

קטע מסקירת "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים" שתפורסם בקרוב:

הערכה של ההתפתחויות הפיסקליות מאז אישור התקציב ושל השלכותיהן על התוואי הפיסקלי הצפוי

- ❖ הצעדים שאימצה הממשלה במסגרת אישור התקציב לשנים 2013 ו-2014 חיזקו את האמון במדיניות הפיסקלית של ישראל ותרמו לשיפור מעמדה בשווקים הפיננסיים.
- ❖ הגירעון בתקציב 2013 צפוי להיות נמוך מ-3.5 אחוזי תוצר, נמוך משמעותית מהיעד של 4.65 אחוזי תוצר.
- ❖ הגירעון הנמוך מהיעד משקף הוצאות נמוכות מהתקציב שאושר ותקבולי מסים גבוהים, רובם תקבולים חד-פעמיים יוצאי דופן בהיקפם.
- ❖ הגירעון בתקציב 2014 צפוי להיות דומה ליעד הקבוע בחוק – 3 אחוזי תוצר.
- ❖ אם תתקבל הצעת הממשלה לבטל את התוכנית להעלות את שיעורי מס ההכנסה בתחילת 2014, ולצד זאת להפחית את תקרת ההוצאות בסכום דומה, הממשלה צפויה להשיג את יעד הגירעון ב-2014 אך גם להתקשות להשיגו בשנים הבאות.
- ❖ כדי להשיג את יעדי הגירעון הפוחתים הקבועים בחוק לשנים 2015 עד 2017, נחוצים צעדי מדיניות נוספים: העלאת מסים, או הפחתה של תקרת ההוצאות וצמצום תוכניות ההוצאה של הממשלה בהתאם לכך, בהיקף של כאחוז תוצר ב-2015 ובהיקף מצטבר של יותר מ-2 אחוזי תוצר ב-2017.
- ❖ אם ההתאמה התקציבית הנחוצה כדי לעמוד ביעד הגירעון תתבצע רק באמצעות הפחתת ההוצאות, ההוצאה האזרחית ללא ריבית לנפש לא תעלה עד שנת 2017, יחסית לרמתה השנה.
- ❖ הצגת הנתונים הפיסקליים על פי המתודולוגיה החדשה שאימצה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מבליטה באיזו מידה ישראל מתאפיינת בהוצאה ציבורית ונטל מס נמוכים. גם על פי החישובים החדשים, הגירעון הנוכחי של הממשלה הרחבה בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית.

1. מבוא

בסוף שנת 2012 ובראשית 2013 ניצבה הממשלה בפני אתגר תקציבי מורכב. גירעון הממשלה לשנת 2012 חרג משמעותית מהיעד, ובאוגוסט 2012 החריגה הובילה את הממשלה להעלות את יעד הגירעון ל-2013, מ-1.5 אחוזי תוצר ל-3 אחוזים, וכן את שיעורי המס. למרות זאת, התפתחות התקציב בראשית 2013 הצביעה על הסתברות גבוהה לכך שהממשלה תחרוג גם מיעד הגירעון המוגדל. נוסף על התפתחות הגירעון בפועל ניצב בפני הממשלה גם מספר רב של תוכניות הוצאה שהיא אימצה בשנים הקודמות ואשר עלותן חרגה משמעותית מתקרת ההוצאות שקבע כלל ההוצאה. שילוב זה – של גירעון שוטף גבוה והחלטות על הוצאות נוספות – איים להביא לעלייה גדולה ומתמשכת של יחס החוב לתוצר, עד לרמות מסוכנות.

כדי להתמודד עם הקשיים בתקציב הפעילה הממשלה תוכנית התאמה פיסקלית מקיפה. זו כללה העלאה מיידית של שיעורי המסים העקיפים, החלטה להעלות את שיעורי המסים הישירים מתחילת 2014, וצמצום ניכר בהוצאות – באמצעות דחייה או ביטול של תוכניות ל-2013 ול-2014, דחייה של תשלומי שכר, וקיצוץ בפועל בתקציבי הביטחון ובקצבאות הילדים. ההערכה הייתה כי די בצעדים שהממשלה אימצה כדי לבלום את הידרדרות הגירעון ולהקטין לרמה של כ-3 אחוזי תוצר בשנת 2014. פעולות אלה גם תרמו לחיזוק האמון של שוקי ההון במשק הישראלי ובשליטה של הממשלה בתקציב, כמו גם לירידת פערי התשואות בין ישראל למשקים המפותחים. אולם התוכנית הותירה לממשלה אתגר מורכב: לבצע את ההתאמות הנחוצות לכך שהגירעון ורמת ההוצאות בשנים שאחרי 2014 יעמדו ביעדים הקבועים בחוק. מאחר שרמת הגירעון עדיין גבוהה בהשוואה בין-לאומית – רמה זו אינה מאפשרת ליחס החוב תוצר לרדת ביציבות – ובפרט מאחר שרמת הגירעון הזו מושגת כאשר המשק מצוי בשיעורי תעסוקה גבוהים המסייעים להקטנתה, יש חשיבות רבה לכך שהממשלה תתמיד לבצע את המהלכים הנחוצים כדי להשיג את יעדי הגירעון.

הסעיף הבא סוקר כמה מהמצרפים הפיסקליים הבסיסיים של ישראל ואת ערכיהם החדשים על פי המתודולוגיה החדשה לחשבונאות הלאומית שאימצה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סעיף 3 מנתח את ההתפתחויות בביצוע תקציב 2013, וסעיף 4 מציג תחזית עדכנית לתקציב 2014. לבסוף, סעיף 5 מנתח כיצד המצרפים הפיסקליים צפויים להתפתח משנת 2015 ואילך, על יסוד תרחישי מדיניות חלופיים.

