

**פער השכר בין גברים לנשים עם הצטרפותם  
למינהל הציבורי בשנים 1990 עד 2008**

- משנת 1999 נבלמה המגמה של סגירת פער השכר בין גברים לנשים (בעלי מאפיינים דומים) בעת הצטרפותם לעבודה במינהל הציבורי.
- מתחילת העשור פער השכר לטובת הגברים נותר יציב יחסית, ברמה של כ-7 אחוזים.
- אחת הסיבות להתפתחויות האמורות היא ירידה עקבית – בשנים 1990 עד 2002 – של שיעור המצטרפים למינהל הציבורי בדירוג האחיד (הכולל עיסוקי מינהלה, פקידות ותחזוקה), שבו הפער בשכר בין גברים לנשים גדול יחסית. ירידה זו נפסקה אחרי 2002.

בחינת התפתחות השכר הממוצע של העובדים הצעירים (מתחת לגיל 30) שהצטרפו למינהל הציבורי<sup>26</sup> - במשרה מלאה בלבד<sup>27</sup> - מאז 1990 ועד 2008 מלמדת כי לאחר הצטמצמות פער השכר הממוצע בין גברים לנשים עם הצטרפותם לעבודה במינהל זה בשנים 1990 עד 2001 עד

בתעשיות הטכנולוגיות העילית והמסורתית. עוד מראים איורים אלו כי במהלך 2008 הירידה ביצוא התעשייה המעורבת-עילית נבע כולו מירידת המחיר, שכן כמות היצוא הוסיפה לעלות. לעומת זאת נמשכה העלייה הכמותית בתעשייה המעורבת-מסורתית רק עד הרביע השלישי, ואז החלה בה ירידה.

כדי לבדוק אם יש קשר בין הרכב הסחר הישראלי לפגיעה הפחות חמורה בו נבנה מדד ליתרון יחסי<sup>24</sup> לפי העצמות הטכנולוגיות<sup>25</sup> – עילית, מעורבת עילית, מעורבת מסורתית ומסורתית. היתרון היחסי נותן ביטוי להתמחות המשק באותו שוק, או לחשיבותו של שוק/מוצר זה למשק. המדד ליתרון היחסי חושב כאן כחס בן שיעור היצוא של מוצר מאחד הסוגים בסך היצוא של המדינה ובין השיעור הממוצע בעולם. לשם המחשה: יצוא הטכנולוגיה העילית בארץ מהווה כ-50 אחוזים מהיצוא הישראלי, לעומת כ-25 בממוצע בעולם, ועל כן המדד ליתרון היחסי יקבל ערך 2. אם ההבדלים בהתפתחויות בין המוצרים נובעים מזעזועי ביקושים שונים, הדבר ישליך על הסחר של המדינות בהתאם להתמחותן. בפרט: עקב צניחת המחירים בתעשיות המעורבות נצפה למצוא שהיצוא של מדינות המתמחות במוצרי טכנולוגיה עילית או מסורתית נפגע פחות מאשר היצוא של מדינות המתמחות במוצרי תעשיות מעורבות.

מדדי היתרון היחסי משמשים כאן לאמידת הירידה ביצוא במדינות השונות. מהאמידה עולה כי ירידתו במדינות בעלות יתרון יחסי בטכנולוגיה עילית אכן הייתה חמורה פחות מהירידה ביתר המדינות, וככל שהיתרון היחסי בטכנולוגיה עילית גבוה יותר הירידה ביצוא נמוכה יותר (איור ב'-7). באמידה - השיעור הממוצע של הירידה בסחר בכל המדינות התבטא בקבוע שלילי מובהק; מתינותה היחסית של הפגיעה ביצוא של המדינות הנהנות מיתרון יחסי בטכנולוגיה עילית התבטאה במקדם חיובי מובהק, שקיזז את השפעת הקבוע השלילי. מתינותה היחסית של ירידת היצוא במוצרי טכנולוגיה עילית מוסברת במתינותה היחסית של ירידת הביקושים למוצרים אלו.

