

פרק ג' תקציב המדינה והממשלה הרחבה¹

המדיניות הפיסקלית בשנת 2001 לא יצרה, בלשון המעטה, את התנאים להחזרת המשק למסלול של צמיחה בת-קיימא בשנים הבאות. הגירעון בתקציב הממשלה עמד השנה על 4.6 אחוזי תוצר – או על 4.0 אחוזי תוצר בניכוי השפעת העיכוב בהעברת הסיוע מממשלת ארה"ב – תוך חריגה בשיעור ניכר מיעדו וגידול של כ-3.5 אחוזי תוצר ביחס לשנת 2000. בכך עלה הגירעון אף אל מעבר לרמה שבה התייצב בשנים שקדמו לשנת 2000, וזאת תוך גידול ריאלי מהיר של ההוצאות, אף שמשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות. תקציב 2002, שאושר בכנסת בפברואר, ממשיך מגמות אלה. גם גירעון הממשלה הרחבה, ההוצאה הציבורית והחוב הציבורי גדלו בשנת 2001 בשיעור ניכר לעומת שנת 2000, ומשקלותיהם בתוצר שבו לרמות שבהן הם התייצבו במרבית השנים מאז 1994. נטל המס, שעלה אשתקד עלייה חדה, לאחר שנים של יציבות יחסית, נותר ברמתו הגבוהה. יתר על כן, הרכב גידולה של ההוצאה הציבורית לא התמקד בסעיפים המעודדים צמיחה בת-קיימא ועלייה בפריון. רובו של גידול ההוצאה הציבורית השנה התרכז בצריכה האזרחית ובאותם תשלומי העברה למשקי הבית שאינם קשורים ישירות להאטה בפעילות – רכיבים שהם פרמננטיים באופיים – ורק כשביעית ממנו מוסברת בעליית משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר. ההאטה בגידול התוצר, שפגעה בהכנסות ממסים, אמנם מסבירה חלק ניכר מגידול הגירעון בשנה הנוכחית, אך הקיבעון של משקל הגירעון, ההוצאה הציבורית והחוב בתוצר מאמצע העשור הקודם מלמד שאי ההתקדמות בתחומים אלה אינה תוצאה זמנית של ההפתעה בעוצמת ההאטה השנה. חוסר ההתקדמות בישראל בולט במיוחד לנוכח ההפחתה הניכרת של ההוצאה הציבורית והגירעונות במדינות המפותחות באותה תקופה; זו מאפשרת כיום למדינות רבות להפחית את נטל המס במסגרת רפורמות מבניות, ולחלקן אף להאיץ את ההפחתה כדי לקזז את השפעת ההאטה בגידול הביקושים בעולם. על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע הגירעון בישראל בשנת 2001 לכ-4.6 אחוזי תוצר, וסך ההוצאה הציבורית הגיע ל-54.9 אחוזי תוצר. זאת בהשוואה לעודף תקציבי של כאחוז תוצר, והוצאה ציבורית הגיע של 42.0 אחוזי תוצר, בממוצע, במדינות OECD. הירידה האיטית הצפויה ביחס החוב לתוצר בישראל, גם אם הממשלה תעמוד בתוואי הגירעון הפוחת בשנים הבאות, לא תביא אותו אל התקרה שאימצו מדינות האיחוד האירופי – 60 אחוזי תוצר – אלא בעוד כ-20 שנה.

1 הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה הרחבה, והמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה. (ראו דיון בתיבה ג'-3).

1. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

בדיוני הממשלה בנושא התקציב לקראת שנת 2001 הודגשו שני נושאים מרכזיים – מיצוי כושר הצמיחה של המשק והקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות². לכן ראוי לבחון את התקציב בעיקר על רקע תרומתו להשגת יעדים אלה. בפרט הדגישה הממשלה את החשיבות של גירעון נמוך, של הפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, של הקטנת החוב הציבורי ושל הרחבת ההשקעות בתשתית כצעדים שיתמכו בצמיחה בת-קיימא המובלת על ידי המגזר העסקי. כיוון שהחלטות הממשלה בישראל בתחום הפיסקלי מתייחסות בעיקרן לתקציב הממשלה בלבד – ולא לכלל פעילות הממשלה הרחבה – חשוב לבחון את ההתפתחויות בתחום התקציב. זאת למרות היתרונות שבניתוח ההתפתחויות בממשלה הרחבה כולה (הנדונים בתיבה ג'–3) ואף על פי שהנתונים המפורטים על ביצוע תקציב הממשלה מפורסמים בפיגור – כחצי שנה לאחר תום שנת התקציב.

גירעון הממשלה, שהוא היעד האופרטיבי המוצהר של המדיניות הפיסקלית, ולכן חשיבותו רבה לאיפיון מדיניות הממשלה בעיני הציבור המקומי והזר, הסתכם השנה, על פי שיטת המדידה המשמשת בתקציב המדינה, ב-4.6 אחוזי תוצר. בניכוי השפעת העיכוב הטכני בהעברת הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית הסתכם הגירעון ב-4.0 אחוזי תוצר³. גירעון זה היה גבוה ב-3.3 אחוזי תוצר מהגירעון בשנת 2000 וב-2.3 אחוזי תוצר מהיעד שקבעה הממשלה. גודל הסטייה של הגירעון מיעדו מערער פעם נוספת את האמינות של מחויבות הממשלה ליעדי הגירעון (תיבה ג'–1), במיוחד משום שהתקציב אושר בחודש מארס 2001, כשהמציאות הביטחונית וחלק ניכר מההתפתחויות בכלכלה העולמית כבר היו ידועות לקובעי המדיניות. גירעון הממשלה השנה היה גבוה מאשר בכל אחת מהשנים 1997 עד 2000 (לוח ג'–1) וגם גבוה יותר מאשר בשנת 1994. חלק מגידולו של הגירעון השנה לעומת אשתקד נובע מהחלטתה של הממשלה להגדיל את הגירעון באחוז תוצר אחד מלכתחילה, והיתר – 2.3 אחוזי תוצר – נובע מסטיית הגירעון מיעדו. הסטייה מהיעד נבעה מביצוע מלא של התקציב המקומי הנומינלי⁴ אף שקצב האינפלציה הממוצע השנה היה נמוך ביותר משני אחוזים מהרמה ששימשה לבניית התקציב, ומרמת הכנסות – הן ממסים והן ממקורות אחרים – נמוכה בהרבה מכפי שתוקצב. כדי להימנע מחריגה בהוצאות ביצעה הממשלה באמצע השנה התאמה תקציבית, שבמסגרתה היא הקטינה את הוצאותיה בכ-2 מיליארדי ש"ח כדי לממן את הגדלת ההוצאה הביטחונית. ואולם, גם לאחר התאמה זו הסתכם הגידול הריאלי של הוצאות הממשלה (נטו)⁵ בכחמישה אחוזים (הן בניכוי מדד המחירים לצרכן והן בניכוי מחירי התוצר העסקי) וההוצאות ללא ריבית גדלו ריאלית בששה אחוזים.

גירעון הממשלה, בניכוי השפעת העיכוב בקבלת הסיוע מממשלת ארה"ב, היה גבוה ב-3.3 אחוזי תוצר מהגירעון בשנת 2000 וב-2.3 אחוזי תוצר מהיעד שקבעה הממשלה.

גירעון הממשלה השנה היה גבוה מאשר בכל אחת מהשנים 1997 עד 2000, וגם גבוה יותר מאשר בשנת 1994.

הוצאות הממשלה גדלו השנה ריאלית בכחמישה אחוזים, וההוצאות ללא ריבית גדלו ריאלית בכשישה אחוזים.

- 2 תקציב 2001 הוכן על ידי ממשלת ברק, והוגש לכנסת בסוף אוקטובר 2000 על ידי שר האוצר שוחט, אך הוא הוגש מחדש, בלי שינוי, על ידי ממשלת שרון ואושר על ידי הכנסת במארס 2001.
- 3 ההתייחסות בהמשך היא לגירעון בניכוי השפעת העיכוב בסיוע.
- 4 העמידה בתקרת ההוצאות הנומינלית התאפשרה, בין היתר, בשל אי-העברת חלק מהשתתפות הממשלה בתקציב המוסד לביטוח לאומי. צעד זה לא השפיע על הגירעון, שכן במקביל קטנו העברות עודפי המוסד לביטוח לאומי לממשלה.
- 5 ללא "הוצאות מותנות בהכנסות" שהדיווח על גודלן עדיין לא פורסם.

לוח ג'-1
התפתחות גירעון הממשלה, הכנסותיה והוצאותיה, עד 1994

(אחוזי תמ"ג)

	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ² הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	2.7	0.5	2.8	2.6	2.2	2.3	2.5	2.8	3.0
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה כולל רווחי בנק ישראל ³ הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה כולל רווחי בנק ישראל ⁴	...	3.8	0.5	2.8	2.9	3.0	4.5	3.1	1.9
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ⁵ הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ⁴	...	...	2.5	2.0	2.4	2.8	3.6	3.8	3.5
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ⁵ הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ⁴	...	...	0.1	2.5	2.3	2.7	3.8	4.0	2.3
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ⁵ הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ⁴	3.0	1.8	3.6	3.1	2.8	3.0	3.7	3.9	3.8
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ⁵ הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ⁴	...	4.6	0.7	3.4	3.3	3.4	4.2	4.4	2.3
סך כל ההכנסות ⁷ מסים ואגרות	38.1	35.6	37.8	37.0	38.1	38.3	38.9	37.8	40.0
ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות רווחי בנק ישראל שמומשו	3.1.9	3.1.5	32.0	30.2	30.2	31.0	30.6	31.2	32.3
מילווה מהמוסד לביטוח ארה"ב מענקים מממשלת ארה"ב	1.7	1.2	1.8	1.9	2.3	1.7	2.0	2.5	2.2
סך כל ההוצאות נטו ⁷ מזדה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	0.5	0.3	0.0
סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית	2.0	0.9	1.6	1.4	1.4	1.6	1.7	1.8	2.1
מזדה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי	2.5	2.0	2.5	2.6	3.2	3.2	4.1	1.9	3.5
מזדה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי	4.1.1	40.1	38.5	39.5	40.4	41.0	42.7	41.8	42.3
מזדה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי	7.2	7.0	7.1	7.0	7.5	7.4	7.6	8.0	8.0
מזדה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי	33.9	33.1	31.4	32.5	32.9	33.6	35.0	33.8	34.3

(1) בהגדרות שונות.

(2) עד שנת 1996 - תקרת הגירעון על פי חוק, משנת 1997 - הגירעון המתוכנן (ללא אשראי), הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.5 אחוז תוצר המשקף הכנסות הירשמות כמקומיות בעת הכנת התקציב אך נרשמות כהכנסות בוח"ל בתחומי הביצוע.

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

(4) עד לסוף 1995 לא התקבל המענק האזורי המיועד ולכן נרשם כהכנסה של כ-3.1 מיליארדי ש"ח (כאחוז אחד מהתמ"ג) בשנת 1996. אילו התקבל המענק בזמן, הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה בשנת 1995 היה יורד ל-3.2 אחוזי תמ"ג, ובשנת 1996 היה הגירעון הכולל (בפועל) עולה ל-5.2 אחוזי תמ"ג.

(5) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.

(6) עד לסוף 2001 לא התקבל המענק האזורי המיועד ולכן לא נרשם כהכנסה בשנה זו. אילו התקבל בזמן, היה הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה יורד ל-4.0 אחוזי תמ"ג.

(7) לא כולל הוצאות מתנות בהכנסות והכנסות המשמשות לנימון הוצאות מתנות.

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

הסטייה בגירעון נובעת מפער של כ-6.7 מיליארדי ש"ח בהכנסות ממסים⁶ ומפער של כ-6 מיליארדים בהכנסות שאינן ממסים. יותר ממחצית הפער בין הכנסות הממשלה ממסים לתחזית התקציב מוסברת בקצב עליית מחירים נמוך מהצפוי, והשאר משקף גבייה ריאלית נמוכה מהצפוי, הנובעת מההאטה בפעילות ומשינויי חקיקה⁷. ההכנסות שלא ממסים היו נמוכות בעיקר בשל אי התממשות הציפיות להכנסות גבוהות במכרזי התדרים הסלולריים והכנסות נמוכות מהצפוי ממכירת קרקעות. נוסף על כך היה הגירעון של המוסד לביטוח לאומי גדול מהצפוי: הפער בין הגבייה מהציבור לתשלומי הקצבאות גדל מ-2.2 אחוזי תוצר בשנים 1998 עד 2000 ל-2.9 אחוזי תוצר השנה. לפיכך, העודפים שהמוסד לביטוח לאומי העביר לממשלה היו קטנים מהצפוי בכ-2.7 מיליארדי ש"ח - ירידה של 0.7 אחוז תוצר בהשוואה לשנת 2000. סטיית הגירעון של המוסד לביטוח לאומי מתחזית התקציב נובעת בעיקר מגידולן של הקצבאות שאינן מושפעות ישירות מההאטה בפעילות - כגון קצבאות הילדים והנכות (עקב שינויי חקיקה) ומעליית השכר הריאלי הממוצע במשק בשנת 2000, שלפיו עודכנו בינואר 2001 מרבית הקצבאות, בהתאם לחוק.

הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה (שחישובו מוסבר בסעיף 5 להלן) הסתכם השנה ב-2.3 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, גידול של 1.7 אחוזי תוצר לעומת שנת 2000 (לוח ג'-2). שיעור גידול זה הוא גבוה מן השיעור שהוצג בתכנון המקורי (כאמור, גידול של אחוז תוצר אחד), ומכאן שגידול הגירעון והחריגה מהיעד השנה נבעו לא רק מההאטה הבלתי צפויה בפעילות אלא גם מגידול מהיר מדי של ההוצאות. הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה חזר השנה לרמה דומה לזו של 1999, והיה גבוה ב-0.8 אחוז תוצר מרמתו בשנת 1994 (לוח ג'-3). משמע, שגם בניכוי השפעת מחזור העסקים על הגירעון הייתה בשבע השנים האחרונות נסיגה - ולא התקדמות - בהתכנסות לרמת גירעון נמוכה יותר.

סטיית הגירעון מיעדו נובעת מפער של כ-6.7 מיליארדי ש"ח בהכנסות ממסים ומפער של כ-6 מיליארדים בהכנסות שאינן ממסים.

הגירעון של המוסד לביטוח לאומי היה גדול מהצפוי: הפער בין הגבייה מהציבור לתשלומי הקצבאות גדל מ-2.2 אחוזי תוצר בשנים 1998 עד 2000 ל-2.9 אחוזים השנה. לפיכך, העודפים שהמוסד לביטוח לאומי העביר לממשלה היו קטנים מהצפוי בכ-2.7 מיליארדי ש"ח.

הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הסתכם השנה ב-2.3 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, גידול של 1.7 אחוזי תוצר לעומת שנת 2000.

לוח ג'-2 הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה והממשלה, 1999 עד 2001 (אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2001	2000	1999	
-2.3	-0.6	-2.5	הממשלה
-1.7	-1.4	-2.9	הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל ¹
-1.9	-1.3	-2.7	הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל - הגירעון המקומי ¹

(1) כיוון שהסעיף "עודף ההכנסות של בנק ישראל" כפי שהוא מחושב בחשבונות הלאומיים, הוא תנודתי מאוד, הוא אינו נכלל באומדן הגירעון מנוכה המחזור.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

6 מזה כ-0.8 מיליארד נובעים מאי-רישום מסים, שנגבו בפועל, כהכנסות בתקציב - בעיקר בשל אי העברת חלק מתקבולי מס רכוש לקרן הפיצויים בשנת 2000 והצורך לתקן זאת ב-2001.
7 בניכוי השפעת שינויי חקיקה נותר משקל הכנסות הממשלה ממסים בתוצר ללא שינוי. זאת לעומת תחזית התקציב לירידה של כאחוז תוצר (גם זאת בניכוי השפעת שינויי חקיקה).

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

קצב הגידול של ההוצאות היה מהיר בהרבה מזה שנדרש להקטנה, ולו הדרגתית, של משקל הוצאות הממשלה בתוצר.

הניתוח לעיל מלמד שאף כי הממשלה קבעה יעדים להפחתת גירעונה ומשקל הוצאותיה בתוצר, הרי בפועל היא הגדילה הן את הגירעון והן את משקל ההוצאות בתוצר. קצב הגידול של ההוצאות היה מהיר בהרבה מזה שנדרש להקטנה, ולו הדרגתית, של משקל הוצאות הממשלה בתוצר, והעלייה בגירעון, שנבעה מכך, הגדילה את צורכי המימון של הממשלה ואת חובה.

לוח ג'-3 הגירעון מנוכה המחזור בישראל ובמדינות OECD, 1994 ו-2001

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה (-)			
המדינה	1994	2001	השינוי
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)			
ישראל - הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל	-2.5	-1.7	0.8
ישראל - הממשלה הרחבה כולל בנק ישראל	-2.2	-1.7	0.5
ישראל - הממשלה ¹	-1.5	-2.3	-0.8
ממוצע OECD	-3.9	0.3	4.2
ממוצע EU	-4.2	0.6	4.8
ממוצע המדינות שהגירעון בהן גדול ²	-5.2	0.7	5.9

(1) הגירעון בשנת 2001 מתייחס לסיוע האזרחי האמריקני שנדרש ל-2002 כאילו התקבל בשנת 2001.

