

### השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008

- גירעון הממשלה צפוי להסתכם השנה בכ-5.5 אחוזי תוצר גם אם התוכנית הכלכלית של הממשלה תיושם במלואה. ללא התוכנית היה גירעון הממשלה צפוי להגיע ליותר משישה אחוזי תוצר.
- ביצוע מלא של התוכנית הכלכלית יביא, בתנאים מקרו-כלכליים נוחים, להפחתת הגירעון עד לכ-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2005 ועד לכ-2.5 אחוזי תוצר בשנת 2008. ללא התוכנית היה הגירעון הצפוי בשנת 2005, באותם תנאים מקרו-כלכליים, מגיע ליותר משבעה אחוזי תוצר.
- כל ההפחתה הצפויה בגירעון בשל הפעלת התוכנית נובעת מהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר; רכיב חשוב ביותר לאור גודלו של משקל זה בישראל. התוכנית מפחיתה את נטל המס הממשלתי בשנים 2003-2006, בשל הקדמת הרפורמה במס הכנסה, אך בשנים שלאחר מכן צפוי נטל המס לחזור לתוואי המקורי שלו (שכלל את יישום הרפורמה עד שנת 2008).
- התוכנית כוללת צעדים ארוכי טווח וצפויה להפחית את הגירעון רק בהדרגה. לכן, הצלחת תלויה במחוייבות מתמשכת של הממשלה לביצועה; השפעתה על ציפיות הציבור והשווקים הפיננסיים תהיה תלויה במידת ההתמדה בביצוע התוכנית ובאמינות המחוייבות ליישומה. לצורך זה חשוב שהממשלה תגדיר מהם היעדים הכמותיים של המדיניות הפיסקלית לשנים הבאות, ובפרט מהו יעד הגירעון.

#### מסגרת הניתוח

התוכנית הכלכלית שאומצה על ידי הממשלה במארכ 2003 ואושרה, לאחר שינויים, במאי ויוני בשנה זו כוללת החלטות רבות שיישומן, והשפעתן על תקציב הממשלה, ישתרעו על פני מספר שנים. כדי לבחון את מלוא השפעתה של התוכנית על ביצוע התקציב השנה ובשנים הבאות שילבנו את רכיביה במסגרת התחזית הרב-שנתית להתפתחות התקציב, שנבנתה על ידינו, ומאפשרת לבחון כיצד משפיעה התוכנית על תוואי ההתפתחות של המצרפים העיקריים של התקציב. (תיאור מפורט של מסגרת זו מצוי בנספח II.) חשיבותו של הניתוח הרב-שנתי גדולה מכיוון שהתוכנית מופעלת באמצע 2003 כך שהשפעתם המלאה של חלק מהצעדים המיושמים באופן מיידי תבוא לידי ביטוי מלא רק בשנת 2004, ובנוסף לכך צעדים רבים אחרים יופעלו רק בשנים הבאות – או, לחילופין, יפקעו.

הניתוח המקרו-כלכלית בעבודה זו הוא סטטי; אין היזון חוזר בין הצעדים הפיסקליים לבין הפעילות הכלכלית. שיעור הצמיחה השנתי שהנחנו – 4 אחוזים בשנים 2004-2008 – משקף התכנסות של רמת האבטלה לשיעורה הטבעי (ששה עד שבעה אחוזים) בשנת 2008, ואינו תלוי במדיניות. הנחת עבודה זו משמשת כדי להשוות בין תרחישי מדיניות שונים על בסיס שווה, אך

במידה ותרחיש מדיניות מסויים תורם לצמיחה יותר מאשר תרחיש אחר הניתוח לא ישקף זאת. באופן דומה אנו מניחים גם שיעור ריבית, שער חליפין של השקל וקצב עליית מחירים אחידים. בניתוח התוצאות נתייחס להשפעת הנחות אלה באופן איכותי. לעומת זאת, במסגרת התקציב עצמה קיימים קשרים דינאמיים בין המשתנים: גירעונות בשנה מסוימת משפיעים על תשלומי הריבית בשנים הבאות, שינויים בשכר משתקפים בשינויים מקבילים בהכנסות ממסים וכו'.

### **התוכנית הכלכלית**

התוכנית הכלכלית שאישרה הממשלה כללה מאה סעיפים, שחלקם כללו מספר רב של סעיפי משנה. חלק מהרכיבים נתונים לשליטת הממשלה, חלקם דרשו את אישור ועדת הכספים של הכנסת וחלקם שונו בעקבות המשא ומתן שניהלה הממשלה עם הסתדרות העובדים החדשה. בעקבות שינוי וביטול חלק מהסעיפים בתהליך אישור התוכנית החליטה הממשלה ביוני 2003 גם על קיצוץ נוסף בתקציבה. הניתוח להלן משקף את החלטות הממשלה עד (כולל) ההחלטה על הקיצוץ הרוחבי בחודש יוני ובנוסף מספר החלטות שטרם הוגשו לאישור הכנסת שהעיקריות ביניהן הן העלאת גיל הפרישה במשק והפחתת תשלומי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי. בנוסף לכך אנו כוללים בניתוח התוכנית את השפעת הסיוע הביטחוני המיוחד שהתקבל מממשלת ארצות הברית, ואת השפעת הערבויות. תיאור מפורט של ההתייחסות לכל אחד ממאה סעיפי החלטת הממשלה – כולל אלו ששונו בתהליך אישור התוכנית – מצוי בנספח I.

את רכיבי התוכנית הכלכלית ניתן לחלק לארבעה סוגים:

1. החלטות בעלות משמעות תקציבית ספציפית שיופעלו מיידית, או שהחקיקה לגביהן אושרה אף שיופעלו בתאריך ספציפי בעתיד. החלטות אלה מפורטות בלוח 1 והן צפויות להקטין את הגירעון בשנת 2006 בכ-12 מיליארד ₪. צעדים אלה כוללים קיצוצים שצפויים להתפרש על פני מספר שנים כמו קיצוץ קצבאות הילדים והפחתת תקציב הביטחון (לאחר שהועלה מלכתחילה ב-2.0 מיליארדי ₪ בהשוואה לתקציב 2003), לצד קיצוצים מיידיים כמו ביטול מענקי הסיוע לדיוור והקיצוצים הרוחביים. פירוט מלא של הפריסה השנתית של השפעתם של קיצוצים אלה על הגירעון מצוי בלוח נ-1. במסגרת צעדים אלה כלול גם ההסכם עם ההסתדרות החדשה על הפחתת השכר במגזר הציבורי ב-4 אחוזים בממוצע. ואולם השפעתו של קיצוץ זה תסתיים בשנת 2004 (הקיצוץ בשכר בשנת 2005 שווה בקירוב לתשלום דמי ההבראה שיידחה משנת 2004).

הרפורמה בתחום הפנסיה היא בעלת משמעות תקציבית ניכרת, ופועלת דווקא להגדלת הגירעון. שני הרכיבים העיקריים בתוכנית המגדילים את הגירעון הם ההפרשה לקרן להבטחת זכויות המבוטחים בקרנות הפנסיה הותיקות עליה התחייבה הממשלה, והחלטה להפחית את דמי הביטוח הלאומי למעסיקים כפיצוי על הגדלת ההפרשות לביטוח פנסיוני. עם זאת הרכיב הראשון משקף למעשה שינוי רישומי ולא הוצאה בפועל, כי תזרים המזומנים של קרנות הפנסיה לא ידרוש שימוש בקרן בשנים הקרובות. לפיכך ניתן להתייחס לפער בין סך ההפרשות לבין המימון הנדרש לגירעון בתזרים הקרנות (ובניכוי החיסכון בתשלומי ריבית על אגרות החוב המיועדות) כאל שינוי רישומי. התייחסות כזאת מגדילה את הפחתת הגירעון בשנת 2006 עקב יישום התוכנית ל-13.2 מיליארד ₪.

2. החלטות על מדיניות של שחיקת ההוצאה הציבורית: אלו כוללות את ההקפאות השונות של הקצבאות, של תקציבי משרדי הממשלה ושל קליטת עובדים חדשים. אנו מפרשים החלטות אלה כלשונן, למרות הניסיון העגום למדי ביישום החלטות דומות בעבר. בהינתן הנחות הצמיחה – 4 אחוזים לשנה – והאינפלציה – 2 אחוזים לשנה – תהיה ביישום החלטות אלה תרומה ניכרת להקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. משמעות החלטות אלה אינה רק בשחיקת ההוצאות הריאליות בשל אי עדכון ההוצאות ביחס למדד המחירים לצרכן, אלא בעיקר מניעת הגידול הריאלי של ההוצאות בסעיפים אלה, שהיה מהיר מאד בעבר.

3. שינויים מבניים בחברות הממשלתיות, בענפי המשק ובמערכת המס ואכיפת החוק. מידת ומועד השפעתם של שינויים אלה על התקציב אינה ברורה, ובחלק מהמקרים גם כיוון ההשפעה אינו ברור. הניתוח מתעלם לרוב מסעיפים אלה.

4. הקדמת הרפורמה במס ההכנסה: צעד זה הוא בעל השפעה ניכרת על תוואי הגירעון, אף שבסופו של התהליך שיעורי המס מתכנסים לאלו שאושרו מלכתחילה והיו צפויים להתקיים משנת 2008. הקדמת הרפורמה מגדילה את הגירעון בשנת 2006 בכ-4 מיליארדי ₪ (0.8 אחוז תוצר), ובכך מביאה לתוואי גירעון גבוה באופן מהותי מזה שהיה מתאפשר לו יושמה הרפורמה בהתאם לחוק המקורי, שאושר בסוף שנת 2002. גם הקדמת החזרת תקרות דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות פועלת באופן דומה, אך לטווח קצר יותר, שכן התקרות היו אמורות לחזור ממילא בראשית 2004.

## השפעת התוכנית על מצרפי התקציב והחוב הממשלתי

כדי לבחון את השפעת התוכנית הכלכלית על מצרפי התקציב אנו משוים את התחזית שהתקבלה מהמודל לפני הפעלת התוכנית לזו המתקבלת בהנחה של יישום מלא של התוכנית. שאר ההנחות, פרט למדיניות הפיסקלית עצמה, הן זהות בשני התרחישים כך שניתן לייחס את הפער בין התרחישים לשינוי במדיניות הפיסקלית. בפרט, ההנחות לגבי מצב המוצא של המשק והתקציב לפני הפעלת התוכנית הן זהות. במובן זה אין לראות בשני התרחישים תרחיש "אופטימי" ותרחיש "פסימי", אלא אומדן של השפעת יישום התוכנית. האופטימיות בתרחיש המשקף את יישום התוכנית היא בהערכות לגבי נחישות הממשלה בביצוע המדיניות.

בלוח 2 מפורטים אומדני המצרפים התקציביים העיקריים בהנחה שהתוכנית לא הייתה מיושמת (להלן התרחיש הבסיסי), בהשוואה לערכיהם הצפויים ביישום מלא של התוכנית. מהניתוח עולה כי גירעון הממשלה היה צפוי להגיע השנה ליותר מ-6 אחוזי תוצר ללא ביצוע התוכנית, ולהמשיך ולעלות ליותר מ-8 אחוזי תוצר בשנת 2008. נזכיר כי אומדנים אלה מתקבלים למרות ההנחה שהתוצר יגדל ב-4 אחוזים לשנה במשך אותה תקופה, וכי שיעור הריבית הריאלית על הנפקות הממשלה יירד בהדרגה עד ל-4 אחוזים – החל משנת 2006. מכיוון שהנחות אלה אינן סבירות על רקע הגירעונות החזויים בתרחיש זה, הרי שנראה שללא ביצוע התוכנית היה גובר מאד הסיכון למשבר פיננסי במועד כלשהו במהלך התקופה, ושאומדן הגירעון בתרחיש זה מוטה כלפי מטה. יישום מלא של התוכנית הכלכלית אינו צפוי להביא לירידה חדה ברמת הגירעון בשנתיים הקרובות, אם כי – בהשוואה לתרחיש הבסיסי – הגירעון פוחת בכאחוז אחד מהתוצר בכל שנה בתקופה 2003-2008 ובמצטבר ב-5.7 אחוזים. עם זאת, גם ביצוע מלא של התוכנית יביא את הגירעון בשנת 2003 לכ-5.5 אחוזי תוצר, ולרמה נמוכה רק במעט בשנת 2004. הסיבות העיקריות לירידה האיטית של הגירעון בשנת 2004, למרות היישום של רכיבים חשובים של התוכנית הכלכלית דווקא בשנה זו, הם: (1) ההפחתה הצפויה של שיעור מס ערך מוסף מ-18 אחוזים ל-17 אחוזים – בהתאם להתחייבות הממשלה הקודמת בעת שהעלתה את שיעור המס בהוראת שעה; (2) ההפחתה בתקבולי מס הכנסה עקב החשת ביצוע הרפורמה; (3) הירידה בגודל הסיוע מממשלת ארצות הברית – השנה יירשם בתקציב גם הסיוע האזרחי שנדחה מ-2002 והתקבל בראשית 2003 וגם הסיוע המיועד לשנת 2003, וזאת בנוסף לסיוע הביטחוני המיוחד<sup>1</sup>. בשנה הבאה צפוי להתקבל רק הסיוע האזרחי המיועד לשנת 2004.

<sup>1</sup> במסגרת הניתוח נכלל רק רכיב ההמרה של הסיוע הביטחוני המיוחד – בסך 260 מיליוני דולרים. לפירוט ראה נספח I.

בשנת 2005 צפוי הגירעון לרדת בשיעור משמעותי יותר, ולהגיע לכ-4.5 אחוזי תוצר. הירידה בשנה זו נובעת בעיקר משחיקת משקל ההוצאה הממשלתית ביחס לתוצר, המשקפת את קצב הצמיחה המהיר שהנחנו לצד השפעת יישום ההחלטות על הקפאת גידול ההוצאה הציבורית. עם זאת, הגידול הצפוי בתשלומי השכר במגזר הציבורי בשנה זו, עקב סיום ההפחתה הזמנית בשכר, עליה הוסכם עם ההסתדרות החדשה, תורם כ-0.2 אחוז תוצר (נטו) להגדלת הגירעון. נדגיש כי על פי הנחותינו יחזור השכר בשנה זו לרמתו בשנת 2003, ולא יינתן כל פיצוי על הקיצוץ בשנתיים הקודמות.

גם בשנת 2006, יותר משלוש שנים לאחר הפעלת התוכנית, עדיין לא צפוי הגירעון להגיע ל-3.0 אחוזי תוצר – היעד שנקבע לשנת 2003. ואולם, למרות פיגור זה חשיבותה של התוכנית הכלכלית בולטת בהשוואה לתרחיש הבסיסי; הגירעון נמוך בארבעה אחוזי תוצר מהגירעון שהיה צפוי ללא הפעלת התוכנית. פער זה משקף את תרומתם של הצעדים הספציפיים המפורטים בלוח 1 (כשני אחוזי תוצר), את תרומת ההקפאות השונות בתשלומי הקצבאות והוצאות משרדי הממשלה (כ-2.8 אחוזי תוצר) ואת השפעת הקדמת הרפורמה במס, המגדילה את הגירעון ב-0.8 אחוז תוצר בהשוואה לתוואי המקורי של הרפורמה. הרכב זה של הפחתת הגירעון משקף את החשיבות הרבה שתהיה למחוייבות הממשלה להתמיד ביישום התוכנית על רכיביה השונים. יתר על כן, הצלחת התוכנית להביא ליציבות בשווקים הפיננסיים תהיה תלויה במידה רבה ביכולתה של הממשלה לשכנע את השווקים במחוייבות זו. לצורך זה ייתכן והצגה של יעדים פיסקליים ברורים לשנים הבאות – ובפרט יעדי גירעון אמינים, שיהיו עקביים עם צעדי מדיניות שתאמץ הממשלה, תוכל לתרום להשגת יציבות זו.

עד שנת 2008 צפוי הגירעון להמשיך ולרדת, אך גם בשנה זו הוא יסתכם בכ-2.5 אחוזי תוצר, גבוה משמעותית מהיעד הקבוע לשנה זו בחוק להפחתת הגירעון – אחוז אחד מהתוצר. כלומר, גם יישום מלא של התוכנית, כפי שאושרה, בחמש השנים הקרובות אינו צפוי להביא לעמידה ביעד הגירעון ארוך הטווח. יתר על כן, יעד זה אינו צפוי להיות מושג גם עד סוף העשור הנוכחי. ממצא נוסף מהניתוח הוא שהפחתת הגירעון מושגת כמעט כולה באמצעות הפחתת הוצאות, ולא על ידי העלאת נטל המס (דיאגרמה 1). בין השנים 2003-2008 צפוי משקל הוצאות הממשלה בתוצר לרדת בארבע נקודות אחוז, בעוד שעל פי התרחיש הבסיסי הוא היה אמור לרדת רק ב-1.3 אחוזים. ואולם, אומדן זה אינו משקף את מלוא ההשפעה של הפחתת ההוצאות בשל דרך הרישום של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה; חלק ניכר מירידת תשלומי הקצבאות

יירשם דווקא כגידול של הכנסות הממשלה בסעיף "מלווה מהמוסד לביטוח לאומי"<sup>2</sup> (דיאגרמה 2). ההשפעה הנוספת של הפחתת תשלומי הקצבאות מופיעה בלוח 3, ממנו עולה כי עד בשנת 2008 צפויים תשלומי הקצבאות להיות נמוכים ב-1.8 אחוזי תוצר ממה שהיה צפוי לפי התרחיש הבסיסי. עוד עולה מהנתונים בלוח 3 כי התוכנית צפויה להפחית את הוצאות הממשלה בתחומי הקצבאות, החינוך והבריאות בשנת 2008 ב-3 אחוזי תוצר בהשוואה לתרחיש הבסיסי וב-2.7 אחוזים בהשוואה לשנת 2003.

את עוצמת ההשפעה של התוכנית על תוואי הוצאות הממשלה ניתן לראות גם בבחינת שיעורי הגידול הריאליים של ההוצאות המופיעים בלוחות נ-2 ונ-3. ללא ביצוע התוכנית היו הוצאות הממשלה צפויות לגדול בשיעורים שבין 3 ל-3.5 אחוזים לשנה בתקופה 2004-2008. לעומת זאת, התוכנית צפויה להביא לירידה ריאלית של שלושה אחוזים בהוצאות בשנת 2003 ושל אחוז וחצי ב-2004. בשנים 2005 ו-2006 צפוי גידול ריאלי ממוצע של פחות מאחוז וחצי, גם כן הרבה מתחת לקצב שהיה צפוי בתרחיש הבסיסי. רק בשנת 2007 צפויות ההוצאות לחזור ולגדול בשיעורים דומים לאלה שנחזו בתרחיש הבסיסי.

תרומה חשובה להפחתת הגירעון בעקבות הפעלת התוכנית מתקבלת מירידת תשלומי הריבית של הממשלה בשל ירידת הגירעון והחוב הממשלתי (דיאגרמה 2). זאת למרות שהנחנו שיעור ריבית זהה בתרחיש הבסיסי ובתרחיש המשקף את ההתפתחויות בעקבות הפעלת התוכנית. בשנת 2008 מסתכם החיסכון בהוצאות הריבית ב-0.8 אחוז תוצר, והוא הולך וגדל בשנים הבאות. מובן שניתוח דינאמי, שהיה מתחשב בהשפעה הצפויה של תוואי הגירעון על שיעור הריבית, היה מביא לפער גדול הרבה יותר בין שני התרחישים בהוצאות הריבית<sup>3</sup>.

