

פרק ג': תקציב המדינה והממשלה הרחבה¹

המדיניות הפיסקלית נאלצה להתמודד בשנת 2002 עם השלכות התקציב המרחיב שהוגש לכנסת באוקטובר 2001, ואושר בגירסה מתוקנת בפברואר, ועם השפעות ההחמרה במצב הביטחוני והמיתון במשק. על רקע זה, כשהגירעון בתקציב גדל במהירות, במחצית הראשונה של השנה, והעזושים הפיננסיים גברו, נאלצה הממשלה להפעיל את התכנית "חומת מגן כלכלית" כדי לסייע בהחזרת היציבות למשק. התכנית השיגה את יעדה העיקרי ובלמה, לפחות זמנית, את גידול הגירעון – אף כי ברמה גבוהה מהיעד שנקבע בראשית השנה. מרבית הפחתת הגירעון הושגה על ידי העלאת שיעורי המס, הרכב הפחתה שמכביד על התאוששות הפעילות במשק כיום ויקשה על השגת צמיחה בת-קיימא בעתיד, כשהמצב הביטחוני והסביבה הבין לאומית יאפשרו זאת. יתר על כן, התבססותה של ההתאמה על צעדים קצרי טווח, שחלקם יפקעו בסוף 2003 וחלקם צעדים חשבונאיים, מציבה בפני הממשלה אתגר קשה במיוחד – לבסס בתקופה הקרובה את אמינות מחויבותה להפחתת הגירעון. בסוף השנה היה שיעור הגירעון בתקציב 4.0 אחוזי תוצר, דומה ליעד שנקבע באמצע השנה, אך גבוה מהיעד של 3.0 אחוזים שנקבע בעת אישור התקציב. הגירעון השנה היה גדול יותר מאשר בשנת 1993, ומכאן שלאחר עשור של יעדים להפחתת גירעון הייתה דווקא נסיגה בתחום זה. גם יחס החוב הציבורי (נטו וברוטו) לתוצר, שחזר לרמה של אמצע העשור הקודם, מעיד על אי-ההתקדמות אל עבר היעדים הפיסקליים שקבעו הממשלות בשנים האחרונות. אמנם בשנתיים האחרונות היו נסיבות מיוחדות שפעלו להגדלת הגירעון, אך גם כשהשוואת הגירעון לאורך זמן נעשית בניכוי השפעות מחזור העסקים וההוצאה הביטחונית, היא מצביעה על אי-ההתקדמות, וזו בולטת במיוחד על רקע שיפור ניכר שהושג באותה תקופה בתחומים אלה במדינות המפותחות. הואיל וההתאמה הפיסקלית לא בוצעה בשנים קודמות, שבהן הפעילות במשק התרחבה מהר יותר והמצב הביטחוני היה יציב-יחסית, נאלצה הממשלה לבצע צמצום פיסקלי דווקא השנה, בפרט במחציתה השנייה, כשהפעילות הואטה והצרכים הביטחוניים גדלו.

גירעון הממשלה הרחבה, שהוא המצרף המקובל לניתוח בעולם, הגיע השנה ל-5.2 אחוזי תוצר – עלייה של יותר מאחוז תוצר בהשוואה ל-2001. המשקל-בתוצר של הוצאות הממשלה הרחבה, שהוא גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות, המשיך לגדול גם השנה, וזאת מפני המשך הגידול הריאלי המהיר של הצריכה הציבורית – האזרחית והביטחונית – ולא רק מפני ירידת התוצר. עם זאת הואט השנה גידול השכר במגזר הציבורי, ותשלומי ההעברה לנפש אף ירדו, לאחר שנים

1 הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה הרחבה, ומהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה.

של גידול מהיר מאוד. נוסף על כך גדלו השנה בשיעור ניכר (בכמיליארד ש"ח) ההשקעות בתשתית התחבורה, התפתחות בולטת במיוחד על רקע המאמץ לבלימת גידולו של הגירעון.

הממשלה קיבלה השנה כמה החלטות בעלות משמעות תקציבית רב-שנתית: הפחתת יעד הגירעון בהדרגה עד לאחוז אחד מהתוצר בשנת 2007, הגדלת ההשקעות בתשתית בחמש השנים הבאות, אישור הרפורמה במס - שכוללת הפחתה ניכרת, נטו, בהכנסות ממסים עד 2008 - וביטול של חלק מהעלאות המס ומהקיצוצים בקצבאות, שהופעלו השנה כ"הוראות שעה", בסוף שנת 2003. ואולם, בחינת העקיבות הפנימית של מכלול החלטות זה מורה שללא קיצוץ גדול ומתמשך בהוצאותיה השוטפות לא תוכל הממשלה לקיים את כולן, הגירעון בשנת 2007 יהיה גבוה יותר במידה משמעותית מאשר השנה, ויחס החוב הממשלתי לתוצר ימשיך לעלות.

1. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

המדיניות הפיסקלית ניצבה השנה בפני שני אתגרים עיקריים: האתגר הראשון היה למתן את הזעזועים הפיננסיים במשק, שהתעצמו במהלך השנה, בפרט במחציתה הראשונה, ולמנוע משבר פיננסי, שהשלכותיו על הפעילות במשק עלולות להיות בעלות עוצמה רבה ולהימשך זמן רב; האתגר השני היה ליצור תנאים שיאפשרו צמיחה בת-קיימא של המשק כשהמצב הביטחוני והסביבה הכלכלית בעולם ישתפרו. אשר למטרה אפשרית שלישית - לתרום באופן ישיר להאצת הפעילות בהווה, על ידי הרחבה פיסקלית - יכולתה של המדיניות הפיסקלית להשיגה השנה הייתה מוגבלת ביותר. זאת בגלל החוב הציבורי הגבוה ביחס לתוצר והעדר התקדמות בעשור האחרון בהפחתת הגירעון, החוב הציבורי, משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ונטל המס - כולם יעדים שהממשלות בעשור זה הכריזו על רצונן להשיג. מיטען זה מהעבר גם הגביל את יכולתה של הממשלה להגדיל את הוצאות הביטחון באופן זמני בלי קיצוץ מידי בהוצאות אחרות או העלאת נטל המס. ההתפתחויות הפיננסיות והריאליות השנה - בפרט במחציתה הראשונה - העידו שהסיכון בניסיון להאצת הפעילות באמצעות הרחבת הגירעון הוא, במצב הנוכחי, גדול מן התועלת. על רקע זה אימצה הממשלה באמצע השנה את התכנית "חומת מגן כלכלית", שהדגישה את החתירה ליציבות על חשבון האתגרים האחרים שניצבו בפניה (תיבה ג'-1).

עקב הפעלת "חומת מגן כלכלית" היה שוני ניכר בביצוע תקציב הממשלה בין המחצית הראשונה של השנה למחצית השנייה. במחצית הראשונה עלה הגירעון במהירות כתוצאה מגידול מהיר של ההוצאות, שהתבסס על תחזית הכנסות גבוהה, שלא התממשה; לעומת זאת במחצית השנייה, לאחר שהופעלה התכנית, התייצב הגירעון, ובסוף השנה עמדה הממשלה בקירוב ביעד הגירעון המוגדל שקבעה ביוני - 3.9 אחוזי תוצר. הגירעון הצטמצם מ-4.6 אחוזי תוצר בשנת 2001 ל-4.0 אחוזי תוצר השנה, ובניכוי השפעות העיכובים בקבלת הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית הוא

יכולתה של המדיניות הפיסקלית לתרום להאצת הפעילות השנה, על ידי הרחבה פיסקלית, הייתה מוגבלת ביותר. זאת בגלל החוב הציבורי הגבוה ביחס לתוצר והעדר התקדמות בעשור האחרון בהפחתת הגירעון, החוב הציבורי, משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ונטל המס.

ההתפתחויות הפיננסיות והריאליות השנה - בפרט במחציתה הראשונה - העידו שהסיכון בניסיון להאצת הפעילות באמצעות הרחבת הגירעון הוא, במצב הנוכחי, גדול מן התועלת.

במחצית הראשונה של השנה עלה הגירעון במהירות כתוצאה מגידול מהיר של ההוצאות, שהתבסס על תחזית הכנסות גבוהה, שלא התממשה; לעומת זאת במחצית השנייה, לאחר שהופעלה התכנית "חומת מגן כלכלית", התייצב הגירעון.

כדי לחזק את האמינות של יעדי הממשלה חשוב שהשגת יעד הגירעון לא תשקף צעדים חד-פעמיים – אלא תתבסס על צעדי מדיניות בעלי השפעה מתמשכת, אשר יאפשרו ירידה בגירעון בשנים הבאות.

גדל במעט, מ-4.0 אחוזי תוצר אשתקד ל-4.2 אחוזי תוצר השנה². למרות העמידה ביעד הגירעון המתוקן, היה הגירעון השנה גבוה בהרבה מהיעדים שנקבעו בעת אישור התקציב בכנסת בפברואר (3.0 אחוזי תוצר), בעת אישור התקציב בממשלה באוגוסט 2001 והגשתו לכנסת באוקטובר (2.4 אחוזי תוצר) ומהיעד שנקבע ל-2002 בעת אישור תקציב 2001 במאגר של אותה שנה (1.5 אחוזי תוצר). הואיל ולשינויים החוזרים ונשנים של יעדי הגירעון – ולאי העמידה בהם – עלולה להיות השפעה משמעותית על האמינות המיוחסת בשווקים ליעדים שקובעת הממשלה, יש חשיבות רבה לעמידתה של הממשלה ביעד הגירעון המתוקן. ואולם, כדי לחזק את האמינות של יעדי הממשלה חשוב גם שהצלחה זו לא תשקף צעדים חד-פעמיים – וודאי לא התאמות חשבונאיות³ – אלא תתבסס על צעדי מדיניות בעלי השפעה מתמשכת, אשר יאפשרו ירידה בגירעון בשנים הבאות.

תיבה ג'-1: הרכב הצעדים שננקטו בתכנית "חומת מגן כלכלית"

בחודשים שלאחר אישור תקציב 2002 בפברואר, התברר עד מהרה כי ביצוע התקציב אינו תואם את יעדיו, ובפרט את יעד הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר. הכנסות הממשלה היו נמוכות משמעותית מתחזית התקציב, והחמרת המצב הביטחוני דרשה גידול ניכר של ההוצאות בתחום זה, בפרט עם יציאת צה"ל למבצע "חומת מגן". ההערכות באפריל – כולל אלו שהציג משרד האוצר לממשלה – היו, שאם לא יבוצעו התאמות בתקציב, צפוי הגירעון לחרוג מיעדו ביותר מ-10 מיליארדי ש"ח, והוא עלול להגיע ל-5.5 אחוזי תוצר ב-2002 וליותר מכך ב-2003. על רקע ההאצה בפירות השקל באותה התקופה, והחשש מהתפתחותו של משבר פיננסי, שהשפעתו על הפעילות הכלכלית עלולה להיות מתמשכת, החליטה הממשלה לנקוט חבילת צעדים כלכליים לשם בלימת גידולו של הגירעון. נוסף על כך החליטה הממשלה כי אינה יכולה עוד להשיג את יעד הגירעון שנקבע בתקציב 2002, והעלתה את היעד ל-3.9 אחוזי תוצר. יעד הגירעון החדש התבסס על רישום מתוקן של היקף הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית, אשר כלל הן את הסיוע שהתקבל בגין שנת 2001 והן את מלוא הסיוע הצפוי לשנת 2002.

בשל הצורך להרגיע במהירות את החששות מאובדן שליטה על הגירעון בתקציב הודגשו בתכנית צעדים שיצמצמו את הגירעון במהירות, אף שחלקם עשויים לפגוע ביכולתו של המשק להגיע לצמיחה בת-קיימא. הצורך לפעול במהירות נבע מהחשש שהתפתחותו של משבר פיננסי כשלעצמה עלולה לפגוע ביכולתו של המשק להגיע

לאחר אישור תקציב 2002 בפברואר, התברר עד מהרה כי ביצוע התקציב אינו תואם את יעדיו, ובפרט את יעד הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר.

בתכנית "חומת מגן כלכלית" נכללו צעדים שיצמצמו את הגירעון במהירות, אף שחלקם עשויים לפגוע ביכולתו של המשק להגיע לצמיחה בת-קיימא. פגיעה זו היא חלק מהמחיר ששילם המשק על העיכוב בהתאמה מראשית השנה.

- 2 סכום של 570 מיליוני דולרים שהיה אמור להתקבל בשנת 2001 התקבל בשנת 2002. לעומת זאת, סכום של 431 מיליוני דולרים שהיה אמור – על פי תחזית ההכנסות המתוקנת מיוני – להתקבל ב-2002 לא התקבל עד סוף השנה.
- 3 השנה, למשל, משכה הממשלה כספים שנצברו בחשבונות של גופים ציבוריים כגון רשות הנמלים, רשות הדואר, חברת "עמידר" והמוסד לביטוח לאומי. העברות כאלה אמנם מקטינות את הגירעון בתקציב, אך השפעתן הכלכלית מועטה.

בעתיד לתוואי של צמיחה בת-קיימא. פגיעה זו היא חלק מהמחיר ששילם המשק על העיכוב בהתאמה מראשית השנה.

הצעדים העיקריים שננקטו במסגרת התכנית מפורטים בלוח ג' 1-1. נוסף עליהם אישרה הכנסת הוראת שעה המגבילה את החקיקה הפרטית לתקופה של שנה אחת, בעקבות חקיקתם של מספר חוקים פרטיים שתורמו להגדלת הגירעון. מרשימת הצעדים עולה כי רוב ההתאמה בגירעון בוצעה באמצעות הגדלת ההכנסות, ובפרט באמצעות העלאת מסים. הרכב כזה אינו הולם את צרכיו של המשק הישראלי שבו משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא מהגבוהים בעולם, וגם נטל המס גבוה יחסית. לפיכך חשוב ביותר כי לאחר שייצב הגירעון יוחלפו העלאות המסים בהפחתות נוספות בהוצאות. הצורך בהתאמות כאלה דחוף במיוחד, משום שחלק ניכר מהצעדים הכלכליים אשר הופעלו השנה – העלאת מס ערך מוסף, ביטול תקרת הגבייה בדמי הביטוח הלאומי וקיצוץ בשיעור של 4 אחוזים במרבית קצבאות הביטוח הלאומי ו-15 אחוזים בקצבאות הילדים – יהיו בתוקף רק עד סוף 2003.

מטרתה של התכנית הייתה לעצור את ההדרדרות בגירעון ולהקטין את הסיכון להתפתחות משבר פיננסי, שהיה עלול לפגוע קשות גם בפעילות הריאלית. ואולם, על רקע ההאטה המתמשכת בפעילות עולה גם שאלת השפעתה המיידית של התכנית על הפעילות הכלכלית. בספרות הכלכלית נידונו בשנים האחרונות דוגמאות רבות של מדינות שביצעו התאמות כלכליות, שכללו הקטנה ניכרת של הגירעון, ובעקבות זאת הוצאה הצמיחה בהן מייד. ואולם, ההתאמה שבוצעה בישראל השנה שונה בגודלה ובהרכבה מאלו המתוארות בספרות כתורמות להאצה מהירה בפעילות הכלכלית¹, ולכן אין מקום לצפות שהתכנית תביא להאצה כזאת. ההבדל מתמקד בנקודות הבאות:

1. גודל ההפחתה בגירעון מנוכה המחזור שהושג באפיזודות הנדונות בספרות הוא לפחות 1.5 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי; בישראל נותר הגירעון מנוכה המחזור השנה כמעט ללא שינוי².
2. עיקר ההתאמה (כ-75 אחוזים) מתבצעת באמצעות הפחתת הוצאות; מלוח ג' 1-1 עולה כי מרבית ההתאמה ב"חומת מגן כלכלית" שיקפה דווקא גידול של ההכנסות ממסים.
3. הצעדים הנכללים בהתאמה נושאים אופי פרמננטי; תחולתם של חלק ניכר מהצעדים שהופעלו השנה הוגבלה מראש עד לסוף 2003.

1. A. Alessina, R Perotti and J. Tavares (1998), "The Political Economy of Fiscal Adjustments." Brookings Papers on Economic Activity, 1, 197-266.

2. חישוב הגירעון מנוכה המחזור מנכה את השפעת השינויים בפעילות הכלכלית על הגירעון. לדיון מפורט בנושא ולהסבר דרך חישובו ראו סעיף 4 להלן.

רוב ההתאמה בגירעון
בוצעה באמצעות העלאת
מסים. הרכב כזה אינו
הולם את צרכיו של
המשק הישראלי, שבו
משקל ההוצאה
הציבורית בתוצר הוא
מהגבוהים בעולם, וגם
נטל המס גבוה יחסית.

לוח ג'-1-1

אומדני השפעת הצעדים העיקריים שהופעלו בתוכנית
"חומת מגן כלכלית" להפחתת הגירעון בשנת 2002

(מיליארדי ש"ח) ¹	
1.1	העלאת מס הערך המוסף בנקודת אחוז ²
0.7	העלאת המסים על דלק וסיגריות
0.6	ביטול תקרת מס הבריאות ודמי הביטוח הלאומי ²
0.6	העלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ³
0.2	קיצוץ הטבות המס לאזורי העדפה
0.1	העלאת דמי ביטוח החובה לרכב
3.2	סך כל העלאת המסים
0.4	קיצוץ כל קצבאות הביטוח הלאומי ^{4,2}
0.4	קיצוצים בקצבאות הילדים ^{5,4,2}
....	החמרת הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה ⁶
1.5	קיצוץ רוחבי בתקציבי הקניות
0.1	קיצוץ מענקי הסיוע בשיכון
0.0	דחיית ההצטיידות באוטובוסים ⁷
2.4	סך כל הפחתת ההוצאות
0.3	משיכת עודפים מרשות הנמלים (צעד רישומי)
6.0	סך כל הצעדים דלעיל

(1) סך הכול אינו זהה בהכרח לסכום הרכיבים, בשל עיגולים.

(2) בתוקף עד סוף 2003 בלבד.

(3) סעיף זה נרשם בתקציב כהפחתת הוצאות, שכן הממשלה הקטינה את השתתפותה בגביית המוסד לביטוח לאומי, במקביל להעלאת שיעור המס.

(4) רוב ההשפעה של סעיפים אלה בתקציב המדינה היא באמצעות גידול ההכנסות בסעיף "מילווה מהמוסד לביטוח לאומי". (ראו סעיף 2 להלן).

(5) כולל כ-0.3 מיליארד ש"ח מקיצוץ הקצבאות למי שלא שירתו "שירות מזכה". ביצוע סעיף זה מעוכב בהוראת בג"ץ.

(6) צעד זה צפוי להשפיע על תשלומי הקצבאות בעיקר משנת 2003.

(7) החיסכון הצפוי הוא כ-20 מיליוני ש"ח.

כיוון שיעדי הממשלה בישראל בתחום הפיסקלי מתייחסים בעיקר לתקציב הממשלה בלבד - ולא לכלל פעילות הממשלה הרחבה - יש עניין לבחון את ההתפתחויות בתחום התקציב בנפרד מההתפתחויות בממשלה הרחבה. זאת למרות היתרונות - שבלטו השנה במיוחד - בניית התפתחויות בממשלה הרחבה כולה, ואף על פי שהממשלה הרחבה היא יחידת הניתוח המקובלת במדינות המפותחות. (ראו תיבה ג'-2).