2. עדכון הנתונים הפיסקליים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עדכנה בחודש אוגוסט את נתוני החשבונאות הלאומית בהתאם לשיטת החישוב הבין-לאומית החדשה – SNA 2008. התאמה זו כללה שינויים רבים ברכיבי החשבונות הלאומיים וברמת התוצר, לרבות התאמות בצורת החישוב של ההוצאות הממשלתיות, אשר שינו את גודל ההוצאה הציבורית ואת גודלם של חלק מרכיביה בכמה מיליארדי שקלים. נוסף על כך, החשבונאות הלאומית של השנים הקודמות התעדכנה, כבכל שנה, על יסוד נתונים וסקרים שונים שהתקבלו בלמ"ס, ביניהם לוחות תשומה-תפוקה מעודכנים משנת 2006. כתוצאה מכך התברר שרמת התוצר הנומינלי הגולמי של ישראל בשנת 2012 גבוהה בכ-7 אחוזים מרמתה לפי שיטת החישוב הישנה, והגדלים של המצרפים הפיסקליים בישראל, כפי שאלו נמדדים באחוזי תוצר, השתנו. שינויים אלה משתקפים השנה לראשונה בלוחות ובאיורים שמופיעים בפרק העוסק במדיניות הפיסקלית בדוח בנק ישראל, ואשר בנק ישראל מעדכן מדי נובמבר¹. בשל היקפם של השינויים אנו מציגים בקצרה את המצרפים הפיסקליים העיקריים לפי הגדרתם החדשה (לוח 1).

השינויים העיקריים בנתוני שנת 2012, בהשוואה לנתונים המופיעים בדוח שבנק ישראל פרסם במארס 2013:

1. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא 39.2 אחוזים, נמוך ב-2.9 נקודות אחוז מהנתון שפורסם במארס. לפי ההגדרה הבין-לאומית, משקל ההוצאה בתוצר ירד ל-40.2 אחוזים.
2. משקל סך ההכנסות בתוצר הוא 35.4 אחוזים, נמוך ב-2.2 נקודות אחוז מהנתון הקודם. נטל המס ירד ב-2.1 אחוזים, ל-29.5 אחוזי תוצר.

¹ כלל הלוחות והאיורים המעודכנים, כולל לוחות הנספח, מופיע באתר האינטרנט של בנק ישראל <http://www.bankisrael.org.il>.

בנק ישראל - הערכה של ההתפתחויות הפיסקליות מאז אישור התקציב ושל השלכותיהן על התוואי הפיסקלי הצפוי

3. הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה עומד על 3.9 אחוזי תוצר, נמוך ב-0.6 אחוז תוצר מהנתון הקודם; הגירעון בתקציב הממשלה עומד על 3.9 אחוזי תוצר, נמוך ב-0.3 אחוז תוצר מהנתון הקודם. לפי ההגדרה הבין-לאומית, הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה הוא 4.8 אחוזי תוצר, נמוך ב-0.4 נקודות אחוז מהנתון הקודם.
4. יחס החוב לתוצר הוא 68.4 אחוזים, נמוך ב-5.5 נקודות אחוז מהנתון הקודם.

לוח 1: הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה ושל הוצאותיה, 2007 עד 2012

(אחוזים מהתוצר)

	2012	2011	2010	2009	2008	2007
סך כל ההכנסות הציבוריות	35.4	36.7	35.7	38.6	38.6	41.3
סך כל המסים	29.5	30.7	30.5	29.7	31.9	34.5
אחר ¹	5.9	6.0	5.2	8.9	6.7	6.8
סך כל ההוצאות הציבוריות	39.2	39.4	40.1	41.0	40.7	41.5
הצריכה האזרחית המקומית	17.1	17.2	17.1	17.0	16.9	16.8
הצריכה הביטחונית המקומית	4.5	4.8	4.9	5.1	5.2	5.2
תשלומי הריבית	2.8	2.8	3.3	3.5	3.4	4.3
תשלומי העברה שוטפים	9.9	9.9	9.9	10.1	9.7	9.7
השקעות הממשלה הרחבה ותשלומי ההעברה על חשבון ההון ²	3.2	3.1	3.2	3.5	3.5	3.3
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	3.9	2.7	3.6	5.3	2.1	0.3
הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית ³	4.8	3.8	4.6	6.8	3.7	1.4
החוב הציבורי (ברוטו) ⁴	68.2	69.7	71.5	75.3	72.9	74.6

- (1) כולל מענקים, הכנסות מרכוש, תשלומי העברה מהציבור, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות מחו"ל למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר.
- (2) כולל סבסוד משכנתאות והעברות ע"ח ההון למלכ"ר ולעסקים.
- (3) סעיף זה מתאים את הגירעון להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד).
- (4) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

קיים קושי מסוים לערוך השוואה בין-לאומית של הנתונים החדשים, שכן מרבית המדינות המפותחות עדיין לא אימצו את הגדרות SNA 2008². אולם מאחר שהמעבר להגדרות אלה אחראי כאמור רק לחלק מהשינויים שחלו בנתונים בישראל, ומאחר שמעריכים כי אימוץ השיטה במדינות אחרות ישפיע על מדידת התוצר שלהן פחות משהוא השפיע על המדידה בישראל, אנו מציגים השוואה בין-לאומית של מספר אינדיקטורים מרכזיים למצב הפיסקלי.

