

# מהיכן הגיעו מיליארדי השקלים שחילק שר האוצר ?

מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

[גרסה של מאמר זה פורסמה בעיתון דה-מרקר ב-9 בינואר 2019; שינויי הניסוח והכותרת בעיתון הם באחראיות עורכי דה-מרקר בלבד]

לעתים שר אוצר נלחם כארי למען הציבור הרחב ומצליח בחוכמתו הרבה ובכישוריו הפוליטיים החדים לקדם מהלכי מדיניות משמעותיים להגברת הפריון והצמיחה במשק. הוא עשוי לקדם צעדים שמחזקים את היציבות המקרו-כלכלית ולהנהיג רפורמות שמגדילות תחרות, מחזקות יתרונות יחסיים של המשק, מעלות את פריון העובדים, מגדילות תמריצים לעבוד ולהשקיע, ומשפרות את איכות הרגולציה והבירוקרטיה. כתוצאה מכך נוצרת עוגה גדולה יותר – יש עלייה בתוצר ובהכנסות המדינה, והדבר מאפשר לממשלה לחלק פרוסות עוגה גדולות יותר – להרחיב הוצאות חברתיות, לשפר שירותים לאזרח, ולהפחית מסים. שר אוצר כזה ראוי להערכה רבה ולהוקרה מצד הציבור, התקשורת ואנשי המקצוע.

זה לא המקרה של שר האוצר הנוכחי. זאת, אף שמפלגתו של השר פרסמה בימים האחרונים מודעות ענקיות שבהן מפורטות כל ההטבות שהורעפו על הציבור בשנות כהונתו של השר. רשימת ההטבות היא אכן ארוכה ומרשימה. אבל השר לא קידם במהלך הקדנציה שלו כמעט שום מהלך משמעותי שאפשר את הגדלת העוגה (למעט הקמת ועדת שטרומ, ואולם הרפורמות העיקריות שוועדה זו קידמה עדיין לא יושמו ועדיין לא השפיעו באופן משמעותי על מבנה המערכת הפיננסית). להיפך, הרושם שנוצר הוא שהשר הקפיד להתרחק כמו מאש מכל ניסיון לבצע רפורמות כאלה, שמצריכות עימותים לא נעימים מול מוקדי כוח וקבוצות לחץ.

השר לא פעל להגדלת הגמישות בשוק העבודה, ובמיוחד במגזר הציבורי; הוא לא שיפר את התמריצים של מערכת החינוך החרדית להעניק לבוגריה את הכלים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה המודרני; הוא לא פעל להעניק סמכויות למנהלי בתי הספר לתגמל מורים מצטיינים ולפטר מורים בינוניים, על מנת לשפר את איכות החינוך והישגיו; הוא לא הפחית את האבטלה הסמויה ברבים ממשרדי הממשלה והחברות הממשלתיות (למעט הסכם מביש שמזרים מיליארדי שקלים לכיסי עובדי חברת החשמל, על מנת שיסכימו ברוב אדיבותם לרפורמה מצומצמת שהממשלה כבר מזמן הייתה חייבת לבצע — בהסכמת העובדים או בלעדיה); הוא לא פעל לביטול הטבות מס מגזריות, שמייצרות עיוותים רבים בהקצאת המקורות במשק ושגורמות לשיעורי מס גבוהים אשר פוגעים בתמריצים לעבוד, להתאמץ, לקחת סיכונים ולעלות לארץ ממדינות מבוססות. הוא לא פעל להקטנת העיוותים שמעודדים נסיעה בתנאי גודש וחנייה במרכזי הערים, וכתוצאה מכך בזבוז משאבים של זמן וממון (ואף של חיים ושל בריאות). הוא לא הפחית את הרגולציה הדרקונית של חוקי ההעסקה הפוגעים במגזר העסקי, ובמיוחד בעסקים הקטנים; הוא לא ביטל את זכות השביתה בשירותים חיוניים, את מעמדה המיוחד של ההסתדרות כאגודה עותומנית המתנהלת ללא שקיפות תקציבית, ואת יכולתה לגבות דמי טיפול מעובדים שלא רוצים כלל שהיא תייצג אותם, גם כאשר עובדים אלה נמצאים ברוב מוחלט במקום עבודתם; הוא לא שינה את שיטת המימון המעוותת של הרשויות המקומיות, שמעמיסה עלויות כבדות על העסקים באמצעות ארנונה עודפת שמשמשת לסבסוד השירותים לתושבים, תוך פגיעה בתמריצי רשויות מקומיות לבנות שכונות מגורים חדשות. יתירה מכך, הוא נמנע מהעלאת גיל הפרישה לנשים, למרות התוואי להעלאה הדרגתית שכבר היה קיים בחוק עוד לפני כניסתו לתפקיד.