בעוד שהתוכנית מביאה להפחתה משמעותית בהוצאות הממשלה, הרי השפעתה על נטל המס בסוף התקופה קטנה: כ-0.2 אחוז תוצר (דיאגרמה 2). למעשה, בהינתן ההפחתה הצפויה בתשלום דמי הביטוח הלאומי על ידי המעסיקים (המשתקפת ב"מלווה מהמוסד לביטוח לאומי"), אין בתוכנית תוספת לנטל המס, בהשוואה לתרחיש הבסיסי. פירוט רכיבי ההכנסות וההוצאות בתרחיש הבסיסי מופיע בלוח נ-2, ואותו הפירוט בתרחיש המשקף את יישום התוכנית מופיע בלוח נ-3.

<sup>2</sup> לתיאור של רישום פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה, ראו פרק א-3 בדוח בנק ישראל לשנת 2002.

<sup>3</sup> בקירוב ראשוני כל עליה של נקודת אחוז בריבית בתרחיש הבסיסי מגדילה את הפער בין שני התרחישים בתשלומי הריבית בשנת 2008 בכ-0.2 אחוז תוצר.

השינוי הצפוי בתוואי הגירעון עקב יישום התוכנית משתקף גם בתוואי הצפוי של החוב הממשלתי<sup>4</sup>: בתרחיש הבסיסי צפוי יחס החוב לתוצר לעלות בהתמדה – למרות הגידול המהיר בתוצר וירידת שיעורי הריבית שהנחנו – ולהגיע לכ-120 אחוזי תוצר בשנת 2008 (דיאגרמה 3). לעומת זאת, יישום התוכנית צפוי להביא לירידה הדרגתית של משקל החוב בתוצר החל משנת 2005, ולהביאו לכ-100 אחוזי תוצר בשנת 2008. עם זאת, גם יחס זה הוא גבוה מאד בהשוואה בין-לאומית וגם בהשוואה לעבר הקרוב בישראל. בפרט, בהינתן יחס חוב תוצר כה גבוה, המשק הישראלי יישאר פגיע לזעזועים כלכליים וביטחוניים בשל יכולת תגובה מוגבלת הנובעת מגובה החוב.

### תרחישים אלטרנטיביים

כדי לבחון את רגישות המסקנות להנחות השונות ששימשו בניתוח, בחנו את השפעתן של מספר הנחות חלופיות בנוגע לקצב הצמיחה, גמישות ההכנסות ממסים ביחס לגידול התוצר וצעדי מדיניות שונים על תוואי הגירעון (לוח 4). מניתוח זה עולה כי תוואי המדיניות ששרר לפני הפעלת התוכנית הכלכלית לא היה בר-קיימא גם בהנחות אופטימיות במיוחד. אפילו בהנחה שהצמיחה תהיה 5 אחוזים לשנה בשנתיים הקרובות, שגמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר תהיה 1.5 בשנת 2004 ו-1.3 בשנת 2005, וכי תקרות הגביה של מס הבריאות ודמי הביטוח הלאומי יבוטלו, היה צפוי הגירעון בשנת 2008 להגיע לכששה אחוזי תוצר. עוד עולה מהתוצאות כי גם אם תבוצע התוכנית במלואה הרי תוואי הגירעון ועמידותו רגישים להנחות המקרו-כלכליות. למשל, אם יציאת המשק מהמיתון תהיה איטית יותר מהנחותינו והתוצר יגדל רק ב-2 אחוזים בשנת 2004 וב-3 אחוזים בשנת 2005, הרי שהגירעון בשנת 2005 יהיה בין 5.5 ל-6 אחוזי תוצר, וגם בשנת 2008 צפוי הגירעון להגיע ל-3.8 אחוזי תוצר. מאידך גיסא, צמיחה של 5 אחוזים בשנתיים הקרובות עשויה להביא את הגירעון בשנת 2005 לפחות מ-4 אחוזי תוצר, ובשנת 2008 לפחות משני אחוזים. תרחיש אחר שאנו בוחנים מניח כי הפחתת שיעור מס הערך המוסף תידחה עד לשנת 2007, וכי תיקרות הגביה של המוסד לביטוח לאומי ומס הבריאות לא יבוטלו. צעדים אלה – או צעדים חלופיים בהיקף דומה – יכולים גם הם להביא את הגירעון בשנת 2005 לפחות מארבעה אחוזי תוצר, ולכ-2 אחוזי תוצר בשנת 2008. עם זאת, במרבית התרחישים – פרט לאופטימיים ביותר – אין הממשלה צפויה להגיע ליעד הגירעון הנוכחי לשנת 2008 - אחוז אחד מהתוצר - ללא צעדים נוספים להפחתת הגירעון.

<sup>4</sup> אומדנים של תוואי החוב הציבורי מופיעים בלוחות נ-2 ונ-3.

**לוח 1: הרכיבים העיקריים בתוכנית שיופעלו החל משנת 2003 ותרומתם הכוללת**

**להפחתת הגירעון בשנת 2006 (במיליארדי ₪)**

1.3	ביטול מענקים לסיוע בדיוור
2.5	צמצום קצבאות ילדים, נכות מעבודה ומענק לידה
1.7	אי ביטול הפחתת הקצבאות <sup>1</sup> בסוף 2003
2.8	קיצוץ רוחבי (ללא ביטחון, תשתיות תחבורה ומים ורשויות מקומיות)
0.9	צמצום כח האדם במגזר הציבורי <sup>2</sup>
1.3	סעיפים ספציפיים אחרים
0.7	רשויות מקומיות (ללא תשתיות)
1.8	העלאת מסים וביטול פטורים <sup>3</sup>
0.4	קיצוץ בתשתיות (נטו) <sup>4</sup>
-2.0	רפורמה בקרנות הפנסיה הותיקות <sup>5</sup> ובפנסיה התקציבית
0.6	תקציב הביטחון
<b>11.9</b>	<b>סה"כ השפעה על הגירעון</b>
<b>13.2</b>	<b>סך ההשפעה על הגירעון ללא הפרשה עודפת לפנסיה<sup>6</sup></b>

מקור: חישובים על סמך לוח נ-1.

<sup>1</sup> בשנת 2002 הופחתו קצבאות הביטוח הלאומי ב-4 אחוזים (קצבת הסייעוד הופחתה ב-2 אחוזים) במסגרת הוראת שעה, שהייתה בתוקף עד סוף 2003. הארכת הוראת השעה עד סוף 2006 מקטינה את התשלומים בתקופה זו. השפעת צעד זה על מרבית הקצבאות – למעט קצבאות הילדים – תפקע בשנת 2007 ותביא לגידול של כמיליארד ₪ בתשלומי הקצבאות החל משנה זו.

<sup>2</sup> פיטורי אחוז אחד מהמועסקים ופרישה מרצון של עוד 3 אחוזים, על פי ההנחות המפורטות בנספח I.

<sup>3</sup> כולל את צמצום הטבות המס האזוריות, מס על הגרלות, מס בריאות על עקרות הבית, ביטול פטורים לעולים ולתושבים חוזרים ומס על העסקת עובדים זרים. החישוב אינו כולל את החזרת תקרות ההכנסה החייבת בגביית דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות ואת הפחתת מס ערך מוסף בראשית שנת 2004, שכן צעדים אלה היו צפויים ממילא להיות בתוקף בשנת 2006, גם ללא הפעלת התוכנית הכלכלית. גם השפעת הרפורמה במס, שתקטין את ההכנסות ממסים בשנת 2006 בכ-4 מיליארדי ₪, בהשוואה לתוואי המקורי של הרפורמה, אינה כלולה כאן.

<sup>4</sup> כולל את השפעת התוספת לתשתית התחבורה (כולל הרכבת), המים והביוב מול הקיצוצים הרוחביים והקיצוצים בהשתתפות הממשלה בהשקעות הרשויות המקומיות בתשתיות הכבישים המים והביוב.

<sup>5</sup> העברת הממשלה לתמיכה בקרנות הותיקות, על פי התוכנית, בניכוי התמיכה שהייתה צפויה לפני הפעלת התוכנית והחיסכון בתשלומי הריבית בגין הפסקת הנפקת איגרות החוב מסוג "מירון" ו"ערד". כן נכללת השפעת הגדלת הפרשות המבוטחים בפנסיה תקציבית להגדלת הפרשות כל המבוטחים לגמל – בהנחה שההפרשות יוכרו לצורך מס. החישוב בסעיף זה אינו כולל את הפחתת תשלומי המעסיק לביטוח לאומי בנקודת אחוז.

<sup>6</sup> הקטנת הגירעון בתוספת העברת הממשלה לתמיכה בקרנות הותיקות, על פי התוכנית, בניכוי התמיכה שהייתה צפויה לפני הפעלת התוכנית והחיסכון בתשלומי הריבית בגין הפסקת הנפקת איגרות החוב מסוג "מירון" ו"ערד". זאת מכיוון שהפרשה זו אינה משקפת הוצאה בפועל, אלא הכרה בהתחייבות סמויה, שהייתה קיימת כבר לפני התוכנית.



לוח 2: הגירעון הממשלתי, ההוצאות, ההכנסות והחוב הציבורי בתרחישים שונים - 2008-2003 (באחוזי תוצר)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	ביצוע 2002	
							<b>ללא ביצוע התוכנית:</b>
-8.3	-8.1	-7.8	-7.6	-7.5	-6.4	-4.0	הגירעון (ללא מתן אשראי ופירעון קרן)
34.9	35.4	35.8	36.2	36.6	38.1	38.9	סך ההכנסות
28.6	28.7	28.9	28.9	29.1	29.4	30.6	מזה: ההכנסות ממסים
43.2	43.5	43.6	43.8	44.2	44.5	42.8	ההוצאות
1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	מזה: השקעות בתשתית התחבורה והמים <sup>1</sup>
119.6	116.9	115.0	112.7	110.2	107.6	102.3	סך החוב הממשלתי בסוף השנה
							<b>ביצוע מלא של התוכנית<sup>1</sup> - כולל קבלת הערבויות:</b>
-2.6	-3.4	-3.8	-4.6	-5.4	-5.6	-4.0	הגירעון (ללא מתן אשראי ופירעון קרן)
36.6	36.3	36.2	36.4	36.3	37.7	38.9	סך ההכנסות
28.8	28.6	28.3	28.3	28.3	29.0	30.6	מזה: ההכנסות ממסים
39.3	39.7	40.0	41.0	41.7	43.3	42.8	ההוצאות
1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	מזה: השקעות בתשתית התחבורה והמים <sup>2</sup>
100.6	102.9	105.4	106.8	107.2	106.8	102.3	סך החוב הממשלתי בסוף השנה

<sup>1</sup> בהנחה שהכנסות תאשר את הצעות הממשלה להעלאת גיל הפרישה והפחתת תשלומי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי.  
<sup>2</sup> כולל את ההשקעות הישירות של הממשלה בפיתוח תשתית התחבורה המים והביוב, את ההעברות המתוכננות לחברת הרכבת כשתקום, ואת השתתפות הממשלה בהשקעות הרשויות המקומיות בתשתיות התחבורה המים והביוב.

**לוח 3: ניתוח משמעויות התוכנית הכלכלית בראייה רב-שנתית ביחס לקצבאות הביטוח הלאומי ולהוצאות על בריאות וחינוך**

**ההוצאה הצפויה לאחר אישור התוכנית בכנסת בהשוואה לתחזית שנערכה בהעדר התכנית (אחוזי תוצר)**

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
										<b>קצבאות הביטוח הלאומי</b>
10.0	9.7	9.5	9.4	9.2	9.1	9.1	9.1	9.2	8.9	לפני
7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.7	7.8	8.1	8.4	9.0	אחרי
										<b>חינוך</b>
6.7	6.6	6.6	6.5	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	לפני
5.7	5.7	5.6	5.6	5.5	5.5	5.4	5.7	6.0	6.3	אחרי
										<b>משרד הבריאות</b>
3.2	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.1	לפני
2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	3.1	אחרי

לוח 4: רגישות הגירעון הממשלתי ללא אשראי בתרחישים שונים לשינוי בהנחות - 2008-2003 (באחוזי תוצר)

	2008	2007	2006	2005	2004	תחזית 2003	
1							<b>התרחיש ה"בסיסי"</b>
	-8.3	-8.1	-7.8	-7.6	-7.5	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-2.6	-3.4	-3.8	-4.6	-5.4	-5.6	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות
2							<b>צמיחה של 5.0 אחוזים ב-2004-2005</b>
	-7.5	-7.3	-7.0	-6.9	-7.2	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-1.9	-2.7	-3.1	-3.9	-5.0	-5.6	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות
3							<b>גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר 1.5 ב-2004 ו-1.3 ב-2005</b>
	-7.5	-7.3	-7.0	-6.9	-7.1	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-1.8	-2.6	-3.1	-3.9	-4.9	-5.6	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות
4							<b>(2) + (3)</b>
	-6.5	-6.4	-6.1	-6.0	-6.6	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-0.9	-1.7	-2.2	-3.0	-4.5	-5.6	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות
5							<b>צמיחה של 2.0 אחוזים ב-2004 ו-3.0 אחוזים ב-2005</b>
	-9.5	-9.3	-8.9	-8.7	-8.3	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-3.8	-4.5	-4.9	-5.7	-6.1	-5.6	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות
6							<b>דחיית הפחתת מע"מ לשנת 2007 וביטול תקרות דמי הביטוח הלאומי ומס בריאות</b>
	-7.9	-7.7	-7.0	-6.9	-6.9	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-2.2	-3.0	-3.1	-3.9	-4.7	-5.5	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות
7							<b>(4) + (6)</b>
	-6.1	-6.0	-5.4	-5.3	-6.0	-6.4	ללא ביצוע התוכנית
	-0.5	-1.3	-1.4	-2.3	-3.8	-5.5	ביצוע מלא של התוכנית - כולל קבלת הערבויות

**לוח נ-1: הצעדים הכלולים בתוכנית הכלכלית של הממשלה והשפעתם על הגירעון בשנים 2003-2006<sup>1</sup>**

מצטבר 2006-2003	2006	2005	2004	2003	
	(מיליוני ₪ במחירי 2003)				
207	69	69	69		הקפאת קליטת כ"א בממשלה
654	0	-81	250	485	קיצוץ בסעיפים ספציפיים אחרים בתקציב
180			80	100	סובסידיה לתחבורה ציבורית-הסעת חיילים
100				100	הצטיידות באוטובוסים
0			-105	105	הקשחת תוכניות הבראה לקופ"ח
1,250			450	800	ביטול מענקים לסיוע בדיוור
700			69	631	הפחתת מענק האיזון לרשויות המקומיות (כולל קיצוץ רוחבי)
376			77	299	תשתיות תחבורה ומים, כולל רשויות מקומיות וקיצוץ רוחבי
110				110	ייקור המים - צמצום סובסידיה ותוספת היטל
2,445	315	420	1,497	213	הפחתת קצבאות ילדים, נכות מעבודה ומענק לידה
2,051				2,051	קיצוץ רוחבי (ללא תשתיות תחבורה ומים ורשויות מקומיות)
					קיצוץ רוחבי נוסף יוני 2003 (ללא ביטחון, תשתיות תחבורה ומים ורשויות מקומיות)
757			385	372	
0		-830	119	711	הפחתות שכר נטו - כולל השפעה על העברה לקופות החולים
921	210	130	900	-319	פיטורים במגזר הציבורי
-1,930	-600	-700	-630	0	רפורמה בקרנות הפנסיה
641		1,000	1,169	-1,528	הפחתת תקציב הביטחון
1,700			1,700	0	אי-ביטול הקיצוצים בקצבאות בט"ל וילדים ב-2004 <sup>2</sup>
<b>10,162</b>	<b>-6</b>	<b>8</b>	<b>6,030</b>	<b>4,130</b>	<b>סך ההפחתות בהוצאות</b>
800			400	400	הטבות מס אזוריות
25			20	5	פטור ממס לעולים ותושבים חוזרים
400			200	200	מס על הגרלות (ברוטו)
404			202	202	מס בריאות על עקרות בית
168			84	84	מס 8 אחוזים על עובדים זרים
<b>1,797</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>906</b>	<b>891</b>	<b>צעדי מס חדשים<sup>3</sup></b>
<b>11,959</b>	<b>-6</b>	<b>8</b>	<b>6,936</b>	<b>5,021</b>	<b>סה"כ השפעה על הגירעון</b>
<b>13,154</b>	<b>409</b>	<b>428</b>	<b>7,296</b>	<b>5,021</b>	<b>סה"כ השפעה על הגירעון ללא הפרשה עודפת לפנסיה<sup>4</sup></b>
<b>7,659</b>	<b>-306</b>	<b>-442</b>	<b>5,186</b>	<b>3,221</b>	<b>סה"כ השפעה על הגירעון כולל שינויי תיזמון הרפורמה במס והחזרת תקרות הגבייה של דמי הביטוח הלאומי</b>

<sup>1</sup> הקדמת הרפורמה במס מגדילה את הגירעון בשנת 2006 בכ-4 מיליארדי ₪, אך הגדלה זו מקוזזת בשנים 2007 ו-2008.

<sup>2</sup> הקצבאות יועלו ב-4 אחוזים בשנת 2007, למעט קצבאות הילדים; עלות ההעלאה כמיליארד ₪.

<sup>3</sup> לא כולל את הקדמת הרפורמה במס ואת ביטול תקרות הגבייה של דמי הביטוח הלאומי שהם הקדמה של צעדים מתוכננים.

<sup>4</sup> ההפרשה העודפת לפנסיה היא הפער בין ההפרשה המוצעת לקרן מיועדת לבין התשלום הצפוי במזומן והחיסכון בתשלומי הריבית בגין ביטול הנפקת איגרות החוב מסוג "מירון" ו"ערד".

