

מבקר המדינה

דוח ביקורת

משרד האוצר

הכנת תקציב 2011-2012

ועמידה ביעד הגירעון



מבקר המדינה

דוח ביקורת

משרד האוצר הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון



ירושלים, תמוז התשע"ד, יולי 2014

מס' קטלוגי 2014-005

ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

משרד האוצר

הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון

תקציר

רקע כללי

התקציב לשנים 2011 ו-2012, שאושר בכנסת בדצמבר 2010, היה התקציב הדו-שנתי המלא הראשון. שנת 2012 הסתיימה בגירעון תקציבי של כ-39 מיליארד ש"ח, 4.2% תוצר, לעומת תחזית גירעון של כ-18 מיליארד ש"ח, 2% תוצר, בתקציב המקורי (בעקבות שינוי שיטת המדידה של התוצר שביצעה הלמ"ס באוגוסט 2013, גדל התוצר ופחת הגירעון מכ-4.2% לכ-3.9% תוצר¹). הפער בין הגירעון בפועל לתחזית הגירעון נבע בעיקר מכך שההכנסות ממסים היו קטנות מההכנסות לפי התחזיות שהוכנו באמצע שנת 2010. על פי תחזית ההכנסות לשנת 2012 היו אמורים להיגבות כ-265 מיליארד ש"ח, אך בפועל נגבו כ-247 מיליארד ש"ח בלבד. ההתמודדות עם הגירעון נעשתה בתקופה של מחאה חברתית רחבת היקף הנוגעת ליוקר המחיה בישראל.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את אופן קביעת תחזית ההכנסות לצורך הכנת התקציב לשנים 2011-2012 ואת הטיפול בגירעון שהסתמן לשנת 2012. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה ובבנק ישראל.

1 התמ"ג שמוזכר בדוח זה מחושב על פי השיטה שהייתה בשימוש בתקופה הנסקרת בדוח, לפני שינוי הלמ"ס.

הליקויים העיקריים

למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות

למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות, מי אחראי להכנתה ולקביעת משתני המקרו שעליהם היא נסמכת, מי הגורם המאשר את התחזית, מהן סמכויותיו של מנכ"ל המשרד בעניינה, ואם שר האוצר רשאי להתערב בקביעתה.

חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר ובין ראשי האגפים במשרד אינה ברורה

חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר ובין ראשי האגפים האחרים במשרד אינה ברורה, ולכן מתעוררים ספקות בדבר סמכותו של המנכ"ל לקבל החלטות הנוגעות להצעות הדרגים המקצועיים באגפים בכלל ולהצעותיהם בנושא תחזית ההכנסות בפרט.

נמצאו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות ממסים במשרד האוצר שייתכן שתורמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן

אף שהניסיון מלמד שצפויה סטייה מתחזית ההכנסות ממסים, לא עושה משרד האוצר כל אומדן להסתברות של טעויות בסדרי גודל שונים; המודל האקונומטרי לא אפשר לגבש תחזית הכנסות ממסים בזמן יציאה ממשבר כלכלי, ולגידול הזוחל בתחזיות ההכנסות ממסים לא נמצא הסבר מניח את הדעת; מינהל הכנסות המדינה לא שמר את ההרצות של הרגסיה ששימשו בסיס לתחזית ההכנסות על פי המודל האקונומטרי.

לא נמצא תיעוד לדיונים שהתקיימו במשרד בעניין הכנת התחזיות לתקציב ולהחלטות שהתקבלו בשלבים השונים, אלא מצגות בלבד; לא נעשתה עבודה שהשוותה בין הגורמים למשבר של שנת 2003 וליציאה ממנו ובין הגורמים למשבר של השנים 2008-2009 וליציאה ממנו, אף שהשוואה זו שימשה בסיס לתחזית ההכנסות ממסים; לא נמצא תיעוד לעבודה הבדוקת את הסבירות של הגמישות בין השינוי הצפוי בתמ"ג ובין השינוי הצפוי בהכנסות המדינה ממסים בזמן יציאה ממשבר לפי עמדת אגף התקציבים; תחזית ההכנסות ממסים של משרד האוצר לשנת 2012 התבססה על הנחה לא שמרנית בנוגע לשיעור ההפחתה בגין גבייה חד-פעמית של מסים בשנת 2006.

משרד האוצר משתמש בשתי תחזיות הכנסה וגירעון שונות לאותם טווחי זמן

במשרד האוצר משתמשים באותה העת בשתי תחזיות הכנסה וגירעון שונות לאותם טווחי זמן - תחזית גירעון אחת שמבצע אגף התקציבים המבוססת על תחזית הכנסות של מינהל הכנסות המדינה ומשמשת להכנת התקציב ולבחינת עדכונים במדיניות הפיסקלית, והאחרת, שמבצע אגף החשב הכללי, לצורך גיוס אג"ח למימון הגירעון והחוב.

חוסר בתיעוד ובדיווח רציף לציבור לגבי הטיפול בגירעון

1. לא נמצא מסמך המתעד את הדיון של הנהלת משרד האוצר בנובמבר 2011 שבו התקבלו החלטות חשובות לגבי הטיפול בגירעון שהסתמן. לא נמצא מסמך המתעד דיון חשוב בסוגיית נחיצותה של הצגת הנתונים המעודכנים לפני הממשלה וועדת הכספים של הכנסת עקב ההרעה הניכרת בנתונים. זו הפעם הרביעית בשנים האחרונות שמשרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על היעדר תיעוד של ישיבות שהן צומת מרכזי בקבלת החלטות.

2. באוקטובר ובנובמבר 2012 לא פרסם משרד האוצר את שיעור הגירעון ב-12 החודשים האחרונים.

הממשלה לא הביאה בזמן את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות לשנת 2012 לאישור ועדת הכספים של הכנסת

שלא לפי הוראות חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, הממשלה לא הביאה את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות לשנת 2012, שהסתכם בכ-1.5 מיליארד ש"ח, ולשימוש בו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בזמן שנקבע.

לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה על חלקו המבני של הגירעון ועל המדיניות הנדרשת לטיפול בו

לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה בדבר חלקו המבני של הגירעון ובדבר המדיניות הנדרשת לטיפול בו. בפועל אימץ משרד האוצר מדיניות של שימוש במייצבים אוטומטיים המיועדים לסביבה כלכלית המאופיינת בגירעון מחזורי, אף שחלק מהגירעון היה מבני.

אין במשרד האוצר דיווח ומנגנון שבדק את ההלימה בין תוואי ההוצאה על פי החוק ובין סך ההתחייבות של הממשלה לשנים הבאות

אין במשרד האוצר כל דיווח תקופתי בכל הקשור להלימה בין תוואי ההוצאה והגירעון הממשלתי שנקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 ובין התוואי הנגזר בפועל מתחזיות המקרו, ממדיניות המסים ומסך ההתחייבות של הממשלה לשנים הבאות. לפני שהממשלה קיבלה עליה התחייבויות והוצאות נוספות, לא היה כל מנגנון שבדק אם התחייבויות אלה עומדת במגבלת ההוצאה על פי חוק.

משרד ראש הממשלה טרם קידם את הצעת החוק בנושא המועצה הלאומית לכלכלה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה

במועד סיום הביקורת, למעלה משבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, משרד ראש הממשלה טרם קידם את הצעת החוק בנושא המועצה הלאומית לכלכלה, זאת אף שהמועצה כבר הכינה טיוטה של הצעת חוק.

ההמלצות העיקריות

על מנת לשמור על יציבות ואמינות פיסקלית:

1. על שר האוצר ומנכ"ל המשרד להבטיח כי:

- (א) תהליך הכנת התחזיות יתבצע באופן סדור ויסתמך על נוהל מתאים באופן שיציג לפני מקבלי ההחלטות, בין היתר, את ההסתברות לסטיות מהתחזית ואת מחירן.
- (ב) ישוכלל המודל האקונומטרי של המשרד כדי לאפשר חיזוי של הכנסות ממסים גם באירועים של האטה והאצה בקצב הצמיחה וייבחן שימוש במודלים אקונומטריים ככל שניתן לחיזוי ההכנסות האחרות.
- (ג) תבוצע בדיקה מקצועית של התנאים הכלכליים המבדילים בין גירעון מבני לגירעון מחזורי כדי לסייע בעתיד למקבלי ההחלטות בקביעת המדיניות הפיסקלית המתאימה.
- (ד) תוסדר חלוקת הסמכויות הפנימית במשרד האוצר תוך שימת דגש על ההיררכיה וחלוקת הסמכויות בין מנכ"ל המשרד לראשי האגפים.
- (ה) יישקל ביצוע עבודה להגדרת קווים מנחים למועדי עדכון תחזיות נוסף על שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות במשרד האוצר.
- (ו) את כל המקורות למימון תוספת הוצאות שמגיש משרד האוצר לממשלה הוא יציג בישיבות הממשלה באופן ברור ובכתב, ובכלל זה יציג את מידת הסיכון בדבר האפשרות להשתמש בהם.

- (ז) יימשך תהליך ההקמה והחזיון של אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בין-לאומיים במשרד האוצר, בהמשך למהלך שהחל בו בשנת 2012.
2. על הממשלה לוודא כי התחייבויות העתידיות הולמות את תוואי ההוצאה.

סיכום

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, יש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה והוא אמור לשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בדבר חלוקת המשאבים העומדים לרשותה. תחזית הכנסות של המדינה, ובראש ובראשונה תחזית הכנסות המדינה ממסים, היא אבן יסוד בהכנת תקציב המדינה.

למרות חשיבותה הרבה של תחזית הכנסות המדינה, נמצאו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות לשנים 2011 ו-2012 ובגיבושה, שייתכן שתורמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולחריגה מן הגירעון המתוכנן. נמצאו ליקויים גם בתהליכי קבלת החלטות, בתיעוד שלהם, ובשקיפות נתוני הגירעון לציבור. לפני הממשלה לא מוצגת המשמעות של התחייבויות עתידיות שהיא מקבלת עליה ושל אי-התכנסות לתוואי ההוצאה והגירעון הממשלתי שנקבעו בחוק, ואין לה כל מגבלה להתחייב להוצאות שצפויות לחרוג מתוואי ההוצאה הקבוע בחוק.

עם זאת ניתנת להערכה החלטת הממשלה ושר האוצר דאז מ-30.7.12, שנועדה להתמודד עם הגירעון של שנת 2013 עוד באמצע שנת 2012, אף שהבחירות עמדו בפתח, ומטבע הדברים החלטות מעין אלו אינן אהודות בקרב הציבור.

הכנת תחזית הכנסות נאותה ועמידה בתוואי ההוצאה העתידי הן אדנים מרכזיים הנחוצים לשמירה על חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל ועל קיימות פיסקלית לטובת הדורות הבאים.



מבוא

בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), שהתקבל בכנסת ביוני 2010, נקבע כי תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יהיה דו-שנתי. כמו כן נקבעו בהוראת השעה הסדרים מיוחדים הנוגעים לתקציב הדו-שנתי לשנים אלה.

התקציב לשנים 2011 ו-2012 שאושר בכנסת בדצמבר 2010 היה התקציב הדו-שנתי המלא הראשון. שנת התקציב 2012 הסתיימה בגירעון של כ-39 מיליארד ש"ח (4.2% תוצר), לעומת תחזית גירעון של כ-18 מיליארד ש"ח (2% תוצר) בתקציב המקורי. הפער האמור מקורו בעיקר בכך שההכנסות ממסים היו נמוכות במידה ניכרת מן ההכנסות שנחזו באמצע שנת 2010. על פי התחזיות, ההכנסות (ממסים והכנסות אחרות) לשנת 2012 היו אמורות להסתכם בכ-265 מיליארד ש"ח, אך בפועל נגבו רק כ-247 מיליארד ש"ח. בחודשים מאי-נובמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את אופן קביעת תחזית ההכנסות לצורך הכנת התקציב לשנים 2011 ו-2012 ואת אופן הטיפול בגירעון שהסתמן לשנת 2012. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד האוצר. בדיוקת השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה ובבנק ישראל.

הכנת תחזית ההכנסות ממסים

כללי

1. השלב הראשון בתהליך הכנת התקציב במשרד האוצר הוא הכנת תחזית מקרו-כלכלית ולאחריה הכנת תחזית הכנסות שהיא הבסיס לתקציב כולו. הכנת התחזית מתבצעת בחדשים מאי-יוני בשנה הקודמת לשנת התקציב². בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, נקבעו שתי מגבלות פיסקליות: מגבלת גירעון, שאינה מאפשרת לתכנן תקציב שבו ההוצאה הצפויה גדולה מן ההכנסות החזויות ומגדילה את הגירעון בשיעור גדול מן הקבוע בחוק, ומגבלת ההוצאה, המגבילה את ההוצאות של הממשלה לשנת תקציב³. תחזית הכנסות ממסים כוללת תחזית הכנסות ממסים ישירים, ממסים עקיפים ומאגרות. תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2012 הייתה 232 מיליארד ש"ח, ובפועל נגבו כ-218 מיליארד ש"ח.

בתשובת הממונה על התקציבים במשרד האוצר מר אמיר לוי⁴ ממרץ 2014 (להלן - תשובת אגף התקציבים) צוין בין היתר כי את תחזית המקרו מכין אגף כלכלה ומחקר והיא נידונה אצל המנכ"ל בהשתתפות נציגי האגפים הרלוונטיים. על בסיס תחזית זו לאחר שאושרה על ידי המנכ"ל מכין מינהל הכנסות המדינה תחזית הכנסות ממסים. גם תחזיות אלה מובאות לדיון באופן דומה. בד בבד נבחנות גם תחזיות של גופים מרכזיים נוספים, מקומיים ובין-לאומיים, לבדיקת הסבירות של התחזיות. לאחר קבלת האישור הפנימי מוצגות התחזיות לשר האוצר ולגופים חיצוניים.

2 לפירוט בנושא תהליך הכנת התקציב ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בפרק "תקציב המדינה תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 207-266; דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 125-147.

3 חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, מגביל את הגירעון בתקציב המדינה לשיעור מסוים מן התמ"ג ומגביל את ההוצאה הממשלתית יחסית לשנה הקודמת. כלל ההוצאה החדש, שהתקבל בכנסת במאי 2010, קבע נוסחה שאפשרה את הגדלת ההוצאה יחסית לשנה הקודמת מ-1.7% ל-2.7%. יוער כי בדצמבר 2013 החליטה הממשלה לשנות שוב את הנוסחה של כלל ההוצאה.

4 מר אמיר לוי מונה לממונה על התקציבים במשרד האוצר ביוני 2013, ומועד כניסתו לתפקיד נקבע לאוגוסט 2013, לאחר האירועים הנסקרים בדוח.

נמצא כי למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות, מי אחראי להכנתה ולמשתני המקרו שעליהם היא מבוססת, מי הגורם המאשר את התחזית, מהן סמכויותיו של המנכ"ל בעניינה ואם שר האוצר רשאי להתערב בקביעתה.

בתשובת המנהלת הכללית של משרד האוצר, גב' יעל אנדרון⁵, ממרץ 2014 (להלן - תשובת מנכ"לית משרד האוצר) צוין בין היתר: "אני רואה חשיבות רבה בעבודת הביקורת שבנדון... בימים אלה אנו מגבשים נוהל פנימי שיעגן את תהליך הכנת תקציב המדינה במשרד האוצר ובו יוגדרו תחומי האחריות של כל אחד מאגפי האוצר השותפים להכנת התחזיות המשמשות בבסיס התקציב, לבניית הצעת התקציב ולמעקב אחר ביצועו" (ההדגשה אינה במקור).

2. בתחזיות ההכנסות יש תמיד מרכיב של אי-ודאות, וסטייה מתחזית אינה מעידה בהכרח על תחזית לא טובה⁶. לסטייה של ההכנסות בפועל מתחזית ההכנסות יכול להיות מחיר, בין שההכנסות נמוכות מן התחזית ובין שהן גבוהות ממנה: תחזית הכנסות גבוהה מן ההכנסות בפועל עלולה להגדיל את הגירעון התקציבי, לערער את האמון במערכת הפיסקלית ולכפות על הממשלה לבצע באמצע השנה התאמות ושינויים בתקציב כדי להקטין את הגירעון. מאידך גיסא, גם תחזית נמוכה מדי עלולה לפגוע באינטרס הציבורי ולמנוע פעולות בעלות ערך לציבור, כגון פעולות המביאות לידי הגדלת הצמיחה, מתן שירותים לציבור ופעולות לרווחת האזרחים. מכאן שיש חשיבות מרובה לדיוק מרבי בתחזיות אלו.

בלוח 1 שלהלן מוצגות הטעויות בתחזית גביית המסים, על פי שיעורן מסך הגבייה בפועל לפי דוח בנק ישראל 2013. לפי נתוני בנק ישראל עד שנת 2003 הייתה התחזית הממוצעת אופטימית ב-1% תוצר ולאחר 2003 התחזית הממוצעת נטתה במקצת (ב-0.2% תוצר) לצד הפסימי⁷.

לוח 1

הטעויות בתחזית גביית המסים, לפי שיעורן מסך הגבייה בפועל בשנים 1992-2012

השנה	הטעות (באחוזים)*	השנה	הטעות (באחוזים)*	השנה	הטעות (באחוזים)*
1992	5.7	1999	-0.9	2006	-6.1
1993	5.9	2000	-7.9	2007	-6.1
1994	5.4	2001	3.6	2008	3.4
1995	3.7	2002	9.4	2009	13.7
1996	5.8	2003	10.0	2010	-7.5
1997	4.4	2004	-0.9	2011	0.3
1998	5.9	2005	-0.4	2012	6.0

* ערך חיובי מייצג תחזית אופטימית (גבוהה מדי) וערך שלילי מייצג תחזית פסימית (נמוכה מדי). המקור: בנק ישראל, דין וחשבון שנתי 2013, תיבה ו'-3.

- 5 גב' יעל אנדרון מונתה למנכ"לית משרד האוצר באפריל 2013, לאחר האירועים הנסקרים בדוח.
- 6 האי-ודאות מקורה בין היתר במידע לא מושלם על הקשרים בין המשתנים המשמשים לחיזוי גודל ההכנסות, וממידע לא מלא על ערכי משתנים אלה.
- 7 מבריקת משרד מבקר המדינה עלה כי במסגרת חישוב הטעויות נעשה שימוש בנתוני תחזית לפי הגדרות התקציב ונתוני גבייה בפועל לפי הגדרות רשות המסים. שימוש בהגדרות שונות יוצר הטיה בתוצאות. בתשובה של הצוות המקצועי בבנק ישראל מאפריל 2014 צוין כי "אכן השימוש בהגדרה לא תואמת יוצר לכל אורך שנות המדגם הטיה של כחצי אחוז מההכנסות (כ-0.1 אחוז תוצר) 'לטובת' האופטימיות... מכיוון שמדובר בשיעור כמעט קבוע על פני כל השנים זה לא צפוי ליצור שינוי משמעותי של הדינמיקה המתוארת בתיבה (אך כן בגרף התיאורי, בשיעור המצויין)".

אומדן ההסתברות של טעויות בתחזית בסדרי גודל שונים יכול לסייע לממשלה להחליט החלטה מושכלת בדבר הסיכונים שהיא מוכנה ליטול בכל תקופה בתחום התקציב. לפיכך תרשים מניפה של תחזיות פיסקליות המציג את ההסתברות של טעויות בתחזית בסדרי גודל שונים יכול להיות לעזר למקבלי ההחלטות.⁸

נמצא כי אף שהניסיון מלמד שצפויה סטייה מתחזית ההכנסות, משרד האוצר לא מכין כל אומדן להסתברות של טעויות בסדרי גודל שונים, וכי במסגרת הכנת התחזית לא הוכנו תרשים מניפה שיכול לעזור למקבלי ההחלטות לקבל החלטות מושכלות.

בתשובת הכלכלן הראשי, הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, ד"ר מיכאל שראל⁹ ממרץ 2014 (להלן - תשובת הכלכלן הראשי) דווח בין היתר על הקמת צוות בתוך אגף הכלכלן הראשי שאחראי על גיבוש התחזיות המשמשות בתהליך הכנת התקציב. זאת כדי להבטיח שתהליך הכנת התחזיות יתבסס על תובנות מקצועיות בלבד. עוד צוין כי לאור המלצת המבקר, "הצוות יציג בעתיד תרחישים סביב התחזית המרכזית ומידת סבירותם, שימשו לניתוח של השלכות הפיסקאליות של התרחישים". אגף התקציבים ציין בתשובתו כי "איננו מתנגדים להצגת תרחישים שונים אך בסופו של יום התקציב צריך להתבסס על תחזית אחת. יצוין כי חוסר הוודאות בכלכלה העולמית וההשפעה האיכותית על התחזיות הוצגה במסמכי התקציב השונים".