אז נראה שלא נעשו שום צעדים משמעותיים להגדלת העוגה. אמנם ייתכן פיגור זמן משמעותי בין קידום רפורמות תומכות-צמיחה להתגברות הצמיחה בפועל, אך ארבע שנים לאחר כניסתו של שר האוצר הנוכחי לתפקידו היינו כבר אמורים להתחיל לראות השפעה מסוימת של מדיניותו. קצב הצמיחה של המשק האט בשנים האחרונות — מצמיחה לנפש של 2.0% ב-2016 ל-1.5% ב-2015 ול-1.2% ב-2018 — פחות מהממוצע בקרב המדינות המתקדמות, כאשר רוב התחזיות המעודכנות אינן צופות התאוששות של קצב הצמיחה ב-2019 וחלקן אף צופות ירידה נוספת. ואמנם, רמת התוצר לנפש בישראל (המשפיעה באופן מכריע על רמת ההכנסה לנפש), שעומדת על כ-73% מרמת התוצר לנפש הממוצעת במדינות המתקדמות, לא רק שאינה מתכנסת לממוצע

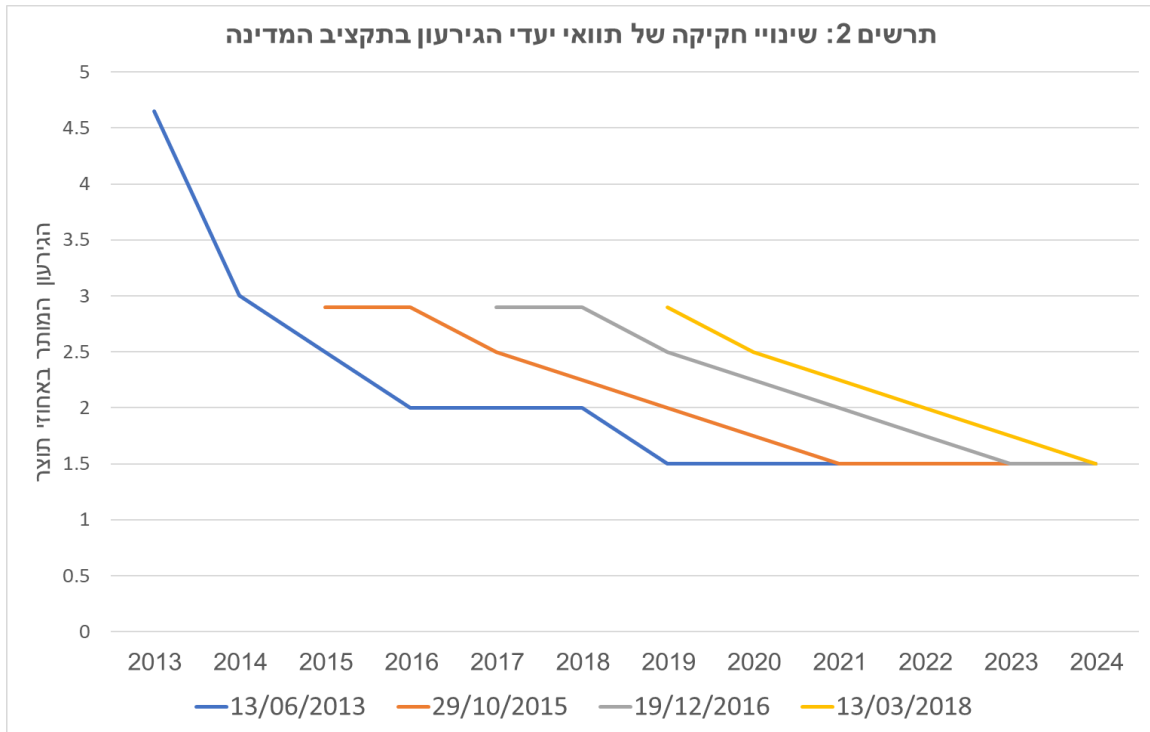
זה, אלא אף מתרחקת ממנו (ועל-פי התחזיות המעודכנות של קרן המטבע הבין-לאומית היא תמשיך להתרחק בשנים הבאות).



