

## חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

ההוצאה ייכלל בבסיס התקציב לצורך חישוב סך ההוצאה הממשלתית ב-2006. טרם נקבע אופן המימון ב-2007. להחלטה להגדיל את הגירעון מספר משמעויות מבחינת המדיניות הפיסקלית:

- הוצאות ההתנתקות ב-2005 לא יבואו על חשבון הוצאות אחרות של הממשלה בשנה זו.
- הממשלה לא תעלה את נטל המס ב-2005 למימון ההתנתקות.
- החוב הציבורי יגדל.
- הממשלה העלתה ב-2005 את היעדים המתייחסים להוצאה (גידול של אחוז לשנה) ולגירעון (3 אחוזי תוצר) מעל ליעדים הרב-שנתיים.

ניתן להעלות מספר שיקולים לגבי אופן המימון של ההתנתקות. מבחינה תקציבית תכנית ההתנתקות היא אירוע בעל אופי חד-פעמי וחריג; למימונו נדרשת אפוא הוצאה תקציבית גדולה במשך תקופה קצרה. מן ההיגיון שאירוע חד-פעמי כזה, להבדיל מגידול קבוע של הוצאות הממשלה, ימומן על ידי יצירת חוב. ללא הגדלת הגירעון היו נדרשים קיצוץ חריף של ההוצאות או העלאה חדה של נטל המס בשנה השוטפת. יצירת החוב מאפשרת פריסה של הקיצוץ בהוצאות או העלאה של המס בשיעורים מתונים על פני זמן. לא אחת מדינות בוחרות לממן אירועים חריגים (מלחמות ואף צרכים אזרחיים חד-פעמיים) על ידי גידול מיידי של החוב ופירעונו לאורך זמן.

הגדלת הגירעון למימון ההתנתקות מעוררת גם שתי סוגיות: ראשית, הממשלה תחרוג מעדי הוצאה והגירעון הרב-שנתיים שהעמידה לעצמה לפני זמן קצר בלבד. עם זאת בתיקון לחוק נקבע שהגדלת הגירעון תשמש אך ורק למימון ההתנתקות; חשוב כי החריגה במקרה זה, שהוא חד-פעמי באופן מובהק, אכן לא תהיה תקדים לסטייה מהיעדים בנסיבות רגילות. זאת משום שהחריגה עלולה לפגוע באמינות הממשלה לגבי מחויבותה ליעדים אלה, שכן בשנים האחרונות חרגה הממשלה מספר פעמים מעדי הגירעון שהציבה לעצמה, או הגדילה אותם כשהתחוויר לה כי תתקשה לעמוד בהם.

שנית, כל הגדלה של החוב היא בעייתית לנוכח הרמה הגבוהה של יחס החוב לתוצר בישראל בהשוואה למקובל בעולם. עם זאת, מאופיה החד-פעמי של ההוצאה נגזר שגם גידול החוב הוא חד-פעמי, ולכן אינו יוצר מגמה ארוכת-טווח של גידולו (דינמיקת חוב שלילית).

### השוואה לעלות של פינוי סיני

לוח 1 מציג את סך ההוצאה לפינוי סיני ואת הרכבה. השוואה בין הוצאה זו לבין ההוצאה הצפויה על תכנית ההתנתקות מעלה מספר נקודות. העלות הכוללת של פינוי סיני הייתה גבוהה בהרבה, פי חמישה ויותר, מהעלות המשוערת של ההתנתקות הנוכחית. עם זאת, הנטל על

### ההוצאה התקציבית על תכנית ההתנתקות

תכנית ההתנתקות מטילה עומס לא מבוטל על תקציב המדינה בשנים הקרובות ויוצרת אי-וודאות מסוימת לגבי היקפו. כן היא מעוררת סוגיות עקרוניות לגבי אופן המימון ויחסו למדיניות הפיסקלית הרב-שנתית, ומעניינת גם ההשוואה לעלות פינוי סיני. שלושה היבטים אלה של תקציב ההתנתקות נדונים להלן.