(2) ממוצע של המדינות שהגירעון בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.

המקור: OECD Economic Outlook 70, December 2001 ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ג'-1: תהפוכות החוק להפחתת הגירעון

בשנת 2001 מלא עשור לחוק להפחתת הגירעון, שהוצג בכנסת לראשונה על ידי שר האוצר יצחק מודעי. לכבוד העשור הגדילה הממשלה לעשות ושינתה את יעד הגירעון בתקציבה לשנת 2002 פעמיים – בספטמבר, בהחליטה על הצעת התקציב המקורית, ובדצמבר, בהחליטה על שינוי הצעת התקציב. החלטות אלו משקפות היטב, גם אם בקיצוניות מסוימת, את תולדותיו של החוק מאז בא לעולם.

בשנת 1991, לאחר מספר שנים שבהן גדל גירעונה, על רקע האינתיפדה הראשונה וגל העלייה של ראשית שנות התשעים, החליטה הממשלה לקבוע תוואי יורד לגירעון המקומי כך שהוא יפחת בהדרגה מ-6.2 אחוזי תוצר בשנת 1992 ל-3.2 אחוזי תוצר ב-1993 ולאיוון בשנת 1995. קביעת תוואי הגירעון למספר שנים, תוך אימוץ יעד שאפתני בסופו, נועדה להצהיר כי הגירעון הגדול באותן שנים נובע מהנטל הזמני של קליטת גל העלייה, וכי כאשר יפחת נטל זה תשוב הממשלה לאיוון תקציבי (כפי שהיה בשנים 1985 עד 1987). קביעת יעדי הגירעון למספר שנים גם השתלבה במגמה של קביעת יעדים פיסקליים ארוכי טווח, שהתפתחה באותן שנים במדינות

1 אומדן הגירעון המקומי לשנת 1991 בעת הכנת תקציב 1992 היה 6.7 אחוזי תוצר.

בשנת 1991 החליטה הממשלה לקבוע תוואי יורד לגירעון המקומי כך שהוא יגיע לאיוון בשנת 1995.

האיחוד האירופי (ובמדינות רבות אחרות). לאחר שנים של עלייה בהוצאה הציבורית ובגירעונות וכן על רקע ההוצאות הפיסקליות האדירות של איחוד גרמניה. התוצאה המוכרת ביותר של אותה מגמה היא הסכמי מאסטריכט מ-1992. בישראל, בהעדר עוגן חיצוני ליעדי הגירעון², הוחלט לקבעם בחוק כך שהם יחייבו גם את הממשלות הבאות (שנת 1992 הייתה שנת בחירות) וייצרו שקיפות של יעדי המדיניות הפיסקלית לטווח הבינוני.

ואולם, הממשלה החדשה שנבחרה בסוף 1992 שינתה את יעד הגירעון כבר בתקציב הראשון שהכינו (ל-1994). וזאת אף על פי שיעדי הגירעון לשנים 1992 ו-1993 הושגו. במקום היעדים שנקבעו בחוק המקורי החליטה הממשלה רק כי יעדי הגירעון יפחתו משנה לשנה, והיעד לשנת 1994 נקבע ל-3 אחוזי תוצר - גבוה ב-0.8 אחוז תוצר מהיעד המקורי וב-0.6 אחוז תוצר מהגירעון בפועל ב-1993. נוסף על כך, משהסתמן כי הגירעון בשנת 1994 יהיה נמוך מהמתוכנן (בין היתר מפני שמספר העולים משנת 1992 ואילך היה נמוך מן החזוי). העבירה הממשלה תקציב נוסף, ובו הגדילה את הוצאותיה. זאת ועוד, אף שהגירעון בפועל בשנת 1994 היה רק 2.0 אחוזי תוצר, נקבע לשנת 1995 יעד גירעון של 2.8 אחוזי תוצר.

שינוי יעדי הגירעון לשנים 1994 ו-1995 היווה מסר שלילי באשר למדיניות הפיסקלית, שעיקרו: גידול הגירעון, למרות שנבע מנסיבות חד-פעמיות, לא יתוקן כאשר נסיבות אלו ייעלמו. מסר זה הובלט בבחירת יעדים גבוהים מהגירעון בפועל בשנה הקודמת. מלבד זאת, השינוי בחוק להפחתת הגירעון על ידי הממשלה כבר בתקציב הראשון לאחר בחירתה פגע בערכו של החוק ככלי להצגת מחויבות ארוכת טווח, שמתעלה מעל שיקולים קצרי טווח של ממשלה זו או אחרת. יתר על כן, בשנת 1995, ובעיקר ב-1996, אף שנמשכה הצגת יעדים פוחתים במקצת משנה לשנה, חרג הגירעון מהיעדים בשיעורים ניכרים.

לאחר החלפת הממשלה בבחירות שנערכו ב-1996, שונה שוב החוק להפחתת הגירעון כך שהחל משנת 1997 נקבע תוואי רב-שנתי להפחתת הדרגתית עד ל-1.5 אחוזי תוצר בשנת 2001. מ-1997 מתייחס החוק לגירעון הכולל³, שינוי אשר בגינו הסעיף "רווחי בנק ישראל הממומשים", שהגדרתו כהכנסה בעייתית⁴, נכלל בחישוב הגירעון לצורך העמידה ביעדים. הגידול הבלתי צפוי של ההכנסות מסעיף זה הוא שאיפשר את העמידה ביעדי הגירעון בשנים 1997 ו-1998 (לוח ג'-1). בשנת 1999 לא עמדה הממשלה ביעד הגירעון, והממשלה החדשה, שנבחרה באותה שנה, הגדילה את היעד לשנת 2000, תוך קביעתו בשיעור שהיה אמור להיות נמוך יותר מהגירעון

הממשלה שנבחרה בסוף 1992 שינתה את יעד הגירעון כבר בתקציב הראשון שהכינו (ל-1994), וזאת אף על פי שיעדי הגירעון לשנים 1992 ו-1993 הושגו.

שינוי יעדי הגירעון לשנים 1994 ו-1995 היווה מסר שלילי באשר למדיניות הפיסקלית, שעיקרו: גידול הגירעון, אף שהוא נבע מנסיבות חד-פעמיות, לא יתוקן כאשר נסיבות אלו ייעלמו.

2 השאיפה לזכות בערבויות ממשלת ארצות הברית למלוות, בהיקף של 10 מיליארדי דולרים, עמדה ברקע ההחלטה על חוק הפחתת הגירעון בישראל, אך ההחלטה לא הייתה תנאי פורמלי לקבלתו.

3 אף כי הגירעון המקומי המתוכנן לשנת 1997 היה נמוך מהיעד לשנת 1996, בהתאם לחוק הקודם.

4 דיון נרחב ראו בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 1999.

בפועל בשנת 1999, כפי שהוא הוערך בעת הכנת התקציב⁵. היעד של גירעון בשיעור של 1.5 אחוזי תוצר נדחה לשנת 2003.

בשנת 2000 היה הגירעון בפועל – 0.1 אחוז תוצר⁶ – נמוך בהרבה מהיעד שנקבע. לפיכך החליטה הממשלה להפחית את יעד הגירעון לשנת 2001 ביחס לתוואי המקורי – אף כי היעד החדש היה גבוה בהרבה מהביצוע בשנת 2000, ובכך הוא איפשר הגדלה ניכרת של ההוצאות. כן הוחלט להקדים את היעד של 1.5 אחוזי תוצר לשנת 2002 ולקבוע לשנת 2003 יעד של 1.25 אחוזי תוצר. יעד זה, בתיקון המתאים אותו להגדרות הבין-לאומיות המקובלות, הוא כ-3 אחוזי תוצר – התקרה המותרת במדינות האיחוד האירופי במצבים של שפל כלכלי חריף. על החשיבות שהממשלה מייחסת לחוק להפחתת הגירעון מלמדת העובדה ששינוי היעדים לא הובא לכנסת לצורך תיקון החוק.

הסאגה של יעד הגירעון לשנת 2002 כבר הוזכרה לעיל. כיום יעד הגירעון של הממשלה לשנת 2002 הוא 3 אחוזי תוצר, תוך התכנסות לגירעון של אחוז תוצר בשנת 2005. כך, לאחר עשור של "הפחתת גירעון" היעד שנקבע לשנת 2002 כמעט זהה ליעד שנקבע לשנת 1993 – וגבוה מהגירעון בפועל לאותה שנה. גם הגירעון בפועל בשנים האחרונות, כשהוא נמדד על פי הגדרה אחידה, כמעט לא השתנה, למעט ירידה חד-פעמית בשנת 2000 וגידול ניכר בשנת 2001. השוואה להפחתות הגירעון במדינות OECD באותה תקופה מוצגת בלוח ג'⁶.

מהסקירה עולה כי עיגון יעדי הגירעון בחוק לא השיג את התוצאה המקווה של שימור התוואי הפיסקלי במעבר בין ממשלות. כל ארבע הממשלות שנכנסו לתפקידן לאחר חקיקתו שינו את יעד הגירעון ואת התוואי שלו כבר בתקציב הראשון לאחר בחירתן. אמנם קשה להעריך מה היה קורה ללא החוק, אך נראה שהוא גם לא הביא להפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר – האמצעי שציין השר מודעי להשגת הפחתת הגירעון – שכן משקלה של הוצאה זו בשנת 2001 היה דומה למשקלה ב-1994 (לוח ג'⁵).

5 בדיעבד התברר כי הגירעון ב-1999 היה 2.5 אחוזי תוצר, בדומה ליעד שנקבע לשנת 2000.
6 זאת בהתאם להגדרה הישנה, הכוללת את "רווחי בנק ישראל הממומשים", שעל פיה נקבע היעד. נתוני הביצוע הרשמיים שדווחו – 0.7 אחוז תוצר – הם על פי ההגדרה החדשה, שאינה כוללת "רווחים" אלה.

תקציב 2002, שאושר בכנסת בראשית פברואר, מציג המשך של המגמות בתקציבים הקודמים. הציפייה לעמוד ביעד הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר מתבססת על תחזית הכנסות המשקפת גידול ריאלי של כ-5 אחוזים בהשוואה להכנסות בפועל בשנת 2001, שיגדיל את משקל הכנסות הממשלה בתוצר ב-2.6 נקודות אחוז. במקביל צפויות ההוצאות (ללא אשראי) בתקציב לגדול ריאלית בכ-4 אחוזים, ובכך להביא לגידול משמעותי נוסף של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר (בנקודת אחוז). מתוך סך הגידול של כ-13 מיליארדי ש"ח בהוצאות רק כ-850 מיליוני ש"ח (6.5 אחוזים) מיועדים להגדלת ההשקעות בתשתיות התחבורה והמים.

בשנת 2000 הוחלט לקבוע לשנת 2003 יעד של 1.25 אחוזי תוצר. יעד זה, בתיקון המתאים אותו להגדרות הבין-לאומיות המקובלות, הוא כ-3 אחוזי תוצר – התקרה המותרת במדינות האיחוד האירופי במצבים של שפל כלכלי חריף.

לאחר עשור של "הפחתת גירעון" היעד שנקבע לשנת 2002 כמעט זהה ליעד שנקבע לשנת 1993 – וגבוה מהגירעון בפועל לאותה שנה.

כל ארבע הממשלות שנכנסו לתפקידן לאחר חקיקתו של החוק להפחתת הגירעון שינו את יעד הגירעון ואת התוואי שלו כבר בתקציב הראשון לאחר בחירתן.

תקציב 2002, שאושר בכנסת בראשית פברואר, מציג המשך של המגמות בתקציבים הקודמים.

תקציב 2002 צפוי להביא לגידול משמעותי נוסף של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

אחת ההצעות שהועלו כדי להתמודד עם חוסר ההצלחה של הממשלה להפחית את משקל הוצאותיה בתוצר היא לקבוע תוואי גידול להוצאות הממשלה במקום יעדי גירעון. על פי הצעה זו ייקבע להוצאה הממשלתית שיעור גידול קבוע, שיהיה נמוך מקצב הגידול המשוער של התוצר הפוטנציאלי. כך לא יהיה צורך להאט את גידול ההוצאות דווקא בתקופות שפל, שבהן קטנות ההכנסות ממסים, ולא תתאפשר הגדלתן בתקופות גאות, שבהן ההכנסות עולות. יחד עם זאת, בטווח הארוך יפחת הגירעון משום שכאמור, קצב גידול ההוצאות יהיה נמוך מקצב גידול התוצר.

להצעה זו, אם תיושם, יתרון על השיטה הקיימת, שכן היא מאפשרת תכנון ארוך טווח של ההוצאות לצד הקטנת משקלן בתוצר. ואולם, על רקע הניסיון ביישום החוק להפחתת הגירעון, נראה כי הבעיה המרכזית של יעדי המדיניות בישראל אינה בקביעת היעדים אלא בעיקר בנכונות לעמוד בהם. לנוכח ניסיון זה יש להצעה זו שני חסרונות בולטים: (א) הקושי לקבוע תחזית אמינה של גידול התוצר הפוטנציאלי, בייחוד משום שבישראל אין גוף חיצוני (כמו Eurostat באיחוד האירופי) שיספק תחזיות אובייקטיביות. ללא תחזית כזאת, קביעת שיעור הגידול של ההוצאות חשופה למניפולציות של קובעי המדיניות. (ב) תקרת הוצאות מאפשרת לממשלה לתמוך בפעילויות שונות באמצעות הטבות מס ויתור על הכנסות שונות, בלי לסטות מיעד המדיניות, בניגוד ליעד גירעון שאינו מאפשר הפחתה בהכנסות ללא קיצוץ מקביל בהוצאות. לדוגמה: "חוק הנגב" מעניק הטבות ניכרות לתושבי האזור על ידי הנחות במסים, המגדילות את הגירעון בתקציב, בלי להגדיל את ההוצאות בתקציב. כיוון שהטבות מס הן כלי מדיניות בעל חסרונות רבים, נראה שאין מקום לאמץ מדיניות שתעודד את הרחבת השימוש בכלי מעוות זה⁸. יתר על כן, הואיל ויעדי התקציב מתייחסים בישראל לממשלה בלבד, קל לעקוף תקרת הוצאות על ידי מניפולציות פיננסיות. כך, למשל, יכולה הממשלה לקצץ את הוצאותיה באמצעות הקטנת תשלומיה למוסד לביטוח לאומי. כתוצאה מכך יגדל גירעון המוסד לביטוח לאומי, והוא יקטין את העברותיו לממשלה; גירעון הממשלה לא יצטמצם אך היא תעמוד בתקרת ההוצאות. ברור ש"תרגיל" כזה אינו מקטין בפועל את מעורבות הממשלה במשק. מסיבות אלה נראה שלא רצוי לאמץ תוואי גידול להוצאות כיעד יחיד למדיניות התקציבית אלא כיעד נוסף על יעד הגירעון.

החלפת יעדי הגירעון בתוואי של גידול ההוצאות, שייקבע על פי אומדן גידולו של התוצר הפוטנציאלי, תאפשר לממשלה לתמוך בפעילויות שונות באמצעות הטבות מס ויתור על הכנסות שונות, בלי לסטות מיעד המדיניות, ותחשוף את קביעת שיעור הגידול של ההוצאות למניפולציות של קובעי המדיניות.

2. קביעה וניתוח של סדרי עדיפויות בתקציב הממשלה

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק תלויה במידה רבה ביכולת להקצות את כספי התקציב ביעילות למטרות התומכות בגידול הפרייון, בהתאם לסדרי העדיפויות שקובעת הממשלה. אבל במסגרת דיוני הממשלה והכנסת לא מתקיים לרוב דיון שיטתי על סדרי העדיפויות בתקציב, למעט בתחום המקרו-כלכלי (גודל הגירעון ובשוליים סך ההוצאה) - שגם בו לא נדונות חלופות שונות. הממשלה אינה מגדירה - ודאי שלא באופן אופרטיבי - מהם היעדים המרכזיים שהיא שואפת להשיג באמצעות התקציב, אילו סכומים היא מוכנה להקצות למטרות אלה ומאין יגיעו המקורות למימנם.

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק תלויה במידה רבה ביכולת להקצות את כספי התקציב ביעילות למטרות התומכות בגידול הפרייון.

8 סך הטבות המס בישראל נאמדו בכ-30 מיליארדי ש"ח. פירוט הטבות ודיון בדרך מדידתן מופיעים בדוחות השנתיים של מינהל הכנסות המדינה.

