



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות

מוגש לוועדת הכספים

י"ט בסיוון תשע"ג

28 במאי 2013

**כתיבה: עמי צדיק ואיתמר מילרד**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

## תוכן עניינים

<b>1</b>	<b>תמצית</b>
<b>2</b>	<b>1. כללים פיסקליים - רקע</b>
2	1.1. השימוש בכללים פיסקליים בהשוואה למדיניות המבוססת על שיקול דעת
3	1.2. כללי איזון תקציבי (גירעון תקציבי)
4	1.3. כללי חוב ציבורי
5	1.4. כללי הוצאה תקציבית
<b>6</b>	<b>2. שימוש בכללים פיסקליים בעולם</b>
6	2.1. התפתחות מסגרות פיסקליות באיחוד האירופי
8	2.2. התפלגות השימוש בכללים לפי מדינות
<b>11</b>	<b>3. כללים פיסקליים במדינות המפותחות</b>
11	3.1. כללי איזון תקציבי
13	3.2. כללי חוב ציבורי
14	3.3. כללי הוצאה ציבורית
<b>16</b>	<b>4. יישום הכללים הפיסקליים בישראל</b>
16	4.1. כלל הגירעון
18	4.2. כלל ההוצאה
22	4.3. ניתוח השפעות הכללים הפיסקליים
22	4.3.1. יחס חוב-תוצר
23	4.3.2. הוצאה על ריבית מהתוצר
24	4.3.3. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר
<b>26</b>	<b>5. כלי מדיניות אפשריים</b>
26	5.1. כלל גירעון מנוכה-מחזור
27	5.2. מוסדות פיסקליים לפיקוח על יישום המדיניות הפיסקלית
29	5.3. תכנון וניהול תקציב המדינה

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ שלי יחימוביץ ועבור ועדת הכספים ובו סקירה של כללים פיסקליים הנהוגים בישראל ובמדינות המפותחות. במסמך תיאור והסבר של הכללים הפיסקליים השונים, תיאור השימוש בכללים פיסקליים במדינות המפותחות וניתוח יישום והשלכות הכללים הפיסקליים בישראל.<sup>1</sup>

כללים פיסקליים נועדו לאפשר שליטה בחוב הציבורי, בגירעון התקציבי ובהוצאה התקציבית, כחלק מניהול המדיניות הפיסקלית של הממשלה. יש שלושה סוגים של כללים פיסקליים: כללי חוב ציבורי, כללי איזון תקציבי (גירעון תקציבי) וכללי תקרת הוצאה ציבורית. רוב המדינות המפותחות משתמשות בכלל פיסקלי אחד לפחות, ורובן משתמשות בכמה כללים במקביל. הניסיון מלמד כי בשנים האחרונות מדינות מפותחות רבות מתקשות לעמוד בכללים הפיסקליים שקבעו לעצמן.

בישראל נהוגים שני כללים פיסקליים: כלל גירעון וכלל תקרת הוצאה. לאורך השנים יעד הגירעון שונה מעת לעת, כך שהגירעון בפועל היה גבוה מהיעד שנקבע שנתיים או יותר קודם. כלל ההוצאה, הקובע תקרה לגידול בהוצאות הממשלה, לא נשמר ברוב השנים, הממשלה קבעה הוצאות חריגות וחד-פעמיות, מעבר לכלל שנקבע, כדי לאפשר התמודדות עם אירועים חריגים (כמו ההתנתקות), מלחמת לבנון השנייה והמשבר הכלכלי). אי-עמידה ביעדים עשויה לפגום באמינות המדיניות הפיסקלית של הממשלה.

בשנים האחרונות חלה בישראל ירידה ניכרת ביחס חוב-תוצר ובתשלומי הריבית מהתוצר, ובמקביל חלה ירידה ניכרת במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, ובעיקר במשקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר, ולכללים הפיסקליים יש חלק בירידה זו. בשנת 2012 הייתה ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל 32.5% מהתוצר, לעומת 43.5% בממוצע במדינות המפותחות – פער של 11 נקודות אחוז תוצר. ניתוח יישום הכללים הפיסקליים מעלה כי התוואי הפיסקלי בישראל אינו בר-קיימא:

- הרחבת כלל ההוצאה משנת 2011, במקביל לתוואי הפחתת מס הכנסה ומס חברות עד לשנת 2018, תרמה ליצירת גירעון מבני, כלומר פער בין הכנסות המדינה לבין הוצאותיה שלא נגרם מהאטה כלכלית אלא קיים גם בשנות צמיחה. חריגה פיסקלית זו באה לידי ביטוי בשנת 2012, שבה הגירעון בפועל היה 4.2% מהתוצר, בהשוואה ליעד של 2% מהתוצר. השימוש בתקציב דו-שנתי, שלפיו נערכה במחצית שנת 2010 תחזית מקרו-כלכלית לשנת 2012, בתנאי אי-ודאות מרובה, החרף את הכישלון בעמידה ביעד הגירעון.
- כישלון במדידת התחייבויות עתידיות של הממשלה תרם לפער הולך וגדל בשנים הקרובות בין תקרת ההוצאה לפי החוק ובין תקציב המדינה הכולל את תוכניות הממשלה. פער זה מביא לפגיעה באמינות המדיניות הפיסקלית ולצורך בקיצוצים חדים בגידול המתוכנן בתקציב. דחיית הוצאות מהשנים 2013 ו-2014 לשנת 2015 ואילך, כפי שמוצע בתוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, לא תביא לפתרון בעיית החריגה מהתוואי הפיסקלי, אלא דווקא להחרפת הבעיה משנת 2015 ואילך ולצורך בהתאמות תקציביות נוספות בתקציב לשנת 2015.

כלי מדיניות שעשויים לשפר את המדיניות הפיסקלית: אימוץ יעד **גירעון מנוכה-מחזור**, אשר ימתן השפעות של מחזורי העסקים (צינון בתקופות גאות ועידוד בתקופות שפל); הקמת **מוסד פיסקלי עצמאי** לפיקוח על יישום המדיניות הפיסקלית ולהגברת השקיפות התקציבית; **שיפור תכנון וניהול תקציב המדינה**, לרבות הגדלת החופש של משרדי הממשלה, צמצום מספר סעיפי התקציב ומיקוד אגף התקציבים בניהול המדיניות הפיסקלית תוך ביזור הניהול השוטף של סעיפי התקציב, שכן נראה כי "מרוב עצים לא רואים את היער".

<sup>1</sup> תודה לד"ר עדי ברנדר, מנהל אגף מקרו-כלכלה ומדיניות בחטיבת המחקר בבנק ישראל, על עזרתו בהכנת המסמך.

## 1. כללים פיסקליים - רקע<sup>2</sup>

### 1.1. השימוש בכללים פיסקליים בהשוואה למדיניות המבוססת על שיקול דעת<sup>3</sup>

כללים פיסקליים נועדו לאפשר שליטה בחוב הציבורי, בגירעון התקציבי ובהוצאה התקציבית, כחלק מניהול המדיניות הפיסקלית של ממשלה. רוב המדינות המפותחות משתמשות בכלל פיסקלי אחד לפחות, ורובן משתמשות בכמה כללים במקביל. יש שלושה סוגים של כללים פיסקליים: כללי חוב ציבורי, כללי איזון תקציבי (גירעון תקציבי) וכללי תקרת הוצאה ציבורית.

בספרות המקצועית יש דיון על אפקטיביות השימוש בכללים פיסקליים בהשוואה למדיניות המבוססת על שיקול דעת. בתהליך גיבוש התקציב יש ניגוד אינטרסים בין המשרד האחראי לתקציב המדינה, שתפקידו לשמור על המשמעת התקציבית ולהגביל את הגירעון התקציבי, לבין קבוצות לחץ באוכלוסייה אשר דוחפות להגדלת התקציב לטובתן, לעתים בלי להביא בחשבון די הצורך את העלות הנגרמת לכלל החברה מגידול בגירעון.<sup>4</sup> תופעה זו נקראת בספרות המקצועית "בעיית המאגר המשותף" (common pool),<sup>5</sup> והיא באה לידי ביטוי נרחב בעיקר במשטרים קואליציוניים המבוססים על מפלגות רבות, כמו בישראל. ניתוח התנהגות ממשלות לאורך שנים מלמד על קיום הטיה בסיסית להגדלת הגירעונות (deficit bias).

יש הטוענים כי השימוש בכללים פיסקליים עשוי להביא למדיניות פיסקלית אחראית במטרה לשלוט בגירעונות התקציביים ובחובות הציבוריים. לפי טענה זו כללים פיסקליים עוזרים לממשלות לאמץ מדיניות עקבית לאורך שנים ותורמים לשליטה בגירעונות השנתיים על-ידי צמצום הנטייה הקיימת שלהן להגדיל את הגירעון. טענה זו קיבלה חיזוק במחקר של קרן המטבע העולמית,<sup>6</sup> שנמצא בו כי צעדי מדיניות ריסון תקציבי חד-פעמיים הם פחות יעילים מכלי מדיניות ארוכי-טווח (כמו אלו המבוססים על כללים פיסקליים). מחקרים אחרים הראו כי ממשלה מקורית אשר ריסנה את התקציב סובלת השלכות פוליטיות שליליות, אולם בשנים שלאחר מכן המשך יישום המדיניות כרוך במחיר ציבורי קטן יותר. יתר על כן, נמצא כי לסטייה מהמדיניות המקורית ולהגדלת הגירעון צפוי מחיר פוליטי בגין "קלקול" התוואי הפיסקלי שהתפתח בשנים הקודמות. הקושי ביישום כללים פיסקליים מביא לעתים לאימוץ מנגנוני אכיפה חיצוניים, כמו של האיחוד האירופי או קרן המטבע העולמית, ה"מכריחים" מדינות בקשיים פיננסיים לנקוט מדיניות מרסנת.

מנגד, יש הטוענים כי הפעלת מדיניות של שיקול דעת עשויה להביא לתוצאות אפקטיביות יותר בריסון הגירעון, שכן בדרך זו הממשלה מרסנת את הגירעון בנקיטת צעדים פרטניים וממוקדים. כמו כן, ייתכן כי שימוש בכללים פיסקליים יוצר ציפיות גבוהות, ובמקרה של חריגה מהם הנזק לאמינות הפיסקלית יהיה גדול מהנזק שבאי-שימוש בכללים. יש הטוענים כי משמעת שוק (החשש מתגובת השווקים על עלייה בגירעון ובחוב מביא למדיניות פיסקלית אחראית) היא כלי מדיניות עדיף על כללים פיסקליים, אולם מחקרים מלמדים כי תגובת השווקים היא אטית, ואין בה כדי להתריע כבר בשלבים מוקדמים על חריגה מתוואי פיסקלי בר-קיימא.

<sup>2</sup> הסבר המושגים המקרו-כלכליים ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [מונחון מקרו-כלכלי](#), ינואר 2013.

<sup>3</sup> הרחבה ראו: ד"ר עדי ברנדר, [יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985–2007](#), חטיבת המחקר של בנק ישראל, מרס 2008.

<sup>4</sup> פרופסור אבי בן בסט, פרופסור מומי דהן, [מאזן הכוחות בתהליך התקצוב](#) (עמ' 165–167), הספרייה לדמוקרטיה, 2006.

<sup>5</sup> כשל שוק "המאגר המשותף" – מצב שבו כל פרט ממרב את תועלתו, אולם התועלת המשותפת לחברה כולה אינה אופטימלית.

<sup>6</sup> International Monetary Fund (IMF) (1996a), [World Economic Outlook](#), May 1996, World Economic and Financial Surveys.

מחסום עיקרי ליישום כללים פיסקליים עשוי להיות היעדר קונסנזוס בציבור וחוסר רצון פוליטי של נבחרי הציבור. ביצירת כלל פיסקלי של הגבלת ההוצאה התקציבית אין מענה מלא לסיבות אלו. ייתכן אף שכללים "קשים" מדי ברמת הנדיבות שלהם (כמו הפחתה בהוצאה) עשויים להביא במהלך השנים לצמצום בהוצאה הציבורית ביחס לגודל הכלכלה והאוכלוסייה וליצירת התמרמרות חברתית אשר תאלץ את הממשלה לבצע שינוי מגמה ולהגדיל את ההוצאות תוך הפרת הכללים שקבעה.<sup>7</sup>

## 1.2. כללי איזון תקציבי (גירעון תקציבי)

גירעון תקציבי הוא ההפרש בין סך ההוצאות לסך ההכנסות בתקציב המדינה, ונמדד כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי (להלן: תוצר או תמ"ג). רוב המדינות המפותחות בוחרות להתמקד בגירעון הממשלה הרחבה, כלומר, גירעון הממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח שעיקר מימונם מהממשלה (מלכ"רים ציבוריים, כגון קופות-חולים ואוניברסיטאות). כללי גירעון תקציבי קובעים יעד או תקרה לגירעון במטרה לשלוט בגודלו וביחס חוב-תוצר. מדינות השומרות על גירעון תקציבי נמוך או על עודף לאורך השנים עשויות להקטין את היחס חוב-תוצר, בתלות בשיעור הצמיחה.

### יתרונות:

- שמירה על גירעון תקציבי נמוך, או אף על עודף תקציבי, עשויה להביא לשיפור באמינות המדיניות הפיסקלית, לירידה בפרמיית הסיכון של המשק וכך לירידה בריבית שהמדינה משלמת על חובותיה.
- כללי איזון תקציבי מגבילים את קצב צמיחת החוב הציבורי ועשויים לסייע בהורדת היחס חוב-תוצר, במצב שבו הגירעון נמוך מקצב הצמיחה (יש לציין כי השינוי ביחס חוב-תוצר תלוי במשתנים נוספים, לדוגמה, אינפלציה עשויה לשחוק חוב במטבע מקומי לא צמוד, וייסוף בשער המטבע עשוי לשחוק חוב במטבע חוץ). ירידה ביחס חוב-תוצר עשויה להביא ל: (א) ירידה בעתיד בתשלומי הריבית, וכך לאפשר ניתוב תקציבים ליעדים אחרים; (ב) גמישות לממשלה בניהול המדיניות הפיסקלית, כמו הרחבה תקציבית בתקופות מיתון ללא הגדלת הסיכון הפיננסי. יש לציין כי ירידה ביחס חוב-תוצר חשובה במדינות שבהן פרמיית הסיכון גבוהה יחסית בגין המצב הגיאוגרפי (כמו ישראל), וממילא הן משלמות יותר ריבית על חובותיהן.
- גידול בגירעון התקציבי מביא לעלייה בגיוס איגרות חוב על-ידי הממשלה בשוק ההון ולעלייה במחירי ההון, ועל כן הוא עשוי להביא לירידה בהשקעות הפרטיות במשק לירידה בפעילות במשק, ועקב כך לירידה בהכנסות ממסים ושוב לגידול בגירעון, ולפיכך להגבלת הגירעון חשיבות רבה.
- מבחינת מקבלי החלטות שמירה על יעד הגירעון פירושה אימוץ כלל אצבע פשוט. על מקבלי החלטות לאזן כל הוצאה ציבורית חדשה בהכנסה חדשה או בקיצוץ בהוצאות אחרות.

### חסרונות:

- תחזית הגירעון לשנת תקציב הבאה תלויה בתחזית הכנסות המדינה; אפשר "לתמרן" את הכלל על-ידי אימוץ תחזית הכנסות גבוהה מדי, ואז יעד הגירעון הוא נמוך, אולם הגירעון בפועל יהיה גבוה יותר. לכן מדובר בכלל פיסקלי "רך" יחסית, שלא בהכרח מביא לשליטה בגירעון בפועל ובחוב הציבורי.

<sup>7</sup> Congressional Research Service (CRS), [Statutory Limits on Total Spending as a Method of Budget Control](#), Megan Suzanne Lynch, July 2011.