תרשים 1 מתאר את רמת התוצר לנפש בישראל לעומת הממוצע המשוקלל בקרב המדינות המתקדמות, על סמך ההגדרות, הנתונים והתחזיות של קרן המטבע הבין-לאומית (מסד הנתונים World Economic Outlook – October 2018; התוצר לנפש בכל מדינה – בדולרים, במחירים קבועים, בהתאמת כוח הקנייה; הממוצע משוקלל לפי גודל האוכלוסייה בכל מדינה; המדינות שנכללו הן 39 מתוך 41 המדינות והכללות המוגדרות כמתקדמות על-ידי קרן המטבע הבין-לאומית, כאשר עבור סן-מרינו ומקאו היו חסרים חלק מהנתונים).

אם הצמיחה לא הרשימה והעוגה לא גדלה, אז היכן מצא שר האוצר את מיליארדי שקלים שנדרשו כדי להרעיף על הציבור את כל ההטבות שמפלגתו כל כך מתגאה בהן? התשובה העיקרית לחידה זו מאכזבת בפשטותה: הוא העלה את יעדי הגירעון בתקציב המדינה. העלאה זו אפשרה לשר האוצר ולממשלה ללוות יותר כספים, להגדיל הוצאות ולהפחית מסים. כתוצאה מכך, הממשלות בשנים הבאות יצטרכו להחזיר סכומים גדולים יותר לכל אלו שהלוו כספים לממשלה הנוכחית. הסכומים הגדולים יותר יבואו בהכרח על חשבון הציבור, שיצטרך בעתיד לשלם מחיר מלא (פלוס ריבית) על ההטבות הנדיבות שחילק שר האוצר הנוכחי.

העלאת יעדי הגירעון בוצעה באמצעות חקיקה בשלושה שלבים: באוקטובר 2015, בדצמבר 2016 ובמרץ 2018 (ר' תרשים 2).



תרשים 2 מתאר את יעדי הגירעון שהיו בתוקף לפני קום הממשלה הנוכחית (הקו הכחול) ואת שלושת העדכונים שנחקקו באוקטובר 2015, בדצמבר 2016 ובמרץ 2018 (הקו הצהוב).

התוצאה המצטברת של שלושת העדכונים של יעדי הגירעון מוצגת בלוח 1.

**לוח 1: ההשפעה המצטברת של שלושת העדכונים ביעדי הגירעון**

כל התקופה 2019-2016	2019	2018	2017	2016	
4.1	1.4	0.9	0.9	0.9	שינוי באחוזי תוצר
54.12	18.48	11.88	11.88	11.88	שינוי במיליארדי שקלים, במונחי שנת 2018 (1 אחוז תוצר = 13.2 מיליארד שקלים)

באמצעות הטריק הפשוט של העלאת יעדי הגירעון (על ידי שלושה שינויים רצופים בחוק הפחתת הגירעון), גרף שר האוצר קופה קטנה של 54 מיליארד שקל, אותה חילק לציבורים שונים, תוך הדגשת טוב לבו במודעות ענקיות .

