

פרק ג': תקציב המדינה והממשלה הרחבה¹

בשנת 2003 נותר גירעון הממשלה הרחבה ברמה של יותר מחמישה אחוזי תוצר - זו השנה השנייה ברציפות - והחוב הציבורי (ברוטו) עלה ל-107 אחוזי תוצר. הגירעון בתקציב הממשלה גדל השנה בשיעור ניכר והגיע ל-5.6 אחוזי תוצר - השיעור הגבוה ביותר מאז תכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים וחריגה של 2.6 אחוזי תוצר מהיעד. עם זאת, הנתון השנתי מסתיר את השינוי החד שחל בגירעון במהלך השנה, בזכות הפעלתה של "התכנית להבראת כלכלת ישראל" - ירידה מרמה של שבעה אחוזי תוצר במחצית הראשונה של השנה לפחות מארבעה אחוזי תוצר במחצית השנייה. כיוון שהפחתת הגירעון בתכנית התבססה בעיקר על הקטנת הוצאות, ירדה השנה ההוצאה הציבורית, לאחר שנים של גידול מהיר ובלתימה חלקית אשתקד. כך, בניגוד לשנתיים הקודמות, גידולו של הגירעון השנה נבע מירידה בהכנסות הממשלה - בפרט ירידה חדה בהכנסות ממסים - ולא מעלייה בהוצאות. לאמינות של המדיניות הפיסקלית סייעו השנה גם תוצאות המלחמה בעיראק, המפחיתות את הנטל הביטחוני הצפוי בטווח הארוך, וקבלת הערבויות מממשלת ארצות הברית, שהרחיקה את הסכנה של משבר מימוני בטווח הקצר.

הגירעון חזר לרמות גבוהות, זמן קצר בלבד לאחר התכנית "חומת מגן כלכלית" של אמצע 2002, משום שהתקציב התבסס, שוב, על הנחות אופטימיות מדי. לפיכך, ועל רקע ההתקדמות לקראת המלחמה בעיראק, פיחות השקל ועליית הריבית על החוב הממשלתי לרמות הגבוהות ששררו באמצע 2002 - נדרשה תכנית כלכלית נוספת. "התכנית להבראת המשק" הצליחה להחזיר את האמינות למדיניות הפיסקלית מפני שהצעדים המידיים להפחתת הגירעון שנכללו בה היו ברובם בעלי אופי פרמננטי, ונוסף עליהם ננקטו צעדים במטרה להמשיך ולהפחית את הוצאות הממשלה בשנים הבאות, וטופלו נושאים מבניים - כגון הסדרי הפנסיה, גיל הפרישה במשק ומבנה הקצבאות של הביטוח הלאומי. לאמינות זו תרמה גם ההצלחה לעגן את מרבית הצעדים המרכזיים בהסכמים עם ההסתדרות (אמנם לאחר מאבק ארוך). עם זאת דרך אישורה של התכנית - ושל חלק מהצעדים הנוספים שאושרו במקביל לתקציב 2004 - עוררה מחלוקת ציבורית קשה, הן בשל השימוש (והאיום בשימוש) בחקיקה כדי לשנות הסכמים קיימים והן בשל הדיון החפוז בחלק מהנושאים המבניים שנכללו בתכנית. נוסף על תרומתה של התכנית הכלכלית ליציבות הפיננסית, הרכבה - ובפרט המשקל המכריע של הפחתת ההוצאות בהקטנת הגירעון והניסיון להימנע מפגיעה

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.

בהשקעות בתשתית - תומך בצמיחה בת-קיימא של המשק, כאשר ההתפתחויות בכלכלה העולמית והמצב הביטחוני יאפשרו זאת. ואולם, יישומה של התכנית דורש מחויבות מתמשכת של הממשלה לביצועה, תנאי שלא התקיים בעבר. יתר על כן, בעת אישורה של התכנית נותר הגירעון הצפוי לשנים הקרובות גבוה מיעדי הממשלה, והחוב הציבורי היה צפוי להמשיך ולגדול, גם בהנחה שהתכנית תיושם במלואה. בשל כך, וכיוון שרמות ההוצאה הציבורית והגירעון בישראל עדיין גבוהות מאוד בהשוואה בין-לאומית, נדרשה התאמה תקציבית גדולה נוספת בתקציב 2004 - לצד העלאה משמעותית של יעד הגירעון - ותידרש כנראה התאמה גדולה גם בתקציב 2005. התאמות חוזרות ונשנות אלה גובות מהמשק מחיר כבד - בחוסר היציבות המוסדית שהן כופות, בפגיעתן בתכנון של פעילות הגופים המתוקצבים ובסכסוכי עבודה. על הפגיעה הוסיפו ניסיונות לקיצוצים אגרסיביים מדי בחלק מהתחומים - למשל במענקי האיוון לרשויות המקומיות - דבר שדרש התאמות תקציביות נוספות מייד לאחר אישור התקציב. מכלול הצעדים התקציביים שהופעלו בשנתיים האחרונות גם שינה את הרכב ההוצאות בכיוון שתומך פחות בצמצום אי-השוויון. בעוד שמידת אי-השוויון המקובלת היא שאלה של העדפה חברתית פוליטית, חשוב שהממשלה תגבש בהקדם צעדי מדיניות אשר ימנעו פגיעה חריפה מדי באותם פרטים שאינם מסוגלים לעבוד, בפרט בתחומי החינוך והבריאות; זאת כדי למנוע פגיעה במוביליות החברתית ובפוטנציאל ההשתכרות של אותם אנשים וילדיהם, וכתוצאה מכך גם ביכולתו של המשק למצות את פוטנציאל הצמיחה שלו.

בשנתיים האחרונות (כולל תחילת 2004) נעשו שינויים רחבי היקף בשיעורי המס בישראל: ב-2002 ו-2003 הועלו שיעורי המס, ואילו ב-2004 הם הופחתו. התאמות אלה הגדילו את נטל המס העקיף, בעיקר בשל העלאת המסים על דלקים וסיגריות. נטל המס הישיר כמעט לא השתנה, אך בהרכבו חל שינוי ניכר; שיעורי המס הכלליים על השכר הופחתו, ובמקביל בוטלו פטורים - בפרט הטבות אזוריות - ומוסו הכנסות משקי הבית מהון. יישום מלא של הרפורמה במס ההכנסה, המתוכנן לשנת 2006, יצמצם את מרבית הפער בין ישראל למדינות המפותחות בשיעורי המס על ההכנסות מעבודה של שלושת העשירונים העליונים. במקביל, המיסוי על הכנסות משקי הבית מהון מצמצם את אחד הפערים הבולטים במבנה מערכת המס בין ישראל למדינות המפותחות.

1. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

גירעון הממשלה הגיע השנה ל-5.6 אחוזים מהתוצר, השיעור הגבוה ביותר מאז תכנית של אמצע שנות השמונים.

בזכות הפעלת התכנית הכלכלית של הממשלה ירד תוואי הגירעון מרמה של יותר משבעה אחוזי תוצר במחצית הראשונה של השנה לרמה של פחות מארבעה אחוזי תוצר במחצית השנייה.

תוצאות המלחמה בעיראק תרמו לאמינות הפיסקלית בהפחית את הרמה הצפויה של הנטל הביטחוני בטווח הארוך.

גם השנה, כמו אשתקד, נאלצה המדינות הפיסקלית להתמודד עם השלכותיו של תקציב אופטימי מדי שאושר בכנסת.

לנוכח החזרה לגירעון גבוה זמן קצר לאחר הפעלת "חומת מגן כלכלית" בשנת 2002, נדרשו צעדים בהיקף גדול, שישפיעו על הגירעון בטווח הקצר וגם ישנו את תוואי ההתפתחות שלו בטווח הבינוני והארוך.

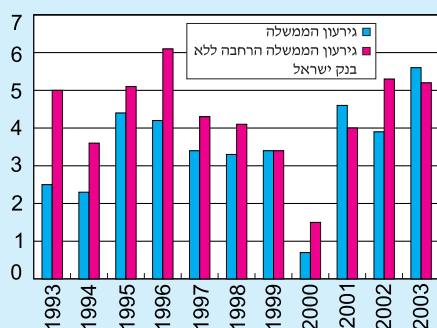
גירעון הממשלה הגיע השנה ל-5.6 אחוזים מהתוצר², השיעור הגבוה ביותר מאז תכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים (דיאגרמה ג'1). ואולם, הנתון השנתי מסתיר את השינוי החד שחל בתוואי הגירעון באמצע השנה בזכות הפעלתה של התכנית הכלכלית של הממשלה: מתוואי גירעון של יותר משבעה אחוזי תוצר במחצית הראשונה של השנה הצטמצם הגירעון לפחות מארבעה אחוזי תוצר במחצית השנייה. יתר על כן, בניגוד לתכנית "חומת מגן כלכלית" שהופעלה באמצע 2002, בתכנית הכלכלית של 2003 היה משקל רב יותר לצעדים שהפחיתו - או צפויים להפחית - את הגירעון באופן פרמננטי, ובכך היא תרמה להגברת האמינות של המדיניות הפיסקלית לטווח הארוך. (ראו סעיף 6 בפרק זה.) לביסוסה של אמינות זו תרמו הצעדים הנוספים שאומצו בתהליך האישור של תקציב 2004 וההצלחה לעגן את מרבית הרכיבים הרגילים של התכנית ושל תקציב 2004 בהסכמה עם ההסתדרות (אמנם לאחר מאבק ארוך). יתר על כן, הרכב הצעדים שנקטו בתכנית תומך בהעלאת המשק על תוואי של צמיחה בת-קיימא כאשר המצב הביטחוני וההתפתחויות בכלכלה העולמית יאפשרו זאת. לניהול המדיניות הפיסקלית סייעה השנה גם קבלת הערבויות מממשלת ארצות הברית, שאיפשרה מימון לטווח ארוך ובתנאים נוחים של הגירעונות הגדולים בתקופה הנוכחית, ובכך הרחיקה את הסכנה של משבר מימוני בלי להזדקק להגדלה מיידית של נטל המס או להתאמות חדות עוד יותר של ההוצאה הציבורית. גם תוצאות המלחמה בעיראק תרמו לאמינות הפיסקלית בהפחית את הרמה הצפויה של הנטל הביטחוני בטווח הארוך.

גם השנה, כמו אשתקד, נאלצה המדיניות הפיסקלית להתמודד עם השלכותיו של תקציב אופטימי מדי שאושר בכנסת; אלה התבטאו ברמת הכנסות נמוכה משמעותית מזו שנחזתה ובצורך להגדיל בשיעור משמעותי את תקציב הביטחון. על רקע זה, ובמקביל להתקדמות לקראת המלחמה בעיראק, התפתח בתחילת השנה אי שקט בשווקים הפיננסיים: שער החליפין של השקל פוחד, והריביות על החוב הממשלתי עלו והתקרבו לרמות של אמצע שנת 2002. בהתמודדות עם מצב זה ניצבה המדיניות הפיסקלית בפני שני אתגרים עיקריים: האתגר הראשון היה למתן את הזעזועים הפיננסיים במשק ולמנוע משבר פיננסי, שהשלכותיו על הפעילות במשק עלולות להיות קשות ומומשכות; האתגר השני היה ליצור תנאים שיתמכו בצמיחה בת-קיימא של המשק כשהמצב הביטחוני והסביבה הכלכלית בעולם ישתפרו. לנוכח החזרה לגירעון גבוה זמן קצר לאחר הפעלת "חומת מגן כלכלית" בשנת 2002, נדרשו צעדים בהיקף גדול, שישפיעו על הרכב תקציב הממשלה וגירעונה בטווח הקצר וגם ישנו את תוואי ההתפתחות שלו בטווח הבינוני והארוך. זאת במיוחד בגלל היחס הגבוה של החוב הציבורי לתוצר והעדר התקדמות בעשור האחרון בהפחתת הגירעון, החוב הציבורי, משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ונטל המס (דיאגרמה ג'1) - כולם יעדים שהממשלות בעשור זה הכריזו על רצונן להשיג.

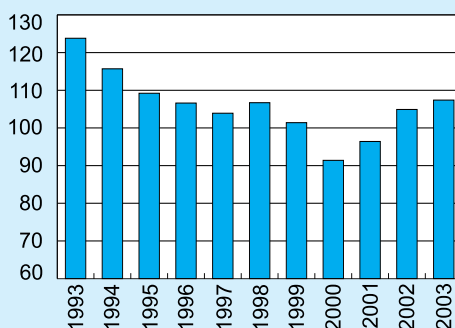
2 בשל שינויים חשבונאיים שהונהגו השנה עם הפיכתה של רכבת ישראל לחברה לא נרשמה כהוצאה הלוואה מהממשלה לרכבת בסך 400 מיליוני ש"ח. כמו כן לא נרשמו בתקציב כהוצאה כ-650 מיליוני ש"ח ששולמו לממשלת ארצות הברית כפרמיית סיכון בגין הערבויות להנפקת איגרות חוב של ממשלת ישראל. רישום סכומים אלה היה מגדיל את הגירעון ל-5.8 אחוזי תוצר.

דיאגרמה ג'1-

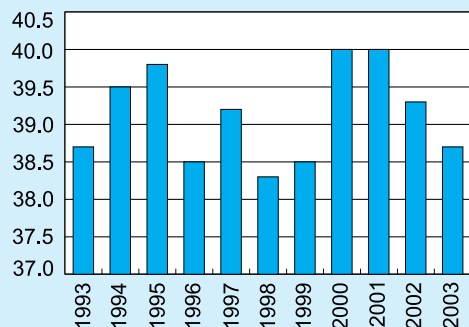
גירעון הממשלה הרחבה וגירעון הממשלה,
2003 עד 1993
(אחוזי תוצר)



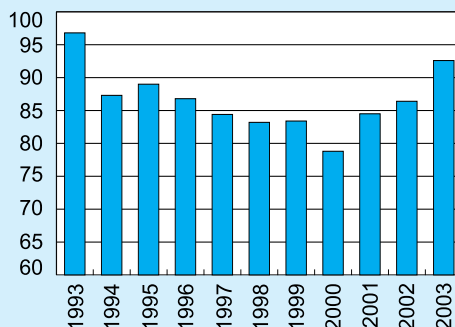
החוב הציבורי ברוטו, 2003 עד 1993
(אחוזי תוצר)



נטל המס, 2003 עד 1993
(אחוזי תוצר)



החוב הציבורי נטו, 2003 עד 1993
(אחוזי תוצר)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ומרבית המדינות המפותחות גם השיגו. על רקע זה אימצה הממשלה באמצע השנה תכנית כלכלית, שהביאה להקטנה מיידית של הגירעון וכן כללה צעדים שנועדו לייצב את תקציב המדינה בטווח הארוך, תוך שינויים מבניים שיתמכו בצמיחה בת-קיימא. עם זאת, גם לאחר הפעלת התכנית נותר הגירעון הצפוי לשנים הבאות גבוה, ביחס למדינות המפותחות ולרמתו בעבר. רק צעדים נוספים, שנכללו בתקציב 2004, הציבו את הגירעון על תוואי המתיישר עם התכנסותו לרמות גירעון נמוכות יותר. עם זאת, הפחתות המס המתוכננות יאפשרו רק ירידה מתונה ביחס החוב הציבורי לתוצר בשנים הקרובות; כדי להגיע לירידה משמעותית יותר תידרש הממשלה לצעדים נוספים, שיבטיחו את השגת היעד של גידול ריאלי בן אחוז אחד בלבד בהוצאות בכל אחת מהשנים 2005-2010.

הגירעון הכולל של הממשלה היה השנה, כאמור, גבוה מאוד - 5.6 אחוזי תוצר - עלייה של 1.8 אחוזים לעומת אשתקד וחריגה של 2.6 אחוזי תוצר מהיעד שנקבע לשנה זו (לוח ג'1). רמה כה גבוהה של הגירעון לא נרשמה מאז תכנית הייצוב של 1985, והיא מצביעה על חומרתה של הבעיה הפיסקלית שניצבה בפני קובעי המדיניות השנה. גידול הגירעון שיקף בעיקר ירידה בהכנסות ממסים (באחוז אחד מהתוצר) ועלייה בהוצאות הריבית (ב-0.9 אחוז מהתוצר). שבחלקה היא תוצאה טכנית של שיטת חישוב הוצאות

כדי להגיע לירידה משמעותית של החוב הציבורי תידרש הממשלה בשנים הקרובות לצעדים נוספים, שיבטיחו את השגת היעד של גידול ריאלי בן אחוז אחד בלבד בהוצאות בכל אחת מהשנים 2005-2010.

הגירעון הכולל של הממשלה היה השנה גבוה מאוד - 5.6 אחוזי תוצר - עלייה של 1.8 אחוזים לעומת אשתקד וחריגה של 2.6 אחוזי תוצר מהיעד שנקבע לשנה זו.

לוח ג'-1
התפתחות גירעון הממשלה¹, הכנסותיה והוצאותיה, עד 2003
(אחוזי תמ"ג)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²	2.3	4.1	0.5	2.8	2.6	2.2	2.3	
הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	5.4	3.5	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	2.4	2.3	2.7	
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³	3.0	43.9	1.8	3.6	3.1	2.8	3.0	
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה	5.6	53.8	54.6	0.7	3.3	3.2	3.3	
סך כל ההכנסות נטו ⁴	34.3	36.4	35.3	37.1	36.5	37.5	37.9	
מסים ואגרות	29.3	30.3	31.1	31.3	29.8	29.7	30.7	
ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות	1.0	1.4	1.3	1.7	1.9	2.2	1.7	
רווחי בנק ישראל שמומשו	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	0.7	
מילואי מזהמוסד לביטוח לאומי	1.9	1.6	0.9	1.5	1.4	1.4	1.6	
מענקים ממשלתי ארד"ב	2.2	3.1	2.1	2.5	2.6	3.2	3.2	
סך כל ההוצאות נטו ⁵	39.9	40.2	39.8	37.7	38.9	39.8	40.6	
מזון: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסכסוך אשראי	7.7	6.8	7.0	7.0	6.9	7.3	7.4	
הוצאות ביטחון (נטו)	9.4	9.8	9.0	8.6	8.8	9.3	9.4	
סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות ביטחון	22.8	23.6	23.7	22.2	23.2	23.1	23.8	

(1) בהתאמה שנתית.
(2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות במקומיות בעת הכנת התקציב אך נרשמות בהכנסות בוח"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 אחוז תוצר.
(5) בשנת 2001 לא התקבל חלק מהמענק האזורי המיועד ולכן לא נרשם בהכנסה בשנה זו. אילו התקבל בזמן, היה הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה יורד ל-4.0 אחוזי תמ"ג. המענק נרשם בשנת 2002 ונקטעין את הגירעון בכ-0.6 אחוז תוצר. לעומת זאת, טייע בסך 431 מיליוני דולרים שזוהי צפוי בשנת 2002 לא להתקבל, למרות שנתוכנן ההכנסות מהתקנת מאמצע 2002 כללה סכום זה. אילו התקבל גם טייע זה בשנת 2002 היה הגירעון פוחת בכ-0.4 אחוז תוצר. על בסיס הטייע בסך 600 מיליוני דולרים שיועד במקור לשנת 2002 היה הגירעון הישנה מסתכם ב-4.2 אחוזי תוצר.
(6) לא כולל הוצאות דמוניות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות הדמוניות.
המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבויי בנק ישראל.

הריבית בתקציב³. נוסף על כך נרשמה ירידה משמעותית במענקים מממשלת ארצות הברית, אך זו שיקפה בעיקר שינויים בעיתוי העברתו של הסיוע הביטחוני ובשער החליפין, וקווצה עם ירידה מקבילה ביבוא הביטחוני. משקלן בתוצר של ההוצאות האזרחיות ללא ריבית ופירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי ירד מ-23.6 אחוזי תוצר ב-2002 ל-22.8 אחוזים השנה, ירידה המשקפת הפחתה ריאלית של 0.8 אחוז (במונחי מדד המחירים לצרכן). זוהי הירידה הראשונה בהוצאות אלה מאז תכנית הייצוב של 1985.

משקלן בתוצר של ההוצאות האזרחיות ללא הריבית ופירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי ירד מ-23.6 אחוזי תוצר ב-2002 ל-22.8 אחוזים השנה.

תיבה ג'-1: ניתוח פיסקלי על פי נתוני התקציב – נושאים חשובים

היעדים הפיסקליים של הממשלה בישראל, ובכללם יעד הגירעון ויעד ההוצאות (החדש), נקבעים על פי הגדרות התקציב, ולכן הדיון הציבורי במדיניות הפיסקלית מתמקד פעמים רבות במיצרפים הפיסקליים הנמדדים בהתאם להגדרות אלה. לפיכך כולל פרק זה ניתוח נרחב של ההתפתחויות הפיסקליות על פי הגדרות התקציב. עם זאת חשוב לזכור את החולשות של השימוש בהגדרות אלה. מדידת פעילות הממשלה בהתאם להגדרות התקציב אינה משקפת במדויק את השפעתה המקרו-כלכלית, מכמה סיבות: בתקציב, בניגוד לחשבונאות 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 הרחבה. 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; נושא זה בלט השנה עם הקיצוץ הנרחב בהשתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות (ראו להלן), וחשיבותו גדלה עוד יותר עקב שינוי היעדים הפיסקליים מיעדי גירעון ליעדי הוצאות. 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 חשבונאות לאומית בין-לאומיים מקובלים, המכתיבים מדידה על בסיס צבירה, ולא בהתאם להגדרות תקציביות, שהן שונות ממדינה למדינה². השנה בלטה במיוחד חשיבות המדידה על בסיס צבירה, משום שהכנסות

1 השנה, למשל, גדלו העברות הממשלה למלכ"רים הציבוריים – דבר שהגדיל את הגירעון בתקציב אך לא השפיע על גירעון הממשלה הרחבה. 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.

3 בחישוב הוצאות הריבית בתקציב הממשלה מנוכה שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן מהריבית הנומינלית ששולמה על איגרות החוב הלא-צמודות אשר הונפקו לפני שנת 2001. לפיכך ירידת שיעור האינפלציה השנה בהשוואה לשנת 2002 הקטינה את הניכוי והביאה להגדלת הוצאות הריבית המדווחות בכ-0.4 אחוז תוצר.

הממשלה ממסים פחתו בכמיליארד ש"ח, בשל תשלום החזרי מס שנדחו מסוף 2002 לתחילת ינואר 2003.