- כללי גירעון הם **פרו-מחזוריים**, כלומר עשויים להאיץ את השפעת מחזור העסקים (תנודות תקופתיות של גאות ומיתון בפעילות הכלכלית). לדוגמה, כאשר יש מיתון במשק והכנסות המדינה יורדות (בעקבות ירידה מהכנסות ממסים), כדי לא להגדיל את הגירעון מעבר ליעד אפשר לקצץ בהוצאות המדינה או להעלות את שיעורי המס. מדיניות זו עלולה להחריף את המיתון.<sup>8</sup> יש לציין כי במטרה לקזז את ההשפעה הפרו-מחזורית מדינות רבות קובעות יעד של **גירעון מנוכה-מחזור** (ראו להלן סעיף 3.1).
- כללי גירעון מקשים לחוקק חוקים המשתלמים לטווח ארוך, אשר מגדילים את הגירעון בטווח הקצר. מכיוון שמקור התקציב לכל חוק הוא התקציב השנתי, מימון החוק לא נפרס על כמה שנים כמו תועלתו, אלא בדרך כלל מוקצב לשנה אחת. לדוגמה, השקעות בתשתיות עשויות להיות כדאיות כלכלית ולהגדיל את הרווחה החברתית בטווח הארוך, אולם הן עלולות להביא להגדלת הגירעון באותה שנת תקציב. בעבר השתמשו מדינות שונות כדי לתקן הטיה זו בכלל נוסף ממשפחת כללי הגירעון – **כלל הזהב**, הקובע כי התקציב מנוכה-המחזור (התקציב בניכוי השינויים בעקבות מחזור העסקים) יהיה מאוזן פרט למרכיב ההשקעה בתקציב. כלומר הוצאות המשמשות את הציבור כיום חייבות להיות מכוסות על-ידי הכנסות כיום, ואילו השקעות שאמורות לשרת את הציבור בתקופות הבאות או בדורות הבאים לא יהיו מאוזנות וימומנו באמצעות הגדלת החוב הציבורי דרך הגדלת הגירעון. כלל זה היה קיים בין השאר בגרמניה, עד אימוץ האמנה הפיסקלית בשנת 2012, ובבריטניה בשנים 1997–2008.<sup>9</sup>

### 1.3. כללי חוב ציבורי

כלל חוב ציבורי קובע יעד או תקרה לשיעור החוב הציבורי מהתוצר. כלל זה עוזר להבטיח התכנסות לרמה מסוימת של חוב ומגביל את האפשרות ליצור גירעונות תקציביים גדולים מדי. ההסבר הכלכלי ליצירת חוב ממשלתי (אם מדובר ביעד חוב לטווח ארוך) הוא האפשרות להגדיל את ההשקעות כיום כדי להגדיל את התוצר בעתיד (כגון השקעה בחינוך או בתשתיות), גם אם ההכנסות בהווה אינן מספיקות. מצד שני, חוב בשיעור גבוה מדי עלול לסכן את היציבות הכלכלית עקב תשלומי הריבית הגבוהים, ולהביא לעלייה בפרמיית הסיכון של המדינה ובשיעורי הריבית שהיא משלמת וכך גם לגידול בסיכון לחדלות פירעון.

יתרונות:

- גמישות וחופש לממשלה בניהול מדיניות תקציב בעת מיתון (במצב שבו היעד הוא ארוך טווח), שכן יחס חוב-תוצר גבוה מדי מקשה להגדיל את הגירעון בעת מיתון ולהמריץ את הכלכלה (אפקט קיינסיאני).
- החוב הציבורי נושא ריבית, והקטנתו תוביל לתשלומי ריבית נמוכים יותר וכך תהיה אפשרות להגדיל את ההוצאה הציבורית בתחומים אחרים, כגון חינוך ורווחה.

<sup>8</sup> יש שתי אסכולות מרכזיות בנושא המדיניות המקרו-כלכלית הרצויה בשנות מיתון; לפי **האסכולה הקיינסיאנית**, בתקופת מיתון יש להגדיל את הגירעון כדי להגדיל את ביקושי הממשלה ובכך לעודד את הכלכלה. לפי **האסכולה הריקרדיאנית**, בתקופת מיתון אין להגדיל את הגירעון, מכיוון שהפרטים מודעים לכך שבעתיד יהיה עליהם לשלם למימון החובות, ולכן הם מצמצמים כבר כיום את ההוצאות ומגדילים את החיסכון, צעד שמקזז את השפעת הגידול בהוצאה הציבורית. אין הכרעה אמפירית בוויכוח זה, ויש מחקרים שתומכים בכל אחת משתי האסכולות. לפי מחקר של בנק ישראל, הגדלת הצריכה הציבורית בישראל מגדילה את התוצר בטווח הקצר (השפעה שנפסקת לאחר כשלוש שנים), כך שהגדלת הצריכה הציבורית ב-1 ש"ח נוסף מגדילה את התוצר בכ-0.7 ש"ח, ובמקביל מקטינה את ההשקעה והצריכה הפרטית בכ-0.3 ש"ח. כלומר לפי מחקר זה בישראל מתקיים מכפיל פיסקלי (ההשפעה של הגדלת הצריכה הציבורית על התוצר) התואם את הגישה הקיינסיאנית המתונה (בגישה קיינסיאנית מתונה המכפיל הפיסקלי הוא פחות מ-1 אך גדול מאפס. בגישה קיינסיאנית קלאסית המכפיל הפיסקלי הוא יותר מ-1). בנק ישראל, **דוח בנק ישראל 2012**, פרק **1- הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון**, תיבה ו-1 (עמ' 205), מרס 2013.

<sup>9</sup> International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, [Fiscal Policy and Surveillance Division, Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#), Last updated on October 31, 2012.

- על-פי רוב, ככל שהיחס חוב-תוצר גבוה יותר, כך גיוס הון חדש יקר יותר, מכיוון שככל שהחוב גדול יותר כך הסיכון של חדלות פירעון גדול יותר, הסיכון למלווה גדול יותר והלווה נדרש לשלם ריבית גבוהה יותר.
- לקיחת חוב היום באה על חשבון הדורות הבאים, אשר יצטרכו לשלם את החובות בתוספת ריבית. ככל שהחוב קטן יותר, הדורות הבאים נפגעים פחות.

חסרונות:

- כללי חוב הם **פרו-מחזוריים**, כלומר מאיצים את השפעת מחזור העסקים. לדוגמה, בתקופת מיתון הכנסות המדינה יורדות, וכדי לעמוד ביעד חוב-תוצר יש לקצץ בהוצאות או להגדיל את ההכנסות, ומדיניות זו עשויה להחריף את המיתון.
- הגדלת החוב כיום עשויה לגרום בציבור ציפייה להגדלת מסים עתידית לצורך פירעון החובות, וכך להגדלת החיסכון ולצמצום הצריכה (אפקט ריקרדיאני). תופעה זו משפיעה לרעה על הצמיחה.
- יעד חוב-תוצר הוא בדרך כלל ארוך טווח, ולכן אין בו עוגן לפעולה בטווח הקצר.

#### 1.4. כללי הוצאה תקציבית

כללים אשר מגבילים את ההוצאה הציבורית (או הממשלתית) או את הגידול בהוצאה הציבורית והם א-מחזוריים; בתקופות גאות כלל זה אינו מאפשר גידול בהוצאה הציבורית למרות הגידול בהכנסות המדינה ובתוצר, ובתקופות האטה או מיתון הוא אינו מקטין את ההוצאה הציבורית למרות הירידה בהכנסות המדינה.

יתרונות:

- כללי אצבע פשוטים למקבלי החלטות (יש הגבלה ממשית על ההוצאות).
- מבחינה טכנית, קל לאכיפה. משמש **מייצב אוטומטי מכיוון שאינו מושפע ממחזור העסקים**; בשנת מיתון ההוצאה הציבורית אינה יורדת גם אם הכנסות המדינה ממסים קטנות, ובשנת גאות ההוצאה אינה גדלה גם אם הכנסות המדינה ממסים גדלות. הדבר עשוי לאפשר מימוש תוכניות תקציב ארוכות טווח באופן שיטתי ומוסדר בלא תלות במחזורי עסקים והשגת תוצאות טובות יותר.<sup>10</sup>

חסרונות ואתגרים:<sup>11</sup>

- כלל הוצאה עשוי להביא לשינוי במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר לאורך זמן, שכן ייתכן שהשינוי בהוצאה יהיה קטן מהשינוי בתוצר ועקב כך משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד. החלטה לגבי המשקל הרצוי של ההוצאה הציבורית בתוצר היא בסמכות נבחר הציבור, האמונים על קביעת סדר העדיפויות הלאומי, וכך ייתכן שמשקל ההוצאה הציבורית בתוצר יהיה נגזרת של כלל הוצאה בלי שיתקיים דיון ציבורי בעניינו; במקרה כזה ייתכן מצב של גידול יתר או של ירידת יתר במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר. כדי לתקן הטיה זו יש מדינות שבחרות להצמיד את כלל ההוצאה הציבורית לקצב הצמיחה בשנים האחרונות. חשוב לציין כי מנקודת ראות של השליטה בגירעון התקציבי ובחוב הציבורי אפשר גם להגדיל את ההכנסות, ולא רק

<sup>10</sup> למעשה כלל הוצאה הוא כלל גירעון מנוכה-מחזור עסקים, בהנחה ששיעורי המס אינם משתנים.

<sup>11</sup> International Monetary Fund, Andrea Schaechter & others, [Fiscal Rules in Response to the Crisis — Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset](#), pp.7-8, July 2012; Congressional Research Service (CRS), [Statutory Limits on Total Spending as a Method of Budget Control](#), Megan Suzanne Lynch, July 2011.

לרסן את ההוצאות. על כן יש טוענים כי כדי לשלוט בגירעון עדיף לקבוע כלל גם לגבי רמת ההכנסות, ולא רק לגבי רמת הוצאות.

- בתכנון תקציבי יש אי-ודאות, כמו לדוגמה צורך להתמודד עם אסונות טבע או מלחמות, אבל כלל ההוצאה הוא קשיח, ואינו מאפשר גמישות תקציבית בתוך שנת תקציב לצורך תגובה תקציבית על אירועים בלתי צפויים.
- במצב שבו כלל ההוצאה הציבורית אינו מתחשב בשיעור הצמיחה בשנה הקודמת תיתכן שנה שיש בה גידול ניכר בצמיחה ובהכנסות המדינה אולם ההוצאה הציבורית אינה גדלה בהתאם. הדבר עלול לעורר התנגדות בציבור, שאינו נהנה מהגידול בפעילות הכלכלית. מנגד, בתקופות של האטה וירידה בהכנסות המדינה, ייתכן שההוצאה הציבורית תגדל בקצב מהיר יותר משיעור הצמיחה.
- בדומה לכללי גירעון ויחס חוב-תוצר, כלל ההוצאה מקשה ליישם תוכניות תקציב המתאפיינות בכדאיות כלכלית בטווח הארוך שמגדילות את היחס חוב-תוצר בשנת התקציב, ובמלים אחרות, כלל הוצאה עלול להביא לאימוץ פתרונות פחות יעילים רק משום שעלותם קטנה יותר.
- כאמור, כלל הוצאה אינו מתייחס להכנסות המדינה, ועל כן גידול מתון בהוצאה עשוי לעודד הפחתת שיעורי מס, ולא הפחתת הגירעון התקציבי והחוב הציבורי, שהיא המטרה העיקרית של כלל ההוצאה. עקב כך, גידול מתון בהוצאה כאמור עשוי להביא לכך שהגירעון התקציבי ייוותר בעינו או אף יעלה.
- כלל הוצאה שואף להגיע ליעד הוצאות על-פי פרוצדורה טכנית, ולא בהכרח באמצעות **מדיניות תקציב עם סדרי עדיפויות**, אשר תשיג את אותם יעדי הוצאה.
- אחד האתגרים שמגבלת הוצאה צריכה להתמודד עמם עשוי לנבוע מההבדל בדרגות החופש בין חלק התקציב הישיר (כמו תקציבים הנובעים מחקיקה שהם קשיחים יחסית) ובין חלק התקציב החופשי (המבוסס על שיקול דעת, כמו השקעה בתשתיות). בהשוואה לתקציב חופשי, בתקציב ישיר קשה יותר לשלוט, כיוון שהוא מבוסס על חוקים ארוכי טווח שקשה לשנותם. המשמעות של עובדה זו היא שכלל הוצאה (כמו קיצוץ רוחבי) עשוי לפעול בעיקר על חלק התקציב החופשי, הנקבע לפי שיקול דעת (כמו השקעות בתשתיות), ופחות על חלק התקציב הישיר הקשיח יותר (כמו הוצאות שכר), ועשוי לפגום בהקצאה תקציבית מיטבית.

## 2. שימוש בכללים פיסקליים בעולם

### 2.1. התפתחות מסגרות פיסקליות באיחוד האירופי<sup>12</sup>

המשבר הכלכלי העולמי, אשר הביא להגדלה ניכרת של החובות הציבוריים בחלק ממדינות האיחוד האירופי (להלן גם: האיחוד), חשף חולשות בסיסיות במסגרות המשטר הפיסקלי באיחוד. אמנת מסטריכט, שנכנסה לתוקף בשנת 1992, קבעה כללי גירעון (3% מהתוצר) וחוב ברוטו (60% מהתוצר) במדינות האיחוד.<sup>13</sup> כללים אלו נקבעו גם כתנאי להצטרפות מדינות חדשות לאיחוד. בשנת 1997, ערב הקמת האיחוד המוניטרי בינואר 1999, נקבע כלל נוקשה יותר במסגרת הסכם היציבות והצמיחה (Stability and Growth Pact).<sup>14</sup> מסגרות

<sup>12</sup> European Central Bank, [The Importance and Effectiveness of National Fiscal Frameworks in The EU](#), Monthly Bulletin, February 2013.

<sup>13</sup> European Council, [Treaty on European Union](#), July 1992.

<sup>14</sup> European Commission, [Stability and Growth Pact \(SGP\)](#), accessed: May 20, 2012.



פיסקליות אלו לא מנעו היווצרות גירעונות ניכרים בכמה מדינות בגוש האירו במשבר הכלכלי העולמי האחרון. מדינות רבות כלל לא יישמו כללים מפורטים במטרה להשיג תוואי פיסקלי בר-קיימא, והנציבות האירופית לא הפעילה סנקציות נגד מדינות שלא עמדו בכללים שקבעה.

עקב זאת נעשה בשנים האחרונות מאמץ לחזק את המשטר הפיסקלי באיחוד, בעיקר באמצעות כלים לעידוד רפורמות של **מסגרות פיסקליות לאומיות, כמפורט להלן**:

**דירקטיבת מסגרות התקציב (budgetary frameworks)**: בנובמבר 2011 אומצה באיחוד דירקטיבה EU/85/2011 לגבי מסגרות תקציביות במדינות הארגון (להלן: הדירקטיבה),<sup>15</sup> כחלק מרפורמה מרכזית המכונה "six-pack". הדירקטיבה מאפשרת למדינות האיחוד לשנות בהדרגה את חוקיהן עד סוף שנת 2013, במטרה לעמוד ביעדים אשר נקבעו בה, ונותנת להן חופש להחליט כיצד לשנות חוקים אלו. במקרה שמדינה לא תאמץ את הדירקטיבה על-פי לוח הזמנים שנקבע, הנציבות האירופית תוכל לפתוח בפרוצדורת הפרה<sup>16</sup> או אף להעביר את התיק לבית-המשפט הגבוה לצדק של אירופה (ראו פירוט הדירקטיבה להלן בטבלה 1).

**הצעת ה-"two-pack"**: רגולציה מוצעת לחיזוק המעקב אחר הכנת תוכניות התקציב והבטחת תיקון גירעונות חריגים, מעבר לחקיקה הקיימת, במטרה להגדיל את האמון בשווקים הפיננסיים. הנציבות האירופית הציעה את ה-"two-pack" בנובמבר 2011, וההצעה עדיין בדיונים.

**המלצות למדיניות וקריאת עמיתים (peer review)**: בחודשים מאי ונובמבר 2011 בחנה ועדת המדיניות באיחוד האירופי את המסגרות הפיסקליות הלאומיות ב-27 מדינות הארגון ואימצה המלצות מדיניות לכל מדינה. מדובר בהמלצות שאין לאיחוד כלים לאכוף אותן, המשמשות כלי לחץ לאימוץ כלי מדיניות טובים יותר, כפי שנלמד ממדינות באיחוד בתהליך של קריאת עמיתים. בשנת 2012 נערכה בקרה פנימית לכמה מדינות העומדות בפני אתגרים פיסקליים (קפריסין, יוון, אירלנד, לטביה ופורטוגל).

**הסכם פיסקלי (Fiscal Compact)**: ב-1 בינואר 2013 נכנס לתוקף הסכם פיסקלי כחלק מאמנת היציבות, התיאום והמשל באיחוד הכלכלי והמוניטרי (Treaty on Stability, Coordination and Governance Union). הדרישות למסגרות פיסקליות לאומיות חוזקו בהסכם הפיסקלי, ונקבעה סדרה של כללים פיסקליים (כלל גירעון וכלל יעד חוב), המיושמים על-פי המצב הפיסקלי (לדוגמה, עלייה ביחס חוב-תוצר מכניסה לתוקף צעדים פיסקליים לגבי הפחתת הגירעון). על המדינות לתקן את חוקיהן לפי ההסכם הפיסקלי עד סוף שנת 2013, ובית-המשפט של האיחוד האירופי יאמת זאת לאחר דיווח של הנציבות האירופית.

מסגרות פיסקליות לאומיות שנקבעו בדירקטיבת מסגרות התקציב, שתוארה לעיל, משקפות מערך שלם של כללים, פרוצדורות ומוסדות המעצבים את המדיניות הפיסקליות ברמה הלאומית, כמפורט להלן בטבלה 1.

<sup>15</sup> **דירקטיבה** – מעין חקיקת-על המנחה את מדינות האיחוד האירופי ומטרתה יצירה הרמוניה בחקיקה וברגולציה בין מדינות האיחוד. המדינות מיישמות את הדירקטיבה בהתאמת החקיקה והרגולציה המקומית למדיניות על-פי הדירקטיבה.