אבל מה רע כל כך בשינוי חוק הפחתת הגירעון? יש כמובן ההשפעה הישירה על זהות הנושאים בנטל — הצעירים יצטרכו בעתיד לשאת במעמסה גדולה יותר, כדי לממן את ההטבות שציבורים מסוימים מקבלים כיום משר האוצר. אבל יש גם השפעה שלילית ומשמעותית בהיבט של ניהול המדיניות הפיסקאלית — והיא חשובה בהרבה. ראוי בהקשר זה לצטט מתזכיר חוק שהוכן במשרד האוצר עצמו בתקופתו של שר האוצר הנוכחי:

- חוק הפחתת הגירעון חוקק על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקאלית ויצירת מסגרת פיסקאלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך.
- לעמידה במגבלות אלה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקאלית של הממשלה. קביעת מגבלות פיסקאליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות. לעמידה במגבלות אלו ישנה חשיבות מכרעת בכל הקשור להמשך הפחתת הגירעון ויחס החוב לתוצר החיוניים לחיזוק איתנותה של כלכלת ישראל.
- עם זאת, לעתים עולה הצורך לאזן בין חיזוק האיתנות הפיסקאלית לצורך עמידה במשברים בטווח הבינוני והארוך ובין צרכי המשק בטווח הקצר. הדבר נכון במיוחד בשנים שבהן הצמיחה נמוכה יותר, ואתגר השמירה על העוגנים הפיסקאליים עומד כנגד צרכים נוספים כגון הגדלת הוצאות תקציביות הנחוצות לעידוד הפעילות המשקית, וכן התמודדות עם אתגרים חברתיים וביטחוניים.

שלוש הנקודות מנוסחות בצורה נהדרת ומשקפות דעה מקצועית הנהנית מתמיכה רחבה ביותר בקרב הכלכלנים בישראל ובעולם, באקדמיה, במגזר העסקי, במוסדות שלטון, בבנקים מרכזיים ובארגונים כלכליים בין-לאומיים. ההיגיון של הנקודה השלישית נובע מהצורך לנהל מדיניות אנטי-מחזורית בעתות שפל. ההיגיון של הנקודה השנייה נובע מכך שאי-שמירה על יעד הגרעון בתקופה של גאות תמנע מהממשלה אפשרות לקיים מדיניות אנטי-מחזורית בעתות שפל.

בנוסף לכך, בהקשר הישראלי קיים שיקול חשוב נוסף לשמירה על משמעת פייסקאלית והקטנה מהירה של החוב הציבורי "בזמנים רגילים" — השיקול הגיאופוליטי. הסיכון למלחמה בישראל גבוה יותר מאשר בשווייץ. במקרה של מלחמה, העלות הישירה של ההוצאות הביטחוניות (ואולי גם האזרחיות) בזמן המלחמה ולאחריה והפגיעה בפעילות הכלכלית עלולות להיות משמעותיות. ככל שהמצב הפייסקאלי בעת פרוץ המלחמה איתן יותר, ישראל תהיה חזקה יותר ומוגנת יותר בעת המלחמה ולאחריה.

לכן, העלאת יעדי הגירעון (ועוד שלוש פעמים ברציפות) פוגעת ביציבות ובאמינות של המסגרת הפייסקאלית, מחלישה את יכולתו של המשק הישראלי להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך, חורגת מהנורמות הבין-לאומיות הנהוגות ברוב המדינות המפותחות בעולם, מתעלמת מהחשיבות המכרעת בכל הקשור להמשך הפחתת הגירעון ויחס החוב, ופוגעת באיתנותה של כלכלת ישראל. העלאה זו מוותרת למעשה על ניהול מדיניות פייסקאלית אחראית.

