

תיאור וניתוח תקציב בנק ישראל לשנת 2021

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-28 בינואר 2021 בנושא הצעת תקציב בנק ישראל לשנת 2021. המסמך כולל נתוני ביצוע התקציב לשנת 2019, נתוני התקציב לשנים 2020-2021 והשינוי בהוצאות השכר.

1. רקע

בנק ישראל (להלן הבנק) הוקם על פי **חוק בנק ישראל התשי"ד-1954**. בשנת 2010 נכנס לתוקף **חוק בנק ישראל, התשי"ע-2010** אשר החליף את החוק הקודם. מכוח חוק זה נקבעת עצמאותו של הבנק המתבטאת בעיקר בקביעת הכלים להגשמת היעדים ודרך הפעלתם. המטרה המרכזית של הבנק היא **שמירה על יציבות מחירים** ועמידה ביעד אינפלציה שנתי של 1.1%-3%¹. מטרת נוספות הן תמיכה במטרות כלכליות של הממשלה - צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, ושמירה על יציבות המערכת הפיננסית. בנק ישראל אחראי על ניהול המדיניות המוניטרית של המדינה, הוא מחזיק ומנהל את יתרות המט"ח של המדינה ותומך בפעילות הסדירה של שוק מטבע החוץ בישראל. כמו כן, משמש כבנקאי של הממשלה ובסמכותו הבלעדית להנפיק מטבע. תפקידים נוספים הם הסדרת מערכות המזומנים, התשלומים והסליקה במשק, פיקוח והסדרה של מערכת הבנקאות וייעוץ כלכלי לממשלה. במסגרת יישום חוק בנק ישראל החדש, קיימים בבנק שני גופים בעלי סמכויות החלטה:

הוועדה המוניטרית: קובעת את המדיניות להשגת מטרות הבנק, בהן המדיניות המוניטרית, שער הריבית, רמת יתרות מטבע החוץ ומדיניות ההשקעה;

המועצה המנהלית: מפקחת על ההתנהלות התקינה והיעילה של הבנק, דנה בתוכניות העבודה, מאשרת את תקציב הפעילות המנהלית והדוחות הכספיים ואת תנאי השכר של עובדי הבנק. לפי סעיף 20(א) בחוק בנק ישראל, תקציב בנק ישראל מאושר על-יד המועצה המנהלית של הבנק ומונח על שולחן ועדת הכספים של הכנסת.²

2. התקציב בשנת 2019

בלוח 1 להלן מוצג תקציב הפעילות המנהלית של בנק ישראל בשנת 2019. תקציב הפעילות המנהלית אינו כולל הכנסות והוצאות הנובעות מיישום כלים מוניטריים, מתן אשראי לתאגידים בנקאיים ולגופים פיננסיים, ניהול הנזילות במשק והשקעות ביתרות מט"ח, הבאות לידי ביטוי בדין וחשבון הכספי של בנק ישראל ובדוח ניהול היתרות.

¹ בנק ישראל, [ניהול המדיניות המוניטרית](#), כניסה 26 בינואר 2021.

² בשונה מגופים עצמאיים נוספים אשר תקציבם דורש אישור של ועדת הכספים של הכנסת, תקציב הכנסת, תקציב ועדת הבחירות המרכזית ותקציב משרד מבקר המדינה.

לוח 1 – תקציב בנק ישראל לשנת 2019, מקורי לעומת ביצוע (באלפי ש"ח)³

הסעיף בתקציב	תקציב מקורי	תקציב ביצוע	שיעור ביצוע
מטה וסיוע	226,989	230,777	101.7%
ביצוע תפקידי הבנק	214,258	225,031	105.0%
נציגות בחו"ל	2,202	1,999	90.8%
גמלאות	285,887	272,922	95.5%
השקעות	127,523	184,753	144.9%
(הכנסות)	-6,870	-6,942	
עתודה	49,842	-	
הדפסת כסף	125,111	74,128	59.2%
ניהול נכסי קרן אזרחי ישראל לרווחי הגז	4,248	712	16.8%
שיתוף נתוני אשראי	165,855	139,601	84.2%
סך הכול תקציב בנק ישראל	1,195,045	1,122,981	94.0%