<sup>16</sup> פרוצדורת הפרה היא תהליך שבו מועצת האיחוד האירופי פועלת לתקן הפרת ההסכמים על-ידי אחת ממדינות האיחוד. בפרוצדורה כמה שלבים ובהם סנקציות שונות המוטלות על המדינה המפירה.

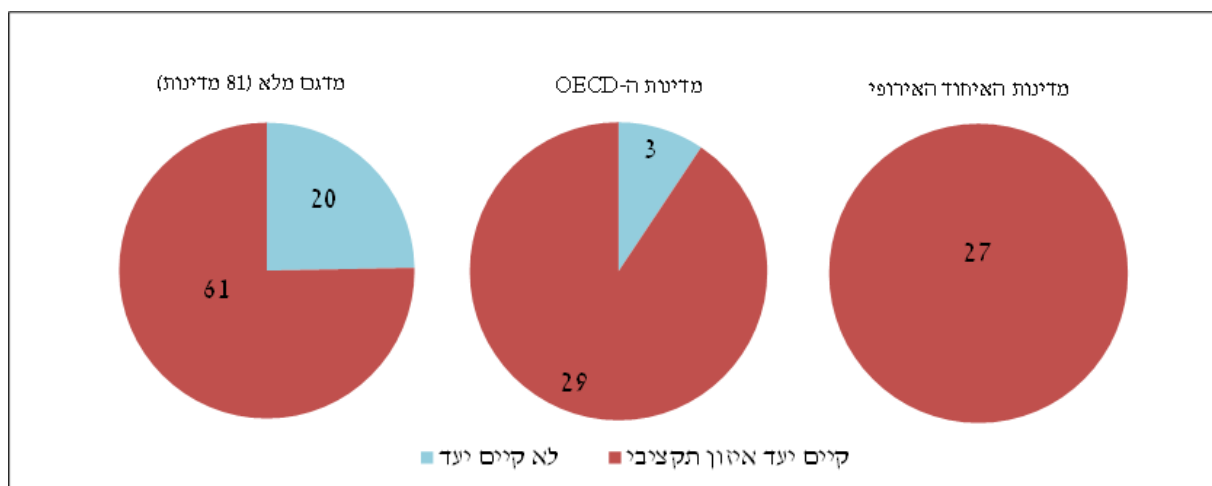
## טבלה 1 – מסגרות פיסקליות באיחוד האירופי

מסגרת	תיאור
כללים פיסקליים	כללים פיסקליים מספריים נועדו לעודד משמעת תקציבית. אין בדירקטיבה כללים ספיציפיים ברמת המדינה. כאמור, בהסכם הפיסקלי שנכנס לתוקף בינואר 2013 (Fiscal Compact) נקבעה סדרה של כללים פיסקליים (פירוט הכללים בטבלאות 2 ו-3 שלהלן).
תכנון תקציבי לטווח בינוני	המרכיבים העיקריים הם: יעדים תקציביים רב-שנתיים שקופים לגירעון, לחוב ולהוצאות הממשלה הרחבה; תחזיות של סעיפי ההוצאה וההכנסה העיקריים בתקציב השנתי ומעבר לו; תיאור המדיניות הנחזית לטווח-בינוני; חיזוי השפעת כלי המדיניות לטווח בינוני על מצב פיסקלי בר-קיימא בטווח הארוך.
תיאום תקציבי בין רמות שונות של הממשלה	תיאום תקציבי בין רמות הממשלה חשוב להבטחת עמידה בכללים הפיסקליים, בהינתן שהכללים מתייחסים בדרך כלל לממשלה הרחבה, הכוללת גופים אשר אינם בשליטה ישירה של הממשלה. לפי הדירקטיבה, על המדינות ליישם מנגנונים מתאימים של תיאום בין רמות הממשלה הרחבה, אשר יבטיחו את התאמת התנהלות הגופים הממשלתיים לכללים הפיסקליים.
מועצות פיסקליות עצמאיות	גופים עצמאיים יכולים להגביר את שקיפות ואיכות המדיניות הפיסקלית ואת אפקטיביות הכללים הפיסקליים שהם מנהיגים. לפי הדירקטיבה, גופים עצמאיים וגופים עם אוטונומיה פונקציונלית ביחס לרשויות האחראיות לניהול המדיניות הפיסקלית נדרשים לעקוב אחר ציות המדינות לכללים הפיסקליים שנקבעו.
ניטור תקציבי	מסגרת ניטור מתאימה הכרחית לפיקוח פיסקלי אפקטיבי, כדי להבטיח שפער פיסקלי בין היעד לבין המצב בפועל יאוותר בשלב מוקדם. מסגרת כזאת זקוקה לנתוני תקציב מעודכנים ומדויקים על הנעשה בכל רמות הממשלה. הדירקטיבה דורשת שהתחייבויות לא צפויות שעשויה להיות להן השפעה על התקציב יפורסמו בציבור.
תחזיות מקרו-כלכליות ותקציביות	תחזיות מקרו-כלכליות ותקציביות ריאליות ולא מוטות הן אבן יסוד של פיקוח פיסקלי אפקטיבי. הדירקטיבה דורשת לבסס את התכנון הפיסקלי על אינפורמציה מעודכנת ועל הנחות סבירות. המדינות נדרשות לפרסם את הנחותיהן וכן את המתודולוגיה שבשימוש ואת ההנחות שבבסיס התחזיות. הדירקטיבה דורשת שתהיה הערכה שוטפת של התחזיות, גם בהשוואה לתחזיות זמינות אחרות. לפי הצעת ה-"two-pack", תחזיות מקרו-כלכליות שטיטות התקציב מבוססת עליהן יופקו, או לפחות יאושרו, על-ידי גופים עצמאיים.

### 2.2. התפלגות השימוש בכללים לפי מדינות

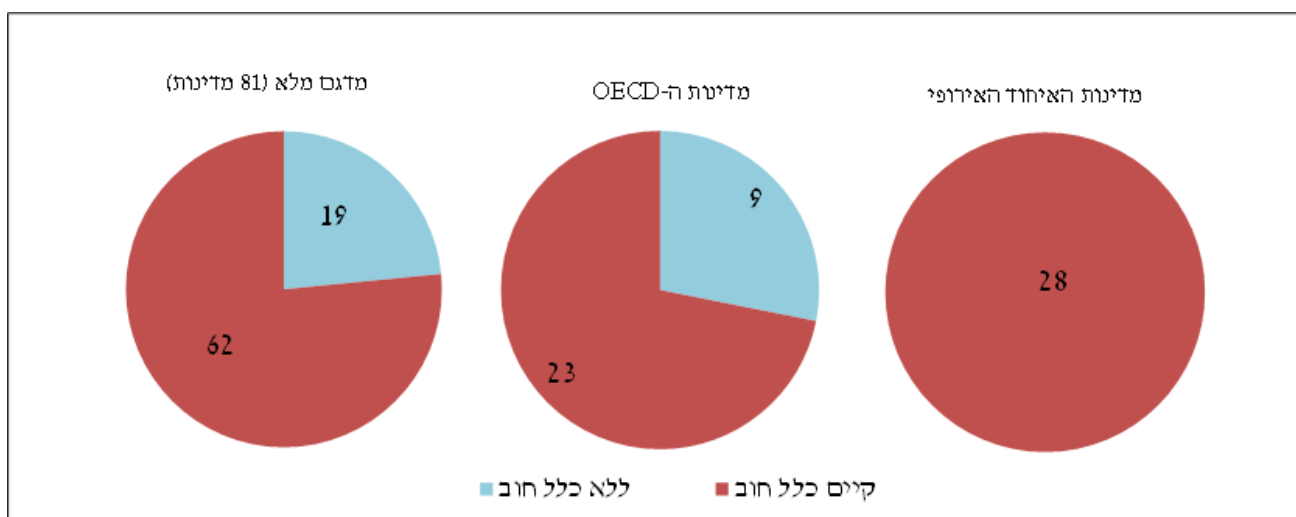
בתרשים 1 שלהלן מוצגת התפלגות המדינות לפי קיום כללי איזון תקציבי או יעדי גירעון תקציבי (כמפורט לעיל בסעיף 1.2).

### תרשים 1 – התפלגות המדינות לפי קיום כלל איזון תקציבי<sup>17</sup>



לפי התרשים, כלל איזון תקציבי קיים בכל 27 מדינות האיחוד האירופי,<sup>18</sup> ב-29 מ-32 מדינות ה-OECD שנבדקו (לא כולל טורקיה ודרום-קוריא) וב-61 מ-81 מדינות המדגם (75% מהמדגם).<sup>19</sup> בתרשים 2 שלהלן מוצגת התפלגות המדינות לפי קיום כלל יחס חוב-תוצר.

### תרשים 2 – התפלגות המדינות לפי קיום כלל יחס חוב-תוצר<sup>20</sup>



לפי התרשים, כלל חוב קיים בכל מדינות האיחוד האירופי, ב-23 מ-32 מדינות ה-OECD שנבדקו וב-62 מ-81 מדינות המדגם. בתרשים 3 שלהלן מוצגת התפלגות המדינות לפי קיום כלל הוצאה ציבורית.

<sup>17</sup> International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, [Fiscal Policy and Surveillance Division, Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#). OECD countries without Turkey and South Korea.

<sup>18</sup> 27 מדינות האיחוד: בלגיה, בולגריה, דנמרק, גרמניה, אסטוניה, אירלנד, יוון, ספרד, צרפת, איטליה, יוון, לטביה, ליטא, לוקסמבורג, הונגריה, מלטה, הולנד, אוסטריה, פולין, פורטוגל, רומניה, סלובניה, סלובקיה, פינלנד, שבדיה, צ'כיה ובריטניה.

<sup>19</sup> במדגם נכללות 81 מדינות, ובהן מדינות **מפותחות**, מדינות **מתעוררות** (כגון רוסיה וברזיל) ומדינות **מתפתחות** (כגון צ'אד וטוגו).

<sup>20</sup> International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, [Fiscal Policy and Surveillance Division, Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#). OECD countries without Turkey and South Korea.

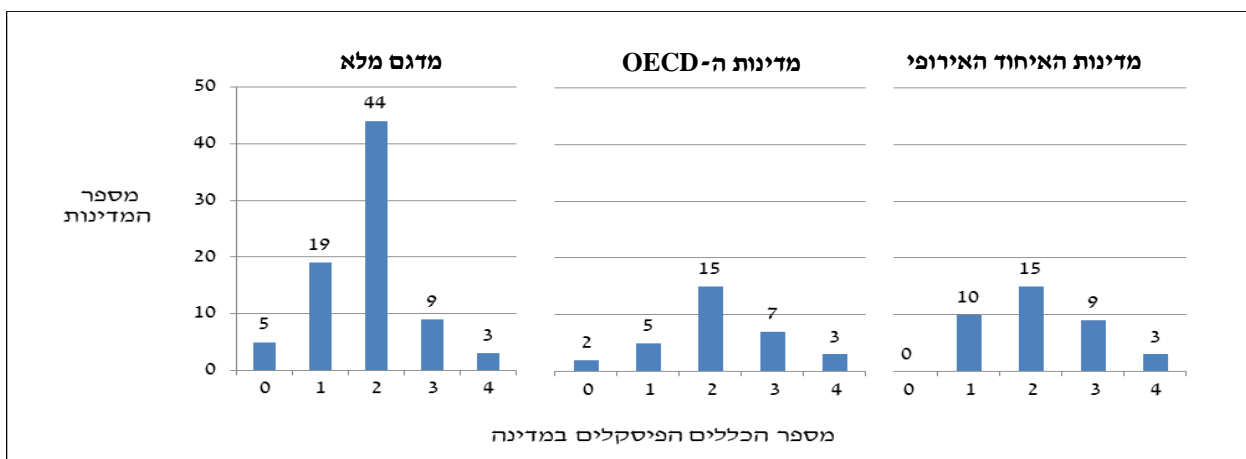
### תרשים 3 – התפלגות המדינות לפי קיום כלל הוצאה ציבורית<sup>21</sup>



לפי התרשים, ברוב המדינות שנבדקו לא קיים כלל הוצאה ציבורית. עם זאת, במדינות מפותחות כלל זה נפוץ יותר מאשר במדינות לא מפותחות. באיחוד האירופי ב-15 מדינות אין כלל הוצאה וב-12 מדינות יש. מ-32 מדינות ה-OECD שנסקרו ב-19 אין כלל הוצאה וב-13 יש. ב-59 מ-81 מדינות המדגם אין כלל הוצאה וב-22 יש. נתונים אלו יכולים ללמד על החסרונות של כלל הוצאה ועל הקשיים באימוצו.

מהתרשימים 1–3 לעיל עולה כי כלל האיזון התקציבי הוא השכיח ביותר במדינות המפותחות וכלל ההוצאה הוא הפחות שכיח בהן, וכי מדינות רבות בוחרות לשלב כמה כללים פיסקליים. בתרשים 4 שלהלן מוצג מספר המדינות לפי מספר הכללים הפיסקליים בכל אחת מהן.

### תרשים 4 – מספר המדינות לפי הכללים הפיסקליים<sup>22</sup>



מהתרשים עולה שכמעט בכל המדינות נהוג לפחות כלל פיסקלי אחד וברוב המדינות נהוג יותר מכלל פיסקלי אחד. רוב המדינות בוחרות בשני כללים, אך יש מדינות המנהיגות ארבעה כללים שונים. יש לציין כי בעקבות

<sup>21</sup> International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, [Fiscal Policy and Surveillance Division, Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#). OECD countries without Turkey and South Korea..

<sup>22</sup> Ibid. The chart included revenue rules.

ישום ההסכם הפיסקלי על-ידי האיחוד האירופי (Fiscal Compact), במדינות האיחוד נהוגים כעת כמה כללים פיסקליים, והם נכנסים לתוקף במקרים שנקבעו בהסכם (כמו גידול ביחס חוב-תוצר).<sup>23</sup> יש לציין שבמהלך השנים כללים פיסקליים מאומצים על-ידי מדינות רבות יותר, ואיכותם (כמו הבאת משתנים בחשבון ושימוש במנגנוני תיקון אוטומטיים) משתפרת.<sup>24</sup>

### 3. כללים פיסקליים במדינות המפותחות

#### 3.1. כללי איזון תקציבי

בבחינת כללי איזון תקציבי במדינות שונות יש להבחין בין המאפיינים האלה:

**אופי הכלל:** כלל גירעון רגיל או מנוכה מחזור עסקים;<sup>25</sup>

**מסגרת ההסדרה:** יש חמש רמות שונות למסגרת שבה הכלל נקבע: התחייבות פוליטית, הסכם קואליציוני, חוק, הסכם בין-לאומי וחוקה.

בטבלה 2 שלהלן מוצגות מדינות שנכללות ב-OECD ובאיחוד האירופי ומונהג בהן כלל גירעון, ולגבי כל מדינה מפורט הכלל, סוג הכלל (רגיל או מנוכה-מחזור) והמסגרת שבה הוא פועל.

**טבלה 2 – מדינות ה-OECD והאיחוד האירופי בהן קיים כלל יעד גירעון תקציבי<sup>26</sup>**

המדינה	כלל גירעון תקציבי	סוג הכלל	מסגרת
האיחוד האירופי (פרט לצ'כיה ובריטניה)	שמירה על תקציב מאוזן של הממשלה הרחבה. בטווח הבינוני אפשר להגיע לגירעון מנוכה-מחזור של 0.5% תוצר. מדינות עם יחס חוב-תוצר נמוך מ-60% המתאפיינות ביציבות ארוכת טווח יכולות להגיע לגירעון מנוכה-מחזור של 1%.	כלל מנוכה-מחזור	הסכם כלל-אירופי <sup>27</sup>
אוסטרליה	שמירה על עודף תקציבי בטווח הבינוני.	כלל מנוכה-מחזור	חוק
יפן	הגירעון של הממשלה הרחבה לא יעלה על 3% מהתוצר.	כלל רגיל	חוק
מקסיקו	שמירה על תקציב מאוזן (בסיס נומינלי) בממשלה הפדרלית (ממשלה, ביטוח לאומי וחלק מהחברות הממשלתיות).	כלל רגיל	חוק

<sup>23</sup> European Council, [Treaty on Stability, Coordination and Governance in The Economic and Monetary Union](#), signed on 2 March 2012.

<sup>24</sup> עדי ברנדר, ראש אגף למקרו-כלכלה ומדיניות בבנק ישראל, שיחת טלפון, 16 במאי 2013;

International Monetary Fund, Andrea Schaechter & others, [Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset](#), pp. 7-8, July 2012.

<sup>25</sup> **גירעון מנוכה מחזור עסקים:** גירעון שמובא בו בחשבון שיעור צמיחה גבוה יחסית בתקופת גאות או שיעור צמיחה נמוך בתקופת שפל.

<sup>26</sup> **ישראל:** חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992;

**EU countries** (without UK and Czech): European Council, [Treaty on Stability, Coordination and Governance in The Economic and Monetary Union](#), signed on March 2, 2012; **New Zealand:** The Treasury (Treasury office of New Zealand), [A Guide to the Public Finance Act](#), August 2005; **Other countries:** International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Fiscal Policy and Surveillance Division, [Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#).