לוח נ-2: מסגרת התקציב הרב-שנתי על פי התרחיש הבסיסי 2012-2003 (באחוזי תוצר)

תחזית										
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
33.7	34.1	34.4	34.7	34.9	35.3	35.8	36.2	36.6	38.1	סך ההכנסות (ללא אשראי)
1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	2.4	2.5	3.1	מענקים מחו"ל
29.1	29.0	28.9	28.8	28.7	28.8	28.9	29.0	29.2	29.4	מסים בניכוי השפעת הרפורמה
30.1	30.1	30.0	29.9	29.8	29.7	29.5	29.4	29.3	29.6	מסים <sup>1</sup>
-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-0.9	-0.6	-0.5	-0.2	-0.2	השפעת הרפורמה במס
2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.4	4.7	4.8	4.9	5.5	הכנסות אחרות
2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	מזה: הכנסות המשמשות להוצאה מותנית
-0.4	0.0	0.2	0.5	0.7	0.9	1.1	1.2	1.2	1.7	עודפי בט"ל
0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	אחר (תמלוגים, ריבית, ממ"י)
43.4	43.6	43.2	43.2	43.2	43.4	43.6	43.8	44.2	44.5	סך ההוצאות (ללא אשראי)
8.1	8.3	8.5	8.6	8.8	9.1	9.4	9.6	10.1	10.6	ביטחון - ברוטו
7.9	8.0	7.5	7.4	7.3	7.2	7.1	7.0	6.8	6.6	ריבית
0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	מזה: ריבית לבט"ל
7.4	7.4	6.9	6.7	6.5	6.5	6.3	6.1	6.0	5.7	ריבית אחרת
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	הוצאה מותנית בהכנסה (ללא ביטחון, בריאות וחינוך)
1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	פירעון קרן לבט"ל
25.4	25.3	25.2	25.1	25.0	25.0	24.9	25.0	25.0	25.1	הוצאות ללא ריבית, קרן לבט"ל, הוצאה מותנית (פרט לבריאות וחינוך) וביטחון
4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.2	4.2	4.2	4.2	מזה: העברות לבט"ל
10.0	9.9	9.8	9.8	9.7	9.6	9.6	9.6	9.6	9.7	חינוך ובריאות (כולל השפעת דמוגרפיה) <sup>2</sup>
1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	תשתיות תחבורה ומים (כולל העברה לרשויות)
1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	פנסיה תקציבית + סבסוד קרנות הפנסיה
8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	אחר
32.1	32.2	32.3	32.3	32.4	32.6	32.8	33.0	33.5	34.1	(הוצאות נטו ללא ריבית וקרן לבט"ל)
-9.7	-9.5	-8.8	-8.6	-8.3	-8.1	-7.8	-7.6	-7.5	-6.4	גירעון ללא אשראי(-)
137.8	133.6	129.7	125.9	122.1	119.4	117.7	115.4	113.1	110.6	החוב הציבורי (ברוטו) <sup>3</sup>
2.8	4.1	3.2	3.3	3.4	3.7	3.5	3.1	3.2	3.9	אחוז שינוי ריאלי בהוצאות
3.0	2.9	3.0	3.0	3.3	3.4	3.2	2.6	2.3	0.9	מזה: הוצאה נטו ללא ריבית והחזרי קרן לביטוח לאומי

<sup>1</sup>לאחר שנת 2004 ללא שינויי חקיקה פרט ליישום הרפורמה במס

<sup>2</sup>תקציב משרד החינוך, השכלה גבוהה, ותקציב משרד הבריאות. כולל השקעות תקציביות בבריאות וחינוך

<sup>3</sup>בהנחה שחוב הרשויות המקומיות ישאר לאורך כל התקופה בגודלו הריאלי בסוף שנת 2002.

לוח נ-3: מסגרת התקציב הרב-שנתי בהנחת יישום מלא של רכיבי התוכנית וקבלת מענק וערבויות מממשלת ארה"ב - 2012-2003 (באחוזי תוצר)

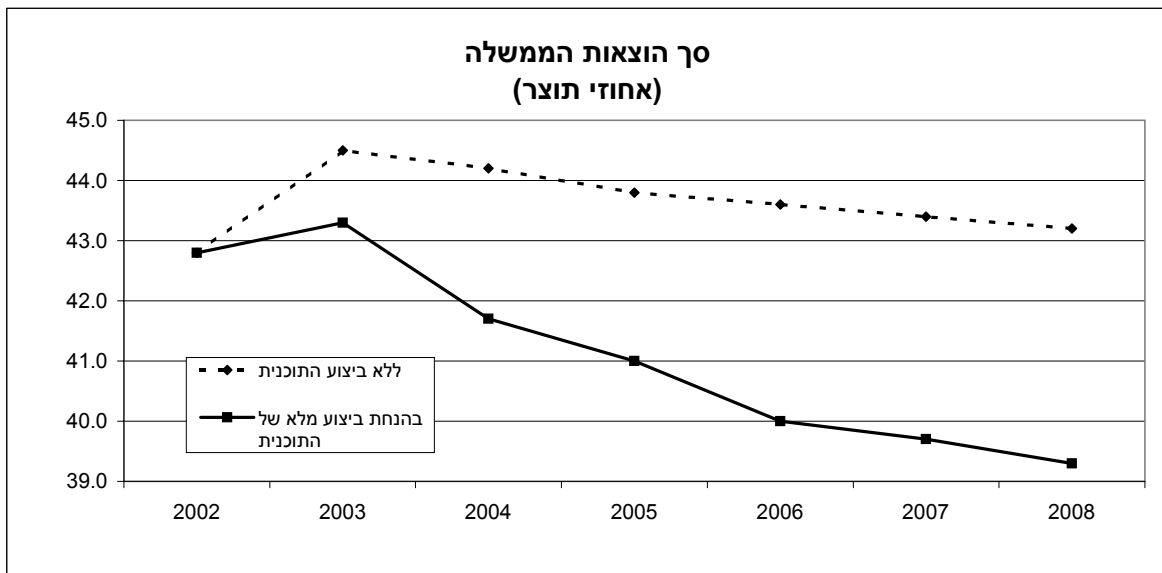
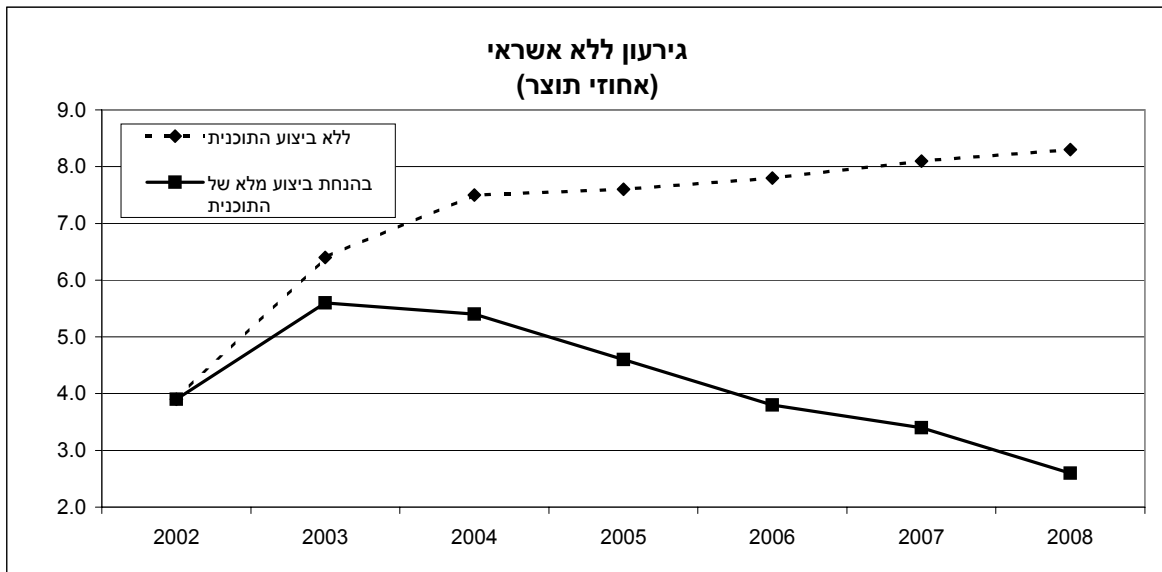
תחזית										
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
37.1	37.0	36.9	36.8	36.6	36.3	36.2	36.4	36.3	37.7	סך ההכנסות (ללא אשראי)
1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	2.4	2.5	3.4	מענקים מחו"ל
29.2	29.1	29.0	28.9	28.8	28.6	28.3	28.3	28.3	29.0	מסים בניכוי השפעת הרפורמה
30.4	30.3	30.2	30.1	30.0	29.9	29.7	29.6	29.5	29.7	מסים <sup>1</sup>
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.3	-0.3	השפעת הרפורמה בשכר, תעסוקה ופנסיה
-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.3	-1.4	-1.2	-0.9	-0.5	השפעת הרפורמה במס
6.1	6.1	6.0	5.9	5.8	5.7	5.7	5.7	5.5	5.3	הכנסות אחרות
2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.6	2.6	מזה: הכנסות המשמשות להוצאה מותנית
2.9	2.8	2.6	2.5	2.3	2.1	2.1	2.0	1.7	1.5	עודפי בט"ל
-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.3	-0.3	-0.1	מזה: השפעת הרפורמה בשכר, תעסוקה ופנסיה
0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	אחר (תמלוגים, ריבית, ממ"י)
<b>38.7</b>	<b>39.1</b>	<b>38.9</b>	<b>39.1</b>	<b>39.3</b>	<b>39.7</b>	<b>40.0</b>	<b>41.0</b>	<b>41.7</b>	<b>43.3</b>	<b>סך ההוצאות (ללא אשראי)</b>
8.1	8.2	8.4	8.6	8.8	9.1	9.4	9.7	10.2	10.8	ביטחון - ברטו
6.6	6.8	6.5	6.6	6.7	6.8	6.8	6.8	6.8	6.7	ריבית
1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	מזה: ריבית לבט"ל
5.4	5.7	5.5	5.6	5.7	5.9	5.9	5.9	6.0	5.8	ריבית אחרת
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	הוצאה מותנית בהכנסה (ללא ביטחון, בריאות וחינוך)
1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	פירעון קרן לבט"ל
22.0	21.9	21.9	21.8	21.7	21.7	21.7	22.3	22.5	23.6	הוצאות ללא ריבית, קרן לבט"ל, הוצאה מותנית (פרט לבריאות וחינוך) וביטחון
3.9	3.9	4.0	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.2	4.2	מזה: העברות לבט"ל
8.7	8.6	8.6	8.5	8.4	8.4	8.3	8.6	9.0	9.4	חינוך ובריאות (כולל השפעת דמוגרפיה) <sup>2</sup>
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	תשתיות תחבורה ומים (כולל העברה לרשויות)
1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	פנסיה תקציבית + סבסוד קרנות הפנסיה
7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.2	7.5	8.0	אחר
28.7	28.8	28.9	29.0	29.1	29.3	29.5	30.4	31.0	32.8	(הוצאות נטו ללא ריבית וקרן לבט"ל)
-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.7	-0.5	השפעת הרפורמה בשכר, תעסוקה ופנסיה
<b>-1.6</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.0</b>	<b>-2.3</b>	<b>-2.6</b>	<b>-3.4</b>	<b>-3.8</b>	<b>-4.6</b>	<b>-5.4</b>	<b>-5.6</b>	<b>גירעון ללא אשראי(-)</b>
94.5	96.9	99.3	101.4	103.1	105.5	108.0	109.5	110.1	109.8	<b>החוב הציבורי (ברוטו)<sup>3</sup></b>
2.3	3.7	2.6	2.7	2.9	3.2	1.6	2.2	0.1	1.2	<b>אחוז שינוי ריאלי בהוצאות</b>
2.9	2.7	2.8	2.9	3.2	3.4	0.9	1.8	-1.5	-3.0	מזה: הוצאה נטו ללא ריבית והחזרי קרן לביטוח לאומי

<sup>1</sup>לאחר שנת 2004 ללא שינוי חקיקה פרט ליישום הרפורמה במס

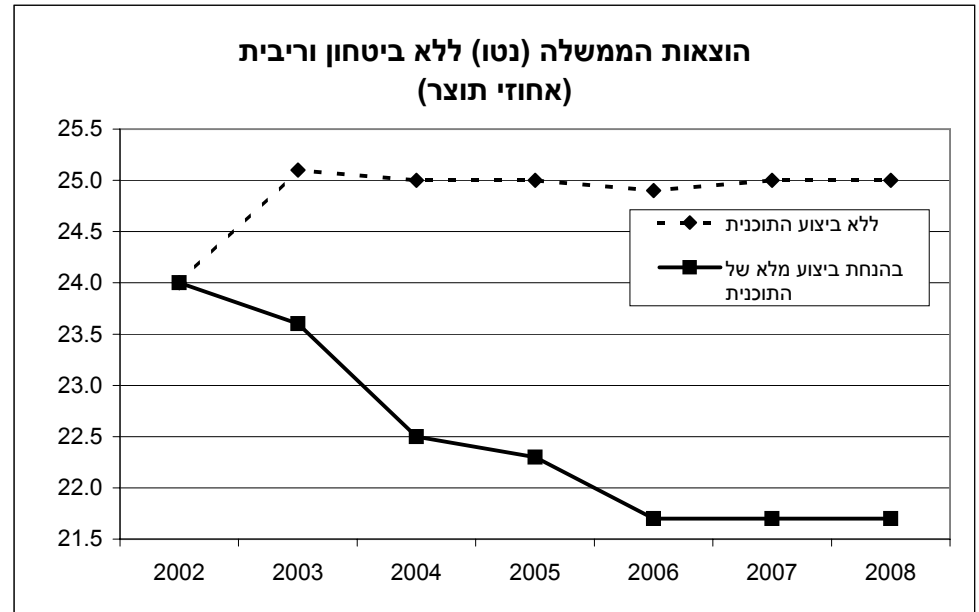
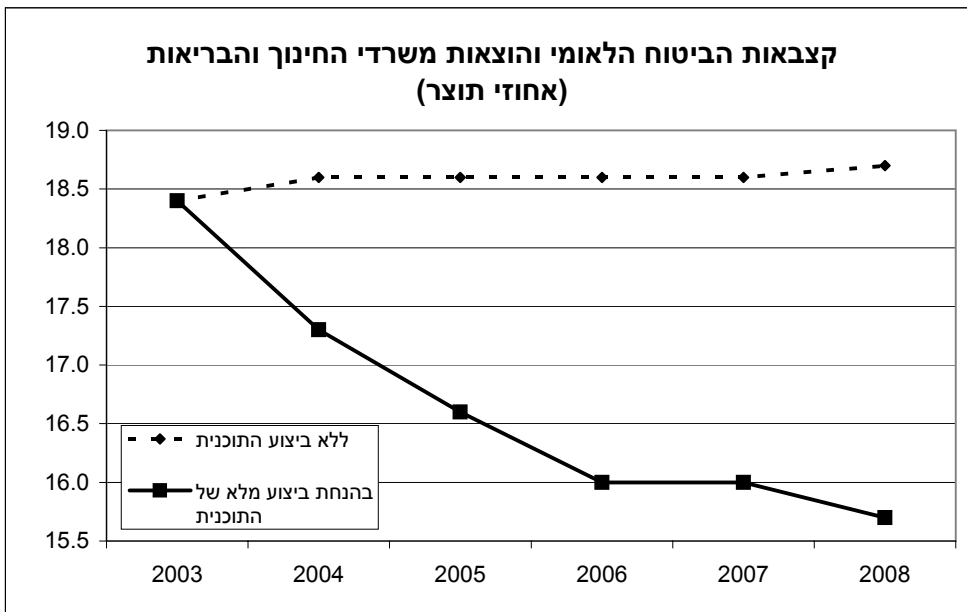
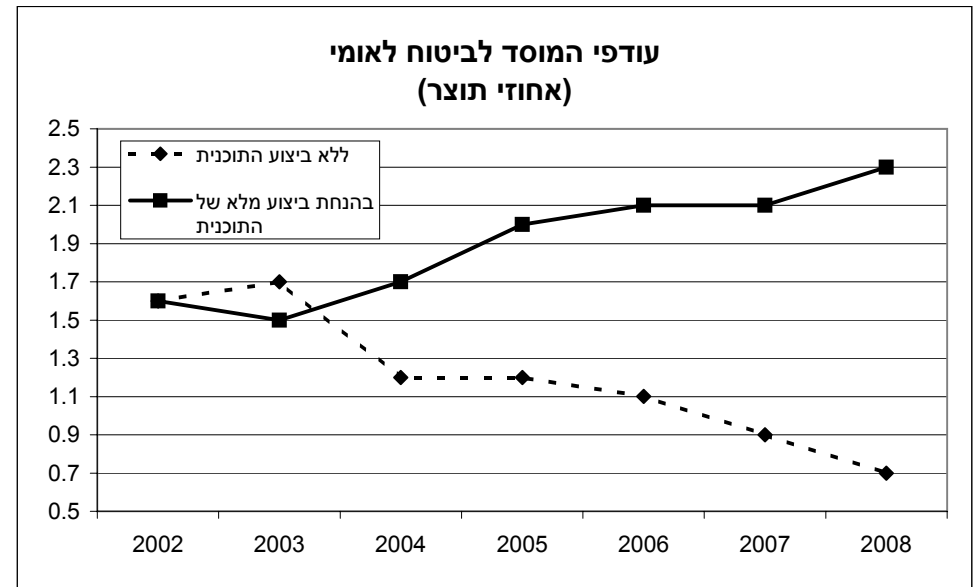
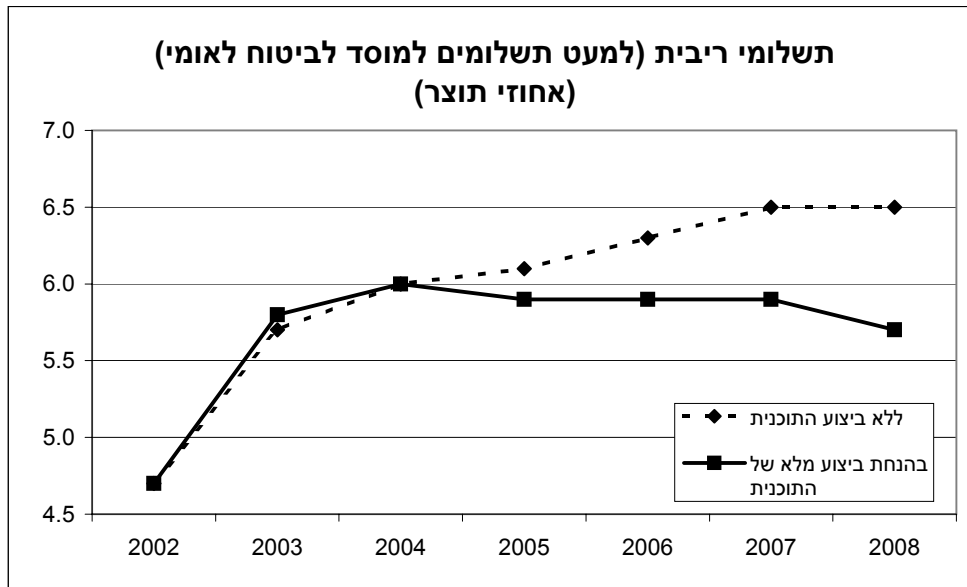
<sup>2</sup>תקציב משרד החינוך, השכלה גבוהה, ותקציב משרד הבריאות. כולל השקעות תקציביות בבריאות וחינוך

<sup>3</sup>בהנחה שחוב הרשויות המקומיות ישאר לאורך כל התקופה בגודלו הריאלי בסוף שנת 2002.

