

פרק ה'

הסקטור הציבורי

המדיניות הפיסקלית בשנת 1997 הייתה מרסנת – תפנית לעומת ההרחבה הפיסקלית של השנים 1994 עד 1996. תפנית זו התחייבה מן החריגה הניכרת מיעד הגירעון הממשלתי ומן הגירעון הניכר במאזן התשלומים אשתקד. הפחתת הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי ב-1.7 אחוזי תוצר נבעה בעיקרה מעלייה של משקל המס וירידה של משקל ההשקעות הציבוריות בתוצר – הרכב שאינו מעודד את הצמיחה של המשק בטווח הבינוני והארוך. הממשלה, שהיא הגוף העיקרי בסקטור הציבורי, עמדה השנה ביעד הגירעון הכולל, אף כי נרשמה חריגה של 0.6 אחוז תוצר מהגירעון המקומי המתוכנן – שיפור לעומת החריגה הניכרת מיעד זה אשתקד. המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות מאופיינת כמדיניות פרו-מחזורית: על רקע הצמיחה המהירה והגידול המהיר של תקבולי המס בשנים 1994 ו-1995, נקטה הממשלה מדיניות מרחיבה, אשר הגדילה את עודפי הביקוש ויצרה גירעון פיסקלי שלא ניתן להתמיד בו. השנה, על רקע האטה בפעילות הכלכלית, ביצעה הממשלה התאמה פיסקלית, כדי לממן את ההוצאה הציבורית השוטפת, אשר גדלה בשנות גידול המהיר של התוצר. העלאת שיעורי המס תרמה להקטנת הביקושים המקומיים ולהאטת קצב גידולו של התוצר. תקבולי ההפרטה השנה, בסך 8.5 מיליארדי ש"ח, תרמו להקטנת יחס החוב לתוצר מ-91.3 אחוזי תוצר בשנת 1996 ל-90.1 אחוזי תוצר בשנת 1997.

1. קווי ההתפתחות העיקריים

השנה הופעלה מדיניות פיסקלית מרסנת¹, שנועדה להתמודד עם גירעון הסקטור הציבורי ועם הגירעון במאזן התשלומים – תפנית לאחר המדיניות המרחיבה של השנים 1994 עד 1996. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי פחת השנה ל-2.5 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-4.2 אחוזי תוצר אשתקד, וזאת בעיקר עקב עלייה בת 1.6 נקודות אחוז של משקל המס בתוצר וירידה בת 0.9 נקודת אחוז של משקל ההוצאות על חשבון ההון בתוצר. משקל ההוצאה השוטפת בתוצר גדל ב-0.3 נקודת אחוז.

כמחצית מגידול משקלו של המס בתוצר (0.8 אחוז תוצר) נובעת משינויי חקיקה – שחיקת מדרגות המס, העלאת תשלומי המעביד למוסד לביטוח לאומי והעלאת מס הרשויות המקומיות והמסים על דלק, טבק ומזגנים. השנה נרשמה עלייה ריאלית של 31.5 אחוזים בהכנסות ממס החברות, עקב ירידה בהחזרי מס ההכנסה לחברות. על פי היחס

1 הדיון במדיניות הפיסקלית מתייחס לסקטור הציבורי, המורכב מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית) והמלכ"רים הציבוריים (קופות החולים, האוניברסיטאות וכו'). לעומת זאת מתייחס חוק הפחתת הגירעון לגירעון בתקציב הממשלה, שהיא הגוף המרכזי בסקטור הציבורי.

המדיניות הפיסקלית
בשנת 1997 הייתה
מרסנת – תפנית לעומת
ההרחבה הפיסקלית של
השנים 1994 עד 1996.

שבין מס החברות ובין התמורה להון בשנים קודמות ועל פי התמורה להון השנה ניתן להעריך שההכנסות ממס חברות גבוהות ב-0.75 אחוז תוצר מהמתחייב מן התמורה להון בשנת 1997. (ראו פירוט בהמשך הפרק, סעיף המסים הישירים).

ירידת ההוצאות על חשבון ההון משקפת ירידה בת 0.4 נקודת אחוז במשקל ההשקעות של הסקטור הציבורי וירידה דומה במשקלם של תשלומי ההעברה לפירמות. הירידה בהשקעות משקפת ירידה של 20 אחוזים בהשקעות הרשויות המקומיות וירידה של 8.6 אחוזים בהשקעות בכבישים. הירידה בתשלומי ההעברה לפירמות נובעת בחלקה מהקטנת המענקים לעידוד השקעות הון. בניגוד לירידת ההוצאות על חשבון ההון גדל השנה משקל ההוצאה השוטפת בתוצר. משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר גדל ב-0.2 נקודת אחוז, ומשקל תשלומי ההעברה (על החשבון השוטף) גדל ב-0.5 נקודת אחוז. כנגד זאת נרשמה ירידה בת 0.2 נקודת אחוז של משקל התמיכות בתוצר.

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי פחת השנה ל-2.5 אחוזי תוצר, לעומת 4.2 אחוזי תוצר אשתקד.

לוח ה'-1

הרכיבים העיקריים של ההכנסות הסקטור הציבורי והוצאותיו, 1993 עד 1997 (אחוזי תוצר)

1997 ¹	1996 ¹	1995 ¹	1994	1993	
52.9	51.8	53.6	53.3	54.4	סך ההכנסות הציבוריות
1.6	1.7	2.4	1.4	1.8	מזה: הכנסות מרכוש וריבית
41.4	39.8	40.7	40.1	39.4	סך כל המסים
14.8	14.4	14.2	14.2	14.5	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.9	5.3	5.6	5.7	5.9	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
15.5	14.2	15.1	15.5	14.3	המסים הישירים ותשלומי החובה
6.2	5.9	5.8	4.8	4.8	הכנסות הביטוח הלאומי
55.5	56.0	56.8	54.4	56.4	סך ההוצאות הציבוריות
20.3	20.1	20.0	17.2	16.3	מזה: הצריכה האזרחית המקומית
7.9	8.0	8.2	8.2	8.2	הצריכה הביטחונית המקומית
1.8	1.7	1.4	1.9	3.2	היבוא הביטחוני
1.4	1.5	1.7	2.2	2.4	התמיכות הישירות
12.9	12.4	12.0	11.4	11.6	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
1.4	1.8	2.0	1.9	2.7	תשלומי ההעברה על חשבון ההון
3.1	3.5	3.7	3.7	3.9	השקעות הסקטור הציבורי
6.4	6.5	7.3	7.2	7.6	תשלומי הריבית
-2.5	-4.2	-3.1	-1.1	-2.1	הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי

(1) כולל הכנסות והוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.

המדיניות הפיסקלית פעלה השנה לריסון הביקושים, על רקע ההאטה הכללית בקצב גידולם של הביקושים המקומיים – ירידה מ-5.2 ב-1996 ל-1.1 אחוז ב-1997. הריסון

על רקע ההאטה הכללית
בקצב גידולם של
הביקושים המקומיים
ננקטה מדיניות פיסקלית
מרסנת.

המדיניות הפיסקלית
בשנים האחרונות היא
פרו-מחזורית – מרחיבה
בעתות גאות ומצמצמת
בעתות שפל.

האטת קצב הצמיחה
הביאה לאבדן הכנסות
ממסים בשיעור של כ-0.9
אחוז תוצר.

הפיסקלי האט את קצב ההתרחבות של הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי מ-3.0 ל-0.3 אחוז, ופעל גם להקטנת הביקוש לצריכה פרטית; זאת דרך העלאת משקל המס נטו בתוצר, שהקטינה את ההכנסה הפנויה השוטפת של הפרטים. הרכב הפחתת הגירעון – צמצום ההשקעה הציבורית והכבדת נטל המס – פגע ככל הנראה בתוואי הצמיחה של המשק בטווח הבינוני והארוך. ייתכן שהפגיעה בתוואי הצמיחה הקטינה את הביקוש להשקעה פרטית ואת ההכנסה העתידית של הפרטים; במידה שהפרטים הפנימו את הירידה בהכנסתם העתידית פעלה ירידה זו להפחתת צריכתם בהווה. השפעתה המרסנת של המדיניות הפיסקלית על הביקושים המקומיים פעלה, יחד עם גורמים נוספים (שנותחו בפרק ב'), להאטת גידולו של התוצר ולהפחתת הגירעון במאזן התשלומים.

המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות היא פרו-מחזורית: משנת 1994 ועד לרביע הראשון של שנת 1996 אופיין המשק בצמיחה מהירה ובירידה של שיעור האבטלה, על רקע גל העלייה והתהליך המדיני באזור. בתקופה זו הופעלה מדיניות פיסקלית מרחיבה, שולמו תוספות שכר ניכרות לעובדי הסקטור הציבורי, ושיעורי המס הסטטוטוריים הופחתו. הצמיחה המהירה במשק הגדילה את הכנסות הממשלה ממסים, ואלה איפשרו לממן את ההרחבה הפיסקלית ללא חריגה מיעד הגירעון של שנת 1994 ובחריגה קטנה בלבד מזה של שנת 1995. ברביע השני של 1996 הואט קצב הצמיחה, ההכנסות ממסים פחתו, ולפיכך חרגה הממשלה במידה ניכרת מיעד הגירעון, אף שמשקל ההוצאה הציבורית בתוצר לא גדל. השנה, בעקבות החריגה הניכרת מיעד הגירעון, ננקטה מדיניות פיסקלית מרסנת, שתרמה להפחתת הגירעון של הסקטור הציבורי ולהגברת ההאטה. הגירעון, שנוצר עם גידול ההוצאה הציבורית בשנים 1994 ו-1995, צומצם השנה על ידי העלאה של משקל המס בתוצר, ובכך הגדילה הממשלה, ככל הנראה פרמננטית, את ההוצאה הציבורית ואת נטל המס.

כדי לנתח את השפעתה של המדיניות הפיסקלית על הגירעון ארוך הטווח יש לבדוק את התפתחותו של "הגירעון המבני" – כלומר לנכות מן הגירעון בפועל את ההכנסות וההוצאות החד-פעמיות ואת השפעת "המייצבים האוטומטיים"; אלה מתבטאים בירידת ההכנסות ממסים ובגידול תשלומי ההעברה בתקופות שפל ובפעולה הפוכה בתקופות גאות, ולכן אינם משפיעים על הגירעון של הטווח הארוך. קצב הצמיחה השנה היה נמוך בשני אחוזים מזה של הטווח הארוך. (שיעור הצמיחה הממוצע ב-20 השנה האחרונות הוא כ-4.1 אחוזים). האטת קצב הצמיחה הביאה לאבדן הכנסות ממסים בשיעור של כ-0.9 אחוז תוצר, ועליית האבטלה הביאה לגידול בן 0.15 נקודת אחוז של משקל תשלומי ההעברה בתוצר, ואולם השפעה זו של "המייצבים האוטומטיים" קוזה על ידי ההכנסות החריגות ממס חברות (0.75 אחוז תוצר) והירידה בהשקעות הסקטור הציבורי (0.4 אחוז תוצר). ירידת ההשקעות, הפוגעת בצבירת מלאי ההון הציבורי, תחייב את הגדלתו בעתיד, ולכן אינה מקטינה את "הגירעון המבני". בהתחשב בירידה בהשקעות, בהכנסות ממס חברות ובפעולת המייצבים האוטומטיים ניתן להעריך שהירידה ב"גירעון המבני" של הסקטור הציבורי הייתה דומה לירידה בגירעון בפועל.

תקבולי ההפרטה הגיעו השנה לשיא של 8.5 מיליארדי ש"ח – מרביתם (7.1 מיליארדים) בגין מכירת מניות הבנקים, ובעיקר מכירת השליטה ב"בנק הפועלים". ההכנסות מההפרטה איפשרו את הירידה בחוב הציבורי, והחוב הציבורי נטו ירד מ-91.3 אחוזי תוצר ב-1996 ל-90.1 אחוזי תוצר השנה. הרכב החוב הציבורי נשתנה משמעותית בשנתיים האחרונות: משקל החוב החיצוני בסך החוב ירד מ-18.6 ל-6.3 אחוזים, וזאת עקב הגידול של יתרות מטבע החוץ בבנק ישראל.