<sup>27</sup> בגרמניה כלל התקציב הוא במסגרת החוקה וגם במסגרת הסכם כלל-אירופי.

מסגרת	סוג הכלל	כלל גירעון תקציבי	המדינה
חוק	כלל רגיל	מתווה ליעדי גירעון שנתיים בממשלה. המתווה בחוק משתנה מעת לעת. לפי החוק, יעד הגירעון לשנת 2013 הוא 3%, ולשנת 2014 הוא 2.75%. יעד הגירעון משנת 2019 והלאה הוא 1.5% <sup>28</sup> .	ישראל
חוק	כלל מנוכה-מחזור	תקציב בעודף עד שמגיעים ליחס חוב נמוך (כפי שהוא היום). כאשר מגיעים ליחס חוב רצוי, על התקציב להיות מאוזן.	ניו-זילנד
התחייבות פוליטית	כלל מנוכה-מחזור	הגירעון מנוכה-המחזור (ללא הכנסות מנפט וגז טבעי) יהיה שווה לתשואה הריאלית מקרנות הפנסיה הממשלתיות המנהלת את הכנסות המדינה מנפט וגז טבעי (כ-4%).	נורבגיה
חוק	כלל רגיל	שמירה על תקציב מאוזן.	צ'ילה
חוק	כלל מנוכה-מחזור	איזון תקציבי במגזר הציבורי מהשנים 2016-2017. בשנת 2011 הגירעון בפועל היה 7.7% <sup>29</sup> .	בריטניה
חוק	כלל מנוכה-מחזור	התקציב מנוכה-המחזור של הממשלה המרכזית חייב להיות מאוזן.	שוויץ

לפי הטבלה רוב מדינות ה-OECD ורוב מדינות האיחוד האירופי בוחרות בכלל איזון תקציבי מנוכה-מחזור. כלל איזון תקציבי רגיל נהוג בארבע מדינות: צ'ילה, ישראל, יפן ומקסיקו. עוד עולה מהטבלה כי ב-30 מדינות (25 מדינות באיחוד האירופי, וכן צ'ילה, מקסיקו, נורבגיה, שווייץ וניו-זילנד) היעד הוא איזון תקציבי (גירעון אפס); בשלוש מדינות (ישראל, יפן ובריטניה) היעד הוא גירעון תקציבי, ובמדינה אחת (אוסטרליה) היעד הוא עודף תקציבי. כמו כן, בכל מדינות ה-OECD ומדינות האיחוד האירופי פרט לנורבגיה כלל הגירעון נקבע בחקיקה, ובאיחוד האירופי הוא נקבע גם במסגרת הסכם כלל-אירופי מחייב.

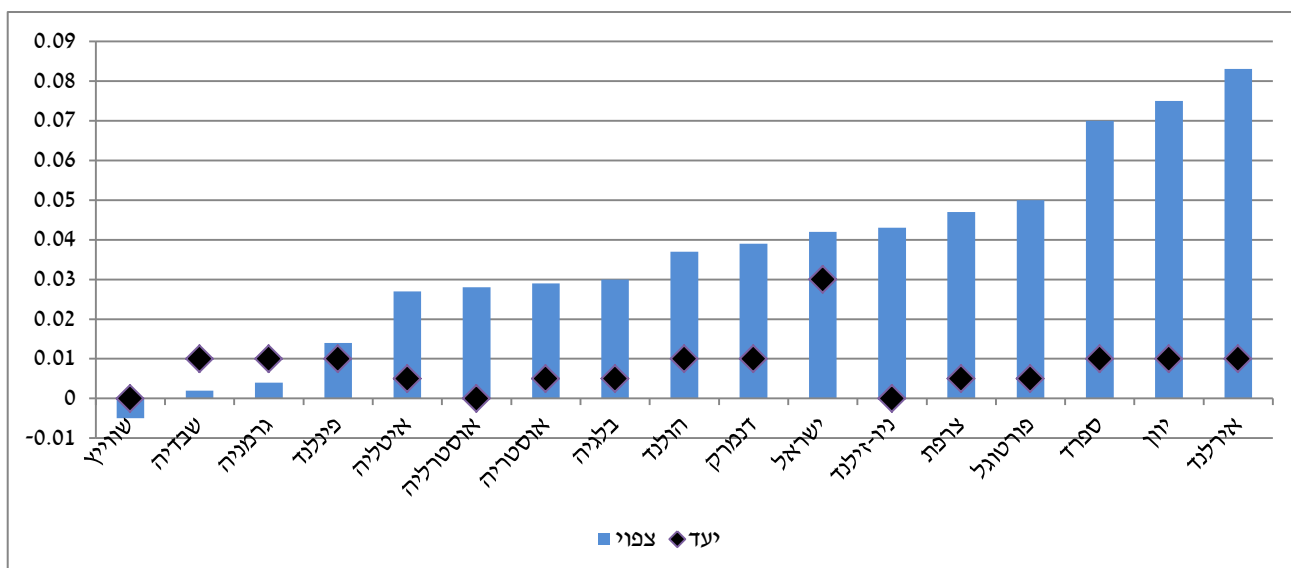
#### הגירעון בפועל בהשוואה ליעדי הגירעון

בתרשים 5 שלהלן מוצג צפי הגירעונות בפועל במדינות ה-OECD בהשוואה ליעדי הגירעון בשנת 2012. יש לסייג השוואה זו, שכן הנתונים הם צפי הגירעון הכולל בפועל בשנת 2012 של הממשלה הרחבה, אך בחלק מהמדינות יעד הגירעון הוא מנוכה-מחזור לממשלה הצרה.

<sup>28</sup> יעדים אלו הם לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, תשנ"ב-1992. ב-5 במאי 2013 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הגדלת יעד הגירעון ל-4.65% בשנת 2013 ול-3% בשנת 2014. פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תוכר חוק](#), מאי 2013.

<sup>29</sup> OECD, Economic Outlook No 91, [Government net lending, as a percentage of GDP](#), accessed: October 9, 2012.

### תרשים 5 – יעד הגירעון וצפי הגירעון בפועל (2012)<sup>30</sup>



לפי התרשים, ב-13 מ-17 המדינות שנסקרו הגירעון בפועל בשנת 2012 היה גדול מיעד הגירעון, בשלוש מדינות (שווייץ, גרמניה ושבדיה) הגירעון בפועל היה קטן מיעד הגירעון, ומדינה אחת (פינלנד) עמדה בסביבת היעד מנוכה-המחזור. ב-13 המדינות שחרגו מיעד הגירעון, החריגה הייתה גדולה.

### 3.2. כללי חוב ציבורי

בבחירת כללי החוב במדינות שונות יש להבחין בין השאר גם במסגרת הסדרת הכלל. כלל עשוי להיות מוסדר בחמש רמות: התחייבות פוליטית, הסכם קואליציוני, חוק, הסכם בין-לאומי וחוקה. בטבלה 3 שלהלן מוצגות מדינות מפותחות שמונהג בהן כלל חוב ציבורי, ולגבי כל מדינה מפורטים הכלל והמסגרת שבה הוא פועל.

### טבלה 3 – מדינות ה-OECD והאיחוד האירופי שיש בהן כלל חוב<sup>31</sup>

שם המדינה	כלל החוב	מסגרת
מדינות האיחוד האירופי (פרט לצ'כיה ובריטניה)	תקרת חוב של 60% מהתוצר. מדינות שבהן החוב הציבורי עובר את היעד יתכנסו ליעד חוב של 60% לפי נוסחה הקושרת בין יעד היחס לבין היחס כיום. <sup>32</sup>	הסכם כלל-אירופי

<sup>30</sup> צפי גירעון בפועל: בנק ישראל, [נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2012](#), לוח ו'-ני-21, מרס 2013. יעד גירעון: ישראל – חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, תשנ"ב-1992;

**EU countries** (without UK and Czech): European Council, [Treaty on Stability, Coordination and Governance in The Economic and Monetary Union](#), signed on 2 March 2012; **Other countries**: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Fiscal Policy and Surveillance Division, [Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#).

בין המדינות המפורטות בתרשים יש כלל גירעון רגיל בישראל ובין, ובשאר המדינות יש כלל גירעון מנוכה-מחזור.

<sup>31</sup> **EU countries** (without UK and Czech): European Council, [Treaty on Stability, Coordination and Governance in The Economic and Monetary Union](#), signed on March 2, 2012; **New Zealand**: The Treasury (Treasury office of New-Zealand), [A Guide to the Public Finance act](#), August 2005; **Other countries**: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Fiscal Policy and Surveillance Division, [Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#).

<sup>32</sup> ההתכנסות מבוצעת על-פי הנוסחה הבאה: (יחס החוב-תוצר פחות 60%)\*5%. לדוגמה, אם יחס החוב-תוצר הוא 100%, לפי הנוסחה יש להכפיל 40% ב-5%, כלומר יש להפחית את יחס החוב במהלך השנה ב-2 נקודות אחוז תוצר ליחס של 98%.

שם המדינה	כלל החוב	מסגרת
בריטניה	ירידה של יחס חוב-תוצר עד שנת 2015-2016 אל מתחת ליחס בשנת 2010, שהיה 85.9% <sup>33</sup> (בריטניה, בדומה לארה"ב, הלאימה חלק מהמגזר הפיננסי, כך שהצפי לחוב של הממשלה המרכזית לשנים 2012-2013 הוא 91.8% <sup>34</sup> ).	חוק
ניו-זילנד	שמירה על יחס חוב נמוך (בשנת 2011 – 30.5% <sup>35</sup> ).	חוק

מהנתונים שבטבלה עולה כי מלבד ניו-זילנד אימצו כלל חוב מדינות האיחוד האירופי, שקבעו לעצמן כיעד רצוי את יעד החוב של 60%, שנקבע בשנת 1992 באמנת מסטריכט.<sup>36</sup> יש לציין כי בנוסחת כלל ההוצאה הציבורית בישראל צוין עוגן חוב של 60% מהתוצר.

### 3.3. כללי הוצאה ציבורית

בבחינת כללי הוצאה ציבורית במדינות המפותחות עולים שני מאפיינים (נוסף על מסגרת ההסדרה):

- תקופת כלל ההוצאה הציבורית – רוב המדינות משתמשות בכלל הוצאה שנתי, אך יש גם מדינות שמשתמשות בכלל הוצאה **רב-שנתי**. כאשר התקופה היא קצרה יחסית, קל יותר לאכוף את הכלל, והוא נכנס למסגרת התקציב השנתית. עם זאת, תקופה ארוכה יותר של כלל הוצאה ציבורית מאפשרת לממשלה לחלק את הוצאותיה בצורה יעילה יותר לאורך השנים ומקילה את ההתמודדות עם גאות ועם מיתון.
- עלייה או ירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בטווח הבינוני (בהנחה שלאורך שנים יש צמיחה חיובית).

בטבלה 4 שלהלן מוצגות מדינות מפותחות שנהוג בהן כלל הוצאה ציבורית, ולכל מדינה מפורטים הכלל, תקופת תקפותו, שינויים במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בטווח הבינוני (בהנחה שלאורך שנים יש צמיחה חיובית) והמסגרת שבה הכלל נקבע.

#### טבלה 4 – מדינות ה-OECD שנהוג בהן כלל הוצאה ציבורית<sup>37</sup>

שם המדינה	כלל ההוצאה הציבורית	תקופת תוקף הכלל	שינוי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר	מסגרת
אוסטרליה	קצב הגידול הריאלי של ההוצאה הממשלתית לא יעלה על 2% בניכוי מחזור העסקים. ממוצע שיעור הצמיחה הריאלי בעשר השנים האחרונות הוא 3%.	שנתי	משקל ההוצאה קטן	חוק

<sup>33</sup> OECD, Economic Outlook No 91, [Government net lending, as a percentage of GDP](#), accessed: September 9, 2012.

<sup>34</sup> European Commission, [European Economic Forecast – Spring 2012](#), Table 11.27.1, pp. 114–116.

<sup>35</sup> OECD, OECD.Stat, [Central Government Debt](#), accessed: May 19, 2013.

<sup>36</sup> European Council, [Treaty on European Union](#), July 1992.

<sup>37</sup> **ישראל:** חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992, תיקון 11;

**USA:** Office of Management and Budget, [The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: A Description](#), accessed: May 19, 2013; **France, Denmark, Holland, Sweden:** European Commission, [Fiscal frameworks across Member States](#), February 2012; **Other countries:** International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Fiscal Policy and Surveillance Division, [Fiscal Rules Dataset, 1985-2012](#), accessed: May 19, 2013. הוצאה ציבורית היא כלל הסכומים שהמגזר הציבורי מוציא והוצאה ממשלתית היא כלל הסכומים שהממשלה המרכזית מוציאה.



שם המדינה	כלל ההוצאה הציבורית	תקופת תוקף הכלל	שינוי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר	מסגרת
ארה"ב	תקרת הוצאה לסעיפים שונים בתקציב לעשור הקרוב. הוצאות חדשות חייבות להיות מכוסות באמצעות קיצוץ בהוצאות אחרות או הגדלת מסים.	עשור	אין אפשרות להסיק	חוק
דנמרק	הצריכה הציבורית <sup>38</sup> מנוכת מחזור עסקים מהתוצר צריכה לרדת ל-26.5% עד שנת 2015, ואין יעדי ביניים.	שנתיים	משקל ההוצאה קטן	הסכם קואליציוני
צרפת	ההוצאה הממשלתית, להוציא פנסיה וביטוח לאומי, המוקפאים ריאלית, מוקפאת במונחים נומינליים.	שנתי	משקל ההוצאה קטן	חוק
פינלנד	הגבלת ההוצאות הממשלתיות שאינן מושפעות ממחזור העסקים.	ארבע שנים	משתנה	הסכם קואליציוני
גרמניה	קצב גידול ההוצאה הציבורית לא יעלה על קצב הצמיחה הממוצע.	שנתי	משקל ההוצאה נותר יציב	התחייבות פוליטית
יפן	ההוצאה הממשלתית לא תעלה על ההוצאה של השנה הקודמת.	שנתי	אין אפשרות להסיק	התחייבות פוליטית
ישראל	קצב הגידול הריאלי לא יעלה על היחס שבין יעד יחס חוב-תוצר (60%) ובין החוב הממשלתי הנוכחי (73% בסוף שנת 2012 <sup>39</sup> ) כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה בעשור האחרון.	שנתי	יש להניח שהמשקל ייוותר יציב בשנים הקרובות	חוק
לוקסמבורג	קצב הגידול של ההוצאה הציבורית יתאים לקצב הצמיחה.	שנתי	משקל ההוצאה נותר יציב	הסכם קואליציוני
הולנד	על הממשלה להציג תקרת הוצאה בתחילת הכהונה ולעמוד בה עד תום הכהונה. <sup>40</sup>	ארבע שנים	אין אפשרות להסיק	הסכם קואליציוני
פולין	הגידול בהוצאה הממשלתית לא יעלה על 1% במונחים ריאליים.	שנתי	משקל ההוצאה קטן אם שיעור הצמיחה גבוה מ-1%	חוק
ספרד	קצב הגידול של ההוצאה הציבורית לא יעלה על קצב הצמיחה בממוצע.	שנתי	משקל ההוצאה נותר יציב	חוק
שבדיה	על הממשלה לקבוע בכל שנה תקרת הוצאה נומינלית לשלוש שנים הבאות, ולעמוד בה.	שלוש שנים	משקל ההוצאה משתנה	חוק

לפי הטבלה ב-13 ממדינות ה-OECD נהוג כלל הוצאה. בשמונה מדינות, ובהן ישראל, כלל ההוצאה הוא שנתי, ובחמש מדינות הכלל הוא לכמה שנים. בארה"ב התקרה היא לעשר שנים, ובפינלנד ובהולנד הכלל תקף לארבע שנים. כמו כן, לפי הטבלה בשבע מדינות כלל ההוצאה מבוסס על חקיקה, בשש מדינות כלל ההוצאה אינו מבוסס על חקיקה אלא על הצהרה פוליטית או על הסכם קואליציוני (שלא כמו כללי הגירעון, למשל, המבוססים בכל המדינות על חקיקה ועל הסכם בין-לאומי [ובגרמניה גם על סעיף בחוקה]). **מניתוח הכללים המפורטים בטבלה עולה כי בארבע מדינות (אוסטרליה, צרפת, יפן ופולין) משקל ההוצאה הציבורית בתוצר קטן בגין כלל**

<sup>38</sup> צריכה ציבורית: סך ההוצאות של המגזר הציבורי על שכר ורכישות, ללא תשלומי העברה למשקי בית והוצאות ריבית.

<sup>39</sup> בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2012, פרק א' – המשק והמדיניות הכלכלית, לוח א' נ-1 (עמ' 25), מרס 2013.

<sup>40</sup> כלל זה כופה על הממשלה קביעת תקרת הוצאה לכל אורך הקדנציה, ועשוי למנוע את הגדלת ההוצאה בשנת בחירות.