ניתן לראות כי בשנת 2019 סך תקציב הביצוע היה כ-1.12 מיליארד ש"ח ושיעור הביצוע היה כ-94%. ההוצאה הגבוהה ביותר בתקציב הייתה על גמלאות – כ-273 מיליון ש"ח ושיעור הביצוע היה 95.5%. בסעיפים – מטה וסיוע, ביצוע תפקידי הבנק והשקעות – תקציב הביצוע עלה על התקציב המקורי. בסעיף ניהול נכסי קרן אזרחי ישראל לרווחי הגז שיעור הביצוע היה הנמוך ביותר - 16.8%. יש לציין כי במהלך שנת 2019 נעשו שינויים בתקציב המקורי ולכן בחלק מהסעיפים שיעור הביצוע גבוה מ-100%⁴.

3. תקציב הבנק לשנים 2020-2021

בלוח 2 להלן מוצג תקציב הבנק לשנים 2020-2021.

לוח 2 – תקציב בנק ישראל לשנים 2020-2021 ללא העברת עודפים והרשאה להתחייב (באלפי ש"ח)⁵

הסעיף בתקציב	תקציב 2020	תקציב 2021	שיעור שינוי
מטה וסיוע	250,168	267,541	6.9%
ביצוע תפקידי הבנק	242,296	257,110	6.1%
גמלאות	296,972	303,249	2.1%
השקעות	115,706	37,960	-67.2%
(הכנסות)	-6,634	-6,574	
עתודה	15,205	17,170	12.9%
הדפסת כסף	88,567	36,878	-58.4%
ניהול נכסי קרן אזרחי ישראל לרווחי הגז	-	1,550	
שיתוף נתוני אשראי	75,064	81,537	8.6%
סך הכול תקציב בנק ישראל	1,077,344	996,421	-7.5%

³ **תקציב מקורי:** בנק ישראל, תכנית העבודה ותקציב הבנק לשנת 2019, 7 בפברואר 2019; **תקציב ביצוע:** טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת, דוא"ל, 25 בינואר 2021. יש לציין כי באפריל 2019 עודכן תקציב 2019, כך שסעיף ההשקעות גדל לכ-162 מיליון ש"ח, לעומת כ-127 מיליון ש"ח שמוצגים בלוח.

⁴ רחל צימלס, בנק ישראל, שיחת טלפון, 27 בינואר 2021.

⁵ טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת, דוא"ל, 25 בינואר 2021.

מהלוח עולה כי תקציב בנק ישראל לשנת 2021 הוא כ-**996.4 מיליון ש"ח**, נמוך בכ-**7.5%** בהשוואה לתקציב 2020 שהיה כ-**1.08 מיליארד ש"ח**. להלן יוצגו עיקרי השינויים בסעיפי התקציב:

