

פרק ה'

הסקטור הציבורי

הגירעון המקומי של הממשלה גדל מ-3.2 אחוזי תוצר אשתקד ל-4.7 אחוזי תוצר השנה. הגידול השתקף בחריגה של 6.8 מיליארדי ש"ח מיעד הגירעון, שעמד השנה על 2.5 אחוזי תוצר. גידול הגירעון השנה החמיר את הבעיה המרכזית הניצבת בפני המשק – בעיית הגירעון הניכר בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. משקל החוב הציבורי הכולל בתוצר גדל מ-89.3 אחוזי תוצר אשתקד ל-89.7 אחוזי תוצר השנה, ובכך התהפכה מגמת הירידה, שאפיינה את יחס החוב לתוצר בעשור האחרון. עליות יחס זה והתערעות האמינות של חוק הפחתת הגירעון פעלו לעליות שיעורי הריבית במשק ולהגברת הלחצים האינפלציוניים.

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי עלה מ-3.1 אחוזי תוצר אשתקד ל-4.2 אחוזי תוצר השנה. גירעון זה נובע במידה רבה מהסכמי השכר החריגים שנחתמו בשנים 1993 ו-1994; אלה הגדילו את ההוצאה הציבורית באופן פרמנטטי, ומימונם בשנתיים הקודמות התאפשר הודות להכנסות הגבוהות ממסים. חיזוי היתר של הכנסות המדינה ממסים מנע השנה התמודדות עם בעיית הגירעון המבני. רק חלק קטן מההפרש הניכר שבין תחזית ההכנסות ממסים להכנסות בפועל מוסבר בהאטת שיעור הצמיחה של התוצר ביחס לתחזית.

1. קווי ההתפתחות העיקריים

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי גדל השנה ל-4.2 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-3.1 אחוזי תוצר אשתקד. גידול זה מדאיג במיוחד לנוכח רמתו הגבוהה של הגירעון אשתקד ולנוכח היעדים שניצבו השנה בפני המשק. גידולו של גירעון הסקטור הציבורי, שנבע כולו מגידול הגירעון הממשלתי, החמיר את הבעיה המרכזית הניצבת בפני המשק – ירידת שיעור החיסכון הלאומי וגידול הגירעון במאזן התשלומים בעטייה.

השנה חרגה הממשלה במידה ניכרת מהיעד שנקבע בחוק הפחתת הגירעון. הגירעון המקומי על בסיס קופה גדל והגיע ל-4.7 אחוזי תוצר, לעומת יעד של 2.5 אחוזי תוצר. החריגה מיעד הגירעון, ב-6.8 מיליארדי ש"ח, נובעת בעיקר מאומדן יתר של הכנסות המדינה ממסים ומאי ביצוע התאמה של ההכנסות וההוצאות להכנסות בפועל. אף שעוד בראשית השנה התברר כי ההכנסות ממסים נמוכות מאלה שנחזו, נמנעו הן הממשלה הירצאת והן הממשלה הנכנסת מקיצוץ משמעותי בתקציב ב-1996. בכך החריפה הבעיה במאזן התשלומים, ונוצרה בעיה של תמהיל מדיניות לא רצוי למשק, תוך פגיעה באמינות החוק להפחתת הגירעון.

גידול הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי והאטת צמיחתו של התוצר הביאו לעליות יחס החוב הציבורי הכולל לתוצר ב-0.4 נקודת אחוז. עלייה זו היא בבחינת היפוך של מגמת הירידה שאפיינה את יחס החוב לתוצר בעשור האחרון. הגירעון הניכר של הסקטור הציבורי, הפגיעה באמינותו של חוק הפחתת הגירעון ועליות משקל החוב בתוצר תרמו ללחצים אינפלציוניים, ופעלו לעליות שיעורי הריבית הריאליים במשק.

בשנת 1996 גדל הגירעון המקומי של הממשלה ל-4.7 אחוזי תוצר.

גידול הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי נבע מירידה בת 1.6 אחוזי תוצר של ההכנסות, שקוזה במעט על ידי ירידה בת 0.3 אחוז תוצר של ההוצאות. בצד ההכנסות בולטת ירידת משקל המס בתוצר בשיעור של 0.7 נקודת אחוז. למעלה ממחצית מירידה זו נובעת משינויי חקיקה – הפחתת מס ההכנסה על יחידים וחברות, הפחתת ההפרשה לביטוח לאומי על לא-שכר והגדלת הבלו על בנזין. גורמים נוספים שפעלו להפחתת משקל המס בתוצר הם גביית היתר אשתקד, שגרמה לגידול החזרי המס לחברות ועצמאיים וירידת משקלה בתוצר של ההוצאה לרכישת מוצרים בני קיימא עתירי המס.

מלבד ירידת ההכנסות ממסים נרשמה השנה ירידה של 0.4 אחוז תוצר בסעיף ההכנסות מרכוש, שינוי הנובע מירידה של רווחי בנק ישראל.

אף שמשקל הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי בתוצר נותר השנה ללא שינוי, תרמה המדיניות הפיסקלית להרחבת עודפי הביקוש במשק, וזאת מפני הירידה החדה של משקל המסים נטו בתוצר.

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי גדלו כמותית ב-3.1 אחוזים, תוך עלייה של מחירם היחסי, שנבעה מהמשך עליית השכר הריאלי בסקטור הציבורי. מאחר שהגידול הנומינלי של הביקושים המקומיים היה דומה לזה של התוצר, נשמר השנה משקלם של הביקושים המקומיים בתוצר, ולכן אלה לא תרמו להגדלת עודפי הביקוש במשק.

תקבולי המסים הישירים נותרו השנה ללא שינוי ריאלי, בעוד שתשלומי ההעברה גדלו בשיעור חד של 9.6 אחוזים, וכתוצאה מכך ירד משקלם של המסים נטו בתוצר ב-1.6 נקודת אחוז. ירידה זו תרמה לגידול הצריכה הפרטית וההשקעה במשק, שינוי המשתקף בירידת שיעור החיסכון הלאומי ובעליית הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים.

עיקר גידולו של הגירעון נבע השנה מירידת ההכנסות ממסים ומעלייה של תשלומי ההעברה.

גידולו של גירעון הממשלתי הביא לירידת שיעור החיסכון הלאומי.

2. המדיניות הפיסקלית

ב-1996 הייתה נסיגה בתרומת המדיניות הפיסקלית להשגת היעדים המשקיים שהממשלה הציבה לעצמה הן בתחום הריאלי והן בתחום הנומינלי. הבעיה המרכזית שניצבה השנה בפני המדיניות הפיסקלית הייתה בעיית הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, גירעון המשקף את ההפרש בין ההשקעה הגולמית לחיסכון הלאומי. הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים גדל בשנת 1995 במידה ניכרת, וזאת מפני הירידה בחיסכון הציבורי. השנה לא הופעלה מדיניות פיסקלית מרסנת, אף שמדיניות כזאת הייתה תורמת להגדלת החיסכון הציבורי ולהקטנת הגירעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים.