בשנים 1995 ו-1996 נרשמה ירידה במדד אי-השוויון, ובכך התהפכה מגמת עלייתו, שאיפיינה את המשק מאז ראשית גל העלייה. הירידה באי-השוויון מוסברת בירידת שיעור האבטלה בשנת 1996 לרמה ששררה במשק בשנת 1988, לפני תחילת גל העלייה.

2. המדיניות הפיסקלית

ההתפתחות המקרר-כלכלית השנה מאופיינת בהאטה בפעילות הכלכלית ובנסיגה בתוצר לנפש, האטה שהחלה עוד במהלך 1996 וגרמה לעליית שיעור האבטלה הממוצע לרמה של 7.7 אחוזים. השנה הופעלה מדיניות פיסקלית מרסנת, במטרה להשיג את יעד הגירעון של הממשלה ולצמצם את הגירעון במאזן התשלומים. הריסון הפיסקלי היה אחד הגורמים להקטנת קצב הגידול של הביקושים המקומיים מ-5.2 אחוזים ל-1.1 אחוז; גורמים נוספים הם מיצוי ההשפעות המרחיבות של גל העלייה, המדיניות המוניטרית המרסנת והמשך אי-הוודאות הביטחונית. (ראו פרק ב'). האטת הגידול של הביקושים המקומיים סייעה בהקטנת הגירעון במאזן התשלומים ובהשגת יעד האינפלציה, אך תרמה להאטת גידולו של התוצר ולעלייה באבטלה. ההתאמה הפיסקלית הקטינה את "הגירעון המבני" של הסקטור הציבורי ואיפשרה את השגת יעד הגירעון, אך הרכב ההתאמה שנבחר – העלאת נטל המס וצמצום משקל ההשקעות בתוצר, במקום הקטנת משקל ההוצאה הציבורית השוטפת בו – לא תרם לצמיחה ארוכת הטווח במשק.

המדיניות הפיסקלית התמודדה השנה עם בעיית הגירעון שנוצרה בשנים 1994 ו-1995 אשר בהן, על רקע הצמיחה המהירה וירידת האבטלה, הופעלה מדיניות פיסקלית מרחיבה: תוספות שכר חריגות ששולמו לעובדי הסקטור הציבורי ייקרו את עלות העבודה בשיעורים ריאליים של 9.6 אחוזים בשנת 1994 ו-5.9 אחוזים ב-1995; נוסף על כך הופחתו שיעורי המס הסטטוטוריים, הורחבו מדרגות מס ההכנסה ליחידים, שיעור מס החברות הורד בנקודת אחוז בכל שנה, מכסים ומסי קנייה הופחתו, ובוטל היבוא הכללי. הפחתת שיעורי המס ועליית השכר הריאלי יצרו "גירעון מבני" ניכר בתקציב הממשלתי – אולם זה לא

הריסון הפיסקלי נועד להשיג את יעד הגירעון של הממשלה ולצמצם את הגירעון במאזן התשלומים.

בשנים 1994 ו-1995 נוצר גירעון מבני בתקציב הסקטור הציבורי, והדבר חייב תפנית ממשית במדיניות הפיסקלית.

לוח ה'-2

אינדיקטורים מרכזיים למדיניות הפיסקלית, 1993 עד 1997

1997	1996	1995	1994	1993	
1.9	4.4	7.1	6.8	3.5	שיעור הצמיחה של התוצר
-0.9	0.2	1.2	1.1	-0.2	הכנסות מצמיחה השונה מ-4.1 אחוזים ¹
0.6	-0.1	-0.9	-0.7	-0.5	השפעת החקיקה על הכנסות הממשלה ממסים ²
-0.6	1.1	5.9	9.6	3.0	העלייה במחיר תשומת העבודה של הסקטור הציבורי
3.0	4.6	4.0	7.2	1.9	הגידול הכמותי של הצריכה האזרחית ³

(1) ההכנסות מצמיחה השונות מ-4.1 אחוזים (קירוב לשיעור הצמיחה הממוצע ב-20 השנה האחרונות) מחושבות בהנחה שהגמישות של סך תקבולי המס היא יחידתית.

(2) אומדני השפעת החקיקה מבוססים על נתוני מינהל הכנסות המדינה.

(3) ללא השפעת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי על הגידול הכמותי של הצריכה הציבורית האזרחית בשנת 1995.

התבטא בחריגה משמועותית מיעד הגירעון בשנים אלה, שכן הצמיחה המהירה ומערכת המס הפרוגרסיבית הביאו לגידול ניכר של ההכנסות ממסים. בשנת 1996 הואט שיעור הצמיחה, אך תחזית ההכנסות ממסים הניחה כי הגידול המהיר של התוצר ושל ההכנסות ממסים יימשך. על רקע הערכת היתר של ההכנסות הצפויות ממסים, הבחירות וחילופי השלטון, לא התמודדה הממשלה עם בעיית הגירעון; לפיכך חרג הגירעון הממשלתי בשנת 1996 ב-2.2 אחוזי תוצר מהיעד שנקבע בחוק הפחתת הגירעון, והדבר חייב תפנית ממשית במדיניות הפיסקלית.

לאחר החריגה הגדולה מיעד הגירעון ולנוכח הגירעון הניכר במאזן התשלומים נדרש שינוי יסודי במדיניות הפיסקלית, ובשנת 1997 זו אכן התמודדה עם בעיית "הגירעון המבני" ואיפשרה את השגת יעד הגירעון. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי פחת ב-1.7 אחוזי תוצר, כתוצאה מירידה בת 0.4 נקודות אחוז של משקל השקעות הסקטור הציבורי בתוצר ומעלייה בת 1.6 נקודות אחוז של משקל המס בתוצר. כמחצית מהעלייה של משקל המס בתוצר נבעה משינויי חקיקה, וכמחציתה משקפת הכנסות חריגות ממס החברות. משקלם של תשלומי ההעברה על חשבון ההון בתוצר ירד ב-0.4 נקודות אחוז, שינוי המשקף ירידה ריאלית בת 11.2 אחוזים של המענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר גדל השנה ב-0.2 נקודות אחוז, ומשקל תשלומי ההעברה (על החשבון השוטף) בתוצר גדל ב-0.5 נקודות אחוז, גידול שהושפע מהעלייה בתשלומי דמי האבטלה והבטחת ההכנסה (0.15 אחוז תוצר). הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש וריבית פחתו השנה ב-0.1 אחוז תוצר, בגלל ירידה של רווחי בנק ישראל.

הריסון הפיסקלי שהופעל השנה מותן במידה רבה על ידי "המייצבים האוטומטיים" הטמונים בתקציב, המצמצמים את הגירעון בתקופה של גיאות ומרחיבים אותו בתקופה של שפל, ולכן הפחתת הגירעון קשה יותר בתקופה של פעילות כלכלית ממותנת. חישובנו ומצאנו שלו דמה שיעור הצמיחה השנה לשיעורה הממוצע בעשרים השנים האחרונות (4.1 אחוזים), ולו דמה שיעור האבטלה השנה לשיעורה אשתקד – היה משקלם המשותף של הצריכה הציבורית האזרחית ושל תשלומי ההעברה השוטפים בתוצר נותר ללא שינוי, והגירעון הכולל של הסקטור הציבורי היה קטן ב-2.7 אחוזי תוצר; ממצא זה מעיד על עוצמתו של הריסון הפיסקלי השנה.

הריסון הפיסקלי פעל להאטת צמיחתו של התוצר בטווח הקצר, והרכב הפחתת הגירעון אין בו כדי לעודד את הצמיחה לטווח הארוך. צמצום "גירעון מבני" שלא ניתן להתמיד בו, בין דרך העלאת מסים ובין על ידי הקטנת ההוצאה הציבורית, פועל בדרך כלל לצמצום הביקושים המקומיים והתוצר בטווח הקצר. השנה תרמו לריסון הביקושים ולהאטת הפעילות גם ההכנסות החריגות ממס החברות והירידה בהשקעות הסקטור הציבורי, אך תרומתם להפחתת "הגירעון המבני" זניחה. הפגיעה האפשרית בתוצר בטווח הארוך נובעת מהרכב הקיצוץ. ההוצאה הציבורית כוללת שני רכיבים עיקריים – תשלומי העברה ושכר לעובדי הסקטור הציבורי; הקטנה משמעותית של הוצאות אלה כרוכה בקשיים גדולים, כגון שביתות, פגיעה בשירותים הציבוריים ובמרקם החברתי. הימנעות מהקטנת ההוצאה הציבורית והעלאת נטל המס מאותות למשקיעים כי ההוצאה הציבורית קשיחה, וכי נטל המס הפרמננטי גדל. העלאת נטל המס מרתיעה, ככל הנראה, משקיעים מקומיים וזרים, ולכן מביאה להקטנת מלאי ההון העתידי במשק, להאטת קצב הצמיחה, ובטווח הארוך – גם לפגיעה בשכר הריאלי. ההשפעות של הטווח הקצר ושל הטווח הארוך אינן מנותקות זו מזו: התאמה פיסקלית התומכת בצמיחה של הטווח הארוך

הפחתת הגירעון של
הסקטור הציבורי נבעה
מעלייה של משקל המס
בתוצר ומירידה של משקל
ההוצאות על חשבון ההון
בתוצר.

הריסון הפיסקלי השפיע
להאטת צמיחתו של
התוצר בטווח הקצר,
והרכב הפחתת הגירעון
פגע בצמיחה של הטווח
הארוך.

מגדילה את הביקושים להשקעות ולצריכה פרטית, וגידול הביקושים של הסקטור הפרטי עשוי למתן את ההשפעה המצמצמת של הירידה בביקושי הסקטור הציבורי. אולם ההתאמה הפיסקלית השנה כללה בעיקר עלייה של משקל המס בתוצר, ולכן לא עודדה גידול של ביקושי הסקטור הפרטי.

המדיניות הפיסקלית פעלה לריסון הביקושים המקומיים: העלייה הכמותית בביקושים המקומיים נטו של הסקטור הציבורי הצטמצמה ל-0.3 אחוז בלבד – קיפאון הנובע מירידה של 12.1 אחוזים בהשקעות ומגידול מתון של 2.4 אחוזים בצריכה הציבורית המקומית. הצריכה הפרטית קטנה, משום שהגדלת נטל המס נטו פגעה בהכנסה הפנויה השוטפת, והפחתת הגירעון תוך עליית משקל הצריכה הציבורית בתוצר אותה על עלייה פרמנטית בנטל המס, ופגעה בהכנסה הפנויה העתידית. על סמך תוצאות מחקר שערך יעקב לביא² ניתן להעריך שעליית משקל המס הישיר נטו בתוצר השנה ב-1.2 נקודות אחוז הקטינה את הצריכה הפרטית בכ-0.5 אחוז תוצר.

המדיניות הפיסקלית תרמה לצמצום הגירעון במאזן התשלומים, המשקף את ההפרש שבין הביקוש וההיצע המיצרפיים. הקיפאון בביקושי הסקטור הציבורי והשפעת המדיניות לצמצום הביקושים לצריכה פרטית ולהשקעות הקטינו את הביקוש המיצרפי. לעומת זאת הביאו שחיקת מדרגות מס ההכנסה וההעלאה של הפרשות המעביד לביטוח הלאומי ושל המס על הדלק לייקור התשומות במשק, ופגעו בהיצע המיצרפי של הטווח הארוך. העלאת השכר ברוטו בהתאם לעלייה במס תתאפשר רק כשיפתחו חוזי השכר, והאטת קצב הגידול של מלאי ההון בהתאם לעליית השכר ברוטו היא תהליך של הטווח הארוך. הפחתת הגירעון פגעה אפוא הן בביקוש המיצרפי והן בהיצע המיצרפי; מאחר שהפגיעה בהיצע המיצרפי עיקרה בטווח הארוך, נמצא שבטווח הקצר תרמה המדיניות הפיסקלית להקטנת הגירעון במאזן התשלומים.

