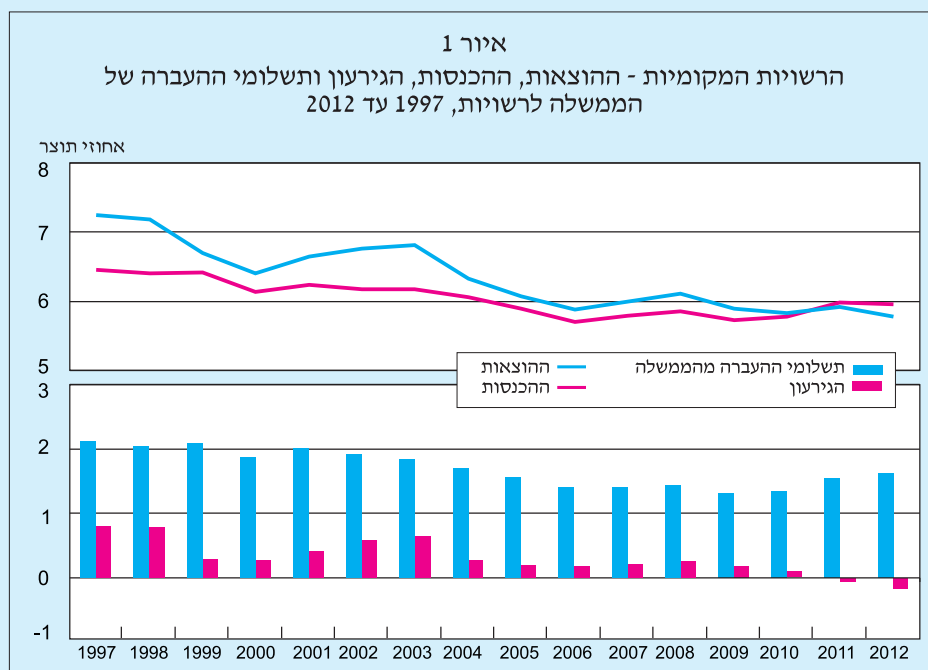
Romer, D. (2012). "Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications", presented at the IMF Fiscal Forum, April 18, Washington.

תיבה ו'-2: ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות

בחמש עשרה השנים האחרונות ירדו משמעותית גירעונותיהן של הרשויות המקומיות והיחס בין חובותיהן להכנסתן, למרות הפחתת תמיכתה של הממשלה בתקציבן. השיפור בהתנהלות התקציבית ניכר ברשויות היהודיות יותר מאשר ברשויות הלא-יהודיות, ונצפה בישובים בכל קבוצות הגודל ורמות ההכנסה. כצפוי, גירעון הרשויות אינו מושפע ממחזור העסקים, בניגוד לגירעון הממשלה.

החל מסוף שנות התשעים השתנתה משמעותית ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות. שינויים אלה נבעו מהקשחה של מגבלת התקציב של הרשויות, הרחבת הדיווח לציבור על פעילותן וייעול הפיקוח של משרד הפנים. ההקשחה של מגבלת התקציב התבססה על המלצות ועדת סוארי (1993); ועדה זו קבעה קריטריונים אובייקטיביים למתן "מענקי איזון" לרשויות, ואלה הביאו לשינוי הדפוס הבעייתי שהתקיים בפועל עד אז – תיגמול הרשויות באמצעות המענקים על ביצועים פיסקליים כושלים (ברנדר, 2003). בהמשך נקבעה גם מגבלה לגודל מענק האיזון (ועדת גדיש, 2000). כדי להבטיח שמענק זה לא ישמש תחליף להתייעלות של הרשות בטווח הארוך (סדן-סמט, 2009). כן הועלתה רמת האכיפה של דרישות הדיווח הפיננסי באמצעות פרסום דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות. דוחות אלו הרחיבו את המידע הזמין לציבור בנושא התנהלות הרשויות, ובכך אפשרו לתושבים להביא מידע זה בחשבון בהצבעתם בבחירות המקומיות (ברנדר, 2003). במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (2004) הוסמך שר הפנים להפקיע סמכויות מהדרג המקצועי והנבחר ברשויות ולמנות ועדה ממונה ("קרואה"; סדן-סמט 2009). השינויים בהתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות בישראל מעניינים במיוחד בתקופה הנוכחית גם על רקע חלקן של הרשויות המקומיות במדינות OECD במשבר החוב במדינות אלה (Eyraud and Badia, 2013).