ההוצאה, ובארבע מדינות (גרמניה, ישראל, לוקסמבורג וספרד) משקל ההוצאה הציבורית בתוצר נותר יציב יחסית.

#### 4. יישום הכללים הפיסקליים בישראל

##### 4.1. כלל הגירעון

כלל הגירעון בישראל נקבע בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן החוק). החוק המקורי קבע תוואי יורד של יעדי הגירעון בכל שנה עד שנת 1995, ומשנה זו ואילך יעד של איזון תקציבי. בפועל, יעד זה לא הושג מאז חקיקת החוק. עם זאת יש לציין כי בשנים 1992 ו-1993 התקציב היה מאוזן, בניכוי הוצאות חריגות לקליטת העלייה ההמונית ממדינות ברית-המועצות לשעבר, ובשנת 2007 הגירעון התקרב מאוד ליעד המקורי (איזון), ושיעורו היה 0.1% מהתוצר (בשל תקופת גאות שיצרה גידול בהכנסות המדינה).

כלל הגירעון בישראל הוא רגיל, ולא מנוכה-מחזור, ועל כן הוא חשוף לשינויים הנובעים ממחזור העסקים, כלומר בשנות מיתון, כאשר הכנסות המדינה ממסים פוחתות, הגירעון בפועל גדל. כדי לעמוד ביעד, על הממשלה לקצץ בהוצאותיה, להעלות את שיעורי המסים או להגדיל את היעד (מדיניות זו היא מייצב אוטומטי, כלומר הגידול בגירעון עשוי להביא לגידול בפעילות הכלכלית עקב השפעת המכפיל הקיינסיאני). בפועל, יעד הגירעון מותאם לסביבה הכלכלית, המשתנה מפעם לפעם. יש לציין כי כאשר הגירעון בפועל קטן מיעד הגירעון, ברירת המחדל היא הפחתת החוב הציבורי, ולא הגדלת ההוצאות.

בטבלה 5 שלהלן מוצגים יעדי הגירעון מאז שנת 2004, לפי שנת תקציב והגירעון בפועל בכל שנה.

**טבלה 5 – מתווה כלל יעדי הגירעון בשנים 2004 עד 2014**<sup>41</sup>

יעדי גירעון שנקבעו בעבר									גירעון בפועל	שנה
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004		
								4%	3.6%	2004
							4%	3%	1.8%	2005
						3%	3%	3%	0.9%	2006
					3%	3%	3%	3%	0.1%	2007
				3%	3%	3%	3%	3%	2.0%	2008
			6%	1%	1%	3%	3%	3%	5.1%	2009
		5.5%	5.5%	1%	1%	3%	3%	3%	3.7%	2010
	3%	3%	3%	1%	1%	3%	3%	3%	3.3%	2011
2%	2%	2%	2%	1%	1%	3%	3%	3%	4.2%	2012
3%	1.5%	1.5%	1.5%	1%	1%	3%	3%	3%		2013
2.75%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	3%	3%		2014

<sup>41</sup> חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992. גירעון בפועל: בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2012](#), פרק א' - המשק והמדיניות הכלכלית (עמ' 25), מרס 2013. ב-5 במאי 2013 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הגדלת יעד הגירעון ל-4.65% בשנת 2013 ול-3% בשנת 2014. פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תזכיר חוק](#), מאי 2013.

לפי הטבלה, הגירעון בפועל היה קטן מיעד הגירעון בשנים 2004–2010 וגדול מיעד הגירעון בשנים 2011 ו-2012. עם זאת עולה מהנתונים כי יעדי הגירעון השתנו בתדירות גבוהה, והשוואה ליעד המקורי שנקבע לכל אחת מהשנים מלמדת על קושי בעמידה ביעדים שנקבעו כמה שנים לפני כן לאותה שנה. יש לציין כי השנים שבהן הממשלה עמדה ביעד הגירעון היו שנים של גאות כלכלית, שבהן הכנסות המדינה גדלו ולכן היה קל יותר לעמוד ביעד. השינוי התכוף ביעדי הגירעון ואי-עמידה ביעדים שנקבעו כמה שנים לפני כן לאותה שנה אינם מעידים בהכרח כי הכלל אינו משיג את מטרתו. ייתכן שאלמלא הכלל הגירעונות בפועל היו גדולים יותר.

#### הגירעון בשנת 2012

יעד הגירעון בשנת 2012 לפי החוק היה 2%. בתחילת שנת 2012 הממשלה הודיעה שהגירעון הצפוי בפועל יהיה 3.2%, עקב ירידה בהכנסות המדינה. במחצית שנת 2012 העלתה הממשלה את שיעור המע"מ כדי ומסים נוספים להקטין את הגירעון. בפועל הגירעון היה 4.2% – גבוה ב-2.2 נקודות אחוז תוצר מהיעד שנקבע. בטבלה 6 שלהלן מפורטים עיקרי התקציב המקורי לשנת 2012 בהשוואה לתקציב בפועל.

#### טבלה 6 – עיקרי התקציב המקורי לשנת 2012 לעומת אומדן ביצוע (במיליארדי ש"ח)<sup>42</sup>

נתון	מקורי	אומדן ביצוע	הפרש
<b>סך הכנסות</b>	<b>265.1</b>	<b>246.6</b>	<b>-18.5</b>
מזה: הכנסות ממסים*	233.8	219.7	-14.1
מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	15.8	14.0	-1.8
הכנסות אחרות	6.8	4.1	-2.7
מענק ביטחוני	8.7	8.9	+0.2
<b>סך ההוצאות</b>	<b>283.4</b>	<b>285.6</b>	<b>+2.2</b>
מזה: הוצאות אזרחיות ללא ריבית	176.7	176.7	0.0
הוצאות ביטחון	59.0	62.0	+3.0
תשלומי ריבית ופירעון קרן למוסד לביטוח לאומי	47.7	46.9	-0.8
<b>גירעון ללא מתן אשראי</b>	<b>18.3</b>	<b>39.0</b>	<b>+20.7</b>

\* כולל מע"מ על יבוא ביטחוני.

\*\* כולל אומדן להוצאות ביטחון שנכללו ברזרבה הכללית.

לפי הטבלה אומדן ביצוע ההכנסות בשנת 2012 היה נמוך בכ-18.5 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי, ועיקר הפער היה בהכנסות המדינה ממסים – 14.1 מיליארד ש"ח. כמו כן, סך ההוצאות חרג בכ-2.2 מיליארד ש"ח מהתקציב המקורי, בעיקר בשל חריגה בהוצאות הביטחון. עקב כך הגירעון בפועל היה כ-39 מיליארד ש"ח (כ-4.2% מהתוצר), לעומת יעד של 18.3 מיליארד ש"ח (כ-2% מהתוצר).

לפי תחזית משרד האוצר, שיעור הצמיחה הצפוי בשנת 2012 היה 4%, אך בפועל הסתכמה הצמיחה ב-3.1%. שיעור הצמיחה משפיע על הכנסות המדינה, ולפיכך צמיחה בשיעור נמוך יותר מובילה לרמת הכנסות נמוכה יותר, וממילא לגירעון גדול יותר. אפשר להסביר את החריגה ביעד הגירעון בפער ניכר בין התחזיות שנעשו בשנת

<sup>42</sup> בנק ישראל, [ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות](#), 13 בפברואר 2013.

2010 לבין הביצועים בפועל בשנת 2012; השימוש בתקציב דו-שנתי, שבו נערכו תחזיות מקרו-כלכליות במחצית שנת 2010 על פעילות המשק בשנת 2012, תרם את תרומתו להחמצת יעד הגירעון בשנת 2012.<sup>43</sup>

לפי ניתוח של בנק ישראל, שיעור מרכיב השכר בתוצר היה נמוך מהצפוי, והתפתחות זו השפיעה על הכנסות המדינה בהיקף המוערך ב-7 מיליארד ש"ח, שכן נפח השכר משפיע לא רק על ההכנסות ממסים ישירים (בעיקר מס הכנסה) אלא גם על הצריכה הפרטית, ועל כן על ההכנסות ממסים עקיפים (בעיקר מע"מ). נוסף על כך, הירידה בפעילות בענף הבנייה למגורים הביאה לירידה בהכנסות המדינה בהיקף המוערך ב-3 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית המקורית.<sup>44</sup>

#### יעד הגירעון לשנים הקרובות

לפי ניתוח של בנק ישראל, בישראל קיים גירעון מנוכה-מחזור בשיעור גבוה בגין הפחתת שיעורי המס בשנים 2005–2008.<sup>45</sup> גירעון מנוכה-מחזור בשיעור גבוה עלול להקשות על הממשלה לנקוט מדיניות מרחיבה בעת מיתון, שכן צפויה ירידה בהכנסות המדינה, דבר שיגדיל עוד יותר את הגירעון ובמקרים מסוימים אף יביא להגדלת הסיכון הפיננסי. בטבלה 6 שלהלן מוצג כלל הגירעון כפי שנקבע בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992 (לפי תיקון 12). מיעדי הגירעון המפורטים בטבלה עולה כי לפי החוק הקיים יעד הגירעון לשנת 2013 הוא 3%, לשנת 2014 יעד הגירעון הוא 2.75% ובשנים שלאחר מכן ירידה עד ליעד של 1.5% מהתוצר בשנת 2019 ואילך. כאמור, ב-5 במאי 2013 קיבלה הממשלה החלטה בדבר העלאת יעד הגירעון בשנת 2013 ל-4.65% ובשנת 2014 ל-3%.

**טבלה 6 – מתווה כלל יעד הגירעון משנת 2013**<sup>47</sup>

שנה	יעד הגירעון
2013	3.00% (4.65%)
2014	2.75% (3.00%)
2015	2.50%
2016	2.00%
2017	2.00%
2018	2.00%
2019 ואילך	1.50%

לפי ניתוח של בנק ישראל, הכנסות המדינה הצפויות בשנת 2013 נמוכות בכ-0.6 אחוזי תוצר<sup>46</sup> (שהם כ-6 מיליארד ש"ח) מההכנסות הנדרשות לעמידה ביעד, כלומר גם בהנחה שהממשלה תעמוד בכלל ההוצאה לשנה זו, יש להניח שהיא לא תעמוד ביעד הגירעון ללא העלאת שיעורי המס או הקטנת ההוצאה.

#### **4.2. כלל ההוצאה**

בשנת 2004 עודכן חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992, והתווסף אליו כלל הוצאה. הכלל קובע מגבלה על קצב

הגידול של ההוצאה הציבורית, והתקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה),<sup>48</sup> לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח

<sup>43</sup> הרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי מעודכן](#), כתב עמי צדיק, יוני 2012; [יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי](#), כתב אילן ביטון, אפריל 2010; [בדיקת ההנחות המקרו-כלכליות בתקציב הדו-שנתי](#), כתבו אילן ביטון ועמי צדיק, נובמבר 2009; [סוגיות באימוץ תקציב רב-שנתי](#), כתב עמי צדיק, אפריל 2009.

<sup>44</sup> בנק ישראל, [ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות](#), 13 בפברואר 2013.

<sup>45</sup> בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2012, פרק א' – המשק והמדיניות הכלכלית](#) (עמ' 19), פרק ו' – הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם (עמ' 179–182), מרס 2013.

<sup>46</sup> בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2012, פרק ו' – הממשלה הרחבה, שירותיה ומימונם](#), (עמ' 193), מרס 2013.

<sup>47</sup> חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992, תיקון 12. ב-5 במאי 2013 התקבלה החלטת הממשלה בדבר הגדלת יעד הגירעון ל-4.65% בשנת 2013 ול-3% בשנת 2014. פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תזכיר חוק](#), מאי 2013.

<sup>48</sup> עד שנת 2006 התקציב **ברוטו** (כולל הוצאה מותנית בהכנסה) שימש בסיס לחישוב הגידול המותר בתקרת ההוצאה.

לאומי).<sup>49</sup> כלל ההוצאה, כמו כללי הוצאה במדינות אחרות, אינו מושפע ממחזור העסקים, ועל כן מקוזז השפעות הנובעות ממחזוריות בשנות מיתון והאצה כלכלית, כלומר בשנת מיתון ההוצאה הציבורית אינה יורדת גם אם הכנסות המדינה ממסים קטנות, ובשנת גאות ההוצאה אינה גדלה גם אם הכנסות המדינה ממסים גדלות, ובכך הכלל ממתן את המחזוריות.

בשנים האחרונות עודכן כלל ההוצאה שלוש פעמים, כמפורט להלן:

- בשנת 2004 נקבע בחוק כי הגידול יהיה **בשיעור ריאלי של 1%** לשנים 2005–2010, פחות משיעור הצמיחה בממוצע רב-שנתי ומשיעור הגידול באוכלוסייה בשנים אלו.
- בשנת 2006 נקבע בחוק כי הגידול יהיה **בשיעור ריאלי של 1.7%** לשנים 2007–2010, עדיין פחות משיעור הצמיחה בממוצע רב-שנתי ומעט פחות משיעור הגידול באוכלוסייה.
- בשנת 2010 נקבעה בחוק נוסחה לחישוב כלל ההוצאה משנת 2011 ואילך. לפי נוסחה זו שיעור הגידול במסגרת ההוצאה לא יעלה בשיעור העולה על היחס בין יעד יחס חוב-תוצר (60%) לבין חוב-תוצר (79.4%) (בסוף שנת 2009), כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה בעשור האחרון (כ-3.5%). הנוסחה:  $2.6\% = 60\%/79.4\% * 3.5\%$ .<sup>50</sup> המשמעות של שינוי זה הייתה **גידול ריאלי של כ-2.6%** בהוצאה בשנים 2011 ו-2012. לפי הכלל החדש תגבה תקרת ההוצאה הציבורית בשיעור המרבי בתנאי שתתאים לכלל יעד הגירעון המותר שנקבע לאותה שנה.

מהאמור עולה כי כלל ההוצאה החדש, משנת 2010, מאפשר גידול של ההוצאה בשיעור גבוה יותר בהשוואה לכלל הקודם, וממשיך את המגמה של הקלה בכלל ההוצאה לעומת השנים 2005–2006. עוד עולה מהנוסחה שגידול בשיעור הצמיחה ו/או ירידה ביחס חוב-תוצר יביאו להגדלת שיעור הגידול בהוצאות בשנה הבאה.

כלל ההוצאה לא נשמר בשנים 2005–2009. בשנים שמאז הוספת הכלל לחוק נוספו תקציבים מעל מגבלת ההוצאה כדי לממן **אירועים חריגים** באמצעות תוספות מימון חד-פעמיות ("קופסאות"); בשנים 2005–2008 ניתנה תוספת למימון ההתנתקות, בשנים 2007–2008 ניתנה תוספת למימון מלחמת לבנון השנייה ובשנים 2008–2009 ניתנה תוספת למימון עקב המשבר הכלכלי העולמי. בשנת 2012 הופר הכלל וההוצאות היו גבוהות מתקרת ההוצאה למרות ההקלה בכלל ההוצאה (חריגה זו התאפשרה בעזרת העברת עודפים משנה קודמת). יש לציין שב-5 במאי 2013 החליטה הממשלה להרחיב באופן חד-פעמי את תקרת ההוצאה בשנת 2013 בשיעור 2.2% מעל תקרת ההוצאה הקיימת (כלומר גידול זה לא ייכלל בחישוב הגידול לשנים הבאות).<sup>51</sup>

פריצת כלל ההוצאה בעשור האחרון, הן בתקופות צמיחה והן בתקופות האטה, יכולה ללמד שקשה לדרג הפוליטי לשמור על כלל זה, ועל כן לא ברור עד כמה הוא יעיל בהפחתת החוב הציבורי. הניסיון מלמד כי נחישות של הממשלה לרסן את ההוצאה מושגת גם ללא כלל הוצאה, בעיקר בתקופות של משבר כלכלי (כפי שקרה בשנים 1985–1992). עם זאת, ייתכן שללא שימוש בכלל ההוצאה היה שיעור הירידה בחוב הציבורי נמוך יותר.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מונחון תקציבי](#), כתבו אליעזר שוורץ ועמי צדיק, מאי 2009.

<sup>50</sup> הרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח הכלל הפיסקלי החדש – תקרת ההוצאה הציבורית](#), כתבו אילן ביטון ועמי צדיק, אפריל 2010.

<sup>51</sup> לפי תזכיר החוק, הסיבה לפריצת תקרת ההוצאה היא "נסיבות פיסקליות חריגות". חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, תשנ"ב-1992, תיקון 12. ב-5 במאי 2013 התקבלה החלטת הממשלה בדבר הגדלת יעד הגירעון ל-4.65% בשנת 2013 ול-3% בשנת 2014. פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תזכיר חוק](#), מאי 2013.

<sup>52</sup> הרחבה ראו: ד"ר עדי ברנר, [יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985–200](#), בנק ישראל – חטיבת המחקר, מרס 2008.

