

פרק ו'

הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

- גירעון הממשלה הסתכם ב-2014 ב-2.8% תוצר – נמוך מהתקרה שנקבעה בתקציב ונמוך בכ-0.4 נקודות אחוז מהגירעון אשתקד. הגירעון הצטמצם בשנתיים האחרונות בעיקר כתוצאה מהתכנית לייצוב פיסקלי שהממשלה אישרה בתקציב לשנים 2013–2014.
- גירעון הממשלה הרחבה בישראל (2.6% תוצר) רחב מהגירעון הממוצע ב-OECD, אך הפער הצטמצם במידה ניכרת בשנתיים האחרונות.
- היקפו של החוב הציבורי ביחס לתוצר לא השתנה ב-2014 והסתכם ב-67.6% תוצר. היקף החוב בישראל נמוך בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD, אך תשלומי הריבית על יתרת החוב גבוהים יחסית לממוצע במדינות אלה.
- הגידול בהוצאה הציבורית האט ב-2014 לעומת השנים האחרונות. היקף ההוצאה האזרחית (ללא תשלומי ריבית) ירד והסתכם ב-30.8% תוצר – שיעור נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית. מנגד, הוצאות הביטחון גדלו ביחס לסך ההוצאות וביחס לתוצר. הממשלה מימנה את כלל עלויותיו של מבצע "צוק איתן" (7 מיליארדי ש"ח) כבר בתקציב 2014, וזאת מבלי לחרוג מסך ההוצאות. את המימון אפשרו החלטת ממשלה על קיצוץ בתקציבי המשרדים האזרחיים ושימוש בעתודות בתקציב.
- הממשלה התחייבה לאחרונה לסייע לכמה גופים ציבוריים ופרטיים שנקלעו למצוקה פיננסית (בית החולים "הדסה", חברת הדואר, ועוד). גופים כאלה נתפסים כגדולים או חשובים מכדי ליפול, ולמעשה נהנים מערבות ממשלתית משתמעת. אם אי-אפשר להגביר את התחרות כדי למנוע תלות בהם, יש להדק את הפיקוח הפיננסי והמהותי עליהם.
- הכנסותיה של הממשלה הרחבה ממסים הסתכמו ב-2014 ב-31% תוצר, וזוהי עלייה של 0.6 נקודות אחוז לעומת 2013. ההכנסות גדלו בעקבות צעדי המיסוי שנכללו בתקציב, וכן בעקבות הגידול ביבוא מוצרי צריכה (בפרט מכוניות) ועלויות המחירים בשוק ההון.
- הפחתת המע"מ על מוצרי יסוד אמנם תסייע לבעלי הכנסה נמוכה, אך פחות מצעדים אחרים (כמו הרחבת הקצבאות), והצעד עלול להגביר את העיוותים במערכת המס.
- השנה פחתה עלותו של גיוס ההון הסחיר לשם מימון החוב הציבורי. הנפקתן של האג"ח הבלתי סחירות המיועדות לקרנות הפנסיה גדלה לכדי קרוב לשליש מסך החוב המונפק, והריבית המשולמת עליהן גבוהה מהריביות על חוב סחיר.
- שיעור המימון הפרטי של ההוצאה הלאומית לבריאות עלה בשנים האחרונות, והוא הדין בשיעור האספקה הפרטית של שירותי בריאות. התרחבותם המהירה עלולה לאיים על יעילותה ושוויוניותה של מערכת הבריאות.

1. ההתפתחויות העיקריות והמדיניות הפיסקלית

המדיניות הפיסקלית ב-2014 התבססה על התכנית לייצוב פיסקלי שהממשלה הפעילה במסגרת התקציב לשנים 2013 ו-2014. תוצאותיה של תכנית זו, וכן רמת הפעילות במשק, תרמו לירידה בגירעון של הממשלה הרחבה¹, והוא הסתכם ב-2014 ב-2.6% תוצר – נמוך בכ-0.5 נקודות אחוז מהגירעון ב-2013 (ראו לוח ו-1). הגירעון ירד אף שצמיחת המשק האטה מעט השנה. בניכוי השפעתה של הצמיחה האטית, הגירעון מנוכה המחזור ירד במידה ניכרת והסתכם ב-2.5% – נמוך בנקודות אחוז מהנתון המקביל אשתקד וב-2 נקודות אחוז מהנתון ב-2012. הגירעון המבני הצטמצם גם הוא באותו סדר גודל, וזוהי עדות לכך שהירידה בגירעון אינה נובעת מגורמים חד-פעמיים. בשנתיים האחרונות הצטמצם הגירעון בישראל בקצב מהיר מהקצב הממוצע ב-OECD, אך הוא עדיין גבוה לעומת הממוצע במדינות הארגון. מגמת הירידה המתמשכת בהיקף החוב הציבורי ביחס לתוצר נבלמה אשתקד, והחוב נותר בלא שינוי, ברמה של 67.6% תוצר – נמוך בהשוואה לממוצע ב-OECD (86.2%). הגירעון של הממשלה המרכזית (ללא אש"א) ירד בכ-0.4 נקודות אחוז ועמד ב-2014 על 2.8% תוצר – שיעור נמוך מעט מהתקרה שנקבעה בתקציב².

הרכבן של הוצאות הממשלה ב-2014 הושפע מ"צוק איתן", המבצע הצבאי שהתנהל ברצועת עזה: בשעה שסך ההוצאה הציבורית (הנומינלית) גדל בשנה זו בקצב אטי מהקצב בשנים האחרונות (3.2%), ההוצאה הביטחונית התרחבה ב-6.9% – הקצב המהיר ביותר שנרשם מאז 2006, השנה שבה התנהלה מלחמת לבנון השנייה. כך גדל – לראשונה זה שבע שנים – שיעורן של הוצאות הביטחון בסך ההוצאה הציבורית ובתוצר. הממשלה מימנה את כל הוצאות הביטחון שנבעו מהלחימה (7 מיליארדי ש"ח) כבר ב-2014, באמצעות שימוש בעתודות תקציביות ובעודפי תקציב שנוצרו עקב ירידה בתשלומי הריבית ובאינפלציה. נוסף על כך הממשלה דחקה הוצאות אזרחיות מתוכננות כדי להפנות משאבים למימון הלחימה; דברים אלה תקפים במיוחד לגבי ההוצאה לתשתיות תחבורה, השקעה שלעתיים התעכבה בשל קשיי ביצוע.

על אף האירועים הביטחוניים וההאטה הקלה בצמיחה, הכנסות הממשלה ממסים עלו מעט על התחזית בתקציב. הגידול בהכנסות ממסים – 4.1% במונחים ריאליים לעומת 2013, בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות – נבע מצמיחת התוצר, מהגידול ביבוא מוצרי הצריכה (בפרט מהגידול שחל לקראת סוף השנה ביבוא מכוניות), ומהעלייה במחירי הנכסים בשוק ההון. ההכנסות נפגעו מעט מההאטה במכירת דירות חדשות, התפתחות שהושפעה מהמתנה להטבת המע"מ על דירות אלה.

בסוף 2014 החליטה הכנסת על פיזור בלי לאשר תקציב חדש לשנת 2015, ומשרדי הממשלה פועלים מראשית השנה במסגרת תקציב המשכי, היינו תקציב שמגביל את ההוצאות החודשיות ל-1/12 מסך ההוצאה בשנה הקודמת. כך אירע בכל אחת משלוש מערכות הבחירות האחרונות. התוצאה – דחייה של שינויים תקציביים ורפורמות לתקופה שבאה מייד לאחר הבחירות – מוכרת גם במדינות אחרות³, ושם נמצא כי היא נובעת מכך שלעתיים הממשלות משתמשות בבחירות כדי להשיג תמיכה נרחבת במהלכים שמועילים לציבור בכללותו אך פוגעים בבעלי אינטרס שעלולים לסכלם.

גירעון הממשלה הרחבה ירד בשנת 2014 ב-0.5% תוצר, והחוב הציבורי נותר בלא שינוי.

בניכוי הצמיחה האטית, הגירעון מנוכה המחזור ירד באופן ניכר בשנתיים האחרונות, וזאת בעקבות התכנית לייצוב פיסקלי שהתקבלה ב-2013.

ההוצאה הביטחונית גדלה השנה ב-6.9% ביחס לאשתקד, בעקבות מבצע "צוק איתן". שיעור ההוצאות לביטחון גדל ביחס לסך התקציב ולתוצר לראשונה מאז 2006, השנה שבה התנהלה מלחמת לבנון השנייה.

¹ הממשלה הרחבה כוללת את הממשלה, המוסדות הלאומיים, המלכ"רים הציבוריים, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות. פירוט מופיע בלוח ו-9.

² התקרה נקבעה במונחי התוצר עוד לפני שהלמ"ס עדכנה – באוגוסט 2013 – את ההגדרות המשמשות למדידת התוצר, והיא עמדה אז על 3%. לפי ההגדרות החדשות היא עומדת על 2.9%.

³ ראו לדוגמה: Alesina, A., S. Ardagna and F. Trebbi (2006), "Who adjusts and when? On the political economy of reforms", NBER Working Paper.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 2001 עד 2014
 (אחוזי תמ"ג)

2014	2013	2012	2011	ממוצע		
				2006 עד 2010	2001 עד 2005	
36.7	36.3	35.4	36.7	38.6	41.7	סך ההכנסות הציבוריות
0.6	0.7	0.7	0.7	1.0	1.4	ההכנסות מרכוש
31.0	30.4	29.5	30.7	32.0	33.7	סך המסים
12.3	11.7	11.3	11.7	11.6	11.6	המסים העקיפים על הייצור המקומי
3.8	3.4	3.6	3.9	3.9	3.7	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.1	10.1	9.6	9.8	11.3	12.5	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.2	5.1	5.1	5.3	5.2	5.5	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.6	1.6	1.7	1.8	2.2	3.1	מענקים
3.5	3.6	3.5	3.5	3.5	3.4	אחר ¹
39.3	39.5	39.1	38.7	40.4	45.3	סך ההוצאות הציבוריות
36.2	35.9	35.9	35.8	37.2	42.0	ההוצאות השוטפות
16.9	16.8	16.7	16.6	16.2	17.5	הצריכה האזרחית המקומית
4.7	4.5	4.6	4.8	5.2	5.9	הצריכה הביטחונית המקומית
1.1	1.0	1.1	1.0	1.3	1.7	היבוא הביטחוני
0.9	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7	התמיכות הישירות
9.8	9.9	10.0	10.0	9.9	11.2	תשלומי ההעברה השוטפים
2.9	2.9	3.0	2.9	3.8	5.1	תשלומי הריבית
1.7	1.8	1.6	1.5	1.8	1.4	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ²
1.5	1.7	1.5	1.4	1.5	1.9	השקעות הממשלה הרחבה
30.8	31.0	30.5	30.1	30.2	32.6	ההוצאה האזרחית ללא ריבית
2.6	3.1	3.7	2.0	1.8	3.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
2.8	4.0	4.6	3.1	2.9	3.1	הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ³
2.5	2.7	3.4	2.2	1.6	3.0	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
2.5	3.4	4.5	3.0	2.3	1.7	הגירעון מנוכה המחזור הכולל ⁴
3.4	4.4	5.5	4.1	3.2	2.6	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ⁵
63.4	62.7	63.0	64.0	66.8	77.3	החוב הציבורי (נטו) ^{7,6}
67.6	67.6	68.3	69.7	74.7	90.1	החוב הציבורי (ברוטו) ⁶

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

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

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

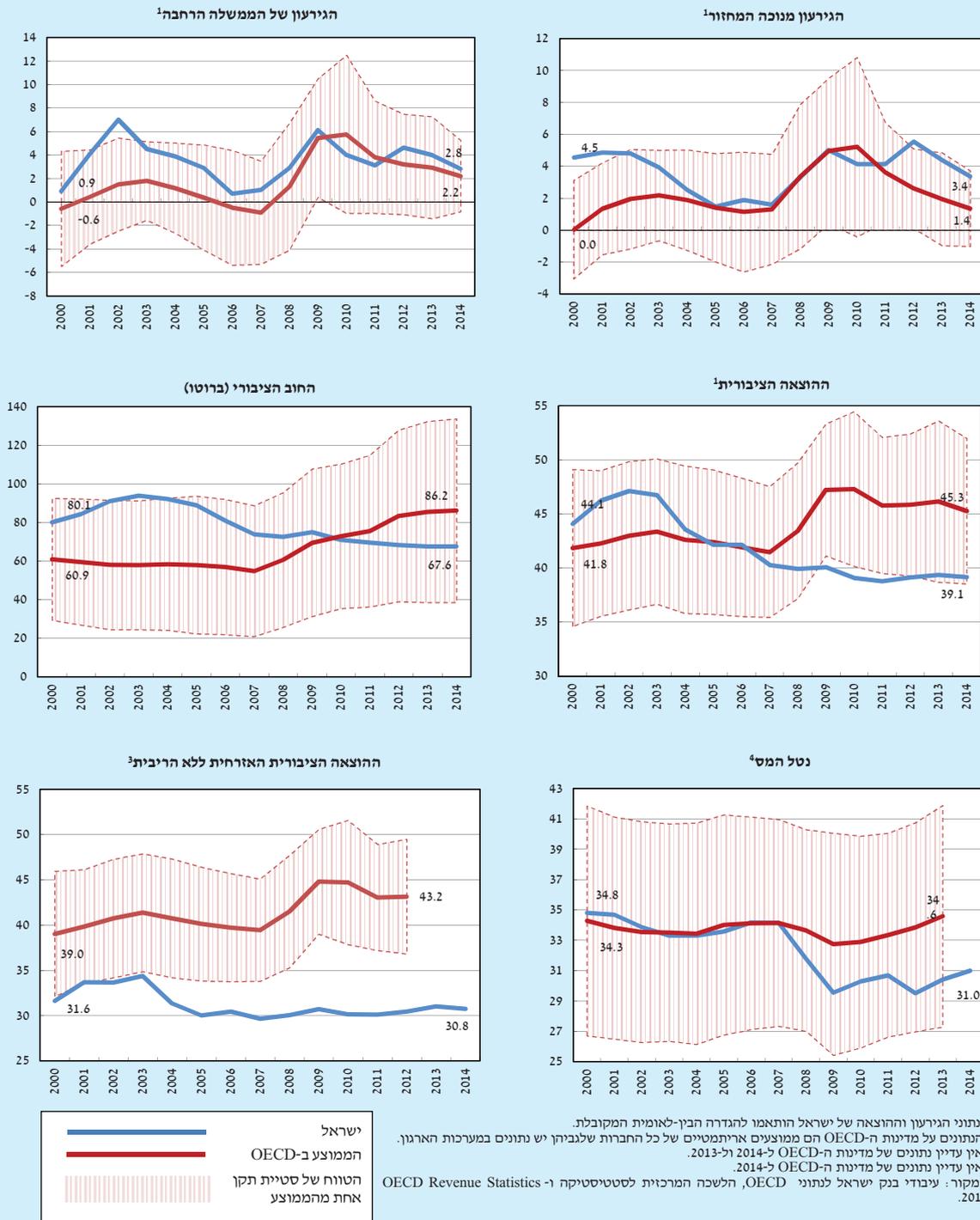
⁴ הוצאות הריבית מחושבות בהנחה ששיעור האינפלציה במהלך השנה עמד על 2%, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.

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

⁶ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

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

איור 1-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה למוצע ב-OECD², באחוזי תוצר, עד 2014



¹ נתוני הגירעון והוצאה של ישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.
² הנתונים על מדינות ה-OECD הם ממוצעים אריתמטיים של כל החברות שלגביהן יש נתונים במערכות הארגון.
³ אין עדיין נתונים של מדינות ה-OECD ל-2014 ול-2013.
⁴ אין עדיין נתונים של מדינות ה-OECD ל-2014.
 המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD Revenue Statistics 2014.

העברת תקציב דו-שנתי לאחר הבחירות, במקום שני תקציבים סמוכים, תחסוך חזרה על המיקוח הפוליטי ועל עבודת ההכנה של המשרדים. אולם היא תאריך את השימוש בתקציב המשכי, מסגרת שפוגעת ביכולת הביצוע של המשרדים האזרחיים, וכן תצמצם את האפשרויות לערוך שינויים ורפורמות.

היעדרו של תקציב (ושל חוק ההסדרים הנלווה אליו) בשנת כהונתה האחרונה של ממשלה, לצד העובדה שהממשלות בישראל מתאפיינות בתוחלת חיים קצרה יחסית, למעשה מותירים לממשלה נבחרת רק חלון זמנים קצר לערוך שינויים בתקציב המדינה ובהרכבו ולקדם רפורמות במשק. השימוש בתקציבים דו-שנתיים – והקושי להעביר רפורמות מהותיות מחוץ לחוק ההסדרים, ודאי בקואליציה בלתי יציבה – מצמצמים את חלון ההזדמנויות עוד יותר. אמנם, כאשר ממשלה שנבחרה באמצע השנה מחליטה להעביר תקציב דו-שנתי לשנה וחצי, היא נמנעת מהכנת שני תקציבים בפרק זמן קצר מאוד, וכך חוסכת חזרה על המיקוח הפוליטי ועל עבודת ההכנה של משרדי הממשלה. אולם תקציב כזה מקשה על השרים החדשים להספיק להכיר את משרדיהם ולקדם מדיניות לפני שנסגר חלון ההזדמנויות לשינויים. נוסף על כך, העברת שני תקציבים נפרדים מאפשרת לאשר במהירות רבה יותר את התקציב לשנה השוטפת, וכך לצמצם את משך הזמן שבו הוצאות הממשלה מוגבלות מדי חודש בחודשו בידי התקציב ההמשכי, מצב שפוגע ביכולתם של משרדי הממשלה (במיוחד האזרחיים) לבצע במלואן את התכניות בתקציב.

הכללים לקביעת המסגרת התקציבית

הממשלה היוצאת החליטה כמה פעמים לשנות את שני הכללים הפיסקליים המתווים את המסגרת לתקציב המדינה – כלל הגירעון וכלל ההוצאה. במסגרת התקציב לשנים 2013–2014 שינתה הממשלה את כלל הגירעון כדי שיאפשר לדחות את תאריכי היעד במתווה של הפחתת הגירעון. כן היא החליטה להוסיף להוצאות הממשלה ב-2013 תוספת (חד-פעמית), וזו הובילה לחריגה מהתקרה שנקבעה בכלל ההוצאה שהיה תקף באותה עת. בסוף 2013 החליטה הממשלה לשנות את כלל ההוצאה, וקבעה כי זו תגדל ריאלית מדי שנה בהתאם לשיעור הממוצע של גידול האוכלוסייה בתוספת שיעור שתלוי בהיקף החוב הממשלתי: התוספת תגדל עם ההפחתה בחוב ותעמוד על 1% כשהוא יגיע ל-50% תוצר⁴. במסגרת הדיונים בתקציב ל-2015 החליטה הממשלה לשנות שוב את כלל הגירעון כדי להגדיל את הגירעון ב-2015 ולהאט את הקצב במתווה להפחתת הגירעון בשנים הבאות. הממשלה החליטה גם על הוצאה תקציבית "חד-פעמית" שחורגת מכלל ההוצאה החדש, כדי להגדיל את תקציב הביטחון. הכנסת לא אישרה את שתי ההחלטות האלה לפני פיזור.

כללים פיסקליים נועדו למנוע התבדרות של הגירעון והחוב מעבר לרמה בת-קיימא. השגת המטרה אינה מכתובה בהכרח איזושהי אידיאולוגיה בנוגע לגודל הממשלה, והיא אפשרית גם כאשר ישנם שינויים תכופים בהעדפות הפוליטיות לגבי היקפן של הוצאות הממשלה.

יעדם העיקרי של כללים פיסקליים הוא ליצור עוגן לתקציב הממשלה, במטרה למנוע מצב שבו הגירעון והחוב מתבדרים מעבר לרמה בת-קיימא. כללים פיסקליים אמורים למנוע מצב שבו ההוצאות גדלות במהירות רבה מדי, ובאופן בלתי מאוזן, בתקופות גאות (כאשר ההכנסות ממסים גבוהות), וכך מאפשרים להימנע מקיצוצים חדים בשירותי הממשלה בתקופות מיתון (כאשר ההכנסות נמוכות) – כלומר להימנע מקיצוץ שיחירי את המיתון ואת פגיעתו בציבור⁵.

⁴ הכלל הקודם נכנס לתוקף ב-2011, ובו נקבע כי שיעור הגידול המרבי של ההוצאה הציבורית יתקבל מהכפלה של שני גורמים: 1. השיעור השנתי הממוצע של צמיחת התוצר בעשור האחרון, ו-2. המנה המתקבלת מחלוקה של 60% ביחס בין החוב הציבורי לתוצר. הכלל החדש קובע כי שיעור הגידול בהוצאות יתקבל מסכימה של שני גורמים: 1. הקצב הממוצע של גידול האוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות, ו-2. המנה המתקבלת מחלוקה של 50% ביחס בין החוב הציבורי לתוצר. לפי ההערכות, הכלל החדש מאפשר להוצאה הציבורית לגדול, ריאלית, בשיעור ממוצע של כ-2.5% לשנה בשנים הקרובות – נמוך מהשיעור שהיה מכתוב הכלל הקודם. ראו פירוט בפרק ו' בדוחות בנק ישראל לשנים 2012 ו-2013.