הגירעון במאזן התשלומים משקף את ההפרש שבין ההשקעה לחיסכון. העלאת נטל המס, הקטנת המענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון וצמצום ההשקעה הציבורית פגעו, ככל הנראה, בביקוש להשקעות. כיוון שהתשתית הציבורית מהווה מוצר משלים להשקעה הפרטית, הביאה הקטנת ההשקעות בכבישים (9 אחוזים), ברכבות (28 אחוזים) ובנמלי הים (15 אחוזים), ככל הנראה לצמצום הביקוש להשקעה פרטית. (ראו פרק ב'). גידול החיסכון הציבורי (המשקף את הירידה בגירעון השוטף של הסקטור הציבורי), שבטווח הקצר מקוזה רק בחלקו על ידי ירידה בחיסכון הפרטי, פעל להגדלת החיסכון הלאומי³ – אולם זה ירד השנה, כי הפרטים הקטינו את חסכונם כדי למנוע פגיעה בצריכתם בעטייה של ההאטה, שנתפסה בחלקה כזמנית. המדיניות הפיסקלית הקטינה את הביקוש להון (ההשקעות) והגדילה את היצע ההון (החיסכון), ולכן תרמה לירידה של שיעורי הריביות הריאליות הארוכות.

הפחתת הגירעון בדרך של צמצום הצריכה הציבורית, שעיקרה מוצרים לא-סחירים, יוצרת לחץ לפיחות ריאלי⁴ – אולם השנה פעל הרכב הפחתת הגירעון למיתן הכוחות

הקיפאון בביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי והגדלת נטל המס פעלו לריסון הביקושים המקומיים במשק.

המדיניות הפיסקלית תרמה לצמצום הגירעון במאזן התשלומים.

המדיניות הפיסקלית הקטינה את הביקוש להשקעות, הגדילה את היצע החיסכון, ולכן פעלה לירידה של שיעורי הריביות הריאליות.

2 במחקרו של יעקב לביא (1995), "האם השינוי בהכנסה השוטפת תורם להסבר השינוי בתוצרות בישראל" (סקר בנק ישראל 71, בדפוס) נמצא כי 40-50 אחוזים מהשינוי בצריכה הפרטית מוסברים על ידי שינויים בהכנסה הפנויה.

3 בהנחה שלא הייתה השנה פגיעה בהיצע המיצרפי; פגיעה כזאת מקטינה את החיסכון הלאומי.

4 פיחות ריאלי משמעו ירידת המחיר היחסי של המוצרים הבלתי-סחירים.

לפיחות ריאלי, שכן העלאת המסים מקטינה את הצריכה הפרטית, הכוללת מוצרים סחירים ולא-סחירים.

המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות הייתה פרו-מחזורית – מרחיבה בעתות גאות ומצמצמת בעתות שפל – ולכן היא החריפה את מחזור העסקים: על רקע הגיאות הכלכלית ועודפי הביקוש הגדולים בשנים 1994 ו-1995 הופעלה מדיניות פיסקלית מרחיבה. ההוצאה הציבורית שגדלה ושיעורי המס שפחתו גרמו להרחבת עודפי הביקוש, להגדלת הגירעון במאזן התשלומים ולהגברת הלחצים האינפלציוניים. עם מיצוי ההשפעה של גל העלייה הצטמצמו הביקושים המקומיים ושיעורי הצמיחה בשנתיים האחרונות. האטת הצמיחה שגרמה לירידת ההכנסות ממסים, חשפה את בעיית "הגירעון המבני" של הסקטור הציבורי, וזו חייבה תפנית במדיניות הפיסקלית. הריסון הפיסקלי שנקט השנה הביא להקטנה נוספת של הביקושים המקומיים, ובכך להעמקת ההאטה במשק.

המדיניות הפיסקלית הפרו-מחזורית בשנים האחרונות גרמה לעלייה פרמנטית של נטל המס, שכן הצריכה הציבורית ותשלומי ההעברה, אשר גדלו בשנות ההרחבה הפיסקלית, לא צומצמו בחזרה בזמן הריסון. העלייה הפרמנטית בהוצאה הציבורית בלמה את מגמת הירידה בנטל המס, שאפיינה את המשק הישראלי בשנים 1986 עד 1991. הפחתת שיעורי המס הסטטוטוריים בתקופת הגיאות והעלאתם בתקופת השפל איננה יעילה, שכן היא מביאה לאבדן רווחה: על פי התיאוריה המס הסטטוטורי צריך להיקבע משיקולים ארוכי טווח, כי כל שינוי זמני בשיעורו מגדיל את הנטל העודף ממסיו ופוגע ביעילות. הנזק שבהפחתת שיעור המס הסטטוטורי בתקופת גיאות והעלאתו בתקופת שפל גדול במיוחד, שכן שינוי זה מגביר את איהוודאות במשק ומחריף את מחזור העסקים.

יחס החוב הציבורי לתוצר ירד השנה מ-91.3 אחוזי תוצר ל-90.1 אחוזים, ירידה הנובעת מהכנסות של כ-8.5 מיליארדי ש"ח מהפרטת חברות. ההפרטה, המקטינה הן את נכסי הממשלה והן את התחייבויותיה, אינה משפיעה על החוב הציבורי נטו – אולם כיוון שמאזן הנכסים והתחייבויות של הסקטור הציבורי אינו כולל את ערך החברות הממשלתיות,

המדיניות הפיסקלית
הפרו-מחזורית בשנים
1994 עד 1997 החריפה
את מחזור העסקים,
וגרמה לעלייה פרמנטית
בנטל המס.

לוח ה'-3

מימון הגירעון, 1989 עד 1997
(אחוזי תוצר)

	מימון הגירעון (+) / העודף (-)	גיוס הון	השינוי בבסיס הכסף	גיוס הון המקומי			שארית
				מזה: באמצעות	מכירת נכסים	הממשלה	
		הון	הכסף	סך הכול	בנק ישראל	הממשלה	
1993	2.1	-2.5	1.0	1.7	1.8	2.4	1.8
1994	1.1	3.5	0.9	0.0	-0.5	0.5	-3.2
1995	3.1	-3.1	-0.3	8.7	5.4	3.4	-2.2
1996	4.2	-1.6	1.3	5.4	2.8	2.6	-0.9
1997	2.5	-8.9	1.1	9.5	7.2	2.3	0.7

עולה מן החוב הציבורי הנמדד הרושם המוטעה שמכירת החברות הקטינה את יחס החוב לתוצר. בניכוי ההכנסות מההפרטה גדל השנה יחס החוב הציבורי נטו לתוצר, משום שהגירעון הכולל של הסקטור הציבורי (2.5 אחוזי תוצר) גבוה משיעור הגידול של התוצר (1.9 אחוזים). יחס החוב לתוצר ירד ברציפות מאז תכנית הייצוב של שנת 1985, ואף על פי כן הוא גבוה בהרבה מהיעד שקבעה הקהילה האירופית במסגרת אמנת מסטריכט – 60 אחוזים. המשך תהליך ירידתו של יחס החוב הציבורי לתוצר מותנה בהקטנת הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי ובחידוש הצמיחה במשק, שכן ההפרטה והכנסותיה הם תופעה זמנית.

השנה היינו עדים להתפתחות משמעותית בהרכב החוב של הסקטור הציבורי: משקל החוב החיצוני של הסקטור הציבורי ירד בשיעור חד מ-14.1 אחוזים אשתקד ל-6.3 אחוזים בלבד. יבוא ההון לטווח ארוך, שנבע מגידולן של ההשקעות הזרות, ויבוא ההון לזמן קצר, שנבע מפערי התשואות, דחקו את שער החליפין לתחתית הרצועה. יבוא ההון חייב את בנק ישראל לרכוש מטבע חוץ מהסקטור הפרטי כדי לשמור על שער של סל המטבעות בתחום רצועת הניוד, ורכישות מטבע החוץ הגדילו את יתרות מטבע החוץ בבנק ב-8.6 מיליארדי דולרים. בנק ישראל הוא חלק מהסקטור הציבורי, ולכן גידול של יתרות מטבע החוץ הקטין את החוב החיצוני הנקי של הסקטור הציבורי וכנגד זאת הגדיל את החוב פנימי.

א. החוק להפחתת הגירעון

חוק הפחתת הגירעון מציב מיגבלת גירעון לממשלה, שהיא הגוף המרכזי בסקטור הציבורי. החוק נחקק על רקע קליטת גל העלייה, שחייבה את הממשלה ליצור גירעון תקציבי, אשר יימשך מספר שנים ויפחת בהדרגה עם שוך הגל. החוק נועד לאותת לציבור שגידול גירעונה של הממשלה בראשית גל העלייה אינו מסמן חזרה לחוסר המשמעת התקציבית, ששררה בתחילת שנות השמונים, והביאה להדרדרות המשק. בפועל הביא גל העלייה לצמיחה מהירה, והכנסות הממשלה בשנים 1993 ו-1994 היו גבוהות מהצפוי. הממשלה ניצלה את ההכנסות הזמניות ממסים להגדלה מתמשכת של ההוצאות, ובכך החטיאה את מטרתו של חוק הפחתת הגירעון, אף כי פורמלית היא עמדה ביעד הגירעון. לאחר החריגה הניכרת מיעד הגירעון בשנת 1996 הייתה השנה חשיבות רבה לעמידה ביעד הגירעון. בניגוד לעמידה ביעד זה בשנים 1992 עד 1994, שלא הצריכה מאמץ גדול, חייב הדבר השנה צמצום פיסקלי ניכר. לכן עמידת הממשלה ביעד הגירעון הכולל הגבירה את האמינות שהציבור מייחס לחוק הפחתת הגירעון, כלומר את הציפיות שהמשמעת הפיסקלית תישמר גם בעתיד.

הגירעון הכולל בשנת 1997 (2.4 אחוזי תוצר) נמוך ב-0.4 אחוז תוצר מיעד הגירעון הכולל (2.8 אחוזי תוצר), אך הגירעון המקומי של הממשלה עמד על 2.9 אחוזי תוצר, וחרג ב-0.6 אחוז תוצר מהגירעון המקומי המתוכנן. העמידה ביעד הגירעון הכולל התאפשרה משום שההכנסה מחו"ל הייתה גבוהה ב-3.1 מיליארדי ש"ח מההכנסה החזויה, וזאת בעיקר מפני שהממשלה זקפה לזכותה הכנסות בסך 2.4 מיליארדי ש"ח מריבית על יתרות בנק ישראל. כנגד יתרות מטבע החוץ של בנק ישראל עומדות התחייבויות שקליות, ולכן כנגד ההכנסות מריבית על יתרות מטבע חוץ יש לבנק ישראל הוצאות ריבית על התחייבויות שקליות, שאינן נזקפות כהוצאה בגירעון הכולל של הממשלה. זקיפת הכנסות בנק ישראל ללא זקיפת ההוצאות איננה מעידה על צמצום הגירעון הממשלתי ואיננה מתיישבת עם רוח החוק להפחתת הגירעון.

החוב הציבורי ירד השנה מ-91.3 אחוזי תוצר ל-90.1 אחוזים, ירידה הנובעת מההכנסות מהפרטת חברות.

בשנים 1993 עד 1995 ניצלה הממשלה את ההכנסות הזמניות ממסים להגדלה מתמשכת של ההוצאות, ובכך החטיאה את מטרתו של חוק הפחתת הגירעון.

הגירעון הכולל של הממשלה בשנת 1997 נמוך ב-0.4 אחוז תוצר מיעד הגירעון הכולל.