<sup>26</sup> המנהל הציבורי כולל את עובדי מדינה בעיקר במשרדי הממשלה ונציבות שירות המדינה ואינו כולל את אנשי הצבא, המורים ועובדי הרשויות העירוניות.

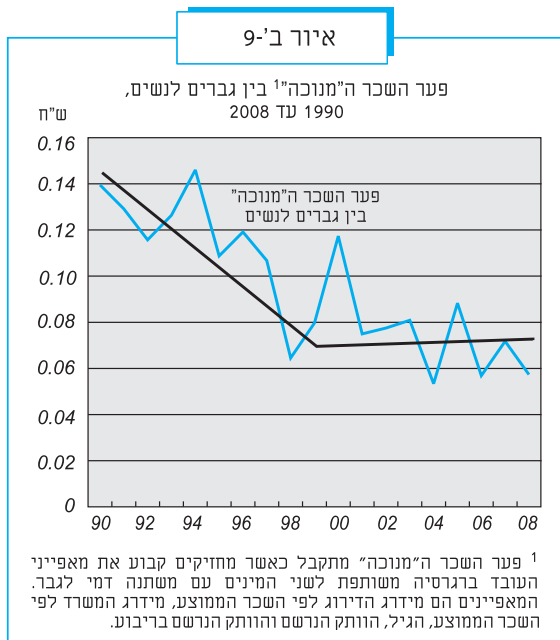
<sup>27</sup> כך על פי הרישום; אין בנתונים מידע על מספר שעות העבודה של העובדים.

<sup>24</sup> לפירוט על בניית המדדים ראו: דוח בנק ישראל לשנת 2008 פרק מאון התשלומים, תיבה ז'-1.

<sup>25</sup> סיווג נוסף נבנה בהתאם לשימושים (BEC), אך לא נמצאו בו הבדלים מובהקים.

של העובד אינם "אקסוגניים-נטו"; אף על פי כן, בבואנו לבחון את פער השכר בין גברים לנשים, נתייחס גם לגורמים אלו כאל חלק מהרכב התכונות - גורמים של היצע והעדפות ולא כגורמי קיפוח. סך התכונות האלה מסביר בממוצע 42 אחוזים מהשונות של שכר העובדים המצטרפים במהלך השנים.

הניתוח האקונומטרי מצביע על ירידה של פער השכר בין גברים לנשים עד תחילת שנות האלפיים, ומאז הפער יציב פחות או יותר (הפרמטר "גבר" באיור ב-9). ניתוח בעזרת



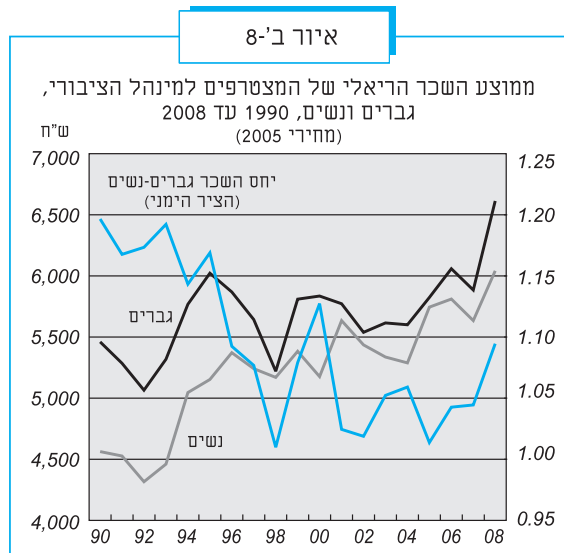
רגרסיה משותפת ומשתנה דמי למגדר כופה את ההנחה שהתשואות לתכונות לגברים ולנשים זהות. בכפיפות להנחה זו ניתן להסיק מהרגרסיה שגידול הפער בשנים האחרונות משקף שיפור בתכונות הגברים המצטרפים ביחס לנשים המצטרפות (שכן שבהינתן התכונות, פער השכר בין גברים לנשים גדל פחות בשנים אלו). וביתר פירוט: הפער בין אחוז הנשים המשכילות לאחוז הגברים המשכילים בקרב העובדים המצטרפים התייצב, לאחר התרחבותו לטובת הנשים בתחילת התקופה הנסקרת.