⁵ הספרות הכלכלית מזהה כמה תהליכים שמובילים לכך שבהיעדר עוגנים פיסקליים, ממשלות נוטות להגדלה בלתי מאוזנת של ההוצאות (אשר מגדילה את הגירעון בעתיד): ראשית, ממשלות עלולות ללקות בקוצר ראייה ולהעדיף הרחבה תקציבית עכשיו על פני התנהלות זהירה שתישא פרי רק במיתון הבא (ואולי אף בתקופת שלטונה של הממשלה הבאה); שנית, משרדים ממשלתיים, קבוצות בציבור, ובעלי אינטרסים המבקשים להגדיל את ההוצאות לתחומים הקרובים לליבם, אינם מתחשבים במלוא העלות שכרוכה בהגדלת הוצאות ומוטלת על הציבור בכללותו ("ייעיית המאגר המשותף"). שלישית, הכנסות גבוהות בתקופות גאות מעודדות דרישות להגדיל את ההוצאות וכך עלולות להוביל למדיניות פרו-מחזורית שתגרום לקיצוצים בתקופות מיתון.

הדיון הכלכלי במימוש יעד זה של הכללים הפיסקליים – כלומר בהשגת אחריות תקציבית – נושא אופי מקצועי-טכני במהותו, ומטרתו לעצב כללים שישמרו על היקף בר-קיימא של החוב אך בה בעת יפגינו גמישות שתמנע את נטישתם בתקופות של זעזועים כלכליים. נוסף על יעד זה כללים פיסקליים עשויים לשרת עוד יעדים, לרבות צמצום החוב ושינוי גודלה של הממשלה (כלומר, שינוי בהיקף הוצאותיה ביחס לתוצר). ההחלטה על יעדים כאלה, על הכיוון שאליו הם יובילו, ועל קצב ההתקדמות שהם יכתיבו, נובעת ברובה מהעדפות חברתיות ומתפיסות כלכליות-אידיאולוגיות ופוליטיות. השגת מטרתם העיקרית של הכללים – למנוע התבדרות של הגירעון והחוב – אינה מכתובה בהכרח איזושהי בחירה אידיאולוגית בגודלה הרצוי של הממשלה. שימוש בכללים פיסקליים, ובמיוחד בכלל המכתיב את שיעור הגידול המותר בהוצאות הממשלה, עשוי לסייע ליצור עוגן גם לתכנון התקציבי, וזאת באמצעות התוויית מסגרת רב-שנתית יציבה למצרפי התקציב. אולם יציבות זו תלויה ביציבותן של ההעדפות הפוליטיות של קובעי המדיניות. בסביבה של חילופי ממשלות תכופים קיים חוסר יציבות בהעדפות הפוליטיות, והדבר עלול לגרום חוסר יציבות גם בתכנון התקציב.⁶ על כל פנים, גם בסביבה כזו ראוי כי הכללים הפיסקליים ימשיכו להכתיב התנהגות תקציבית אחראית, שתמנע מהגירעון והחוב לגדול באופן שאינו בר-קיימא.

ישראל הנהיגה כלל פיסקלי לראשונה ב-1992 – כלל גירעון – ועד 2004 היה זה הכלל הפיסקלי היחיד. כלל הגירעון נכשל בתקופה הנידונה בהשגת מטרתם העיקרית של כללים פיסקליים: תקרות הגירעון שנקבעו בו הורחבו פעמים רבות, הוא לא מנע מדיניות פרו-מחזורית, ולא הצליח לצמצם את הגירעון והחוב באופן בר-קיימא. ב-2005 הנהיגה ישראל כלל פיסקלי נוסף – כלל ההוצאה – אך בהיעדר כלל שישלוט על הכנסות המדינה (כלומר על שיעורי המסים), גם אז לא הצליח כלל הגירעון לשמש עוגן יציב לתקציב הממשלה, והוא שונה כמה פעמים: הכלל הקשיח אינו מתאים את תקרת הגירעון למחזור העסקים, והממשלה שינתה אותו כדי שלא תיאלץ לנקוט מדיניות פרו-מחזורית במהלך המשבר העולמי של 2008/9; הכלל שונה שוב ב-2013, כדי לאפשר צמצום פיסקלי הדרגתי לאחר שב-2012 חלה האטה בצמיחה ונוצר גירעון גבוה; הממשלה היוצאת ביקשה כאמור לשנותו שוב כדי לאפשר להגדיל את ההוצאות מעבר לתקרה שקובע כלל ההוצאה, וכדי להפחית מסים (להפחית ל-0% את המע"מ על דירות חדשות).

כאמור, כלל ההוצאה הצטרף לכלל הגירעון ב-2005, והוא קצר הצלחה רבה יותר ביצירת עוגן א-מחזורי להוצאות הממשלה, היות שהוא הציב תקרה אופרטיבית לקצב הגידול הריאלי של ההוצאות. אמנם גובה התקרה השתנה בכל גרסה של הכלל⁷, וארבע פעמים נוספו להוצאה תוספות "חד-פעמיות" (שהובילו לסטייה מהכלל בשבע מתוך עשר השנים שחלפו מאז החלתו)⁸, אולם המתווה שהוא הכתיב נותר נקודת המידוד (benchmark) שאליה ההוצאות שבו והתכנסו וסביבה התנהל הדיון על שינויים ותוספות. שתי הגרסאות האחרונות של כלל ההוצאה הטמיעו גם יעד משתמע להפחתת החוב הציבורי (תחילה 60% תוצר, ובגרסה האחרונה – 50%). כלל ההוצאה תרם לצמצום הגירעון והחוב הגבוהים שנוצרו לאחר המשבר של תחילת העשור הקודם, וכך סייע להימנע ממדיניות פרו-מחזורית במיתון האחרון. אולם כיוון שהכלל שולט על צד ההוצאות בלבד ואין הגבלה על שינויים בשיעורי המסים, הייתה לו תרומה מוגבלת לייצוב הגירעון.

כלל הגירעון שונה פעמים רבות ונכשל בהשגת מטרתו – לשמור על גירעונות וחוב בני-קיימא.

כלל ההוצאה שונה פעמים אחדות, אך הוא קצר הצלחה רבה יותר בייצוב ההוצאה הציבורית. בהיעדר הגבלה על ההכנסות (שיעורי המסים) הייתה לכלל תרומה מוגבלת לייצוב הגירעון.

⁶ חוסר ודאות כזה עלול לפגוע ביעילותה של ההוצאה הממשלתית. תיבה וי-2 מראה, למשל, כיצד השינויים בתקציב משפיעים על תכניות ההשקעה של הממשלה בתשתיות תחבורה.

⁷ בשנים 2005–2006 אפשרה התקרה להגדיל את ההוצאות בשיעור ריאלי של 1%, בשנים 2007–2010 – בשיעור של 1.7%, בשנים 2011–2014 – בשיעור של 2.7% עד 3.4%. הכלל החדש מ-2015 מאפשר גידול של 2.6% בשנה.

⁸ ב-2005 ניתנה תוספת (לשלוש שנים) למימון ההתנתקות, ב-2007 – תוספת (לשנתיים) למימון מלחמת לבנון השנייה, ב-2009 תוספת (לשנתיים) להתמודדות עם המשבר הפיננסי, וב-2013 – תוספת בשל העיכוב באישור תקציב המדינה לאותה שנה.

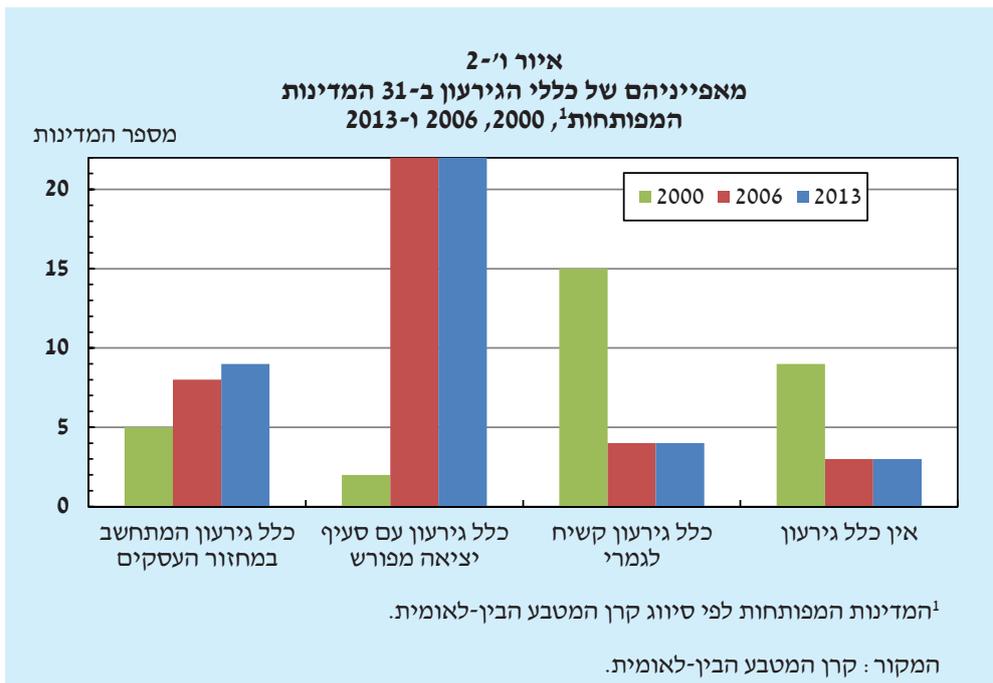
פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם

כלל ההוצאה לא שימש רק לעיגון התקציב, אלא גם להפחתת גודלה של הממשלה במשק.

כאשר מדינות החליפו את כלל הגירעון הקשיח בכלל גמיש המתחשב במיקום המשק במחזור העסקים, הן הקנו לכלל עמידות רבה יותר אך גם הגבירו את החשש מטעויות והטיות.

מאז שכלל ההוצאה נכנס לתוקף ממשלות ישראל קבעו בו שיעורי גידול נמוכים מצמיחת התוצר, ולמעשה השתמשו בו גם כדי להמשיך להקטין את גודל הממשלה במשק ובמקביל לכך לאפשר הפחתות ניכרות במסים. העובדה שכלל ההוצאה שימש להשגת יעדים כלכליים-פוליטיים כאלה, וחילופי הממשלות התכופים בישראל, תרמו לחוסר היציבות שלו והובילו לשינויים תדירים ביעדים המוגדרים בו.

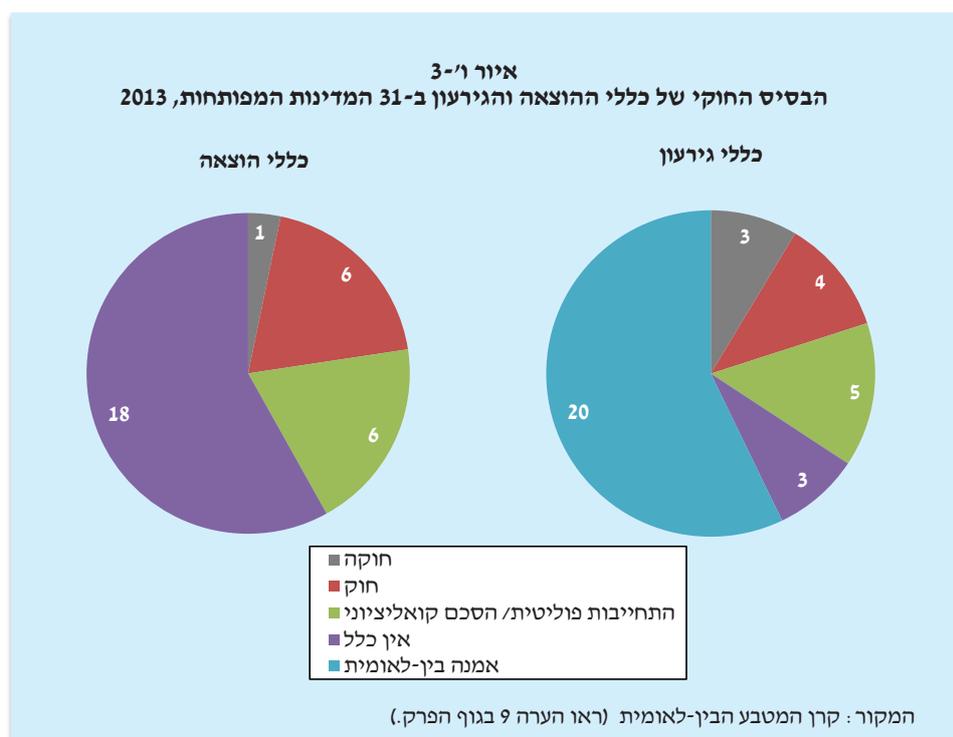
כאשר בוחנים את האפשרות לשנות את הכללים הקיימים, ניתן לשקול הן את ההיבט הטכני-מקצועי והן את ההיבט הפוליטי-אידיאולוגי. להלן נדון בשתי חלופות לכללים הקיימים: ראשית, ניתן להחליף את כלל הגירעון הקשיח בכלל גירעון שמתחשב בצמיחה במשק ולכן נותן מענה טוב יותר לדרישה הטכנית. כמה מהמדינות שאימצו בעשור האחרון כללים פיסקליים חדשים, או שינו כללים קיימים, יצרו כללי גירעון שמתחשבים במיקום המשק במחזור העסקים – כלומר הכללים החדשים מאפשרים לגירעון להתרחב בעתות שפל ומחייבים ריסון בתקופות גאות⁹ (ראו איור ו'-2). כללים אלה נהנים מגמישות רבה יותר, ולכן הם עמידים לזעזועים יותר מתקרת הגירעון הקשיחה הקיימת כיום בישראל. לרוב הכללים החדשים קובעים מפורשות יעדים במונחים מנוכי מחזור (או במונחים של הממוצע על פני המחזור כולו), ולעתים הם מחייבים לערוך תיקון לאחור זמן מה במטרה לפצות על סטיות שנצברו בעבר. ברוב המדינות הכללים כוללים גם סעיפי יציאה מפורשים, ואלה מאפשרים להגדיל את הגירעון במקרים חריגים (כמו מיתון עמוק, אסונות טבע, מלחמות, וכו') מבלי לשנות את הכלל. החיסרון של כללים אלה נעוץ במורכבותם הרבה, היות שזו מפחיתה את השקיפות ופותרת פתח רחב יותר לטעויות, מחלוקות ומניפולציות בנוגע לקביעת המיקום במחזור – קביעה שמכריעה מה יהיה גודל הגירעון המותר בפועל.



⁹ ראו: Schaechter et al. (2012), "Fiscal rules in response to the crisis – Toward the "next-generation": rules. A new dataset", IMF Working Paper.

לכלל גירעון שמתחשב במחזור יכול להתלוות כלל הוצאות שקובע כי הן יגדלו בקצב קבוע יחסית במשך הזמן, בשיעורים המאפשרים לעמוד במתווה הרצוי של הגירעון המבני והחוב. כלל כזה קיים כיום בישראל, והוא מהווה עוגן **אופרטיבי** לתקציב ויכול לאפשר מדיניות הוצאות ניטרלית ביחס למחזור העסקים. אולם ההיבט הפוליטי-אידיאולוגי מגביל את תוקפו של כלל כזה (וכנראה גם תורם לכך שהמדינות המפותחות משתמשות בו פחות מאשר בכללי גירעון). כאשר ממשלה חדשה מעוניינת לממש תפיסה כלכלית-אידיאולוגית שונה מזו של קודמתה, היא תבקש לשנות את כלל ההוצאה ואת הפרמטרים הקבועים בו כדי להתאימם לתפיסתה. בהזדמנות זו היא עשויה לשנות גם את כלל הגירעון ולפגוע ביציבות ובאמינות שהוא מקנה. הפיתוי לעשות כן מוביל כנראה לכך ששני הכללים הנידונים זוכים ליחס שונה בחוק במדינות שבהן הם קיימים. כמחצית מהמדינות המפותחות משתמשות בכלל הוצאה קובעות אותו בהסכמים קואליציוניים או בהתחייבות פוליטית, והוא אינו מעוגן כלל בחקיקה. לעומת זאת, רוב ברור של המדינות המשתמשות בכלל גירעון מעגנות אותו באמצעות אימוץ אמנה בין-לאומית, באמצעות חקיקה, או אף באמצעות החוקה, במטרה להותירו על כנו גם בחילופי ממשלות¹⁰ (ראו איור ו-3).

לכלל ההוצאה המתלווה לכלל הגירעון יש תוקף מוגבל, בהתאם לשינויים בהעדפות הפוליטיות.



צירוף של כלל ההוצאה וכלל איזון – כלל חדש שמחייב לאזן צעדים לשינוי ההוצאות/ההכנסות אשר מתבצעים מחוץ לכלל ההוצאה – מהווה חלופה שתייצר עוגן לגירעון ולחוב ותאפשר לממש כל אידיאולוגיה בנוגע לגודל הממשלה.

החלופה השנייה לכללים הקיימים אינה מנסה להגמיש את כלל הגירעון אלא מוותרת עליו כליל. חלופה זו כוללת שני רכיבים: ראשית, כלל הוצאה שמקבע את **שיעור הגידול** (הבסיסי) של ההוצאה הממשלתית ולכן מקבע למעשה את מתווה הגירעון המבני והחוב – למשל, גידול שתואם את הקצב ארוך הטווח של צמיחת התוצר יקבע את שיעור הגירעון המבני ברמה שבה הוא נמצא כאשר הכלל נכנס לתוקפו (על כן חשוב להקפיד כי כאשר הכלל נכנס לתוקף, שיעורי המס נמצאים ברמה שנגזר ממנה גירעון מבני בר-קיימא). שנית, כלל איזון, כלל חדש אשר דורש

¹⁰ שם. אם הכלל מעוגן בשני הסדרים, האיור מציג את ההסדר החוקי החזק ביותר בכל אחת מהמדינות (בסדר היורד שמופיע במחקר: 1. החוקה, 2. אמנה בין-לאומית, 3. החוק, 4. הסכם קואליציוני, 5. התחייבות פוליטית).

לאזן מייד צעדים תקציביים שנעשו מחוץ לכלל ההוצאה (pay-as-you-go)¹¹. כלל האזון מחייב לאזן את ההשפעה שיש לשינויים מתוכננים בשיעורי המסים על הגירעון המבני, באמצעות שינוי מתאים בהוצאות¹². כלומר הפחתת מסים תחייב לצמצם את הגידול בהוצאות, והגדלה נוספת של ההוצאות תחייב העלאת מסים¹³. מתווה התוספות או ההפחות הכלול בכלל האזון מאפשר לשנות את הרמה של הוצאות הממשלה (גודל הממשלה), והוא מאפשר לממש את העדפתו הפוליטית-אידיאולוגית של הציבור: אם הממשלה מעוניינת להמשיך לצמצם את גודלה ביחס למשק, היא תפחית מסים ובמקביל תרסן את גידול ההוצאות¹⁴; ואם היא מעוניינת להגדיל את היקף השירותים ואת הוצאותיה, היא תוכל לעשות זאת באמצעות העלאה מתאימה של שיעורי המס. צירוף כזה של כללים מחזק את האחריות התקציבית, מקנה יציבות רבה יותר לתוואי הגירעון והחוב, ומצמצם את הסיכוי לשינויים תכופים בו¹⁵. בה-בעת, ומבלי לשנות את הכללים, נשמר העיקרון הדמוקרטי המאפשר לכל ממשלה לממש את המדיניות הרצויה לה מבחינת היקף השירותים שתספק, רשת הביטחון שתפרוש, והמסים שתגבה לשם כך.

2. הגירעון

גירעון הממשלה הרחבה ירד בשנת 2013 ב-0.5% תוצר. בניכוי הצמיחה האטית, הגירעון מנוכה המחזור ירד באופן ניכר בשנתיים האחרונות, וזאת בעקבות התכנית לייצוב פיסקלי שהתקבלה ב-2013.

גירעון הממשלה הסתכם ב-2.8% תוצר – נמוך מהתקרה שנקבעה בתקציב.

ב-2014 הסתכם הגירעון של הממשלה הרחבה ב-2.6% תוצר. זוהי ירידה של 0.5 נקודת אחוז מרמתו ב-2013, והיא התרחשה על אף ההאטה הקלה בצמיחת המשק. בניכוי הצמיחה האטית נרשמה גם השנה ירידה ניכרת בגירעון מנוכה המחזור, ולפי האומדן הוא הגיע ל-2.5% תוצר – ירידה של נקודת אחוז מרמתו אשתקד, ושל שתי נקודות אחוז מרמתו ב-2012. ירידה דומה נרשמה בגירעון המבני, ולכן צמצום הגירעון אינו נובע מגורמים חד-פעמיים אלא מהצעדים המבניים שנקטו באמצע 2013, במסגרת התקציב לשנים 2013–2014. הגירעון בישראל הצטמצם בשנתיים האחרונות בקצב מהיר מהקצב הממוצע ביתר החברות ב-OECD, אך רמתו עדיין גבוהה בהשוואה אליהן.