הכנת תחזית הכנסות ממסים לשנים 2011 ו-2012

1. המודל שעליו מושתתת תחזית מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר¹⁰ מתבסס בעיקרו על ההנחה שההכנסות יגדלו בשיעור דומה לזה של התוצר, על השפעה של שינויים סטטוטוריים¹¹ על ההכנסות וכן על השפעה של שינויים ביבוא ובשכר על ההכנסות.¹²

בלוח 2 שלהלן מתוארים השינויים כלפי מעלה שחלו בתחזית ההכנסות ממסים לשנים 2011 ו-2012 בין התחזית הראשונית שהציג מינהל הכנסות המדינה והתבססה על מודל אקונומטרי¹³,

8 עדי ברנרד וגיא נבון, "מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי הוודאות של התחזית", רבעון כלכלה 455 (דצמבר 2008). עוד ראו תרשים מניפה שהכין הממונה על התקציב בפרלמנט בקנדה Parliamentary Budget Officer לאמידת הצמיחה הריאלית:
http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/fan_chart.pdf;

ושימוש דומה במניפה במשרד לאחריות תקציבית בבריטניה:
<http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/Economic-and-fiscal-outlook-December-2013.pdf>.

במועד סיום הביקורת בנק ישראל הכין תרשים מניפה לאינפלציה ולריבית הצפויות בתחזיות המקרו-כלכליות שלו.

9 באוגוסט 2012 מונה ד"ר מיכאל שראל לממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר. במרץ 2014 הודיע ד"ר שראל לשר האוצר על התפטרותו.

10 כיום מינהל הכנסות המדינה הוא יחידה באגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בין-לאומיים.

11 כגון שינויי חוקים המגדילים את בסיס המס או את שיעורו.

12 ראו הערה 8.

13 אקונומטריקה (Econometrics) היא תחום העוסק בדיקת השערות בכלכלה ובוחן כיצד יש להשתמש בנתונים אמפיריים כדי להפריך את ההשערות האלה או לאשרן. המחקרים האמפיריים עצמם והמודלים המתארים את פעולות המשק נקראים מודלים אקונומטריים (Econometric Model). מודלים אקונומטריים כוללים מערכת של משוואות המשמשות לניתוח נתונים כלכליים באמצעות טכניקות מתודולוגיות הלקוחות מתחום הסטטיסטיקה, כגון רגרסיה.

לתחזית הסופית ששימשה לצורך הכנת התקציב שאותה הציג מנכ"ל משרד האוצר דאז מר חיים שני לשר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ:

לוח 2

השינויים בתחזית ההכנסות ממסים לשנים 2011-2012¹⁴:

הערות	הנחות הצמיחה שעליהן נסמכה התחזית (באחוזים)		התחזית (במיליארדי ש"ח)		תאריך התחזית
	2012	2011	2012	2011	
(1)	3.9	3.5	214.7	201.1	19.4.10
(2)	3.9	3.7	215.1	203.1	26.4.10
(3)	3.9	3.7	216.1	203.1	26.4.10
(4)	4.2	4.0	219.2	205.0	27.4.10
(5)	4.2	4.0	222.2	207.0	12.5.10
(6)	4.2	4.0	226.5	209.0	12.5.10
(7)	4.0	3.8	225.0	208.5	מאי 2010

1. נתוני מינהל הכנסות המדינה.
 2. נתונים ששימשו להכנת מצגת מינהל הכנסות המדינה. הנתונים מבוססים על המודל האקונומטרי.
 3. מצגת מינהל הכנסות המדינה.
 4. מצגת מינהל הכנסות המדינה, לאחר ישיבה עם מנכ"ל משרד האוצר שבה שונתה תחזית צמיחה.
 5. מצגת מינהל הכנסות המדינה שבה מובא בחשבון נטל המס כשיעורו מהתוצר ביציאה ממשבר.
 6. עמדת אגף התקציבים, מצגת מינהל הכנסות המדינה.
 7. מצגת שהציג מנכ"ל המשרד לשר האוצר.
- המקור: מצגות ומסמכים של מינהל הכנסות המדינה משנת 2010.

על ההכנסות הצפויות ממסים שהציג המנכ"ל דאז לשר האוצר דאז נוספו 4.6 מיליארד ש"ח לשנת 2011 ו- 6.9 מיליארד ש"ח לשנת 2012 בגין תוספות חקיקה, וכן 0.4 מיליארד ש"ח לכל אחת מן השנים הללו בגין תוספת מחירים. תחזית המסים הכוללת שעל בסיסה הוכן התקציב הייתה אפוא 213.5 מיליארד ש"ח לשנת 2011 ו-232.3 מיליארד ש"ח לשנת 2012.

מלוח 2 עולה כי תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2012 שהתבססה על המודל האקונומטרי של מינהל הכנסות המדינה עלתה מ-215.1 מיליארד ש"ח ב-26.4.10 ל-225 מיליארד ש"ח במאי 2010¹⁵. להלן תיאור הגורמים שהביאו לעלייה בתחזית ההכנסות.

(א) תחזית ההכנסות ממסים לפי המודל האקונומטרי - 215.1 מיליארד ש"ח:

באפריל 2010 ביצע מינהל הכנסות המדינה חיזוי של הכנסות ממסים באמצעות מודל אקונומטרי. תקופה זו אופיינה ביציאה ממשבר פיננסי עולמי שאירע בשנים 2008 ו-2009.

14 תחזית ההכנסות ממסים אינה כוללת מע"ם על יבוא ביטחוני.
15 יצוין כי גם התחזית של 2011 השתנתה מ-203.1 מיליארד ש"ח ל-208.5 מיליארד ש"ח.

במחקר אקונומטרי שביצעו חוקרים בבנק ישראל נבחנה ההשפעה של האטה והאצה בצמיחה על ההכנסות ממסים. במחקר נמצא כי לשינויים בקצב הצמיחה השפעה חיובית, מובהקת וגדולה על ההכנסות ממסים¹⁶. גם לפי המודל האקונומטרי של חטיבת המחקר בבנק ישראל לחיזוי ההכנסות ממסים לשנה, שינויים בקצב הצמיחה הם גורם המסביר שינויים בהכנסות ממסים בתקופות של האטה והאצה בקצב הצמיחה.

נמצא כי המודל האקונומטרי של מינהל הכנסות המדינה לא אפשר לגבש תחזית הכנסות ממסים בזמן יציאה ממשבר כלכלי.

בתשובת רו"ח פרידה ישראלי¹⁷, המשנה לממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר ממרץ 2009 (להלן - תשובת מינהל הכנסות המדינה), צוין בין היתר: "במהלך עסקים רגיל כושר החיזוי של המודל גבוה אך בתקופות יוצאות דופן טיב החיזוי נפגע. התחזית לשנת 2012 הוכנה באפריל מאי 2010 וזו הייתה תקופה יוצאת דופן - אחרי משבר עמוק ב-2008-2009 ויציאה הדרגתית ממנו החל מהמחצית השנייה של 2009. בעבר היה רק אירוע אחד בלבד דומה - המשבר ב-2002-2003, יציאה הדרגתית ממנו החל מהמחצית השנייה של 2003 וצמיחה מואצת עד הרבעון השלישי של 2007. נתוני שנים אלו היו 'ידועים' למודל אך נדירות האירוע גורמת לכך שהמודל ייתן תחזית מוטת באירוע החריג הבא".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מינהל הכנסות המדינה לא שמר את הרצות הרגרסיה ששימשו בסיס לתחזית ההכנסות על פי המודל האקונומטרי. לדעת משרד מבקר המדינה יש לשמור הרצות המשמשות בסיס לקבלת החלטות כדי לאפשר את בחינת המודל, לשם בקרה פנימית והפקת לקחים וכדי להגיע לתוצאות מיטביות. על משרד האוצר לשכלל את המודל האקונומטרי שלו כדי לאפשר חיזוי של הכנסות גם באירועים של האטה והאצה בקצב הצמיחה כמקובל באקונומטריקה.

חלק מהעלייה בתחזית ההכנסות היה מקובל על מינהל הכנסות המדינה, ואילו חלקה לא היה מקובל עליו:

(ב) תוספת מעל תחזית המודל האקונומטרי - 216.1 מיליארד ש"ח:

תחזית ההכנסות לשנת 2012 שהוכנה על פי המודל האקונומטרי והוצגה ב-26.4.10 הייתה כאמור כ-215.1 מיליארד ש"ח, ואילו במצגת שהציג באותו היום מינהל הכנסות המדינה הייתה התחזית גבוהה מסכום זה במיליארד ש"ח. המשנה לראש אגף כלכלה והכנסות המדינה, רו"ח פרידה ישראלי, מסרה בדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי "נראה שההחלטה להוסיף 1.0 מיליארד ש"ח מעל תחזית המודל לשנת 2012 נבעה מסבירות הנמוכה שהנטל ירד בתקופה של צמיחה", וכי "התוספת של מיליארד ש"ח משאירה את נטל המס החזוי ב-2012 ללא שינוי לעומת 2011".

16 ראו הערה 8.

17 בתקופה הנסקרת בדוח ועד למינוי מנהל האגף לכלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר באוגוסט 2012 כיהנה רו"ח פרידה ישראלי כממונה על הכנסות המדינה בפועל.

(ג) שינוי תחזית צמיחה - 219.2 מיליארד ש"ח:

במצגת מ-27.4.10 שונתה תחזית הצמיחה הריאלית של התוצר ב-0.3 נקודת האחוז הן בשנת 2011 והן בשנת 2012 ותחזית ההכנסות גדלה בכ-2 ובכ-3 מיליארדי ש"ח בהתאמה בשנים אלה (לוח 2). לדעת אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר, העלייה בתחזית צמיחת התוצר הריאלי לא הייתה אמורה לכאורה לגרום לעלייה בהכנסות ממסים, זאת בין היתר משום שגם בהינתן נתוני המקרו החדשים שנקבעו בישיבה עם המנכ"ל, שהביאו לעליית הצמיחה הריאלית, לא חל כמעט שום שינוי בגידול בתוצר הנומינלי. זאת כפי שציין אגף כלכלה ומחקר במסמך שחיבר ב-27.4.10 לאחר הישיבה עם מנכ"ל משרד האוצר: "אנו ממליצים לדבוק בתרחיש הבסיס המקורי... התרומה של התרחיש החדש לתחזית המיסוי צפויה להיות זניחה, לאור גידול זניח בתוצר הנומינלי". הגידול הצפוי בתוצר הנומינלי בתרחיש החדש היה 0.1 ו-0.0 נקודת האחוז בשנים 2010, 2011 ו-2012, בהתאמה.

בתשובת מינהל הכנסות המדינה צוין בין היתר: "כ-3 מיליארד ש"ח... נבעו מהנחות צמיחה גבוהות יותר (4% ו-4.2% בשנים 2011 ו-2012 בהתאמה, לעומת תחזית צמיחה מקורית של 3.7% ו-3.9%)... הגמישות הנגזרת היא 2.3, גמישות גבוהה אך לא בלתי סבירה - לדוגמא גמישות המסים לתוצר הייתה 1.7, 2.1 ו-1.7 בשנים 2005-2007 בהתאמה".

יצוין כי היחס המקובל בכלכלה בין הגידול בהכנסות ממסים באחוזים ובין צמיחת התוצר במונחים ריאליים (גמישות) בטווח הארוך גדול מעט מ-1 (יחס של 1 מוגדר כ"גמישות יחידתית"), וביציאה ממשבר הוא יכול להיות גדול יותר¹⁸.

נמצא כי הגידול בתחזית ההכנסות התבסס על גידול בתוצר הראלי של 0.3 נקודת האחוז בלבד ועל גמישות נגזרת הגבוהה מהגמישויות בשנים שבהן המשק יצא ממיתון אף שהגידול בתוצר הנומינלי היה אפסי. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ניתן הסבר מניח את הדעת לפער שבין תחזית ההכנסות לשנת 2012 שהוצגה במצגת ב-26.4.10 - 216.1 מיליארד ש"ח - לתחזית שהוצגה במצגת כעבור יום - 219.2 מיליארד ש"ח.

(ד) ההשוואה בין המשברים והיציאה מהם:

(1) עמדת מינהל הכנסות המדינה - 222.2 מיליארדי ש"ח: בדיון אצל המנכ"ל ב-12.5.10 העלו את תחזית ההכנסות לשנים 2011 ו-2012 ל-207 ו-222.2 מיליארד ש"ח, בהתאמה. הסיבה לכך, לטענת מינהל הכנסות המדינה, הייתה עמדתו של אגף התקציבים ולפיה יש להשוות בין נטל המס לפי שיעורו מהתוצר לשנים 2011 ו-2012, ובין נטל המס בשנים 2005 ו-2006, זאת משום שבשתי התקופות מדובר בשנות יציאה ממשבר כלכלי: המשבר של 2003 והמשבר של 2009. מינהל הכנסות המדינה קיבל את עמדת אגף התקציבים והניח כי ניתן להשוות בין השנים 2010-2012 לשנים 2004-2006. ואולם, על מנת לעשות כן, נדרש היה לנכות מנתוני תקופת המשבר הקודמת את המרכיבים הנובעים מאירועים ואלמנטים חריגים או חד-פעמיים ומינהל הכנסות המדינה נהג בזהירות מסוימת. עקב כך, אף שבשנת 2005 עלה נטל המס מהתוצר ב-0.8 נקודת האחוז לעומת שנת 2004, המינהל כלל בתחזית שלו לשנת 2011 עלייה בנטל המס של 0.5 נקודת האחוז בלבד לעומת שנת 2010; ובשנת 2006 הגידול בנטל המס (בניכוי גבייה חריגה) הסתכם

18 ראו בעניין זה למשל חטיבת המחקר בבנק ישראל, ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח, (7.11.10).

ב-1.1 או 1.3 נקודת האחוז לעומת שנת 2004¹⁹ והמינהל, משיקולי שמרנות, החליט להעלות את נטל המס בשנת 2012 ב-0.9 נקודת האחוז בלבד לעומת שנת 2010.

גם רשות המסים הכינה תחזית הכנסות ממסים שהייתה דומה לתחזית הסופית של מנהל הכנסות המדינה אך הכנת תחזית הכנסות אינה נמצאת בליבת פעולתה של הרשות והיא משתמשת במודל פשוטני בהכנתה.

(2) עמדת הממונה על התקציבים - 226.5 מיליארדי ש"ח: לטענת מינהל הכנסות המדינה בדיון אצל המנכ"ל, "מנהל אגף התקציבים הציג עמדה לפיה יש להשוות את הנטל ב-2012 לנטל ב-2006, כאשר החד פעמי ייחשב לפי האומדן הנמוך וללא פקטור של שמרנות - דהינו 24.7% תוצר או 226.5 מיליארד ש"ח. כיוון שמינהל הכנסות המדינה מכין את המצגות בנושא תחזית מסים, הוכנה עוד באותו ערב, לפי בקשה, מיד לאחר הישיבה אצל המנכ"ל ולקראת הישיבה המסכמת אצל השר למחרת ב-13.5.10, מצגת חלופית ובה גרסה המשקפת את עמדת מנהל אגף התקציבים".

בלוח 3 שלהלן מוצגת ההשוואה שעשה מינהל הכנסות המדינה לעמדת אגף התקציבים בין נטל המס כאחוז מהתמ"ג בשנים 2003-2007 ובין נטל המס בשנים 2009-2012:

לוח 3

השוואה בין נטל המס בשנים 2003-2007 ובין נטל המס בשנים 2009-2012

אירוע קודם			אירוע נוכחי		
שנה	צמיחה בפועל (באחוזים)	נטל מס (כאחוז מהתמ"ג)	שנה	צמיחה תחזית (באחוזים)	נטל מס חזוי (כאחוז מהתמ"ג)
	מקורי	בניכוי חקיקה		מקורי	בניכוי חקיקה
		וגבייה חריגה ¹			וגבייה חריגה ³
2003	1.5	26.5	2009 ²	0.7	23.2
2004	5.0	26.7	2010	3.8	23.7
2005	5.1	26.8	2011	4.0	24.2
2006	5.3	27.4	2012	4.2	24.2
2007	5.2	27.8			

1. גבייה חריגה של 1% תוצר בשנים 2006 ו-2007 בגין עסקת ישקר, ועדת בכר והבועה הפיננסית.
 2. הנתונים לשנה זו הם בפועל.
 3. פער בנטל המס באירוע נוכחי לעומת אירוע קודם.
- המקור: מצגת של מינהל הכנסות המדינה ממאי 2010.

19 בשנת 2006 הייתה גבייה חריגה בגין ועדת בכר, גבייה מישקר והבועה הפיננסית, ושררה אי-ודאות בנוגע להפחתה הנדרשת בגינה כדי ליצור נתון בר השוואה של נטל המס, ולכן נוצרו שני אומדנים: אומדן אחד, שמרני יחסית, קבע הפחתה חד-פעמית של 1% תוצר בגין הגבייה החריגה בשנת 2006, ולפיו הגידול "המנוטרל" בנטל המס בשנים 2004-2006 הסתכם ב-1.1 נקודת האחוז בלבד; ולפי האומדן השני והפחות שמרני ההפחתה בגין הגבייה החריגה מסתכמת ב-0.8% תוצר בלבד, ועקב כך הסתכם הגידול בנטל המס בשנים 2004-2006 ב-1.3 נקודת האחוז.

מהלוח עולה כי נטל המס בניכוי חקיקה וגבייה חריגה עלה בשנים 2003-2006 בכ-1.7 נקודות האחוז מ-22.8% ל-24.5%. בהתאמה הוחלט לקבוע תחזית ולפיה תחול עלייה בנטל המס בניכוי חקיקה לשנים 2009-2012 בשיעור דומה של כ-1.8 נקודות האחוז מ-22.9% ל-24.7%.

בתשובת הממונה על התקציבים דאז ד"ר אודי ניסן²⁰ ממרץ 2014 (להלן - תשובת הממונה על התקציבים לשעבר ד"ר אודי ניסן) צוין בין היתר: "ההשוואה שעולה מהלוח, ההתייחסויות שעשיתי עם גורמים שונים באוצר, בבנק ישראל באקדמיה ונתוני מקרו נוספים הובילו את הדרג המקצועי באגף ובהנהלת האוצר לתמוך בהנחות שנטל המס צפוי לגדול".

בתשובת המשנה לממונה על התקציבים לשעבר מר אייל אפשטיין ממרץ 2014 (להלן - תשובת המשנה לממונה על התקציבים לשעבר) צוין: "לאגף התקציבים אין מודל לחיזוי הכנסות המדינה ממסים. עם זאת, לאגף התקציבים השפעה על גיבוש התחזית שעל בסיסה נבנה התקציב... בעת הכנת התקציב לשנים 2011-2012... הייתה התערבות בתחזית הניטרלית... לא נלקח מקדם השמרנות ואף הופעל מקדם אי שמרנות חריף... התווית המדיניות באופן האמור הייתה שגויה בעיני דאז וחריגה ביחס להתנהלות באגף בשנים עברו. על כך הבעתי את דעתי בדיוני התקציב ולאחר אישורו בדיונים רבים בכתב".

מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני²¹, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 כי הוא קיבל עקרונית את עמדת אגף התקציבים, אך בין היתר מכיוון שהחליט כי הנחת הצמיחה הריאלית תהיה נמוכה יותר (3.8% בשנת 2011 ו-4.0% בשנת 2012), הייתה תחזית ההכנסות 208.5 מיליארד ש"ח לשנת 2011, ו-225 מיליארד ש"ח לשנת 2012, והיא שהוצגה לשר האוצר דאז.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הרקע למשברים היה שונה: המשבר בשנת 2003 התחולל בתקופה של משבר ריאלי עולמי ולווה באינפלציה מקומית, שפגעה בתיירות, ושל התפוצצות בועת ההיי-טק, ואילו המשבר בשנת 2009 היה פיננסי בעיקרו; בשנת 2003 היה שיעור האבטלה 10.8%, לעומת 7.6% בשנת 2009; בשנת 2003 היה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה כ-54.5% ואילו בשנת 2009 היה שיעורו כ-56.6%; הצמיחה הריאלית ביציאה מהמשבר הראשון הייתה גבוהה בכ-1.3 נקודות האחוז מן הצמיחה הריאלית בשנים המקבילות אליה ביציאה מן המשבר השני²².