מלבד המגבלות ה"רגילות" הכרוכות בשימוש בהגדרות התקציב עלו השנה שני נושאים חשובנאיים נוספים שיש להם חשיבות בניתוח התפתחות התקציב השנה ובשנים הבאות:

1. עם הפיכתה של רכבת ישראל לחברה ממשלתית נרשמות כעת השקעות הממשלה ברכבת כהשקעה בהון המניות של החברה, או כהלוואות לחברה. בשנת 2003 נרשמו ההלוואות לרכבת, בסך 400 מיליוני ש"ח, כמתן אשראי, ולכן לא נכללו בהוצאות הממשלה בתקציב. משנת 2004 ואילך לא ייכללו בהוצאה הממשלתית גם השקעות הממשלה בהון המניות של חברת הרכבת, וזאת בניגוד לכללי הרישום של החשבונאות הלאומית המקובלים בעולם. כיוון שהעברות הממשלה לרכבת למימון השקעותיה צפויות להסתכם בשנת 2004 ב-1.9 מיליארדי ש"ח, ובשנים הבאות ביותר מ-2 מיליארדי ש"ח לשנה, גורם צעד זה להטיה ניכרת של נתוני הגירעון כלפי מטה ולפער בין נתוני הגירעון להתפתחות החוב של הממשלה.

2. בתקציב המדינה, אף שהוא מדווח על בסיס מזומן, לא נרשמת העלות התקציבית של הנפקת איגרות החוב המגובות בערבויות של ממשלת ארצות הברית. בעת הנפקתן של איגרות חוב אלה מועבר אחוז מסוים מהתקבולים לממשלת ארצות הברית כדי לכסות את עלות הסיכון של ההנפקה (scoring). העלות בהנפקה של 3 מיליארדי דולרים היא בין 700 מיליון ש"ח לכמיליארד ש"ח, אך רובו המכריע של סכום זה אינו נכלל בהוצאות הממשלה המדווחות בתקציב בשנת ההנפקה. במילים אחרות: בעת ההנפקה גדל החוב הממשלתי במלוא סכום ההנפקה, אך לחשבון הממשלה נוסף רק סכום ההנפקה בניכוי עלות הסיכון. כיוון שפער זה בין גידול החוב הממשלתי לבין תקבולי ההנפקה אינו נכלל בהוצאות הממשלה בעת היווצרותו, נוצרת אי-התאמה בין נתוני הגירעון להתפתחות החוב.

משנת 2004 ואילך לא ייכללו בהוצאה הממשלתית השקעות הממשלה בהון המניות של חברת הרכבת, וזאת בניגוד לכללי הרישום של החשבונאות הלאומית המקובלים בעולם.

הסטייה מיעד הגירעון בתקציב השנה מוסברת במלואה - ואף יותר - בכך שההכנסות היו נמוכות בהרבה מאשר בתחזית התקציב (לוח ג'-2). ההכנסות ממסים היו נמוכות בכ-15 מיליארדי ש"ח מאלה שנחזו בתקציב, אף שקצב הגידול הריאלי של התוצר היה גבוה במעט מן החזוי בתקציב. כמעט מחצית מסטייה זו הייתה צפויה כבר בעת אישור התקציב בסוף 2002⁴. נוסף על כך היה שיעור עליית המחירים נמוך מאשר בתחזית המקורית⁵, גורם שתרם להפחתת ההכנסות בכ-4 מיליארדי ש"ח בהשוואה לתחזית, וירידת השכר הריאלי הייתה חדה מהצפוי, גורם המסביר חוסר של כשני מיליארדי ש"ח בהכנסות ביחס לתחזית. ואולם השפעתם של שני סעיפים אלה על הגירעון היא זניחה,

ההכנסות ממסים היו נמוכות בכ-15 מיליארדי ש"ח מאלה שנחזו בתקציב, אף שקצב הגידול הריאלי של התוצר היה גבוה במעט מן החזוי בתקציב.

4 ראו סעיף 3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.
5 מדד המחירים לצרכן הממוצע עלה ב-2003 ב-0.6 אחוז בעוד שתחזית התקציב הייתה לעלייה של 3.3 אחוזים.

שכן הם תרמו גם להפחתה בהיקף דומה של הוצאות הממשלה ביחס לתחזית התקציב – הן עקב ירידה ישירה בעלויות השכר והן עקב הפחתת מחירים בתקציב הקניות. מלבד זאת הפחיתה דחיית החזרי המס מסוף 2002 לראשית 2003 את ההכנסות ממסים השנה במיליארד ש"ח נוספים. עודפי המוסד לביטוח לאומי, הנרשמים בתקציב כהשקעות של המוסד לביטוח לאומי באגרות חוב ממשלתיות⁷, היו נמוכים ב-3.4 מיליארדי ש"ח מהתחזית. זוהי השנה השישית מתוך שבע השנים האחרונות שבה נרשם תקצוב יתר של ההכנסות בסעיף זה, אך היקף החריגה השנה הוא הגדול ביותר עד כה. סך ההוצאות המקומיות היו נמוכות בכ-5 מיליארדי ש"ח מהתקציב המקורי, פער שהתמקד כולו בהוצאה האזרחית, בעוד שתקציב הביטחון הוצא במלואו. עם זאת, בניכוי הפער בין עליית המחירים בפועל להנחת האינפלציה ששימשה בעת הכנת התקציב, היו ההוצאות המקומיות נמוכות רק בכמיליארד ש"ח מאשר בתקציב. גירעון הממשלה בחו"ל היה נמוך בכ-2.5 מיליארדי ש"ח מכפי שתוקצב, בהתאם לצפוי בראשית השנה, וזאת עקב תקצוב יתר הנהוג בסעיפי ההוצאות בחו"ל, מסיבות טכניות של ניהול התקציב. ההוצאות וההכנסות בתקציב בחו"ל היו נמוכות מתחזית התקציב גם עקב הייסוף הניכר של השקל מול הדולר לעומת פחות בתחזית התקציב⁸.

הכנסות הממשלה ממסים היו השנה נמוכות לא רק מן החזוי בתקציב אלא גם מההכנסות בשנת 2002. הכנסות אלו (ללא מע"מ על היבוא הביטחוני) ירדו השנה בכ-4 מיליארדי ש"ח והסתכמו ב-143.8 מיליארדי ש"ח, ירידה ריאלית של 3.3 אחוזים. בניכוי השפעת שינויי החקיקה, שתרמו להגדלת ההכנסות ממסים השנה, הסתכמה הירידה הריאלית ב-4.2 אחוזים⁹. בחינת ההתפתחות הריאלית של הגבייה ב-2003 באמצעות מודל המס של מחלקת המחקר¹⁰ מעלה כי ירידת ההכנסות מוסברת בעיקר על ידי המשתנים הריאליים הנכללים במודל (לוח ג'-3): (1) ירידת יבוא מוצרי הצריכה מסבירה ירידה של 3.0 אחוזים בהכנסות ממסים; ירידה זו הייתה כמותית, בעוד שמחירי היבוא (בשקלים) לא השתנו בממוצע לעומת 2002; (2) הירידה במכירת הדירות מיד ראשונה,

זוהי השנה השישית מתוך שבע השנים האחרונות שבה נרשם תקצוב יתר של הכנסות הממשלה בסעיף "השקעות המוסד לביטוח לאומי", והיקף החריגה השנה הוא הגדול ביותר עד כה.

ההוצאות המקומיות היו נמוכות בכ-5 מיליארדי ש"ח מאשר בתקציב המקורי, פער שהתמקד כולו בהוצאה האזרחית.

- 6 שינויי חקיקה שלא היו ידועים בעת הכנת התקציב והופעלו בשנת 2003 תרמו להפחתה קטנה נוספת של ההכנסות.
- 7 להסבר הרישום של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה ראו תיבה ג'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.
- 8 הסכום הדולרי של הסיוע האזרחי ממשלת ארצות הברית היה נמוך רק במקצת מן החזוי בתקציב. בתחילת השנה התקבל מענק שלא תוקצב בסך 431 מיליוני דולרים – יתרת הסיוע האזרחי שנדחה מסוף 2002 – אך בסוף השנה לא התקבל המענק לשנת 2003 בסך 480 מיליוני דולרים.
- 9 שינויי החקיקה כוללים הן שינויים שנכנסו לתוקף רק בשנת 2003 והן את השפעתם של שינויים משנים קודמות על ההכנסות בשנת 2003. לדיון מפורט בשינויי החקיקה בתחום המיסוי, שהופעלו בשנתיים האחרונות, ראו תיבה ג'-3.
- 10 לתיאור מלא של המודל ראו: עדי ברנדר, אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2001.02, ינואר 2001. כפי שמוסבר שם, תרומת כל אחד מהמשתנים המסבירים אינה משקפת רק את התנהגותו של בסיס מס ספציפי, אלא גם את המיתאם בין המשתנים לבין בסיסי מס אחרים.
- 11 יבוא מוצרי הצריכה והשכר נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר.

לוח ג'-2 רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2003

הפער בין התקציב לביצוע ¹	הביצוע	התקציב המקורי (מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)	
-12.5	-27.7	-15.2	הגירעון (-)
-15.0	-26.6	-11.6	מזה: הגירעון המקומי
2.5	-1.1	-3.6	מזה: הגירעון בחו"ל
-22.3	170.4	192.7	ההכנסות
-19.7	157.6	177.3	מזה: ההכנסות המקומיות
-14.3	145.3	159.6	המסים ¹
-3.4	9.2	12.6	המילואים מהמוסד לביטוח לאומי
-2.8	10.7	13.5	המענקים מממשלת ארצות הברית
-1.9	5.1	7.0	ההכנסות האחרות ²
-9.9	198.0	207.9	ההוצאות
-4.7	184.2	188.9	מזה: הוצאות מקומיות
-5.2	13.8	19.0	מזה: ההוצאות בחו"ל
0.1	46.9	46.8	הביטחון ³
-1.3	38.2	39.5	הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-8.5	112.9	121.4	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ³

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

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

(3) 3 מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברזרבה התקציבית מופיעים כאן בטור התקציב כחלק מתקציב הביטחון.
המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2003 ועיבודי מחלקת המחקר.

בעיקר עקב סיומם של מבצעים חד-פעמיים לעידוד הביקוש שנערכו במחצית הראשונה של 2002, מסבירה ירידה של 1.9 אחוזים בגבייה; (3) ירידת השכר הריאלי תרמה להפחתת ההכנסות ממסים 0.9 אחוז. לעומת זאת תרמה עליית התוצר לעליית ההכנסות אחוז אחד, והמשתנים הפיננסיים הנכללים במודל תרמו כחצי אחוז להגדלתן. מבין המשתנים הפיננסיים חשובה במיוחד התפתחות מחירי המניות בבורסה בתל אביב, המסבירה עלייה של 1.1 אחוזים בהכנסות.

התכנית הכלכלית והשינויים בפעילות במשק הביאו להבדלים משמעותיים בביצוע תקציב הממשלה בין המחצית הראשונה של השנה למחצית השנייה (לוח ג'-4). במחצית הראשונה היה הגירעון המקומי בשיעור של כ-7.0 אחוזי תוצר (כ-35 מיליארדי ש"ח במונחים שנתיים), ואילו במחצית השנייה הוא הצטמצם לכ-3.8 אחוזי תוצר (כ-19 מיליארדי ש"ח במונחים שנתיים). ירידת הגירעון שיקפה ריסון ניכר של ההוצאות - ירידה של 2.7 אחוזי תוצר - לצד עלייה של כ-0.6 אחוזי תוצר בהכנסות ממסים, בעיקר בזכות ההתאוששות בפעילות הכלכלית; עם זאת, גם במחצית השנייה של השנה הייתה רמת ההכנסות ממסים נמוכה משמעותית מזו שחזה התקציב. הניתוח בסעיף 2, להלן, מלמד כי הצעדים שנקטו בתכנית, אם ימשך יישומם, תומכים בהמשך ירידת הגירעון בשנים הבאות, ולא רק בשנת 2003. מלבד זאת תומך הרכבם בצמיחה בת-קיימא במשק; כך מלמד הניסיון של מדינות אחרות שהפעילו תכניות ייצוב פסקליות בשני העשורים האחרונים.

ירידת הגירעון במחצית השנייה של השנה שיקפה ריסון ניכר של ההוצאות - ירידה של 2.7 אחוזי תוצר - לצד עלייה של כ-0.6 אחוזי תוצר בהכנסות ממסים.

לוח ג'-3 השפעת משתנים מקרו כלכליים על הכנסות הממשלה ממסים בשנת 2003¹

התרומה לשינוי בהכנסות	
(אחוזים מסך ההכנסות)	
סך השינוי בהכנסות הממשלה ממסים	-4.2
המשתנים הריאליים	-4.8
התוצר המקומי הגולמי ²	1.0
השכר הריאלי למשרת שכיר ³	-0.9
יבוא מוצרי צריכה ⁴	-3.0
מכירת דירות מיד ראשונה ⁵	-1.9
המשתנים הפיננסיים	0.6
מחירי המניות בבורסה תל-אביב ⁶	1.1
מכירת מניות על ידי בעלי עניין ישראליים בחו"ל ⁷	-0.2
מלאי האשראי במטבע חוץ במערכת הבנקים ⁸	-0.4

- (1) השפעת המשתנים כפי שנאמדה במודל המס של מחלקת המחקר של בנק ישראל. הכנסות הממשלה ממסים - במחירים קבועים חושבו, בניכוי השפעת שינוי החקיקה וללא מס הערך המוסף על היבוא הביטחוני.
- (2) רמת התוצר המקומי הגולמי - במחירים שוטפים, מנוכה במדד המחירים לצרכן, בפיגור של רביע אחד; עם תוספת של השפעת השינוי בתוצר, בפיגור של שני רבעים.
- (3) גודל הסטייה של השכר הריאלי למשרת שכיר מהקשר ארוך - הטווח שלו עם התוצר.
- (4) גודל הסטייה של סך יבוא מוצרי הצריכה, בשקלים במחירים קבועים מהקשר ארוך - הטווח שלו עם התוצר.
- (5) מספר הדירות מיד ראשונה שנמכרו לפני שני רבעים.
- (6) השינוי הריאלי בנקודות במדד המניות הכללי בבורסה בתל-אביב.
- (7) מכירת מניות על ידי בעלי עניין ישראליים בחו"ל, כולל מכירות במסגרת מיזוגי חברות, בפיגור של 3 רבעים. הנתון מחושב בשקלים, במחירים קבועים.
- (8) סך האשראי במטבע חוץ, או צמוד למטבע חוץ, במערכת הבנקים, בפיגור של שני רבעים. הנתון מחושב בשקלים במחירים קבועים.

המקור: חישובי מחלקת המחקר ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-4
הגירעון המקומי של הממשלה על פי מחציות, 2003
 (אחוזי תוצר בממונים שנתיים)²

שנתי	המחצית השנייה	המחצית הראשונה	הגירעון
-5.4	-3.8	-7.0	סך כל ההוצאות המקומיות (נטו)
37.1	35.8	38.5	סך כל ההכנסות המקומיות
31.8	32.1	31.5	ההכנסות ממסים ואגרות ³
29.0	29.3	28.7	השקעות המוסד לביטוח לאומי ⁴
1.9	1.9	1.9	אחר
0.9	0.9	0.9	

(1) ללא אשראי.

(2) החלוקה למחציות שנה מתחשבת בהתפלגות העונתית של ההוצאות וההכנסות.

(3) השפעת דחיית החזרי המס מסוף שנת 2002 על התפלגות ההכנסות השנתית הוחלקה על ידי חלוקתה באופן שווה בין שתי מחציות השנה.

(4) הביצוע של השקעות המוסד לביטוח לאומי באגרות חוב ממשלתיות (הנרשמות כהכנסה בתקציב) משקף החלטות טכניות. לכן ההתפלגות של סעיף זה למחציות השנה בוצעה על סמך הפעילות של המוסד לביטוח לאומי מול הציבור ולא לפי מועדי ההשקעות.
המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני החשב הכללי.

התכניות הכלכליות הרבות שהוגשו בשנים האחרונות - הן במקביל לתקציבים השנתיים והן ביניהם - כללו התאמות תכופות בהוצאות הממשלה. אלו היוו הזדמנויות לשנות את הרכב הוצאות הממשלה בכיוונים שישקפו את סדרי העדיפויות שלה ושל הכנסת. ואולם, בחינת הרכב ההוצאות בלוח ג'-5 מעלה כי הרכב זה כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, למעט עלייה מתונה של משקל הוצאות הביטחון והקצבאות בסך ההוצאות. על חשבון משקל ההוצאות ה"אחרות", שירדו ירידה מתונה עקב הפחתת מענקי האיוון לרשויות המקומיות ומענקי הסיוע לדירור. בלטה השנה התייצבות חלקן של השקעות הממשלה בענפי המשק ובתשתית בסך ההוצאות, לאחר גידולו הניכר אשתקד, אף כי משקלן בסך ההוצאות הוא עדיין קטן.

על רקע הגידול הניכר של גירעון הממשלה וריסון הוצאותיה, בפרט במחצית השנייה של השנה, בולט הגידול הנמשך של השקעות המגזר הציבורי בתשתית התחבורה (דיאגרמה ג'-2). גידול השקעות אלה השנה נשען בעיקר על הגופים החוץ-תקציביים, אך גם ההשקעה התקציבית בתחום זה גדלה לעומת אשתקד. סך ההשקעה הציבורית בתשתית התחבורה גדלה השנה בכ-6 אחוזים (בניכוי מדד המחירים לצרכן). בהמשך לגידולה הניכר אשתקד, והגיעה ל-1.1 אחוזים מהתוצר, השיעור הגבוה ביותר בעשורים האחרונים ודומה לזה של אמצע שנות התשעים¹². זהו הישג חשוב, במיוחד לנוכח הנטייה, שתועדה בספרות הכלכלית בעולם, ונהגה בישראל בעבר, לקצץ בהשקעות בתקופות של קשיים תקציביים. עם זאת, רמת ההשקעות בתשתית בכלל - ובתשתית התחבורה בפרט - עדיין אינה מספיקה לסגירת הפערים באיכות התשתיות, שנצברו בעשורים הקודמים¹³, ולכן חשוב להמשיך ולהגדילן בשנים הבאות. בהקשר זה יש חשיבות רבה

הרכבם של הצעדים
 שנכללו בתכנית הכלכלית
 תומך בצמיחה
 בת-קיימא של המשק.

על רקע הגידול הניכר של
 גירעון הממשלה וריסון
 הוצאותיה, בולט הגידול
 הנמשך של השקעות
 המגזר הציבורי בתשתית
 התחבורה.

12 בין נתוני ההשקעה המדווחים על ידי הלמ"ס לאלו המדווחים בתקציב הממשלה ישנם פערים המשקפים בחלקם הבדלים בשיטות המדידה ובגופים המכוסים. עם זאת מגמות ההוצאות על תשתית התחבורה דומות לפי שתי השיטות.

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

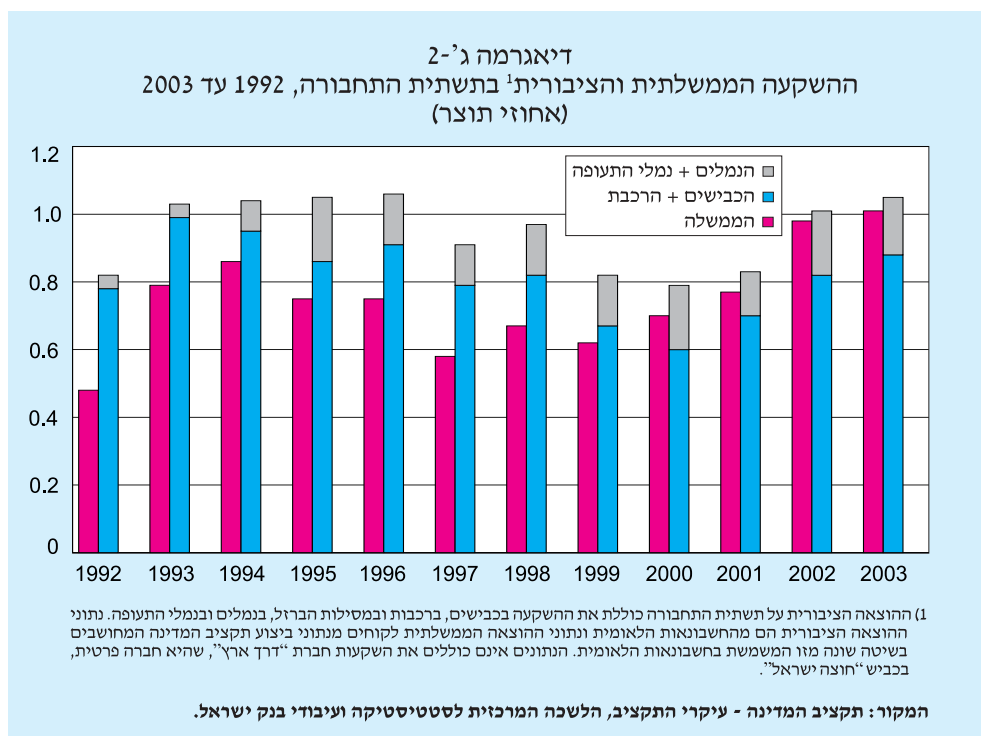
לתכנית ההשקעות הרב-שנתית של רכבת ישראל, שאושרה השנה, הכוללת גידול ניכר של ההשקעות בתשתית בתחום זה בחמש השנים הקרובות, במימון תקציבי שאושר מראש. עם זאת ראוי שהגדלת ההשקעות תיעשה בצורה שקופה, תוך מתן ביטוי הולם בתקציב להוצאות בתחום זה ולחוב הנצבר בגינן, ובתיאום עם יעדי התקציב האחרים. למרות הרצון לקדם את ההשקעות בתשתית במהירות, כדי לסגור את הפערים שנצברו, גודלם הניכר של פרויקטים בתחום התשתיות והשפעותיהם החיצוניות מחייבים זהירות רבה והימנעות מלהיסחף לביצוע מהיר מדי של השקעות ללא בחינה מספקת. בבחינה כזו יש להקפיד על תכנון נכון של הפרויקטים, שיכלול ניתוחי עלות תועלת למשק, תחזיות עסקיות, שישקפו את גודל הסבסוד שיידרש להשקעה ולתפעול, ותכנון משלים שיאפשר ניצול מרבי של התשתיות הנבנות תוך צמצום השפעותיהן החיצוניות השליליות. בחינה מסוג זה אמנם עלולה להאט את תחילת ביצוע הפרויקטים, אך ייתכן שהיא תמנע עיכובים בסיומם. לכן זירוז ההשקעות בתשתית צריך להתבסס על ייעול תהליכי התכנון והבחינה, לא על הימנעות מהם באמצעים אדמיניסטרטיביים.

בחינה יסודית של פרויקטים בתחום התשתית אמנם עלולה להאט את תחילת ביצועם, אך ייתכן שהיא תמנע עיכובים בסיומם.

