

פרק ה'

הסקטור הציבורי

גירעון הסקטור הציבורי, ההוצאה הציבורית, נטל המס והחוב הציבורי נותרו בשנת 1999 ברמות דומות לאלו של השנתיים הקודמות. גירעון הממשלה, הנמדד על פי הגדרות התקציב, היה השנה גבוה מיעדו, אך נמוך מאשר ב-1998. על רקע הגידול האיטי של התוצר ב-1998 ו-1999 והיותה של האחרונה שנת בחירות לראשות הממשלה ולכנסת, יש בהתפתחויות אלה כדי להצביע על התבססות מסוימת של משמעת פיסקלית לאחר התיקון של תוואי הגירעון ב-1997. גירעון הסקטור הציבורי בניכוי ההשפעה של סטיית התוצר מהתוצר הפוטנציאלי ירד, זו השנה השלישית, וישנם סימנים להתחזקותה של המשמעת הפיסקלית לא רק בממשלה אלא גם ברשויות המקומיות ובקופות החולים. עם זאת, לנוכח גידול ההוצאות בתקופות גיאות בעבר – בארץ ובמדינות OECD – המבחן להתבססות השינוי במדיניות, והמפתח למימוש הירידה הפוטנציאלית של יחס הגירעון לתוצר – כלומר לירידת הגירעון בפועל – יהיה בהימנעות מהגדלת הוצאות הסקטור הציבורי עם גידול ההכנסות לאחר המיתון. זאת, בפרט לנוכח האפשרות להגדלת הוצאות הממשלה, שנוצרה בשל העלאת יעד הגירעון הממשלתי לשנים הקרובות – העלאה שיסודה בתחזית, אשר התבדתה, לחריגה גדולה מהיעד בשנת 1999.

למרות התחזקות המשמעת הפיסקלית בשלוש השנים האחרונות, גירעון הסקטור הציבורי בישראל נותר גבוה מאוד בהשוואה לשיעורו במדינות המפותחות, וההוצאה הציבורית והחוב הציבורי הם מן הגבוהים בקרב מדינות אלה. יתר על כן, מאז 1994 – לאחר סיום עיקר ההוצאה התקציבית הישירה לקליטת גל העלייה הגדול של ראשית שנות התשעים – ההתקדמות להקטנת היחס של גירעון הסקטור הציבורי, של ההוצאה הציבורית ושל החוב הציבורי לתוצר הייתה איטית ביחס למדינות OECD גם בניכוי השפעתו של מחזור העסקים. מכאן שהמדיניות הפיסקלית לא תרמה תרומה משמעותית להעלאת המשק על מסלול של צמיחה בתקיימא. יתר על כן, השינויים בהרכב התקציב בשנים האחרונות, ובפרט הירידה בהשקעות הסקטור הציבורי – כולל ירידה חדה של ההשקעה בכבישים בשנת 1999 – לא תמכו בצמיחה בתקיימא. בתחום המס הודיעה הממשלה כי בכוונתה להפעיל רפורמה במס הישיר בשנת 2001. מהשוואה למדינות OECD עולה כי נטל המס בישראל, בפרט על הכנסות הפרטים, אינו חריג. עם זאת, למיסוי הכנסות הפרטים בישראל מספר מאפיינים שונים מהמקובל במדינות המפותחות, ובראשם הירידה החדה של שיעור המס השולי ברמות ההכנסה הגבוהות והפטורים הנרחבים להכנסות מנכסים פיננסיים.

1 הסקטור הציבורי מורכב מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות וכו') והמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותו נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות

1. קווי ההתפתחות העיקריים

המיצרים הפיסקליים העיקריים נותרו בשנת 1999 ברמה דומה לזו של השנתיים הקודמות (לוח ה'-1). גירעון הסקטור הציבורי (בניכוי הסעיף התנודתי של עודף הכנסות בנק ישראל²) נותר ברמה של כ-4 אחוזי תוצר, זו השנה השלישית³, תוך אי שינוי, ביחס לתוצר, הן של ההוצאה הציבורית והן של הכנסות הסקטור הציבורי, ובהן נטל המס. גם יחס החוב (נטו) של הסקטור הציבורי לתוצר כמעט לא השתנה, והשקעות הסקטור הציבורי, ובפרט ההשקעה בכבישים, ירדו ירידה תלולה. בכך נרשמה שנה נוספת של אי-התקדמות בהקטנת היחס של גירעון הסקטור הציבורי, החוב הציבורי וההוצאה הציבורית לתוצר, בהקטנת נטל המס ובהגדלת ההשקעות בתשתית⁴. משתנים אלו נותרו ברמות שאליהן הגיעו ב-1994 – לאחר סיום עיקר ההוצאה הממשלתית הישירה לקליטה גל העלייה של ראשית שנות התשעים – ואליהן שבו בעקבות ההתאמה הפיסקלית ב-1997⁵. להתקדמות בתחומים אלו, כפי שנמצא במחקרים אמפיריים, חשיבות רבה בהעלאת המשק על תוואי של צמיחה בתיקיימא – המבוססת על גידול של היצע התוצר העסקי – ובהקטנת פגיעותו למשברים פיננסיים.

גירעון הממשלה, שהיא הגוף הגדול בסקטור הציבורי, הסתכם השנה ב-2.2 אחוזי תוצר, על פי שיטת המדידה המשמשת בתקציב המדינה. גירעון זה היה גבוה בכחמישית אחוז תוצר מהיעד שנקבע על פי גרסת החוק להפחתת הגירעון שהייתה בתוקף בעת הגשת תקציב 1999, אך נמוך במעט מהגירעון בפועל ב-1998. (השנה אומצה גרסה חדשה של החוק, הרביעית מאז 1992). סטייה זו של הגירעון הייתה הראשונה לאחר שנתיים שבהן עמדה הממשלה בחוק כלשונה. למרות התוואי הפוחת של הגירעון (המתקצב ובפועל), הרי בניכוי הסעיף הרישומי "הרווחים הריאליים הממומשים של בנק ישראל" – הכולל את רוב הכנסות הבנק, אך רק חלק קטן מהוצאותיו – פחת הגירעון בשנתיים האחרונות רק ב-0.2 אחוז תוצר, וב-1999 היה גבוה בכאחוז תוצר מאשר ב-1994 (לוח ה'-2). הגירעון המקומי, שסטה השנה ב-0.4 אחוז תוצר מאומדן התקציב, היה נמוך רק ב-0.1 אחוז תוצר מאשר ב-1997. סטיית הגירעון מיעדו ב-1999 נבעה מרמת הכנסות – בעיקר שלא ממסים – נמוכה מזו שתוקצבה, לצד תת-ביצוע קטן יותר של ההוצאות. הגירעון בסוף השנה היה קטן משמעותית מאומדני גודלו, שנערכו במהלכה, והביאו להעלאתו של תוואי הגירעון בחוק לשנים 2000 עד 2003. הסיבה לגירעון הנמוך יותר היא גידול משמעותי של הכנסות הממשלה ממסים בשליש האחרון של השנה, לרמה שעלתה בכ-3 מיליארדי ש"ח (כ-7.5 אחוזים) על התחזית שהוכנה בספטמבר (וכבר כללה תוספת של 750 מיליוני ש"ח). נראה כי הגורם העיקרי לעלייה החדה בתקבולי המס בסוף השנה הוא ההאצה שהייתה

גירעון הסקטור הציבורי, בניכוי הסעיף התנודתי של עודף הכנסות בנק ישראל, נותר ברמה של 4 אחוזי תוצר, זו השנה השלישית.

יחס החוב הציבורי (נטו) לתוצר לא השתנה השנה.

השקעות הסקטור הציבורי, ובפרט ההשקעה בכבישים, ירדו השנה ירידה תלולה.

גירעון הממשלה, על פי הגדרות התקציב, היה השנה 2.2 אחוזי תוצר, גבוה במעט מיעדו, אך נמוך במעט מהגירעון בפועל ב-1998.

בניכוי הסעיף הרישומי "רווחי בנק ישראל" פחת הגירעון בשנתיים האחרונות רק ב-0.2 אחוז תוצר, והיה גבוה בכאחוז תוצר מאשר ב-1994.

הכנסות הממשלה ממסים בשליש האחרון של 1999 עלו בכ-3 מיליארדי ש"ח על התחזית שהוכנה בספטמבר.

בתקציב הממשלה. (ראה דיון בסעיף 1 בפרק זה).

2 דיון בעודף ההכנסות של בנק ישראל ראה בהמשך, וכן בפרק ז'.

3 סדרות נתוני הסקטור הציבורי (כולל הנתונים לשנים קודמות) שמפיקה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה השתנו השנה בעקבות המעבר למערכת חשבונאות על פי SNA 93. השינויים העיקריים הם בהתייחסות להכנסות של מינהל מקרקעי ישראל ובנק ישראל. שינוי נוסף הוא הצגת הנתונים באחוזי תמ"ג, במקום באחוזי תל"ג בעבר.

4 להסבר חשיבותם של יעדים אלה ראה, למשל, ספר עיקרי התקציב לשנת 1999 עמ' 23-26.

5 לתיאור התקופה 1994 עד 1998 כמחזור פיסקלי ראה פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 1998.

6 דיון ברישום "רווחי בנק ישראל" בתקציב הממשלה מובא בסעיף 6 להלן.

לוח ה'-1

הרכיבים העיקריים של הכנסות הסקטור הציבורי והוצאותיו, 1994 עד 1999
(אחוזי תמ"ג)

1999	1998	1997	1996	1995 ¹	1994	
49.7	50.7	49.9	49.7	51.4	51.5	סך ההכנסות הציבוריות
0.8	1.7	1.1	1.6	1.9	1.4	מזה: הכנסות מרכוש
39.5	39.5	39.7	38.5	39.8	39.3	סך כל המסים
14.3	14.3	14.5	14.2	13.9	13.9	מסים עקיפים על הייצור המקומי
4.7	4.5	4.6	5.1	5.6	5.6	מסים עקיפים על היבוא האזרחי
14.4	14.6	14.7	13.5	14.6	15.1	מסים ישירים ותשלומי חובה
6.1	6.0	5.9	5.7	5.7	4.7	הכנסות הביטוח הלאומי
54.4	54.3	54.0	55.2	56.2	55.0	סך ההוצאות הציבוריות
19.8	19.8	20.0	20.3	20.1	17.9	מזה: צריכה אזרחית מקומית
7.2	7.1	7.3	7.5	7.7	7.9	צריכה ביטחונית מקומית
2.1	1.9	1.8	1.8	1.5	2.0	יבוא ביטחוני
0.8	0.9	1.0	1.1	1.4	1.9	תמיכות ישירות
13.0	12.9	12.6	12.0	12.0	11.5	תשלומי העברה על החשבון השוטף
1.7	1.6	2.0	2.6	2.8	3.0	תשלומי העברה על חשבון ההון
3.1	3.5	3.1	3.7	3.6	3.6	השקעות הסקטור הציבורי
6.5	6.3	6.1	6.1	7.0	6.9	תשלומי ריבית
4.8	3.6	4.1	5.5	4.8	3.5	הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי
4.0	4.0	3.9	5.8	5.2	3.8	הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי (ללא בנק ישראל)
						העודף הכולל של הסקטור הציבורי ללא
0.9	1.0	0.9	-1.0	0.3	2.0	ריבית והכנסות מרכוש
87.8	88.3	88.3	89.7	89.9	92.5	החוב הציבורי (נטו) ²
106.0	111.2	107.1	109.5	111.8	118.1	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל ³

(1) החל משנה זו, כולל הכנסות והוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.

(2) בתמ"ג מחירי סוף שנה.

(3) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

אם תישמר מסגרת
ההוצאות בהתאם
לתקציב שאושר בכנסת,
ומגמת גידולה של
הפעילות לא תתהפך,
תוכל הממשלה להקטין
את גירעונה גם בשנת
2000.

בפעילות הכלכלית בתקופה זו, לצד גורמים זמניים שהביאו לגידול ההכנסות ממסי נדל"ן. לפיכך נראה, כי אם תקפיד הממשלה לשמור על מסגרת ההוצאות בהתאם לתקציב שאושר בכנסת, ומגמת גידולו של התוצר לא תתהפך, היא תוכל להקטין את גירעונה גם בשנת 2000.

מדידת פעילות הממשלה בהתאם להגדרות התקציב אינה משקפת באופן מדויק את השפעתה המקרר-כלכלית. נוסף על בעיות מדידה הנובעות מהכללתם בתקציב של סעיפים הנמדדים בצורה בעייתית כגון "רווחי בנק ישראל" (ראה דיון בסעיף 5) או הכנסות ממכירת קרקעות, לממשלה השפעה ניכרת גם על פעולתם של הגופים האחרים הכלולים בסקטור

לוח ה'-2

התפתחות גירעון הממשלה, בהגדרות שונות, 1994 עד 2000
(אחוזי תמ"ג)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³
3.0	2.8	2.5	2.3	2.2	2.6	2.8
1.9	3.2	4.5	3.1	2.9	3.0	...
3.5	3.8	3.6	2.8	2.4	2.0	2.5
3.8	3.9	3.7	3.0	2.8	3.1	3.6
2.3	4.1	3.8	2.7	2.4	2.2	...
2.3	4.5	4.3	3.4	3.4	3.2	...

(1) עד שנת 1996 - תקרת הגירעון על פי חוק, משנת 1997 - הגירעון המתוכנן (ללא אשראי). הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוזי תוצר המשקפים הכנסות הרשומות כמקומיות בעת הכנת התקציב אך נרשמות כהכנסות בחו"ל בנתוני הביצוע.

(2) עד שנת 1996 - הגירעון המתוכנן, משנת 1997 - תקרת הגירעון על פי חוק.

(3) תקציב.

המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הציבורי⁷. כיוון שניתן להסיט סעיפי הוצאות והכנסות בין הרכיבים השונים של הסקטור הציבורי, מקובל למקד את הניתוח המקררכלכלי בסקטור הציבורי כולו, ולא בממשלה בלבד. את פעילות הסקטור הציבורי מקובל לאמוד בהתאם לכללי חשבונאות לאומית ביןלאומיים מקובלים, ולא בהתאם להגדרות תקציביות, שהן שונות במדינות שונות⁸. כך, למשל, נהגו מדינות האיחוד האירופי כשהגדירו את כללי הגירעון הפיסקלי לחברות האיחוד עבור ה־General Government (הגדרה מקבילה לזו של הסקטור הציבורי בישראל). לכן הניתוח בפרק זה יתמקד אף הוא בסקטור הציבורי, ולא בממשלה בלבד.

למרות אי־השיפור במיצרפים הפיסקליים העיקריים, הרי מניתוח התפתחותם, על רקע המשך גידולו של התוצר (בממוצע שנתי) בקצב נמוך משמעותית מזה של גידול התוצר הפוטנציאלי ועל רקע היות השנה שנת בחירות, עולה כי השנה, כמו ב־1998, נשמרה המשמעת הפיסקלית, ולא רק בממשלה אלא גם ברכיבים האחרים של הסקטור הציבורי. אומדן של גירעון הסקטור הציבורי המביא בחשבון את השפעת הסטייה של התוצר מהתוצר הפוטנציאלי (כמוסבר להלן) מצביע על ירידה בת 0.8 אחוז תוצר של הגירעון ב־1999 ועל ירידה מצטברת של 1.5 אחוז בשנתיים האחרונות. חישוב זה, של ההשפעה הישירה של פעילות הסקטור הציבורי על התוצר השנה מצביע על דחף מצומצם להקטנת הפעילות, בדומה לאשתקד, לאחר שבשנת 1997, פעל הסקטור הציבורי במידה ניכרת להאטת גידולה. מכאן שהממשלה לא התפתחה לסטות מהאסטרטגיה המוצהרת של הפחתת הגירעון בהדרגה כדי לנסות להרחיב את הביקושים בטווח הקצר. עם זאת,

על רקע גידולו של התוצר
בשיעור נמוך משמעותית
מהפוטנציאל, ובהתחשב
בהיות השנה שנת בחירות,
עולה כי המשמעת
הפיסקלית נשמרה.

הממשלה לא התפתחה
לסטות מהאסטרטגיה
המוצהרת של הפחתת
הגירעון בהדרגה כדי
לנסות להרחיב את
הביקושים בטווח הקצר.

משקלן של הוצאות
הסקטור הציבורי בתוצר
נותר השנה קבוע.

7 נתונים על רכיביו של הסקטור הציבורי מצויים בלוח ה'-נ-5.