- **השקעות:** בשנת 2021 התקציב הוא כ-**38 מיליון ש"ח**, נמוך בכ-**67%** בהשוואה לשנת 2020 שבה סעיף זה תוקצב בכ-**115.7 מיליון ש"ח**. לפי דברי ההסבר של בנק ישראל, הקיטון נובע מכך שצפויים להסתיים שני פרויקטים מרכזיים של הבנק – שיפוץ בניין הבנק הראשי בירושלים והקמת מרכז לטכנולוגיה וחירום, וכן צפויות השקעות טכנולוגיות בהיקף נמוך מאשר בשנים קודמות.⁶
 - **הדפסת כסף:** בשנת 2021 התקציב הוא כ-**36.9 מיליון ש"ח**, נמוך ב-**58.4%** בהשוואה לשנת 2020 שבה סעיף זה תוקצב בכ-**88.6 מיליון ש"ח**. לפי דברי ההסבר של בנק ישראל, הקיטון נובע מכך שהושלמה הנפקת סדרת שטרות כסף לציבור בשנת 2019 וכן קיים מלאי מספיק של שטרות ביחס לביקוש לכסף מזומן.
 - **שיתוף נתוני אשראי:** בשנת 2021 התקציב הוא כ-**81.5 מיליון ש"ח**, גבוה ב-**8.6%** בהשוואה לשנת 2020 שבה סעיף זה תוקצב בכ-**75.1 מיליון ש"ח**. לפי דברי ההסבר של בנק ישראל, הגידול נובע בעיקר מהקיטון בתחזית ההכנסות ממאגר נתוני האשראי והשקעות נוספות הנדרשות לפיתוחו.
 - **ניהול נכסי קרן אזרחי ישראל לרווחי הגז:** בהתאם לחוק הקרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, הוקמה קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז טבעי שתיקרא "קרן לאזרחי ישראל". מטרת הקרן היא לנהל את הכנסות המדינה מההיטל בראייה כלכלית ארוכת טווח לשם השאת תשואתם ובמטרה לאפשר לדורות הבאים ליהנות מהתמורה בגין משאב טבע זה. נכסי הקרן ינוהלו באמצעות מחלקה ייעודית שתוקם בבנק ישראל, ומוסדות הקרן (מועצת הקרן וועדת ההשקעות) צפויות להיווסד במהלך שנת 2021. על פי החוק, תחילת פעילות הקרן תהיה ב-1 בחודש לאחר שהצטברו בחשבון הקרן לפחות **מיליארד ש"ח**.⁷ לפי דברי ההסבר של בנק ישראל, הבנק נערך לניהול נכסי הקרן לאור התחזית לקבלת תזרים כספי ראשון מהקרן במחצית השנייה של שנת 2021. בשנת 2020 סעיף זה לא תוקצב בתקציב המקורי, בעקבות הצפי כי הקרן לא תחל לפעול לפני שנת 2021. עם זאת, הועברו עודפים בסך כ-**2.3 מיליון ש"ח** משנת 2019 לשנת 2020. תקציב הביצוע בשנת 2020 של סעיף זה היה כ-**640,000 ש"ח**.⁸
- על פי נתוני רשות המיסים, בסוף שנת 2019 עמדו בחשבון לרשות הקרן כ-**474 מיליון ש"ח** מהיטלים שנגבו בשנים 2011-2019.⁹ צפי ההכנסות הכולל של רשות המיסים, כפי שהוצג לוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל, הוא כ-**200 מיליארד ש"ח** עד לשנת 2064.¹⁰ יש מספר סיבות להקמתן של קרנות עושר ריבוניות (SWF), ובהן:

⁶ להרחבה בנושא שיפוץ המבנה הראשי והקמת מרכז לטכנולוגיה וחירום: יקטור פתאל, [תיאור וניתוח תקציב בנק ישראל לשנת 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2018.

⁷ סעיף 47 (א).

⁸ רחל צימלס, בנק ישראל, שיחת טלפון, 27 בינואר 2021.

⁹ הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל, פרוטוקול, [סקירת מנהל רשות המיסים](#), 28 ביולי 2020.

¹⁰ להרחבה: נתנאל קופראק, [תחזית הכנסות קרן לאזרחי ישראל וחסמים לצריכת גז טבעי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2020.

המחלה ההולנדית: הפקה של משאב טבע עשויה להקטין את היבוא ולהגדיל את היצוא ובכך לגרום לייסוף השקל, אשר עשוי להוביל לירידה בכושר התחרות של הענפים הסחירים שאינם קשורים לכריית משאב הטבע. **חלוקה בין-דורית:** שימוש בהכנסות ממשאבי טבע מתכלים גם לטובת דורות באים, ולא רק עבור הדור הנוכחי. **קללת משאבי הטבע:** הסתמכות על הכנסות ממשאבי טבע עשויה להוביל לקצב צמיחה נמוך, ירידה בהכנסות המדינה כתוצאה מירידה במחירי משאבי הטבע ולפגיעה בתעשיות אחרות עתירות כוח אדם ובין-לאומיות.¹¹

בלוח 3 להלן מוצג תקציב הבנק לשנת 2021, כולל תקציב הרשאה להתחייב ולא כולל עודפים משנת 2020.