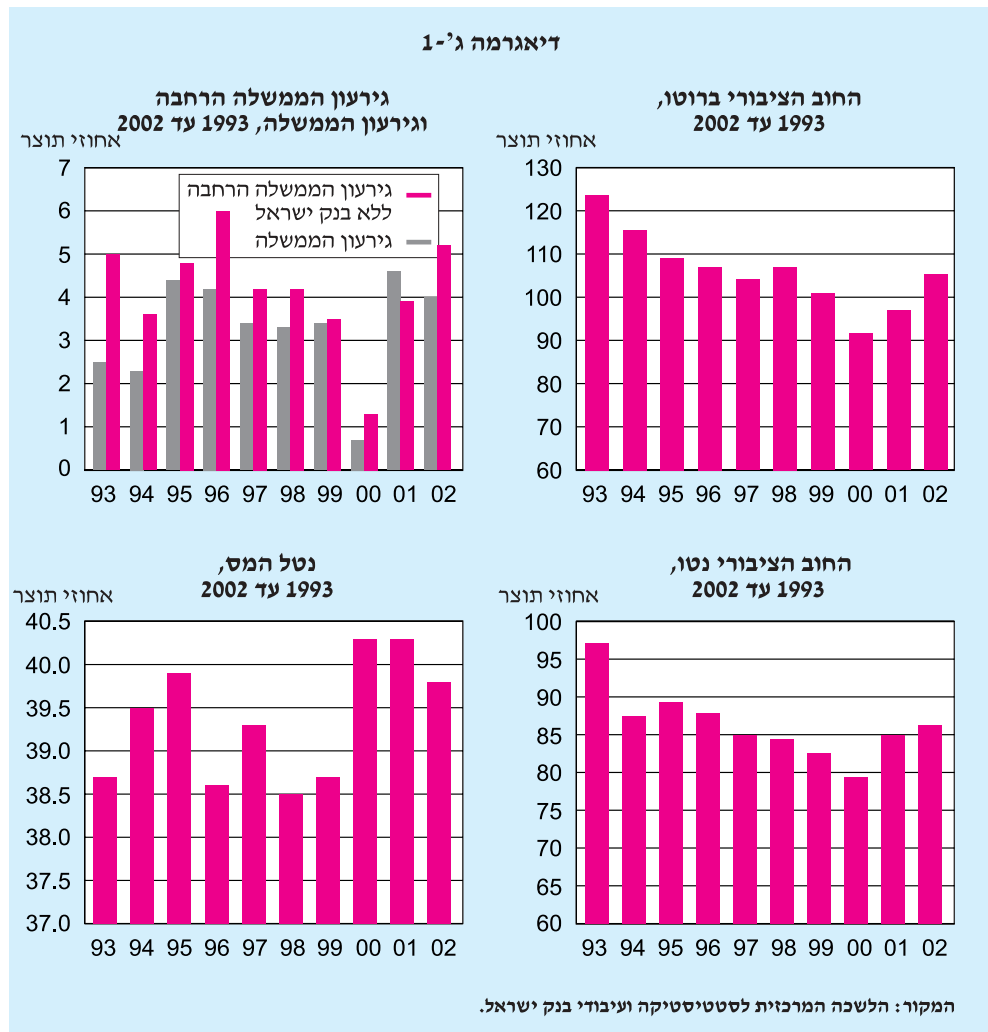
תיבה ג'-2: הממשלה הרחבה או הממשלה - שיקולים לבחירת יחידת הניתוח

היעדים הפיסקליים של הממשלה בישראל, ובכללם יעד הגירעון, נקבעים על פי הגדרות התקציב, ולכן הדיון הציבורי מתמקד פעמים רבות במיצרפים הפיסקליים על פי הגדרות אלה. ואולם, מדידת פעילות הממשלה בהתאם להגדרות התקציב אינה משקפת במדויק את השפעתה המקרו-כלכלית. זאת משום שבתקציב, בניגוד לחשבוונאות הלאומית, נרשמות הכנסות מסעיפים כמכירת קרקעות - שמקורן מכירת נכסים ולא הכנסה כלכלית; לא נכללים בו כל תשלומי הריבית על ההלוואות שנלקחו בערבות ממשלת ארצות הברית, והוא אינו משקף את מלוא המעורבות הרבה של הממשלה בפעילותם של הגופים האחרים הכלולים בממשלה הרחבה¹. יתר על כן, ניתן להסיט סעיפי הוצאות והכנסות בין הרכיבים השונים של הממשלה הרחבה, ולפחות בטווח הקצר גם להסיט ביניהם גירעונות - בפרט מפני שחישוב הגירעון בתקציב הוא על בסיס מזומן. מסיבות אלה מקובל במדינות המפותחות למקד את הניתוח המקרו-כלכלי בממשלה הרחבה (general government) ולא בממשלה בלבד. את פעילות הממשלה הרחבה מקובל לאמוד בהתאם לכללי חשבוונאות לאומית בין-לאומיים מקובלים, הכוללים מדידה על בסיס צבירה, ולא בהתאם להגדרות תקציביות, שהן שונות ממדינה למדינה². השנה בלטה במיוחד חשיבות השימוש בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, שכן הממשלה רשמה בתקציבה כהכנסות העברות חשבוונאיות מגופים שונים במגזר הציבורי, ולא הפחיתה מהכנסותיה החוזרי מס שהתעכבו בסוף השנה (חלקם שולמו בראשית ינואר 2003). בישראל יש לשימוש בנתוני הממשלה הרחבה יתרון נוסף - היותם זמינים בפירוט זמן קצר לאחר סוף השנה, בניגוד לנתונים המפורטים של ביצוע התקציב, המתפרסמים רק כחצי שנה מתום שנת התקציב.

1. נתונים על רכיביה של הממשלה הרחבה מוצגים בלוח א'-נ-3.9.
2. נוסף על כך השתנו בישראל הגדרות הגירעון בתקציב הממשלה מספר פעמים בעשור האחרון.

גירעון הממשלה - בתיקון השפעות עיתוי הסיוע האמריקאי⁴ - היה השנה גבוה מאשר בכל אחת מהשנים 1997 עד 2001 (לוח ג'-1) וגם גבוה יותר מאשר בשנים 1993 ו-1994 (דיאגרמה ג'-1). זאת אף על פי שהממשלה קבעה יעדי גירעון פוחתים והולכים לאורך התקופה. הגידול הקטן של הגירעון ביחס לאשתקד נובע מעלייה הן במשקל ההכנסות בתוצר⁵ והן במשקל ההוצאות. עם זאת, משקלן-בתוצר של ההוצאות ללא ריבית והוצאות הביטחון ירד השנה - ומכאן שכחלק מההתמודדות עם נטל הביטחון הגדל אכן צומצמה ההוצאה הממשלתית בתחומים אחרים. הגירעון "מנוכה המחזור"

4. הדיון בהמשך מתבסס על הגירעון בניכוי השפעת העיתוי של הסיוע האמריקאי.
5. גידול ההכנסות בניכוי השפעת עיתוי הסיוע האמריקאי הוא מ-36.2 ל-36.4 אחוזי תוצר.



של הממשלה (שחישובו מוסבר בסעיף 4 להלן) היה השנה כ-2.5 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, מעט פחות מאשר אשתקד (לוח ג'-2), אך גבוה בהרבה מאשר בשנים 1999 ו-2000. הירידה השנה הייתה קטנה בהרבה מן השיעור הנגזר מיעד הגירעון ומהנחת הצמיחה בתקציב שאושר בראשית 2002 (1.5 אחוזי תוצר)⁶, ופירושו של דבר שמרבית החריגה מיעד הגירעון המקורי השנה אינה מוסברת על ידי סטיית המשתנים המקרו-כלכליים מהתוואי ארוך הטווח (ה"פוטנציאל"). הגירעון "מנוכה המחזור" השנה היה גבוה בשיעור ניכר מאשר בשנת 1994 (לוח ג'-3), השנה שבה הסתיים עיקר ההוצאה הממשלתית לקליטת גל העלייה של ראשית שנות התשעים. משמע, שגם בניכוי השפעת מחזור העסקים על הגירעון הייתה בשמונה השנים האחרונות נסיגה - ולא התקדמות - בהתכנסות לרמת גירעון נמוכה יותר.

6 יעד הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר היה נמוך באחוז תוצר מהגירעון ב-2001 (בניכוי השפעת עיכוב הסיוע האזרחי). יעד זה התבסס על הנחת צמיחה של 2.0 אחוזים, שהיא נמוכה בכ-1.5 אחוזים מקצב גידולו של התוצר הפוטנציאלי השנה. לכן הירידה הצפויה בגירעון "מנוכה המחזור" הייתה גדולה יותר מהירידה הצפויה בגירעון.

גירעון הממשלה -
בתיקון בגין השפעות
עיתוי הסיוע האמריקאי
- היה השנה גבוה מאשר
בכל אחת מהשנים 1997
עד 2001 וגם גבוה יותר
מאשר בשנים 1993 ו-
1994. זאת אף על פי
שהממשלה קבעה יעדי
גירעון פוחתים והולכים
לאורך התקופה.

הסטייה מיעד הגירעון שנקבע עם אישור התקציב (3 אחוזי תוצר) נבעה מכך שרמת ההכנסות, הן ממסים והן ממקורות אחרים, הייתה נמוכה בהרבה מכפי שתוקצב (לוח ג'-4) - אף כי, כאמור, לא נמוכה מרמתן אשתקד. ההכנסות בפועל היו נמוכות ב-7.7 מיליארדי ש"ח מדהיקף שנחזה בעת הגשת התקציב, למרות תוספת הכנסות של 3.3 מיליארדי ש"ח כתוצאה משינויי חקיקה במשך השנה ואף על פי שתשלום החוזי מס ערך מוסף ומס הכנסה בסכומים ניכרים נדחו לתחילת שנת 2003⁷. פער זה נבע ברובו מגביית מסים נמוכה מן החוזי בתקציב - בעיקר בשל שיעור הצמיחה הנמוך מתחזית התקציב והקיפאון בשכר הנומינלי במגזר העסקי, שהשפעתו על ההכנסות ממסים רבה⁸. גם בסעיפים האחרים של התקבולים המקומיים היה השנה חוסר ניכר. ההכנסות בסעיף "מילווה מהמוסד לביטוח לאומי" היו נמוכות ב-1.8 מיליארדי ש"ח מתחזית התקציב המקורית, אף על פי שהצעדים אשר הופעלו באמצע השנה הגדילו את ההכנסות מסעיף זה בכ-0.8 מיליארד ש"ח⁹, ולמרות שהמוסד לביטוח לאומי העביר השנה לממשלה עודפים בהיקף של כ-0.8 מיליארד ש"ח מעבר לעודף השוטף בפעילותו. (ראו פירוט בסעיף 2.) גם בהכנסות המקומיות ממקורות אחרים היה פיגור ניכר ביחס לתחזית התקציב המקורית, על אף ההחלטה על הגדלת ההעברות של עודפי רשות הנמלים לממשלה השנה¹⁰. לעומת זאת, המענקים מממשלת ארצות הברית היו גבוהים ב-2.6 מיליארדי ש"ח מכפי שתוקצב תחילה, משום שהסיוע האזרחי היה גבוה במקצת מהתכנון המקורי ובשל האצה ניכרת בניצול הסיוע הביטחוני השנה (שבמקביל לה גדל היבוא הביטחוני).

במקביל לחוסר הניכר בהכנסות היו גם הוצאות הממשלה¹¹ נמוכות משמעותית מהתקציב. אולם למרות תת-הביצוע המשמעותי בהוצאות גדל משקלן בתוצר (לוח ג'-1), התפתחות המעידה על ההגדלה הרבה של ההוצאות שתוקצבה מלכתחילה. עם זאת, רמת ההוצאות משקפת ריסון משמעותי, שכן היא הושגה אף על פי שהוצאות הביטחון (נטו) היו גבוהות בכ-5.5 מיליארדי ש"ח מהסכום שתוקצב מלכתחילה (הכולל 2.5 מיליארדי ש"ח מהרזרבה התקציבית), ואף שקצב עליית המחירים השנה היה גבוה מהחוזי בעת אישור התקציב. רמת ההוצאות המקומיות של הממשלה הייתה נמוכה בכשלושה אחוזים מהתקציב - תת-ביצוע לא שגרתי בשנים האחרונות, שבהן בוצע התקציב כמעט במלואו, ובפרט לא בשנה שבה עליית המחירים גבוהה מהצפוי. תת-ביצוע זה התרכז במחצית השנייה של השנה, שכן על פי תוואי ההוצאות עד מאי היה צפוי ביצוע מלא של התקציב. לרמת ההוצאה הנמוכה משתוקצב תרמו במיוחד המשרדים האזרחיים, שהוצאותיהם היו נמוכות, נומינלית, ב-5.8 אחוזים מתקציבם. גם

בשמונה השנים האחרונות הייתה נסיגה - ולא התקדמות - בהתכנסות לרמת גירעון נמוכה יותר, גם בניכוי השפעת מחזור העסקים על הגירעון.

רמת ההכנסות, הן ממסים והן ממקורות אחרים, הייתה נמוכה בהרבה מכפי שתוקצב, אך לא נמוכה מרמתן אשתקד.

למרות תת-הביצוע המשמעותי בהוצאות הממשלה גדל משקלן בתוצר, התפתחות המעידה על ההגדלה הרבה של ההוצאות שתוקצבה מלכתחילה.

7 למשל החוזי מס ערך מוסף בסך 487 מיליוני ש"ח, שנדחו משנת 2002 שולמו בראשית ינואר 2003.

8 ראו, למשל, מינהל הכנסות המדינה (2002), דוח שנתי 2001, מספר 51, פרק א'. נזכיר כי גידול השכר הנומינלי ברביע האחרון של 2001 - לפני אישור התקציב - היה 2.1 אחוזים בלבד, ובמגמת ירידה חדה.

9 אומדן זה אינו כולל את הקיצוץ בקצבאות הילדים למי שלא שירתו "שירות מזכה", שכן ביצוע קיצוץ זה עוכב בהוראת בית המשפט הגבוה לצדק.

10 במקביל הופחת שיעור התמלוגים שהרשות תשלם לממשלה בשנים הבאות.

11 ללא "הוצאות מותנות בהכנסות", שהדיווח על גודלן עדיין לא פורסם.

לוח ג'-1
התפתחות גירעון הממשלה¹, הכנסותיה והוצאותיה, 1997 עד 2002
 (אדווי תמ"ג)

	2002	2001	2000	1999	1998	1997	
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²	4.1	0.5	2.8	2.6	2.2	2.3	
הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	3.9	3.6	0.5	2.8	2.8	3.0	
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה כולל רווחי בנק ישראל	.....	.....	2.5	2.0	2.4	2.8	
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה כולל רווחי בנק ישראל	.....	.....	0.1	2.5	2.3	2.7	
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³	⁴ 3.9	1.8	3.6	3.1	2.8	3.0	
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה	⁵ 4.0	⁵ 4.6	0.7	3.4	3.3	3.3	
סך כל ההכנסות ⁶	36.6	35.6	37.3	36.7	37.8	38.0	
מסים ואגרות	30.5	31.4	31.6	30.0	29.9	30.8	
ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות	1.3	1.3	1.7	1.9	2.2	1.7	
רווחי בנק ישראל שמומשו	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	0.7	
מילווה מהמוסד לביטוח הלאומי	1.6	0.9	1.5	1.4	1.4	1.6	
מענקים מממשלת ארה"ב	3.1	2.1	2.5	2.6	3.2	3.2	
סך כל ההוצאות נטו ⁶	40.5	40.1	38.0	39.2	40.0	40.7	
מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסכסוד אשראי	6.8	7.1	7.0	7.0	7.4	7.4	
הוצאות ביטחון (נטו)	10.5	9.1	8.6	8.8	9.4	9.5	
סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות ביטחון	23.2	23.9	22.4	23.3	23.3	23.8	

- (1) בהגדרות שונות.
 (2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות במקומיות בעת הכנת התקציב אך גרשמות כהכנסות בחו"ל בנתוני הביצוע.
 (3) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.
 (4) היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.
 (5) בשנת 2001 לא התקבל חלק מהמענק האזרחי המיועד ולכן לא נרשם כהכנסה בשנה זו. אילו התקבל ב-0.6 מיליוני דולרים שהיה צפוי בשנת 2002 לא התקבל, למרות שתוחזות ההכנסות המתוקנת מאמצע 2002 כללה סכום זה. אילו התקבל גם סיוע זה בשנת 2002 היה הגירעון פוחת בכ-0.4 אחוזי תוצר.
 על בסיס הסיוע בסך 600 מיליוני דולרים שיועד במקור לשנת 2002 היה הגירעון השנה מסתכם ב-4.2 אחוזי תוצר.
 (6) לא כולל הוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.
המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-2

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה והממשלה,

1999 עד 2002

(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2002	2001	2000	1999	
-2.5	-2.6	-0.1	-1.0	הממשלה ¹
-2.4	-2.3	-1.6	-2.5	הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל ²
-2.6	-2.5	-1.9	-2.7	הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל - הגירעון המקומי ²

(1) הגירעון חושב בהנחה שבשנים 2001 ו-2002 התקבל הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית במועדו.
(2) מכיוון שסעיף "עודף ההכנסות של בנק ישראל" כפי שהוא מחושב בחשבונות הלאומיים, תנודתי מאוד, הוא לא נכלל באומדן הגירעון מנוכה המחזור.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-3

הגירעון מנוכה המחזור בישראל ובמדינות OECD, 1994 ו-2002

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה (-)			
המדינה	1994	2002	השינוי
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)			
ישראל - הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל	-2.4	-2.4	0.0
ישראל - הממשלה ¹	-0.3	-2.5	-2.2
ממוצע OECD ²	-4.0	-0.5	3.5
ממוצע EU ²	-4.3	-0.3	4.0
ממוצע המדינות שהגירעון בהן גדול ^{2,3}	-5.1	-0.2	4.9

(1) הגירעון בשנת 2002 מתייחס לסיוע האזרחי האמריקני כפי שהתקבל בפועל.

(2) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.

(3) ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.
המקור: OECD Economic Outlook 72, November 2002 ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-4 רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2002

הפער בין התקציב לביצוע ¹	השפעת שינויי החקיקה על הביצוע (מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)	הביצוע	התקציב המקורי	
-4.6	....	19.3	14.7	הגירעון
-11.0	3.3	177.8	185.5	ההכנסות
-8.7	2.0	148.6	155.3	המסים ²
-2.6	0.8	7.9	9.7	המילווה מהמוסד לביטוח לאומי ³
-2.2	0.3	6.3	8.2	ההכנסות המקומיות האחרות ⁴
2.6	....	14.9	12.3	המענקים מממשלת ארצות הברית
-3.0	....	197.1	200.1	ההוצאות
-5.1	....	179.6	184.7	(מזה: הוצאות מקומיות)
5.6	....	51.2	45.6	הביטוח ⁵
-1.9	....	33.1	35.0	הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-6.7	....	112.8	119.5	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ⁵

(1) בניכוי השפעת שינויי החקיקה.

(2) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

(3) השפעת השינויים בחקיקה על הסכומים שמגדילים את סעיף ה"מילווה מהמוסד לביטוח לאומי", ולא על כלל הביטוח הלאומי (לפירוט ראו סעיף 2).