הגירעון של הממשלה המרכזית הסתכם ב-29.9 מיליארד שקלים, שהם 2.8% תוצר (ראו לוח ו-2). הגירעון בפועל נמוך מתקרת הגירעון שנקבעה לשנה זו בתקציב (2.9% מהתוצר בהגדרתו החדשה), והוא משקף שיפור של כ-0.4 נקודת אחוז לעומת 2013. שיפור זה נובע מהצעדים שנקטו בתקציב 2013–2014 וסייעו להפחית את הגירעון ב-1.2% תוצר מאז 2012. צמצום הגירעון נובע ברובו מגידול בהכנסות, ואלה הסתכמו ב-26% תוצר. הוצאות הממשלה הסתכמו ב-28.8% תוצר – בדומה לרמתן מאז 2012.

¹¹ הקונגרס בארה"ב אימץ ב-2006–2008 כללים פרוצדורליים כאלה, והם החליפו חוק מפורש שחל ב-1991–2002. ממשלת יפן אימצה כלל כזה ב-2010.

¹² בנק ישראל העלה בעבר הצעה דומה. פירוט מופיע אצל:

Brender, A. (2012), "The story of Israel's new fiscal rule: Theoretical design meets politics" in Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Banca D'Italia

¹³ אפשר כמובן לדון גם בשאלה מי יקבע כי הצעדים שמציעים אכן מאוזנים. כיום משרד האוצר נושא באחריות להעריך את עלותם הצפויה של צעדים תקציביים או את ההכנסות הנובעות מהם. כמה מדינות הנהיגו מועצות פיסקליות עצמאיות לפיקוח על התקציב ועל התחזיות שעליהן הוא מתבסס.

¹⁴ הממשלה היוצאת נהגה כך בפועל כאשר החליטה בסוף 2013 לבטל את ההעלאה המתוכננת במס הכנסה ולממן זאת באמצעות הפחתת פרמנטית של ההוצאה. שיעור הגידול בכלל ההוצאה לאותה שנה לא השתנה אך למעשה החל מרמה נמוכה יותר.

¹⁵ כלל ההוצאה מקבע את שיעור הגידול הבסיסי בהוצאות, ושיעור זה צריך למנוע חוב וגירעון שגובהם יאלץ את הממשלה לסטות מהכלל ולערוך קיצוצים בזמן מיתון. אולם יש להודות כי למעשה מדובר בטווח של שיעורים, וכי הבחירה בשיעור מסוים בתוך טווח זה מושפעת גם היא במידת מה מההעדפות הכלכליות-אידיאולוגיות הנוגעות למידת הסיכון שהממשלה מוכנה לחשוף אליו את המשק ולהעדפות לגבי האופן שבו נטל המסים מתחלק בין ההווה לעתיד ובין הדור הזה לדור הבא.

לוח ו'-2
התפתחות הגירעון של הממשלה המרכזית, הכנסותיה והוצאותיה, 2008 עד 2014
 (אחוזי תמ"ג)

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2.9	4.3	2.0	3.0	5.5	6.0	1.6	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא מתן אשראי
2.8	3.1	3.9	3.1	3.5	4.8	1.9	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא מתן אשראי
1.8	2.2	2.9	2.0	2.3	3.5	0.5	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
26.0	25.7	24.9	25.8	25.6	26.6	28.3	סך ההכנסות נטו¹
23.6	23.1	22.1	22.9	22.5	22.8	24.1	מסים ואגרות
0.3	0.5	0.4	0.4	0.6	0.7	0.9	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
1.3	1.3	1.4	1.5	1.3	1.9	2.0	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי
0.8	0.8	0.9	0.9	1.2	1.2	1.3	מענקים מממשלת ארה"ב
28.8	28.8	28.8	28.9	29.1	30.1	30.3	סך ההוצאות נטו¹
							מזה: הריבית, פירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי
4.5	4.6	4.7	4.8	4.9	4.9	5.2	וסבסוד האשראי
6.3	6.2	6.2	6.5	7.0	7.0	7.5	הוצאות הביטחון (נטו) ²
17.9	18.1	17.8	17.6	17.2	18.1	17.6	סך ההוצאות נטו ללא ההוצאות על הריבית והביטחון

¹ בניכוי האשראי שהממשלה מעניקה ובניכוי החזרי האשראי לממשלה.
² הוצאות הביטחון בלוח זה גדולות מהצריכה הביטחונית בלוח ו'-1 שכן הלמ"ס רושמת את הפנסיות של מערכת הביטחון ותשלומים נוספים שלה כתשלומי העברה, ומאידך גיסא רושמת זקיפה של שירות החובה.
 המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים של מדינת ישראל ליום 31 דצמבר 2014, ועיבודי בנק ישראל.

לוח ו'-3
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2014
 (במחירים שוטפים)

הפער בין התקציב לביצוע	2014		הביצוע ב-2013	
	התקציב המקורי	הביצוע		
	(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
1.2	-29.9	-31.1	-33.2	הגירעון (-)
5.6	-23.3	-28.9	-27.9	מזה: הגירעון המקומי
-4.4	-6.6	-2.3	-5.4	מזה: הגירעון בחו"ל
-1.3	282.9	284.2	269.1	ההכנסות
-1.7	272.0	273.7	258.4	מזה: ההכנסות המקומיות
1.3	256.1	254.9	241.6	המסים ¹
-1.7	14.5	16.2	14.2	המלווה מהמוסד לביטוח לאומי
-0.7	3.7	4.4	4.9	ההכנסות האחרות ²
-0.06	8.57	8.63	8.4	המענקים מממשלת ארצות הברית
-2.5	312.8	315.3	302.3	ההוצאות¹
-3.8	298.8	302.6	289.8	מזה: ההוצאות המקומיות
1.3	14.1	12.7	12.6	מזה: ההוצאות בחו"ל
7.7	68.7	61.0	65.0	הביטחון ³
-1.2	49.4	50.6	48.0	הריבית, פירעון הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-3.5	193.4	196.9	187.9	המשדרים האזרחיים ותשלומי העברה ללא סעיף שונות
-5.2	2.6	7.8	1.9	הוצאות שונות

¹ כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.
² הכנסות מריבית, מתמלוגים ודיווידנדים, והכנסות אחרות.
³ התקציב המקורי כולל אומדן להעברות מהרזרבה התקציבית לביטחון.
 המקור: החשב הכללי, נתוני הביצוע של תקציב 2014 ועיבודי מחלקת המחקר.

3. הוצאות הממשלה

הגידול בסך ההוצאה
הציבורית האט ב-2014.
ההוצאה האזרחית
ללא ריבית הסתכמה
ב-30.8% תוצר – ירידה
לעומת אשתקד ורמה
נמוכה מאוד בהשוואה
בין-לאומית. הוצאות
הביטחון האיצו.

הגידול הנומינלי בהוצאות הציבוריות האט ב-2014 לקצב של 3.2% בשנה, בשעה שב-2013 חל גידול של 6.8% וב-2012 – של 8.4% (ראו לוח וי-4). סך ההוצאות ב-2014 הסתכם ב-39.3% תוצר, וזוהי ירידה של כ-0.1 נקודת אחוז לעומת אשתקד. ההוצאה האזרחית ללא תשלומי הריבית הסתכמה ב-30.8% תוצר – ירידה של כ-0.3 נקודת אחוז לעומת אשתקד ושיעור נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית (ראו איור וי-1). לעומת זאת, הוצאות הביטחון האיצו: הן גדלו ב-2014 ב-6.9% ביחס לשנה הקודמת, וזהו הקצב המהיר ביותר שנרשם מאז 2006, השנה שבה התנהלה מלחמת לבנון השנייה. לראשונה מאז שנה זו גדל מעט שיעורן של הוצאות הביטחון ביחס לסך ההוצאות של הממשלה הרחבה (15.3%) וביחס לתוצר (6.1%). החלק שהוצאות הריבית מהוות בסך הוצאות הממשלה הרחבה המשיך לרדת השנה ועמד על 7.1%, וזאת בזכות הירידה בהיקף החוב בשנים הקודמות, הירידה בשיעורי הריבית, וההאטה באינפלציה.

לוח וי-4
שיעורי הגידול הנומינלי של ההוצאה הציבורית בישראל, 2008 עד 2014

		הממוצע ב-2000					עד 2008
2014	2013	2012	2011	2010	2009	עד 2008	
שיעורי הגידול							
3.2	6.8	8.4	4.6	4.8	6.7	3.6	
סך ההוצאות הציבוריות							
0.9	2.3	13.3	-7.0	2.0	7.6	0.6	
מזה: תשלומי הריבית							
3.4	7.1	8.0	5.6	5.1	6.7	4.0	
סך ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית							
4.6	6.1	7.3	6.0	6.0	6.7	4.0	
מזה: ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית							
4.1	6.5	7.7	6.6	6.3	8.4	4.1	
ההוצאות השוטפות ללא ההוצאות על הריבית והביטחון							
5.0	6.1	7.3	6.0	6.6	4.4	4.0	
הצריכה הציבורית							
4.7	6.4	6.7	6.0	6.5	5.6	4.3	
הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני							
4.1	6.5	7.9	7.5	7.4	6.1	4.3	
הצריכה האזרחית							
2.1	4.5	6.0	5.5	5.5	4.2	2.3	
(הצריכה האזרחית לנפש)							
4.1	6.9	7.9	7.3	8.7	3.6	3.7	
הוצאות השכר							
4.1	6.2	8.0	7.9	6.7	9.7	4.9	
הקניות							
6.7	5.1	2.6	3.2	3.4	3.1	4.2	
הצריכה הביטחונית המקומית							
2.6	4.3	3.9	3.4	3.3	4.9	2.8	
הוצאות השכר							
3.4	4.6	7.2	5.7	5.6	11.6	3.9	
תשלומי ההעברה השוטפים							
1.5	2.7	5.3	3.8	3.7	9.7	1.8	
(תשלומי ההעברה השוטפים לנפש)							
-12.5	17.9	16.7	9.2	2.4	-0.8	1.4	
ההשקעות של הממשלה הרחבה							
-7.8	75.6	9.4	-1.9	4.3	-1.3	17.9	
ההשקעות בתשתית התחבורה היבשתית							
-2.7	17.9	16.1	-4.6	-7.5	11.9	8.3	
תשלומי ההעברה בחשבון ההון							
0.5	1.5	1.7	3.5	2.7	3.3	1.9	
השינוי במדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)							
0.4	2.3	4.3	1.2	-0.1	3.8	1.2	
השינוי במדד המחירים של התוצר העסקי							
0.7	2.5	3.5	3.2	3.7	1.4	2.2	
השינוי במדד המחירים של הצריכה הציבורית							
3.6	5.8	7.3	6.2	7.3	5.8	5.4	
השינוי בתמ"ג הנומינלי							

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התפתחותן של ההוצאות האזרחית והביטחונית הושפעה ממצב "צוק איתן" שהתנהל בקיץ 2014 ברצועת עזה. הממשלה הצליחה לממן את כל עלויות הלחימה – 7 מיליארדי ש"ח – כבר ב-2014, מבלי להגדיל את סך ההוצאות מעבר למתוכנן. מתוך סכום זה 1.9 מיליארד הוסטו מתקציביהם של משרדי הממשלה האזרחיים, במסגרת קיצוץ רוחבי שהממשלה החליטה עליו באוגוסט. הקיצוץ נערך בבסיס התקציב, כלומר הסיט באופן פרמננטי תקציבים ממשרדים אלה, וזאת אף על פי שההוצאה למימון המבצע נחשבת לחד-פעמית¹⁶. לרשות מערכת הביטחון לא עמדה עתודה שנתית ייעודית לאירועים בלתי צפויים, מסגרת שקיומה היה מאפשר לספוג חלק מעלות המבצע ולמתן זעזועים לתקציביהם של המשרדים האזרחיים. על שמירתה של עתודה כזאת המליצה הוועדה לבחינת תקציב הביטחון שהוקמה ב-2007 (ועדת ברודט), והיקפה היה אמור לעמוד על 1.2 מיליארד ש"ח החל מ-2013. אולם ברור כי גם עתודה בהיקף כזה לא הייתה מכסה את עלותם הכוללת של כמה מהמבצעים הצבאיים שהתנהלו בשנים האחרונות.

את המימון לשאר עלויות המבצע קיבלה מערכת הביטחון לקראת סוף השנה, והממשלה גייסה אותו מרזרבות שנשמרו או נוצרו בתקציב: עודפי תקצוב בסעיפי רזרבה סמויים (למשל הסעיף "שונות", היות שהביצוע בו היה נמוך מהתקצוב ב-5 מיליארדי ש"ח, בדומה לשנים קודמות); תשלומי ריבית נמוכים מהצפוי (עקב ירידה בשיעורי הריבית, האטה באינפלציה, וגירעון נמוך מהמתוכנן ב-2013); הוצאות נמוכות (בזכות האינפלציה הנמוכה מהצפוי); וירידה בהשקעות הממשלה, לאחר שנתיים של עלייה מהירה (עקב דחיות וקשיי ביצוע של מיזמי השקעה בתשתיות תחבורה). כפי שאירע בעבר, גם הפעם ידעו על חלק גדול מהעתודות ומהעודפים זמן רב לפני סוף השנה (או אף בסוף 2013; באותה עת נעשה שימוש רק בחלק מהעודפים כדי לבטל את ההעלאה המתוכננת במס ההכנסה). אף על פי כן, במקרים כאלה הממשלה והכנסת אינן מקבלות תמונה מלאה של העודפים, והן אינן עורכות דיון של ממש בסדרי העדיפויות לשימוש בעודפים. חשוב אפוא לשמור בתקציב המדינה עתודות מספקות, במיוחד בסביבה הגיאוגרפית פוליטית שישאל נמצאת בה. אולם לצד זאת מומלץ לקבוע כללים למועדי הפשרתן לאורך השנה, להגביר את השקיפות בנוגע להיקף העתודות והעודפים ובנוגע לאופן השימוש בהם, ולהגביר את הבקרה הציבורית על כך. הגברת השקיפות תחזק את האמינות הפיסקלית, מכיוון שזו מסתמכת בין השאר גם על אמון הציבור בדרך ניהולו של התקציב. שקיפות כזו תגביר גם את הוודאות לגבי המתווה הצפוי של הגירעון והחוב לאורך השנה.

תמיכה ממשלתית בגופים במצוקה

הממשלה קידמה השנה – או התחייבה לממן – כמה תכניות סיוע לגופים פרטיים או לגופים ציבוריים חוץ-ממשלתיים. הסיוע לגופים כאלה מצביע על כך שקובעי המדיניות רואים בהם גופים גדולים או חשובים-מכדי-ליפול ולכן מלמד כי הם נהנים למעשה מערבות ממשלתית משתמעת. ערבות כזאת עלולה ליצור סיכון מוסרי (moral hazard) בקרב הגופים הנהנים ממנה. עם הגופים שנוקקו לסיוע ממשלתי נמנים:

- "ההסתדרות המדיצינית הדסה", מוסד פרטי ללא מטרות רווח שמפעיל בתי חולים – במסגרת תכנית ההבראה למוסד התחייבה הממשלה להעניק לו סיוע בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח עד 2020, להעמיד לו הלוואה של 100 מיליוני שקלים, ולרכוש ממנו נכסים בסכום של כ-150 מיליוני שקלים¹⁷.

¹⁶ החלטה מספר 1998 של הממשלה מיום 31 באוגוסט 2014. נוסף למימון המבצע הקיצוץ הרוחבי נועד גם לממן תכנית חומש לחיזוק יישובי הנגב המערבי, בעלות של 1.1 מיליארד ש"ח (זאת מתוך הסטת תקציב שמסתכמת על פני 5 שנים ב-9.5 מיליארדי ש"ח).

¹⁷ הדוח הכספי של ממשלת ישראל לשנת 2013 ("אירועים לאחר מועד הדיווח").

הממשלה מימנה את מלוא עלויותיו של "צוק איתן" בשנת 2014, ואת הדבר אפשרו שימוש בעתודות תקציביות וקיצוץ רוחבי פרמננטי בתקציביהם של המשרדים האזרחיים.

הממשלה והכנסת אינן מקבלות תמונה מלאה של העודפים בתקציב, והן אינן עורכות דיון של ממש בסדרי העדיפויות לשימוש בהם.

הממשלה קידמה השנה תכניות הבראה וסיוע לגופים פרטיים ולגופים ציבוריים חוץ-ממשלתיים. סיוע זה מעיד כי לממשלה ולציבור נשקפים סיכונים מגופים שנחשבים לחשובים-מכדי-ליפול, וכי גופים אלה נהנים מערבות ממשלתית משתמעת שעלולה ליצור סיכון מוסרי (moral hazard).

- התעשייה הצבאית לישראל, חברה ממשלתית – ועדת הכספים של הכנסת אישרה השנה את מתווה ההפרטה של החברה, ובמסגרתו תישא הממשלה בעלות של 7.6 מיליארדי ש"ח. זו כוללת ויתור על חובות עבר, כיסוי גירעונות עתידיים, מימון הסכם פרישה של העובדים, ומימון של מעבר החברה לנגב¹⁸.
- רשות השידור, רשות סטטוטורית – הממשלה והכנסת אישרו לסגור את הרשות הקיימת ולפתוח תחתיה תאגיד שידור חדש. לפי ההערכות, עלותם של הסכמי הפרישה ושל הקמת התאגיד החדש מגיעה ל-1.3 מיליארד ש"ח, וסכום זה ימומן בעתיד גם בעזרת מכירת הקרקעות שבידי הרשות.
- חברת הדואר, חברה ממשלתית – שרי האוצר והתקשורת הסכימו על מתווה להבראת החברה. את המתווה מממנים ישירות הן הציבור, באמצעות העלאה של תעריפי השירותים, והן תקציב המדינה, באמצעות העברות למימון הוצאות פרישה בחברה¹⁹.
- ערוץ 10, חברה פרטית – הכנסת אפשרה לערוץ להמשיך לפעול עד אמצע 2015, אף על פי שתוקף הזיכיון שלו פג והוא לא עמד בחובות ההשקעה בתוכן (חובות אלה הגדירו את איכות המוצר שעל בעל הזיכיון לספק). הערוץ יפעל בתקופת הביניים בתנאי רישיון שמציבים לו חובות השקעה פחותות.

הסיוע הממשלתי לגופים כאלה מצביע על כך שלממשלה ולציבור נשקפים סיכונים סמויים מגופים שקובעי המדיניות סבורים כי הם חיוניים, גדולים או חשובים מכדי ליפול: הממשלה נושאת בסיכון פיסקלי והציבור נושא ישירות בסיכון לעליית תעריפים או לפגיעה באיכות השירות. מהסיוע משתמע שהממשלה למעשה ערבה לגופים אלה, והענקתו מעידה כי גופים חשובים-מכדי-ליפול קיימים גם מחוץ למערכת הפיננסית. כמה מהגופים שזכו לסיוע פועלים בשוקים שיש בהם רגולציה ציבורית נרחבת, ובמסגרתה המדינה דורשת רישיונות הפעלה ומעמידה תנאים לקבלתם, כלומר היא מציבה חסמי כניסה שמגבילים את מספר השחקנים בשוק ויוצרים גופים חשובים-מכדי-ליפול. לשם המחשה, כדי להקים בית חולים, להפעילו ולהרחיבו יש צורך ברישיון מהמדינה, מפני שהיא נוקטת מדיניות קיצוב בתשתיות הבריאות. אמנם מדיניות כזו מסייעת לרסן את הגידול בהוצאה הלאומית לבריאות וחוסכת עודף השקעות וקיבולת²⁰, אך בחסותה הופך כל ספק שירותים גדול (כמו בית חולים) לגוף שסגירתו עלולה לפגוע בבריאות הציבור, ולכן לגוף שנהנה באופן משתמע מערבות ממשלתית לקיומו. ערבות כזאת עלולה ליצור סיכון מוסרי (moral hazard) בקרב הגופים הנהנים ממנה, היות שהם יודעים כי גם התנהלות פיננסית בעייתית לא תוביל לסגירתם²¹.

יש להיזהר, במידת האפשר, מיצירת שווקים וגופים שנהנים מערבות משתמעת כזאת, במיוחד כשמדובר בגופים פרטיים. נתבונן למשל בתחום השידורים המסחריים. ההצעות לשינוי האסדרה

פתיחתו של שוק חיוני לתחרות עזה יותר, והסרת חסמי הכניסה אליו, מפחיתות את הסיכון ליצירת גופים חשובים-מכדי-ליפול ולמימוש הערבות (המשתמעת) שהממשלה מעניקה לגופים מעין אלה.

¹⁸ שם. יש לציין כי ההלוואות הממשלתיות שבגינן נוצרו החובות של התעשייה הצבאית נרשמו כבר בעת ביצוען כהוצאה ולא כמתן אשראי, ועל כן מחיקת החובות איננה מצריכה רישום נוסף בתקציב.

¹⁹ לפי התכנית, ב-2015 יעברו ליעד זה 300–350 מיליון ש"ח.

²⁰ בעשור האחרון הובילה מדיניות הקיצוב בתשתיות להשקעה נמוכה בנכסים קבועים במערכת הבריאות ולפגיעה ברמת השירות הניתנת במערכת. ראו דיון בתוך: בנק ישראל (2015), *סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחדשים האחרונים מס' 138*.