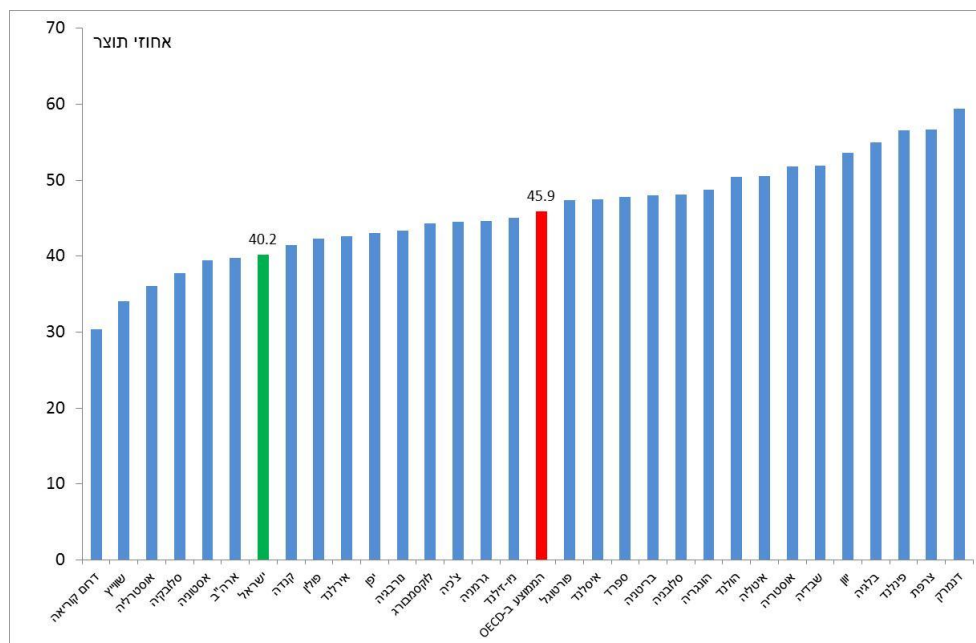
מההשוואה עולה כי משקלו של סך ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל נמוך מהממוצע של המדינות המפותחות (איור 1): משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל נמוך ב-13 נקודות אחוז מהממוצע במדינות הללו (איור 2), והוא נמוך ממשקלו בכולן למעט דרום קוריאנה (חסרים נתונים על מקסיקו, צ'ילה ותורכיה, אך נראה כי גם בהן ההוצאה נמוכה מאשר בישראל). נטל המס בישראל נמוך בכ-4 אחוזי תוצר מהממוצע במדינות OECD (איור 3). הגירעון גבוה ב-1.3

² להוציא את ישראל, רק ארבע ממדינות ה-OECD עדכנו עד כה את החשבונאות הלאומית שלהן בעקבות שינוי שיטת החישוב: ארה"ב, קנדה, אוסטרליה ומקסיקו.

אחוז מהמוצע (איור 4), אף על פי שפער התוצר נמוך בהשוואה לשאר המדינות. יחס החוב לתוצר בישראל נמוך בכ-15 נקודות אחוז מהמוצע במדינות המפותחות (איור 5).³

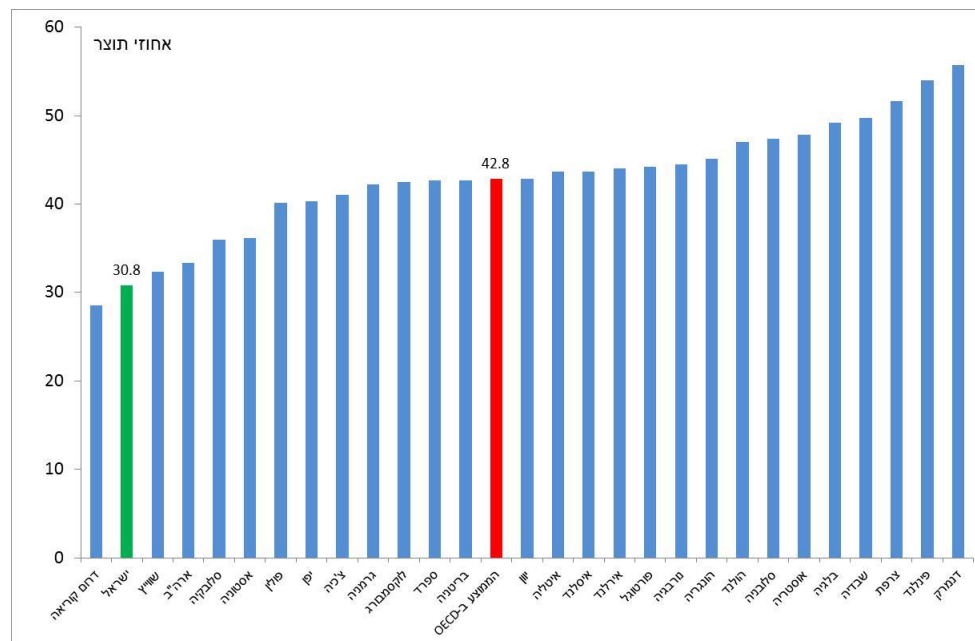
איור 1: המשקל שהוצאה הציבורית הכוללת מהווה בתוצר, ישראל ושאר מדינות ה-

(2012) OECD



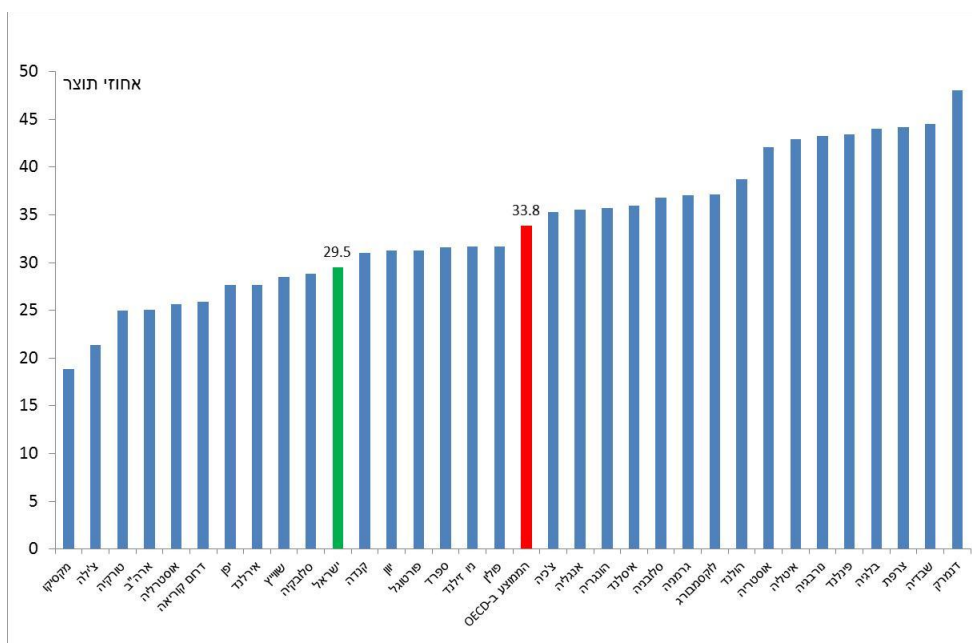
איור 2: המשקל שהוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית מהווה בתוצר, ישראל (2012) ושאר