8 על פי המדידה בחשבונאות הלאומית גירעון הממשלה (כולל המוסד לביטוח לאומי) בשנת 1999 היה 4.6 אחוזי תוצר, לעומת 2.2 אחוזי תוצר על פי נתוני התקציב. עיקר הפער (2.1 אחוזי תוצר) נובע מהמדידה השונה של רווחי בנק ישראל והכנסות מינהל מקרקעי ישראל.

חישובים מסוג זה רגישים לאומדן התוצר הפוטנציאלי, ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית לגידול התוצר. ההתקדמות אל היעדים הפיסקליים בישראל, גם בניכוי השפעת מחזור העסקים, היא איטית מאוד בהשוואה להתאמה הפיסקלית שביצעו רבות מהמדינות המפותחות בשנים האחרונות, אך הפחתת הגירעון ב-1997 צמצמה את הפער שנפתח בין ישראל למדינות המפותחות בשנים 1994 עד 1996.

משקלן של הוצאות הסקטור הציבורי בתוצר נותר השנה קבוע (עלייה מ-54.3 אחוזי תוצר ב-1998 ל-54.4 אחוזי תוצר השנה), וזאת אף על פי שקצב גידולה של הצריכה הציבורית הואץ והיה מהיר מאלו של התוצר והאוכלוסייה. בהוצאה המקומית נרשמה ירידה, של 0.5 אחוז תוצר, אולם זו התמקדה בהשקעות הסקטור הציבורי – שבחלק מרכיביה הצטבר פיגור ניכר (כמפורט בפרק ב') – ובתשלומי הריבית, המשקפים בעיקר את תוצאות המדיניות בעבר. במקביל נמשך גידולו של היבוא הביטחוני – השנה ב-0.2 אחוז תוצר. השנה הואט משמעותית גידולם של תשלומי ההעברה לפרטים, ומשקלם בתוצר נותר קבוע לאחר מספר שנים של גידול מהיר במיוחד. גם בתחום ההכנסות, למעט סעיף רווחי בנק ישראל, חלו שינויים זעירים בלבד, ונטל המס לא השתנה. במערכת המס לא הופעלו השנה שינויים סטטוטוריים משמעותיים, אף כי אושרו העלאות של שיעור הארנונה, מעבר להתאמות בגין האינפלציה בלבד, שאושרו בשנים האחרונות. גירעון הסקטור הציבורי, הכולל את עודף ההכנסות של בנק ישראל, כפי שהוא נרשם בחשבונאות הלאומית, גדל מ-3.6 אחוזי תוצר ב-1998 ל-4.8 אחוזי תוצר השנה, בדומה לרמות של ראשית שנות התשעים. התנודתיות הרבה של עודף ההכנסות של בנק ישראל בשנים האחרונות, המשפיעה על גירעון הסקטור הציבורי, משקפת את התנודות החדות בשיעור האינפלציה במשך השנה – 1.3 אחוזים ב-1999 לעומת 8.6 אחוזים ב-1998. כיוון שסעיף ההוצאה העיקרי של בנק ישראל מאז 1997 הוא תשלומי ריבית על פיקדונות הבנקים, ואלו נקבעים נומינלית, שינויים בלתי צפויים בקצב עליית המחירים גורמים לתנודות חדות בריבית הריאלית בדיעבד על פיקדונות אלה (מעין "מס אינפלציה"). לפיכך, בניתוח ההתפתחויות בתחום המדיניות הפיסקלית בטווח הקצר ניכינו סעיף זה ⁹.

2. גירעון הסקטור הציבורי והחוב הציבורי

הסביבה המקרר-כלכלית בשנת 1999 התאפיינה בהתאוששות של הביקושים המקומיים, אך גידול הביקושים הופנה בעיקרו ליבוא (כמפורט בפרק ב'), ולפיכך נמשך הגידול האיטי של התוצר, והתוצר לנפש ירד מעט, זו השנה השניה ברציפות. שיעור האבטלה המשיך לעלות, אמנם בשיעור מתון מאשר אשתקד. הקצב האיטי של גידול הפעילות ביטא השנה את השלכות המשברים הפיננסיים שפקדו כמה "משקים מתעוררים" מאמצע 1997, ואת הזעזועים הפיננסיים הגלובליים של סוף 1998, שהתבטאו בהמשך הקצב האיטי של גידול הסחר העולמי. הזעזועים הפיננסיים בעולם השפיעו גם על הזהירות הנדרשת במדיניות המוניטרית המקומית. (ראה פרק ז'). מלבד זאת נמשכה ההתאמה של היקף הפעילות בענף הבנייה לירידת הביקושים, לאחר הגיאות שנבעה מגל העלייה של ראשית שנות התשעים.

השנה לא הושגה, כאמור, התקדמות בהקטנת גירעונו של הסקטור הציבורי וביחס

⁹ דיון בשיטות השונות לרישום "רווחי בנק ישראל" ראה בסעיף 6.

השנה לא הושגה
התקדמות בהקטנת
גירעונו של הסקטור
הציבורי וביחס החוב
הציבורי לתוצר, אך חלק
מהקיפאון בתחומים אלה
ניתן לייחס לקצב האיטי
של גידול התוצר.

החוב הציבורי לתוצר, אך חלק מהקיפאון בתחומים אלה ניתן לייחס לקצב האיטי של גידול התוצר. זאת במיוחד משום שהביקושים אשר הופנו ליבוא התמקדו בהשקעות ובתשומות למלאי (בעיקר יהלומים), הפטורות ממס. היות שגודל הגירעון של הסקטור הציבורי הוא אנדרוגני להתפתחות התוצר, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון ה"מבני" של הסקטור הציבורי, המחושב בהנחה שהמשק פועל ברמת התוצר הפוטנציאלי. לצורך זה יש לחשב את התוצר הפוטנציאלי של המשק, ואז לאמוד את השפעתן של הסטיות ממנו על ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי. הגירעון המתקבל לאחר חישוב ההכנסות וההוצאות המתוקנות בהתאם לסטיות מהתוצר הפוטנציאלי הוא "הגירעון המבני", או "הגירעון מנוכה המחזור".

אומדנים שנערכו במחלקת המחקר של בנק ישראל לסטיית גידולו של תוצר הסקטור העסקי מהפוטנציאל שלו מצביעים על פער של 3 אחוזים בשנת 1999, ועל פער מצטבר של כ-5 אחוזים בשנים 1998 ו-1999¹⁰. התאמה של אומדנים אלה לסטיית גידולו של התוצר הכולל מזה של התוצר הפוטנציאלי מצביעה על פער של כ-2 אחוזים בשנת 1999 ועל פער מצטבר של 3.6 אחוזים בשנתיים האחרונות. כיוון שגמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר בעשור האחרון היא, בקירוב, יחידתית¹¹, הרי תיקון ההכנסות ממסים בהתאם לסטיית התוצר מהתוצר הפוטנציאלי בין 1997 ל-1999 מגדיל את ההכנסות בכ-3.6 אחוזים (1.4 אחוזי תוצר) בהשוואה לרמתן בשנת 1997.

ניתוח השפעתה של סטיית התוצר מרמתו הפוטנציאלית על ההוצאות ניתן לחלק לשלושה רכיבים עיקריים: (א) תשלומי דמי אבטלה והבטחת הכנסה; (ב) תמיכות הממשלה בהשקעות במשק ובבנייה; (ג) שאר ההוצאות. לגבי האבטלה ניתן להניח שללא הסטייה מגידול התוצר הפוטנציאלי לא הייתה האבטלה גדלה בשנים 1998 ו-1999, ושיעור האבטלה השנה היה 7.5 אחוזים¹², נמוך ב-1.4 נקודת אחוז (ב-16 אחוזים) מאשר בפועל. חיסכון של 16 אחוזים בדמי האבטלה ובתשלומים להבטחת הכנסה היה מקטין את גירעון הסקטור הציבורי ב-0.2 אחוז תוצר. אשר לתמיכות בהשקעות ובדיור, שהסתכמו השנה ב-1.7 אחוזי תוצר (וב-2.6 אחוזי תוצר ב-1996), קשה לאמוד במדויק את גמישותן ביחס לפעילות, בשל שינויי המדיניות התכופים בעשור האחרון, אך נראה שהיא גדולה למדי, כך שסטייתן ביחס לתוצר הפוטנציאלי מקזזת בקירוב את השפעת דמי האבטלה.

אשר ליתר הוצאות הממשלה – הואיל והן אינן מותאמות אוטומטית לרמת הפעילות במשק, ניתן להניח שרמתן אינה מושפעת מסטיית התוצר מרמתו הפוטנציאלית. בהנחה זו הגירעון מנוכה המחזור של הסקטור הציבורי הצטמצם השנה בכ-0.8 אחוז תוצר, ובשנתיים האחרונות – בכ-1.5 אחוזי תוצר. עם זאת ישנם ממצאים אמפיריים הסותרים את ההנחה שהוצאות הסקטור הציבורי אינן גמישות ביחס לתוצר. כך, למשל, נמצא במחקרים של Perotti ו-Gavin Melitz ושל Melitz ו-Gavin Melitz קשר חיובי בין שינויים בתוצר לגידול ההוצאה הציבורית

10 על פי שיטת החישוב המופיעה אצל י' מעלם וי' מנשה (2000), מדידת הסטייה מהתוצר הפוטנציאלי והשפעתה על עודף היבוא, מחלקת המחקר של בנק ישראל, תזכיר פנימי (ינואר).

11 אומדנים דומים נמצאו במרבית מדינות OECD (OECD, Economic Outlook 66, December 1999).

12 והחישוב הוא של סטיית גידולו של התוצר מגידול התוצר הפוטנציאלי באותה שנה. לכן, גידול התוצר בשנתיים אלו בקצב דומה לפוטנציאל היה מותיר את שיעור האבטלה ברמת 1997, ולא בשיעור האבטלה "הטבעי", שהוא נמוך יותר.

במדינות OECD ובאמריקה הלטינית¹³. הרקוביץ וסטרבצינסקי¹⁴ מצאו כי בין השנים 1975 ו-1995 גדלה ההוצאה הציבורית במדינות OECD (בכל מדינה בנפרד) בשיעור גבוה מהממוצע לתקופה כולה באותן שנים שבהן גדל גם התוצר בשיעור גבוה מהממוצע, כך שיחס ההוצאה הציבורית לתוצר לא השתנה; לעומת זאת בשנים שבהן התוצר גדל בשיעור נמוך מהממוצע לא הואט גידולה של ההוצאה הציבורית בהתאם לכך, ומשקלה בתוצר עלה. על רקע זה, ניתן לראות כהישג את ההתקדמות שהושגה בישראל בשנתיים האחרונות – תקופת האטה בפעילות במשק – בהקטנתו של הגירעון המבני של הסקטור הציבורי. עם זאת, מימוש ההישג, כך שהוא יתבטא בירידת הגירעון בפועל, יהיה תלוי בהימנעות מהאצת גידולן של ההוצאות כשייסגר הפער בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי.

השינוי בגירעון המבני משקף, בקירוב, את ההשפעה הישירה של המדיניות הפיסקלית על התפתחות הפער בין התוצר הפוטנציאלי לתוצר בפועל (כלומר את הדחף הפיסקלי לשינוי בפעילות הכלכלית); על פי החישוב דלעיל תרמה מדיניות זו השנה להגדלת הפער בכ-0.8 אחוז (ללא השפעת עודף הוצאות בנק ישראל). ואולם, ההשפעה הכוללת של שינויים בגירעון המבני על הפעילות הכלכלית קשה יותר לאמידה. חישוב הדחף הפיסקלי תואם את הגישה הקיינסיאנית, המדגישה את השפעות המדיניות בטווח הקצר, ולפיה הדחף הפיסקלי משפיע על התוצר בהתאם לגודל המכפיל במשק. לגבי הטווח הארוך נמצא, לעומת זאת, כי הקטנת גירעון הסקטור הציבורי תורמת דווקא להגדלת התוצר, באמצעות השפעתה החיובית על ההיצע¹⁵ נוסף על כך, גירעון קטן יותר של הסקטור הציבורי (ובעקבותיו חוב קטן יותר) מקטין את פגיעות המשק למשברים פיננסיים. לפיכך התאמות פיסקליות המתבצעות כשנוצר סיכון להתפתחות משבר פיננסי (כפי שנעשה בישראל ב-1997) עשויות למנוע פגיעה קשה של המשבר בפעילות הכלכלית, וגם אם ההתאמה כרוכה בהאטה מסוימת של הפעילות בטווח הקצר, זו תהיה גבוהה מההרמה שאליה היה המשק עלול לרדת אילמלא ההתאמה.

בשני העשורים האחרונים, בין היתר בעקבות תהליך האינטגרציה של הכלכלה העולמית והתפתחות שוקי ההון, הועלה ספק בספרות הכלכלית אם תהליכים של צמצום גירעון הסקטור הציבורי אכן כרוכים בהכרח בהאטה כלכלית בטווח הקצר. (ראה תיבה ה'-1.) ממצאים אמפיריים ממדינות רבות מלמדים כי התאמות פיסקליות גדולות ובהרכב מתאים עשויות להביא להרחבת הפעילות הכלכלית כבר בטווח הקצר. ואולם, על פי הניתוח בתיבה ה'-1 ההתאמה הפיסקלית שננקטה בישראל ב-1997 אופיינה ככל הנראה בהרכב שתורם להאטת גידולה של הפעילות.

על רקע הניסיון במדינות המפותחות, ניתן לראות כהישג את ההתקדמות שהייתה בשנתיים האחרונות – תקופת האטה בפעילות במשק – בהקטנת הגירעון המבני של הסקטור הציבורי. עם זאת, מימוש ההישג יהיה תלוי בהימנעות מהאצת גידולן של ההוצאות בתקופת ההאצה בצמיחה.

הגירעון מנוכה המחזור של הסקטור הציבורי הצטמצם השנה בכ-0.8 אחוז תוצר, ובשנתיים האחרונות – בכ-1.5 אחוזי תוצר.

ההתאמה הפיסקלית שננקטה בישראל ב-1997 אופיינה, ככל הנראה, בהרכב שתורם להאטת גידולה של הפעילות.

13 M. Gavin, and R. Perotti (1997), "Fiscal Policy in Latin America", NBER Macroeconomics Annual, 12, 11-61;

J. Melitz (1997), Some Cross-Country Evidence About Debt, Deficits and the Behavior of Monetary and Fiscal Authorities, CEPR discussion paper 1653 (May).

14 Z. Hercowitz and M. Strawczynski (1998), On the Cyclical Bias in Government Spending, Bank of Israel Discussion Paper 98.06.

15 Z. Hercowitz, Y. Lavi and R. Melnick (1999), "The Impact of Macroeconomic Factors on Productivity in Israel", Bank of Israel Economic Review 72, 103-124. מ' סטרבצינסקי וי' לביא: (1998), השפעתם של משתני המדיניות והעלייה על היצע התוצר העסקי ומרכיביו, גורמי הייצור והפרייון: ישראל 1960-1995, בנק ישראל, מחלקת המחקר, מאמר לדיון 98.07.

תיבה ה'1: השפעת קונסולידציה פיסקלית על הפעילות הכלכלית בטווח הקצר

עד ראשית שנות התשעים הייתה הסכמה רחבה בין הכלכלנים כי תהליך של הקטנת גירעון הסקטור הציבורי מלווה, בטווח הקצר, בהאטת הפעילות הכלכלית. ואולם, מספר מחקרים שנערכו מאז מצאו כי במקרים רבים לוו קיצוצים בגירעון התקציבי דווקא בהרחבת הפעילות הכלכלית ובירידת האבטלה כבר בטווח הקצר¹. ההתאמות הפיסקליות הביאו להאצת הפעילות באותם מקרים שבהם שיעור הגירעון המוקטן (ללא הריבית ומתוקן בגין השינוי במחזור העסקים) נשמר במשך שנתיים או שלוש לפחות לאחר ההתאמה. המאפיינים העיקריים של התאמות מסוג זה היו: (א) עיקר ההתאמה נעשה על ידי קיצוץ בהוצאות, ולא באמצעות העלאת מסים; (ב) עיקר הקיצוץ בהוצאות נעשה בתשלומי שכר של הסקטור הציבורי (כולל בגידול התעסוקה בו) ובתשלומי ההעברה; (ג) משקל הפגיעה בהשקעות הסקטור הציבורי מתוך סך הקיצוץ בהוצאות היה קטן (פחות מרבע בממוצע); (ד) העלאת המסים בתוכנית לא היו על שכר והתמקדו במסים העקיפים. הממצאים לגבי השפעת גודלה של ההתאמה הפיסקלית (מעבר למינימום הנדרש כדי להגדירה ככזאת) על סיכויי התמדתה, והצלחתה במניעת ההאטה בפעילות, אינם חד-משמעיים. לא נמצא גם קשר בין מצב המשק לפני ההתאמה לבין הצלחתה, למעט גודל החוב הציבורי וקצב גידולו, שהיו גבוהים יותר במדינות שבהן הצליחה הפחתת הגירעון.