כדי להתיר את ההנחה האמורה נבדקו רגרסיות נפרדות לנשים ולגברים. אשר לפרמטרים - עודף התשואות לטובת

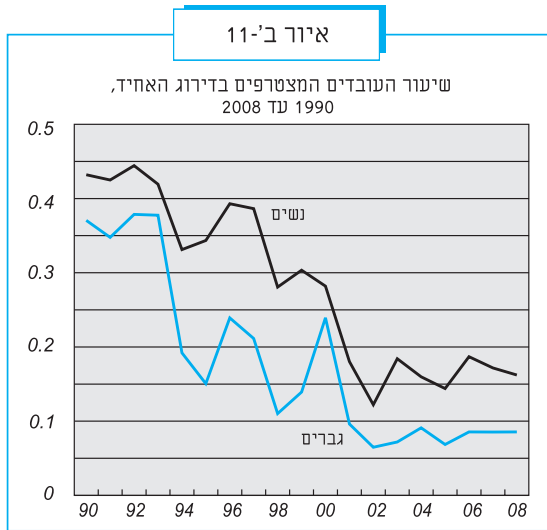
כדי סגירתו<sup>28</sup>, החל הפער לגדול ב-2005, ובשנת 2008 הוא הגיע ל-9.4 אחוזים (איור ב-8). חציון השכר התאפיין במגמה דומה. הצטמצמות הפער בתחילת התקופה שיקפה את העובדה ששיעור הגברים המצטרפים בחמישון השכר העליון ירד, ובחמישון השכר התחתון שיעורם עלה. התרחבות הפער היא תוצאת גידול ריאלי איטי יותר בשכר של הנשים המצטרפות בהשוואה לגברים המצטרפים.

השכר של העובדים בכלל, ובמינהל הציבורי בפרט, נגזר מהתכונות המאפיינות אותם, מהתשואה לתכונות אלו ומרכיב נוסף, בלתי מוסבר. במשוואות שכר פשוטות נראה בהרכב העובדים - כלומר בהתפלגותם בין דירוגי השכר ובין משרדי הממשלה, גילם עם ההצטרפות והוותק שנרשם להם - את התכונות (הזמינות לחוקר) המשפיעות על שכרם.

בבואנו לבחון את הבדלי השכר בין נשים לגברים נרצה להבחין בין תכונות של העובדים שאינן תלויות בשכר (כגון גיל העובד ונסיונו לפני הצטרפותו למינהל הציבורי - משתנים אקסוגניים) לבין גורמים אחרים המשפיעים על השכר, התלויים בהחלטת המעסיק (כגון דרגת העובד בכניסה - משתנים אנדוגניים), ולכן עשויים לשקף אפליה מגדרית בקביעת השכר. המשרד שבו העובד מועסק ודירוגו

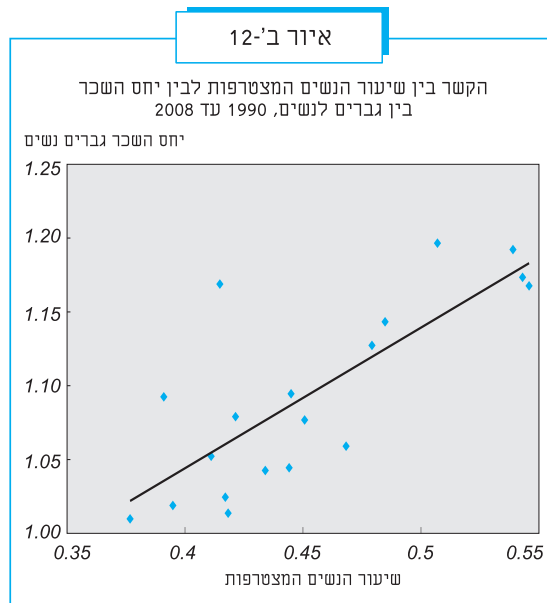


<sup>28</sup> י" מזר (2008) "פערי השכר בין גברים לנשים בעת הצטרפותם למגזר הציבורי", סקר בנק ישראל 81.