לוח ה'-4

החוק להפחתת גירעון הממשלה, 1992 עד 1997
(אחוזי תוצר)

1997	1996	1995	1994	1993	1992	
2.3	2.5	2.75	3.0	3.2	6.2	תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ¹
2.9	4.7	3.2	2.0	2.4	4.9	הביצוע
0.6	2.2	0.4	-1.0	-0.8	-1.3	הסטייה מתקרת הגירעון המקומי
-1.8	-2.0	-0.7	2.4	1.9	-3.3	הסטייה בהכנסות - באחוזי תוצר
-1.2	0.2	-0.3	1.4	1.1	-4.4	הסטייה בהוצאות - באחוזי תוצר
2.4	4.1	4.1	2.1	3.9	5.3	הגירעון הממשלתי הכולל
2001	2000	1999	1998	1997		
1.5	1.75	2.0	2.4	2.8		חוק הפחתת הגירעון הכולל
				2.4		הביצוע

(1) עד לשנת 1996 התייחס חוק הפחתת הגירעון לגירעון המקומי, והחל משנת 1997 ואילך - לגירעון הכולל.

הגירעון המקומי של
הממשלה גבוה ב-0.6
אחוז תוצר מהגירעון
המקומי המתוכנן.

הגירעון המקומי של הממשלה (ללא מתן אשראי) הסתכם ב-2.9 אחוזי תוצר - חריגה של 0.6 אחוז תוצר מהגירעון המקומי המתוכנן. השנה נרשם ביצוע חסר הן בצד ההכנסות המקומיות והן בצד ההוצאות המקומיות. ביצוע החסר נובע בחלקו מעלייה מתונה של המחירים ביחס לתחזית: בתקציב הניחו עליית מחירים של כ-1.1 אחוזים, ואילו בפועל עלו המחירים במוצע ב-9.0 אחוזים בלבד. לאחר תיקון הנחת המחירים מתברר כי ההכנסה המקומית בפועל נמוכה ב-1.1 אחוזי תוצר מתחזית ההכנסות וכי ההוצאה המקומית בפועל נמוכה ב-0.5 אחוז תוצר מהמתוכנן.

קצב הצמיחה בשנת 1997 היה נמוך בשתי נקודות אחוז מזה שעליו התבססה תחזית ההכנסות. בהנחה שגמישות תקבולי המס של הממשלה ביחס לתוצר היא 1.2, גרמה האטה במשק לאבדן הכנסות ממס בשיעור של כ-0.75 אחוז תוצר. הירידה בתקבולי המס כתוצאה מההאטה קווצה על ידי הכנסות חריגות של 0.75 אחוז תוצר ממס החברות, ולכן האטת הפעילות לא מנעה השנה את השגת יעד הגירעון.

תחזית ההכנסות לשנת 1998, הגלומה בתקציב המדינה, עלולה להתגלות שוב כתחזית יתר (בדומה לתחזיות לשנים 1995 עד 1997): בסיס הגבייה ששימש בהכנת התחזית גבוה בכ-700 מיליוני ש"ח מהגבייה בפועל בשנת 1997, והוא כולל הכנסות חריגות ממס החברות. זאת ועוד, התחזית מניחה שיעור צמיחה של 3.1 אחוזים, בעוד ששיעור הצמיחה במחצית השנייה של שנת 1997 היה 1.8 אחוזים בלבד. גם הנחת התקציב שההכנסות ממסים יגדלו ב-1.09 מיליארדי ש"ח כתוצאה מהעמקת הגבייה ספק אם תתממש.

כידוע, תנודתיות בפעילות הכלכלית יוצרת תנודתיות דומה בהכנסות ממסים, ולפיכך העמידה ביעד הגירעון מחייבת לעיתים התאמות תקציביות. חשוב להתייחס לתוואי ההוצאות של הממשלה - לא רק ליעד הגירעון, וזאת כדי למנוע תנודתיות יתר בהוצאות

חשוב למנוע תנודתיות
יתר בהוצאות הממשלה
ובשיעורי המס בתגובה על
תנודתיות בתוצר.

אלה ובשיעורי המס הסטטוטוריים (הצריכים להיקבע בעיקר על פי שיקולים ארוכי טווח) בתגובה על תנודתיות בהכנסות ממסים בשל תנודתיות בתוצר בזמן הקצר.

תיבה ה'-1: המדיניות הפיסקלית והתפנית בסביבת אינפלציה

הקשר בין הגירעון הפיסקלי לשיעור האינפלציה תלוי בציפיות הציבור לגבי דרך מימונו של הגירעון. אם הציבור מעריך שהגירעון הממשלתי הוא זמני בלבד וכי בטווח הארוך תשמור הממשלה על תקציב מאוזן על ידי צמצום ההוצאות והעלאת שיעור המס – לא תהיה לגירעון הזמני השפעה אינפלציונית; לעומת זאת אם הציבור צופה שחלק מהגירעון ימומן באמצעות הדפסת כסף, יגרור הגירעון האצה אינפלציונית. הקשר שבין הגירעון הפיסקלי לאינפלציה איננו פשוט, שכן הוא תלוי בציפיות הציבור לגבי מידת התמדתו של הגירעון ואופן מימונו. ל"גירעון מבני" תהיה השפעה אינפלציונית יותר מאשר לגירעון מחזורי. קושי של הממשלה בגיוס אשראי יגדיל את ההסתברות למימון באמצעות הדפסה, ויגרום האצה אינפלציונית. חקיקת חוק אי-הדפסה והגדלת עצמאותו של בנק ישראל הקטינו את הסבירות של מימון באמצעות הדפסה ותרמו להאטת האינפלציה.

מחקר¹ שנערך בישראל בחן את הקשר שבין מדיניות פיסקלית לתפנית בסביבת האינפלציה בתקופה 1970 עד 1996. מדיניות פיסקלית הוגדרה על ידי החוקרים כמרחיבה (מצמצמת) אם בתוך 3 שנים גדל (קטן) "הגירעון המבני" עד כדי 2 אחוזי תוצר, וכן אם משקל החוב הציבורי בתוצר עלה (ירד) לפחות ב-5 אחוזי תוצר. נמצאה חפיפה רבה בין השנים שבהן הופעלה מדיניות פיסקלית מרחיבה (מרסנת) לשנים שבהן הייתה האצה (האטה) אינפלציונית.

לאחר שנתיים של מדיניות פיסקלית מרחיבה, שאיימה להביא להאצה אינפלציונית, הפכה המדיניות למרסנת. על סמך התיאוריה הכלכלית וניסיון העבר ניתן להעריך שהקטנת "הגירעון המבני" והורדת יחס החוב לתוצר תורמות להאטת קצב עליית המחירים ולהתייצבות ברמת אינפלציה נמוכה יותר.

1 מומי דהן ומישל סטרבצ'נסקי, "המדיניות הפיסקלית ותפנית בסביבת האינפלציה", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 97.04 אוגוסט 1997.

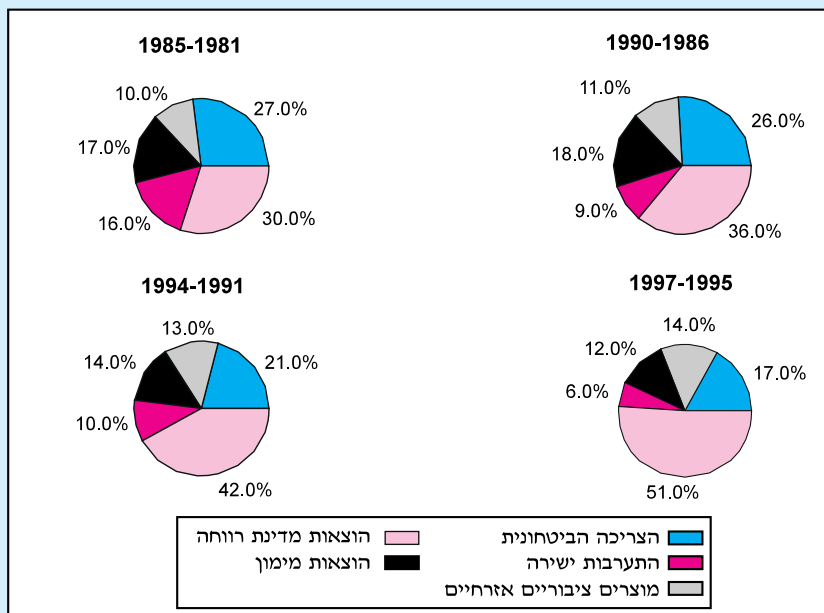
ב. מדיניות הקצאת המשאבים

בלוח ה'-4 ניתן להבחין במספר מגמות רבות שנים, המקרבות את הקצאת המשאבים של הסקטור הציבורי בישראל לזו הנהוגה במדינות המפותחות. המשק הישראלי מאופיין בנטל ביטחוני ובנטל חוב הגבוהים במידה משמעותית מאשר במדינות מפותחות אחרות, אך המגמה רבת השנים של ירידת הוצאות הביטחון והוצאות המימון מגדילה את הדמיון בינו לבין המדינות המפותחות. משקלה של הצריכה הביטחונית הכוללת ירד מ-22.9 אחוזי

הירידה בנטל המס
הביטחוני ובנטל החוב
מקרבת את הקצאת
המשאבים של הסקטור
הציבורי בישראל לזו
הנהוגה במדינות
המפותחות.

דיאגרמה ה'-1

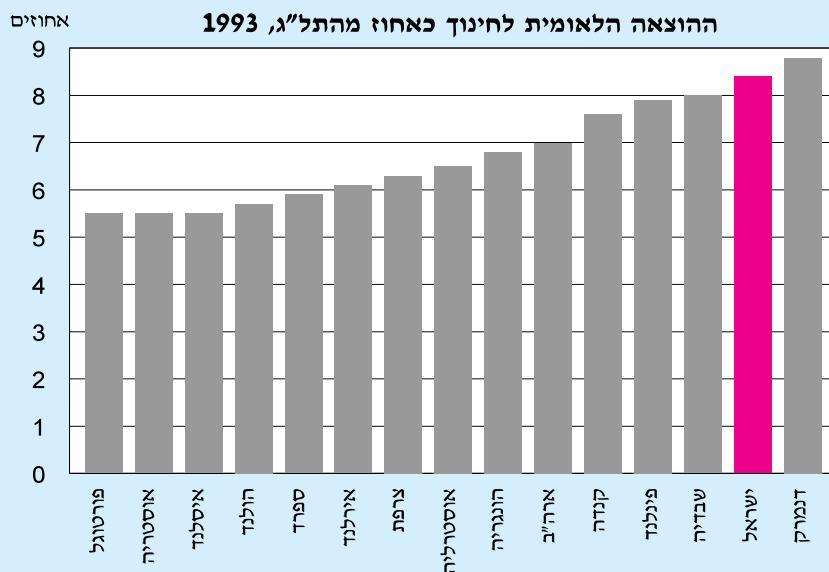
התפלגות הוצאות הסקטור הציבורי לפי דרכי ההתערבות, 1981 עד 1997
(אחוזים מסך ההוצאה הציבורית)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה'-2

ההוצאה הלאומית לחינוך כאחוז מהתל"ג, 1993



המקור: OECD Education at a Glance, 1996.

תוצר בשנת 1980 ל-9.7 אחוזי תוצר השנה, והוצאות המימון של החוב ירדו מ-12.1 אחוזי תוצר ב-1980 ל-6.4 אחוזי תוצר השנה.

מגמה חשובה נוספת היא הפחתת ההתערבות הישירה בפעילות הסקטור הפרטי, מגמה המשקפת ירידה של משקל הסובסידיות למוצרים וליצרנים בתוצר. במקביל לכך גדל בהתמדה משקלן של הוצאות מדינת הרווחה; גדלים בעיקר תשלומי ההעברה לפרטים, כך שלא ניתן לדעת מהי ההשפעה הכוללת על אי-השוויון בתצרוכת ועל היעילות.