(4) הכנסות מריבית, מכירת קרקעות, תמלוגים ודיבידנדים, והכנסות אחרות.

(5) 2.5 מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברורה התקציבית מופיעים כאן בטור התקציב כחלק מתקציב הביטחון.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2002 ועיבודי מזהלת המחקר.

רמת ההוצאות
המקומיות של הממשלה
הייתה נמוכה בכשלושה
אחוזים מהתקציב –
תת-ביצוע לא שגרתי
בשנים האחרונות, שבהן
בוצע התקציב כמעט
במלואו, ובפרט לא בשנה
שבה עליית המחירים
הייתה גבוהה מהצפוי.

ריסון ההוצאות במחצית
השנייה של השנה הושג
בעיקר באמצעות ניהול
קפדני של ההוצאות –
ולא באמצעות החלטות
ספציפיות של הממשלה
ושל הכנסת.

תשלומי הריבית של הממשלה היו נמוכים מאשר בתקציב – ב-2 מיליארדי ש"ח –
בין היתר, מפני האצת עליית המחירים אשר שחקה את הריבית הריאלית שהממשלה
שילמה בדיעבד על חובה¹².

ריסון ההוצאות במחצית השנייה של השנה הושג בעיקר באמצעות ניהול קפדני
שלחן – ולא באמצעות החלטות ספציפיות של הממשלה ושל הכנסת – שכן גם בעת
ההתאמה התקציבית באמצע השנה לא שונתה תקרת ההוצאות בתקציב. בהעברת
האחריות לשמירת מסגרת התקציב אל הדרג המנהלי ויתרו הממשלה והכנסת בפועל
על יכולתן לקבוע את סדרי העדיפויות בתקציב. התנהגות זו מתיישבת עם הקיפאון
בהרכב ההוצאות של הממשלה בשנים האחרונות (לוח ג'-5) למרות ההצהרות על
הצורך במתן עדיפות בהקצאת המשאבים לתחומי החינוך והתשתיות, למשל. אף שריסון

12 בחישוב הוצאות הריבית בתקציב שיעור האינפלציה בפועל נמוכה משיעור הריבית שהממשלה
שילמה על איגרות החוב הלא-צמודות שהונפקו לפני שנת 2001. כך יכולות להיות טטיות בסכום
המדווח בביצוע התקציב גם כשתשלומי הריבית הנומינליים הם בהתאם לתקציב.

ההוצאות נבע בעיקרו, כאמור, מצעדי הדרג המנהלי, הרי להחלטות הממשלה על קיצוץ כ-2.5 מיליארדי ש"ח בהוצאות, כדי לאפשר את הגדלת ההוצאה הביטחונית¹³, הייתה תרומה חשובה לריסון ההוצאות במחצית השנייה של השנה¹⁴. על רקע הקשיים לעמוד ביעד הגירעון המתוקן ולנוכח ההתאמות הגדולות בתקציב, בלט השנה המאמץ התקציבי לפיתוח תשתית התחבורה. סך ההשקעה התקציבית

לוח ג'-5
סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה, 1996 עד 2002
(אחוזים מסך הכול)

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0 ¹ (נטו)
14.4	14.6	14.4	14.8	13.8	14.5	15.1
14.4	14.9	14.8	15.2	14.5	14.8	11.1
25.7	22.7	23.1	22.3	23.3	23.2	23.8
19.5	20.0	19.2	18.7	18.3	17.6	17.2
2.9	2.2	2.2	2.1	2.2	2.1	2.4
23.0	25.6	26.3	26.9	27.9	27.7	30.4

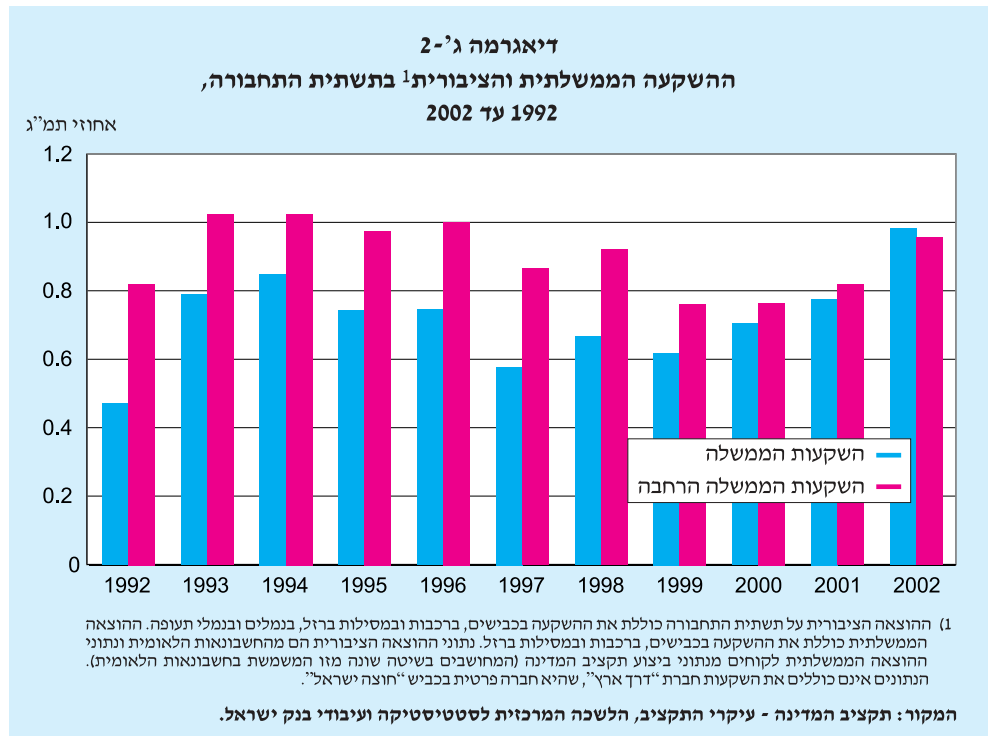
(1) כולל את בתי החולים הממשלתיים אשר הוצאו מתקציב הממשלה משנת 1998; ללא מתן אשראי. הוצאות הביטוח הלאומי נכללו, בניכוי תשלומי הממשלה למוסד לביטוח לאומי שנכללים בהוצאות הממשלה.
(2) תקציב משרד החינוך והמוסדות להשכלה גבוהה.
(3) בשנת 2002 אומדן המתבסס על נתוני התקציב.
(4) תקציבי משרד הבריאות, בתי החולים הממשלתיים, והעברות מס בריאות מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים.
(5) אינו כולל תשלום עבור ימי מילואים הנכלל בהוצאות הביטוח.
(6) השקעות הממשלה בענפי המשק, למעט תמיכות במפעלים ממשלתיים, והשתתפות הממשלה בהשקעות של הרשויות המקומיות בכבישים.
המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, תקציבים של משרדי הממשלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בתשתית התחבורה גדלה השנה בכ-25 אחוזים, והגיעה לכמעט אחוז מהתוצר, השיעור הגבוה ביותר בעשור האחרון (דיאגרמה ג'-2)¹⁵. זהו הישג חשוב במיוחד לנוכח הנטייה שתועדה בספרות הכלכלית בעולם, ובישראל בעבר, לקצץ בהשקעות בתקופות של קשיים תקציביים. עם זאת, רמת ההשקעות בתשתית בכלל - ובתשתית התחבורה בפרט - עדיין נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות, ולכן היא אינה מספיקה לסגירת הפערים

סך ההשקעה התקציבית בתשתית התחבורה גדלה השנה בכ-25 אחוזים, והגיעה כמעט לאחוז מהתוצר, השיעור הגבוה ביותר בעשור האחרון.

13 מזה כ-650 מיליוני ש"ח הפחתה של השתתפות הממשלה בגביית דמי הביטוח הלאומי, במקביל להעלאת שיעור המס על המעסיקים.
14 מרבית הקיצוץ - 1.5 מיליארדי ש"ח - הייתה "קיצוץ רוחבי" במשרדי הממשלה. קיצוץ כזה אינו משקף סדרי עדיפויות מערכתיים, אך הוא עדיין מאפשר הפעלה של הקיצוץ בהתאם לסדרי עדיפויות פנימיים בתוך כל משרד ממשלתי.
15 ישנם פערים בין נתוני ההשקעה המדווחים על ידי הלמ"ס לאלו המדווחים בתקציב הממשלה, המשקפים בחלקם את שיטות המדידה השונות והכיסוי השונה. עם זאת מגמת ההוצאות על תשתית התחבורה דומה לפי שתי שיטות המדידה.

האדירים באיכות התשתיות, שנצברו בעשורים הקודמים¹⁶. חשוב אפוא להמשיך ולהגדיל את ההשקעות בתשתית בשנים הבאות.



רמת ההוצאות שתוקצבה לשנת 2003 גבוהה ריאלית ב-2.3 אחוזים מההוצאה בפועל ב-2002; זו תביא לגידול נוסף של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר אפילו תתממש תחזית הצמיחה שבבסיס התקציב.

אם תקציב 2003 לא יתוקן, בלימת הגידול של ההוצאה הממשלתית האזרחית בשנת 2002 תהיה זמנית בלבד.

יעד הגירעון שנקבע לשנת 2003 הוא 3.0 אחוזי תוצר, הפחתה ניכרת ביחס לגירעון בפועל בשנת 2002. ואולם, התקציב - גם אם הוא אכן יבוצע כפי שאושר - משקף נסיגה משמעותית מההתקדמות שהושגה השנה בריסון הוצאות הממשלה; הציפייה לעמוד ביעד הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר מתבססת על תחזית הכנסות המשקפת גידול ריאלי של כ-5 אחוזים ביחס להכנסות בפועל בשנת 2002¹⁷ (לוח ג'-6). ונראית אופטימית מאוד על רקע המגמות בסעיפי ההכנסות השונים. על בסיס תחזית זו תוקצבה רמת הוצאות (ללא אשראי) הגבוהה ריאלית ב-2.3 אחוזים מההוצאה בפועל ב-2002; זו תביא לגידול נוסף של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר אפילו תתממש תחזית הצמיחה שבבסיס התקציב. יתר על כן, כיוון שתקציב הביטחון הוקטן בשיעור ניכר ביחס לביצוע ב-2002 - התקציב בכללו משקף עלייה של כ-15 מיליארדי ש"ח בהוצאה האזרחית (גידול ריאלי של כ-7 אחוזים), ומתוכה גידול ריאלי של 4.5 אחוזים בהוצאות האזרחיות ללא ריבית. פירושו של דבר, שאם תקציב 2003 לא יתוקן, בלימת הגידול של ההוצאה הממשלתית האזרחית בשנת 2002 תהיה זמנית בלבד.

16 דיון מפורט ראו בפרק א', בסעיף התחבורה והתקשורת.

17 על בסיס הנחת התקציב שקצב עליית מחירים הממוצע יהיה 3.1 אחוזים, קצב המתיישב עם עליית מחירים של 2.0 אחוזים במשך השנה.

לוח ג'-6 הכנסות והוצאות הממשלה (נטו) בשנת 2002 ובתקציב 2003

השנויי הריאלי	התקציב 2003	הביצוע 2002	
(אחוזים)	(מיליארדי ש"ח)		
5.0	197.6	182.6	ההכנסות
1.1	4.9	4.7	גביית החזרי קרן
5.1	192.7	177.9	ללא אשראי
3.1	212.9	200.2	ההוצאות
59.6	5.1	3.1	מתן אשראי
2.3	207.8	197.1	ללא אשראי
-11.3	46.8	51.2	ביטחון
7.0	161.0	145.9	אזרחי
15.7	39.5	33.1	ריבית ופירעון קרן לביטוח לאומי
4.5	121.5	112.8	ללא ריבית ופירעון קרן לביטוח לאומי

(1) בהנחה שמדד המחירים לצרכן יעלה במהלך שנת 2003 ב-2 אחוזים, ובממוצע ב-3.1 אחוזים, בהשוואה לממוצע 2002.

המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות והכנסות הממשלה", mof.gov.il.

החריגות החוזרות ונשנות מיעדי הגירעון בשנים האחרונות מעלות את השאלה אם ניתן לשנות את תהליך אישור התקציב כך שהחריגות יילכו ויצטמצמו. אחת הסיבות לסטיות החוזרות ונשנות מיעדי התקציב היא שההתפתחויות המקרו-כלכליות שונות במידה רבה מהתחזיות העומדות בבסיס התקציב. לפער זה תורם במידה רבה משך הזמן הארוך החולף מקביעת התחזית המקרו-כלכלית שבבסיס התקציב עד לאישורו: התחזית המקרו-כלכלית מוצגת לממשלה בתחילת הקיץ, ואילו התקציב מאושר בכנסת בסוף דצמבר ומופעל במשך השנה שלאחר מכן. בפרק זמן זה יכולים לחול שינויים רבים בסביבה הכלכלית, ולכן התקציב מתבסס על תחזית לא-מעודכנת, שהיא לעיתים שונה מהותית מהאומדנים הסבירים בעת אישורו ובוודאי מאלה שבעת ביצועו.

מסגרת ההוצאות בתקציב מתבססת על תחזית ההכנסות ועל יעד הגירעון, ומשקבעת התחזית המקרו-כלכלית מוקצים - ומאושרים - התקציבים לסעיפי ההוצאות השונים; קשה מאוד לתקן את התקציב בהתאם לשינויים בתחזית המקרו-כלכלית. לעתים מאושר אפוא תקציב המדינה בכנסת שברור כבר בעת אישורו כי הוא לא תואם את יעדיו. כתוצאה מכך נדרשים תיקונים חוזרים ונשנים בתקציב, ויעדי הגירעון אינם מושגים. יתר על כן, ביצוע התאמות תקציביות במהלך השנה פוגע בתכניות העבודה של המשרדים, הנבנות על פי התקציב שאושר, ומצמצם את יכולתם לעצב את מבנה ההתאמות על פי סדרי עדיפויות ענייניים.

אחת הדרכים להתגבר על חוסר-הוודאות לגבי גודל הגירעון - נוסף על הקצאת רזרבה תקציבית בהיקף מספק שתיועד לצרכים לא-צפויים - היא לקבוע שביצוע חלק

לעתים מאושר תקציב המדינה בכנסת כשברור כבר בעת אישורו כי הוא לא תואם את יעדיו.

מההוצאות בתקציב יותנה באי חריגה של רמת ההכנסות בפועל מהמתוכנן¹⁸. החלטה כי סכום בהיקף של אחוז אחד מהתוצר, למשל, יוצא רק בתנאי שרמת ההכנסות בפועל תתאם את זו שנחזתה תאפשר שליטה טובה יותר על התפתחות הגירעון בלי צורך לשנות תכניות עבודה שכבר נבנו בהתבסס על התקציב שאושר. אמנם החלטה כזאת תחזק את ההשפעה הפרו-מחזורית של יעדי הגירעון בחייבה קיצוץ הוצאות בתקופה שבה הפעילות ממילא ממותנת, אולם עד שתתבסס האמינות של מחויבות הממשלה ליעדים אלה – ועד שייווצר תוואי יציב של ירידה במשקל החוב הציבורי בתוצר – נראה כי אין מנוס מלהעדיף, בשנים הקרובות, את קידומן של מטרות אלה על פני טיפול בהשפעות המחזוריות של הגירעון. החלטה כזאת גם תאפשר לממשלה להיטיב ולשקף את סדרי העדיפויות בתקציב על ידי העברת ההוצאות שהן בעדיפות הנמוכה ביותר לסעיף המותנה. נראה כי במחצית השנייה של 2002 נוהל התקציב בקירוב על פי כלל זה: הוצאות המשרדים הופשרו בהתאם להכנסות שהתקבלו. אולם תהליך כזה של קבלת החלטות על בסיס מנהלי, ובלי שרכיבי ההתאמה יובאו לדיון בממשלה ובכנסת, אינו מאפשר לקיצוצים הנדרשים לשקף החלטות על סדרי העדיפויות בתחומי ההוצאות השונים.

אחת הדרכים להתגבר על חוסר-הוודאות לגבי גודל הגירעון היא לקבוע שביצוע חלק מההוצאות בתקציב יותנה באי חריגה של רמת ההכנסות בפועל מהמתוכנן.

2. השפעת פעילות הביטוח הלאומי על תקציב המדינה

השנה חלו שינויים רבים במערכת הקצבאות והגבייה של המוסד לביטוח לאומי, בעקבות שינויי חקיקה שאושרו בחוק ההסדרים בראשית 2002 ובתכנית "חומת מגן כלכלית"¹⁹: תשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי הוקטנו במהלך השנה (לוח ג'-7), והכנסותיו הוגדלו. השינויים גם תרמו, לצד העברת פיקדונות בסך כ-0.8 מיליארד ש"ח מהמוסד לביטוח לאומי לממשלה (מעבר לעודף השוטף)²⁰, לגידולה של ההכנסה בתקציב המדינה בסעיף "מילווה מהמוסד לביטוח לאומי" בכ-4 מיליארדי ש"ח²¹. למרות הגידול הניכר של הכנסות הממשלה מהמוסד לביטוח לאומי השנה, אחד הגורמים החשובים לחריגת גירעון הממשלה מייעדו השנה – וגם ב-2001 – הוא שהכנסות אלה היו דווקא נמוכות בהרבה מכפי שתוקצב (לוח ג'-8), וזאת משום שהתקציב הניח עלייה גדולה עוד יותר בהכנסות. תחזית ההכנסות מהמוסד לביטוח לאומי בתקציב הייתה 9.7 מיליארדי ש"ח, ושינויי החקיקה במהלך השנה (במסגרת התכנית "חומת מגן כלכלית") היו אמורים להגדיל אותן לכ-10.6 מיליארדי ש"ח²². בפועל הסתכמו ההכנסות

18 בשונה מסעיפי ההוצאה המותנית בהכנסות ספציפיות, שכבר קיימים בתקציב.
19 לרשימת השינויים ראו: בנק ישראל, מחלקת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אוקטובר 2002. שינויים נוספים אושרו בחוק ההסדרים לשנת 2003.
20 המוסד לביטוח לאומי החזיק "פיקדון נזילות" בסך כמיליארד דולרים (כחמישית מהוצאותיו החדשיות). אף שלטענת הממשלה חובה עליו להעביר את כל פיקדונותיו לממשלה. בלי קשר לוויכוח הטכני, ברור שהעברת הפיקדון לממשלה אינה מהווה הכנסה כלכלית אמיתית בתקציב.
21 השינויים בקצבאות והשפעותיהם הכלכליות והחברתיות נדונים בפרק ב'.
22 לא כולל את השפעת הקיצוץ בקצבאות למי שלא שירתו "שירות מזכה", אשר לא הופעלה ב-2002 בשל עתירה לבג"ץ.