לוח 3 – תקציב בנק ישראל לשנת 2021 כולל סעיפי הרשאה להתחייב¹²

שיעור מסך הכול	הרשאה להתחייב 2021	שיעור מסך הכול	תקציב 2021	הסעיף בתקציב
14.7%	36,972	26.9%	267,541	מטה וסיוע
7.8%	19,560	25.8%	257,110	ביצוע תפקידי הבנק
0.0%	124	30.4%	303,249	גמלאות
14.4%	36,311	3.8%	37,960	השקעות
-	-	-0.7%	-6,574	(הכנסות)
6.1%	15,500	1.7%	17,170	עתודה
17.0%	42,836	3.7%	36,878	הדפסת כסף
-	-	0.2%	1,550	ניהול נכסי קרן אזרחי ישראל לרווחי הגז
40.0%	100,738	8.2%	81,537	שיתוף נתוני אשראי
100.0%	252,041	100.0%	996,421	סך הכול

מהלוח ניתן לראות כי סך תקציבי הרשאה להתחייב לשנת 2021 הם **כ-252 מיליון ש"ח**. הסעיפים העיקריים בהם יש תקציב הרשאה להתחייב הם: שיתוף נתוני אשראי – כ-40% מסך התקציב; הדפסת כסף – כ-17% מסך התקציב; מטה וסיוע – 14.7% מסך התקציב והשקעות- 14.4% מסך התקציב.

3.1 הוצאות שכר ונילוות

מניתוח סעיפי התקציב עולה כי בשנת 2021 עלות העבודה הישירה והעקיפה צפויה להיות **כ-444.7 מיליון ש"ח** שהם כ-45% מסך התקציב, ועלות הגמלאים צפויה להיות **כ-303.2 מיליון ש"ח** שהם 30.4% מסך התקציב. סך עלות העבודה והגמלאים מהווה **כ-75%** מתקציב הבנק לשנת 2021.¹³

בלוח 4 להלן מוצגים נתונים על השכר הממוצע ברוטו בגופים שונים במגזר הציבורי.

¹¹ להרחבה: נתנאל קופראק, [תיאור וניתוח של דרכי פעילותן של קרנות עושר ריבוניות במדינות בעולם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בדצמבר 2020.

¹² טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת, דוא"ל, 25 בינואר 2021.
¹³ שם.

לוח 4 – השכר הממוצע למשרה בגופים שונים (ברוטו, בש"ח לחודש)¹⁴

גוף	2017	2018	שיעור שינוי	ביחס לשכר הממוצע במשק
בנק ישראל	28,085	27,757	-1.2%	165.0%
רשות ניירות ערך	27,238	28,025	2.9%	167.6%
משרד מבקר המדינה	26,686	26,848	0.6%	156.3%
שכר ממוצע עובדי מדינה ורשויות מקומיות	16,427	16,604	1.1%	58.5%
שכר ממוצע במשק (משרת שכיר)	10,113	10,474	3.6%	-

מהלוח אפשר לראות כי השכר הממוצע ברוטו בבנק ישראל בשנת 2018 היה **27,757 ש"ח**, ירידה בשיעור של **1.2%** בהשוואה לשנת 2017. השכר הממוצע של עובדי בנק ישראל בשנת 2018 היה גבוה מהשכר הממוצע של עובדי המדינה ב-**67.2%** וגבוה מהשכר הממוצע במשק בכ-**165%**. יש לציין כי משקל עובדי הבנק שהם בעלי תארים אקדמאיים גבוה בהשוואה לעובדי המדינה ולכלל העובדים במשק.

3.2 מאזן בנק ישראל

נכון לסוף חודש נובמבר 2020, סך מאזן הבנק היה כ-**620 מיליארד ש"ח**, מתוכם כ-**555.2 מיליארד ש"ח** בנכסי מט"ח, והגרעון בהון היה כ-**44.4 מיליארד ש"ח**.¹⁵ יתרות המט"ח של בנק ישראל בסוף שנת 2020 היו כ-**173.3 מיליארד דולר**, גידול בשיעור של **37.5%** בהשוואה לסוף שנת 2019.¹⁶

הפער בין הריבית המתקבלת (כולל הפרשי המטבע) מנכסי הבנק, בעיקר יתרות המט"ח, לבין הריבית המשולמת על התחייבויות הבנק (בעיקר פיקדונות בנקאיים ומלוות קצרות-מועד), מוביל להפסדים או לרווחים שנתיים, בתלות בהיקפים, בסיכונים ובתשואות של נכסים והתחייבויות אלו.