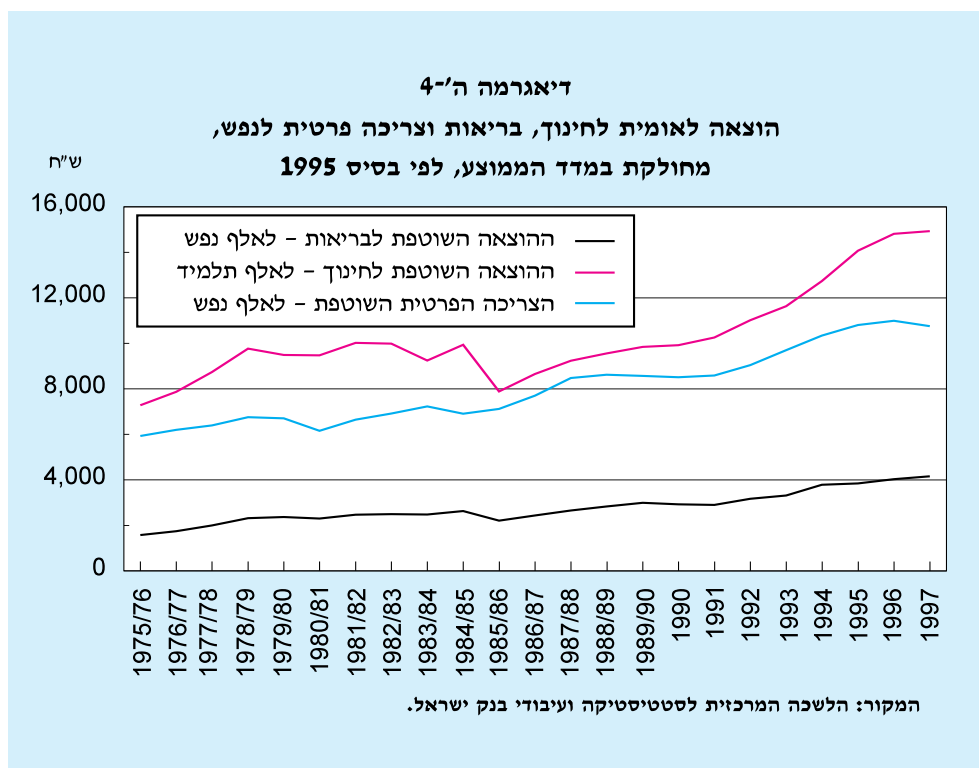
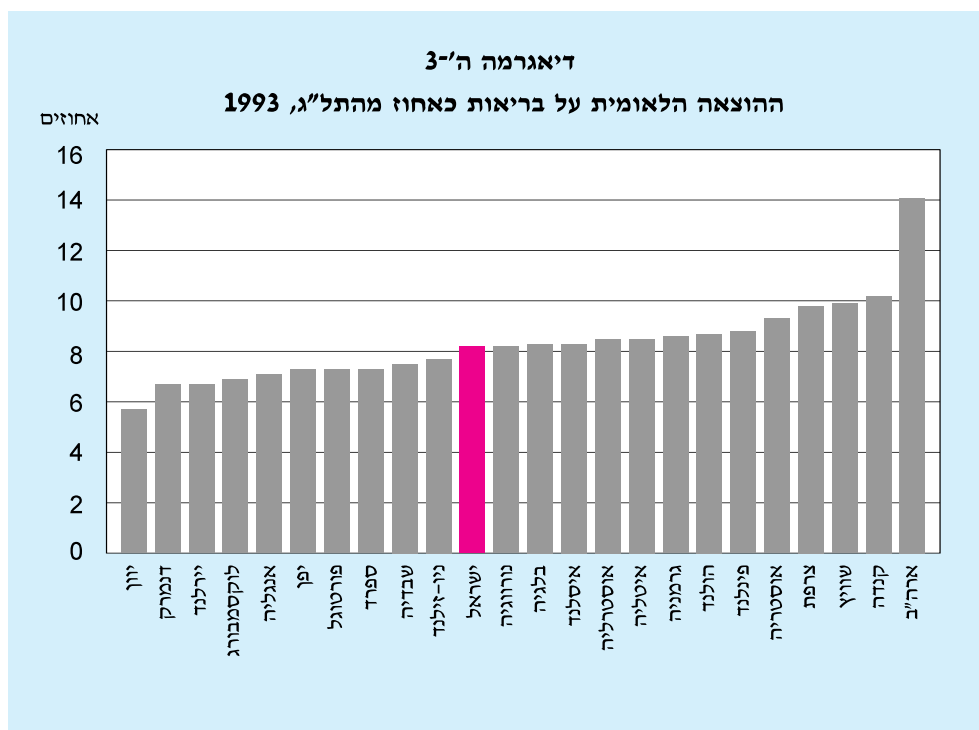
ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל מהווה 9.8 אחוזים מהתוצר, והיא גבוהה בהשוואה בינלאומית. ההוצאה הלאומית לבריאות מהווה 8.7 אחוזים מהתוצר, בדומה למקובל במערב. הרכב הגילים הצעיר יחסית בישראל מגדיל את ההוצאה לחינוך ומקטין את ההוצאה לבריאות. בשנים 1976-1997 גדלה ההוצאה לתלמיד בבית ספר יסודי ותיכון בשיעור שנתי ממוצע של 2.9 אחוזים. ההוצאה הלאומית לנפש על בריאות גדלה באותן שנים ב-4 אחוזים. כשמביאים בחשבון את הזדקנות האוכלוסייה באותה תקופה נמצא כי ההוצאה גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 3.7 אחוזים.

ההוצאה הלאומית לחינוך
בישראל גבוהה בהשוואה
בינלאומית, וההוצאה
הלאומית לבריאות דומה
למקובל במערב.

תיבה ה'-2: חוק ביטוח הבריאות הממלכתי

ההתערבות הציבורית בסקטור הבריאות נובעת מאי היכולת של השוק החופשי להבטיח מערכת בריאות יעילה, וכן מרגישות חברתית המחייבת לתת טיפול רפואי נאות לכל אזרח. בשנת 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח הבריאות הממלכתי. לפני החוק אופיינה המערכת בכשל שוק המכונה "בחירה שלילית": חלק מקופות החולים דחו מבוטחים שמשלמים מעט וזקוקים לטיפול רב; דחיית מבוטחים אלה איפשרה לקופות הקטנות לספק שירותים ברמה גבוהה, אך הותירה בקופת החולים הכללית ריכוז גבוה של קשישים, חולים כרוניים ובעלי הכנסה נמוכה, שאיים למוטט את הקופה. חוק ביטוח הבריאות הממלכתי נועד לבטל את "הבחירה השלילית" ולהבטיח סל בריאות שוויוני. לשם כך נאסר על הקופות לדחות מבוטחים ושיטת המימון הקודמת, שלפיה המבוטחים שילמו את דמי הביטוח ישירות לקופות, הוחלפה בשיטת הקפיטציה: הממשלה משלמת לכל קופה בהתאם למספר המבוטחים ולגילם. כך פחתה המוטיבציה לדחות מבוטחים מבוגרים שהכנסתם נמוכה.

הגירעון ההולך וגדל של הקופות מעורר שאלות לגבי יעילותו של חוק הבריאות והשפעתו על ההוצאה הציבורית. בשנה הראשונה להפעלת החוק גדלה ההוצאה לנפש מתוקנת¹ בקופות החולים ב-12.7 אחוזים, ובשנת 1996 – ב-14.6 אחוזים. בניכוי מדד מחירי הבריאות גדלה ההוצאה לנפש מתוקנת בשנים 1995 ו-1996 ב-2.4 אחוזים בממוצע שנתי, לעומת גידול ממוצע של 0.8 אחוז בשנים 1994-1972. מאז הפעלת חוק הבריאות ההוצאה לנפש בקופות החולים השונות הולכת ומתכנסת לרמה שוויונית יותר: ההוצאה לנפש מתוקנת בקופת חולים הכללית גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 3.5 אחוזים, בעוד שבקופות האחרות נרשמה ירידה של 2.2 אחוזים בהוצאה לנפש. כ-80 אחוזים מבין המצטרפים החדשים לקופות בשנים 1995 ו-1996



הצטרפו לקופות החולים הקטנות, שבהן ההוצאה לנפש גבוהה יחסית, וגידול נתח השוק של קופות אלה תרם לגידולה של ההוצאה לנפש מתוקננת. הגירעון של הקופות נובע בחלקו משחיקת סל הבריאות. מנגנון העדכון של הסל מבטא את עליית המחירים במערכת הבריאות (כולל עליות שכר), אך אינו נותן ביטוי מלא לגידול האוכלוסייה, להזדקנות ולשיפורים טכנולוגיים. בשנתיים האחרונות עודכן הסל בשיעור ריאלי של 2.2 אחוזים בכל שנה, ואילו האוכלוסייה המתוקננת גדלה ב-2.95 אחוזים בשנת 1996 וב-2.85 בשנת 1997. בשנתיים אלה נשחק סל הבריאות ב-1.36 אחוזים (לנפש מתוקננת). הגירעון לנפש בקופות החולים הקטנות גבוה פי שלושה ויותר מהגירעון לנפש בקופת החולים הכללית, אולם יש להניח שהמשך תהליך ההתכנסות לרמה שוויונית של הוצאה לנפש יביא בסופו של דבר לירידת הגירעון לנפש בקופות הקטנות. חוק ביטוח הבריאות הממלכתי פועל זמן קצר בלבד, ועדיין אין אפשרות לכמת את השפעתו ארוכת הטווח על ההוצאה הציבורית.

במטרה להגביר את היעילות ולהקטין את ההוצאה הציבורית הציע משרד האוצר לאפשר לקופות לגבות תשלום קבוע ולהטיל אגרת ביקור אצל רופא, והצעות אלה עומדות לדיון בוועדת הכספים של הכנסת. אגרת ביקור אצל רופא מצמצמת את מספר הביקורים, אך השפעתה על היעילות אינה ברורה. מחד גיסא, שיעור הרופאים הגבוה בישראל מביא למספר גדול של ביקורים, שחלקם מיותרים; מאידך הימנעות מביקור בזמן עלולה לסבך ולייקר את הטיפול. הואיל והקופות מודעות היטב לשיקולי היעילות, מוטב להשאיר בידן את שיקול הדעת. אגרת ביקור אצל רופא פוגעת בעיקר בבעלי הכנסות נמוכות ובצרכני השירות הכבדים, והיא עלולה לשמש מכשיר לדחיקת צרכנים כבדים לקופות אחרות; לכן מוצע לפטור מתשלום זה חולים כרוניים ומעוטי ההכנסה.

גביית תשלום קבוע תגביר את התחרות בין הקופות, שכן לתחרות על האיכות תיתוסף תחרות על המחיר. התשלום הקבוע יאפשר פילוח שוק: חלק מהקופות יתמקדו בצרכנים המעדיפים איכות גבוהה ותשלום יקר, וקופות אחרות יתמקדו בצרכנים המעדיפים מחיר נמוך ואיכות נמוכה. פילוח השוק פוגע קשות בעקרון השוויון, המונח בבסיסו של חוק הבריאות, והוא עלול לעורר מחדש את בעיית "הבחירה השלילית".

1 מדובר בהוצאה שוטפת ללא עלויות פיתוח ומימון. הנתונים מבוססים על דוחות כספיים של קופות החולים. התיקון מביא בחשבון את השפעת הגילים.

ג. הביקושים של הסקטור הציבורי

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה השנה ב-3.0 אחוזים, גידול מתון מזה של השנים 1994 עד 1996. עלייה זו נובעת מגידול ריאלי של 3.2 בסעיף הקניות ומגידול בן 2.7 אחוזים של תשומת העבודה האזרחית בסקטור הציבורי – שיעור מתון ביחס לגידול ממוצע בן 4.7

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי גדלו ב-0.3 אחוז בלבד.

אחוזים של מספר המועסקים בשלוש השנים הקודמות. מחירה של תשומת העבודה בסקטור הציבורי ירד השנה ריאלית ב־0.64 אחוז. בארבע השנים האחרונות התייקרה תשומת העבודה בסקטור הציבורי בשיעור שנתי ממוצע של 3.9 אחוזים, וזאת בגלל הסכם השכר לשנים 1994–1997.