מדינות ה-OECD (2011)

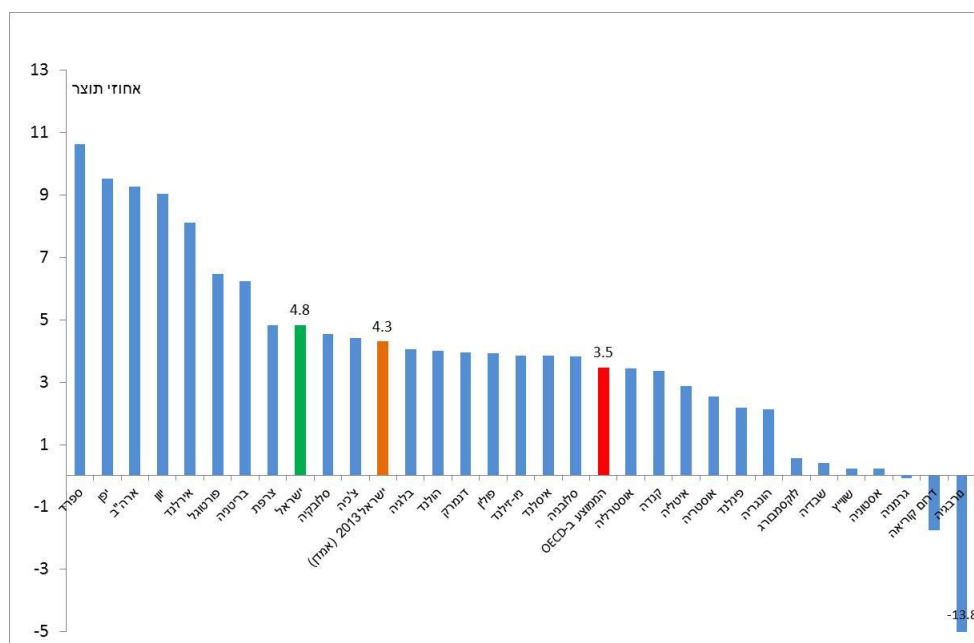


³ ארגון ה-OECD משתמש לאחרונה בהגדרה נוספת של החוב הציבורי. לפי הגדרה זו החוב הציבורי בישראל (ב-2011) גבוה בכ-100 מיליארדי ש"ח מהחוב לפי ההגדרה הקודמת. מכיוון שנתוני ישראל בשיטה זו אינם עדכניים וסובלים עדיין מאי-דיוקים שונים, ומכיוון שהשיטה הנוספת מעלה סוגיות מתודולוגיות סבוכות, איננו מציגים בשלב זה נתונים על פי ההגדרה החדשה.

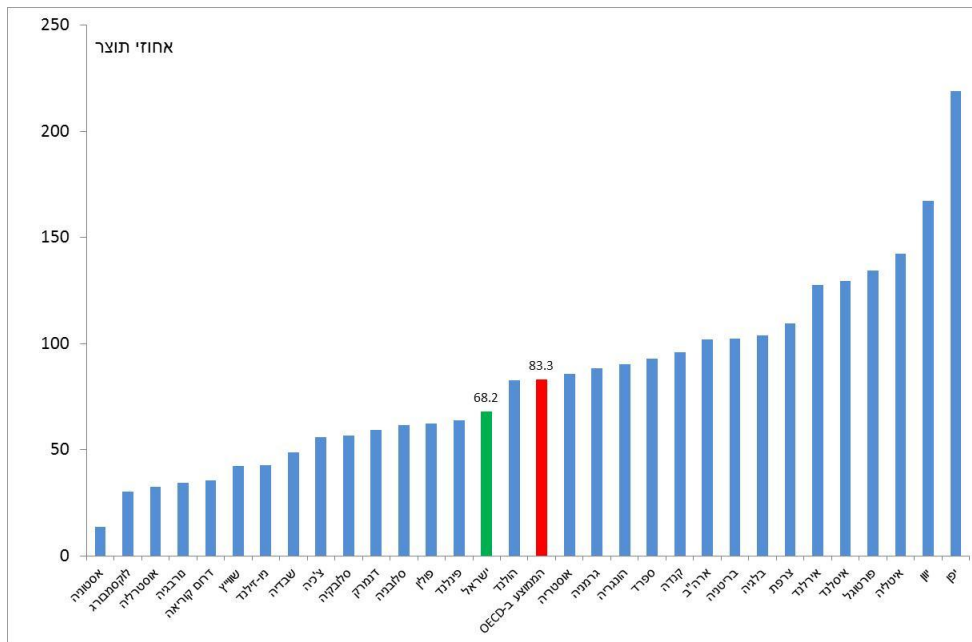
איור 3: נטל המס, ישראל (2012) ושאר מדינות ה-OECD (2011)



איור 4: גירעון הממשלה הרחבה כאחוז מהתוצר, ישראל ושאר מדינות ה-OECD (2012)



איור 5: יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר, ישראל ושאר מדינות ה-OECD (2012)



3. ביצוע תקציב 2013

על פי ההתפתחויות עד כה נראה, כי הגירעון בתקציב הממשלה בשנת 2013 יהיה קטן מ-3.5 אחוזי תוצר, נמוך בהרבה מהתקרה של 4.65 אחוזי תוצר שנקבעה בעת אישור התקציב בסוף חודש יולי. הגירעון הנמוך מהצפוי משקף שילוב של שלושה מרכיבים: הוצאות נמוכות מתקרת ההוצאה שאושרה; תקבולי מסים חד-פעמיים וחריגים בגודלם בהיקף של כ-6 מיליארדי שקלים; והשינוי שהלמ"ס ערכה באומדני התוצר ואשר מקטין את יחס הגירעון לתוצר בכ-0.25 אחוזי תוצר (ראו דיון בסעיף הקודם של סקירה זו).