לוח ג'-5 סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה, 1997 עד 2003 (אחוזים מסך הכול)

2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך כל הוצאות הממשלה (ללא ריבית) + הוצאות בט"ל (נטו) ¹
14.9	13.8	14.9	14.8	15.2	14.6	15.1	חינוך ²
15.0	14.6	15.0	15.1	15.4	15.8	15.1	בריאות ³
24.5	25.5	22.6	23.1	22.3	23.3	23.2	ביטחון
19.5	19.3	19.7	19.2	18.7	18.3	17.6	קצבאות המוסד לביטוח לאומי ותגמולים לנכים ⁴
2.6	2.6	2.2	2.2	2.1	2.2	2.1	השקעות בתשתית ⁵
23.4	24.1	25.6	25.6	26.3	25.8	26.9	אחר

- (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) ביצוע תקציב משרד החינוך והמוסדות להשכלה גבוהה.
 - (3) ביצוע תקציבי משרד הבריאות, בתי החולים הממשלתיים, והעברות מס בריאות מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים.
 - (4) אינו כולל תשלום עבור ימי מילואים הנכלל בהוצאות הביטחון.
 - (5) 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 ועיבורי בנק ישראל.



2. "התכנית להבראת כלכלת ישראל"

כבר בתחילת 2003 התברר כי ביצוע התקציב אינו תואם את יעדיו, ובפרט את יעד הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר. נוסף על כך דרשה מערכת הביטחון תוספת ניכרת לתקציבה, והממשלה החליטה להוסיף לתקציב הביטחון כשני מיליארדי ש"ח. על רקע זה התבססו ההערכות - כולל אלו שהציג משרד האוצר לממשלה - כי גם אם יוקדד על ביצוע מרוסן של התקציב בהמשך השנה צפוי הגירעון להגיע לפחות ל-6.5 אחוזי תוצר. יתר על כן, ניתוח התוואי הצפוי של הגירעון הצביע על גידול נוסף בשנים הבאות, ובעקבותיו - על עלייה מהירה של יחס החוב הציבורי לתוצר¹⁴. על רקע ההאצה בפיחות השקל באותה התקופה ועליית הריביות על החוב הממשלתי, גבר החשש מהתפתחותו של משבר פיננסי, שהשפעתו על הפעילות הכלכלית עלולה להיות מתמשכת, ולכן החליטה הממשלה להפעיל תכנית כלכלית לשם בלימת גידולו של הגירעון.

התכנית הכלכלית כללה צעדים מידיים, לצד צעדים מתמשכים, שהשפעתם צפויה להצטבר בעיקר בשנים הבאות. הן מפני יישום הדרגתי והן מפני שהתכנית הופעלה באמצע השנה, ולכן השפעתם המלאה של חלק מהצעדים תורגש רק בשנת 2004. הצעדים העיקריים

התכנית כללה צעדים מידיים, לצד צעדים מתמשכים, שהשפעתם צפויה להצטבר בעיקר בשנים הבאות. גם השפעתם של הצעדים המידיים על הגירעון נפרשה על פני מספר שנים, הן מפני יישום הדרגתי והן מפני שהתכנית הופעלה באמצע השנה, ולכן השפעתם המלאה של חלק מהצעדים תורגש רק בשנת 2004. הצעדים העיקריים

התכנית כללה צעדים מידיים, לצד צעדים מתמשכים, שהשפעתם צפויה להצטבר בעיקר בשנים הבאות. גם השפעתם של הצעדים המידיים על הגירעון נפרשה על פני מספר שנים, הן מפני יישום הדרגתי והן מפני שהתכנית הופעלה באמצע השנה, ולכן השפעתם המלאה של חלק מהצעדים תורגש רק בשנת 2004. הצעדים העיקריים

14 לניתוח מלא של תוואי הגירעון הצפוי לפני התכנית הכלכלית ראו: קובי ברוידא ועדי ברנדר, השפעת התכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008, בנק ישראל, יולי 2003.

שהופעלו מייד מפורטים בלוח ג'-2. נוסף עליהם הוחלט על קיצוץ שכר זמני במגזר הציבורי, שצפוי להקטין את הגירעון בכל אחת מהשנים 2003 ו-2004 בכחצי מיליארד ש"ח (בהתחשב באובדן ההכנסות ממסים על השכר), על הקדמת הפחתות המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה ועל הקדמת החזרתה של תקרת הגבייה לדמי הביטוח הלאומי. (שני הצעדים האחרונים הגדילו את הגירעון בטווח הקצר). כן הוחלט על שורה של הקפאות בסעיפים שונים, על שינוי שיטת העדכון של קצבאות הביטוח הלאומי ועל הפחתות מתמשכות בחלק מסעיפי ההוצאות, כדי להמשיך ולרסן את ההוצאה הציבורית גם בשנים הבאות. באימוץ ראייה ארוכת טווח הייתה התכנית הכלכלית שהופעלה השנה שונה מהותית מתכניות קודמות, וייתכן שהדבר תרם לאמינותה.

מרשימת הצעדים בלוח ג'-2 עולה כי הרוב המכריע של ההתאמה בגירעון בוצע באמצעות הפחתת הוצאות הממשלה, הבדל בולט בין התכנית הנוכחית לתכנית "חומת מגן כלכלית", שהופעלה אשתקד. מלוא ההשפעה של הצעדים המוצגים בלוח, השפעה שתמוצה בשנת 2006, היא הפחתת הגירעון ב-12.2 מיליארדי ש"ח, ביחס לתוואי התקציב לפני אימוץ התכנית, שהם כ-2.5 אחוזי תוצר. מתוך הפחתה זו 11.9 מיליארדי ש"ח משקפים הפחתת הוצאות - כמעט כולן הוצאות שוטפות - ואילו התוספת להכנסות ממסים היא רק 1.5 מיליארדי ש"ח¹⁵. נוסף על כך צפויה הרפורמה בפנסיה להגדיל את הוצאות הממשלה בהדרגה עד לכ-1.2 מיליארדי ש"ח בשנת 2006. ואולם, הואיל וההנחה שרווחה עוד לפני הרפורמה בפנסיה הייתה שהממשלה תגבה את המחויבות של הקרנות לעמיתיהן, אף כי לא היה הסדר פורמלי של מחויבות זו, סביר שהרפורמה לא הגדילה את הגירעון ארוך הטווח של הממשלה, אלא רק הביאה לרישומה הגלוי¹⁶.

נוסף על השפעת הצעדים המיידיים, צפויים הצעדים המתמשכים שאימצה הממשלה להפחית את הגירעון בכ-1.5 אחוזי תוצר עד שנת 2005 ובכ-2.0 אחוזי תוצר נוספים בשנים 2006-2008. השפעה מתמשכת זו - אם תתממש - תביא את סך השפעתה של התכנית, ביישום מלא, לכ-6 אחוזי תוצר, הפחתה שכמעט כולה תתבסס על הקטנת הוצאות הממשלה ביחס לתוואי המקורי. נוסף על כך כללה התכנית גם מספר צעדים מבניים בתחומי התשתיות וניהול המגזר הציבורי, שהיישום של רובם נדחה לעת עתה. יישומם של צעדים אלה בעתיד יוכל לתרום להגברת היעילות במגזר זה, ובמשק בכלל, ובדרך זו - ליכולת להתמיד בהפחתת משקלן של הוצאות הממשלה בתוצר.

הרכב זה של התכנית הכלכלית תואם את צרכיו של המשק הישראלי, שבו משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא מהגבוהים בעולם, וגם נטל המס גבוה יחסית. הדגש על הפחתת משקל ההוצאה הציבורית השוטפת בתוצר, אשר כלל הפחתה ניכרת מיידית לצד צעדים שנועדו לתמוך בהמשך הירידה בשנים הבאות, תרם לאמינותה של התכנית. ההתמודדות עם נושאים מבניים ארוכי טווח כגון הרפורמה בפנסיה, שינוי גיל הפרישה במשק (לא רק בקרנות הפנסיה) ומבנה קצבאות הביטוח הלאומי, הגדילה את האמינות

באימוץ ראייה ארוכת טווח הייתה התכנית הכלכלית שהופעלה השנה שונה מהותית מתכניות קודמות, וייתכן שהדבר תרם לאמינותה.

הרוב המכריע של ההתאמה בגירעון בוצע באמצעות הפחתת הוצאות הממשלה, הבדל בולט בין התכנית הנוכחית לתכנית "חומת מגן כלכלית", שהופעלה אשתקד.

ההתמודדות עם נושאים מבניים ארוכי טווח כגון הרפורמה בפנסיה, שינוי גיל הפרישה במשק ומבנה קצבאות הביטוח הלאומי, הגדילה את האמינות של המדיניות הפיסקלית בטווח הארוך.

15 הקדמת הרפורמה במס הכנסה צפויה להפחית את ההכנסות ממסים בשנת 2006 בכ-4 מיליארדי ש"ח, ביחס לתוואי המקורי של הרפורמה, אך זוהי הפחתה זמנית בלבד, שכן משנת 2008 ואילך הפחתת המס היא בהתאם לתוואי המקורי. לכן בחרנו להתעלם מהשפעה זו.
16 ייתכן גם שהרעת התנאים של המבוטחים בקרנות הייתה גדולה יותר מכפי שהעריך הציבור לפני הרפורמה, ולכן אומדן ההתחייבויות העתידיות של הממשלה אף פחת.

בלא התמדה ביישום
התכנית גם בשנים
הבאות עלולים הישגיה
לרדת לטמיון.

של המדיניות הפיסקלית בטווח הארוך. עם זאת, בגלל משקלם הגדול של הצעדים המתמשכים שנכללו בתכנית להפחתת הגירעון, יש חשיבות רבה להתמדה ביישום התכנית גם בשנים הבאות, כדי שיעדיה אכן יושגו; בלא התמדה כזאת עלולים הישגיה לרדת לטמיון. כמו בעבר, מבחנה של מחויבות המדיניות לריסון ההוצאה הציבורית יהיה כאשר תתרחב הפעילות הכלכלית, ההכנסות ישובו לגדול, ותחושת המשבר תחלוף. זאת ועוד, רמת הגירעון הגבוהה שהייתה צפויה לשנים הקרובות גם אחרי יישום התכנית הכלכלית חייבה התאמות פיסקליות נוספות בהיקף ניכר זמן קצר לאחר הפעלתה (כפי שמפורט בסעיף 5 של פרק זה); בכך נכפתה על המשק תקופה נוספת של אי שקט ביחסי העבודה ושל אי-ודאות באשר למסגרת הפיסקלית ולהסדרים מוסדיים בתחומים שונים.

תיבה ג'-2: השפעת התכנית הכלכלית על התאוששות הפעילות במשק

עם יישומה של התכנית הכלכלית - אף כי, ייאמר מייד, לצד התפתחויות אחרות בעלות משקל רב: ההתאוששות בכלכלה העולמית, סיום האיום על ישראל מצד עיראק, קבלת הערבויות והירידה בפיוגעי הטרור הפלשתיני - נבלמה הירידה המתמשכת בפעילות הכלכלית בישראל, והתוצר אף גדל מעט. זאת למרות השפעתה הישירה של התכנית לצמצום הביקושים. על רקע זה עולה שאלת השפעתה המיידית של התכנית על הפעילות הכלכלית. בספרות הכלכלית נידונו בשנים האחרונות דוגמאות רבות של מדינות שביצעו התאמות כלכליות, כולל הקטנה ניכרת של הגירעון, ובעקבותיהן הוצאה הצמיחה בהן מייד¹. ההתאמה שובוצעה בישראל השנה דומה בגודלה ובהרכבה לאלו המתוארות בספרות כתורמות להאצה בפעילות הכלכלית² (בהנחה שהציבור מאמין כי הממשלה תתמיד ביישום התכנית³), ולכן ייתכן שהתכנית אכן תרמה להאצה. הדמיון מתמקד בנקודות הבאות:

1. גודל ההפחתה בגירעון מנוכה המחזור שהושג באפיוזודות הנדונות בספרות הוא לפחות 1.5 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי; בישראל הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה פחת השנה ב-1.8 אחוזי תוצר, ובמונחים שנתיים שיעור ההפחתה אף גדול יותר, שכן התכנית הופעלה באמצע השנה⁴.
2. עיקר ההתאמה במדינות הנדונות (כ-75 אחוזים) בוצעה באמצעות הפחתת

1 הדוגמאות המוכרות ביותר הן אירלנד ודנמרק בשנות השמונים, שבעקבות תכניות של צמצום פיסקלי התרחב בהן התוצר במהירות, כפי שתועד ב: F. Giavazzi and M. Pagano (1990). "Can Severe Fiscal Adjustments Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in NBER Macroeconomics Annual 1990, edited by O.J. Blanchard and S. Fischer. MIT Press. אפיוזודות דומות רבות בשנות התשעים.

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

3 אחד המאפיינים של התכניות שהצליחו להאיץ את הצמיחה הוא שהפחתת הגירעון התמידה במשך מספר שנים.

4 חישוב הגירעון מנוכה המחזור מנכה את השפעת השינויים בפעילות הכלכלית על הגירעון. לדיון מפורט בנושא ולהסבר דרך חישובו ראו סעיף 3 להלן.

הוצאות; מלוח ג' 1-2 עולה כי הרוב המכריע של ההתאמה בישראל אכן התבסס על הקטנת ההוצאות.

3. הצעדים הנכללים בהתאמה נשאו באותן מדינות אופי פרמננטי; גם בישראל, בניגוד ל"חומת מגן כלכלית", תחולתם של מרבית הצעדים שהופעלו השנה היא פרמננטית, וכן הוחלט על צעדים נוספים ומנגנונים שיתמכו בהמשך הירידה בהוצאה הציבורית.

בדומה לתכניות שהצליחו להביא להאצת הצמיחה, גם בישראל ירדה השנה עלות העבודה ליחידת תוצר - לאחר מספר שנים של עלייה - ונרשמה האצה משמעותית ביצוא, תוך ירידה בעודף היבוא. לעומת זאת, בניגוד לאותן תכניות, לא נרשמה אצלנו האצה ברורה בהשקעות.

לוח ג' 1-2

הרכיבים העיקריים בתוכנית הכלכלית של הממשלה

שהופעלו החל משנת 2003

ותרומתם הכוללת להפחתת הגירעון בשנת 2006¹

מצטבר 2003-2006	
(מיליארדי ש"ח, נטו, במחירי 2003)	
4.1	הפחתת קצבאות המוסד לביטוח לאומי ²
2.8	קיצוץ רוחבי (ללא ביטחון, תשתיות, תחבורה ומים ורשויות מקומיות)
1.0	קיצוץ בסעיפים ספציפיים אחרים בתקציב
1.3	ביטול מענקים לסיוע בדיוור
0.7	הפחתת מענק האיוון לרשויות המקומיות (כולל קיצוץ רוחבי)
0.9	צמצום כוח האדם במגזר הציבורי
0.4	תשתיות תחבורה ומים (כולל רשויות מקומיות וקיצוץ רוחבי)
0.6	הפחתת תקציב הביטחון
11.9	סך כל ההפחתות בהוצאות
1.0	הטבות מס אזוריות
0.1	פטור ממס לעולים ותושבים חוזרים
0.3	מס על הגרלות (ברוטו)
0.2	מס 8 אחוזים על עובדים זרים
1.5	צעדי המס החדשים
-1.2	רפורמה בקרנות הפנסיה ³
12.2	סך כל ההשפעה על הגירעון

(1) לא כולל את הקדמת הרפורמה במס ואת ביטול תקרות הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, שכן מדובר בהקדמה של צעדים מתוכננים. הקצבאות יועלו ב-4 אחוזים בשנת 2007, למעט קצבאות הילדים; עלות ההעלאה - כמיליארד ש"ח. הקדמת הרפורמה במס מגדילה את הגירעון הצפוי בשנת 2006 בכ-4 מיליארדי ש"ח, אך הגדלה זו תקוון בשנים 2007 ו-2008.

(2) סעיף זה כולל דחייה של העלאת חלק מקצבאות המוסד לביטוח לאומי בהיקף של 1.7 מיליארדי ש"ח. (3) עלות הרפורמה בפנסיה היא הפער בין ההפרשה המוצעת לקרן מיועדת לבין התשלום הצפוי במזומן, והחיסכון בתשלומי הריבית בגין ביטול הנפקת איגרות החוב מסוג "מירון" ו"ערד". המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

דרך יישומה של התכנית וחלק מהצעדים שנכללו בה עוררו מחלוקת ציבורית חריפה. זאת בעיקר משום שבתכנית נעשה שימוש בחקיקה ככלי לשינוי הסכמים אשר אליהם הגיעה הממשלה בעבר.

ההצלחה להגיע, בסופו של דבר, לשינויים בהסכמה במרבית הנושאים השנויים במחלוקת תרמה רבות לביסוס אמינותם של שינויים אלה.

רק בעתיד יהיה ניתן להעריך אם עלות השימוש באיום החקיקה תהיה קטנה מהתועלת של השינויים שהושגו.

בשל הדחיפות באישור התכנית והיקף הצעדים שנדרשו, היה קושי לקיים דיון ציבורי מסודר ברפורמות מבניות בעלות חשיבות רבה והשלכות ארוכות טווח, שנכללו בתכנית.

גיל היעד לפרישה שנקבע לגברים – 67, משנת 2009 - הוא הגבוה ביותר בעולם, ודומה רק לאלו שבדנמרק ובארצות הברית, אשר תגיע לגיל היעד בשנת 2027.

אף שהצורך בהתאמה תקציבית בהיקף ניכר היה במידה רבה כורח, שנבע מהגידול המהיר של הגירעון והחוב, דרך יישומה של התכנית וחלק מהצעדים שנכללו בה עוררו מחלוקת ציבורית חריפה. זאת בעיקר משום שבתכנית נעשה שימוש בחקיקה ככלי לשינוי הסכמים אשר אליהם הגיעה הממשלה בעבר. גם אם בסופו של דבר, במרבית המקרים, הממשלה לא השתמשה בחקיקה, או שחוקים הוחלפו בדיעבד בהסכמים חדשים עם נציגות העובדים - הרי עצם השימוש בחקיקה, או האיום בה, עלול לערער את אמינות ההסכמים שעליהם חתומה הממשלה ולהקטין את יכולתה להתחייב באופן אמין בהסכמים עתידיים. בכך עלול שכרה של הצלחת ההתאמה הפיסקלית שהתבססה על אמצעים אלה לצאת בהפסדה. כנגד זאת ייתכן כי לא היה מנוס מהשימוש בדרך זו, מפני שהסדרי העבר הקנו לארגוני העובדים כוח רב, ולפיכך לא התאפשר לבצע התאמות פיסקליות בהיקף ובדחיפות הנדרשים בלי לערער על הסכמים אלה. הדילמה החריפה שבפניה ניצבה הממשלה שיקפה במידה רבה את המחיר של אותם הסדרים מהעבר. ההצלחה להגיע, בסופו של דבר, לשינויים בהסכמה במרבית הנושאים השנויים במחלוקת תרמה רבות לביסוס אמינותם של שינויים אלה. עם זאת, רק בעתיד יהיה ניתן להעריך אם עלות השימוש באיום החקיקה תהיה בסופו של דבר קטנה מהתועלת של השינויים שהושגו. זאת בפרט לנוכח החזרה המהירה לשימוש במכשיר זה בעת אישור הצעדים המשלימים לתקציב 2004, אף שחלקם סתרו אפילו את ההסכמים שהושגו במסגרת התכנית הכלכלית רק כמה חודשים קודם לכן.

בעיה נוספת שנבעה מהדחיפות באישור התכנית ומהיקף הצעדים שנדרשו, היא הקושי לקיים דיון ציבורי מסודר ברפורמות מבניות בעלות חשיבות רבה והשלכות ארוכות טווח, שנכללו בתכנית. יישומן של רפורמות אלה נדרש בעת הנוכחית כדי לבסס את אמון השווקים בייצוב הפיסקלי, בפרט לאחר העלייה המהירה של הגירעון זמן קצר לאחר תכנית הייצוב הקודמת. כך, למשל, נדרשו בתוך שבועות ספורים הכרעות בנושאים כמו הרפורמה בקרנות הפנסיה, שינויים נרחבים בשיעורי המס, במבנה קצבאות הביטוח הלאומי ובדרך עדכון, ואיחוד רשויות מקומיות (70 רשויות ב-14 יום - לפי התכנית המקורית). מובן שבתנאים כאלה לא יכולים לבוא לידי ביטוי שיקולים רבים וחשובים, ונוצר פתח לטעויות ביישום. זהו, במידה רבה, מחיר שהמשק משלם על ההימנעות מטיפול באותם נושאים מבניים שלא בתקופת משבר.

אחד הרכיבים החשובים של התכנית הכלכלית, שאושר בכנסת בתחילת 2004, בעקבות ההסכם עם ההסתדרות, הוא העלאת גיל הפרישה במשק. העלאה זו תשפיע על גילי הזכאות לקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי, לפנסיה תקציבית ולקצבת פנסיה מהקרנות הוותיקות והחדשות. כן יושפעו מהשינוי זכויות נוספות המוענקות לאזרחים בגיל הפרישה, ובהתאם לכך - גם הזכויות שנהנו מהן אנשים בגילים סמוכים לגיל הפרישה. השינוי שאומץ בישראל נעשה בתקופה שבה מדינות רבות בעולם מתמודדות עם שאלת קביעת גיל הפרישה ומעלות אותו. השוואת גילי הפרישה שעליהם הוחלט בישראל לאלו הנהוגים בעולם מעלה כי גיל היעד לפרישה שנקבע לגברים - 67, משנת 2009 - הוא הגבוה ביותר בעולם, ודומה רק לאלו שבדנמרק ובארצות הברית, אשר תגיע לגיל היעד בשנת 2027; בעוד שגיל היעד לפרישה של נשים - 64, משנת 2017 - דומה למוצע במדינות OECD (לוח ג'-6). עם זאת, אין זה מקובל עוד במדינות המפותחות

שגיל הפרישה לנשים יהיה שונה מזה של הגברים, ובכך ישראל נותרת חריגה גם לאחר העלאת גיל הפרישה¹⁷.

לוח ג'-6 גיל הפרישה החוקי במדינות OECD, 2000		
המדינה	גברים	נשים
הרפובליקה הצ'כית	62	61
הונגריה	60	57
פולין	65	60
אוסטריה	65	60
בלגיה	65	65
דנמרק	67	67
פינלנד	65	65
צרפת	60	60
גרמניה	63	63
יוון	65	60
אירלנד	65	65
איטליה	65	60
לוקסמבורג	65	65
הולנד	65	65
פורטוגל	65	65
ספרד	65	65
שבדיה	65	65
בריטניה	65	60
ארה"ב	65	65
יפן	65	65
ניו זילנד	65	65
קנדה	65	65
אוסטרליה	65	61
ממוצע OECD¹	64	63

(1) ממוצע אריתמטי של כל המדינות המופיעות בלוח.
המקור: נתוני קרן המטבע הבין-לאומית.