הצריכה הביטחונית המקומית גדלה השנה ב־0.7 אחוז, גידול הנובע מעלייה בת 1.2 אחוזים של הקניות בשוק המקומי ומקיפאון בתשומת העבודה. בשבע השנים האחרונות שוררת מגמה של צמצום בתשומת העבודה בסקטור הביטחוני. היבוא הביטחוני גדל השנה ב־2.1 אחוזים, וכתוצאה מכך גדלה הצריכה הביטחונית הכוללת ב־1.3 אחוזים. גידול הביקושים המקומיים לצריכה ביטחונית ואזרחית קוּזו על ידי ירידה חדה בת 12.1 אחוזים של ההשקעות, ולכן סך הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי עלה ב־0.3 אחוז בלבד.

ד. הגירעון, ההכנסות וההוצאות של רכיבי הסקטור הציבורי

גידול משקלן של הכנסות הסקטור הציבורי בתוצר בשנת 1997 נבע מעלייה של משקל הכנסות הממשלה (ב־0.7 נקודת אחוז) והמוסד לביטוח לאומי (ב־0.3 נקודת אחוז). בצד ההוצאות בולטת ירידת משקלן בתוצר של הוצאות הממשלה (בנקודת אחוז) והרשויות המקומיות (ב־0.3 נקודת אחוז) ועליית משקלן של הוצאות המוסד לביטוח לאומי (0.5 נקודת אחוז). העברות הממשלה למלכ"רים ציבוריים פחתו השנה ב־0.2 אחוז תוצר, ובכך פחת העודף של גופים אלה. מרבית הירידה בגירעון הכולל של הממשלה נבעה מהפחתת הגירעון בחשבון השוטף (1.5 אחוזי תוצר), ומיעוטה – מהפחתת הגירעון בחשבון ההון (0.5 אחוז תוצר), הירידה בגירעון הרשויות המקומיות (0.4 אחוז תוצר) מחציתה הפחתת הגירעון בחשבון השוטף ומחציתה הפחתת הגירעון בחשבון ההון.

משקלן בתוצר של הוצאות הביטוח הלאומי, הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים הולך וגדל בשנים האחרונות, בעוד שמשקל הוצאות הממשלה הולך וקטן. תהליך הביזור, המאפיין את הסקטור הציבורי, מגביר את הצורך בקביעת מגבלת תקציב הדוקה, לא רק לממשלה אלא גם לגופים האחרים המרכיבים את הסקטור הציבורי.

3. המסים, תשלומי ההעברה והתחלקות ההכנסות

משקל המסים בתוצר עלה השנה מ־39.8 ל־41.4 אחוזים. העלייה נובעת משינויי חקיקה, שהגדילו את תקבולי המס ב־0.8 אחוז תוצר, ומהכנסות חריגות ממס חברות בהיקף דומה. בגביית המסים הישירים נרשם גידול ניכר של 1.6 אחוזי תוצר. תרמו לעלייה זו ההכנסות החריגות ממס חברות, שחיקת מדרגות המס (0.4 אחוז תוצר) והעלאת התשלומים לביטוח הלאומי (0.15 אחוז תוצר).

במסים העקיפים המקומיים נרשם גידול של 0.4 אחוז תוצר. עיקר הגידול במסים העקיפים (0.25 אחוז תוצר) נובע משינויי חקיקה, הכוללים העלאה של המס על דלק, טבק ומוזגנים ושל הארנונה. משקל המסים העקיפים על היבוא האזרחי ירד ב־0.4 אחוז תוצר, עקב ירידת משקלם בתוצר של יבוא כלי הרכב עתירי המס. משקלם של תשלומי ההעברה על החשבון השוטף גדל ב־0.5 אחוז תוצר, ואילו משקלם של תשלומי ההעברה על חשבון ההון ירד ב־0.4 אחוז תוצר.

תהליך הביזור המאפיין את הסקטור הציבורי מגביר את הצורך בקביעת מגבלת תקציב הדוקה לכל הסקטור הציבורי.

העלייה של משקל המס בתוצר נובעת משינויי חקיקה ומהכנסות חריגות ממס חברות.

א. המסים הישירים

תקבולי מס ההכנסה על שכר גדלו השנה בכ-10.2 אחוזים. מס ההכנסה הוא מס פרוגרסיבי, ולכן גידול של 2.2 אחוזים בשכר הריאלי הגדיל את הגבייה בכ-4.0 אחוזים. (שיעור מס ההכנסה השולי הממוצע הוא כ-34 אחוזים.) עליית השכר הריאלי וגידול בן 1.9 אחוזים של מספר השכירים הגדיל את הגבייה בכ-6.0 אחוזים. שאר הגידול נובע מאי עדכון מדרגות המס. עד לשנת 1996 עודכנו מדרגות המס ונקודות הזיכוי שלוש פעמים בשנה – בינואר, בפברואר ובאוגוסט – ואילו בשנת 1997 נמנע המחוקק מעדכון מדרגות המס ונקודות הזיכוי. שינוי החקיקה שחק את מדרגות המס ואת נקודת הזיכוי בכ-5.2 אחוזים, וכתוצאה מכך גדלו תקבולי מס ההכנסה על שכר בכ-4 אחוזים. המחוקק קבע שמשנת 1998 ואילך יעודכנו מדרגות המס פעם בשנה בלבד, וכי העדכון בינואר 1998 לא יפצה על עליית המדד מיוני 1996 עד נובמבר 1996; לכן נשחקו מדרגות המס באופן פרמננטי.

העלייה של תקבולי מס ההכנסה על השכר נבעה מעליית השכר הריאלי ומשחיקת מדרגות המס.

לוח ה-5

מדרגות המס השולי על ההכנסה מעבודה, 1997

שיעור דמי הביטוח הלאומי		שיעור המס השולי הכולל	ההכנסה החודשית (שקלים)
המעביד	העובד		
4.93	5.76	0	0 עד 2,406
4.93	5.76	20	2,407 עד 2,698
4.93	9.7	20	2,699 עד 3,280
4.93	9.7	30	3,281 עד 8,630
4.93	9.7	45	8,631 עד 15,640
4.93	9.7	50	15,641 עד 21,469
0	0	50	21,470 ואילך

המס על השכר משפיע על היעילות ועל התחלקות ההכנסות. הפגיעה ביעילות נובעת מהמס השולי (ולא מהמס הממוצע); מס שולי גבוה מניע את הפרטים להקטין את מספרן של שעות העבודה. מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי מטילים מס שולי גבוה כבר ברמת שכר נמוכה. מס שולי של 44.4 אחוזים מוטל החל מרמת הכנסה של 3,281 ש"ח, שהיא גבוהה משכר המינימום ב-790 ש"ח בלבד. המס השולי ברמת ההכנסה הבינונית מגיע ל-

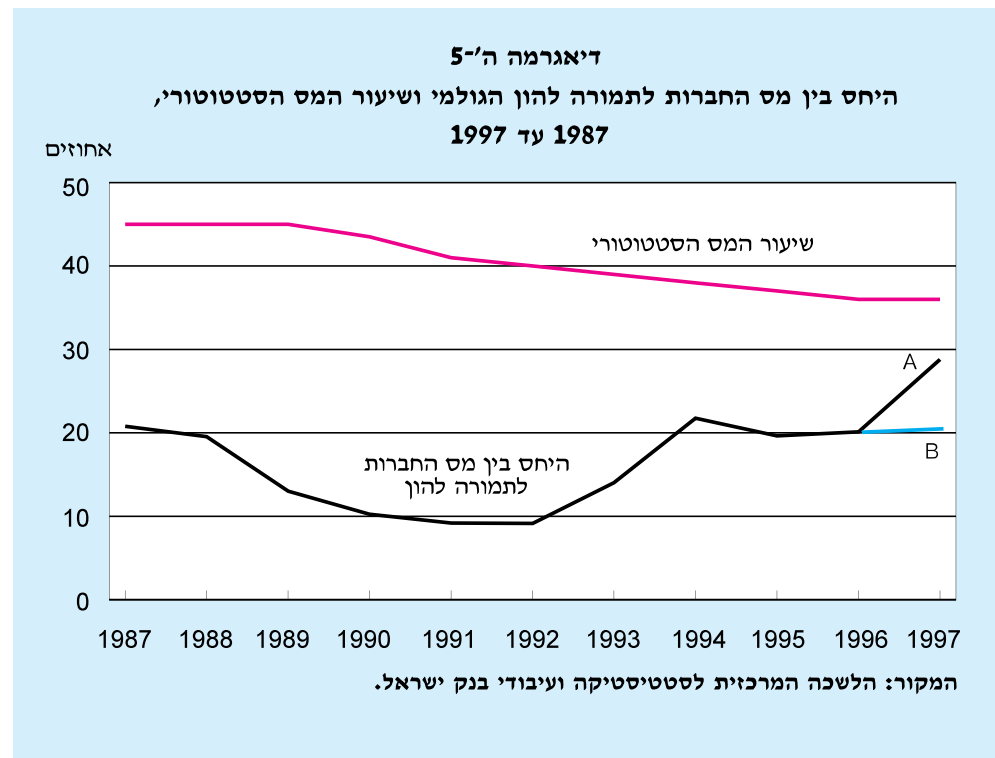
נסיקת מדרגות המס השולי לשיעורים גבוהים של 60–65 אחוזים פוגעת בתמריץ לעבוד.

5 הביטוח הלאומי איננו ביטוח וולונטרי, וכיוון שבמרבית הקצבאות (זיקנה, ילדים, הבטחת הכנסה ואימהות) ובביטוח הבריאות אין זיקה בין ההפרשה לביטוח הלאומי ובין זכויות המבוטח, ניתן להתייחס להפרשה לביטוח הלאומי כאל מס. הזיקה בין הפרשות המבוטח לזכויותיו קיימות בקצבאות הנכות והאבטלה.

59.4 אחוזים והוא עולה עם מדרגות המס עד לשיעור של 64.5 אחוזים. שחיקת מדרגות המס החריפה את הנסיקה המהירה של שיעורי המס השולי ופגעה בתמריץ לעבוד. העלייה במס השולי נבלמת במדרגת המס האחרונה: המס השולי יורד מ־64.5 אחוזים ל־50 אחוזים על הכנסה הגבוהה יותר מפי ארבעה מן השכר הממוצע במשק. יש ספק לגבי היעילות שבהגדלת המס השולי ל־64.5 אחוזים והפחתתו ל־50 אחוזים במדרגת המס האחרונה. בהנחה שאין הבדל משמעותי בגמישות היצע העבודה בין שתי מדרגות המס הללו, שיקול היעילות מחייב לקבוע מס שולי זהה בשתי מדרגות המס. האחדת המס השולי אף משפרת את התחלקות ההכנסות. נסיקת המס השולי לשיעורים גבוהים של 60–65 אחוזים פוגעת בתמריץ לעבוד בקרב עובדים בעלי הון אנושי גבוה, שתרומתם למשק גבוהה. לפיכך יש לשקול שינוי שיקטין את שיעור המס השולי על שכבות הביניים ויגדיל את המס השולי במדרגת המס האחרונה. שיעור מס ההכנסה במדרגת המס האחרונה בישראל נמוך מהמקובל במרבית מדינות המערב. בארה"ב, בבריטניה, באירלנד וביוון מוטל מס הכנסה מרבי של 40–50 אחוזים; בקנדה ובאיטליה – 50–53 אחוזים; בבלגיה, בגרמניה, בדנמרק, בהולנד, בספרד, ביפן, בשבדיה ובצרפת – מס ההכנסה מרבי של 55 אחוזים ומעלה.

שיעור המס השולי הנמוך
על ההון יחד עם שיעור
המס השולי הנמוך על
הכנסות מעבודה פוגע
בכדאיות ההשקעה בהון
אנושי.