עמידה במדיניות הפיסקלית כפי שתוכננה בחוק הפחתת הגירעון, הייתה מסייעת בהקטנת הגירעון במאזן התשלומים, בהקטנת המעורבות הממשלתית במשק ובהשגת יעד האינפלציה. עמידה ביעד הגירעון חייבה השנה ריסון פיסקלי עמוק, וזאת בגלל ירידתו של משקל המס בתוצר. אף על פי כן לא חלה השנה כל תפנית במדיניות הפיסקלית, ולפיכך חרגה הממשלה מיעד הגירעון.

הגדלת הוצאות הממשלה בעבר והסכמי השכר החריגים של 1994 גרמו לגידול מתמשך בתקציב ויצרו בעיה של גירעון בעל אופי מבני. חיזוי יתר של ההכנסות ממסים ל-1996 מנע התמודדות עם בעיית הגירעון המבני של הממשלה. אי-התמודדות עם רמת ההוצאה הגבוהה על רקע ירידת המסים פגעה בהשגת היעדים הכלכליים השנה. הגורמים לגירעון הניכר של הסקטור הציבורי השנה טמונים במידה רבה במדיניות הפיסקלית המרחיבה, שהופעלה בשנים 1994 ו-1995. הצמיחה המהירה של התוצר

למרות הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, לא הופעלה ב-1996 מדיניות פיסקלית מרסנת.

האטת קצב הצמיחה של המשק והמשך ההפחתות בשיעורי המס הסטטוטוריים הובילו לירידת משקל המס בתוצר.

לוח ה'-1

הרכיבים העיקריים של הכנסות הסקטור הציבורי והוצאותיו, 1993 עד 1996 (באחוזי תוצר)

1996	1995	1994	1993	
51.7	53.1	53.0	53.8	סך ההכנסות הציבוריות
1.2	1.6	1.1	1.1	מזה: הכנסות מרכש
39.7	40.4	39.9	39.0	סך כל המסים
14.4	14.0	14.1	14.3	המסים העקיפים על הייצור המקומי
5.3	5.6	5.6	5.8	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
14.2	15.0	15.4	14.1	המסים הישירים ותשלומי חובה
5.8	5.8	4.8	4.7	הכנסות הביטוח הלאומי
56.0	56.3	54.1	56.1	סך ההוצאות הציבוריות
20.2	19.9	17.2	16.4	מזה: הצריכה האזרחית המקומית
7.7	8.0	8.2	8.1	הצריכה הביטחונית המקומית
1.8	1.4	1.9	3.1	היבוא ביטחוני
3.5	3.7	3.7	3.9	השקעות הסקטור הציבורי
14.4	13.9	13.3	14.4	תשלומי ההעברה
6.6	7.2	7.1	7.6	תשלומי הריבית
1.4	1.7	2.2	2.4	התמיכות הישירות
-4.2	-3.1	-1.2	-2.3	הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי

(1) כולל הכנסות והוצאות הנובעות מהחוק לביטוח בריאות ממלכתי.

וירידת שיעור האבטלה איפשרו להקטין את שיעורי המס הסטטוטוריים בלי להקטין את משקל המס בתוצר¹. משקל המס בתוצר (ללא הכנסות הביטוח הלאומי) בשנת 1995 היה גבוה ב-0.3 נקודת אחוז ממשקלו בשנת 1993 – למרות ההפחתות בשיעורי המס הסטטוטוריים, הפחתת שיעור מס ההכנסה על יחידים ב-1994 וב-1995, הפחתת שיעור מס החברות בשתי נקודות אחוז, הפחתת מכסים ומסי קנייה על יבוא וביטול היטל היבוא הכללי. הגידול המהיר של ההכנסות ממסים הקל על הממשלה, ככל הנראה, להיענות לתביעות להגדלת ההוצאה הציבורית בכלל ולתביעות להעלאת השכר בסקטור הציבורי בפרט. כתוצאה מכך גדל משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר מ-16.4 אחוזים ב-1993 ל-18.4 אחוזים ב-1995 (בניכוי השפעת מס הבריאות), למרות גידולו המהיר של התוצר. השנה הואט קצב הצמיחה של המשק, נמשכו ההפחתות בשיעורי המס הסטטוטוריים, וכתוצאה מכך ירד משקל המס בתוצר בנקודת אחוז. משקל הצריכה

1 במערכת מס פרוגרסיבית עלייה של התוצר לנפש מגדילה את משקל המס בתוצר.

הציבורית, שעלה בשנתיים הקודמות עלייה פרמנטית, נשמר השנה, וכך גדל הגירעון הציבורי הכולל ל-4.9 אחוזי תוצר.

בצד ההכנסות של הסקטור הציבורי נרשמה השנה ירידה תלולה, בת 0.7 נקודת אחוז, במשקלן של ההכנסות ממסים. שינויי החקיקה, שהשפיעו על היקף הגבייה השנה, הם הפחתת מס ההכנסה על יחידים בספטמבר 1995, הפחתת שיעור מס החברות בנקודת אחוז, הפחתת דמי הביטוח הלאומי על לא-שכר והעלאת שיעור המס על בנזין וסיגריות. ירידת משקלן של ההכנסות ממסים הנובעת משינויי חקיקה אלה נאמדת ב-0.43 נקודת אחוז תוצר.

משקל תקבולי מס ההכנסה בתוצר ירד השנה ב-0.8 נקודת אחוז. מלבד הפחתת שיעורי המס הסטטוטוריים, שהקטינו את הגבייה ב-0.5 אחוז תוצר, מוסברת ירידת תקבולי מס ההכנסה בגביית יתר אשתקד, שהביאה לגידול בן 0.32 אחוז תוצר של החזרי המס לחברות ועצמאיים וכן בירידת משקל התמורה להון. שיעור מס ההכנסה על הכנסות מהון גבוה משיעורו על הכנסות מעבודה, ולכן הירידה במשקל התמורה להון מ-12.8 אחוזי תוצר אשתקד ל-12 אחוזי תוצר השנה הקטינה את תקבולי מס ההכנסה ב-0.15 אחוז תוצר. משקל הכנסות הביטוח הלאומי משכר פחת השנה ב-0.1 נקודת אחוז, אף שגידול משקלה של התמורה לעבודה הגדיל את בסיס הגבייה של הביטוח הלאומי.

משקלם של תקבולי המסים העקיפים בתוצר גדל השנה ב-0.1 נקודת אחוז. העלאת שיעור המס על בנזין וגידול משקל הצריכה בתוצר הגדילו את משקל המס העקיף על הייצור המקומי בתוצר ב-0.4 נקודת אחוז. לעומת זאת הביאו העלייה המתונה של מחירי יבוא מוצרי הצריכה וירידת משקל ההוצאה לרכישת מוצרי צריכה בני-קיימא עתירי מס להקטנה בת 0.3 נקודת אחוז של משקל המס העקיף על יבוא בתוצר.