גם כאשר מוזכרים יעדים הם מוגדרים באופן כללי ביותר (חינוך, תשתית תחבורה) בלי לקבוע מה המטרות הספציפיות שיש להשיג בתחומים אלה, כיצד יש להקצות את תוספת התקציב ובאיזה אופן יביא תקציב זה לתוצאה הרצויה. הממשלה אינה דורשת ואינה מקבלת דיווח על ההוצאות בשנים הקודמות ובשנה השוטפת על פי יעדים שונים, ולכן גם אינה יכולה לשפוט אם ביצוע התקציב משקף את היעדים שהוזכרו (גם אם לא הוגדרו ככאלה) בשנים קודמות. למעשה, בעת דיוני התקציב – המסתיימים בראשית ספטמבר – יודעת הממשלה רק מה היא החליטה על הרכב ההוצאות בשנה השוטפת (כלומר מהו התקציב, וגם זה לפני השינויים שהוכנסו במשך השנה) ולא כיצד מתקדם הביצוע. גם הדיון בכנסת, שהשנה, למשל, נמשך מספר שעות, משפיע רק בשוליים על הרכב התקציב – ועוד פחות מכך על מיצרפיו.

השנה קיימה הממשלה דיון מוקדם על סדרי העדיפויות בתקציב 2002 עוד לפני הכנתו. זוהי לכאורה תוספת חשובה לתהליך הכנת התקציב, אולם משמעותה מוגבלת ביותר. ראשית, נתוני ביצוע התקציב לשנת 2000, ואומדני הביצוע לשנת 2001, לא פורסמו לפני הדיון. משמע, שכדי לקבל תמונה של הרכב ההוצאה הציבורית יכלו השרים ועוזריהם להתבסס רק על נתוני ביצוע התקציב לשנת 1999⁹. חשוב להדגיש שבמספר תחומים – למשל בתחום השיכון, שהיה במרכז הדיון הציבורי השנה – יש פער משמעותי בין נתוני התקציב לביצוע בפועל. מלבד זאת, לא חולקו לקראת הדיון מסמכים המפרטים מהם תחומי המדיניות שביניהם מתבקשים השרים לקבוע עדיפויות ומהם היעדים בכל אחד מתחומים אלה. גם לא הועברה, למשל, בקשה לשרים הרוצים בכך להכין במשרדיהם תכניות ש"יתמודדו" על קבלת עדיפות. בהעדר תכניות כאלה ההכרזה על עדיפות לתחום מסוים אינה משמעותית, שכן לא ברור כלל אם, ובאיזה היקף תקציבי, ניתן לבצע תכניות בתחום המועדף בשנה הבאה.

בהעדר הצהרה מחייבת על סדרי העדיפויות בהרכב ההוצאה הציבורית בעבר ניתן לנסות וללמוד עליהם בדיעבד, באמצעות ניתוח של התפתחות ההוצאה בפועל בשנים הקודמות, ומכך לזהות את "ההעדפה הנגלית". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים מפורטים המאפשרים לנתח את הרכב הוצאות הממשלה והממשלה הרחבה בכמה תחומים, למשל בתחומי החינוך והבריאות. ואולם, לדוגמה, הפרסום האחרון על ההוצאה הלאומית לחינוך, מחודש אוקטובר 2001, סיפק נתונים מפורטים על הרכב ההוצאות רק עד שנת 1997 – נתונים המשקפים את החלטות התקציב של ממשלת נתניהו בשנה המלאה הראשונה לכהונתה – וכך גם נתוני ההוצאה לבריאות שפורסמו בדצמבר 2000¹⁰. גם אם השינויים בהרכב תקציבי החינוך והבריאות אינם גדולים, דרושים נתונים מעודכנים יותר ככלי לניתוח המדיניות וההתקדמות בהשגת יעדים שונים.

9 לממשלה גם לא מוגש דוח התקדמות מסודר לגבי עשרות השינויים המבניים שהיא אישרה עם תקציב השנה הקודמת.

10 נתונים אלה לא הוגשו לממשלה, אך פורסמו – בין היתר במיון כלכלי ובחלוקה למשרדים – בספר התקציב לשנת 2001, שהוגש לכנסת באוקטובר 2000.

11 כיוון שחלק ניכר מהוצאות הממשלה בתחומי הבריאות והחינוך מתבצע באמצעות קופות החולים והרשויות המקומיות, בהתאמה, תקציב המדינה אינו מספק תמונה שלמה של הרכב ההוצאות בתחומים אלה.

במסגרת דיוני הממשלה והכנסת לא מתקיים לרוב דיון שיטתי על סדרי העדיפויות בתקציב.

השנה קיימה הממשלה דיון מוקדם על סדרי העדיפויות בתקציב 2002 עוד לפני הכנתו. זוהי לכאורה תוספת חשובה לתהליך הכנת התקציב, אולם – בשל צורת הדיון – משמעותה מוגבלת ביותר.

הפרסום האחרון על ההוצאה הלאומית לחינוך, מחודש אוקטובר 2001, סיפק נתונים מפורטים על הרכב ההוצאות רק עד שנת 1997 – נתונים המשקפים את החלטות התקציב של ממשלת נתניהו בשנה המלאה הראשונה לכהונתה.

מאמצע שנות התשעים
הרכב הוצאות הממשלה
כמעט לא השתנה.

כדי לאפשר לפחות דיון בסדרי העדיפויות המשתקפים בהוצאה על מספר תחומים מרכזיים, ניתן להשתמש באומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסך ההוצאה הציבורית (לוח א' ג'–נ' 3.8) ובנתוני התקציב על הוצאות הממשלה (לוח ג'–ד' 4). אומדנים אלה מלמדים שמאמצע שנות התשעים הרכב הוצאות הממשלה כמעט לא השתנה. בשנים אלו ירד חלק ההוצאה הציבורית המוקדש לביטחון בשתי נקודות אחוז, בעוד שחלקן של ההוצאות על קצבאות הביטוח הלאומי גדל¹². משקלן של ההוצאות על חינוך ותשתיות בסך ההוצאות כמעט לא השתנה. ואולם, תועלתו של ניתוח מיצרפי כזה להבנת סדרי העדיפויות היא חלקית ביותר. זאת משום שההוצאה על חלק מהסעיפים תלויה בגודל האוכלוסייה, בהרכבה ובהתפתחויות מקרו-כלכליות (שיעור האבטלה, התפתחות השכר הממוצע והתפלגות השכר), וחלק אחר (ביטחון, ניהול הממשלה) פחות תלוי במשתנים אלו. לפיכך שינוי בהתחלקות ההוצאות בין התחומים השונים כשלעצמו אינו משקף בהכרח שינוי בסדרי העדיפויות, ודאי שלא בטווח הקצר. כך, למשל, תוספת שכר כללית בסקטור הציבורי תגדיל את חלקם של השירותים עצימי העבודה (חינוך) גם אם אין כוונה להעניק עדיפות לתחום זה. זוהי הסיבה שחלוקה מפורטת של סעיפי התקציב לפי תחומי ההתערבות ומטרותיה חשובה במיוחד לצורך הניתוח וקביעת סדרי העדיפויות בו (תיבה ג'–2).

משקלן של ההוצאות על
חינוך ותשתיות בסך
ההוצאות כמעט לא
השתנה בחמש השנים
האחרונות.

לוח ג'–4
סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה, 1996 עד 2001
(אחוזים מסך הכול)

	2001	2000	1999	1998	1997	1996
סך כל הוצאות הממשלה (ללא ריבית) + הוצאות בט"ל (נטו) ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
חינוך ⁴	12.4 ²	12.3	12.7	11.9	12.5	12.9
בריאות ⁵	14.9 ²	15.6	16.0	15.2	15.6	11.7
ביטחון	21.5 ²	21.9	22.7	22.5	22.6	23.6
קצבאות המוסד לביטוח לאומי	20.5 ³	19.4	18.9	18.5	17.9	17.4
השקעות בתשתית ⁶	2.5 ²	2.4	2.2	2.4	2.2	2.6
אחר	28.1	28.4	27.5	29.5	29.3	31.9

(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) אומדן המתבסס על נתוני התקציב.
(3) אינו כולל תשלום עבור ימי מילואים הנכלל בהוצאות הביטחון.
(4) תקציב משרד החינוך לא כולל את תקציבי המוסדות להשכלה גבוהה.
(5) תקציב משרד הבריאות, בתי החולים הממשלתיים, והעברות מס בריאות מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים.
(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.

12 הגידול בהוצאה על שירותי בריאות בשנת 1997 משקף את הרישום בתקציב של ביטול "המס המקביל". בלוח א' ג'–נ' 3.8 ניתן לראות שגידול ההוצאה הציבורית לבריאות החל עוד ב-1995, ומאז משקלה קבוע.

תיבה ג'–2: דוגמה לדיווח הכללי הרצוי ולפירוט הנדרש לדיון בתחום שהוגדר כיעד מדיניות

כדי שהממשלה תוכל לקיים דיון משמעותי בסדרי העדיפויות בתקציב יש לשנות את צורת הדיווח כך שהוא יקשור באופן ישיר בין היעדים שתקבע הממשלה לבין ההוצאות.

כדי שהממשלה תוכל לקיים דיון משמעותי בסדרי העדיפויות בתקציב יש לשנות את צורת הדיווח כך שהוא יקשור באופן ישיר בין היעדים שתקבע הממשלה לבין ההוצאות. הדיווח על מסגרת התקציב הכוללת צריך לכלול מידע על ההתפתחויות בשנה השוטפת ובתוכו: (א) אומדן ביצוע התקציב על פי מיון כלכלי – כלומר על פי סוג ההוצאה (למשל: שכר, קניות, תשלומי העברה); מיון זה צריך לכלול גם פירוט של הסעיפים העיקריים בתשלומי ההעברה לפרטים ולמוסדות (קופות חולים, אוניברסיטאות, מוסדות חינוך, שירותי רווחה וכו'); (ב) אומדן ביצוע התקציב על פי מיון פונקציונלי – כלומר לפי סוגי ההתערבות (אספקת מוצרים ציבוריים, הוצאות מדינת רווחה, תמיכה בסקטור העסקי); (ג) פירוט של קטיגוריות משנה שבהן יש עניין מיוחד על פי סדרי העדיפויות, בפרט במיון הפונקציונלי – למשל, תשלומי ההעברה (ראה לוח א'–נ'–3.14) או ההשקעות. הנתונים בלוחות, במיוחד במיון הפונקציונלי, צריכים להתבסס על השימושים הסופיים בכספים שהממשלה מעבירה לגופים הנתמכים על ידיה (למשל הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך), ולא להסתפק בהגדרתם כתשלומי העברה או בהצגתם לפי המשרדים'. באופן דומה יש להציג את הטבות המס על פי יעדיהן, כולל פירוט של המטרות שלשמן ניתנות הטבות השונות (למשל עידוד החיסכון הפנסיוני כבסיס לחלק מההטבות בשוק ההון). מידע כזה, שיפורסם מוקדם די הצורך לפני הדיון בממשלה (ובכנסת), עשוי להעשיר אותו מאוד ולהביא ליותר גמישות בהקצאת המקורות בין הפעולות השונות. זאת בניגוד למשקל המכריע של "הטייס האוטומטי" בתהליך הנוכחי. כדי שיתאפשר דיון משמעותי בסדרי העדיפויות חשוב גם שפירוט ההנחות של "הטייס האוטומטי" ייכלל בחומר הכתוב, שיימסר לשרים פרק זמן סביר לפני ישיבת הממשלה, ולא יוצג רק במהלך הישיבה.

לדוגמה: אם הממשלה רואה כיעד את צמצום פערי ההכנסות בין קבוצות אוכלוסייה שונות ומחליטה להתמקד בחינוך ככלי לצמצום פערים אלה, הרי במקום דיווח סתמי על סך תקציב משרד החינוך כמדד להתקדמות אל יעד זה ניתן לדווח על ההוצאה לקידום ההשכלה בערי פיתוח ובשכונות מצוקה, איזה חלק מסכום זה הוצא להוראת המדעים, איזה חלק הוקצה לחינוך תורני (בין היתר בתקציבי משרד העבודה והרווחה, משרד הדתות ותמיכת הרשויות המקומיות ביישובי המטרה) לחינוך חקלאי ומקצועי, לפעילות מתנ"סים וגופים אחרים. בניתוח מסוג זה יש לכלול גם העברות לרשויות המקומיות הרלוונטיות לצורכי חינוך, הטבות מס שניתנו לעובדי הוראה באזורי פיתוח וכו'. נוסף על כך יש להציג מיון כלכלי של ההוצאה הרלוונטית ונתונים על השינויים בשכר מול גידול התעסוקה של עובדי חינוך בקטגוריות השונות. לצד נתונים אלה יוצגו הנתונים המקבילים על ההוצאה לחינוך באזורים אחרים (לתלמיד), וכך יוכלו השרים (והציבור) לשפוט אם הממשלה אכן פעלה בשנה

1 למשל, משרדי העבודה והרווחה והדתות מקצים סכומים ניכרים לחינוך.

השוטפת לצמצום פערים באמצעות החינוך. במקביל תגדיר הממשלה לטווח הארוך יותר יעדים כמותיים לגבי ה"תפוקות" כגון צמצום הפער באחוז הזכאים לתעודת בגרות בין אזורים שונים, אחוז התלמידים שסיימו בחינת בגרות ברמה מסוימת במתימטיקה באזורי מצוקה בהשוואה לממוצע הארצי, או אחוזי קבלה לאוניברסיטה.² מוצע כי דיון מפורט כזה יתקיים בכל שנה לגבי תחומים אחדים שהממשלה תגדיר כתחומי עדיפות לפני הכנת התקציב המפורט.

2 יעדים כמותיים הם בעלי חשיבות רבה; כך מצא בן דוד במאמרו Inequality and Growth in Israel (2001) כי בתחום החינוך ההוצאה הציבורית בישראל גבוהה בהשוואה בין-לאומית, אך מדדי האיכות (התפוקות) נמוכים.

3. ההשקעות בתשתית

אחת מהשלכות הקושי לקבוע סדרי עדיפויות היא, שאף כי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל הוא מהגבוהים בעולם, איכות תשתיות התחבורה והמים והביוב, שהן באחריות הממשלה הרחבה, היא נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות.¹³ בשנתיים האחרונות אמנם נרשמו אחוזי גידול ניכרים בהשקעה הציבורית בתשתית התחבורה, אך זאת מבסיס נמוך, ששיקף ירידה חדה באמצע שנות התשעים (דיאגרמה ג' 1-14). בעקבות עלייה זו הגיע משקל ההוצאה התקציבית על תשתית התחבורה, הביוב והמים השנה לאחוז תוצר אחד, בדומה לרמה של השנים 1993 ו-1994. משקל השקעה זו בתוצר נמוך מהממוצע במדינות המפותחות, ולכן היא אינה מספיקה לסגירת הפערים האדירים באיכות התשתיות, שנצברו בעשורים הקודמים.

אחד הפתרונות המוצעים לבעיית ה"מחסור" במשאבים להשקעה בתשתית הוא להחליף את יעד הגירעון הציבורי ביעד חיסכון ציבורי. לגישה זו שורשים היסטוריים ארוכים, ואחת מגרסאותיה היא ה-Golden Rule, הקובע שבמדיניות אופטימלית התקציב השוטף מאוזן ואילו ההשקעות ממומנות באופן גירעוני (באמצעות מילואות).¹⁵ ההצדקה התיאורטית של גישה זו ברורה, אך בפועל המדינות המפותחות לא אימצו אותה, בשל קשיי יישום. הקושי הגדול הוא להגדיר מהן השקעות ולשלוט על גודל ההשקעות כאשר הן אינן צריכות להתחרות על משאבים עם תחומים אחרים של התקציב הציבורי. מהי למשל, ההצדקה לקבוע שהשקעות בתשתית פטורות ממגבלת האיוון התקציבי, אך הוצאות על חינוך אינן פטורות ממנה? בהקשר הישראלי – כשממשלה הוצאה הציבורית הוא הגבוה בעולם, קשה במיוחד להצדיק "מסלול עוקף תקציב" מסוג זה.

אף כי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל הוא מהגבוהים בעולם, איכות תשתיות התחבורה והמים והביוב, שהן באחריות הממשלה הרחבה, היא נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות.

בשנתיים האחרונות אמנם נרשמו אחוזי גידול ניכרים בהשקעה הציבורית בתשתית התחבורה, אך זאת מבסיס נמוך, ששיקף ירידה חדה באמצע שנות התשעים.

משקל ההשקעה הציבורית בתשתית בתוצר נמוך מהממוצע במדינות המפותחות, ולכן היא אינה מספיקה לסגירת הפערים האדירים באיכות התשתיות, שנצברו בעשורים הקודמים.

בישראל, שבה משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא הגבוה בעולם, קשה במיוחד להצדיק "מסלול עוקף תקציב" שיחליף את יעד הגירעון ביעד חיסכון ממשלתי.

13 דיון מפורט ראו בפרק א' בסעיף התחבורה והתקשורת.

14 ישנם פערים בין נתוני ההשקעה המדווחים על ידי הלמ"ס לאלו המדווחים בתקציב הממשלה. פערים אלה משקפים בחלקם את שיטות המדידה השונות והכיסוי השונה, ומתבטאים בנתוני ההשקעה בכבישים, גם במגמות שונות בשנים האחרונות. לעומת זאת, מגמת ההוצאות על סך תשתית התחבורה היא אותה המגמה, בשתי שיטות המדידה.

15 E.S. Phelps (1961), "The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growth-Men," American Economic Review, Vol. 51, (September), pp. 638-643.