אין שום קשר בין ההעלאות האחרונות של יעדי הגירעון לנאמר בנקודה השלישית לעיל, כגון הצורך להקל על מגבלת הגירעון במקרה של משבר כלכלי. להיפך, בשנים האחרונות המשק היה במצב נוח יחסית, לאחר שנהנה במשך מספר שנים מצמיחה נאה ורציפה. שיעור האבטלה היה נמוך בקנה מידה היסטורי ובהשוואה בינלאומית ושיעורי התעסוקה היו מעולים. המצב הביטחוני היה טוב יחסית. מחירי הנכסים היו גבוהים, הן בשוק הנדל"ן והן בשווקים הפיננסיים. הצריכה הפרטית שגשגה. הפערים הכלכליים-חברתיים, כפי שבאים לידי ביטוי ברמת אי-השוויון בהכנסות ובשיעורי העוני היחסי, הצטמצמו במגמה שנמשכת כבר לא מעט שנים. ההכנסות ממסים רשמו שיאים היסטוריים.

בתרשים 3 ניתן לראות את המשבר הפייסקאלי בתקופת המיתון הקשה בשנים 2001-2002 ואת המאמץ הפייסקאלי הניכר שבוצע במהלך 2003-2007. מאמץ זה הכין את הקרקע להתמודדות המוצלחת של ישראל עם המשבר הכלכלי העולמי ב-2008-2009 — בין היתר באמצעות הרחבת הגירעון התקציבי. מדינות אחרות לא היו בנות מזל כמו ישראל, ונכנסו למשבר עם שיעורי גירעון גבוהים יחסית, ולכן גם יכולתן להתמודד עם המשבר הייתה מוגבלת. חלקן, כגון יוון, אף נאלצו (על רקע הגירעון הגבוה בתקציבן) להנהיג מדיניות צנע, שהחריפה עוד יותר את הנזקים הכלכליים והחברתיים של המשבר.



תרשים 3 מתאר את רמת הגירעון הנמוכה-מחזור של הממשלה הרחבה בישראל, על סמך ההגדרות, הנתונים והתחזיות של קרן המטבע הבין-לאומית (מסד הנתונים – World Economic Outlook – October 2018). הגירעון "האמתי" בסוף התקופה גבוה יותר מהגירעון המוצג בתרשים (ר' הסברים בטקסט הראשי).

לאחר המשבר הכלכלי העולמי, במהלך 2010–2015, שוב בוצע מאמץ פסיקאלי ניכר להקטנת הגירעון המבני, למעט שנה אחת (2012) שבה הממשלה לא עמדה בפני דרישות המחאה החברתית של סוף 2011, ובעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הרחיבה את ההוצאות החברתיות בלי לקזז את מלוא ההרחבה על ידי קיצוצים בהוצאות אחרות או על ידי העלאות מסים.

אבל ההפתעה הגדולה לרעה היא התקופה האחרונה – 2015–2019. בתקופה זו בוצעה הרחבה תקציבית ללא שום סיבה כלכלית או חברתית. הסיבה היחידה שניתן לחשוב עליה בתקופה זו היא רצונו העז של שר האוצר לחלק לציבורים שונים "מתנות", מתוך תקווה שציבורים אלה לא ישימו לב שהם משלמים עליהן מחיר מלא. יתירה מזאת, הגירעון "האמתי" בסוף התקופה גבוה יותר מהגירעון המוצג בתרשים (שאינו לוקח בחשבון את שפע התרגילים החשבונאיים שהונהגו במטרה לעקוף את מגבלת הגירעון – כפי שיוסבר בהרחבה בהמשך).

לאור המצב המקור-כלכלי הנוח יחסית ששרר בשנים האחרונות וההפתעות החיוביות בהכנסות ממסים, אם היה מקום לסטות מתוואי יעדי הגירעון, הרי הכיוון היה צריך להיות דווקא כלפי מטה (יעדי גירעון נמוכים ושאפתניים יותר), על מנת לנצל את התקופה הנוחה למאמץ פיסקאלי שיכין את המשק טוב יותר לעתיד.