### העלות

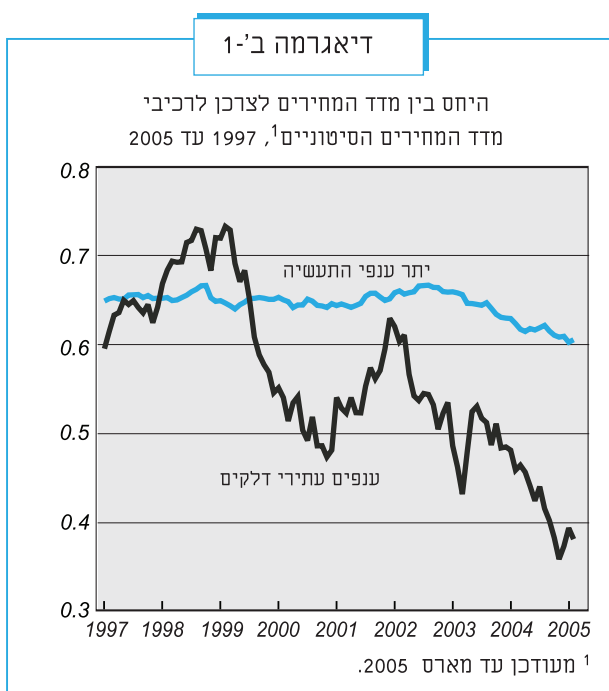
העלות התקציבית הכוללת של תכנית ההתנתקות נאמדת כיום, לפי הערכת האוצר, בכ-6.5-7 מיליארדי ש"ח, וצפויה להתפרס על פני השנים 2005-2007. תקציב המדינה ל-2005 מייעד למימון התכנית 2.2 מיליארדי ש"ח (0.8 אחוז מסך התקציב), וחוק ההתנתקות מאפשר להוציא סכום דומה גם ב-2006. היקף ההוצאה ל-2007 טרם נקבע. ב-2005 כמחצית מההוצאות יהיו אזרחיות ומחציתן ביטחוניות. ההוצאות האזרחיות מיועדות בעיקר לפיצוי המתיישבים וכן לפיצוי בעלי העסקים באזור התעשייה ארז וגורמים נוספים. ההוצאות הביטחוניות מיועדות בעיקר למערכת הביטחון, אולם גם המשטרה וגורמי ביטחון נוספים יקבלו תוספות תקציב.

אי-וודאות מסוימת כרוכה בסך העלויות של ההתנתקות ובפריסתן בפועל על פני שנות התקציב. ראשית, פריסת תשלומי הפיצויים על פני השנים תלויה בקצב של חתימת ההסכמים עם המתיישבים ושל מימונם. בפרטיתיתכן דחייה של תשלומים מ-2005 ל-2006, כך שב-2005 ההוצאה תהיה נמוכה מ-2.2 מיליארדי ש"ח, וב-2006 היא תהיה גבוהה מסכום זה. שנית, סך תשלומי הפיצויים עשוי לגדול מעבר לתחזית: לא מן הנמנע שסכומי הפיצויים יגדלו כתוצאה מהתדיינות משפטית במסגרת חוק פינוי-פיצוי הקיים או בעקבות שינויים בחוק. שלישית, ראוי לשים לב לפער בין ההוצאה המתקצבת ב-2005-2006 (4.4 מיליארדי ש"ח) לבין אומדן העלות הכוללת (7 מיליארדים). מהפער נובע כי ההוצאה ב-2007 תהיה דומה לזו שבכל אחת משתי השנים הקודמות, או גבוהה יותר. זאת אף על פי שהיה ניתן לצפות כי עיקר ההוצאות (הפיצויים ובייחוד ההערכות הבטחוניות) יתמקד בשנתיים הקרובות, וכי ב-2007 ההוצאות יפחתו משמעותית. מכאן שאם התקצוב הנוכחי ל-2005-2006 משקף נאמנה את ההוצאות שיהיו, עשוי סך העלויות לעמוד על פחות מ-7 מיליארדי ש"ח. אם סך העלויות אכן יגיע ל-7 מיליארדי ש"ח, סביר כי ההוצאות ב-2005 וב-2006 יהיו גבוהות מהסכומים המתקצבים כעת.

### המימון

הממשלה החליטה להגדיל את הגירעון בתקציב 2005 ב-0.4 אחוז תוצר כדי לממן את תכנית ההתנתקות. גידול זה של

העלייה במדד המחירים הסיטוניים נבעה בחלקה מהיחלשות השקל ביחס לסל המטבעות (פיחות של 2.2 אחוזים), אולם מרביתה מוסברת בהתפתחות מחירי הדלקים, שפעלה הן לעליות חדות במחירי התשומות של הענפים המשתמשים בנפט כחומר גלם לייצור (בעיקר ענפי זיקוק הנפט ומוצרי הפלסטיקה והגומי) והן להתייקרות תהליך הייצור ביתר הענפים. דיאגרמה ב-1 ממחישה את תפקידם של מחירי הדלק בהיווצרות הפער בין מדד המחירים לצרכן לבין מדד המחירים הסיטוניים: היחס בין מדד המחירים לצרכן לבין המחירים הסיטוניים בענפים עתירי הדלק ירד לאורך זמן, בעוד שהיחס בין מדד המחירים לצרכן לבין המחירים הסיטוניים של יתר ענפי התעשייה נותר יציב.