גישה חלופית לאיתור מקורות להשקעה בתשתיות, שהשימוש בה גדל לאחרונה בישראל ובעולם, היא הרחבה של ההשקעות בשיתוף המגזר הפרטי במיזמים כגון כביש "חוצה ישראל" (שהעבודות בו כבר מתבצעות בהיקף משמעותי), מנהרות הכרמל בחיפה, הרכבת הקלה בירושלים והרכבת התחתית המתוכננת בגוש דן (ולחבדיל, בניית משרדים חדשים לחברי הכנסת). לשיתוף המגזר הפרטי בביצוע המיזמים יתרונות פוטנציאליים רבים בהגדלת היעילות, בפרט כשהסיכון במיזם מוטל על המשקיע הפרטי. לעומת זאת, מעורבות של הממשלה באמצעות ערבויות לסיכונים שונים והתחייבות לרכישת שירותים מקטינה את היתרונות של מעורבות המגזר הפרטי. מעורבות כזאת גם דורשת התייחסות מתאימה בתקציב להתחייבויות שהמגזר הציבורי נוטל על עצמו ולנכסים שהוא מעביר למשקיעים הפרטיים. נוסף על כך, לנוכח המחסור המצטבר בתשתיות בישראל, חשוב מאד לקבוע גם יעדים להשקעה הציבורית בתשתיות, כך שההשקעה הפרטית תגדיל את סך ההשקעות, ולא תשמש תחליף שיאפשר הקטנה של ההשקעה הציבורית בהן.

לשיתוף המגזר הפרטי
בביצוע המיזמים
יתרונות פוטנציאליים
רבים בהגדלת היעילות,
בפרט כשהסיכון במיזם
מוטל על המשקיע
הפרטי.

תיבה ג'-3: הממשלה הרחבה או הממשלה - שיקולים לבחירת יחידת הניתוח

הגדרת היעדים הפיסקליים בישראל על ידי הממשלה, ובכללם יעד הגירעון, נקבעת 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 נרשמות הכנסות מסעיפים כמכירת קרקעות, 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 הרחבה (לוח ג'-1-3). 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. כך, למשל, בשנים 1994 עד 1999 פחתו הוצאות הממשלה על פי הגדרות התקציב בכ-4 אחוזי תוצר (דיאגרמה), אולם ירידה זו שיקפה שינוי בשיטת הרישום של פעילות בתי החולים הממשלתיים (בשנת 1998)² ושל ההתחשבויות בין הממשלה למוסד לביטוח לאומי (ב-1997)³; הוצאות הממשלה הרחבה, הכוללות את בתי החולים הממשלתיים ואת המוסד לביטוח לאומי, ולכן משקפות באופן עקבי את היקף ההוצאה הציבורית, פחתו באותן שנים רק ב-0.9 אחוזי תוצר. 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, שמשתנות בין המדינות שונות⁴. כך נהגו למשל, מדינות האיחוד האירופי בעת שהגדירו את כללי הגירעון הפיסקלי לחברות האיחוד בהסכם מאסטריכט וב-Stability and Growth Pact. לכן המשך הניתוח בפרק זה יתמקד אף הוא בממשלה הרחבה, ולא בממשלה בלבד.

מדידת פעילות הממשלה בהתאם להגדרות התקציב אינה משקפת במדויק את השפעתה המקרו-כלכלית.

במדינות המפותחות מקובל למקד את הניתוח המקרו-כלכלי בממשלה הרחבה (general government), ולא בממשלה בלבד.

- 1 נתונים על רכיביה של הממשלה הרחבה מוצגים בלוח א'-נ'-3.9.
- 2 ההחלטה להגדיר את בתי החולים הממשלתיים כ"מפעלים עסקיים" הקטינה את גודל התקציב המדווח, אף שבפועל בתי החולים נותרו בשליטת הממשלה, והיא שמממנת את גירעונותיהם.
- 3 החלפת מימון תקציבי ישיר למוסד לביטוח לאומי בהעלאת תשלומי המעסיק.
- 4 נוסף על כך השתנו הגדרות הגירעון בתקציב הממשלה בישראל מספר פעמים בעשור האחרון.

לוח ג'-1-3

המעבר בין הגדרת גירעון הממשלה בתקציב לגירעון הממשלה הרחבה

בחשבוונאות הלאומית¹, 1998 עד 2000

(מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)

2000	1999	1998	
3,237	14,335	12,745	גירעון הממשלה על פי הגדרות התקציב ²
1,228	1,172	781	+ הכנסות ממכירת קרקעות על ידי מנהל מקרקעי ישראל ³
3,918	3,351	1,249	+ הפרש ברישום הוצאות הריבית חו"ל ⁴
992	1,211	726	- הפרש ברישום הכנסות הריבית חו"ל ⁴
1,806	2,187	-1,741	+ סעיפים אחרים ⁵
9,198	19,834	12,307	= גירעון הממשלה + המוסד לביטוח לאומי על פי החשבוונאות הלאומית (ללא בנק ישראל) ⁵
1,081	344	2,371	+ גירעון (עודף) של הגופים האחרים בממשלה הרחבה
10,279	20,178	14,678	= גירעון הממשלה הרחבה (ללא בנק ישראל)

- (1) נתונים על ביצוע תקציב הממשלה בשנת 2001, על פי סעיפיו, יפורסמו רק ביוני 2002 ולכן לא ניתן בשלב זה להציג את המעבר בשנת 2001.
- (2) על פי ההגדרה הקיימת (משנת 2000), שאינה כוללת את "רווחי בנק ישראל. הגדרה זו כוללת גם את עודפי המוסד לביטוח לאומי.
- (3) על פי הגדרות הלמ"ס, תקבולי הממשלה ממכירת קרקעות אינם נרשמים כהכנסה אלא כסעיף מימון, בדומה להפרטות אחרות.
- (4) ההפרש בחישוב ההכנסות וההוצאות מריבית נובע מכך שחלק מתשלומי הריבית על ההלוואות שקיבלה הממשלה בערבות ממשלת ארה"ב (הסכום שלא הומר לשקלים) והתקבולים בגין סכומים אלה (חלקם מופקדים בבנק ישראל וחלקם שימשו להלוואות שנתנה הממשלה) - אינם נרשמים בתקציב, אך נכללים בחישובי הלמ"ס. נוסף על כך, חישובי הלמ"ס הם על בסיס צבירה, בעוד שבתקציב החישוב הוא על בסיס מזומן.
- המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



4. קווי ההתפתחות העיקריים בפעילות הממשלה הרחבה

בשנתיים האחרונות חווה המשק הישראלי מחזור פסיקלי חד, שבסיומו נותרו רמת ההוצאה הציבורית ונטל המס גבוהים יותר מאשר לפניו, ורמת הגירעון דמתה לאלו של השנים הקודמות. יחס החוב הציבורי (נטו) לתוצר עלה השנה בכארבע נקודות אחוז, לאחר ירידה חדה יותר בשנת 2000, כך שנרשמה בו ירידה קלה בשנתיים אלה. בשנת 2001 שבו המיצרפים הפיסקליים העיקריים והתקרבו לרמה שבה הם מצויים, עם תנודות זמניות, מאז שנת 1994 – השנה שבה הסתיים עיקר ההוצאה הממשלתית לקליטת גל העלייה של ראשית שנות התשעים¹⁶ (דיאגרמה ג'–2) – והירידות שנרשמו בשנת 2000 במשקל הגירעון וההוצאה הציבוריים בתוצר קוּזוּ במלואן. גירעון הממשלה הרחבה (בניכוי הסעיף התנודתי של עודף הכנסות בנק ישראל¹⁷) גדל מ-1.6 אחוזי תוצר אשתקד ל-3.9 אחוזי תוצר השנה, בדומה לגודלו בשנים 1997 עד 1999, ועל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע הגירעון ל-4.6 אחוזי תוצר¹⁸. עליית הגירעון משקפת גידול ניכר של ההוצאה הציבורית – שמשקלה בתוצר הגיע ל-54.1 אחוזים, בדומה למשקלה בשנת 1994 וגבוה מאשר בשנים 1997 עד 2000. מכאן שבמשך שבע השנים האחרונות לא פחת כלל משקל ההוצאה הציבורית, שבישראל הוא גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות. משקל הכנסות הממשלה הרחבה בתוצר, ובפרט נטל המס, לא השתנה השנה, לאחר גידול ניכר אשתקד. בכך נרשם בשנתיים האחרונות שינוי בתמהיל המדיניות הפיסקלית – עלייה בנטל המס ובהוצאה – תוך אי הקטנה של גודל הגירעון. גם יחס החוב (נטו) של הממשלה הרחבה לתוצר שב ועלה השנה, ל-84.3 אחוזי תוצר, ובכך נמחק רוב השיפור שחל בשנת 2000, לאחר מספר שנים של אי-התקדמות בהפחתת החוב. החוב הציבורי ברוטו שב ועלה השנה ל-98.1 אחוזי תוצר.

הפחתת הגירעון ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר מוצגת, כאמור, בכל שנה בספרי התקציב כאחד מיעדי הממשלה בתחום הפיסקלי. בחינת ערכי המיצרפים הפיסקליים העיקריים משנת 1994 מראה שלאורך התקופה לא הצטמצם הגירעון ולא פחת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. מיצרפים אלו גדלו בשנים 1995 ו-1996, ירדו חלקית בשנת 1997, והתייצבו בשנים 1998 ו-1999. בשנת 2000 נרשמה ירידה ניכרת בגירעון ובמשקל ההוצאה הציבורית, אך הגידול המהיר של ההוצאה הציבורית השנה – על רקע ירידת התוצר – מחק אותה. להתקדמות בתחומים אלו, כפי שנמצא במחקרים אמפיריים, חשיבות רבה ביצירת התנאים לצמיחה בת-קיימא – המבוססת על גידול של היצע התוצר העסקי והפריזון¹⁹ – ובהקטנת פגיעותו של המשק למשברים פיננסיים. השפעה

16 ההוצאות על סל הקליטה וסובסידיות למשכנתאות ולשיכון פחתו מ-3.8 אחוזי תוצר בשנת 1992 ל-1.6, 2.8 ו-1.4 אחוזי תוצר בשנים 1993, 1994 ו-1995, בהתאמה.

17 השפעת עודף ההכנסות/הוצאות של בנק ישראל על השינויים בגירעון משנה לשנה היא גדולה ומשקפת בעיקר תנודות בריבית הריאלית בדיעבד על פיקדונות הבנקים בבנק ישראל.

18 במעבר של גירעון הממשלה הרחבה וסך ההוצאה הציבורית מההגדרה ה"ישראלית" להגדרה הבין-לאומית, יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה, שהסתכמו בשנת 2001 בכ-0.8 אחוזי תוצר.

19 ראו מ' סטרבצ'ינסקי ו' לביא (2001), "השפעתם של משתני המדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי הייצור והפריזון – ישראל 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל 73 (ינואר).

R. Kneller, M. Bleaney and N. Gemmel (1999), "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", Journal of Public Economics 74.

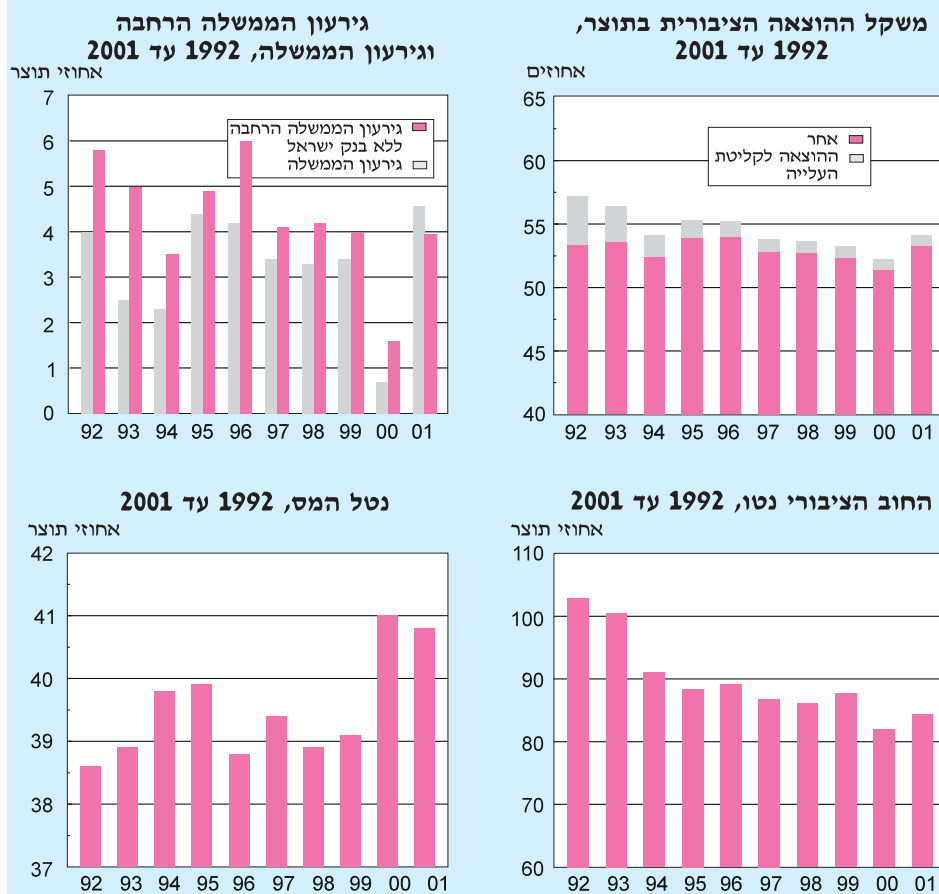
בשנתיים האחרונות חווה המשק הישראלי מחזור פסיקלי חד, שבסיומו נותרו רמת ההוצאה הציבורית ונטל המס גבוהים יותר מאשר לפניו, ורמת הגירעון דמתה לאלו של השנים הקודמות.

על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע הגירעון ב-2001 ל-4.6 אחוזי תוצר.

במשך שבע השנים האחרונות לא פחת כלל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל, שהוא גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות.

הפחתת הגירעון ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר מוצגת בכל שנה בספרי התקציב כאחד מיעדי הממשלה בתחום הפיסקלי. בחינת התפתחותם של מיצרפים אלה משנת 1994 ואילך מראה שמאז ועד היום לא הצטמצם הגירעון, ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר לא פחת.

דיאגרמה ג'-2



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משקלן של הוצאות הממשלה הרחבה בתוצר גדל השנה בכשתי נקודות אחוז, הגידול התמקד כולו בהוצאות השוטפות (ללא ריבית), שגדלו ריאלית ב-6.7 אחוזים. ההוצאה הביטחונית תרמה לגידול זה רק 0.4 אחוז תוצר.

מהרכב הגדלת ההוצאות עולה כי ניתן לאפיין את מרביתה כפרמנטית, שכן היא אינה קשורה ישירות להאטה בפעילות או למצב הביטחוני.

נוספת, קשה למדידה, של אי העמידה ביעדי מדיניות מוצהרים - כהפחתת הגירעון על פני זמן - על הפגיעות נובעת מהקטנת יכולת הממשלה להשפיע על השווקים בעת משבר על ידי התחייבויות למדיניות בטווח הארוך.

משקלן של הוצאות הממשלה הרחבה בתוצר גדל השנה בכשתי נקודות אחוז, הגידול התמקד כולו בהוצאות השוטפות (ללא ריבית), שגדלו ריאלית ב-6.7 אחוזים, ומשקלן בתוצר עלה בשתי נקודות אחוז (לוח ג'-5). ההוצאה הביטחונית גדלה רק ב-0.4 אחוז תוצר. לעומת זאת גדלה הצריכה האזרחית המקומית ב-0.9 אחוז תוצר - גידול המשקף הן את האצת גידולה הכמותי והן את המשך העלייה במחירה היחסי (בעיקר השכר). גם תשלומי ההעברה השוטפים - בעיקר קצבאות הביטוח הלאומי - גדלו ב-1.3 אחוזי תוצר. מתוך גידול הקצבאות רק כחמישית מוסברת בעליית ההוצאה על דמי אבטלה והבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה, שאותה ניתן לייחס, גם אם לא במלואה, להאטה

בפעילות. הירידה בתשלומי הריבית, בפרט בחו"ל, והגידול האיטי של ההשקעות מיתנו את העלייה בסך ההוצאות. מהרכב זה של הגדלת ההוצאות עולה כי ניתן לאפיין את מרביתו כפרמננטי, שכן הוא אינו קשור ישירות להאטה בפעילות או למצב הביטחוני.