פער השכר נבעה בין השאר מהירידה בשיעור המצטרפים לדירוג האחיד, וכיוון שמגמה זו נעצרה בשנים האחרונות, הפער בשכר בין גברים לנשים הפסיק להצטמצם.

שכרם של העובדים נגזר, כידוע, גם מהדרגה שלהם במקום עבודתם - אולם בניגוד למשתנים המסבירים האחרים, משתנה זה הוא אנדוגני, שכן קביעת דרגתו של העובד היא למעשה קביעת שכרו בהינתן שאר המאפיינים שלו, ולפיכך לא נכניס אותו למשוואה כמשתנה מסביר. ואכן, בדיקה של הפער במוצעי הדרגות בין גברים לנשים מעלה שמשנתה



הגברים הלך וירד עד סוף שנות התשעים, ומאז הייתה יציבות מסוימת, ואף עלייה קלה לטובת הגברים. אשר לתכונות - בין אמצע שנות התשעים לשנת 2005 הייתה עדיפות, שגדלה עם השנים, לטובת נשים, אולם בשבע השנים האחרונות ניכר שיפור מסוים במוצע התכונות של הגברים ביחס לנשים (המצטרפים החדשים הם בעלי מקצועות שהשכר הממוצע לעוסקים בהם גבוה יותר, הם הצטרפו למשרדים שהשכר הממוצע בהם גבוה יותר, וגילם הממוצע בעת הצטרפותם היה גבוה יותר) - שיפור שהתבטא בגידול של פער השכר בשנים האלה.

השינוי בהרכב המקצועות ומשלחי היד של גברים בהשוואה לנשים היה הדומיננטי ביותר בהשפעתו על התפתחות פער השכר. איור ב'-10 מראה שלולא השוני בהרכב הדירוגים, פער השכר בין גברים לנשים היה משתנה הרבה פחות במהלך השנים בכלל, וכמעט לא היה משתנה מאז שנת 2001.

עם השנים, בהתאם לתהליך האקדמיזציה ומיקור החוץ של עובדי קבלן, חלק קטן יותר מהעובדים המצטרפים למינהל הציבורי הצטרפו בדירוג האחיד (משלח יד מינהלי). מגמה זו, שאפיינה את שני המינים, נעצרה בשנת 2002 (איור ב'-11). עוד נמצא שפער השכר הממוצע לטובת הגברים בדירוג האחיד (23 אחוזים לטובת הגברים) היה גבוה מאשר בשאר הדירוגים (13 אחוזים). מכאן שהצטמצמות

החליטה הממשלה להגדיל באופן זמני את הוצאותיה ב-3.25 מיליארדי ש"ח (לשנה) מעבר לתקרה הקבועה בחוק לשנים 2009 ו-2010 ולחזור לתוואי ההוצאות המקורי ב-2011. הגדלה זו מלווה בהעלאה מקבילה של שיעורי המס, כדי למנוע מהגירעון להתרחב מעבר לגידול הנובע מהשפעת ההאטה בפעילות והזעזועים הפיננסיים.

על פי ניתוח שנערך בחטיבת המחקר של בנק ישראל ומתבסס על התחזית המקרו-כלכלית של החטיבה ועל המודלים לניתוח התקציב, צפוי שהגירעון בשנים 2009 ו-2010 לא יחרוג מהתקרה המוצעת, וסביר שאף יהיה נמוך ממנה. זאת אם הכנסת תאמץ את מכלול הצעדים הכלולים בהצעת התקציב וחוק ההסדרים של הממשלה לשנתיים אלה.