נוסף על ירידת ההכנסות ממסים נרשמה השנה ירידה של הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש, שינוי הנובע מהירידה ברווחי בנק ישראל. המדיניות המוניטרית המצמצמת ועלות העיקור בעטייה כמו גם גורמים אחרים הקטינו השנה את רווחי הבנק המרכזי ב-0.4 אחוז תוצר. ההכנסות מסעיף העברות הציבור על חשבון הון ירדו השנה ב-0.3 נקודת אחוז, וזאת בעיקר עקב ירידת של הכנסות הסקטור הציבורי ממפעלים וממוסדות שבבעלותו וכן עקב ירידת ההכנסות ממס שבח ומס רכישה.

משקלם של תשלומי ההעברה גדל השנה ב-0.5 אחוז תוצר, ואילו משקלן של התמיכות הישירות ירד ב-0.3 נקודת אחוז. הגידול הריאלי בן 9.6 אחוזים של תשלומי ההעברה נבע מגידול מהיר של תשלום הגמלאות לעובדי מדינה ושל תשלומי ההעברה על חשבון הון. קצבות הביטוח הלאומי, שהן חלק הארי של תשלומי ההעברה, גדלו בשיעור ריאלי של 7.4 אחוזים. גידול הנובע מיישום "התכנית למלחמה בעוני" ומהמשך ביטול הזיקה בין תשלום קצבות ילדים לשירות הצבאי.

השנה נרשמה ירידה של 0.7 אחוז תוצר במשקל תשלומי הריבית של הסקטור הציבורי. ירידת משקלו של החוב הציבורי הכולל מ-100.1 אחוזי תוצר ב-1993 ל-89.6 אחוזי תוצר ב-1995 תרמה להקטנת תשלומי החוב של הסקטור הציבורי מ-7.1 אחוזי תוצר ב-1994 ל-6.5 אחוזי תוצר ב-1996.²

ההשפעה המרחיבה של הביקושים הישירים לא החריפה ב-1996, שכן משקלם בתוצר

2 הירידה הניכרת של תשלומי הריבית השנה אינה תואמת את הירידה המתונה של משקל החוב הציבורי בתוצר אשתקד. ההסבר לכך טמון בעובדה שתשלומי הריבית מחושבים על בסיס קופה ולא על בסיס צבירה.

נותר ללא שינוי. עם זאת יש להדגיש כי הצירוף של ירידת משקל של ההשקעה הציבורית בתוצר והמשך הגידול של משקל הצריכה הציבורית בתוצר יפגעה בצמיחת המשק בעתיד. המדיניות הפיסקלית משפיעה על הביקושים במשק הן באמצעות הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי והן באמצעות השפעתה על ההכנסה הפנויה של הפירמות והפרטים במשק. ירידת משקל המסים הישירים נטו בתוצר בניכוי הירידה בתשלומי הריבית המקומית ובתמורות הישירות הגדילה את ההכנסה הפנויה במשק ב-0.8 אחוז תוצר. הואיל ושוך ההון אינו משוכלל – שיעורי הריבית ללווים ומלווים אינם זהים – עליית ההכנסה הפנויה של פירמות ופרטים תרמה להגדלת ההשקעה והצריכה הפרטית במשק³. ולכן ההשפעה הכוללת של המדיניות הפיסקלית על הביקושים הייתה השנה מרחיבה.

ההשפעה הכוללת של המדיניות הפיסקלית על הביקושים הייתה השנה מרחיבה.

הגירעון המקומי של הממשלה, שהיא הגוף העיקרי בסקטור הציבורי, גדל מ-3.2 אחוזי תוצר אשתקד ל-4.7 אחוזי תוצר השנה, בעוד שיעד הגירעון המקומי עמד השנה על 2.5 אחוזי תוצר. הממשלה חרגה במידה ניכרת מהיעד שנקבע בחוק הפחתת הגירעון, וזאת עקב תחזית יתר של הכנסות המדינה. התחזית התבססה על אומדן יתר של בסיס ההכנסות בשנת 1995; עוד בראשית השנה התברר כי בסיס ההכנסות בשנת 1995 נמוך בשני מיליארדי ש"ח מזה ששימש להכנת תחזית ההכנסות לשנת 1996, ולכן ההכנסות בשנת 1996 היו צפויות להיות נמוכות מהתחזית המקורית. למרות זאת נמנעה הממשלה מקיצוץ תקציבי, והביצוע בצד ההוצאות היה אף גבוה ב-660 מיליוני ש"ח מההוצאה המתוכננת לתחילת השנה. התמ"ג, שקצב גידולו החזוי היה כ-5 אחוזים, גדל בפועל ב-4.4 אחוזים. הטעות בחיזוי התוצר יכולה להסביר רק חלק קטן מההפרש הניכר שבין תחזית המסים למסים בפועל.

אף שעוד בראשית השנה התברר כי בסיס ההכנסות בפועל נמוך מן החזוי, נמנעה הממשלה מקיצוץ תקציבי.

חוק הפחתת הגירעון נועד להדק את המשמעת התקציבית של הממשלה וליצור בציבור ציפיות להקטנת מעורבות הממשלה במשק, לפינוי משאבים לשם התרחבות הסקטור

לוח ה'-2

החוק להפחתת הגירעון – באחוזי תוצר, 1992 עד 1996

1996	1995	1994	1993	1992	
					תקרת הגירעון המקומי של הממשלה לפי החוק
2.5	2.75	3.0	3.2	6.2	הביצוע
4.7	3.2	2.0	2.4	4.9	הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי
5.3	4.3	2.4	4.1	6.4	הסטייה מתקרת גירעון הממשלה
2.2	0.4	-1.0	-0.8	-1.3	בהכנסות – מיליוני ש"ח
-6,140	-2,002	5,419	3,630	-5,321	בהוצאות – מיליוני ש"ח
660	-746	3,223	2,119	-7,100	

3 במחקרו של יעקב לביא (1995) "האים השינוי בהכנסה השוטפת תורם להסדר השינוי בתוצרות בישראל" נמצא כי 40-50 אחוזים מהשינוי בצריכה הפרטית מוסברים על ידי שינויים בהכנסה הפנויה.

תיבה ה'-1: חוק הפחתת הגירעון

בשנת 1991 החליטה הממשלה לעגן בחוק תזואי יורד של הגירעון המקומי (ללא מתן אשראי). החוק התקבל על רקע גל העלייה אשר החל בסוף 1989. גל העלייה חייב את הממשלה ליצור גירעון תקציבי, שיימשך מספר שנים ויפחת בהדרגה עם שוך הגל. חוק הפחתת הגירעון נועד לאותת לציבור כי המשמעת התקציבית של הממשלה, שהונהגה לאחר תכנית הייצוב של 1985, תישמר, וכי גידול הגירעון בראשית גל העלייה אינו מסמן חזרה לחוסר המשמעת הפיסקלית ששררה בתחילת שנות השמונים והביאה להידרדרות המשק.