**דיאגרמה 1: השפעת התוכנית הכלכלית על המצרפים העיקריים של התקציב, 2002-2008**

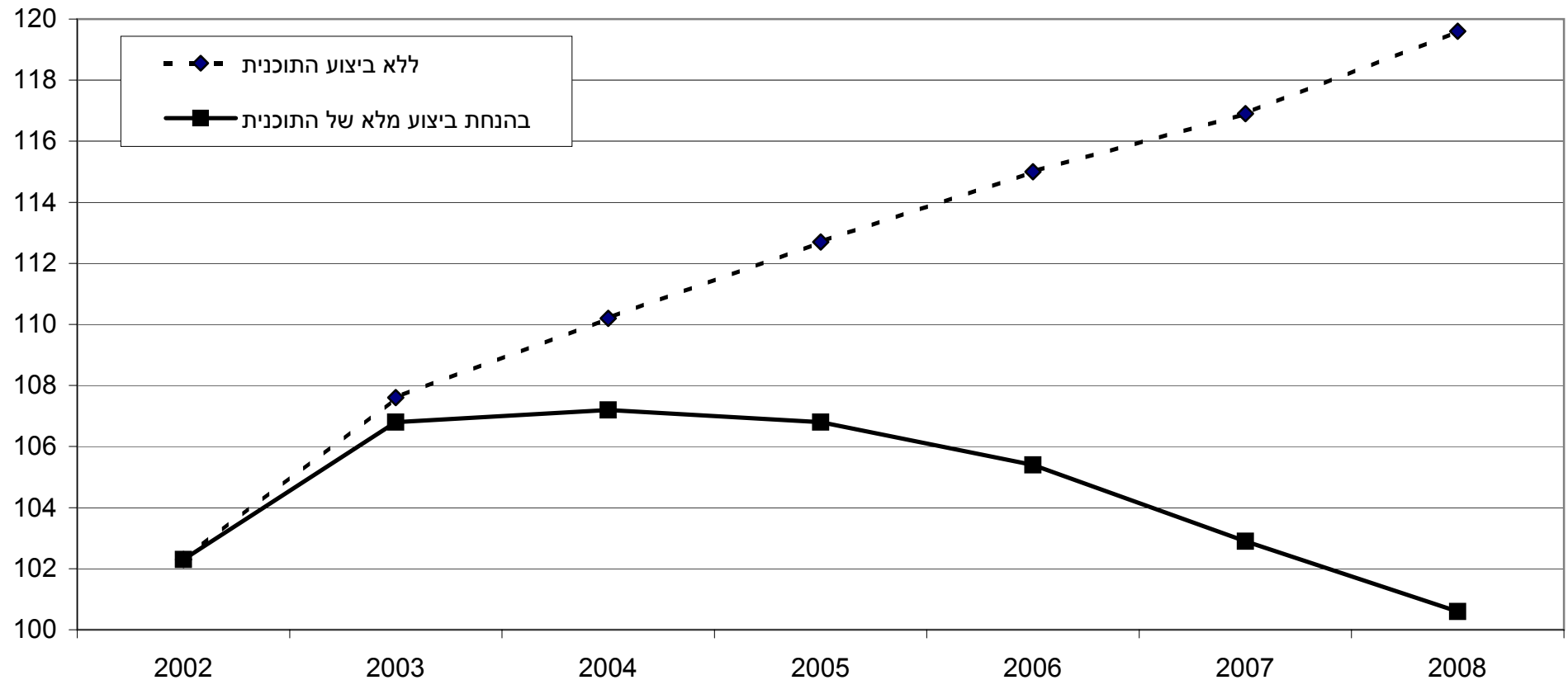


## דיאגרמה 2: השפעת התוכנית הכלכלית על התפתחות רכיבים שונים בתקציב הממשלה, 2002-2008





דיאגרמה 3: תוואי החוב הממשלתי ברוטו ללא ביצוע התוכנית, מול התוואי בביצוע מלא של התוכנית - 2008-2000<sup>1</sup>  
(אחוזי תוצר)



<sup>1</sup> בהנחה שהתוצר המקומי הגולמי יגדל ריאלית ב-4 אחוזים בכל אחת מהשנים 2004-2008.

## נספח I

### ניתוח תוכנית הממשלה ממארכ 2003 והגירסה שאושרה במאי: תיאור החישובים

בתוכנית הכלכלית שאישרה הממשלה במארכ 2003 היו מאה סעיפים שונים, שחלקם כללו תת-סעיפים רבים ובעלי משמעות תקציבית ניכרת. בתהליך אישור התוכנית בוטלו חלק מהחלטות הממשלה ואחרות שונו, ולכן מהדורה זו של ניתוח התוכנית מתייחסת לגירסה שאושרה בכנסת בסוף מאי 2003, וכוללת את השפעת ההסכמים שהושגו עם ההסתדרות החדשה בנוגע לחלק מהסעיפים. ניתוח התוכנית בסקירה זו מתבסס על מסגרת הניתוח הרב-שנתית של התקציב שהוכנה על ידי המחברים בראשית שנת 2003 (נספח II). מסגרת זו, הותאמה בבסיסה להתפתחויות בביצוע התקציב ובעילות המוסד לביטוח לאומי ברביע הראשון של שנת 2003, ומעבר לכך נבחן האפקט של רכיבי התוכנית. השפעת התוכנית נבחנת בהקשר של תקציב הממשלה ולא בהקשר של גירעון והוצאות הממשלה הרחבה. בהמשך מופיע פירוט סעיפי התוכנית על פי מספרם הסידורי בהחלטת הממשלה ותיאור קצר של דרך הטיפול הטכנית בהחלטה; לחלק מהסעיפים אין השפעה תקציבית ישירה, או שלא ניתן לכמת את השפעתם, ומהם התעלמנו בחישובים. בעמודים הבאים מופיע תיאור של החישובים בהם השתמשנו ביחס לכל אחד מהסעיפים שאליהם התייחסנו באופן ספציפי ופירוט של ההנחות לגבי דרך הביצוע של כל סעיף. ככלל השתדלנו לפרש כל החלטה כלשוניה, כולל ההנחות לגבי תאריך תחילת היישום של כל החלטה.

בנוסף לשינויים הנובעים ישירות מסעיפי התוכנית הכלכלית, שינינו גם חלק מהפרמטרים המאפיינים את נקודת המוצא כדי לשקף את המידע שהצטבר מאז הגירסה הקודמת של המסמך ולבסס את הניתוח על התחזית שלנו באשר לתוואי התקציב – ולא על מסמכי התקציב, כפי שנעשה בגירסה הקודמת. כמו כן כללנו בחישובים גם אומדן להשפעה של קבלת המענק הביטחוני המיוחד והערבויות מממשלת ארה"ב.

### השינויים בבסיס התחזית

**קצב גידול התוצר:** אפס בשנת 2003. בשנים 2004-2008: 4.0 אחוזים לשנה, ובהמשך 3.2 אחוזים לשנה.

**ההכנסות ממסים:** על בסיס נתוני ביצוע התקציב בשליש הראשון של השנה, אנו מעריכים כי ההכנסות ממסים יהיו נמוכות ב-8 אחוזים מתחזית התקציב. כמו כן צפוי חוסר נוסף של 1.1 מיליארדי ₪ בגין החזרי מס שנדחו משנת 2002 לינואר 2003 (חישוב החוסר בהכנסות בשליש הראשון נעשה בניכוי השפעתם של החזרים אלה).

**הוצאות הביטחון:** בהתאם להחלטת הממשלה הוצאות הביטחון השנה יהיו גבוהות ב-2 מיליארדי ₪ מהסכום שנקבע בתקציב 2003, ובכל אחת מהשנתיים הבאות יפחתו הוצאות הביטחון במיליארד ₪. בנוסף, החלטת הממשלה מיוני 2003 תפחית את בסיס הוצאות הביטחון בשנת 2003 ב-472 מיליוני ₪ ובעוד 168 מיליוני ₪ בשנת 2004. על סמך הסברי אגף התקציבים אנו מניחים כי – בנוסף לאמור לעיל – הסיוע הביטחוני המיוחד בשנת 2003 יאפשר את הגדלת הוצאות הביטחון במלוא גודל הסיוע. מתוך הסיוע, 26 אחוזים (260 מיליוני דולרים) ישמשו למימון הוצאות ביטחון מקומיות, אשר יימשכו גם בשנים הבאות – למרות חזרת הסיוע הביטחוני לתוואי המקורי שלו. אנו מניחים כי התוכנית תביא להאטת קצב גידול הוצאות הביטחון בשנים הבאות (לפני הפחתת מיליארד ₪ לשנה ב-2004 ו-2005) ל-0.6 אחוז – שהוא הגידול הנגזר מהגדלת הסיוע הביטחוני השנתי מממשלת ארה"ב. זאת בהשוואה לגידול של אחוז אחד שהנחנו ללא הפעלת התוכנית. החיסכון מיישום הפחתות השכר הכלליות במגזר הציבורי במערכת הביטחון ישמש להפחתת הוצאות הביטחון מעבר לצמצומים הנזכרים לעיל.

**גביית דמי הביטוח הלאומי**: על סמך נתוני הגבייה בפועל מאז העלאת דמי הביטוח הלאומי ביולי 2002, וביטול תקרות הגבייה, אומדן ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי מהציבור לשנת 2003 גבוה ב-7.5 אחוזים נומינלית מהגבייה בפועל בשנת 2002. תחזית זו נמוכה מהתחזית הקודמת שהתבססה על הערכות המוסד לביטוח לאומי. בנוף יש הפסד הכנסות של כ-700 מיליוני ₪ ב-2003 והפסד נוסף של 700 מיליוני ₪ בשנת 2004, בשל החזרת תיקרות הגבייה של המוסד לביטוח לאומי ומס בריאות.

**השפעת קבלת הערבויות מממשלת ארצות הברית**: ההנחה היא כי הריבית הדולרית על הערבויות תהיה בשיעור של 4.5 אחוזים. בנוסף אנו מניחים הוצאה חד-פעמית בסך 4.5 אחוזים מסכום כל גיוס כתשלום לממשלת ארצות הברית בגין סיכון האשראי (Scoring). סכום הגיוס באמצעות הערבויות מופחת מסך הגיוס הנדרש למימון הגירעון והחוב המקומי המתחדש. זאת בנוסף למימון החוב החיצוני הקיים שהנחנו שיעשה בשיעור ריבית זהה לריבית המקורית בה התקבלו ההלוואות.

**התפתחות השכר**: לצורך החישובים הנחנו כי סך הוצאות השכר (השכר לעובד + גידול בתעסוקה) במגזר העסקי יגדלו ב-3 אחוזים בשנת 2005, ב-3.5 אחוזים בשנת 2006 ומשנת 2007 ואילך בהתאם לקצב גידול התוצר. הוצאות השכר במגזר הציבורי צפויות להישאר ללא שינוי (ריאלי) עד סוף 2006 (פרט להשפעת ההחלטה הספציפית – מספר 66 – על אי החלפת העובדים הפורשים), ולגדול בהתאם לקצב גידול התוצר משנת 2007 ואילך. זאת, פרט לשכר במערכת הביטחון שאמור לעלות ב-1.5 אחוזים בלבד לשנה מ-2007.

## רכיבי התוכנית הכלכלית

**60 הפחתת שכר - ממוצע 8 אחוזים - כולל פנסיות וחוזים אישיים.**  
**הפחתת מענק יובל, ביגוד, הבראה ורכב ב-15 אחוזים.**  
**הפחתת השיפויים לגופים שונים בהתאם להפחתה זו.**  
**החיסכון בדואר, נמלים, שדות תעופה ורשות השידור ב-2003 יועברו כתמלוגים.**

ההחלטה בפועל היא להפחית את סך תשלומי השכר במגזר הציבורי ב-4 אחוזים בממוצע, עד אמצע 2005. עם זאת, בשל דחיית תשלום דמי הבראה ומענקי היובל ב-2003 וב-2004, החיסכון בפועל הוא כ-8 אחוזים (על פני חצי שנה) ב-2003, 4 אחוזים ב-2004, ואפס חיסכון בשנת 2005. מתוספת הכנסות זו אנו מקזזים את הפסד ההכנסות ממסים ודמי ביטוח לאומי על השכר, שכן העובדים נשארים בתפקידם ורק שכרם משתנה. הפסד זה חל על שכרם של כל עובדי המגזר הציבורי, ולא רק על אלו ששכרם משולם ישירות מתקציב הממשלה. בנוסף, אנו זוקפים בשנת 2003 גם הכנסה של 84 מיליוני ₪ בגין העברת תמלוגים מרשות הנמלים ורשות הדואר בגין החיסכון בהוצאות השכר שלהן, וכן חיסכון בתשלומי הממשלה על סל הבריאות בגין החיסכון בהוצאות השכר של בתי החולים הממשלתיים וקופות החולים; זאת בהתאם לסעיף 10 בהחלטה 60 (הסעיף השלישי לעיל), הקובע כי תעריפי הגופים הציבוריים יופחתו כדי לשקף את הפחתת השכר. לצורך החישוב השתמשנו בהוצאות השכר של הקופות (שהן 9.7 מיליארדי ₪), והנחנו כי עלות יום האישפוז תפחת ב-2.5 אחוזים (הנחנו הוצאות אשפוז ישירות לקופות החולים של 4 מיליארדי ₪). השפעת הפחתות השכר בגופים האחרים במגזר הציבורי משתקפות על פי הנחותינו בהפחתת ההעברות לגופים אלה הנכללת בסעיפים אחרים של התוכנית. על פי ההסכם עם ההסתדרות החדשה הפחתת השכר אינה חלה על תשלומי הפנסיה התקציבית.

בחישוב הפסד ההכנסות ממסים הנחנו כי שיעור מס ההכנסה השולי הממוצע למקבל שכר בממשלה הוא 35 אחוזים (פוחת בהדרגה בשנים הבאות עקב הפעלת הרפורמה במס הכנסה), במערכת הביטחון 38 אחוזים, בשאר המגזר הציבורי 33 אחוזים ולעובד ברשות הנמלים וברשות שדות התעופה 38 אחוזים.

באובדן דמי הביטוח הלאומי כללנו עבור עובדי הממשלה (כולל מערכת הביטחון) רק את ההפסד בגין הפרשות העובד, בעוד שבשאר המגזר הציבורי כללנו גם את הירידה בהפרשות המעסיק.

על בסיס החלטת הממשלה על הקפאה נומינלית של התקציב הנחנו שהשכר הממוצע לעובד יישאר קבוע עד שנת 2006, וכי החל משנת 2007 יעלה השכר לעובד בשיעור דומה לתוצר למועסק במשק, והתעסוקה במגזר הציבורי תגדל בשיעור דומה לגידול התעסוקה במשק. כלומר, הוצאות השכר של הממשלה יגדלו בקצב דומה לגידול התוצר.

#### **הפחתת שיא כוח האדם ב-5 אחוזים ב-2003 וב-3 אחוזים נוספים ב-2004.**

בסעיף זה אנו מניחים כי החיסכון בעלויות העבודה יושג רק במגזר הממשלתי (להבדיל מהציבורי) ובמערכת הביטחון, וכי לא יהיה כלל צמצום בכוח האדם במערכת הבריאות. אנו מניחים עוד – הנחה אופטימית מאד – כי כל המפוטרים ייקלטו תוך זמן קצר בסקטור הפרטי – לאחר שימצו את זכאותם לדמי אבטלה – וזאת בשכר/תפוקה אקויוולנטיים מבחינת תשלומי המס לתעסוקתם במגזר הציבורי. אנו מפרשים את ההחלטה שהתקבלה בפועל כפיטורים של אחוז אחד מהמועסקים בשנת 2003 ובנוסף יציאה לפרישה מוקדמת של 3 אחוזים מהעובדים האזרחיים (2 אחוזים ב-2003 ועוד אחוז ב-2004). בהתאם לתוכנית אנו מניחים שבממוצע ייחסך השנה שליש משכרם של העובדים שיפוטרו או יפרשו, וכי בשנת 2004 ייחסך מלוא שכרם של העובדים שיפוטרו/יפרשו בשנה זו. אנו מניחים כי למפוטרים ותק ממוצע של 8 שנים וכי הם יקבלו בממוצע פיצויים של 150 אחוז על 75 אחוזים מהשכר. הפיצויים מעל 100 אחוזים יחוייבו במס כחוק. דמי האבטלה למפוטרים ישולמו על 60 אחוזים משכרם.

אנו מניחים כי שכרם של העובדים שייצאו לפרישה מוקדמת גבוה ב-20 אחוזים מהממוצע במגזר הממשלתי, כי הפורשים כולם זכאים לפנסיה בשיעור של 70 אחוזים, וכי פנסיה זו חלה על 70 אחוזים משכרם לפני הפרישה. עוד אנו מניחים כי העלות הנוספת של הפנסיה המוקדמת תפחת בהדרגה החל משנת 2006 (ברבע מהסכום המקורי בכל שנה) עד שתיעלם סופית בשנת 2009.

מול החיסכון בעלויות בגין צמצום כוח האדם צפוי גם הפסד של ההכנסות ממסים ומדמי הביטוח הלאומי בתקופת המעבר עד שהמפוטרים ישתלבו מחדש בתעסוקה. חישוב אובדן תקבולי המס מתבסס על ההנחות הבאות: מס על שליש מהפיצויים-20 אחוזים, מס ממוצע של 10 אחוזים על דמי אבטלה, מס ממוצע על השכר של מפוטר היה 25 אחוזים, מס ממוצע על פנסיה 15 אחוזים, מס ממוצע של פורש מוקדם היה 30 אחוזים. בשנת 2004 אנו מקזזים חלק מההפסד מכיוון שהמפוטרים צפויים להשתלב בתעסוקה כבר במהלך שנה זו. בשנים 2003 ו-2004 אנו כוללים בחישוב גם את הפסד ההכנסות ממסים ומדמי הביטוח הלאומי ואת תשלום דמי האבטלה למפוטרים בשאר המגזר הציבורי (למעט, כאמור, עובדי מערכת הבריאות).

61	הקלה בהליך הפיטורים במגזר הציבורי.
62	ביטול קיצורי פז"מ ב-2005-2003 והגבלתם ל-15% מ-2006.
	להימנע משינויי תקינה ודרגות אישיות 2003-2005.
63	פיטורי עובדי הרפואה המונעת המועברת לקופ"ח.
	דחיית קליטת עובדי קבלני כ"א.
64	הגמשת תעסוקה בחוזים אישיים.
65	הגבלת שכר עובד כך שיהיה מתחת לשכר המנהל באותו גוף.
66	הקפאת קליטת עובדים עד סוף 2006 - הפחתת כ"א באחוז לשנה.
67	מעבר לדירוג מח"ר רק לפי דרישות התפקיד.

- 68 הגבלת סכום גמולי ההשכלה למורה חדש ל-12.8% במקום 19.2% כיום.
- 69 צבירת זכויות פנסיה בשירותי הביטחון ובמשטרה רק 2% לשנה.
- 70 לקבוע מודל לשירות הקבע.
- 71 פורשים מצה"ל: רק 1000 ב-2003 ותוואי יורד בשנתיים הבאות- למעט מה שנדרש בגין הפחתת הסד"כ.

לסעיפים לעיל, פרט לסעיף 66, אין התייחסות ספציפית בגליון. אנו מניחים שסעיפים אלה יאפשרו לשמור על ההקפאה הנומינלית של תקציבי משרדי הממשלה בשנים 2004-2006, ויבלמו את "הזחילה" של הוצאות הממשלה בהמשך. סעיפים 69-71 כלולים ממילא בהוצאות הביטחון שמסגרתן נקבעה בנפרד. באשר לסעיף 66 השפעת הקפאת קליטת העובדים עד סוף 2006, ועקב כך הפחתת מספרם בכאחוז אחד מדי שנה נכללת בהתאמה בגליונות העוסקים בהוצאות החינוך, הבריאות והמשרדים האזרחיים האחרים. סכום ההפחתה לקוח מהטבלה המפורטת המופיעה בהחלטת הממשלה.

### הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות:

- 72 מינוי מנהלים מורשים, ביטול תקנונים ואיחודם, מעבר לשיטת "יחסי השכר", הפסקת הפיצוי בגין "הפתק הצהוב".
- גביית דמי ניהול של 2 אחוזים במוצע - הפחתת הפנסיה.
- השכר הקובע לא יעלה ביותר מ-2% לשנה - מ-1996, לגבי הזכויות שנצברו מאז.
- העלאת גיל הזכאות בהדרגה ל-67.
- העלאה הדרגתית של ההפרשה ל-20.5 אחוזים, כאשר הזכויות בהפרשה נמוכה יותר יחושבו כפרופורציה מאחוז זה.
- הפסקת הנפקת אג"ח מיועדות.
- הפרשה לקרן סבסוד הקרנות הוותיקות 2004-2008 ובהמשך ישירות לקרנות (פירוט בע"מ 28 בהחלטת הממשלה).