על פי סעיף 76 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010, על הבנק להעביר לאוצר המדינה תוך שלושה חודשים מתום השנה את חלק מרווחיו, אם באותה שנה קיים רווח והון הבנק (כולל יתרת עודפים) גבוה מ-1% מסך נכסיו. כאמור לעיל, נכון לנובמבר 2020, יתרת העודפים של בנק ישראל הייתה שלילית ועמדה על כ-**44.4 מיליארד ש"ח**, כך שעד שלא יצטברו רווחים שנתיים עד שהעודף בהון יהיה גבוה מ-1% מסך נכסי הבנק (נכון לנובמבר 2020, כ-6.2 מיליארד ש"ח), בנק ישראל לא יעביר מרווחיו השנתיים לקופת המדינה. יחד עם זאת, הפסד במאזן בנק ישראל הוא בעיקר מאזני ואינו כרוך בעלות מעשית. הוא נובע, כאמור, משינוי שער החליפין של השקל וייתכן כי בשעת משבר בעתיד, שער השקל יפוחת באופן משמעותי, בנק ישראל יממש את יתרות המט"ח וההפסדים הלא ממומשים יהפכו לרווחים ממומשים.

¹⁴ **שכר ממוצע בנק ישראל ורשות ני"ע: דו"ח הממונה על השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2018 – עיקרי הממצאים**, יוני 2020; **שכר ממוצע מבקר המדינה**: משרד מבקר המדינה, **נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2018**, כניסה: 26 בינואר 2021; **שכר ממוצע של עובדי המדינה**: הלמ"ס, **לוח 3.1: כלל עובדי המדינה - משרות שכיר, יחידות עבודה, שכר ושכר חודשי ממוצע**, כניסה: 26 בינואר 2021; **שכר ממוצע במשק: השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בשנת 2018**, מרץ 2019.

¹⁵ בנק ישראל, **מאזן בנק ישראל 2020**, דצמבר 2020.

¹⁶ בנק ישראל, **יתרות מטבע החוץ בבנק ישראל לחודש דצמבר 2020**, 7 בינואר 2021.

בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2020 הסתכם העודף בחשבון השוטף בכ-15.2 מיליארד דולר, גידול חד בשיעור של **58.8%** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2019. הגידול בעודף בחשבון השוטף בשלושת הרבעונים הראשונים של 2020 נבע בעיקר **מירידה חדה ביבוא סחורות ושירותים** בגין משבר הקורונה בשיעור של **12.8%**, לעומת ירידה מתונה ביבוא סחורות ושירותים בשיעור של **2.7%**¹⁷. הגידול החד בעודף בחשבון השוטף, הוביל להתחזקות השקל בחודשים האחרונים, בעיקר מול הדולר. לנוכח התפתחות זו, החליטה הוועדה המוניתרית בבנק ישראל ב-14 בינואר 2021 על תכנית לרכישת **30 מיליארדי דולר** במהלך שנת 2021.¹⁸ המשך המגמות בשנים האחרונות - התחזקות השקל, תשואה נמוכה על יתרות המט"ח בהשוואת לריבית המשולמת על התחייבויות הבנק (פיקדונות בנקאיים ומלוות קצרות-מועד) - צפוי להוביל להמשך הגידול בהפסד החשבונאי של הבנק.

¹⁷ הלמ"ס, [סיכום מאזן התשלומים של ישראל לרבעון השלישי של שנת 2020](#), לוח 2 - החשבון השוטף, 14 בדצמבר 2020.

¹⁸ בנק ישראל, [הוועדה המוניתרית מודיעה על שינוי במדיניות הבנק בפעילותו בשוק המט"ח: הוועדה מצהירה מראש על תכנית רכישת 30 מיליארדי דולר במהלך שנת 2021](#), 14 בינואר 2021.