על פי החוק הקיים, תקרת ההוצאות לשנת 2009 (לא ההוצאות בפועל) צריכה לגדול ריאלית ב-1.7 אחוזים בהשוואה לתקציב המקורי ל-2008. ואולם, לכלל פשוט זה נוספות התאמות בגין הוצאות חד-פעמיות שנכללו בתקציב 2008, תיקון הפער בין תחזית המחירים ששימשה בעת הכנת תקציב 2008 לבין המחירים בפועל ואומדן לעליית המחירים ב-2009 (לוח ב'-1). זאת נוסף על הגדלת התקציב ב-3.25 מיליארדי ש"ח (כ-1.35 אחוזים מההוצאות), כאמור לעיל. שלושה גורמים מסייעים לממשלה לשמור על תקרת ההוצאות המוגדלת בשנת 2009: (1) הממשלה הקדימה הוצאות בהיקף של כ-4 מיליארדי ש"ח מ-2009 ל-2008, ולכן "התפנה" בתקציב סכום שמאפשר לספוג את ההגדלה הלא-צפויה של הוצאות הביטחון והוצאות נוספות הקשורות במשבר הכלכלי, בהסכמים הקואליציוניים (שישפיעו רק במחצית השנייה של השנה), בביטול צעדי מדיניות שנכללו בהצעת התקציב המקורית ל-2009 ובהסכמי השכר עם המרצים והרופאים; (2) הגדלת התקציב בגין הפער בין תחזית המחירים הנמוכה ל-2008 לבין עליית המחירים בפועל תרמה אף היא כ-4 מיליארדי ש"ח לתקציב, בעוד שמרבית סעיפי התקציב – כולל סעיף השכר – מנוהלים על בסיס נומינלי (לפחות בטווח הקצר)<sup>29</sup>; (3) בשל הדחייה באישור התקציב פועלת הממשלה מתחילת 2009 על בסיס תקציב זמני ומוגבל. גם אם תיאורטית ניתן להשלים את

<sup>29</sup> לדוגמה: הסכם השכר במגזר הציבורי קבע תוספות שכר נומינליות לשנים 2008-2010 בעת שהציפיות לאינפלציה היו נמוכות בהרבה מעליית המדד בפועל. תשלומי שכר אלה לא ישתנו בעקבות עליית המחירים הגבוהה מהחזוי.

זה התפתח לאורך השנים בדומה לפער בין ממוצעי השכר, בצורת U, אולם שונותו הייתה גדולה יחסית.

הניתוח אינו בודק אם חל שינוי בהעדפות העובדים, שבגינו שכר הסף של הנשים ירד ו/או שכר הסף של הגברים עלה - דבר שצפוי להתבטא בגידול הפער בשכר בין הגברים לנשים. בהשפעה של שינוי כזה על התפתחות פער השכר בין דברים לנשים תומכים גידול של אחוז הנשים המצטרפות למינהל הציבורי בסך המצטרפים בשנים האחרונות מ-35 אחוזים ל-45 אחוזים וקשר חיובי הדוק בין שיעור הנשים בסך המצטרפים לבין יחס השכר בין גברים לנשים לאורך השנים (מקדם מיתאם של 0.78) (איור ב'-12).

### ניתוח של הצעת תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 מול יעדי התקציב ובראייה ארוכת-טווח

יישום צעדי המדיניות הנלווים להצעת תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יאפשר עמידה בתקרות ההוצאות והגירעון שמציעה הממשלה. התוכנית התקציבית מרחיבה את ההוצאות בשנתיים הקרובות בהשוואה לחקיקה הקיימת אך מקזזת הרחבה זו, ואף מעבר לכך, באמצעות העלאת מסים – רובה זמנית, עד סוף 2010. כיוון שחלק ניכר מצעדי הריסון שאושרו הם זמניים, ומלבד זאת אושרה תוכנית להפחתת שיעורי מס ההכנסה ומס החברות בין השנים 2011 ל-2016, קיים ספק משמעותי באשר ליכולת של הממשלה לחזור לתוואי יורד של יחס החוב לתוצר אחרי המשבר ולהשיג את יעדי הגירעון אחרי 2010, במיוחד אם ההתאוששות בפעילות במשק לא תהיה מהירה. ספק זה מתעצם, משום שעל פי הערכתנו יש פער ניכר בין תקרת ההוצאות הקבועה בחוק ל-2011 לבין רמת ההוצאות הנגזרת מהחלטות הממשלה על תוכניות ספציפיות בתחומי הביטחון, החינוך, הרווחה והתשתיות.