לבחירת גיל פרישה מאוחר יחסית בישראל, בהשוואה למדינות המפותחות, ניתן למצוא הצדקה הן בתוחלת החיים הארוכה יחסית בישראל והן בכניסה המאוחרת יחסית לשוק העבודה, בשל השירות הצבאי, ומה עוד שבמרבית המדינות המפותחות מכירים בכך שגיל הפרישה הנהוג כיום הוא נמוך מדי. ואולם מאפיין נוסף של התאמת גיל הפרישה בישראל הוא קצב ההתאמה המהיר שנבחר, ביחס למדינות המפותחות שאימצו רפורמות דומות בשנים האחרונות (לוח ג'-7). בישראל יועלה גיל הפרישה לגברים ולנשים בשנתיים על פני 5 שנים (מאמצע 2004 עד אמצע 2009), ולנשים בעוד שנתיים בשנים 2012-2017¹⁸. יישום ההעלאות גם החל כמעט מייד עם החקיקה; זהו שינוי

אין זה מקובל עוד במדינות המפותחות שגיל הפרישה לנשים יהיה שונה מזה של הגברים, ובכך ישראל נותרת חריגה גם לאחר העלאת גיל הפרישה.

17 מקרב מדינות OECD רק ביוון, באיטליה ובפולין גיל הפרישה של הנשים נמוך מזה של הגברים, ואין תכנית פעילה להשוואתו.

18 אלא אם כן יוחלט אחרת בעקבות המלצות ועדה ציבורית שאמורה לקום כדי לבחון את הנושא.

ברוב המדינות אומץ תוואי מתון יותר להעלאה של גיל הפרישה, מאשר בישראל, או שנקבעה תקופת מעבר משמעותית עד לתחילת העלאתו.

מהיר, הפוגע בעובדים רבים בגילים המבוגרים, משום שאין ביכולתם להתאים בהתאמה כה קצרה את חסכוניהם והסדרי התעסוקה שלהם כדי לממש את תכניות הפרישה הרצויות להם. במדינות האחרות אומץ לרוב תוואי מתון יותר של העלאת גיל הפרישה, או שנקבעה תקופת מעבר משמעותית עד לתחילת העלאתו. רק בחלק ממדינות מזרח אירופה אומץ תוואי התאמה מהיר יותר מאשר בישראל, אך זאת בגילי פרישה נמוכים יותר. פער זה בולט במיוחד משום שבמדינות אלה, כולל מדינות מזרח אירופה, בעיית הזדקנות האוכלוסייה חריפה יותר מאשר בישראל, ומה עוד שכאן גם אומצו בשנים האחרונות הסדרים שתחמו את קצב גידולן של ההתחייבויות הפנסיוניות¹⁹.

לוח ג'-7

השינויים בגיל הפרישה, ישראל ומדינות OECD

מדינה	השינוי בגיל הפרישה		גיל היעד		קצב	העלות השנתית	הערות
	גברים	נשים	גברים	נשים			
	(העלאת בשנים)		(חודשים בשנה בממוצע)				
ישראל	2	4	67	64	גברים 5, נשים 14		
ארדה"ב	2	2	67	67	1	הוכרו 3 שנים לפני תחילת ההפחתות	
בלגיה	0	5	65	65	5		
דנמרק	2	2	67	67	לא הדרגתי, הודעה מראש של 6 שנים		
אוסטרליה	0	4	65	65	3		
שווייץ	0	1	65	64	4		
בריטניה	0	5	65	65	6	החל מ-2010	
הונגריה	2	7	62	62	1 כל שנה שניה		
הרפובליקה הצ'כית	2	4 עד 5	62	57-62	2 לגברים, 4 לנשים	גיל הפרישה לנשים תלוי במספר הילדים:	
סלובקיה	0	3	60	60	2.4	לנשים עם 4 ילדים או יותר - 3.5	
אסטוניה	1	5.5	63	63	12 גברים, 6 נשים	הוכרו 3 שנים לפני תחילת ההפחתות	
ליטא	2.5	5	62.5	60	6		
קוריאה	5	5	65	65	3	החל מ-2013	
לטביה	2	4.5	62	62	6		

(1) לנשים: 5 חודשים לשנה עד גיל 62 - אז הפוגה של 3 שנים ושוב העלאת בקצב דומה. המקור: נתוני קרן המטבע הבין לאומית - OECD, IMF ומקורות בין-לאומיים נוספים.

19 קרנות הפנסיה "הוותיקות" נסגרו למצטרפים חדשים, והעובדים החדשים במגזר הציבורי אינם זכאים עוד לפנסיה תקציבית אלא מבטחים בקרנות הפנסיה החדשות, המחויבות לשמור על איזון אקטוארי.

3. קווי ההתפתחות העיקריים בפעילות הממשלה הרחבה

גירעון הממשלה הרחבה נותר גם השנה ברמה הגבוהה של יותר מחמישה אחוזי תוצר, שאליה הוא הגיע אשתקד (לוח ג'–8)²⁰. הגירעון בשנתיים אלה הוא הגבוה ביותר מאז שנת 1996, והוא משקף עלייה של כארבעה אחוזי תוצר מהרמה הנמוכה שאליה הוא הגיע בשנת 2000 וגם גידול ניכר לעומת השנים שקדמו לה. ואולם, בניגוד לשנתיים הקודמות, שבהן גדל הגירעון בגלל עליית משקלן של הוצאות הממשלה הרחבה בתוצר, השנה התייצב גודלו מפני ירידה דומה במשקל הכנסות הממשלה והוצאותיה בתוצר. יתר על כן, הגירעון ללא ריבית והכנסות מרכוש אף פחת השנה, לאחר שגדל בשיעור ניכר בשנתיים הקודמות. בגלל רמתו הגבוהה של הגירעון המשיך יחס החוב הציבורי לתוצר לגדול גם השנה, כך שהחוב הציבורי ברוטו חזר לרמה של אמצע שנות התשעים, והחוב נטו הגיע לרמתו הגבוהה ביותר מזה עשר שנים.

בחינת הגורמים לגידול של גירעון הממשלה הרחבה בשלוש השנים האחרונות מלמדת שמתוך הגידול של 3.7 אחוזי תוצר בגירעון, 2.9 אחוזים נבעו מעליית משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. משמע, שגידול הגירעון אינו משקף את היעדרן של הכנסות חריגות שהיו לממשלה כתוצאה מההגאות הכלכלית בשנת 2000, אלא בעיקר את המשך הגידול המהיר של ההוצאות – למרות המיתון – עד אמצע 2002. בחינת הרכב הגידול של משקל ההוצאות בתוצר בתקופה זו (לוח ג'–9) מלמדת שלמרות החמרת המצב הביטחוני, הגירעונות, שהגדילו את החוב הציבורי, שיעורי הריבית הגבוהים בחלק ניכר מהתקופה וההשקעות בתשתית – יותר ממחצית הגידול נבעה דווקא מהעלייה של משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר, ועוד כשלושים אחוזים נבעו מעלייה של משקל תשלומי ההעברה השוטפים. רק כרבע מהגידול של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בתקופה זו שיקף את עליית הוצאות הביטחון, ואילו השפעתם של תשלומי הריבית, ההשקעות והתמיכות בהשקעות ההון הייתה קטנה. ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בשנת 2003 שיקפה בעיקר ירידה בתמיכות להון – כולל ירידה חדה בסבסוד המשכנתאות לדיור – וביבוא הביטחוני, וכן ירידה בצריכה האזרחית.

הגירעון הגדול השנה הביא לעלייה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר. שיעור גידולו של החוב ברוטו היה מתון יחסית לגודל הגירעון, בשל ההשפעה הממתנת של ייסוף השקל מול הדולר, שמרבית החוב החיצוני נקוב בו (לוח ג'–10). גם הירידה, במשך השנה, של מדד המחירים לצרכן, שאליו צמודה מרבית החוב²¹, ביחס למחירי התוצר תרמה להפחתת יחס החוב לתוצר. יחס החוב נטו לתוצר – הכולל גם את בנק ישראל – עלה השנה בשיעור גבוה יותר, בעיקר משום שהוא אינו רגיש לשינויים בשער

גירעון הממשלה הרחבה נותר גם השנה ברמה הגבוהה של יותר מחמישה אחוזי תוצר, שאליה הוא הגיע אשתקד.

בניגוד לשנתיים הקודמות, שבהן גדל הגירעון בגלל עליית משקלן של הוצאות הממשלה הרחבה בתוצר, השנה התייצב גודלו, מפני ירידה דומה של משקל הכנסות הממשלה והוצאותיה בתוצר.

מתוך עלייה של 3.7 אחוזי תוצר בגירעון בשלוש השנים האחרונות, 2.9 אחוזים נבעו מעליית משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

רק כרבע מהגידול של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר משנת 2000 ואילך שיקף את עליית הוצאות הביטחון.

בגלל רמתו הגבוהה של החוב הציבורי לעומת המקובל בעולם ואי-ההתקדמות בהפחתתו לאורך זמן, יש בתוואי העולה שהתפתח בשלוש השנים האחרונות – הצפוי להימשך גם בשנת 2004 – כדי להגדיל את הסיכון שהמשקיעים מייחסים למשק הישראלי.

20 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-1.6 אחוזי תוצר והגיע ל-6.1 אחוזים. אולם, הואיל ובנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כפי שמוסבר בחלק החשובות בדוח בנק ישראל לשנת 2001) ובמרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהועברו בפועל על ידי הבנק המרכזי, אנו מתמקדים בהמשך הניתוח בהגדרת הגירעון שאינה כוללת את בנק ישראל.

21 הרכב החוב והתפתחותו מנותחים בסקירת המחלקה המוניטרית בדוח זה.

לוח ג'-8

הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1994 עד 2003

(אחוזי תמ"ג)

2003	2002	2001	2000	1999	1998	ממוצע 1997-1994	
47.9	50.7	49.7	48.9	47.9	49.3	49.8	סך כל ההכנסות הציבוריות
48.8	49.9	49.8	49.6	48.6	48.9	49.6	מזה: ללא בנק ישראל
0.6	2.4	1.5	1.0	1.1	2.2	1.6	מזה: הכנסות מרכוש
38.7	39.3	40.0	40.0	38.5	38.3	39.3	סך כל המסים
14.4	14.3	13.6	13.5	14.3	14.2	14.6	מסים עקיפים על הייצור המקומי
4.2	4.2	4.2	4.6	4.4	4.3	5.2	מסים עקיפים על היבוא האזרחי
13.5	14.4	15.9	16.0	14.0	14.1	14.2	מסים ישירים ותשלומי חובה
6.5	6.4	6.3	5.9	5.7	5.8	5.3	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
3.7	4.1	3.7	3.7	4.0	4.0	4.1	מענקים
4.8	4.9	4.5	4.2	4.4	4.8	4.8	אחר ²
54.0	55.2	53.8	51.1	52.1	53.0	54.3	סך כל ההוצאות הציבוריות
50.1	50.9	49.6	47.0	47.6	48.1	48.2	מזה: הוצאות שוטפות
20.7	21.0	20.3	19.0	19.3	19.3	19.3	צריכה אזרחית מקומית
7.3	7.4	6.7	6.7	6.6	6.8	7.4	צריכה ביטחונית מקומית
1.9	2.4	1.9	1.7	2.0	1.8	1.7	יבוא ביטחוני
0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	1.3	תמיכות ישירות
13.6	14.0	14.0	12.8	12.7	12.8	12.0	תשלומי העברה על החשבון השוטף
5.9	5.4	5.9	6.0	6.0	6.4	6.5	תשלומי ריבית
1.2	³ 1.6	1.5	1.5	1.7	1.6	2.5	תשלומי העברה על חשבון ההון
2.7	2.7	2.7	2.6	2.7	3.3	3.5	השקעות הממשלה הרחבה
6.1	4.5	4.1	2.1	4.2	3.7	4.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
5.2	5.3	4.0	1.5	3.4	4.1	4.8	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
-0.9	-1.5	0.3	2.8	0.7	0.5	0.3	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא ריבית והכנסות מרכוש
92.6	86.4	84.5	78.8	83.4	83.2	86.9	החוב הציבורי (נטו)⁴
107.4	104.9	96.4	91.4	101.4	106.7	108.8	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 ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-9

רכיבי הגידול במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, 2000 עד 2003

(אחוזים מסך הגידול)	(אחוזי תוצר)	
100.0	2.9	סך הגידול בהוצאה הציבורית
58.8	1.7	הצריכה האזרחית המקומית
24.9	0.7	הצריכה הביטחונית
-4.3	-0.1	התמיכות הישירות
28.3	0.8	תשלומי ההעברה השוטפים
-3.4	-0.1	תשלומי הריבית
-6.0	-0.2	ההשקעות ותשלומי ההעברה על חשבון ההון

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-10 רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו בין 2002 ל-2003 (אחוזי תוצר)	
התרומה לשינוי בהכנסות	
החוב בסוף 2002	(אחוזים מסך ההכנסות)
עליית התוצר	104.9
גירעון על בסיס מזומן ¹	-1.3
שיערוך החוב הנקוב במט"ח	5.4
שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²	-1.4
שיערוך החוב הלא-צמוד במחירי התוצר	-0.9
הלוואות נטו מעבר לגידול בגירעון	0.1
סך הכול	0.7
	107.4

(1) כולל מותן אשראי, גביית קרן ותשלום פרמיית הסיכון על ההנפקות בערבות ממשלת ארצות הברית.
(2) הפער בין ירידת מדד המחירים לצרכן במשך השנה לירידת מחירי התוצר.
המקור: חישובי מחלקת המחקר ועיבודי בנק ישראל.

החליפין²². רמתו של היחס כיום דומה לזו של 1993 – משמע שבמשך עשור שלם הוא לא פחת (דיאגרמה ג'-1) – ובתקופה הנוכחית הוא הולך ועולה. מפני רמתו הגבוהה לעומת המקובל בעולם (לוח ג'-11) ואי-ההתקדמות בהפחתתו לאורך זמן, יש בתוואי העולה שהתפתח בשלוש השנים האחרונות – והצפוי להימשך גם בשנת 2004 – 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. מכאן החשיבות הרבה של התכנית הכלכלית של אמצע 2003, ששינתה את התוואי העולה של הגירעון ושל הצעדים הכלולים בתקציב 2004, שביססו תוואי יורד של הגירעון – ובעקבותיו גם של יחס החוב לתוצר – לשנים הקרובות. (ראו סעיף 6 להלן.) חשיבות רבה נודעת גם להעלאת גיל הפרישה במשק, שהקטינה את ההתחייבויות העתידיות של הממשלה בגין קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי, הפנסיה התקציבית והסדר קרנות הפנסיה, ולרכיבים הנוספים של הסדר קרנות הפנסיה, שהקטינו את חוסר הוודאות לגבי המחויבות האקטוארית של הממשלה בתחום זה. אמנם הטל התקציבי של התפתחות הרכב הגילים הצפוי בישראל בעשורים הקרובים קטן מאשר במדינות המפותחות²³, ומבחינה זו ניתן, לכאורה, לקיים יחס גבוה יותר של החוב לתוצר בלי להסתכן בהתבדרותו; אולם בשנים האחרונות הובהר כי הסיכונים הביטחוניים בישראל – והשפעותיהם הכלכליות – מחייבים דווקא זהירות יתר, דהיינו הורדה של יחס החוב לתוצר לרמה נמוכה מזו של מדינות אחרות. בהקשר זה יש לציין את הקשיים שבהם נתקלת הממשלה בגיוס מקורות למימון בנייתה של גדר ההפרדה, למרות החלטותיה לקדם בנייה זו במהירות – קשיים הנעוצים בגירעון הגדול וביחס הגבוה של החוב לתוצר.

22 גודלו של החוב החיצוני נטו (החוב החיצוני בניכוי יתרות מטבע החוץ של בנק ישראל) הוא פחות משלושה אחוזי תוצר, בעוד שגודלו של החוב החיצוני ברוטו הוא כ-27 אחוזי תוצר.
23 לדיון בהשפעת ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בישראל עד שנת 2020 על הוצאות הממשלה, ראו קובי ברידא (2003), "השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך", רבעון לכלכלה 50, דצמבר.

בשל רמת החוב הגבוהה יש חשיבות רבה לתכנית הכלכלית של אמצע 2003, ששינתה את התוואי העולה של הגירעון, ולצעדים הכלולים בתקציב 2004, שביססו תוואי יורד של הגירעון – ובעקבותיו גם של יחס החוב לתוצר – לשנים הקרובות.

לוח ג'-1 הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריבית ונטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל ובמדינות OECD, 1992 עד 2003

הגירעון הכולל בצריכה הציבורית לנטש 2003-1994	החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו)				הגירעון של הממשלה הרחבה (-) לא כולל ריבית				הפחתת משקל הוצאות בטווח				הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע ממוצע				המדינה
	דשעיות	2003	1995	דשעיות	2003	1994	2003-1994 בטווח	דשעיות	2003-2002	1994-1992	דשעיות	2002-2001	1994-1992				
(אחוזים)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזים)	(אחוזי תוצר)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)				
	1.5	-1.8	107.4	109.2	-2.7	0.6	3.3	0.2	-0.4	-5.3	-4.8						
	1.3	-2.3	102.9	108.7	-1.0	3.6	4.6	-4.0	10.1	-1.6	-11.6	ישראל ¹	יוון				
	0.5	-22.1	62.5	82.1	10.2	0.5	-9.7	-11.9	10.6	0.7	-9.9	שבדיה					
	0.7	-13.6	117.1	132.4	0.5	2.2	1.7	-6.0	7.5	-2.6	-10.1	אוסטרליה					
	1.3	-9.8	53.5	60.5	2.8	-1.3	-4.1	-2.2	4.8	-2.2	-7.0	בריטניה					
	0.4	-18.7	75.6	100.8	4.9	3.2	-1.7	-9.6	9.1	0.9	-8.2	קנדה					
	1.7	-28.5	102.4	133.9	1.3	5.5	4.2	-3.6	6.9	0.1	-6.8	בלגיה					
	1.6	-18.4	52.6	65.8	9.2	2.4	-6.8	-11.9	9.5	3.4	-6.1	פינלנד					
	2.8	-7.4	63.3	73.8	3.8	1.9	-1.9	-8.0	5.8	0.1	-5.7	ספרד					
	2.8	-4.5	59.8	64.3	1.3	0.2	-1.1	0.7	4.1	-2.8	-6.9	פורטוגל					
	1.4	3.8	69.5	62.9	1.2	-1.2	-2.4	-0.5	1.7	-3.6	-5.2	צרפת					
	2.2	-21.4	18.4	43.1	3.2	2.6	-0.6	-3.2	6.6	1.0	-5.7	אוסטרליה					
	0.6	-5.9	66.8	69.2	2.9	1.4	-1.5	-5.8	2.9	-0.9	-3.7	אוסטריה					
	1.1	-13.8	63.4	74.2	-3.1	-3.2	-0.1	-0.6	0.7	-4.2	-4.8	ארד"ב					
	1.7	-25.5	54.1	77.2	-1.1	-0.2	0.9	-5.0	1.5	-2.0	-3.5	דולנד					
	1.1	5.3	65.3	57.1	-1.8	-1.4	0.4	0.4	-1.1	-3.8	-2.7	גרמניה					
	1.7	-30.7	50.7	79.5	1.3	2.2	0.9	-5.0	3.9	1.4	-2.5	דנמרק					
	5.1	-48.5	32.5	82.9	-3.3	-0.8	2.5	-9.1	2.0	-0.6	-2.6	איטליה					
	2.6	62.3	154.6	86.6	-3.2	-5.7	-2.5	3.1	-5.5	-7.3	-1.8	יפן					
	1.8	-9.0	23.7	34.4	11.8	14.3	2.5	-5.7	11.4	10.4	-1.0	נורווגיה					
	2.0	...	38.4	56.9	-1.7	2.2	3.9	-3.2	3.4	2.7	-0.7	ניו-זילנד					
	1.7	-11.0	66.4	77.3	2.0	1.4	-0.5	-4.6	4.8	-0.5	-5.3	ממוצע OECD ²					
	1.7	-14.9	68.1	82.2	2.0	1.1	-0.9	-6.1	5.0	-1.0	-6.0	ממוצע EU ²					
	1.4	12.4	70.4	83.1	3.4	1.8	-1.6	-5.5	6.6	-0.6	-7.2	ממוצע מדינות בעלות גירעון גדול ^{2,3}					

(1) בישראל הנתונים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל, נתוני הגירעון אינם כוללים את הפרשי החצמנות על החוב הציבורי.

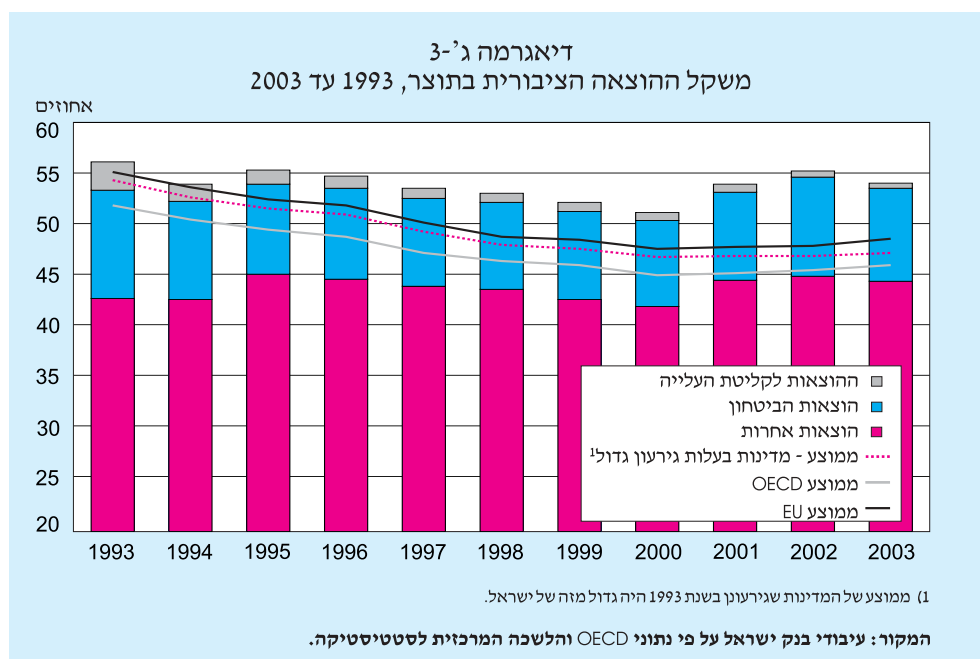
(2) מוצע אירוקי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.

(3) ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.
המקור: OECD Economic Outlook 74, December 2003.