מניתוח התפתחות כלל ההוצאה בעשור האחרון ניתן ללמוד כי :

- בתקופת משבר כלכלי-תקציבי חמור (בשנת 2003) נקבע כלל הוצאה קשיח יחסית (מבחינת הרחבת ההוצאה) אשר קבע כי הגידול בהוצאה יהיה נמוך במידה ניכרת מהגידול בכלכלה ובאוכלוסייה.
- בהמשך הייתה ירידה מתמשכת במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר (ראו להלן סעיף 5.3.3) ובהיקף השירותים הציבוריים הניתנים לאזרחים.
- במקביל נוצלה העלייה המתונה יחסית בהוצאה הציבורית בשנים 2005–2010 להפחתת שיעורי מס, צעד שגרם לירידה במשקל המיסוי הישיר והפרוגרסיבי והחל בשנת 2008 לירידה בהכנסות המדינה ולגידול בגירעון מנוכה-המחזור. יש לציין כי במקביל לשינוי הכלל בשנת 2010, אשר הביא להרחבת ההוצאה הציבורית, החליטה הממשלה על תוכנית הדרגתית להפחתת מס הכנסה ומס חברות עד שנת 2018. **שתי החלטות אלו תרמו להיווצרות גירעון מבני ולתוואי פיסקלי שאינו בר-קיימא.**
- התפתחויות אלו הביאו (לצד סיבות אחרות) להתמרמרות חברתית במחצית 2011, אשר הובילה להקמת הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג). ועדה זו המליצה בין השאר על הפסקת תוכנית הפחתת המסים שנקבעה עד שנת 2018 ועל הגדלת ההוצאה האזרחית על חשבון תקציב הביטחון.
- בפועל הגדילה הממשלה את ההוצאה האזרחית (כמו הנהגת חינוך חנם לגילאי 3-4) בלי להקטין את תקציב הביטחון, וכך נפרץ התקציב בשנת 2012 (לראשונה זה שנים רבות), וההוצאות המתוכננות של הממשלה לשנים הבאות גדלו בהיקף ניכר מעל לכלל ההוצאה. נוסף על כך, לא רק שתוואי הפחתת המסים לשנים הקרובות (עד שנת 2018) הופסק, אלא גם הועלו שיעורי מס במחצית 2012 ובתחילת 2013, כלומר מדובר **בשינוי מגמה חד בהתנהלות הפיסקלית**. לפי הצעת התוכנית הכלכלית של משרד האוצר לשנים 2013-2014<sup>53</sup> צפוי כי מגמה זו, של העלאת שיעורי המס, תימשך.
- יש הטוענים כי עדיף ליצור כללים פיסקליים בהסכמה רחבה ככל האפשר, בשקיפות ובהתחשבות במשתנים נוספים (כגון הגידול בכלכלה ובאוכלוסייה), כדי שהכללים אומנם ייושמו ויביאו לתוצאות פיסקליות.<sup>54</sup> כלל הוצאה קשיח מדי (מבחינת הרחבת ההוצאה), שאין בו התחשבות בגידול בכלכלה (כפי שהיה בשנים 2005–2007), עשוי ליצור פער גדל והולך ב"חוזיה" הקיים בין ציפיות האזרחים לקבלת שירותים תמורת המסים שהם משלמים לבין היכולת של הממשלה לספק שירותים אלו.
- לפי מחקר של פרופסור אלן שיק, אשר הוצג בכנס מנהלי מחלקות תקציב פרלמנטריות של ה-OECD, אמון הציבור בממשלות ובפרלמנטים צנח בעשורים האחרונים, והפער בין ציפיות האזרחים מהממשלה לבין היכולת של הממשלה לתת שירותים גדל. הגידול בפער זה אף הוא בשנים האחרונות, עקב המשבר הכלכלי העולמי. פרופסור שיק מציע לנקוט מדיניות שתביא לאיזון בין ציפיות האזרחים לבין יכולת הממשלה, בין היתר בדרכים האלה: הגדלת עצמאות הפרלמנטים בתהליך התקצוב תוך תיקון חוסר האיזון הקיים כיום בין המעורבות הנרחבת של הממשלה בתהליך לבין המעורבות המצומצמת יחסית של הפרלמנטים; הגברת השקיפות של תהליך התקצוב; שיפור מתמיד של השירותים הציבוריים.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> משרד האוצר, [הצעת התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014](#), מאי 2013.

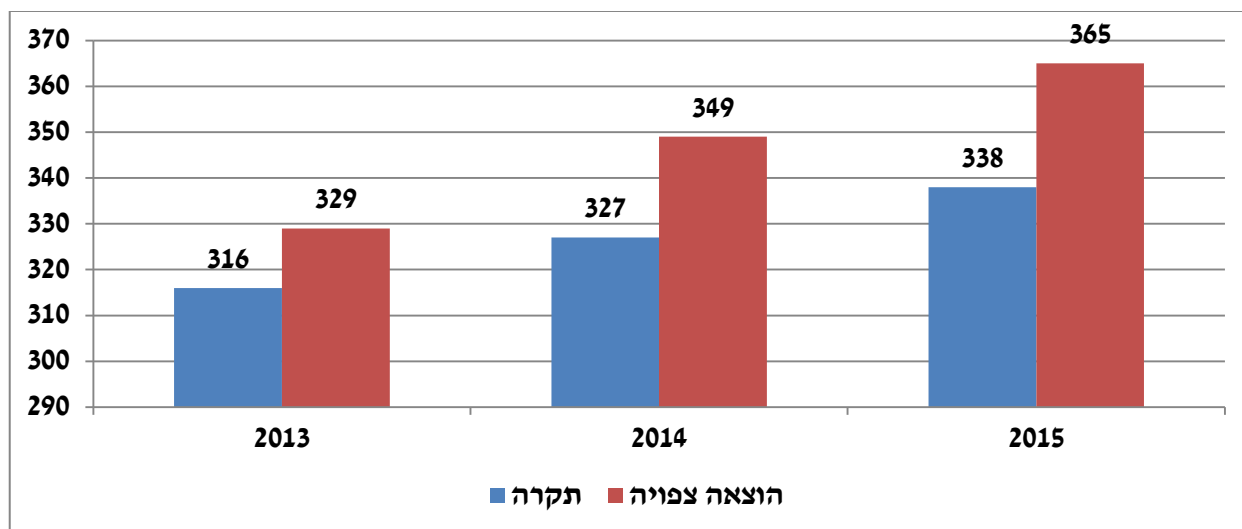
<sup>54</sup> Congressional Research Service (CRS), [Statutory Limits on Total Spending as a Method of Budget Control](#), Megan Suzanne Lynch, July 2011.

<sup>55</sup> OECD, The 3<sup>rd</sup> Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, Stockholm, [Repairing the Budget Contract: Balancing High Expectation and Low Trust](#), Professor Allen Schick, University of Maryland, April 2011.

במחקרים שונים נמצא שבישראל תהליך הכנת התקציב ואישורו הוא **מהריכוזיים במדינות המפותחות**, הן במשקלו הריכוזי של משרד האוצר לעומת שאר משרדי הממשלה והן בתפקיד הקטן יחסית של הכנסת בעיצוב התקציב ובקביעתו.<sup>56</sup> כך, למשל, במדד התחרותיות הגלובלי לשנת 2012-2013 **ישראל מדורגת במקום 54 בעולם (מ-144 מדינות) בשקיפות הממשלתית**, לעומת מקום 35 בשנת 2004.<sup>57</sup>

לפי ניתוח של בנק ישראל, בשנת 2013 ובשנים הבאות ילך ויגדל הפער בין תוכניות התקציב של הממשלה<sup>58</sup> לבין תקרת ההוצאה לפי החוק. בתרשים 6 מוצגת תקרת ההוצאה וההוצאה הצפויה לפי ההחלטות הממשלה.

**תרשים 6 – תקרת ההוצאה וההוצאה הצפויה על-פי תוכניות הממשלה (במיליארדי ש"ח)<sup>59</sup>**



מהתרשים עולה כי בשנים הקרובות ההוצאה הצפויה לפי תוכניות הממשלה תהיה גדולה מתקרת ההוצאה לפי החוק – פער של 13 מיליארד ש"ח בשנת 2013, פער של 22 מיליארד ש"ח בשנת 2014 ופער של 27 מיליארד ש"ח בשנת 2015. **פערים אלו נוצרו למרות ההקלה היחסית בכלל ההוצאה במסגרת הנוסחה החדשה, והם גורמים לצורך בקיצוץ עמוק בתקציב המדינה ובהתחייבויות הממשלה בשנים הקרובות כדי לעמוד בכלל ההוצאה שנקבע בחוק, או לחלופין בשינוי החוק ובהעלאת (תקרת ההוצאה). מצב זה, של שינוי בכלל הוצאה בנסיבות של אי-עמידה ביעדים הפיסקליים ושל משבר תקציבי, עלול לפגום באמינות הפיסקלית של ישראל ולהעלות את פרמיית הסיכון של המשק. הסיבה לפערים אלו היא בין היתר הימנעות משרד האוצר ממדידה שיטתית ושקופה של העלויות התקציביות המצטברות של הבטחות הממשלה לשנים הבאות בהשוואה לתקרת ההוצאה לפי החוק**

כאמור, בתוכנית הממשלה לשנים 2013-2014 מוצע לרסן את ההוצאה ולהגדיל את ההכנסות כדי לעמוד ביעד גירעון של 4.65% מהתוצר בשנת 2013 ושל 3% מהתוצר בשנת 2014.<sup>60</sup> עם זאת, לפי התוכנית מוצע לדחות חלק מההוצאות (כמו תוספות שכר לעובדי המגזר הציבורי<sup>61</sup> והוצאות ביטחון<sup>62</sup>) מהשנים 2013 ו-2014 לשנת 2015.

<sup>56</sup> פרופסור אבי בן בסט, פרופסור מומי דהן, [מאזן הכוחות בתהליך התקצוב](#), המכון בישראלי לדמוקרטיה, 2006.

<sup>57</sup> World Economic Forum, [The Global Competitiveness Report 2012-2013](#), accessed at: May 2 2013.

<sup>58</sup> בתוכניות אלה נכללים בין היתר הסכמי שכר עם הרופאים, שיפור תנאי העסקת עובדי קבלן וחינוך חינם לגיל הרך.

<sup>59</sup> בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2012, פרק ו' – הממשלה הרחבה, שירותיה ומימנם](#), איור ו-5 (עמ' 192), מרס 2013.

<sup>60</sup> משרד האוצר, [הצעת התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014](#), מאי 2013.

<sup>61</sup> פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תזכיר חוק](#), כניסה: 28 במאי, 2013.

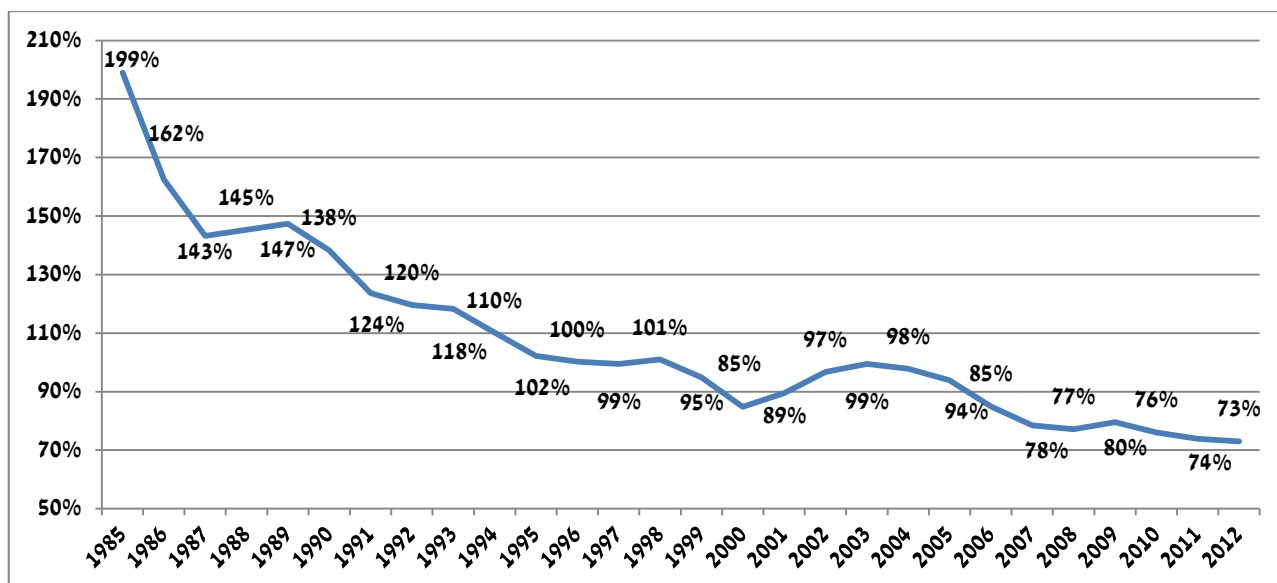
לפי אומדן בנק ישראל המפורט בתרשים שלעיל, בשנת 2015 הפער הצפוי בין תקרת ההוצאה לבין ההוצאה הצפויה על-פי תוכניות הממשלה הוא כ-27 מיליארד ש"ח, כלומר בהעברת הוצאות מהשנים 2013 ו-2014 לשנת 2015 ואילך אין פתרון לבעיה הפיסקלית, שהיא מבנית (קרי, תוואי ההוצאה הצפוי גבוה מתקרת ההוצאה לפי החוק), ועל כן אין בדחייה המוצעת של הוצאות בשנתיים הקרובות מענה לתוואי הפיסקלי הקיים, שאינו בר-קיימא.

#### 4.3. ניתוח השפעות הכללים הפיסקליים

##### 4.3.1. יחס חוב-תוצר

מטרת הכללים הפיסקליים היא שליטה ביחס חוב-תוצר, בגירעון התקציבי ובהוצאה. בתרשים 7 להלן מוצג היחס חוב-תוצר בשנים 1985–2010.

תרשים 7 – היחס חוב-תוצר של ישראל בשנים 1985–2012<sup>63</sup>



מהתרשים עולה שהיחס חוב-תוצר ירד מכ-199% בשנת 1985 לכ-73% בשנת 2012. אפשר לראות ירידה תלולה יחסית ביחס חוב-תוצר בעיקר בשתי תקופות – בשנים 1985–1992, ובשנים 2003–2007. ביתר התקופות הירידה ביחס לא הייתה חדה, ובחלקן אף הייתה עלייה.

יש לציין שבשנים 1985–1992 לא היו כללים פיסקליים, ולמרות זאת היחס ירד בקצב מהיר. אפשר ליחס זאת ליישום תוכנית הייצוב בשנת 1985 ולנחישות הממשלה לרסן את ההוצאה הציבורית. דברים אלו עשויים להעיד כי נחישות ממשלתית (בעיקר בעתות משבר פיננסי) מביאה להפחתת היחס חוב-תוצר גם ללא שימוש בכללים פיסקליים. הפחתת היחס חוב-תוצר במהירות יחסית בשנים 1985–1992 ובשנים 2003–2007 יכולה ללמד שמשבר פיננסי עשוי להוביל לתהליך של ריסון פיסקלי חד, אשר אומנם מביא לתוצאה המקווה.

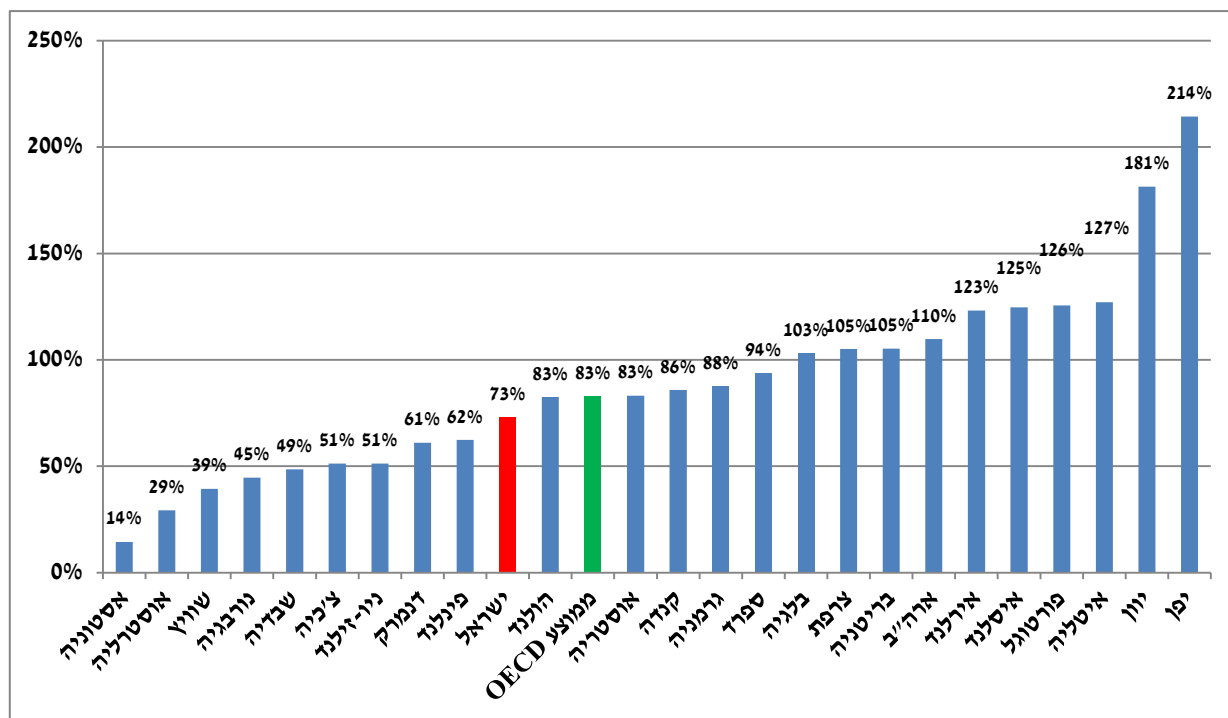
בתרשים 8 שלהלן מתואר היחס חוב-תוצר במדינות המפותחות בשנת 2012.