יעדי הגירעון באחוזי תוצר לשנים 1991 עד 2001

1996	1995	1994	1993	1992	1991	
	0.00	2.2	3.2	6.2	6.7	חוק הפחתת הגירעון המקומי 1991
2.5	2.75	3.0				יעדי הגירעון בפעל לשנים 1994 עד 1996
4.7	3.20	2.0	2.4	4.9		הגירעון המקומי בפועל
2001	2000	1999	1998	1997		
1.50	1.75	2	2.4	2.8		חוק הפחתת הגירעון הכולל 1996

בשנת 1993 שונה חוק הפחתת הגירעון, ונקבע כי יעד הגירעון המקומי יעמוד על 3 אחוזי תוצר בשנת 1994 ויפחת במהלך שלוש השנים שאחריה. בשנתיים הבאות נקבע יעד גירעון בן 2.75 אחוזי תוצר לשנת 1995 ו-2.5 אחוזי תוצר ל-1996. בשנת 1996 הוחלט לקבוע יעד גירעון כולל במקום יעד גירעון מקומי. הגירעון הכולל מיטיב יותר לשקף את השפעת הממשלה על עודפי הביקוש במשק. יעד הגירעון יחל מרמה של 2.8 אחוזי תוצר בשנת 1997 ויירד עד לרמה של 1.5 אחוזי תוצר בשנת 2001. מסגרת התקציב הממשלתית נקבעת על פי תחזית ההכנסות כך שהגירעון המקומי יעמוד בדיוק בתקרה של חוק הפחתת הגירעון. הניסיון מראה כי קשה מאוד לחזות בדיוק את הכנסות הממשלה, ולראיה: בחמש השנים האחרונות סטתה תחזית ההכנסות מההכנסות בפועל בשיעור ממוצע של שני אחוזי תוצר (בערך מוחלט). בשנים 1993 ו-1994 היו ההכנסות בפועל גבוהות מהצפוי, אולם הממשלה ניצלה זאת להגדלת הוצאותיה; בשנתיים האחרונות היו ההכנסות בפועל נמוכות מהצפוי, והממשלה לא קיצצה בהוצאותיה. במבט לעתיד נראה כי עובדות אלה מציבות בסימן שאלה את היתרון העיקרי המיוחס לחוק הפחתת הגירעון – כפיית מגבלת תקציב הדוקה על הממשלה. לנוכח חסרונות אלה של יעד הגירעון יש לשקול הצבת יעד הוצאה נוסף על יעד הגירעון; מגבלה זו תמנע גידול פרמננטי של ההוצאות על סמך גידול זמני של ההכנסות ממסים.

העסקי ולהקטנת הלחצים האינפלציוניים. בשלוש השנים הראשונות להפעלת החוק (1992 עד 1994) עמדה הממשלה ביעד הגירעון, והגירעון בפועל היה אף נמוך מתקרת הגירעון המותרת; בכך תרמה הממשלה להגברת האמון בחוק. בשנתיים האחרונות חרגה הממשלה מיעד הגירעון, אף שבשנים אלה נדרש צמצום הגירעון לנוכח הבעיה במאזן התשלומים. ייתכן שהחריגה מיעד הגירעון, בשנתיים שבהן נדרש ריסון פיסקלי, מעוררת בציבור איודאות לגבי יכולתה של הממשלה להפחית את הגירעון בעתיד, והדבר תרם השנה לעליית הריביות הריאליות הארוכות, להגדלת אידיהווראות ולהגברת הלחצים האינפלציוניים במשק.

חוק הפחתת הגירעון אינו מגביל ישירות את היקף ההוצאה הציבורית. על רקע עודף גביית המסים ב-1994 הגישה הממשלה תקציב נוסף – בעיקר לשם תשלומי שכר חריגים בגין הסכמים שנחתמו בסוף 1993 ובמהלך 1994 – וזאת בלי לחרוג מחוק הפחתת הגירעון. תוספות השכר הגדילו את ההוצאה הציבורית באופן פרמננטי, ובזאת נוצרה סתירה בין המשך התהליך של הפחתת נטל המס לבין עמידה בחוק הפחתת הגירעון. כדי לעמוד בחוק זה החליטה הממשלה להקטין את הגירעון המקומי בשנת 1997 ב-2.4 אחוזי תוצר. אומדנים מראים כי עיקר הפחתת הגירעון המתוכננת נובעת מהגדלת נטל המס, וכמעט אין בה הקטנה של ההוצאה הציבורית, שכן על פי תקציב 1997 משקל ההכנסות בתוצר צפוי לעלות ב-2.1 אחוזי תוצר, ואילו משקל ההוצאות צפוי לרדת ב-0.3 אחוזי תוצר.

א. גישות להפחתת הגירעון

רמתו הגבוהה של גירעון הסקטור הציבורי יחד עם האטת קצב צמיחתו של התוצר הביאו לגידול החוב הציבורי מ-89.3 אחוזי תוצר אשתקד ל-89.7 אחוזי תוצר השנה. עליית יחס החוב לתוצר בולטת במיוחד על רקע ירידתו הרצופה בשנים האחרונות: זו החלה ב-1985, כשיחס זה היה 183 אחוזים, ונמשכה ברציפות (להוציא את שנת 1989) עד אשתקד. למרות הירידה המרשימה, יחס החוב לתוצר בישראל גבוה בהרבה מן היעד שקבעה הקהילה האירופית במסגרת אמנת מסטריכט – 60 אחוזים. בעקבות מיצוי חלקי של השפעות קליטת העלייה ולנוכח ההאטה הצפויה בקצב הצמיחה של המשק חשוב להבהיר כי המשך הירידה של משקל החוב הציבורי בתוצר מותנה בהפחתת הגירעון הציבורי. הקטנת הגירעון של הסקטור הציבורי תקטין את הביקוש להון במשק, ובכך תתרום להורדת הריבית הריאלית, להגדלת החיסכון הלאומי ולעלייה של רמת התוצר לנפש בעתיד.

על רקע האטה בשיעור הצמיחה השנה, שהושפע מבעיות בצד ההיצע (ראה פרק ב'), רצוי שהמדיניות הפיסקלית תתמוך בהיצע המיצרפי, על ידי מגמה של הקטנת נטל המס והגדלת ההשקעות הציבוריות. הפחתת הגירעון על ידי העלאת מסים והקטנת ההשקעה הציבורית תפגע בהיצע המיצרפי ובצמיחה. מקובל לחשוב שגם הפחתת הגירעון באמצעות הקטנת ההוצאה הציבורית מאיטה את הצמיחה בזמן הקצר, וזאת מפני ירידת הביקושים המקומיים. עם זאת בשני מחקרים שפרסמה לאחרונה קרן המטבע הבינלאומית⁴ נמצא כי הקטנה משמעותית ופרמננטית של ההוצאה הציבורית השוטפת מגדילה את ההשקעות במשק, אינה פוגעת בצמיחה, ואף מאיצה אותה; זאת משום שהפחתה פרמננטית בהוצאה הציבורית השוטפת מאותתת על הפחתה פרמננטית של נטל המס, שינוי המגדיל את

כדי לעמוד בחוק הפחתת הגירעון החליטה הממשלה להקטין את הגירעון המקומי לשנת 1997 ב-2.4 אחוזי תוצר.

החוב הציבורי גדל ב-1996 ל-89.7 אחוזי תוצר.