מאחר שמדד הסיטוניים מודד את מחירי התוצרת התעשייתית ליעדים מקומיים בשלב השיווק הראשוני, טרם מכירתה למשקי הבית, סביר כי השינויים במדד זה יגלשו במידה מסוימת למדד המחירים לצרכן. עם זאת, עוצמת התמסורת בין השניים אינה ברורה, משום שסל הצריכה הנמדד מכיל לא רק את התפוקה התעשייתית המקומית אלא גם מיגוון של מוצרי צריכה מיובאים, שירותים שונים ועוד. נוסף על כך ייתכן שבשלב השיווק הראשוני חלק מהתפוקה התעשייתית משוקק לשוק המקומי כתשומות ביניים (ולפיכך נכללת במדד הסיטוניים), אולם בסופו של תהליך הייצור אינה מגיעה למשקי הבית המקומיים אלא מיוצאת לחו"ל (ועל כן אינה נכללת במדד המחירים לצרכן).

הקשר בין שני המדדים נבחן בשני שלבים: בשלב הראשון נבדק הקשר ארוך הטווח בין המגמות של שני המשתנים, ובשלב השני - הקשר של הטווח הקצר, המושפע בין היתר

המשק היה נמוך משמעותית מהסכומים הנקובים בלוח, משום שעיקר העלות בפינוי סיני היה ההיערכות הצבאית המחודשת, וזו מומנה במידה רבה בעזרת סיוע אמריקני. הפיצוי למתיישבים (כולל הקמת יישובים חדשים) היווה רק כ-14 אחוזים מסך עלות הנסיגה מסיני. לעומת זאת בתכנית ההתנתקות עיקר העלות קשור לפינוי המתיישבים, לא להיערכות הביטחונית. גם אם יתקבל סיוע מיוחד מארה"ב, סביר שהוא יוגבל להיערכות הביטחונית, ולפיכך יממן רק חלק מעלות ההתנתקות. מבחינת נטל המימון יש אפוא עניין מיוחד בהוצאות האזרחיות, שאותן המשק צריך לממן בעצמו: בפינוי סיני הן הסתכמו בכ-9 מיליארדי ש"ח (מחירי 2004), ואילו בתכנית ההתנתקות הן צפויות לעמוד על 4.3 מיליארדים. בהתחשב בגידול המשק במהלך הזמן, ההבדל מבחינת הנטל על המשק בולט עוד יותר: ההוצאות האזרחיות המצטברות בפינוי סיני ובהתנתקות הנוכחית מהוות 4.3 ו-0.8 אחוזים מהתוצר השנתי של תחילת שנות השמונים ושל 2004, בהתאמה. יצוין כי ההוצאה בשני המקרים נפרסת בפועל על פני מספר שנים, עובדה המקלה על המימון. למרות העלות הגבוהה של פינוי סיני לא הוחלט בזמנו במפורש על העלאת מסים, או על קיצוץ בהוצאות אחרות כדי לממן את הפינוי. הממשלה גם לא הייתה מחויבת אז ליעדי גירעון או הוצאה, כך שעניין החריגה מהם לא עלה כלל לדיון.

**לוח 1: סך ההוצאה על פינוי סיני בשנים 1979-1987**

ההתפלגות באחוזים	מיליוני ש"ח (מחירי 2004)	
77.6	31,077	הפריסה הביטחונית
8.5	3,413	פיתוח תשתית
5.2	2,108	הקמת 19 יישובים חקלאיים*
8.6	3,430	פיצוי למפוני סיני**
100	40,021	סך כולל

\* מתוך 40 יישובים שהוקמו. \*\* העירוניים והחקלאים.

המקור: נורית קליאוט ושמואל אלבק, סיני – אנטומיה של פרידה, משדר הביטחון – ההוצאה לאור 1996, לוח 13, עמ' 134. הנתונים המקוריים בספר הם במחירי יוני 1990.

**מדד המחירים הסיטוניים והשפעתו על מדד המחירים לצרכן**

במהלך 2004 נרשמה עלייה מואצת של 7.6 אחוזים במדד המחירים הסיטוניים. לעומת זאת עלה מדד המחירים לצרכן בתקופה זו בשיעור מתון של 1.2 אחוזים בלבד. התפתחויות אלה מעלות תהיות לגבי הקשר בין שני המדדים, בפרט בדבר עוצמת התמסורת ומשכה<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> בניגוד למדד המחירים לצרכן, מדד המחירים הסיטוניים כולל רק את תפוקות התעשייה. אם מנכים ממדד המחירים לצרכן את הרכיבים דיור, החזקת הדירה, פירות וירקות, חינוך תרבות ובידור ובריאות, נראה כי המשקל המרבי של תפוקות התעשייה בו הוא 40-45 אחוזים.