לשני המשברים כמה מאפיינים מהותיים שונים, בהם משתנים מקרו-כלכליים. לו נבחנו מאפיינים אלה, ייתכן שהיה אפשר להסיק לפיהם כי אין להסתמך על השוואת נטל המס במשברים לצורך הכנת תחזית ההכנסות, או לכל הפחות יש לנקוט גישה זהירה במסגרת ביצוע ההשוואה. אולם במשרד האוצר לא נעשתה כל עבודה שבחנה את הנתונים הללו והשוותה בין הגורמים למשבר של 2003 וליציאה ממנו ובין הגורמים למשבר של השנים 2008 ו-2009 וליציאה ממנו. אף לא נמצא מסמך המתעד עבודה הבודקת את הסבירות של הגמישות בין השינוי הצפוי בתמ"ג ובין השינוי הצפוי בהכנסות המדינה בזמן יציאה ממשבר לפי עמדת אגף התקציבים.

בתשובת אגף התקציבים צוין בין היתר כי "הגידול בנטל המס בתחזית היה נמוך מזה שנרשם בפועל במשבר של 2003-2007 ולכן הייתה כאן מידת זהירות (אף אם בדיעבד לא מספקת)".

20 ד"ר אודי ניסן כיהן כממונה על התקציבים מיוני 2009 עד אוגוסט 2011.

21 מר חיים שני כיהן כמנכ"ל משרד האוצר מספטמבר 2009 עד אוגוסט 2011.

22 כפי שעולה מלוח 3, ממוצע הצמיחה הריאלית בשנים 2004-2007 היה כ-5.2%, ואילו כפי שעולה מלוח 2, ממוצע הצמיחה הריאלי החזוי לשנים 2011 ו-2012 היה 3.9% בלבד.

בתשובת הממונה על התקציבים לשעבר ד"ר אודי ניסן נטען בין היתר: "למיטב זיכרוני אם כי איני שולט במספרים התחזיות שנלקחו בסופו של דבר היו שמרניות מהגמישויות של המשבר הקודם".

(3) תחזית סופית ולפיה ההכנסות הצפויות ממסים יסתכמו ב-225 מיליארד ש"ח:

א. משרד מבקר המדינה בדק את מידת השמרנות והזהירות של התחזית הסופית. כאמור, על מנת להכין תחזית המבוססת על נטל המס מהתקופה שלאחר המשבר בשנת 2003, נדרש היה לנכות מנתוני תקופת המשבר הקודמת את המרכיבים הנובעים מאירועים ואלמנטים חריגים או חד-פעמיים. הבדיקה העלתה כי בחישוב התחזית הסופית שאושרה על ידי המנכ"ל והוצגה לשר האוצר במאי 2010 שונתה הנחת ההפחתה החד-פעמית בשנת 2006 מ-1% תוצר (להלן - האומדן הזהיר) ל-0.8% תוצר בלבד (להלן - האומדן הפחות זהיר)²³. משרד מבקר המדינה בדק מה היה הגידול החזוי בנטל המס של התחזית הסופית אילו התבססה על האומדן הזהיר של 1% ולא הוחלפה כאמור. הבדיקה מוצגת בלוח 4.

לוח 4

נטל המס והשינויים בו ביציאה מהמשברים שחלו בשנים 2003 ו-2009 (באחוזי תוצר)

נטל מס בניכוי חקיקה - יציאה מהמשבר בשנת 2009					נטל מס בניכוי חקיקה וגבייה חריגה - יציאה מהמשבר בשנת 2003				
מצגת מנכ"ל לשר ממאי 2010 לפי ההנחה באומדן הזהיר ^{1,3}	מצגת מנכ"ל לשר ממאי 2010 ²	עמדת אגף התקציבים במצגת מינהל הכנסות המדינה לפי המצגת של האומדן הזהיר ¹	עמדת מינהל הכנסות המדינה לפי המצגת של האומדן הזהיר ¹	השנה	מצגת מנכ"ל לשר ממאי 2010 לפי ההנחה באומדן הזהיר ^{1,3}	מצגת מנכ"ל לשר ממאי 2010 ²	עמדת אגף התקציבים במצגת מינהל הכנסות המדינה לפי המצגת של האומדן הזהיר ¹	עמדת מינהל הכנסות המדינה לפי המצגת של האומדן הזהיר ¹	השנה
23.3	23.3	24.0	23.8	2010	23.4	23.4	24.2	24.2	2004
23.9	23.9	24.0	23.8	2011	24.2	24.2	24.2	24.2	2005
24.5	24.5	24.7	24.2	2012	24.5	24.5	24.7	24.5	2006
גידול חזוי בנטל המס (בנקודות אחוז)					גידול 'מנוטרל' בנטל המס (בנקודות אחוז)				
0.6	0.6	0.7	0.5	2011-2010	0.8	0.8	0.8	0.8	2005-2004
1.2	1.2	1.4	0.9	2012-2010	1.1	1.1	1.3	1.1	2006-2004

1. אומדן הפחתה חד-פעמית של 1% בגין גבייה חריגה בשנת 2006.
 2. אומדן הפחתה חד-פעמית של 0.8% בגין גבייה חריגה בשנת 2006.
 3. נתוני המצגת של המנכ"ל לשר ועיבודי משרד מבקר המדינה.
- המקור: מצגות ומסמכים של מינהל הכנסות המדינה ועיבודי משרד מבקר המדינה.

23 לעניין האומדנים בדבר ההפחתה הנדרשת מהנתונים של התקופה הקודמת עקב גבייה חריגה וחד-פעמית שאירעה אז, ראו הערה 19 לעיל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי תחזית ההכנסות ממסים של משרד האוצר לשנת 2012 התבססה על הנחה לא שמרנית בנוגע לשיעור ההפחתה בגין גבייה חד-פעמית של מסים בשנת 2006. אילו "נוטרלה" הגבייה החריגה משנת 2006 על פי האומדן הזהיר והשמרני (הפחתה של 1% כאמור), הרי שתחזית ההכנסות ממסים לשנת 2012 בסך 225 מיליארד ש"ח הייתה משקפת גידול חזוי של 1.2% בנטל המס לשנים 2010-2012, אשר אף עולה על הגידול "המנוטרל" של 1.1% מהתקופה המקבילה שאחרי משבר 2003. לכן תחזית ההכנסות ממסים של משרד האוצר לא הייתה שמרנית כפי שנטען.

ב. חטיבת המחקר בבנק ישראל הכינה אף היא תחזית הכנסות ממסים, וגם המודל של חטיבת המחקר הביא לידי גידול בהכנסות ממסים הגדול במידה ניכרת מהגידול בתוצר. בנובמבר 2010 ציין הבנק כי "גמישות גבוהה כזאת אפיינה גם תקופות קודמות של יציאה ממיתון". עוד צוין כי תחזית ההכנסות ממסים של משרד האוצר לשנת 2011 תואמת במידה רבה את זו של חטיבת המחקר בבנק, והתחזית לשנת 2012 גבוהה במידת מה מזו העולה מהניתוח של הבנק²⁴. עם זאת ציין הבנק כי "למרות הדמיון בין תחזיות בנק ישראל והתקציב חשוב לזכור כי תחזיות המיסים בתקופה הנוכחית- לא רק בישראל- מאופיינת באי-ודאות גדולה מאשר בדרך כלל... משום כך לא ברור עד כמה החיזוי על בסיס הקשרים שנאמדו בעבר ייתן תוצאות אמינות ב-2011 ואילך"²⁵.

בתשובת המשנה לממונה על התקציבים לשעבר צוין: "בנק ישראל מעדכן את החלטות המדיניות שלו מידי חודש. לכן במידה ומתגלה סטייה מתחזית הצמיחה, יש לבנק ישראל את הכלים להתאים את החלטות המדיניות שלו למידע החדש. בשונה מבנק ישראל, החלטות המדיניות הפיסקאליות מתעדכנות בתדירות נמוכה יותר. במידה ומתגלה סטייה של נתוני הצמיחה ו/או ההכנסות בפועל מול התחזית, יכולת האוצר לעדכן מדיניות במהלך השנה מוגבלת".

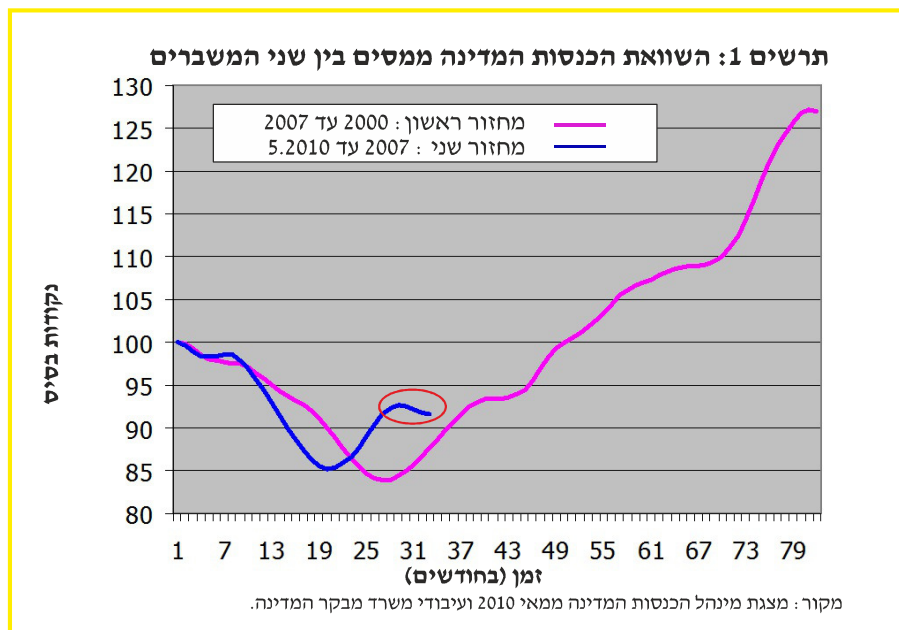
משרד מבקר המדינה מעיר כי היכולת לשנות מדיניות פיסקלית באמצעות העלאת שיעור המסים לשם תיקון טעות בתחזית המתגלה בדיעבד כגבוהה מדי היא אכן מוגבלת, משום שקשה עד בלתי אפשרי להעלות מסים ישירים באמצע השנה. לעומת זאת אפשר להפחית את שיעור המסים באמצע השנה, ואכן כך נעשה בעבר כשתחזית המסים התגלתה בדיעבד כנמוכה מדי²⁶.

ג. נוסף על כך, מינהל הכנסות המדינה הראה במאי 2010 שבעת הכנת התחזית החלה מגמה של צמצום גביית מסים, שלא התקיימה ביציאה מן המשבר הקודם. מגמה זו מוצגת בתרשים 1 (מסומנת באדום), שבו מוצגת השוואה בין הכנסות המדינה ממסים בין שתי תקופות - הציר האופקי הוא זמן (בחודשים), והציר האנכי הוא נקודות בסיס, ותחילת המשבר בשתי התקופות המשוות נמצאת ב-100 נקודות בסיס.

24 התחזית של בנק ישראל הייתה נמוכה בכ-3 מיליארדי ש"ח מהתחזית של משרד האוצר. בנק ישראל, ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות, הודעה לעיתונות 13.2.13.

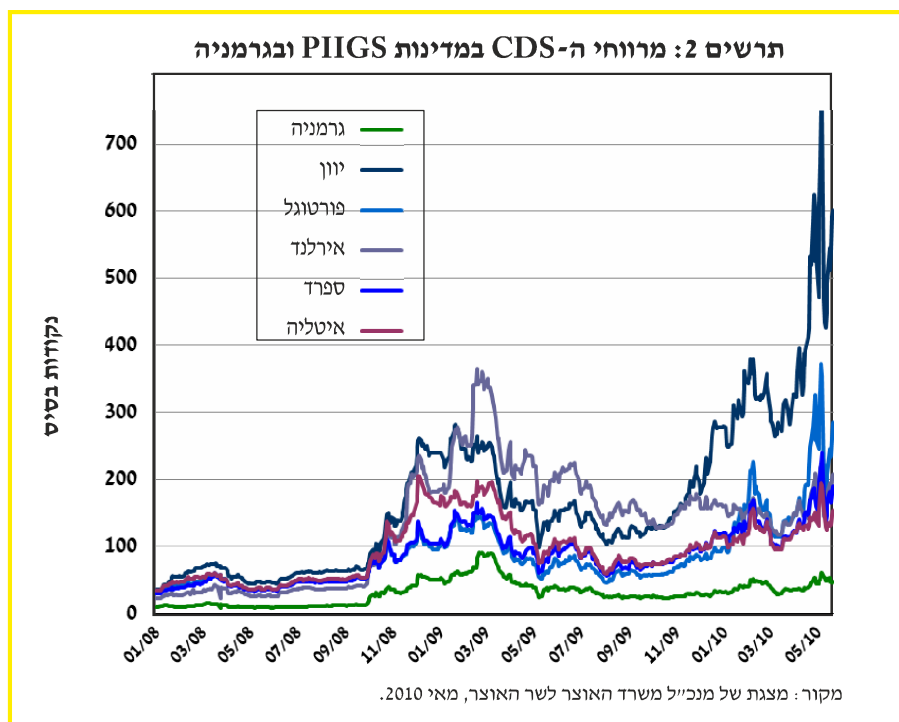
25 ראו הערה 18.

26 בדוח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2004 צוין כי בשנת 2004, עם השיפור בנתוני המשק ובגביית המיסים, הוחלט להקצות חלק ניכר מתוספת הגבייה להפחתות מסים. הופחתו מסים עקיפים והופחתו שיעורי מס ההכנסה המוטלים על בעלי הכנסות בינוניות ועל חברות. בדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה לשנים 2002 ו-2003 צוין כי ביולי 2003 הוקדם השלב השני של הרפורמה במס הכנסה, עם תחולה רטרואקטיבית מתחילת השנה. ראו: דוח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2004 פרק ג עמ' 28 ודוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2002 ו-2003 פרק א עמ' 29.



כמו כן בשנת 2010, בעת הכנת התחזית, כבר התעוררה אי-ודאות לגבי המצב הכלכלי באירופה שיש לה השפעה על הצמיחה במשק ועל תחזית ההכנסות ממסים, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, במדד ה-VIX²⁷ באותו הזמן ובמרווחי ה-CDS²⁸ במדינות ה-PIIGS²⁹. בתרשים 2 שלהלן מוצגים מרווחי ה-CDS במדינות ה-PIIGS ובגרמניה בזמן הכנת התחזית.

- 27 מדד ה-VIX (Volatility Index) אומד את התנודתיות הצפויה במדד S&P 500. הוא מכונה מדד הפחד מפני שהוא מבטא את חששות המשקיעים בתקופות ששווקי המניות נוטים לרדת בחדות.
- 28 ה-CDS - credit default swap הוא מכשיר פיננסי המאפשר העברת חשיפת אשראי בין צדדים לעסקה. קונה המכשיר משלם למוכר פרמיה חודשית ומקבל מעין ביטוח למקרה שמנפיק ניירות ערך לא יעמוד בתשלום. הפרמיה עולה על פי מדד הבסיס. ככל שהמדד גבוה יותר יש סכנה גדולה יותר שהמנפיק לא יעמוד בהתחייבויותיו.
- 29 פורטוגל, אירלנד, יוון, ספרד ואיטליה.



אפשר לראות כי בחודשים אפריל-מאי 2010 חלה עלייה ניכרת במרווחים, המעידה על אי-ודאות וסיכון גובר.

בפרק "מדיניות בשוק ההון" שכתב אנף שוק ההון בסקירת ההתפתחויות הכלכליות במשק שבנספח לתקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 נכתב כי "העלויות הגבוהות של חילוץ המשק העולמי מהמשבר הפיננסי, החולשה המתמשכת של המגזר הפיננסי בארה"ב ובאירופה וחוסר הודאות לגבי יכולת החזר החוב של מספר ממשלות באירופה, מהווים אבן רחיים על צוואר הכלכלה העולמית. חששות אלו לגבי התאוששות הכלכלה העולמית יוצר חשש דומה לגבי קצב התאוששות של המשק הישראלי, בהיותו מוטא יצוא, ובנגזר מכך בשוק ההון".

לא נמצא הסבר לכך שעל אף אי-הודאות הגוברת באירופה ואף על פי שבגיבוש תחזיות המקרו הניח אנף כלכלה ומחקר שיחול גידול של 5% במדד ת"א 100, מינהל הכנסות המדינה הניח הנחה אופטימית יותר ולפיה יחול גידול שנתי של כ-8% במדד זה.

ד. עוד נמצא במסמך פנימי של מינהל הכנסות המדינה כי על ההכנסות שחזה מינהל הכנסות המדינה לשנת 2010 נוספו עוד 2 מיליארד ש"ח כדי "להתחשב בביצועים הטובים של הגבייה בחודשים מאי-יולי, וכדי למתן את קצב גידול הגבייה בין 2010 ל-2011".

לכאורה עולה כי מינהל הכנסות המדינה שינה את התחזית של 2010 כדי שהתחזית של 2011 תיראה סבירה.

ה. מינהל הכנסות המדינה השווה בין תחזית משרד האוצר לשנת 2011 לתחזית הכנסות ממסים של חזאים אחרים. נמצא כי תחזית משרד האוצר הייתה גבוהה מאלו של החזאים האחרים ב-2 מיליארד ש"ח. עוד נמצא כי שום חזאי לא הכין תחזית הכנסות לשנת 2012, ומכאן שלא הייתה כל תחזית בת השוואה היכולה לשמש נקודת ייחוס (Benchmark).

בהקדמתו לסקירת ההתפתחויות הכלכליות במשק, בנספח לתקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 כתב מנכ"ל האוצר דאז, מר חיים שני, כי "בחדשים האחרונים חלה הרעה במצב הפיסקאלי בקרב המדינות המפותחות שאף התפתחה למשבר חובות בחלק ממדינות אירופה. משבר החובות המחיש את חוסר הוודאות הרב בכלכלה העולמית ואת הסיכונים להמשך ההתאוששות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן האמור לעיל עולה כי הגמישות בין הצמיחה להכנסות ממסים, ההבדלים בין המשברים, הנתונים המקור-כלכליים, משבר החובות והמצב הכלכלי באירופה והעובדה כי עד אותו המועד עדיין לא הוכנה תחזית הכנסות לשנתיים - כל אלו היו צריכים להביא לידי נקיטת משנה זהירות בהכנת התחזית לשנים 2011 ו-2012. אף על פי כן הסתמכה תחזית הכנסות של משרד האוצר על מודל פשטני ללא בדיקה מעמיקה. ליקויים אלה ייתכן שתורמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן.

לא נמצא כל מסמך המתעד דיונים במשרד האוצר בעניין התחזיות שעליהן נסמך התקציב, והן הועלו בעיקר במצגות שהוצגו לגורמים שונים. כמו כן לא נמצאו מסמכים המתעדים את הדיונים שקדמו להכנת המצגות, את ההערות שהוערו בדיונים שבהם נדון תוכן ואת ההחלטות שהתקבלו לאחר הצגתן. לדעת משרד מבקר המדינה, בעניין חשוב כדוגמת הכנת תחזית הכנסות לתקציב המדינה יש מקום שלכל הפחות יוכנו סיכומי דיון המתעדים את הדעות השונות שהושמעו בדיונים ואת ההחלטות שהתקבלו בהם.

סמכות ההחלטה בדבר תחזית הכנסות ממסים

1. מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני, אמר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2013 כי התהליך שבו התקבלה התחזית הוא תהליך לא נכון שיש בו חולשה ניכרת; שכן לדבריו לאגף התקציבים החזק יש בתהליך זה דומיננטיות רבה, שאין כנגדה משקל נגד ראוי. המנכ"ל דאז הוסיף כי למנכ"ל האוצר אין את הכוח והסמכות להחליט בדבר התחזית, והתחזית הסופית היא התחזית שעליה הוסכם בין הגורמים השונים אחרי דין ודברים ביניהם. הוא הוסיף כי הוא סבר שגמישות ההכנסות ביחס לתוצר מוגזמת, והמספר גבוה מדי; לכן הורה לתקצב רזרבה של כ-1.5 מיליארד ש"ח שנועדה להתמודדות עם חריגה מהתחזית³⁰, והצליח להפחית כמה מיליארדים מהתחזית.

לעומת זאת, מינהל הכנסות המדינה ציין כי נמסרה לו הודעה שהמנכ"ל קבע תחזית הדומה לזו שהציג אגף תקציבים בדיונים.