John McDermott and Robert F. Wescott, An Empirical Analysis of Fiscal Adjustment, IMF 1996. Alberto Alesina and Roberto Perotti, Fiscal Adjustments in OECD Countries, Composition and Macroeconomic Effects, IMF 1996.

הביקוש להשקעות ולתצרוכת. אם גידול הביקושים להשקעות ולתצרוכת רב מן הירידה בביקושים הציבוריים התוצר אכן יגדל, אך חשוב להדגיש כי במקרה זה אין לצפות לשיפור מיידני במאזן התשלומים; השיפור יתבטא רק לאחר שההשקעות החדשות יניבו פירות. אם גידול הביקושים להשקעות ולתצרוכת יהיה קטן מירידת הביקושים הציבוריים, יש לצפות לשיפור במאזן התשלומים ולהפחתת הלחצים האינפלציוניים, אך שינויים אלה כרוכים בהאטת הצמיחה בטווח הקצר. ניתן להעריך שההשפעה של הפחתת הגירעון על הצמיחה בטווח הקצר תלויה במידה רבה בהרכב, בעומק ובמידת הפרמננטיות של הפחתה זו. במחקר שבדק את הקשר ארוך הטווח בין תקציב הסקטור הציבורי ובין הצמיחה לנפש בישראל⁵ נמצא כי שיעור הצמיחה לנפש מושפע באופן חיובי ממשקל ההשקעה הציבורית ובאופן שלילי משיעור המס הישיר. כמו כן נמצא כי שיעור המס העקיף ניטרלי בהשפעתו על הצמיחה.

ב. מימון הגירעון

בלוח ה'-3 מוצג מימון הגירעון מנקודת המבט של הסקטור הציבורי, הכולל את הממשלה ובנק ישראל. גיוס ההון נטו מחו"ל מוגדר כגיוס ההון מחו"ל בניכוי גידול יתרות מטבע החוץ של המוסדות המרכזיים. הממשלה גייסה השנה כ-1.8 מיליארדי דולרים בהלוואות מחו"ל, גיוס שהגדיל את יתרות מטבע החוץ של המוסדות המרכזיים, ולכן אינו מהווה מימון נטו מחו"ל. גיוס ההון נטו מחו"ל היה השנה שלילי, וזאת בעיקר עקב רכישות מטבע חוץ של בנק ישראל מהסקטור הפרטי. רכישות אלו, שנועדו בעיקר לשמור על שער של סל המטבעות בתחום רצועת הניוד, הגדילו את היתרות של הבנק המרכזי ב-0.9 מיליארד דולרים. גיוס ההון השלילי מחו"ל הקטין את החוב החיצוני של הסקטור הציבורי. (ראה פרק ו' - סעיף חשבון ההון).

עיקר מימון גירעון הסקטור הציבורי בשנתיים האחרונות היה באמצעות גיוס הון מקומי.

לוח ה'-3

מימון הגרעון, 1993 עד 1996

שנה	מימון הגירעון		א. גיוס הון		ב. השינוי בגיוס ההון המקומי		ג. גיוס הון מחו"ל	
	(+/-) העודף	הצבורי הכולל	הון (נטו)	מחולל בבסיס הכסף	ההון המקומי	הממשלה	מכירת נכסים	בנק ישראל
1983	2.3	-2.6	1.0	1.7	2.4	1.7	-0.7	2.2
1984	1.2	3.3	0.9	0.0	0.5	0.3	-0.5	-3.0
1995	3.1	-3.2	-0.3	6.7	3.3	0.4	3.4	-0.2
1996	4.2	-1.5	1.2	5.0	2.6	0.1	2.4	-0.5

5 מ' דהן ומ' סטרבצינסקי "תקציב הסקטור הציבורי וצמיחה כלכלית בישראל" סקר בנק ישראל 70 (ינואר 1996).

המרות מטבע החוץ של הסקטור הציבורי והממשלה פועלות לגידולו של בסיס הכסף. מתינותו של הגידול בבסיס הכסף השנה, למרות ההמרות הניכרות מוסברת בעובדה שהבנק המרכזי ספג (לווה) מהציבור שקלים, ובכך הגדיל את החוב הפנימי של הסקטור הציבורי.

עיקר מימון הגירעון בשנתיים האחרונות היה באמצעות גיוס הון מקומי בידי הממשלה ובנק ישראל. גיוס זה, שמשמעותו גידול החוב הפנימי, הביא לעליית שיעור הריבית הריאלית במשק ולדחיקת ההשקעה הפרטית.

ג. מדיניות הקצאת המשאבים

לוח ה'-נ' 4- מצגי את הקצאת המשאבים של הסקטור הציבורי. מהלוח ניתן להבחין במספר מגמות ארוכות שנים המקרבות את הקצאת המשאבים של הסקטור הציבורי לזו הנהוגה במדינות המפותחות. המשק הישראלי מאופיין בנטל ביטחוני ובנטל חוב הגבוהים במידה משמעותית מאשר במדינות מפותחות אחרות, אך המגמה ארוכת השנים של ירידת הוצאות הביטחון ומשקל החוב, שהורידה את הוצאות המימון מגדילה את הדמיון בין ישראל לבין המדינות המפותחות. משקלה של הצריכה הביטחונית הכוללת ירד מ-22.9 אחוזי תוצר בשנת 1980 ל-9.5 אחוזי תוצר השנה, והוצאות המימון של החוב ירדו מ-12.1 אחוזי תוצר ב-1980 ל-6.6 אחוזי תוצר השנה.

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

משקלה של ההוצאה הציבורית בישראל עמד השנה על 56.8 אחוזים, כ-5 אחוזי תוצר מעל לממוצע במערב. מהשוואת הרכב הקצאת המשאבים עולה כי משקל הצריכה האזרחית בישראל גבוה במעט מאשר במדינות המפותחות, ואילו משקלן של הסובסידיות ותשלומי ההעברה בתוצר בישראל הוא 15.8 אחוזים, בהשוואה לממוצע של 21 אחוזים במערב.

במשק שוררת מגמה ארוכת שנים של ירידת הוצאות הביטחון.

תיבה ה'-2: ההוצאה הציבורית בישראל

מעבר לתרומתה של המדיניות הפיסקלית לייצוב התוצר בטווח הקצר עולה שאלת גודלו האופטימלי של הסקטור הציבורי בטווח הארוך. הפרטים בחברה מפקים תועלת שולית פוחתת מצריכת מוצרים ציבוריים, במלים אחרות: ערכו הסובייקטיבי השולי של המוצר הציבורי גדל ככל שהכמות הנצרכת ממנו קטנה יותר. המוצר הציבורי ממומן במס, וגביית המס מאופיינת בנטל עודף שולי עולה; כך גדלה העלות השולית של המוצר הציבורי ככל שגדלה הכמות הנצרכת ממנו. (העלות של המוצר הציבורי כוללת גם עיכוב בקצב הצמיחה של המשק, אולם צריכת חלק מהמוצרים הציבוריים, כמו חינוך והשקעות מאיצים צמיחה) על פי התאוריה הכלכלית גודלו

האופטימלי של הסקטור הציבורי ייקבע בנקודה שבה הערך הסובייקטיבי לחברה ישתווה לעלות השולית החברתית.