לוח ג'-5 הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1994 עד 2001 (אחוזי תמ"ג)

2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995 ¹	1994	
50.3	49.9	48.4	49.8	49.5	49.4	50.8	50.9	סך כל ההכנסות הציבוריות
1.4	0.9	0.9	2.0	1.3	1.6	2.1	1.5	מזה: הכנסות מרכוש
40.8	41.0	39.1	38.9	39.6	38.9	39.9	39.8	סך כל המסים
13.7	13.3	14.0	13.9	14.1	14.0	13.6	13.7	מסים עקיפים על הייצור המקומי
4.2	4.7	4.5	4.3	4.6	5.2	5.5	5.5	מסים עקיפים על היבוא האזרחי
16.0	16.2	14.1	14.2	14.4	13.3	14.3	14.8	מסים ישירים ותשלומי חובה
6.4	6.0	5.9	5.8	5.8	5.6	5.5	4.6	הכנסות הביטוח הלאומי
54.1	52.2	53.2	53.6	53.8	55.2	55.3	54.1	סך כל ההוצאות הציבוריות
50.2	48.2	48.6	48.6	48.5	49.0	48.9	47.4	מזה: הוצאות שוטפות
20.4	19.5	19.7	19.7	19.9	20.3	20.0	17.7	צריכה אזרחית מקומית
6.8	6.7	6.7	6.9	7.1	7.4	7.5	7.7	צריכה ביטחונית מקומית
2.0	1.7	2.1	1.9	1.7	1.7	1.5	2.0	יבוא ביטחוני
0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.2	1.7	תמיכות ישירות
14.2	12.9	12.8	12.7	12.5	12.2	11.7	11.3	תשלומי העברה על החשבון השוטף
6.1	6.6	6.5	6.4	6.3	6.2	6.8	6.7	תשלומי ריבית
1.4	1.5	1.7	1.6	2.0	2.5	2.7	2.9	תשלומי העברה על חשבון הדון
2.5	2.5	2.8	3.3	3.3	3.6	3.6	3.5	השקעות הממשלה הרחבה
3.8	2.2	4.8	3.8	4.3	5.8	4.5	3.2	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
3.9	1.6	4.0	4.2	4.1	6.0	4.9	3.5	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
0.8	3.5	0.8	0.6	0.7	-1.2	0.3	2.0	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא ריבית והכנסות מרכוש
84.3	80.2	88.2	85.5	86.0	88.4	88.4	91.1	החוב הציבורי (נטו) ²
98.1	92.8	101.9	108.1	105.0	107.9	109.6	116.6	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל ³

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

(2) בתמ"ג; מחירי סוף שנה.

(3) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיננסים בנק ישראל.

נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר, גדל בשיעור ניכר בשנת 2000 והתייצב ברמתו הגבוהה בשנת 2001. גידולו של נטל המס בשנת 2000 מוסבר בעיקר בקצב הגידול המהיר של התוצר ובעלייה המחירה של חלק השכר בתוצר²⁰. בשנת 2001 נבלמו הכוחות שפעלו לעליית נטל המס, אך לא נוצרו כוחות שיפעלו להפחתתו.

נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר, גדל בשיעור ניכר בשנת 2000 והתייצב ברמתו הגבוהה בשנת 2001.

20 לניתוח של עליית נטל המס בשנת 2000, ומידת הפרמננטיות שלו ראו: עדי ברנדר (2001), "אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2001.02 (ינואר). כפי שמוסבר שם, עליית השכר מתואמת עם תקבולי המס באמצעות מספר אפיקים, ולא רק דרך הפרוגרסיביות של מדרגות המס על השכר.

למעשה, ללא השפעת שינויי החקיקה, שהפחיתו את ההכנסות השנה (בעיקר הפחתת מסי הקנייה באוגוסט 2000 והנחות המס לתושבי הנגב ביולי 2001) היה נטל המס עולה במקצת גם ב-2001. ממצאים אלה תומכים בטענה שנטל המס אינו צפוי לרדת בטווח הקצר ויפחת רק אם תהיה הפחתה סטטוטורית בשיעורי המס. ואולם, על רקע הגידול המהיר של ההוצאה הציבורית, קצב הצמיחה האיטי והגירעון הגדול בתקציב נראה כי הפחתה מהותית בשיעורי המס אינה צפויה בקרוב. בתקציב 2002 אף הועלו במקצת שיעורי המס על השכר. לכן נראה שבטווח הקצר לא צפויה ירידה משמעותית של נטל המס. על פי ניתוח זה היה אפוא בשנתיים האחרונות גידול פרמננטי בהוצאות ובנטל המס. לגידול כזה השלכות שליליות על היכולת לחזור לצמיחה בת-קיימא המבוססת על גידול של פריון הייצור.

המסקנות לגבי השפעת ההתפתחויות הפיסקליות על פריון הייצור אינן משתנות מהותית גם על בסיס ניתוח אלטרנטיבי של התפתחות ההכנסות ממסים בשנתיים האחרונות, המדגיש את חלקן של ההכנסות החריגות בגידול ההכנסות ממסים. על פי ניתוח זה, חלק משמעותי מעליית נטל המס בתקופה זו הוא זמני ונובע מהכנסות חד-פעמיות, בעיקר במגזר הטכנולוגיה העילית²¹. אם ניתוח זה נכון הרי שגידולן של ההוצאות, שמרביתן פרמננטיות, ניצב מול גידול זמני של ההכנסות, ועם הירידה הצפויה בנטל המס תהיה עלייה ניכרת נוספת בגירעון. גם לתוואי כזה, כאמור, השלכות שליליות על האפשרות לשוב לצמיחה בת-קיימא. (לביא וסטרבצ'ינסקי, ראו הערה 19 לעיל).

גירעון הממשלה הרחבה, הכולל את עודף ההכנסות של בנק ישראל, כפי שהוא נרשם בחשבונאות הלאומית, גדל מ-2.2 אחוזי תוצר בשנת 2000 ל-3.8 אחוזי תוצר השנה. הגידול המתון יחסית של הגירעון בהגדרה זו משקף את העודף הקטן שהיה השנה בפעילות בנק ישראל (על פי הגדרות החשבונאות הלאומית²²), לעומת "עודף הוצאות" של 0.6 אחוז תוצר אשתקד ו-0.8 אחוז תוצר בשנת 1999. הירידה ב"הפסדי" בנק ישראל משקפת בעיקר את הירידה בריבית הריאלית המחושבת בדיעבד על פיקדונות הבנקים בבנק ישראל ואת רווחי ההון שנבעו מירידת הריביות בעולם. כיוון שסעיף זה הוא תנודתי מאוד, ואינו משקף התפתחויות בתחום הפיסקלי, ניכנו אותו בניתוח ההתפתחויות במדיניות הפיסקלית בהמשך.

5. גירעון הממשלה הרחבה והחוב הציבורי

השנה גדלו, כאמור, גירעון הממשלה הרחבה והחוב הציבורי במידה משמעותית, אך חלק ניכר מהגידול ניתן לייחס למיתון במשק. היות 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 הפוטנציאלי. חישוב כזה מאפשר, מחד גיסא, לבחון כיצד השתנה הגירעון - בניכוי השפעת השינויים בפעילות הכלכלית - ביחס לכוונה להפחיתו

הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה גדל השנה רק ב-0.3 אחוז מהתוצר הפוטנציאלי, ובשנתיים האחרונות הוא ירד במצטבר ב-1.2 נקודות אחוז.

21 יואב פרידמן ורוני פריש (2001), "חברות הסטארט-אפ, רישומן בתוצר והשפעתן על כלל המשק", תזכיר פנימי, מחלקת המחקר, בנק ישראל (פברואר).

22 להסבר הדרכים השונות לחישוב "רווחי" בנק ישראל ראו פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 1999.

על פני זמן, ומאידך, מה הייתה ההשפעה הישירה של הממשלה הרחבה על הביקושים. על פי חישוב זה גדל השנה הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה רק ב-0.3 אחוז מהתוצר הפוטנציאלי, ובשנתיים האחרונות הוא ירד במצטבר ב-1.2 נקודות אחוז²³ (לוח ג'-2). הגירעון המקומי "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה גדל השנה ב-0.6 אחוז תוצר. על פי חישוב אחרון זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות הממשלה הרחבה על גידול הביקושים השנה, זו הייתה חיובית אף כי קטנה. עם זאת, חישובים כאלה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. יתר על כן, ניתוח מעין זה מתעלם מהאפשרות שגידול הגירעון השנה - הן "מנוכה המחזור" והן ובייחוד בפועל - ישפיע על הביקושים דווקא בכיוון ההפוך, כפי שמוסבר להלן.

אף שגידול הגירעון מנוכה המחזור היה השנה קטן ורמתו הייתה נמוכה בהשוואה לעבר, הרי על פני תקופה ארוכה יותר, למשל מאז 1994, אין להסתפק בכך, וחשוב שיירד גם הגירעון בפועל, לא רק מנוכה המחזור. ההתפתחות עד כה בישראל, גם בשנת 2001 - ובפרט לנוכח המשך המגמה בתקציב 2002, הצפוי להגדיל עוד יותר את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר - מעידה כי לא נעשה מספיק כדי להגיע להפחתת הגירעון בפועל. נדגיש עוד, כי בגלל חוסר השקיפות של אומדנים כגון הגירעון המבני המדינות שקבעו יעדים פיסקליים קבעו אותם במונחי הגירעון בפועל. שקבעו יעדים פיסקליים קבעו אותם במונחי הגירעון בפועל. רק לאחר שנבנית אמינות של התוואי הפיסקלי - ובפרט של הנכונות לאפשר למשקל ההוצאה הציבורית בתוצר לרדת - ניתן לפנות ליעדים מורכבים יותר, המתבססים על התוצר הפוטנציאלי²⁴. זאת אף שמבחינה תיאורטית יש לשימוש בהם יתרונות רבים.

על פי החישוב דלעיל, ההשפעה המיידית של המדיניות הפיסקלית על הפעילות הייתה חיובית - גם אם קטנה למדי. ואולם, ההשפעה הכוללת של שינויים בגירעון (מנוכה המחזור ובפועל) על הפעילות הכלכלית קשה יותר לאמידה. חישוב הדחף הפיסקלי תואם את הגישה הקיינסיאנית, המדגישה את השפעות המדיניות בטווח הקצר, ולפיה הדחף הפיסקלי משפיע על התוצר בהתאם לגודל המכפיל במשק. לעומת זאת נמצא כי בטווח הארוך, דווקא הקטנת גירעון הממשלה הרחבה תורמת להגדלת התוצר באמצעות השפעתה החיובית על ההיצע²⁵. נוסף על כך, גירעון קטן יותר של הממשלה הרחבה (ובעקבותיו חוב קטן יותר) מקטין את פגיעות המשק למשברים פיננסיים, ולכן - את הסיכון שרואים לפנייהם המשקיעים. כאשר המשקיעים והצרכנים כוללים בחישוביהם

בגלל חוסר השקיפות של אומדנים כגון הגירעון המבני, המדינות שקבעו יעדים פיסקליים קבעו אותם במונחי הגירעון בפועל.

הרחבות פיסקליות, גם אם הן מתבצעות בזמן האטה, עשויות דווקא להחמיר את המיתון בפעילות הכלכלית, בפרט אם הממשלה לא בנתה לעצמה מוניטין שישכנע את המשקיעים והצרכנים כי גידול הגירעון הוא זמני.

23 חישוב התוצר הפוטנציאלי מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.5 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה היה בשנת 2001 פער של 4.5 אחוזים בין קצב הגידול של התוצר לגידול התוצר הפוטנציאלי, וסטייה מצטברת של כ-5 אחוזים ברמתו של התוצר בפועל ביחס לתוצר הפוטנציאלי, זאת בהנחה שהמשק היה ברמת התוצר 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' של דוח בנק ישראל לשנת 1999.

24 במדינות האיחוד האירופי נקבעת השפעת המחזור הכלכלי על הגירעון בכל מדינה על ידי Eurostat, שהוא גוף על-לאומי, ולא על ידי המדינות החברות.

25 Z. Hercowitz, Y. Lavi and R. Melnick (1999), "The Impact of Macroeconomic Factors on 25 Productivity in Israel," Bank of Israel Economic Review 72, 103-124.

את ההשפעות של הטווח הארוך, עשויות הרחבות פיסקליות, גם אם הן מתבצעות בזמן האטה, להחמיר דווקא את המיתון בפעילות הכלכלית, ובפרט אם הממשלה לא בנתה לעצמה מוניטין שישכנע את המשקיעים והצרכנים כי גידול הגירעון הוא זמני. במצבים כאלה עלולים שינויים בגירעון הציבורי, גם אם הם ניתנים להסבר באמצעות שינויים בפעילות הכלכלית, להביא להחמרת ההאטה. ממצאים אמפיריים מלמדים שאפשרות זו והיפוכה – התרחבות הפעילות בתגובה על קיצוצים בתקציב – אכן התממשו באפיוזדות רבות מאז סוף שנות השמונים²⁶. לממצאים אלה חשיבות רבה בהחלטה על אימוץ מדיניות אנטי-מחזורית בטווח הקצר – משום שמעבר להשלכות של הרחבת הגירעון בטווח הארוך, ייתכן שמדיניות זו פשוט לא תעבוד.

ממחקרים שזיהו את כיוון הקשר הזה בין הרחבה פיסקלית לצמיחה כלכלית עולה כי הגורמים העיקריים שיכולים לסייע למדיניות "אנטי-מחזורית" להביא להרחבת הפעילות בטווח הקצר הם:

1. הרכב תומך צמיחה של ההרחבה, כדלקמן: (א) עיקר ההרחבה נעשה על ידי הפחתת מסים – בעיקר על השכר, שכן בכך היא מסייעת להפחתת עלות העבודה²⁷; (ב) גידול ההוצאות הוא לא בהוצאות השכר של הממשלה הרחבה (כולל בגידול התעסוקה בה) ובתשלומי ההעברה; (ג) גידול ההוצאות מתמקד בהשקעות.
 2. לצד ההרחבה הזמנית של הגירעון ננקטים צעדים אמינים להקטנת הגירעון בטווח הבינוני, בפרט במדינות שבהן החוב ההתחלתי גדול. זאת, למשל, על ידי חקיקה לביצוע הדרגתי של רפורמות שונות, שיפחיתו את ההוצאות בשנים הבאות.
 3. אמינות נצברת של הממשלה, המשכנעת את הציבור שהיעדים הנכללים בסעיף 2 אכן יושגו.
- במדיניות הפיסקלית שנקטה השנה בישראל היה, כאמור, רכיב אנטי מחזורי מסוים. ואולם, הרכב גידולו של הגירעון, המפורט בסעיף 6, לא תרם להאצת הפעילות על פי פרמטרים אלה.

בהשוואה בין-לאומית, רמתו של גירעון הממשלה הרחבה בישראל גבוהה במיוחד (לוח ג' 6). בשנת 2001 היה הגירעון של כל המדינות המפותחות קטן מזה של ישראל, פרט ליפן, שנקטה מדיניות פיסקלית מרחיבה-במיוחד מסוף שנות התשעים (ולאחר שנכשלה בניסיונה להביא בכך לחידוש הצמיחה החליטה השנה לפנות לתוואי של הקטנה מהירה בגירעון). זאת ועוד, בישראל היה הגירעון בשנת 2001 גדול מאשר ב-1994 (השנה שבה הסתיימה רוב ההוצאה התקציבית הישירה על קליטת העלייה), ואילו במדינות המפותחות פחת הגירעון באותה תקופה בכ-6 אחוזי תוצר. יתר על כן, הפער בשינוי הגירעון בין ישראל למדינות המפותחות אינו גדול עוד יותר, כי לחלק ממדינות אלה היה גירעון קטן, או עודף תקציבי, מלכתחילה, ולכן הן לא פעלו להקטנת הגירעון בתקופה זו. ב-14 המדינות שבהן היה הגירעון ב-1993 גדול יותר מאשר בישראל פחת הגירעון בשנים אלה ב-7.4 אחוזי תוצר בממוצע. השוואת התפתחות הגירעון ללא ריבית מעלה תמונה דומה.

בשנת 2001 היה הגירעון של כל המדינות המפותחות, פרט ליפן, קטן מזה של ישראל.

בישראל היה הגירעון בשנת 2001 גדול מאשר ב-1994, ואילו במדינות המפותחות פחת הגירעון באותה תקופה בכ-6 אחוזי תוצר.

26 דיון ברקע התיאורטי ובממצאים האמפיריים בעולם בתחום זה ראו בתיבה ג' א' בדוח בנק ישראל לשנת 1999.

27 ראו: A. Alesina and R. Perotti (1997), "The Welfare State and Competitiveness", American Economic Review, 87 (5), 921-39.

הגריעון הכולל, הגריעון ללא ריבית וגטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל ובמדינות OECD, 1994 עד 2001

המקור: OECD Economic Outlook 70, December 2001, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבויי בנק ישראל.

(1) נתוני הדגירה על הפרשי ההצמדה על כוללים את הפרשי ההצמדה.

2) ממוצעי של המדינות שגירעוןן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.

אחד הגורמים שיכולים להסביר הבדלים בין מדינות בהתפתחות הגירעון על פני זמן הוא היותן בשלבים שונים של המחזור הכלכלי. כיוון שבישראל שררה בשנת 2001 האטה חריפה במיוחד ראוי להשוות גם את התפתחות הגירעון "מנוכה המחזור" בישראל להתפתחותו במדינות OECD. גם מהשוואה זו עולה כי הקטנת הגירעון בישראל הייתה איטית מאוד בהשוואה למדינות המפותחות (לוח ג'-3). גם תגובת מדינות OECD להאטה בשנת 2001 הייתה שונה מאשר בישראל. אמנם העודף התקציבי הממוצע במדינות אלה הצטמצם השנה מ-1.4 אחוזי תוצר ל-1.0 אחוזי תוצר בלבד, אך מבין עשר המדינות שהיה להן גירעון תקציבי בשנת 2000 רק באחת - גרמניה - גדל הגירעון ב-2001 (בשל רפורמת המס שהופעלה שם).