בהקשר זה ח"כ רועי פולקמן, חסיד גדול של שר האוצר ושל מדיניותו, מצדיק את הגדלת יעדי הגירעון, מתבטא ללא הרף באמצעי התקשורת, וטוען שוב ושוב כי "שר האוצר רוצה להחזיר את הכסף לציבור". לא לגמרי ברור אם ח"כ פולקמן מבין היטב את הסוגיה של המדיניות הפיסקאלית ורק שואף להוליך שולל את הציבור באמצעות סיסמה שטחית וקליטה, או שהוא פשוט מתקשה להבין את הסוגיה. אנסה להסביר זאת בדוגמה פשוטה וקלה להבנה.

נניח ששמוליק נמצא ב"מינוס" בחשבון העו"ש שלו ומנצל את מלוא מסגרת האוברדרפט שהבנק העמיד לרשותו. ואז הוא מתבשר שקיבל, באופן מפתיע, תוספת למשכורתו. אפשרות אחת שעומדת לרשותו של שמוליק (אם הוא אדם מאד אחראי) היא להשתמש בתוספת על מנת להקטין את המינוס בחשבון העו"ש. אפשרות שנייה היא להשתמש בכל התוספת להגדלת הצריכה המשפחתית (טיול לחו"ל, רכישת מטבח חדש וכו'), ללא הקטנה של המינוס בחשבון הבנק. אני לא לגמרי בטוח למה מכוון פולקמן באומרו "להחזיר את הכסף לציבור", אך אני מנחש שהוא מכוון לאפשרות השנייה – להשתמש בעודפי ההכנסות ממסים (יחסית לצפי בתחזיות ההכנסות ממסים) להגדלת הוצאות הממשלה ולהפחתת שיעורי מס, ולא להקטנת הגירעון והחוב.

אבל בפני שמוליק, בדוגמה שלנו, עומדת גם אפשרות שלישית: להשתמש בכל התוספת למשכורתו להגדלת הצריכה הפרטית, ובמקביל להרים טלפון לבנק ולבקש את הגדלת מסגרת האוברדרפט. זה יאפשר לשמוליק להגדיל את הצריכה עוד יותר, כך שהתוספת לצריכה תהיה גדולה יותר מהתוספת למשכורתו. זו למעשה האפשרות ששר האוצר בחר בה. לא רק שלא ניצל את הזמנים הנוחים במיוחד ואת העודפים הלא-צפויים בהכנסות ממסים להקטנת האוברדרפט (הגירעון התקציבי והחוב הלאומי), אלא שינה את החוק (שלוש פעמים ברציפות!) כדי להגדיל עוד יותר (ב-54 מיליארד שקלים, ליתר דיוק) את מסגרת האוברדרפט, וכל זאת בנוסף לגידול במקורות האחרים שעמדו לרשותו כתוצאה מהעודפים בהכנסות ממסים.



זוהו עדיין לא הכל! ככל הנראה תיאבון השר היה גדול במיוחד, כך ש-54 מיליארד שקל וגם העודפים בהכנסות ממסים לא הספיקו. אז הוא גם השתמש בכמה תרגילים חשבונאיים לעקיפת מגבלת הגירעון, שכולם פסולים לחלוטין מבחינת ניהול תקין של מדיניות כלכלית (בנק ישראל הרחיב על כך בסקירה שפרסם ב-22 באוגוסט 2018).

בשנים האחרונות הופעלו מספר תכניות ממשלתיות בתחום הבינוי והשיכון שממומנות באופן ישיר באמצעות מכירת קרקעות המדינה על ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועל כן הן אינן כפופות למגבלת הגירעון. כך, מכירה של קרקעות המדינה מוצגת כהכנסה במקום להציגה כמימוש נכס, כפי שנעשה עד לשנים האחרונות וכפי שנהוג עלפי הסטנדרט החשבונאי המקובל. מכיוון שמדובר בסכומים המגיעים כבר לכמה מיליארדי שקלים לשנה, ובטווח הולך ומתרחב של פעילויות, יש בכך כדי להשפיע מהותית על הצגת ההוצאה התקציבית והגירעון. התנהלות זו גם פוגמת ביעילות תהליך התקצוב משום שהתקבולים ממכירת קרקעות מדינה מוקצים רק לתוכניות ספציפיות שיכולות לנצלם, ולא כחלק מסדרי העדיפויות וניתוחי העלות-תועלת הכוללים בתקציב. התהליך גם מעניק עדיפות לגופים ממשלתיים המחזיקים בקרקע על פני גופים ממשלתיים אחרים.