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני, מפברואר 2014 (להלן - תשובת מנכ"ל משרד האוצר דאז מר חיים שני) צוין, בין היתר: "במסגרת תהליך התקציב הוצגו שתי גישות מרכזיות בנוגע לתחזית הכנסות. האחת של אגף תקציבים שהציג ישירות או בתאום עם מינהל הכנסות המדינה תחזיות גבוהות (דומות לתחזיות שניתנו בהמשך גם על ידי בנק ישראל) ורשות המסים שהציגה תחזית שמרנית וזהירה (בין היתר עקב העובדה שהרשות נושאת במרבית יעדי הגבייה). על רקע אי הודאות הכלכלית ובמסגרת המגבלות שצוינו בעניין מבנה וסמכויות, פעלתי ליישום

30 ראו להלן בפרק על השימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2012.

הנקודות הבאות: קבלת תחזית הצמיחה כפי שהומלץ על בסיס עבודת המטה של אגף הכלכלה (גוף מטה שכפוף ישירות למנכ"ל), הקטנת תחזית ההכנסות (שחלקה התקבל), יצירת רזרבה מזוהה בתקציב לאי ודאות. על רקע תהליך התקציב ואירועים דומים המלצתי על איחוד אגף כלכלה ומינהל הכנסות המדינה כדי לבנות אגף עם משאבים ומעמד מקצועי חזק שיסייע בתהליכים של קבלת החלטות. המלצה זו ניתנה אחרי עבודת מטה ובוצעה במלואה.

נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם כמה מנכ"לים ובכירים במשרד האוצר בעבר ובהווה ובפגישות אלה נשמעו עמדות שונות בנוגע לסמכויות מנכ"ל משרד האוצר. מקצתם טענו כי המנכ"ל מוסמך לקבל החלטות בעניינה של התחזית, מקצתם טענו כי למנכ"ל מעמד שווה לזה של ראשי האגפים במשרד, ואילו אחרים טענו כי הכול תלוי באישיותו של המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח מבנה בעייתי של משרד האוצר, חלוקת הסמכויות בין המנכ"ל לראשי האגפים במשרד אינה ברורה ועולים ספקות בדבר סמכותו של המנכ"ל לקבל החלטות. ראוי שחלוקת הסמכויות תהיה ברורה ומסודרת, על מנת שלא ייווצרו ספקות בדבר גודל סמכויותיהם של המנכ"ל ושל ראשי האגפים.

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני, צוין בין היתר: "באופן כללי אני מסכים עם עיקרי הדברים בדו"ח... עם כניסתי לתפקיד ולימוד המשרד מצאתי שתפקיד המנכ"ל הוא ללא אחריות או סמכות ברורה וללא הירארכיה מוגדרת מול האגפים העיקריים במשרד. למרות ניסיון ניהולי של מאות ואנשים בארגונים גדולים בארץ ובעולם לא נתקלתי בעבר במבנה כזה... אירוע התקציב ואירועים רבים בניהול השוטף של משרד האוצר הביאו אותי למסקנה שהמבנה הנ"ל גורם נזק לאוצר ולמדינה וכתוצאה מכך המלצתי לשר לבחון את מבנה המשרד בעזרת צד שלישי בלתי תלוי. לצערי הצעה זו לא יצאה לפועל".

בתשובת שר האוצר לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ³¹, ממרץ 2014 צוין בין היתר: "מערכת היחסים הארגונית שבין לשכת המנכ"ל, אגף התקציבים, אגף החשב הכללי, רשות המסים, מינהל הכנסות המדינה ואגף כלכלה ומחקר, יצרה מורכבויות רבות לאורך תהליך בניית התקציב ותכנון התחזיות בפרט. ואכן מבנהו של משרד האוצר, שבו מרבית ראשי האגפים אינם כפופים למנכ"ל, מעורר קשיים נרחבים ומוכרים, אשר באים לידי ביטוי לא רק בתהליך בניית התחזיות, אלא גם במגוון צעדי מדיניות אחרים שנקטים על ידי משרד האוצר... אכן נדרשת הסדרה רחבה ומעמיקה המתמודדת עם הקשיים המתעוררים מאי-הכפפת ראשי האגפים אליו, כנהוג במרבית המערכות הציבוריות ומשרדי הממשלה האחרים. תהליך בחינה זה הותנע על ידי השר שטייניץ בעת כהונתו, שבמרכזו ניתוח הרציונלים העומדים מאחורי המצב הקיים, וניסיון להציג מודלים חלופיים, ובכללם כאלה הנהוגים במקומות אחרים במערכת הציבורית בישראל. בשל עזיבתו של המנכ"ל חיים שני, נעצר תהליך הבחינה כאמור... כאשר למעמד אגפי המחקר והכנסות המדינה - לאורך השנים האחרונות, אשר קדמו לתקופה הנדונה בטיוטת הדוח, נחלש מעמדם של שני האגפים האמורים, ועל כן התקשו אלה לממש את אחריותם ביישום מסקנות המודל האקונומטרי שהם בנו בתהליך בניית התחזיות בפרט, ובהדגשת הערכים המוספיים המקצועיים שלהם בצעדי מדיניות אחרים בכלל. ניסיונותיהם השונים של מנכ"לי המשרד לאורך השנים למנוע היחלשות זאת לא הועילו... [השר] הורה... למנכ"ל לגבש תכנית לאיחוד שני האגפים לידי אגף אחד אשר יקרא 'אגף הכלכלן הראשי', מתוך מטרה להגדיל את משקלם הסגולי בהנהלת המשרד" (ההדגשה במקור).

31 ד"ר יובל שטייניץ כיהן כשר האוצר בממשלה ה-32 ממרץ 2009 עד מרץ 2013.

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר מר דורון כהן³² ממרץ 2014 (להלן - תשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר מר דורון כהן) ובתשובת מנכ"ל משרד האוצר כי מאז ביצוע הביקורת בוצעו שינויים במשרד האוצר המספקים מענה לממצאים שהועלו בדוח והביאו לשיפור בתהליך הכנת התקציב, במעקב אחר ביצועו, ובתיקוף תחזיות ששמשו בעת הכנתו. כמו כן חוזק מעמדו ומקצועיותו של אגף הכלכלן הראשי. מנכ"ל משרד ציינה כי: "בדרך זו אנו מבטיחים שישנו גורם אחראי אחד, שאינו עוסק בהכנת התקציב, האמון על גיבוש התחזיות" (ההדגשה אינה במקור).

2. התחזית של המנכ"ל הוצגה לשר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, במאי 2010. היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד יואל בריס, הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 שהוא הודיע לשר כי השר לא יכול להתערב בקביעת התחזית מפני שמדובר בעניין מקצועי, הגם שהדבר לא נעשה בכתב. שר האוצר לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, בתשובתו לביקורת אישר כי אכן כך הודיע לו היועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה רשם לפניו את תשובת היועץ המשפטי של משרד האוצר מפברואר 2014 בה צוין בין היתר: "בשעתו לא ראיתי צורך להעלות את חוות הדעת על הכתב, שכן לא היה מי שביקש לערור עליה. עם זאת, לאור הערות המבקר, אני מציע שאעלה על הכתב את חוות הדעת המפורטת, ואף אביא אותה בפני היועץ המשפטי לממשלה עוד לפני הדיונים על תקציב 2015, על מנת שהיועץ יוכל לשקול האם הוא רוצה להידרש לנושאים שיועלו בחוות הדעת".

תחזית הכנסות אחרות

בד בבד עם קביעת תחזית הכנסות ממסים מכין משרד האוצר תחזית של "הכנסות אחרות". תחזית "ההכנסות האחרות" של שנת 2012 עמדה על כ-32.7 מיליארד ש"ח³³.

המרכיבים העיקריים בתחזית "ההכנסות האחרות" הם מלוות מהמוסד לביטוח לאומי (כ-15.8 מיליארד ש"ח), מענקים מחו"ל (כ-8 מיליארד ש"ח), וכן הכנסות מתמלוגים (כ-2.1 מיליארד ש"ח), ריבית ורווחים (2.2 מיליארד ש"ח), ותקבולים שונים (כ-2.2 מיליארד ש"ח).

הועלה כי את תחזית ההכנסות האחרות לא הכין מינהל הכנסות המדינה אלא אגף התקציבים. התחזית מבוססת בחלקה על מידע שמסרו לאגף התקציבים גורמים אחרים במשרד האוצר וחלקה מותאם לביצועי העבר בלבד (לשנה אחת או לממוצע של כמה שנים)³⁴. למשל, ההכנסות מביטוח לאומי מתבססות על נתוני הכנסות המתקבלים מהחשב הכללי במשרד האוצר (מחזור הקרן והריבית) מהם מפחיתים את הגירעון השוטף, שאותו מחשב צוות ביטוח לאומי באגף תקציבים בהתייעצות עם הביטוח הלאומי.

בשנת 2012 "ההכנסות האחרות" היו נמוכות בכ-4.5 מיליארד ש"ח מהחזוי. נמצא שלגבי רוב הרכיבים של ההכנסות האחרות נעשתה תחזית אופטימית. למשל, ההכנסות ממלוות הביטוח

32 מר דורון כהן שימש כממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר מאוגוסט 2011 עד מאי 2012 וכמנכ"ל המשרד ממאי 2012 עד אפריל 2013.

33 זאת בהתאם לפירוט שמסר אגף התקציבים. בהכנסות האחרות לא נכללו מע"ם יבוא בטחוני (שלא נכלל גם בתחזית ההכנסות ממסים של מינהל הכנסות המדינה) והחזרי חובות למדינה (קרן בלבד). על פי התחזית, נאמד מע"ם היבוא הביטחוני בכ-1.5 מיליארד ש"ח, אך בפועל הסתכמו ההכנסות ממנו בכמיליארד ש"ח בלבד. התחזית להחזרי חובות קרן הייתה כ-6 מיליארד ש"ח, ובפועל נגבו כ-5 מיליארד ש"ח בלבד.

34 החסרונות בגין ההסתמכות על ביצועי העבר בהכנת תחזית של הכנסות ממסים הודגמה בעבודתם של עדי ברנרד וגיא נבון (ראו ה"ש 8). יצוין שעבודה זו התייחסה לחיזוי הכנסות ממסים. לכן, חשוב לבחון שימוש במודלים רחבים גם לצורך חיזוי הכנסות אחרות.

הלאומי היו נמוכות בכ-2 מיליארד ש"ח מההכנסות בתחזית; חובות הריבית שנגבו היו קטנים ביותר מחצי מיליארד ש"ח מהתחזית (בכ-25% מהתחזית); וגם סכומי התמלוגים והתקבולים היו קטנים ב-2 מיליארד ש"ח (בכ-50%) מסכומי התמלוגים והתקבולים בתחזית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לתחזית של הכנסות אחרות חשיבות רבה. מן הראוי כי תיעשה עבודה מטה מסודרת ויסודית לקביעת תחזית זו, וכי עבודה זו תיעשה על ידי גורם מקצועי המופקד על תחום תחזית ההכנסות. על משרד האוצר לבחון שימוש במודלים אקונומטריים ככל שניתן לחיזוי ההכנסות האחרות.

בתשובת אגף התקציבים צוין בין היתר: "רכיב ההכנסות האחרות מורכב ברובו משני רכיבי משנה עיקריים: מלווה מהמוסד לביטוח לאומי ומענק הסיוע הביטחוני. רכיבי המשנה האמורים מהווים כ-80% מסך ההכנסות האחרות ולגביהם ישנה יכולת חיזוי גבוהה... גם לגבי רכיבים נוספים מתוך ההכנסות האחרות ישנם מודלי חיזוי פרטניים... יתר ההכנסות האחרות, המהווה כ-15% מסך ההכנסות האחרות, נחזים על פי אקסטרפולציה של נתוני עבר... יש לציין כי במהלך הכנת תקציב 2013-2014 שיפר משרד האוצר באופן ניכר את התיאום בין אגפיו השונים בכל הקשור לתחזית ההכנסות הנוספות ולראייה בשנת 2013 עמדו ההכנסות האחרות בפועל על 28.8 מיליארד ש"ח לעומת תחזית של 28.9 מיליארד ש"ח".

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דורון כהן, צוין בין היתר: "לאחר התקופה המבוקרת ולקראת הכנת תקציב המדינה לשנת 2013 הטלתי את האחריות על הכנת התחזית להכנסות אחרות על הכלכלן הראשי והממונה על הכנסות המדינה על מנת שירכוז עבודת צוות בהשתתפות אגף התקציבים, אגף החשב הכללי, הביטוח הלאומי ואחרים".

בתשובת הכלכלן הראשי צוין, בין היתר, כי במסגרת הכנת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 פותחה באגף הכלכלן הראשי מתודולוגיה לחיזוי סעיפי ההכנסות האחרות. המתודולוגיה משלבת בחלק מהסעיפים מודלים אקונומטריים וסימולציות המתבססות, בין היתר, על תחזיות המקרו של האגף. התחזית הסופית גובשה בשיתוף אגף התקציבים.

תחזית ההכנסות והגירעון ותחזית גיוס חוב

אמידה נכונה ותחזיות מדויקות ככל האפשר של ההוצאות וההכנסות בתקציב המדינה ושל הגירעון נדרשות לתכנון של היקף גיוס ההון הממשלתי לצורך מימון הגירעון הממשלתי. על פי החוק, הממשלה אינה רשאית להדפיס כסף לצורך מימון הגירעון. על כן הגירעון כולו ממומן באמצעות הלוואות (ובשנים האחרונות גם באמצעות הפרטה). גיוס הון התואם את הגירעון חוסך למדינה מאות מיליוני שקלים של תשלומי ריבית בזכות הכלים לתכנון, למדידה ולחיזוי נכון של הגירעון הממשלתי³⁵.

באפריל 2014 מסר הצוות המקצועי באגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה כי "תחזית הגירעון והגירעון למימון מתבצעת על ידי חטיבת מידע ניהולי בחשב הכללי ומאושרת על ידי החשב הכללי. תוכנית ההנפקות ברמה שנתית, רבעונית וחודשית נבנית בהתאם [לתחזית] הגרעון שסופקה על ידי חטיבת מידע ניהולי".

35 ראו:

<http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/BudgetExecution/BudgetExecutionTopNav/BEAbout/?WBCMODE=PresentationUnpublished>

נמצא כי במשרד האוצר משתמשים בעת ובעונה אחת בשתי תחזיות הכנסה וגירעון שונות לאותם טווחי זמן - תחזית גירעון אחת שמבצע אגף התקציבים משמשת להכנת התקציב ולבחנת עדכונים במדיניות הפיסקלית, והאחרת, שמבצע אגף החשב הכללי, לצורך גיוס אג"ח למימון הגירעון והחוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצגה של תחזיות שונות על ידי גופים שונים יכולה לתרום לגיבוש התחזית הסופית. אולם מרגע שנקבעה התחזית הסופית, יש טעם לפגם בשימוש של שני גופים באותו המשרד בתחזית הכנסות וגירעון שונה לאותה תקופה. עבודה מטה סדורה הייתה צריכה להביא להכנת תחזית מתואמת ומאושרת אחת שעל פיה פועלים כל גורמי משרד האוצר.

תפקיד המועצה הלאומית לכלכלה בהכנת התקציב

1. בהחלטת ממשלה 430 מספטמבר 2006 שעסקה בהקמת המועצה הלאומית לכלכלה נקבעו ייעודיה של המועצה, תפקידיה והמבנה הארגוני שלה. אחד מתפקידי המועצה הוא הכנת חוות דעת בדבר הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, ובמידת הצורך הצעת חלופות הן לגבי מסגרת התקציב והן לגבי נושאי תקציב פרטניים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי המועצה הלאומית לכלכלה לא הכינה חוות דעת כתובה בדבר התשתית המקרו-כלכלית ששימשה להכנת תקציב המדינה לשנים 2011-2012.

בפגישות של נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, עלה כי למועצה לא ניתן די זמן להכנת חוות דעת בדבר הכנת התקציב, וכי המועצה מנסה להאריך את הזמן המוקצב לה למטרה זו. עוד עלה כי הדיונים המרכזיים בדבר הכנת התקציב מתקיימים במשרד האוצר, וכי לדיונים עם גורמים מחוץ למשרד האוצר, כדוגמת המועצה, מגיע משרד האוצר רק בשלב מאוחר כאשר הוא כבר מחזיק בעמדה מגובשת ומגן עליה.

2. בהחלטת הממשלה האמורה נקבע כי "לאחר הקמת המועצה והפעלתה, לאור הניסיון שיצטבר, ייזום משרד ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה". בשנת 2011 העיר משרד מבקר המדינה³⁶ כי "כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה - עדיין לא קודמה הצעת החוק", וכי "ראוי להסדיר באופן רשמי את מעמדה של המועצה כלפי משרד האוצר... כדי לאפשר לה לקבל המידע הנדרש לשם הכנת חוות דעת בדבר התקציב". ראש המועצה הלאומית לכלכלה הסביר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2011, בתגובה על הדוח הקודם, כי "בהתאם לניסיון שנצבר, כאמור, החלה המועצה בעבודת מטה פנימית לגיבוש הצעת חוק לפעילותיה".

נמצא כי במועד סיום הביקורת, למעלה משבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, טרם קידם משרד ראש הממשלה את הצעת החוק האמורה, זאת אף שהמועצה כבר הכינה טיוטה של הצעת חוק.

36 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 137-138.

הגירעון שהסתמן והטיפול בו

1. במסמך שחיבר המשנה לממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, מר אייל אפשטיין, באוגוסט 2011, הוא ציין בין היתר כי "יש להשאיר את תקרת ההוצאה על כנה ולתת לתחזית ההכנסות בפועל להיות מיצב אוטומטי עד תקרת גירעון של 2.5% תוצר... אין לתת פיתרונות בשנת 2012 בהתעלם מתמונת המצב המסתמנת בשנת 2013. מהלך כאמור יוביל באופן כמעט וודאי לפריצה חריפה של המגבלות בשנת 2013". עוד הצביע המשנה לממונה על היעדר השמרנות בהכנת התחזיות בעת הכנת התקציב לשנים 2011 ו-2012: "הסיבה לתחזית הכנסות דומה [בשנת 2011] למרות הפער הגלום בבסיסי הנתונים נעוצה בכך שהאומדן נעשה באופן שאינו שמרני וגילם הלכה למעשה יחס גמישות גבוה במיוחד 1.4% (ו-1.5% לשנת 2012). העדר השמרנות מקבל משנה תוקף בבואנו לבחון את תחזית ההכנסות לשנת 2012. בשנת 2012 החשיפה הייתה משולשת: סביבת צמיחה של 4% נראית כתחזית אופטימית מידי, יחס גמישות של 1.5 אינו ריאלי, גם בסביבת הצמיחה החזויה קל וחומר בתרחיש להאטה". המשנה לממונה הציג במסמך שלושה תרחישים (גבול עליון, תרחיש מרכזי, וגבול תחתון). לפי התרחיש המרכזי הסתכמו ההכנסות החזויות לשנת 2012 ב-226 מיליארד ש"ח. מהמסמך עלה שניתן יהיה להתמודד עם החשיפות של שנת 2012 בתנאי שלא תהיה שום מחויבות נוספת על המחויבויות הקיימות, אולם הבעיה המרכזית תיווצר בשנת 2013³⁷.

ב-8.9.11 הציג מינהל הכנסות המדינה להנהלת משרד האוצר עדכון של תחזית גביית המסים לשנת 2012, על פי שלושה תרחישים: 224 מיליארד ש"ח על פי התרחיש המרכזי, 230 מיליארד ש"ח על פי התרחיש האופטימי ו-218 מיליארד ש"ח על פי התרחיש הפסימי. מינהל הכנסות המדינה ציין כי עדכון התחזיות בספטמבר נעשה "על בסיס הגביה בפועל עד חודש אוגוסט 2011 שהצביעה על סטייה מינורית של 0.3 מיליארד ש"ח לעומת תחזית התקציב, בשמונת החודשים הראשונים של שנת 2011". מינהל הכנסות המדינה טען כי "לאחר דיונים עם אגף התקציבים הוסכם שתוצג ב-20.9.11 תחזית של 227 מיליארד ש"ח - בין התרחיש המרכזי לתרחיש האופטימי". הממונה על התקציבים לשעבר מר גל הרשקוביץ טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 (להלן - תשובת הממונה על התקציבים לשעבר מר גל הרשקוביץ) כי "ההחלטה הייתה משותפת לכל הנהלת האוצר בראשות המנכ"ל".