²¹ החשש מניצול של הערבות המשתמעת אינו מתעורר רק במקרה של גופים שפועלים למטרות רווח. גם מוסדות ללא כוונת רווח, אשר אינם מעבירים רווחים לבעלי מניות, עשויים לנצל חלק מההכנסות לשיפור תנאי העסקתם של העובדים (rent-sharing), או למיזמים הקרובים לליבם של המנהלים, על חשבון פגיעה ביציבות הפיננסית. נציין כי סיכון מוסרי עלול להיווצר גם כאשר הערבות המשתמעת נובעת מהסתמכות על מקורות מימון חוץ-ממשלתיים, למשל תרומות מחו"ל למימון גירעונות שוטפים (כפי שנעשה ב"הדסה").

בתחום זה נועדו להסיר את חסמי הכניסה אליו ולהגביר את התחרות בו²², ואם הן יתקבלו הן עשויות להגדיל את מספר המְשדרים ולמנוע מצב שבו כל אחד מהם הופך לחשוב-מכדי-ליפול. גם הרפורמה ברשות השידור, אשר נועדה בין היתר לשקם את מעמדו של ערוץ הטלוויזיה הציבורי כשחקן מרכזי בשוק, תאפשר גמישות רבה יותר בקביעת גורלם של שחקנים פרטיים בתחום. אולם לעתים יש בכל זאת צורך לשמור על מספר מצומצם של שחקנים כדי להסדיר את השימוש במשאב מוגבל או לאפשר שליטה על היקף הפעילות. זהו כנראה המצב בתחום הבריאות: כשלי השוק המוגנים בתחום זה מעוררים חשש שגידול בהיצע יגרור גידול בביקוש ובשימושים²³, ואלה עשויים להצדיק חסמי כניסה גבוהים. כיוון שבתחומים אלה הערבות הממשלתית נותרת בעינה, יש ללוות אותה בפיקוח פיננסי ומהותי קפדני יותר על הגופים הגדולים הפועלים בהם. הפיקוח צריך לאפשר בין היתר לנטר באופן שוטף את מדדי הפעילות; לדרוש ולקבל מידע חיוני; לקבוע כללי תגמול שיפחיתו את הסיכון המוסרי; לקיים בקרה על הנהגתו של ממשל תאגידי תקין; ולאכוף אמצעים לתיקון בעיות. פיקוח כזה יאפשר לזהות בשלב מוקדם יחסית התנהגות שמסכנת את קיומו של מוסד וכך למנוע מימוש של הערבות הממשלתית המשתמעת ופגיעה בציבור. יש לשקול להחיל פיקוח כזה לא רק על גופים ממשלתיים או ציבוריים, אלא גם על גופים פרטיים שמקבלים רישיון מהמדינה או פועלים בשווקים חיוניים שיש בהם שחקנים מועטים (כפי שרשויות הפיקוח הפיננסיות מפקחות על התנהלותם של גופים פרטיים שמנהלים את פיקדונות הציבור או את חסכונותיו). כאשר קובעים את היקפו של פיקוח כזה יש לשקול את העלות השוטפת הכרוכה בו, הן למדינה והן למפוקחים, אל מול הסיכוי שהוא יחסוך למדינה עלות גבוהה יותר בעתיד, מפני שהוא יכתוב התנהלות שקולה יותר בגופים החיוניים הנהנים מהערבות הממשלתית המשתמעת. נוסף לכך שהמדינה מצביה לעתים חסמים שיוצרים גופים חשובים-מכדי-ליפול, בחלק מהמקרים היא גם ממלאת תפקיד משמעותי בשווקים שגופים כאלה פועלים בהם. לעתים היא משמשת רוכש או ספק מרכזי, מממנת שחקנים בתחום, או קובעת את המחירים בו וכך משפיעה רבות על הצלחתם או כישלונם של הפעילים, גם כאשר הפיקוח הדוק והסיכון המוסרי מצומצם. כאשר המדינה ממלאת תפקיד כה משמעותי, עליה לפעול בדרך שלא תוביל לסכנת קריסה של גוף חיוני ולמימושה של הערבות²⁴.

על גופים שימשיכו ליהנות מערבות ממשלתית משתמעת יש להחיל פיקוח פיננסי ומהותי קפדני יותר. כאשר קובעים את היקף הפיקוח יש לשקול את עלויותיו אל מול הסיכוי שהוא יכתוב התנהלות שקולה שתמנע את מימוש הערבות.

4. הכנסות הממשלה

הכנסות הממשלה הסתכמו ב-2014 ב-283 מיליארד שקל, וזהו גידול של 5.1% לעומת אשתקד. הכנסות הממשלה ממסים הסתכמו ב-256.1 מיליארד שקל, מעט מעל התחזית בתקציב. בהשוואה ל-2013, ובניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות, ההכנסות ממסים עלו ב-2014 בשיעור ריאלי של 4.1%. מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל מלמד כי נוסף לגידול בתוצר הושפע הגידול

הכנסות הממשלה ממסים עלו ריאלית ב-4.1% יחסית לאשתקד (בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד-פעמיות).

²² דוגמה להצעות כאלה מצויה בדוח הביניים שפרסמה ב-2014 הוועדה לבחינת האסדרה על שידורים מסחריים.

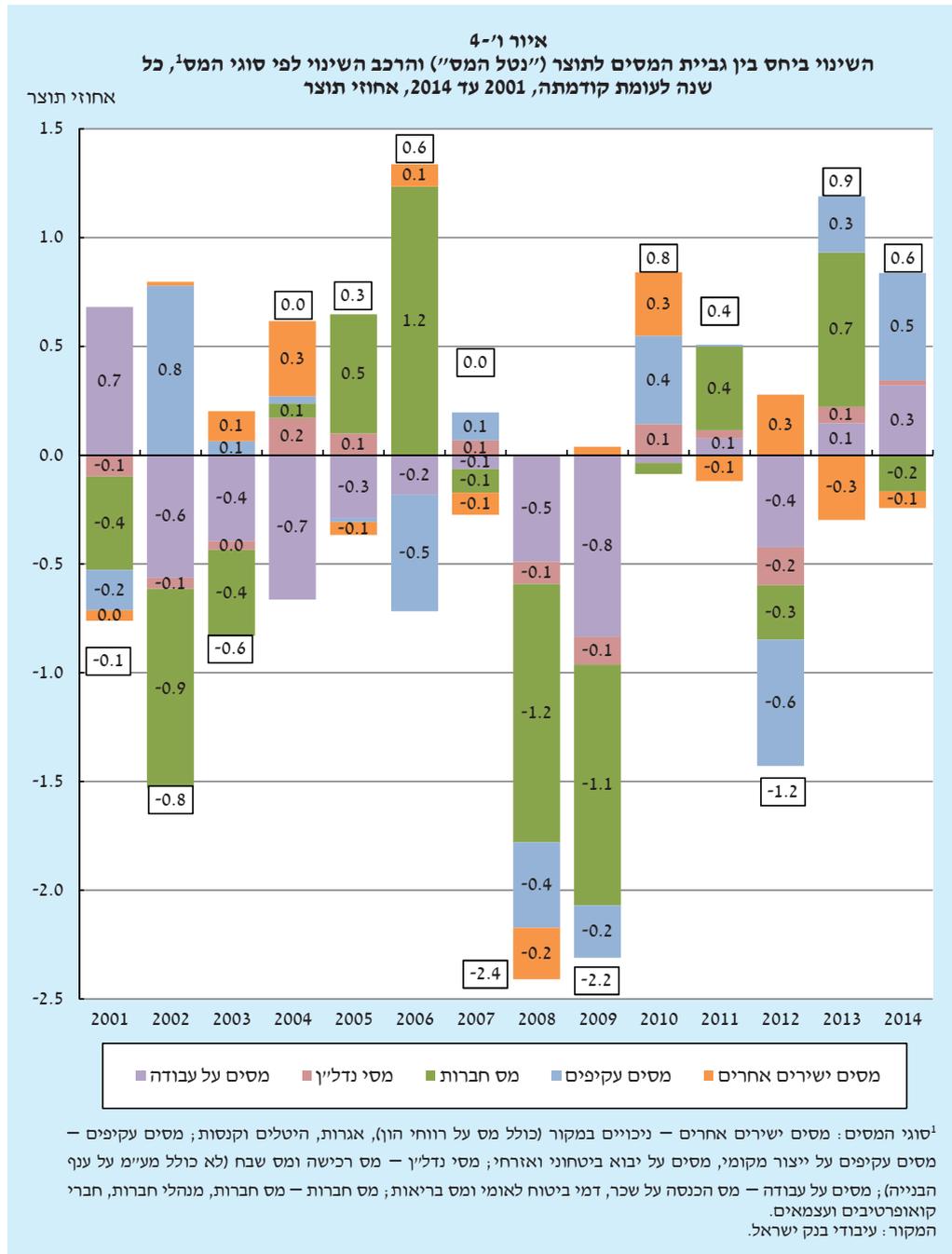
²³ התופעה מוכרת בספרות בשם "ביקוש שיוצר ספק" (supplier induced demand) והיא נובעת בעיקרה מכך שבין הרופאים למטופלים יש א-סימטריה במידע. נציין כי קיימת מחלוקת בקשר להיקפה של התופעה בפועל. ראו סקירה אצל:

McGuire, T. (2000), "Chapter 9: Physician Agency", In Culyer, A. and J. Newhouse (editors), *Handbook of Health Economics*, volume 1, pp. 461–536.

²⁴ לשם המחשה, יש לקבוע מחירים מציאותיים בשוקי החשמל והמים וכן בתחום הבריאות. בתחום הבריאות יש לקבוע באופן מציאותי גם את נוסחאות העדכון של סל הבריאות, היות שעדכון חסר של הסל מאלץ את הממשלה להעביר – במסגרת הסכמי ייצוב – סכומים הולכים וגדלים לארבע קופות החולים, כולן גופים חשובים-מכדי-ליפול.

פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון

בגבייה גם מהגידול ביבוא מוצרי הצריכה (במונחי שקלים), וכן מעליות המחירים בשוק ההון, במיוחד מרווחי ההון על המניות והאג"ח. ההכנסות ממסים נפגעו במידת מה מכך שמכירת הדירות החדשות האטה בעקבות ההמתנה לצעדי החקיקה בתחום. שינויי חקיקה במסים תרמו השנה לגביית המסים 5.1 מיליארדי ש"ח (בחישוב סטטי²⁵). השינויים כללו העלאה של מס החברות



²⁵ השפעתם של שינויי החקיקה שנערכים בתחום המסים על הגבייה בפועל נמוכה מההערכה הסטטית, במיוחד בשנתיים הראשונות להחלתם. ראו: ברנדר ע' וע' פוליצר (2014), "ההשפעה של שינויים בשיעורי המס על גביית המסים בישראל", מאמר לדיון, בנק ישראל.

מ-25% ל-26.5% והקפאה של מדרגות מס ההכנסה וערך נקודות הזיכוי. כן המשיכו להשפיע העלאת שיעור המע"מ והעלאת שיעורי המס על אלכוהול ועל סיגריות – צעדים שנכנסו לתוקף באמצע 2013.

נטל המס – כלומר היחס בין הכנסותיה של הממשלה הרחבה ממסים לבין התוצר – עמד ב-2014 על 31%; זוהי עלייה של 0.6 נקודת אחוז לעומת אשתקד, והיא המשיכה עלייה של 0.9 נקודת אחוז ב-2013 (ראו איור ו-4). נטל המס עלה השנה בשל המשך הגידול בגביית המסים העקיפים המקומיים (עקב העלאת המע"מ והגידול בצריכה הפרטית) ובשל הגידול בגביית המסים על עבודה. על אף עלייה זו נטל המס נותר נמוך בהשוואה לשנים שקדמו למשבר העולמי – ב-2007 הוא היה גבוה ב-3.2 נקודות אחוז תוצר מהנטל ב-2014.

הירידה שחלה בנטל המס מאז 2007 נובעת בראש ובראשונה מהפחתות המסים הניכרות שנערכו בין 2003 ל-2010. בשעה שההפחתה שנערכה בשנים אלה במס ההכנסה על יחידים תרמה במהירות להפחתת נטל המס, ההפחתה במס החברות הטביעה חותם משמעותי רק בשנותיו הראשונות של המשבר – 2008 ו-2009. השפעה מאוחרת זו נבעה הן מכך שקיימים פערי זמנים בין שינוי במס החברות לבין השפעתו על הגבייה²⁶, והן מכך שרווחי החברות גאו בתקופה שקדמה למשבר וצנחו במהלכו. גביית המסים שבה לעלות ביחס לתוצר ב-2010–2011, מפני ששנים אלה התאפיינו בצמיחה מהירה יחסית הודות להתאוששות מהמשבר. אולם על רקע ההאטה שחלה ב-2012, והפחתות המסים הנזכרות, הגבייה בשנה זו שבה וירדה.

הצעות להנהיג מע"מ דיפרנציאלי

מדינות רבות משתמשות בשיעורי מע"מ מופחתים ובפטורים ממע"מ. לרוב הן מעניקות הטבות כאלה על מוצרי יסוד – בעיקר מזון ותרופות, ולעתים גם מים, חשמל וביגוד לתינוקות – במטרה לסייע לבעלי הכנסה נמוכה, ולפעמים הן מעניקות את ההטבות גם על מוצרים ושירותים שיש רצון לעודד את צריכתם, בעיקר ספרים, עיתונים, וכרטיסים למופעים, לסרטים ולמוזיאונים. גם בישראל קיימים שירותים ומוצרים שזוכים להטבה במע"מ – פירות וירקות, צריכה באזור אילת ושירותים לתיירים²⁷ – אולם היקף ההטבות מצומצם בהשוואה למדינות אחרות, ולכן שיעור הגבייה של המע"מ מתוך בסיס המס גבוה יחסית²⁸.

להלן נסקור את ההצעה להפחית את המע"מ על מוצרי יסוד, ונראה כי באופן יחסי להכנסה של משקי הבית בכל עשירון, צעד פרוגרסיבי כזה יסייע יותר לעשירונים הנמוכים, אך חלק ניכר מעלותו יגיע לבעלי הכנסה גבוהה; הגדלת הקצבאות באותה עלות תאפשר לסייע יותר למשקי בית בעשירונים הנמוכים. נוסף על כך, החלת מע"מ דיפרנציאלי עלולה להרחיב את הפתח להעלמות מס ולגרום לעיוותים בהחלטות הצריכה והייצור במשק.

הפחתת המע"מ על מוצרי יסוד²⁹ היא כשלעצמה צעד פרוגרסיבי, כלומר באופן יחסי להכנסה או לצריכה היא מסייעת יותר לבעלי הכנסה נמוכה. איור ו-5 מראה כיצד הטבת מע"מ בעלות של מיליארד שקלים משפיעה על משקי הבית בכל עשירון (ניתוח סטטי, מבוסס על נתוני 2013). הטבה כזו לכל מוצרי המזון (נוסף להטבה על פירות וירקות) משמעה הפחתת המע"מ מ-18% ל-16.1%. העקומה האדומה באיור הימני מראה באיזו מידה הנתח שהוצאה על מזון מהווה בסך

נטל המס עלה ב-2014 בעקבות גידול בהיקף הגבייה של המסים העקיפים ושל המסים בשוק העבודה. נטל המס עדיין נמוך ב-3.2 נקודות אחוז תוצר מרמתו ב-2007.

יחסית להכנסה, הפחתת המע"מ על מוצרי מזון תיטיב יותר עם בעלי הכנסה הנמוכה, אך רוב עלותה יגיע לבעלי הכנסות גבוהות יותר.

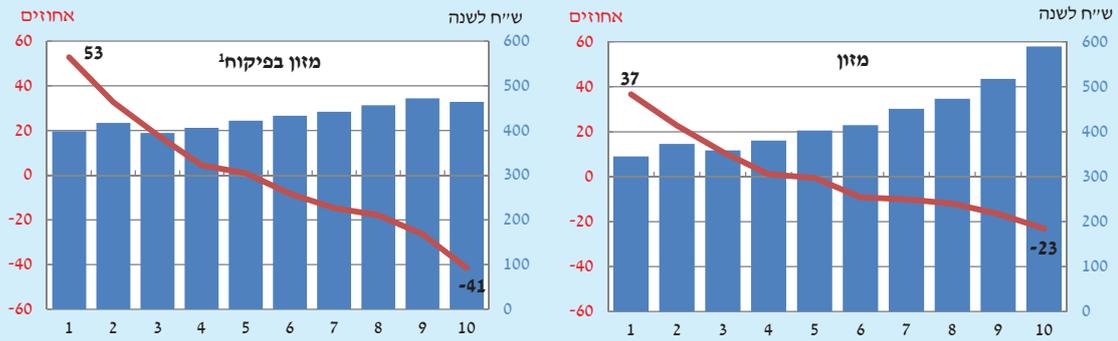
²⁶ ברנדר ופוליצר (2014) מצאו כי לשינוי במס החברות השפעה מועטה על הגבייה בשנתיים הראשונות להחלתו.
²⁷ הממשלה היוצאת קידמה זכור הצעה להפחית לזכאים ל-0% את שיעור המע"מ על רכישת דירות חדשות, אך לבסוף הכנסת לא אישרה את ההצעה.

²⁸ הממד לבחינת שיעור זה – vat revenue ratio – עמד ב-2011 על 65.3% מבסיס הצריכה הרלוונטי, לעומת ממוצע של 55.5% ב-OECD. ראו: OECD (2014), Consumption Tax Trends, OECD Publishing.

²⁹ כלומר מוצרים חיוניים (necessities) ששיעור ההוצאה עליהם מתוך סך ההוצאה לתצרוכת הולך ופוחת עם העלייה בהכנסה או בסך הצריכה.

איור 5-1

החלת מע"מ מופחת על מזון, בעלות של מיליארד ש"ח – שווי ההטבה למשק בית ממוצע בכל עשירון הכנסה (שקלים לשנה, עמודות), והיחס בין שיעור ההוצאה על מזון מתוך סך הצריכה של משק הבית בעשירון לבין השיעור הממוצע באוכלוסייה (אחוזים, באדום), 2013



¹ פירוט של קבוצות המוצרים שנכללו בנייתוח זה מופיע בהערה 31 בגוף הפרק. המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס (2013).

התצרוכת של עשירון נתון גבוה/ נמוך ביחס לממוצע באוכלוסייה. העקומה באיור יורדת עם עליית ההכנסה – בעשירון התחתון נתח ההוצאה על מזון גבוה ב-37% מהממוצע באוכלוסייה ואילו בעשירון העליון הוא נמוך ב-23% מהממוצע. לכן הפחתת המע"מ על מזון היא צעד פרוגרסיבי³⁰ (והפרוגרסיביות שלה דומה בהיקפה לזו הנובעת מהטבת המע"מ הקיימת על פירות וירקות). אם צעד יעניק הטבת מע"מ בהיקף של מיליארד ש"ח למוצרי המזון שמחיריהם כפופים לפיקוח או לדומיהם³¹, הוא יהיה פרוגרסיבי אף יותר, היות שנתח ההוצאה בעשירון התחתון גבוה ב-53% מהממוצע (ראו איור שמאל). ואם צעד יעניק הטבת מע"מ לשירותים ומוצרים שההוצאה עליהם פוחתת ממש עם עליית ההכנסה, הוא יגלם פרוגרסיביות גדולה עוד יותר; למשל, נתח ההוצאה על כרטיסי נסיעה באוטובוס וברכבת גבוה בעשירון התחתון ב-93% לעומת הממוצע באוכלוסייה³². הפחתת מע"מ היא צעד פרוגרסיבי בכללותו, וכאשר ממקדים את הפחתות במוצרי יסוד מגבירים את הפרוגרסיביות הגלומה בהן. אולם איור 5-1 מדגים גם את אחד החסרונות של הטבות כאלה: חלק גדול מעלותן הרבה מגיע גם לבעלי הכנסה גבוהה. לשם המחשה, הפחתה בעלות של מיליארד ש"ח במע"מ על המזון תחסוך למשק בית בעשירון התחתון 345 ש"ח בשנה, ואילו למשק בית בעשירון העליון היא תחסוך 590 ש"ח בשנה. רק 17% מעלות ההטבה יופנו למשקי בית בשני העשירונים התחתונים של התפלגות ההכנסות (במקרה של הפחתת מע"מ כללית יקבלו עשירונים אלה 12% מעלות הפחתה, במקרה של הפחתת מע"מ על מזון כפוף לפיקוח – 19% מהעלות, ובמקרה של הטבה על כרטיסי אוטובוס ורכבות – 26% מהעלות).