ניתוח הנתונים הפיסקליים של הרשויות המקומיות מעלה כי מ-1997 עד 2012 פחת גירעונן בהדרגה, מגירעון של 0.8 אחוז תוצר לעודף של 0.1 אחוז (איור 1), ובמקביל ירד חובן של הרשויות המקומיות ביחס לתוצר ב-1.7 נקודות אחוז (לוח נ'-3). כפי שעולה מאיור 1, ירידה זו הושגה למרות הפחתה של ההעברות הממשלתיות לרשויות ב-0.6 אחוז תוצר (לוח נ'-9), והיא תוצאה של צמצום ניכר, 1.4 אחוזי תוצר, בהוצאותיהן. על מגמה דומה מצביע גם מדד VFI (Vertical Fiscal Imbalance), המודד את שיעור ההוצאות שאינן ממומנות בהכנסות עצמיות מתוך סך ההוצאות; מדד זה ירד מ-40 אחוז ל-25 אחוז.



על פי דוח הנתונים הכספיים המבוקרים של משרד הפנים פעלו בישראל בשנת 2011 247 רשויות מקומיות, מתוכן 169 רשויות יהודיות או מעורבות ו-78 רשויות לא-יהודיות (לוח 1). ככלל, משקל ההכנסות וההוצאות של הרשויות בסך ההכנסות וההוצאות המוניציפליות משקף את החלק של מספר תושביהן באוכלוסיית המדינה; זאת פרט לרשויות הלא-יהודיות, המוציאות פחות ממה שנגזר מחלקן באוכלוסייה, ולמועצות האזוריות, המוציאות יותר מחלק זה.

כדי לקבל תמונה של ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות לאורך זמן בחנו את התפתחות עומס המילואות של כל רשות, מ-1997 עד 2011, על פי סוג הרשות וגודלה. עומס המילואות יחד עם משיכות היתר מהבנקים הוא סך החוב של כל רשות, ומשמש אומדן טוב לחוב הרשויות, שכן שיעורו למעלה מ-95 אחוז מהחוב. ההתפתחות של עומס המילואות לאורך שנים משקפת את ההתנהלות של הרשות – אם היא גירעונית, מאוזנת או עודפת. כדי לתקן את הרמה של עומס המילואות ביחס לגודל הרשות השתמשנו בשתי הגדרות: (1) המילואות הריאליים לנפש; (2) המילואות ביחס להכנסה מהארנונה ומענק האיזון¹. הסיבה לחלוקה רק בהכנסה זו מתוך הכנסות הרשות, ולא בסך הכנסותיה, היא שמרבית ההכנסות של הרשות מיועדות, ואופן הוצאתן קבוע על פי חוק. סכום ההכנסות מהארנונה וממענק האיזון הוא למעשה "ההכנסה הפנויה" של הרשות, שמתוכה היא יכולה, בין היתר, להחזיר את חובותיה.

לוח 2 מצביע על פער במילואות הריאליים לנפש בין הרשויות המקומיות הלא-יהודיות לרשויות היהודיות והמעורבות, הן ברמה ההתחלתית והן במגמות השונות של נתון זה בין שתי הקבוצות. בשנת

¹ מדד זה הוא אחד מששת המדדים שהוצעו בפורום קיסריה 2004 לשם בחינת ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות (רוזין וברנדר, 2004).

לוח 1

התפלגות האוכלוסייה, ההוצאות, ההכנסות ועומס המילואות של הרשויות המקומיות, 2011

גודל היישוב							
עיריות ומועצות מקומיות					המגזר		
מועצות אזוריות	תושבים ומעלה	עד 50,000	עד 20,000	עד 5,000	יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים לא יהודיים	סה"כ
		תושבים	תושבים	תושבים			
53	28	47	90	29	169	78	247
751	4,348	1,516	971	87	6,658	1,014	7,672
9.8	56.7	19.8	12.7	1.1	86.8	13.2	100.0
14.0	55.9	18.2	10.4	1.4	90.9	9.1	100.0
13.9	56.3	18.1	10.2	1.5	91.2	8.8	100.0
13.4	57.2	18.7	9.5	1.2	91.7	8.3	100.0

(1) ללא הרשויות התעשיותיות.