שר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, וממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר דורון כהן, הציגו ב-3.10.11 לממשלה את עיקרי הדיווח שעל הממשלה להציג לוועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 179ב(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן - חוק ההתייעלות הכלכלית)³⁸. הסקירה עסקה בנושאים אלה:

37 בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 ציין המשנה לממונה על התקציבים דאז כי: "המכתב נכתב כתשתית לדיון בדבר המדיניות הפיסקאלית הרצויה (התיקון הנדרש), בשאיפה שזו תיושם לפני האחד בינואר 2012 זאת בכדי שנחזור למתווה פיסקאלי אחראי כבר בשנת 2012". יצוין כי במסמך לא צוין למי הוא הוגש.

38 סעיף 179ב(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי: "(א) בתוך 90 ימים לפני תחילת שנת הכספים 2012, ונוסף על חובות הדיווח לפי חוק יסודות התקציב או לפי כל דין אחר, תגיש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על כל אלה, ותציג אותו לפנייה: (1) תחזית מאקרו-כלכלית לשנת 2012, על התפתחויות בכלכלת ישראל, ובכלל זה תחזית הצמיחה והתפתחויות בשוק העבודה; (2) התפתחויות בכלכלת העולם והשלכותיהן על כלכלת ישראל; (3) תחזית ההכנסות לשנת 2012, המעודכנת לאותו מועד; (4) תחזית צורכי ההוצאה התקציבית לשנת 2012, המעודכנת לאותו מועד; (5) היערכות הממשלה כתוצאה משינויים בתחזיות כאמור או כתוצאה מהתפתחויות כלכליות אחרות, ככל שהיערכות כזו נדרשת לעמידה ביעדי המדיניות שנקבעו".

התפתחויות בכלכלת ישראל והעולם; תחזית מקרו-כלכלית לשנת 2012; תחזית הכנסות מעודכנת לשנת 2012; מצרפי תקציב מעודכנים לשנת 2012 וערכון צורכי ההוצאה לשנת 2012.

תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2012 שהציגו השר דאז וממלא מקום המנכ"ל דאז לממשלה ב-3.10.11 הייתה 227 מיליארד ש"ח, הגירעון הצפוי היה 2.6% מהתוצר, ותחזית הצמיחה הייתה 4%.

מינהל הכנסות המדינה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא אחראי להכנת תחזית הכנסות, ואילו חישוב הגירעון נעשה בידי אגף התקציבים. רכז צוות מאקרו באגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה כי "מכיוון שמדובר בחישובים פשוטים, לא ידוע לי שקיימים מסמכים המגבים את החישוב למצגת".

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי באגף התקציבים לא נמצאו החישובים שעליהם התבססה תחזית הגירעון שהוצגה לממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהחישוב יישמר כדי לאפשר את בחינתם של החישוב וההנחות שעליהם הוא מבוסס ואת הפקת הלקחים שתשמש לחישוב בעתיד.

2. בלוח 5 שלהלן מפורטות תחזית הצמיחה שהציגה הנהלת משרד האוצר לממשלה והתחזיות של גורמים אחרים במשק:

לוח 5

תחזית הצמיחה של גופים שונים לשנת 2012

מועד פרסום בשנת 2011	תחזית צמיחה	גוף
ספטמבר	4.0%	משרד האוצר
ספטמבר	3.2%	בנק ישראל
אוגוסט	3.5%	בנק הפועלים
ספטמבר	3.1%	הראל
ספטמבר	3.6%	IMF
נובמבר	3.2%	The Economist
ספטמבר	3.5%	UBS

המקור: נתוני אגף התקציבים.

מהלוח עולה כי תחזית הצמיחה של משרד האוצר, שעל פיה נקבעת בין היתר תחזית ההכנסות והגירעון, הייתה אופטימית מהתחזיות של גורמים אחרים. גם ממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דורון כהן, ציין כי התחזית של משרד האוצר היא האופטימית ביותר. בדיון בוועדת הכספים ב-31.10.11 הוא ציין בין היתר: "צריך לשים את הדגש על 2012. עדיין אין לנו אינדיקטורים שמפריכים את ה-4%, ואנחנו עדיין מציגים את ה-4%. חשוב להדגיש שמשרד האוצר הוא הכי אופטימי בעניין הזה". מר דורון כהן ציין בתשובתו כי "תחזית האוצר ניתנה תוך הסתייגות ואף תוקנה".

גם בעניין הגירעון הציגו חזאים חיצוניים תחזית פסימית מזו של משרד האוצר (2.6% מהתוצר). למשל, בסקירה מקרו-כלכלית שבועית לישראל שפרסם אגף כלכלה ומחקר בחברה א' ב-13.9.11 צוין כי: "צפוי מחסור בהכנסות ממסים לעומת התכנון התקציבי גם ב-2011 (מחסור קטן) וגם ב-2012 (מחסור משמעותי של 1-2 אחוזי תוצר)". ב-11.10.11 צוין כי "הכנסות המדינה ממסים

הסתכמו בספטמבר ב-17.6 מיליארד ש"ח. נתון זה דומה למגמה בחודשים האחרונים ומחזק את הערכתנו שצפוי מחסור משמעותי (2-1 אחוזי תוצר, כלומר 9-18 מיליארד ש"ח) בהכנסות ממסים ב-2012 יחסית לתכנון התקציבי. כלכלני חברה ב' כתבו בתחזית השבועית שפורסמה ב-16.10.11 כי "אנו צופים גירעון של כ-3.6% תוצר...תקציב 2012 מניח גידול נומינלי בהכנסות ממסים של 8.8%, יעד בהחלט שאפתני על רקע ההאטה הגלובלית (והישראלית) הצפויה. תת ביצוע בהכנסות מהווה איום על השגת יעד הגירעון".

ב-17.10.11 פרסם בנק ישראל כי "הצמיחה העולמית הואטה, במיוחד באירופה, וקצב ההתרחבות של הסחר העולמי פחת. החששות מהתפשטות משברי החוב באירופה למדינות מפתח ביבשת והורדת הדירוג של ארה"ב הובילו לטלטלה בשווקים הפיננסיים ולהתגברות אי הוודאות... ההתפתחויות בשוק העבודה מצביעות על...התקרבות המשק לתעסוקה מלאה"³⁹.

ב-25.10.11 הכין סגן בכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר, מר אבישר כהן, האחראי לחשיבת המידע הניהולי, "תחזית סכמתית של תסריטי גירעון ויחס חוב תוצר בשנת 2012". על פי תחזית זו, בתרחיש צמיחה פסימי של 3% יהיו ההכנסות ממסים 219.5 מיליארד ש"ח, ואילו בתרחיש צמיחה אופטימי של 4% יסתכמו ההכנסות ממסים ב-222.6 מיליארד ש"ח, לעומת תחזית ההכנסות ממסים המקורית במועד אישור התקציב בסך כ-232 מיליארד ש"ח, והתחזית שהוצגה לפני הממשלה באותו חודש בסך 227 מיליארד ש"ח. כמו כן מתחזית זו עולה כי חסרו כ-2 מיליארד ש"ח בהכנסות האחרות בתרחיש אופטימי, והגירעון יהיה 3.7% מהתוצר על פי התרחיש הפסימי ו-3.3% מהתוצר על פי התרחיש האופטימי.

ב-31.10.11 הציג שר האוצר דאז לוועדת הכספים של הכנסת את עיקרי הדיווח שהממשלה צריכה להציג על פי חוק⁴⁰. שר האוצר ציין לפני הוועדה כי הוא "רוצה להדגיש שאנחנו מחויבים להציג בוועדה את התחזית לאחר שהיא אושרה בממשלה. לכן, אנחנו מציינים פה מה שאושר בממשלה לפני חודש". השר הדגיש גם את החששות הקיימים לגבי שנת 2012. "אנחנו מסתכלים קדימה לשנת 2012 בדאגה. אנחנו רואים סימנים בהחלט מדאיגים גם בכלכלת העולם, ואנחנו גם רואים כבר השלכות על כלכלת ישראל. ספינת הכלכלה שלנו וספינת התעסוקה שלנו לא התרסקה כמו שהיא התרסקה ברוב מדינות המערב בתוך המשבר - זה הצד החיובי - אבל, אנחנו רואים התעצמות של העננים השחורים, של הסערה מסביבנו. לא הגענו לחוף מבטחים. ההיפך מזה הוא הנכון. מה אנחנו רואים? אנחנו רואים התגברות של המשבר... בחצי השנה האחרונה, בחודשים האחרונים, אנחנו ראינו שהתחזיות האופטימיות להתאוששות בארצות-הברית ואירופה נעלמו, ובמקומן ארצות-הברית ואירופה חזרו למשבר חמור. אין שיפור משמעותי באבטלה, יש משבר חובות מאוד חמור. בדאגה ובצער רב אני אומר כי אנחנו רואים ממש קריסה כלכלית של מערב אירופה... גם אם אירופה תצליח להציל את היורו ולהתגבר על משבר החובות, ההשלכות והמחירים מאוד מאוד קשים. אנחנו כבר רואים בחודשים האחרונים סימנים מדאיגים של השפעות והשלכות עלינו. אני בא לפה על מנת להגיד לא רק את הדברים הטובים, אלא גם את הדברים המדאיגים שהוועדה ואנחנו צריכים לקחת בחשבון. בחודשיים האחרונים אנחנו רואים האטה בייצוא הישראלי בגלל האטה בביקושים למוצרי הי-טק ולמוצרים של מפעלי התעשייה הישראלית באירופה ובארצות-הברית... אנחנו רואים שאחרי שנתיים של התאוששות מרשימה, במחצית השנייה של 2011 אנחנו רואים כבר סימנים של האטה, וזה הצד המדאיג... אמרתי שצריך להסתכל קדימה לא רק בסיפוק, אלא גם בדאגה, ושנחנו עדיין נאבקים מול המשבר המתחדש באירופה ובארצות-הברית...".

39 בנק ישראל, חטיבת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מאי עד אוגוסט 2011, חוברת 131.

40 יצוין כי שר האוצר לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, נהג להופיע לפני ועדת הכספים בכל רבעון על מנת לעדכנה, ובסך הכול 17 פעמים בכל שנות כהונתו, אף שלא היה מחויב לכך על פי החוק.

המספרים שהציגו אנשי משרד האוצר בישיבתה זו של ועדת הכספים לא היו מעודכנים. למשל, ראש אגף התקציבים דאז, גל הרשקוביץ, ציין כי "הגירעון הצפוי על בסיס הנתונים הללו הוא 2.6% ביחס ל-2% מהתמ"ג כפי שנקבע על-פי הכלל הפיסקאלי", וכי "זהו אומדן סביר... והוא נכון לנקודת הזמן", אף שכבר באותו מועד היו למשרד האוצר נתונים שהעידו על גירעון צפוי גדול מ-3%.

שר האוצר דאז ויועצו הכלכלי דאז הסבירו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014 כי לא היה מקום לעדכן נתונים באותו המועד מפני שהם היו חלקיים בלבד והתאפיינו בתנודתיות גבוהה. עוד ציין שר האוצר דאז כי סיכם עם יו"ר ועדת הכספים שהוא יעדכן את הוועדה בתחילת שנת 2012, לאחר שיהיו נתונים מלאים יותר לשנת 2011, ואז אף יציג תחזית מעודכנת לשנת 2012, וכך אכן עשה⁴¹.

הממונה על התקציבים לשעבר, מר גל הרשקוביץ⁴², מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הנורמה המחייבת המקובלת והתקינה היא כי משרד האוצר אינו גוף שתפקידו לפרסם תחזיות תקופתיות. התחזיות נדרשות על מנת להוות את התשתית לצעדי מדיניות. לכן, שינוי בתחזית נעשה רק במצב של שינוי מהותי ולאורך זמן בנתוני הביצוע והמציאות הכלכלית ורק על בסיס נתונים מלאים שלמים ומנותחים".

3. ב-9.11.11 עודכנה תחזית ההכנסות של מינהל הכנסות המדינה על פי הגבייה בפועל עד אוקטובר 2011, שניכרה בה הרעה של ממש בגבייה בחודשים ספטמבר ואוקטובר. הרעה זו הגדילה את הפער השלילי בין הגבייה בפועל לתחזית התקציב ב-2.3 מיליארד ש"ח נוספים וחייבה את הפחתת התחזית לשנת 2012: 220.7 מיליארד ש"ח בהתחשב בהנחת צמיחה של 4%-1 ו-217.5 מיליארד ש"ח בהתחשב בהנחת צמיחה של 3%.

על יסוד התחזיות המעודכנות של מינהל הכנסות המדינה, וההערכה כי יחס סך של כ-2 מיליארד ש"ח בהכנסות האחרות, ב-13.11.11 שלח סגן החשבת הכללית מר אבישר כהן מכתב לחשבת הכללית במשרד האוצר, גב' מיכל עבאדי בויאנג'ו, והעתקים ממנו לממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר דאז - מר דורון כהן, הממונה על התקציבים דאז, לסגנו ולממונה על הכנסות המדינה בפועל. במסמך ציין סגן החשבת הכללית כי "חזוי בשנת 2012 גירעון של 3.5% עד 3.9% מהתמ"ג" (על פי הנחות צמיחה של 4%-1 בהתאמה). עוד ציין סגן החשבת הכללית כי "חזאים מחוץ למשרד האוצר... נמצאים ב-2012 בתחזית גידול תוצר ריאלי של 3% עד 3.2% ותחזית גביית מסים של 215 עד 223 מיליארד שקלים".

בין היתר לנוכח הנתונים האלה התקיים בנובמבר 2011 דיון של הנהלת האוצר בנושא הטיפול בגירעון המסתמן.

מפגישות של נציגי משרד מבקר המדינה עם החשבת הכללית, גב' מיכל עבאדי בויאנג'ו, ממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר דורון כהן, הממונה על התקציבים דאז, מר גל הרשקוביץ, המשנה לממונה על התקציבים דאז, מר אייל אפשטיין, מנהלת מינהל הכנסות המדינה (בפועל), גב' פרידה ישראלי, והיועץ הכלכלי לשר האוצר דאז, פרופ' אבי שמחון (להלן - היועץ הכלכלי לשר האוצר דאז)⁴³, עולה כי בישיבת ההנהלה האמורה התגלעו חילוקי דעות בדבר הצורך לפעול לנוכח הגירעון שהסתמן. הממונה על התקציבים דאז טען בישיבה שאין לפעול מאחר שיש להסתמך על המייצבים האוטומטיים (ראו להלן). מנגד, החשבת הכללית והמשנה לממונה על התקציבים טענו כי יש לפעול להקטנת הגירעון. בעקבות הפגישה לא ננקטו כל פעולות לטיפול בגירעון המסתמן, ולכאורה התקבלה עמדתו של הממונה על התקציבים דאז. עמדה זו עולה בקנה אחד עם העמדה

41 ראו פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת מ-18.1.12.

42 מר גל הרשקוביץ כיהן כממונה על התקציבים מאוגוסט 2011 עד אוגוסט 2013.

43 פרופ' אבי שמחון כיהן כיועץ הכלכלי לשר האוצר מאפריל 2010 עד אוקטובר 2012.

שהציג הממונה על התקציבים דאז בישיבתה של ועדת הכספים של הכנסת ב-31.10.2011, ולפיה: "בנקודת הזמן הזאת כאשר אנו מדברים על שינוי בצד ההכנסות, לא מבצעים כרגע כל שינוי".

יצוין שבנק ישראל תמך בעמדת הממונה על התקציבים דאז, ובפרסומו מדצמבר 2011 צוין בין היתר: "מכיוון שהגירעון הגבוה מהיעד נובע משינויים בסביבה המקרו- כלכלית, ובהינתן ההתמתנות הצפויה בפעילות, נראה כי אין הכרח בשלב זה שהממשלה תנקוט בצעדי מדיניות כדי להקטין את הגירעון כבר ב-2012".

עוד יצוין כי כבר ב-30.10.11 החליטה הממשלה⁴⁴ להפסיק בין היתר את המתווה הפוחת של מס הכנסה ליחידים וחברות. ב-5.12.11 אושר בכנסת חוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, ובו התקבלו מרבית המלצות שבפרק המסים של דוח ועדת טרכטנברג. החוק עצר בין היתר את המשך יישומו של המתווה הפוחת של שיעור מס ההכנסה של יחידים וחברות, שהיה מתוכנן להימשך עד שנת 2016, והגדיל את שיעור המס על יחידים במדרגת המס העליונה ל-48% ואת שיעור מס החברות ל-25%.

יש לזכור את הרקע לאירועים האמורים - בקיץ 2011 הייתה מחאה חברתית רחבת היקף הנוגעת ליוקר המחיה בישראל. בעקבות המחאה הוקמה ועדה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. המחאה והקמת הוועדה הביאו בין היתר להתפטרותו של מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני. מכאן, שנוסף על תחזית הגירעון ההולכת ותופחת, המחאה החברתית הייתה בעיצומה, והלחץ הציבורי על הממשלה לפרוץ את תקרת ההוצאה היה גדול⁴⁵.

הממונה על התקציבים לשעבר, מר גל הרשקוביץ, ציין בתשובתו בין היתר: "בתאריך ה-30.10.2011 ימים ספורים לפני הישיבה העביר ראש אגף התקציבים הצעת החלטה לאישור הממשלה על בסיס המלצות ועדת טרכטנברג לשינוי משמעותי במתווה המס והעלאה משמעותית של מיסים ישירים... במועד זה גיבש ראש אגף התקציבים את רשימת הצעדים לטיפול בצד ההוצאה שאושרה ביום 8.1.2012 בממשלה במטרה להבטיח את העמידה במסגרת הוצאות וזאת בתנאים מורכבים בהשפעת המחאה החברתית ותחת לחצים קשים. העמדה הייתה כי בנקודת הזמן הזו, בהתחשב בהחלטת הממשלה על הטלת צעדי המיסוי המשמעותיים שיש ליישם בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג, צעדי ההוצאות שיש לגבש וליישם, אין לנקוט בשלב זה בצעדים נוספים" (ההדגשה במקור).

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דורון כהן, צוין בית היתר: "לעניין הדיונים שהתקיימו - לא רק בתחילת נובמבר אלא במהלך שני החודשים האמורים - רוב הדיונים וחילוקי הדעות נגעו לאומדנים ולתחזיות. אשר למדיניות, ככל שהיו חילוקי דעות, הם נאמרו כהערת אגב, ואיש לא הגיש הצעה למדיניות חלופית לזו שנקטה".

בתשובת המשנה לממונה על התקציבים לשעבר, מר אייל אפשטיין, ממרץ 2014 צוין בין היתר: "עמדת המשנה לראש אגף התקציבים הייתה חד משמעית כי יש לפעול להקטנת הגירעון והדברים עולים בבירור ממכתבו כבר בחודש אוגוסט. עמדה זו הוצגה באופן ברור בכל דיון מקצועי שהתקיים".

44 במסגרת קבלת השינויים במערכת המס המבוססים של דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג).

45 יוער כי אילו לא היה מדובר בתקציב דו-שנתי אלא בתקציב רגיל, היו צריכים להתאים את התקציב לשנה החדשה על מנת שיעמוד ביעד הגירעון. אך מאחר שיעד הגירעון נתפס כיעד תכנוני בלבד, וצריך לעמוד בו רק בתכנון התקציב, ומאחר שלא הוכן תקציב חדש, אלא המשיכו לפעול לפי התקציב הקיים, לא הייתה חובה לעמוד בשנת 2012 ביעד הגירעון שנקבע ל-2% מההוצאה בעת הכנת התקציב הדו-שנתי בשנת 2010.

נוכח המתואר לעיל, על משרד האוצר לשקול ביצוע עבודה להגדרת קווים מנחים למועדי עדכון תחזיות לצורך הבניית שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בנושא זה. בין היתר חשוב להתייחס לעדכניות הנתונים, לכמותם, לעצמת השינויים בהם, למגמות השינויים בהם ולתחלופה שבין עדכון תחזיות המתבצע בסוף שנה - שאמנם מבוסס על מידע מצומצם יחסית אך מאפשר נקיטת צעדי מדיניות פיסקלית רבים יותר, כגון שינויים במסים הישירים - ובין עדכון תחזית המתבצע בתחילת השנה העוקבת, המבוסס על מידע רב יותר אך מצמצם את צעדי המדיניות הפיסקלית האפשריים.