אנו מקבלים בסעיף זה את חישובי משרד האוצר בנוגע לגירעון הצפוי של קרנות הפנסיה לאחר שיבוצעו הצעדים המוצעים בתוכנית. לכן, ההשלכות על תקציב המדינה נובעות רק משלושת הסעיפים האחרונים. בניתוח אלטרנטיבי הכולל את כל גירעונות הקרנות כהוצאה ממשלתית עתידית (לאחר שיאזלו מקורות הקרנות), ארבעת הצעדים הראשונים היו מפחיתים את הגירעון העתידי. ואולם, נתונים על ההשפעה הנפרדת של כל אחד מצעדים אלה – או של כולם ביחד – לא סופקו על ידי האוצר.

הגדלת הפרשות העובדים והמעסיקים לקרנות הפנסיה תביא לאובדן הכנסות במס הכנסה ובדמי הביטוח הלאומי, שכן ההפרשות המוגדלות יהיו פטורות ממס. נדגיש כי ההפרשות המוגדלות אינן מיועדות להגיע לממשלה אלא לקרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות ולקופות הגמל. הנחנו כי ההפרשות לפנסיה מכסות 25 אחוזים מהעובדים בסקטור הפרטי (סך השכר בסקטור הפרטי 270 מיליארדי ₪), על 70 אחוזים משכרם, וכי שיעור מס ההכנסה השולי הממוצע של עובדים אלה הוא 35 אחוזים (פוחת בהדרגה בשל הרפורמה במס).

במקביל לגידול בהפרשות המעסיק לפנסיה צפויה הממשלה להגיש לכנסת הצעת חוק להפחתה הדרגתית של דמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים בנקודת אחוז בשנים 2004-2006. עלותה השנתית של החלטה זו בהבשלה מלאה היא כשני מיליארדי ₪ (על פי התשלומים בפועל), אך מעלות זו קיזזנו 35 אחוזים בגין הפחתת תשלומי מס ההכנסה של המעסיקים.

השפעת הפסקת הנפקת אגרות החוב המיועדות מחושבת באמצעות איפוס התאים הכוללים את איגרות החוב המיועדות בגליון תשלומי הריבית. כלומר, ההנחה היא שהריבית בפועל שתשלם הממשלה על החוב שלה תהיה בהתאם לתוואי שהנחנו בעבר – כולל הריבית על הסכומים שבעבר הנחנו כי יגוייסו באג"ח מיועדות. מכיוון שהריבית שהנחנו משנת 2006 ואילך היא נמוכה יותר מזו המשולמת על האג"ח המיועדות

יש בשינוי זה הפחתה בהוצאות הריבית של הממשלה. עם זאת, מכיוון שחלק מהגיוס המחליף את האג"ח המיועדות יתבצע באג"ח לא צמודות, השפעת ההחלטה על הגירעון תתבטא במלואה בגירעון המדווח רק בטווח הארוך.

ההפרשה התקציבית לקרן מיועדת לסיוע לקרנות הפנסיה מהווה הוצאה ניכרת ובסכום גדול יותר מהתשלומים שתוכננו עד כה, שהתבססו על הצורך לסבסד את הגירעונות בתזרים המזומנים של קרנות הפנסיה. בפועל אמנם לא צפויים תשלומים למבוטחים בהיקפים דומים להפרשות לקרן, אך מבחינת הרישום בתקציב יופיעו ההתחייבויות לעתיד. הרישום בגליון חופף את התיקצוב המוצע על ידי הממשלה.

#### **פנסיה תקציבית:**

- 73 גביית דמי ניהול של 2 אחוזים במוצע - הפחתת הפנסיה.
- 74 הפרשת העובד לגמל ופנסיה תגדל ל-7.5 אחוזים והמעביד ל-7 אחוזים. בהדרגה, במשך 3 שנים. ניכוי 2 אחוזים מהשכר של מקבלי פנסיה תקציבית.
- הפחתת דמי בט"ל של המעסיק באחוז אחד בהדרגה בשנים 2004-2006.
- 75 תחימת עליית השכר בפנסיה תקציבית ל-2 אחוזים לשנה מ-1996. חישוב הפנסיה לפי שיטת יחסי השכר.
- 76 העלאת גיל הפרישה בשירות הציבורי ל-67 והפחתת הפנסיה לפרישה מוקדמת ב-5% לשנה.

בפועל הוחלט רק על ניכוי שני אחוזים מהשכר של המבוטחים בפנסיה תקציבית. אנו מניחים כי סעיף 74 יאומץ במלואו על פי תוכנית הממשלה.

בחישוב השפעת סעיף 74, ההנחה היא כי השכר המבוטח לפנסיה תקציבית הוא 70 אחוזים מהשכר הכולל של העובד וכי החיסכון מהפרשות עובדי מערכת הביטחון ייזקף לזכות התקציב (כלומר, טכנית, תהיה הפרשה בפועל לזכויות ולא הפחתת שכר). בנוסף אנו מניחים ש-20 אחוזים מהשכר מבוטחים בהפרשה לקופת גמל. אנו כוללים גם את הפרשת הממשלה לגמל (ולפנסיה צוברת) וכן את הפסד המס הנובע מהגדלת ההפרשות בכל המגזר הציבורי – כולל הפסד דמי ביטוח לאומי שמשלם המעסיק על הפרשות העובדים במגזר הציבורי שמחוץ לממשלה.

באשר לסעיף 76 - העלאת גיל הפרישה והפחתת הפנסיה לפרישה מוקדמת ב-5 אחוזים לשנה - הרי שגם אם יאושר בהמשך השלכותיו בטווח הקצר אינן ברורות. זאת מכיוון שמול החיסכון הפוטנציאלי – במיוחד בטווח הארוך - הוא מעודד פרישה של העובדים ה"זולים" ביותר במגזר הציבורי – אלה שכבר צברו את מקסימום הזכויות – לפני שהתוכנית תיכנס לפועל.

#### **העלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה בהדרגה ל-67.**

פירוט החישוב מופיע בנספח I א'.

- 77 ביזור בחינוך ותקצוב פר-תלמיד,
  - 78 ביטול תמריצים למורים באזור עדיפות לאומית ב'.
- השפעת סעיף 77 אינה ברורה. השפעת סעיף 78 לא חושבה ספציפית והיא נכללת בסעיפים המסייעים להקטנת תוואי הגידול של הוצאות החינוך.

- 79 איחוד רשויות מקומיות.
- 80 צמצום סגנים ברשויות המקומיות.
- 81 העלאת ארנונה ב-3.2%.

המשמעות התקציבית של המהלך לאיחוד הרשויות המקומיות בטווח הקצר – גם אם יאושר – אינה ברורה וסביר שתידרש הוצאה ניכרת מתקציב המדינה כדי לממש את המהלך. ממילא ההסתברות לביצועו אינה גבוהה כך שהניתוח מתעלם מצעד זה. באשר לצמצום מספר הסגנים: ההחלטה שהתקבלה בכנסת אינה כוללת הפחתה בפועל במספר הסגנים, והפחתת ההעברות התקציביות לרשויות המקומיות שונתה בהתאם לאובדן החיסכון מסעיף זה.

העלאת הארנונה ב-3.2 אחוזים היא תיקון חלקי לאי העלאת הארנונה בתחילת 2003. לפי הנוסחא הרגילה היה צורך בהעלאה של 6.5 אחוזים (בהתאם לעליית המדד), אך ההעלאה הנמוכה יותר נועדה לכפות התייעלות והפחתות שכר על הרשויות. נראה כי הרשויות אינן מתכוונות לתבוע פיצוי על החלטה זו (השנה היא שנת בחירות לרשויות), ולכן גם לא התייחסנו לצעד זה בחישובים.

82	אכיפה כלכלית
83	אכיפה כלכלית-מיסוי
84	אכיפה כלכלית-קיצוז
85	אכיפה-תיכנון ומקרקעין
86	מידע לחישוב אקטוארי
87	ביקורת על תקציב הביטחון
88	אישור חשב בתחומי כ"א
89	קביעת כללים להוצאות שכר ומנהלה בגופים נתמכים

לחלק מהסעיפים הללו תיתכן השפעה על הוצאות והכנסות הממשלה בטווח הארוך, אך אין לנו דרך לאמוד השפעה זו. בטווח הקצר צפוי גידול קטן בהוצאות למימון צעדים אלה, שגם ממנו התעלמנו.

**90 ועדה לרפורמות ברשות השידור, הפרדת הרדיו והטלוויזיה והפחתת האגרות.**  
מהתוכנית הגדולה לצמצום רשות השידור, הפיכתה לתלויה בהכנסות מפרסומות וביטול האגרה, נותרה גירסה מצומצמת בהרבה, שעיקרה הפרדת הרדיו מהטלוויזיה. כמו כן תוקם עוד ועדה לדיון במבנה השידור הציבורי ותופחת אגרת הרדיו והטלוויזיה. להחלטות אלה אין משמעות תקציבית, אך אם יוחלט על צמצומים ניכרים בטלוויזיה תידרש השתתפות ניכרת של הממשלה בתשלום הפיצויים.

**91 הגבלת הצעות חוק פרטיות**  
אין השפעה ישירה על התקציב. כבר בתרחישים הקודמים הנחנו שלא תהיה תוספת הוצאות או הפחתת הכנסות בשל חקיקה פרטית.

**92 הפסקת הנפקת אג"ח מיועדות "ערד" לקרנות הפנסיה החדשות.**  
**הבטחת הקרן הריאלית לחוסכים בקרנות החדשות.**  
הפסקת הנפקת האיגרות מסוג "ערד" מתבטאת בגיליון הריבית בכך שהנחנו שהסכומים הדרושים למימון הגירעון יגוייסו בריבית השוק, ובכך יפחתו עלויות הגיוס של הממשלה החל משנת 2005. עם זאת, צורת הרישום של תשלומי הריבית בתקציב מביאה לכך שבשנים הראשונות הגירעון המדווח גדל במקצת: כי מחצית הגיוס החלופי תיעשה (על פי הנחותינו) באג"ח לא צמודות, שכל הריבית הנומינלית עליהן נרשמת באופן מיידי כהוצאה בתקציב.  
להבטחת הקרן הריאלית לחוסכים, בנוסחה המוצעת, לא צפויה להיות עלות כלשהי.

**93 מענק להנפקת אג"ח מגובה משכנתאות.**

המענק המוצע הוא בסכומים זניחים והסיכוי למימושו אינו ברור. לכן לא כללנו אותו בחישובים.

**94 קידום הפרטה.**

**95 חקיקה להסדרת הפרטה.**

יישום הצעדים בתחום ההפרטה עלול להיות מלווה בחלק מהמקרים בעלות תקציבית ניכרת או בצורך להשקיע את תקבולי ההפרטה בחברות המופרטות (למשל החזר חבות המדינה לקופת הפיצויים של עובדי אל על). במקרים אחרים ההפרטות הן סעיף מימון ולא הכנסה ולכן התעלמנו מהאפקט שלהן על התקציב. חשוב לזכור כי גם כאשר יש לממשלה חיסכון בהוצאות מימון עקב הפרטה, הרי במקביל היא מוותרת לעתים על זרם הכנסות מדיבידנדים (בבנקים) או מתגמולים שונים.

**96 השקעות בתשתית התחבורה.**

**97 השקעות ברכבת.**

מכלול הצעדים בתוכנית יביא להקטנת ההשקעה בתשתיות התחבורה המים והביוב בכ-370 מיליוני ₪ - בשנים 2003 ו-2004 (כולל הקיצוץ מיוני 2003), בהנחה שההעברה בסך 1.2 מיליארדי ₪ לרכבת אינה כפופה לקיצוץ הרוחבי. בתוכנית אמנם מוסיפים 500 מיליוני ₪ להשקעות בתשתית התחבורה, אך תוספת זו מתקזזת עם הקיצוץ הרוחבי בתשתית התחבורה והמים – כולל הקיצוץ הרוחבי בהשתתפות בהשקעות הרשויות המקומיות. בנוסף, יש הפחתה של 200 מיליוני ₪ בבסיס תקציב ההשתתפות בהשקעות הרשויות המקומיות, ו-5 מיליוני ₪ בתקציב ההשקעות בביוב. אם הקיצוץ הרוחבי יחול גם על הרכבת תהיה הפחתה נוספת של 120 מיליוני ₪ בהשקעה בתשתית.

בשנים 2004-2006 ההשקעות בתשתית כפופות להקפאה הנומינלית ולכן יישחקו ריאלית ב-2 אחוזים לשנה. ואולם, בתקציב יש תוספת של 500 מיליוני ₪ להשקעות בכבישים; אנו מניחים כי תוספת זו לא מקוזזת עם הקיצוץ הרוחבי, כך שסך ההשקעה בתחבורה (ללא רכבת) יסתכם ב-3.4 מיליארדי ₪ לשנה. משנת 2007 ואילך אנו מניחים שהגידול בהשקעות בתשתית יהיה בהתאם לגידול התוצר.

**98 מיקוד ההכשרה המקצועית, סגירת "קרית המלאכה" ו"מרכז נמיר".**

אין התייחסות ספציפית בחישוב לסעיפים אלה. סך ההוצאה על שני המרכזים שייסגרו זניח.

**99 הקשחת המאבק בעובדים זרים והיטל של 15 אחוזים על שכרם.**

בסופו של דבר אושר היטל של 8 אחוזים בלבד, והוא לא יחול על העובדים הזרים בענף הסיעוד. ההכנסות מסעיף זה – לשנה שלמה – נאמדות בכ-170 מיליוני ₪ ונכללו בהכנסות ממסים. החישוב מתבסס על 50,000 עובדים חוקיים (כאמור, לא כולל סיעוד) המשתכרים שכר מוצהר של 3,500 ₪ לחודש, בשיעור מס של 8 אחוזים.

**100 הפעלת ניסוי לפי "ועדת תמיר" ב-1.12.2003.**

אין התייחסות בחישובים.



### 101 הפחתת גימלת סיעוד למי שלא מעסיק ישראלים.

אין התייחסות ספציפית בחישובים למרות שייתכן חיסכון מסויים בסעיף זה.

### 102 הפחתת מחצית התמיכה בתלמידי ישיבות מעל גיל 23.

אין חישוב ספציפי של החיסכון בגין סעיף זה, שעשוי להגיע לכמה עשרות מיליוני ₪ לשנה.

### 103 השוואת קצבאות ילדים.

הסבר ההחלטה והחישובים מופיע בנספח א'.

### 104 רפורמה בחשמל

### 105 תחרות בתקשורת

### 106 הקמת רשות תקשורת

המדובר ברפורמות מבניות, שלא צפויה להן השפעה תקציבית ספציפית.

### 107 הקדמת הרפורמה במס.

השפעת הקדמת ביצוע הרפורמה במס מופיעה בסעיף השפעת הרפורמה במס הכלול בחישוב סך ההכנסות ממסים. ההנחה הייתה כי תוספת ההכנסות ממסים בגין הרפורמה תישאר באותה פריסה שתוכננה מראש, בעוד שהקדמת הפסד ההכנסות תתפלג סימטרית על פני השנים בהן מופעלים הצעדים (כלומר, הפעלת הפחתת מס נתונה בראשית יולי בשנה מסויימת תתחלק באופן שווה בין אותה שנה לשנה שאחריה).

הפסד ההכנסות נטו בכל שנה בגין הרפורמה הוא (במיליוני ₪):

<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>	<u>2005</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>
6,800	7,300	8,000	6,700	4,550	2,250

### 108 החזרת תקרות בט"ל וביטוח בריאות

עלותו התקציבית (ברוטו) של סעיף זה 700 מיליוני ₪ בבסיס הכנסות המוסד לביטוח לאומי ב-2003 ועוד 700 מיליוני ₪ בבסיס בשנת 2004 (אפקט שנה מלאה, בנוסף להפחתה ב-2003). מול הפסד זה נרשמת תוספת הכנסות ממס הכנסה בסך 150 מיליוני ₪ ב-2003 ועוד 150 מיליוני ₪ ב-2004. חשוב לציין שלסיפורים על הפסדי גבייה כתוצאה מביטול התקרות אין כל ביסוס בנתונים: תוספת הגבייה של הביטוח הלאומי כתוצאה מביטול התקרות הייתה זהה לתחזית ההכנסות בעת הביטול, שהתבססה על נתוני מודל המס של מנהל הכנסות המדינה (כלומר, על גודל האוכלוסייה שהושפעה מהביטול ועל גודל הכנסתה).

### 109 צמצום הטבות המס ליישובים.

תוספת ההכנסות כתוצאה מביטול ההטבות היא 450 מיליון ₪ בבסיס ל-2003 ועוד 450 בבסיס ל-2004 (אפקט שנה שלמה, כתוספת להפחתה ב-2003). החישוב מתבסס על אומדן שסך ההטבות האזוריות בתוקף הן בשווי של 1.4 מיליארדי ₪, על ההחלטה הראשונית להקטין את שווי ההטבות ל-300 מיליוני ₪ ועל אומדן של עלות השינויים שהוכנסו בתהליך החקיקה.

**110 מסוי הגרלות ופרסים.**

ההנחה היא שסך תוספת ההכנסות השנתית כתוצאה מהפעלת סעיף זה היא 400 מיליוני ₪ (ב-2003, 200) מיליון כי יופעל רק במשך חצי שנה). איננו מקזזים תוספת זו עם גידול בהוצאות בהנחה שפגיעה בהכנסות מפעל הפיס תתבטא בהפחתה דומה בהשקעות הרשויות המקומיות והגופים המתקצבים האחרים.

**111 הטבות מס למשקיעים בשותפויות.**

**112 קביעת משקיע בישראל כתושב חוץ.**

**113 ביטול הטבת המס לנכים זמניים.**

בשל מחסור בנתונים, אין התייחסות לסעיפים אלה בחישובים. שני הסעיפים הראשונים כרוכים באובדן הכנסות מסויים, בעוד השלישי כרוך בתוספת להכנסות.

**114 ביטול פטורים לעולים ותושבים חוזרים.**

תוספת ההכנסות בסעיף זה היא 5 מיליוני ₪ בשנת 2003 ועוד 20 מיליוני ₪ משנת 2004 (סה"כ 25 מיליוני ₪ לשנה מלאה). סכומים אלה חושבו על בסיס הנתונים בדוח השנתי של מנהל הכנסות המדינה ודברי ההסבר להחלטה שהגיש משרד האוצר לממשלה.

**115 קידום פרויקטים לאומיים.**

לסעיף זה אין השפעה תקציבית ישירה.

**116 חטיבה להתיישבות.**

**117 משרד החקלאות.**

בסעיף 116 נרשמה הפחתת הוצאות של 30 מיליוני ₪ ב-2003 ועוד 20 מיליון מ-2004 (סה"כ 50 מיליוני ₪ בשנה מלאה). בסעיף 117 נרשמה הפחתה של 20 מיליוני ₪ משנת 2003 ואילך.

**118 דיבידנד מהקרן לנזקי טבע.**

הכנסה חד-פעמית של 30 מיליוני ₪ בשנת 2003.

**119 מועצות ייצור בחקלאות.**

לסעיף זה אין השפעה תקציבית ישירה.