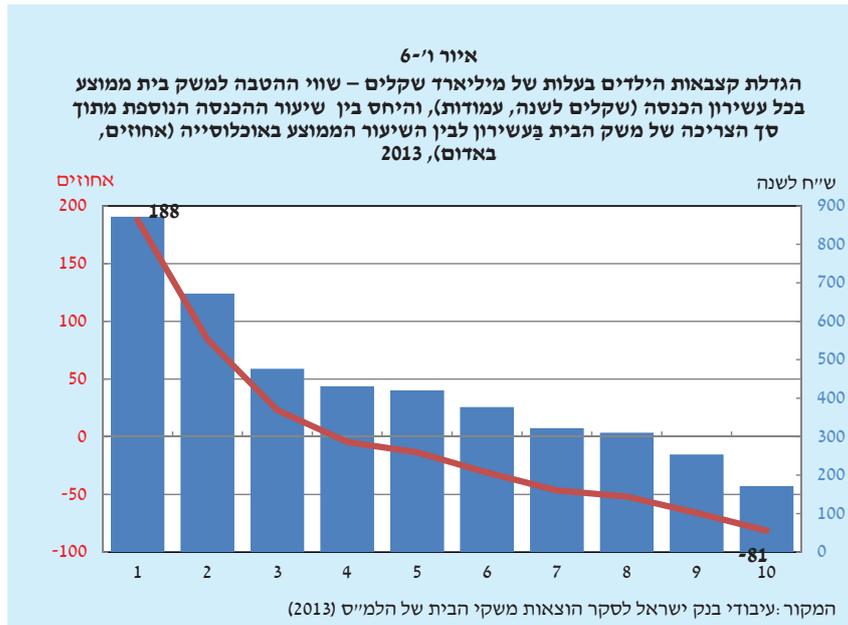
³⁰ הפרוגרסיביות של הצעד בולטת עוד יותר כאשר בוחנים את סך ההוצאה למזון ביחס להכנסה של משקי הבית ולא ביחס לתצרוכת. אולם כיוון שהתצרוכת משמשת מדד טוב יותר לרמת החיים הפרמנטית של משק הבית, השתמשנו כאן במדד זה.

³¹ הניתוח כלל את אותן קבוצות מוצרים בסקר הוצאות משקי הבית שחלק מהמוצרים בהן כפופים לפיקוח מחירים: לחם אחיד שחור ולבן, לחם פרוס, חלה רגילה ומתוקה, מלח, חלב מפוסטר, אשל לבן ויוגורט, שמנת חמוצה, שמנת מתוקה, חמאה, גבינה צהובה קשה, גבינה לבנה, ביצים (לא-אורגניות). הטבה של מיליארד ש"ח תאפשר להפחית כמעט לגמרי את שיעור המע"מ המוטל על קבוצת מוצרים זו – ל-1.1% (במקום 18% כיום).

³² הפחתה ל-0% של המע"מ על כרטיסי הנסיעה באוטובוס וברכבת תעלה כרבע מיליארד ש"ח. כיוון שעובדים רבים זוכים להחזרי נסיעה בגין כרטיסים אלה, סביר כי הוזלתם לא תתגלגל במלואה לכיס הצרכנים.

אם מעצבי המדיניות חותרים לסייע לשכבות החלשות, עומדים לרשותם כלים יעילים יותר לעשות זאת: איור ו-6 מדגים כי כאשר משתמשים במיליארד ש"ח כדי להגדיל את קצבאות הילדים האוניברסליות, מתקבל צעד פרוגרסיבי מאוד מפני ששיעור הקצבה מתוך הצריכה בעשירון התחתון גבוה ב-188% מהממוצע באוכלוסייה, ומפני שחלק ניכר יותר מעלותו מגיע לבעלי הכנסה נמוכה (36% לשני העשירונים התחתונים). גם הגדלה של מענק העבודה ("מס הכנסה שלילי") מתמקדת יותר בעשירונים הנמוכים (35% מעלות ההגדלה תגיע לשני העשירונים התחתונים ועוד 53% לעשירונים 3—5). ככלל, שימוש בקצבאות שממוקדות רק בבעלי הכנסה נמוכה (למשל השלמת הכנסה לצעירים ולקשישים) יאפשר להעניק תוספות פרוגרסיביות עוד יותר בעלות תקציבית נמוכה יותר.

אם יגדילו את הקצבאות בעלות זהה לעלותה של הפחתת המע"מ, הדבר יאפשר להעביר סיוע רב יותר לבעלי הכנסה הנמוכה.



זאת ועוד, כאשר בוחנים צעד של הטבה במע"מ (או של הגדלת קצבאות) יש להתחשב גם באופן שבו מממנים אותו. מימון ההטבה באמצעות מס הכנסה על בעלי הכנסה גבוהה-בינונית יגביר את הפרוגרסיביות הכוללת של הצעד, אולם מימון באמצעות קיצוץ בהוצאות הממשלה (או הימנעות מהגדלתן) עלול לפגוע בפרוגרסיביות שלו או אף להפוך אותו לרגרסיבי (הדבר יכול לקרות אם למשל מממנים הפחתת מע"מ על מוצרי מזון באמצעות צמצום הסובסידיה למחירי הכרטיסים בתחבורה הציבורית או הימנעות מהרחבתה). הצורך לממן את ההטבה עשוי לצמצם גם את השפעתה על הורדת יוקר המחיה, משום שהמימון עשוי להגיע מהרחבה של גביית המסים משכבות הביניים, או מצמצום של אספקת השירותים הציבוריים אשר תגדיל בקרב שכבות אלה את ההוצאה הפרטית, למשל על חינוך ובריאות.

נוסף לחיסרון הנזכר, השימוש בשיעורי מע"מ דיפרנציאליים סובל מעוד חסרונות:

- הפחתה בשיעור המס על מוצר מסוים אינה מתגלגלת במלואה למחיר המוצר לצרכנים.³³

אופן המימון של ההטבה במע"מ ישפיע על מידת הפרוגרסיביות הגלומה בה. כאשר הטבת מע"מ מונעת הגדלה של הוצאות הממשלה, היא עשויה להיות רגרסיבית.

³³ למשל, זוסמן ואחרים (2007) בחנו את השינויים שנערכו במיסוי העקיף בשנים 2000—2004 ומצאו כי לשינויים במע"מ יש רק מעט השפעה על המחירים, וכי רק שני שלישים מההפחתה במס הקנייה התגלגל להוזלת המחיר לצרכן. ראו: זוסמן נ', ד' רומנוב, מ' אורן-יפתח, וני מירוניציב, (2007), "התגלגלות שינויים בשיעורי מע"מ ומס קנייה למחירים לצרכן", מאמר לדיון, המכון למחקר כלכלי ע"ש מוריס פאלק.

החלטה על כמה שיעורים
שונים של מע"מ תרחיב
את הפתח להעלמות
מס ותיצור לחץ להעניק
הטבות נוספות. צעד
כזה עלול לעוות את
ההחלטות הנוגעות
לייצור ולצריכה.

כך פוחתת יעילותה בסיוע למשקי הבית וחלק ניכר מהעלות הכרוכה בה מגיע ליצרני המוצר ולמשווקיו (הטבה בקצבאות, לעומת זאת, בדרך כלל מגיעה במלואה לאוכלוסייה המקבלת אותן). הפחתת המס עלולה להתגלגל למחיר רק באופן חלקי, במיוחד בשווקים שהתחרות בהם מוגבלת. יש לציין כי הטבת מע"מ למוצרים שמחיריהם כפופים לפיקוח מאפשרת לוודא כי מלוא ההטבה אכן מתגלגל למחיר, לפחות במועד הענקתה.

- כאשר קובעים למע"מ כמה שיעורים, או מעניקים פטור מלא ממע"מ³⁴, מרחיבים את הפתח להעלמות, להתחמקות ולמניפולציות שיפגעו בגביית המס ויעצימו את הביורוקרטיה ואת ההתדיינות המשפטית סביבה. כך למשל עלולים להתפתח דיונים משפטיים על סיווגם של מוצרים מסוימים, ובעלי עסקים עלולים לדווח דיווח כוזב – כלומר לדווח כי הכנסה כלשהי נובעת ממוצרים שהמע"מ עליהם מופחת אף אם אלה אינם פני הדברים – כדי להעלים מס. הגדרה ברורה של קבוצת המוצרים הזכאים להטבה – כמו למשל במקרה של רשימת המוצרים שמחיריהם כפופים לפיקוח – אולי תצמצם את האפשרות למניפולציות אך לא תבטל אותה לגמרי.

- כאשר מעניקים הקלה במס בתחום אחד, היא מיטיבה עם אוכלוסייה מסוימת וכן עם היצרנים והמשווקים בתחום, משום שהביקוש למוצריהם גדל. לכן הדבר יגרום לחצים ציבוריים, כמו גם לחצים מצד בעלי אינטרס, לתת הקלה או פטור גם בתחומים אחרים. התרחבות ההטבות תפגע ביעילותה של מערכת המס וביציבותה על פני זמן, ועלותן המתרחבת תחייב העלאת מסים במקום אחר. אם פיקוח מחירים ישמש תנאי למתן הטבה במע"מ, הדבר עלול לגרום להכפפת מוצרים לפיקוח גם כאשר אין בכך צורך, וצעד זה עלול לפגוע בתחרות במשק.

- יש קושי רב לבטל הטבת מע"מ, גם אם מתברר כי השלכותיה שליליות. גם במדינות אחרות הטבות אלו התקבעו לאורך זמן, על אף הביקורת עליהן.

- הטבת מס למוצרים מסוימים מפחיתה את מחירים היחסי וכך מעוותת את החלטות הייצור והצריכה במשק. עיוות זה מצדו פוגע ברווחת הציבור ומגביר את הנטל העודף הנובע מהמיסוי. כאשר הממשלה משתמשת במע"מ דיפרנציאלי היא למעשה משקיעה כספים כדי לשכנע את הציבור לצרוך באופן שאינו נובע מהעדפותיו, בהינתן עלויות הייצור של כל מוצר. למשל, כשהממשלה מפחיתה את המע"מ על מוצרי מזון שמחיריהם כפופים לפיקוח, היא למעשה משקיעה כסף כדי לשכנע את הציבור להעדיף חמאה (מחירה מפוקח) על פני שמן (מחירו אינו מפוקח), ולצרוך גבינה לבנה שמכילה 5% שומן (מפוקחת) במקום גבינה לבנה שמכילה 3% שומן (אינה מפוקחת). ספק אם יש תועלת חברתית בשימוש כזה בכספיו של משלם המסים, שכן המוצרים שמחיריהם אינם כפופים לפיקוח אינם דווקא מוצרים בעלי השפעות חיצוניות שליליות או מוצרים שיש לעודד את הציבור לצמצם את צריכתם.

יש לציין כי צעדים לצמצום אי-השוויון והעוני כרוכים לא פעם באובדן כלשהו של יעילות. גם צעד חלופי – כגון הגדלת קצבאות – עלול לגרום לעיוותים במשק, מפני שהוא עלול לפגוע בתמריץ

³⁴ פטור ממע"מ, בניגוד למע"מ בשיעור 0%, אינו מאפשר לקבל החזרים על המע"מ שהעסק שילם. לכן אובדן ההכנסות הישיר שתקציב המדינה סופג מפטור ממע"מ נמוך מהאובדן ממע"מ בשיעור 0%. אולם הפטור פותח פתח רחב יותר למניפולציה, וכן הוא עלול לגרום עיוותים נוספים כיוון שהוא מפר את העיקרון הניצב ביסוד המע"מ – העיקרון שהמיסוי חל על הערך המוסף בכל שלב ולא על התשומות לייצור המוצרים והשירותים.

לעבוד או בתעסוקה. אולם אפשר לצמצם את העיוותים האלה באמצעות מגוון כלים: 1. אספקה ישירה של מוצרים ציבוריים מסוימים, 2. מתן קצבאות אוניברסליות, היות שהן אינן מטילות מס על כניסה לתעסוקה, 3. מתן קצבאות שממוקדות באנשים עובדים, כמו למשל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"), ו-4. מתן קצבאות לאלה שכבר פרשו משוק העבודה (קצבאות זקנה)³⁵. זהו למעשה האתגר הניצב בפני מתכנני של מערכת המסים וההעברות – לגבות את היקף המסים הנדרש למימון המידה הרצויה של שירותים ציבוריים ולממש את חלוקת ההכנסות הרצויה לציבור, תוך צמצום מקסימלי של הפגיעה ביעילות (לרבות צמצום הפגיעה בתמריצים לעבוד, צמצום העיוותים למחירים היחסיים, וכו'). אם מערכת המסים וההעברות נדרשת להפחית עוד את אי-השוויון ולהקל על יוקר המחיה, עדיף שתעשה זאת באמצעים יעילים יותר, כמו הגדלת קצבאות ומתן שירותים, ולא באמצעות צעדים יעילים פחות ובזבזניים יותר, כמו הנהגת מע"מ דיפרנציאלי.

5. החוב הציבורי ומימונו

החוב הציבורי גדל ב-2014 ב-3.7% לעומת היקפו אשתקד, ובסוף השנה הוא הסתכם ב-736 מיליארד שקלים. ביחס לתוצר נותר היקף החוב הציבורי בלי שינוי – 67.6% (ראו לוח ו-5). ליציבות ביחס החוב לתוצר תרם ההיקף הגבוה של פירעון הלוואות שניתנו לציבור (פירוט על כך מופיע בהמשך), והשימוש ביתרות שהממשלה צברה בבנקים (כ-5 מיליארדי ש"ח) עקב עודף גיוס בשנתיים הקודמות. הירידה שחלה במהלך השנה במדד המחירים לצרכן, לצד העלייה הקלה במחירי התוצר, שחקה את היחס בין הרכיב הצמוד בחוב לבין התוצר. מנגד, הפיחות בשער השקל הגדיל את שיערוך החוב הנקוב במטבע חוץ (רובו המכריע אינו מגודר). על פי תחזיות הצמיחה לטווח הבינוני, יחס החוב לתוצר ירד במעט בהמשך העשור אם ישראל תשמור על רמת הגירעון הקיימת³⁶. החוב הציבורי בישראל ביחס לתוצר נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD – 86.6% תוצר ב-2014. נטל תשלומי הריבית בישראל (2.9% תוצר) רשם ירידה ניכרת בעשור האחרון, אך הוא עדיין גבוה מהנטל הממוצע במדינות ה-OECD (ראו איור ו-7).

עלות הגיוס של **החוב הסחיר** של הממשלה המשיכה לרדת ב-2014 – התשואה הממוצעת על אג"ח ממשלתיות צמודות למדד עמדה במועד ההנפקה על 0.65% (לעומת 1.04% ב-2013), והתשואה במועד ההנפקה על אג"ח שקליות (לא-צמודות) ירדה מ-2.63% ב-2013 ל-1.82%³⁷ (ראו איור ו-8, משמאל). הטווח הממוצע לפדיון של החוב הסחיר בהנפקות שנערכו ב-2014 נותר ברמה דומה לרמתו בשנתיים האחרונות – כ-8 שנים. אף על פי כן, עלות הגיוס של **סך החוב** (סחיר ובלתי סחיר) עלתה ב-2014, והטווח הממוצע לפדיון התארך ל-10 שנים. זאת משום שהיקף ההנפקה של אג"ח בלתי סחירות (מיועדות) לקרנות הפנסיה הוסיף לגדול, ואג"ח אלה מונפקות ל-15 שנה ומבטיחות ריבית של 4.8% – ריבית גבוהה מהתשואה המתקבלת כיום על

החוב הציבורי הסתכם בסוף 2014 ב-67.6% תוצר – ללא שינוי לעומת אשתקד.

התרחבות ההנפקה של אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה הגדילה את עלות החוב הממשלתי המונפק והאריכה את הטווח הממוצע לפדיון.

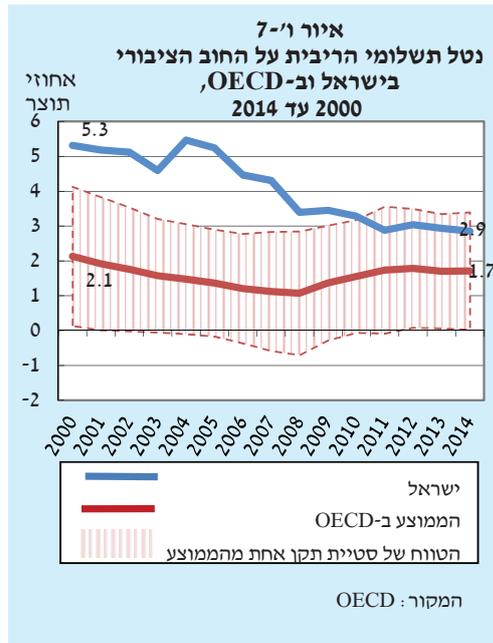
³⁵ חוקרים בחנו את השימוש במע"מ דיפרנציאלי במדינות אחרות, ולא פעם הם הציעו לקדם רפורמה שתצמצם את הטבות המע"מ ותגדיל את תשלומי ההעברה לציבור. הצעה לערוך רפורמה כזו עלתה למשל בבריטניה. ההצעה מאפשרת לשמור על רמת התמיכה באוכלוסיות חלשות תוך צמצום העיוותים הנובעים ממע"מ מופחת, וזאת באמצעות שילוב של שינויים במס הכנסה והגדלה של קצבאות אוניברסליות ותלויות-הכנסה:

Mirrlees, J. (ed.) (2011), "Chapter 9: Broadening the VAT base" in *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

³⁶ ראו: "סקירה פיסקלית: תמונת המצב לקראת הכנת תקציב המדינה לשנת 2015, והמגמות התקציביות הצפויות בהמשך העשור", בתוך בנק ישראל (2015), *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* מס' 138.

³⁷ נתוני התשואה אינם כוללים הנפקות במכרזי החלף, מפני שהנתונים על התשואה הממוצעת בהן לא היו זמינים.

פרק ו': הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם

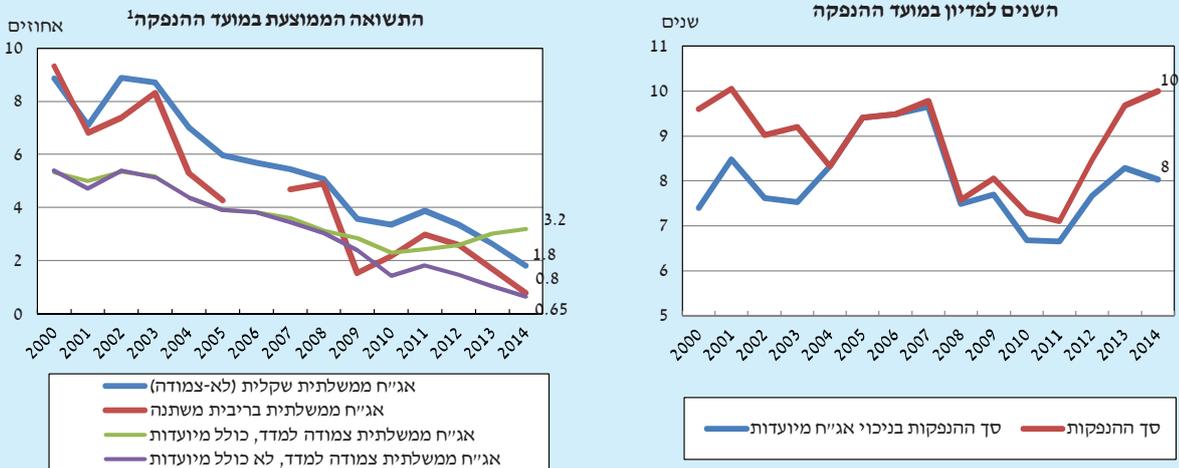


הנפקת אג"ח של רכבת ישראל מאפשרת לממן פיתוח תשתיות מחוץ לכללים הפיסקליים. ההנפקה מייקרת את מימון הפעילות הממשלתית ומסתמכת למעשה על סובסידיה ממשלתית עתידית.

אג"ח סחירות דומות³⁸. ב-2014 הונפקו אג"ח כאלה בסכום של 24.6 מיליארד שקלים, ואלה היוו 28% מסך גיוס ההון של הממשלה, לעומת 21% אשתקד ו-5% ב-2011. הסבסוד הנובע לחיסכון הפנסיוני מהאג"ח המיועדות גדל בשנים האחרונות מפני שהריבית בשווקים ירדה ומפני ש-2012 נערכו הנפקות גדולות של אג"ח כאלה. נציין כי התשואות על האג"ח המיועדות היו בעבר דומות בדרך כלל לתשואות על אג"ח מקבילות בשוק, או אף נמוכות מהן. לכן היקף הסבסוד היה מצומצם יותר, ולעתים האג"ח אף חסכו לממשלה הוצאות ריבית.

הממשלה החליטה לקדם הנפקה של אג"ח מטעם חברת רכבת ישראל (חברה ממשלתית). לפי החלטה, הרכבת אמורה לגייס כמיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016, וכספים אלה יפצו על קיצוץ מקביל בתקציב הפיתוח שחברת הרכבת מקבלת מהממשלה. הנפקת האג"ח והקיצוץ המקביל מאפשרים לממן את פיתוח תשתיות הרכבת מחוץ לכללים הפיסקליים המגבילים את ההוצאה והגירעון. למהלך זה יש מחיר, כיוון שלהנפקת האג"ח בידי חברה ממשלתית תהיה עלות גבוהה יותר מאשר להנפקות בידי הממשלה עצמה, וזאת אף על פי שהגיבוי לאג"ח הינו למעשה סובסידיות שהממשלה עצמה תעביר לרכבת בעתיד. סובסידיות

איור 8-1
התשואה הממוצעת והשנים לפדיון במועד ההנפקה של האג"ח הממשלתיות, ממוצע שנתי משוקלל בהיקף הגיוס, 2000 עד 2014



¹ לא כולל הנפקות במכרזי החלף, היות שהנתונים על התשואה הממוצעת בהן לא היו זמינים.

³⁸ התשואה הריאלית (הנגזרת מעקום אפס) לטווח זמן זהה (15 שנה) עמדה ב-2014 על 1.5% בממוצע.