כדי לתרגם את העיקרון התיאורטי לשפת המעשה נבחן את משקל הסקטור הציבורי בישראל בתוצר ביחס למשקלו במדינות מפותחות אחרות¹. אחד האומדנים למשקל הפרמננטי של הסקטור הציבורי בתוצר הוא משקל המס בתוצר, נתון המחליק תנודות זמניות במשקל ההוצאה הציבורית בניכוי תשלומי הריבית על החוב הציבורי. משקל המס הממוצע במדינות החברות בארגון המדינות התעשייתיות (OECD) בשנת 1992 הוא 39.3 אחוזי תוצר, ואילו משקל המס הממוצע למדינה החברה ב־OECD ומאופיינת ברמת תוצר ובגודל אוכלוסייה הדומים לאלה שבישראל הוא 38.9 אחוזי תוצר. משקל המס בישראל עמד השנה על 39.7 אחוזי תוצר – אולם כיוון שהממשלה מתכננת להגדיל את הכנסותיה ב־2.1 אחוזי תוצר, הרי שמשקל המס בתוצר גבוה יותר. לא רק נטל המס בישראל גבוה מהממוצע במערב; גם משקלה של ההוצאה הציבורית השוטפת גבוה יותר. הוצאה זו מהווה בישראל 50.6 אחוזים מהתוצר, בעוד שמשקלה הממוצע במערב הוא 46.8 אחוזי תוצר.

העובדה שהסקטור הציבורי בישראל גדול בהשוואה למערב אינה מעידה כשלעצמה שגודלו של סקטור זה אינו אופטימלי. האיום הביטחוני על ישראל גדול במידה ניכרת מן האיום על מדינות המערב; לשם השוואה: ההוצאה הביטחונית בישראל עמדה השנה על 9.5 אחוזי תוצר, ואילו ההוצאה הביטחונית הממוצעת במדינות המערב ב־1993 הייתה 2.5 אחוזי תוצר בלבד. מכאן שהסקטור הציבורי האזרחי בישראל קטן מזה שבמדינות המערב. הנטל הביטחוני הניכר הרובץ על המשק הישראלי ממומן בחלקו על ידי העברות בין־ממשלתיות, שמשקלן בתוצר 3.3 אחוזים, בחלקו על ידי הכבדת נטל המס, ובחלקו על ידי ויתור על צריכת מוצרים ציבוריים אזרחיים.

אחת המגמות ארוכות השנים במשק הישראלי היא מגמת הירידה של משקל הוצאות הביטחון בתוצר. אם ירידה זו תימשך, תוכל החברה הישראלית להקטין את נטל המס ולשפר את איכות השירותים הציבוריים לאזרחים. מעבר לכך שאלת גודלו האופטימלי של הסקטור הציבורי היא שאלה חשובה, המחייבת דיון ציבורי.

1 לדעת כלכלנים רבים הסקטור הציבורי במדינות המערב גדול מדי. טענה זו נכונה אם העדפות הבוחר הממוצע שונות מהעדפות חברתיות – או, לחלופין אם הבוחרים מתאפיינים בקוצר ראות.

ד. הביקושים של הסקטור הציבורי

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה השנה בשיעור ריאלי של 4.8 אחוזים. עלייה זו נובעת מגידול ריאלי בן 7.6 אחוזים של סעיף הקניות, גידול שהגביר את הלחץ על שוק המוצרים, ומגידול בן 4.0 אחוזים של מספר המועסקים בסקטור הציבורי. משקל המועסקים בסקטור הציבורי האזרחי בסך כוח העבודה האזרחי גדל בשלוש השנים האחרונות בהתמדה, ובכך

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה השנה בשיעור ניכר, תוך המשך העלייה של מחירה היחסי.

גבר הלחץ של הסקטור הציבורי על שוק העבודה. מחיר תשומת העבודה בסקטור הציבורי עלה השנה בשלושה אחוזים, וזאת לאחר עליות שכר גבוהות בשנתיים הקודמות. הצריכה הביטחונית המקומית גדלה השנה ב-0.5 אחוז. גידולה נובע מעלייה בת 2.7 אחוזים של הקניות בשוק-המקומי ומירידה של 1.4 אחוזים בתשומת העבודה, וזאת בהמשך למגמת צמצום תשומת העבודה בחמש השנים האחרונות. היבוא הביטחוני, המאופיין בתנודתיות רבה, גדל השנה ב-28.8 אחוזים, וכתוצאה מכך גדלה הצריכה הביטחונית הכוללת ב-7.4 אחוזים.

ה. הגירעון, ההכנסות וההוצאות של רכיבי הסקטור הציבורי

ירידת משקלן של הכנסות הסקטור הציבורי השנה נובעת כולה מהירידה במשקל הכנסות הממשלה. בצד ההוצאות בולטת בשנת 1995 עלייה של 2.4 אחוזי תוצר בהוצאות של מלכ"רים ציבוריים, עלייה פרמננטית, הנובעת מחוק הבריאות הממלכתי. העברות הממשלה למלכ"רים ציבוריים גדלו השנה ב-0.6 נקודת אחוז, ובכך גדל העודף של גופים אלה. בשנת 1996 נרשמה ירידה במשקל הוצאותיהן של הרשויות המקומיות בתוצר, וזאת לאחר שבע שנים של עלייה רצופה.

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

בשנים האחרונות קטן משקל הוצאות הממשלה בסך הוצאות הסקטור הציבורי.

3. המסים, תשלומי ההעברה והתמיכות

משקל המסים בתוצר ירד השנה מ-40.4 ל-39.7 אחוזים. הירידה נובעת מירידת תקבולי המסים הישירים, בעוד שמשקל המסים העקיפים בתוצר גדל ב-0.1 נקודת אחוז. הפחתת שיעורי המס הסטטוטוריים על יחידים וחברות, גידול החזרי המס וירידת התמורה להון תרמו לירידה של תקבולי המסים הישירים. גידול משקלה של הצריכה הפרטית בתוצר והעלאת שיעור הבלו על הבנוזין הגדילו את משקלם של תקבולי המסים העקיפים על ייצור מקומי, אולם זה קוזז על ידי ירידת משקל ההוצאה על מוצרי צריכה מיובאים בכלל ומוצרי צריכה בני קיימא בפרט, ירידה שהקטינה את תקבולי המסים העקיפים על יבוא. בשנתיים האחרונות גדל היחס שבין המסים העקיפים לישירים. יחס זה בישראל גבוה מאשר בכל מדינות OECD.

השפעת המסים נטו על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות השנה איננה ברורה: גידול היחס שבין המסים העקיפים לישירים והקטנת הפרוגרסיביות במס ההכנסה פעלו להגדלת אי-השוויון, ואילו גידול תשלומי ההעברה פעל להקטנתו.