**120 הוצאות מחשוב- צמצום ב-30 מש"ח.**

**121 רשות השידור- הקטנת השתתפות ב-11 מש"ח.**

**122 הסעות חיילים בתחבורה ציבורית.**

**123 צמצום הצטיידות באוטובוסים.**

**124 רשות לבטיחות בדרכים- הקטנת תקצוב ב-40 מש"ח.**

ההנחה היא שכל ההפחתות בסעיפים אלה הן פרמננטיות. הפחתת התקציב להסעת חיילים היא בסך 100 מיליוני ₪ ב-2003 ועוד 80 מיליון ב-2004 : אפקט שנה שלמה הוא 180 מיליוני ₪. פרשנות האוצר היא שאם

משרד הביטחון ירצה להמשיך את הסדר הסעת החיילים הדבר ייעשה על חשבון תקציב הביטחון המקוצץ. התקציב להצטיידות באוטובוסים יופחת ב-100 מיליוני ₪ לשנה.

125	צמצום עלות אשפוז.
126	הקפאת פיתוח מיטות אשפוז ופיתוח תחליפים.
127	הפרטת אשפוז גריאטרי.
128	העברת רפואה מונעת לקופ"ח. איחוד מרפאות ביישובים קטנים.
129	גביית מס בריאות מעקרות בית.
130	תיאגוד בתי-חולים.

תיאור ההתייחסות לסעיפים אלה מופיע בנספח ג', להלן.

### 131 הקשחת תוכניות ההבראה של קופות החולים.

על פי הקריטריונים שנקבעו לא יועברו השנה סכומי ההשתתפות בתוכניות ההבראה של קופת-חולים כללית וקופת חולים לאומית בסך 105 מיליוני ש"ח. ההנחה היא שתשלום הסכומים רק יידחה (כפי שקובעת ההחלטה) והם יועברו לקופות בשנת 2004, עם התקדמות תוכנית ההבראה.

### 132 דחיית יישום ועדת וינוגרד

אין השפעה, שכן החישוב המקורי לא כלל את השפעת הפחתת שכר הלימוד בגין יישום הדוח. בשלב זה קיימת הבטחה להפחתה מסויימת בשנים הבאות, אך היא אינה נכללת בחישובים.

### 133 ביטול מועצות דתיות.

134 צמצום תמיכה במוסדות תורניים - 80 מש"ח.

135 צמצום מנהל הסטודנטים - 50 מש"ח מ-2004.

המועצות הדתיות לא בוטלו אך תקציבן הוקטן, ככל הנראה, כך שאמורים להיחסך 30 מיליוני ₪ ב-2003 ועוד 20 ב-2004 (אפקט שנה מלאה 50 מיליוני ₪). גודל הצמצום בתקציב מנהל הסטודנטים מתבסס על ההנחה שהסוכנות היהודית אכן תסכים להקצות תוספת של 30 מיליוני ₪ למטרה זו מתקציבה.

### 136 ביטול קרן השיווק והעברת הכנסותיה לתקציב.

ביטול קרן השיווק יחסוך 29 מיליוני ₪ ב-2003 ועוד 14 מיליון ב-2004 (אפקט שנה מלאה 43 מיליונים). בנוסף יגדלו "ההכנסות המיועדות מעבר לאומדן" ב-24 מיליוני ש"ח השנה ובעוד 36 מיליוני ₪ בשנת 2004, בגין תקבולים של הקרן על בסיס תמיכות בעבר. הכנסות אלה ייפסקו אחרי 2004.

### 137 מנהל לאזורי פיתוח.

הקטנת בסיס התקציב ב-20 מיליוני ש"ח מ-2003.

### 138 ביטול מענקי סיוע לדיור.

הפחתת הוצאות של 800 מיליוני ₪ בשנת 2003 ועוד 450 מיליוני ₪ מ-2004 (אפקט שנה מלאה 1.25 מיליארדי ₪). אין התייחסות בחישובים לתוספת האשראי שמציעה הממשלה לזכאים בסך 1.9 מיליארדי ₪ לשנה בריבית של 4 אחוזים.

**139 צמצום מענק האיזון לרשויות המקומיות.**

ההפחתה צומצמה ל-150 מיליוני ₪ החל משנת 2003. ההפחתה אינה מותנית ביישום החלטות אחרות, והרכבה ייקבע על ידי שר הפנים. בנוסף הקיצוצים הרחביים יפחיתו את ההעברות השוטפות לרשויות ב-480 מיליוני ₪ ב-2003 ובעוד 70 מיליוני ₪ ב-2004.

**140 מימון מפלגות, ובחירות לרשויות מקומיות ב-2004.**

הקיצוץ במימון המפלגות (אפקט שנה מלאה 80 מיליוני ₪) בוטל. ההוצאות לבחירות לרשויות המקומיות ב-2004 יופחתו ב-70 מיליוני ₪ (חד-פעמי). נדגיש כי הבחירות לרשויות צריכות להתקיים על פי החוק ב-2003 אך הן לא תוקצבו בשנה זו (כלומר, יש להשתמש ברזרבה אם הן יתקיימו השנה).

**141 צמצום תקציבי הפיתוח לרשויות מקומיות.**

הפחתה של 200 מיליוני ₪ לשנה בסעיף התשתיות.

**142 הקטנת אסגירת "נתיב".**

הפחתה של 10 מיליוני ש"ח ב-2003 ועוד 30 מיליון ב-2004. אנו מניחים בהמשך הפחתה של 40 מיליוני ₪ בכל השנים הבאות, למרות שהחלטה בעניין זה אינה ברורה.

**143 הפרטת בתי סוהר.**

**144 שינויים מבניים במשרד לביטחון פנים.**

לסעיף הראשון אין השפעה ברורה על התקציב. השפעות סעיף 144 כלולות בקיצוץ הרחבי במשרד לביטחון פנים – על פי החלטת הממשלה – ואין בהן קיצוץ נוסף.

**145 כנסת ומבקר המדינה – קיצוץ 40 מ"ש"ח.**

**146 שליחים בחו"ל: הפחתת 7 מ"ש"ח ב-2003 ועוד 20 מ"ש"ח ב-2004.**

**147 חברה למפעלי כלכלה ותרבות-11 מ"ש"ח ב-2003 ו-2004 בלבד.**

**148 זכות מלידה - 30 מ"ש"ח.**

הקיצוץ בתקציב הכנסת ומבקר המדינה הוא משנת 2003 בהנחה שגופים אלה יקבלו על עצמם את הצעת האוצר לקיצוץ (בפועל יהיה כנראה קיצוץ קטן יותר). תקציב השליחים בחו"ל יפחת ב-7 מיליוני ₪ ב-2003 ועוד 20 ב-2004 (אפקט שנה מלאה 27 מיליוני ₪). הקיצוץ בתקציב החברה למפעלי כלכלה ותרבות הוא רק לשנים 2003 ו-2004 ולא בבסיס התקציב. פרויקט "זכות מלידה" יקוצץ ב-10 מיליוני ₪ השנה ועוד 20 מיליוני ₪ ב-2004 (אפקט שנה מלאה 30 מיליוני ₪) ואנו מניחים שזהו קיצוץ בבסיס, למרות שהחלטת ההמשלה בהקשר זה אינה ברורה.

**149 העלאת מחירי המים והיטל ההפקה.**

ייקור המים צפוי לחסוך 90 מיליוני ₪ לשנה בסובסידיות. העלאת היטלי ההפקה צפויה להגדיל את ההכנסות ממסים ב-20 מיליוני ₪ לשנה. בהחלטת הממשלה אין התייחסות לחלקיות ההשפעה בשנת

2003, ולא ברור אם האפקט ב-2003 הוא 90 מיליוני ₪ או בהתאם לחלק היחסי של השנה בו יופעלו הצעדים (7 חודשים). בחישובים הנחנו שההשפעה היא מלאה כבר משנת 2003.

**150 הפחתת מענקי ביוב בטיפול הנקודתי ב-25% - 5 מ"ח.**  
קיצוץ זה מופיע בסעיף התשתיות.

**151 הגבלת ההוצאות על פיתוח שירותים בבט"ל.**  
אין התייחסות ספציפית להשפעת צעד זה על הגירעון.

**152 הפחתת קצבאות נכות בעבודה והפחתת מענק לידה.**  
**153 הנהגת אגרת תביעות נגד בט"ל.**  
השפעת צעדים אלה מוסברת בנספח א' להלן.

**154 הארכת הקפאת קצבאות ודחיית ביטול הוראות שעה בתחום הקצבאות.**  
הסבר מפורט מופיע בנספח א' להלן.

**155 קיצוץ רוחבי.**  
הקיצוץ הרוחבי הוא בסך 2.976 מיליארדי ₪ - בבסיס התקציב. ההפחתה חולקה בין תקציבי משרדי החינוך וההשכלה הגבוהה (נספח ב') הבריאות (נספח ג') ושאר הסעיפים בהתאם לרכיבים הספציפיים הכלולים בהחלטת הממשלה. הקיצוץ הרוחבי אינו כולל את תקציב הביטחון. בנוסף משקפים החישובים גם את הקיצוץ הרוחבי הנוסף עליו הוחלט ביוני 2003 - בהיקף של מיליארד ₪ ב-2003 ועוד 700 מיליוני ₪ ב-2004. קיצוץ זה כולל גם הפחתה בהוצאות הביטחון.

**156 הרכב ההפחתה במשרד המדע.**  
אין התייחסות ספציפית. סך ההפחתה כלול בקיצוץ הרוחבי.

**157 הקפאה נומינלית של התקציב - כפוף לשינויים ריאליים והסכמים מחייבים.**  
ההתייחסות בתקציבי החינוך וההשכלה הגבוהה מוסברת בנספח ב' ובתקציב הבריאות בנספח ג'. בשאר המשרדים הנחנו שחיקה של 2 אחוזים בגין ההקפאה הנומינלית ובנוסף הפחתנו את קצב הגידול הריאלי ב-1.5 אחוזים בהשוואה לתסריט הבסיסי, שהניח קצב גידול דומה לגידול התוצר.

**158 קיצוץ 50% בתקציבי ההדרכה והייעוץ בממשלה.**  
אין התייחסות ספציפית לסעיף זה בחישובים.

**159 ביטול חוקים פרטיים.**  
אין התייחסות ספציפית, שכן כבר בתרחיש הבסיסי הונח שכל החוקים הללו יבוטלו. בפועל לא בוטלו חלק מהחוקים (למשל, הקמת בית חולים באשדוד) אך ההשפעה התקציבית אינה מתבטאת בחישובינו בהנחה שהביצוע של הסעיפים המשמעותיים יידחה.

- א. הארכת הוראות שעה שבמקור נועדו להיות בתוקף רק עד סוף 2003 לגבי רוב הקצבאות:
1. אי עדכון השכר הממוצע וערך נקודות הקצבה עד סוף 2005 (בהחלטה המקורית של הממשלה הכוונה הייתה להקפיא את העדכון עד סוף 2006). התחשיב החדש מניח שחיקה ריאלית של 2% לשנה עד סוף 2005 בערך נקודת קצבה (השחיקה ב-2003 נלקחה בחשבון כבר בתחשיב הקודם).
  2. הקיצוץ האחיד בשיעור 4% (2% בקצבת הסיעוד) יימשך עד סוף 2006 (במקום עד סוף 2003). ב-2007 יגדלו הקצבאות (למעט קצבאות הילדים) ב-4% (קצבת הסיעוד ב-2%).
- ב. שינוי מנגנון העדכון מ-2006 ואילך: מ-2006 כל הגמלאות יעודכנו לפי מדד המחירים ולא לפי השכר הממוצע. כלומר, ערך הקצבאות יישאר קבוע ריאלית לעומת גידול שנתי של 1.34% שהניחה התחזית הקודמת. קצבאות הזקנה ימשיכו להיות צמודות לשכר הממוצע ואף לא תחול עליהן ההקפאה הזמנית עד 2006. (התכנית המקורית של הממשלה הצמידה גם את קצבאות הזקנה למדד).
- ג. העלאת גיל הפרישה: העלאת גיל הזכאות המותנה לקבלת קצבת זקנה ב-4 חודשים מידי שנה מגיל 65 אצל גברים ו-60 אצל נשים עד לגיל 67 אצל גברים ונשים כאחד. חיזוי ההשפעה על תשלומי קצבת זקנה מחייב עוד מספר הנחות וחישובים והוא מתואר בנספח I א'-1. תהליך העלאת גיל הזכאות עבור גברים יסתיים ב-2009 ועבור נשים ב-2024, מעבר לתקופת התחזית.
- ד. קצבאות ילדים: הקיצוצים הקודמים התמקדו בשחיקת ערך הקצבאות אך לא שינו את עצם קיומה של העדפה בולטת לילדים מסדר גבוה. השינויים הפעם כוללים תהליך של הפחתה חריפה בקצבאות לילדים מסדר גבוה כך שמשנת 2009 הקצבה תהיה בשיעור אחיד לכל הילדים. מעבר לקיצוצים הקודמים בקצבאות הילדים קובעת התכנית החדשה לאחר כל השינויים שאושרו בכנסת גם את הקיצוצים הבאים:
1. כל ילד שהוא הראשון או השני יקבל 0.84 נקודות קצבה.
  2. כל ילד שיוולד מ-1.6.03 ואילך יקבל 0.84 נקודות קצבה.
  3. עבור ילד שהוא השלישי ואילך, אך נולד לפני 1.6.03 הקצבה תרד בהדרגה ל-0.84 נקודות ב-1.1.09 כמפורט בלוח שבנספח I א'-2.
- התחשיב החדש מביא בחשבון שינויים אלה, לרבות הצורך להבחין מידי שנה (עד 2009) כמה מן הילדים מכל סדר נולדו לפני התאריך הקובע ולפיכך זכאים לקצבה מוגדלת וכמה מהם נולדו אחר-

---

<sup>1</sup> בנוסף לקיצוץ בקצבאות קובעת התכנית הפחתה של הוצאות השכר במוסד לביטוח לאומי ב-5% ב-2003 וב-3% נוספים ב-2004. אי לכך אנו מניחים הפחתת "הוצאות מינהל" של הבט"ל בשיעורים אלה. הדבר יתבטא בסך הוצאות הבט"ל, אך לא בתשלומי הקצבאות הנידונים כאן.

כך וזכאים רק ל-0.84 נקודות. התחשיב ל-2003 מבחין בין התקופה שעד 1.8.03 לבין התקופה שאחריה. יודגש שגם לגבי קצבאות הילדים ערך נקודת הקצבה צפוי להשחק ב-2% לשנה עד סוף 2005. הנחה נוספת היא שהפעלת הקיצוץ תביא לביטול ההפחתה המתוכננת בקצבאות למי שלא שירתו "שירות מזכה".

ה. מענק לידה: ההחלטה המקורית של הממשלה הייתה לשלמו החל מ-1.5.03 רק עבור לידה ראשונה. שינוי זה מפחית את מענקי הלידה בשני אופנים: הוא מבטל את מענק הלידה שניתן עד כה לכל הלידות והוא מבטל את כפל המענק שניתן עבור ילד חמישי ואילך. בסופו של דבר הוכנסו עוד שני שינויים, הנכללים בתחשיב הנוכחי: מ-1.7.03 המענק עבור כל לידה מעבר לראשונה יהיה בגובה 30 אחוז מהמענק בגין לידה ראשונה. עבור הלידה הראשונה בלבד תשולם תוספת של 200 ₪. חיזוי השפעת הצעדים על סך התשלומים בסעיף אמהות מבוסס על חיזוי מספר הלידות הכולל בכל שנה ומספר הלידות במשפחות שבהן יש כבר 4 ילדים או יותר.

ו. קצבאות נכות עבודה: בנוסף להוראות הנוגעות לכלל הקצבאות, יופחתו קצבאות נכות העבודה ב-10% ב-2003 (קיצוץ שלא יוחזר). בהתאמה לרוח הדברים העולה מדברי ההסבר בתכנית האוצר – וההחלטה על הטלת אגרת תביעות - אף שינינו את ההנחה לגבי קצב גידול מספר הזכאים - התחשיב החדש מניח שמספרם יגדל כמו האוכלוסייה בגילאי 25-64, במקום קצב מהיר יותר שהנחנו בתחזית הקודמת על סמך ניסיון השנים האחרונות.

## נספח I ב': השפעת הצעדים בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה

### 1. הקיצוץ בתקציב משרד החינוך כולל את הרכיבים הבאים:

- א. קיצוץ בבסיס תקציב משרד החינוך ל-2003 (463 מליון ש"ח) במסגרת ההפחתה האחידה בכל המשרדים. סכום זה לא יוחזר לבסיס התקציב בהמשך. בנוסף הופחת הקיצוץ הרוחבי בחינוך עליו הוחלט ביוני 2003.
- ב. הקפאה נומינלית של התקציב בשנים 2004-2006: ההקפאה היא בגובה התקציב המקורי ל-2003, למעט שינויים ריאליים המתחייבים מחקיקה והסכמים ולאחר הקיצוצים המתחייבים מהחלטות הממשלה בקיצוץ הנוכחי. אנו מניחים כי ההוצאה של משרד החינוך לתלמיד תוקפא נומינלית. בהנחת אינפלציה בשיעור 2% לשנה – משמעות ההקפאה היא ירידה ריאלית של 2% בהוצאה לתלמיד.
- ג. הפחתת הוצאות שכר במסגרת צמצום השכר בכלל המגזר הציבורי: השפעת הפחתה זו על הוצאות החינוך אינה מחושבת בנפרד; היא כלולה בסך השפעת התוכנית להפחתת שכר וצמצום התעסוקה במגזר הציבורי. השפעת הצעדים הנוספים לבלימת הגידול בהוצאות השכר נכללת בהנחת ההקפאה הנומינלית של ההוצאות בשנים 2004-2006 וההתייחסות אליה היא כאל אחד המקורות למימון הקפאה זו. השפעת החלטה 66 לצמצום כוח האדם במערכת החינוך בשנים הבאות נכללת בנפרד.
- ד. רפורמה במערכת החינוך שעיקריה ביזור סמכויות ותקציבים; צמצום יחידות מטה ומספר המפקחים; מעבר לתקצוב פר תלמיד (במקום פר כיתה) בחינוך היסודי; איחוד חטיבת הביניים והעליונה; פתיחת אזורי הרישום (כלומר יצירת תחרות בין בתי הספר). בתכנית אין שום אומדן למשמעות התקציבית של צעדים אלה. יודגש שחלקם נוגעים לשינויים מהותיים של מאפייני מערכת החינוך ולא בהכרח לקיצוצים בתקציב. התחשיב המצורף אינו מייחס שום משמעות תקציבית למכלול הצעדים האלה.

### 2. השכלה גבוהה

- א. שכר הלימוד באוניברסיטאות: הממשלה החליטה על הקפאת שכר הלימוד בשנים תשס"ד, תשס"ה ברמתו הנוכחית. בכך מושעה למעשה יישום המלצות ועדת וינוגרד להפחתה בשכר הלימוד. ההבטחות להפחתה מסויימת בשכר הלימוד בשנים הבאות אינן נכללות בחישוב.
  - ב. הפחתה אחידה בבסיס התקציב ל-2003: 122 מליון ש"ח. הסכום לא יוחזר בהמשך. כמו כן נכללה בחישוב ההפחתה הנוספת במסגרת הקיצוץ האחיד עליו הוחלט ביוני 2003.
  - ג. הקפאה נומינלית של התקציב בשנים 2004-2006: מניח שתחול גם על ההוצאה לסטודנט בהשכלה הגבוהה (כולל שחיקה ריאלית של 2% לשנה).
- הנחה**: מ-2007 תקציבי החינוך וההשכלה הגבוהה ישובו לגדול בהתאם לפרמטרים הרלבנטיים הרגילים של התחזית לגבי ההתייקרות היחסית של החינוך ועלייה ריאלית בהוצאה לתלמיד. הגידול יהיה על בסיס ההוצאה (המוקפאת) ב-2006.