אלה מהוות כ-60% מההכנסה השוטפת של הרכבת. אמנם להנפקת אג"ח סחירות בידי חברה ממשלתית עשויים להיות יתרונות – הגברת השקיפות בחברה ושיפור בביקוח הפיננסי עליה – אך הצעד עלול לבסוף להותיר בידי חברת הרכבת משאבים מצומצמים יותר לצורך השקעה, והוא

לוח ו'-5
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2009 עד 2014
(אחוזי תוצר)

2014	2013	2012	2011	2010	2009	
67.6	68.2	69.7	71.5	75.3	72.9	החוב בסוף השנה הקודמת
-2.3	-3.7	-4.9	-4.5	-5.0	-4.0	הגידול בתוצר (נומינלי)
1.7	3.3	3.7	1.3	1.3	5.2	גיוסי הון נטו
2.8	3.2	3.9	3.1	3.5	4.9	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
-0.4	-0.4	-0.4	-0.6	-0.7	-0.8	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.2	-0.1	-0.1	-0.8	-0.5	-0.3	תקבולי הפרטה
-0.5	0.7	0.3	-0.4	-1.0	1.4	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
0.0	0.5	0.5	0.7	0.9	1.4	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
0.9	-0.6	-0.2	0.7	-0.6	0.0	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2	-0.5	התאמה לעלויות הנפקה
0.0	0.1	-0.3	0.1	-0.3	0.2	שארית ⁴
67.6	67.6	68.2	69.7	71.5	75.3	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

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

⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

יהפוך את מימון הפעילות הממשלתית ליעיל פחות.

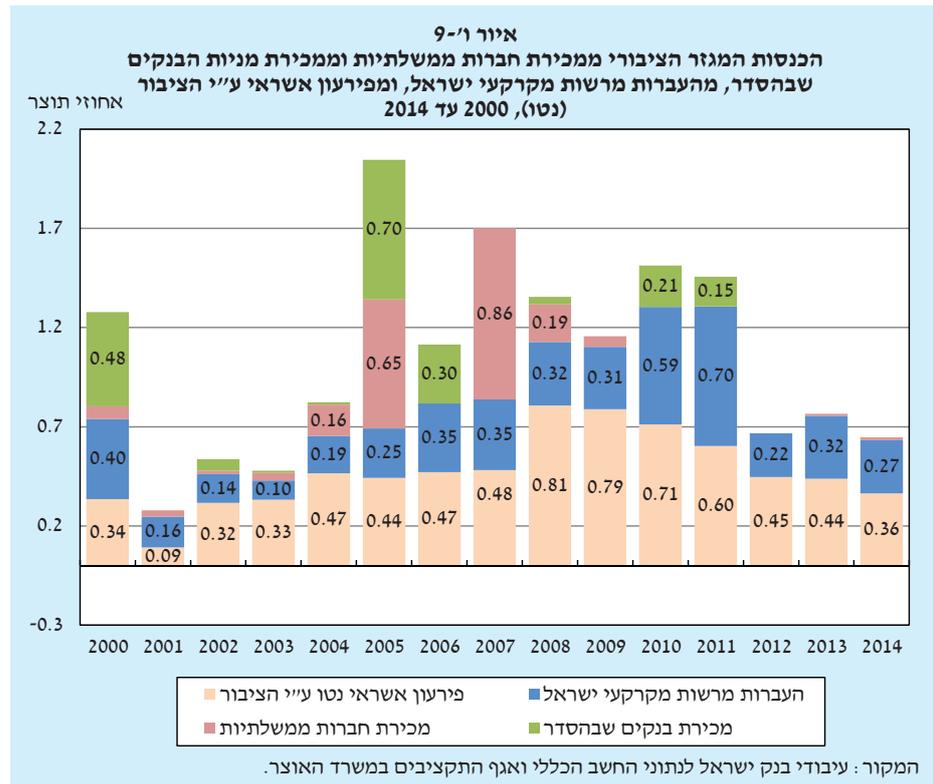
ההכנסות בחשבון ההון

נוסף להכנסות שיש לממשלה בחשבונה השוטף – בעיקר מסים ואגרות – היא רושמת הכנסות גם בחשבון ההון בעקבות מכירת נכסים לציבור או החזר הלוואות שהיא העניקה בעבר. הכנסות אלה אינן נכללות לרוב בחישוב הגירעון, אך הן מסייעות לממן אותו וכך תורמות לצמצום החוב הציבורי ולצמצום תשלומי הריבית העתידיים בגינו. איור ו'-9 מציג כמה מההכנסות האלה, ומלמד כי היקפן בשלוש השנים האחרונות היה נמוך מהיקפן בשבע השנים שקדמו להן.

ראשית, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מחכירה ומוכרת לציבור קרקעות שנמצאות בבעלות המגזר הציבורי (המדינה וקק"ל). הרשות מעבירה חלק מהכנסותיה ממכרזים ישירות לרשויות המקומיות³⁹, ולאחר מימון פעילותה היא מעבירה את עודפיה (בחשבון ההון) לבעלי הקרקעות המקוריים. ההעברות מרמ"י למגזר הציבורי הסתכמו ב-2014 ב-2.9 מיליארדי ש"ח, וסכום זה שווה ערך לכ-0.3% תוצר, השיעור הממוצע בשנים 2012—2013. שיעור זה נמוך ב-60% מהיקף

לממשלה יש בחשבון ההון הכנסות מפעילות של רשות מקרקעי ישראל, ממכירת חברות בבעלות ממשלתית, ומהחזר אשראי (נטו) שניתן בעבר לציבור.

³⁹ חלף היטל השבחה. שיעורו כיום עומד על 12% מההכנסות הנובעות לרמ"י משיווק הקרקע, והכנסות אלה משפיעות על גירעון הרשויות ולכן גם על גירעון הממשלה הרחבה.



ההכנסות שנבעו מפעילות רמ"י בשנים 2010–2011. הסכמי הגג שנחתמים בימים אלה עם רשויות מקומיות צפויים לצמצם את הכנסות ההון של הממשלה המרכזית ממכירת קרקעות, ולהגדיל את החלק המועבר לשלטון המקומי, היות שההסכמים קובעים כי ההכנסות משיווק קרקעות יכסו גם הוצאות פיתוח שהרשות המקומית נשאה בהן עד כה⁴⁰. הסכמים אלה למעשה מאפשרים להשתמש בהכנסות הון ממכירת קרקעות כדי לממן השקעות והוצאות שוטפות שקשורות להשבת הקרקע ולהכשרתה למגורים. במקרה של הוצאות שוטפות ההוצאה נעשית בדרך שעוקפת את הכללים הפיסקליים המגבילים את ההוצאה הממשלתית ואת הגירעון.

שנית, למדינה הכנסות ממכירה של חברות ממשלתיות ושל (שארית) מניות הבנקים שהולאמו במשבר שפרץ בשנות ה-80. ב-2014 מכרה המדינה את שארית החזקותיה במניות בזק (0.97%) תמורת 151 מיליון ש"ח. המדינה ביקשה מוועדת הכספים אישור למכור את יתרת החזקות בבנק לאומי (כ-6%), אך מכירה זו טרם התבצעה. בשנים האחרונות פחתו מאוד הכנסות המדינה ממכירת החברות שבעלותה וכיום ההכנסה הזו קטנה מאוד, בשעה שב-2004–2011 היא הגיעה להיקף ניכר⁴¹.

שלישית, המדינה רושמת הכנסות מהחזר הלוואות שנתנה בעבר – רובן משכנתאות לזכאי משרד השיכון. למדינה נובעת הכנסה בפועל בחשבון ההון כאשר סך האשראי שנפרע עולה על

⁴⁰ הממשלה הגבילה את היקפם של הסכמי הגג והיא מייעדת אותם למיזמים גדולים במיוחד. הסכמי הגג נועדו לשמש אמצעי זמני להתמודדות עם העלייה במחירי הדירות, והצורך בהם נובע הן מכך שלרשויות המקומיות יש קושי תזרימי לממן מראש השקעה גדולה בפיתוח, והן מכך שהארנונה למגורים מניבה הכנסה נמוכה שמפחיתה את כדאיותן של שכונות מגורים חדשות. הרחבה על הסכמים אלה מופיעה בפרק ז'-א.

⁴¹ נציין כי מכירה של חברות ממשלתיות ובנקים בהסדר מגדילה את ההכנסות בחשבון ההון, אך מקטינה את פוטנציאל ההכנסות השוטפות מדיווידנדים אפשריים.

ההלוואות החדשות שהוענקו⁴². ההכנסה נטו מפירעון של הלוואות כאלה עלתה בין 2008 ל-2011 והסתכמה בממוצע ב-0.7% תוצר בשנה. בשלוש השנים האחרונות הסתכמה ההכנסה השנתית ב-0.4% תוצר. היקף הפירעונות הגדול מושפע גם מכך שעם ירידת הריבית במשק, הריביות שבהן המדינה העניקה משכנתאות לזכאים הפכו לגבוהות יותר מהריביות בשוק, והן עודדו מחזור של המשכנתאות הקיימות והרתיעו לזכאים חדשים. יתרת ההלוואות לטווח ארוך עמדה בסוף 2013 על 24.6 מיליארד ש"ח (מחצית מהיתרה ב-2007). הפעולות שנועדו לעודד את זכאי משרד השיכון למחזור את המשכנתאות יאפשרו להם ליהנות מהריבית הנמוכה במשק⁴³ ולהפחית את תשלומי המשכנתה, ופירוש הדבר שסעיף זה יוסיף להוות מקור הכנסה בחשבון ההון גם בשנה הבאה (אם כי תקטן ההכנסה השוטפת בתקציב מהריבית על הלוואות אלה).

6. שירותי הממשלה: התקצוב והאסדרה של תחום הבריאות

הגירעונות במערכת הבריאות שבו לגדול בשנת 2014, היות ששתיים מתוך ארבע קופות החולים טרם חתמו עם הממשלה על הסכמי הייצוב לשנים 2014—2016, והשתיים האחרות חתמו עליהם בסוף השנה ממש. מאחר שבשנים האחרונות נערך בסל הבריאות עדכון-הֶסֶר, הלכה וגברה תלותן של קופות החולים בתקציבים המועברים במסגרת הסכמי הייצוב. הסכמים אלה מכתיבים מחזוריות תלת-שנתיות בהכנסות הקופות, מפני שהם נחתמים באיחור בתוך התקופה שהם תקפים לגביה וכך גורמים לגירעון גבוה בתחילתה ולגירעון נמוך בסופה. גם בניכוי המחזוריות ניכרת בשנים האחרונות מגמת גידול בגירעונותיהן של קופות החולים (מגירעון ממוצע של 261 מיליון ש"ח בשלוש השנים שבין 2008 ל-2010, לגירעון ממוצע של 842 מיליון ש"ח בשנים שבין 2011 ל-2013). מגמה זו נובעת בין היתר מכך שהעלויות גדלו עקב הסכמי השכר שנחתמו במערכת וגידול האוכלוסייה, אך תקציב סל הבריאות לא עודכן בהתאם והסכמי הייצוב לא פיצו על כך באופן מלא⁴⁴.

בשנת 2014 גדלו הגירעונות של קופות החולים וכן הגירעונות התפעוליים של בתי החולים הממשלתיים.

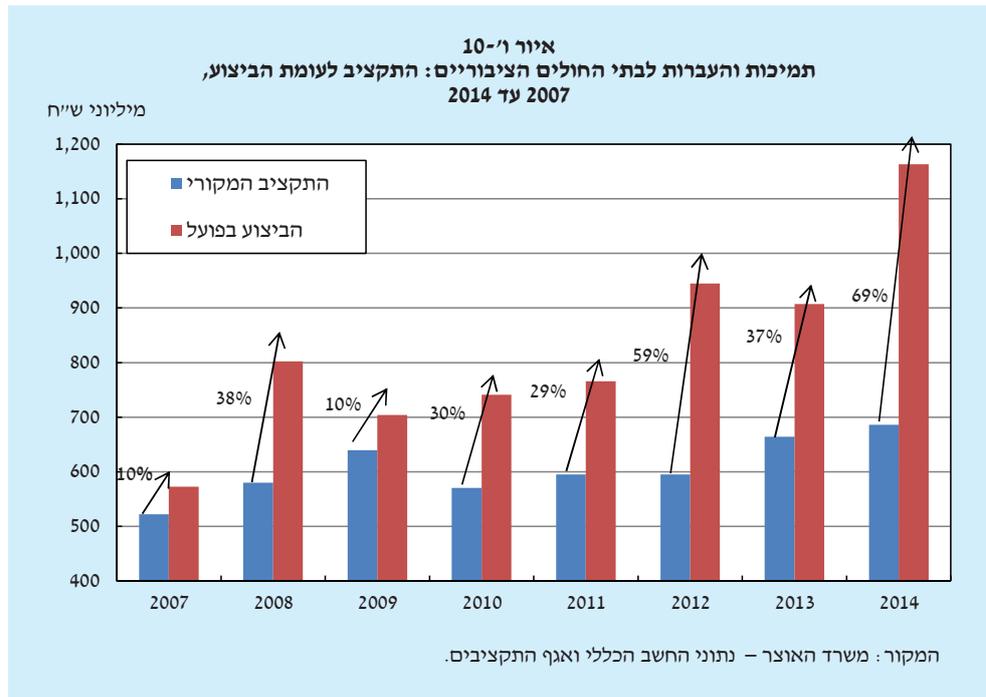
אשתקד גדלו גם הגירעונות התפעוליים של בתי החולים הממשלתיים, והם נזקקו לסבסוד גדול יותר מהממשלה – כ-1.2 מיליארד ש"ח. תקציב הסובסידיה המקורי עמד על 700 מיליון ש"ח, אך כמו בכל אחת מהשנים הקודמות, המימון שהועבר בפועל היה גבוה בהרבה מהתקציב המתוכנן (ראו איור ו-10). ההסכמה על הסבסוד הנוסף לבתי החולים התגבשה רק בסוף השנה ממש, לאחר שהם התריעו מפני משבר תקציבי שיוביל לעצירת הפעילות.

התקציבים המועברים מחוץ לסל הבריאות הרשמי גדלים אפוא, ונוסף לכך הם מועברים רטרואקטיבית ונקבעים לאחר משא ומתן שתוצאותיו תלויות לעתים ביחסי הכוחות בין הצדדים ובתזמון. הדבר פוגע ביעילותה של מערכת הבריאות וביכולתה לתכנן לטווח ארוך. התנהלות כזו גם עלולה להגביר את הסיכון המוסרי (moral hazard) שנוצר כאשר מנהלי הגופים זוכים לכיסוי רטרואקטיבי של הגירעונות, והיא מקשה לדרוש מהמנהלים במוסדות הבריאות לקבל על עצמם את האחריות לחריגות מהתקציב ולהתנהלות פיננסית בלתי מוצלחת. לכן יש לברך על הכוונה לקבוע את כל היקף הסבסוד לבתי החולים כבר בתחילתה של כל שנה. יש לדאוג גם לכך שרמת

⁴² החזר אשראי נטו גורם להכנסה בחשבון ההון, וזו מקטינה את החוב. אך הוא מצמצם את ההכנסות מריבית על ההלוואות הפעילות, ולכן מגדיל את הגירעון (אם הריבית על האשראי הייתה גבוהה מהריבית שבה המדינה מגייסת).

⁴³ משרד הבינוי והמפקח על הבנקים הודיעו בסוף 2014 על קידום מהלך לעידוד פירעון מוקדם, או מחזור, של הלוואות משכנתה שהמדינה העמידה לזכאים. הלוואות אלה ניתנו עד 2012 בריבית של 4%, צמוד למדד.

⁴⁴ ראו דיון בתוך: בנק ישראל (2013), סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחדשים האחרונים מסי 136.



משרדי האוצר והבריאות
הסכימו להגדיל את
בסיס התקציב למערכת
הבריאות הציבורית
ולהצמיד את תקציב סל
הבריאות לקצב הגידול
של האוכלוסייה.

הסבסוד תאפשר לבתי החולים לתת מענה לצורכי הציבור לאורך כל השנה, וכן לכך שהרשות החדשה לניהול המרכזים הרפואיים הממשלתיים⁴⁵ תקבל את כל המידע על אודות התנהלותם השוטפת של בתי החולים, משום שהם נהנים מערבות ממשלתית מפורשת (ראו דיון בסעיף 3). הצורך בהיקף נרחב של תקציבים נוספים, כלומר תקציבים שחורגים מהתקציב שנקבע בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, נובע בעיקרו מכך שמערכת הבריאות הציבורית סובלת ממחסור תקציבי ביחס לשירותים שעליה לספק לפי החוק. השנה עסקה בנושא הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית (ועדת גרמן), ובעקבות מסקנותיה הסכימו משרדי הבריאות והאוצר להוסיף לבסיס התקציב (כלומר, באופן קבוע) 700 מיליון ש"ח לשם קיצור תורים, ולהשקיע עוד 300 מיליון ש"ח בפיתוח תשתיות (חד-פעמי). כדי לצמצם את שחיקת התקציב בעתיד המליצה הוועדה להצמיד את תקציב סל הבריאות באופן מלא לגידול האוכלוסייה (אם כי לא לגידול המתקנן להזדקנות), והממשלה אישרה צעד כזה. בתוספות אלה אין אמנם כדי לענות על מלוא הפער שנוצר בשנים האחרונות בתקצוב סל הבריאות, אך הן מהוות צעד לצמצומו, לבלימת גידולו בעתיד, ולשיפור השירות לתושבים. נוסף על כך המליצה הוועדה על צעדים נוספים לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית, ובכללם: להוסיף מיטות אשפוז בבתי החולים או להוסיף תחליפי אשפוז בקהילה, במטרה לצמצם את העומס בבתי החולים; להעסיק בבתי החולים הציבוריים רופאים במשרה בלעדית, בתוספת שכר (פול-טיימר); לשפר את התשתיות בבתי החולים לחולי נפש; להרחיב את אפשרויות הבחירה בין בתי החולים; לקבוע זמני המתנה מרביים לקבלת שירותים רפואיים; וכן להכשיר רופאות ואחים נוספים. כדי ליישם צעדים אלה יש צורך להפנות למערכת הבריאות עוד משאבים, נוסף לתקציב שעליו הוסכם (הוועדה לא העריכה את היקף התקציבים

⁴⁵ רשות זו הוקמה השנה בעקבות המלצות הוועדה לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית. הרשות תנהל את המרכזים הרפואיים הממשלתיים, והיות שהיא כפופה ישירות לשר הבריאות, היא תצמצם את כפל התפקידים של הדרג המקצועי במשרד הבריאות. כיום דרג זה אחראי גם על ניהולם של בתי החולים הממשלתיים וגם על הפיקוח על כלל בתי החולים.

שיידרש לשם כך), אולם הדבר עשוי להיתקל בקשיים, משום שכלל ההוצאות הקיים מגביל את הגידול בהוצאה הממשלתית ומוביל להקטנת שיעור ההוצאה ביחס לתוצר. בלא משאבים נוספים למערכת הציבורית יתגבר השימוש במערכת הבריאות הפרטית.

הוועדה דנה גם באסדרה של המימון הפרטי והאספקה הפרטית במערכת הבריאות, והמליצה על צעדים לריסון הגידול המהיר בהיקפם. שיעור המימון הפרטי מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות עומד כיום על קרוב ל-40%, והוא עלה באופן ניכר בשני העשורים האחרונים, גם בעקבות הגידול בשיעור האוכלוסייה המחזיק בביטוחי השב"ן של קופות החולים ובביטוחים של חברות הביטוח⁴⁶. הגידול במימון הפרטי הזין את מערכת האספקה הפרטית, וחלקה בביצוע ההוצאה הלאומית לבריאות עלה מ-23% ב-1995 ל-31% ב-2013 (ראו תיבה וי-1).

היקף רחב של מימון ואספקה פרטיים עלול לפגוע ביעילותה של מערכת הבריאות בישראל, במיוחד מבחינת עלות-תועלת. ראשית, כיוון שיש היקף גבוה של הוצאות לא-רפואיות בביטוחים הפרטיים, במיוחד בביטוחי הפרט בחברות הביטוח⁴⁷; שנית, כיוון שמחירו הכולל של ניתוח שנערך במסגרת הביטוחים הפרטיים גבוה ממחירו במערכת הציבורית, והניתוחים אחרים לחלק הארי בהוצאותיהם של ביטוחים אלה⁴⁸; שלישית, כיוון שהמערכת הפרטית כוללת אפשרות לבחור מנתח, והדבר מוביל לכך שאין מקצים מומחים לניתוחים בהתאם למורכבותם ואין מנצלים היטב את ניסיונם והכשרתם; לבסוף, כיוון שהשכר הגבוה במערכת הפרטית מושך אליה רופאים ואחיות מהמערכת הציבורית ומשפיע על השכר בכלל המערכת. גידול בשיעור המימון הפרטי גם מגדיל את אי-השוויון במערכת הבריאות משום שבעלי הכנסה נמוכה מתקשים לרכוש את הביטוחים הפרטיים ולממשם⁴⁹, ומשום שפרמיות הביטוח נגבות באופן גרסיבי (לפי גיל או מצב תחלואה), במיוחד בהשוואה לפרוגרסיביות של גביית המסים למימון ההוצאה הציבורית (זו נעשית יחסית להכנסה).