4. בדוח שנתי 55 של משרד מבקר המדינה צוין בין היתר: "בביקורת לא נמצאו פרוטוקולים... שמהם אפשר ללמוד על הדיונים שהתקיימו בלשכת מנכ"ל משרד האוצר לקראת הגשת הצעת התקציב... לרבות העמדות של ראשי האגפים שהשתתפו בדיונים, ההחלטות שהתקבלו בהם והחלופות שנבחנו". בדוחות שנתיים 62 ו-64א של משרד מבקר המדינה שוב צוינו עיקרי הדברים.⁴⁶

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי לא נמצא כל מסמך המתעד את הדיון האמור בהנהלת משרד האוצר בנובמבר 2011, שבו התקבלו החלטות חשובות בנושא הטיפול בגירעון שהסתמן, וכי זו הפעם הרביעית בשנים האחרונות שמשרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על היעדר תיעוד של ישיבות שהן צומת מרכזי בקבלת החלטות. מכאן שגם לא מתועדות הדעות השונות שהוצגו בדיון וההחלטות שהתקבלו בו. נוסף על כך, לא נמצא כל מסמך המתעד דיון בסוגיה אם בעקבות ההרעה המשמעותית בנתונים יש מקום להביאם לדיון מחדש בישיבותיהן של הממשלה וועדת הכספים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לדון בסוגיה זו, מפני שבשלב זה עדיין היה אפשר לשקול מגוון צעדים לצמצום הגירעון הצפוי, לרבות בחינת האפשרות להעלות את המסים הישירים לשנת 2012.

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דורון כהן, צוין בין היתר: "כבר בדוח קודם ובעודי בתפקיד קיבלתי את עמדת משרד מבקר המדינה ונתקבלה החלטה בהנהלת משרד האוצר לעדכן את מדיניות התיעוד".

5. כאמור, אחד השיקולים המרכזיים שהביאו את מקבלי ההחלטות במשרד האוצר למסקנה שהממשלה אינה צריכה לנקוט שום פעולה לנוכח הגירעון התופח היא קיומם של מייצבים אוטומטיים.⁴⁷ מייצבים אוטומטיים הם כלי מדיניות במערכת הכלכלית, שמיועדים ליצור לחצים נגדיים למגמות שונות במשק, כגון מיתון או עלייה וירידה של מחזור עסקים, ולמתן אותם, בלי שינוי חקיקה או התערבות ממשלתית רשמית.

במצגת של אגף התקציבים מנובמבר 2011 הוגדרו המייצבים האוטומטיים כך: "מדיניות פסיבית המאפשרת גידול בגירעון בתקופת שפל כתוצאה מירידה בהכנסות ממסים וגידול בהוצאות לדמי אבטלה (מרכיב זניח בישראל), וירידה בגירעון בתקופה של צמיחה מהירה". על פי המצגת המטרה של המייצבים האוטומטיים היא "מניעת העצמת משב ותנודתיות כלכלית כתוצאה ממדיניות פרו-מחזורית המצמצמת ביקושים ומובילה לגידול באבטלה בתקופת שפל".

46 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בפרק "תקציב המדינה תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 220, 222; דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 145-146; דוח שנתי 64א (2013), בפרק "החלטות בתחום המסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 158.

47 על פי התפיסה הקנסיאנית יש לנקוט גישה פיסקלית מרחיבה בתקופה של שפל במחזור העסקים, ולנקוט גישה פיסקלית מצמצמת בשנות גאות.

עוד נכתב במצגת כי "בצמיחה בסביבת 3.5% גידול בגירעון משמעותו הגדלה פרמננטית של הגירעון ולא שימוש במייצבים האוטומטיים". ההשפעות של מצב זה, על פי המצגת, הן "פגיעה באמינות הפיסקלית של הממשלה, קשיים בגיוס מקורות מימון, וסכנה להתדרדרות מהירה וחדה בעת משבר ואובדן היכולת להשתמש במייצבים אוטומטיים במשבר אמיתי".

בספטמבר 2011 ציין ראש אגף כלכלה ומחקר לפני ממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר דאז כי "גם אם הגירעון גבוה מהצפוי ומגיע לשלושה אחוזים ב-2012, עדיין משקל הממשלה יורד בתוצר והחוב ממשיך להצטמצם. במצב זה להערכתי לא כדאי לבצע שינויים פיסקליים. השינויים יכנסו ממילא בתקציב 2013. יתר על כן, בתקופה שבה קיימת אי וודאות גדולה יש הצדקה כלכלית לאפשר למייצבים האוטומטיים להגיע לגירעון גבוה יותר. על רקע כל זה אני סבור כי כאמור אין לבצע שינויים במסגרות התקציב כיום ומן הראוי לדון לקראת תקציב 2013 בהגיון של הכללים הפיסקליים הנוכחיים".

בתגובה על דבריו אמר כלכלן בכיר באגף התקציבים ששימש יועץ לממונה על התקציבים דאז כי "במייצבים אוטומטיים משתמשים כשהמשק במיתון. לא כאשר מדברים על צמיחה של 4% המשקפת צמיחה גבוהה יחסית ולכן גביית מסים גבוהה". היועץ הכלכלי לשר האוצר דאז תמך בעמדתו של הממונה על התקציבים ולפיה אפשר להסתמך על המייצבים האוטומטיים מפני שהמשק רחוק מלממש את פוטנציאל הצמיחה שלו, וירידתו של השכר הריאלי מלמדת שמצב התעסוקה יכול להשתפר⁴⁸.

המשנה לממונה על התקציבים לשעבר, מר אייל אפשטיין, ציין במסמך שכתב באוגוסט 2011 כי "יש להשאיר את תקרת ההוצאה על כנה ולתת לתחזית ההכנסות בפועל להיות מייצב אוטומטי עד תקרת גרעון של 2.5% תוצר".

במסמך שהעביר הממונה על התקציבים לשעבר, מר גל הרשקוביץ, למשרד מבקר המדינה בנושא "התפתחות ההכנסות ממסים בשנת 2011", אשר הזמין לדבריו מצוות מקרו באגף התקציבים והתייחס לביצועי גביית ההכנסות ממסים ב-11 החודשים הראשונים של השנה, נכתב בין היתר: "בשנת 2011 מסתמן חוסר של 4 מיליארד ש"ח בהכנסות ממסים וכ-2 מיליארד ש"ח בהכנסות אחרות ביחס לתכנון התקציבי. למעלה מ-50% מהחוסר אינו נובע משינויים בפעילות המשק אלא מסיבות שאינן צפויות להשתנות (חוסר קבוע)... שאר החוסר נובע מסיבות שונות... ויתכן שמעיד באופן חלקי על האטה בפעילות הכלכלית.... נדגיש כי החוסר המוצג כאן יכול להיות אומדן חסר כאשר ניגשים לנתח את החוסר הצפוי בהכנסות לשנת 2012, וזאת מכיוון... שהחוסר נצבר במחצית השנייה של השנה. כלומר המשך המגמות שראינו עלול ליצור חוסר בסדרי גודל גבוהים יותר בהכנסות בשנים הבאות".

בפרסום של בנק ישראל מדצמבר 2011 צוין בין היתר: "מכיוון שסטיית הגירעון הצפוי מהתקרה נובעת משינויים מחזוריים בסביבה המקרו-כלכלית, שמקורם בכלכלה העולמית, ועל רקע האמינות שצברה המדיניות הפיסקלית מאז 2003, סביר כי הממשלה תימנע מפעולות לריסון הגירעון, שעלולות להעמיק את ההאטה בצמיחת המשק".

בתשובת הממונה על התקציבים לשעבר מר גל הרשקוביץ צוין בין היתר כי: "בשל העובדה כי הגרעון אינו מטרה אלא אמצעי להשגת המטרות מדיניות המייצבים האוטומטיים נועדה למעשה לתמוך במטרות המרכזיות של המדיניות והם הצמיחה והתעסוקה".

48 יוער כי גם בדוחות של ה-IMF (קרן המטבע הבין-לאומית) אפשר לראות מגמות סותרות לגבי המייצבים האוטומטיים: בנייר המסכם בעניינה של ישראל בשנת 2010 שפורסם בינואר 2011 ציין ה-IMF כי אם ההכנסות בשנת 2011 יהיו נמוכות מהתחזית, יהיה צורך לפעול להגדלת ההכנסות כבר בשלב מוקדם, ואילו במסמך מפרברואר 2012 ציין ה-IMF כי המייצבים האוטומטיים פועלים במלואם.

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דורון כהן, צוין בין היתר: "ברוב הדיונים היה קונצנזוס אודות המדיניות הראויה למעט הערות מינוריות של החשבת הכללית וכלכלן בכיר באגף התקציבים ויועץ לממונה על התקציבים]... מאחר והמשק נמצא בהאטה חמורה העלאת מיסים הייתה עלולה לפגוע עוד יותר בצמיחה - דברים אלה זהים לדברים של ראש אגף תקציבים, ראש אגף כלכלה ואחרים - דהיינו להניח למייצבים האוטומטיים לפעול כדי להשיב את המשק למצב צמיחה... סברנו שבתחזית צמיחה של 3.2% המהווה האטה תלולה בתחזית לעומת השיעורים שהיו שנה קודם לכן, ובוודאי כשיש סכנה לפגיעה חמורה יותר בצמיחה אם יתרחש משבר באירופה לא היה נכון להעלות מיסים ולנקוט במדיניות פיסקאלית מצמצמת".

מהאמור לעיל עולה כי נמצאו דעות שונות בקרב הצוות המקצועי והנהלת משרד האוצר ובנק ישראל בנוגע למאפייני הגירעון ויעילות השימוש במייצבים האוטומטיים - חלקם הדגישו את המרכיב המבני בגירעון⁴⁹ וחלקם אף הסתייגו מהשימוש במייצבים אוטומטיים בשל הצמיחה הגבוהה יחסית, חלק ציינו שהגירעון מושפע משינויים כלכליים (גירעון מחזורי⁵⁰) ותמכו בשימוש במייצבים האוטומטיים, וחלק סברו שהגירעון מושפע משילוב של גורמים מבניים ומחזוריים. לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה בדבר חלקו המבני של הגירעון והמדיניות הנדרשת לטיפול בו. בפועל אימץ משרד האוצר מדיניות של שימוש במייצבים האוטומטיים המיועדים לסביבה כלכלית המאופיינת בגירעון מחזורי.

על משרד האוצר לבצע בדיקה מקצועית של התנאים הכלכליים המבדילים בין גירעון מבני לגירעון מחזורי ובכלל זה שיעורי צמיחת התוצר, שיעורי התעסוקה, והפער בינם ובין תעסוקה מלאה, פער התוצר, סטיות מתחזית ההכנסות וכיוצא באלה. בדיקה זו תוכל לסייע למקבלי ההחלטות בעתיד לאפיין את סוג הגירעון - מבני, מחזורי או משולב - ותשמש בסיס לקביעת המדיניות הפיסקלית המתאימה.

בתשובת הכלכלן הראשי במשרד האוצר צוין בין היתר: "המבקר מציע כי תהליך קביעת מדיניות פיסקאלית, ובפרט השימוש במייצבים אוטומטיים, ילווה בהצגה של הסביבה המקרו כלכלית ובהערכה לגבי מידת האפקטיביות של הצעדים הפיסקאליים הנדונים. אגף הכלכלן הראשי רואה זאת כאחד מתפקידיו וגם בעתיד ימשיך לפעול ליישום ההמלצה".

בתשובת שר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, ממרץ 2014 צוין בין היתר: "המדיניות הכלכלית בשנת 2012, שעליה בעיקר נסוב הדוח, היא במבחן התוצאה הצלחה ברורה וחד משמעית, למרות הפרמטרים הבעייתיים והמכבידים: המשכו של המשבר הגלובלי בעולם, החולשה החמורה באירופה, והיעלמות הפתאומית והבלתי צפויה של הגז הזול כמקור אנרגיה במדינת ישראל התוצאות שהושגו הן כדלקמן: ... ישראל צמחה בשיעור של 3.4%... האבטלה המשיכה לרדת בקצב מרשים מ-7.5% (האבטלה הממוצעת בשנת 2011) ל-6.3% (האבטלה שנמדדה ברבעון הראשון של שנת 2013)... בתחום יחס חוב תוצר נמשכה הירידה... שום חברת דירוג לא שקלה להוריד את דירוג האשראי של ישראל, או אפילו להזהיר מפני הורדת דירוג עתידית בעקבות אותו גירעון זמני... המדיניות המקרו כלכלית שעליה החליט שר האוצר... הייתה סבירה ונכונה. מדיניות שיעיקרה להימנע מהטלת מסים משמעותית בשנה שאובחנה כבעייתית מראש כדי שלא לפגוע בדינמיקה של צמיחה גבוהה והורדת האבטלה" (ההדגשה במקור).

49 גירעון מבני הוא גירעון תקציבי מנוכה מחזור עסקים, כלומר הגירעון ללא ההשפעה של מחזור עסקים.
50 גירעון מחזורי הוא החלק בגירעון התקציבי הנובע ממחזור עסקים.

החלטת ממשלה בינואר 2012 ועדכון תחזית ההכנסות

1. רק בינואר 2012 עודכנה תחזית הצמיחה ל-3.2%, תחזית ההכנסות ממסים הופחתה ל-221 מיליארד ש"ח, ותחזית הגירעון עודכנה בהתאם לכך ל-3.4% מהתוצר. שר האוצר ובכירי משרדו עדכנו את ועדת הכספים בנושא בינואר 2012.

העדכון המאוחר לא אפשר למקבלי החלטות לבחון שינוי במס הישיר משום שכמעט בלתי אפשרי להגדיל את המס הישיר לאחר תחילת שנה. לפיכך יכלה הממשלה להגדיל מסים עקיפים בלבד, וכך אכן עשתה ביולי 2012. בעקבות החלטה זו נוצרה תוספת הכנסה של 1.55 מיליארד ש"ח בלבד, כמפורט להלן.

יתרה מזו, נמצא כי על אף הגירעון שהסתמן, כמעט כל העודפים הבלתי מחויבים של משרדי הממשלה הועברו משנת 2011 לשנת 2012: מתוך כ-8.16 מיליארד ש"ח הועברו כ-8.06 מיליארד ש"ח, שהם כ-99% מסך העודפים. כ-51% מהעודפים הועברו בארבע החודשים האחרונים של השנה.

בדוח שנתי 57 של מבקר המדינה צוין כי: "בהנחות פנימיות לניהול התקציב של אגף התקציבים נקבע כי 'ככלל, אין להעביר עודפים לא מחויבים. בתכנון התקציבי אין להתייחס לעודפים הלא-מחויבים כמקור תקציבי'... נמצא, כי מדיניות אגף התקציבים בעניין זה אינה עקבית ואחידה וכי לעיתים הוא מאשר גם העברתם של עודפים לא מחויבים. אגף התקציבים השיב כי בקשות אלה מתקבלות מהמשרדים וההחלטה נתונה לשיקול דעתו של האגף. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי אגף התקציבים יקבע כללים ברורים בנושא העברת העודפים הלא מחויבים, כדי להקטין את אי הודאות של משרדי הממשלה, כדי לסייע להם לתכנן ולבצע פעולות תוך ניצול מיטבי של התקציב וכדי שהעברת העודפים תיעשה על פי סדרי עדיפויות ברורים" (ההדגשה במקור).⁵¹

בתשובת הממונה על התקציבים לשעבר, מר גל הרשקוביץ, צוין בין היתר: "הנורמה המקובלת והתקינה הינה להעביר עודפים לרבות לא מחויבים במטרה: להבטיח עמידה בהתחייבויות הממשלה, תוך מניעת קיצוץ דה פקטו שיביא לרמת הוצאה הנמוכה מתקרת ההוצאה ללא החלטה כזו. להבטיח את הביצוע של תכניות מאושרות ומתקצבות ככל שניתן, גם אם החשב לא הספיק לחייב חלק מהסכום בסוף השנה. הנורמה המקובלת והתקינה היא כי ההפרש בין אחוז תת הביצוע והעברת עודפים מהווה משתנה מקרי שלא תקין להתערב בו ובמסגרת תקצוב סביר שווה לאפס בתוחלת".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי אגף התקציבים וכל שאר הגורמים הרלוונטיים יבחנו לעומק את נושא העברת עודפים לא מחויבים, כי ההנחות הפנימיות לניהול תקציב של אגף התקציבים יותאמו למסקנות ולקביעות שיתקבלו בעניין, וכי האגף יפעל על פיהן באופן עקבי ומסודר. מכל מקום, כשתחזית הגירעון הולכת וגדלה, וסערה כלכלית גלובלית מאיימת בין היתר על אירופה, היה מקום לבחון אם יש צורך להעביר את מלוא העודפים הלא מחויבים שאפשרה את הגדלת ההוצאות, ולמצער לשקול כל העברה לגופה ולתת את הדעת על השפעתה על הגירעון הגדל.

2. הועלה כי על אף הגירעון שהסתמן אישרה הממשלה ב-8.1.12 תוספות תקציב הנדרשות לביצוע המלצות ועדת טרכטנברג ותוספות בגין החלטות נוספות שהממשלה והכנסת קיבלו מאז אושר התקציב הדו-שנתי. בין היתר תוקצבו הסכמי השכר עם ארגוני המורים העל-יסודיים ועם הרופאים וכן העלאת שכר המינימום.

51 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה", עמ' 241.

משמעות סך ההחלטות היא הגדלה נטו של הוצאות הממשלה ב-2012 ב-6.4 מיליארד ש"ח ביחס לתקציב המקורי, והסכום הלא ממומן כאחוז מהתמ"ג היה אז כ-0.7%, כפי שפורט בדוח בנק ישראל⁵²:

לוח 6

המשמעות התקציבית של החלטות הממשלה מ-8.1.12 בדבר שינוי הרכב ההוצאות ב-2012 (במיליוני ש"ח)

תוספות הוצאות:	
3,275	יישום המלצות דוח טרכטנברג
2,200	מימון מחויבויות נוספות בתקציב (שכר מורים, שכר מינימום, רופאים)
3,667	תקציב הביטחון*
9,142	סך כל התוספות
הקטנת הוצאות	
760	הפחתה רוחבית של תקציבי משרדי ממשלה
455	הפחתות בסעיפים ייעודיים
1,500	ניצול הרזרבה המיוחדת בתקציב הדו-שנתי
2,715	סך כל ההפחתות
6,427	סך כל הגידול בהוצאות
0.70%	הגידול הלא ממומן כאחוז מהתמ"ג

* מזה החלטת ממשלה המאשרת את "מסמך גבאי" בסכום של 3.45 מיליארד ש"ח; קיצוץ רוחבי למימון הגדר בין ישראל ובין מצרים בסכום של 283 מיליון ש"ח; תוספת מותנית על בסיס שינויים מבניים של 1.6 מיליארד ש"ח; (סכום נוסף בסך 500 מיליון ש"ח הוא תוספת המותנית בהכנסה על פי הסכם פינוי קרקעות); הקדמה על חשבון שנת 2013 בסך מיליארד ש"ח; והפחתה בבסיס תקציב הביטחון בסך 2.1 מיליארד ש"ח.
המקור: בנק ישראל.

שנת 2012 הסתיימה בהוצאה הגבוהה מהתקציב המקורי ב-2.2 מיליארד ש"ח: התקציב המקורי בשנת 2012 הסתכם ב-283.4 מיליארד ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל הייתה 285.6 מיליארד ש"ח. לפי דוח בנק ישראל לשנת 2012, הדבר נגרם כתוצאה מהגדלת ההוצאות בהחלטת הממשלה מינואר, ומהעברת כמעט כל עודפי התקציב משנה קודמת. לראשונה מאז שנת 2006 הממשלה הוציאה אפוא יותר מהתקציב המקורי וזאת למרות התחזיות, שפורסמו כבר אז, בדבר ההכנסות הנמוכות בשנת 2012⁵³. יוער כי הוצאות גבוהות מהתקציב המקורי אינן סותרות בהכרח את החוק, שכן לממשלה מותר להגדיל את הוצאותיה על בסיס עודפים משנים קודמות. עוד ציין בנק ישראל כי: "הממשלה הגדילה את ההוצאות ב-0.7% תוצר בתחילת 2012, בין השאר לשם יישום חלק מהמלצות ועדת טרכטנברג; זאת בלי לציין מקורות למימון ההוצאות".

52 בנק ישראל, חטיבת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, ספטמבר עד דצמבר 2011, חוברת 132, עמ' 12.

53 ראו גם בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2012, עמ' 184.