לוח ג'-7

התפתחות תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי, 1996 עד 2002¹

זיקנה ושאיירים	נכות כללית	נפגעי עבודה	אימהות ילדים	אבטלה	הכנסה	הבטחת ענפים אחרים	סך הכול	
35.1	14.8	6.7	5.5	8.2	8.4	5.9	100.0	המשקל בסך כל קצבאות 2002 (אחוזים) ²
4.0	10.6	12.0	10.3	4.0	15.5	7.6	6.5	קצב הגידול הריאלי ³
4.7	9.5	-0.9	8.3	5.1	30.6	10.5	7.5	1996
7.8	12.4	6.4	9.3	2.1	15.8	20.2	8.8	1997
2.3	8.4	-4.3	1.5	5.7	2.1	12.9	4.2	1998
8.5	15.1	14.2	10.8	1.5	-0.7	18.9	8.8	1999
11.5	19.1	10.7	9.5	7.9	17.3	20.1	13.1	2000
6.5	12.5	6.4	8.3	4.4	13.4	15.0	8.2	2001
-3.8	8.5	3.2	-1.8	-15.9	-4.4	0.2	-2.6	ממוצע 2001-1996
0.0	5.4	7.3	1.2	-6.0	24.8	7.1	4.0	2002
-3.0	1.9	3.6	5.9	-19.3	8.7	2.0	-2.1	רביע ראשון ³
-6.0	-0.5	-0.3	-4.4	-18.8	-17.9	-0.8	-7.8	רביע שני ³
-6.1	27.2	2.2	-8.3	-19.5	-28.8	-7.1	-4.2	רביע שלישי ³
								רביע רביעי ^{3,4}

(1) לא כולל תגמולים למשרתים במילואים.

(2) בניכוי מודד המחירים לצרכן.

(3) בהשוואה לרביע המקביל בשנת 2001.

(4) כולל תשלום רטרואקטיבי של קצבאות נכות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בסעיף זה השנה ב-7.9 מיליארדי ש"ח בלבד (כולל העברת "פיקדון הנזילות"). גם בשנת 2001 הסתכם הפער ב-2.7 מיליארדי ש"ח (0.6 אחוזי תוצר), ובסך הכול הייתה תחזית ההכנסות גבוהה מהביצוע בחמש מתוך שש השנים האחרונות. (בשנת 2000 הסטיה הייתה בכיוון ההפוך). פערים אלה מפנים את תשומת הלב לדרך ההצגה המורכבת של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה - המתוארת בתיבה ג'-3 - וגם, כפי שיעלה מהניתוח להלן, לעלותה התקציבית הכוללת של מערכת הביטוח הלאומי, שגדלה משמעותית בשנים האחרונות.

למרות הגידול הניכר של הכנסות הממשלה מהמוסד לביטוח לאומי השנה, אחד הגורמים החשובים לחריגת גירעון הממשלה מיעדו השנה - וגם ב-2001 - הוא שהכנסות אלה היו דווקא נמוכות בהרבה מכפי שתוקצב, וזאת משום שהתקציב הניח עלייה גדולה עוד יותר בהכנסות.

לוח ג'-8
הסעיפים התקציביים הקשורים לביטוח הלאומי ופעילותו של המוסד לביטוח לאומי
מול הציבור¹, 1997 עד 2002

2002	2001	2000	1999	1998	1997	
(מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים)						
9.7	6.8	5.5	6.3	6.8	7.3	עודפי הביטוח הלאומי שתוקצבו בראשית השנה
7.9	4.1	7.1	5.9	5.6	5.8	סך כל עודפי הביטוח הלאומי שהועברו לממשלה
7.2	5.4	6.3	6.2	5.6	6.0	סך כל עודפי הביטוח הלאומי - המחושבים
31.9	30.4	27.0	25.3	22.9	21.2	ההעברות מתקציב הממשלה למוסד לביטוח לאומי
6.0	5.2	4.9	4.7	4.3	3.8	פירעון הקרן לביטוח הלאומי
4.2	3.9	3.8	3.7	3.4	3.2	הריבית לביטוח הלאומי
21.6	21.2	18.2	16.9	15.2	14.3	ההשתתפות בתשלומי הקצבאות ובגבייה
22.6	21.1	18.2	16.6	15.3	14.2	ההשתתפות שתוקצבה בראשית השנה
24.0	26.3	19.9	19.5	17.3	15.4	סך כל העלות התקציבית של מערכת הביטוח הלאומי
(אחוזי תוצר)						
						פעילות המוסד לביטוח לאומי מול הציבור
20.6	19.2	17.9	15.9	14.7	12.9	גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור
45.3	44.2	38.6	35.1	32.0	28.2	תשלומי הקצבאות והוצאות המינהל
24.7	25.0	20.7	19.1	17.3	15.3	עודף ההוצאות בפעילות מול הציבור
4.5	4.5	3.9	4.0	3.9	4.0	ההשתתפות בתשלומי הקצבאות ובגבייה
2.1	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	פירעון הקרן + תשלומי הריבית לביטוח הלאומי
1.6	0.9	1.5	1.4	1.4	1.6	סך כל עודפי הביטוח הלאומי מספרי התקציב
4.9	5.6	4.3	4.6	4.4	4.3	סך העלות התקציבית של מערכת הביטוח הלאומי
4.2	4.1	3.8	3.7	3.8	3.6	גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור
9.3	9.4	8.3	8.2	8.2	7.9	תשלומי הקצבאות והוצאות המינהל
5.1	5.3	4.5	4.5	4.4	4.3	עודף ההוצאות בפעילות מול הציבור
1.5	1.1	1.4	1.4	1.4	1.7	סך כל עודפי הביטוח הלאומי על סמך הכנסות המוסד והוצאותיו

(1) ללא מילואים.

המקור: חישובי בנק ישראל על פי נתוני תקציב המדינה ותקציב המוסד לביטוח לאומי.

תיבה ג'-3: דרך רישומן של העברות הכספים בין המוסד לביטוח לאומי והממשלה בתקציב המדינה

עלותו של הביטוח הלאומי לתקציב המדינה היא משמעותית, למרות קיומו של סעיף הכנסות גדול בתקציב המדינה המתבסס על עודפים בתקציב המוסד לביטוח לאומי. זאת מפני שנוסף על עודפי המוסד לביטוח לאומי, הנרשמים בתקציב המדינה כהכנסה, מופיעים בתקציב ארבעה סעיפים המשקפים העברות תקציביות מהממשלה למוסד לביטוח לאומי:

“העברות הממשלה למוסד לביטוח לאומי” – סעיף זה (המופיע במיון הכלכלי של התקציב המוצג בספר “עיקרי התקציב”) מורכב משלושה תת-סעיפים עיקריים, הכוללים גם תשלום עבור הוצאות המינהל של הביטוח הלאומי:

מימון תשלומי קצבאות שהממשלה אחראית למימון המלא (הבטחת הכנסה, סיעוד ונכות, נידות ואוכלוסיות מיוחדות) – המוסד לביטוח לאומי הוא המבצע תשלומי קצבאות אלו, כולל בדיקת הזכאות של המקבלים, אך התשלומים אינם ממומנים באמצעות דמי הביטוח הלאומי.

השתתפות במימון קצבאות על פי הגבייה: על פי החוק הממשלה משתתפת במימון הענפים ילדים וזיקנה. סכום השתתפותה של הממשלה נקבע כאחוז מסוים (השונה מקצבה לקצבה) מגביית הביטוח הלאומי מהציבור בענפים אלה¹.

“שיפוי מעסיקים” – סעיף זה משולם כאחוז מסך הגבייה, כדי להשלים את הכנסות המוסד לביטוח לאומי בעקבות הפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי בעבר. בשנת 2003 בוטל סעיף זה, ומאז התשלומים בגינו נכללים בסעיף ההשתתפות במימון הקצבאות.

תגמולי מילואים – סעיף זה נכלל בתקציב הביטחון, ואינו מפורט בספרי התקציב המוצגים לציבור. הוא גם לא נכלל בסעיף “העברות למוסד לביטוח לאומי”. המוסד לביטוח לאומי משמש רק כמבצע של תשלומי התגמולים לחילי מילואים – המשולמים ישירות מתקציב הביטחון. לכן, בנסיבות רגילות, סעיף זה לא צריך להשפיע על עודפי הביטוח הלאומי².

תשלומי ריבית למוסד לביטוח לאומי – המוסד לביטוח לאומי חייב להשקיע את עודפי הכנסותיו באיגרות חוב ממשלתיות³. תשלומי הריבית על איגרות חוב אלה נכללים בהוצאות הריבית של הממשלה.

1 דמי הביטוח הלאומי, אף שהם נגבים מהעובד ומהמעביד כסכום אחד, מורכבים ממספר סעיפים נפרדים בהתאם לענפי הביטוח.

2 מובן שאם מערכת הביטחון אינה מעבירה את התשלום עבור תגמולי המילואים עלולים להיווצר גירעונות במוסד לביטוח לאומי. המחוקק נתן את דעתו על אפשרות זו, ולכן החוק מאפשר למוסד לביטוח לאומי, במקרה של פיגורים, למשוך את תגמולי המילואים ישירות מחשבונות מערכת הביטחון.

3 איגרות החוב המונפקות למוסד לביטוח לאומי אינן סחירות, צמודות למדד המחירים לצרכן ומונפקות לתקופה של 17 עד 20 שנים, תוך פירעון הדרגתי החל מהשנה השישית. מחציתן מונפקת בריבית של 5.5 אחוזים, ומחציתן בריבית המבוססת על עלות גיוס ההון של הממשלה בשוק הפתוח סמוך לתאריך ההנפקה.

פירעון חוב למוסד לביטוח לאומי: פירעון איגרות החוב שהמוסד לביטוח לאומי רכש בעבר נרשם כהוצאה שוטפת של הממשלה, אף שהוא משקף לכאורה פירעון חוב שלה. משמעות רישום זה – כמו של רישום "המילוה מהמוסד לביטוח לאומי" כהכנסה שוטפת – היא שהממשלה אינה מתייחסת למוסד לביטוח לאומי כאל גוף נפרד אלא כאל חלק ממנה.

מול סעיפים אלה קיים בתקציב, כאמור, הסעיף "מילוה מהמוסד לביטוח לאומי". כדי להבטיח שתקציב המדינה ישקף באופן שוטף את העודף או הגירעון של הביטוח הלאומי, חייב המוסד להשקיע את עודפי הכנסותיו באיגרות חוב ממשלתיות. השקעות אלה – הנרשמות בתקציב המדינה כהכנסה שוטפת לממשלה – משקפות הן את פעילותו של המוסד מול הציבור (תשלום קצבאות, הוצאות מינהל וגביית דמי הביטוח הלאומי) והן את התשלומים המועברים למוסד מתקציב המדינה.

מפירוט סעיפי התקציב בתיבה ג'-3 עולה, כי העלות התקציבית הכוללת של מערכת הביטוח הלאומי לממשלה היא הפער בין שלושת סעיפי ההוצאה (למעט תגמולי המילואים, שהם חלק מהוצאות הביטוח) ל"מילוה מהמוסד לביטוח לאומי". מהנתונים בלוח ג'-8 עולה כי עלות זו גדלה בשיעור ניכר בחמש השנים האחרונות – מ-4.3 אחוזי תוצר ב-1997 ל-5.1 אחוזי תוצר ב-2002.

מעבר לשאלת העלות התקציבית הכוללת של מערכת הביטוח הלאומי מושפע ניהול התקציב בשנים האחרונות גם מהפער בין תחזית ההכנסות בסעיף "מילוה מהמוסד לביטוח לאומי" לבין ההכנסות בפועל. הסבר לכך, המוזכר לעתים בתקשורת, הוא שפערים אלה נובעים מפעולות חשבונאיות של הממשלה, שאינה מעבירה את מלוא הסכום אשר תוקצב למוסד לביטוח לאומי, או של המוסד לביטוח לאומי, שאינו מעביר את כל עודפיו לממשלה. כפי שעולה מההשוואה בלוח ג'-8, לטענה הראשונה אין ביסוס בנתונים: בכל השנים האחרונות היו העברות הממשלה למוסד לביטוח לאומי כמעט זהות לסכום שתוקצב²³. גם הטענה כי המוסד לביטוח לאומי לא העביר לממשלה את כל עודפיו אינה מדויקת, כי אף על פי שההעברות השנתיות בשנים האחרונות היו שונות במקצת מהעודפים בפועל, הרי ראשיתן דווקא בהעברה גבוהה יותר מהמוסד לביטוח לאומי לממשלה בשנת 2000, שקווצה בשנת 2001. בשנת 2002, כאמור, שוב העביר המוסד לממשלה סכום גבוה מרווחיו.

מכאן שהפער בשנים האחרונות בין ההכנסות בפועל לאלו שתוקצבו בסעיף "מילוה מהמוסד לביטוח לאומי" משקף הערכה אופטימית מדי, לפחות בדיעבד, של פעילות הביטוח הלאומי מול הציבור. זו כוללת את תשלומי הקצבאות, שהסתכמו בשנת 2002 בכ-44 מיליארדי ש"ח, הוצאות מינהל בסך כמיליארד ש"ח וגביית דמי הביטוח הלאומי מהציבור בסך כעשרים מיליארדים²⁴. תשלומי הקצבאות גדלו מ-7.9 אחוזי תוצר בשנת

23 ההעברה הנמוכה מהמתקצב בשנת 2002 משקפת שינויי חקיקה, ששינו בהתאמה גם סעיפים אחרים בתקציב המוסד לביטוח לאומי, ואינה אמורה להשפיע על עודפי הביטוח הלאומי.

24 נוסף על כך גובה המוסד לביטוח לאומי את מס הבריאות בסך כ-11.5 מיליארדי ש"ח (נתון לשנת 2002). סכום זה מועבר במלואו לקופות החולים על פי המפתח הקבוע בחוק.

העלות התקציבית
הכוללת של מערכת
הביטוח הלאומי
לממשלה גדלה בשיעור
ניכר בחמש השנים
האחרונות – מ-4.3 אחוזי
תוצר ב-1997 ל-5.1
אחוזי תוצר ב-2002.

הפער בשנים האחרונות
בין ההכנסות בפועל לאלו
שתוקצבו בסעיף "מילוה
מהמוסד לביטוח לאומי"
משקף הערכה אופטימית
מדי, לפחות בדיעבד, של
פעילות הביטוח הלאומי
מול הציבור.

1997 עד ל-9.4 אחוזי תוצר בשנים 2001 ו-2002. זאת אף על פי שמרבית הקצבאות צמודות לשכר הממוצע במשק (פרט לקצבאות הילדים הצמודות למדד המחירים לצרכן), ולכן בטווח הארוך העדכון השוטף שלהן לא היה צפוי להגדיל את משקלן בתוצר. גידול זה נבע בחלקו משינויים בהרכב האוכלוסייה, המגדילים את משקל הזכאים לקצבאות השונות – רכיב שניתן לחזות מראש. ואולם בחינת התפתחות הקצבאות מלמדת גם כי קצב הגידול של מספר הזכאים ושל גובה הקצבאות ששולמו בפועל לזכאים היה בשנים האחרונות מהיר בהרבה מזה של האוכלוסיות הרלוונטיות, וכן משיעורי הגידול האוטומטיים הקבועים בחוק²⁵. זאת בשל שינויי חקיקה והחלטות מנהליות המגדילים את גובה הקצבאות ואת מספר הזכאים האפקטיבי. גידול מסיבות אלה הוא, כמובן, קשה יותר לחיזוי.

עם זאת, ייתכן כי שימוש בנתונים הזמינים בעת אישור התקציב יכול לסייע לצמצם את ההטיה השיטתית המאפיינת בשנים האחרונות את תחזית עודפי המוסד לביטוח לאומי המופיעה בתקציב הממשלה. כך, למשל, התחזית לשנת 2002 – שנכללה בתקציב המדינה המתוקן אשר הוכן בראשית 2002 – הייתה שהעודפים יגדלו ביותר מארבעה מיליארדי ש"ח ביחס לשנת 2001. ואולם ניתוח הגורמים שהיו צפויים להשפיע על גודל העודפים (לוח ג'-9) מראה שהם היו צפויים לגדול בשיעור נמוך בהרבה. בפרט – היה ידוע בעת אישור התקציב, שהגבייה של המוסד לביטוח לאומי גדלה ברביעי האחרון של 2001 רק בכ-3.5 אחוזים נומינלית ביחס לתקופה המקבילה. אשתקד, תוך ירידה מתמשכת בשיעורי הגידול מחודש לחודש, בעוד שתשלומי הקצבאות גדלו בתקופה זו בשיעור ניכר ובלי שום סימן להאטה. מכאן שבסוף 2001 היה ניתן להעריך כי עודפי הביטוח הלאומי ב-2002 לא יעלו על כ-6.5 מיליארדי ש"ח. זאת לעומת תחזית התקציב של 9.7 מיליארדים, לפני השפעת שינויי החקיקה שהופעלו ביוני.

התחזית לשנת 2002 – שנכללה בתקציב המדינה המתוקן אשר הוכן בראשית 2002 – הייתה שעודפי הביטוח הלאומי יגדלו ביותר מארבעה מיליארדי ש"ח ביחס לשנת 2001. ואולם ניתוח הגורמים שהיו צפויים להשפיע על גודל העודפים מראה שהם היו צפויים לגדול בשיעור נמוך בהרבה.

3. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

בשנת 2002 קיבלה הממשלה מספר החלטות שהשלכתן על תוואי התקציב בשנים הבאות היא רבה: (1) החוק להפחתת הגירעון, הקובע שהגירעון בתקציב הממשלה בשנת 2003 יהיה בשיעור של 3.0 אחוזי תוצר, והוא יפחת בהדרגה עד לאחוז אחד מהתוצר משנת 2007 ואילך; (2) הרפורמה במס הכנסה, שעלותה (במונחי אובדן הכנסות נטו) צפויה לגדול בהדרגה עד ל-6.5 מיליארדי ש"ח (במחירי 2002) בשנת 2008; (3) הגדלה חד-פעמית של ההשקעות בתשתית במיליארדי ש"ח ושמירה על הרמה המוגדלת בכל אחת מחמש השנים הבאות. נוסף על כך החליטה הממשלה כי מספר צעדים שהופעלו בשנת 2002 כהוראות שעה – העלאת המע"מ בנקודת אחוז, קיצוץ קצבאות הביטוח הלאומי ב-4 אחוזים וקצבאות הילדים ב-15 אחוזים, וביטול תקרות הגבייה של דמי

בשנת 2002 קיבלה הממשלה מספר החלטות שהשלכתן על תוואי התקציב בשנים הבאות רבה.

25 ראו פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 1998; ע' ברנדר, א' פלד-לוי ונ' קסיר (2002), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", סקר בנק ישראל, 74, נובמבר; ע' לויתן (2000), התפתחות קצבאות המוסד לביטוח לאומי, תזכיר פנימי, מחלקת המחקר בבנק ישראל; ד' גוטליב (2002), "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל, רבעון לכלכלה, 49, מארס, 121-158.

לוח ג'-9
רכיבי תחזית ההכנסות לשנת 2002 בסעיף
"מילווח מהמוסד לביטוח לאומי"
 (מיליארדי ש"ח)¹

העודף בשנת 2001 ¹	5.4
שינויי החקיקה בראשית 2002 ²	1.1
הגידול בתשלומי הריבית ופירעון איגרות החוב מהממשלה	1.0
פירעון החוב הממשלתי	0.8
השפעת תוואי השכר ותשלומי הקצבאות ³	-2.0
תחזית ההכנסות לשנת 2002	6.3
(תחזית התקציב לשנת 2002)	(9.7)
שינויי החקיקה באמצע 2002 ⁴	0.8
העברת "פיקדון הנזילות" של המוסד לביטוח לאומי לממשלה	0.8
"מילווח מהמוסד לביטוח לאומי" בסוף השנה	7.9

(1) בשנת 2001 הועברו לממשלה רק 4.1 מיליארדי ש"ח, בשל קיזוז העברת יתר של עודפים בשנת 2000.
 (2) אומדן זה עקבי עם הפער שבין הצעת התקציב המקורית לשנת 2002, שהוגשה לכנסת באוקטובר 2001, וההצעה המתוקנת שהוגשה בראשית 2002.
 (3) טווח התחזית היה בין 1.7 מיליארדי ש"ח ל-2.2 מיליארדים.
 (4) הפחתת הקצבאות ב-4 אחוזים וביטול תקרות ההכנסה בגביית דמי הביטוח הלאומי. נתון זה מתייחס רק להשפעה של סעיפים אלה על עודפי הביטוח הלאומי ולא להשפעתם על הפחתת העברות הממשלה למוסד לביטוח לאומי.

המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

הביטוח הלאומי - יבוטלו בסוף שנת 2003. על רקע ריבוי ההחלטות הרב-שנתיות עולה השאלה אם צעדים אלה מתיישבים זה עם זה - בהינתן הסביבה המקרו-כלכלית, ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות ומגמות המצרפים התקציביים בשנים האחרונות. כדי לבחון שאלה זו נערך ניתוח מפורט של המגמות הצפויות במצרפי התקציב העיקריים, תוך היוזן חוזר בין המצרפים השונים²⁶; זאת על בסיס תחזית הביצוע לשנת 2003. במסגרת זו נבדק אם - על בסיס הנחות אופטימיות למדי וכללי ההתנהגות שעל פיהם פעלה הממשלה בשנים האחרונות - יהיה ניתן לעמוד במכלול היעדים שקבעה הממשלה עד שנת 2008, ואם לאו, מהו היקף ההתאמה שיידרש כדי לעמוד ביעדים. ההנחות המרכזיות שעליהן התבסס הניתוח מוצגות בתיבה ג'-4.

26 ראו קובי ברוידא ועדי ברנדר (2003), "ניתוח תקציב הממשלה בראיה רב-שנתית - ממצאים ומסקנות מדיניות", תזכיר פנימי, מחלקת המחקר, בנק ישראל, ינואר.

תיבה ג'-4: ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב

- התוצר יגדל בשנת 2003 באחוז אחד (הנחת התקציב), ובשנים 2004-2008 - ב-4.0 אחוזים לשנה. שיעור גידול זה יתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, עקב התכנסות רמת האבטלה לשיעורה הטבעי, ועל גידול שנתי של 1.34 אחוזים בתוצר למועסק - בדומה לממוצע ב-30 השנים האחרונות¹. כן הנחנו שהצמיחה תואץ בזכות הפחתת נטל המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה ושינויי החקיקה האחרים, ובזכות הגדלת ההשקעות בתשתית, על פי המקדמים שנמצאו במחקרים בישראל². זאת בקיזוז ההשפעות של גידול הגירעון.
- השכר הריאלי יגדל בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה בשנת 2003 תהיה 5.4 אחוזים, ותרד בהדרגה עד ל-4 אחוזים משנת 2006 ואילך - בדומה לממוצע בעשור האחרון. זוהי הנחה מקלה אם לא תהיה הפחתה משמעותית של הגירעון, שכן במקרה כזה הריבית אינה צפויה לרדת.
- מחירי הצריכה הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יעלו בשיעור דומה לזה של עליית מחירי התוצר. גם זו הנחה אופטימית, שכן עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית בישראל בעשורים האחרונים מהירה מזו של מחירי התוצר (בדומה להתפתחות במשקים המפותחים)³. התחשבות במגמה זו הייתה מגדילה עוד יותר את ההוצאה הממשלתית, תוך קיזוז חלקי מפני גידול ההכנסות ממסים.
- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית יפחת, בהתאם להסכם הרב-שנתי, ב-120 מיליוני דולרים לשנה, תוך גידול של 60 מיליוני דולרים לשנה בסיוע הביטחוני.
- ההכנסות ממסים בניכוי שינויי חקיקה (הרפורמה במס ופקיעת העלאת המע"מ בסוף 2003) יגדלו בגמישות של 1.1 ביחס לגידול התוצר. זאת בהתאם לגמישות שחושבה בעשור האחרון⁴.
- תקציב הביטחון יישמר בשנת 2003 ברמה שאושרה, אם לא יתקבל מענק נוסף מממשלת ארצות הברית. בשנים הבאות יגדל תקציב הביטחון ריאלי באחוז אחד

1 קצב גידולם של האוכלוסייה וכוח העבודה מבוסס על תחזיות הלמ"ס לשנים 2000-2020. לפירוט ראו: קובי ברוידא (2002), השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך, מאמר שהוצג ב"פורום ספיר", דצמבר.

2 ראו מישל סטרבצ'נסקי ויעקב לביא (2001), "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו - גורמי הייצור והפריזון - בישראל, 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל, 73, עמ' 109-141.

3 קצב עליית מחירי הצריכה הציבורית ב-30 השנים האחרונות היה גבוה מקצב עליית מחירי התוצר ב-1.5 אחוזים לשנה בממוצע. (התוצאה זהה לגבי 20 השנים האחרונות).

4 ראו עדי ברנדר (2001), "אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2001.02 (ינואר).

לשנה. יותר ממחצית גידול זה משקפת את תוספת הסיוע הביטחוני, שהובטחה במסגרת ההסכם על הפחתת הסיוע האזרחי.

- הרפורמה במס תבצע על פי החוק שאושר בכנסת.
- ההשקעות הישירות מהתקציב בתשתיות התחבורה, המים והביוב יהיו גבוהות במיליארד ש"ח מהיקפן בפועל בשנת 2002.

- ההוצאות לחינוך ובריאות יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות. הגידול הכמותי של שירותים אלה – לכל מקבל שירות⁵ – יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, ופריון הייצור לא ישתנה, בעוד שהשכר למועסק בחינוך ובבריאות יעלה בשיעור דומה לזה של עליית השכר הממוצע במשק⁶.

- הקיצוצים והעלאות המס שהופעלו כ"הוראות שעה" עד סוף 2003 אכן יתבטלו בסוף 2003. העלות התקציבית של ביטולם היא כ-5 מיליארדי ש"ח לשנה.

- תשלומי ריבית על איגרות החוב שהממשלה הנפיקה משנת 2001 ותנפיק בשנים הקרובות יירשמו בתקציב המדינה על פי שיטת הרישום החדשה, שהונהגה מ-2001.

5. למשל, לתלמיד בחינוך היסודי. הנחה זו היא אילוסטרציה המיועדת לבטא גם עלייה במספר מקבלי השירות עקב שינויי חקיקה – למשל, הרחבת חוק חינוך חנם בגילאי טרום חובה.

6. הנחה זו מתיישרת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים

1976-1997.

תוצאות הניתוח הן שתוואי המדיניות הכולל את החלטות הממשלה הקיימות לוקה בחוסר עקיבות פנימי, ויידרשו התאמות פיסקליות בהיקף ניכר כדי לעמוד ביעדים שהציבה הממשלה (לוח ג'-10). הגירעון הצפוי של הממשלה בשנת 2003 הוא בשיעור של 4.3 אחוזי תוצר (בהנחה שהסיוע האזרחי מארה"ב לשנת 2003 יתקבל במלואו לפני סוף השנה ושהתוצר אכן יגדל באחוז אחד). בשנת 2004 צפויה האמרה של הגירעון ל-5.5 אחוזי תוצר, משום שהצעדים אשר הופעלו בשנת 2002 כ"הוראת שעה" עד סוף 2003 יפקעו, ועקב החזרה ל"מנה אחת" של סיוע אזרחי אמריקאי. משנת 2005 ואילך צפוי גידול הדרגתי של הגירעון בגלל ירידת ההכנסות בעקבות הפעלת השלבים השונים של הרפורמה במס וירידת עודפי המוסד לביטוח לאומי. במקביל צפויה ירידה קטנה יותר של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר – בעיקר עקב ירידה במשקלן של הוצאות הביטחון.

מהניתוח עולה כי הגירעון הצפוי בשנים 2007 ו-2008 הוא 6 אחוזי תוצר, ומכאן ששיעור ההתאמה הנדרש כדי לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה, במקביל להפעלת הרפורמה במס והצעדים האחרים שעליהם היא החליטה, הוא גדול מאוד – כ-5 אחוזי תוצר. תרחיש זה יביא גם להמשך הגידול של יחס החוב הציבורי לתוצר – עד ל-112 אחוזים בשנת 2008 – ועל רקע זה ירידה בריבית על איגרות חוב ממשלתיות בהתאם להנחות התרחיש אינה סבירה²⁷. נדגיש עוד כי בבסיס התרחיש הונח שהירידה בהוצאות

27 ראו חדוה בר, עדי ברנרד וסיגל ריבון (2002), האם המדיניות – פיסקלית ומוניטרית – משקפת בתשואות שוק הכספים עדויות מישראל בשנות התשעים, מאמר שהוצג ב"פורום ספיר", דצמבר.

תוואי המדיניות הכולל את החלטות הממשלה הקיימות לוקה בחוסר עקיבות פנימי, ויידרשו התאמות פיסקליות בהיקף ניכר כדי לעמוד ביעדים שהציבה הממשלה לשנים הבאות.

שיעור ההתאמה הנדרש כדי לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה, במקביל להפעלת הרפורמה במס והצעדים האחרים שעליהם היא החליטה, הוא גדול מאוד – כ-5 אחוזי תוצר.

לוח ג'-10
מטרת התקציב הרב-שנתי על פי התרחיש הבסיסי, 2000 עד 2008
(אחוזי תוצר)

	2003					2002		2001		2000	
	2008	2007	2006	2005	2004	התחזית	התקציב	ביצוע	2001	2000	
סך כל ההכנסות (ללא אשראי)	36.5	36.9	37.3	37.6	38.0	39.3	40.7	38.9	37.8	39.6	
מענקים מחו"ל	2.0	2.1	2.2	2.3	2.5	3.1	2.7	3.1	2.1	2.5	
מסים בניכוי השפעת הרפורמה במס	29.9	30.0	30.1	30.1	30.3	30.6	31.6	...	...	...	
מסים	30.9	30.8	30.7	30.6	30.5	30.8	31.8	30.6	31.4	31.6	
השפעת הרפורמה במס	-1.1	-0.8	-0.6	-0.5	-0.2	-0.2	-0.2	...	...	...	
הכנסות אחרות	4.6	4.8	5.0	5.1	5.2	5.6	6.5	5.2	4.4	5.6	
מזה: הכנסות המשמשות לדוצאה מותנית	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.2	2.2	2.3	
עודפי המוסד לביטוח לאומי	1.0	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	2.5	1.6	0.9	1.5	
אחר (תמלוגים, ריבית, מכירת קרקעות)	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.3	1.3	1.8	
סך כל ההוצאות (ללא אשראי)	42.3	42.6	42.8	43.0	43.3	43.5	43.7	42.8	42.3	40.3	
ביטחון - ברוטו	8.7	8.9	9.2	9.5	9.8	10.1	9.5	11.3	9.9	9.5	
ריבית ופירעון חלואות מהמוסד לביטוח לאומי	7.6	7.7	7.7	7.8	7.8	7.6	7.8	6.8	7.1	7.0	
ריבית	6.5	6.6	6.6	6.5	6.6	6.4	6.6	5.6	5.9	6.0	
מזה: ריבית לביטוח לאומי	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	
ריבית אחרת	5.8	5.8	5.7	5.7	5.7	5.5	5.7	4.7	5.1	5.2	
הוצאה מותנית בהכנסה (ללא ביטחון, בריאות וחינוך)	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	...	0.9	0.9	
פירעון קרן לביטוח לאומי	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	
הוצאות ללא ריבית, קרן לביטוח לאומי, הוצאה מותנית (פנס לבריאות וחינוך) וביטחון	24.8	24.8	24.7	24.7	24.8	24.9	25.5	...	24.4	22.8	
מזה: העברות למוסד לביטוח לאומי ופנסיה	5.5	5.5	5.4	5.5	5.5	5.6	5.6	...	5.8	5.1	
מזה: העברות למוסד לביטוח לאומי	4.0	4.0	4.1	4.1	4.2	4.2	4.2	4.5	4.5	3.9	
חינוך ובריאות (כולל השפעת דמוגרפיה) ²	9.5	9.5	9.5	9.4	9.4	9.5	9.5	...	9.7	9.1	
תשתיות וחברות ומים (כולל העברה לרשויות)	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	...	0.9	0.8	
פנסיה תקציבית + סכסוד קרנות הפנסיה אחר	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	
(הוצאות נטו ללא ריבית וקרן לביטוח לאומי)	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	9.3	...	8.1	7.9	
הגירעון ללא האשראי (-)	32.1	32.3	32.4	32.7	32.9	33.3	33.3	33.8	33.0	31.0	
יעד הגירעון (מ-2007: 1 אחוז תוצר)	-5.8	-5.7	-5.5	-5.4	-5.3	-4.2	-3.0	-4.0	-4.5	-0.7	
קיצוץ נדרש לעמידה ביעד	-1.0	-1.0	-1.5	-2.0	-2.5	-3.0	-3.0	-3.9	...	...	
החוב הציבורי (ברוטו)	4.8	4.7	4.0	3.4	2.8	1.2	0.0	0.1	...	...	
אחוז השינוי הריאלי בהוצאות	112.1	111.1	110.9	110.3	109.5	108.7	107.5	107.0	96.8	91.4	
מזה: הוצאה נטו ללא ריבית והחזרי קרן לביטוח לאומי	3.3	3.6	3.4	3.3	3.6	3.3	3.0	-0.9	5.0	5.8	
	3.4	3.5	3.3	3.2	2.8	0.3	-0.4	0.0	6.7	3.7	

(1) לאחר שנת 2004 - ללא שינוי תקיפה פרט ליישום הרפורמה במס.

(2) תקציב משרד החינוך, ההשכלה הגבוהה, ומשרד הבריאות, כולל השקעות תקציביות בבריאות וביחידות. מקור: תחשוב מחלקת המחקר של בנק ישראל.

הביטחון, אשר עליה הוחלט בתקציב 2003, תישמר, כלומר שהמצב הביטחוני ישתפר בשנים הקרובות. זהו כנראה גם תנאי חשוב להשגתו של קצב הצמיחה הגבוה יחסית המונח בבסיס התרחיש. עם זאת, אין זה סביר ממילא שהמשק יוכל לצמוח בקצב כה מהיר עם גירעון ממשלתי בהיקפים הנגזרים מתרחיש זה, ולכן סביר שהוא לא בר-קיימא ועלול להוביל את המשק למשבר פיננסי.

כדי לבחון את רגישותן של תוצאות הניתוח לשינויים בהנחות נבחנה ההשפעה של שינוי חלק מהן על הגירעון הצפוי. כיוון שהתוצאות מלמדות ש"התרחיש הבסיסי" ממילא מוליך את המשק לתוואי לא יציב, נבחנו רק תרחישים שבהם שינוי ההנחות פועל לצמצום הגירעונות. מבדיקה זו עולה כי גם אם בשנים 2004 ו-2005 יואץ קצב הגידול של התוצר ל-5 אחוזים לשנה, ובשנים 2006-2008 התוצר ימשיך להתרחב ב-4 אחוזים לשנה, הרי הגירעון יגדל ל-5.2 אחוזי תוצר בשנת 2004 ול-5.4 אחוזי תוצר בשנת 2008. יתר על כן, לאחר ירידה קטנה בשנת 2005, צפוי גידול הדרגתי של הגירעון משנה לשנה – בעיקר עקב הפעלת הרפורמה במס. בתרחיש אחר הונחו קצבי גידול נמוכים משמעותית מאשר בעבר בהוצאות משרדי הממשלה, במערכות החינוך והבריאות, ובקצבאות הילדים, וכן שהוצאות הביטחון המקומיות לא יגדלו כלל. גם על בסיס כל ההנחות האלה צפוי הגירעון להגיע בשנת 2004 ל-5.3 אחוזי תוצר, ואחר כך לרדת בהדרגה עד ל-4.9 אחוזי תוצר בשנת 2008. מכאן, שגם על בסיס כל ההנחות דלעיל הגירעון הצפוי בשנים 2007 ו-2008 גבוה מהיעד שקבעה הממשלה כמעט בארבעה אחוזי תוצר. בתרחיש נוסף נבחנה השפעת שינוי באומדן גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר בשנות היציאה מהמיתון, כך שהיא תגדל ל-1.5 בשנת 2004 ול-1.3 בשנת 2005. על פי תרחיש זה יגיע הגירעון ל-5.0 אחוזי תוצר בשנת 2004, ויגדל ל-5.2 אחוזי תוצר בשנת 2008.

מהניתוח לעיל עולה בבירור כי עמידה ביעדים שקבעה הממשלה לשנים הבאות מחייבת צעדי מדיניות שיקטינו את ההוצאות בהיקף ניכר ויהיו בעלי אופי מתמשך – בניגוד לחלק ניכר מהצעדים שננקטו בשנת 2002. בגלל הגודל הניכר של ההתאמה התקציבית הנדרשת כדי לעמוד ביעדים שעליהם הכריזה הממשלה – ואשר עוגנו בחוק²⁸ – וכדי להקנות אמינות ליעדים אלה, חשוב להציג כבר כיום תכנית מפורטת של הצעדים שהממשלה תנקוט כדי לעמוד בהם, ובמידת הצורך לאשר בכנסת את שינויי החקיקה הדרושים כדי להפעיל צעדים אלה.

4. קווי ההתפתחות העיקריים בפעילות הממשלה הרחבה

השנה המשיך גירעון הממשלה הרחבה לגדול והגיע ל-5.2 אחוזי תוצר (לוח ג'-11), כ-1.3 נקודת אחוז יותר מאשר אשתקד. כשכוללים בחישוב את הסעיף התנודתי של "רווחי בנק ישראל" – המשקף בעיקר שינויים בלתי צפויים בקצב האינפלציה, בשער החליפין ובשיעורי הריבית בעולם – מתקבל שהגירעון גדל השנה ב-0.4 אחוז תוצר והגיע ל-4.4 אחוזים²⁹. ההוצאה הציבורית, שחלקה בתוצר בישראל הוא הגבוה בקרב המדינות

28 פרט להחלטה על הגדלת ההשקעות בתשתית.

29 בנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפירוט ראו את חלק החשבות בדוח בנק ישראל לשנת 2001. במרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהועברו בפועל על ידי הבנק המרכזי.

עמידה ביעדים שקבעה הממשלה לשנים הבאות מחייבת צעדי מדיניות שיקטינו את ההוצאות בהיקף ניכר ויהיו בעלי אופי מתמשך – בניגוד לחלק ניכר מהצעדים שננקטו בשנת 2002.

השנה המשיך גירעון הממשלה הרחבה לגדול והגיע ל-5.2 אחוזי תוצר, כנקודת אחוז יותר מאשר אשתקד.