השוואת הגירעון בישראל לגירעונות במדינות OECD מדגימה עד כמה חריג גדולו של הגירעון אצלנו. בעוד שעל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון הממשלה הרחבה בישראל השנה ל-4.4 אחוזי תוצר (לוח ג'-12), היה הגירעון הממוצע במדינות OECD 0.9 אחוזי תוצר בלבד²⁴. גם בהשוואה על פני זמן בולטת ישראל כמדינה חריגה, אשר בעשור האחרון הגדילה את הגירעון של ממשלתה הרחבה ב-0.4 אחוזי תוצר, בעוד שמדינות OECD הקטינו בתקופה זו את גירעונותיהן בממוצע ב-4.8 אחוזי תוצר. רק חלק מפער זה מוסבר בהימצאותה של ישראל בעת הנוכחית בנקודה שונה מאשר מדינות אלה במחזור העסקים: הגירעון מנוכה המחזור בישראל פחת בעשור האחרון רק ב-0.7 אחוזי תוצר, ואילו במדינות OECD הוא פחת ב-3.3 אחוזי תוצר, ובמדינות OECD שגירעונן בראשית התקופה היה גדול מזה של ישראל הוא פחת ב-5.0 אחוזים (לוח ג'-13)²⁵. הסיבה להבדל עולה אף היא מההשוואה: מדינות OECD הקטינו במשך התקופה את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-4.6 אחוזי תוצר, בעוד שבישראל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גדל באותה תקופה. כך, לאחר שבתחילת העשור משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל היה דומה לזה של מדינות

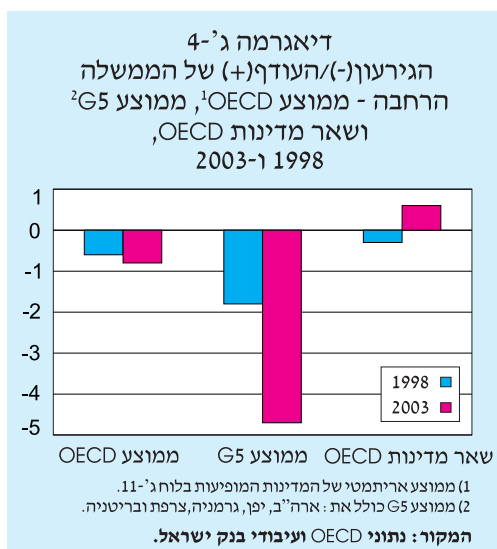
בעשור האחרון הגדילה ישראל את הגירעון של ממשלתה הרחבה ב-0.4 אחוזי תוצר, בעוד שמדינות OECD הקטינו בתקופה זו את גירעונותיהן בממוצע ב-4.8 אחוזי תוצר.

מדינות OECD הקטינו בעשור האחרון את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-4.6 אחוזי תוצר, בעוד שבישראל משקלה גדל באותה תקופה.



24 במעבר של גירעון הממשלה הרחבה מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה, שהסתכמו בשנת 2003 בהפחתה של 0.7 אחוזי תוצר. באינפלציה של 2.0 אחוזים - אמצע הטווח המוגדר כיציבות מחירים - התוספת היא כאחוז אחד מהתוצר.

25 הבחירה בשנים 1992-1994 כתקופת הבסיס משקפת את תחילת ההתאמה הפיסקלית באירופה, בעקבות הסכם מאסטריכט, ואת סיום ההוצאות הגדולות לקליטת העלייה בישראל. הגירעון מנוכה המחזור בישראל מוטה בתחילת התקופה כלפי מעלה, שכן ההוצאות הגדולות לקליטת העלייה הסתיימו רק בשנת 1994.



האיחוד האירופי בראשית העשור (אף שההוצאות לביטחון ולקליטת העלייה היו גבוהות מאשר בהווה), הרי עתה משקלה אצלנו גבוה משמעותית מאשר במדינות אלה (דיאגרמה ג'-3). אמנם בשנתיים האחרונות אימצו מספר מדינות מדיניות של הגדלת גירעון הממשלה הרחבה, אך נראה כי מדיניות זו היא נחלתן של המדינות הגדולות (ה-G5); לעומת זאת למדינות הקטנות יותר, משמעת השווקים והצלחת המדיניות בשנים הקודמות מכתיבים, כנראה, להמשיך ולהיצמד לתוואי הקונסולידציה הפיסקלית (דיאגרמה ג'-4)²⁶.

בסך הכול ירד נטל המס
בשנתיים האחרונות ב-
1.3 אחוזי תוצר, וחזר
לרמה של סוף שנות
התשעים.

נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר, ירד גם השנה, בהמשך לירידתו אשתקד (דיאגרמה ג'-1). בסך הכול ירד בשנתיים האחרונות נטל המס ב-1.3 אחוזי תוצר, והוא חזר לרמה של סוף שנות התשעים. הירידה בנטל המס התמקדה גם השנה במסים הישירים, ונבעה בעיקר מההתפתחויות בפעילות הכלכלית - הירידה בשכר הריאלי

לוח ג'-12					
מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל ומדינות OECD ¹ , 1999 עד 2003					
2003	2002	2001	2000	1999	
גירעון הממשלה הרחבה (-)					
-4.4	-9.2	-4.8	-1.5	-4.2	ישראל
-0.9	-0.2	0.6	1.2	0.0	ממוצע OECD ²
-1.4	-0.7	0.0	0.8	-0.2	ממוצע EU ²
הוצאות הממשלה הרחבה					
53.0	59.7	54.8	51.1	53.0	ישראל
45.9	45.4	45.1	44.9	45.9	ממוצע OECD ²
48.5	47.6	47.7	47.5	48.4	ממוצע EU ²
(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 למדד). בחישוב הגירעון נוכו הפרשי הצמדה על חובות הציבור לממשלה. (2) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה. המקור: OECD Economic Outlook 74, December 2003, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.					

26 לפירוט ראו: ד' קלוש (14/08/2003), סקירת התפתחויות פיסקליות במדינות OECD, www.bankisrael.gov.il

וברווחיות החברות. לעומת זאת עלה בשנתיים האחרונות נטל המס העקיף - בעיקר בשל שינויי חקיקה (תיבה ג'-3). בסך הכול תרמו שינויי החקיקה להעלאת נטל המס השנה כ- 1.7 מיליארדי ש"ח, וזאת בהמשך לתרומתם בסך 3.2 מיליארדים ב-2002 (כולל השפעת ביטול תקרות הביטוח הלאומי, שהוחזרו באמצע 2003).

לוח ג'-13

הגירעון מנוכה המחזור בישראל ובמדינות OECD, ממוצע 1992-1994 בהשוואה לממוצע 2002-2003

המדינה	הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה (-)	
	ממוצע ממוצע	ממוצע
	1992-1994	2002-2003
	השינוי	השינוי
	(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)	
ישראל - הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל	-2.8	-2.1
ממוצע OECD ¹	-4.2	-0.8
ממוצע EU ¹	-4.2	-0.6
ממוצע המדינות שהגירעון בהן גדול ^{2,1}	-5.2	-0.2
0.7		
3.3		
3.6		
5.0		

(1) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.

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

המקור: OECD Economic Outlook 74, December 2003 ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ג'-3: שינויי חקיקה במערכת המס בשנים 2002-2004

בשנים האחרונות חלו שינויים רבים במערכת המס בישראל. שינויים אלה שיקפו, מחד גיסא, את הצורך להגדיל את הכנסות הממשלה כדי להקטין את הגירעונות, שתפחו מ-2001 ואילך, ומאידך - את הרצון להפחית את שיעור המס על ההכנסות מיגיעה אישית, שהוא גבוה מאוד בהשוואה בין-לאומית (בפרט באזורים שבהם לא ניתנו הנחות בשיעור המס), במיוחד ברמות ההכנסה של שלושת העשירונים העליונים¹. שינויי חקיקה אלה הביאו להעלאת נטל המס בכ-1.7 מיליארדי ש"ח (0.3 אחוז תוצר) משנת 2001 לשנת 2004 (לוח ג'-1-3)², אך התוספת נטו מסתירה שינויים גדולים בהרבה שחלו במערכת המס וקיצו זה את השפעתו של זה על סך ההכנסות ממסים - כולל שיעורי מס שהועלו והופחתו בחזרה. בסך הכול הסתכמו העלאות המסים בתקופה זו בקרוב ל-12 מיליארדי ש"ח, לצד הפחתות מסים בהיקף של כ-10 מיליארדים. כך, בין היתר, בוטלו והוחזרו תקרות הביטוח הלאומי, הועלה והופחת מס הערך המוסף, הופעל ובוטל "מס העשירים" (בשנת 2002), ומסי הנדל"ן הופחתו זמנית.

1 להשוואת שיעורי המס על השכר ראו: ע' ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה: ישראל בפרספקטיבה בין-לאומית, בנק ישראל, מחלקת המחקר, יולי 2002 (bankisrael.gov.il).

2 מס הערך המוסף, כולל מע"מ מלכ"ר ומע"מ פיננסי, הופחת בתחילת מארס 2004. חישוב של השפעת ההפחתה בשנה שלמה יקטין את התוספת המצטברת להכנסות ממסים בכ-400 מיליוני ש"ח, מזה כ-300 מיליונים במסים העקיפים.

בניתוח ההשפעה הכוללת של שינויי החקיקה שהופעלו בשלוש השנים האחרונות, ולא בוטלו, ניתן להפריד בבירור בין המסים הישירים למסים העקיפים. בעוד שנטל המס העקיף עלה בשיעור ניכר בתקופה זו, נטל המס הישיר ירד מעט. נוסף על כך, מסי הרכוש פחתו בכחצי מיליארד ש"ח³ - שינוי המגדיל את הפער בהרכב ההכנסות ממסים בין ישראל למקובל במדינות המפותחות, שכן משקל ההכנסות ממסים עקיפים גבוה יותר אצלנו⁴. ואולם, כיוון שהעלאת המסים העקיפים התמקדה בצמצום עיוותים במסוי על הדלק ובהיטל על הסיגריות - לצד הפחתת מסי הקנייה והמכס - היא תורמת לייעול ההרכב של מערכת המס. אשר לשינוי הקטן בנטל המס הישיר - הוא מסתיר שינוי ניכר שחל בהרכב נטל המס בשנים אלה: מס ההכנסה על הכנסות מעבודה הופחת באמצעות הורדת שיעורי המס בסכום מצטבר של 6.7 מיליארדי ש"ח, בעוד שמסים אחרים על השכר הועלו ב-2.0 מיליארדי ש"ח. נוסף על כך בוטלו פטורים ממס הכנסה בסכום של 4.2 מיליארדי ש"ח, כולל מרבית הנחות המס שניתנו לתושבי אזורים שונים

לוח ג'-3-1

השפעת שינויי החקיקה על הגבייה, 2002 עד 2004

(כל שנה לעומת קודמתה, מיליוני ש"ח)

2004	2003	2002	ההשפעה המצטברת
1,675	1,670	2,620	-2,615
סך הכול			
-427	240	1,110	-1,777
המסים הישירים על ההכנסות מהון ומעבודה			
4,230	2,770	250	1,210
ביטול פטורים¹			
2,043	1,220	860	-37
העלאת שיעורי המס²			
-6,700	-3,750	0	-2,950
הפחתות שיעורי המס³			
2,552	1,820	1,810	-1,078
המסים העקיפים⁴			
-450	-390	-300	240
מסי רכוש⁵			

(1) הפחתת שיעור הזיכוי לתושבי אזורי הפיתוח, מיסוי בגין שימוש בטלפונים סלולריים של המעסיק, ביטול הזיכוי בגין הורה חסר יכולת, מיסוי ההכנסות מהון פיננסי במסגרת הרפורמה במס הכנסה, מיסוי בגין זכויות בהגרלות ובפרסים, ביטול ההטבה לנכים זמניים והעלאת גיל הפנסיה המזכה בניכוי של 35 אחוזים.

(2) העלאת שיעורי מס הערך המוסף על מלכ"ר ומוסדות פיננסיים וביטולה ממארכ 2004, ביטול נקודות הזיכוי לעובדים זרים והטלת מס של 8 אחוזים על העסקתם (למעט עובדי סיעוד), והעלאת שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים והעצמאים באחוז אחד.

(3) הפחתת שיעורי המס על יגיעה אישית במסגרת הרפורמה במס הכנסה, ושינוי מדרגות המס בראשית 2004 כדי לצמצם את נטל המס.

(4) העלאת שיעור מס הערך המוסף ל-18 אחוזים והחזרתו ל-17 אחוזים ממארכ 2004, העלאת הבלו על הסולר מ-11 ל-66 אגורות לליטר (בשני שלבים), העלאת מס הקנייה על סיגריות, העלאת הבלו על הנפט, צמצום הטבות המס לעולים ותושבים חוזרים, הפחתת מסי הקנייה והמכס בפברואר 2004 והפחתת מס הבולים.

(5) הפחתת מסי הנדל"ן בסוף 2002 ואי התאמת שיעור השינוי של הארנונה למדד המחירים לצרכן ב-2003 וב-2004.

המקור: אומדני בנק ישראל על בסיס מנהל הכנסות המדינה, הדוחות השנתיים לשנים 2002 ו-2003, וספר "עיקרי התקציב" לשנת 2004.

3 הגדרת שינויי חקיקה לעומת שינויים "רגילים" בשיעורי המס היא שיפוטית במידה מסוימת. כך, למשל, התייחסנו כאן להתאמה כלפי מטה של מדרגות מס ההכנסה ונקודות הזיכוי בתחילת 2004 כאל שינוי "רגיל", שכן זו נעשתה בהתאם לחוק הקיים. לעומת זאת, העלאת מסי הארנונה בשיעור נמוך מעליית המדד ב-2003, ואי הפחתתם ב-2004 בהתאם לירידת המדד, נכללים כשינויי חקיקה, שכן הם נעשו בניגוד לנהוג מזה שנים רבות. החישוב אינו משקף את האישורים שניתנו לחלק מהרשויות המקומיות להעלות את מסי הארנונה ביותר מהשיעור האחיד שאושר בכנסת.

4 נטל המס הישיר בישראל (כולל דמי הביטוח הלאומי) היה נמוך מהנטל המקביל במדינות OECD בכשני אחוזי תוצר בשנת 2001, בעוד שנטל המס העקיף היה גבוה מאשר בהן בכשלושה אחוזי תוצר.

בארץ. כן הוטל מס על הכנסות הפרטים מנכסים פיננסיים, במסגרת הרפורמה במס ההכנסה, ובכך התקרב מבנה המיסוי הישיר בישראל צעד נוסף למבנה המקובל בעולם.⁵

מעבר לשינויים שכבר הופעלו התקבלו השנה מספר חוקים, שצפויים - אם ייושמו - להפחית בעתיד את נטל המס במידה משמעותית. המשך הרפורמה במס ההכנסה צפוי להפחית את הנטל (נטו) בכ-4 מיליארדי ש"ח עד שנת 2006, והפחתת מס הבולים צפויה להפחית בהדרגה את נטל המס בעוד כ-700 מיליוני ש"ח, עד 2007. נוסף על הפחתות אלה צפויה, בשנים 2005-2007, הפחתה הדרגתית של 1.5 נקודות אחוז בדמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים והעצמאיים, וכתוצאה מכך צפויים תשלומי המס (נטו) להצטמצם בעוד כשני מיליארדי ש"ח. בסיכום - על פי החקיקה הקיימת ומדיניות הממשלה צפויה בארבע השנים הקרובות הפחתה מצטברת של מסים בהיקף של כשבעה מיליארדי ש"ח. זו תתרום להפחתת נטל המס הכולל, ובפרט יפחת נטל המס על השכר, כך שגם ברמות ההכנסה הבינוניות והגבוהות הוא יתקרב לשיעורים הנהוגים במדינות המפותחות.

5 להשוואה בין-לאומית של המיסוי על נכסים פיננסיים ראו: ע' ברנדר, מערכת המיסוי הישיר בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית, בנק ישראל, מחלקת המחקר, פברואר 2000 (bankisrael.gov.il).

על פי החקיקה הקיימת ומדיניות הממשלה צפויה בארבע השנים הקרובות הפחתה מצטברת של מסים בהיקף של כשבעה מיליארדי ש"ח.

על פי הרפורמה במס ההכנסה יפחת נטל המס על השכר, כך שגם ברמות ההכנסה הבינוניות והגבוהות הוא יתקרב לשיעורים הנהוגים במדינות המפותחות.

אי-השינוי ביחס גירעון הממשלה הרחבה לתוצר השנה שיקף במידה רבה 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 הפוטנציאלי²⁷. בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבוניות הלאומית ובתקציב, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר משתנה קצב עליית המחירים²⁸.

על פי חישוב זה פחת השנה הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה ב-1.8 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, והגיע לרמה נמוכה אף מזו של שנת 2000 (לוח ג'-14); מכאן שגידולו של הגירעון בתקופה זו ניתן להסבר על ידי גידול הפער בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי. מההשוואה עולה גם שבניכוי השפעת ההאטה בפעילות הכלכלית

הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה פחת השנה ב-1.8 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, והגיע לרמה נמוכה אף מזו של שנת 2000.

27 חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.5 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה היה בשנת 2003 פער של כ-2 אחוזים בין קצב הגידול של התוצר לזה של התוצר הפוטנציאלי, וסטייה מצטברת של 8.5 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 שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 1999.

28 בחישוב הוצאות הריבית של הממשלה הרחבה על ידי הלמ"ס מנוכה עליית המחירים בפועל משיעור הריבית המשולמת על החוב השקלי הלא-צמוד; במקרה של ירידת מחירים אין מוסיפים את שיעור ירידת המחירים לריבית. בחישוב הגירעון "מנוכה המחזור" אנו מניחים שיעור אינפלציה "נורמטיבי" של 2.0 אחוזים.

לוח ג'-14

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 1999 עד 2003
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2003	2002	2001	2000	1999	
-1.2	-3.0	-2.7	-1.9	-2.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ¹
-1.5	-3.2	-3.0	-2.4	-2.8	הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה ¹

(1) 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.

פחת הגירעון בתקופה זו, אמנם בשיעורים נמוכים מהיעדים שקבעה הממשלה, הפחתה שכולה הושגה השנה. הגירעון המקומי "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה פחת השנה גם הוא ב-1.7 אחוזי תוצר. על פי חישוב אחרון זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות הממשלה הרחבה על הביקושים השנה, זו תרמה לצמצום ניכר בביקושים²⁹. לעומת זאת ייתכן כי מפני גודלו של הגירעון השנה - בעיקר בראשיתה - והחששות מהתפתחות משבר פיננסי, דווקא החזרת השליטה הפיסקלית בעקבות התכנית הכלכלית תרמה להחזרת הביטחון של הצרכנים והמשקיעים במשק ולהתאוששות הפעילות הכלכלית. (לדיון באפשרות זו ראו תיבה ג'-2).

נוסף על השאלה כיצד לפרש את ההשפעה של ירידת הגירעון מנוכה המחזור השנה, חשוב להדגיש כי חישובי גירעון זה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. כך, למשל, מניח החישוב שההוצאה הציבורית לא תשתנה כאשר ייסגר הפער בין התוצר לרמתו הפוטנציאלית. ואולם, בחינת קשר זה בישראל מצביעה על מיתאם חיובי בין שיעור הגידול הריאלי של התוצר העסקי לבין גידולה של ההוצאה הציבורית: כל אחוז גידול בתוצר העסקי מביא לגידול של כחצי אחוז בהוצאה הציבורית (מנוכה במחירי התוצר העסקי). מיתאם זה משקף את עליות השכר במגזר הציבורי בתקופות גאות, את הצמדת חלק ניכר מקצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק (הצמדה שבוטלה ברובה החל מהשנה) ואת נטיית הדרג הפוליטי להגדיל את ההוצאות כאשר גדלות ההכנסות ממסים. אומדני התוצר הפוטנציאלי בעולם גם "ידועים לשמצה" בשינויים הניכרים בהם על פני זמן³⁰. בישראל, התמשכות המיתון הנוכחי ועומקו מחדדים את האפשרות שחלק מפוטנציאל הייצור שלא נוצל בשלוש השנים 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, וכי "הגירעון מנוכה המחזור" שנאמד מוטה כלפי מטה.

29 לביא וסטרבצינסקי, למשל, מראים כי הקטנת הגירעון באמצעות הפחתת הצריכה הציבורית מביאה להקטנת הביקושים בטווח הקצר גם לאחר קיוזו השפעתה המרחיבה על ההוצאה הפרטית. ראו: "לביא ומ' סטרבצינסקי (2003). האם הרחבה פיסקלית מגדילה את הביקוש המצרפי והפעילות בישראל? בדיקה אמפירית לתקופה 1960-2000, רבעון לכלכלה 50, דצמבר.

30 ראו: International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 1999, Chapter III.

ייתכן כי "פער התוצר", הנמדד על בסיס המגמות מהעבר, הוא אומדן יתר ליכולתו של המשק להגדיל את הייצור בתום המיתון.

4. הוצאות הממשלה הרחבה והרכבן

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה, אך נשאר ברמה של כ-54 אחוזי תוצר, בדומה לרמתו לפני עשור. בניכוי ההוצאות הזמניות לקליטת העלייה, שהיו גבוהות במיוחד בראשית שנות התשעים, היא אף גבוהה יותר כיום מאשר באותן שנים (דיאגרמה ג'-3).³¹ עם זאת, השנה היה שינוי בולט בהתפתחות ההוצאה הציבורית ביחס לשני העשורים האחרונים: ההוצאה ירדה ריאלי (בניכוי מחירי התוצר העסקי) ב-2.1 אחוזים,

השנה היה שינוי בולט בהתפתחות ההוצאה הציבורית ביחס לשני העשורים האחרונים: ההוצאה ירדה ריאלי (בניכוי מחירי התוצר העסקי) ב-2.1 אחוזים, ובניכוי הוצאות הריבית היא ירדה ב-3.3 אחוזים.

לוח ג'-15				
שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1994 עד 2002				
(מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)				
שיעור הגידול				
2003	2002	2001-2000	1999-2000 ¹	
-2.1	2.3	6.0	4.4	סך כל ההוצאות הציבוריות
8.5	-7.9	3.2	2.4	מזה: תשלומי הריבית ²
-3.3	3.6	6.3	4.7	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
-2.5	3.5	6.9	6.2	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
-1.7	1.5	7.6	7.5	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
-2.6	6.0	6.0	5.9	הצריכה הציבורית
-1.0	4.6	6.2	7.0	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
-1.0	3.1	6.9	8.7	הצריכה האזרחית
-2.7	1.0	4.3	6.0	הצריכה האזרחית לנפש
-4.1	0.9	7.0	7.0	הוצאות שכר
3.9	7.6	7.0	15.3	הקניות
-1.0	8.9	4.9	2.7	הצריכה הביטחונית המקומית
-4.0	3.6	4.9	4.2	הוצאות שכר
-2.8	0.0	9.3	7.6	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
-4.5	-2.0	6.6	4.9	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש
-0.6	-0.4	3.6	0.5	השקעות הממשלה הרחבה
4.2	23.2	8.0	0.6	מזה: תשתית התחבורה
-27.6	11.3	-3.9	-9.8	תשלומי ההעברה בחשבון ההון

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

(2) הירידה בתשלומי הריבית בשנת 2002 ועלייתם בשנת 2003 משקפת בעיקר את השפעת השינויים בקצב עליית המחירים על הריבית המחושבת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

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

ובניכוי הוצאות הריבית היא ירדה ב-3.3 אחוזים (לוח ג'-15). ירידה זו באה לאחר התמתנות מסוימת בקצב גידולה כבר אשתקד - אך בניגוד ל-2002, שבה היה קצב גידולה של ההוצאה עדיין גבוה מהקצב המתיישר עם ירידת משקלה בתוצר, הירידה השנה משקפת קצב שינוי נמוך בהרבה מזה של התוצר הפוטנציאלי, גם בטווח הנמוך של אומדניו. הירידה בהוצאה הציבורית הקיפה כמעט את כל רכיביה - למעט השקעות המגזר הציבורי בתשתית התחבורה.