נתוני ביצוע התקציב, נכון לסוף אוקטובר, מלמדים כי ההוצאות היו נמוכות בכ-9 מיליארדי ש"ח מהתוואי העונתי התואם ביצוע מלא של התקציב. כאשר מנתחים את נתוני הביצוע על פי סעיפי התקציב, כפי שמשרד האוצר מדווח עליהם, מוצאים שהוצאותיהם של משרדי הממשלה בתקופה זו (בתוספת סעיף הרזרבה התקציבית) נמצאו בתוואי עונתי התואם הוצאת תקציב כמעט מלאה עד סוף השנה. לעומת זאת בסעיף "שונות", שתקצב בכ-7.5 מיליארדי ש"ח, הוציאו עד סוף אוקטובר רק 900 מיליוני ש"ח, ועד סוף נובמבר רק 1.4 מיליארדי ש"ח, במצטבר⁴. נוסף על כך, הוצאות הריבית היו נמוכות בכ-2 מיליארדי ש"ח מהתוואי התואם ביצוע מלא של התקציב. מוקדם לקבוע כיצד ייראו נתוני ביצוע התקציב בסוף השנה, שכן בכל שנה ההוצאות בדצמבר גבוהות משמעותית מההוצאות בשאר החודשים ושונות בין השנים גדולה. ואולם נראה כי משרדי הממשלה מוציאים את התקציבים המוקצים להם במלואם, פחות או יותר, וכי שיעור הביצוע הנמוך משקף את הסעיפים המרוכזים ביחידות מטה ממשלתיות. יש היגיון מסוים בכך שלא ניצלו השנה את הסעיפים האלה, אם מביאים בחשבון את הגירעון ואת רמת ההוצאות החריגים שנקבעו בתקציב 2013, ובפרט אם מביאים בחשבון את הניסיון הטרי עם הלחצים הכבדים על מסגרת התקציב בשנת 2012, שאף התבטאו בסופו של דבר בהוצאה גבוהה מהתקציב המקורי. עם זאת, במידה שרמת ההוצאות בסוף השנה אכן תהיה נמוכה

⁴ במצורף זה נכללים סעיפים 13 – "הוצאות שונות" – ו-83, "הוצאות פיתוח אחרות". בשנת 2012 תוקצב סעיף 83 בסכום דומה לזה שבו הוא תוקצב השנה, ובסופה הוציאו את מלוא הסכום. סעיף 13 תוקצב ב-2012 ב-3.5 מיליארדי ש"ח – לעומת 4.7 מיליארדי ש"ח השנה – ובסוף השנה הוציאו רק כ-17 אחוזים מהסכום.

בהיקף שמסתמן, יש מקום לשפר להבא את הדיוק בהקצאת התקציב, כדי להבטיח שהשימוש בו יהיה יעיל יותר. זאת בפרט לנוכח הצורך, שבלט השנה, לצמצם תוכניות הוצאה חשובות בעת הכנת התקציב כדי להימנע מחריגה מתקרת ההוצאות.

הכנסות הממשלה ממסים עד סוף אוקטובר היו גבוהות בכ-2 מיליארדי ש"ח מהתוואי העונתי התואם את תחזית ההכנסות בתקציב המדינה. עודף זה משקף בעיקר תקבולים חד-פעמיים מעסקת המכירה של חברה גדולה. עד סוף השנה הפער בין ההכנסות ממסים לתחזית השנתית צפוי לגדול עד לכ-6 מיליארדי ש"ח בזכות תשלומי המס על "הרווחים הכלואים", גם הם חד-פעמיים. פרט להכנסות חריגות⁵ אלה תקבולי המסים עד עתה גבוהים בכ-3 מיליארדי ש"ח מהתחזיות שהציגו מסמכי התקציב⁶. ההכנסות האחרות של הממשלה תואמות בקירוב את התחזיות האלה.

4. תקציב 2014

מאז אישורו של תקציב 2014 לא חלו בסביבה המקרו-כלכלית התפתחויות שצפויות לשנות מהותית את תחזית ההכנסות ממסים. תקבולי המסים ב-2013 אמנם גבוהים מהצפוי, אך הדבר נובע כאמור בעיקר מהכנסות חד-פעמיות חריגות. אשר לצד ההוצאות, הביצוע הנמוך של חלק מהסעיפים בתקציב 2013 עשוי להצביע על כך שקיימת אפשרות להקטין את הסכומים שתוקצבו עבורם ב-2014, ולהפנות את המקורות שיתפנו לתגבור פעולות אחרות של הממשלה, כולל כאלה שנדחו משום שתחילה העריכו כי ייווצר חוסר במקורות. לחילופין ניתן להפחית את סך ההוצאות בתקציב. נוסף על כך, רמת ההוצאות ב-2014 צפויה להיות נמוכה גם בזכות עוד ירידה ניכרת בתשלומי הריבית – אלה צפויים להיות נמוכים בכ-3 מיליארדי ש"ח מהסכום שתוקצב – ועקב פריסה מחדש של תוכנית ההשקעות בתשתית התחבורה. בהתאם להערכות אלה החליט משרד האוצר לבקש מהממשלה והכנסת לבטל את התוכנית להעלות את מס ההכנסה בראשית 2014, תוך ויתור על הכנסות של כ-3.7 מיליארדי ש"ח, ובמקביל להנמיך את תקרת ההוצאות בתקציב 2014 ב-3.3 מיליארדי ש"ח. הפחתה זו תקטין גם את תקציבי השנים הבאות, בהתאם לכלל ההוצאה⁷.

תחזית ההכנסות לשנת 2014 בעת הזאת, לפני ביטול העלאת שיעורי מס ההכנסה, דומה למדי לתחזית ההכנסות בעת אישור התקציב. ההכנסות הצפויות ממסים בשנת 2014, על פי מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל, צפויות להיות נמוכות בכ-3 מיליארדי ש"ח מתחזית התקציב, ורשות המסים מקווה לגבות חלק מסכום זה בעזרת מהלכים שונים להעמקת הגבייה⁸. נוסף על כך, על פי התחזית העדכנית, ההכנסות האחרות – רובן מלוות מהמוסד לביטוח לאומי – צפויות להיות גבוהות בכ-2 מיליארדי ש"ח מתחזית התקציב. משום כך, ביטול התוכנית להעלות את שיעורי מס ההכנסה בראשית 2014 פירושו שההכנסות הצפויות ב-2014 נמוכות מתחזית התקציב

⁵ ההתייחסות לתקבולים חד-פעמיים כאל תקבולים חריגים כרוכה במידה רבה של מרכיב שיפוטי. בכל שנה יש לממשלה תקבולים כאלה בגין עסקאות גדולות, הסדרי מס המתייחסים לשנים קודמות, ועוד. לכן יש לנהוג זהירות רבה בהחרגת התקבולים. למרות זאת, התקבולים הנזכרים לעיל אכן גדולים במיוחד וחריגים באופיים. חשוב לציין שלעיתים תקבולים חד-פעמיים אף משקפים הקדמת הכנסות מהשנים הבאות.