א. המסים הישירים

משקל המסים הישירים בתוצר ירד מ-20.8 אחוזים ל-20 אחוזים. תקבולי מס ההכנסה ירדו השנה בשיעור ריאלי של 2.2 אחוזים, ומשקלם בתוצר ירד ב-0.8 נקודות האחוז. תקבולי הביטוח הלאומי עלו ב-4.6 אחוזים, ומשקלם בתוצר נשמר. תקבולי מס ההכנסה על שכר גדלו השנה ב-1.2 אחוזים. גידול בן 4.4 אחוזים של מספר משרות השכיר ועליית השכר הריאלי ב-1.4 אחוזים הגדילו את בסיס המס, אך הפחתת

ירידת משקל המסים הישירים בתוצר נובעת בעיקר מהפחתת שיעורי המס ומגידול החזרי המס לחברות ולעצמאיים.

שיעורי מס ההכנסה על יחידים בספטמבר 1995 פעלה להקטנת תקבולי המס. בהנחה שבהעדר שינויי חקיקה שיעור גידולם של תקבולי המס זהה לזה של בסיס המס, הפחתת שיעורי מס ההכנסה על יחידים גרמה להקטנת תקבולי מס ההכנסה ב־0.45 אחוז תוצר. מלוח ה'נ-9 עולה, כי בעקבות "מתיחת" מדרגות המס בספטמבר 1995 פחתה הפרוגרסיביות של מס ההכנסה: שיעור המס הממוצע על ההכנסה הממוצעת ועל ההכנסות הנמוכות ממנה גדל השנה, ואילו שיעור המס הממוצע על ההכנסות הגבוהות פי שניים ויותר מהשכר הממוצע ירד.

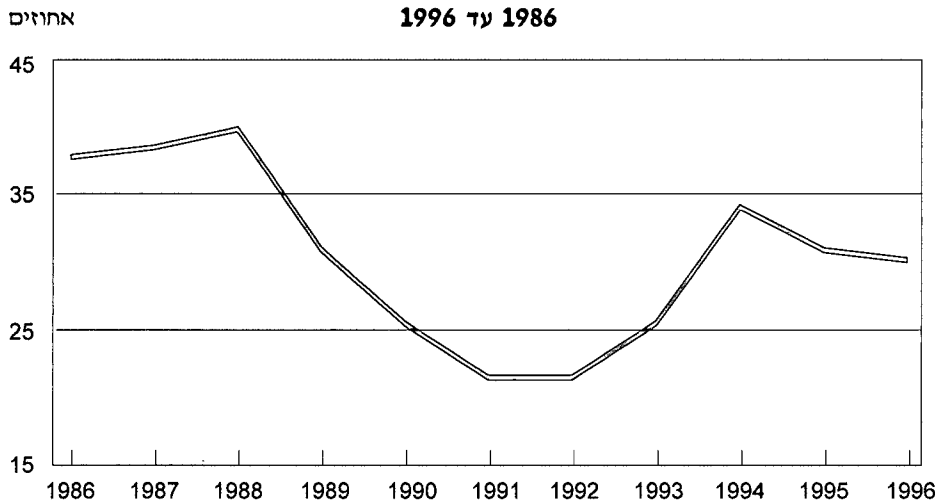
משקלם בתוצר של תקבולי מס ההכנסה על חברות וניכויים במקור ירד השנה ב־0.5 נקודת אחוז. ירידה זו נובעת מהגידול הניכר של החזרי מס החברות, מירידת משקלה של התמורה להון בתוצר מ־12.7 אחוזים אשתקד ל־12 אחוזים השנה, וכן מהפחתת שיעור מס החברות מ־37 אחוזים ל־36 אחוזים. ירידתו של מס החברות מותנה במקצת עקב הגדלת שיעור הפחת בשנים 1993 ו־1994, שהקטינה את תקבולי המס באותן שנים ופעלה לגידולם השנה.

משקלם של החזרי מס ההכנסה לחברות ולעצמאיים בתוצר גדל השנה ב־0.32 נקודת אחוז. ההסבר לכך טמון במנגנון הגבייה. במהלך השנה משלמים הנישומים מקדמות בהתאם לשיעורי הרווח בשנים הקודמות, ואילו בתום השנה נקבע חיוב המס הסופי, והנישומים מקבלים החזרי מס. אשתקד ירדה התמורה להון, וכתוצאה מכך גדלו השנה החזרי המס במידה ניכרת.

ירידתו של משקל התמורה להון הקטינה את תקבולי מס החברות והגדילה את תקבולי המס על שכר. שיעור מס ההכנסה (מס חברות וניכויים במקור) על התמורה מהון גבוה משיעור מס ההכנסה על התמורה מעבודה, ולכן ירידת משקלה של התמורה להון בתוצר הקטינה את משקלם של תקבולי מס ההכנסה בתוצר ב־0.15 נקודת אחוז.

עקב ירידתו של משקל התמורה להון קטנו תקבולי מס החברות, וגדלו תקבולי המס על שכר.

דיאגרמה ה'1'
היחס בין מס החברות והניכויים במקור לתמורה להון הגולמי,
1986 עד 1996



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משקלם-בתוצר של תקבולי הביטוח הלאומי ממבוטחים שאינם עובדים פחת השנה ב-0.15 נקודת אחוז, ירידה הנובעת משינוי חקיקה: משקלם של תקבולי ביטוח הבריאות הממלכתי גדל השנה ב-0.23 נקודת אחוז, שינוי המבטא התגברות על הקשיים שאפיינו את השנה הראשונה להפעלת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי. למרות עליית משקלה של התמורה לעבודה בתוצר, פחת השנה משקלם-בתוצר של תקבולי הביטוח הלאומי על שכר ב-0.1 נקודת אחוז. ייתכן שירידה זו נובעת מגידול מספר העובדים הזרים שאינם מבוטחים בביטוח הלאומי.

המסים ניתנים לחלוקה לשתי קטגוריות עיקריות – מסים הפוגעים בתמריץ לחסוך ומסים הפוגעים בתמריץ לעבוד. למס הכנסה על עבודה ולמסי תצרוכת יש השפעות דומות: שניהם מקטינים את כוח הקנייה של שעת עבודה ופוגעים בתמריץ לעבוד. הפגיעה ברצון לעבוד תלויה בשיעור המס השולי. בשנת 1995 היה המס השולי הממוצע (המשוקלל) על הכנסות מעבודה 48 אחוזים⁶. אומדן זה אינו כולל את השפעת המסים העקיפים, שמשקלם בישראל 20 אחוזי תוצר, בהשוואה לממוצע של 13.5 אחוזי תוצר ב-OECD. המסים העקיפים הגבוהים תורמים להגדלת המס השולי הממוצע על הכנסות מעבודה ופוגעים בתמריץ לעבוד. במסים הפוגעים בתמריץ לחסוך כלולים מסים על חיסכון ומסים על הכנסות מהון כגון מס חברות, מס על דיבידנדים, מס שבח ומס רווחי הון. מרבית אפיקי החיסכון בישראל פטורים ממס (בחלק ממדינות המערב מוטל מס על חיסכון לטווח קצר), וחלקם אף מסובסדים; רווחי ההון בבורסה אינם ממוסים, המס הסטטוטורי על חברות אינו חורג מהמקובל במדינות אחרות ב-OECD, וחלק מהחברות נהנות מהטבות שמעניק החוק לעידוד השקעות. הפגיעה של מערכת המס בישראל ברצון לחסוך ולהשקיע מתונה יחסית, אך פגיעתה ברצון לעבוד גבוהה מזו של מערכות המס במערב, מצב שראוי כי ייבדק.