ההסברים לקיומם של "קיצוצי תקציב מרחיבים" מתייחסים לשלושה גורמים עיקריים, שאינם בלתי תלויים זה בזה: (א) הקטנת הגירעון מפחיתה את סיכון המדינה ואת סיכון האינפלציה, ובכך פועלת להפחתתה של הריבית - בפרט של רכיב פרמיית הסיכון - ומעודדת האצה בהשקעות². אפקט זה נמצא חשוב במיוחד במדינות בעלות חוב גדול; (ב) הקטנת הגירעון, בפרט באמצעות הפחתת הוצאות שנתפסת כמתמדת, מפחיתה את נטל המס העתידי שצופים הפרטים, ובכך מגדילה את ההכנסה הפרמננטית הפנויה. בהנחה שהאפקט המעוות של מסים גדל ככל שגדל נטל המס, ייתכן, כי גידול ההכנסה הפרמננטית של הפרטים יהיה גבוה יותר

1 האצת הפעילות נמדדת בהשוואה לצמיחה הממוצעת במדינות המפותחות או במדינות G7 כדי לנכות את השפעת מחזור העסקים בכלכלה העולמית. ראה למשל:

F. Giavazzi and M. Pagano (1990). "Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", In NBER Macroeconomic Annual; A. Alesina and R. Perotti (1995), "Fiscal Expansions and adjustments in OECD Countries" Economic Policy; 21, 205-48; International Monetary Fund (1996), World Economic Outlook; A. Alesina, R. Perotti and J. Tavares (1999), "The Political Economy of Fiscal Adjustments." Brookings Papers on Economic Activity, 1, 197-266.

2 רא"ד: F. Fasselli, A. Giovannini and T. Lane (1998), "Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Servicing: Some Estimates for OECD Countries", IMF Working Paper WP/98/55.

מן הקיצוץ בגירעון, בפרט במדינות שבהן החוב גבוה; (ג) קיצוצים בהוצאות השכר של הסקטור הציבורי, בפרט כאלה המושגים בהסכמה עם איגודי העובדים או בשוקי עבודה תחרותיים, מאפשרים ירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר, רכיב חשוב בצמיחה שנצפתה לאחר הפחתות גירעון. בהקשר זה יש חשיבות רבה גם להימנעות מהטלת מסים על עבודה, שכן אלה מגדילים את עלות העבודה ליחידת תוצר³. להתאמה הפיסקלית שבוצעה בישראל בשנת 1997 מאפיינים הפוכים מאלו שנמצאו כתומכים בהתמדתן של התאמות פיסקליות ובהרחבת הפעילות בעקבותיהן (אף כי מובן כי אין בכך כדי להטיל ספק בנחיצות ההתאמה, וכי אין לייחס לה את מלוא ההאטה בפעילות מ-1997, או אף את רובה). ראשית, כמחצית ההתאמה התבססה על העלאת מסים (לוח להלן). יתר על כן, העלאת נטל המס

הרכב ההתאמה הפיסקלית, 1996 ו-1997
(אחוזי תמ"ג)

התרומה לשינוי בגירעון	1997	1996	
100.0	-2.4	-4.3	1. הגירעון, ללא ריבית, רכוש והעברות חד-צדדיות
...	-1.6	-4.2	הגירעון, בניכוי השפעת המחזור
52.6	40.4	39.4	2. סך כל ההכנסות ממסים
73.7	20.6	19.2	מזה: מסים ישירים כולל ביטוח לאומי (ברוטו)
-26.3	4.6	5.1	3. מסי יבוא
63.2	47.9	49.1	4. סך ההוצאות של הסקטור הציבורי, ללא ריבית
15.8	20.0	20.3	הצריכה האזרחית המקומית
10.5	7.3	7.5	הצריכה הביטחונית המקומית
31.6	3.1	3.7	ההשקעה הציבורית
-27.4	11.8	11.3	5. תשלומי ההעברה למשקי בית
0.0	0.7	0.7	תשלומי ההעברה לפירמות
...	67.4	67.4	6. משקל השכר בצריכה הציבורית האזרחית
...	58.1	58.5	משקל השכר בצריכה הציבורית הביטחונית
...	29.2	28.8	7. המועסקים בשירותים הציבוריים כאחוז מסך התעסוקה האזרחית

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התמקדה במסים הישירים, שגידולם היה בשיעור של כשלושה רבעים מסך ההתאמה, ובפרט במסים על עבודה. לפיכך, בהתאם לניבוי בספרות, עלתה עלות העבודה ליחידת תוצר בשנה זו, ובשנתיים שבעבותיה. שנית, ההתאמה בהוצאה

3 ראו: A. Alesina and R. Perotti (1997), "The Welfare State and Competitiveness", American Economic Review

הציבורית הייתה כולה בהוצאות על חשבון ההון, ובפרט – מחציתה נבעה מירידה בהשקעות הסקטור הציבורי. בהוצאה השוטפת לא חל שינוי כי הירידה בצריכה הציבורית קווצה על ידי העלייה בתשלומי ההעברה השוטפים. משקל המועסקים בשירותים הציבוריים בסך המועסקים גדל ב-0.4 אחוז, ומשקל השכר בצריכה הציבורית לא ירד. כך, בהתאם לניבוי בספרות, יחס החוב לתוצר בשנת 1999 כמעט לא ירד בהשוואה לשנת ההתאמה, 1997, וקצב גידולו של התוצר, שהיה גבוה ב-1.5 אחוז מהממוצע המשוקלל במדינות המפותחות שותפות הסחר של ישראל ב-1996, היה בשנים 1998 ו-1999 נמוך בכ-0.2 אחוז מאשר במדינות אלה.

בהשוואה בין לאומית, רמתו של גירעון הסקטור הציבורי בישראל גבוהה במיוחד (לוח ה-3). מבין כל המדינות המפותחות – על פי הגדרת קרן המטבע הבין לאומית – רק ליפן, שנקטה מדיניות פיסקלית מרחיבה במיוחד בסוף שנות התשעים (ונכשלה בניסיונה להביא בכך לחידוש הצמיחה), היה גירעון גדול מזה של ישראל ב-1998⁶. זאת ועוד, בישראל היה גודלו הממוצע של גירעון הסקטור הציבורי בשנים 1998 ו-1999 דומה לגודלו ב-1993-1994 (השנתיים שבהן הסתיימה רוב ההוצאה התקציבית הישירה על קליטת העלייה), ואילו במדינות המפותחות פחת הגירעון ב-3.3 אחוזי תוצר בין 1993 ל-1998, ובמדינות OECD בכ-5 אחוזים. גם השוואת התפתחותו של הגירעון המבני מעלה מגמה דומה. בישראל פחת הגירעון המבני בחמש השנים האחרונות בכמחצית אחוז מהתוצר, בעוד שבמדינות המפותחות הוא פחת ב-3.6 אחוזי תוצר. יתר על כן, אחת הסיבות לכך שהפער בשינוי הגירעון המבני בין ישראל למדינות המפותחות אינו גדול יותר היא, שלחלק ממדינות אלה היה גירעון מבני קטן, או עודף תקציבי, מלכתחילה, ולכן הן לא פעלו להקטנת הגירעון בתקופה זו. במדינות שבהן היה הגירעון ב-1993 גדול יותר מאשר בישראל פחת הגירעון המבני בתקופה הנסקרת ב-5.1 אחוזי תוצר בממוצע, והגירעון הכולל – ב-6.9 אחוזים. ירידת הגירעון במדינות OECD, לאחר שנים של גידול רצוף, מבטאת את השינוי במדיניות הפיסקלית שעליו החליטו, ואותו ביצעו, המדינות המפותחות, ובפרט מדינות האיחוד האירופי, בעקבות הסכם מאסטריוט והפיחותים שכפו השווקים על מספר מדינות ב-1992. את הפער בהתפתחות הגירעון בין מדינות אלה לישראל לא ניתן להסביר בקצבי צמיחה שונים, שכן בתקופה זו צמח התוצר לנפש בישראל ב-2.1 אחוזים בממוצע לשנה – ב-0.6 אחוז יותר מאשר בממוצע השנים 1972 עד 1999, ובמדינות OECD גדל התוצר לנפש ב-2.7 אחוזים בממוצע, גם כן ב-0.6 אחוז יותר מאשר בממוצע לשלושת העשורים האחרונים. עם זאת, ההתאמה הפיסקלית שבוצעה ב-1997 צמצמה את הפער בין ישראל למדינות OECD בגודל הגירעון המבני.

בהשוואה בין לאומית, רמתו של גירעון הסקטור הציבורי בישראל גבוהה במיוחד.

בישראל היה גודלו הממוצע של גירעון הסקטור הציבורי בשנים 1998 ו-1999 דומה לגודלו ב-1993-1994, בעוד שבמדינות OECD פחת הגירעון בתקופה זו ב-5 אחוזי תוצר.

את הפער בהתפתחות הגירעון בין מדינות OECD לישראל בשנים האחרונות לא ניתן להסביר בקצבי צמיחה שונים.

⁶ ובישראל נתוני גירעון הסקטור הציבורי אינם כוללים את רכיב ההצמדה למדד בתשלומי הריבית על החוב הציבורי (כולל זקיפה בחוב שאינו צמוד), ואילו במדינות האחרות נכללת הריבית הנומינלית כולה. על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תשלומי הפרשי ההצמדה בפועל על החוב הציבורי הסתכמו בשנים 1998 ו-1999 ב-3-4 אחוזי תוצר לשנה.

לוח ה'-3

הגירעון השוטף ומנוכה המחזור ונטל החוב של הסקטור הציבורי בישראל ובמדינות OECD, 1993 עד 1999

המדינה	הגירעון של			הגירעון מנוכה המחזור			החוב הכולל			הצריכה הציבורית לנפש הגידול הריאלי 1993-1998	
	הסקטור הציבורי (-) ⁴			של הסקטור הציבורי (-) ³			של הסקטור הציבורי (ברוטו) ⁴				
	1993	1998	השינוי	1993	1998	השינוי	1995	1999	השינוי		
	(אחוזי תוצר)	(אחוזים)		(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)	(אחוזי תוצר)		(אחוזי תוצר)	(אחוזים)			
ישראל ¹	-4.1	-4.2	-0.2	...	-2.9	-2.3	0.6	111.8	106.0	-5.8	1.6
יוון	-13.8	-2.4	11.4	36.3	-13.1	-2.5	10.6	108.7	103.8	-4.9	1.4
שבדיה	-11.8	1.9	13.7	82.5	-6.4	4.1	10.5	77.2	68.3	-8.9	-0.4
איטליה	-9.4	-2.7	6.7	116.4	-8.2	-1.5	6.7	123.1	117.7	-5.4	-0.4
בריטניה	-8.0	0.3	8.3	64.6	-4.8	-0.3	4.5	58.9	54.0	-4.9	0.5
קנדה	-7.6	0.9	8.5	87.1	-4.6	1.6	6.2	99.2	86.9	-12.3	-1.6
בלגיה	-7.3	-0.9	6.4	83.9	-5.4	-0.3	5.1	129.8	114.1	-15.7	1.1
פינלנד	-7.1	1.5	8.6	122.4	-1.8	1.5	3.3	58.1	44.9	-13.2	1.5
ספרד	-6.7	-1.7	5.0	134.9	-5.0	-1.3	3.7	68.4	70.4	2.0	1.4
פורטוגל	-6.1	-2.3	3.8	46.2	-5.4	-2.4	3.0	65.9	56.6	-9.3	2.3
צרפת	-5.9	-2.7	3.2	48.5	-3.4	-1.3	2.1	59.4	65.2	5.8	0.7
אוסטרליה	-4.4	0.2	4.6	62.3	-2.9	0.3	3.2	42.2	31.3	-10.9	1.7
אוסטריה	-4.2	-2.1	2.1	178.9	-3.7	-1.8	1.9	69.4	63.3	-6.1	-0.1
ארה"ב	-3.6	1.3	4.9	66.7	-2.2	1.3	3.5	68.3	59.3	-9.0	-0.1
הולנד	-3.2	-0.9	2.3	228.6	-2.4	-1.4	1.0	75.5	62.9	-12.6	0.9
גרמניה	-3.1	-2.0	1.1	53.3	-3.0	-0.7	2.3	59.1	62.6	3.5	0.8
דנמרק	-2.8	1.0	3.8	134.2	-1.1	-0.1	1.0	73.9	55.4	-18.5	2.0
אירלנד	-2.3	2.4	4.7	165.3	-0.2	0.8	1.0	80.8	43.9	-36.9	3.3
יפן	-1.6	-5.3	-3.7	...	-1.5	-3.8	-2.3	76.0	105.4	29.4	1.7
נורבגיה	-1.4	3.9	5.3	86.8	0.1	2.1	2.0	41.1	34.3	-6.8	1.6
נירזילנד	-0.1	2.4	2.5	120.0	-0.5	1.9	2.4	...	...	...	0.5
ממוצע OECD	-5.5	-0.4	5.2	101.0	-3.8	-0.2	3.6	75.5	68.4	-7.1	0.9
ממוצע EU15	-6.6	-0.8	5.8	106.9	-4.6	-0.5	4.1	79.2	70.2	-8.9	1.1
ממוצע מדינות											
גירעון גדול ²	-7.7	-0.8	6.9	88.7	-5.4	-0.3	5.1	80.0	73.0	-7.0	0.7

(1) 1993-1999 הממוצע של 1993-1994, ב-1998 הממוצע של 1998-1999.

(2) ממוצע של המדינות בעלות גירעון הגדול מזה של ישראל בשנת 1993.

(3) המקור: World Economic Outlook, IMF, October 1999.

(4) המקור: Statistical Window on OECD Member Countries Government Sector, OECD Internet Site.

יחס החוב הכולל של הסקטור הציבורי (נטו) לתוצר לא ירד במידה משמעותית, והוא נותר השנה ברמה של כ־88 אחוזי תוצר – בדומה לרמתו בשנתיים הקודמות. משקל החוב בתוצר ירד רק במעט מאז 1995 – שינוי חד בדינמיקה של החוב בהשוואה למגמה בחמש השנים הקודמות, שבהן ירד יחס החוב לתוצר בארבעים נקודות אחוז. התפתחות יחס החוב לתוצר משקפת בטווח הקצר שלושה משתנים: גירעון הסקטור הציבורי, שיטת מימונו וגידול התוצר הנומינלי. השנה אמנם גדל הגירעון¹⁷, והמימון על ידי מכירת נכסים (הפרטה ומכירת קרקעות על ידי מנהל מקרקעי ישראל) הצטמצם ביותר מ־3 מיליארדי ש"ח, אך העלייה של יחס מחירי התוצר למחירי הצריכה הפרטית, שאליהם צמוד רוב החוב הציבורי, איפשרה לשמור על גודלו של יחס החוב לתוצר. חובן של הרשויות המקומיות הצטמצם ביחס לתוצר, עקב תהליכי ההתאמה הפיסקלית שביצעו רבות מהן בשנתיים האחרונות. (ראה להלן).

החוב הציבורי ברוטו ירד השנה בכ־5 אחוזי תוצר, לאחר עלייה בשיעור דומה אשתקד, והגיע ל־106 אחוזי תוצר. תנודות אלו נובעות בעיקר מהשינויים בשער החליפין, שכן בחישוב החוב ברוטו יש משקל גדול להתחייבויות במטבע חוץ¹⁸. משקלו של החוב הציבורי בתוצר בישראל גדול בהרבה מאשר במדינות המפותחות (לוח ה'–3), וקצב ירידתו בשנים האחרונות נמוך בהשוואה למדינות אלה. החוב בישראל גם גדול בהרבה מהיעד שקבעו מדינות האיחוד האירופי בהסכם מאסטריכט (60 אחוזי תוצר).

משקל החוב בתוצר ירד רק במעט מאז 1995.

משקלו של החוב הציבורי בתוצר בישראל גדול בהרבה מאשר במדינות המפותחות, וקצב ירידתו בשנים האחרונות נמוך בהשוואה למדינות אלה.