⁶ התחזית בתקציב כללה אומדן של 3 מיליארדי ש"ח להכנסה מ"הרווחים הכלואים".

⁷ כלל ההוצאה קובע את שיעורי הגידול של תקציב הממשלה משנה לשנה. משום כך, הקטנה של תקציב הממשלה בשנה מסוימת מנמיכה בהתאם את רמת ההוצאות בכל השנים העוקבות.

⁸ עד כה ההכנסות ממסים בשנת 2013, בניכוי התקבולים החד-פעמיים החריגים, תואמות את התחזית שהוצגה בעת הכנת התקציב.

בכ-5 מיליארדי ש"ח, או בסכום נמוך מזה אם מאמציה של רשות המסים להעמיק את הגבייה יישאו פרי.

עדכון התחזיות לגבי ההכנסות וההוצאות, והמהלך המוצע של ביטול העלאת שיעורי מס ההכנסה לצד הפחתת תקרת ההוצאות, מביאים את הגירעון הצפוי בשנת 2014 לרמה של כ-3 אחוזי תוצר, בדומה ליעד הגירעון שנקבע לשנה זו⁹. כלומר ההתאמות שהממשלה מתכוונת לבצע, על יסוד ההתפתחויות שחלו מאז אישור התקציב, אינן צפויות להגדיל את הגירעון לרמה גבוהה מהיעד שעל פיו נבנה התקציב. יתר על כן, נראה כי במידה שתוואי ההכנסות יהיה נמוך במקצת מהצפוי, הממשלה תוכל להקטין במידת מה גם את רמת ההוצאות בפועל ובכך לשמור על רמת הגירעון המתאימה. ההתאמה המוצעת בתקציב משקפת לפיכך בחירה של הממשלה לנצל את ביצוע ההוצאות הנמוך מכפי שתוקצב להפחתת מסים במקום להרחבת הוצאות אחרות או להפחתה מהירה יותר מהמתוכנן של הגירעון. החלטה זו אינה סותרת את השגת יעד הגירעון המקורי ל-2014. לעומת זאת, המהלך צפוי להקשות על השגת היעדים שנקבעו מ-2015 ואילך, כפי שמפורט להלן.

5. ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב משנת 2015 ואילך

תקציבי הממשלה לשנים 2015 ואילך כפופים לשני יעדים שנקבעו בחוק: יעד הגירעון קובע תוואי גירעון פוחת – מ-2.5 אחוזי תוצר בשנת 2015 ל-1.5 אחוזי תוצר ב-2019 (הקו הירוק באיור 6) – וכלל ההוצאה קובע את שיעור הגידול השנתי בתקציב הממשלה בהתאם לנוסחה המשקפת את הקצב ארוך הטווח של צמיחת התוצר ואת המידה שבה יחס החוב לתוצר בפועל רחוק מ-60 אחוזים¹⁰. עמידה ביעדי הגירעון תבטיח שיחס החוב לתוצר ירד בהתמדה לכ-60 אחוזים עד שנת 2020 (הקו הירוק באיור 7) ותתרום בכך רבות לאמינותה של המדיניות הפיסקלית של ישראל ולצמצום הוצאות הריבית של הממשלה. עם זאת, הניתוח להלן מלמד כי השגת יעדים אלה תדרוש מהממשלה לבצע בשנים הקרובות צעדי מדיניות בהיקף ניכר.

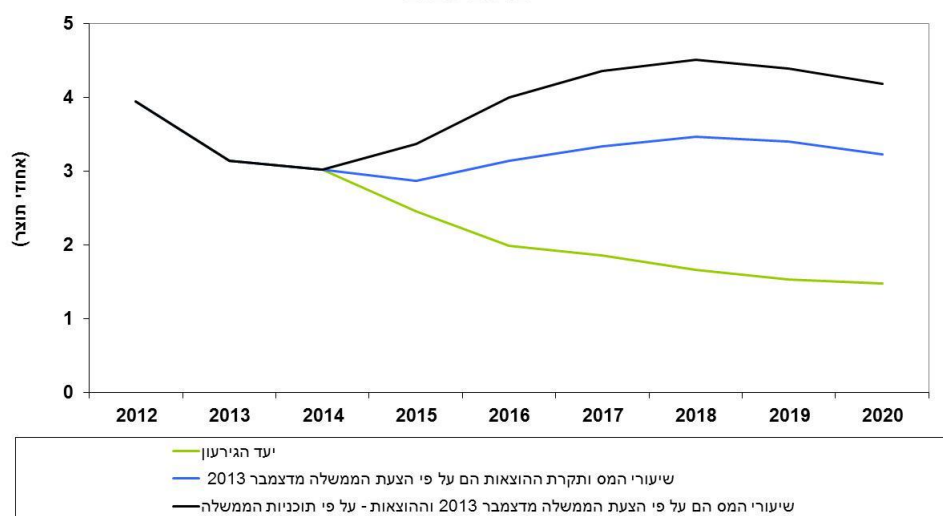
על יסוד שיעורי המס הקיימים – כולל ביטול התוכנית להעלות את שיעורי מס ההכנסה ב-2014 – ניתן לומר, כי אם תישמר תקרת ההוצאות ברמה שאליה מציעים עתה להפחיתה, לא יהיה בכך די כדי להבטיח שהגירעון לא יחרוג מיעדו. במקרה כזה צפוי בשנת 2015 גירעון של 3 אחוזי תוצר, בהשוואה ליעד של 2.5 אחוזי תוצר. בשנים שלאחר מכן הגירעון אף צפוי לגדול מעט (הקו הכחול באיור 6) ולהגדיל את הפער בינו לבין יעדי הגירעון הפוחתים הקבועים בחוק. תוואי זה של הגירעון צפוי להביא לכך שיחס החוב לתוצר כמעט לא ישתנה בשנים הקרובות וייוותר ברמה של 68 אחוזים (הקו הכחול באיור 7). לכן תידרש העלאת מסים ניכרת כדי להבטיח עמידה ביעדי הגירעון, במקביל לשמירה על תקרת ההוצאות: כ-5 מיליארדי ש"ח ב-2015 (בהתחשב באובדן הכנסות של 3.7 מיליארדי ש"ח עקב ההחלטה לבטל את התוכנית להעלות את מס ההכנסה ב-