יחס החוב של הממשלה הרחבה (נטו) לתוצר עלה השנה בכארבע נקודות אחוז וקיוו חלק ניכר מהירידה שהייתה אשתקד. משקל החוב בתוצר ירד רק במעט מאז 1995 - שינוי חד בדינמיקה של החוב בהשוואה למגמה בשנים 1989 עד 1994, שבהן ירד יחס החוב לתוצר בארבעים נקודות אחוז. לגידול החוב השנה תרמו הגירעון הגדול ומימונו במילואות, שכן המימון באמצעות מכירת נכסים (הפרטה) היה השנה זניח. החוב הציבורי ברוטו גדל השנה בשיעור גבוה עוד יותר - כ-5.3 אחוזי תוצר - בשל השפעת הפיחות על החוב במטבע חוץ, מפני שבחישוב החוב ברוטו יש משקל גדול להתחייבויות במטבע חוץ²⁸. משקלו של החוב הציבורי בתוצר בישראל גדול בהרבה מאשר במדינות המפותחות ומהיעד שקבעו מדינות האיחוד האירופי בהסכם מאסטריכט (חוב ברוטו עד 60 אחוזי תוצר). על פי הניתוח בתיבה ג'-4, עמידה בתוואי הגירעון הנוכחי שקבעה הממשלה, תוך התייצבות בגירעון של אחוז אחד מהתוצר החל בשנת 2005, תאפשר התכנסות לרמת חוב של 60 אחוזי תוצר רק בעוד כ-20 שנה. יתר על כן, הניתוח בסעיף 8 להלן מלמד שלאור ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בעשורים הקרובים, המשך המדיניות הנוכחית בתחומי ההוצאה הציבורית לא יאפשר להגיע ליעדי גירעון אלה.

תיבה ג'-4: יעדים ארוכי טווח למדיניות הפיסקלית

החוב הציבורי משקף את הנטל הפיסקלי שהדור הנוכחי "מוריש" לדורות הבאים. ככל שהחוב גדול יותר, בפרט אם הוא נובע מרמה גבוהה של הוצאות שוטפות, כך יגדל נטל המס שיידרש בעתיד כדי לממן את תשלומי הריבית והחזר החוב. חוב גדול יותר גם עלול לייקר את שיעורי הריבית שעל הממשלה לשלם, בין היתר משום שהסיכון לקשיי פירעון גדל.

כיוון ששירותי החוב הם רכיב קשיח בהוצאה הציבורית, ושינויים משמעותיים בנטל החוב הם תהליך מתמשך, חשוב מאוד להתייחס לתוואי החוב במסגרת תכנון תקציבי לטווח ארוך. תכנון כזה צריך להתחשב ברמת ההוצאה הצפויה בעתיד כתוצאה מהתפתחויות דמוגרפיות ואחרות (ראו סעיף 8) ובנטל החוב ההתחלתי;

מבין עשר מדינות OECD שהיה להן גירעון תקציבי בשנת 2000, רק באחת - גרמניה - גדל הגירעון ב-2001.

משקלו של החוב הציבורי בתוצר בישראל גדול בהרבה מאשר במדינות המפותחות ומהיעד שקבעו מדינות האיחוד האירופי בהסכם מאסטריכט.

עמידה בתוואי הגירעון הנוכחי שקבעה הממשלה, תוך התייצבות בגירעון של אחוז אחד מהתוצר החל בשנת 2005, תאפשר התכנסות לרמת חוב של 60 אחוזי תוצר רק בעוד כ-20 שנה.

28 בחישוב החוב נטו ההתחייבויות מתקזזות עם רזרבות מטבע החוץ, ולכן השפעת שער החליפין קטנה יותר.

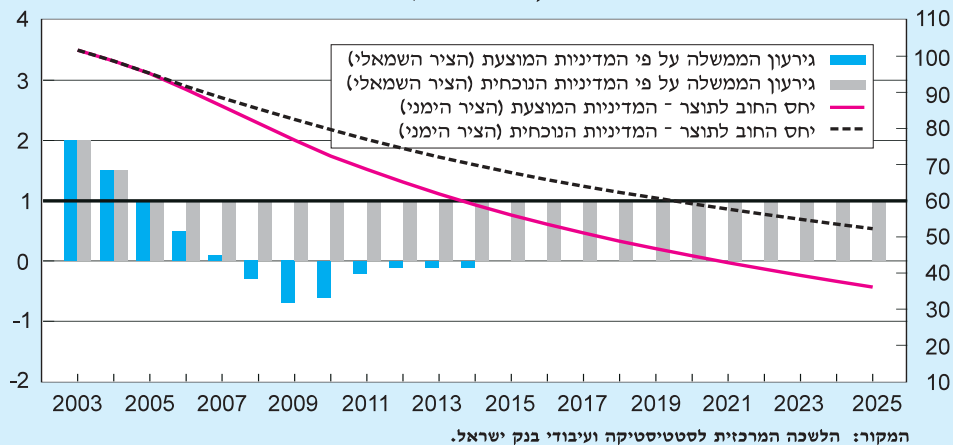
באופן כזה נקבעו, למשל, היעדים הפיסקליים של מדינות האיחוד האירופי כשהן אימצו, בשנת 1997, את ה-Stability and Growth Pact, הקובע יעד גירעון של איזון תקציבי או עודף על פני המחזור הכלכלי. כל מדינה באיחוד הגישה תכנית להתכנסות בתוך 4 או 5 שנים ליעד העודף התקציבי ארוך הטווח התואם את מצבה. גם בארצות הברית נבנה התקציב מתוך ראיית הגירעון והחוב בטווח של עשר שנים ותוך ייחוס חשיבות מרכזית למגמות הדמוגרפיות ולהשפעתן הצפויה על מאזן הביטוח הלאומי.

בעוד שהנטל הדמוגרפי בישראל צפוי לגדול בעשרות הקרובים בשיעור מתון יותר מאשר במדינות המפותחות, החוב הנוכחי (כ-100 אחוזי תוצר) והגירעון בישראל גבוהים בהרבה מאשר במדינות המפותחות (לוח ג' 6). מצב זה מטיל נטל כבד יותר על הדורות הבאים¹. יתר על כן, כיוון שהיעדים ארוכי הטווח של מדינות האיחוד האירופי (חוב ציבורי ברוטו של לא יותר מ-60 אחוזי תוצר) מהווים כיום נורמה בין-לאומית להערכת מצבן הפיננסי של מדינות, אי-התכנסות ליעדים אלה עלולה לפגוע במעמדו של המשק הישראלי.

תוואי הפחתת הגירעון שקבעה הממשלה מגיע עד שנת 2005. אם הממשלה תעמוד בתוואי זה, ותשמור על יעד הגירעון של אחוז תוצר אחד (על פי ההגדרה המקובלת בישראל)² משנת 2005 ואילך, יגיע יחס החוב לתוצר בשנת 2015 לכ-70 אחוזים (ראו דיאגרמה), ורק בעוד כ-20 שנה הוא יגיע לרמה של 60 אחוזי תוצר³.

גירעון הממשלה ויחס החוב לתוצר, המדיניות הנוכחית מול המדיניות המוצעת,

2003 עד 2025
(אחוזי תמ"ג)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

- 1 במיוחד מפני שהגירעון הגדול יותר בישראל אינו משקף רמת השקעות גבוהה יותר מאשר במדינות המפותחות.
- 2 אחת ההתאמות הנדרשות במדידת הגירעון בישראל, כדי שתתאים למדידה המקובלת בעולם, היא רישום הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי השקלי כהוצאה. כדי להתכנס למקובל בעולם החלה הממשלה בשנת 2001 לרשום כהוצאה את הפרשי ההצמדה על איגרות חוב שהונפקו החל משנה זו.
- 3 לדיון מפורט יותר במתודולוגיה ראו: עדי ברנדר ומישל סטרבצ'ינסקי (2001), "האסטרטגיה המקור-כלכלית בשנים הקרובות: המדיניות הפיסקלית", בנק ישראל, מחלקת המחקר, תזכיר פנימי.

ככל שהחוב הציבורי גדול יותר, בפרט אם הוא נובע מרמה גבוהה של הוצאות שוטפות, כך יגדל נטל המס שיידרש בעתיד כדי לממן את תשלומי הריבית והחזר החוב.

חשוב מאוד להתייחס לתוואי החוב במסגרת תכנון תקציבי לטווח ארוך.

מדיניות בעלות חוב גבוה, כאיטליה, בלגיה ויוון, מתכננות להקטין את יחס חוב לתוצר ל-60 אחוזים בתוך 8 עד 10 שנים.

זאת בהנחה שהתוצר לנפש יגדל בתקופה זו ב-1.5 אחוזים לשנה (בדומה לממוצע ב-30 השנים האחרונות) וקצב גידול האוכלוסייה עד שנת 2020 יהיה בהתאם לתחזיות ה"למ"ס. קצב התכנסות זה הוא איטי ביותר בהשוואה לתוואים שקבעו מדינות אחרות בעלות חוב גבוה כאיטליה, בלגיה ויוון, המתכננות להקטין את יחס חובן לתוצר ל-60 אחוזים בתוך 8 עד 10 שנים.

כדי להפחית את נטל החוב בישראל בקצב מהיר יותר צריכה הממשלה לאמץ יעדי גירעון פוחתים לטווח ארוך יותר – **ולעמוד בהם**. זאת תוך ביטוס האיזון התקציבי של הגופים האחרים השייכים לממשלה הרחבה. תכנית רב-שנתית להפחתת הגירעון בהדרגה, עד להשגת איזון תקציבי, על פי ההגדרה הבין-לאומית המקובלת, משנת 2008 ואילך תאפשר את הפחתת החוב ל-60 אחוזי תוצר בשנת 2014. במסגרת תכנית כזאת ניתן לקבוע כי לאחר מספר שנים שבהן תבוסס אמינות התוואי (ראו תיבה ג'-2), למשל משנת 2005, ייקבעו יעדי הגירעון בניכוי השפעת מחזור העסקים. נוסף על כך, לנוכח רמתה הגבוהה מאוד של ההוצאה הציבורית בישראל, רצוי לקבוע שכל הפחתת הגירעון תיעשה באמצעות הפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר⁴.

הצורך בתכנון ארוך טווח, שיתבסס על יעדים כמותיים מוגדרים, אינו מוגבל רק לגודל הגירעון ולהשפעתו על תוואי החוב. אימוץ אסטרטגיה לטווח ארוך בתחומים נוספים של פעילות הממשלה יכול להביא ליעול ניכר של ההוצאה הציבורית, לתמוך ולחזק את אמינות תוואי הפחתת משקל הגירעון בתוצר ולסייע להשגת צמיחה בת-קיימא. דוגמאות אפשריות בולטות בתחום זה הן: (1) תכנון ארוך טווח בתחום התשתיות הפיסיות, כולל גודל ההוצאה הציבורית, למשל תוך קביעת יעד של צפיפות-בכבישים ברמה דומה לממוצע במדינות OECD, בעוד 10 או 15 שנים; (2) תכנית לשינוי מערכת הקצבאות כך שהיא תעודד השתלבות בתעסוקה ותביא לחיסכון בקצבאות בטווח הארוך, תוך תקצוב מערך ההשמה והתמיכה בתעסוקה ברמות דומות למקובל במדינות המפותחות⁵; (3) הגדרה של מבנה מערכת המס הרצוי בטווח הארוך ורפורמה הדרגתית שתתכנס אליו. קביעת יעדים מסוג זה תוכל גם לשמש "מצפן", שיסייע בצמצום חקיקה וצעדי מדיניות המבוססים על יעדים קצרי טווח, אם אלה סותרים את הכיוונים הרצויים של המדיניות בטווח הארוך.

4 חישוב זה כולל את השפעת הפחתת הגירעון על שיעורי הצמיחה של המשק, אך לא את השפעתה על שיעורי הריבית שהממשלה משלמת על החוב שלה.

5 משמעות יעד זה היא, כי קצב הגידול הריאלי של ההוצאה הציבורית בשנים 2005 עד 2010 יהיה כ-2.8 אחוזים לשנה, וההוצאה ללא ריבית תגדל ביותר מ-3.5 אחוזים לשנה.

6 ראו השוואה אצל עדי ברנדר, אסנת פלד-לוי וניצה קלינר קסיר (2001), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים" (טרם פורסם).

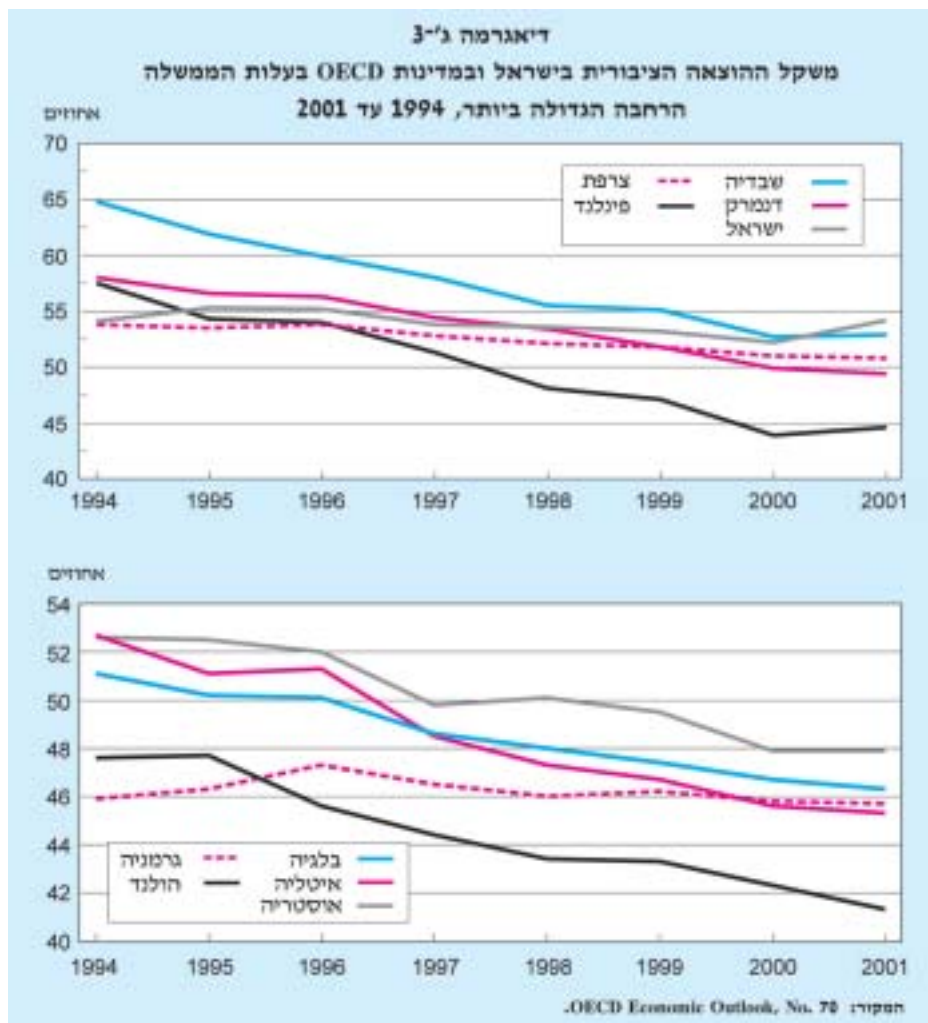
כדי להפחית את נטל החוב בישראל בקצב מהיר יותר צריכה הממשלה לאמץ יעדי גירעון פוחתים לטווח ארוך יותר – ולעמוד בהם.

אימוץ אסטרטגיה לטווח ארוך בתחומים נוספים של פעילות הממשלה יכול להביא ליעול ניכר של ההוצאה הציבורית, לתמוך ולחזק את האמינות של תוואי הפחתת הגירעון ולסייע להשגת צמיחה בת-קיימא.

6. התפתחות הוצאות הממשלה הרחבה והרכבן

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות, ובעקבות עלייתו השנה בכשני אחוזי תוצר - ל-54.1 אחוזים - גדל עוד יותר הפער בינינו לבין מדינות אלה. בשנים האחרונות גברה במדינות המפותחות ההכרה כי גודלו של המגזר הציבורי ברבות מהן מקשה על הצמיחה הכלכלית, בשל נטל המס הגבוה, וכי יש לפעול לצמצומו, גם לנוכח המגמות הדמוגרפיות הצפויות להגדיל את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. לכן הקטינו מדינות רבות את הממשלה הרחבה. את מידת ההתקדמות לעבר יעד זה בשנים 1994 עד 2001 בישראל ובתשע המדינות המפותחות שבהן ההוצאה הציבורית היא הגבוהה ביותר ניתן לראות בדיאגרמה ג'-3. בכל המדינות האלה, להוציא גרמניה, הייתה התקדמות ניכרת בהקטנת הממשלה הרחבה, בעוד שבישראל לא הייתה כל התקדמות³⁰. בלוח ג'-7 ניתן למצוא גם השוואה של סך ההוצאה הציבורית בישראל, בהגדרה הבין-לאומית המקובלת, לזו שבמדינות OECD.³⁰

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



29 התוצאות דומות גם כשבוחנים את התפתחות ההוצאות ללא הריבית.
30 הפער בגודל ההוצאה הביטחונית שווה לכמחצית הפער בסך ההוצאות.