מבין רכיבי ההוצאה הציבורית בולטת השנה במיוחד הירידה בהוצאות השכר: אלו פחתו בכ-4 אחוזים, בעיקר עקב ירידה נומינלית משמעותית של השכר לשעת עבודה בתחום האזרחי (לוח א'-נ'-3.7) ושל תשומת העבודה הביטחונית (לוח א'-נ'-3.6). ירידת השכר הנומינלי לשעת עבודה בממשלה הרחבה היא תופעה שלא הייתה במשך זה עשרות שנים והיא מצביעה על גמישות המנגנון של קביעת השכר במגזר זה למצב הכלכלי - באמצעות משא ומתן עם ההסתדרות ואיגודי העובדים - ועל נחישות הממשלה לתקן את הגידול הניכר של הוצאות השכר בשנים עד 2001. בסיכומן של השנתיים האחרונות פחת השכר הריאלי במגזר הציבורי בשיעור דומה לזה של המגזר הפרטי, לאחר שעלה הרבה פחות בשלוש השנים הקודמות. (ראו לוח ב'-8 בדוח זה). לירידת השכר הנומינלי, וכן לירידה הנומינלית בסעיפי הוצאה נוספים, משמעות רבה מבחינת המסר שהיא מעבירה לשוקי ההון בדבר יכולתה של הממשלה לפתור משברים פיסקליים ללא צורך בהפתעות אינפלציוניות. מסר זה עשוי לתרום להפחתת הסיכון שהמשקיעים בישראל מייחסים לנכסים לא צמודים - וזאת מעבר לתרומה שבעצם הקטנת הגירעון.

תחום נוסף שבו חלה תפנית משמעותית בתוואי ההוצאה הציבורית הוא תשלומי ההעברה השוטפים (בעיקר קצבאות המוסד לביטוח לאומי). אלו גדלו ריאליית בתקופה שבין 1994 ל-2001 בשיעור שנתי ממוצע של יותר מ-5.5 אחוזים לנפש, קצב גידול שהעלה את משקלם בתוצר ב-2.8 נקודות אחוז בתוך 7 שנים (לוח א'-נ'-3.5). בשנתיים האחרונות התרחש מהפך בהתפתחות תשלומי ההעברה, והם פחתו ריאליית בכשלושה אחוזים לנפש בממוצע. ירידה זו משקפת בעיקר את הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי, שהתמקדו בקצבאות הילדים, בדמי האבטלה (שהוצאות הממשלה בגינם פחתו ביותר מ-30 אחוזים) ובגמלה להבטחת הכנסה. עם זאת משקלן של סך קצבאות הביטוח הלאומי בתוצר פחת השנה רק ב-0.4 אחוז תוצר, והוא עדיין גבוה יותר מאשר בשנת 2000 ובכל השנים שקדמו לה (לוח א'-נ'-3.14). גם משקלם המשותף בתוצר של דמי האבטלה ותשלומי הגמלה להבטחת הכנסה - הקצבאות שקוצצו בשיעורים החדים ביותר - נסוג לרמה של 1997, אך עדיין היה גבוה מאשר בכל השנים שקדמו לשנה זו, כולל תקופת האבטלה הגבוהה של תחילת שנות התשעים. עם זאת, בשל הגידול הניכר של אוכלוסיית המובטלים בשנים האחרונות, השחיקה בתנאים הייתה חריפה במיוחד. השחיקה שיקפה מדיניות מכוונת לעידוד החזרה של המובטלים ושל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לתעסוקה, אך מדיניות זו חסרה את הפן המשלים של הפניית מקורות מספיקים למדיניות אקטיבית של סיוע למחפשים עבודה וסבסוד כניסתם לשוק העבודה³².

32 לדיון ראו ע' ברנרד, א' פלד-לוי ונ' קסיר (2002), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים - ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", סקר בנק ישראל, 74, נובמבר.

הירידה בהוצאה
הציבורית הקיפה כמעט
את כל רכיביה - למעט
השקעות המגזר הציבורי
בתשתית התחבורה.

ירידת השכר הנומינלי
לשעת עבודה בממשלה
הרחבה היא תופעה שלא
הייתה במשך זה עשרות
שנים. היא מצביעה על
גמישות המנגנון של
קביעת השכר במגזר זה
- למצב הכלכלי
באמצעות משא ומתן עם
ההסתדרות ואיגודי
העובדים.

לירידת השכר הנומינלי,
משמעות רבה מבחינת
המסר שהיא מעבירה
לשוקי ההון בדבר
יכולתה של הממשלה
לפתור משברים
פיסקליים ללא צורך
בהפתעות אינפלציוניות.

בשנתיים האחרונות
התרחש מהפך
בהתפתחות תשלומי
ההעברה, והם פחתו
ריאליית בכשלושה
אחוזים לנפש בממוצע.

שינוי חשוב שנקבע השנה בקצבאות הביטוח הלאומי הוא ביטול ההצמדה של רובן לשכר הממוצע במשק והצמדתן למדד המחירים לצרכן. שינוי זה אינו משפיע עדיין על תשלומי הקצבאות, שכן אלו עודן מוקפאות עקב החלטות קודמות, אך הוא צפוי להפחית משמעותית את קצב גידולן בעתיד. שינוי זה צפוי גם להקטין את תרומתן של קצבאות הביטוח הלאומי לשוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, שכן השכר הממוצע במשק גדל על פני זמן יותר מאשר מדד המחירים לצרכן, ולכן הכנסתם היחסית של מקבלי הקצבאות תפחת. כנגד זאת, ביטול ההצמדה מנטרל מנגנון פרו-מחזורי בעל עוצמה בהוצאה הציבורית, שהביא להגדלתה האוטומטית בשנות גאות במשק. בפרט, לגבי אוכלוסיות המסוגלות לעבוד, מנעה ההצמדה את הגדלת הכדאיות היחסית של יציאה לעבודה בתקופות גאות במשק, שבהן ההודמנויות לתעסוקה טובות יותר.

אחת הסיבות להקטנת קצבאות הביטוח הלאומי, ובפרט אלו המיועדות לאנשים בגיל העבודה, היא הרצון להגדיל את שיעור התעסוקה, שכן נמצא כי הקצבאות מעודדות יציאה משוק העבודה³³, בעוד שהמפתח ליציאה מעוני הוא הגדלת מספר המועסקים מקרב בני משק הבית³⁴. ואולם, הפן השני של מדיניות זו הוא שגם רמת החיים של מי שאינם מסוגלים לעבוד נפגעת כתוצאה מהשינויים, אם הם אינם מלווים ביצירת מנגנונים שיפרידו בין מי שאינם רוצה לעבוד למי שאינם יכול. כיוון שהפרדה כזאת בפועל אינה פשוטה, וממילא אין בישראל בעת הזאת מערכת המסוגלת לבצע אותה ביעילות, הפחתת הקצבאות פוגעת גם במי שאינם מסוגלים לעבוד. ההפחתה הניכרת של מספר העובדים הזרים תסייע לחלק ממקבלי הקצבאות למצוא תעסוקה. ואולם, זו אינה תחליף מספק לפיתוח מערכת מקיפה, שתבהיר מחד גיסא לקבוצות שונות לא להשתתף בשוק העבודה כי החברה לא תוכל לממן נטייה זו, אך מאידך תסייע לכניסתן של קבוצות אלה לשוק העבודה תוך התחשבות בצורכיהן הייחודיים³⁵.

ההפחתה של קצבאות הביטוח הלאומי בשנתיים האחרונות, ובפרט התמקדותה בקצבאות הילדים, דמי האבטלה והגמלה להבטחת הכנסה, מצטרפת לביטול המענקים לדיוור ולקיצוץ החד במענקי האיוון לרשויות המקומיות³⁶ ביצירת חבילת צעדים המפחיתה מאוד את תרומתן של הוצאות הממשלה להפחתת אי-השוויון במשק – נוסף על השפעה דומה שצפויה בשנים הקרובות כתוצאה מיישום השלבים הבאים של הרפורמה במס הכנסה, שאושרה בכנסת. בכך חל שינוי מהותי בכיוון המדיניות, לאחר שבעשור האחרון פעלו מערכת המס ותשלומי ההעברה בעוצמה הולכת וגדלה לקיזוז העלייה באי-השוויון הכלכלי. אמנם מידת אי-השוויון המקובלת היא שאלה חברתית פוליטית בעיקרה, וייתכן ששינוי המדיניות אכן משקף שינוי בתפיסות לכיוון התומך בפחות שוויוניות, אך לאי-השוויון גם השלכות כלכליות שיש להתמודד איתן. בפרט חשוב שעלייתו לא תלווה בהגדלת החסמים למוביליות כלכלית. אם הפחתת רמת

שיקת הקצבאות
שיקפה מדיניות מכוונת
לעידוד החזרה של
המובטלים ושל מקבלי
הגמלה להבטחת הכנסה
לתעסוקה, אך מדיניות זו
חסרה את הפן המשלים
של הפניית מקורות
מספיקים למדיניות
אקטיבית של סיוע
למחפשים עבודה וסבסוד
כניסתם לשוק העבודה.

הצעדים שנקטו
בשנתיים האחרונות
הקטינו מאוד את
תרומתן של הוצאות
הממשלה להפחתת
אי-השוויון במשק –
לפחות בטווח הקצר.

חשוב שעלייתו של
אי-השוויון לא תלווה
בהגדלת החסמים
למוביליות כלכלית.

33 ע' ברנדר, א' פלד-לוי ונ' קסיר לעיל; ד' גוטליב (2002), "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל, רבעון לכלכלה, 49, מארס, 121-158; נ' זוסמן וד' רומנוב (2001), "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות", רבעון לכלכלה, 48, דצמבר, 607-647.

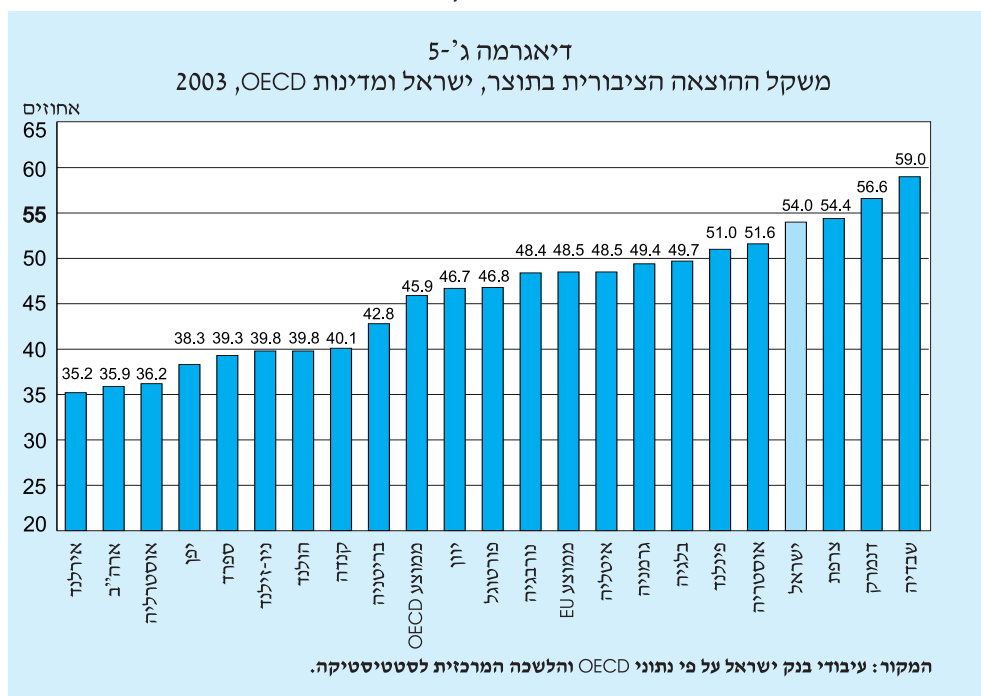
34 ק' פלוג, ונ' קלינר (2001), "על עוני, עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה, 48, דצמבר, 516-542.

35 למשל עידוד תעסוקה בכפרים ערביים, שיסייע לכניסתן של נשים ערביות לשוק העבודה.
36 אחוזים ממענקי האיוון מיועדים לרשויות בארבעת האשכולות הסוציו-כלכליים הנמוכים, שבהן מתגוררים 28 אחוזים מהאוכלוסייה.

ההכנסות של השכבות החלשות תלויה בפגיעה ביכולתן להשקיע בהון אנושי - של המבוגרים, ובפרט של ילדיהם - תהיה לכך השלכה קשה על יכולתו של המשק למצות את פוטנציאל הצמיחה שלו בעתיד. לכן יש ללוות את הפחתת תשלומי ההעברה בפיתוח של מנגנוני תקצוב דיפרנציאלי, שיבטיחו את איכות שירותי החינוך והבריאות הניתנים לשכבות החלשות.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר נותר גבוה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות, למרות ירידתו השנה: רק בשבדיה ובדנמרק הוא גבוה מאשר בישראל, ובצרפת המשקל דומה³⁷ (דיאגרמה ג'5). בראייה ארוכת טווח יותר ניתן לראות כי בעשור האחרון פחת משקל ההוצאה הציבורית במדינות המפותחות בשיעור ניכר (לוח ג'11). זאת משום שבמדינות אלה גברה ההכרה כי גודלו של המגזר הציבורי מקשה על הצמיחה הכלכלית, בשל נטל המס הגבוה והגירעונות, שהגדילו את החוב הציבורי. דיאגרמה ג'3 מראה את מידת ההתקדמות בכיוון זה בעשור האחרון בישראל ובמדינות המפותחות. מההשוואה עולה כי בעוד שבתחילת התקופה היה משקל ההוצאה הציבורית בישראל דומה לזה שבמדינות האיחוד האירופי וגבוה רק במקצת מהממוצע במדינות OECD, הרי כיום משקל ההוצאה הציבורית אצלנו גבוה משמעותית מאשר במדינות אלה. זאת אף על פי שהוצאות הביטחון וההוצאות לקליטת העלייה בישראל היו באותן שנים גבוהות יותר מאשר כיום³⁸. אמנם במדינות האחרות נבלמה באחרונה הירידה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, בגלל ההאטה הכלכלית, אך זאת מהרמה הנמוכה שאליה הם התכנסו בשנות התשעים. יתר על כן, גם בשנים האחרונות לא הייתה עלייה

לפני עשור היה משקל ההוצאה הציבורית בישראל דומה לזה שבמדינות האיחוד האירופי וגבוה רק במקצת מהממוצע במדינות OECD; כיום משקל ההוצאה הציבורית אצלנו גבוה משמעותית מאשר במדינות אלה. זאת אף על פי שהוצאות הביטחון וההוצאות לקליטת העלייה בישראל היו באותן שנים גבוהות יותר מאשר כיום.



³⁷ שינויים בהגדרות החשבונאות הלאומית בשבדיה ובדנמרק הגדילו את ההוצאה הציבורית המדווחת במדינות אלה. כך "איבדה" ישראל את מעמדה כמדינה שבה משקל ההוצאה הציבורית הוא הגבוה בקרב המדינות המפותחות.

³⁸ תוצאות דומות מתקבלות גם כשבוחרים את התפתחות ההוצאות ללא הריבית.

משמעותית במשקל זה - אף זאת בניגוד לישראל. השוואת שיעור הגידול הריאלי של הצריכה הציבורית בתקופה זו מעלה כי הגידול המהיר יותר של ההוצאה הציבורית בישראל לא נבע מגידול של הצריכה הציבורית הריאלית לנפש (שהוא אינדיקציה לשיפור איכות השירותים) אלא מעליית המחיר היחסי של השירותים הציבוריים³⁹ וגידול תשלומי ההעברה. בלוח ג'-12 מוצגת גם השוואה של סך ההוצאה הציבורית בישראל, בהגדרה הבין-לאומית המקובלת, לזו שבמדינות OECD. מההשוואה עולה כי פער זה הוא כשבעה אחוזי תוצר. אמנם רוב הפער נובע מההוצאה הביטחונית הגבוהה יותר בישראל, אך חשוב לזכור כי הסבר זה להוצאה הציבורית הגבוהה בישראל - מוצדק ככל שיהיה - אינו מקטין את פגיעתו של גודל המגזר הציבורי בכומר התחרות של המשק הישראלי; זאת משום שהוצאות הביטחון בישראל קונות מוצר - ביטחון - שהמשקים המתחרים בנו נהנים ממנו במחיר נמוך בהרבה.

ירידת ההוצאה הציבורית השנה שיקפה את תגובת קובעי המדיניות לגידול המהיר של הגירעון, שעל רקע חוסר הצלחתה של המדיניות להשיג את יעדיה בשנים האחרונות ולנוכח המצב הביטחוני, איים להביא למשבר פיננסי. תגובת המדיניות הפעם הייתה שונה מאשר בעבר, הן בעוצמתה והן בדגש שהושם בה על צעדים מתמשכים שיתמכו בירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גם בשנים הבאות. עם זאת, למרות הצלחת המדיניות בשינוי תוואי הגירעון וההוצאה הציבורית בטווח המידי, יש לזכור שגודל הגירעון הנוכחי - והחזוי לשנתיים הקרובות - ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר נותרו באותו התחום הצר שבו הם נעו בעשור האחרון. תחום זה נראה כמוגבל בין "תקרה", המוכתבת על ידי השווקים - בפרט על רקע הפתיחות הגדלה של המשק לתנועות בין-לאומיות של סחורות, גורמי ייצור והון - ל"רצפה", המוכתבת על ידי אי-הנכונות של קובעי המדיניות להפחית את ההוצאות. לכן מבחנה של המדיניות יהיה ביכולתה להמשיך ולשמור על קצב גידול נמוך של ההוצאות - בהתאם ליעדים שנקבעו - גם כשהמשק יחזור לצמיחה, וההכנסות ממסים יעלו. כמו כן חשוב מאוד שהעמידה ביעדים הפיסקליים תושג תוך הימנעות משינויים תכופים בהגדרות החשבונאיות ומ"העברת" גירעונות לגופים האחרים בממשלה הרחבה, גירעונות המתגלגלים בסופו של דבר לפתחה של הממשלה. (ראו סעיף 7 להלן).

הגידול המהיר יותר של ההוצאה הציבורית בישראל לא נבע מגידול הצריכה הציבורית הריאלית לנפש אלא מעליית המחיר היחסי של השירותים הציבוריים וגידול תשלומי ההעברה.

תגובת המדיניות השנה לעליית הגירעון הייתה שונה מאשר בעבר, הן בעוצמתה והן בדגש שהושם בה על צעדים מתמשכים, שיתמכו בירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גם בשנים הבאות.

חשוב מאוד שהעמידה ביעדים הפיסקליים תושג תוך הימנעות משינויים תכופים בהגדרות החשבונאיות ומ"העברת" גירעונות לגופים האחרים בממשלה הרחבה.

5. תקציב 2004

למרות ההפחתה הניכרת בתוואי הגירעון בעקבות התכנית הכלכלית של אמצע 2003, היה הגירעון הצפוי בתקציב הממשלה לשנת 2004 עדיין גבוה מאוד - כ-5.5 אחוזי תוצר - ותוואי הגירעון הצפוי לשנים הבאות פחת באיטיות; רק בשנת 2008 היה צפוי גירעון נמוך מ-3.0 אחוזי תוצר, שהוא הקצה העליון של תחום היעד אשר נקבע לשנת 2004 בחוק להפחתת הגירעון (לפני תיקונו בחוק ההסדרים לשנת 2004). כיוון שבשיעורי גירעון כאלה היה משקל החוב הציבורי בתוצר ממשיך לעלות, ובמקרה של עיכוב בחזרה לצמיחה של המשק היה הגירעון עלול לשוב ולהתבדר, החליטה הממשלה, במסגרת הדיונים על תקציב 2004, על שורת צעדים חדשים שנועדו להקטין את הגירעון ל-

הפחתה נוספת בגירעון, בתקציב 2004, נדרשה כדי לבסס את הרגיעה שהושגה בשווקים בעקבות התכנית הכלכלית ואת האמון המתחדש במדיניות הפיסקלית; זאת בפרט על רקע הזיכרון הטרי של השינוי המהיר בשווקים בשלהי 2002 ותחילת 2003.

39 מחירי הצריכה הציבורית בישראל עלו ב-2.5 אחוזים בממוצע לשנה במשך התקופה, לעומת גידול ממוצע של פחות מאחוז אחד במדינות OECD.

4.0 אחוזי תוצר. הפחתה זו נדרשה כדי לבסס את הרגיעה שהושגה בשווקים בעקבות התכנית הכלכלית ואת האמון המתחדש במדיניות הפיסקלית, בפרט על רקע הזיכרון הטרי של השינוי המהיר בשווקים בשלהי 2002 ותחילת 2003. ייתכן כי התחדשות ירידתן של התשואות על איגרות החוב הממשלתיות ברבע האחרון של השנה – לאחר שנבלמה ברביע השלישי⁴⁰ – משקפת בחלקה את תגובת השווקים על מדיניות זו.

תקציב 2004 שאושר בכנסת כלל צעדים המפחיתים את הגירעון בכ-8 מיליארדי ש"ח, ובעקבות שינויים שהכניסה בו הממשלה בתחילת השנה ירדה ההפחתה לכ-6.0 מיליארד ש"ח⁴¹. בדומה לתכנית הכלכלית שאושרה באמצע השנה מרבית ההפחתה בגירעון היא באמצעות הפחתת ההוצאות (ביחס לתכנון לפני הקיצוצים), ושליש משקף גידול של ההכנסות (לוח ג'-16). רובו של גידול זה בהכנסות נובע מהעברה חד-פעמית של עודפי הסדר ביטוח החובה לרכב לקופת הממשלה⁴², צעד שאינו תורם להקטנה פרמנטית של הגירעון, אך גם אין בו העלאה פרמנטית של נטל המס. רוב הקיצוץ בהוצאות הוא "קיצוץ רוחבי" בשיעור אחיד בכל משרדי הממשלה, צעד המשקף את הקושי של המערכת הפוליטית לקבוע סדרי עדיפויות בבואה לצמצם את ההוצאות בתקציב⁴³.

בדומה לתכנית הכלכלית שאושרה באמצע השנה, מרבית ההפחתה של הגירעון בתקציב 2004 היא באמצעות הפחתת ההוצאות (ביחס לתכנון לפני הקיצוצים).