⁹ אומדן הגירעון בשקלים, שהוצג בעת אישור התקציב, היה נמוך מהתחזית הנוכחית בכ-2 עד 3 מיליארדי ש"ח, אך מכיוון שבינתיים הלמ"ס הגדילה את אומדני התוצר הלאומי הגולמי בכ-7 אחוזים, הגירעון באחוזי תוצר דומה לאומדן המקורי. מבחינה חוקית אין משמעות לכך שהגירעון בפועל סוטה מהאומדן המקורי, שכן יעדי הגירעון מחייבים את הממשלה רק בשלב אישור התקציב, על סמך המידע הקיים באותה עת.

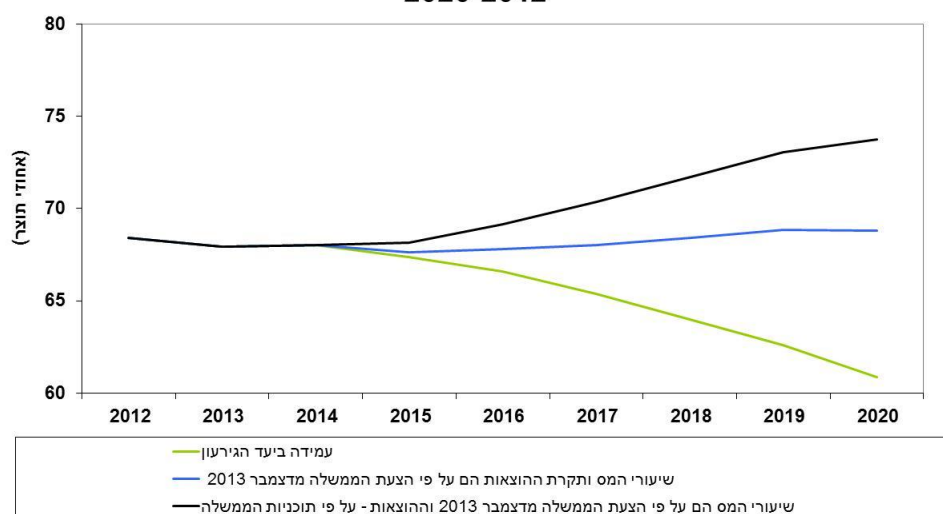
¹⁰ תקרת ההוצאה מחושבת כמכפלה של קצב הצמיחה הריאלי הממוצע בעשר השנים האחרונות ושל היחס בין 60 אחוזים למשקל החוב בתוצר. כל הנתונים בחישוב מתייחסים לנתון האחרון הידוע, ולא לאומדנים עבור השנה שבה מתקיימים הדיונים בתקציב.

2014), כ-10 מיליארדי ש"ח נוספים ב-2016, ועוד העלאות של כ-4 מיליארדי ש"ח בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018.¹¹

איור 6: תוואים של משקל הגירעון בתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2020-2012



איור 7: תוואים של יחס החוב לתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2020-2012



כאשר מנתחים את רמת ההוצאות הצפויה לשנת 2015 ולשנים העוקבות, מוצאים שלמרות הירידה בהוצאות הריבית והדחייה של חלק מתוכניות ההשקעה בתשתית התחבורה, האומדן של הוצאות הממשלה, המתבסס על עלות התוכניות שאישרה¹², גבוה בכ-5.5 מיליארדי ש"ח מתקרת ההוצאה (המתוקנת) לשנה זו. זאת בהנחה שמעתה ועד תחילת 2015 הממשלה לא תאשר תוכניות נוספות, בעלות תקציבית משמעותית, מבלי להפחית הוצאות אחרות¹³. לפני ההפחתה בתקרת ההוצאות היו ההוצאות הצפויות קרובות למדי לתקרה, אך ההפחתה יוצרת פער משמעותי יותר,

¹¹ החישוב כולל את האופן שבו העלאת המסים צפויה להשפיע על הפעילות על פי מזר י. (2013), "המדיניות הפיסקלית והשפעתה על התוצר ורכיביו", **סקר בנק ישראל**, 87, עמודים 31-66.

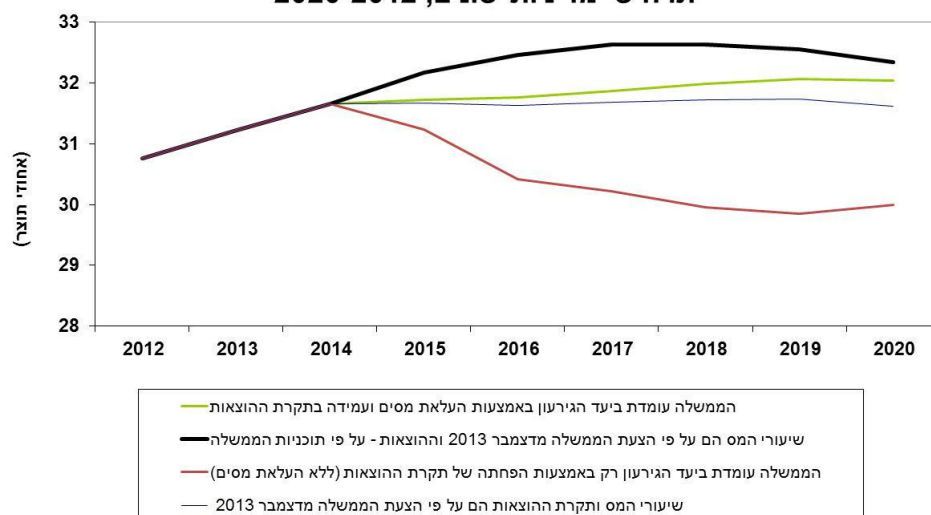
¹² הגידול בהוצאות הממשלה בהתאם להתחייבויותיה מניח כי הסכמי השכר שייחתמו במגזר הציבורי ישמרו בקירוב על השכר הריאלי של העובדים. הערכת העלות של תוכניות חדשות שאימצה הממשלה מתבססת במרבית המקרים על אומדני משרד האוצר, כפי שהוצגו לממשלה ולכנסת.