(2) ההוצאות בתקציב הרגיל ובתב"ר (התקציב הבלתי רגיל).

(3) ההכנסות בתקציב הרגיל ובתב"ר (התקציב הבלתי רגיל).

המקור: נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2011, האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1997 עמדו המילואות לנפש ברשויות הלא היהודיות על פחות ממחצית רמתם ברשויות היהודיות². ברשויות היהודיות הלכו המילואות הריאליים לנפש והצטמצמו עד שנת 2011, בעוד שברשויות הלא-יהודיות הם עלו עד שנת 2004, ורק אז, ככל הנראה בעקבות הידוק הפיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות, נרשם צמצום גם ברשויות אלו. בסך הכול ירדו המילואות לנפש ברשויות היהודיות בשנים 1997–2011 ירידה ריאלית של 46 אחוז, לצד ירידה פחותה אך משמעותית של 25 אחוז ברשויות הלא-יהודיות.

ניתוח של חוב הרשויות ביחס להכנסה מהארנונה וממענק האיוון על פי המגזר (לוח 3) מציג תמונה דומה. בעוד שברשויות היהודיות יחס החוב להכנסה מהארנונה וממענק האיוון, ירד בממוצע ב-45 אחוז, ירידה המשקפת שיפור בכושר ההחזר של רשויות אלו, ברשויות הלא-יהודיות הוא ירד ב-9 אחוז בלבד. כאשר עורכים ניתוח רב-משתני (רגרסיה) של השינוי שחל בין 1997 ל-2011 ביחס בין החוב הריאלי להכנסה הריאלית מהארנונה וממענק האיוון, מוצאים כי השיפור בהתנהלותן התקציבית של הרשויות הלא-יהודיות היה קטן יותר גם כאשר כוללים בקרה על גודל הרשות. הפער בין סוגי הרשויות מתקיים אף על פי שצמצום מענקי האיוון הריאליים לנפש לרשויות היהודיות היה רב יותר (לוח 3).

ניתוח של המילואות הריאליים על פי גודל היישוב מעלה כי בשנים 1997–2011 הצטמצמו המילואות הריאליים לנפש בכל קבוצות הגודל (לוח 2), והיחס בין המילואות להכנסה מהארנונה וממענק האיוון (לוח 3) ירד; זאת על אף ירידה משמעותית של מענקי האיוון הריאליים לנפש. ההתנהלות התקציבית השתפרה בכלל האשכולות החברתיים-כלכליים. מבחינה פרטנית של הרשויות עולה כי השיפור הקיף את רובן המכריע: רק ב-44 רשויות – שמתגוררים בהן 10 אחוז מתושבי המדינה – היחס בין החוב הריאלי להכנסה מהארנונה וממענקי האיוון גדל על פני התקופה.

² הפער הראשוני ברמת המילואות בין שני סוגי הרשויות עשוי לנבוע מהעובדה שבמשקי הבית הערביים מתגוררות בממוצע יותר נפשות, ולכן גם ההבדל במילואות הריאליים למשק בית קטן יותר. הסבר אפשרי נוסף לפער זה הוא שהרשויות במגזר היהודי מספקות לתושביהן שירותים רבים יותר, ולכן הדרישה לשירותים גדולה בהן יותר, מצב הדוחף אותן להיכנס לחובות.

לוח 2

התפתחות עומס המילואות הריאלי לנפש של הרשויות המקומיות לפי סוג
הרשות וגודל היישוב, שנים נבחרות
(אלפי ש"ח, מחירי 2000)

גודל היישוב ¹		המגזר						
עיריות ומועצות מקומיות		ישובים						
מועצות	תושבים	עד 5,000	5,000 עד 20,000	20,000 עד 50,000	ישובים לא יהודיים ומעורבים	ישובים לא יהודיים	סה"כ	
איזורים	ומעלה	תושבים	תושבים	תושבים				
4.55	1.95	2.22	1.86	2.64	3.21	1.39	2.68	1997
3.92	1.84	1.95	1.73	2.53	2.78	1.49	2.39	2000
3.38	1.68	1.66	1.54	2.74	2.43	1.54	2.16	2003
2.94	1.64	1.48	1.43	2.40	2.15	1.38	1.92	2006
2.67	1.53	1.44	1.37	2.13	2.03	1.25	1.79	2009
2.53	1.45	1.36	1.26	1.87	1.90	1.15	1.66	2010
2.30	1.32	1.28	1.14	1.67	1.73	1.04	1.52	2011
שיעור השינוי								
-49	-32	-43	-39	-37	-46	-25	-43	2011–1997

(1) גודל היישוב אינו מקובע לשנת 2011, ולכן חלק מהרשויות עולות בקטגוריות הגודל במהלך השנים.