הוועדה המליצה לרסן את הגידול בפעילות הפרטית, בראש ובראשונה באמצעות שיפור המערכת הציבורית, היות שהיחלשותה מעודדת שימוש במערכת הפרטית. במקביל המליצה הוועדה על צעדים לריסון ישיר של הפעילות הפרטית, לצמצום התמריץ להסיט אליה מטופלים, ולאסדרה של תחום הביטוחים הפרטיים. בין היתר המליצה הוועדה להטיל מיסוי על ההכנסות שזורמות למוסדות הפרטיים וחורגות מתקרת גידול מסוימת⁵⁰. מיסוי כזה עשוי לסייע להפנים את העלויות ואת ההשפעות השליליות שיש לגידול בפעילות הפרטית על המערכת הציבורית ועל יעילות ההוצאה לבריאות: ראשית, המוסדות הפרטיים מתחרים עם המערכת הציבורית על כוח אדם איכותי (וכוח אדם זה קיבל את הכשרתו במערכת הציבורית). שנית, מוסדות אלה תורמים

יישום ההמלצות של הוועדה לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית יחייב להפנות למערכת זו תקציב נוסף לזה שעליו הוסכם.

התרחבותם של היקפי המימון והאספקה הפרטיים במערכת הבריאות עלולה לפגוע ביעילותה, במיוחד מבחינת היחס בין העלות לתועלת.

⁴⁶ נתוני משרד הבריאות (האגף לפיקוח ובקרה על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים) מראים כי שיעור המבוטחים המחזיקים ברובד הבסיסי של השב"ן עלה מ-46% בשנת 1999 ל-74% בשנת 2012. ב-2012 עמד שיעור המבוטחים המחזיקים ברובד נוסף של השב"ן על 46% מכלל המבוטחים. סקר שערך מכון ברוקדייל מצביע על כך ש-43% מהאוכלוסייה הבוגרת החזיקו ב-2012 בביטוח מסחרי בחברת ביטוח.

⁴⁷ החלק שההוצאות הרפואיות היוו בסך הפרמיות שנגבו בביטוחי פרט עמד ב-2012 על 42% בלבד. 45% מהפרמיות שימשו לתשלום עמלות לסוכנים, הוצאות שיווק, וכו' (המקור: הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית).

⁴⁸ המחירים במערכת הפרטית כוללים גם מרכיב של בחירת מנתח, והדבר משפר את השירות הניתן. אולם רבים מהמשתמשים במערכת הפרטית עושים זאת כדי ליהנות מקיצור התור ולא מבחירת המנתח (לכן תוספת הרווחה מהתשלום על רכיב זה, אילו המערכת הציבורית הייתה מציעה תורים קצרים יותר, הייתה כנראה מצומצמת).

⁴⁹ עדות לחסם כלכלי כזה עולה מנתונים על שיעורי החברות בביטוחי השב"ן ב-2013: בארץ כולה הם הגיעו ל-73%, במגזר הלא-יהודי – ל-39%, ובקרב מקבלי קצבת נכות או זקנה-עם-השלמת הכנסה – ל-64%.

⁵⁰ המיסוי על המערכת הפרטית מחקה למעשה את מערכת הכללים החלה היום על התשלום שקופות החולים משלמות לבתי החולים הכלליים (ה-cap). מערכת זו מחייבת את בתי החולים להעניק הנחות במחיר השירותים כאשר היקפם גדל מעבר לשיעור מסוים. מערכת כללים זו מטילה מעין מגבלת תקציב על ההוצאה הציבורית בבתי החולים, וההצעה למסות את המערכת הפרטית מטילה כעת מגבלה גם על חלק מההוצאה הפרטית לבריאות.

לעליית השכר במערכת, ואת העלייה מממנים המסים המוטלים על כלל האוכלוסייה; עליית השכר מקשה על המערכת הציבורית לספק לציבור שירותים נאותים. שלישית, מוסדות אלה פועלים למטרות רווח, ויש להם תמריץ רב יותר לטפל במקרים קלים ורווחיים ולהעביר את המקרים המסובכים והיקרים למערכת הציבורית ("גריפת שמנת")⁵¹. זאת בשעה שכיום התשלום עבורם אינו תלוי לרוב במורכבות המקרה; נוסף על כך, בגלל התמריצים שיש לפעילות הפרטית, ומשום שהבקרה עליה פחותה, היא מובילה לעתים לביצוע בדיקות או פרוצדורות עודפות, אך המשך הברור או הטיפול נופלים לעתים על כתפיה של המערכת הציבורית.

תיבה ו'-1: זרמי הכספים בהוצאה הלאומית לבריאות

ההוצאה הלאומית לבריאות הסתכמה בשנת 2012 ב-73.9 מיליארד ש"ח, וסכום זה שווה ערך ל-7.5% מהתוצר בישראל. תיבה זו מתארת את זרימת הכספים מהצד המממן את ההוצאה לצד המבצע אותה. איור 1 להלן מציג את זרמי הכספים ומלמד על מורכבות המערכת ועל קשרי הגומלין הרבים בין חלקיה. התיבה מעדכנת ומרחיבה תיבה שהתפרסמה בעבר¹ ובחנה את ההוצאה הציבורית בלבד, על סמך הנתונים ל-2007. כפי שיתואר להלן, מערכת הבריאות בישראל עדיין מסתמכת בעיקרה על מימון ציבורי ועל אספקה ציבורית של שירותים, אולם שיעורי המימון הפרטי והאספקה הפרטית הולכים וגדלים בשני העשורים האחרונים.

מימון ההוצאה (תיבות אפורות)

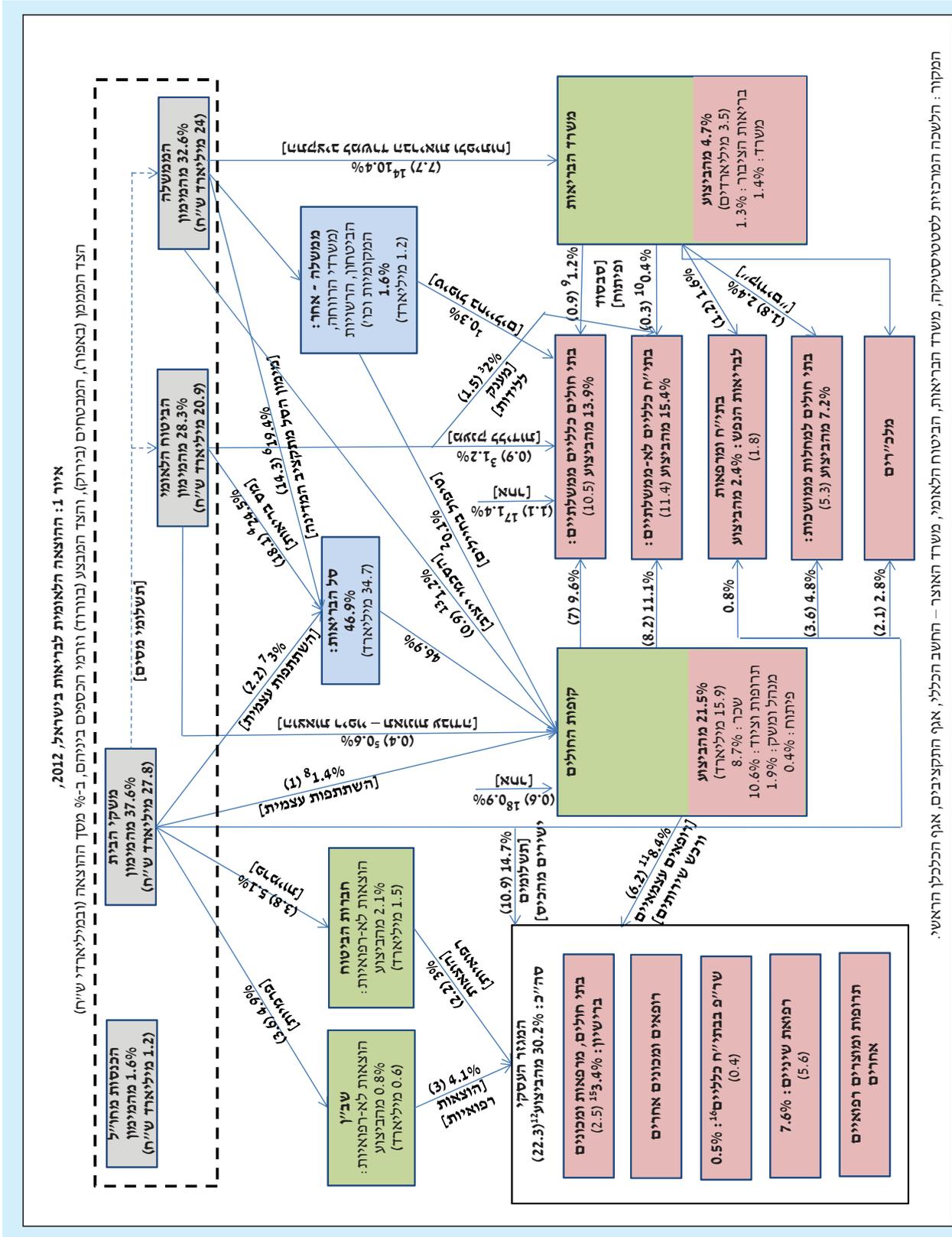
הממשלה (הרחבה) מימנה ב-2012 60.8% מההוצאה הלאומית לבריאות. חלק הארי מסכום זה (44% מסך ההוצאה) הופנה למימון סל שירותי הבריאות שאותו מספקות קופות החולים, בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. המוסד לביטוח לאומי גובה מעט יותר ממחצית מעלותו של הסל באמצעות דמי ביטוח הבריאות ("מס בריאות"), והשאר ממומן מהכנסות הממשלה ממסים אחרים. נוסף על כך קופות החולים מקבלות עוד משאבים מהממשלה (1.2%), במסגרת הסכמי ייצוב ומבחני תמיכה. ההכנסות ממסים ממנות גם הוצאה לבריאות במשרדי ממשלה אחרים (למשל, משרד הביטחון משלם לבתי החולים, ובאזורים מסוימים גם לקופות החולים, עבור טיפול בחיילי²) והוצאה לבריאות ברשויות המקומיות (הנסמכות גם על מסים מקומיים). נוסף לחלקו במימון הסל המוסד לביטוח לאומי משלם לבתי החולים מענק אשפוז על לידות (3.2% מההוצאה הלאומית), וכן הוא משלם לקופות החולים עבור טיפול בנפגעי תאונות עבודה (0.6%).

משקי הבית מימנו ב-2012 37.6% מההוצאה הלאומית לבריאות (וזאת נוסף על המסים שהם משלמים לממשלה). כשליש מסכום זה משולם במסגרת הסדר ביטוח: פרמיות לחברות הביטוח (5.1% מההוצאה), תשלומים לביטוחי השב"ן של קופות החולים (4.9%), וכן השתתפויות עצמיות לקופות החולים תמורת השירותים הכלולים בסל הבריאות הציבורי (4.4%). כשני שלישים משולמים ישירות מהכיס לספקים של שירותים ומוצרים רפואיים: משקי הבית רוכשים שירותי אשפוז סיעודי בבתי חולים למחלות ממושכות (4.9%), ומשלמים ישירות לרופאי שיניים, לרכישת מוצרים להיגיינת הפה, לניתוחים פרטיים, לתרופות, וכו'.

¹ ראו: "פסק הבוררות על שכר הרופאים וההוצאה הציבורית", בתוך בנק ישראל (2010), סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 123.

² הצבא מעניק לחיילים טיפול רפואי גם בתוך הבסיסים, אך הוצאה זו אינה נרשמת במסגרת ההוצאה הלאומית לבריאות אלא במסגרת ההוצאה לביטחון.

⁵¹ לפי נתוני משרד הבריאות, המנותחים בבתי החולים הפרטיים צעירים יותר, והניתוחים בהם פשוטים יותר מאשר בבתי החולים הציבוריים.



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבריאות, הביטוח הלאומי, משרד האוצר – החשב הכללי, אגף התקציבים, אגף הכלכלן הראשי.

הערות לאיור 1:

1. התשלום שמשדר הביטחון מעביר לבתי החולים הממשלתיים עבור טיפול בחיילים. אין בידינו נתונים על היקף התשלום לבתי החולים האחרים.
2. התשלום שמשדר הביטחון מעביר לקופות החולים עבור טיפול בחיילים.
3. מענק אשפוז שהביטוח הלאומי מעביר לבתי החולים עבור לידות (1.2% לבתי"ח הממשלתיים, 2% לבתי"ח הלא-ממשלתיים).
4. חלקם של דמי ביטוח הבריאות (שגובה הביטוח הלאומי) במימון של הבריאות.
5. תשלומי הביטוח הלאומי עבור הוצאות ריפוי של נפגעי תאונות עבודה.
6. חלקו של תקציב המדינה במימון של הבריאות (בפועל – דרך סעיף בתקציב משרד הבריאות).
7. חלקן של ההכנסות העצמיות (הנורמטיביות) של קופות החולים במימון של הבריאות (ההכנסות נובעות מגביית השתתפויות עצמיות ממשקי הבית).
8. ההשתתפויות העצמיות שקופות החולים גובות ממשקי הבית, נוסף להכנסות הנורמטיביות.
9. העברות ממשרד הבריאות לבתי החולים הממשלתיים: תקציבי סבסוד (1%) ופיתוח (0.25%).
10. העברות ממשרד הבריאות לבתי החולים הלא-ממשלתיים (כולל פיתוח ותמיכה בקופת החולים "כללית").
11. שירותים שקופות החולים רוכשות במעבדות ומכונים פרטיים (3.8%), בתוספת תשלומי השכר לרופאים עצמאיים (4.5%).
12. שיעור הביצוע במגזר העסקי – לא כולל הוצאות לא-רפואיות של הביטוחים הפרטיים, ביצוע של בתי חולים למחלות ממושכות, ושר"פ בבתי חולים כלליים (בבעלות מלכ"ר פרטי).
13. תמיכות שהממשלה מעבירה לקופות החולים מחוץ לסל הבריאות – הסכמי ייצוב ומבחני תמיכה.
14. תקציב משרד הבריאות ותקציב הפיתוח בבריאות.
15. בתי חולים לאשפוז כללי, מרפאות כירורגיות ומכוני דיאליזה במגזר העסקי, כולם מחזיקים ברישיון.
16. הערכה. ההכנסות משר"פ בבית החולים שערי צדק הסתכמו בכ-120 מלש"ח (לפי פרוטוקול ועדת גרמן). ההכנסות משר"פ בבית החולים הדסה הסתכמו (ב-2013) ב-253 מלש"ח (לפי תכנית ההבראה של המוסד). כולל תשלומי שכר ותשלום לטופסי 17.
17. ההכנסות האחרות כוללות הכנסות מתיירות רפואית (291 מלש"ח), הכנסות ישירות ממשקי הבית, הכנסות מחברות הביטוח (8 מלש"ח), הכנסות מתרומות (384 מלש"ח), ועוד (בסה"כ 1.05 מיליארד). ההכנסות נובעות ממשקי הבית, מהמגזר העסקי ומחוו"ל.
18. ההכנסות הנובעות לקופות החולים מרווחי חברות מוחזקות, תרומות והשכרת נכסים (643 מלש"ח).

שארית המימון של ההוצאה לבריאות (1.6%) מגיעה מהכנסות מחוץ לארץ. אלה כוללות תרומות וכן תשלומים של "תיירי מרפא" – חולים שמגיעים לישראל כדי לקבל טיפול רפואי (לפי ההערכות, ההכנסות מהם מגיעות לכ-0.5 מיליארד שקל, או 0.7% מסך המימון).³

החלק שהמימון הפרטי (כולל מחוו"ל) מהווה בסך ההוצאה הלאומית גבוה בהשוואה לעולם, ועם השנים הוא עלה – מ-31.7% ב-1995 ל-39.7% ב-2013 (איור 2).

³ הערכה לגבי היקף הפעילות מופיעה בדוח הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית (2014), "פרק ד': תיירות רפואית". נציין כי בנתוני הלמ"ס ההוצאות לצורך אספקת שירותי התיירות הרפואית נכללות כיום בהוצאה לבריאות בישראל (ואין אפשרות להפרידן ולהחשיב אותן ליצוא שירותים). סך ההכנסות מתיירי המרפא (ולא רק הרווח מפעילות זו) נחשבות מקור מימון להוצאה לבריאות.

המבטחים (תיבות ירוקות) ומנגנוני התיווך בין המימון לאספקה (תיבות כחולות)

קופות החולים מבטחות את הציבור במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לשם כך הן מקבלות מימון ממשלתי (45.1% מסך המימון, כולל הסכמי הייצוב) וגובות ממשקי הבית השתתפויות עצמיות (4.4% מהמימון). נוסף על סל שירותי הבריאות קופות החולים מקבלות מימון מהמוסד לביטוח לאומי, עבור טיפול בנפגעי תאונות עבודה (0.6%), ותשלום מהצבא, עבור טיפול בכמה מחייליו (0.1%). הקופות מקבלות הכנסות אחרות מרווחי חברות מוחזקות, מתרומות ומהשכרת נכסים (0.9%).⁴ במימון זה הקופות רוכשות שירותי אשפוז בבתי החולים (20.7%), ומספקות שירותי רפואה ראשונית בעצמן (21.5%) או באמצעות תשלום לרופאים עצמאיים (3.8%) ורכש שירותים מבתי חולים, מרפאות ומכונים במגזר העסקי (4.5%). בסך הכול מקבלות קופות החולים, בתפקידן הביטוחי, מימון בהיקף של 51% מההוצאה הלאומית לבריאות ומוציאות 50.6% מסך ההוצאה. על כן קופות החולים המבטחות (במגזר הקהילה) סיימו את שנת 2012 בעודף של 445 מל"ח⁵. נציין כי עודף זה נובע בעיקר מקופות החולים "כללית", קופה שיכולה לקבוע את חלוקת הגירעון שלה בין מגזר הקהילה לבתי החולים שבבעלותה (באמצעות מחירי רכש פנימיים)⁶. שלוש הקופות האחרות ("מכבי", "לאומית" ו"מאוחדת") סיימו את 2012 בגירעון של 421 מל"ח במגזר הקהילה.

קופות החולים משמשות גם מבטחות פרטיות במסגרת שירותי הבריאות הנוספים שהן מספקות – **ביטוחי השב"ן**. הציבור משלם לביטוחים אלה סכום השווה ל-4.9% מסך ההוצאה הלאומית לבריאות, וההוצאות הרפואיות של ביטוחים אלה מסתכמות ב-83% מההכנסות – שיעור ניצול גבוה בהרבה מאשר בחברות הביטוח הפרטיות.

חברות הביטוח המספקות ביטוחי בריאות פרטיים גובות מהציבור פרמיות בהיקף של 5.1% מסך ההוצאה לבריאות⁷. כמעט שני שלישים מסך הפרמיות נובעים מביטוחי פרט שהמבוטח רוכש בעצמו, לרוב בסיוע סוכן, והשליש הנותר נובע מביטוחים קבוצתיים הנרכשים לרוב במסגרת מקום העבודה. חברות הביטוח הוציאו פחות מ-60% מכלל הפרמיות שנגבו בביטוחים הרפואיים לכיסוי תביעות המבוטחים. השארית נועדה לכיסוי הוצאות על הנהלה ושיווק, עמלות לסוכני הביטוח, ועודות לסיכונים עתידיים⁸.

משרד הבריאות משמש גם הוא מבטח לתחומים שהוא אחראי עליהם במסגרת "התוספת השלישית" לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. כדי למלא תפקיד זה רוכש המשרד שירותי אשפוז סיעודי (בסכום השווה ל-2.4% מההוצאה הלאומית), והשתתפויות עצמיות של הזכאים לסבסוד ובני משפחותיהם ("קודים") – לצד רכישות של משקי בית אחרים – משלימות את הסכום (ל-7.2% מהביצוע). המשרד רוכש שירותים מבתי חולים וממרפאות לבריאות הנפש וכן ממחלקות פסיכיאטריות בבתי החולים הכלליים (1.6%). האחריות על הביטוח בתחום בריאות הנפש אמורה לעבור ביולי 2015 לידי קופות החולים. המשרד משתתף בעלותם של מכשירי השיקום והניידות הנרכשים מספקים חיצוניים, ומספק (בעיקר בעצמו) גם שירותים בתחום בריאות הציבור – חיסונים, טיפות חלב וכו' (1.3%).

⁴ לשם הפשטות מקורות המימון של סכום זה אינם מופיעים באיור. הוא כולל את הכספים שהמגזר העסקי, משקי הבית ומקורות בחו"ל מעבירים לקופות החולים (החלוקה בין מקורות המימון האלה אינה ברורה).

⁵ העודף הנגזר מהאיור מסתכם בכ-300 מיליון ש"ח, ואין זה ברור מהו מקור הפער בין סכום זה לעודף בפועל. נציין כי תוצאות הפעילות מושפעות מהתנדויות התלת-שנתיות של הסכמי הייצוב, תנדויות שמושפעת מכך שהסכמים אלה נחתמים לרוב באיחור. בשנות ההסכם האחרון (2011–2013) עמד העודף השנתי במגזר הקהילה על 690 מיליון ש"ח בממוצע (והגירעון בכל המגזרים עמד בממוצע על 838 מיליון ש"ח בשנה – עלייה לעומת הממוצע בשלוש השנים הקודמות).