המפותחות, גדלה השנה ב-1.4 אחוזי תוצר, ובשנתיים האחרונות היא צברה גידול של 4.0 נקודות אחוז. התפתחויות אלה מצביעות על המשך הגידול המהיר של ההוצאה הציבורית, בעוד שקצב גידול ההכנסות, שמשקלן בתוצר לא השתנה השנה (בניכוי "רווחי" בנק ישראל), הוא תנודתי ומושפע מהשינויים בקצב הפעילות במשק. עם זאת היו השנה מספר שינויים בהתפתחות רכיבי ההוצאה הציבורית ביחס לשנים הקודמות – בעיקר בלימה של העלייה בתשלומי ההעברה ובהוצאות השכר, האצה בגידול הוצאות הביטחון וגידול ההשקעות בתשתית התחבורה. ההתפתחויות הפיסקליות והכלכליות השנה הביאו גם לגידול ניכר של יחס החוב הציבורי לתוצר. החוב ברוטו גדל ב-8 נקודות אחוז, בשל השפעת הגירעון, הפיחות

ההוצאה הציבורית, שחלקה בתוצר בישראל הוא הגבוה בקרב המדינות המפותחות, גדלה השנה ב-1.4 אחוזי תוצר, ובשנתיים האחרונות היא צברה גידול של 4.0 נקודות אחוז.

לוח ג'-11 הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1994 עד 2002 (אחוזי תמ"ג)

2002	2001	2000	1999	1998	ממוצע 1997-1994 ¹	
50.7	49.7	49.1	48.0	49.3	49.9	סך כל ההכנסות הציבוריות
2.1	1.3	0.9	0.9	1.9	1.6	מזה: הכנסות מרכוש
39.8	40.3	40.3	38.7	38.5	39.3	סך כל המסים
14.6	13.8	13.6	14.3	14.3	14.6	מסים עקיפים על הייצור המקומי
4.3	4.3	4.6	4.5	4.3	5.2	מסים עקיפים על היבוא האזרחי
14.4	15.9	16.1	14.1	14.2	14.2	מסים ישירים ותשלומי חובה
6.4	6.3	6.0	5.8	5.8	5.3	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
4.1	3.7	3.7	4.0	4.0	4.1	מענקים
4.7	4.4	4.3	4.5	4.9	4.8	אחר ²
55.1	53.7	51.1	52.3	53.1	54.3	סך כל ההוצאות הציבוריות
50.9	49.7	47.2	47.7	48.1	48.2	מזה: הוצאות שוטפות
20.8	20.2	19.1	19.3	19.4	19.4	צריכה אזרחית מקומית
7.4	6.7	6.6	6.7	6.8	7.4	צריכה ביטחונית מקומית
2.4	1.9	1.7	2.0	1.8	1.7	יבוא ביטחוני
0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	1.2	תמיכות ישירות
13.9	14.0	12.8	12.7	12.7	11.8	תשלומי העברה על החשבון השוטף
5.7	6.0	6.1	6.0	6.4	6.5	תשלומי ריבית
³ 1.6	1.5	1.5	1.7	1.6	2.5	תשלומי העברה על חשבון ההון
2.6	2.6	2.5	2.8	3.3	3.5	השקעות הממשלה הרחבה
4.4	4.0	2.0	4.2	3.7	4.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
5.2	4.0	1.7	3.8	4.1	4.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
-0.8	3.9	3.2	0.9	0.7	0.4	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא ריבית והכנסות מרכוש
86.3	0.7	79.4	82.6	84.4	87.4	החוב הציבורי (נטו)⁴
105.3	85.0	91.7	101.0	107.1	109.0	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל⁵

- (1) החל משנת 1995 כולל הכנסות והוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.
 - (2) כולל תשלומי העברה מהציבור על החשבון השוטף וההון.
 - (3) כולל העברות הון לחו"ל בסכום כולל של 1,523 מיליוני ש"ח, עבור תשלום פיצויים לסין בגין ביטול עסקת הפלקון.
 - (4) בתמ"ג מחירי סוף השנה.
 - (5) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופינאנס בנק ישראל.

השנה היו מספר שינויים בהתפתחות רכיבי ההוצאה הציבורית ביחס לשנים הקודמות – בעיקר בלימה של העלייה בתשלומי ההעברה ובהוצאות השכר, האצה בגידול הוצאות הביטחון וגידול ההשקעות בתשתית התחבורה.

בשמונה השנים האחרונות לא הייתה כל התקדמות בהקטנת יחס החוב לתוצר בישראל ובשנתיים האחרונות, הוא הולך ועולה.

גודל החוב מקטין את יכולתה של הממשלה "להחליק" את השפעתם של זעזועים חיצוניים וביטחוניים בלי להסתכן במשבר פיננסי.

הסיכונים הביטחוניים בישראל – והשפעותיהם הכלכליות – מחייבים זהירות יתר, דהיינו הורדה של יחס החוב לתוצר לרמה נמוכה מזו של מדינות אחרות.

השוואת הגירעון בישראל לגירעונות במדינות OECD מדגימה עד כמה חריג גודלו של הגירעון בישראל.

הריאלי ואטיותה של עליית מחירי התוצר יחסית למדד המחירים לצרכן, שאליו צמודה מרבית החוב³⁰ (לוח ג'-12). בכך חזר יחס החוב לתוצר לרמה של שנת 1995. יחס החוב נטו לתוצר – הכולל גם את בנק ישראל – עלה השנה "רק" ב-1.3 אחוזי תוצר, מפני ירידת החוב של בנק ישראל לציבור, ומשום שיחס זה אינו רגיש לשינויים בשער החליפין³¹. ואולם, גם החוב נטו מצוי כיום ברמה דומה לזו של שנת 1994. מכך עולה כי בשמונה השנים האחרונות לא הייתה התקדמות בהקטנת יחס החוב לתוצר בישראל (דיאגרמה ג'-1), וכי הוא הולך ועולה בשנתיים האחרונות. מפני רמתו הגבוהה של יחס החוב לתוצר בהשוואה למקובל בעולם (לוח ג'-13) ואי-ההתקדמות לאורך זמן, התוואי העולה שהתפתח בשנתיים האחרונות – וצפוי להימשך גם בשנת 2003 (לוח ג'-10) – יש בו כדי להגדיל את הסיכון שהמשקיעים מייחסים למשק הישראלי. בפרט משפיע גודל החוב על יכולתה של הממשלה "להחליק" את השפעתם של זעזועים חיצוניים וביטחוניים בלי להסתכן במשבר פיננסי. אמנם, הנטל התקציבי של ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בישראל בעשורים הקרובים קטן מאשר במדינות המפותחות³², מה שמאפשר לה לקיים יחס גבוה יותר של החוב לתוצר בהשוואה למדינות אלה בלי להסתכן בהתבדרות של יחס החוב לתוצר; ואולם, בשנתיים האחרונות הובהר כי הסיכונים הביטחוניים בישראל – והשפעותיהם הכלכליות – מחייבים דווקא זהירות יתר, דהיינו הורדה של יחס החוב לתוצר לרמה נמוכה מזו של מדינות אחרות.

השוואת הגירעון בישראל לגירעונות במדינות OECD מדגימה עד כמה חריג גודלו של הגירעון בישראל. בעוד שעל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון הממשלה הרחבה בישראל השנה לכתשעה אחוזי תוצר (לוח ג'-14) – ולו הייתה האינפלציה אצלנו דומה לממוצע במדינות אלה (2 אחוזים) היה הגירעון מגיע לכ-6.5 אחוזי תוצר – היה הגירעון הממוצע במדינות OECD 0.3 אחוזי תוצר בלבד³⁴. גם

לוח ג'-12
רכיבי הגידול בחוב הציבורי בין 2001 ל-2002
(אחוזי תוצר)

97.0	החוב בסוף 2001
1.0	ירידת התוצר
4.0	גירעון הממשלה על בסיס מזומן
1.4	שיערוך חוב נקוב במט"ח
1.2	שיערוך חוב נקוב בשקלים
0.7	הגדלת החוב מערב לגירעון
105.3	סך הכול

(1) הפער בין עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה, לעליית מחירי התוצר.

המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

30 הרכב החוב והתפתחותו מנותחים בסקירת המחלקה המוניטרית בדוח זה.
31 גודלו של החוב הציבורי נטו (החוב הציבורי בניכוי רזרבות מטבע החוץ של בנק ישראל) הוא פחות משלושה אחוזי תוצר, בעוד שגודלו של החוב הציבורי ברוטו הוא כ-27 אחוזי תוצר.
32 לדיון בהשפעת ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בישראל עד שנת 2020 על הוצאות הממשלה, ראו קובי ברידיא (2002). השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך, מאמר שהוצג ב"פורום ספיר", דצמבר.
33 במעבר של גירעון הממשלה הרחבה מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה, שהסתכמו בשנת 2001 בכ-3.9 אחוזי תוצר. באינפלציה של 2.0 אחוזים התוספת היא 1.3 אחוזי תוצר.

לוח ג'-13 הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריבית ונטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל ובמדינות OECD, 1994 עד 2002

המדינה	משקל הפחיתות				הגירעון של הממשלה הרחבה (-)			
	הדוחאות בשנים 1994-2002		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) לא כולל ריבית		החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו) בצריכה הציבורית לנטש		השנים 1994 עד 2002	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
(אחוזים)								
ישראל ¹								
ייון	-3.6	-5.2	3.1	0.5	-2.6	109.2	105.3	-3.9
שבדיה	-9.9	-1.1	4.0	4.5	0.5	108.7	106.4	-2.3
אסליה	-10.8	1.7	-8.9	3.4	12.3	84.9	62.8	-22.1
אסליה	-9.3	-2.3	7.0	3.2	1.5	123.2	109.6	-13.6
בריטניה	-6.7	-1.4	-4.1	0.5	4.6	60.6	50.8	-9.8
קנדה	-6.7	0.6	-1.7	3.3	5.0	99.9	81.2	-18.7
בלגיה	-5.0	0.0	4.2	5.7	1.5	133.9	105.4	-28.5
פינלנד	-5.7	3.2	-6.8	2.6	9.4	66.0	47.6	-18.4
ספרד	-6.1	0.0	-1.9	2.8	4.7	73.8	66.4	-7.4
פורטוגל	-5.9	-3.4	0.2	-0.3	-0.5	64.3	59.8	-4.5
צרפת	-5.5	-2.7	-2.4	0.1	2.5	62.9	66.7	3.8
אוסטרליה	-4.6	0.1	-0.6	1.8	2.4	43.2	21.8	-21.4
אוסטריה	-5.0	-1.6	-1.6	0.7	2.3	69.2	63.3	-5.9
ארד"ב	-3.6	-3.1	-0.1	-1.1	-1.0	74.5	60.7	-13.8
דולנד	-4.2	-0.8	109.3	1.8	1.6	77.2	51.7	-25.5
גרמניה	-2.4	-3.7	....	-0.6	-1.0	57.1	62.4	5.3
דנמרק	-2.4	2.2	156.5	0.9	2.6	73.9	43.2	-30.7
ארלנד	-2.0	-0.5	476.2	2.5	-3.3	82.6	34.1	-48.5
יפן	-2.8	-7.9	....	-6.7	-4.1	80.4	142.7	62.3
נורבגיה	-0.3	12.4	45.6	1.5	13.7	33.7	24.7	-9.0
ניו-זילנד	3.1	1.6	....	1.3	-3.1	....	....	....
ממוצע OECD ²	-4.8	-0.3	105.2	-0.5	2.6	77.4	66.4	-11.0
ממוצע EU ²	-5.8	0.7	116.7	-0.8	2.8	81.3	66.4	-14.9
ממוצע מדינות בעלות גירעון גדול ^{2,3}	-6.8	-0.6	79.6	-1.5	3.9	82.6	70.2	-12.4

(1) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל. נתוני הגירעון אינם כוללים את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.
 (2) ממוצע אירמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.
 (3) ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.
 המקור: OECD Economic Outlook, תז, December 2002, חלשה ומרחבות לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בהשוואה על פני זמן בולטת ישראל כמדינה חריגה, אשר בין השנים 1994 עד 2002 הגדילה את הגירעון של ממשלתה הרחבה ב-1.6 אחוזי תוצר, בעוד שמדינות OECD הקטינו בתקופה זו את גירעונותיהן בממוצע ב-4.5 אחוזי תוצר (לוח ג'-13). פער זה אינו מוסבר רק בהימצאותה של ישראל בעת הנוכחית בנקודה שונה ממדינות אלה במחזור העסקים, שכן הגירעון מנוכה המחזור בישראל לא פחת במשך התקופה, בעוד שבמדינות OECD הוא פחת ב-3.5 אחוזי תוצר (לוח ג'-3). הסיבה להבדל עולה אף היא מההשוואה: חלק ניכר מהפחתת הגירעון במדינות OECD נעשה באמצעות הקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, ובכמה מדינות עוד נותר עודף להפחתת נטל המס; לעומת זאת בישראל גדל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר באותה תקופה.

בהשוואה על פני זמן בולטת ישראל כמדינה חריגה, אשר בין השנים 1994 עד 2002 הגדילה את הגירעון של ממשלתה הרחבה ב-1.6 אחוזי תוצר, בעוד שמדינות OECD הקטינו בתקופה זו את גירעונותיהן בממוצע ב-4.5 אחוזי תוצר (לוח ג'-13). פער זה אינו מוסבר רק בהימצאותה של ישראל בעת הנוכחית בנקודה שונה ממדינות אלה במחזור העסקים, שכן הגירעון מנוכה המחזור בישראל לא פחת במשך התקופה, בעוד שבמדינות OECD הוא פחת ב-3.5 אחוזי תוצר (לוח ג'-3). הסיבה להבדל עולה אף היא מההשוואה: חלק ניכר מהפחתת הגירעון במדינות OECD נעשה באמצעות הקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, ובכמה מדינות עוד נותר עודף להפחתת נטל המס; לעומת זאת בישראל גדל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר באותה תקופה.

לוח ג'-14				
מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל ומדינות OECD, 1999 עד 2002				
	2002	2001	2000	1999
גירעון הממשלה הרחבה (-)				
ישראל	-9.1	-4.7	-1.7	-4.6
ממוצע OECD ²	-0.3	0.9	1.4	0.0
ממוצע EU ²	-0.7	0.6	1.1	-0.2
הוצאות הממשלה הרחבה				
ישראל	59.6	54.7	51.1	53.2
ממוצע OECD ²	42.0	41.7	41.4	42.5
ממוצע EU ²	44.4	44.2	43.8	44.9
(1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבונאות הלאומיות, נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד). בחישוב הגירעון נוכו הפרשי ההצמדה על חובות הציבור לממשלה.				
(2) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.				
המקור: OECD Economic Outlook 72, November 2002, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.				

הירידה בנטל המס השנה התמקדה במסים הישירים ונבעה מההתפתחויות בפעילות הכלכלית. לעומת זאת, שיעורי המס הנקובים דווקא הועלו השנה – בעיקר בשל שינויי החקיקה שהופעלו במחצית השנייה של השנה.

נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר, ירד השנה מעט (דיאגרמה ג'-1), לאחר שעלה עלייה תלולה בשנת 2000 והתייצב ברמתו הגבוהה ב-2001. עם זאת הוא נותר גבוה יותר מאשר במחצית השנייה של שנות התשעים. הירידה בנטל המס השנה התמקדה במסים הישירים ונבעה מההתפתחויות בפעילות הכלכלית – בעיקר מהירידה בשכר הריאלי וברווחיות החברות. לעומת זאת, שיעורי המס הנקובים דווקא הועלו השנה – בעיקר בשל שינויי החקיקה שהופעלו במחצית השנייה של השנה. בכך היה הרכב השינוי בנטל המס הפוך מאשר בשנת 2000: אז פעלו עליית השכר והרווחיות להגדלתו, בעוד ששיעורי המס הנקובים דווקא הופחתו, הפחתה אשר נמשכה גם ב-2001.

בשנים האחרונות ישראל
מפגרת משמעותית
בהפחתת נטל המס
הסטטוטורי – בפרט על
הכנסות מעבודה: בארבע
השנים האחרונות
הפחיתו כמעט כל מדינות
OECD את שיעורי המס
הסטטוטוריים על השכר,
בעוד שבישראל שיעורים
אלו דווקא הועלו.

תוספת ההכנסות כתוצאה מהעלאת שיעורי המס הנקובים השנה (במונחים שנתיים) דמתה להפחתת ההכנסות שנבעה משינויי החקיקה בשנתיים הקודמות: שיעורי המס הסטטוטוריים השתנו באופן פרו-מחזורי, ובמהירות רבה. לשינויים אלה חיסרון – הם גורמים לחוסר יציבות, המקשה על הפעילות העסקית; לעומת זאת הם מאפשרים גם תיקונים מבניים במערכת המס כגון החלפת מסי הקנייה, שהופחתו באוגוסט 2000, ומסי נדל"ן מעוותים, שהופחתו בשנת 2002, בהעלאת מס הערך המוסף, שהוא מעוות פחות. בהינתן קצבי הגידול המהירים של ההוצאה הציבורית, והקשיים באישור רפורמות מס מאוזנות, ייתכן שדרך זו לתיקונים במערכת המס היא הרע במיעוטו. עם זאת יש לזכור כי נוסף על הצורך לתקן את העיוותים במערכת המס, כמתואר לעיל, דרושה גם הפחתה (לא גירעונית) בשיעורי המס כדי לתמוך בפעילות המגזר העסקי ובצמיחה בת-קיימא. בשנים האחרונות ישראל מפגרת משמעותית בהפחתת נטל המס הסטטוטורי – בפרט על הכנסות מעבודה: בארבע השנים האחרונות הפחיתו כמעט כל מדינות OECD את שיעורי המס הסטטוטוריים על השכר, בעוד שבישראל הם דווקא הועלו³⁴. אמנם הרפורמה במס ההכנסה שאושרה השנה תוכל להיות צעד חשוב להפחתת נטל המס על ההכנסות מעבודה בעתיד, אך לאור הממצאים בסעיף 3 לעיל נראה כי יידרש מאמץ תקציבי ניכר כדי לאפשר את יישומה.

השנה גדל, כאמור, גירעון הממשלה הרחבה במידה משמעותית ביחס לתוצר, אך הגידול עשוי לשקף את השפעת המיתון במשק. כיוון שגודל הגירעון של הממשלה הרחבה מושפע ישירות מהתפתחות התוצר, בעיקר באמצעות ההכנסות ממסים, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה, המחושב בהנחה שהמשק פועל ברמת התוצר הפוטנציאלי³⁵. בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית ובתקציב, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר משתנה קצב עליית המחירים³⁶.

34 ראו: עדי ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה: ישראל בפרספקטיבה בין לאומית, מחלקת המחקר, בנק ישראל, יולי 2002, פורסם באתר Bankisrael.gov.il ולוח א'-נ' 13.

35 חישוב התוצר הפוטנציאלי מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.5 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה היה בשנת 2002 פער של 4.4 אחוזים בין קצב הגידול של התוצר לזה של התוצר הפוטנציאלי, וסטייה מצטברת של 7.7 אחוזים ברמה של התוצר בפועל ביחס לרמתו הפוטנציאלית; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1996. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה שההכנסות ממסים גדלות באופן פרופורציונלי לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שאינן ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 1999.

36 בחישוב הוצאות הריבית של הממשלה הרחבה על ידי הלמ"ס מנוכה עליית המחירים בפועל משיעור הריבית המשולמת על החוב השקלי הלא-צמוד. בחישוב הוצאות הריבית של הממשלה בתקציב המדינה מנוכה עליית המחירים רק מתשלומי הריבית על איגרות החוב השקליות הלא-צמודות שהונפקו עד סוף שנת 2000. בחישוב הגירעון "מנוכה המחזור" אנו מניחים שיעור אינפלציה "נורמטיבי" של 2.0 אחוזים.