* ללא הרשויות התעשייתיות והרשויות שאוחדו.

המקור: נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות 2011–1997, האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השוואה בין-לאומית מעלה כי נוסף על המגמה החיובית המאפיינת את התנהלותן התקציבית של הרשויות המקומיות בישראל, מצבן הפיסקלי האבסולוטי טוב ביחס לרשויות במדינות OECD. חוב הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2010, 1.6 אחוזי תוצר, היה נמוך מהממוצע ב-OECD, שעמד על 8.2 אחוזי תוצר³. זאת ועוד, יחס החוב של הרשויות המקומיות לתקבוליהן, עמד ברשויות הישראליות בשנת 2010 על שליש שנת תקבולים, לעומת כחצי שנת תקבולים בממוצע ברשויות במדינות OECD (OECD, 2012). במהלך המשבר הפיננסי האחרון התאפיינו רשויות רבות במדינות OECD בהתנהגות פרו-מחזורית, המסכנת את האפשרות להתאושש מהמשבר. זו נובעת, בין היתר, מבסיס מס פרו-מחזורי (OECD, 2012). בניתוח הקשר בין המחזור לגירעון ברשויות המקומיות בישראל מצאנו תמונה שונה: גירעון של הרשויות – אפילו בניכוי ההעברות הממשלתיות – אינו מושפע ממחזור העסקים; זאת כנראה משום שבסיס המס של הרשויות בישראל, שעיקרו תשלומי ארנונה ומים, כמעט אינו מושפע מהכנסות התושבים ומהפעילות העסקית.

³ חלקו של חוב הרשויות המקומיות בכל אחת ממדינות OECD המופיעות במאגרים בסך חובה של אותה מדינה חושב על פי נתונים המופיעים ב-OECD Fiscal Decentralization Database. חוב זה באחוזי תוצר חושב באמצעות הכפלת שיעור החוב בסך החוב הכולל (סך החוב - על פי OECD Economic Outlook). החוב הממוצע של הרשויות המקומיות ב-OECD הוא ממוצע אריתמטי של מדינות הארגון המופיעות במאגר שלהן שתי רמות ממשל בלבד.

לוח 3

עומס המילוות ביחס להכנסה מהארנונה וממענק האיוון (שנים נבחרות) והירידה הריאלית במענק האיוון לנפש ברשויות המקומיות, בשנים 1997 עד 2011 לפי סוג הרשות וגודל היישוב

גודל היישוב ¹							
עיריות ומועצות מקומיות					המגזר		
עד 5,000		20,000 עד		50,000	ישובים	ישובים	
תושבים	מועצות	תושבים	מועצות	תושבים	יהודיים	לא	
איווריות	ומעלה	תושבים	תושבים	תושבים	ומעורבים	יהודיים	סה"כ
1.47	1.08	1.22	0.99	0.80	1.20	0.85	1.10
1.14	0.74	0.87	1.06	1.36	0.98	1.23	1.05
0.76	0.59	0.66	0.73	0.63	0.66	0.78	0.70
הירידה הריאלית							
במענק האיוון לנפש							
-62	-1	-37	-42	-40	-60	-35	-52

(1) גודל היישוב אינו מקובע לשנת 2011, ולכן חלק מהרשויות עולות בקטגוריות הגדול במהלך השנים.

* ללא הרשויות התעשיותיות ורשויות שאוחדו.

המקור: נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות 1997-2011, האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מקורות

ברנדר, ע' (2003). "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998", סקר בנק ישראל 75.

סדן-סמט, ע' (2009). "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", בתוך: א' בן בסט, ומ' דהן (עורכים) הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוזין, ע' וע' ברנדר (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחלשים, פורום קיסריה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Eyraud, L. and M. M. Badia, (2013). "Too Small to Fail? Subnational Spending Pressures in Europe", IMF WP 13/46.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2012). Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