3. ההוצאות וההכנסות של הסקטור הציבורי

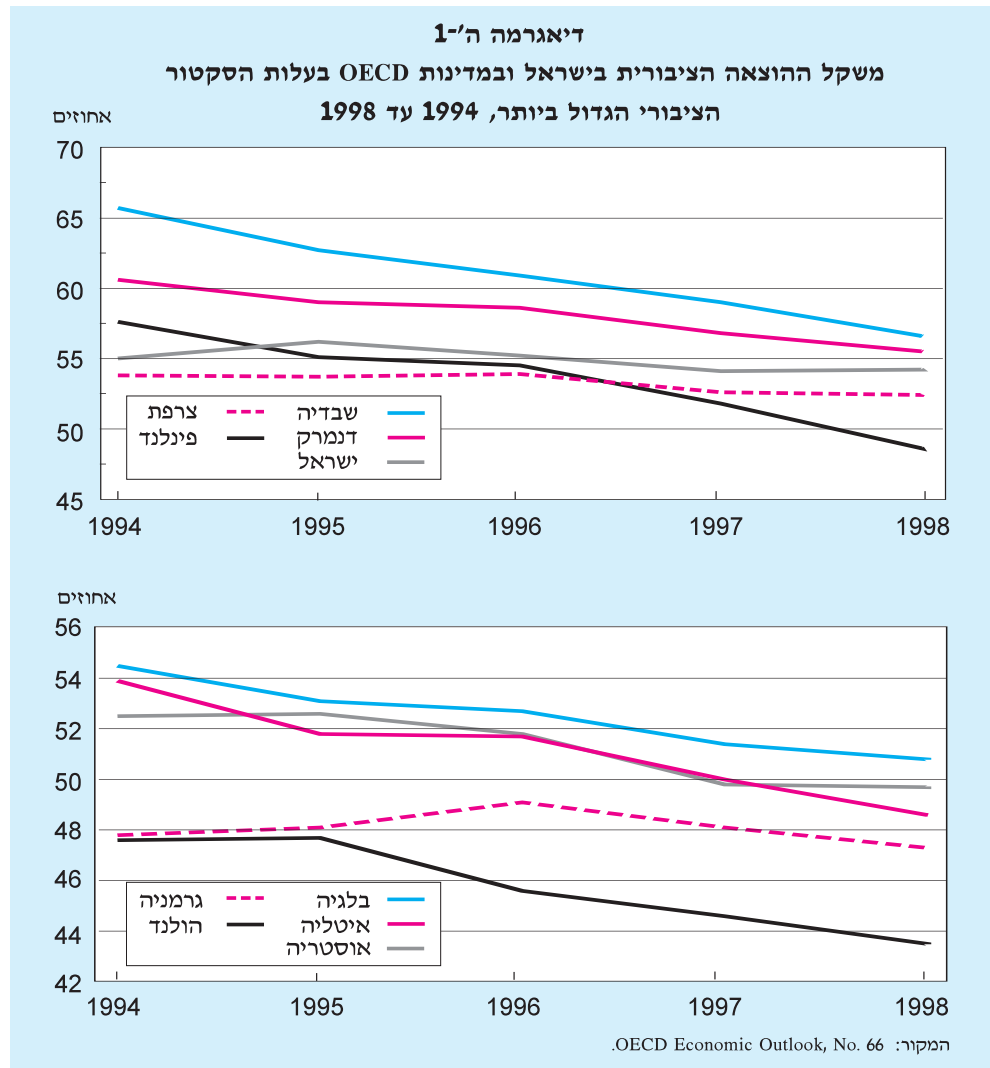
ההוצאה הציבורית בישראל היא מהגבוהות בעולם, וגם השנה לא חל שינוי ממשי בגודלה – כ־54 אחוזי תוצר. ביחס לתוצר הפוטנציאלי ירד משקל ההוצאה הציבורית בכאחוז תוצר. גם בהרכב ההוצאה הציבורית לא חלו השנה שינויים גדולים; עם זאת נמשכה ב־1999 המגמה האיטית מהשנתיים הקודמות, של ירידת ההוצאות בחשבון ההון – השנה עקב ירידה של השקעות הסקטור הציבורי מ־3.5 אחוזי תוצר ל־3.1 אחוזים – ועלייה בהוצאה השוטפת.

השוואה בינלאומית מעלה, כי ההוצאה הציבורית בישראל גדולה מאשר בכל המדינות המפותחות, להוציא את שוודיה, שבה ההוצאה גדולה יותר, ואת צרפת ודנמרק, שבהן גודל ההוצאה דומה לשלנו. בשנים האחרונות (ובייחוד לאחר אימוץ יעדי גירעון מחייבים באיחוד האירופי) גברה במדינות המפותחות ההכרה כי סקטור ציבורי גדול מקשה על הצמיחה הכלכלית, ולכן פעלו מדינות רבות לצמצום גודלו של הסקטור הציבורי. גם בישראל צמצום גודלו של הסקטור הציבורי הוא, כאמור, אחד מיעדי המדיניות של הממשלה בשנים האחרונות. את מידת ההתקדמות לעבר יעד זה בשנים 1994 עד 1998 בישראל ובתשע המדינות המפותחות שבהן ההוצאה הציבורית היא הגבוהה ביותר ניתן לראות בדיאגרמה ה'–1. בכל המדינות האלה, להוציא את צרפת, ובמידה פחותה גרמניה, הייתה התקדמות ניכרת בהקטנת הסקטור הציבורי, בעוד שבישראל לא הייתה כל התקדמות¹⁹.

ההוצאה הציבורית בישראל גדולה מאשר בכל המדינות המפותחות, להוציא את שוודיה, שבה ההוצאה גדולה יותר, ואת צרפת ודנמרק, שבהן גודל ההוצאה דומה לשלנו.

7 והגירעון הרלבנטי לחישוב החוב כולל את בנק ישראל, שכן התחייבויות הבנק נכללות בחוב הציבורי.
18 בחישוב החוב נטו ההתחייבויות מתקזזות עם רזרבות מטבע החוץ. לכן השפעת שער החליפין על החוב נטו קטנה הרבה יותר.

19 התוצאות דומות גם כשבוחנים את התפתחות ההוצאות ללא הריבית.



השנה ירדה ההשקעה הציבורית, כך שמשקלה בתוצר הגיע ל־3.1 אחוזים – הרמה הנמוכה ביותר מאז 1990.

ההשקעה בכבישים ירדה השנה ב־17 אחוזים, וההשקעה ברכבת ירדה ב־38 אחוזים, אף על פי שרמתן נמוכה משמעותית מאשר במרבית מדינות אירופה.

אחד הרכיבים החשובים בהוצאות הסקטור הציבורי, שיכולים לתמוך בהעלאת המשקעל תוואי של צמיחה בת קיימא, הוא סעיף ההשקעות, ובפרט ההשקעות בתשתית. בהתאמה הפיסקלית שבוצעה ב־1997 היה לירידת השקעות הסקטור הציבורי משקל חשוב, וחלקן בתוצר פחת מ־3.7 אחוזים ב־1996 ל־3.1 אחוזים ב־1997. ב־1998 עלו השקעות אלה, בעיקר ברשויות המקומיות, אך עלייתן הייתה קצרת טווח, והשנה ירדה ההשקעה שוב, כך שמשקלן בתוצר הגיע שוב ל־3.1 אחוזים – הרמה הנמוכה ביותר מאז 1990. אמנם בהשוואה בינלאומית ההשקעה הציבורית בישראל אינה נמוכה (הממוצע במדינות OECD היה 2.7 אחוזי תוצר ב־1997), אך בהתחשב בגודל הפיגור שהצטבר בישראל בשני העשורים הקודמים, בהשוואה למדינות המפותחות, רמתה אינה מספקת לסגירת הפערים. כך ירדה ההשקעה בכבישים השנה ב־17 אחוזים, וההשקעה ברכבת ירדה ב־38 אחוזים, אף על פי שרמותיהן נמוכות משמעותית מאשר במרבית מדינות אירופה. (ראה סעיף התחבורה בפרק ב'.) עם זאת, צפוי גידול מסוים של ההשקעות בתשתית בשנת 2000 באמצעות אפיק

נוסף להשקעה הציבורית – כביש "חוצה ישראל", שבנייתו ממומנת בשיטת ה-BOT; ההשקעות הממומנות בשיטה זו יירשמו כהשקעה פרטית, אך בפועל מדובר במיזם ציבורי, המתבצע תוך ערבות ציבורית ניכרת לסיכונים הכרוכים בו, ובכללם היקף הביקושים ושיעורי הריבית בארץ ובעולם.

גידול הצריכה הציבורית הואץ השנה במונחים כמותיים ל-3.9 אחוזים, קצב מהיר מאוד של גידול האוכלוסייה והתוצר ודומה לקצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי. את גידול הצריכה הציבורית הובילה הצריכה הביטחונית, שהתרחבה ב-5.7 אחוזים, אך גדלה גם הצריכה האזרחית לנפש. מחיר תשומת העבודה (השכר לשעת עבודה), המהווה כ-63 אחוזים מהצריכה הציבורית, כמעט ולא השתנה השנה ריאלית (בניכוי עליית מדד המחירים לצרכן). עם זאת, כיוון שעלייתם של מחירי התוצר הייתה מהירה מזו של המדד (עקב עליית מחירי היצוא), תרם השכר השנה להקטנת משקלה של הצריכה הציבורית בתוצר.

גידול הצריכה הציבורית
הואץ השנה ל-3.9 אחוזים,
קצב מהיר מאוד של גידול
האוכלוסייה והתוצר.

מפרספקטיבה ארוכת טווח יותר נראה כי הצריכה האזרחית המקומית, שגדלה בשיעור ניכר בשנים 1994 ו-1995 (גם בניכוי השפעת חוק הבריאות הממלכתי), התבססה ברמתה החדשה, שהיא גבוהה ביותר בהשוואה היסטורית. קצב גידולה של הצריכה הציבורית לנפש בישראל מאז שנת 1994 גם היה מהיר מאשר במדינות המפותחות. משקל הצריכה האזרחית בתוצר גדל בעשור האחרון ב-3.7 אחוזי תוצר (מתוכם 1.5 נקודות אחוז משקפות את השפעת חוק הבריאות). למרות הגידול המהיר של התוצר בשנים אלו, התפתחות זו מלמדת שהסקטור הציבורי לא ניצל יתרונות פוטנציאליים לגודל, שנוצרו בתהליך ההתרחבות של המשק, להקטנת גודלו היחסי. התופעה בולטת גם בנתוני התעסוקה: במהלך העשור גדל משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים²⁰ בסך התעסוקה במשק מ-29.4 ב-1990 ל-30.2 אחוזים ב-1999²¹. עד 1994 הצטמצם משקלו של הסקטור הציבורי בתעסוקה, הודות לגידול המהיר של כוח העבודה. ואולם, כבר ב-1995 החל הסקטור הציבורי להגדיל את משקלו בתעסוקה, והתהליך הואץ בשנות ההאטה בצמיחה 1997 עד 1999. גידול התעסוקה בשירותים הציבוריים עלה בשנים אלה גם על גידולם של כוח העבודה והאוכלוסייה בגיל העבודה. בכך תרם הסקטור הציבורי באופן ישיר לצמצום האבטלה במשק בשנים האחרונות. ואולם, התערבות אנטי מחזורית כזאת עלולה לפגוע בתהליכי ההתאמה של מבנה התעסוקה במשק בעת המיתון, בפרט כאשר הגדלת משקל התעסוקה בסקטור הציבורי היא פרמננטית, ומה גם שהסקטור הציבורי בישראל גדול ממילא בהשוואה למדינות אחרות.

הסקטור הציבורי לא ניצל
בעשור האחרון יתרונות
פוטנציאליים לגודל,
שנוצרו בתהליך
ההתרחבות של המשק,
כדי להקטין את גודלו
היחסי.

קצב הגידול של תשלומי ההעברה השוטפים למשקי הבית, שהיו בשנים האחרונות גורם מרכזי לגידולה של ההוצאה הציבורית, נבלם השנה, ומשקלם בתוצר לא השתנה, לאחר שהם גדלו בשיעור שנתי ממוצע של 0.35 אחוז תוצר בארבע השנים הקודמות. להאטה בגידולן של הקצבאות תרמו בעיקר קצבאות הביטוח הלאומי, המהוות כשני שלישים מתשלומי ההעברה למשקי הבית, וקצב גידולן התמתן מ-8.8 אחוזים אשתקד (7.8

²⁰התעסוקה בשירותים הציבוריים כוללת, מלבד עובדי הסקטור הציבורי, גם את העובדים בסקטור הפרטי המועסקים בשירותים ציבוריים, כגון חינוך, בריאות ורווחה. עם זאת התשלום עבור חלק ניכר מפעילות הסקטור הפרטי בתחומים אלו הוא באמצעות הסקטור הציבורי.

²¹ בקרב מדינות OECD – רק בדנמרק, בנורווגיה ובשוודיה נרשמו שיעורים דומים של תעסוקה בסקטור הציבורי.

לוח ה'-4

התפתחות תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי, 1994 עד 1999

זיקנה ושאיירים	נכות כללית	נכות נפגעי עבודה	אימהות ילדים	אבטלה	הכנסה	הבטחת ענפים אחרים	סך הכול	
המשקל בסך הקצבאות 1998 (אחוזים)								
36.5	12.1	6.7	5.7	19.5	8.8	6.4	4.3	100.0
קצב הגידול הריאלי ¹								
5.2	9.7	12.5	9.3	5.3	-12.5	3.2	13.2	5.3
9.2	17.4	14.3	22.0	4.8	15.3	13.9	17.1	11.0
4.0	10.6	12.0	10.3	4.0	15.5	7.6	1.9	6.5
4.7	9.5	-0.9	8.3	5.1	30.7	10.5	12.1	7.5
7.8	12.4	6.4	9.3	2.1	15.8	20.2	13.8	8.8
2.3	8.4	-4.3	1.5	5.7	2.1	12.9	10.5	4.2
התרומה לגידול 1998-1994 (אחוזים)								
29.1	16.4	6.3	7.7	10.2	16.0	9.0	5.3	100.0
התרומה להאטה בקצב הגידול 1999 (אחוזים)								
43.9	10.8	15.9	9.8	-15.4	26.4	10.4	3.1	100.0

(1) בניכוי מדד המחירים לצרכן.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

אחוזים במוצג בשנים 1998-1994) ל-4.2 אחוזים השנה (לוח ה'-4)²². ההאטה בקצב הגידול הקיפה את כל הקצבאות (למעט קצבאות הילדים), אך תרומת ההאטה בגידול דמי האבטלה ותשלומי הבטחת ההכנסה (37 אחוזים) לסך ההאטה הייתה גדולה יחסית למשקלן הקטן בסך הקצבאות (15 אחוזים). ההאטה בגידול דמי האבטלה משקפת את האטת קצב גידולה של האבטלה, וגם את החמרת הקריטריונים לקבלתם ואת התארכות משך האבטלה הממוצע, שבגללם איבדו חלק מהמובטלים את זכאותם לדמי אבטלה והועברו לתמיכה באמצעות קצבת הבטחת הכנסה, שהיא נמוכה יותר.

הירידה של משקל הצריכה הביטחונית, שתרמה רבות לתהליך ההתאמה הפיסקלית במשק לאחר תוכנית הייצוב, נבלמה בשנים האחרונות, ומשקלה בתוצר היה השנה גבוה במעט מאשר ב-1995. שינוי המגמה משקף האטה משמעותית בירידת משקלה של הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר, לצד עלייה הדרגתית אך מתמדת של משקל היבוא הביטחוני. כתוצאה מכך עלה גם משקל היבוא הביטחוני בהוצאה הביטחונית מ-17 אחוזים ב-1995 ל-24 אחוזים השנה, ומגמה זו צפויה להימשך בשנים הקרובות, עם גידולם של תשלומי ההעברה הביטחוניים. עצירת הירידה של הצריכה הביטחונית משקפת את החלטות הדרג הפוליטי באשר למידת הסיכון הרצויה בתחום זה בהתחשב בשימושים אלטרנטיביים במקורות. אם אכן הערכת קובעי המדיניות היא שהקטנת משקל ההוצאה הביטחונית

הירידה של משקל הצריכה הביטחונית, שתרמה רבות לתהליך ההתאמה הפיסקלית במשק לאחר תוכנית הייצוב, נבלמה בשנים האחרונות, ומשקלה של צריכה זו בתוצר היה השנה גבוה במעט מאשר ב-1995.

²²לניתוח ההתפתחות ארוכת הטווח של קצבאות הביטוח הלאומי ראה פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת

1998.