גם דוח של קרן המטבע הבין-לאומית (International Monetary Fund-IMF) מפברואר 2012 התייחס לצורך לפתור התחייבויות לא ממומנות של הממשלה בשיעור 0.75% תוצר במסגרת תקציב 2012.⁵⁴

התקנון לעבודת הממשלה קובע כי בדברי הסבר להצעת החלטה יש לכלול בין היתר מידע זה: כאשר ההוצאה כרוכה בהוצאה כספית שאינה כלולה בתקציב המאושר - ינקוב השר המגיש את ההצעה במקור התקציבי למימונה ויציין את עמדת שר האוצר לכך.⁵⁵

הועלה כי בהצעת ההחלטה שהוגשה לשיבת הממשלה צוינה בסעיף 6 תוספת של 3.1 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון, כאשר סכום זה הוא בין היתר מעבר להפחתה של 3 מיליארד ש"ח מבסיס תקציב משרד הביטחון החל משנת 2012.⁵⁶ דברי ההסבר לא כללו מקור לתוספת לתקציב משרד הביטחון בסך 3.1 מיליארד ש"ח, ושם צוין כי: "פירוט סך ההשפעות על תקציב הביטחון בשנת 2012 יוצג בדיון לממשלה".

במצגת שהוצגה על ידי משרד האוצר בשיבת הממשלה תוארה תמונה כללית של תקציב הביטחון נטו לשנת 2012 (להלן - שקף 4) הכוללת תוספות והפחתות באופן שסך התוספת מעבר לבסיס התקציב הייתה 3.1 מיליארד ש"ח. במצגת זו לא הוצג המקור למימון התוספת. בשקף אחר בנושא שינוי סדר העדיפויות בתקציב 2012 (להלן - שקף 3) הוצגו השימושים מיישום המלצות ועדת טרכטנברג ומימון מחויבויות נוספות לתקציב וכן הוצגו המקורות למימון שימושים אלה, הכוללים: הפחתה רוחבית (בשיעור 4%) בתקציב הממשלה, הפחתה בבסיס תקציב הביטחון, הפחתות ייעודיות וניצול תקציב ההתאמות. בשקף זה הוצג שוויון בין המקורות והשימושים. אולם מאחר וחלק מהמקורות שהוצגו בשקף 3 ובשקף 4 הם אותם מקורות, עודף השימושים על המקורות היה גבוה יותר מ-3.1 מיליארד ש"ח, בדומה לפרסום בדוח בנק ישראל לעיל.

בתשובת הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, מר גל הרשקוביץ, צוין בין היתר: "ההחלטה לגבי שכר מינימום והסכמי שכר נקבעה במסגרת הסכמים שנחתמו עם ארגוני העובדים לאחר אישור התקציב בממשלה בסוף שנת 2010... והם מחייבים את הממשלה... לכן התקצוב הנוסף היה מחוייב... ההצעה שהוצגה בממשלה הייתה מאוזנת במובן שמכלול צעדי התוספות מחד והקיצוצים מאידך בהתחשב במצב הביצוע והתחזיות המעודכנות במועד זה הבטיחו בנקודת הזמן הזו את העמידה בשלוש המטרות. במבחן התוצאה הושגו שלוש המטרות. תקרת ההוצאה לא נפרצה, כל התחייבויות הממשלה מולאו ולא נרשם תת ביצוע כתוצאה מתקצוב יתר. הנתון שפרסם בנק ישראל לא מביא בחשבון את מצב ביצוע התקציב במועד נתון ביחס לתחזיות המקוריות וניהול הסיכונים הרחב ולכן הוא תיאורטי". עוד הפנה הממונה על התקציבים למסמך של בנק ישראל מדצמבר 2011 ולפיו "בצד ההוצאות תוספת נדרשת לביצוע החלטות שקיבלה הממשלה מאז אישור התקציב ניתנת לספיגה במסגרת התקציב- בפרט כתוצאה מהסכמי שכר- היא בהיקף שניתן לספיגה במסגרת התקציב הכוללת באמצעות הסטה מסעיפים שביצועם לרוב נמוך מהתקציב". (ההדגשה במקור). עוד צוין כי: "לא ניתן ליצור עודף התחייבויות של 6.5 מיליארד ש"ח (0.7% תוצר) ביחס לתקרת ההוצאה מבלי לפרוץ אותה או שלא לעמוד בהתחייבויות".

- 54 שם צוין בין היתר: "Unfunded fiscal commitments of some 3/4 of a percentage point of GDP for 2012 have to be resolved within the 2012 budget framework".
- 55 התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו, אושר בהחלטת הממשלה מס' 3 מ-5.4.09.
- 56 בדברי ההסבר הוסבר המקור לקיצוץ בהחלטת ראש הממשלה מ-26.9.11 שאימצה את המלצת הוועדה שדנה במקורות הנדרשים מתקציב הביטחון על מנת ליישם את המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי כל המקורות, לרבות שימוש בסעיפי תקציב שהביצוע בהם נמוך מהמתוכנן כמקור למימון הגדלת הוצאות בסעיפים אחרים, יוצגו בישיבות הממשלה בכתב ובאופן ברור במסגרת רשימת המקורות שמציג משרד האוצר למימון תוספת הוצאות. מאחר שמקור זה נתון בסיכון, מפני שעד לסיום השנה הפערים בין הביצוע בפועל למתוכנן יכולים להשתנות, הרי שמטעמי שקיפות ראוי כי משרד האוצר יציג גם את מידת הסיכון של מקור זה.

השימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2012

בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, נכתב כי "בחוק התקציב הדר-שנתי לשנים 2011 ו-2012 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2012 (להלן - תקציב ההתאמות לשנת 2012); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2012 ולהקצאתו בשנה האמורה; פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2012, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק".

סעיף 179א(ב) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, קובע כי "הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת בתוך שישים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2012 את הצעת הממשלה (1) לשימוש ולהקצאה של תקציב ההתאמות בשנת 2012; (2) לשינויים בחלק התקציב הדר-שנתי המתייחס לשנת 2012, בשים לב לשינויים שבוצעו לגבי חלק התקציב המתייחס לשנת 2011 וכן לשינויים הדרושים לממשלה באותו מועד; לעניין פסקה זו, 'שינויים' - כמשמעותם בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב; ניתן אישור להצעות כאמור, יראו את הסכומים שאושרו כסכומים שהתווספו לתקציב המתייחס לשנת הכספים 2012".

כאמור, מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר חיים שני, הסביר באוגוסט 2013 לנציגי משרד מבקר המדינה כי תקציב ההתאמות נועד להתמודדות עם הסיכונים הכרוכים בתקציב דר-שנתי, וכי מדובר במעין זרבה במקרה שבו למשל יש סטייה מהתחזית המקורית.

בדצמבר 2011 הפנה מוזכר הממשלה ליו"ר ועדת הכספים אז, חבר הכנסת משה גפני, את בקשת ראש הממשלה בשם הממשלה להודיע לוועדת הכספים כי הממשלה תביא בפני הוועדה עד סוף ינואר 2012 תכנית כוללת של ההתאמות הפנימיות בתקציב 2012.⁵⁷

נמצא כי הממשלה לא הביאה את הצעתה להקצאה של תקציב ההתאמות לשנת 2012 ולשימוש בו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בזמן שנקבע על פי החוק.

בישיבה משותפת של ועדות הכספים וחוקה חוק ומשפט של הכנסת ב-25.6.12 העיר גם יו"ר ועדת הכספים של הכנסת כי "תקציב ההתאמות שעליו היה מדובר כל הזמן, היה מדובר שיש מצב שבו אכן יהיו שינויים, שיצטרכו להיעשות התאמות במשרדי הממשלה, מכיוון שמדובר על תקציב לשנתיים, ולכן סוכם על 1.6 מיליארד שיועברו על-ידי הממשלה, באישור ועדת הכספים, למשרדים השונים. נקבע לעניין הזה מועד. לא עמדו במועד הזה, ולאחר מכן גם הביאו את זה בתוך מכלול של העברות תקציביות. לא זאת הכוונה ולא כך צריך להיות".

⁵⁷ בנימוקים לבקשת הרחייה צוינה בין היתר החלטה צפויה של הממשלה עד סוף ינואר 2012 לעניין ההתאמות הפנימיות בתקציב 2012 בשל הטלת העולמית, חוסר היציבות הכולל באזורנו והפעולות הנדרשות ליישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. אופן השימוש בתקציב ההתאמות אושר בממשלה ב-8.1.12 והובא לכנסת במחצית הראשונה של 2012 בתוך מכלול העברות תקציביות.

ההסבר בדיעבד לסטייה מתחזית ההכנסות

חשוב להבין את מקור הסטייה מהתחזית, מאחר שיש משמעות לשאלה אם הפער מקורו בתחזית שהייתה סבירה בעת אישור התקציב, גם אם התבדתה בדיעבד, או מהנחות שלפיהן הוכנה התחזית שהיו בלתי סבירות כבר בעת אישור התקציב. לטעויות מהסוג הראשון מתייחסים השווקים במידה מסוימת של סלחנות, בייחוד בסביבה כלכלית גלובלית מרובת זעזועים, ואילו טעויות מהסוג השני יכולות להשפיע לרעה על היציבות הפיסקלית ועל אמינות הממשלה.

בנק ישראל בדק את הסטייה מהתחזית שחושבה על פי המודל שלו⁵⁸, והעלה כי רוב הסטייה מתחזית ההכנסות ממסים מוסברת באמצעות התפתחות שונה מהמצופה של שני משתנים: (1) גידול בשכר בקצב אטי משנחזה שבגינו נפגעו ההכנסות ממסים. פער זה מסביר ירידה של 7 מיליארד ש"ח בהכנסות ביחס לתחזית. (2) שוק הדיור - בעת אישור התקציב הוערך כי רמת המכירות תישמר. בפועל היקף המכירות הצטמצם, ונוצר פער של 3 מיליארד ש"ח מהתחזית. בנק ישראל ציין כי "שני משתנים אלה אמנם מסבירים חלק ניכר מהפער בין ההכנסות ממסים לתחזית, אך אין אינדיקציות כי ישובו בזמן הקרוב לרמות שהונחו ב-2010. לכן בהינתן, רמת הפעילות הגבוהה ביחס למגמה של הטווח הארוך, ניתן לאפיין את הגירעון הנוכחי כמשקף בקירוב את גודלו של הגירעון המבני ולא כפער מחזורי (ההדגשה לא במקור)". עם זאת לדעת בנק ישראל מרבית החוסר מהכנסות ממסים משקף אי-התממשות של הנחות שהיו סבירות בעת הכנת התקציב.

עוד ציין בנק ישראל כי "מבחינת רכיבי הסטייה של הגירעון ב-2012 עולה לפיכך כי מרביתה מוסברת בשל שינויים מקרו כלכליים על ההכנסות, אך תרמו לה משמעותית גם החלטות מרחיבות בצד ההוצאות ותחזיות אופטימיות מדי להכנסות". עוד ציין בנק ישראל כי: "כרבע מהסטייה ניתן לייחס, על פי המודל, לתחזית אופטימית מדי גם על בסיס המידע שהיה זמין בעת אישור התקציב לפני שנתיים"⁵⁹.

לפי ניתוח של מינהל הכנסות המדינה שנמסר לנציגי משרד מבקר המדינה, 8 מיליארד ש"ח מתוך סטייה כוללת בסך 14.2 מיליארד ש"ח מתחזית ההכנסות ממסים מקורם בהנחות שעליהן התבססה הכנת התקציב ולא התממשו, כמפורט בלוח 7 להלן.

לוח 7

ניתוח הסטייה מתחזית ההכנסות ממסים בשנת 2012

הסטייה (במיליארדי ש"ח)	הסעיף
-0.2	שינויי חקיקה
-0.6	דיווח על מע"מ מקוון
-5.7	שוק ההון
-2.0	שוק הנדל"ן
-1.5	ייבוא כלי רכב
2.0	הקדמת תשלום דיבידנדים
-8.0	סך הפער המוסבר
-6.2	השארת הלא מוסברת

המקור: מינהל הכנסות המדינה.

58 בנק ישראל, ביצוע תקציב המדינה בשנת 2012 ותמונת התקציב לשנים הבאות, הודעה לעיתונות, 13.2.13.

59 שם, עמ' 5. ותקציר ההודעה לעיתונות עמ' 1.

על פי מינהל הכנסות המדינה, השארית הלא מוסברת (כ-44% מהסטייה) "ניתנת לחלוקה למספר רב של גורמים, ביניהם תחזית מעט אופטימית בשלב הכנת התקציב במאי 2010, ושינויים במשתנים המשפיעים על הגבייה ואשר לא יכולים להיכלל במודל החיזוי (למשל שינוי בנטייה של הציבור להעלים הכנסות)"⁶⁰.

מדברי מינהל הכנסות המדינה עולה כי רק קצת יותר ממחצית (56%) מהסטייה בתחזית מוסברת בהשפעה של שינויים מקרו-כלכליים על ההכנסות, ואילו גם לדידו חלקה מוסבר על ידי תחזית הכנסות ממסים שהייתה "מעט אופטימית" מדי, והדבר היה גורם מרכזי לפער שנוצר בין ההכנסות בפועל להכנסות לפי התחזית. לדעת משרד מבקר המדינה, ייתכן שעבודת מטה סדורה במסגרת הכנת התחזית הייתה יכולה למנוע או לרסן אופטימיות זו, שבדיעבד מסתבר שלא הייתה במקומה. יתרה מזו, עבודה סדורה כאמור הייתה יכולה למנוע, לפחות חלקית, מצב שבו ה"שארית הלא מוסברת" כה גדולה, המקשה על מקבלי ההחלטות לבחון כיאות את הסיבות לסטייה בסך כ-6.2 מיליארד ש"ח ואת הדרכים לתיקונה. במסגרת תהליך העבודה נדרש להבנות תהליך הפקת לקחים לנוכח הסטיות המשמעותיות מהתחזית.

סטייה מהתחזית ותקציב דו-שנתי

אחד הטיעונים המרכזיים כנגד תקציב דו-שנתי הוא הקושי להכין תחזיות לתקופה של יותר משנתיים וחצי. הכנת תקציב דו-שנתי דורשת הכנת תחזיות ל-32 חודשים, לעומת תקציב חד-שנתי שבמסגרתו מתבצעות תחזיות ל-20 חודשים. סטייה מתחזית נגרמת משלושה גורמים עיקריים: טעויות חיזוי, שינוי מדיניות ושינוי בסביבה הכלכלית. ככל שהתחזיות נעשות לתקופה ארוכה יותר כך קשה יותר לאמוד את השינויים האמורים וגדלה הסבירות שיחולו טעויות חיזוי.

נמצא כי רק בפברואר 2012 בחן משרד האוצר לראשונה - באמצעות אגף כלכלה ומחקר - את סוגיית השפעתו של התקציב הדו-שנתי על שיעור הסטייה מהתחזית.

מבדיקה של התקציב הפדרלי בארצות הברית בשנים 1995-2005 עולה כי הסטייה מתחזית ההכנסות החד-שנתית הייתה כ-4.2% לשנה, ואילו הסטייה לשנתיים הבאות הייתה 8.8%. בבדיקה אחרת שנעשתה בארצות הברית נמצא שהסטייה הממוצעת המוחלטת מתחזית צמיחה של שנה הייתה 2.5% לשנה, ואילו הסטייה הממוצעת מתחזית הצמיחה של שנתיים הייתה 3% לשנה⁶¹. מכאן שסטיות בתחזית הכנסות ותחזית צמיחה המשפיעה על ההכנסות גדלות באופן ניכר כשעוברים מתחזית של שנה לשנתיים.

בדוח שהגיש משרד האוצר לוועדה המשותפת של וועדת הכספים וועדת החוקה חוק ומשפט במאי 2012 על פי חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, הוצגו מסקנות ביניים מיישום התקציב הדו-שנתי ועקרונות לקביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי.

בדוח נקבע כי "שינוי בתחזית הגירעון יחייב התאמה כאמור... אם ורק ככל שהשינוי נובע משינויים בתחיקה הרלוונטית (חקיקה, תקנות או צווים) בנוגע לשיעור המס או תחולתו; אותו חלק בשינוי מתחזית הגירעון הנובע רק מהמחזוריות במשק - אינה מחייבת כל פעולה מצד הממשלה והכנסת,

60 הניתוח פורסם, לאחר סיום הביקורת, בדוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011-2012, עמ' 17-18.

61 אגף כלכלה ומחקר, תקציב דו-שנתי- היתרונות, החסרונות והניסיון העולמי (פברואר 2012).

למעט דיווח של הממשלה לכנסת, בדומה להוראות החלות כבר היום לגבי שינויים אקסוגניים בהכנסות בתוך שנת תקציב אחת."

בתשובת אגף התקציבים צוין, בין היתר: "החולשות שנמצאו ביישום התקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012 (אשר חלקן עומדות בבסיס דו"ח ביקורת זה) הובילו לביטול התקציב הדו-שנתי ולחזרה לתקציב שנתי רגיל החל מתקציב 2015".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אי-הודאות הרבה הכרוכה בהכנת תחזית הכנסות לשנתיים, אם יוחלט בעתיד לבחון ולאמץ תקציב דו-שנתי, יש להביא בחשבון את המשמעות הנובעת מסטיות בתחזיות ארוכות יותר ובהתאם לגבש כללים שיסדירו את עדכון המדיניות הפיסקלית, לרבות את עדכון התקציב בעקבות סטייה ניכרת מהתחזית לפני שנת התקציב השנייה.

הצעדים שננקטו ביולי 2012 להפחתת הגירעון

ביולי 2012 נקטה הממשלה צעדים להפחתת הגירעון. שר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, אמר בכנס קיסריה ביוני 2012 כי אין מנוס מהעלאת המסים. השר ציין כי על אף הודעתו והודעת ראש הממשלה בדבר יעד הגרעון החדש לשנת 2013, שיהיה 3%, "לצערי הרב, לא יהיה מנוס מהטלת מסים... התחזית יחד עם המתמטיקה יחייבו אותנו גם למהלכים בתחום המיסוי, אני חייב לומר את זה, כי האמינות שלנו חשובה לנו, והיא כלי מרכזי במדיניות הממשלה... קביעת הגירעון והיעד שיחייב אותנו לצעדים מתונים ומדודים בתחום המיסוי... זה אלמנט חשוב בתקציב ובתוכנית הכלכלית". השר הדגיש כי "מבחינת מעמדה הבינלאומי של ישראל הדבר החשוב ביותר שעליו מסתכלות סוכנויות הדירוג זה היעד החוב-תוצר. בעדכון הגירעון ל-2013 שמרנו על כך שהיעד שקבענו... של להמשיך להוריד את יחס החוב-תוצר של מדינת ישראל יישמר".

גם נגיד בנק ישראל דאז, פרופ' סטנלי פישר, התבטא בכנס קיסריה בדבר הצורך לפעול להתמודדות עם הגירעון: "המצב הפיסקלי התדרדר בשנתיים האחרונות, לא רק בשל הירידה בהכנסות כתוצאה מהירידה בצמיחה, אלא גם בשל אומדני חסר לגבי העלויות האמיתיות של ההתחייבויות וההסכמים שהממשלה התחייבה עליהם בשנתיים האחרונות. נדרשת אם כן פעולה אמיצה מצד הממשלה כדי לעמוד במגבלת התקציב... המשק קרוב לרמה של תעסוקה מלאה, ולכן מדובר בגירעון מבני, ולא בגירעון מחזורי. חשוב אם כן לטפל בגירעון כבר עכשיו".

ב-1.7.12 אישרה הממשלה תיקון לתוואי הגירעון לשנת 2013 ובו נקבע ששיעור הגירעון יהיה 3% (במקום 1.5%). ב-30.7.12 החליטה הממשלה לנקוט כמה צעדים לצמצום הגירעון לשנת 2012: הועלה המס על סיגריות ובירה, והמע"ם הועלה ל-17%. עוד החליטה הממשלה לנקוט צעדים מהותיים לצמצום הגירעון בשנת 2013, שהעיקרי בהם הוא העלאת מס הכנסה בנקודת אחוז אחת למשתכרים בין 14,000 ש"ח ל-32,000 ש"ח, החל מינואר 2013.