לוח ג'-7
מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות,
ישראל ומדינות OECD¹, 1999 עד 2001

	2001	2000	1999
גירעון הממשלה הרחבה (-)			
ישראל	-4.6	-2.2	-5.7
ממוצע OECD	1.0	1.4	0.0
ממוצע EU	0.5	1.3	-0.2
הוצאות הממשלה הרחבה			
ישראל	54.9	52.2	54.1
ממוצע OECD	42.0	41.9	43.1
ממוצע EU	42.6	44.3	45.7

1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבונאות הלאומית, נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למודד).

המקור: OECD Economic Outlook 70, December 2001, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

למרות גודלה של ההוצאה הציבורית בישראל קצב גידולה בשנתיים האחרונות הוסיף להיות מהיר. סך ההוצאה הציבורית ללא ריבית, מנוכה במחירי התוצר העסקי, עלתה השנה ב-6.1 אחוזים, ובשנתיים האחרונות - ב-5.2 אחוזים בממוצע, שיעור מהיר יותר מגידולו של התוצר וגם של התוצר הפוטנציאלי. קצב גידול זה גם גבוה מקצב הגידול הממוצע בשנים 1994 עד 1999 (לוח ג'-8) - האצה שרובה הגדול אינו נובע מגידול ההוצאה הביטחונית. יתר על כן, ההוצאות השוטפות ללא ריבית גדלו בשנתיים האחרונות ביותר מ-6 אחוזים בממוצע, בעוד שהירידה בהשקעות הממשלה הרחבה היא שמנעה גידול מהיר יותר של ההוצאות.

גודלה של ההוצאה הציבורית בישראל משקף, בין היתר, את הקושי של הממשלה לשנות את הרכבה במידה משמעותית ולהקצות את המשאבים בהתאם לסדרי עדיפויות משתנים. (ראו סעיף 2 לעיל). כך, כאשר נוספים צרכים בתחומים מסוימים, גדלה ההוצאה בלי להקטין במקביל את ההוצאות בסעיפים אחרים. תופעה זו מתבטאת, למשל, בהעדר הקפדה, בזמן החקיקה של חוקים בעלי השלכה תקציבית - בפרט כשהם ביזומה לא ממשלתית - על איתור מקור מימון להוצאה הנוספת. בלוח א'-נ' 3.8 ניתן לראות כי מראשית שנות השמונים, בפרט לאחר תכנית הייצוב, ועד אמצע שנות התשעים השתנה הרכב ההוצאות במידה רבה. לעומת זאת בשנים האחרונות הרכב ההוצאות כמעט קבוע, למעט הגידול המתמשך של תשלומי התמיכות למשקי בית. משקל ההוצאה בתחומים כחינוך ותשתית התחבורה, המוזכרים חדשות לבקרים כתחומי עדיפות, לא השתנה כלל מ-1995.

למרות גודלה של
ההוצאה הציבורית
בישראל קצב גידולה
בשנתיים האחרונות
הוסיף להיות מהיר.

גודלה של ההוצאה
הציבורית בישראל
משקף, בין היתר, את
הקושי של הממשלה
לשנות את הרכב
ההוצאה במידה
משמעותית ולהקצות את
המשאבים בהתאם
לסדרי עדיפויות
משתנים.

לוח ג'-8

שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1994 עד 2001 (מנוכה במדד התוצר העסקי)

שיעור הגידול הממוצע			
2001	2000	¹ 1999-1994	
4.3	5.0	4.5	סך כל ההוצאות הציבוריות
-8.1	10.7	3.5	מזה: תשלומי הריבית
6.1	4.2	4.6	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
6.7	5.6	6.0	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
5.2	4.6	5.9	הצריכה הציבורית
4.5	5.6	6.9	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
5.4	5.8	8.7	הצריכה האזרחית
6.6	6.2	6.8	תשומת העבודה
3.2	5.1	16.1	הקניות
1.8	6.3	2.6	הצריכה הביטחונית המקומית
5.5	4.8	3.5	השכר
10.6	7.9	7.2	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
1.8	- 6.4	0.7	השקעות הממשלה הרחבה

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

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר גדל השנה בכאחוז תוצר, ובעשור האחרון - בכארבעה אחוזים. קצב הגידול הריאלי של הצריכה האזרחית (מנוכה במחירי התוצר העסקי) היה כ-5.6 אחוזים בכל אחת מהשנתיים האחרונות. לאחר שבשנת 2000 לא התבטא גידול זה בעליית משקלה בתוצר, הודות לצמיחה המהירה, הרי השנה הגידול התבטא במלואו. את גידול הצריכה האזרחית בשנתיים אלו הוביל הגידול הריאלי של תשומת העבודה (ב-6.2 וב-6.6 אחוזים בשנים 2000 ו-2001, בהתאמה), ששיקף הן גידול כמותי והן עלייה של מחירה היחסי. עליית המחיר היחסי (השכר הריאלי) מבטאת את הבעייתיות שבהסכמי השכר והתעסוקה במגזר הציבורי בסביבה של יציבות מחירים: מחד גיסא, מסלולי הקידום של העובדים ותוספות הוותק וההשכלה מביאים לגידול משמעותי של הוצאות השכר מדי שנה בשנה, ומאידך, ניתנות כמעט בכל שנה תוספות שכר כלליות; תוצאת השילוב של שתי המערכות היא גידול ריאלי משמעותי של השכר. כדי להתאים את מערכת השכר לסביבה של יציבות מחירים יש לבחור באחת משתי השיטות: או שתוספות השכר ייקבעו לפי הקידום המקצועי - ובמקרה זה נדרשת התאמה

משקל ההוצאה
בתחומים כחינוך
ותשתית התחבורה,
המוזכרים חדשות
לבקרים כתחומי עדיפות,
לא השתנה כלל מ-1995.

קצב הגידול הריאלי של
הצריכה האזרחית
(מנוכה במחירי התוצר
העסקי) היה כ-5.6
אחוזים בכל אחת
מהשנתיים האחרונות.

של מערכת הקידום כך שהיא תשקף את איכות העובד ותרומתו³¹ – או שתוקטן עלות הקידומים כך שהשפעתה על סך עלות השכר בסקטור הציבורי תהיה קטנה בהרבה, ותוספות השכר ייקבעו בהסכמים כלליים.

תשלומי ההעברה השוטפים למשקי הבית (בעיקר קצבאות הביטוח הלאומי) גדלו השנה ריאלית בעשרה אחוזים, ומשקלם בתוצר עלה ביותר מנקודת אחוז. להאצה בגידולן של הקצבאות השנה תרמו שינויי חקיקה, שהגדילו את קצבאות הנכות והילדים, והעלייה החדה בשנת 2000 בשכר הממוצע במשק, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות (לוח ג' 9-32). אמנם קצב הגידול של הקצבאות השנה, 13.1 אחוזים, הוא חריג, אך תשלומי הקצבאות גדלו בשיעור ניכר בכל השנים האחרונות – ב-8.2 אחוזים ריאלית לשנה בממוצע – ומשקלם בתוצר עלה מאוד³³.

תשלומי הקצבאות גדלו
בשיעור ניכר בכל השנים
האחרונות – ב-8.2
אחוזים ריאלית לשנה
בממוצע – ומשקלם
בתוצר עלה מאוד.

לוח ג' 9
התפתחות תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי, 1996 עד 2001

זיקנה ושאירים	נכות כללית	נפגעי עבודה	אימהות ילדים	אבטלה	הבטחת ענפים	סך הכול
המשקל בסך כל הקצבאות 2001 (אחוזים)	37.7	11.9	6.7	5.4	20.2	7.7
קצב הגידול הריאלי ¹	4.0	10.6	12.0	10.3	4.0	15.5
1996	4.0	10.6	12.0	10.3	4.0	15.5
1997	4.7	9.5	-0.9	8.3	5.1	30.6
1998	7.8	12.4	6.4	9.3	2.1	15.8
1999	2.3	8.4	-4.3	1.5	5.7	2.1
2000	8.5	15.1	14.2	10.8	1.5	-0.7
2001	11.5	19.1	10.7	9.5	7.9	17.3
ממוצע 2001-1996	6.5	12.5	6.4	8.3	4.4	13.4
התרומה לגידול 2000-1996 (אחוזים)	28.6	18.7	5.0	6.1	10.4	11.7
התרומה לגידול 2001 (אחוזים)	31.3	19.4	5.3	4.1	11.1	10.4

(1) בניכוי מודד המחירים לצרכן.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

31 על הבעייתיות בשיטת הקידום הנוכחית ראו:

Z. Sussman and D. Zakai (2000), "From Promoting the Worthy to Promoting All: The Public Sector in Israel 1975-1999," Bank of Israel Research Department Discussion Paper 00.11.

32 לניתוח ההתפתחות ארוכת הטווח של קצבאות הביטוח הלאומי ראו פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 1998.

33 בפרספקטיבה ארוכה מעט יותר (למשל, משנת 1994, ראו לוח ג' 5) ניתן לראות כי העלייה בתשלומי ההעברה השוטפים דומה מאוד לירידה שהייתה במקביל בתמיכות הישירות (סובסידיות) ובתשלומי ההעברה על חשבון ההון. ניתן לתאר את התפתחות זו כמעבר ממדיניות של "סובסידיה למצרף" (כולל סבסוד מפעלים) ל"סובסידיה לנצרף". ואולם יחס התחלופה בין סוגי התמיכות, אילו היה הגורם הדומיננטי המסביר את השינוי, מצביע על חוסר יעילות ניכר של מערכת הקצבאות. זאת משום שסך ההפחתה בתמיכות קטן יותר מהגידול בתשלומי ההעברה.

מערכת תשלומי ההעברה בישראל ממלאת תפקיד חשוב בהפחתת אי-השוויון הסטאטי (בנקודת זמן נתונה) בחלוקת ההכנסות, כפי שעולה מ"דוחות העוני" השנתיים של המוסד לביטוח לאומי. ואולם לתשלומי העברה ממשלתיים יש גם השפעות דינמיות, שעלולות לסתור את המטרות שלשמן הן ניתנות או להגדיל מאוד את עלות השגתן: הרצון להעניק הטבות משמעותיות למי שאכן נזקק להן עלול להניע את מי שאינם נזקקים לסיוע מלכתחילה לשנות את התנהגותם כדי לזכות בו. תופעה זו אינה אופיינית דווקא לקצבאות סיוע לנזקקים, והיא תועדה גם בניתוחים של ניצול החוק לעידוד השקעות הון ומענקי המו"פ. בהקשר של תמיכות הביטוח הלאומי נמצא, למשל, כי להרכב הגמלה להבטחת הכנסה וקצבאות הילדים השפעה שלילית על שיעורי התעסוקה של הזכאים לתמיכות. כיוון שחוסר תעסוקה הוא הגורם המרכזי המסביר עוני, הרי למרות תרומת הקצבאות להפחתת העוני בטווח הקצר ייתכן שהשפעתה של מדיניות הקצבאות בטווח הארוך יותר דווקא הפוכה. (דיון מפורט ראו בפרק ב').

הואיל וחוסר תעסוקה הוא הגורם המרכזי המסביר עוני, הרי למרות תרומת הקצבאות להפחתת העוני בטווח הקצר, ייתכן שבטווח הארוך יותר השפעתה של מדיניות הקצבאות היא דווקא הפוכה.

7. השינוי במצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות

עד אמצע שנות התשעים היה גירעון הממשלה הרחבה גדול בשיעור ניכר מגירעון הממשלה, בעיקר בגלל הגירעונות הגדולים של הרשויות המקומיות. ואולם בשנים האחרונות הצטמצם פער זה, ומצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות התייצב, לאחר שנים רבות שבהן הן צברו גירעונות על אף הגדלת העברות הממשלה אליהן. משנת 1997 ועד שנת 1999 לא גדל חובן של הרשויות המקומיות (במחירים קבועים), ובשנים 2000 ו-2001 הוא אף החל לרדת (לוח ג'-10) אף על פי שהעברות הממשלה לרשויות, ובפרט מענק האיוון, פחתו כאחוז מהתוצר. התייצבות זו באה לאחר שבין השנים 1986 ו-1996 גדל חובן הכולל של הרשויות ביותר משמונים אחוזים (לכ-14 מיליארדי ש"ח במחירי 1996) במקביל לעלייה של אחוז תוצר לשנה בהעברות הממשלה לרשויות. בכך הפך השלטון המקומי ממגזר שמגדיל את גירעון הממשלה הרחבה ומקשה על ניהול גירעון הממשלה, למגזר שתרומתו להגדלת הגירעון מעטה (לוח א'-נ'-3.9).

בשנים האחרונות התייצב מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות, לאחר שנים רבות שבהן הן צברו גירעונות על אף הגדלת העברות הממשלה אליהן.

שורש השינוי בהתנהלות הפיננסית של השלטון המקומי טמון במספר צעדים שנקטו החל מאמצע שנות התשעים כדי להשליט סדר בתחום - בין היתר לאור ממצאי מבקר המדינה³⁴, צעדים, שהשפעתם הייתה רבה ביותר אף שהם אינם נראים דרמטיים, כללו ביקורת על מצבן הפיננסי של הרשויות באמצעות דוחות מבוקרים על ידי רואי חשבון (שנשכרו, ובמקרה הצורך גם פוטרו, על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים), קביעת קריטריונים אובייקטיביים יותר לתשלומי ההעברה של הממשלה בעקבות יישום חלקים מדוח ועדת סוארי, והתניית תשלומי הממשלה לרשויות המקומיות במסגרת תכניות ההבראה שלהן בעמידה ביעדים מוסכמים - ולא רק בהבטחות לעמוד ביעדים כבעבר. הצעדים האמורים תרמו לשיפור המידע שעומד לרשות מקבלי ההחלטות בממשלה וברשויות המקומיות, ובכך פחתה היכולת להציג נתונים באופן מגמתי כדי

הצעדים שנקטו לגבי השלטון המקומי היו אפקטיביים, עקב פשטותם ושימויותם.

34 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44, 1994; ומבקר המדינה, דוח ביקורת בשלטון המקומי, 1996.

לוח ג-10
אנדיקטורים לפעילות הפיננסית של הרשויות המקומיות, 1986, 1990, 1995 עד 2001

סך כל החובות ²		העברות הממשלה לרשויות המקומיות		סך כל החוב של הרשויות המקומיות לבנקים ¹		השנה
סך כל החובות ²	מזדה :	מזדה :	מזדה :	מזדה :	מזדה :	
(ללא פירעון חובות)	המזדה הכללי	(אחוזי תוצר)	(מיליארדי ש"ח, מדחירי יוני 2001)	(אחוזי תוצר)	(אחוזים מסך כל הרשויות המקומיות)	
6.17	0.35	1.45	7.67	3.61	1986	
7.39	0.73	2.03	9.66	3.65	1990	
8.04	0.91	2.41	13.62	3.68	1995	
8.01	0.91	2.43	14.01	3.64	1996	
7.91	0.85	2.38	14.34	3.56	1997	
7.97	0.81	2.39	14.32	3.48	1998	
7.53	0.80	2.48	14.31	3.37	1999	
7.40	0.72	2.39	14.13	3.02	2000	
...	...	...	14.41	3.08	2001 ³	
(אחוזים מסך כל הרשויות המקומיות)						
		קטן		גדל		השינוי בחוב לבנקים ¹
		14.80		85.20		1996-1990
		52.52		47.48		2001-1997 ³
		59.24		40.76		2000-1999

(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 2001.
המקור: עבודה בנק ישראל על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל.

להגדיל את העברות הממשלה. ממצאי Von-Hagen³⁵ מדגישים את החשיבות הרבה של יישום צעדי המדיניות, בניגוד לעצם ההכרזה עליהם. אכן, הצעדים שנקטו ביחס לשלטון המקומי היו אפקטיביים, עקב פשטותם ושימויותם. זמינות האינפורמציה גם איפשרה לתושבי הרשויות להכיר את מצבן האמיתי ולשפוט את ראשי הרשויות בהתאם לפעילותם בתחום התקציבי. לביסוס השינוי בהתנהלות הפיננסית של הרשויות תרם כנראה המסר שהעביר הציבור לראשי הרשויות בבחירות 1998, אשר התבטא במיתאם הברור שנמצא בין ניהול גירעוני של הרשות לבין ההסתברות שראש הרשות יוחלף בבחירות (Brender)³⁶. נוסף על כך, התאמת השינוי בתעריפי הארנונה למצבן הפיננסי של הרשויות, תוך העלאת שיעורי הארנונה בחלק מהיישובים הגירעוניים במקום שהממשלה תסבסד את הוצאותיהם, הידקה את הקשר בין הניהול התקציבי של הרשויות לנטל המס בהן, ובכך סייעה לרסן את הגירעונות (Stigler)³⁷.