בתוצר אינה יכולה להימשך בקצב דומה לזה שבעבר, הרי שהחתירה להשגת יעדיה הפיסקליים של הממשלה צריכה להתמקד בהוצאה האזרחית. יחס הכנסות הסקטור הציבורי (למעט ההכנסות מרכוש) לתוצר היה השנה דומה ליחס זה אשתקד, ובנטל המס לא חל שינוי מהותי בהשוואה לשנתיים הקודמות. ההתפתחות הבולטת ב־1999 בתחום זה היא בתוואי ההכנסות ממסים על פני השנה: לאחר שההכנסות ברביע הראשון היו נמוכות (ריאלית) בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, הרי כבר ברביעים השני והשלישי הן היו גבוהות ב־2.8 אחוזים מאשר ב־1998, וברביע האחרון – ב־9.7 אחוזים (לוח ה'–5). תוואי ההאצה בולט במיוחד אם עוקבים בנפרד אחרי תקבולי מס ההכנסה ברוטו ואחרי תקבולי מס ערך מוסף מקומי ברוטו. תוואי התקבולים ממסי היבוא והנדל"ן דומה, אך פחות יציב, ומשקף ככל הנראה את השינויים בשער החליפין של השקל והתפתחויות ספציפיות בתחום מסי הנדל"ן, בהתאמה. בראשית שנת 2000 הועלה שיעור המס הסטטוטורי על עבודה באמצעות העלאת תקרת השכר לתשלום דמי ביטוח לאומי מפי ארבעה לפי חמישה מהשכר הממוצע במשק.

לוח ה'–5

התפלגות ההכנסות ממסים במהלך 1999
(שיעורי השינוי הריאליים – לעומת התקופה המקבילה אשתקד)

ינואר-מארס	אפריל-יוני	יולי-ספטמבר	אוקטובר-דצמבר	ינואר-דצמבר	
-0.8	3.7	3.6	9.8	4.1	סך כל המסים
-5.3	5.2	-1.0	10.2	2.1	מס הכנסה (נטו) ¹
-3.4	5.1	4.3	11.6	4.3	מס הכנסה (ברוטו)
4.6	-8.8	57.2	15.1	14.5	מסי מקרקעין נטו
4.5	1.7	3.6	9.4	4.8	מס ערך מוסף (נטו) ¹
3.7	6.1	5.8	6.5	5.5	מס ערך מוסף מקומי (ברוטו)
3.3	2.3	18.4	14.0	9.4	מס ערך מוסף יבוא (ברוטו)
11.4	-4.7	20.3	14.9	10.3	מסי יבוא (ללא מס ערך מוסף)
-1.3	1.4	0.9	1.7	0.7	מסים מקומיים ²
4.5	13.8	44.2	-3.2	12.8	תשלומי החובה

(1) בניכוי החזרים.

(2) המסים המקומיים מורכבים ממס קנייה מקומי, מס דלק, מס טבק ומס בולים.
המקור: מינהל הכנסות המדינה.

4. הממשלה והתקציב

הגירעון הכולל בתקציב הממשלה הסתכם השנה ב־2.2 אחוזי תוצר, גבוה בכחמישית אחוז תוצר מיעדו על פי החוק להפחתת הגירעון ונמוך ב־0.2 אחוז תוצר מאשר ב־1998. הסטייה בגירעון נובעת כולה מהסטייה בגירעון המקומי, בעוד שהמאזן מול חו"ל היה בהתאם

הגירעון הכולל בתקציב
הממשלה הסתכם השנה
ב־2.2 אחוזי תוצר, גבוה
בכחמישית אחוז תוצר
מיעדו על פי החוק
להפחתת הגירעון ונמוך
ב־0.2 אחוז תוצר מאשר
ב־1998.

רוב הירידה בגירעון
הממשלה שנרשמה
בשנתיים האחרונות נבע
מהגידול החד של "רווחי
בנק ישראל" הנרשמים
בתקציב.

שמירה על תקרת
ההוצאות אשר אושרה
בתקציב 2000, תוך שימוש
ברזרבת המחירים
בהתאם להתפתחות
המחירים בפועל, תאפשר
הפחתה של הגירעון בשנת
2000 לעומת 1999.

לתקציב־הסטייה בגירעון המקומי נובעת מפער של כ־2.9 מיליארדי ש"ח בין התקצוב לביצוע בהכנסות שאינן ממסים וכן מפער של כ־1.6 מיליארדים בהכנסות ממסים. הפער בהכנסות ממסים מוסבר בעיקר ביעד השאפתני של העמקת הגבייה ב־1.8 מיליארדי ש"ח, אך כ־40 אחוזים מסטייה זו ניתנים להסבר בקצב הצמיחה, שהיה נמוך מזה שבבסיס התקציב (2.5 אחוזים). מחירי התוצר עלו השנה בהתאם לתחזית התקציב, אך עלייתם של מחירי הצריכה הפרטית, המשפיעים על תקבולי מס ערך מוסף בגין הפעילות המקומית, נפלה בכ־1.5 אחוז מזו שנחזתה בתקציב. ההוצאות היו נמוכות ב־3.3 מיליארדי ש"ח מהמתקצב, בין היתר הודות לעלייה נמוכה מן החזויה במדד המחירים לצרכן – שכן עליו מבוססים מדיניות השכר, שהוא הרכיב המרכזי בצריכת הסקטור הציבורי, וחשוב חלק מקצבאות הביטוח הלאומי. בניכוי השפעתה של סטייה זו היו ההוצאות נמוכות מהמתקצב בכ־0.6 אחוז.

לעמידתה של הממשלה ביעדי הגירעון שקבעה יש חשיבות רבה בהערכת המשק על ידי משקיעים זרים, גורם המשפיע על מחיר ההון שהמשק מגייס. בשנתיים האחרונות נרשמה התקדמות בהפחתת הגירעון הממשלתי בהתאם לתוואי שנקבע בגרסתו המתוקנת של החוק, מ־1997 (השלישית מאז 1992). הגירעון פחת מ־2.7 אחוזי תוצר ב־1997 ל־2.2 אחוזי תוצר השנה, על רקע ההאטה בפעילות (לוח ה'–2). הישג התורם לאמינותה של הממשלה ומדגיש את מחויבותה לתוואי ארוך הטווח של התאמה פיסקלית. ואולם, עיקר השיפור נבע מהגידול החד של "רווחי בנק ישראל" הנרשמים בתקציב (ראה לעיל); בניכוי סעיף זה הסתכם הגירעון השנה ב־3.2 אחוזי תוצר, שיפור של 0.2 אחוז תוצר בלבד לעומת 1997, וגם יחס הגירעון המקומי לתוצר כמעט לא השתנה. עם זאת, הגירעון הכולל בניכוי השפעת מחזור העסקים ו"רווחי בנק ישראל" ירד בתקופה זו בכ־1.4 אחוזי תוצר. מכאן ששינוי הגדרת יעד הגירעון ב־1997 מגירעון מקומי לגירעון כולל²⁴ איפשר למעשה התאמה מחזורית מלאה של גירעון הממשלה תוך עמידה פורמלית ביעד הפחתת הגירעון. נזכיר כי היקף ההתאמה הפיסקלית בישראל היה קטן יחסית לסדרי הגודל של הפחתות הגירעון (בפועל והמבני) במדינות המפותחות בשנים האחרונות.

התפתחות הגירעון במשך השנה הייתה שונה מאשר בעבר, וכתוצאה מכך הייתה ההערכה בעת הכנת תקציב 2000 כי הגירעון הכולל יסתכם השנה בכ־3 אחוזי תוצר. על בסיס הערכה זו החליטה הממשלה לאמץ גרסה חדשה של החוק להפחתת הגירעון, שתשמור על תוואי יורד שלו, אך תתאים את רמתו לתחזית הביצוע. בדיעבד היה הגירעון נמוך משמעותית מהאומדנים, כך שיעד הגירעון לשנת 2000 גבוה מהגירעון בפועל ב־1999. עם זאת, כיוון שהסיבה העיקרית לירידת הגירעון בסוף 1999 הייתה גידול מהיר מהצפוי של ההכנסות, הרי שמירה על תקרת ההוצאות אשר אושרה בתקציב 2000, תוך שימוש ברזרבת המחירים בהתאם להתפתחות המחירים בפועל, תאפשר הפחתה של הגירעון בפועל בשנת 2000 לעומת 1999.

5. השתקפות פעילותו של בנק ישראל בחשבונות הפיסקליים

עודף ההכנסות של בנק ישראל נמדד בחשבונות הפיסקליים בשלוש דרכים שונות, שכל אחת מהן משמשת למטרה אחרת: (א) מדידה נומינלית, הכוללת "רווחים לא ממומשים" –

²³ לאחר תיקון בגין הרישום של תקבולי המסים במטבע חוץ כהכנסה בחו"ל באומדני הביצוע.

²⁴ שינוי זה הוא שהביא להכללת הסעיף "רווחי בנק ישראל" בחישוב הגירעון לצורך החוק.

בעיקר הפרשי שער ושיערוך; זאת בדוח הרווח וההפסד של בנק ישראל, המשמש לקביעת עודף ההכנסות המועבר לממשלה. (ב) חישוב של "הרווחים הריאליים הממומשים" – בחשבונאות הלאומית. כאן מובאת בחשבון השחיקה האינפלציונית של הנכסים וההתחייבויות השקליים של הבנק. (ג) חישוב חלקי של "הרווחים הריאליים הממומשים": חישוב זה נכלל בתקציב המדינה, ומשמש, משנת 1997 ואילך, גם בחישוב הגירעון בהתאם לחוק הפחתת הגירעון; הוא אינו כולל את הוצאותיו והכנסותיו של בנק ישראל בפעילותו המוניטרית. בלוח ה'–6 ניתן לראות פער גדול בין ה"רווחים" המחושבים על פי ההגדרות השונות, ואף כיווני השינויים וסדרי הגודל של ה"רווחים" אינם דומים בהכרח.

במידת עודף ההכנסות של בנק ישראל קיים פער גדול בין ה"רווחים" המחושבים על פי ההגדרות השונות ואף כיווני השינויים וסדרי הגודל של ה"רווחים" אינם דומים בהכרח.

לוח ה'–6

עודף הכנסות בנק ישראל לפי הגדרות שונות, 1991 עד 1999
(אחוזי תמ"ג)

השנה	ההגדרות			ההעברה בפועל לממשלה ⁴
	החשבונאות הלאומית ¹	מתוך תקציב הממשלה ²	מאזן בנק ישראל ³	
1991	1.3	0.3	1.5	1.5
1992	1.0	0.2	1.1	1.1
1993	0.6	0.0	0.7	0.7
1994	0.3	0.0	0.8	0.8
1995	0.4	0.3	0.9	0.9
1996	0.3	0.5	-0.1	0.0
1997	-0.2	0.7	-0.3	0.0
1998	0.4	1.0	2.8	2.4
1999	-0.8	0.9	-2.2	0.0

- 1 עודף ההכנסות הממומשות הכוללות הכנסות והוצאות בפועל במטבע מקומי ובמטבע חוץ, ללא הפרשי שיערוך והפרשי שער. החישוב כולל התאמה של ערך הנכסים וההתחייבויות השקליים של הבנק למדד המחירים לצרכן.
 - 2 "רווחי בנק ישראל הממומשים" הכוללים את ההכנסות וההוצאות בפועל במטבע מקומי ובמטבע חוץ ללא הפרשי שיערוך והפרשי שער, למעט הכנסות והוצאות הבנק בפעילותו המוניטרית והכנסותיו שהתקבלו מהממשלה.
 - 3 חישוב הכולל את כל הכנסותיו והוצאותיו של הבנק, לרבות אלו הנובעות משיערוך והפרשי שער.
 - 4 "הרווחים" המחושבים במאזן בנק ישראל מועברים לממשלה בכל שנה בה קיים "רווח", בניכוי עודפי הוצאות שנצברו בשנים קודמות. בשנים בהן יש לבנק עודף הוצאות, הממשלה אינה מעבירה תשלום לבנק כדי לכסותו.
- המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשב בנק ישראל ועיבודי בנק ישראל.

השינויים שחלו בשנים האחרונות בשוקי ההון ובסביבה המקרו-כלכלית – יחד עם הגידול של מאזן בנק ישראל והשינוי הניכר בהרכבו, שנבעו, בין היתר, משינויים אלה – הגדילו את השונות בין דרכי המדידה השונות. בשיטת החישוב של "רווחי בנק ישראל" בתקציב המדינה, שנקבעה בראשית העשור, נכללות רוב ההכנסות הממומשות של בנק ישראל, אך רק חלק קטן מהוצאותיו הממומשות. כתוצאה מכך מציג התקציב, באופן שיטתי, תמונה מעוותת של עודף ההכנסות הממומשות המשותף של בנק ישראל והממשלה מול הציבור. על פי המדידה בתקציב ירד גירעון הממשלה בין השנים 1994

ר-1999 ב־0.1 אחוז תוצר, זאת, בין היתר, כתוצאה מגידול בן כאחוז תוצר של "רווחי בנק ישראל". ואולם, בתקופה זו פחת עודף ההכנסות הריאליות הממומשות של בנק ישראל, כפי שהוא נמדד בחשבונאות הלאומית (ומבטא גם את ההוצאות הממומשות של הבנק), ב־1.1 אחוזי תוצר. מכאן, שאילו שימש חישוב זה בתקציב, היה הגירעון הכולל בשנת 1999 גבוה בכשני אחוזי תוצר מאשר בשנת 1994.

בעיה נוספת הנובעת מדרכי החישוב השונות ומשימושיהן היא הפער בין ההכנסה הנרשמת בתקציב לבין ה"רווחים" שמעביר בנק ישראל לממשלה (המחושבים על בסיס נומינלי), שכוללים רווחי הון והפסדי הון. בכך נוצר פער משמעותי בין הגירעון שמציגה הממשלה לבין צורכי המימון שלה²⁵ יתר על כן, הואיל וה"רווחים" שמעביר בנק ישראל לממשלה אינם זהים (ופעמים רבות אפילו אינם דומים) ל"רווחים הממומשים" של הבנק, יכולה הממשלה לממן את גירעונה באמצעות חשבונה בבנק ישראל – מימון הזהה במהותו ל"הדפסת כסף" – בלי שבנק ישראל יצבור במקביל, בפעילותו מול הציבור, עודף הכנסות²⁶. כך הממשלה נהגה, למשל, ב־1999. (ב־1998 הסתכמו רווחי הבנק מהפרשי שערים ב־13.1 מיליארדי ש"ח, ועודף הוצאותיו בשאר הסעיפים הסתכם ב־2.1 מיליארדים.) חלוקת ה"רווחים הלא־ממומשים" בעייתית במיוחד, משום שהממשלה אינה מכסה את עודפי ההוצאות של הבנק בשנים שבהן נוצרים עודפים כאלה. בסביבה המקרר־כלכלית הנוכחית, שבה ייתכנו פחותים וייסופים משמעותיים של השקל משנה לשנה, מתאפשרת בשיטה זו חלוקת "רווחים" שעשויים להימחק זמן קצר לאחר היווצרותם, כפי שאירע ב־1999. הבעייתיות של ההגדרות השונות מומחשת בדוגמאות המובאות בלוח ה'–7.

לוח ה'–7

עודף הכנסות בנק ישראל בהגדרות השונות – דוגמאות¹

דוגמה	בנק ישראל חו"ל (אחוזים לשנה)	ישראל חו"ל (אחוזים לשנה)	קצב עליית המחירים	יתרות מט"ח (מיליארדי \$)	שער החליפין (שקלים לדולר)	עודף הכנסות בנק ישראל (מיליארדי ש"ח)		
						מאזן = העודף המועבר לממשלה	תקציב	חשבונאות לאומית
א'	5.0	5.0	2.0	24.4	4.10	0.0	5.0	2.0
ב'	3.0	3.0	2.0	24.4	4.10	0.0	3.0	2.0
ג'	5.0	5.0	2.0	12.2	4.10	0.0	2.5	1.0
ד' – שנה 1	5.0	5.0	2.0	24.4	4.51 ²	10.0	5.0	2.0
ד' – שנה 2	5.0	5.0	2.0	24.4	4.10	10.0– ³	5.0	2.0

- (1) בהנחה שכל המשתנים קבועים במשך השנה, למעט דוגמה ד'. כל ההתחייבויות של בנק ישראל נשאאות ריבית שקלית כמפורט בדוגמאות.
(2) ההנחה היא שהפחות נוצר בימים האחרונים של השנה הראשונה, ובמקביל חל ייסוף בימים הראשונים של השנה הבאה.
(3) הממשלה אינה נדרשת לכסות את ההפסד, הוא יקוזז מרווחי העתידיים של הבנק.

25 "הרווח העודף" מקוזז בסעיף ג' של התקציב – כמימון שלילי מבנק ישראל – ואינו נכלל בחישוב הגירעון.
26 יכולתו של בנק ישראל להעביר "רווחים בלתי ממומשים" לממשלה נובעת מיכולתו של הבנק, בניגוד לפירמה מסחרית, להנפיק כסף. עם זאת, עבור יעד מוניטרי נתון, כשהממשלה משתמשת ב"רווחים" אלו למימון גירעונה, ייאלץ הבנק לספוג את סכום ההדפסה העודפת באמצעות משיכת פיקדונות מהציבור, כך שבפועל, בסוף התהליך, הבנק מממן את חלוקת ה"רווחים הלא־ממומשים" באמצעות מילואות בדומה לפירמה מסחרית.