זוהו עדיין לא הכל! השר גם קידם בשנת 2017 מבצע הנחות במס על חלוקת דיווידנדים, שאפשר לעשירי ישראל למשוך דיווידנדים מחברות שבשליטתם בהנחה משמעותית בשיעור המס החל על משיכות אלה. זאת, כמובן, בתנאי שימהרו ויעשו זאת בתקופה מוגדרת, שבה ההכנסות ממסים יוכלו לשמש לחלוקת מתנות נוספות על ידי שר האוצר הנוכחי — על חשבון הכנסות עתידיות ופגיעה באמינות מדיניות מיסוי הדיווידנדים.

זוהו עדיין לא הכל! השר גם קידם הנפקות אג"ח על ידי חברות ממשלתיות, על בסיס תשלומים ממשלתיים עתידיים (למשל הנפקה של חברת עמידר במארס 2018). בהנפקות כאלה המדינה מתחייבת, במישרין או בעקיפין, לממן את החזרי הקרן והריבית במלואם. כך תזרים התחייבויות הממשלה אינו משקף את הגירעון בזמן אמת, אלא נפרס על פני מספר שנים, ונטל ההחזר מושת על תקציבים לשנים רבות קדימה.

זוהו עדיין לא הכל! השר גם יזם קביעת קיצוצים רוחביים בהיקף ניכר בעוד מספר שנים – ללא פירוט אילו תכניות יבוטלו. כך למשל, לצד תקציב 2019 אישרה הממשלה קיצוץ רוחבי של 2.5% בתקציב 2020 ו-7% נוספים ב-2021. במצטבר אלו מחייבים הפחתה של כ-7 מיליארד שקל ב-2021 ביחס לתקציב 2019. קיצוצים אלה הם לא יותר מהכרזה שיבוטלו תכניות קיימות, בלי לפרט אילו. בהיעדר פירוט כזה לא ניתן להיערך להפחתת ההוצאות והדיון נדחה למועד אישור התקציבים העתידיים. בנוסף, הקיצוצים הרוחביים חלים רק על חלק מההוצאות והם נוטים לפגוע יותר בהשקעות בתשתית מאשר בהוצאות אחרות.

זוהו עדיין לא הכל! השר גם הגדיר תכניות ארוכות טווח באופיין כהוראות שעה. הוראות שעה נועדו לטפל בהתפתחויות זמניות שאינן מצדיקות הליך חקיקה, או דורשות טיפול דחוף עד שתושלם חקיקה סדורה. ואולם הממשלה הפעילה בתקציבי 2018 ו-2019 מספר תכניות בהיקף של מיליארדי שקלים לשנה, שאינן מיועדות לטפל במשבר זמני או בצורך חד-פעמי, באמצעות הוראות שעה. אמנם סביר כי רובן יוארכו או יהפכו לקבועות בתקציב הבא, אך הצגתן כהוראות שעה מאפשרת לממשלה להימנע בשלב זה מלאתר מקורות למימון בתקציבי השנים שאחרי 2019, כפי שדורשים כללי התקצוב הרב-שנתי. בינתיים יכולה הממשלה ליצר התחייבויות תקציביות אחרות לשנים אלה.

זוהו עדיין לא הכל! כל הסימנים מצביעים על כך שהמצב התקציבי ב-2019 עומד להיות קשה, והממשלה תתקשה לעמוד גם ביעד הגירעון המעודכן (המתירני), ותתקשה עוד יותר להפחית את הגירעון ב-2020 כפי שהיעד המעודכן מחייב. אבל זו כבר תהיה הממשלה הבאה, שתקום לאחר הבחירות...