## נספח I ג': השפעת התוכנית על תקציב משרד הבריאות

התחשיבים מתייחסים רק להוצאות משרד הבריאות ולפיכך אינם כוללים את מרבית ההוצאה הציבורית לבריאות הממומנת בכספי ביטוח הבריאות המועברים לקופות החולים. עם זאת, הוצאות משרד הבריאות כוללות את השתתפותו במימון חוק ביטוח בריאות.

הקיצוץ בתקציב משרד הבריאות כולל את הרכיבים הבאים:

א. קיצוץ בסעיפים נקודתיים: חלק מן הקיצוצים יתבצעו כבר ב-2003 וחלקם רק ב-2004. חלקם פרמננטיים וחלקם רק זמניים, למשל בצורת דחיית הוצאות. סך הקיצוצים הנקודתיים יסתכמו ב-2003 ב-68 מליון ש"ח וב-2004 ב-18 מליון ש"ח נוספים מעבר לקיצוץ של 2003 (לפי התכנית המקורית הקיצוץ הנוסף ב-2004 אמור היה להסתכם ב-68 מיליון ש"ח, אך ביטול העברת טיפת חלב לקופות החולים מקטין את הקיצוץ ב-50 מליון ש"ח). פירוט מלא של הקיצוצים הנקודתיים מתואר בנספח I ג'-1.

ב. קיצוץ בבסיס תקציב משרד הבריאות ל-2003 (36 מליון ש"ח) במסגרת ההפחתה האחידה בכל המשרדים. סכום זה לא יוחזר לבסיס התקציב בהמשך. בנוסף הופחת בקיצוץ הרוחבי מיוני 2003.

ג. הקפאה נומינלית של התקציב בשנים 2004-2006: ההקפאה היא בגובה התקציב המקורי ל-2003 (בניכוי הקיצוצים הנכללים בתכנית החדשה), למעט שינויים ריאליים המתחייבים מחקיקה והסכמים. לצורך התחשיב אנו מניחים הקפאה נומינלית של ההוצאה למוטב או של הסעיף התקציבי כולו – בהתאם לנסיבות העניין. בהנחת אינפלציה בשיעור 2% לשנה – המשמעות היא ירידה ריאלית של כל אחד מהסעיפים בשיעור זה מידי שנה בשנים 2004-2006. ההקפאה לא תחול על השתתפות משרד הבריאות בחוק ביטוח בריאות, שתגדל כמפורט בהמשך.

ד. הקטנת הוצאות השכר במסגרת צמצום הוצאות השכר בכל המגזר הציבורי: השפעת רכיב זה על הוצאות משרד הבריאות מחושבת במסגרת ההשפעה הכוללת של צעדים אלו. השפעתם של הצעדים לבלימת הגידול בתעסוקה ובשכר מתבטאת בהקפאה הנומינלית של התקציב בשנים 2004-2006.

ה. עדכון חלקי של עלות סל הבריאות: לפי הסכם שרי האוצר והבריאות (25.3.03) עלות סל הבריאות (כנראה השתתפות משרד הבריאות) תוגדל ב-20 מליון ש"ח ב-2003 ובעוד 40 מליון ש"ח ב-2004. זאת במקום הגידול לפי הפרמטרים הרגילים. אנו מניחים שמ-2005 השתתפות משרד הבריאות בעלות הסל תשוב לגדול לפי הפרמטרים הרגילים.

ו. ביטול הפטור ממס בריאות לעקרות בית: עקרת בית תשלם 70 ש"ח לחודש (84 ש"ח לפי ההצעה המקורית של הממשלה). לפי אומדן האוצר יש 540,000 עקרות בית ולפיכך הצעד יגדיל את תקבולי מס הבריאות בכ-450 מליון ש"ח לשנה (מכך יש לנכות 50 מליון ש"ח לשנה שהוקצו למימון פטור לחריגים). התחזית מניחה הפחתה בסכום זה של השתתפות משרד הבריאות במימון חוק הבריאות.

הנחה: מ-2007 התקציב ישוב לגדול בהתאם לפרמטרים הרלבנטיים הרגילים של התייקרות יחסית של הבריאות וגידול ריאלי בהוצאה לנפש מתוקנת על בסיס תקציב 2006.

**נספח I א'-1 - בניית התחזית לגבי השפעת העלאת גיל הזכאות לקבלת קצבה ל- 67**

1. הלמ"ס מספקת תחזית לגבי מספרם הכולל של גברים ושל נשים בשנים 2005, 2010, 2020 בקבוצות הגילאים 55-64 ו- 65-74 אך לא לגבי מספר האנשים בני גיל מוגדר. לצורך התחשיב נדרשת תחזית פרטנית יותר: כמה גברים יהיו בני 65, 66, 67 בדיוק וכמה נשים יהיו בנות 60, 61, 62 בכל אחת מהשנים 2004-2012. נשתמש בנתונים מפורטים על התפלגות הגילאים בשנת 2001 אצל גברים ונשים ונניח שמשקל בני גיל מסוים (למשל בני 65) בקבוצת הגיל הקרובה ביותר (65-74) יישאר ללא שינוי בשנים הקרובות (בפועל הוא צפוי לרדת בהדרגה כי עליית תוחלת החיים מושגת בעיקר על ידי הארכת חי הזקנים ביותר).

2. מתחזית המספר הכולל של הזכאים לקצבת זקנה ושארים על פי המצב הקיים מספר נפחית מידי שנה גברים ונשים על פי הטבלה באה:

שנה	מס' גברים שיש להפחית ממס' הזכאים	מס' נשים שיש להפחית ממס' הזכאים
2004	1/3 מהגברים בני 65	1/3 מהנשים בנות 60
2005	2/3 מהגברים בני 65	2/3 מהנשים בנות 60
2006	כל הגברים בני 65	כל הנשים בנות 60
2007	כל הגברים בני 65 וכן: 1/3 מהגברים בני 66	כל הנשים בנות 60 וכן: 1/3 מהנשים בנות 61
2008	כל הגברים בני 65 וכן: 2/3 מהגברים בני 66	כל הנשים בנות 60 וכן: 2/3 מהנשים בנות 61
2009	כל הגברים בני 65 ו- 66	כל הנשים בנות 60 ו- 61
2010	כל הגברים בני 65 ו- 66 וכן: 1/3 מהנשים בנות 62	כל הנשים בנות 60 ו- 61 וכן: 1/3 מהנשים בנות 62
2011	כל הגברים בני 65 ו- 66 וכן: 2/3 מהנשים בנות 62	כל הנשים בנות 60 ו- 61 וכן: 2/3 מהנשים בנות 62
2012	כל הגברים בני 65 ו- 66	כל הנשים בנות 60-62

3. המספר החדש של הזכאים לקצבת זקנה הוא המשמש לאמידת התפתחות התשלומים בסעיף זה. בנוסף לכך, יחולו על קצבאות הזקנה גם הצעדים שפורטו לעיל לגבי עדכון כלל הקצבאות.

**נספח I א'-2 - נקודות הקצבה לילד שלישי ואילך שנולד לפני 1.6.03**

2009 ואילך	2008	2007	2006	2005	2004	8.03-12.03	
							הילד
0.84	0.89	0.93	1.01	1.05	1.10	1.14	3
0.84	1.15	1.45	1.87	2.13	2.39	2.65	4
0.84	1.15	1.45	1.87	2.37	2.71	3.05	5+

**נספח I ג'-1 - קיצוצים נקודתיים בתקציב משרד הבריאות**

1. הקטנת מספר מיטות האשפוז – חסכון 30 מליון ש"ח ב- 2003 .
2. סגירת מחלקות מקצועיות – חסכון 8 מליון ש"ח ב- 2003 (חסכון בהוצאות שכר).
3. איחוד הניהול של כמה בתי חולים – לא מציינים אומדן חסכון.
4. דחיית פיתוחן של 110 מיטות ל-2005 – הפחתת תקציב הפתוח ב-10 מליון ש"ח.
5. חסכון 50 מליון ש"ח ב- 2003-2004 עקב הקפאת פיתוח של 110 המיטות כנ"ל (כנראה סכום מצטבר של העלויות השוטפות ל-2 השנים).
6. הקצאה חד-פעמית של תקציב לפיתוח אשפוז בית – תוספת 5 מליון ש"ח ב-2003.
7. העברת בתי החולים הגריאטריים הממשלתיים למגזר הציבורי והפרטי – חסכון 35 מליון ש"ח לשנה (כנראה ממחצית 2004).
8. העברת תחום רפואה מונעת ממשרד הבריאות לקופות החולים – חסכון 50 מליון ש"ח לשנה החל מ-2004 בתקציב משרד הבריאות. קיצוץ זה בוטל עם ההחלטה שלא להעביר את טיפות החלב לידי קופות החולים.

## נספח II

### תקציב רב-שנתי: הסבר חישוב המצרפים השונים

כל החישובים מעבר לשנת 2003 הם במחירי 2003. העלייה הצפויה במדד המחירים הממוצע ב-2003 היא 2.4 אחוזים (הנחת התקציב 3.1 אחוזים), והעלייה במשך השנה היא 2.0 אחוזים. עד שנת 2003 הנתונים הם במחירים שוטפים. ההנחה היא שמדד המחירים לצרכן, מדד מחירי התוצר ומחירי השירותים הציבוריים (פרט לחינוך ובריאות) יעלו באותו שיעור.

**סך ההכנסות (ללא אשראי):** סכום של המענקים מחו"ל + מסים בניכוי השפעת הרפורמה + הכנסות אחרות.

**מענקים מחו"ל:** על בסיס תקציב 2003 והנחת שעי"ח ריאלי קבוע של 5.1 ₪ לדולר (מתעלם בשנים הבאות מהאינפלציה בחו"ל לצורך חישוב PPP). בשנת 2003 הוספו לתקציב באופן חד-פעמי 431 מיליוני ₪ בגין הסיוע האזרחי שנדחה מ-2002. בשנים שבין 2004 עד 2007 מופחתים 60 מיליוני \$ כל שנה, בהתאם להסכם עם ממשלת ארה"ב (ירידה של 120 מיליוני \$ בסיוע האזרחי ותוספת של 60 מיליוני \$ לסיוע הביטחוני); משנת 2007 ואילך סכום הסיוע קבוע במונחים דולאריים.

**מסים בניכוי השפעת הרפורמה:** סכום של תחזית ההכנסות ממסים וההשפעה הצפויה של הרפורמה במס של ועדת רבינוביץ.

**ההכנסות ממסים:** כולל מע"מ ביטחוני. מחושב על בסיס תחזית ההכנסות ממסים של מחלקת המחקר לשנת 2003. בשנים שלאחר מכן ההנחה היא שההכנסות ממסים (ללא שינויי חקיקה) יגדלו בגמישות של 1.1 ביחס לגידול התוצר. בשנת 2004 מופחתות ההכנסות ב-2.3 מיליארדי ₪ בשל הפחתת מע"מ בנקודת אחוז, על פי החוק הקיים.

**השפעת הרפורמה במס:** אומדני ועדת רבינוביץ המופיעים בע"מ 34 של דו"ח הוועדה ואומדני הפסד הגבייה שסופקו על ידי אבי לבון ממנהל הכנסות המדינה, שביצע את החישובים עבור הוועדה. לאחר 2008 ההנחה היא להפסד הכנסות קבוע (כאחוז מסך ההכנסות). כלומר, ההנחה היא לגידול בהפסד בגמישות של 1.1 ביחס לגידול בתוצר. סביר שגמישות ההפסד גדולה יותר שכן הוא חל על ההכנסות משכר שגמישותן ביחס לתוצר גדולה יחסית.

**הכנסות אחרות:** סכום ההכנסות המשמשות להוצאה מותנית + עודפי בט"ל + הכנסות אחרות.

**הכנסות המשמשות להוצאה מותנית:** מניח גידול דומה לגידול בתוצר, על בסיס תקציב 2003, פרט להכנסות לתקציב הביטחון שההנחה היא שלא ישתנו ריאליים..

**עודפי בט"ל:** מחושב בגיליון נפרד (ראה נספח II א').

**הכנסות אחרות:** כולל הכנסות מ"תקבולים שונים", ריבית, תמלוגים ומנהל מקרקעי ישראל. מחושב בגיליון נפרד (ראה נספח II ב').

**סך ההוצאות (ללא אשראי):** מחושב כסכום הוצאות הביטחון ברוטו + הוצאות ריבית + הוצאה מותנית בהכנסה (ללא ביטחון, חינוך ובריאות) + פירעון קרן לבט"ל + ההוצאות האחרות (נטו).

**הוצאות ביטחון (ברוטו):** מניח על בסיס תקציב 2003 גידול ריאלי של אחוז אחד בכל אחת מהשנים הבאות. הגידול בשנים שאחרי 2004 גדול רק במקצת מתוספת הסיוע הביטחוני. בדומה לתקציב, התחזית כוללת בבסיס בשנת 2003 סיוע אמריקאי נוסף (מענק WYE) בסך 159 מיליון \$ (950 מיליון ₪, כולל מע"מ), שמקבילתה בצד ההכנסות כלולה ב"הכנסה לצורך מימון הוצאה מותנית". הנחת העבודה היא שאם סיוע זה לא יתקבל – כמו גם הסכומים המקבילים בשנים הבאות – יקוצץ במקביל תקציב הביטחון באותו סכום. כמו כן, כדי לשמור על עקביות עם נתוני ביצוע התקציב בשנים קודמות, מועברים 3.0 מיליארדי ₪ בשנת 2003 מ"הרזרבה התקציבית" לסעיף הביטחון (תקציבי השב"כ והמוסד).

**תשלומי ריבית:** תשלומי ריבית לבט"ל + תשלומי ריבית אחרים.

**תשלומי ריבית לבט"ל:** מחושב על בסיס התשלומים הידועים בגין החוב לבט"ל בסוף 2001 (לפי דו"ח מנהל חובות המדינה) בתוספת ריבית על החוב הצפוי להצטבר בשנים הבאות (ראה פירוט בנספח II א').

**תשלומי ריבית אחרים:** חישוב על בסיס תשלומי הריבית הידועים בסוף 2002 בתוספת אומדן לתשלומי הריבית על החוב שיצטבר בשנים הבאות והחוב שימוחזר. החישוב כולל התייחסות לשינוי בצורת הרישום בתקציב של הפרשי ההצמדה על החוב (ראו נספח II ג').

**הוצאה מותנית בהכנסה (ללא ביטחון, חינוך ובריאות):** סך ההכנסה המיועדת להוצאה מותנית (כמפורט לעיל) בניכוי ההוצאות המותנות בתקציב הביטחון, החינוך (שוטף ופיתוח) והבריאות (שוטף ופיתוח). ההנחה לשנים הבאות היא שההוצאה המותנית בסעיפי החינוך והבריאות תגדל בשיעור דומה לתוצר (בדומה להנחה ביחס לסך ההכנסות לצורך הוצאה מותנית). ההנחה לגבי ההוצאה המותנית לביטחון היא שלא יחול בה שינוי ריאלי במשך התקופה.

**פירעון קרן לבט"ל:** מחושב על בסיס לוח הפירעון בגין החוב לבט"ל בסוף 2001 (לפי דו"ח מנהל חובות המדינה) בתוספת פירעון חלק מהחוב הצפוי להצטבר בשנים הבאות על פי תנאי אגרות החוב המונפקות לבט"ל (ראה פירוט בנספח II א').

**ההוצאות האחרות:** עד שנת 2003 מחושב כשארית. משנת 2004 מחושב כסכום של ההעברות התקציביות לבט"ל + ההוצאות (ברוטו) לחינוך ולבריאות (שוטף + השקעות) + תשתיות תחבורה, מים וביוב (כולל העברות רשויות המקומיות) + פנסיה תקציבית וגירעונות קרנות הפנסיה בהסדר + ההוצאות האחרות.

**ההעברות התקציביות לבט"ל:** השתתפות תקציב הממשלה בחלק מהקצבאות + תשלום עבור הקצבאות שמשולמות במלואן מתקציב הממשלה + השתתפות הממשלה בגבייה. האומדנים לשנים הבאות מבוססים על תקציב 2003 ועל אומדנינו ביחס להתפתחות הצפויה של תשלומי הקצבאות על בסיס התחזית הדמוגרפית. (ראו פירוט בנספח II א').

**ההוצאות (ברוטו) לחינוך ולבריאות:** תקציבי משרדי החינוך והבריאות ותקציב ההשכלה הגבוהה; כולל תקציבי הפיתוח. התחזית מתבססת על אומדנים ביחס להשפעה הצפויה של ההתפתחות הדמוגרפית על הוצאות אלה. ההנחה היא שההשפעה תהיה בשיעור שווה על החלק המתקצב מתקציבי המשרדים ועל ההוצאות האחרות בתחומים אלה.

**חינוך (משרד החינוך + השכלה גבוהה):** הבסיס - הסעיפים התקציביים הרלבנטיים בספר התקציב (משרד החינוך, השכלה גבוהה) ל-2003. הגידול בשנים הבאות על סמך ההנחות כדלקמן:

#### משרד החינוך

**חינוך קדם יסודי:** גידול אוכלוסייה בגיל 5-14, גידול ריאלי בהוצאה לתלמיד ב-1.34 אחוזים לשנה – בהתאם לגידול הצפוי בתוצר למועסק במשק, התייקרות יחסית של החינוך בשל פיריון נמוך יותר בהשוואה למועצע במשק ב-1.63 אחוזים לשנה - בדומה לעשור הקודם.

**חינוך יסודי (כולל חינוך עצמאי ומוכר):** גידול אוכלוסייה בגיל 5-14, גידול ריאלי בהוצאה לתלמיד (1.34% לשנה), התייקרות יחסית של החינוך (1.63% לשנה).

**חינוך על יסודי (כולל חינוך התיישבותי):** גידול אוכלוסייה בגיל 15-24, גידול ריאלי בהוצאה לתלמיד (1.34% לשנה), התייקרות יחסית של החינוך (1.63% לשנה).

**הסעות הצטיידות ופיתוח:** קצב גידול כמו של סך חינוך קדם יסודי, יסודי, על יסודי

**מינהל וכללי:** אותו אחוז מחינוך קדם יסודי, יסודי, על יסודי, והסעות כמו בתקציב 2003.

**שוונות:** קצב גידול שרירותי ונמוך (0-0.5 אחוז לשנה).

**השקעות:** אותו אחוז מחינוך קדם יסודי, יסודי, על יסודי, והסעות כמו בתקציב 2003.

**השכלה גבוהה:** גידול אוכלוסייה בגיל 15-24, גידול ריאלי בהוצאה לתלמיד (1.34% לשנה), התייקרות יחסית של החינוך (1.63% לשנה). מתעלם משינויים עתידיים בשכ"ל, מעבר למכללות, עליית שיעורי למידה.

#### בריאות

הבסיס: הסעיפים התקציביים הרלבנטיים בספר התקציב (משרד הבריאות) ל-2003. הגידול בשנים הבאות על סמך ההנחות כדלקמן:

**כללי - שוונות:** גידול שנתי שרירותי (0-0.5 אחוז לשנה)

**שוונות אשפוז כלליים:** קצב גידול כמו סעיף "חוק ביטוח בריאות ממלכתי".

**העברות למוסדות רפואיים צבוריים:** קצב גידול כמו סעיף "חוק ביטוח בריאות ממלכתי".

**בריאות הנפש:** גידול כלל האוכלוסייה, גידול ריאלי שנתי 1.34% לנפש.

**מחלות ממושכות:** גידול אוכלוסיית +75, התייקרות יחסית (1.37% לשנה), גידול ריאלי למוטב (1.34% לשנה).

**חוק ביטוח בריאות ממלכתי** (השתתפות הממשלה): גידול אוכלוסייה מתוקנת-גילאים בהתאם לנוסחת הקפיטציה, התייקרות יחסית של הוצאות הבריאות (1.37% לשנה), גידול ריאלי בהוצאה לנפש מתוקנת (1.34% לשנה).