את הבעייתיות שבשימוש בהגדרות השונות ניתן לפתור על ידי אימוץ מדידה אחידה של "רווחי בנק ישראל" בתקציב ובקביעת ההעברה בפועל של "רווחי" הבנק לממשלה. הגדרה זו יכולה להתבסס על אומדן של סך ההכנסות וההוצאות הממומשות של הבנק – כלומר ללא הפרשי שער ושיערוך – בניכוי מספר סעיפים כגון הריבית על הלוואות הבנק לממשלה. שיטה זו אינה שוללת את המשך חישובם של "רווחי הבנק" בצורה החשבונאית המקובלת; יתרת הרווח שלא תחולק על פי הכללים החדשים תישאר בקרן שמורה בבנק, כמקובל בבנקים מרכזיים רבים באירופה²⁷. אשר לחשבונאות הלאומית – ירידת האינפלציה בישראל מבליטה את הצורך באחידות בהתייחסות להכנסות נומינליות ממומשות בשקלים ובמטבע חוץ. אחידות כזאת ניתן להשיג או על ידי מדידה נומינלית של ההכנסות הן בשקלים והן במטבע חוץ, או על ידי מדידה מנוכה במדד המחירים לצרכן (או מחירי התוצר) בכל סוגי המטבעות. אחרת תימשך ההטיה השיטתית, המביאה להגדלת ההכנסות הנמדדות ביחס להוצאות.

6. קופות החולים והרשויות המקומיות

בין הגורמים שמנעו הפחתה מהירה של גירעונות הסקטור הציבורי בישראל עד השנתיים האחרונות ניתן למנות את ההתפתחויות בתקציבי הרשויות המקומיות וקופות החולים, גופים שפעולותיהם אינן נכללות באופן ישיר בתקציב הממשלה, אך זוכים להקצאה של סכומים ניכרים מהתקציב. גירעונותיהם של גופים אלה לא רק הגדילו את גירעון הסקטור הציבורי הכולל ואת חובו, אלא גם הביאו לחוסר יציבות בביצוע התקציב מפאת הצורך של הממשלה להתערב מדי פעם בפעם כדי למנוע שיתוק של פעילותם בגלל משברי נזילות. גירעונות אלו נוצרו למרות (ואולי בגלל) השליטה הפורמלית של הממשלה על פעולתן של הרשויות וקופות החולים (בעיקר מאז הפעלת החוק לביטוח בריאות ממלכתי). עם זאת נראה כי בשנתיים האחרונות חל שיפור ניכר במשמעת הפיסקלית של גופים אלה, ואם הוא יתמיד, יהיה זה מקור חשוב לשיפור השליטה בתקציב הממשלה.

הרשויות המקומיות בישראל פועלות לכאורה בכפיפות לפיקוח ממשלתי הדוק. לממשלה, בעיקר באמצעות משרדי הפנים והאוצר, שליטה על רבות מפעולותיהן, ואף שמורה לה הזכות להדיח ראשי רשויות נבחרים, הנוהגים באופן בלתי אחראי מבחינה פיסקלית (או מבחינה אחרת). נוסף על כך קובעת הממשלה את שיעורי העדכון השנתיים של מסי הארנונה שגובות הרשויות המקומיות, מקור הכנסה עיקרי בתקציבן²⁸. כן נקבעים בידי הממשלה הקריטריונים למתן הנחות בארנונה, ואלה מסבירים חלק ניכר מהפער בין הרשויות באחוז הגבייה מתוך החיוב על פי החוק (תיבה ה'–2). ואולם, אף שהרשויות מחויבות באיזון תקציבי, הן קיימו גירעונות גדולים, וזאת מלבד העברות כספים חוזרות ונשנות של הממשלה למניעת משברים, העברות שהתבטאו בהוצאה תקציבית ניכרת. בין השנים 1988 ו-1996 גדל חובן של הרשויות המקומיות באחוז תוצר, וההעברות השנתיות של הממשלה לרשויות גדלו באחוז נוסף.

בין הגורמים שמנעו הפחתה מהירה של גירעונות הסקטור הציבורי בישראל עד השנתיים האחרונות ניתן למנות את ההתפתחויות בתקציבי הרשויות המקומיות וקופות החולים.

נראה כי בשנתיים האחרונות חל שיפור ניכר במשמעת הפיסקלית של הרשויות המקומיות וקופות החולים.

הקריטריונים שקבעה הממשלה למתן הנחות בארנונה מסבירים אחוז ניכר מהפער בין הרשויות באחוז הגבייה מתוך החיוב על פי החוק.

²⁷טכנית ניתן גם לרשום הפרשי שיערוך לא־ממומשים ישירות במאזן, בלי לכלול אותם בדוח הרווח וההפסד.

²⁸לרשויות הייתה אפשרות לשנות מעט את שיעור המס האפקטיבי באמצעות סיווג־מחדש של נכסים, אך אפשרות זו הצטמצמה, כנראה, עקב פסיקה של בית המשפט, בינואר 2000, שהטילה על הממשלה לקבוע שיטת סיווג ומדידה אחידה לנכסים בכל הארץ.

תיבה ה'-2: מידת השליטה של הרשויות המקומיות על הכנסותיהן

חלק ניכר מהכנסותיהן של הרשויות המקומיות בישראל הן ממקורות עצמיים, ובפרט ממסי הארנונה, שהסתכמו השנה בכ-10 מיליארדי ש"ח (כשליש מסך ההכנסות). תעריפי הארנונה מתעדכנים אחת לשנה על פי קביעת הממשלה ובאישור הכנסת. בין 1985 ל-1998 היה שיעור ההעלאה אחיד לכל הרשויות, בדרך כלל לפי עליית מדד המחירים לצרכן. רק ב-1999 נקבע טווח (בן 1.2 אחוזים) לשיעור העדכון של הארנונה, והרשויות יכלו לבחור את שיעור ההעלאה בתוך הטווח.¹ נוסף על כך קיבלו 35 רשויות, על פי בקשתן, אישור להעלות את הארנונה בשיעור גבוה יותר. בכך נפתח פתח להידוק הקשר בין תפקודן הפיסקלי של הרשויות לנטל המס על תושביהן. עם זאת, בשנת 2000 נקבע שוב שיעור אחיד לעדכון הארנונה. תחום שיש בו פער ניכר בין הרשויות הוא שיעור גביית הארנונה מתוך החיוב, הנקבע על פי היקף השטחים המחויבים בתשלום. פער זה משקף הנחות ופטורים שמעניקות הרשויות ואת מאמץ הגבייה בכל רשות, ולכן משמש לכאורה מקור להגברת הגבייה ברשויות הסובלות ממחסור בהכנסות; בחלק מהרשויות נגבים רק כ-30 אחוזים מהחיוב, ובאחרות – מעל 90 אחוזים. ואולם, הממשלה היא הקובעת, באמצעות פקודת הארנונה, רבים מהקריטריונים למתן הנחות ופטורים, גם אם לרשויות יש בתחום זה שיקול דעת. הפטורים ניתנים למקבלי קצבת הבטחת הכנסה, לנכים, לקשישים ולמשפחות מרובות ילדים; ניתוח סטטיסטי של הקשר בין גודל האוכלוסיות האלה בכל רשות מקומית (ניתוח שנסב על העריות ועל המועצות המקומיות) לבין אחוז גביית הארנונה מתוך החיוב על פי חוק ב-1998 מלמד שיותר מ-75 אחוזים מהשונויות בין הרשויות באותה שנה מוסברים על ידי גודלן של האוכלוסיות האמורות? פירושו של דבר, שעיך הפער בגבייה מוסבר בקריטריונים שקבעה הממשלה, ולא בהחלטות עצמאיות של הרשויות. עם זאת נמצא, כי מעבר להשפעת רמת ההכנסה ביישוב והשפעת המשתנים הסוציודמוגרפיים, המתבטאים בקריטריונים שקבעה הממשלה, אחוז הגבייה ברשויות הערביות והדרוזיות נמוך בממוצע ב-15 עד 20 אחוזים מאשר בשאר הרשויות.

1 גם ב-1998, שנת הבחירות לרשויות המקומיות, התאפשר לרשויות להעלות את הארנונה בשיעור גבוה מזה שקבעה הכנסת, אך אף רשות לא ניצלה את האפשרות הזאת.
2 על התחזקות המשמעת הפיסקלית ברשויות המקומיות עשוי להעיד גידולו של אחוז השונויות המוסברת על ידי משתנים אלה מ-60 אחוזים ב-1996 ל-72 אחוזים ב-1997 ול-76 אחוזים ב-1998.

החל בשנת 1997 חל שינוי במשמעת הפיסקלית ברשויות, בעקבות הפעלת מדיניות אפקטיבית יותר מצד הממשלה לפיקוח על תקציביהן, ובפרט התניית העברתם של התשלומים במסגרת תוכנית ההבראה לשנים 1997 עד 1999 בעמידה ביעדים תקציביים מוגדרים. התניה זו הייתה שינוי מהותי לעומת תוכניות ההבראה הקודמות, שהתמקדו

בהבטחות לשיפור תקציבי במקום בביצוע²⁹. בשנת 1997 גדל חובן הריאלי של הרשויות ב-2.4 אחוזים בלבד, שמשמעותם אישינוי בחוב לנפש, ובשנת 1998 ירד חובן הכולל (על פי דיווחי הרשויות למשרד הפנים) ב-1.2 אחוזים. שנת 1998, נזכיר, הייתה שנת בחירות לרשויות המקומיות, ובעבר התאפיינו שנות בחירות בגידול ניכר של גירעון הרשויות ושל חובן. נתונים לתשעת החודשים הראשונים של 1999 מצביעים על המשך הירידה בחוב. נראה כי הגבלת נכונותה של הממשלה להמשיך ולממן את גירעונות הרשויות, ואכיפת שיפורים ניכרים בדיווחיהן הכספיים הביאו גם לשינוי ביחסם של התושבים ליצירת גירעונות ולצבירת חובות על ידי ראשי הרשויות (תיבה ה'-3), ואלו נתנו לכך ביטוי במדיניות שהפעילו.

נראה כי הגבלת נכונותה של הממשלה להמשיך ולממן את גירעונות הרשויות ואכיפת שיפורים ניכרים בדיווחיהן הכספיים הביאו גם לשינוי ביחסם של התושבים ליצירת גירעונות ולצבירת חובות על ידי ראשי הרשויות.

תיבה ה'-3: השפעת מצבן הפיסקלי של רשויות מקומיות על תוצאות הבחירות בהן

בספרות הכלכלית קיימות שתי גישות בנוגע להעדפותיהם של התושבים ברשויות המקומיות. האחת מתייחסת אל התושבים כאל צרכנים של מוצרים ציבוריים שהרשויות מספקות. צרכנים אלה יעדיפו שירות רציף בלא הפרעות, ולכן יתנגדו ליצירת גירעונות תקציביים בהווה, מחשש לפגיעה באיכות השירותים או להעלאת מסים בעתיד, ויעדיפו איזון תקציבי בהווה ובעתיד. על פי גישה זו גם יירד ערכם של הבתים ביישובים שבהם נוצר גירעון, כך שגם העוזבים את היישוב ייאלצו "לשלם" עבור הגירעון באמצעות ירידת ערך רכושם. גישה אלטרנטיבית אומרת, כי הואיל ובדרך כלל חלק מגירעונות הרשות נופל על תושבים אחרים במדינה (באמצעות הממשלה), יתמכו התושבים ביצירת גירעונות. לפיכך, אם התושבים מצביעים על פי העדפותיהם בתחום הפיסקלי, הרי על פי הגישה הראשונה ראשי רשויות שיוצרים גירעונות יוחלפו בבחירות, ואילו לפי הגישה השנייה הם ייבחרו מחדש. עם זאת, ישנן גם טענות כי בידי התושבים לא מצוי כלל המידע הדרוש לשם הערכת מצבן הפיסקלי של הרשויות, וכן כי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות היא על פי נושאים לאומיים, ולכן אין לנושא הפיסקלי השפעה על בחירת התושבים בין מועמדים שונים.

במחקר שבחן את תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל בשנים 1989, 1993 ו-1998¹ לא נמצא קשר בין מצבן הפיסקלי של הרשויות (עיריות ומועצות מקומיות) לבין תוצאות הבחירות לראשותן ב-1989 וב-1993. לעומת זאת נמצא כי בבחירות ב-1998 היה מיתאם חזק בין התפקוד הפיסקלי של הרשות לבין סיכויי ראש הרשות להיבחר מחדש: ביישובים שצברו בתקופת כהונתו של ראש הרשות חובות, קיימו גירעון גדול יותר בתקציב השוטף ורמת חוב גבוהה יותר, גבו אחוז

A. Brender (1999), *The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel*: 1
1989-1998, Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper 99.04.

29 תוכניות הבראה קודמות לרשויות המקומיות הופעלו בשנים 1989, 1992, 1994-1995, ו-1996.

נמוך יותר מחיובי הארנונה על פי חוק,² וחרגו בתשלומי השכר – היו סיכויי ראש הרשות להיבחר מחדש נמוכים יותר מאשר באחרים באופן מובהק. עוד נמצא כי ראשי רשויות שהצליחו להגדיל בתקופת כהונתם את אחוז הזכאים לתעודת בגרות מקרב תלמידי כיתות י"ב ביישוב, והקדישו חלק גדול יותר מהתקציב להוצאות פיתוח (ברמת חוב ובקצב צבירת חוב קבועים) הגדילו את סיכוייהם להיבחר מחדש. תוצאות אלו התקיימו גם כשהובאו בחשבון רמת ההכנסה ביישוב, דירוג הסוציאקונומי ומידת הפופולריות של ראש הרשות כשהוא נבחר לתפקידו בבחירות הקודמות. לעומת זאת נמצא כי הגדלת הגירעון בשנת הבחירות או הצלחה בהשגת כספים נוספים מהממשלה במשך הקדנציה לא תרמו לסיכויי הבחירה מחדש של ראש הרשות. המודל ניבא נכונה את תוצאות הבחירות ביותר מ־78 אחוזים מהישובים שבהם נערכו בחירות ב־1998, ובשיעורי הצלחה דומים הן לגבי יישובים שבהם ראש הרשות נבחר מחדש והן לגבי כאלה שבהם הוא הוחלף. את העלייה המשמעותית בהשפעת המשתנים הפיסקליים על תוצאות הבחירות ניתן להסביר באמצעות מספר גורמים, שאינם בלתי תלויים זה בזה: (א) שבירת הקשר בין הרשימות ברשויות המקומיות למפלגות בכנסת, תהליך שהחל עם הפעלת החוק לבחירה ישירה של ראשי הרשויות ב־1978, והואץ עם הפעלת חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה; (ב) שיפור הדרגתי באיכות הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, שהביא את מצבן הפיננסי לידיעתם של הבוחרים (באמצעות התקשורת המקומית, אשר התפתחה אף היא במשך התקופה) ושל משרדי הממשלה שמולם פועלות הרשויות; (ג) הקשחת מדיניות הממשלה לכיסוי גירעונות הרשויות, בפרט מ־1997, ואימוץ קריטריונים אוניברסיטאיים יותר למענקים לרשויות בעקבות דוח "וועדת סוארי"; (ד) עליית רמת ההכנסה של האוכלוסייה, שהביאה להתמקדות התושבים באיכות השירות והקטינה את נכונותם לסבול את ההפרעות בשירותים בעת המאבקים על מימון ממשלתי לגירעונות שצברה הרשות.

2 נבדקה תת־הגבייה שמעבר למוסבר באמצעות הקריטריונים אשר קבעה הממשלה. (ראה תיבה ד'–2.)

התפתחות מצבן הפיננסי של קופות החולים דמתה לזו של הרשויות. לאחר הפעלת החוק לביטוח בריאות ממלכתי, שכלל הסדר של חובות קופת החולים הכללית, היו הקופות אמורות לפעול באיזון תקציבי. החוק, אשר קבע הן את הכנסות הקופות, באמצעות מס הבריאות, והן את השירותים שהן נדרשות לספק, באמצעות קביעת "סל הבריאות", איפשר תחרות בין הקופות רק באמצעות התייעלות או יצירת גירעונות. בפועל היה לקופות גירעון שנתי של 1.5 מיליארדי ש"ח בשנת 1997, וגידולו הואץ במשך השנה.³⁰ כדי לבלום את גידול הגירעונות הסכימו הממשלה והקופות על תוכנית הבראה, אשר, בדומה לתוכניות ההבראה של הרשויות המקומיות, הבטיחה "רשת ביטחון" של 430 מיליוני ש"ח

30 במחצית הראשונה של 1997 הגיע הגירעון ל־560 מיליוני ש"ח, ובשנייה – ל־930 מיליונים.