יחס הגירעון "מנוכה
המחזור" של הממשלה
הרחבה לתוצר
הפוטנציאלי, לא השתנה
השנה, ובשנתיים
האחרונות הוא גדל – ב-
0.8 נקודת אחוז.

גם בניכוי השפעת
ההאטה בפעילות,
הגירעון גדל בשנתיים
האחרונות – ולא פחת
בהתאם ליעדים שקבעה
הממשלה.

התמשכות המיתון
הנוכחי ועומקו מחדדים
את האפשרות שחלק
מפוטנציאל הייצור שלא
נוצל בשנתיים האחרונות
אבד למשק באופן
פרמננטי.

משקלן של הוצאות
הממשלה הרחבה בתוצר
הגיע השנה ל-55.1 אחוזי
תוצר. בכך חזרה
ההוצאה הציבורית
הכוללת לרמה של
ראשית שנות התשעים.

הגידול הניכר של משקל
ההוצאה הציבורית
בתוצר השנה ואשתקד
אינו נובע רק מגידול
הוצאות הביטחון, אלא
גם ובעיקר מגידול
הצריכה האזרחית
ותשלומי ההעברה
השוטפים.

על פי חישוב זה נותר השנה יחס הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה לתוצר הפוטנציאלי ללא שינוי, ובשנתיים האחרונות הוא גדל – ב-0.8 נקודת אחוז (לוח ג'-2). מכאן שרוב גידולו של הגירעון בתקופה זו ניתן להסבר על ידי גידול הפער בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי. כנגד זאת עולה מההשוואה שגם בניכוי השפעה זו הגירעון גדל – ולא פחת בהתאם ליעדים שקבעה הממשלה. הגירעון המקומי "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה גדל השנה ב-0.1 אחוז תוצר. על פי חישוב אחרון זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות הממשלה הרחבה על הביקושים השנה, זו הייתה כמעט ניטרלית³⁷. עם זאת, חישובים כאלה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. יתר על כן, בשנה רבת ועוזעים כמו 2002, לא ניתן להתעלם מהאפשרות שגידול הגירעון דווקא פגע בביקושים בהגדילו את הסיכון למשבר פיננסי – במיוחד לנוכח אי-ההתקדמות בהפחתת הגירעון בעשור האחרון, שערערה את אמינותה של המדיניות הפיסקלית, ועל רקע המדיניות המוניטרית המרחיבה בראשית השנה. התמשכות המיתון הנוכחי ועומקו גם מחדדים את האפשרות שחלק מפוטנציאל הייצור שלא נוצל בשנתיים האחרונות אבד למשק באופן פרמננטי. אם כך, ייתכן כי "פער התוצר", הנמדד על בסיס המגמות מהעבר, הוא אומדן יתר ליכולתו של המשק להגדיל את הייצור בתום המיתון.

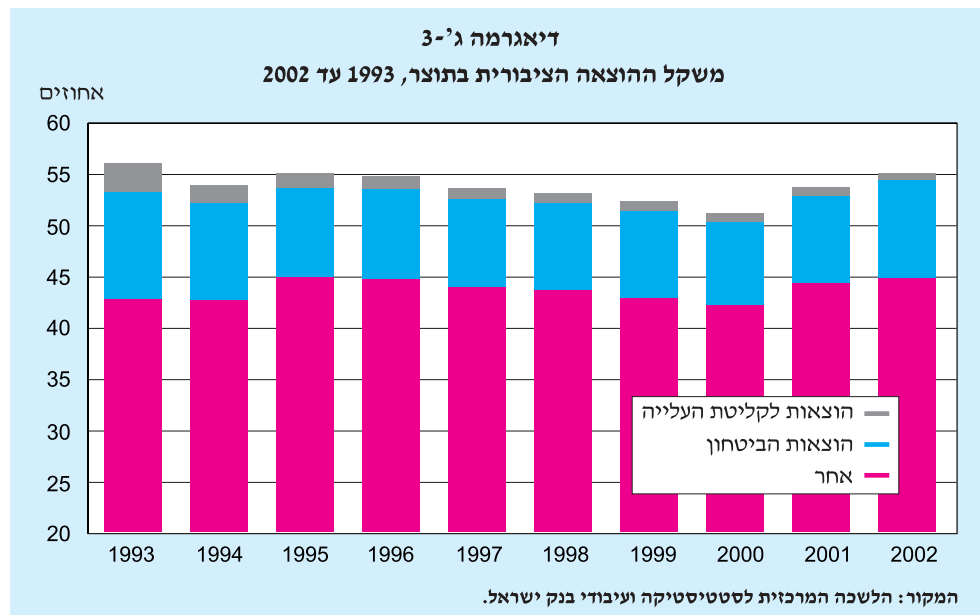
5. הוצאות הממשלה הרחבה והרכבן

משקלן של הוצאות הממשלה הרחבה בתוצר גדל השנה ב-1.4 נקודות אחוז, בהמשך לגידול של 2.6 נקודות אחוז אשתקד, והגיע ל-55.1 אחוזי תוצר (לוח ג'-11). בכך חזרה ההוצאה הציבורית הכוללת לרמה של ראשית שנות התשעים. ההוצאה הציבורית בניכוי ההוצאות לקליטת העלייה, שהיו גבוהות במיוחד – וזמניות – בראשית שנות התשעים, היא אף גבוהה יותר כיום מאשר באותן שנים (דיאגרמה ג'-3)³⁸. הגידול הניכר של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר השנה ואשתקד לא נבע רק מגידול הוצאות הביטחון, שתרם כשליש מסך הגידול, אלא גם מגידול הצריכה האזרחית, שתרם כ-42 אחוזים, ובתשלומי ההעברה השוטפים, שתרמו כרבע (לוח ג'-15). לעומת זאת פחת משקלם של תשלומי הריבית בתוצר³⁹. משקל ההשקעות הציבוריות בתוצר לא השתנה בשנתיים אלה, אך רכיב ההשקעות בתשתית התחבורה בתוכו גדל ב-0.2 אחוז תוצר (דיאגרמה ג'-2).

37 לביא וסטרבצ'נסקי מראים כי הגדלת הגירעון, גם לאחר קיזוז השפעתה המצמצמת על ההוצאה הפרטית, מביאה להגדלת הביקושים בטווח הקצר. ראו: י' לביא ומ' סטרבצ'נסקי, האם הרחבה פיסקלית מגדילה את הביקוש המצרפי והפעילות בישראל? בדיקה אמפירית לתקופה 1960-2000, מאמר שהוצג ב"פורום ספיר", דצמבר (2002).

38 ניכוי הוצאות הביטחון, שגדלו בשנתיים האחרונות, אף מרחיב את הפער בין רמת ההוצאה כיום לרמתה בראשית שנות התשעים, שכן משקל הוצאות הביטחון בתוצר השנה נמוך יותר מאשר באותן שנים.

39 הירידה בתשלומי הריבית בשנת 2002 משקפת בעיקר את ההאצה האינפלציונית בשנה זו.



לוח ג'-15
רכיבי הגידול במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, 2000 עד 2002

אחוזים מסך הגידול	אחוזי תוצר	
100.0	4.0	סך הגידול בהוצאה הציבורית
42.4	1.7	הצריכה האזרחית המקומית
36.1	1.4	הצריכה הביטחונית
-2.6	-0.1	התמיכות הישירות
27.2	1.1	תשלומי ההעברה השוטפים
-9.2	-0.4	תשלומי הריבית
2.1	0.1	ההשקעות ותשלומי ההעברה על חשבון ההון

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות, ובעקבות עלייתו השנה גדל עוד יותר הפער בינינו לבין מדינות אלה. בשנים האחרונות גברה במדינות המפותחות ההכרה כי גודלו של המגזר הציבורי מקשה על הצמיחה הכלכלית, בשל נטל המס הגבוה ברבות מהמדינות והגירעונות שהגדילו את החוב הציבורי. לכן הקטינו מדינות רבות את משקל הוצאותיה של הממשלה הרחבה בתוצר. דיאגרמה ג'4 מראה את מידת ההתקדמות בכיוון זה בשנים 1994 עד 2002 בישראל ובתשע המדינות המפותחות שבהן ההוצאה הציבורית היא הגבוהה ביותר. בכל המדינות האלה, להוציא את גרמניה, הייתה התקדמות ניכרת בהקטנת הממשלה הרחבה, בעוד שבשראל הייתה נסיגה⁴⁰. מההשוואה עולה עוד כי אי ההתקדמות בהפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל – בפרט בהשוואה למדינות OECD – היא תופעה מתמשכת, ואינה משקפת רק את הקשיים בשנתיים האחרונות. בלוח ג'14 מוצגת גם השוואה של סך ההוצאה הציבורית בישראל, בהגדרה הבין-לאומית המקובלת, לזו שבמדינות OECD. מההשוואה עולה כי גם בנטרול השפעת פערי האינפלציה על הוצאות הריבית הפער השנה היה קרוב ל-15 אחוזי תוצר⁴¹. אמנם כמחצית הפער נובעת מההוצאה הביטחונית הגבוהה יותר בישראל, אך חשוב לזכור כי הסבר זה – מוצדק ככל שיהיה – אינו מקטין את פגיעתו של גודל המגזר הציבורי בכושר התחרות של המשק הישראלי, זאת משום שהוצאות הביטחון בישראל קונות מוצר – ביטחון – שהמשקים המתחרים בנו נהנים ממנו במחיר נמוך בהרבה.

את השינוי במשקל רכיבי ההוצאות השונים בתוצר ניתן לייחס בחלקו גם לירידת התוצר בשנתיים האחרונות. לכן חשוב לבחון במקביל גם את קצב הגידול הריאלי של ההוצאות בסעיפים השונים. הגידול הריאלי חושב בניכוי מחירי התוצר העסקי כדי לשקף את הנטל שגידול ההוצאה הציבורית מטיל על מגזר זה. מניתוח זה עולה כי קצב הגידול של ההוצאה הציבורית השוטפת ללא ריבית אמנם הואט השנה, אך היה עדיין מהיר – 2.7 אחוזים (לוח ג'16) – קרוב לאומדן הגידול של התוצר הפוטנציאלי, שיעור שמשקף גידול של 0.7 אחוז לנפש. נוסף על האטה זו השתנה גם הרכב גידולן של ההוצאות: קצב ההתרחבות של הצריכה הביטחונית המקומית הואץ מאוד עקב החמרת המצב הביטחוני והרחבת גיוס המילואים. לעומת זאת גדלו ההוצאות השוטפות בניכוי הוצאות הביטחון והריבית ב-0.4 אחוז בלבד – פחות מקצב הגידול של האוכלוסייה. גם בתוך רכיבי ההוצאה האזרחית השוטפת היו הבדלים בעוצמת ההאטה. קצב הגידול של הצריכה האזרחית אמנם פחת ל-2.5 אחוזים, לעומת יותר מ-6 אחוזים בממוצע בשנתיים הקודמות, אך הוא עדיין שיקף גידול של 0.4 אחוז לנפש. בפרט הואטה העלייה בהוצאות השכר, התפתחות המבטאת בעיקר את הירידה החדה של השכר הריאלי – שעלה במהירות בשנתיים הקודמות – לצד המשך הגידול המהיר של תשומת העבודה. השכר הנומינלי לשעת עבודה בממשלה הרחבה עלה השנה רק ב-2.2 אחוזים – שיעור הגידול הנמוך ביותר מזה עשרות שנים⁴² וירידה משמעותית בהשוואה לעלייה ממוצעת של יותר מ-5 אחוזים לשנה בשנתיים הקודמות. האם התפתחות זו עשויה להצביע על שיפור

40 תוצאות דומות מתקבלות גם כשבוחנים את התפתחות ההוצאות ללא הריבית.

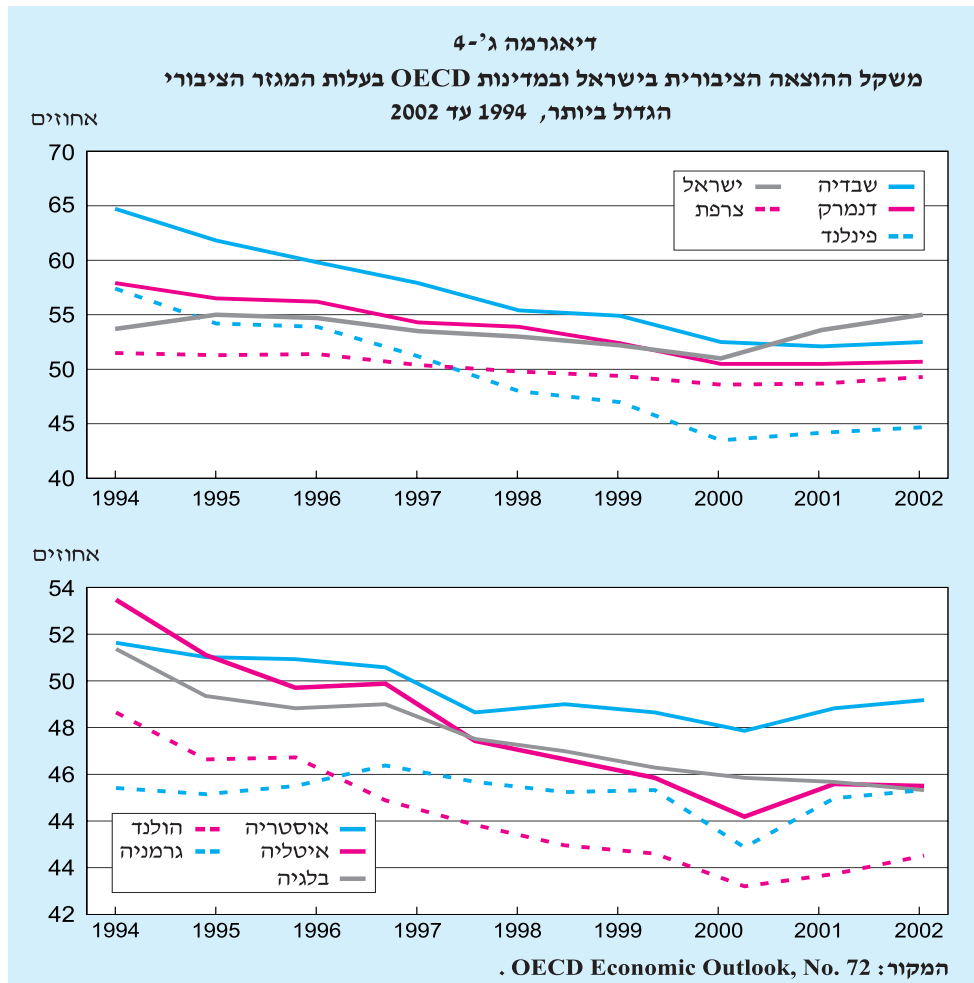
41 בהנחת אינפלציה של 2.0 אחוזים בישראל בשנת 2002, סך הוצאות הממשלה הרחבה על פי ההגדרה הבין-לאומית המקובלת היו כ-56.5 אחוזי תוצר.

42 מחיר תשומת העבודה האזרחית עלה ב-1.5 אחוזים, ותשומת העבודה הביטחונית התייקרה ב-4.5 אחוזים.

משקל ההוצאה
הציבורית בתוצר
בישראל גבוה יותר
מאשר בכל המדינות
המפותחות, ובעקבות
עלייתו השנה גדל עוד
יותר הפער בינינו לבין
מדינות אלה.

משקל ההוצאה
הציבורית בתוצר
בישראל, בהגדרה
הבין-לאומית המקובלת,
גבוה מזה שבמדינות
OECD בקרוב ל-15
אחוזים גם בנטרול
ההשפעה של פערי
האינפלציה על הוצאות
הריבית.

קצב הגידול הריאלי של
ההוצאה הציבורית
השוטפת ללא ריבית
אמנם הואט השנה, אך
היה עדיין מהיר, ושיקף
גידול של 0.7 אחוז לנפש.



השליטה של הממשלה והגופים הציבוריים במערכות השכר שלהם? שאלה זו תיבחן על פי היכולת להתמיד בריסון זה גם בשנים הקרובות.

השינוי הבולט ביותר בהתפתחות ההוצאה הציבורית השנה הוא ההאטה בגידול תשלומי ההעברה, ששיקפה את שינויי החקיקה הרבים בנושא קצבאות הביטוח הלאומי ואת החלטות הממשלה בדבר ריסון הגידול בתשלומי ההעברה האחרים. כך פחתו השנה תשלומי ההעברה לנפש, לאחר שבע שנים של גידול ריאלי ביותר מ-5 אחוזים לשנה. בלימת הגידול של תשלומי ההעברה חשובה להפחתת משקל ההוצאה הציבורית בישראל, אולם עדיין נדרש מאמץ ניכר כדי להפוך את ההאטה שהייתה השנה לפרמננטית: הואיל ורבים מהצעדים שנקטו השנה בתחום הקצבאות הם זמניים – רובם עד סוף 2003 – הרי כדי לשמר את ההאטה בעליית הקצבאות יהיה צורך להאריך את תוקפם או להחליפם בצעדים אחרים. לצורך זה ייתכן כי יש להכין את תשתית הדיווחים על הכנסות משקי הבית, תוך חיבור מאגרי הנתונים של מערכת המס והמוסד לביטוח לאומי באופן שירחיב את אפשרויות המדיניות בתשלומי הקצבאות.

ההאטה בעליית ההוצאה האזרחית השנה משקפת את תגובת המדיניות על המחסור במשאבים, בשל המיתון, ואת הצורך להגדיל את הוצאות הביטחון, אשר אילץ את קובעי המדיניות להאט את העלויות בסעיפי הוצאות שתפחו במהירות בשנים האחרונות.

השכר הנומינלי לשעת עבודה בממשלה הרחבה עלה השנה רק ב-2.2 אחוזים – שיעור הגידול הנמוך ביותר זה עשרות שנים.

לאחר שבע שנים, שבהן גדלו תשלומי ההעברה לנפש ריאלית ביותר מ-5 אחוזים לשנה, הם פחתו השנה.

לוח ג'-16

שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1994 עד 2002
(מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)

2002	2001	2000	שיעור הגידול הממוצע 1999-2000 ¹	
2.0	5.1	6.0	4.4	סך כל ההוצאות הציבוריות
-5.7	-0.8	9.3	2.5	מזה: תשלומי הריבית ²
2.9	5.9	5.5	4.7	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
2.7	6.5	6.8	6.1	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
0.4	7.2	7.6	7.4	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
5.6	5.2	5.7	5.9	הצריכה הציבורית
4.2	4.5	6.8	6.9	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
2.5	5.5	7.0	8.7	הצריכה האזרחית
0.4	3.1	4.2	6.0	הצריכה האזרחית לנפש
0.1	6.4	6.8	7.0	הוצאות שכר
7.4	3.6	8.5	15.5	הקניות
9.4	1.5	7.4	2.7	הצריכה הביטחונית המקומית
6.6	3.8	5.6	3.6	הוצאות שכר
-1.2	9.2	9.4	7.4	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
-3.2	6.7	6.6	4.7	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש
-0.3	3.2	-3.9	0.8	השקעות הממשלה הרחבה
16.0	7.2	8.8	0.6	מזה: תשתית התחבורה
8.7	1.4	-9.0	-9.8	תשלומי ההעברה בחשבון ההון

(1) החל משנת 1995 - כולל הוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.