ירידת חובן של הרשויות שיקפה ירידה במשקל הוצאותיהן בתוצר - ההוצאות השוטפות ובמיוחד ההוצאות בתקציב הבלתי רגיל - לצד ירידה קטנה יותר של משקל ההכנסות בתוצר ויציבות של משקל ההכנסות השוטפות. מתוך ההכנסות גדלו ההכנסות העצמיות של הרשויות לצד גידול איטי יותר של תשלומי ההעברה מהממשלה. בתשלומי ההעברה של הממשלה פחת משקלו של המענק הכללי, ובמקביל גדלו התשלומים הייעודיים לשירותים שונים, ובפרט לשירותי החינוך. בולט אפוא המיקוד של הגדלת תשלומי הממשלה בשירותים ספציפיים שהיא מספקת באמצעות הרשויות, לצד הפחתת התשלומים הכלליים (מענק האיוון). המיועדים להגדיל את ההוצאות ה"עצמאיות" של הרשות (במיוון כלל הציבור במדינה) ולהשפיע על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. מענקי האיוון אמנם פחתו ביחס לתוצר, אך במקביל גדלה מידת הפרוגרסיביות שלהם. כך קטן משקל המענקים לרשויות שנמנות עם שני העשירונים העליונים מבחינת מעמדן הסוציו-אקונומי (כפי שהוא מחושב על ידי הלמ"ס) מ-7 אחוזים מסך המענקים בשנת 1996 ל-5.8 אחוזים בשנת 2000. לעומת זאת גדל משקלן של הרשויות בשני העשירונים הנמוכים מ-19.9 אחוזים מסך ההעברות ל-21.5 אחוזים.

השיפור בניהול הפיננסי של הרשויות היה רחב היקף, ולא הצטמצם למספר קטן של רשויות. בניגוד לשנים 1990 עד 1996 שבהן גדל חובן של 190 רשויות (במחירים קבועים), וירד חובן של 33 רשויות בלבד - הרי בין השנים 1997 ו-2001 ירד חובן של 125 רשויות וגדל חובן של 113. יתר על כן, בשנת 2000 הקטינו 147 רשויות מקומיות את חובן, ורק 97 הגדילו אותו. על סמך הנתונים עד סוף ספטמבר עולה כי גם בשנת 2001, למרות ההאטה הכלכלית, הפחיתו יותר ממצצית הרשויות את חובן. התפתחויות אלה מעוררות תקווה

לביסוס השינוי בהתנהלות הפיננסית של הרשויות תרם, כנראה, המסר שהעביר הציבור לראשי הרשויות בבחירות 1998, אשר התבטא במיתאם הברור בין ניהול גירעוני של הרשות לבין ההסתברות שראש הרשות יוחלף בבחירות.

השיפור בניהול הפיננסי של הרשויות היה רחב היקף, ולא הצטמצם למספר קטן של רשויות.

35 J. Von-Hagen, (1991). "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", J. of Public Economics, 44, No. 1, pp. 199-210.

36 A. Brender, (1999). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998, Bank of Israel Discussion Paper, 99.05.

37 G. Stigler, (1957). "The Tenable Range of Functions of Local Government," in Joint Economic Committee: US Congress, Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Washington DC, US Government Printing Office.

שלמרות המשברים המאיימים על חלק מהרשויות מצבו הפיננסי של השלטון המקומי הולך ומתייצב. ואולם, כדי להתמיד במגמה זו, יש לחזק את הקשר בין פעילות הרשויות לבין תשלומי תושביהן – בלי תיווך של הממשלה. לצורך זה גם רצוי להפריד חשבונית את העברות הממשלה לשירותים ספציפיים (למשל שכר לעובדי חינוך) מהחשבון הכללי של הרשות, ולהפריד, ככל שניתן, את האחריות הפיננסית לשירותים שונים כך שיהיו מערכות המתופעלות באופן בלעדי על ידי הממשלה וכאלה הממומנות באופן בלעדי על ידי הרשות המקומית ותושביה.

8. השפעת השינויים הדמוגרפיים על ההוצאה הציבורית העתידית

שינויים בהרכב הגילים של האוכלוסייה עשויים להשפיע על היקף ההוצאה הציבורית ועל משקלה בתוצר. אחד הערוצים החשובים של השפעה זו נובע מכך שרכיבים משמעותיים בהוצאה הציבורית מיועדים לקבוצות גיל מוגדרות, בייחוד ילדים וזקנים, ולכן שינויים בגודלן היחסי של קבוצות אלו עשויים לשנות את הרכב ההוצאה ואת היקפה הכולל. חלק מההוצאות תלויות הגיל מממנות שירותים ציבוריים הנצרכים בעיקר על ידי קבוצות גיל מסוימות (למשל חינוך ובריאות), וחלק הוא תשלומי העברה לקבוצות אלה (למשל קצבאות זקנה או קצבאות ילדים).

ההשלכות של התמורות הדמוגרפיות על משקל ההוצאות בתוצר משקפות, מלבד השפעתן הישירה על היקף ההוצאה, גם את ההשפעה על התוצר עצמו. שינויים בהרכב הגילים של האוכלוסייה, ולא רק קצב גידולה, ישפיעו על צמיחת התוצר, משום ששיעורי ההשתתפות בכוח העבודה משתנים על פני מחזור החיים.

בסעיף זה מוצג תחשיב של ההתפתחות העתידית במספר סעיפים בהוצאה הציבורית, הקשורים באופן מובהק לקבוצות גיל. מטרת התחשיב אינה ניבוי מדויק של ההוצאה העתידית; זאת משום שקשה לחזות שינויים במדיניות ההוצאות, הנובעים ביסודם מהחלטות פוליטיות על הקצאת משאבים, אשר יכולים לשנות את מבנה ההוצאה במידה ניכרת. תרומת התחשיב היא בתיאור תוואי ההוצאות בסעיפים שיפורטו, אם המדיניות תישאר במתכונתה הנוכחית. זהו אפוא כלי לניתוח משמעות ארוכות טווח של מדיניות נתונה כאשר מביאים בחשבון את התהליכים הדמוגרפיים. כלי זה עשוי לשפר את יכולתנו להעריך באיזו מידה המדיניות היא בת-קיימא.

לוח ג' 11- מציג את משקלן של מספר קבוצות גיל בכלל האוכלוסייה. אחוז הילדים צפוי לרדת בהתמדה. משקל הקשישים לא צפוי להשתנות מהותית בעשור הקרוב, אולם לאחר מכן הוא יעלה במידה ניכרת³⁸.

לוח ג' 12- מתאר לגבי כמה מרכיבי ההוצאה הציבורית, את ההוצאה בפועל כאחוז מהתמ"ג בשנים 1995 ו-2000 ואת תחזית ההוצאה עד 2020. התחשיב מחייב, כמובן, תחזית הן לגבי התוצר והן לגבי ההוצאה עצמה בכל סעיף.

שינויים בהרכב הגילים של האוכלוסייה, ולא רק קצב גידולה, ישפיעו על צמיחת התוצר, משום ששיעורי ההשתתפות בכוח העבודה משתנים על פני מחזור החיים.

משקל הקשישים באוכלוסייה לא צפוי להשתנות מהותית בעשור הקרוב, אולם לאחר מכן הוא יעלה במידה ניכרת.

38 תחזיות האוכלוסייה לקוחות מהשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2001.

לוח ג'-11 קבוצות גיל כאחוז מסך כל האוכלוסייה

גיל	1995	2000	2010	2020
14-0	29.4	28.5	27.8	26.2
54-25	36.2	37.9	37.5	37.6
65+	9.9	9.8	9.6	11.8

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ג'-12 רכיבים של ההוצאה הציבורית כאחוז מהתמ"ג

	1995	2000	2005	2010	2020
שירותים					
בריאות	5.6	6.0	6.2	6.6	8.0
חינוך	7.1	7.5 ¹	7.2	7.6	9.0
תשלומי העברה					
זיקנה ושאיירים	2.8	2.9	2.9	2.9	3.7
סיעוד	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5
ילדים	1.6	1.5	1.6	1.6	1.5
אימהות	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
הבטחת הכנסה	0.4	0.6	0.5	0.5	0.5
סך כל הקצבאות	5.4	5.9	5.9	5.9	6.6
סך כל ההוצאות	18.1	19.4	19.2	20.1	23.6

(1) נתוני 1999.

המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תחזית התוצר מבוססת על גידול מספר המועסקים וקצב הצמיחה של התוצר למועסק³⁹. תחזית מספר המועסקים מביאה בחשבון את גודלן של מספר קבוצות גיל ושיעור ההשתתפות המאפיין כל אחת מהן, תוך הבחנה בין יהודים לערבים, ששיעורי ההשתתפות שלהם נמוכים יותר⁴⁰. ההאטה הצפויה בקצב צמיחת התוצר לאחר 2005 נובעת מירידה בקצב הגידול של מספר המועסקים. ירידה זו חדה יותר מדהתנתות קצב

39 ההנחה היא שהתוצר למועסק יגדל ב-1.34 אחוזים לשנה - הקצב הממוצע בישראל בשנים 1973 עד 2000.

40 הבחנה חשובה נוספת מבחינת שיעורי ההשתתפות (וגודל המשפחה, כפי שיוסבר בהמשך) היא בין האוכלוסייה החרדית לבין שאר האוכלוסייה. הבחנה זו אינה נכללת בתחשיב המוצג כאן בשל חוסר נתונים מתאימים.

גידולה של האוכלוסייה. הדבר משקף את ההשפעה של השינוי בהרכב הגילים ושל עליית משקל הערבים באוכלוסייה על שיעור ההשתתפות הכולל⁴¹.

השינויים במספר הזקנים ישפיעו בעיקר על הוצאות הבריאות, על קצבאות הזיקנה והשאיירים ועל גמלאות הסיעוד. הזדקנות האוכלוסייה מגדילה את הוצאות הבריאות, משום שההזדקנות לשירותי בריאות עולה עם הגיל. התאמת הוצאות הבריאות לשינויים בהרכב הגילים חושבה בהתאם לנוסחת הקפיטציה, המשמשת להעברת כספי ביטוח הבריאות לקופות החולים. לפי התחזית משקל הוצאות הבריאות בתוצר צפוי לעלות במידה ניכרת עד שנת 2020. עם זאת יודגש, שחלק ניכר מעלייה זו אינו נובע מהזדקנות האוכלוסייה אלא מההנחה שקצב עלייתם של מחירי הבריאות ימשיך להיות מהיר מזה של מחירי התוצר⁴². אם לעומת זאת נניח כי שירותי הבריאות יתייקרו כמו התוצר (או שעליית המחירים תקוּוּ על ידי הקטנת היקף השירותים), הרי שההוצאה הציבורית לבריאות בשנת 2020 תהווה רק 6.1 אחוזי תוצר, בדומה למשקלה הנוכחי. גם משקלן של קצבאות הזיקנה והשאיירים צפוי לעלות, אף כי עיקר הגידול יהיה לאחר 2010. הדבר תואם את התחזית שלפיה שיעור הזקנים באוכלוסייה יעלה רק לאחר שנה זו.

משקל ההוצאה הציבורית לחינוך צפוי לעלות למרות הירידה החזויה של משקל הילדים באוכלוסייה. לצורך החישוב הובאה בחשבון ההתפתחות הנפרדת של ההוצאה ביחס לכל אחת מקבוצות הגיל (חינוך קדם יסודי ויסודי, על יסודי, על תיכוני וגבוה). גם במקרה זה עיקר העלייה במשקל נובע מההנחה שהוצאות החינוך ימשיכו להתייקר מעבר לעליית מחירי התוצר⁴³. אם החינוך לא יתייקר יחסית לתוצר, יהוו הוצאות החינוך ב-2020 6.5 אחוזי תוצר, לעומת 7.2 אחוז בשנת 2000. במקרה זה עיקר הירידה במשקל תתרחש בשנים הקרובות, ולאחר מכן יתייצב משקל ההוצאה בתוצר.

משקל קצבאות הילדים והאימהות בתוצר אינו צפוי להשתנות עד 2020. היקף התשלומים של קצבאות ילדים מושפע מגודל המשפחה, לא רק ממספר הילדים הכולל. עלייה בחלקם היחסי של ילדים המשתייכים למשפחות מרובות ילדים תגדיל את סך תשלומי הקצבאות. התחזית מביאה בחשבון עלייה כזאת, שתנבע מגידול חלקם של הערבים (שהם בעלי משפחות גדולות יחסית) בקרב הילדים. עם זאת אין היא מבטאת את השפעתו של גידול אפשרי באוכלוסייה החרדית על מספר הילדים ממשפחות מרובות ילדים. התחזית מחושבת בהנחה שהחוק המעניק קצבאות מוגדלות לילד החמישי ואילך יישאר בתוקפו, כפי שהיה בשנת 2001⁴⁴.

41 התחזית מניחה ששיעורי ההשתתפות של יהודים וערבים בכל אחת מקבוצות הגיל יישארו ברמותיהם הנוכחיות. ייתכנו כמובן שינויים על פני זמן – למשל, עלייה בשיעור ההשתתפות של נשים. כן מתעלמת התחזית מהאפשרות ששיעורי ההשתתפות הממוצעים בקרב היהודים יפחתו אם יעלה משקל החרדים באוכלוסייה.

42 בשנים 1991 עד 1999 עלו מחירי הבריאות ב-1.37 אחוזים לשנה בממוצע מעבר להתייקרות התוצר. התחזית מניחה שההתייקרות היחסית תימשך בקצב זה.

43 התחזית מניחה התייקרות החינוך בשיעור של 1.63 אחוז לשנה מעבר לעליית מחירי התוצר. זו ההתייקרות הממוצעת בשנים 1991 עד 1999.

44 גם החוק הישן העניק קצבאות מוגדלות לילדים במשפחות גדולות. אולם שיעור ההטבה שם היה קטן יותר. התחזית אינה משתנה מהותית אם היא מחושבת על פי החוק הישן. משקל קצבאות הילדים בתוצר יהיה נמוך בכעשירית נקודת אחוז מאשר על פי החוק החדש.

נתוני הבטחת ההכנסה מתייחסים לקצבאות המשולמות לאנשים בגיל העבודה בלבד⁴⁵. משקלן בתוצר צפוי להיות קבוע, דבר התואם את היציבות הצפויה בגודלה היחסי של האוכלוסייה בגיל העבודה. עם זאת יודגש, שבשנים האחרונות גדל שיעור מקבלי הגמלה מקרב האוכלוסייה בגיל זה; אם תימשך המגמה, עלולים תשלומים אלה לגדול מהותית. התחזית מניחה התייבשות בשיעור מקבלי הגמלה.

ראוי להדגיש כמה היבטים של התמונה הכוללת העולה מן התחזית. משקלן בתוצר של סך ההוצאות שאליהן מתייחס התחשיב צפוי לעלות ב-4.2 נקודות אחוז בשנים 2000 עד 2020 ולהגיע ל-23.6 אחוזי תוצר. הוצאות הבריאות והחינוך יתרמו עלייה של 3.5 אחוזי תוצר. שאר הגידול ינבע מתשלומי ההעברה. לפיכך, אם תימשך המדיניות הנוכחית לגבי ההוצאות האמורות, תחייב עליית משקלן קיצוץ ברכיבים אחרים של ההוצאה הציבורית, העלאת מסים או הגדלת החוב הציבורי.

היקף החוב העתידי תלוי ברמתו הנוכחית ובקצב גידולו בהמשך. במספר מדינות מפותחות מעוררת הזדקנות האוכלוסייה חשש לגבי קצב גידולו של החוב, משום שמשקל האוכלוסייה בגיל העבודה, זו המשלמת את עיקר המס, צפוי לקטון. האוכלוסייה בישראל צעירה יחסית; משקל האוכלוסייה בגיל העבודה (15-64) צפוי לגדול עד 2010, ורק אחר כך הוא יתחיל לרדת בהדרגה. עם זאת, רמת החוב הנוכחית בישראל גבוהה מאשר במדינות המפותחות.

התחזית מניחה, כאמור, שהוצאות החינוך והבריאות ימשיכו להתייקר יחסית לתוצר. בלא התייקרות כזאת יהיה משקלן המשולב בתוצר בשנת 2020 רק 12.6 אחוזים – כנקודת אחוז פחות מאשר בשנת 2000. מגזרי החינוך והבריאות הם עתירי עבודה, ומרבית עובדיהם משתייכים למגזר הציבורי. נראה שההתייקרות היחסית של שירותים אלה בעשור האחרון מבטאת בין היתר את עליית השכר המהירה במגזר הציבורי בתקופה זו. עם זאת ייתכן, שההתייקרות החינוך והבריאות משקפת בחלקה עלייה באיכות המוצר. אפשר אפוא שהבחירה בעתיד תהיה להמיר כמות באיכות. במקרה זה יסופק נפח שירותים קטן יותר באיכות גבוהה יותר כך שתמותן העלייה בסך ההוצאה. לבסוף יודגש, שהתחזית אינה כוללת את התשלומים העתידיים של פנסיה תקציבית לגמלאי השירות הציבורי ואת התחייבויות הממשלה לקרנות הפנסיה. להזדקנות האוכלוסייה עשויה להיות השפעה רבה על סעיפים אלה.

45 קצבאות הבטחת הכנסה המשולמות לזקנים נכללו בתחשיבי קצבאות הזיקנה והשאיירים.