לוח ג'-16	
השפעת צעדי המדיניות בתקציב 2004 על הגירעון	
2004	
(מיליארדי ש"ח)	
5.8	סך התרומה להפחתת הגירעון (+)
3.9	הפחתת ההוצאות
4.7	מזה: קיצוץ רוחבי
0.6	הפחתת קצבאות הילדים ¹
0.5	אחר
-2.0	בניכוי: הגדלת ההוצאות ²
1.9	התוספת להכנסות
1.6	מזה: העברה חד-פעמית מביטוח הרכב
0.2	תוספת להכנסות ממסים ³
0.1	אחר
(1) הפחתת קצבאות הילדים מגדילה את עודפי המוסד לביטוח לאומי שיועברו לממשלה, לכן בתקציב היא נרשמת כגידול בהכנסות. (2) התוספת להוצאות על-פי החלטת הממשלה מפברואר 2004 שאינה עקב ביטול הקיצוצים או ביטול צעדים ספציפיים שאושרו בתקציב 2004. (3) הפחתת שיעור מס הערך המוסף במארס 2004 אינה נכללת בחישוב, שכן על פי הוראת השעה המקורית שיעור המס היה אמור לרדת בסוף 2003. המקור: חישובי מחלקת המחקר ועיבודי בנק ישראל.	

40 כך, למשל, התשואה על איגרות חוב "שחר" ל-9 שנים פחתה ברביע השני ל-8.6 אחוזים (מ-11.3 ברביע הראשון). הייתה 8.3 אחוזים ברביע השלישי ואז ירדה ל-7.3 אחוזים ברביע הרביעי. תוואי דומה התפתח בתשואות על איגרות החוב הצמודות למדד מסוג "גליל".

41 השינוי לא הגדיל פורמלית את תקרת ההוצאות בתקציב, שכן במקביל לתוספות הופחתו סעיפי הרזרבה בתקציב.

42 במקביל להעברת האחריות לתביעות עתידיות בגין הסדר הביטוח לממשלה.

43 ה"קיצוץ הרוחבי" אמנם אינו משקף סדרי עדיפויות מערכתיים, אך הוא עדיין מאפשר הפעלה של הקיצוץ בהתאם לסדרי עדיפויות פנימיים בתוך כל משרד ממשלתי.

העדר רזרבה כללית
בסכום משמעותי
בתקציב והקצאת כל
הרזרבה המיוחדת
לעמידה ביעד הגירעון
כבר בראשית השנה יקשו
על מציאת מענה לצרכים
נוספים שעשויים
להיווצר במשך השנה.

יעד הגירעון שנקבע לשנת 2004 הוא 4.0 אחוזי תוצר⁴⁴ (20.6 מיליארדי ש"ח), נמוך ב-7.1 מיליארדי ש"ח מן הגירעון בפועל בשנת 2003, אך גבוה בכ-5 מיליארדים מהקצה העליון של היעד הקודם שנקבע לשנה זו. הפחתת הגירעון צפויה על פי התקציב להתבסס על גידול ניכר של הכנסות הממשלה בסך כ-12 מיליארדי ש"ח (לוח ג'-17) - שיעור גידול ריאלי של 7 אחוזים⁴⁵ - לצד גידול של 2.4 אחוזים בהוצאות. ההכנסות ממסים צפויות לגדול, על פי התקציב, בכ-6.5 מיליארדי ש"ח - גידול ריאלי של 4.4 אחוזים - ועודפי המוסד לביטוח לאומי אמורים לגדול בשני מיליארדים. גם בהכנסות האחרות צפוי שיעור גידול גבוה, כך שאומדן הגירעון עלול להתגלות כאופטימי מדי אפילו תתממש תחזית הצמיחה שבבסיס התקציב - 2.5 אחוזים. יתר על כן, העדר רזרבה כללית בסכום משמעותי בתקציב, כפי שאושר בכנסת, והקצאת כל הרזרבה המיוחדת לעמידה ביעד הגירעון כבר בראשית השנה, יקשו על מציאת מענה לצרכים נוספים שעשויים להופיע במשך השנה (למשל האצת בנייתה של גדר ההפרדה או שינוי התוואי שלה), או לסטיות מתחזית ההכנסות, בפרט לנוכח הפחתות המסים הגדולות בראשית השנה.

צד ההוצאות של התקציב מצביע על המשך הריסון שהונהג ב-2003. אמנם סך ההוצאה המתוקצבת גדלה ב-2.4 אחוזים ביחס להוצאה בפועל ב-2003, אך גידול זה משקף בעיקר עלייה בהוצאות הריבית של הממשלה. ההוצאה ללא ריבית צפויה לגדול

לוח ג'-17			
הכנסות והוצאות הממשלה (נטו) בשנת 2003 ובתקציב 2004			
השינוי הריאלי (אחוזים)	התקציב 2004	הביצוע 2003	השינוי הריאלי (אחוזים)
7.0	182.3	170.4	ההכנסות ללא אשראי
4.4	151.8	145.3	מסים
21.3	11.2	9.2	ביטוח לאומי
11.0	12.0	10.8	מענקים
...	1.6	0	העברת עודפי ביטוח רכב
11.8	5.7	5.1	אחר
2.4	202.8	198.0	ההוצאות ללא אשראי ²
0.6	160.7	159.8	מזה: ללא ריבית וקרן לביטוח לאומי
5.1	49.3	46.9	ביטחון ³
-1.3	111.4	112.9	אזרחי

(1) בהנחה שמדד המחירים לצרכן הממוצע לא ישתנה ב-2004 בהשוואה ל-2003.
 (2) כאשר כוללים את ההעברות לרכבת ישראל שיעור השינוי הוא 3.3 אחוזים.
 (3) כולל 3 מיליארדי ש"ח מהרזרבה התקציבית ותוספת של 1.8 מיליארדי ש"ח שאושרה בממשלה בפברואר 2004.
 המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות והכנסות הממשלה", mof.gov.il, חישובי בנק ישראל.

44 בתוספת ההעברות לרכבת ישראל הגירעון הוא כ-4.5 אחוזי תוצר.
 45 בהנחה שמדד המחירים הממוצע ב-2004 יהיה דומה לזה ב-2003, הנחה המתיישבת עם עליית מחירים של 2.0 אחוזים במשך השנה.

רק ב-0.6 אחוז, ובהתחשב בתת-הביצוע הצפוי של ההוצאות בחו"ל היא צפויה לרדת בכחצי אחוז. שמירה כזאת על רצף של שנתיים שבהן יורדת ההוצאה הממשלתית (ללא ריבית) אין לה תקדים בעשורים האחרונים, ועמידה ביעד זה תהיה עדות חשובה לנחישותה של הממשלה להתקדם בתהליך הקונסולידציה הפיסקלית, כך שתתאפשר הפחתה מתמשכת של הגירעון.

6. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

מפאת אי-ההצלחה המתמשך להשיג את יעדי הפחתת הגירעון⁴⁶, אימצה הממשלה החל משנת 2005 יעד לשיעור השינוי של ההוצאות במקום יעד הגירעון. על פי היעד החדש יגדלו ההוצאות בתקציב באחוז אחד (ריאלית - בניכוי מדד המחירים לצרכן) לכל היותר, בכל אחת מהשנים 2005-2010, וזאת בתנאי שגירעון הממשלה לא יהיה גבוה מ-3 אחוזי תוצר. לשינוי זה חיסרון משמעותי: הוא מאפשר עקיפה קלה יחסית של מטרות המדיניות באמצעות שינויים חשבונאיים⁴⁷. כך, למשל, החלטות לצמצם את השתתפות הממשלה בתקציב המוסד לביטוח הלאומי במקביל לצמצום העברות המוסד לביטוח לאומי לממשלה יאפשרו עמידה ביעד בלי שיחול כל שינוי מהותי במדיניות הממשלה. כדי לחזק את אמינות החוק ייתכן שרצוי לעבור להגדרת היעד על בסיס הממשלה הרחבה - כפי שנהוג לגבי יעדי הגירעון במרבית המדינות המפותחות. מלבד זאת, הגדרת היעדים במונחי הוצאות מאפשרת לממשלה לתמוך במטרות שונות, למשל השקעות הון ומחקר ופיתוח בתעשייה, באמצעות הטבות מס, כך שהגירעון עשוי לגדול (בתוך הטווח של עד 3 אחוזי תוצר) בלי לפגוע ביעד המחייב את הממשלה. לכן, כדי לאפשר לחוק החדש להוות עוגן משמעותי למדיניות הפיסקלית יש ללוות אותו, לכל הפחות, בקביעת יעד ליחס החוב הציבורי לתוצר בטווח הבינוני. יעד כזה יאפשר לבחון בכל תקופה את מידת האפקטיביות של מדיניות הממשלה בהקטנת יחס החוב לתוצר ויהווה משקל נגד ללחצים להפחתות מס, שההגבלות עליהן פחתו בשיטה החדשה. בהקשר זה חשוב להזכיר את הרמה הנוכחית הגבוהה של יחס החוב הציבורי לתוצר (כפי שמפורט בסעיף 3 לעיל), שאינה צפויה לפחות בשיעור משמעותי אם רמות הגירעון בשנים הבאות יהיו קרובות לתקרה של 3 אחוזי תוצר, אשר נקבעה בחוק החדש.

יחס החוב הציבורי לתוצר אינו צפוי לפחות בשיעור משמעותי אם רמות הגירעון בשנים הבאות יהיו קרובות לתקרה של 3 אחוזי תוצר, אשר נקבעה בחוק החדש.

קביעת שיעור הגידול של ההוצאות לשנים הבאות מאפשרת לגבש את מסגרת תקציב המדינה על בסיס תכניות רב-שנתיות, שיביאו לניצול יעיל יותר של המשאבים.

46 לדיון בהתפתחות החוק להפחתת הגירעון ראו הפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2001.
47 בין היתר משום שעדיין נותרו שאלות טכניות לגבי יישום היעדים: למשל, אם הבסיס לבחינת שיעור הגידול של ההוצאות הוא ההוצאה בפועל בשנה הקודמת או התקציב; אם הבסיס הוא ההוצאה בפועל, מדו התאריך שעד אליו יימדדו ההוצאות, שכן חלק מההוצאות בגין כל שנה משולמות ונרשמות רק בחודשים הראשונים של השנה שאחריה. שאלה נוספת היא אם המבחן לעמידה ביעד הוא בשלב התכנון (כפי שנהגה הממשלה לגבי יעדי הגירעון) או בשלב הביצוע; במקרה שהיעדים יתבססו על ההוצאה בפועל עלול הדבר לעורר הוצאה מואצת של יחידות תקציביות מחשש לאובדן פרמננטי של סכומים שלא יציאו. שאלה נוספת היא כיצד תתייחס המדידה לעודפים משנים קודמות - כהוצאה שוטפת, או כהוצאה ששייכת לשנים קודמות; במקרה האחרון תוגבל מאוד המשמעות של תקרת ההוצאות.

לצד חסרונותיו, יש ליעד החדש שקבעה הממשלה יתרון בולט בתחום התכנון. קביעת שיעור הגידול של ההוצאות לשנים הבאות קובעת למעשה גם את רמת ההוצאה הכוללת, ללא רגישות לתנודות בהיקף הפעילות במשק ובהכנסות ממסים; זאת בהנחה שהגירעון יהיה נמוך מהתקרה שנקבעה בחוק. תכנון כזה מאפשר לגבש את מסגרת תקציב המדינה על בסיס תכניות רב-שנתיות, שיביאו לניצול יעיל יותר של המשאבים בתחומים כביטחון, חינוך, בריאות ותשתיות. בכך ישתפר מהותית תפקוד הממשלה, לעומת ההתפתחות התזזיתית של תקצוב התחומים השונים בשנים האחרונות. ואולם, יתרונות אלה יוכלו לבוא לידי ביטוי רק אם רמת הגירעון תהיה נמוכה עד כדי כך ששינויים בפעילות הכלכלית ובהכנסות הממשלה לא יביאו לחריגה מתקרת הגירעון, שתחייב התאמות חוזרות ונשנות בהוצאות. דוגמה למסגרת אפשרית שבה תפעל המדיניות היא זו שאימצו מדינות האיחוד האירופי: על פי אמנת היציבות והצמיחה (Stability and Growth Pact) התקציב יהיה באיזון או בעודף על פני מחזור העסקים, תוך הימנעות מחריגה מהתקרה של 3.0 אחוזי תוצר בתקופות שפל⁴⁸.

כדי לבחון את ההתאמה בין היעדים שקבעה הממשלה לשנים הקרובות לבין החלטותיה על צעדי מדיניות ספציפיים, ניתחנו את תוואי ההתפתחות הצפוי של תקציב הממשלה על פי ההחלטות שקיבלה עד כה ועל פי תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים השונים בעבר⁴⁹. ההנחות המרכזיות שבבסיס הניתוח – כולל התרחיש המקר-הכלכלי לשנים הקרובות – מפורטות בתיבה ג'-4. ניתוח זה מאפשר לאמוד את גודל ההתאמה התקציבית הנוספת הנדרשת כדי לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה ולברר מהי המגבלה האפקטיבית על תקציב הממשלה בשנים הקרובות – תקרת ההוצאות או תקרת הגירעון.

תיבה ג'-4: ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב¹

• התוצר יגדל בשנת 2004 ב-2.4 אחוזים (בדומה להנחת התקציב), בשנת 2005 ב-3.3 אחוזים, ובשנים 2006-2010 ב-4.0 אחוזים לשנה. שיעור גידול זה יתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי בשנת 2010, ועל גידול שנתי של 1.34 אחוזים בתוצר למועסק, בדומה לממוצע ב-30 השנים האחרונות². להאצת הצמיחה תורמים הפחתת נטל

1 על בסיס החלטות וצעדים פרטניים שכבר התקבלו.

2 קצב גידולם של האוכלוסייה וכוח העבודה מבוסס על תחזיות הלמ"ס לשנים 2000-2020. לפירוט ראו: קובי ברוידא (2003), השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בישראל בטווח הארוך, רבעון לכלכלה, 50, דצמבר.

48 תקרת הגירעון הייתה עד כה אפקטיבית במרבית מדינות האיחוד. עם זאת, שני המשקים הגדולים באיחוד – צרפת וגרמניה – חורגים לאחרונה מהתקרה ואינם צפויים להתכנס לרמות גירעון נמוכות מ-3 אחוזי תוצר בשנתיים הקרובות.

49 לתיאור מפורט של מסגרת הניתוח ראו: קובי ברוידא ועדי ברנדר, השפעת התכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008, בנק ישראל, יולי 2003.

המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה, שינויי החקיקה האחרים והגדלת ההשקעות בתשתית. זאת על פי המקדמים שנמצאו במחקרים בישראל³.

- השכר הריאלי יגדל בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה בשנת 2004 תהיה 4.25 אחוזים (6.25 אחוזים על איגרות לא צמודות), ותורד בהדרגה עד ל-4 אחוזים משנת 2006 ואילך – בדומה לממוצע בעשור האחרון.
- הממשלה תעמוד בהחלטות על הקפאת כוח האדם והתקציבים הנומינליים במגזר הציבורי. מעבר לכך, שיעור עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יהיה דומה לזה של מחירי התוצר. זו הנחה אופטימית, שכן עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית בישראל בעשורים האחרונים מהירה מזו של מחירי התוצר (בדומה להתפתחות במשקים המפותחים)⁴. התחשבות במגמה זו הייתה מגדילה עוד יותר את ההוצאה הממשלתית, תוך קיצוץ חלקי עקב 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 הסיוע הביטחוני ב-60 מיליוני דולרים לשנה.

- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו בגמישות של 1.1 ביחס לגידול התוצר. זאת בהתאם לגמישות שחושבה בעשור האחרון⁵. ייתכן שלגבי התקופה הראשונה שאחרי היציאה מהמיתון הנחה זו היא שמרנית מדי.

- תקציב הביטחון יישמר בשנת 2004 ברמה שאושרה בפברואר 2004. בשנים הבאות יגדל תקציב הביטחון ריאלית ב-0.6 אחוז לשנה, עקב תוספת הסיוע הביטחוני, שהובטחה במסגרת ההסכם על הפחתת הסיוע האזרחי. משיעור זה ינוכו ההפחתות השונות שעליהן החליטה הממשלה.

- הרפורמה במס תתבצע על פי החוק שאושר בכנסת, והפחתת מס הבולים תתבצע בהדרגה, בהתאם להחלטת הממשלה. התרחיש מניח גם שתשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי יפחתו בהדרגה בשנים 2005-2007 בשיעור מצטבר של 1.5 אחוזים.

- שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 4.5 שקלים בסוף 2004 ו-4.7 שקלים מסוף 2005. מדד המחירים לצרכן יעלה ב-2 אחוזים לשנה.

3 ראו מ' סטרבצ'נסקי וי' לביא (2001), "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי הייצור והפריץ – בישראל, 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל, 73, עמ' 109-141.

4 העלייה של מחירי הצריכה הציבורית בשלושים השנים האחרונות היה גבוה מקצב עלייתם של מחירי התוצר ב-1.5 אחוזים לשנה בממוצע. (התוצאה זהה לגבי 20 השנים האחרונות.)

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

• ההוצאות לחינוך ולבריאות יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות. הגידול הכמותי של שירותים אלה – לכל מקבל שירות – יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, ופיריון הייצור לא ישתנה, בעוד ששיעור עלייתו של השכר למועסק בחינוך ובבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק.⁷

• תשלומי ריבית על איגרות החוב שהממשלה הנפיקה משנת 2001 ותנפיק בשנים הקרובות יירשמו בתקציב המדינה על פי שיטת הרישום החדשה, שהונהגה מ-2001 – כולל רישום הפרשי ההצמדה כהוצאה.

• העברות הממשלה לרכבת ישראל יתבצעו על פי התכנית הרב-שנתית שאושרה בכנסת. העברות אלה לא יירשמו בתקציב הממשלה – בהתאם להחלטת האוצר – אך ישפיעו על החוב שלה. עלויות הסיכון המשולמות לממשלת ארצות הברית בגין הנפקת איגרות החוב במסגרת הערבויות יירשמו בתקציב בפריסה ל-20 שנה, החל משנת 2004.

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

7 הנחה זו מתיישבת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים 1976-1997.

על פי הניתוח, שיעור הגידול הצפוי של ההוצאות בשנת 2005, בהתאם להחלטות הממשלה הקיימות, מתיישב עם התקרה של אחוז אחד שקבעה הממשלה (לוח ג'-18); ואולם, הגירעון צפוי לחרוג באחוז תוצר אחד מהתקרה של 3.0 אחוזי תוצר שקבעה הממשלה (דיאגרמה ג'-6). זאת בשל גודל הגירעון ב-2004, העדר הכנסה חד-פעמית, שהתקבלה מביטוח הרכב ב-2004, וירידה צפויה של הכנסות הממשלה בשנת 2005, עם הפעלת שלב נוסף של הרפורמה במס ההכנסה. משמע שכדי לעמוד בתקרת הגירעון נדרשת התאמה פיסקלית גדולה גם בשנת 2005, כך שההוצאות יפחתו ריאלית ביותר מאחוז אחד, במקום לגדול ריאלית באחוז. לחלופין תיאלץ הממשלה להגדיל את הכנסותיה באמצעות דחיית השלב הבא של הרפורמה במס ההכנסה, או באמצעות העלאת מסים אחרים. בשנים שאחרי 2005 צפוי שגידול ההוצאות, בהעדר צעדים נוספים, יהיה מהיר מהיעד של אחוז אחד, ולכן יידרשו התאמות תקציביות נוספות, בהיקף משמעותי, כדי להפחית את קצב גידולן של ההוצאות בשנים אלה. ללא צעדים נוספים צפוי הגירעון לרדת מתחת ל-3 אחוזי תוצר רק ב-2008, ויחס החוב הציבורי לתוצר לא יירד עד ל-100 אחוזי תוצר גם ב-2010.

מתברר אפוא כי סדר הגודל של הקיצוץ הנדרש בהוצאות הממשלה בחמש השנים הקרובות, כדי לעמוד ביעדים שקבעה, הוא כ-20 מיליארדי ש"ח, שהם כ-14 אחוזים מסך ההוצאות ללא ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי והתחייבויות פנסיוניות של הממשלה. זאת ביחס לתוואי ההוצאות הצפוי על פי ההחלטות הפרטניות שהתקבלו עד כה. אם ייושם הקיצוץ, תהיה ההוצאה הציבורית הריאלית לנפש (במונחי מדד המחירים לצרכן) בשנת 2010 נמוכה בכ-10 אחוזים מרמתה בשנת 2002. במונחים כמותיים הירידה

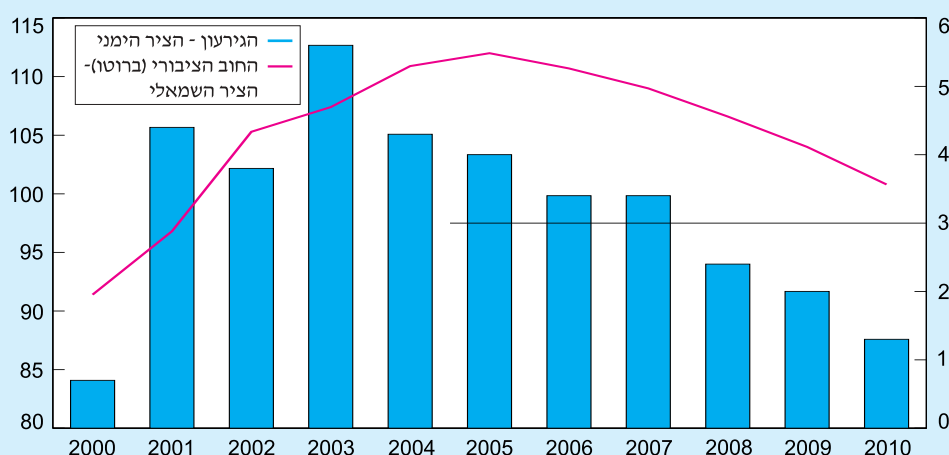
כדי לעמוד בתקרת הגירעון לשנת 2005 נדרשת התאמה פיסקלית גדולה, כך שההוצאות יפחתו ריאלית ביותר מאחוז אחד, במקום לגדול ריאלית באחוז.

לוח ג'-18
התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים
לפי החלטות פרטניות של הממשלה: 2002 עד 2010
(אחוזי תוצר)

תחזית							אומדן		
2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
36.9	36.8	36.7	36.3	36.6	36.9	37.4	36.8	39.4	ההכנסות
38.3	38.9	39.1	39.7	40.0	40.9	41.7	42.4	43.2	ההוצאות
									נטו ללא ריבית ופירעון קרן
28.5	28.8	29.1	29.4	29.7	30.6	31.2	32.2	33.4	למוסד לביטוח לאומי
-1.3	-2.0	-2.4	-3.4	-3.4	-4.0	-4.3	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי
-1.7	-2.4	-2.8	-3.8	-3.8	-4.5	-4.7	-5.7	...	כולל העברות לרכבת ישראל
100.8	104.0	106.6	109.0	110.7	112.0	110.9	107.4	105.3	החוב הציבורי (ברוטו)
98.7	101.8	104.3	106.6	108.3	109.4	108.3	104.6	102.0	מזה: החוב הממשלתי
2.4	3.2	2.5	3.3	1.7	1.3	1.0	-1.5	1.1	אחוז השינוי הריאלי בהוצאות

המקור: חישוב מחלקת המחקר של בנק ישראל.