לקופות החולים. הפעלת "רשת הביטחון" הותנתה ביישום תוכנית לצמצום גירעונות הקופות. ואכן בשנת 1998 פחתו גירעונות הקופות לכ-410 מיליוני ש"ח (כולל "רשת הביטחון"), ובשנת 1999, שבה הופעלה תוכנית דומה, הגיעו הקופות, על סמך אומדנים ראשוניים, לאיזון תקציבי בקירוב.

7. מיסוי הכנסות הפרטים בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

אחד היעדים הכלכליים שהציבה הממשלה הוא הפעלת רפורמה במיסוי הישיר בשנת 2001, ושר האוצר מינה ועדת מומחים שתמליץ על הרכב הרפורמה. במסגרת הדיון ברפורמה מעניין לבחון את מערכות המס במדינות המפותחות, כדי לזהות את הרכיבים המשותפים למערכות אלה, וללמוד מניסיוןן. אמנם אין הכרח שישראל תאמץ את מערכת המס הנהוגה במדינה זו או אחרת, אך בחירה בצעדים שונים מהמקובל במדינות המפותחות דורשת, לפחות, להסביר אילו מאפיינים ייחודיים לישראל מצדיקים את ההבדל.

נטל המס הכולל בישראל גבוה במקצת מהממוצע במדינות OECD ונמוך במקצת מהממוצע במדינות האיחוד האירופי (לוח ה'-8). קיומו של נטל מס בישראל ברמה דומה לזו של המדינות המפותחות, למרות רמתה הגבוהה של ההוצאה הציבורית, "מתאפשר" באמצעות שני גורמים – מענקים, בעיקר מממשלת ארצות הברית, וגירעון גדול יותר בישראל (לוח ה'-3). לפיכך, על בסיס ההשוואה הבין-לאומית, נראה שכל עוד אין כוונת הממשלה להפעיל רפורמה מקיפה בסקטור הציבורי, שתכלול הקטנה ניכרת של הוצאותיו, אין אפשרות להקטין את סך ההכנסות. אולם אין במסקנה זו כדי להפחית מהחשיבות של הפחתת נטל המס כגורם העשוי לתרום לגידול התוצר והפריין³¹, בפרט לנוכח המגמה, בחלק מהמדינות המתועשות, להפחית את נטל המס הישיר בשנים הקרובות.

בחינת הרכבן של הכנסות הסקטור הציבורי ממסים מלמדת שבישראל נטל המס על הכנסות הפרטים (כולל התשלומים למוסד לביטוח הלאומי), 16.9 אחוזי תוצר, נמוך מאשר במדינות OECD, שבהן הממוצע הוא 20.2 אחוזים, ובפרט מאשר במדינות האיחוד האירופי (23.9 אחוזים). משקל המס על הכנסות הפרטים בסך תקבולי המס בישראל גבוה רק מזה שבאיסלנד, בקוריאה, במקסיקו ובתורכיה. נטל המס הישיר הנמוך יחסית בישראל משקף שני רכיבים של מערכת המס: תשלומים נמוכים יחסית של המעסיק למוסד לביטוח לאומי ופטור רחב יחסית להכנסות-מהון של הפרטים. עם זאת, גם בניכוי תקבולי המס מהון (בהנחות סבירות לגבי היקפם), נראה כי נטל המס על עבודה בישראל אינו גבוה בהשוואה בין-לאומית. בפרט עולה מההשוואה כי שיעור המס השולי על בעלי הכנסות גבוהות בישראל אינו גבוה יחסית, וזאת אף על פי שגם ברבות מהמדינות האחרות קיימת, תקרת שכר לצורך תשלום דמי הביטוח הלאומי. לפיכך לא עולה מן ההשוואה צורך למקד את הרפורמה דווקא בהפחתת מדרגת המס העליונה, בפרט לאור הממצאים בספרות כי גמישות ההכנסות ביחס למיסוי בקרב בעלי הכנסות גבוהות היא אמנם משמעותית בטווח הקצר, אך בטווח שמעל שנה היא קרובה לאפס³².

נטל המס הכולל בישראל
גבוה במקצת מהממוצע
במדינות OECD ונמוך
במקצת מהממוצע
במדינות האיחוד האירופי.

31 ראה הפניה להקוביץ, לביא ומלניק בהערה 15 לעיל.

32 D. Golsbee (1997), What Happens When You Tax the Rich – Evidence from Executive Compensation, NBER., 32 Working paper 6333

לוח ה'-8

השוואה בין-לאומית של נטל המס והרכבו, ישראל ומדינות OECD, 1996 ו-1998

1996							המדינה
מס הכנסה וביטוח לאומי כאחוז מסך	מסים אחרים	מס צריכה	ביטוח לאומי	מס הכנסה	מס חברות	מס הכנסות ממסים	
(אחוזים)	כולל מסי רכוש		(אחוזי תמ"ג)				
42.1	4.1	16.0	6.0	10.9	3.1	40.1	ישראל ¹
62.3	3.1	4.9	7.0	10.7	2.7	28.5	ארה"ב
56.5	3.3	4.4	10.4	5.7	4.7	28.4	יפן
65.4	1.2	10.6	15.5	9.4	1.4	38.1	גרמניה
59.6	4.3	12.4	20.8	6.4	1.7	45.7	צרפת
60.2	2.3	10.6	14.8	10.8	4.0	43.2	איטליה
43.2	3.9	12.7	6.2	9.3	3.8	36.0	בריטניה
55.1	4.2	8.7	6.0	13.9	3.3	36.8	קנדה
47.9	2.8	8.7	2.1	12.8	4.7	31.1	אוסטרליה
63.5	1.1	12.5	18.1	9.2	2.1	44.0	אוסטריה
64.7	1.2	11.6	14.9	14.3	3.1	46.0	בלגיה
54.9	0.6	13.5	17.0	5.3	4.2	40.5	צ'כיה
58.2	1.8	17.1	1.9	27.8	2.4	52.2	דנמרק
60.8	1.2	14.5	12.4	16.9	3.2	48.2	פינלנד
45.4	1.4	17.4	12.8	5.0	2.6	40.6	יוון
51.6	0.8	16.8	13.7	7.1	1.9	40.3	הונגריה
41.4	2.7	15.1	2.8	10.4	0.9	32.3	איסלנד
46.0	1.6	13.3	4.9	10.5	3.2	33.7	אירלנד
27.6	3.9	10.2	2.2	4.2	2.7	23.2	קוריאה
48.5	3.4	12.4	11.9	9.8	7.2	44.7	לוקסמבורג
36.9	0.6	4.8	2.7	1.8	2.3	16.3	מכסיקו
57.2	2.1	12.3	17.1	7.6	4.1	43.3	הולנד
47.2	2.0	12.3	0.3	15.6	3.5	35.8	ניו-זילנד
49.5	0.9	15.5	9.6	10.7	4.3	41.1	נורבגיה
53.9	1.3	15.0	13.4	9.3	3.1	42.1	פולין
45.9	1.1	14.0	9.0	6.6	3.3	34.9	פורטוגל
59.3	2.0	9.6	12.1	7.7	2.0	33.7	ספרד
67.8	2.0	11.8	16.8	18.4	2.9	52.0	שוודיה
69.9	2.4	6.1	13.0	11.1	1.9	34.7	שווייץ
36.2	5.0	9.7	4.0	5.2	1.5	25.4	טורקיה
54.3	2.2	11.7	10.1	10.1	3.1	37.7	ממוצע OECD
57.0	2.0	12.9	12.6	11.3	3.1	42.4	ממוצע EU15

(1) הנתונים - לשנת 1998.

המקור: OECD - Tax Database.

לוח ה'-8 (המשך)

השוואה בין-לאומית של נטל המס והרכבו, ישראל ומדינות OECD, 1998

המדינה	1998		
	מס שולי וביטוח לאומי בהכנסות הגבוהות ביותר ¹	מס שולי של עובד ייצור ממוצע	מס חברות כולל מסים מקומיים והיטלים
	(אחוזים)		
ישראל	50.0	39.7	36.0
ארה"ב	48.1	29.9	35.0-42.8
יפן	65.0	21.6	50.9
גרמניה	55.9	55.2	56.0
צרפת	61.6	35.4	36.7-41.7
איטליה	50.8	40.7	41.3
בריטניה	40.0	33.0	31.0
קנדה	54.1	45.0	35.6-44.6
אוסטרליה	48.5	35.5	36.0
אוסטריה	50.0	42.5	34.0
בלגיה	66.1	55.9	40.2
צ'כיה	47.5	30.0	...
דנמרק	62.4	52.1	34.0
פינלנד	62.0	50.7	28.0
יוון	54.0	20.1	35.0-40.0
הונגריה	43.5	41.6	...
איסלנד	49.6	39.2	30.0
אירלנד	50.2	54.7	32.0
קוריאה	45.9	8.1	...
לוקסמבורג	46.6	43.1	37.5
מכסיקו	35.0	17.6	...
הולנד	60.0	55.1	35.0
נירזילנד	33.0	33.0	33.0
נורבגיה	49.5	45.3	28.0
פולין	40.0	20.0	...
פורטוגל	46.6	26.0	37.4
ספרד	56.0	26.8	35.0
שוודיה	59.6	35.7	28.0
שווייץ	51.4	31.1	16.9-31.1
טורקיה	61.3	30.5	30.0
ממוצע OECD	51.5	36.4	35.7
ממוצע EU15	54.8	41.8	36.4

(1) שיעור המס השולי לפרט בעל רמת הכנסה גבוהה הגר באזור במדינה שבו שיעור המס השולי המקומי הוא הגבוה ביותר.

המקור: OECD - Tax Database.

לצורך בחינת התחלקות נטל המס בין רמות ההכנסה השונות, והשפעותיו האפשריות על היצע העבודה, ערכנו חישוב של דוח מס עבור פרטים מייצגים (מפרנסים יחידים) ברמות הכנסה שונות (50, 100, 200, 400, ו-1,000 אחוזים מהתוצר לנפש) ובמצבים משפחתיים שונים (רווק, נשוי, נשוי עם שני ילדים). נבחנו רק ההכנסה מעבודה, והונח שכל פרט מנצל את הניכויים הסטנדרטיים המקובלים במדינתו. המסים כוללים את המסים המקומיים³³ ואת תשלומי העובד לביטוח הלאומי.

הממצאים העיקריים מההשוואה הם, כי בישראל שיעור המס השולי ברמות ההכנסה שבין רמת התוצר לנפש (הדומה בישראל לשכר הממוצע) לבין פי ארבעה מהתוצר לנפש גבוה משמעותית מן הממוצע במדינות OECD וגם במדינות האיחוד האירופי, ומסקנה זו מתקיימת גם כשבוחנים את שיעורי המס בכל מדינה בנפרד. ברמת שכר של פי שניים מהתוצר לנפש שיעור המס השולי גבוה יותר מאשר בישראל רק בשתי מדינות – בבלגיה ובדנמרק – וברמת שכר של פי ארבעה מהתוצר לנפש – רק בבלגיה ובהולנד (דיאגרמה ה'-2). לעומת זאת, ברמת שכר של פי עשרה מהתוצר לנפש שיעור המס השולי בישראל דומה לממוצע במדינות OECD נמוך מהממוצע באיחוד האירופי, ונמוך משיעורו ב-11 מדינות. מסקנות דומות מתקבלות גם כשבוחנים את שיעור המס השולי על שינויים משמעותיים ברמת ההכנסה (למשל כתוצאה מרכישת השכלה או מהחלפת מקום עבודה)³⁴ התופעה הישראלית של ירידה חדה בשיעור המס השולי במעבר לרמת ההכנסה הגבוהה ביותר אינה קיימת באף מדינה אחרת.

אשר לרמת ההכנסה הנמוכה, של מחצית התוצר לנפש – שיעור המס השולי בישראל אמנם נמוך מאשר במדינות האחרות, אך השוואת שיעורי המס אינה משקפת את עלותה לפרטים של ההחלטה לעבוד, שפירושה, לגבי פרטים רבים, ויתור על זכויות לקצבאות ולהנחות שונות. כתוצאה מכך, שיעור המס האפקטיבי ברמות הכנסה אלה הוא 100 אחוזים. כך, למשל, ישראלי נשוי, עם שני ילדים, שאחד מהם בגיל הגן, הזכאי להבטחת הכנסה, יקטין את הכנסתו אם ייכנס לשוק העבודה בשכר השווה לשכר החציוני למשרה מלאה במשק. שכר כזה הוא משאת נפש רחוקה למרבית המצטרפים החדשים לכוח העבודה, או למובטלים על סף סיום תקופת הזכויות לדמי אבטלה. עם זאת נזכיר, כי קצבאות הילדים, שעשויות להיות חלק חשוב מהכנסתן של משפחות ברמות ההכנסה הנמוכות, אינן תלויות בהכנסה, ולא חל עליהן מס בישראל, כמו ברוב מדינות OECD (למעט גרמניה, איטליה ואוסטרליה).

אחד ההבדלים המרכזיים בין מערכת המיסוי הישראלי לזו שבמדינות OECD הוא בהתייחסות להכנסות מהון פיננסי. בישראל הריבית שמקבלים פרטים על מרבית החשבונות הבנקאיים, על איגרות חוב לא-צמודות ועל תוכניות חיסכון פטורה ממס. מצב דומה קיים רק בהונגריה, בפולין ובמרבית הפיקדונות בפינלנד (לוח ה'-9); בשאר המדינות מוטל מס על ההכנסות הנומינליות מריבית בשיעור אחיד לכל תקופות החיסכון (למעט החיסכון לפנסיה)³⁵ בכמחצית מהמדינות מיסוי ההכנסות הוא בהתאם למדרגת המס

33 בכל מדינה נבחר מרכז העסקים או הממוצע.

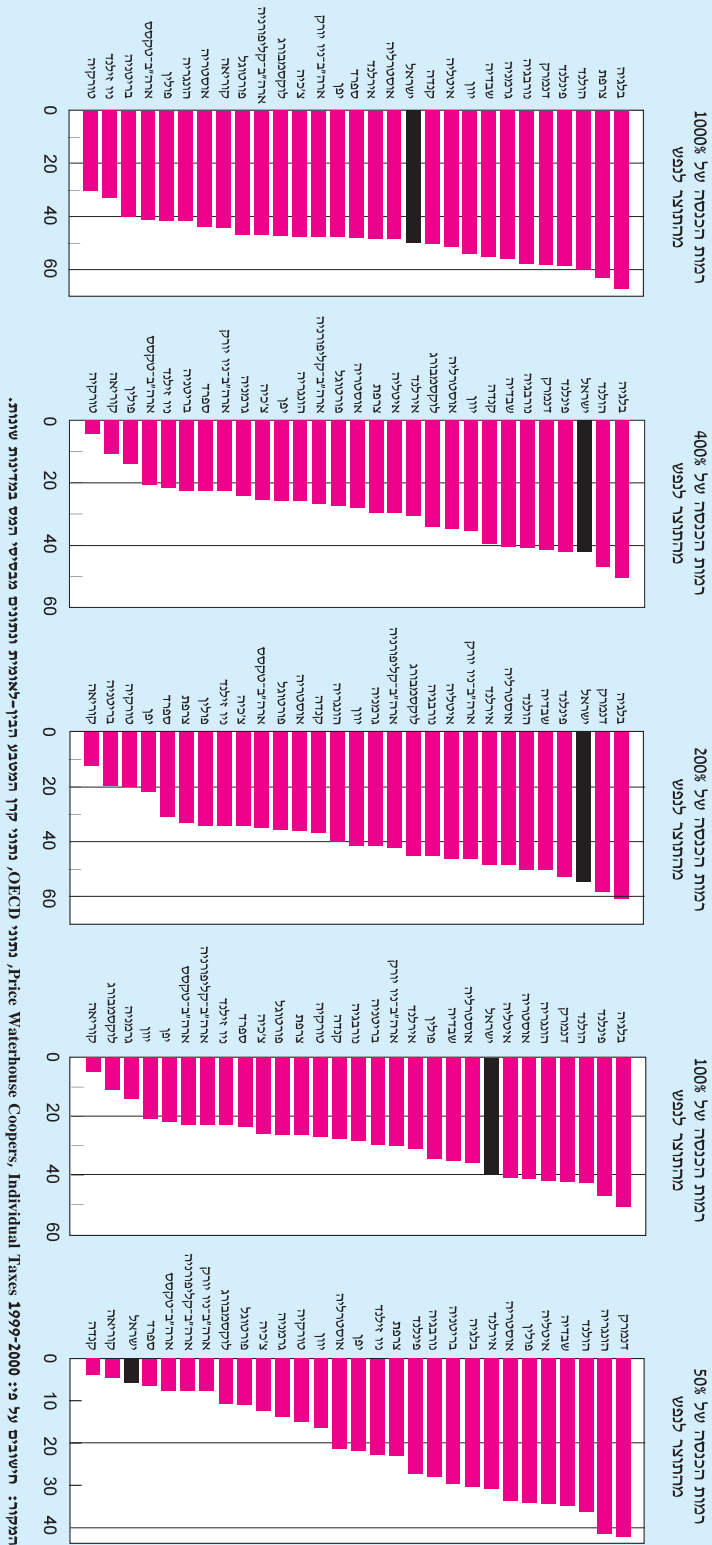
34 המס השולי מתייחס לשינויים קטנים סביב רמת ההכנסה שבה מצוי הפרט, למשל עבודת שעות נוספות. לעומת זאת בעת המעבר בין רמות הכנסה עשוי הפרט, מצד אחד, להפסיד הטבות מס שונות התלויות ברמת ההכנסה ולעבור מדרגות מס, ומהצד האחר, לעבור את תקרת הביטוח הלאומי.