<sup>62</sup> משרד ראש הממשלה, [החלטות הממשלה – התוכנית הכלכלית 2013-2014](#), תקציב הביטחון, כניסה : 28 במאי, 2013.

<sup>63</sup> בנק ישראל, [נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2012](#), לוח וי-3, מרס 2013.



**תרשים 8 – יחס חוב-תוצר במדינות נבחרות (2012)**<sup>64</sup>

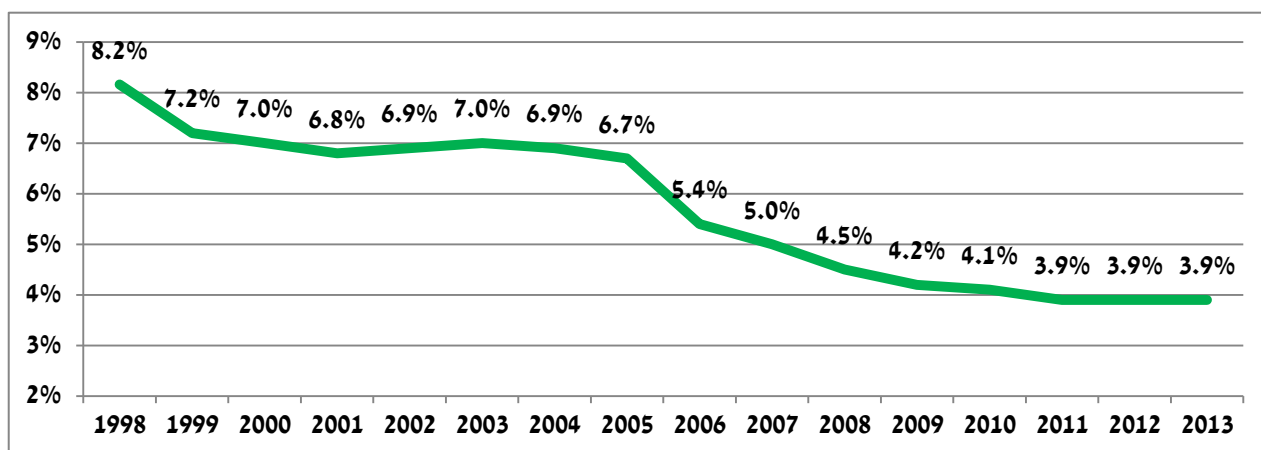


לפי התרשים, בשנת 2012 היה היחס חוב-תוצר בישראל כ-73%, פחות מהממוצע במדינות המפותחות. במדינות סקנדינביה יחס חוב-תוצר נמוך מהממוצע ובגרמניה, צרפת, בריטניה וארה"ב יחס חוב-תוצר גבוה יחסית. יש לציין כי בשנים האחרונות, בשל המשבר הכלכלי, הגדילו מדינות רבות את ההוצאה הציבורית (בין היתר לצורך חילוץ מוסדות פיננסיים), ועל-כן חלה עלייה חדה ביחס חוב-תוצר באותן מדינות.

**4.3.2. הוצאה לריבית מהתוצר**

הירידה ביחס חוב-תוצר ובאיתנות המשק בשנים האחרונות הביאה לירידה בהוצאה על ריבית מהתוצר ובשער הריבית בגיוסים חדשים של חוב על-ידי הממשלה. בתרשים 9 להלן מוצג שיעור תשלומי הריבית מהתוצר.

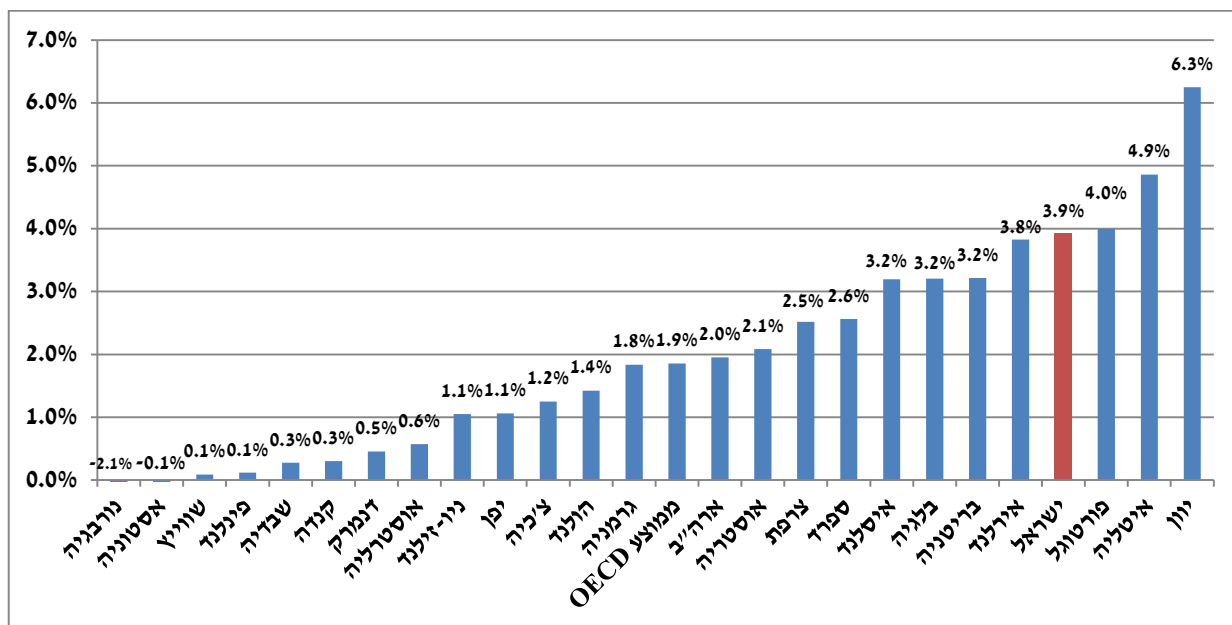
**תרשים 9 – שיעור תשלומי הריבית מהתוצר בישראל**<sup>65</sup>



<sup>64</sup> בנק ישראל, [נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2012](#), לוח ו-ני-21, מאי 2013.

מהתרשים עולה כי ההוצאה על ריבית מהתוצר ירדה בשיעור חד לאורך השנים. בשנת 1998 ההוצאה על ריבית הייתה 8.2% מהתוצר ואילו בשנת 2013 (צפי) היא 3.9% בלבד, ירידה של 4.3 נקודות אחוז תוצר. בשנת 2012 התוצר היה כ-928 מיליארד ש"ח, על כן הירידה בשיעור תשלומי הריבית בין שנת 1998 לשנת 2013 היא כ-40 מיליארד ש"ח בשנה (במונחי שנת 2012). ירידה זו בהוצאה על ריבית מאפשרת לממשלה להשתמש בתקציב שנחסך לצרכים אחרים. בתרשים 10 שלהלן מוצג יחס תשלומי הריבית מהתוצר במדינות ה-OECD.

**תרשים 10 – שיעור תשלומי הריבית מהתוצר במדינות ה-OECD (2012 – צפי)**<sup>66</sup>



מהתרשים עולה שאומנם יחס החוב של ישראל נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD, אך ההוצאה על ריבית בישראל ביחס לתוצר היא 3.9%, לעומת 1.9% בממוצע במדינות המפותחות. ההוצאה על ריבית תלויה בגורמים רבים, ובהם גודל החוב ופרמיית הסיכון של המדינה, כלומר אף שהחוב של מדינת ישראל אינו גדול בהשוואה ל-OECD, פרמיית הסיכון של ישראל גבוהה יחסית, בעיקר מסיבות גיאוגרפיות, ועל כן הוצאות הריבית של מדינת ישראל ביחס לתוצר גבוהות יחסית.

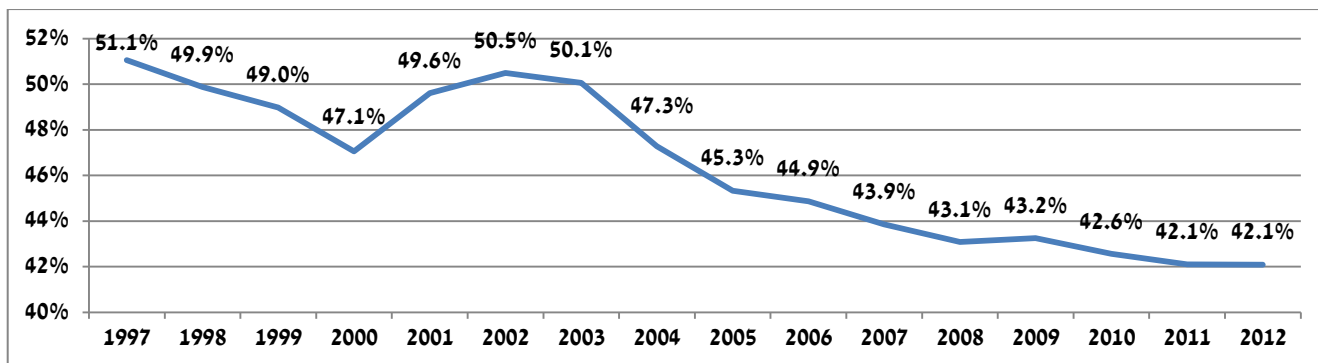
#### 4.3.3 משקל ההוצאה הציבורית בתוצר

בשנים האחרונות חלה ירידה גם במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, כלומר משקל ההוצאה הממשלתית קטן, אם על-ידי התייעלות ואם על-ידי קיצוץ בשירותים הניתנים לציבור על-ידי הממשלה. בתרשים 11 שלהלן מוצג משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר.

<sup>65</sup> OECD, [Economic Outlook No.91: Table 31](#), June 2012

<sup>66</sup> Ibid.

## תרשים 11 – משקל ההוצאה הציבורית בתוצר (הממשלה הרחבה)<sup>67</sup>

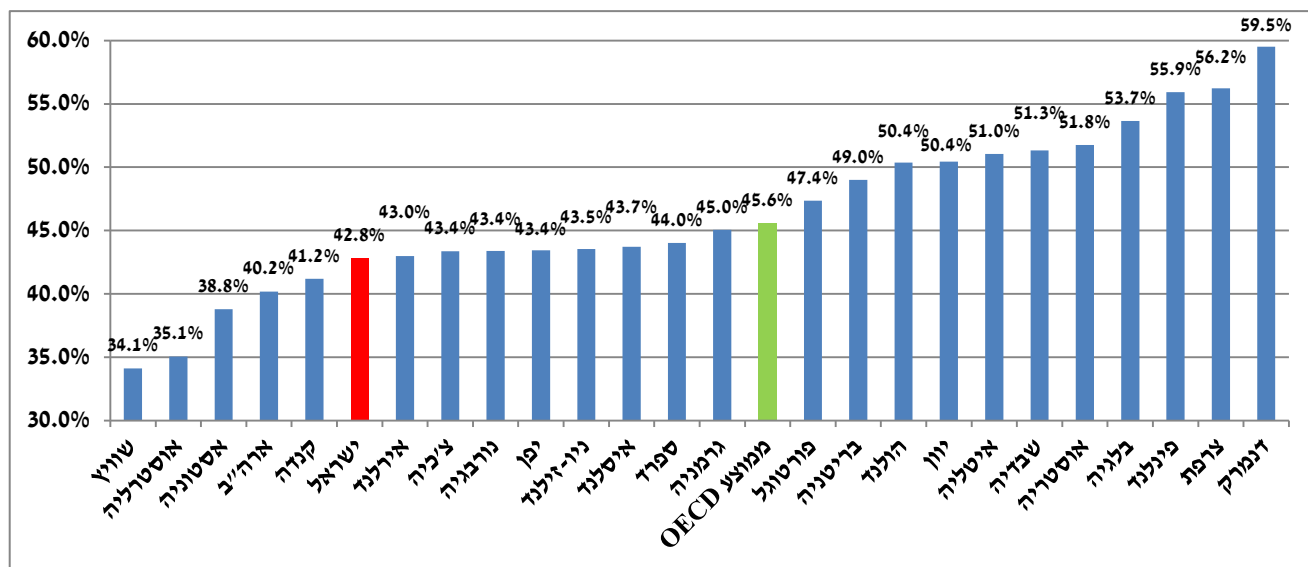


לפי התרשים משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד לאורך השנים; בשנת 1997 הוא היה 51.1%, ובשנת 2012 הוא היה 42.1%, ירידה של 9 נקודות האחוז, שהן כ-83 מיליארד ש"ח (במונחי התוצר בשנת 2012). הירידה המהירה במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר נבלמה עם שינוי תקרת ההוצאה בשנת 2011 ועם הירידה ההדרגתית בשיעורי הצמיחה לאחר היציאה מהמיתון בשנת 2003. לפי ניתוח של בנק ישראל צפוי כי משקל ההוצאה בתוצר יהיה יציב בשנים הקרובות, עקב התקרבות היחס חוב-תוצר בפועל ליעד יחס חוב-תוצר וצפי לשיעור צמיחה מתון יחסית בשנים הקרובות.<sup>68</sup>

כאמור, מאז ההחלטה על כלל ההוצאה בשנת 2003 חלה ירידה חדה במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר. יש לציין שלא נקבע יעד למשקל ההוצאה הציבורית בתוצר או למשקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר, שהוא החלטה נורמטיבית שנבחרה הציבור אמורים לקבל.

בתרשים 12 מוצג משקל ההוצאה הציבורית במדינות ה-OECD.

## תרשים 12 – משקל ההוצאה של הממשלה הרחבה בתוצר במדינות ה-OECD (2012)<sup>69</sup>



<sup>67</sup> בנק ישראל, [נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2012](#), לוח וי-ני-2 (1).

<sup>68</sup> בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2012](#), פרק וי – הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון (עמ' 191), מרס 2013.

<sup>69</sup> בנק ישראל, [נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2012](#), לוח וי-ני-21, מרס 2013.

לפי התרשים משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD ב-2.6 נקודות האחו. דנמרק, צרפת ופינלנד בחרו במשקל הוצאה גבוה, שווייץ, ארה"ב וקנדה בחרו משקל הוצאה נמוך. יש לציין שלא רק משקל ההוצאה הציבורית בתוצר משפיע על רמת השירותים הציבוריים, אלא גם יעילות השירותים הניתנים.

בעקבות המשבר הכלכלי האחרון, במדינות מפותחות רבות גדל במידה ניכרת משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר, בעיקר עקב ירידה בהכנסות (בשל שיעור צמיחה נמוך ואף שלילי) וגידול בהוצאות (בגין חילוץ חלק מהבנקים המקומיים מסכנת חדלות פירעון ויישום תוכניות חילוץ).

משקל ההוצאה על ביטחון ומשקל ההוצאה על תשלומי ריבית מהתוצר בישראל גבוהים יחסית. מצד שני, משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר נמוך במידה ניכרת (כ-11 נקודות האחו) מהממוצע במדינות ה-OECD, כפי שמוצג להלן בטבלה 7.

**טבלה 7 – משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD<sup>70</sup>**

מדינה	2000	2012	שינוי
ישראל	33.6%	32.5%	-1.1%
ממוצע OECD	38.4%	43.5%	+5.1%
פער	-4.8%	-11.0%	-6.2%

לפי הטבלה, בעשור האחרון חלה ירידה של 1.1 נקודות האחו במשקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל, לעומת עלייה של 5.1 נקודות האחו בממוצע במדינות ה-OECD. הפער בין ישראל ובין הממוצע במדינות ה-OECD, שבשנת 2000 היה 4.8%, התרחב עקב כך בשנת 2012 ל-11% – גידול של 6.2 נקודות האחו.

עם זאת, בשנתיים האחרונות ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל גדלה בקצב מהיר יותר מההוצאה על ביטחון (בשל יישום המלצות ועדת ברודט, שלפיהן תקציב הביטחון גדל בשיעור שנתי קבוע ונמוך מזה של התקציב בכללותו) וההוצאה על ריבית (בשל הירידה ביחס חוב-תוצר ובריבית המשולמת בגין גיוס חוב חדש). בהנחה שמגמות אלו יימשכו בשנים הקרובות<sup>71</sup> צפוי שמשקל ההוצאה האזרחית בישראל יגדל בקצב אטי ויגיע בעוד יותר מעשור למשקל הממוצע כיום במדינות ה-OECD.