דיאגרמה ג'-6
תוואי גירעון הממשלה (+) והחוב הציבורי, 2000 עד 2010
(אחוזי תוצר)



(1) הגירעון והחוב הצפויים על בסיס הצעדים וההחלטות הספציפיים שקיבלה הממשלה עד כה.

המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

סדר הגודל של הקיצוץ
הנדרש בהוצאות
הממשלה בחמש השנים
הקרובות, כדי לעמוד
ביעדים שקבעה, הוא כ-
20 מיליארדי ש"ח, שהם
כ-14 אחוזים מסך
ההוצאות ללא ריבית,
פירעון קרן למוסד
לביטוח לאומי
והתחייבויות פנסיוניות
של הממשלה.

תהיה גדולה עוד יותר, שכן השכר בתחומי הבריאות והחינוך צפוי, על פי ניסיון העבר, לעלות ריאליט בשנים 2006-2010 בשיעור דומה לעליית השכר הממוצע במשק. מכאן, שנדרשות עדיין החלטות ממשלה על מאמץ פיסקלי בהיקף גדול מאוד, וכן חקיקה בכנסת, כדי לצקת תוכן בהחלטה שהתקבלה על היעדים הפיסקליים עד שנת 2010. כיוון שיהיה קשה לבסס תוואי הוצאות יורד לאורך זמן על הפחתות במחיר היחסי של השירותים הציבוריים, ובפרט של השכר, צריכה הממשלה לגבש תכניות שיאפשרו

נדרשות עדיין החלטות ממשלה על מאמץ פיסקלי בהיקף גדול מאוד, וכן חקיקה בכנסת, כדי לצקת תוכן בהחלטה שהתקבלה על היעדים הפיסקליים עד שנת 2010.

7. השפעת השינויים בתקציב הממשלה על הרשויות המקומיות ועל קופות החולים

א. הרשויות המקומיות

עד אמצע שנות התשעים היה גירעון הממשלה הרחבה גדול משמעותית מגירעון הממשלה, בעיקר בשל הגירעונות הגדולים של השלטון המקומי. ואולם, מאמצע העשור חל שינוי של ממש בהתנהלות התקציבית של הרשויות, ונבלמה העלייה בחובותיהן לבנקים; זאת בלי שתרשם גידול של העברות הממשלה לרשויות, ביחס לפעילותן – ובפרט במענקי האיוון (דיאגרמה ג'–7). שיפור זה נבע במידה רבה מהאכיפה היעילה של דרישות הדיווח הפיננסי, בד בבד עם הקשחתה של מגבלת התקציב שהציבה הממשלה בפני מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות וחיוק יכולתם של הבוחרים לעקוב אחר הניהול הפיננסי של הרשות במקום מגוריהם⁵⁰. תהליכים אלה, לצד תכניות הבראה ברשויות רבות, הפכו את השלטון המקומי ממגור המגדיל בכל שנה את גירעון הממשלה למגור שתרומו להגדלת הגירעון מעטה, אף שנותרו רשויות שניהולן בעייתי.

ברם, בשנת 2002 נבלמה מגמת השיפור בניהול התקציבי של הרשויות, והשנה אף הייתה הדרדרות של ממש, שהביאה לפגיעה ניכרת בשירותים ברשויות רבות, ובחלקן אף לבעיות נזילות ולאי-עמידה בתשלומים השוטפים במשך תקופה ממושכת. מלוח ג'–19 עולה, כי הרקע להחמרה זו טמון במידה רבה בקיצוץ החד והפתאומי של השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות. סך המענקים הכלליים (סעיפים 18 ו-57 בתקציב משרד הפנים) לרשויות הופחתו בשנת 2003 ב-1.4 מיליארדי ש"ח (כ-30 אחוזים), וכן בוטלה ההרשאה של הרשויות המקומיות להתחייב להוצאות



השלטון המקומי הפך באמצע שנות התשעים ממגור המגדיל בכל שנה את גירעון הממשלה למגור שתרומו להגדלת הגירעון מעטה, אף כי נותרו רשויות שניהולן בעייתי.

הרקע להחמרה במצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות השנה טמון במידה רבה בקיצוץ החד והפתאומי של השתתפות הממשלה בתקציביהן.

הרשויות שנפגעו מקיצוץ מענקי הממשלה הן לאו דווקא אלו שנהנו מהפחתת השכר ומהעלאת הארנונה.

בתקציב הפיתוח בשנים הבאות. נוסף על כך הוחלט על קיצוץ נוסף בשנת 2004 כך שהקיצוץ הכולל בשנים 2002–2004 יסתכם בכ-2 מיליארדי ש"ח (כ-40 אחוזים). זאת

50 לסקירה של התפתחויות אלו ראו: ע' ברנדר (2003), "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1997", סקר בנק ישראל 75, 113–136.

ועוד, הסטייה מהנוהג המקובל זה שנים להתאים את שיעורי הארנונה למדד המחירים לצרכן הפחיתה ב-2003 את תקבולי הארנונה בכ-0.4 מיליארד ש"ח, הפחתה שרק מחציתה קווצה בשנת 2004. קיצוצים אלו צפויים לגרום לפגיעה חריפה בשירותים הניתנים לציבור ולהרעה במצבן הפיננסי של אותן רשויות שתקציביהן קוצצו. בפרט ייפגעו הרשויות הנמצאות באשכולות הסוציו-כלכליים הנמוכים – אשר בהן המענקים הם עיקר ההכנסה – ובמיוחד הרשויות המדרגות בארבעת האשכולות הנמוכים (למעט ירושלים), שבהן מתגוררים כשני מיליוני תושבים. אלו כוללות את הרשויות הערביות, יישובים יהודיים שבהם מתגוררים בעיקר חרדים (ביתר עילית, מודיעין עילית, ובני ברק) ואת מרבית עיירות הפיתוח.

לוח ג'-19				
מענקי משרד הפנים לרשויות המקומיות, 2002 עד 2004				
2004	2003	2003	2002	סעיף בתקציב
תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	
(אלפי שקלים, מחירי 31.12.03)				
2,185	2,873	3,415	4,002	(1801) מענקי האיוון
219	162	215	269	(1803) המענקים המיועדים
<u>2,404</u>	<u>3,035</u>	<u>3,630</u>	<u>4,271</u>	(18) סך כל מענקי האיוון
309	280	311	388	(5705) תקציבי הפיתוח
91	97	122	132	(5706) תקציבי הפיתוח לרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים
<u>400</u>	<u>377</u>	<u>433</u>	<u>520</u>	(57) סך כל הפיתוח – שנה שוטפת
0	0	476	586	(5705) ההרשאה להתחייב להוצאה בשנים הבאות
המקור: הצעת התקציב, חוברת ה', משרד הפנים – שנים שונות, אגף התקציבים, mof.gov.il.				

בסך הפגיעה הכוללת ברשויות בשנה וחצי האחרונות היה לתכנית להבראת כלכלת ישראל חלק קטן יחסית. אמנם במסגרת התכנית הפחיתה הממשלה את השתתפותה בהוצאות הרשויות בכ-600 מיליוני ש"ח, מלבד ביטול ההרשאה להתחייב וקיצוץ ההעברות של משרדי החינוך והרווחה. (להסבר הכללים למימון הרשויות המקומיות על ידי הממשלה ראו תיבה ג'-5). ואולם, במקביל הופחתו עלויות השכר במגזר הציבורי, ואושרה העלאה של שיעורי הארנונה כך שבסך הכול גידול הגירעון של הרשויות עקב התכנית עצמה אינו גדול ביחס לסך הפגיעה במקורות העומדים לרשותן בתקופה האחרונה⁵¹. עם זאת, הרשויות שנפגעו מקיצוץ מענקי הממשלה הן לאו דווקא אלו שנהנו מהפחתת השכר ומהעלאת הארנונה: כמחצית מתקבולי הארנונה בשלטון המקומי, וכ-40 אחוזים מתשלומי השכר, הם ברשויות שאינן מקבלות מענקי איוון – ולכן לא נפגעו מהקיצוץ בהם. לעומת זאת ברשויות שמקבלות מענקי איוון הקיצוץ גדול בהרבה מן החיסכון הנובע מהפחתת השכר ומתוספת ההכנסות עקב העלאת הארנונה.

51 עם זאת, ההפחתה במענקי הממשלה היא פרמננטית בעוד הפחתת השכר היא לתקופה של שנתיים בלבד, כך שאם לא תתבצע התאמה בתקציבי הרשויות בשנתיים הקרובות צפוי לחץ תקציבי נוסף בשנת 5002.

תיבה ג'-5: הקריטריונים לחלוקת מענקי הממשלה לרשויות המקומיות

השתתפות הממשלה במימון פעילות הרשויות המקומיות בשנת 2002 הגיעה לסכום של 12.6 מיליארדי ש"ח¹, שהיוו כ-39 אחוזים מסך ההכנסות של הרשויות. עיקר ההשתתפות של הממשלה בהכנסות הרשויות היא באמצעות משרדי החינוך והרווחה (8.6 מיליארדי ש"ח), והיתרה – בסך 4 מיליארדים – באמצעות מענק כללי לפעילות מוניציפלית, הלוואות איזון להקטנת הגירעון המצטבר ומענקים לרשויות מצטיינות. התמיכה ברשויות המקומיות נותנת עדיפות לרשויות פריפריאליות, יהודיות², ולכאלה המשויכות למעמד סוציו-אקונומי נמוך. עדיפות נוספת בחלוקת המענקים ניתנת לרשויות הנהנות ממעמד של אזור עדיפות לאומית וכן לרשויות מקומיות ביהודה, שומרון וחבל עזה. מענקי משרד החינוך, המהווים 48 אחוזים מסך המענקים לרשויות, מחולקים לרשויות בהתאם לקריטריונים של פיזור האוכלוסין, המיקום הגיאוגרפי (על פי מפת אזורי העדיפות הלאומית) ומספר התלמידים בכיתה. נוסף על אלה מענק משרד החינוך תמריצים מיוחדים ליישובים הנכללים בתכניות טיפוח. מענקי משרד הרווחה, המהווים 18 אחוזים מסך המענקים לרשויות, מחולקים על פי מדד הרווחה של הרשות; מדד זה מחושב באמצעות נוסחה המביאה בחשבון את מספר תיקי הרווחה ברשות, את המצב הסוציו-אקונומי, את המיקום במפת אזורי העדיפות הלאומית ואת המטרופולין שהרשות שייכת אליו. על פי נוסחה זו, רבע מהמענק תלוי במספר תיקי הרווחה שנפתחו ברשות ובאינטנסיביות הטיפול בהם, ויתרת המענק – שלושה רבעים – מחולקת בהתאם למעמד הסוציו-אקונומי (S), המחושב בהתאם להכנסות התושבים, לשיעור האבטלה ולאחוזו הילדים והקשישים ביישוב. תוספת בשיעור של 10 אחוזים ניתנת לשלוש הערים הגדולות ולרשויות המצויות באזור עדיפות לאומית א'. רשויות המצויות באזור עדיפות לאומית ב' מקבלות מענק נוסף בשיעור של 5 אחוזים. מענק זה, כמו מענקי הרשויות האחרים, מחולק על פי היחס בין מדד הרווחה של רשות למדד הרווחה הכולל של הרשויות כפול סך המענק. מענקי משרד הפנים (GP), המהווים 34 אחוזים מכלל המענקים לרשויות, מורכבים ממענקי איזון כלליים, הלוואות לפיתוח תשתיות ביוב ומים, מילואות להקטנת הגירעון המצטבר ומענקים לרשויות מקומיות מצטיינות שלא חרגו מיעד הגירעון. מענק האיוון, שעמד על 3.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2002, מחולק לרשויות, בהתאם לנוסחת סוארי³ – נוסחה המשקללת את שיעור השינוי במצב הסוציו-אקונומי (A), שיעור השינוי בגודל האוכלוסייה (B), שיעור השינוי

1 המקור: הצעת התקציב לשנת הכספים 2004, חוברת ה' – משרד הפנים.

2 ע' רזין, (1998), פורים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. מ' יוסטמן וא' ספיבק (2001), "דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות", רבעון לכלכלה 48 (4).

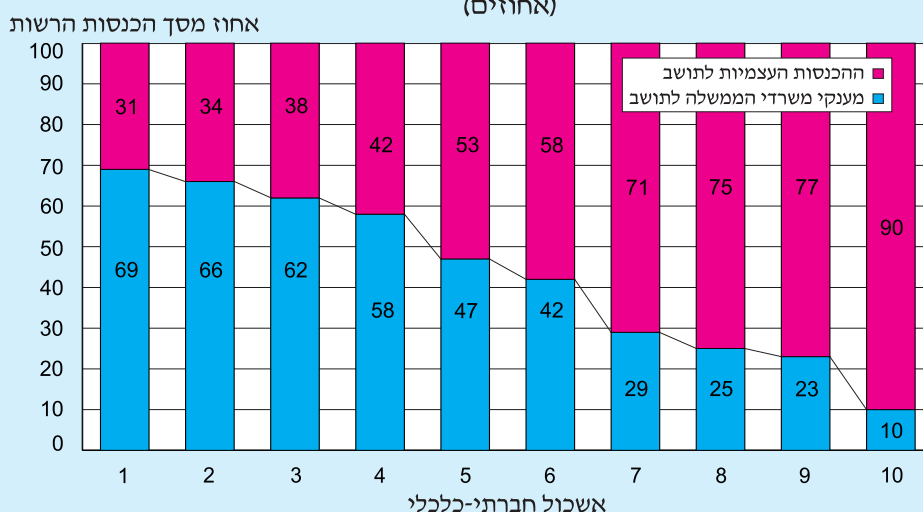
3 החל משנת 2004 משתנה ההקצאה לפי הקריטריונים שנקבעו בוועדת גדיש: מבוטלת ההעדפה לרשויות קטנות ומתחשבים בסוגי האוכלוסייה השונים.

בשטחי הארנונה למגורים (C), שיעור השינוי בפירעון המילואות כאחוז מסך ההוצאה (D) וכן שיעור המימוש של המענק בשנה הקודמת. הנוסחה לחלוקת המענקים היא אפוא:

$$GP = X * (1 + A + B + C + D)$$

בסיס המענק (X) נקבע בהתאם לגובה מענק האיוון שתוקצב לשנה הקודמת בתוספת הרזרבה להתייקרות. בסיס המענק בשנת המוצא נקבע, לפי ועדת סוארי, לפי ההוצאה הנורמטיבית שחושבה לרשות בשנת 1992. נוסף על המענק הכללי (GP), רשויות המשתייכות לאזורי עדיפות לאומית א' ו-ב' זוכות לתוספת מענק בשיעור של 2.25 אחוזים ו-1.15 אחוזים, בהתאמה. נוסף על כך ניתנת תוספת של 2.5 אחוזים לרשויות בקו-עימות ותוספת של 2.75 אחוזים לרשויות המשתייכות לאזורי יש"ע. ישנם הבדלים גדולים בין הרשויות במצב הפיננסי. מבחינת הקשר בין סעיפי התקציב לבין מאפייני הרשויות המקומיות, עולה, כי בשנים 1997-2001 ככל שהרשות המקומית מדורגת באשכול חברתי גבוה יותר - ההוצאה שלה לתושב גבוהה יותר, ההכנסה לתושב גבוהה יותר, שיעור גביית הארנונה גבוה יותר, והשתתפות הממשלה בהוצאות נמוכה יותר. עוד נמצא, כי יש יתרון לגודל בניהול רשות מקומית, וזה הולך ופוחת בצורה לוגריתמית - כך שרשויות גדולות מצליחות לשמור על יציבות פיננסית, בעוד שרשויות קטנות מציגות חובות מתמשכים. נמצא נוסף שעולה מהשוואה זו הוא, כי ברשויות הפריפריאליות (פרט לרשויות הערביות והדרוזיות) תרומת הממשלה לרווחה גבוהה מהממוצע, וזאת משום שמרבית הרשויות החלשות ממוקמות בפריפריה. בחינה של התפלגות

דיאגרמה ג'-5-1
ההכנסות העצמיות והמענקים כאחוז מסך כל הכנסותיהן
של הרשויות המקומיות¹, לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2002
(אחוזים)



(1) ללא המועצות המקומיות התעשייתיות והמועצה האזורית.
המקור: דוחות כספיים מבוקרים לרשויות המקומיות 2002 ועיבודי בנק ישראל.

ההכנסות ב-210 העיריות והמועצות המקומיות⁴ (דיאגרמה ג' 5-1) מעלה, כי ככל שהאשכול החברתי-כלכלי שהרשות המקומית מדורגת בו נמוך יותר, התלות שלה במענקי הממשלה גדולה יותר. עוד נמצא כי ב-151 הרשויות המקומיות המדורגות בששת האשכולות הנמוכים, שבהן גרים 56 אחוזים מהתושבים, עיקר ההכנסות לתושב נובעות ממענקי הממשלה. מאחר שחלוקת המשאבים פרוגרסיבית, הקיצוץ החד במענקים לרשויות בשנתיים האחרונות משמעותו פגיעה חריפה במיוחד באוכלוסיות החלשות, שממילא נפגעו מהתכנית הכלכלית. תהליך זה גם צפוי להגדיל את חוב השלטון המקומי, על חשבון חוב הממשלה, וכן את הפער החברתי.

4 מהעיבוד הושמטו שתי המועצות התעשייתיות (מגדל תפן ורמת חובב) והמועצות האזוריות, בשל אופיין השונה.

ניתן לצפות כי קיצוץ כה מהיר של עשרות אחוזים במענקי האיוון, נוסף על הקיצוץ הרוחבי בהעברות משרד החינוך והרווחה, עלול לדרדר גם רשויות שניהולן התקציבי היה סביר ולהביא להתמוטטות השירותים המוניציפליים ברשויות רבות. הואיל ועיקר הפגיעה היא בהכרח ברשויות המקומיות אשר בהן מתגוררת האוכלוסייה החלשה מבחינה כלכלית – שכן אלו נסמכות במיוחד על מענקי האיוון – יביא הדבר גם להרחבת הפער החברתי-כלכלי בין הרשויות החלשות למבוססות, בניגוד למגמה ששלטה מאמצע שנות התשעים. לכן נראה כי החלטת הממשלה בסוף ינואר 2004 למתן את הפגיעה ברשויות המקומיות ולהקצות סכום משמעותי לתכניות הבראה בחלק מהן הייתה בלתי נמנעת, אף כי היא התקבלה לאחר שהמחזיר, בפגיעה באספקת השירותים, כבר שולם. משהוחלט על תקצוב תכניות הבראה, יש מקום לקוות כי אלו ישמשו להשגת התייעלות בפעילות הרשויות, בין היתר על ידי עידוד האיחוד של רשויות קטנות או אינטגרציה של שירותים מוניציפליים ברשויות כאלה תוך ניצול יתרונות לגודל. עם זאת, החזרה למצב ששרר בעבר, שבו רשויות מקומיות מתנהלות בהתאם ליכולתן להשיג משאבים מהממשלה, היא נסיגה מההקשחה של מגבלת התקציב שהושגה בשנים הקודמות.

ב. קופות החולים

הוצאותיהן של קופות החולים, שהן הרכיב המרכזי של מערכת הבריאות בישראל, הסתכמו בשנת 2002 בכ-24 מיליארדי ש"ח, והגירעון המצרפי שלהן עמד על 447 מיליונים (כ-1.9 אחוזים מההוצאות). הקופות פועלות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המופעל משנת 1995, אשר מטפל בשאלת מימון פעילותן של הקופות וקובע דרכים לסגירת גירעונותיהן השוטפים והמצטברים. בעקבות הפעלת החוק ירדו הגירעונות של הקופות, וכך הפכה בעיית הגירעונות בשנתיים האחרונות מבעיה מערכתית לבעיה הממוקדת בקופת החולים הכללית.

בשנתיים אלו התרחב הפער בין קופות החולים בחוסן הפיננסי. שתיים מהקופות – "מכבי" ו"מאוחדת" – הגיעו לאיוון תקציבי, ול"לאומית" מונה בקר חיצוני, הפועל להקטנת גירעונה. לעומת זאת גירעונה של "קופת החולים הכללית" לא פחת משמעותית,

עיקר הפגיעה של קיצוץ המענקים היא ברשויות המקומיות שבהן מתגוררת האוכלוסייה החלשה מבחינה כלכלית.

החזרה למצב, שבו רשויות מקומיות מתנהלות בהתאם ליכולתן להשיג משאבים מהממשלה, היא נסיגה מההקשחה של מגבלת התקציב אשר הושגה בשנים הקודמות.

בשנתיים האחרונות הפכה בעיית הגירעונות של קופות החולים מבעיה מערכתית לבעיה הממוקדת בקופת החולים הכללית.

אף שבמימון הקופות על פי החוק הייתה התחשבות בהבדלי הרכב המבוטחים בין הקופות השונות ובשינויים הדמוגרפיים. בעיה זו, הנובעת בעיקרה מרמת הוצאות גבוהה ב"קופת החולים הכללית" – ובפרט מעלויות אשפוז גבוהות – ביחס לקופות האחרות, מצביעה או על שיפוי חסר למבוטחים מבוגרים, הנובע מנוסחת הקפיטציה, שעל פיה מחולקים השתתפות הממשלה ותקבולי מס הבריאות, ו/או על חוסר יעילות בניהול קופת חולים זו.

בשנת 2003, במסגרת "התכנית להבראת כלכלת ישראל", צמצמה הממשלה את תמיכתה בקופות החולים, בדגש על הקטנת התמיכה בתכנית ההבראה של "קופת החולים הכללית" בסכום של 110 מיליוני ש"ח בשנה. כן הקפיאה הממשלה את התשלומים בגין גידולו של סל שירותי הבריאות, דבר שהקטין את ההכנסה הריאלית של הקופות בכ-200 מיליוני ש"ח נוספים. ואולם, במקביל להפחתת התמיכה בקופות החולים ולהקטנת הכנסותיהן במסגרת הסל, תרמה התכנית גם להקטנת הוצאותיהן של הקופות, באמצעות הורדת מחירו של יום אשפוז – רכיב ההוצאה הגדול ביותר – והפחתת עלות העבודה, שמהווה 43 אחוזים מהוצאות הקופות, ולפיכך היא לא פגעה משמעותית במצבן הפיננסי. עיקר ההשפעה של התכנית הוא הקטנה מסוימת של גירעון הקופות הקטנות וגידול קטן בגירעון "קופת החולים הכללית", התפתחויות שצפויות להימשך גם בשנת 2004.

התכנית הכלכלית לא
פגעה משמעותית במצבן
הפיננסי של קופות
החולים.