35 בתורכיה המס הוא על הריבית הריאלית, ובמקסיקו – רק על 10 נקודות האחוז הראשונות של תשלום הריבית.

בישראל שיעור המס
השולי ברמות ההכנסה
שבין רמת התוצר לנפש
(הדומה בישראל לשכר
הממוצע) לבין פי ארבעה
מהתוצר לנפש גבוה
משמעותית מן הממוצע
במדינות OECD וגם מן
הממוצע במדינות האיחוד
האירופי.

ישראלי נשוי עם שני
ילדים, שאחד מהם בגיל
הגן, הזכאי להבטחת
הכנסה, יקטין את
הכנסתו אם ייכנס לשוק
העבודה בשכר השווה
לשכר החציוני למשרה
מלאה במשק.

שיעור המס השולי של עובד נשוי עם ילדים, בישראל ובמדינות OECD, 1999



לוח ה'-9

מאפיינים של מיסוי על הכנסות הפרטים במדינות OECD¹

המיסוי על רווחי ההון של פרטים מנכסים פיננסיים ^{4,2}		המיסוי על ההכנסה האישית מדיבדנד ^{3,2}		המיסוי על ההכנסה האישית מהריבית על פיקדונות ^{3,2}		
שיעור המס	שיטת המיסוי	אחוז הניכוי במקור	שיטת המיסוי	אחוז הניכוי במקור	שיטת המיסוי	המדינה
20.0	מס מיוחד	...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	ארה"ב
...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	קנדה
...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	אוסטרליה
25.0	מס מיוחד	25.0	ניכוי סופי במקור	...	הכנסה אישית	דנמרק
...	פטור ממס	25.0	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	לוקסמבורג
...	פטור ממס	25.0	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	הולנד
...	הכנסה אישית	28.0	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	נורבגיה
30.0	מס מיוחד	...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	שבדיה
...	הכנסה אישית	48.5	הכנסה אישית	31.7	הכנסה אישית	גרמניה
...	הכנסה אישית	...	הכנסה אישית	20.0	הכנסה אישית	בריטניה
...	פטור ממס	...	הכנסה אישית	21.5	הכנסה אישית	ניו זילנד
...	הכנסה אישית	10 או 20	הכנסה אישית	12.0	הכנסה אישית	טורקיה
...	הכנסה אישית	28.6	הכנסה אישית	25.0	הכנסה אישית	ספרד
26.0	מס מיוחד	33.3	הכנסה אישית	25.0	ניכוי עם החזר	צרפת
...	הכנסה אישית	25.0	ניכוי במקור עם החזר	25.0	ניכוי עם החזר	אוסטריה
...	פטור ממס	15.0	ניכוי במקור עם החזר	10.0	ניכוי עם החזר	בלגיה
...	פטור ממס	35.0	הכנסה אישית	35.0	ניכוי עם החזר	שווייץ
20.0	מס מיוחד	...	הכנסה אישית	10-26	ניכוי סופי במקור	אירלנד
26.0	מס מיוחד	...	מספר אפשרויות	20.0	ניכוי סופי במקור	יפן
12.5	מס מיוחד	...	מספר אפשרויות	27.0	ניכוי סופי במקור	איטליה
...	פטור ממס	25.0	ניכוי סופי במקור	15.0	ניכוי סופי במקור	צ'כיה
10.0	מס מיוחד	10.0	ניכוי סופי במקור	10.0	ניכוי סופי במקור	איסלנד
...	פטור ממס	...	...	24.2	ניכוי סופי במקור	קוריאה
...	פטור ממס	...	הכנסה אישית	17.0	ניכוי סופי במקור	מכסיקו
10.0	מס מיוחד	25.0	ניכוי במקור עם החזר	20.0	ניכוי סופי במקור	פורטוגל
20.0	מס מיוחד	35-20	ניכוי סופי במקור	...	פטור ממס	הונגריה
...	הכנסה אישית	20.0	ניכוי סופי במקור	...	פטור ממס	פולין
28.0	מס מיוחד	28.0	הכנסה אישית	...	פטור ממס	פינלנד
...	פטור ממס	...	...	15.0	ניכוי סופי במקור	יוון

(1) לתיאור מלא ראה: עדי ברנרד - "מערכת המיסוי הישיר בישראל בפרספקטיבה בינלאומית", תזכיר פנימי, מחלקת המחקר, ינואר 2000.

(2) הכנסה אישית = מיסוי כחלק מההכנסה האישית הכוללת, ניכוי במקור עם החזר = ניכוי במקור עם אופציה להחזר למשלמי מס שולי בשיעור נמוך מהניכוי במקור.

(3) גרמניה - מעל הכנסה של 6,100 מרקם (13 אחוז מהתוצר לנפש) ליחיד ו-12,200 מרקם לזוג מריבית ודיבידנד; שבדיה - מיסוי בשיעור אחיד של 30 אחוזים.

(4) שבדיה - מיסוי בשיעור אחיד של 30 אחוזים; בריטניה - הפחתה של 5 אחוזים על כל שנת החזקה, עד 10 שנים. מעל 10 שנים - הפחתה של 60 אחוזים; ספרד - מתום שנתיים של החזקה הרווח נטו מופחת ב-25 אחוזים לשנה; גרמניה, אוסטריה וטורקיה - לנכסים שהוחזקו פחות משנה; ארה"ב - מעל 18 חודשים. 28 אחוזים על 12-18 חודשים והכנסה אישית על החזקות מתחת לשנה; פורטוגל - אופציה לכלול רווחים בהכנסה הכוללת; לוקסמבורג, צ'כיה - לנכסים שהוחזקו יותר מחצי שנה.

המקור: European Tax Handbook (1998), OECD: Tax DataBase, OECD (1991): Taxpayers' Rights and Obligations.

לוח ה'9- (המשך)

מאפיינים של מיסוי על הכנסות הפרטים במדינות OECD¹

המדינה	סוג הפטור	הפטורים ממס לפנסיות ציבוריות ^{3,2}	הטבות המס לפנסיות פרטיות ^{4,2}	המיסוי על משיכה חד-פעמית	חובת הדיווח למס הכנסה
ארה"ב	הפרשות מעסיק ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
קנדה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
אוסטרליה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	מס מועדף	כן	כללי
דנמרק	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	פטור רק להפרשות	כן	כללי
לוקסמבורג	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	...	...	...
הולנד	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
נורבגיה	הפרשות מעסיק ורווחים	הפרשות מעסיק ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
שבדיה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	פטור רק להפרשות	...	כללי
גרמניה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	לא	כללי
בריטניה	הפרשות מעסיק ורווחים	הפרשות מעסיק ורווחים	הפרשות ורווחים	לא	מדגם - שליש ממשלמי המסים
ניו זילנד	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	מס מועדף	לא	כללי
טורקיה	הפרשות, רווחים ומשיכה	הפרשות, רווחים ומשיכה	העדפות מס	לא	פטור לחלק מהשכירים
ספרד	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
צרפת	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	לא	כללי
אוסטריה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	העדפות מס	כן	בעיקר עצמאיים
בלגיה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
שווייץ	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות מעסיק ורווחים	כן	כללי
אירלנד	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	עצמאיים וחלק מהשכירים
יפן	הפרשות, רווחים ומשיכה	הפרשות, רווחים ומשיכה	הפרשות ורווחים	כן	פטור לשכירים במשרה יחידה
איטליה	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
צ'כיה	הפרשות, רווחים ומשיכה	הפרשות, רווחים ומשיכה	פטור רק לרווחים	כן	...
איסלנד	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	...
קוריאה	במשיכה	במשיכה	מס מועדף	לא	...
מכסיקו	הפרשות מעסיק ורווחים	הפרשות מעסיק ורווחים	...	...	...
פורטוגל	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
הונגריה	במשיכה	במשיכה	העדפות מס	לא	...
פולין	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	...	...	...
פינלנד	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים	כן	כללי
יוון	הפרשות ורווחים	הפרשות ורווחים		כללי	כללי

(1) לתיאור מלא ראה: עדי ברנדר - "מערכת המיסוי הישיר בישראל בפרספקטיבה בינלאומית", תזכיר פנימי, מחלקת המחקר, ינואר 2000.

(2) הפרשות ורווחים = פטור להפרשות העובד והמעביד לתוכנית פנסיה וכן לרווחים, קיים מיסוי בעת המשיכה; הפרשות, רווחים ומשיכה = פטור להפרשות, לרווחים ובעת המשיכה; הפרשות מעסיק ורווחים = פטור להפרשות המעסיק ולרווחים, בעת המשיכה מס מופחת או פטור; במשיכה = מיסוי ההפרשות, פטור במשיכה; מס מועדף או פטור = אין פטור להפרשות ולרווחים, בעת המשיכה מס מועדף או פטור; העדפות מס = העדפות מס להפרשות ובמשיכה.

(3) גרמניה - מיסוי הקצבה - רק על החלק הנובע מהריבית. נוסף על כך ניכוי של 40 אחוזים מהקצבה (עד 6,000 מרקם לשנה); צרפת - פנסיה פרטית ממוסה על פי סקאלה יורדת בהתאם לגיל; אוסטריה - זיכוי מס של 5,500 ATS לשנה. מס רק על 25 אחוזים מהסכום שנחסך מעבר לדרישה על פי חוק; בלגיה - מס הכנסה מופחת; בריטניה - הטבת המס פוחתת בהדרגה בהכנסות מעל 15,600 ליש"ט; יוון - תקרת ההפרשה לניכוי - 15 אחוזים או 200,000 דרכמות לשנה (הנמוך ביניהם); אירלנד - ניכוי מוגדל ממס הכנסה לגימלאים; אוסטריה וניו-זילנד - מימון הפנסיה הציבורית באמצעות המיסוי הכללי.

(4) בריטניה - תקרה להפרשות (17.5-40 אחוזים מהשכר, בהתאם להכנסה). במקרים מסוימים - מס מועדף לקצבה; קנדה - תקרה של 18 אחוזים מהשכר לשנה הקודמת; שווייץ - בסיס המס במשיכה מותאם כדי לאפשר תשואה להון.

המקור: European Tax Handbook (1998), OECD :Tax DataBase, OECD (1991) :Taxpayers' Rights and Obligations.

אחד ההבדלים המרכזיים
בין מערכת המיסוי האישית
בישראל לזו שבמדינות
OECD הוא בפטורים
הנרחבים ממס הניתנים
בישראל להכנסות מהון
פיננסי.

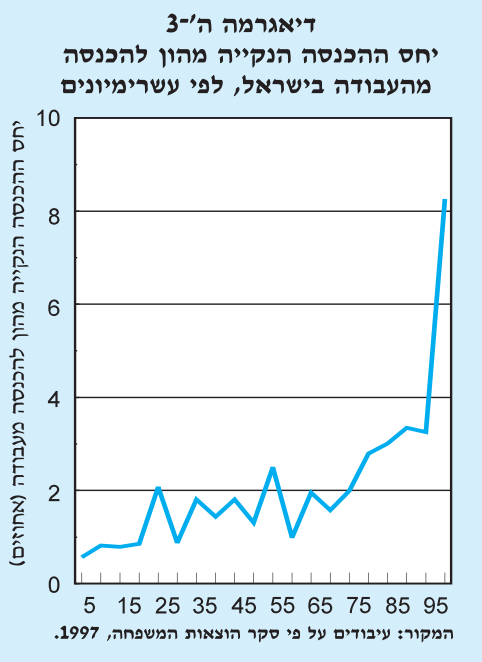
השולי שבה מצוי הפרט, ובחמש נוספות מנוכה המס במקור תוך מתן אפשרות לפרטים המצויים במדרגת מס נמוכה לקבל החזר עם הגשת הדוח השנתי. ב-8 מהמדינות מוטל מס סופי במקור בשיעור שבין 10 ל-27 אחוזים; גם רווחי הון פיננסיים (נומינליים) – בדרך כלל נטו – ממוסים במרבית המדינות; בחלק ממדינות אלה ניתנים פטור או הנחה על החזקת נכסים לטווח ארוך (בדרך כלל יותר משנה). שיעור המס קטן בדרך כלל בהשוואה למדרגת המס השולית של הנישום, כדי לקזז את השפעת השערות בהתאם לעליית המחירים. קיזוז הפסדים מותר לרוב רק כנגד רווחי הון או הכנסות מהון.

התייחסות מערכת המס במדינות OECD לחיסכון פנסיוני דומה להתייחסות בישראל. בכל המדינות (למעט הונגריה) ניתן פטור ממס על הפרשות המעסיק לקרן פנסיה, וברובן – גם על הפרשות העובד, תוך קיומן של תקרות נדיבות למדי. נוסף על כך ניתן פטור לרווחים, והמס מוטל רק בעת המשיכה, ובמקרים רבים תוך העדפה נוספת בשיעור המס יחסית להכנסה דומה מעבודה. הפרשות העובד לביטוח הלאומי מנוכות במרבית המדינות מההכנסה לצורכי מס.

הפטור ממס על חלק ניכר מהכנסות הפרטים מריבית בישראל משפיע גם על התפתחות ההפרש בנטל המס בין ישראל למדינות OECD בהשוואה בין רמות ההכנסה הבינוניות לגבוהות. נתונים מדויקים על התחלקות ההכנסות מהון בין פרטים ברמות שכר שונות אינם מצויים בישראל, אך נתונים אינדיקטיביים ניתן להפיק מסקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס. על פי סקר זה, יחס ההכנסות מהון (ללא פנסיות, קופות גמל וזקיפת הכנסה מדיוור ורכב) להכנסות מעבודה בקרב חמשת האחוזים העליונים של התפלגות ההכנסות הוא 8.5 אחוזים, לעומת 3 אחוזים ברמת הכנסה כפולה מהתוצר לנפש (דיאגרמה ה'-3), התפלגות דומה לזו שבמדינות OECD. לפיכך, מיסוי ההכנסות מהון בישראל בצורה המקובלת במדינות המפותחות יגדיל את הנטל על בעלי ההכנסות הגבוהות מאוד בהשוואה לשאר האוכלוסייה.

מיסוי ההכנסה האישית מהון ועבודה כהכנסה כוללת במדינות OECD מסתייע בדיווח השנתי על הכנסות הנהוג

במדינות אלה. הדיווח הוא רחב במרבית המדינות, ופטורים ממנו רק פרטים בעלי הכנסה נמוכה מאוד, או מי שאינם עובדים כלל. רק בחמש מדינות לא נדרש דיווח כללי, וגם בהן אחוז הדיווח גבוה מאשר בישראל. ברוב המדינות הדיווח הוא אישי, ולהוציא ניכויים עבור בן זוג שאינו עובד, אין מאחדים את ההכנסות של משק הבית, או שאפשרות האיחוד היא לבחירת הנישום. להפרדה זו של ההכנסות תרומה חשובה לעידוד הצטרפותם של מפרנסים שניים במשק הבית לשוק העבודה.



במרבית מדינות OECD
נהוג דיווח שנתי כללי של
הפרטים על הכנסותיהם.

36 המס על הריבית הריאלית גבוה בהרבה; כך, למשל, מס סופי של 20 אחוזים על ריבית של 5 אחוזים בשיעור אינפלציה של 2 אחוזים מהווה מס של 33 אחוזים על הריבית הריאלית.