ב. תשלומי ההעברה

תשלומי ההעברה לציבור גדלו השנה בשיעור ריאלי בן 9.6 אחוזים. הגידול הניכר של תשלומי ההעברה נבע בעיקר מעלייה בתשלום גמלאות ובתשלומי העברה על חשבון הון. קצבות הביטוח הלאומי, המהוות כ-60 אחוזים מסך תשלומי ההעברה, גדלו בשיעור מתון יותר – 7.4 אחוזים.

העלייה בקצבות הביטוח הלאומי נובעת ברובה מגידולה של אוכלוסיית מקבלי הגמלאות, ובמידה פחותה – מהעלייה הריאלית של ערך הגמלאות. "החוק לצמצום ממדי העוני – צעדים משלימים", שנכנס לתוקפו ביוני 1995, הגדיל את גובה הקצבאות לנכים, לקשישים ולמשפחות חדרהוריות. השנה נמשך בהדרגה תהליך הביטול של התניית תשלום קצבת ילדים בשירות צבאי, ותהליך זה תרם לגידולם של תשלומי קצבת הילדים. תשלומי ההעברה על חשבון ההון, שירדו ברציפות בשלוש השנים האחרונות, גדלו השנה ב-15.7 אחוזים. השינוי השנה נובע מגידול מעורבותה של הממשלה בתחום הבנייה ומגידול תשלומי ההעברה לחקלאים. גמלאות עובדי המדינה ומשרד הביטחון גדלו ריאלית ב-14 אחוזים; גידול ניכר זה נמוך מהגידול הממוצע בחמש השנים האחרונות.

ג. מסים עקיפים

גביית המסים העקיפים על הייצור המקומי גדלה השנה בשיעור ריאלי של 6.4 אחוזים,

6 מומי דהן, ואלון רביב, מדידת המס השולי הממוצע על עבודה, רבעון לכלכלה מ"ג 2, 1996.

תשלומי ההעברה לציבור
גדלו השנה בשיעור ריאלי
של 9.6 אחוזים.

ומשקלם בתוצר גדל מ-14.0 ל-14.4 אחוזים. עלייה זו נובעת מעליית משקל הצריכה בתוצר ומדהעלאת שיעור המס על בנזין וסיגריות. הרכיבים העיקריים במסים העקיפים על ייצור מקומי הם מע"מ, שמשקלו השנה 61 אחוזים, מס רשויות מקומיות, שמשקלו היה 17 אחוזים, ומס דלק – 10 אחוזים.

גידול ההוצאה לצריכה הפרטית המקומית ב-4.6 אחוזים וגידול ההוצאה לצריכה ציבורית ב-3.5 אחוזים הרחיבו את בסיסו של מס ערך מוסף, וכתוצאה מכך גדלו תקבולי המע"מ על ייצור מקומי ב-3.9 אחוזים.

העלאת שיעור הבלו על בנזין ב-27.5 אחוזים הגדילה את היקף הגבייה של מסי הדלק ב-19.9 אחוזים, ומשקלם בתוצר גדל ב-0.2 נקודת אחוז. הבלו על בנזין מייקר את השימוש ברכב פרטי, ומביא בעקיפין להפנמת העלות החברתית (זיהום אוויר וצפיפות) של שימוש זה. שיעור הבלו על בנזין בישראל עדיין נמוך מאשר במדינות האירופיות.

למרות גידול כמותי של 12 אחוזים ביבוא של מוצרי צריכה, תקבולי המסים על היבוא האזרחי ירדו בשיעור ריאלי של 0.5 אחוז. הסיבה לכך היא עלייתם של מחירי יבוא מוצרי הצריכה ב-1.9 אחוזים בלבד, לעומת עלייה של 11.8 אחוזים במחירי התוצר. תקבולי המסים העקיפים על היבוא האזרחי מורכבים בעיקר מהמע"מ, שנותר ללא שינוי, וממסי הקנייה, שירדו ב-2 אחוז.

מס הקנייה מוטל בעיקר על מוצרים בני-קיימא, שרובם מיובאים. כמחצית מהכנסות מס הקנייה מקורן במסים על יבוא רכב פרטי. תקבולי מס הקנייה גדלו השנה בשיעור נומינלי של 9.3 אחוזים. גידול זה נובע מגידול נומינלי של 9.6 אחוזים בהוצאה על יבוא כלי רכב פרטיים, מגידול נומינלי של 11.2 אחוזים בהוצאה על יבוא מוצרים בני קיימא אחרים וכן מהעלאת שיעור המס על סיגריות בספטמבר 1995.

ב-1991 החל תהליך הפחתת שיעורי המכס על יבוא ממדינות שאין איתן הסכם סחר חופשי. מאז החל התהליך ירד משקל המכס במסים העקיפים על יבוא מ-13.8 אחוזים ל-3.2 אחוזים. המשך הפחתת המכסים יצמצם את הנוזקים מהסטת הסחר ויקטין את העיוותים בצריכה ובייצור.

4. התחלקות ההכנסות

הנתונים לגבי מידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות מבוססים על סקר ההכנסות שנערך בכל שנה ומתפרסם בפיגור של שנה. על פי מדד ג'וני, שהוא המדד המקובל למדידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות, ירד אי השוויון בשנת 1995 בכלל האוכלוסייה בישראל. השיפור בהתחלקות ההכנסות הכלכליות ובהתחלקות ההכנסה הפנויה נבע מהירידה בשיעור האבטלה במשק. בקרב אוכלוסיית השכירים עלה אי השוויון בהתחלקות ההכנסות הכלכליות, שינוי הנובע מעליית הביקוש להון אנושי. למרות גידולו של אי השוויון בהכנסה הכלכלית של השכירים, אי השוויון בהכנסתם הפנויה לא גדל. הדבר מעיד על התגברות ההשפעה הפרוגרסיבית של המסים הישירים ותשלומי ההעברה בשנת 1995.

אחוז המשפחות שמתחת לקו העוני ירד מ-18 אחוזים ב-1994 ל-16.8 אחוזים ב-1995. ירידה זו נובעת במידה רבה מ"התכנית למלחמה בעוני", שמטרתה להקטין את אחוז המשפחות שמתחת לקו העוני. לשם כך הוגדלו הקצבאות לקשישים, לשאירים הזכאים

ב-1996 גדלה גביית המסים העקיפים על הייצור המקומי בשיעור ריאלי של 6.4 אחוזים.

בשנת 1995 פחת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה.

להשלמת הכנסה, לנכים ולמשפחות חד-הוריות. ביטול הדרגתי של הזיקה בין תשלום קצבות ילדים לשירות הצבאי תרם אף הוא לצמצום ממדי העוני בישראל בשנת 1995.