(2) הירידה בתשלומי הריבית בשנים 2001 ו-2002 משקפת בין היתר שינוי בצורת החישוב של תשלומי הריבית בחו"ל על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התפתחות זו מתיישבת עם הטווח הצר שבו נעו הגירעון ומשקל ההוצאות בתוצר בעשור האחרון, בהיותם תחומים בין "תקרה", המוכתבת על ידי השווקים, ל"רצפה", המוכתבת על ידי אי-הנכונות של קובעי המדיניות להפחית את ההוצאות. לכן, יכולתה של המדיניות להקטין את משקל ההוצאה הציבורית הכוללת בתוצר תיבחן כשהמשק יחזור לצמיחה וגידולן של הוצאות הביטחון ייבלם. מכל מקום, הגידול המהיר של ההוצאות האזרחיות שתוקצב לשנת 2003, ביחס לביצוע התקציב ב-2002, בעת ירידה חדה בתקציב הביטחון (כפי שנקבע בחוק התקציב), אינו עולה בקנה אחד עם התכנסות לתוואי יורד של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

ברשויות המקומיות, שניהולן התקציבי עבר מהפך מאמצע שנות התשעים, נמשכו המגמות של הגברת האחריות התקציבית, למרות ההאטה הניכרת בפעילות, המצמצמת

ברשויות המקומיות,
שניהולן התקציבי עבר
מהפך מאמצע שנות
התשעים, נמשכו המגמות
של הגברת האחריות
התקציבית, למרות
ההאטה הניכרת
בפעילות, המצמצמת את
הכנסותיהן.

את הכנסותיהן. חובן של הרשויות לבנקים כמעט לא גדל השנה (לוח ג'-17), אף על פי שהעברות הממשלה לרשויות, ובפרט מענק האיוון, קטנו ריאלית. בכך שמרו הרשויות המקומיות שנה נוספת על איוון תקציבי בקירוב. האיוון התקציבי אינו מוגבל רק למספר קטן של רשויות המנוהלות היטב, אלא מקיף רשויות רבות. כך, למשל, גם בשנת 2002, למרות ההאטה הכלכלית, הקטינו יותר ממחצית מהרשויות המקומיות את חובותיהן - כלומר היו בעודף תקציבי.

לוח ג'-17				
אינדיקטורים לפעילות הפיננסית של הרשויות המקומיות, 1986, 1990, 1995 עד 2002				
השנה	סך כל החוב של הרשויות המקומיות לבנקים ¹	העברות הממשלה לרשויות המקומיות	סך כל ההוצאות ² (ללא פירעון חובות)	מזה: המענק הכללי
	(מיליארדי ש"ח, מחירי ספט' 2002)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	
1986	3.60	8.23	1.45	0.35
1990	3.61	10.36	2.03	0.73
1995	3.72	14.61	2.40	0.91
1996	3.61	15.04	2.52	0.94
1997	3.52	15.39	2.42	0.79
1998	3.43	15.37	2.37	0.81
1999	3.16	15.36	2.45	0.79
2000	2.99	15.16	2.31	0.75
2001	3.06	15.14	2.45	0.74
2002 ³	3.08	15.39	....	0.77
השינוי בחוב לבנקים ¹	גדל	קטן	(אחוזים מסך כל הרשויות המקומיות)	
1996-1990	85.20	14.80		
2002-1997 ³	48.12	51.88		
2002-2001 ⁴	44.49	55.51		

(1) על פי נתוני הפיקוח על הבנקים.

(2) עד 1997, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. משנת 1998, על פי נתוני האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים.

(3) נתוני החוב הם לסוף ספטמבר 2002. נתוני המענק הכללי הם על פי הצעת התקציב.

(4) נתוני החוב הם לסוף חודש ספטמבר לשנים 2001 ו-2002.

המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל.

תיבה ג'–5: מקורות המימון של ההוצאה הלאומית לחינוך

היקפה הכולל של ההוצאה הלאומית לחינוך הוא בעל חשיבות רבה. עם זאת יש משמעות נכבדה לא פחות למשקלם של המגזרים השונים במימון החינוך. בניתוח מקורות המימון חשובות שתי הבחנות: האחת – בין מימון ציבורי למימון פרטי; השנייה – במימון הציבורי עצמו, בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות. למימון החינוך בידי כל אחד מהגורמים הללו יתרונות וחסרונות.

בישראל – כמו במרבית המדינות – יש למגזר הציבורי תפקיד מרכזי במימון החינוך (לפחות עד גיל מסוים), ונמנה מספר נימוקים עיקריים לכך. לחינוך השפעות חיצוניות חיוביות: החינוך הניתן לפרט מניב לחברה תועלת נוספת על זו שמפיק הפרט עצמו. הפרט אינו מביא בחשבון תוספת זו בהחלטתו לגבי היקף ההשכלה שהוא רוכש, ומשום כך ההוצאה הפרטית לחינוך תהיה נמוכה מן הרצוי לחברה. למימון הציבורי תפקיד חשוב גם בהגדלת שוויון ההזדמנויות שמקנה השכלה. לכך יש חשיבות מיוחדת בהגדלת הניידות החברתית ובהקטנת הסיכון להנצחת אי-השוויון מדור לדור: בהעדר מימון ציבורי לחינוך גדלה ההסתברות שילדים להורים מעוטי הכנסה ירכשו השכלה מועטה, ולפיכך יישארו בתחתית סולם ההכנסות. נוסף על אלה, מאפשר המימון הציבורי לחברה להשפיע יותר על התכנים של מערכת החינוך וכן לקדם בעזרתה יעדים נוספים (כדוגמת האינטגרציה).

למימון פרטי של החינוך עשויים להיות מספר יתרונות. הוא עשוי לשקף טוב יותר את ההעדפות השונות של הפרטים לגבי היקף המשאבים שהם מעוניינים להקצות לנושא, ולהעניק להם יתר שליטה בתוכן החינוך ובאיכותו. חינוך פרטי עשוי גם לאפשר יותר פלורליזם מאשר חינוך ציבורי, אף כי יודגש שהתמהיל הרצוי בין אחדות לפלורליזם בחינוך נתון כשלעצמו לוויכוח. חסרונו הבולט של משקל יתר למימון הפרטי הוא, כמובן, בסכנה להגברת אי-השוויון והנצחתו. לשם המחשה: חישוב המבוסס על סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2000 מלמד כי ההוצאה הפרטית לחינוך לילד (בגיל 0–18) בחמישון העליון הייתה גבוהה עד פי עשרה מאשר בחמישון התחתון – הבדל של כ- 10,000 שקלים לשנה לילד¹.

מלבד ההבחנה בין מימון פרטי לציבורי יש חשיבות כאמור גם להתפלגות המימון הציבורי עצמו בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. הגדלת חלקן של הרשויות המקומיות במימון עלולה להגביר את אי-השוויון בחינוך בין יישובים מבוססים לחלשים. היא עלולה גם לפגוע בילדים המתגוררים ביישובים שבהם שיעור גבוה

1 התחשיב מתייחס להוצאה הפרטית לחינוך, ללא תשלומים למוסדות אקדמיים. עיקר ההבדל בין החמישונים איננו בתשלומים לבתי הספר אלא בתשלומים למעונות יום ולגני ילדים פרטיים ובהוצאות לחוגים, שיעורי עזר וכדומה. ייתכן שהתחשיב מפרז בפער בין החמישונים, משום שחלק מההוצאות על חוגים מיועד למבוגרים, ומשום שמשפחות חלשות זוכות במקרים מסוימים להנחות בתשלומים עבור פעוטונים, בתשלומים שגובים בתי הספר ועוד. כנגד זאת אין התחשיב מביא בחשבון הבדלים בהוצאות שאינן מוגדרות כשירותי חינוך כגון אירועי תרבות, מחשב, אינטרנט, קייטנות לילדים, ספרים ועוד.

של זקנים, אם נכוונתם לשלם מסים מקומיים למימון החינוך פחותה². פערים כאלה ברמת החינוך בין יישובים עלולים כשלעצמם להחמיר את התופעה לאורך זמן: יישובים בעלי אוכלוסייה אמידה או צעירה יציעו חינוך טוב יותר, שאותו הם יממנו באמצעות ארנונה גבוהה, ולפיכך יתרכזו בהם משפחות מבוססות וצעירות, המסוגלות ומעוניינות לממן זאת. משפחות פחות מבוססות יאלצו להסתפק בחינוך שמסוגלים להציע היישובים הגוברים מסים נמוכים. אפשר שתופעות אלו נלוות לתהליך הפרבור בארץ – יציאת משפחות מבוססות וצעירות מן הערים הוותיקות ליישובים קהילתיים בפרברים – ואף מזינות תהליך זה. הפרבור עלול אפוא לתרום גם להגדלת אי-השוויון בחינוך. בארה"ב, שבה משקל המימון המקומי גבוה במיוחד, מתנהל ויכוח ער על משמעויותיו לגבי אי-השוויון בחינוך. מספר מחקרים אף מראים שההוצאה לתלמיד שם קטנה ככל ששיעור הקשישים באזור מגוריו גדל³. למימון המקומי יש גם יתרונות אפשריים: הרשות המקומית היא לרוב ספקית החינוך, והפקדתה גם על המימון עשויה לשפר את יכולת הניהול ולהעניק תמריץ להתייעלות. שליטה במימון עשויה גם להקל על התאמת מערכת החינוך להעדפות המקומיות.

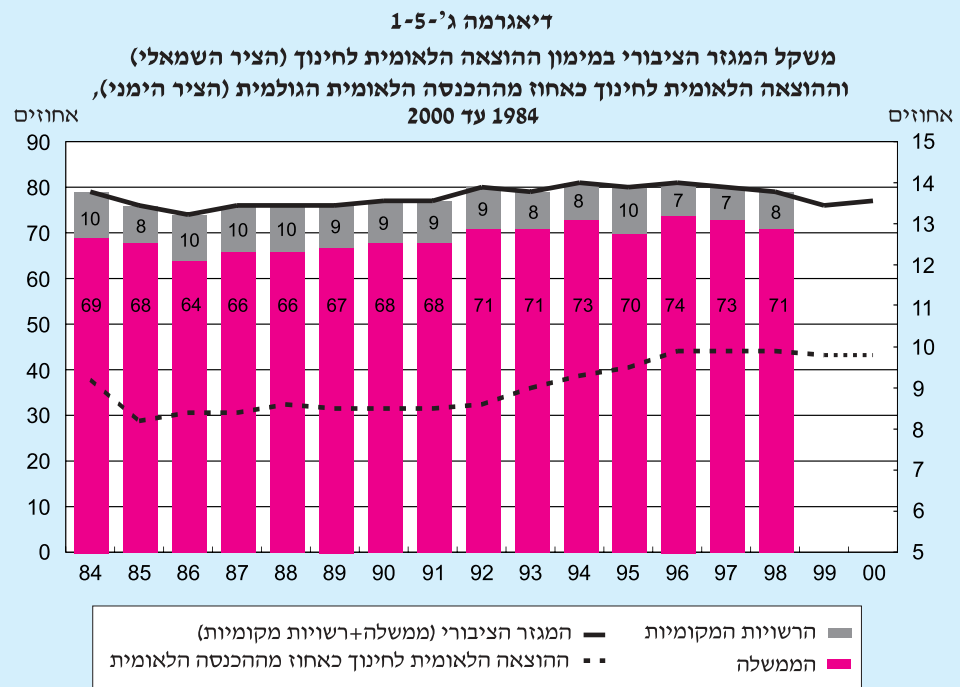
יודגש שההבחנה בין המגזרים השונים כאן היא בהתאם למשקלם במימון החינוך, להבדיל ממשקלם בביצוע. לעתים קרובות הגורם המבצע אינו הגורם המממן: הממשלה מממנת כ-70 אחוזים מהחינוך, אך חלקה בביצוע הוא רק כ-30 אחוזים. לעומת זאת משקל הרשויות המקומיות בביצוע גבוה בהרבה מאשר במימון, שכן חלק ניכר משירותי החינוך שהן מספקות ממומן על ידי העברות מהממשלה. גם חלק מההוצאה הפרטית לחינוך מממן שירותי חינוך הניתנים על ידי הגורמים הציבוריים, למשל בדמות תשלומי הורים לבתי ספר.

דיאגרמה ג' 1-5 מתארת את התפתחות ההוצאה לחינוך ומקורות המימון שלה בשנים 1984-2000⁴. משקל ההוצאה הלאומית לחינוך בהכנסה הלאומית גדל מאמצע שנות השמונים עד סוף העשור הקודם בכ-1.5 נקודות אחוז. עיקר הגידול התרכז במחצית הראשונה של שנות התשעים, ושיקף במידה רבה תוספות שכר שניתנו באותן שנים. בשנים האחרונות נשאר המשקל יציב. במהלך התקופה האמורה חלו שינויים מתונים במשקלותיהם של המגזרים השונים במימון ההוצאה לחינוך. הגידול הניכר של ההוצאה הלאומית לחינוך בראשית שנות התשעים הובל על ידי עליית ההוצאה הממשלתית. (משקל הרשויות המקומיות במימון נמוך מאוד.)

2 ישנם גורמים מנוגדים העשויים להשפיע על נכונות הזקנים לממן חינוך ציבורי באזור מגוריהם. מחד גיסא, אם נכדיהם אינם לומדים באותו יישוב ייתכן שאין להם עניין לממן חינוך ל"ילדים של אנשים אחרים". מאידך, מערכת חינוך טובה ביישוב משביחה את ערך ביתו של הקשיש.

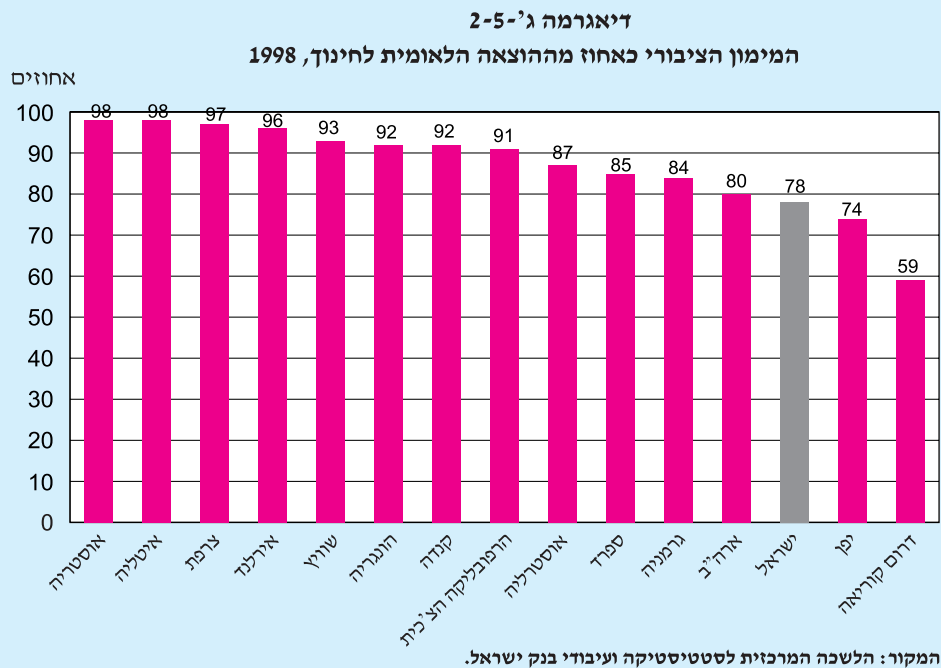
3 James Poterba (1998). "Demographic Change, Intergenerational Linkages, and Public Education". American Economic Review 88(2), 315-320.

4 השוואה לנתונים לפני 1984 היא בעייתית בגלל שינויים בהגדרות של סדרות הנתונים. יש לשים לב שהירידה החדה בהוצאות הממשלה ב-1985-1986 קשורה לתכנית הייצוב.



מאז 1997 ניכרה מגמה הפוכה: גידול ההוצאה הפרטית קיזז את ירידת ההוצאה הציבורית, והוא שמנע את ירידת ההוצאה הלאומית בשנים האחרונות (הכול במונחים של אחוזי תוצר). ייתכן שחלק מהפרטים מפצים עצמם על ירידת המימון הציבורי בהגדלת ההוצאה הפרטית. עם זאת, בהסתכלות על פני תקופה ארוכה יותר (מאז 1985) לא חל שינוי ניכר במשקל המימון הפרטי, ומכאן שהנתונים המצרפיים אינם מצביעים על מגמת הפרטה של החינוך. אפשר שגידול משקלה של ההוצאה הפרטית מאז 1997 הוא רק תיקון המתבקש לאחר הגידול המואץ של השכר בשנות התשעים, שמומן מטבע הדברים על ידי הממשלה. ברם, הנתונים המצרפיים עלולים להסוות חלק מן העלייה האמיתית בתפקידה של ההוצאה הפרטית: גידול מספרם של התלמידים הערבים והחרדים, הבאים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה יחסית, היה בתקופה האמורה מהיר בהרבה מזה של שאר התלמידים⁵. ההוצאה הפרטית על חינוך לתלמיד במשפחה ענייה כאמור נמוכה בהרבה מאשר במשפחה מבוססת. לפיכך, גידול יחסי של מספר התלמידים משכבות חלשות פועל לגידול משקל ההוצאה הציבורית - הטיה מבנית, שאינה משקפת יתר שוויוניות בהוצאה הלאומית.

5 לשם המחשה: מספר התלמידים בחינוך העברי היסודי והעל-יסודי בשנת הלימודים 2000/01 היה גדול ב-36 אחוזים מאשר ב-1984/85, בעוד שמספרם בחינוך הערבי גדל ב-54 אחוזים (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).



התפלגות המימון משתנה בהתאם לדרג החינוך. לדוגמה, משקל המימון הפרטי בלימודים אקדמיים גבוה בהרבה מאשר בחינוך היסודי והתיכון. אחת המשמעויות היא, שלאורך זמן ייתכנו שינויים במשקל המימון הפרטי בהוצאה הלאומית לחינוך עקב שינויים דמוגרפיים, אשר יתבטאו, למשל, בעלייה של מספר הסטודנטים יחסית למספר התלמידים בבתי הספר היסודיים עקב ירידת שיעורי הילודה. יש להביא גורם זה בחשבון גם בהתייחסות להשוואות בין-לאומיות.

דיאגרמה ג'-2-5 מציגה את משקל המימון הציבורי בסך ההוצאה הלאומית לחינוך בהשוואה בין-לאומית. המשקל בישראל הוא מן הנמוכים. הדבר אינו נובע בהכרח מהיקף נמוך של ההוצאה הציבורית לחינוך: זו עמדה ב-1998 על 7.2 אחוזי תמ"ג בישראל, לעומת 5.3 במדינות OECD בממוצע, אף כי פער זה נבע גם מהרכב הגילים הצעיר בישראל. סך ההוצאה לחינוך לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש גבוה בישראל מהממוצע במדינות OECD כמעט בכל דרגי החינוך. העובדה שהפרטים בישראל בוחרים להוציא משאבים ניכרים מעבר להוצאה הציבורית עשויה לשקף הבדלים בהעדפות, או חוסר שביעות רצון מתפוקות ההוצאה הציבורית.

6 ראו: החינוך בישראל בהשוואה בין-לאומית 1999, הלמ"ס, פרסום מס' 1178.