¹³ לדוגמה, בשבוע שעבר הוצגה תוכנית חדשה להארכת שנת הלימודים, שעלותה התקציבית בשנת 2015 צפויה להגיע ל-350 מיליוני ש"ח, ללא הצגת הפחתה מקבילה בתקציב.

והוא ידרוש מהממשלה להחליט על ביטול חלק מההוצאות המתוכננות כדי להימנע מחריגה מהתקרה. בשנים 2016 ו-2017 הפער בין ההוצאות הצפויות של הממשלה לתקרת ההוצאה מתרחב, בהתאמה, בכ-4 מיליארדי ש"ח וב-2 מיליארדי ש"ח נוספים. במידה שהוצאות הממשלה יגדלו על פי תוואי זה, הגירעון צפוי לגדול בהדרגה ליותר מ-4 אחוזי תוצר (הקו השחור באיור 6) ויחס החוב לתוצר יעלה באיטיות אך בהתמדה (הקו השחור באיור 7). אף כי התוואי האחרון הוא זה שנמצא הכי רחוק מיעדי הממשלה, דווקא הוא ממחיש עד כמה התוכנית הכלכלית שהפעילה הממשלה במסגרת אישור תקציב 2013 ו-2014 שיפרה את השליטה הפיסקלית; תוואי שנבנה לפני אישור התוכנית, על יסוד מאפיינים דומים, הצביע על כך שיחס החוב לתוצר עלול לעלות ליותר מ-90 אחוזים עד סוף העשור.

אם הממשלה תגדיל את הוצאותיה על פי התוואי הנגזר מהתוכנית שאישרה, המשקל שההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית מהווה בתוצר צפוי לעלות בהדרגה עד שנת 2017, ולהתייצב סביב 32.5 אחוזי תוצר (הקו השחור באיור 8)¹⁴. לעומת זאת, אם הממשלה תגביל את הוצאותיה כדי להימנע מחריגה מתקרת ההוצאה, משקל זה יתייצב ברמתו הצפויה לשנת 2014 – כ-31.5 אחוזי תוצר (הקו הכחול באיור 8). ואולם כאמור לעיל, השמירה על תקרת ההוצאות אינה מספיקה כדי לשמור על גירעון בהתאם ליעד. אם הממשלה תבחר לעמוד בתקרת הגירעון באמצעות העלאת מסים, היא אף תוכל להגדיל מעט את ההוצאה האזרחית ללא ריבית, שכן הגירעון הנמוך יקטין את הוצאות הריבית¹⁵. לעומת זאת, אם יושג יעד הגירעון באמצעות הקטנת תקרת ההוצאה, יחס ההוצאה האזרחית ללא ריבית לתוצר יפחת ב-2 אחוזי תוצר כמעט יחסית לשנת 2014 (הקו הסגול באיור 8)¹⁶. המשמעות של מהלך כזה היא שההוצאה האזרחית הריאלית לנפש תישאר ברמתה הנוכחית עד שנת 2017, למרות הגידול המתמיד בתוצר.

איור 8: המשקל שההוצאה האזרחית ללא ריבית מהווה בתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2012-2020



¹⁴ חישוב ההוצאה האזרחית ללא ריבית רגיש להנחות לגבי ההתפתחות הצפויה של הוצאות הביטחון והריבית. הניתוחים כאן מניחים שהוצאות הביטחון יגדלו בהתאם למתווה הרב-שנתי שסוכם עליו בממשלה. התוצאות רגישות פחות להנחות לגבי תוואי ההתפתחות של שיעורי הריבית, ואם מאמצים את ההנחה ששיעורי הריבית יעלו בקצב הרבה יותר איטי מהקצב שמניח התרחיש הבסיסי, הדבר מגדיל את ההוצאה האזרחית ללא ריבית בסוף העשור רק ב-0.3 אחוז תוצר.

¹⁵ הניתוח משקף את הירידה בתשלומי הריבית הן כתוצאה מכך שהחוב עצמו נמוך יותר, והן כתוצאה מכך שהירידה ביחס החוב לתוצר יכולה להשפיע על שיעורי הריבית שמשלמת הממשלה. זאת על בסיס פרמטר שנאמד ולפיו כל ירידה של נקודת אחוז ביחס החוב לתוצר מפחיתה ב-0.05 נקודת אחוז את שיעור הריבית הריאלית על איגרות החוב הממשלתיות ל-10 שנים.

¹⁶ החישוב כולל את ההשפעה הצפויה של הקטנת הגידול בהוצאות הממשלה על הפעילות על פי מזר לעיל.

בתרחישים לעיל הנחנו כי בהמשך העשור התוצר יצמח בקצב ריאלי ממוצע של מעט יותר מ-3 אחוזים לשנה. מובן שככל שקצב הצמיחה יעלה כך תצטמצם ההתאמה שהממשלה תצטרך לבצע, ולהיפך. יחד עם זאת, גם אם קצב הצמיחה הממוצע של המשק בשנים הקרובות יפתיע ויעמוד על 4 אחוזים, הממשלה עדיין תצטרך לבצע התאמות בכדי להתכנס ליעדי הגירעון (הקו השחור באיור 9). לחילופין, אם קצב הצמיחה הממוצע יהיה 2 אחוזים, הגירעון צפוי לגדול לכדי 5 אחוזי תוצר (הקו האדום באיור 9) ויחס החוב לתוצר – ל-80 אחוזים כמעט.