⁶ "כללית" רשמה ב-2012 גירעון של 1.3 מיליארד ש"ח בבתי החולים שלה, ועודף של 866 מיליון ש"ח במגזר הקהילה.

⁷ סכום זה כולל את הפרמיות המשולמות לביטוחי הוצאות רפואיות, מחלות קשות, שיניים ונכויות. ראו הדוח השנתי לשנת 2012 של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

⁸ ביטוחי הפרט נחתמים לרוב לכל החיים ועל כן מחייבים את חברות הביטוח לשמור היקף רחב יחסית של עודדות לסיכונים עתידיים, כגון שינויים בתחלואה או שינויים טכנולוגיים שיאלצו לכסות טיפולים חדשים ויקרים. (נציין כי שינויים טכנולוגיים עשויים גם להוזיל את העלות לחברת הביטוח, כיוון שהתשלום אינו מתעדכן כאשר מחירן של טכנולוגיות ישנות יורד.) בגלל הסיכון, ביטוחים לטווח זמן כה ארוך אינם מקובלים במדינות אחרות.

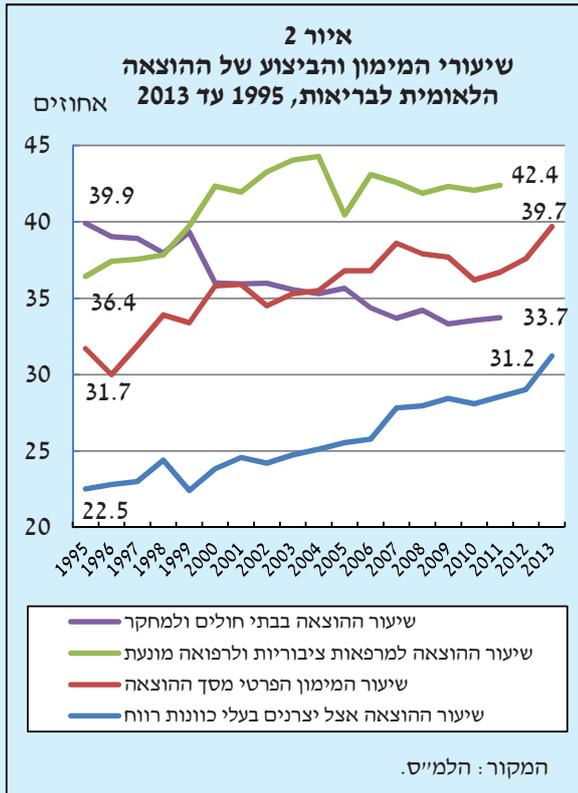
ביצוע ההוצאה לבריאות (תיבות ורודות)

קופות החולים, המספקות בעצמן (בקהילה) את שירותי הרפואה הראשונית, אחראיות לאספקה שעלותה מגיעה ל-21.5% מההוצאה לבריאות. הוצאה זו כוללת תשלום לכוח האדם המועסק בקופה (8.7%), תשלום עבור תרופות וציוד (10.6%),⁹ והוצאות מנהל ומשק (1.9%).¹⁰

בתי החולים הכלליים מספקים 29.3% מהשירותים בסך ההוצאה לבריאות. בשעה שבתי החולים הממשלתיים מתאזנים מדי שנה בשנה בעזרת הסבסוד שמעביר להם משרד הבריאות, רבים מבתי החולים הלא-ממשלתיים נמצאים בגירעון. ב-2012 הגירעון בבתי החולים של קופת החולים "כללית" מימן 1.7% מההוצאה לבריאות. ההכנסות ממכירת שירותי הרפואה הפרטיים (שר"פ) בבתי החולים הכלליים שבבעלות מוסדות פרטיים ללא כוונת רווח הסתכמו בכ-0.5% מההוצאה לבריאות.¹¹ הציבור מקבל עוד שירותי בריאות **בבתי החולים והמרפאות לבריאות הנפש** (2.4%) וב**בתי**

החולים והמוסדות למחלות ממושכות (7.2%). סך שיעור ההוצאה על בתי חולים ומחקר עמד (ב-2011) על 33.7% מסך ההוצאה לבריאות (ראו איור 2). שיעור זה הסתכם ב-40% ב-1995 ומאז הציג מגמת ירידה. מנגד נרשמה עלייה בשיעור ההוצאה על רפואת הקהילה.

המגזר העסקי (אשר כולל יצרנים בעלי כוונות רווח) היה אחראי ב-2012 לביצוע כ-30% מסך ההוצאה לבריאות. במגזר זה פועלים בין היתר רופאים עצמאיים, בתי מרקחת, רופאי שיניים (7.6%) ומכוני בדיקות. במגזר העסקי נכללים גם גופים הפועלים ברישיון של משרד הבריאות – בתי חולים פרטיים, מרפאות כירורגיות ומכוני דיאליזה. גופים אלה היו אחראים ב-2012 לביצוע 3.4% מההוצאה הלאומית לבריאות.¹² מחזור הפעילות של גופים אלה עמד באותה שנה על כ-2.5 מיליארדי שקלים, פי שניים מאשר ב-2007 (אז הגיע חלקם בהוצאה ל-2.4%). הרווח של גופים אלה (לפני מס) הסתכם ב-2012 ב-123 מיליוני שקלים (0.2% מההוצאה לבריאות).¹³ גופים אלה סיפקו שירותים גם לתיירי מרפא, בהיקף של 6.9% ממכירותיהם (בלי מע"מ) – עלייה לעומת שיעור ההכנסות מתיירים ב-2007 (6.3%). הגידול בשיעור המימון הפרטי, והסתמכות גוברת של קופות החולים על רכש שירותים במגזר העסקי, תרמו לגידול בשיעור האספקה של המגזר העסקי, והוא עלה מ-23% ב-1995 ל-31% ב-2013 (ראו איור 2).



⁹ ההוצאה המדווחת לתרופות וציוד רפואי כוללת גם את עלויות השכר של הרוקחים בבתי המרקחת של הקופות.

¹⁰ כיוון שהקופות מספקות שירותים רבים בעצמן, לא ניתן להפריד בין הוצאות ההנהלה והשיווק שנובעות מתפקיד הקופות כמבטחות לבין אלה שנובעות מתפקידן כספקיות שירותים.

¹¹ איור 1 מציג את השר"פ במגזר העסקי לשם הפשטות בלבד, כיוון שמקורות ההכנסה שלו (ביטוחים פרטיים ותשלומים ישירים) זהים לאלה של המגזר העסקי. לעת עתה קיים שר"פ רק בבתי החולים הכלליים שנמצאים בבעלותם של מוסדות פרטיים ללא כוונת רווח (בית החולים העסקי באשדוד אמור להפעיל שר"פ לכשיקום, אם פעילות זו לא תבוטל).

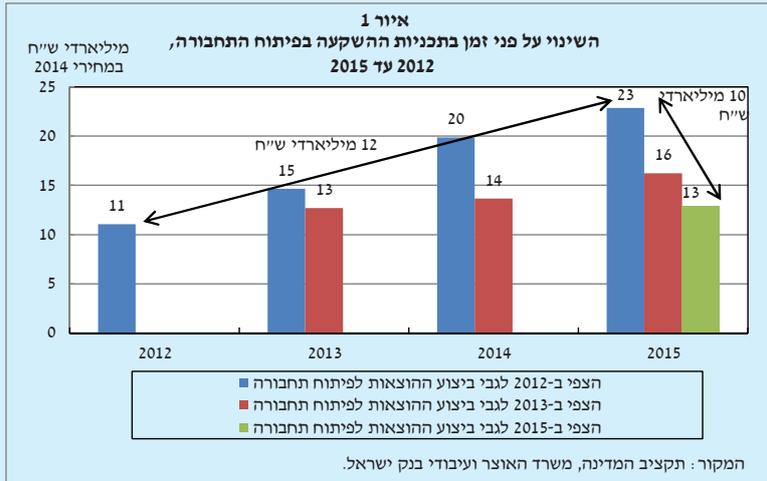
¹² נתונים מצרפיים של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר. הנתונים כוללים כמעט את כל הגופים הנ"ל, גופים המחזיקים ברישיון משרד הבריאות (הושמטו גופים שהכנסותיהם נמוכות מ-10 מיליוני ש"ח בשנה, או שלא נמצא עבורם דוח שנתי עצמאי).

¹³ שיעור הרווחיות (לפני מס, מתוך ההכנסה בלי מע"מ) עמד ב-2012 על 5.5%, לעומת 3.9% ב-2007.

תיבה ו'2 - פיתוח התחבורה בין 2012 ל-2015: התכניות וביצוען

תיבה ב'2 מבהירה את חשיבותה של השקעה בתשתיות תחבורה ובפיתוח תחבורה ציבורית, והיא מראה שההשקעה בישראל נמוכה יחסית לשאר המדינות המפותחות. תיבה זו עוסקת בתהליכי התקצוב והביצוע של השקעות מתוכננות בתשתיות תחבורה בישראל, ובחלק מהסיבות לכך שביצוען חלקי.

בשנים האחרונות קיבלה הממשלה כמה החלטות על תכניות השקעה בתשתיות תחבורה שנועדו לשפר ולהרחיב את רשת הכבישים ואת מערך התחבורה הציבורית, ביניהן "נתיבי ישראל", הרכבות הקלות בירושלים ובתל אביב, וקו הרכבת בין תל אביב לירושלים. חלק ניכר מהן נחשבו לרפורמות כוללות בתשתית התחבורה, והן תוקצבו בהתאם ואושרו בממשלה. כאשר עוקבים לאורך זמן אחר ביצוען של התכניות, מוצאים שהן נתקלו בבעיות ו/או התעכבו. כתוצאה מכך רק חלק מהן מגיעות לכלל ביצוע, ומתוך קבוצה זו הרוב חורגות מלוח הזמנים המתוכנן¹ להשלמתן ולכן מובילות בטווח הבינוני להשקעה קטנה מהמתוכנן בתשתיות התחבורה.



איור 1 ממחיש זאת: הוא מציג אילו שינויים חלו בשנים האחרונות בצפי לגבי ההוצאות על פיתוח תחבורה. ניתן לראות בו לאיזה סדר גודל הגיעו השינויים שהתכניות במשרדי הממשלה הרלוונטיים צפו ב-2012: ההוצאות היו אמורות לגדול בין 2012 ל-2015 מ-11 מיליארד ש"ח ל-23 מיליארד, כלומר יותר מפי שניים. גידול זה היווה כמחצית מסך הגידול בתקציב המדינה שפֶּלל ההוצאה דאז אפשר לערוך ב-3 שנים, אף שחלק ניכר מהגידול בתקציב – ואף מעבר לכך – כבר היה מיועד להוצאות

בסעיפים אחרים². התכניות ב-2012 ל-2015 כללו בין היתר הוצאה של כ-4.9 מיליארדי ש"ח על הרכבת הקלה בתל אביב, 3.6 מיליארדי ש"ח על תכנית "נתיבי ישראל", 1.5 מיליארד ש"ח על הרכבת הקלה בירושלים, ומיליארד ש"ח על פרויקט חשמול הרכבת.

האיור גם מראה שהפער בין הצפי ל-2015 ובין הצפי ל-2012 בתחילת 2015 מגיע ל-10 מיליארדי ש"ח, כלומר ירידה של 45%, וזאת אף על פי שהממשלה לא ביטלה תכניות משמעותיות לפיתוח התחבורה. העובדה שההוצאה המתוכננת נמוכה מהצפוי אינה מעידה על חיסכון או יעילות, מכיוון שפרויקטים של תשתיות תחבורה בישראל חורגים מעלותם המקורית בכ-31% בממוצע³. הירידה בצפי מראה כי התכניות לפיתוח התשתיות לתחבורה מתבצעות בקצב אטי מהמתוכנן.

להתקדמות האטית יש חשיבות שחורגת מהמחסור בתשתיות תחבורה: הפיגור פוגע ביכולת לתכנן את מיקום המגורים והעסקים, היות שבניית שכונות מגורים דורשת כבישים וגישה לאזורי התעסוקה של התושבים העתידיים, ותפקודם של עסקים מושפע מנגישותם לתשתיות תחבורה. יתר על כן, מאחר שההשקעות בתשתיות תחבורה גדולות ומורכבות, הן דורשות תקצוב ותכנון רב-שנתיים. מכיוון שהממשלה כפופה לתקרת הוצאות רב-שנתית, תקצוב רב-שנתי עודף בסעיף

¹ ראו תיבה ו'3 בדוח בנק ישראל ל-2009.

² ראו "הביצוע הצפוי של תקציב המדינה בשנת 2012, מול יעדי התקציב" (דצמבר 2011), בנק ישראל.

³ ראו תיבה ו'3 בדוח בנק ישראל ל-2009.

התשתיות מגביל את יכולתה להפנות משאבים למטרות אחרות. לכן חשוב לשפר את יכולות התכנון, התקצוב והבקרה של הגופים האמונים על פרויקטים גדולים בתחום תשתיות התחבורה.

תכניות שכבר נקבעו להן מתווה תקציבי מתקדמות אפוא בקצב נמוך, ולדבר יש סיבות רבות. עם העיקריות שבהן נמנות:

- חוסר הסכמה בין משרדי הממשלה, ובינם לבין החברות המבצעות, לגבי תכולת הפרויקט או לגבי תוכנה של החלטת הממשלה הנוגעת לעניין.
 - חוסר הסכמה לגבי תמחור הרכיבים בפרויקט ו/ או לגבי השיטה להצמיד את התקציבים שנועדו לו.
 - שינויים תכופים במפרט הפרויקט, לדוגמה המרת צמתים במחלפים, שינוי בתוואי של כביש, תוספת כביש במטרה לחבר את הפרויקט לפרויקט אחר, תוספת מסילה, ושינוי טכנולוגי שמצריך שדרוג תשתית. לעתים הביצוע אינו מתקדם עד שמשיגים הסכמה על כל אלה.
 - הערכות אופטימיות מדי בקשר לעלות הפרויקט וליכולת לבצעו. אלה מצריכות תיקונים הן בלוח הזמנים והן בתזרים המזומנים הנחוץ לפרויקט.
 - עיכובים בפרסום מכרזים, בדיקתם והחלטה על הזוכים בהם.
 - שינויים בסדרי העדיפויות של מקבלי החלטות הרלוונטיים ושל הממשלה.
 - שינויים בחברות המבצעות את הפרויקטים וביכולותיהן.
- כדי להמחיש חלק מתופעות אלו⁴ נסקור שניים מהפרויקטים הגדולים והחשובים ביותר שגובשו בשנים האחרונות לשם פיתוח התחבורה: תכנית "נתיבי ישראל" והקו האדום בתל אביב.

"נתיבי ישראל"

ב-2010.02.24 החליטה הממשלה לאמץ את תכנית "נתיבי ישראל"⁵ ולהשקיע במרוצת 2010—2020 27.5 מיליארד ש"ח בתשתיות תחבורה. חצי מתקציב התכנית הוקצה לכבישים בין-עירוניים ורכבות, וחציה השני – לתכנון פרויקטים עתידיים ולפרויקט חשמול הרכבת (ראו לוח 2). ההחלטה קבעה כי תקציב התכנית יתווסף לתקציב של משרד התחבורה, וכי לא תהיה אפשרות לקצו ללא החלטה ספציפית.

ב-2013 החליטה הממשלה לקצץ בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, וההחלטה פירטה איזה חלק מהקיצוץ חל על "נתיבי ישראל"⁶. הקיצוץ המצטבר ב-2013—2020 עומד על 1.7 מיליארד ש"ח, כ-6% מתקציבה הכולל של התכנית.

אחד הרכיבים העיקריים בתכנית הוא פרויקט החשמול – החלפתן של רכבות הדיזל במערכת רכבות חשמליות. פרויקט זה דורש תכנון, רכישת ציוד מתאים ושדרוג רחב היקף של התשתית. עלות הפרויקט עמדה ב-2010 על כ-11.2 מיליארד ש"ח – 40% מתקציב התכנית – ובתקציב 2013—2014 עלתה עלותו הצפויה ל-14 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה⁷ בדק את הנושא ב-2013, ובדיקתו

לוח 1
תכנית "נתיבי ישראל"

עלות (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)	הפרויקט
3.4	מסילת העמק – חיבור עפולה ובית שאן לרכבת
3.4	מסילת עכו-כרמיאל
3.0	"חוצה ישראל" צפוני
2.5	כבישים מהירים בצפון
1.5	כבישים ורכבת בדרום
2.5	תכנון והפקעות
11.2	חשמול הרכבת, ציוד נייד ותחזוקה
27.5	סה"כ

⁴ יש להעיר שחלקן אינן שליליות מעיקרן, למשל שינויים בסדרי העדיפויות ושינויים טכנולוגיים.

⁵ החלטה מספר 1421 של הממשלה מיום 24.02.2010: "נתיבי ישראל – תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010".

⁶ החלטה מספר 192 של הממשלה מיום 13.05.2013: "הפחתה בתקציב משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים".

⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 65א, התשע"ה-2014: "חברת רכבת ישראל בע"מ – התארגנות לחשמול קווי הרכבת".

העלתה כי האומדן המקורי לעלות עמד ב-2004 על 2 מיליארדי ש"ח (במחירי 2014), ואין זה ברור כלל כיצד חישוב את אומדני העלויות ב-2004 וב-2010. בתקציב 2015 עלתה שוב עלות הפרויקט, הפעם ל-17 מיליארד ש"ח⁸. חלק מההפרשים בין האומדנים נובעים מכך שמשרדי האוצר והתחבורה אינם מסכימים ביניהם על תכולת התכנית, וחוסר ההסכמה נוגע להיבט שעלותו מגיעה, לפי ההערכות, לכ-4 מיליארדי ש"ח. נכון לתחילת 2015 פרויקט החשמול עדיין לא יצא לדרך. העובדה שפרויקט זה אינו מתקדם עלולה לעכב את הפעלת קו הרכבת בין ירושלים לתל אביב, לאחר שבנייתו תושלם⁹, כיוון שהוא נועד לרכבות חשמליות בלבד.

הקו האדום בתל אביב

כפי שמתארים תיבה ב'-2 בדוח זה ודוחות קודמים¹⁰, רמת הפיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נופלת מהרמה במדינות המפותחות. הפרויקט העיקרי שנועד להתמודד עם בעיה זו – הרכבת הקלה – מתמקד במטרופולין תל אביב ונמצא בפיתוח כבר למעלה משני עשורים. בשנת 1997 הוקמה "נ.ת.ע.", החברה הממשלתית שאמורה ללוות את ביצוע הפרויקט, והונחה אבן הפינה לרכבת; בשנת 2001 אושר תוואי הקו בין בת ים לפתח תקווה, ובשנת 2003 פורסם המכרז הראשון לביצועו; בשנת 2006 נבחרה קבוצת חברות לביצוע הקו, ובשנת 2008 – אחת עשרה שנים לאחר הנחת אבן הפינה – החלו העבודות; בשנת 2010 הולאם הפרויקט בשל חוסר שביעות רצון מקצב התקדמותן של העבודות, והוחלט כי "נ.ת.ע." תנהל את המשכו; בשנת 2011 החלו החפירות בשלושה מוקדים שונים, אך לנוכח הקצב שבו התקדמו העבודות הוחלט – בשנת 2014 – כי בינתיים תופעל על הקו מטרונית, כדי לספק פתרון תחבורתי זמני.

מהשתלשלות העניינים עולה כי פרויקט זה סבל בין השאר מהקפאות, החלפת זכיינים, בעיות פיננסיות, שינויים בגופי הביצוע ושינויים רבים הן בתאריך הסיום הצפוי והן באומדנים לעלותו הכוללת. האומדן הנוכחי לעלות הקו האדום עומד על 16.1 מיליארד ש"ח (במחירי יוני 2014), אך הוא מצוי כעת בבחינה נוספת. עד כה הוציאו על הפרויקט כ-2 מיליארדי ש"ח, מתוכם כ-1.5 מיליארד על עבודות מקדימות בשטח; כ-0.5 מיליארד מסכום זה הושקעו ב-2014. ההוצאה על הקו האדום צפויה לגדול ל-0.9 מיליארד ש"ח ב-2015, ובשנים הקרובות היא צפויה להמשיך לגדול. לשם השוואה, האומדן שנערך ב-2012 להוצאות בשנים 2013–2015 עמד על כ-8.5 מיליארדי ש"ח; כלומר קצב ההתקדמות נמוך מאוד בהשוואה לאומדן. תאריך הסיום אינו ידוע כרגע, אבל הצפי נע בסביבות 2025. להיעדרו של פתרון תחבורתי למטרופולין תל אביב במשך תקופה כה ארוכה יש עלויות גבוהות הן במונחים של פריון כלכלי והן במונחים של פגיעה ברווחת התושבים, אובדן זמן וזיהום אוויר. כמו כן הוא מעכב את ציפוף הבנייה במטרופולין, תהליך שייתן מענה לביקוש לדור.

⁸ הצעת תקציב משרד התחבורה, והבטיחות בדרכים לשנת הכספים 2015, עמ' 50.

⁹ המועד המקורי להשלמתו חל ב-2008. בתחילת 2015 השלמתו צפויה בראשית 2018.

¹⁰ דוח בנק ישראל לשנת 2011, עמ' 96.