#### א. תקציבי 2009 ו-2010

בהצעת התקציב לשנים 2009 ו-2010 שהגישה הממשלה לכנסת הוחלט להעלות את תקרת הגירעון הקבועה בחוק מאחוז אחד מהתוצר לשישה אחוזים ב-2009 ול-5.5 אחוזים ב-2010; זאת בשל השפל הכלכלי והירידה החדה של ההכנסות ממסים. כמו כן קבעה הממשלה תוואי להפחתת הגירעון אחרי 2010, הכולל ירידה חדה במיוחד ל-3 אחוזי תוצר ב-2011 ול-2 אחוזים ב-2012. במקביל

לירידה גדולה בהכנסות, תחזית ההכנסות בתקציב 2009 היא שמרנית. בהתחשב בתוואי ההכנסות עד כה, בהעלאות המסים המוצעות במסגרת התקציב וחוק ההסדרים, ובאלו שכבר הופעלו, נראה כי יש סיכוי רב שההכנסות ב-2009 יהיו ברמה הנחזית בתקציב, ואולי אף מעבר לכך. על רקע אי-הוודאות הרבה לגבי ההתפתחויות המקרו-כלכליות, המשפיעות ישירות על ההכנסות ממסים, יש חשיבות רבה לזהירות שנקטה בתחזית ההכנסות, וייתכן כי היא תאפשר לסיים את השנה עם גירעון שבין 5 ל-5.5 אחוזי תוצר, גם אם התקציב יוצא במלואו. ואולם, בעת הזאת חשוב במיוחד להדגיש את הקושי בחיזוי ההכנסות, שבישראל - כמו במרבית המדינות - נובע מהתנודות החריפות בפעילות הכלכלית והפיננסית ומהקושי לחזות את עוצמת התגובה של תקבולי המסים לתנודות אלה.

תקציב 2010 נדרש להתמודד עם מצבור תוכניות רב-שנתיות, עם הוצאות רבות שנדחו משנים קודמות ועם עלות ההסכמים הקואליציוניים. אלו חייבו קיצוץ של יותר מ-12 מיליארדי ש"ח כדי לשמור על תקרת ההוצאות המקורית. הממשלה נקטה מספר צעדים כדי לטפל בפער זה: ראשית, תקרת ההוצאות הועלתה, כאמור, ב-3.25 מיליארדי ש"ח. שנית הוחלט על מספר הפחתות זמניות של ההוצאות באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי (שמאפשרת הפחתה זהה של העברות הממשלה למוסד לביטוח לאומי) והפחתת דמי ההבראה בהיקף של כ-1.7 מיליארדי ש"ח (יחד). מלבד זאת אישרה הממשלה קיצוץ רוחבי של 1.6 מיליארדי ש"ח, והוכנס תיקון רישומי המקטין את ההוצאות הכפופות לתקרה בעוד 1.5 מיליארדי ש"ח<sup>30</sup>. הפער הנותר, בהיקף של כ-4 מיליארדי ש"ח, נסגר באמצעות מספר צעדי ריסון נוספים, ובעיקר באמצעות הקדמת הוצאות ל-2009, כפי שמוסבר לעיל.