## 5. כלי מדיניות אפשריים

הניסיון ביישום הכללים הפיסקליים העלה במהלך השנים כמה כלי מדיניות לשיפור עיצוב הכללים ואכיפתם. להלן תיאור קצר של כמה מהם.

### 5.1. כלל גירעון מנוכה-מחזור

כאמור, בישראל, שלא כמו בכמה ממדינות ה-OECD, יעד הגירעון הוא רגיל, ולא מנוכה-מחזור. כמפורט לעיל בטבלה 1, רק לארבע מהמדינות המפותחות יש יעד גירעון רגיל (יפן, ציילה, מקסיקו וישראל), ולכל היתר יש יעד גירעון מנוכה-מחזור. כפי שהוצג לעיל בסעיף 4.1, ממשלות ישראל לדורותיהן מתקשות לעמוד ביעד הגירעון,

<sup>70</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2012, פרק ו' – הממשלה הרחבה, שירותיה ומימון, איור ו-1 – ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל ובמדינות ה-OECD, מרס 2013. הנתון על מדינות ה-OECD הוא לשנת 2011.

<sup>71</sup> בהנחת גידול נומינלי של כ-4.5%-5.0% בתוצר בממוצע שנתי וגידול נומינלי של כ-6%-7% בהוצאה האזרחית בממוצע שנתי.

ומרבית ההצלחות בתחום זה היו בתקופות שגשוג כלכלי. אימוץ יעד גירעון מנוכה-מחזור עשוי להקל על ממשלות עתידיות לעמוד ביעד. בעבר המליצה המועצה הלאומית לכלכלה לקבוע יעד גירעון מנוכה מחזור עסקים.<sup>72</sup>

יתרונות:

- יעד גירעון מנוכה-מחזור מאפשר תכנון ארוך טווח יותר מיעד גירעון שוטף, שכן מובא בו בחשבון מחזור העסקים. כדי לעמוד ביעד בישראל יש לערוך שינויים מדי כמה שנים, והדבר עלול לפגוע באמינות המדיניות הפיסקלית. אימוץ כלל גירעון מנוכה-מחזור מנטרל שינויים אלו ויוצר יציבות במדיניות הפיסקלית.
- יעד גירעון מנוכה-מחזור משמש **מייצב אוטומטי** בתקופת מיתון, כלומר מאפשר שמירה על ההוצאות ברמה גבוהה למרות ירידה בהכנסות ממסים, דבר שעשוי להגדיל את הגירעון הרגיל, אך לא את הגירעון מנוכה-מחזור, ועשוי לתרום להגדלת הפעילות הכלכלית (מכפיל פיסקלי). בתקופות גאות יעד מנוכה-מחזור מביא לשמירה על הוצאה ברמה נמוכה, למרות העלייה בהכנסות ממסים, והדבר עשוי להקטין את הגירעון ולצנן את המשק.

חסרונות:

- יעד גירעון מנוכה-מחזור עשוי להצטייר כניסיון להגדיל את יעד הגירעון ולפגוע באמינות המדיניות הפיסקלית.
- הגירעון מנוכה-מחזור קשה למדידה, ועל כן יש אפשרות לעשות מניפולציות בקביעתו ובמדידתו, וכך להגדיל בעצם את הגירעון בפועל לעומת יעד הגירעון. על כן החליטו כמה מדינות מפותחות שקביעת מצרפים אלו תיעשה על-ידי מוסד פיסקלי עצמאי אשר יקבל בחקיקה מנדט לקבוע את המצרפים (ראו להלן סעיף 5.2).

## 5.2. מוסדות פיסקליים לפיקוח על יישום המדיניות הפיסקלית

גופים בין-לאומיים, ובהם ה-OECD, ממליצים על הקמת מוסדות פיסקליים עצמאיים במטרה לקבוע את המצרפים המקרו-כלכליים ולפקח על יישום המדיניות הפיסקלית על-ידי משרד האוצר. במוסדות אלו נכללות מחלקות תקציב פרלמנטריות או מועצות פיסקליות אשר קיבלו בחקיקה מנדט לבצע משימות אלו. מדובר במוסדות עצמאיים (כמו בנק ישראל) העוסקים בבניית תחזיות מקרו, במעקב ובפיקוח על המדיניות הפיסקלית של הממשלה ובהגברת השקיפות בתהליך קביעת התקציב. יש חילוקי דעות בשאלה אם על מוסדות אלו לנסח המלצות למדיניות הפיסקלית (כמו היעדים עצמם), או להסתפק בפיקוח על יישום המדיניות שהממשלה קובעת. בישראל אין כיום מוסד כזה, הבודק לפי חוק את תחזיות הממשלה, את עמידתה בכללים הפיסקליים ואת הפערים בין הבטחות תקציביות לעתיד לבין מגבלת תקרת הוצאה. בבריטניה, לדוגמה, המועצה הפיסקלית (הנקראת "המשרד לאחריות פיסקלית", Office for Budget Responsibility) אחראית להכנת התחזיות המקרו-כלכליות לחמש שנים, ומשרד האוצר עושה בתחזיות אלה שימוש בבניית התקציב.<sup>73</sup>

ה-OECD ממליץ להקים מועצה פיסקלית בישראל, כמו שיש במדינות מפותחות רבות אחרות.<sup>74</sup> נראה כי לנוכח הגירעון בפועל בשנת 2012, שהוא גדול במידה ניכרת מיעד הגירעון, ובעיקר לנוכח הפער הניכר בין כלל ההוצאה

<sup>72</sup> המועצה הלאומית לכלכלה, [גיבוש תקציב המדינה בישראל](#), עמ' 12-13, מרס 2009.

<sup>73</sup> OECD, The 5th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, Ottawa, [The OBR and access to information](#), Robert Chote, Chairman, February 2013.

<sup>74</sup> OECD, [OECD Economic Survey: Israel 2009](#), Box 2.6, January 2010.

ובין תוכניות התקציב של הממשלה בשנים הקרובות, יש מקום לשקול הקמת מוסד פיסקלי עצמאי בישראל. בהקשר זה יצוין כי המכון הישראלי לדמוקרטיה ממליץ לשקול הקמת משרד תקציבים עצמאי בכנסת.<sup>75</sup>

כיום, חטיבת המחקר בבנק ישראל עוסקת במדידה של המצרפים הפיסקליים ומפרסמת מעת לעת סקירות פיסקליות ובהן מעקב אחר התפתחות פערים בין תוכניות התקציב של הממשלה לכלל ההוצאה, אך לסקירות אלה אין מעמד המחייב התייחסות או פעולה מצד הממשלה.<sup>76</sup> בטבלה 8 להלן מוצגת רשימת המוסדות הפיסקליים במדינות ה-OECD.

**טבלה 8 - מוסדות פיסקליים במדינות ה-OECD<sup>77</sup>**

מדינה	שם המוסד	מסגרת פעולה
בריטניה	Office for Budget Responsibility	מועצה פיסקלית
גרמניה	German Council of Economic Experts	מועצה פיסקלית
צרפת	Haut Conseil des Finances publiques	מועצה פיסקלית
שבדיה	Fiscal Policy Council	מועצה פיסקלית
דנמרק	Economic Council	מועצה פיסקלית
הולנד	Bureau for Economic Policy Analysis	מועצה פיסקלית
בלגיה	The Federal Planning Bureau (FPB)	מועצה פיסקלית
אירלנד	Fiscal Advisory Council	מועצה פיסקלית
מקסיקו	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	מועצה פיסקלית
פורטוגל	Council on Public Finances	מועצה פיסקלית
סלובקיה	Council for Budget Responsibility	מועצה פיסקלית
סלובניה	Fiscal Council	מועצה פיסקלית
ארה"ב	Congressional Budget Office	מחלקת תקציב פרלמנטרית
קנדה	Parliamentary Budget Officer	מחלקת תקציב פרלמנטרית
אוסטרליה	Parliamentary Budget Officer	מחלקת תקציב פרלמנטרית
קוריאה	National Assembly Budget Office	מחלקת תקציב פרלמנטרית
אוסטריה	Parliamentary Budget Office	מחלקת תקציב פרלמנטרית
פינלנד	Fiscal Policy Audit and Executive Office	מחלקה במשרד מבקר המדינה

לפי הטבלה ב-18 ממדינות ה-OECD פועלים מוסדות פיסקליים עצמאיים אשר קיבלו מנדט לפקח על המדיניות הפיסקלית על בסיס חקיקה. ב-12 מדינות מוסד זה הוא מועצה פיסקלית, בחמש מדינות הוא מחלקת תקציב הפועלת במסגרת הפרלמנט ובמדינה אחת הוא מחלקה במשרד מבקר המדינה.

<sup>75</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה, [איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?](#), חן פרידברג, ניר אטמור, 2013.

<sup>76</sup> ראו לדוגמה: בנק ישראל, [ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות](#), פברואר 2013.

<sup>77</sup> OECD, Budgeting and public expenditures, [Network of parliamentary budget officials \(PBO\)](#); Kopits George, [Independent Fiscal Institutions: Developing good Practices](#), OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3, 2011; Office for Budget Responsibility, [Fiscal councils overseas](#), accessed: 7 May, 2013.

לפעולת מוסדות פיסקליים עצמאיים יש כמה יתרונות, ובהם: שיפור הפיקוח על המדיניות המקרו-כלכלית של משרד האוצר ביישום הכללים הפיסקליים והגברת אמינות המדיניות הפיסקלית; מדידה שוטפת של הפער בין התקציבים העתידיים הנובעים מהחלטות ממשלה ומחקיקה לבין המסגרת התקציבית המותרת לפי כלל ההוצאה; הגדלת יכולת הפרלמנט והציבור לפקח על עבודת משרד האוצר ושיפור השקיפות ביישום הכללים; יצירת קואליציה ודעת קהל בכל הקשור ליישום הכללים ואכיפתם.

### 5.3. תכנון וניהול תקציב המדינה

בתקציב המדינה סעיפים (2 ספרות), תחומי פעולה (4 ספרות), תוכניות (6 ספרות) ותקנות (8 ספרות). בהצעת התקציב המוגשת לכנסת (החברות הכחולות) הסיעוף הוא עד לרמת התוכניות. במהלך השנה מועברים תקציבים בין הסעיפים, הן בתוך משרדי הממשלה והן בין משרדי הממשלה. בטבלה 9 שלהלן מפורט מספר

טבלה 9 – כמות סעיפי התקציב בשנים האחרונות<sup>78</sup>

רמת הסיעוף	2010	2011	2012
סעיפים	63	63	64
תחומי פעולה	371	376	375
תוכניות	1,390	1,322	1,310
תקנות	9,830	9,174	9,158

הסעיפים בשנים האחרונות, ולפיה בשנת 2012 היו בתקציב המדינה יותר מ-9,000 תקנות. כיום העברת תקציבים בין תקנות באותו משרד דורשת אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר, והעברת תוכניות דורשת אישור ועדת הכספים של הכנסת או הודעה לוועדה. נוסף על כך ראוי לציין כי כל הוצאה דורשת אישור של חשב המשרד, שגם הוא שייך מבחינה

ארגונית ומקצועית למשרד האוצר. תהליך זה מביא לצמצום החופש של מנהלי התקציב במשרדי הממשלה, ולהקדשת חלק ניכר מזמן העבודה של הרפרנטים באגף התקציבים לניהול תקציבי המשרדים ברמת התקנות.

במחקר של פרופסור אבי בן בסט ופרופסור מומי דהן<sup>79</sup> מוצע להגדיל את החופש של מנהלי התקציב במשרדי הממשלה בניהול התקציב, להשגת שתי מטרות: הידע של המשרד עצמו על הצרכים המשתנים ועל ניהול התקציב נרחב מזה של אנשי אגף התקציבים, ועל כן צעד זה ישפר את היעילות בהוצאה התקציבית; לאנשי אגף התקציבים יתפנה זמן עבודה והם יוכלו להתמקד יותר בניהול מדיניות התקציב ברמת המקרו, ובכלל זה מעקב שוטף אחר הכנסות המדינה והגירעון ומדידת תוכניות התקציב של הממשלה בשנים הקרובות בהשוואה לכלל ההוצאה, בפרט לנוכח הכישלון בנושא זה בשנים האחרונות, על רקע התרעות חוזרות ונשנות של בנק ישראל וגופים נוספים.<sup>80</sup>

ה-OECD ממליץ לצמצם את מספר הסעיפים בתקציב המדינה, להגדיל את השקיפות במסמכי התקציב ולהכין דוח תקופתי על מימון ציבורי בר-קיימא (sustainability), קרי מצרפים פיסקליים בפועל בהשוואה ליעדים הקיימים.<sup>81</sup> כמו כן, כפי שמתואר לעיל בטבלה 1, דירקטיבת מסגרות התקציב באיחוד האירופי מנחה את מדינות האיחוד לנקוט רמה מרבית של שקיפות בקביעת התקציב.

מבקר המדינה התייחס להתאמה בין תוכניות העבודה של משרדי הממשלה לתקציבם וכתב: "היות שתהליך התכנון אינו מפותח דיו, תהליך התקצוב הופך לתהליך תכנון הלכה למעשה... יתרה מזאת, בהיעדר תהליך סדור

<sup>78</sup> מאגרי המידע הממשלתיים, [תקציב וביצוע \(שנים שונות\)](#), כניסה: 6 במאי 2013. עיבודי מרכז המחקר והמידע.

<sup>79</sup> פרופסור אבי בן בסט, פרופסור מומי דהן, [מאזן הכוחות בתהליך התקצוב](#) (עמ' 165–167), הספרייה לדמוקרטיה, 2006.

<sup>80</sup> [חטיבת המחקר בבנק ישראל](#) מתריעה כבר שנים רבות על הפער בין תוואי התקציב לבין כלל ההוצאה. ראו [דוחות שנתיים](#) של הבנק. [המועצה הלאומית לכלכלה](#) פרסמה במרס 2009 מסמך המציג את הפער בין התחייבויות הממשלה לבין כלל ההוצאה: המועצה הלאומית לכלכלה, [גיבוש תקציב המדינה בישראל- כללים פיסקליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים](#), מרס 2009.

<sup>81</sup> OECD, [OECD Economic Survey: Israel 2009](#), Box 2.6, January 2010.

של הפקת לקחים ודיון שנתי מסכם לגיבוש הערכת מצב, נוטה התקציב לשקף את מה שהיה. הדינמיקה בהכנתו היא תוספתית, בבחינת 'מה שהיה הוא שיהיה'<sup>82</sup>. הפערים בין תוכניות העבודה לתקציבי המשרדים עשויים להסביר חלק מהשינויים התקציביים הנדרשים במהלך כל שנה.

במהלך שנה תקציבית מבוצעים אלפי שינויים בתקציב המדינה, רובם באישור ועדת הכספים של הכנסת. מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדק את מספר הסעיפים שבוצעו בהם שינויים בתקציב בשנת 2012 של יותר או פחות מ-15% מהתקציב המקורי.<sup>83</sup> מהניתוח עולה כי בשנת 2012 התקציב של 490 תוכניות גדל ביותר מ-15% בהשוואה לתקציב המקורי (כולל עודפים משנה קודמת), והתקציב של 298 תוכניות הופחת ביותר מ-15%. **משקל התוכניות שתקציבן גדל או פחת ביותר מ-15% היא כ-61.7% מכלל תוכניות התקציב בשנה זו.** סך התקציבים של תוכניות שבשנת 2012 גדלו או פחתו ב-15% ומעלה הסתכם בכ-48.4 מיליארד, שהיו כ-17% מסך התקציב תקציב מקורי נטו ללא תשלום חובות. **ניתוח זה יכול ללמד על רמה נמוכה של תכנון תקציבי,** שכן יצירת תקציב מקורי מדויק ומהימן יותר תמנע חלק ניכר משינויים אלו. נוסף על כך, לעתים נעשים עשרות שינויים תקציביים באותה תוכנית תקציבית בשנת תקציב, בחלק מהמקרים תוספת תקציב ובחלק מהמקרים הפחתת תקציב.

לסיכום, החריגה מתוואי פיסקלי בר-קיימא, כפי שתוארה לעיל, והעיסוק של משרד האוצר באלפי שינויי תקציב מדי שנה, עשויים ללמד על הצורך בהתמקדות אגף התקציבים בניהול המדיניות הפיסקלית ובביזור הניהול השוטף של סעיפי התקציב, שכן נראה כי "מרב עצים לא רואים את היער".

---

<sup>82</sup> משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62, לשנת 2011, [תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה](#), 1 במאי 2012.

<sup>83</sup> נועם גלעדי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לא כולל תוכניות תקציב במפעלים עסקיים ופירוט התוכניות בתקציב הביטחון. הרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח השינויים בתקציב המדינה בשנים האחרונות](#), כתב אליעזר שוורץ, מאי 2013.