מלבד מסים על שכר כוללים המסים הישירים גם מסים על הכנסות מהון כגון מס חברות, מס דיבידנדים, מס רווחי הון ומס על הכנסות מריבית. ההכנסות מרווחי הון בבורסה וההכנסות מריבית באפיקי החיסכון הצמודים פטורות ממס. הטבות מס ניתנות למפקידים בקרנות הפנסיה, בקופות הגמל, בקרנות ההשתלמות ובתוכניות לביטוח חיים. המס הסטטוטורי על חברות אינו חורג מהמקובל במדינות המערב, וחלק מהחברות נהנות



מהטבות שמעניק החוק לעידוד השקעות הון. שיעור מס שולי נמוך על ההון יחד עם שיעור מס שולי גבוה על ההכנסות מעבודה פוגע בכדאיות ההשקעה בהון אנושי. קביעת שיעור מס שולי אחיד על הכנסה מכל מקור שהוא תבטל את ההעדפה של השקעה פיננסית על פני השקעה בהון אנושי, ואת ההעדפה של אפיקי החיסכון הפטורים ממס על אלה שאינם פטורים ממס. קביעת שיעור מס שולי אחיד על הכנסה מכל מקור שהוא כרוכה בחובת דיווח כללי למס הכנסה. זו תאפשר להרחיב את בסיס המס, לכלול בו גם הכנסות מהון והכנסות מתשלומי העברה, וכך להקטין את המס השולי הגבוה על עבודה. עם זאת חובת דיווח כללי כרוכה בסרבול בירוקרטי. יש לשקול אפוא את הנושא על כל היבטיו.

תקבולי מס החברות גדלו בשיעור חד של 31.5 אחוזים. מס החברות מאופיין בפיגור בין מועד היווצרות ההכנסה החייבת במס למועד תשלום המס: החברות משלמות במהלך השנה מיקדמות מס על סמך אומדני הרווח; בסוף השנה מוגש הדוח השנתי וחייב המס נקבע על סמך הרווח בפועל; יתרת המס או החוזרי המס משולמים בפיגור של שנה עד שנתיים. העלייה בגביית מס החברות השנה נובעת מירידה חדה של 43 אחוזים בהחוזרי המס, ירידה הנובעת מהעובדה שהמקדמות אשר נגבו בשנים 1995 ו-1996 היו קרובות יחסית לחיוב במס בפועל. נוסף על כך ייתכן שהשיבושים בעבודת מס ההכנסה גרמו עיכוב בתשלום החוזרי המס לנישומים. בדיאגרמה ה'5- מוצג היחס בין מס החברות לתמורה להון הגולמי. בהתבסס על היחס שבין מס החברות ובין התמורה להון הגולמי בשנים 1994-1996 וירידת התמורה להון השנה, ניתן להעריך שההכנסות ממס החברות השנה גבוהות ב-0.75 אחוז תוצר מן המתחייב מהתמורה להון, ולפיכך יש לצפות לירידת ההכנסות האלה בשנת 1998, שינוי שישקף את ירידת התמורה להון הגולמי בשנים 1996 ו-1997.

ההכנסות ממס חברות
השנה גבוהות מן
המתחייב מהתמורה להון.

מס הבריאות עלה ב-4.5 אחוזים, בהתאם לגידול של השכר הריאלי ושל מספר המועסקים. תקבולי הביטוח הלאומי על שכר גדלו בשיעור ריאלי של 10.3 אחוזים, כתוצאה מגידול תקבולי השכר, משינויי חקיקה ומגביית חובות משנים קודמות. תשלומי הביטוח הלאומי מוטלים בשתי מדרגות מס; מדרגת המס המופחתת חלה על כל הכנסה עד למחצית השכר הממוצע במשק, ומדרגת המס הרגיל על יתרת ההכנסה שמעבר למחצית השכר הממוצע. השנה הועלה שיעור הביטוח הלאומי במדרגת המס המופחתת מ-9.5 אחוזים ל-10.7 אחוזים, ושינוי זה גרם לעלייה בת 4 אחוזים של הכנסות הביטוח הלאומי משכר, שהם כ-0.15 אחוז תוצר.

גידולם של תקבולי
הביטוח הלאומי נבע
מהעלאת דמי הביטוח
הלאומי ומעליית השכר
הריאלי.

ב. תשלומי ההעברה

תשלומי ההעברה על החשבון השוטף גדלו השנה בשיעור ריאלי של 5.9 אחוזים. קצבאות הביטוח הלאומי, המהוות כ-62 אחוזים מתשלומי ההעברה, גדלו ב-8.1 אחוזים. העלייה בקצבאות הביטוח הלאומי הושפעה במידה רבה מהעלייה באבטלה במשק; תשלומי דמי האבטלה והבטחת ההכנסה גדלו ב-20 אחוזים. הקצבאות האחרות – זיקנה ושאיירים, ילדים, נכות, נפגעי עבודה ואימהות – גדלו בשיעור ממוצע של 5.4 אחוזים. התשלומים לקצבאות ילדים גדלו בשיעור דומה עקב המשך התהליך ההדרגתי של ביטול התניית התשלום של קצבת ילדים בשירות צבאי.

העלייה בקצבאות הביטוח
הלאומי הושפעה מעליית
האבטלה במשק; תשלומי
דמי האבטלה והבטחת
ההכנסה גדלו ב-20
אחוזים.

גמלאות עובדי המדינה ומשרד הביטחון נותרו השנה ללא שינוי, וזאת לאחר גדול ריאלי ממוצע של 14 אחוזים בשנים 1994 עד 1996. הקיפאון השנה נבע מהירידה הריאלית המתונה בשכר של עובדי הסקטור הציבורי. הירידה, בשיעור של 20.4 אחוזים, בתשלומי

ההעברה על חשבון ההון נובעת בחלקה מירידה של 11.2 אחוזים במענקים הניתנים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

לנוכח הגידול הניכר של תשלומי ההעברה עולה בכל שנה ההצעה להתנות את תשלום קצבאות הילדים במבחן הכנסה. אף שמבחינה חשבונאית הצעה זו תקטין את ההוצאה הציבורית, הרי שמבחינה כלכלית הדבר שקול להגדלת נטל המס. מערכת המס הפרוגרסיבית מיועדת להגביר את השוויוניות בצריכה הסטנדרטית לנפש: כשם שמס ההכנסה מגביר את השוויוניות האנכית בין משפחות בעלות הכנסות שונות, כך קצבאות הילדים מגבירות את השוויוניות האופקית בין משפחות בעלות גודל שונה. קביעת מבחן הכנסה על תשלומי העברה מגדיל את המס השולי על שכבות הביניים, ובכך פוגע ברצון לעבוד. אף כי מדובר במס פרוגרסיבי, שאינו פוגע בבעלי ההכנסות הנמוכות, הוא מעורר התנגדות בעיקר בקרב השכבות החלשות, וזאת מחשש שקצבאות סלקטיביות יטילו בזכאים סטיגמה של נזקקים ויגרמו למימוש חלקי בלבד של הזכאות לקצבה. כן חוששים שמבחן ההכנסה יוביל בסופו של דבר לשחיקה ריאלית של הקצבאות.

ג. מסים עקיפים

גביית המסים העקיפים המקומיים גדלה השנה בשיעור ריאלי של 4.7 אחוזים, ומשקלם בתוצר גדל מ-14.4 ל-14.8 אחוזים. עלייה זו נובעת מעליית משקל הצריכה בתוצר ומשינויי חקיקה: העלייה הריאלית בשיעור הארנונה והעלאת המס על בנזין, סיגריות ומזגנים לרכב הגדילו את הגבייה בכ-0.25 אחוז תוצר. הרכיבים העיקריים במסים העקיפים המקומיים הם מס הערך המוסף, שמשקלו השנה 59 אחוזים, מס רשויות מקומיות, שמשקלו 17.5 אחוזים, ומס דלק – 10 אחוזים.

תקבולי מס הערך המוסף על ייצור מקומי גדלו ב-4.3 אחוזים. הבסיס של מס הערך המוסף, המוטל על הצריכה הפרטית ועל הצריכה הציבורית, גדל כתוצאה מגידול כמותי של 3.3 אחוזים בצריכה הפרטית, תוך עלייה בת 1.1 אחוזים של מחירה היחסי, ומגידול של 1.8 אחוזים בצריכה הציבורית, תוך עלייה בת 1.2 אחוזים של מחירה היחסי.

היקף הגבייה של מסי הדלק גדל השנה ב-9.4 אחוזים, גידול שהושפע מהעלאת שיעור הבלו על הבנזין ב-10 אחוזים בדצמבר 1996. הבלו על הבנזין מייקר את השימוש ברכב פרטי, ומביא להפנמת העלות החברתית (זיהום אוויר וצפיפות) של שימוש זה. שיעור הבלו על בנזין בישראל עדיין נמוך מאשר במדינות אירופה, בייחוד כאשר מביאים בחשבון את מידת הצפיפות וזיהום בישראל שהיא גבוהה בהשוואה למדינות אירופה.

תקבולי מס הרשויות המקומיות גדלו בשיעור ריאלי של 7.4 אחוזים, עלייה הנובעת מהעלאת שיעור הארנונה בשיעור ריאלי של כ-2.2 אחוזים ומגידול בן כ-2.7 אחוזים של בסיס המס, שהושפע מהעלייה בגמר הדירות. תקבולי מס שבח ומס רכישה ירדו בשיעור ריאלי של 21 אחוזים, וזאת עקב ירידה של 20 אחוזים במספר העסקאות בדירות מגורים.

תקבולי מס הערך המוסף על יבוא אורחי ירדו ריאלית ב-9.6 אחוזים, וזאת עקב ירידה כמותית בת 4.2 אחוזים ביבוא של נכסי השקעה וירידה בת 5.2 אחוזים של מחירם הריאלי, וכן בשל גידול כמותי בן 2.8 אחוזים ביבוא של מוצרי צריכה וירידה בת 4.4 אחוזים של מחירם הריאלי. תקבולי מס הקנייה ירדו השנה בשיעור ריאלי של 5.4 אחוזים. מס הקנייה מוטל בעיקר על מוצרים בני-קיימא, שרובם מיובאים, וכמחצית מהכנסות המס מקורן במסים על יבוא רכב פרטי. הירידה בתקבולי מס הקנייה נובעת מירידה ריאלית בת 16.0

קצבאות הילדים מגבירות את השוויוניות בין משפחות שונות בגודלן.

העלייה בגביית המסים העקיפים המקומיים נובעת מהעלייה הריאליות בשיעור הארנונה ומהעלאת המס על בנזין, סיגריות ומזגנים לרכב.

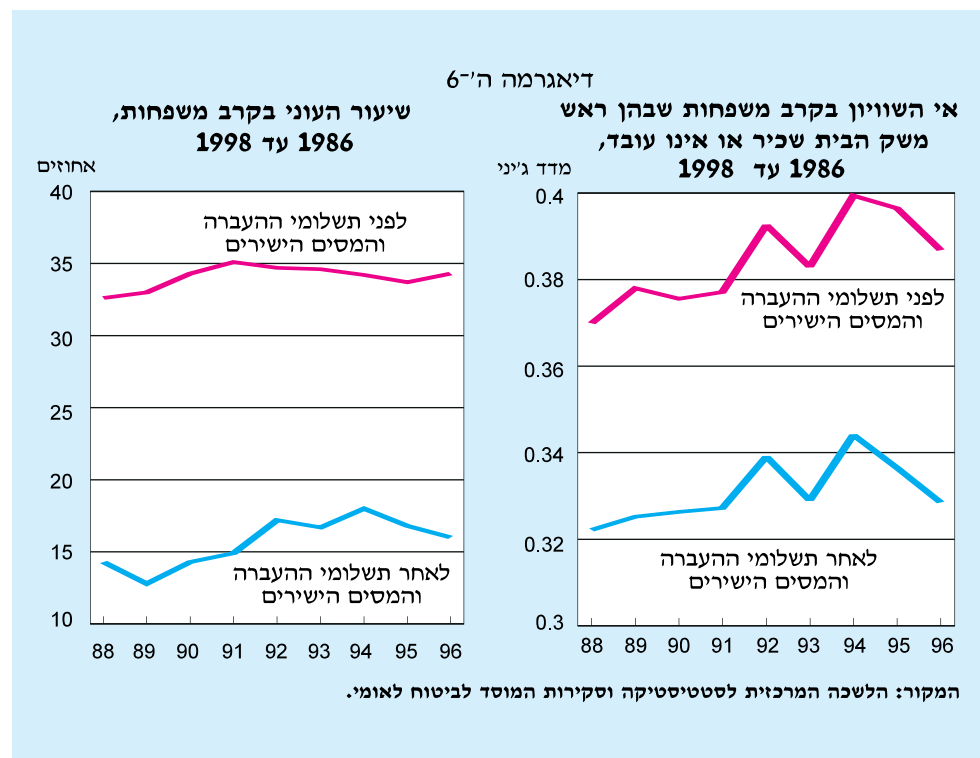
הירידה במס הקנייה נובעת מהירידה בהוצאות על יבוא כלירכב פרטיים.