**פיתוח:** אותו אחוז משאר התקציב כמו בהצעת התקציב ל-2003.

**תשתיות תחבורה ומים:** כולל את סעיפי תשתיות התחבורה המים והביוב בתקציב הממשלה ואת ההעברה לרשויות המקומיות בתקציב הפיתוח. התחזית לשנים 2004 ואילך מתבססת על החלטת הממשלה להגדיל את ההשקעה התקציבית בתשתיות במיליארד ₪ משנת 2003 ואילך. אנו מפרשים החלטה זו כגידול של מיליארד ₪ בהשוואה לביצוע הצפוי בשנת 2002 (שהוא נמוך בכחצי מיליארד ₪ מתקציב 2002). משנת 2005 ההוצאה גדלה מרמתה ב-2004 בשיעור זהה לגידול התוצר.

**פנסיה תקציבית והסדר קרנות הפנסיה:** תשלומים לפנסיה תקציבית בהתאם לתחזית האקטוארית של החשב הכללי בתוספת מיליארד וחצי ₪ בכל שנה – סכום שווה לפער בין התחזית ל-2002 לבין ההוצאה המתוקצבת לאותה שנה; פער זה משקף כיסוי רכיבים נוספים על השכר, ואוכלוסיות שאינן עובדי מדינה, כמו עובדי בזק ומספנות ישראל. הגירעון הצפוי של קרנות הפנסיה בהסדר – על פי דווחיהן. נתוני קרנות הפנסיה סופקו על ידי אגף שוק ההון באוצר המעריך שהם נמוכים מהגירעון ה"אמיתי."

**הוצאות אחרות:** עד 2003 שארית. משנת 2004 אנו מניחים שיעור גידול דומה לגידול התוצר.

**סך ההוצאות ללא ריבית וקרן לבט"ל (נטו):** אומדן ל-Primary Expenditure שהוא גם זמין בנתוני הביצוע. מחושב כהפחתה של סעיפים אלה מסך ההוצאות. הפחתת ההוצאה המותנית נעשית באמצעות הפחתת ה"הכנסות לצורך הוצאה מותנית."

**גירעון ללא אשראי:** מחושב כסך ההכנסות פחות סך ההוצאות.

**יעד הגירעון:** בשנת 2003 על פי התקציב. משנת 2004 עד שנת 2007 מחושב על פי תוואי הגירעון המוצע בחוק ההסדרים לשנת 2003. משנת 2008 ואילך יעד הגירעון הוא אחוז אחד מהתוצר הצפוי.

**קיצוץ נדרש לעמידה ביעד:** ההפרש בין הגירעון הצפוי ליעד הגירעון.

**תוצר:** מבוסס על האומדנים המוקדמים של הלמ"ס לשנת 2002. התחזית לשנת 2003 היא לאי-שינוי ריאלי בתוצר ולעליית מחירים של 2.4 אחוזים (תחזית התקציב 3.1 אחוזים). בשנים 2004-2008 ההנחה היא גידול ריאלי של 4.0 אחוזים בתוצר – המשקף את גידול התעסוקה בשל ירידת האבטלה לשיעורה הטבעי עד שנת 2008, ואת השפעת הפחתת נטל המס - ועליית מחירים של 2.0 אחוזים לשנה. משנת 2009 ואילך התחזית היא לגידול של 3.2 אחוזים לשנה בתוצר הריאלי על פי תחזיות הלמ"ס לגידול האוכלוסייה והגידול הממוצע בתוצר לאדם בגיל העבודה בעשורים האחרונים.

## נספח II-א: חישוב עודפי בט"ל המועברים לתקציב הממשלה

**סך עודפי בט"ל:** סך העודפים מחושב כסכום של פירעון הקרן לבט"ל מתקציב הממשלה + תשלומי ריבית לבט"ל מתקציב הממשלה + העברות מתקציב הממשלה לבט"ל + גבייה מהציבור, בניכוי הפחתה של תשלומי הקצבאות על ידי בט"ל לציבור והוצאות הפעילות של המוסד לביטוח לאומי. התשלומים עבור ימי מילואים אינם נכללים בסך הקצבאות אלא מבוצעים ישירות מתקציב הביטוח. כל הסכומים גם אינם כוללים את מס הבריאות הנגבה ישירות על ידי בט"ל ומועבר לקופות החולים.

**פירעון קרן לבט"ל:** מחושב על בסיס נתוני מנהל מלוות המדינה לסוף שנת 2001. הנתונים כוללים לוח סילוקין לגבי כל החוב שהונפק עד סוף 2001. משנת 2008 ואילך נוסף לפירעון חוב שהונפק משנת 2002 ואילך לפי הנוסחה הבאה:

לגבי מחצית החוב הפירעון מתחיל בשיעור של 8 אחוזים לשנה החל בשנה השישית ועד השנה החמש-עשרה. בשנים השש-עשרה והשבע-עשרה נפרעים 10 אחוזים מהחוב בכל שנה.

לגבי המחצית השניה של החוב הפירעון מתחיל בשיעור של 8 אחוזים בשנה התשיעית ועד השנה השמונה-עשרה. בשנים התשע-עשרה והעשרים נפרעים 10 אחוזים מהחוב בכל שנה.

התוספת לחוב בכל שנה היא סך העודפים המחושבים לעיל.

**תשלומי ריבית לבט"ל:** מחושבים כסכום של תשלומי הריבית על החוב שהונפק עד סוף 2002 (מהלוחות של מנהל מלוות המדינה) ותשלומי ריבית על החוב החדש – המחושב כסכום העודפים שיצטברו בשנים שאחרי 2002. בשנים המאוחרות מופחתים מהיתרה של החוב החדש הסכומים שמגיעים לפדיון, כמוסבר בסעיף פירעון הקרן. הריבית על מחצית החוב היא 5.5 אחוזים, בהתאם לתנאי האג"ח המיועדות לבט"ל. הריבית על המחצית השניה – שעל פי הכללים נקבעת כממוצע משוקלל של הריביות בהנפקות של משרד האוצר פוחתת על פי התואי הבא:

2002 : 5.5

2003 : 5.4

2004 : 5.0

2005 : 4.5

משנת 2006 ואילך הריבית על מחצית החוב היא 4.0 אחוזים.

**העברות מתקציב הממשלה לבט"ל:** מבוסס על אומדנים לגבי ההתפתחות הצפויה של הקצבאות השונות שהממשלה מחויבת לממן באופן מלא או חלקי. בנוסף כולל רכיב של השתתפות הממשלה בגבייה של המוסד לביטוח לאומי. הבסיס - הסעיפים התקציביים הרלבנטיים בספר התקציב (משרד העבודה והרווחה והסעיפים הצמודים לו) ל-2003. הגידול בשנים הבאות על סמך ההנחות כדלקמן:

**השתתפות המדינה בגבייה לפי סעיף 32:** הסעיף יגדל כמו התוצר כי המדינה משתתפת באחוז קבוע מגביית הבט"ל.

### תשלום קצבאות במימון מלא של המדינה:

**הבטחת הכנסה:** יגדל לפי: אוכלוסייה בגיל 25-64, שיעור מימוש זכאות (3.8%), הממוצע לשנים 1996-2000. בנוסף, גידול של 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב. ב-2004 גידול חד פעמי של 4%.

**אחר:** מניח קצב גידול שרירותי (2% ב-2004, 3% לשנה לאחר מכן). הסעיף כולל: זקנה ושארים לאוכלוסיות לא מבוטחות, סיעוד ונכות לאוכלוסיות מסוימות, אוכלוסיות מיוחדות, ניידות.

**העברות אחרות לבט"ל:** מניח גידול שרירותי של 1% לשנה.

**גבייה של בט"ל מהציבור:** מחושב על בסיס תחזית מחלקת המחקר לגבייה בשנת 2003. תחזית זו מתבססת על אומדני המוסד לביטוח לאומי – המשקפים כבר את שינויי החקיקה שאושרו בשנת 2002 (כולל ביטול תקרת ההפרשות וצמצום "שיפוי המעסיקים") ואת אומדן האוצר לתוספת גבייה כתוצאה מהעברת הטיפול בפיגורים לעורכי דין פרטיים (200 מיליוני ₪) – בהתאמה לתחזית מחלקת המחקר לשיעור השינוי בשכר הריאלי ובתעסוקה בשנת 2003. בשנת 2004 פוחתת הגבייה בשל החזרת תקרות ההכנסה ברמה של פי 5 מהשכר הממוצע במשק, בהתאם לחוק הקיים (הפחתה של 1.1 מיליארדי ש"ח). משנת 2004 ואילך ההנחה היא שבסיס הגבייה (רכיב השכר בתוצר) יגדל בהתאם לגידול בתוצר. חשוב לציין שבגביית דמי הביטוח הלאומי הפרוגרסיביות משמעותית פחות מאשר בגביית מס-הכנסה, שכן מדרגת המס צמודה למחצית השכר הממוצע ולא למדד המחירים לצרכן.

**תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי:** בכל הסעיפים מחושב גידול ביחס לבסיס שהוא ההוצאה המתוקצבת ל-2003 לפי: הצעת תקציב הבט"ל ל-2003 (אוקטובר 2002), לוח 2 בניכוי אומדן הבט"ל לגבי השינויים בחוק ההסדרים ל-2003 (שם, עמ' 11). הגידול החד פעמי ב-2004 בחלק מהסעיפים בשיעור של 4% – על סמך החלטת הממשלה ב-2002 שהקיצוץ הרוחבי בקצבאות בשיעור זה הינו זמני ויבוטל ב-2004. הגידול ב-2004 ואילך על סמך ההנחות להלן, המשקפות בעיקר את ההתפתחות הדמוגרפית הצפויה:

**זקנה ושארים:** אוכלוסייה בגיל 65+, שיעור מקבלי הקצבה באוכלוסייה זו (גדול מ-1), גידול 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב. ב-2004 גידול חד פעמי של 4%.

**סיעוד:** אוכלוסייה בגילאי 65-74, +75 שיעור מיצוי לכל אחת משתי הקבוצות, גידול 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב. ב-2004 גידול חד פעמי של 2%.

**נכות כללית:** קצב גידול סך התשלומים: בדומה לגידול הממוצע 1995-2001 (11.5% לשנה). תשומת לב שקצב הגידול ב-1998-2001 היה מהיר יותר.

**תאונות:** הנחת גידול שרירותית לגמרי. סעיף קטן וחדש יחסית, אך גדל במהירות רבה בשנים האחרונות.

**נפגעי עבודה:** קצב גידול דומה לגידול הממוצע 1995-2001 (5% לשנה). ב-2004 גידול חד פעמי של 4%.

**אמהות:** גידול אוכלוסיית 0-4 (אומדן למספר הלידות), גידול 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב. ב-2004 גידול חד פעמי של 4%.

**ילדים:** מספר ילדים מסדר N, נקודות קצבה לילד מסדר N לפי חוק משפחות ברוכות ילדים, גידול ריאלי של 1.34% לשנה בערך נקודת הקצבה. מניח שהפחתת ערך נקודת הקצבה ב-15% (החלטה מיולי 2002) – תבוטל בסוף 2003, עם פקיעת הוראת השעה בנושא; תיקון זה מגדיל את ההוצאות ב-1.1 מיליארדי ש"ח. הבסיס של 2003 - מניח הפחתת תשלומי קצבאות בגין "חוסר שרות מזכה". אבל התחזיות ל-2004 ואילך אינן מבצעות הבחנה כזו בין הילדים – מניחות שכל הילדים מסדר N יקבלו אותה קצבה - **אך על בסיס הרמה המופחתת ב-2003.**

**אבטלה:** מספר מובטלים = תחזית כוח עבודה \* שיעור אבטלה כמפורט בגליון. גידול 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב. ב-2004 גידול חד פעמי של 4%.

**מילואים:** גדל בקצב גידול סך תקציב הבטחון.

**זכויות עובדים בפש"ר (פשיטות רגל):** יגדל בקצב גידול מספר המובטלים כנ"ל. בנוסף, גידול 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב.

**הענקות מטעמי צדק:** הנחה שרירותית - לא משתנה.

**הבטחת הכנסה:** אוכלוסייה בגיל 25-64, שיעור מימוש זכאות (3.8%, הממוצע ל-1996-2000). בנוסף, גידול 1.34% בערך הריאלי של קצבה למוטב. ב-2004 גידול חד פעמי של 4%.

**שנויים ב-2003 לנמ"א:** אומדני הבט"ל (עמ' 11) להקטנת תשלומים עקב השינויים בחוק ההסדרים ל-2003 בסעיפים: מזונות, פטירה, תושבות, תקונים אחרים. שינויים אלה לא שויכו לשום ענף בתחזיות. ההנחה שלאחר 2003 סכומים אלה גדלים בקצב דומה לתוצר כאשר הסכומים מ"שיבוב" ותושבות גדלים בהדרגה לסכום שבתחזית התקציב ל-2003, אך מגיעים אליו רק ב-2005.

**הוצאות מנהל של הביטוח הלאומי:** מבוסס על הצעת תקציב 2003 של בט"ל. משנת 2004 ואילך, מניח גידול בהתאם לקצב גידול התוצר.



## **נספח II-ב': חישוב תחזית ההכנסות שאינן ממסים**

סעיף זה כולל ארבעה תת-סעיפים עיקריים: הכנסות מריבית, תמלוגים ודיבידנדים, תקבולים שונים והכנסות ממכירת קרקעות המדינה.

**הכנסות מריבית:** לגבי הריבית במט"ח ההנחה היא שסכום הריבית ישאר קבוע במונחים ריאליים. לגבי ההכנסות בשקלים – רובן ריביות על משכנתאות והלוואות עסקיות – ההנחה היא לירידה של 4 אחוזים לשנה, עם הירידה במלאי ההלוואות. ירידה זו היא מחצית מקצב הירידה בשנים האחרונות.

**תמלוגים ודיבידנדים:** ככלל נדרש פירוט רב יותר של הרכיבים בסעיף זה כדי לשפר את התחזית. בפרט חשוב יהיה לקבל נתונים מסודרים על ההסדרים שגובשו השנה בין הממשלה לבין רשות הנמלים ורשות הדואר בנוגע להעברת עודפים לקופת הממשלה בתמורה להפחתה עתידית בתגמולים השוטפים.

**תמלוגים מאוצרות טבע:** צפוי גידול ל-150 מיליוני ₪ בשנת 2005 ול-200 מיליוני ₪ בשנת 2006 בשל התחלת ההפקה של הגז הטבעי. בשנים הבאות ישאר הסכום קבוע.

**תמלוגים מחברות ממשלתיות:** חזרה בשנת 2004 לרמה של 2001 (לאחר שיפסקו ההעברות החד-פעמיות מרשות הנמלים). מ-2005 ואילך גידול בהתאם לגידול התוצר.

**דיבידנדים מחברות ממשלתיות:** עליה ניכרת בשנת 2004 חזרה לרמה של 2001. מ-2005 ואילך, גידול בהתאם לגידול התוצר. אנו מתעלמים כאן מהאפשרות של הפרטה בהנחה שאם תהיה כזו הפסד ההכנסות יקוזז בהפחתת הוצאות הריבית של הממשלה.

**תקבולים שונים:** התחזית היא על בסיס שנת 2003 וגידול בהתאם לגידול התוצר.

**מכירת קרקעות:** על בסיס תחזית מחלקת המחקר לשנת 2003, גידול של 30 אחוזים ב-2004, גידול של כ-15 אחוזים ב-2005, ובהמשך גידול בהתאם לקצב גידול התוצר.

## נספח II-ג': חישוב הוצאות הריבית של הממשלה

חישוב הוצאות הריבית לשנים מ-2004 ואילך מסובך בגלל השינוי בהתייחסות לעליית המחירים לגבי אגרות חוב שהונפקו משנת 2001, בהשוואה לאג"ח שהונפקו לפני שנת 2001. כמו כן, לגבי אג"ח שהונפקו מ-2001 קיים הבדל בין אג"ח צמודות ולא צמודות, מכיוון שהרישום בתקציב הוא על בסיס מזומן.

**ריבית בחו"ל:** ההנחה היא שתשלומי הריבית בחו"ל ישארו קבועים ברמתם הריאלית בשנת 2003. כלומר, החוב ימוחזר בלי תחלופה בין מטבע מקומי למט"ח ובלי שינויים בריבית הממוצעת על החוב. בשנת 2003 אנו מניחים שתשלומים אלה יהיו נמוכים במיליארד ₪ מהסכום שתוקצב – על פי תחזית המחלקה לפעילות המשק במט"ח.

### **ריבית מקומית:**

**ריבית על חוב שהונפק לפני 2001:** הריבית על אג"ח "שחר" היא בהתאם לריבית הנומינלית בפועל – על פי תנאי האגרות במלאי – בניכוי מדד המחירים לצרכן הצפוי לעלות ב-2 אחוזים לשנה. לגבי ה"גילונים" ההנחה היא שהקופונים שלהם יהיו בהתאם לתוואי הריבית הריאלית שהנחנו (ראה נספח א'-1) בתוספת 2 אחוזי אינפלציה לשנה. הריבית על החוב הצמוד למדד היא בהתאם ללוח התשלומים של מנהל מלוות המדינה מסוף שנת 2000.

**ריבית על חוב שהונפק ב-2001 ו-2002:** הריבית על החוב השקלי היא בהתאם לריבית בפועל שנקבעה בתנאי ההנפקה. כל הריבית הנומינלית נכללת בהוצאות הריבית. באשר ל"גילונים" ההנחה היא שהריבית עליהם בעתיד תהיה בהתאם לתוואי הריבית והמחירים שהנחנו לעיל. באשר לחוב הצמוד אנו כוללים בתשלומי הריבית רק את הריבית הנקובה והפרשי ההצמדה על הריבית, בעוד שהפרשי ההצמדה על הקרן נרשמים כהוצאת ריבית רק במועד הפדיון.

**חוב שיונק מ-2003 ואילך:** כולל את מיחזור החוב הקיים בסוף 2002, בהתאם ללוח הסילוקין בפועל, ואת הגירעונות שיצטברו משנת 2003 ואילך. ההנחה היא שכל האג"ח שיונפקו יהיו עם קופון שנתי (למרות של"גילונים" קופון רבעוני) ולכן תשלומי הריבית על הגירעון והמיחזור בכל שנה יתבצעו החל מהשנה שאחריה. אנו מניחים שהנפקות החוב הלא סחיר (כולל מיחזור) יסתכמו ב-13 מיליארדי ₪ בשנת 2003 (כמו ב-2002) וכי 70 אחוזים מחוב זה יהיו בריבית צמודה של 5.5 אחוזים. מחצית ההנפקות בכל שנה תהיה באג"ח שקליות (בריבית נומינלית כאמור לעיל) והיתרה (כולל 30 אחוזים מהחוב הלא סחיר) תונפק באג"ח צמודות – מחציתן ל-10 שנים ומחציתן ל-15 שנים). מכיוון שכל האג"ח הצמודות יונפקו ל-10 שנים או יותר, הפרשי ההצמדה על הקרן לא נכללים בחישוב תשלומי הריבית עד סוף התקופה הנבחנת (שנת 2012).