הנימוקים המרכזיים של הממשלה לקבלת החלטות באמצע שנת 2012 בדבר צעדי המיסוי שיחולו רק בשנת 2013 היו: המשבר בכלכלה העולמית ובייחוד בגוש האירו; הרצון לשמור על יציבותה של כלכלת ישראל והאמינות הפיסקלית של ממשלת ישראל; והחשש שאם לא יתבצעו הפעולות האלה "רמות הגירעון יגבילו את יכולת התגובה של הממשלה במקרה של משבר כלכלי נוסף". במסמך שהגיש שר האוצר ב-29.7.12 לקראת ישיבת הממשלה שהתקיימה למחרת צוין בין היתר: "בשנת 2012, לאור המשך הצמיחה המתונה בהכנסות ממסים קיים חשש שללא פעולה אקטיבית מצד הממשלה עלול הגירעון לחזור לעלות מעבר לרמה שנרשמה בשנת 2010 ואף לחצות שיעור של 4% תוצר, רחוק מיעד הגרעון שנקבע בשנת 2012 בגובה 2% תוצר... לאור המחסור בהכנסות המדינה ממסים בשנת 2012 והמחסור הצפוי בשנת 2013 ולשם שמירה על יציבות הכלכלה

הישראלית והאמינות הפיסקאלית של ממשלת ישראל, נדרשת הממשלה לפעול באחריות ולהגדיל את היקף הכנסותיה לשם צמצום הגרעון בשנת 2012 ולשם עמידה בתקרת הגרעון שנקבעה לשנת 2013⁶².

על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה העלאת המסים העקיפים לשנת 2012 כאמור הביאו להכנסות נוספות בסך של כ-1.55 מיליארד ש"ח.

נמצא כי בישיבת הממשלה שהתקיימה ב-30.7.12 לא הוצגה לשרים תוספת ההכנסות הצפויה בשנת 2012 בגין העלאת המסים העקיפים.

פקידים במשרד האוצר ובהם הממונה על התקציבים דאז, מר גל הרשקוביץ, הסבירו למשרד מבקר המדינה כי לולא התקבלו צעדים בתחום המיסוי ביולי 2012, הרי שלנוכח הבחירות הקרובות, החלטות בתחום המיסוי היו מתקבלות רק לאחר הקמת הממשלה החדשה, באמצע שנת 2013, ומאחר שיש קושי גדול להטיל מסים ישירים באמצע שנה, ייתכן שהגירעון בתקציב היה יוצא מכלל שליטה.

ניתנת להערכה החלטת הממשלה ושר האוצר דאז מ-30.7.12, שנועדה להתמודד עם הגירעון של שנת 2013 עוד באמצע שנת 2012, אף שהבחירות עמדו בפתח, ומטבע הדברים החלטות מעין אלו אינן אהודות בקרב הציבור.

שקיפות נתוני הגירעון לציבור באוקטובר ובנובמבר 2012

אחת לחודש מפרסמת היחידה למידע ניהולי של תקציב המדינה באגף החשב הכללי (להלן - היחידה) באתר האינטרנט של החשב הכללי מידע בדבר ביצוע התקציב ובדבר גירעון הממשלה ומימונו. בדרך כלל מבנה הפרסום קבוע ומוצגים בו, בין היתר, הגירעון בחודש האחרון, הגירעון מתחילת השנה עד אותו המועד לעומת הגירעון באותה התקופה בשנה הקודמת וכן הגירעון ב-12 החודשים האחרונים.

בטיוטה שהעבירה היחידה באוקטובר 2012 לאגף הדוכרות במשרד האוצר לגבי נתוני חודש ספטמבר 2012 צוין בין היתר כי: "מגמת הגידול בגירעון המצטבר של 12 החודשים האחרונים נמשכת: בתקופת אוקטובר 2011 - ספטמבר 2012 הסתכם הגירעון בסך של כ-37.5 מיליארד שקלים שהם 4.1% תמ"ג. בשנת 2012 תוכנן על פי התקציב המקורי גירעון שנתי בסך של 18.3 מיליארד שקלים שהם 2.0% תמ"ג", ואולם מתברר כי משפטים אלו לא נכללו בפרסום שהופיע לאחר מכן באתר האינטרנט של החשב הכללי.

סגן בכיר לחשבת הכללית ומנהל היחידה, מר אבישר כהן, ציין בתשובתו מפרברואר 2014 בין היתר: "החשכ"ל מעביר מידי חודש לדובר הצעת טיוטה של הודעה לעיתונות בדבר ביצוע התקציב והגרעון. ככלל החשב הכללי מפרסם באתר האינטרנט שלו 'דברי הסבר' אודות ביצוע התקציב והגירעון בנוסף זהה להודעת הדובר לעיתונות ככתבה וכלשונה ולאחר הפצתה על ידי הדובר,

62 מסמך בנושא: "חבילת צעדים לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השלכות המשבר בכלכלה העולמית על המשק הישראלי ושינוי סדר העדיפויות בתקציב (המשך טיפול בתופעת ההסתננות רפורמה במערך הכבאות ותוספת לתגבור מוכנות העורף לחירום)", שהגיש שר האוצר ב-29.7.12. נימוקים אלה פורטו גם במצגת שהוצגה בישיבת הממשלה ובהצעת חוק לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השפעות המשבר בכלכלה העולמית (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012. החוק לצמצום הגירעון ולשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, התקבל בכנסת ב-6.8.12.

ולא את הצעת הטיוטה של ההודעה שהוא מעביר לדובר, וכך גם היה לגבי נתוני חודש ספטמבר" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מצא כי בתחילת אוקטובר 2012 פרסמה היחידה באתר האינטרנט של אגף החשב הכללי מידע בדבר הגירעון של ספטמבר בלי להציג באופן חריג את הגירעון המצטבר של 12 החודשים האחרונים שהוצג בפרסומים האחרים של היחידה. עוד העלתה הבדיקה כי אף שמידע זה צוין בטיטות של היחידה ונשלח לאגף הדוכרות במשרד האוצר, נתון זה הושמט מהפרסום באתר האינטרנט של אגף החשב הכללי.

עוד נמצא כי שלא כמו בחודשים אחרים, בהודעה על ביצוע התקציב והגירעון בשנת 2012 לחודשים ינואר-ספטמבר וינואר-אוקטובר גם דובר משרד האוצר לא פרסם בהודעה לעיתונות את הגירעון המצטבר של 12 החודשים האחרונים. בגירעון זה חל באותה תקופה גידול והוא התקרב ל-40 מיליארד ש"ח וליותר מ-4% מהתמ"ג⁶³.

בתשובת דובר משרד האוצר, מר בועז שטמבלר, מפברואר 2014 צוין בין היתר: "הדוח החודשי נשלח לדוכרות משרד האוצר מהיחידה למידע ניהולי בחשב הכללי. ככלל חודש הדוח מועבר על ידי הדוכרות ללשכת מנכ"ל ושר לאישורם לפני פרסום. לאחר ההערות הדוח מפורסם. זהו הליך טכני. בהערה כזו או אחרת אין פן תקשורתי. אם הושמט נתון כזה או אחר הוא לא בוצע על ידי מי מאנשי אגף הדוכרות".

בתשובת מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דורון כהן, ממרץ 2014 צוין בין היתר: "על האמור... נודע לי מנציג משרדכם בשיחת טלפון. מאחר שבאותה עת כבר סיימתי את תפקידי לא היה בידי לבדוק מי אחראי לכך. אין חולק שיש להקפיד על עקביות ואחידות של דיווחים מעין אלה. עם זאת נתוני הגרעון המצטבר והחזוי היו נחלתם של רבים במשרד ומחוצה לו. כבר בחודש אוגוסט 2012, משרד האוצר ואף הח"מ עדכנו את ה-IMF, את סוכנויות הדירוג וגורמים רלוונטיים אחרים שהגרעון צפוי להיות בסביבות ה-4%. הנתונים על הגרעון המצטבר ואפילו זה החזוי היו נחלת רבים במשך זמן רב".

בתשובת שר האוצר לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, ממרץ 2014 צוין בין היתר: "עם תחילת כהונתו סיכם השר שטייניץ עם יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני, על נוהל חדש המבטא את החשיבות הרבה שראו השניים בהגברת שקיפות עבודת משרד האוצר והעומד בראשו אל מול נבחרי הציבור ובאמצעותם מול הציבור בכללותו... במהלך כהונת הממשלה הופיע השר בפני ועדותיה השונות של הכנסת לא פחות מ-20 פעמים... במהלך תקופה זו [האירועים הנידונים בדוח] הופיע השר [בפני חברי ועדת הכספים] בחודשים אוקטובר 2011, ינואר 2012 ומאי 2012. בהופעות אלו מסר השר, יחד עם בכירי משרדו, תיאור מלא של הנתונים הכלכליים, ניתוחם ומשמעויות המדיניות הנגזרות מהם... באמצעות ההופעות האמורות שיתף השר את חברי הכנסת - ובאמצעות שידורי ערוץ הכנסת את הציבור כולו - בהתפתחות הנתונים ובדילמות העומדות בפניו ובפני משרדו, והציג באופן שקוף ומלא את תמצית הדיונים הפנימיים באוצר... באשר להודעות לעיתונות שפרסמה דוכרות משרד האוצר בחודשים אוקטובר ונובמבר בשנת 2012, הרי שבאותה העת ציין השר בפני המנכ"ל את חשיבות שימור מתכונת ההודעות הנהוגה מאז ומעולם במשרד".

63 יוער שגם בדיון במליאת הכנסת ב-15.10.12, כשח"כ שאול מופז ציין כי הגירעון מסתכם בכ-40 מיליארד ש"ח, השר שטייניץ קרא בקריאת ביניים "איזה 40 מיליארד ש"ח, מאיפה הבאת את המספר הזה?".

היעדר הלימה בין תוואי ההוצאה הממשלתית להתחייבויותיה⁶⁴

כאמור, בשנים הנבדקות קיבלה הממשלה החלטות שהביאו להגדלה ניכרת של הוצאותיה בשנים הבאות. כשהממשלה מקבלת החלטות שבגינן ההוצאות וההתחייבויות העתידיות גדולות, עליה לוודא כי הן הולמות את כלל ההוצאה ואת תקרת הגירעון בשנים הקרובות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לפני שהממשלה קיבלה עליה התחייבויות והוצאות נוספות, לא היה כל מנגנון שבודק אם התחייבויות אלה עומדת במגבלת ההוצאה על פי חוק.

גם בנק ישראל העיר כי "החלטת הממשלה בתחילת 2012 הייתה חלק מתהליך זה של הגדלת הוצאות עתידיות וחשובות בלי להציג מקור למימון, ובלי לבדוק השפעתן על עמידת ההוצאות בכלל ההוצאה לשנים הבאות... העדר מימון לתוכניות אלו, שיאפשר את ביצוען מבלי לחרוג מתקרת הגירעון, וההחלטה להימנע מקיצוץ בהוצאות ציבוריות אחרות, שיאפשר עמידה בכלל ההוצאה, עלולים לסכן הן את יישום הרפורמות והן את קיום הכללים הפיסקליים"⁶⁵.

נמצא כי משרד האוצר לא מפרסם דיווח תקופתי בכל הקשור להלימה בין תוואי ההוצאה והגירעון הממשלתי שנקבעו בחוק ובין התוואי הנגזר בפועל מתחזיות המקרו, ממדיניות המסים ומסך ההתחייבויות של הממשלה לשנים הבאות.

בנק ישראל העיר ש"כלל ההוצאה הנוכחי מאפשר גידול ריאלי של הוצאות ציבוריות ב-4.6 אחוז ב-2013 ובכ-3 אחוז בשנים הבאות. לעומת זאת על פי אומדן עלות התוכניות שהממשלה אישרה הגידול הצפוי של ההוצאה הציבורית הוא 9.4 אחוז. כך יש פער של 13 מיליארד ש"ח בין תקרת ההוצאה ל-2013 לבין ההוצאה הצפויה". לדבריו פער זה צפוי לגדול ל-22 מיליארד ש"ח בשנת 2014 ול-27 מיליארד ש"ח בשנת 2015⁶⁶. נוסף על כך העיר בנק ישראל שאם תכניות הממשלה שיביאו להגדלת ההוצאות יצאו לפועל ושיעורי המס לא ישתנו⁶⁷ הרי שיחס החוב הממשלתי לתוצר יעלה ל-80% עד שנת 2015 ולכ-95% עד שנת 2020. כמו כן הגירעון יגדל לכ-6% תוצר בשנת 2015 ולכמעט 7% תוצר בשנת 2020. בדוח בנק ישראל לשנת 2013 צוין כי ההתאמה בכלל ההוצאה לכלל מגביל יותר בסוף שנת 2013 בוצעה ללא אפיון של ההתאמות שיבוצעו בתכניות ההוצאה של הממשלה כדי לעמוד בכלל המחמיר יותר. עוד צוין בדוח כי הפער בין עלות התכניות שאישרה הממשלה לשנת 2015 ובין כלל ההוצאה החדש גדול כבר עתה ביותר מ-10 מיליארד ש"ח. עוד צוין בדוח כי הפער השנתי לשנים 2016 ו-2017 כפול מהפער בשנת 2015⁶⁸.

ב-1.7.12⁶⁹ החליטה הממשלה כי "ראש הממשלה ושר האוצר יפיצו תוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו את הצעדים הנדרשים, ובמידת הצורך תזכיר חוק לתיקון החוקים הנדרשים, לשם יצירת תשתית דיווח תקופתי של משרד האוצר בכל הקשור להלימה שבין תוואי ההוצאה הממשלתית ותוואי הגירעון הממשלתי על פי חוק המסגרות הפיסקאליות, לבין התוואים הנגזרים בפועל

64 בנושא זה ראו גם משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), בפרק "החלטות בתחום המסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 163-164.
65 בנק ישראל, דין וחשבון 2012, עמ' 184-185.
66 שם, עמ' 192-193.
67 בהתחשב בהנחה של צמיחה ממוצעת של 3.3%.
68 בנק ישראל, דין וחשבון 2013, עמ' 138-139.
69 החלטת ממשלה 4851 מ-1.7.12.

מתחזית המאקרו, מדיניות המסים וסך התחייבויות ההוצאה לשנים הבאות וכן את הצעדים הנדרשים לשם יצירת הלימה בין אותם תוואים.

ב-30.6.13⁷⁰ אימצה הממשלה את המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) (להלן - ועדת המשילות). בהמלצות נכתב, בין היתר, כי "נכון להיום אין מנגנון המסכם ומשקף את ההתחייבויות העתידיות, כך שלהתחייבויות שמעבר לשנת התקציב אין 'מחיר' מוחשי. דהיינו, אין צורך למצוא מקורות באופן מיידי לתקצוב החלטות שהשפעתן על התקציב בשנים הבאות. במצב זה, לאורך השנה, מתקבלות החלטות תקציביות ארוכות טווח, וזאת מבלי שקיים מנגנון מוסדר המשקף את ההשלכות ארוכות הטווח. לכך יש לצרף הסכמי שכר, הצעות חוק פרטיות ופסקי דין בעלי השלכה תקציבית שגם אחריהם אין מעקב לבחינת השפעותיהן העתידיות לאור המגבלות הפיסקליות לשנים הבאות. שיטה זו יוצרת פעמים רבות התחייבויות יתר של הממשלה, שמעבר לגידול המותר בתקציב, המביאות לצורך בקיצוץ במהלך העברת תקציב המדינה. מנגנון ההחלטות הנוכחי מקשה על שמירת המשמעת הפיסקלית ועל התנהלות תקציבית מושכלת על פי סדרי עדיפויות. לפיכך נדרש מנגנון יוצר שקיפות במנגנון התקצוב השוטף הנוכחי באופן, שיאפשר למקבלי ההחלטות להביא בחשבון את ההשלכות העתידיות על התקציב, וזאת בשים לב למספר עקרונות מהותיים: אחריות פיסקלית, שקיפות, פיקוח ובקרה, קביעת מסגרת רב שנתית, ועדכון תמונה תקציבית מלאה לאורך השנה ('נומרטור') על ידי אגף תקציבים באוצר הנוגעת לטייסים האוטומטיים לשלוש השנים הקרובות. הנתונים יכללו את כלל ההתחייבויות הנובעות מהחלטות ממשלה, חקיקה פרטית, פסיקה, הסכמי שכר, סיכומים תקציביים והתחייבויות אחרות... מסגרת התקציב הרב שנתית מחד והצטברות ההוצאות החזויות בנומרטור לגבי השנים העוקבות ישמשו כאמצעי להגבלת היכולת להתחייב על הוצאות תקציביות בשנים העוקבות".

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמה החלטת הממשלה האמורה מיולי 2012 ולא קודם המנגנון כאמור בהמלצות ועדת המשילות⁷¹, וממילא עדיין אין דיווח של משרד האוצר בהתאם להחלטות, ואין בידי הממשלה אפשרות לקבל לידיה נתונים בדבר ההשפעות של התחייבויות עתידיות על תקציבי השנים הבאות.

גם המועצה הלאומית לכלכלה המליצה, בהתבסס על עבודת מטה משותפת עם משרד האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובנק ישראל, להקים מנגנון להגברת המשמעת הפיסקלית. בין היתר המליצה המועצה כי הנתונים של משרד האוצר בדבר ההתחייבויות העתידיות יפורסמו בקרב כלל משרדי הממשלה ובקרב הציבור באופן נגיש וברור; נוסף על מעקבו של אגף התקציבים אחר התחייבויות העתידיות יתבצע מעקב של גורם נוסף ממשרד ראש הממשלה שתהיה לו גישה לנתונים; הממשלה תוגבל ביכולתה לקבל החלטות בעלות משמעות תקציבית עתידית היכולות להביא לידי חריגה מהמסגרות התקציביות.

יוער כי בעקבות המשבר הכלכלי העולמי הוקם בבריטניה על פי חוק משרד עצמאי לאחריות תקציבית, שתפקידו בין היתר לבחון אם פעילות הממשלה תואמת את היעדים הפיסקליים ולבחון באופן אובייקטיבי את ההנחות של הממשלה בדבר ההכנסות ממסים⁷².

70 החלטת ממשלה 482 מ-30.6.13.
71 על פי החלטת ועדת המשילות, פיתוח מערך ה"נומרטור" ייושם בשנת 2014, לקראת הכנת התקציב לשנת 2015.
72 ראו: <http://budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/what-we-do>

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום להקים בהקדם מנגנון על פי העקרונות שפירטה ועדת המשילות וברוח הצעתה של המועצה הלאומית לכלכלה, שנועדה להגביר את השקיפות בדבר ההתחייבויות העתידיות, הפיקוח בנושא והמשמעת הפיסקלית.

בתשובת אגף התקציבים צוין בין היתר: "משרד האוצר ער לצורך במיסוד מנגנון למעקב והצגה של התחייבויות הממשלה לטווח הבינוני והצגת המשמעויות אל מול המגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק. אנו פועלים בימים אלה לטייב את הנתונים ובוחרים את הדרך הטובה ביותר להצגת המצב הפיסקאלי לטווח הבינוני. מדובר בעבודה מורכבת הכוללת מספר רב של הנחות ומודלים. יש לבחון בזהירות את טיב הנתונים המתקבלים טרם שימוש בתוצרי העבודה בכדי לקבל החלטות על פיהם".

סיכום

אף על פי שתחזית ההכנסות היא אכן יסוד בהכנת תקציב המדינה, נמצאו ליקויים רבים בהכנת התחזית לשנים 2011 ו-2012 ובגיבושה, שייתכן שתרמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן. זאת למרות עמידתה של הממשלה במגבלת ההוצאה. נמצאו גם ליקויים בהתמודדות עם הסטייה מהתחזיות ועם הגידול בגירעון שהסתמן, בתהליכי קבלת החלטות, ובשקיפות נתוני הגירעון לציבור. עם זאת ראוי לציון ההחלטה להתמודד עם הגירעון הצפוי לשנת 2013 עוד באמצע שנת 2012, זאת על אף הבחירות הקרבות, ועל אף העובדה שמטבע הדברים החלטות מעין אלו אינן אהודות בקרב ציבור המצביעים הפוטנציאלי.

הביקורת העלתה כי לא הוצגו לממשלה ההשפעות הצפויות של התחייבויות העתידיות שהיא מקבלת עליה ואי-התכנסותן לתוואי ההוצאה והגירעון הממשלתי שנקבעו בחוק, ואין כל מגבלה המונעת ממנה להתחייב בהווה להוצאות שצפויות לחרוג מהקבוע בחוק בעתיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לשמור על יציבות ואמינות פיסקלית יש להבטיח שתהליך הכנת התחזיות יבוצע באופן סדור, ובמהלכו יוצגו לפני מקבלי החלטות בין היתר ההסתברות לסטיות מהתחזית ומחירן הפוטנציאלי. נוסף על כך יש לוודא כי התחייבויות העתידיות של הממשלה הולמות את תוואי ההוצאה. הכנת תחזית הכנסות נאותה ועמידה בתוואי ההוצאה העתידי הן אדנים מרכזיים הנחוצים לשמירה על חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל ועל קיימות פיסקלית לטובת הדורות הבאים.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשע"ד
יולי 2014