אחוזים של ההוצאה על יבוא כלי רכב פרטיים, מגידול בן 11 אחוזים של ההוצאה על יבוא מוצרים בני־קיימא אחרים וכן מהעלאת שיעור המס על סיגריות. ב־1991 החל תהליך של הפחתת שיעורי המכס על יבוא ממדינות שאין עמן הסכם סחר חופשי. מאז החל תהליך זה ירד משקל המכס במסים העקיפים על יבוא מ־13.8 אחוזים ל־4 אחוזים בלבד.

4. התחלקות ההכנסות

הנתונים לגבי מידת אי־השוויון בהתחלקות ההכנסות מבוססים על סקר ההכנסות השנתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על פי מדד ג'יני, שהוא המדד המקובל למדידת אי־השוויון בהתחלקות ההכנסות, ירד בשנים 1995 ו־1996 אי־השוויון בהתחלקות בקרב משפחות שבהן ראש משק הבית שכיר או אינו עובד. ירידה זו נרשמה הן בהתחלקות ההכנסה ברוטו והן בהתחלקות ההכנסה נטו. זהו היפוך המגמה של גידול אי־השוויון, ששררה בשנים 1988 עד 1994, גידול שנבע בעיקר מעליית שיעור האבטלה עם קליטת גל העלייה. בעקבות השתלבות העולים במעגל התעסוקה וירידת האבטלה בשנת 1996, לשיעור דומה לזה שששר בשנת 1989, נרשמה בשנים 1995 ו־1996 ירידה באי־השוויון הכלכלי. עם זאת הוא עדיין גבוה בהשוואה לרמה שקדמה לגל העלייה, וזאת מפני השינוי המבני במשק: מחד גיסא עולה השכר של העובדים המקצועיים עם גידול הביקוש לעובדים אלה (בעיקר בענפי הטכנולוגיה המתקדמת), ומאידך נשחק שכרם של העובדים הלא־מקצועיים, בגלל החשיפה ליבוא של עובדים זרים ושל מוצרים עתירי עבודה זולה. גידולו

בשנים 1995 ו־1996
נרשמה ירידה במידת אי־
השוויון, ובכך התהפכה
מגמת עלייתו שאפיינה
את המשק מאז ראשית גל
העלייה.



של אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות נטו בשנים 1988 עד 1996 היה מתון מגידול אי-השוויון בהכנסות ברוטו באותן שנים, והדבר מעיד על התגברות ההשפעה הפרוגרסיבית של המסים הישירים ותשלומי ההעברה.

מדדי העוני בארץ ובעולם משקפים גישה שעל פיה העוני היא תופעה יחסית; לכן קו העוני משקף רמת חיים הנמוכה מזו האופיינית לחברה כולה. קו העוני בישראל, המוגדר כמחצית ההכנסה הפנויה החציונית, היה בשנת 1996 938 ש"ח לחודש לנפש מתוקנת⁶. באותה שנה ירד שיעור העוני באוכלוסייה, וזאת בהמשך לירידה בשנת 1995; ירידה זו משקפת את צמצום אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשך ואת השפעת החוקים למלחמה בעוני, שנחקקו בשנים 1994 ו-1995, חוקים שהגדילו את הקצבאות לקשישים ושארים הזכאים להשלמת הכנסה. כן הוגדלו קצבאות הנכות והקצבאות למשפחות חד-הוריות וכתוצאה מכך נרשמה ירידה בשיעור העניים בקרב משפחות שראשן קשיש ובקרב משפחות חד-הוריות. תהליך האחדת הזכאות לקצבאות הילדים ללא תלות בשירות הצבאי הקטין את שיעור העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים ובקרב משפחות לא-יהודיות.

החוקים למלחמה בעוני
תרמו להקטנת ממדי
העוני.

תיבה ה'-3: ההשלכות התקציביות של הסדרי הפנסיה

להסדרי הפנסיה חשיבות חברתית וכלכלית. הפנסיה מבטיחה לעובדים זרם הכנסות לאחר הפרישה, וכך נמנעת (מפרטים שלא השכילו לחסוך די בצעירותם) ירידה תלולה ברמת החיים לאחר הפרישה. החיסכון הפנסיוני מקטין את הסכנה שהיגמלאים אשר עבדו בישראל יהיו לנטל סוציאלי על הממשלה. קרן הפנסיה מבטחת נגד אי-הוודאות בתוחלת החיים, נוסף על ביטוח נכות ושאיירים, ביטוחים שרכישתם בשוק החופשי בעייתית ולעיתים בלתי אפשרית. בהסדרי הפנסיה שלושה רבדים. הראשון, הביטוח הלאומי, הוא רובד אוניברסלי, המבטיח הכנסת מינימום לגמלאי; הרובד השני כולל את הסדרי הפנסיה, המקטינים את הפער שבין ההכנסה לפני הפרישה להכנסה אחריה; הרובד השלישי הוא החיסכון הפרטי לפנסיה, המתבצע בעיקר בקופות גמל ובחברות ביטוח.

הביטוח הלאומי מאופיין בניתוק הקשר שבין המס שהמבוטח משלם ובין גמלאות הזקנה שהוא זכאי להן (למעט תוספת ותק). ניתוק זה משפר את התחלקות ההכנסות במשק, אך פוגע ביעילות הכלכלית. האומדן למספר המבוטחים ברובד השני הוא כחצי מיליון מבוטחים בקרנות הפנסיה וכ-300,000 מעובדי הסקטור הציבורי, ואחרים מבוטחים בפנסיה תקציבית. ברובד השני יש הבדל לא-מהותי בשיטת המימון. בקרנות הפנסיה העובדים מפרישים משכרם לקרן צוברת, הקרן משקיעה בעיקר באגירות חוב ממשלתיות, וההכנסות מריבית מהוות מקור למימון

6 התיקנון מביא בחשבון את העובדה שלמשפחה יש יתרונות-לגודל מבחינת הצריכה. לפי התיקנון במשפחה של שתי נפשות יש שתי נפשות תקניות ואילו במשפחה של ארבע נפשות יש 3.2 נפשות תקניות בלבד.

ההפרשות לגימלאים; לעומת זאת בפנסיה התקציבית התשלומים לגימלאים מקורם בהכנסה השוטפת של הסקטור הציבורי. הן קרנות הפנסיה הצוברות והן הפנסיה התקציבית, הממומנת במימון שוטף, מהוות מקור חשוב למימון החוב של הסקטור הציבורי.

גם קרנות הפנסיה ההסתדרותיות וגם הסדרי הפנסיה התקציבית פועלות בשיטת הזכויות המוגדרות: זכויות הפנסיונר ובני משפחתו מעוגנות בתקנון, והקרנות אינן שומרות על איזון אקטוארי. שיפור זכויות הגמלאים והעלייה בתוחלת החיים של האוכלוסייה פוגעים באיזון האקטוארי של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות ומחייבים הגדלה של הסבסוד הממשלתי לקרנות הפנסיה. סבסוד קרנות הפנסיה ממומן באמצעות מס, הפוגע ביעילות הכלכלית ובצמיחה; זאת ועוד, סבסוד החוסכים בקרנות הפנסיה מחייב הכבדה של נטל המס על שאר הפרטים במשק, שלחלקם הכנסה נמוכה מזו של העובדים המסובסדים, ולכן ייתכן שהסבסוד מגדיל את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. הסבסוד לקרנות ההסתדרותיות הוא בחלקו סבסוד שכר למפעלים שעובדיהם חברים בקרנות, ולכן הגדלת הסבסוד פוגעת ביעילות הכלכלית. הסבסוד בדרך של הנפקת איגרות חוב מיועדות פוגע בתפקוד הקרנות כמתווכים פיננסיים בשוק ההון.

במחקר¹ נמצא שעלייה של ש"ח אחד בחיסכון הפנסיוני מקוזזת על ידי ירידה של חצי ש"ח לכל היותר בחיסכון הפרטי האחר. על פי ממצאי מחקר זה, הסדר הפנסיה מגדיל את שיעור החיסכון הפרטי במשק, אך תרומתו לגידול החיסכון הלאומי נמוכה יותר, וזאת משום שסבסוד הקרנות מקטין את החיסכון הציבורי. את תרומתו של החיסכון הפנסיוני להגדלת החיסכון הלאומי ניתן להסביר ברציונליות מוגבלת של החוסכים או בקשיי נזילות. אם הרציונליות של החוסכים אכן מוגבלת, ההתערבות הממשלתית תורמת להבטחת הכנסה הולמת לגימלאים ולהגדלת שיעור החיסכון במשק. לעומת זאת אם החוסכים מוגבלים בנזילות (כלומר ביכולת ללוות כנגד הכנסות עתידיות), אזי כפיית ביטוח פנסיוני מקטינה את רווחתם.

"ועדת פוגל", שבדקה את נושא החיסכון הפנסיוני בשנת 1993, ניסתה למצוא את האיזון בין עידוד החיסכון הפנסיוני ובין הנטל שסבסוד חיסכון זה מטיל על כלל המשק. הוועדה המליצה להקטין את הסבסוד הממשלתי לקופות הפנסיה ההסתדרותיות, ולממן את הגירעון האקטוארי על ידי הגדלת ההפרשה של העובדים והמעבידים לפנסיה והעלאה הדרגתית של גיל הפרישה לנשים. למרות המלצות אלה לא הורעו תנאי הפנסיה למבוטחים הוותיקים, אך הוחלט שהמבוטחים החדשים יצטרפו לקרנות פנסיה חדשות, שיהיו מאוזנות אקטוארית. האוצר ינפיק איגרות חוב מיועדות רק ל-70 אחוזים מהצבירה בקרנות החדשות, והתשואה על איגרות חוב אלה תהיה 5.0 אחוזים, לעומת 5.6 אחוזים בקרנות הישנות. יתרות הצבירה בקרנות החדשות יושקעו בשוק החופשי. ההסכם שנחתם השנה בין הממשלה להסתדרות הגדיל את הסבסוד הציבורי לקרנות הפנסיה הוותיקות:

1 יעקב לביא ואביה ספיבק, "השפעת הסדרי הפנסיה והגמל על החיסכון בישראל", רבעון לכלכלה 43(2) 1996, 235-202.

השכר הקובע שלפיו מחושבת הגמלה הוא ממוצע השכר של שלוש השנים האחרונות, ולא ממוצע השכר בתקופת העבודה כולה, כפי שהיה לפני ההסכם. המלצה נוספת של "ועדת פוגל", שעליה סוכם בין הממשלה להסתדרות, היא ביטול הדרגתי של הפנסיה התקציבית ומעבר העובדים החדשים לפנסיה צוברת. אם הממשלה תעניק פיצוי מלא לעובדים שיעברו לפנסיה צוברת, המעבר לא יקטין את הוצאות הממשלה לפנסיה, ולא ישפיע על סך החיסכון במשק, אך יאפשר שקיפות רבה יותר של עלויות הפנסיה המשולמות לעובדי הסקטור הציבורי; שקיפות העשויה לאפשר קביעת חוזי שכר יעילים יותר.