צעדי המיסוי החדשים שעליהם החליטה הממשלה לקראת 2010 (חלקם יופעלו כבר באמצע 2009) הם בעיקר העלאות

ההוצאות בהמשך השנה, ניסיון העבר מלמד כי בפועל חלק מהתוכניות שביצוען נדחה כבר לא יתבצעו בשנה השוטפת. בהשפעת גורמים אלה תקציב 2009 יכול להכיל את החלטות הממשלה החדשות על הוצאות חד-פעמיות שונות בשנה זו בלי לחרוג מתקרת ההוצאות המקורית, ובוודאי בלי לחרוג מהתקרה המוגדלת שנקבעה. משום כך תוכל הממשלה להעביר במסגרת התקציב הדו-שנתי חלק מההוצאות מתקציב 2010 לתקציב 2009, וכך להקל על שמירת תקרת ההוצאות גם ב-2010. טכנית, הקדמת תשלומים מסוג זה אפשרית בעיקר בנוגע לגופים ציבוריים חוץ-ממשלתיים - המוסד לביטוח לאומי, קרנות הפנסיה, רכבת ישראל וכו'.

### לוח ב'-1: השינוי בתקרת ההוצאות: תקציב 2009 בהשוואה לתקציב 2008

(אחוזים)	
1.7	הגידול הריאלי על פי החוק
1.4	תוספת בגין החלטת הממשלה להגדלת התקציב
-1.4	התאמה בגין טעפיים חד-פעמיים ב-2008
1.9	התאמת המחירים בגין אומדן חסר ל-2008 (2-1)
2.7	1. תחזית עליית המחירים בתקציב 2008 <sup>1</sup>
4.6	2. עליית המחירים בפועל ב-2008
3.6	טך הגידול הריאלי בהוצאות
1.8	תחזית עליית המחירים ל-2009
5.4	הגידול הנומינלי המותר בתקציב

<sup>1</sup> על פי הסקירה הכלכלית שפרסם משרד האוצר עם תקציב 2008 הייתה עליית המחירים הצפויה ב-2008 2.2 אחוזים. נוסף על כך, עליית המחירים שנאמדה באותה סקירה ל-2007 הייתה נמוכה בכ-0.2 אחוז מעליית המחירים בפועל. הפיצוי בתקציב 2009 בגין סטיית המחירים מהתחזית אינו מפצה על מלוא הפערים האלה. מפני שבסופו של דבר חלקם כבר הופנמו בהכנת תקציב 2008.

בניגוד לצד ההוצאות, רמת ההכנסות הצפויה ב-2009 נמוכה בהרבה מהתוואי שנצפה רק בקיץ שעבר, ומשום כך נאלצה הממשלה להגדיל את תקרת הגירעון הקבועה בחוק בכ-37 מיליארדי ש"ח ל-6 אחוזי תוצר. ניתוח של הסיבות לירידת תקבולי המס מרמתם בפועל ב-2007 (כ-190 מיליארדי ש"ח) לרמה החזויה ב-2009 (כ-174 מיליארדים) מצביע על שלושה גורמים עיקריים: ההתפתחויות החריגות בשווקים הפיננסיים ב-2008, הפחתות ניכרות של שיעורי המס וירידה חדה ביבוא מוצרי הצריכה. כיוון שרמות היבוא והמצרפים הפיננסיים לפני המשבר היו גבוהות באופן חריג, ניתן להעריך כי מרבית הירידה בתקבולי המסים היא בעלת אופי פרמנטטי. עם זאת, בהינתן הצפי

<sup>30</sup> על פי הסכם הסיוע הצבאי עם ארה"ב צפויים סכומי הסיוע לגדול בשנים הקרובות. מאחר שעד כה נכלל סכום הסיוע בתקרת ההוצאות, הרי שגידולו היה מצמצם את הגידול המותר בהוצאות האחרות – תוצאה שהגינה מוטל בספק. משום כך הוחלט כי הגדלת הסיוע תירשם כסעיף של "הוצאה מותנית בהכנסה", ולכן לא תהיה כפופה לתקרת ההוצאות. נוהל זה דומה לכלל שהנהיגו מספר מדינות באיחוד האירופי, המחריגות את סיוע הפיתוח המתקבל מהאיחוד מתקרת ההוצאות שלהן.

יעיל לסיוע לשכבות החלשות. זאת ועוד, הפטור לפירות וירקות פוגע באחידות המע"מ ופותח אפיק להעלמות מס, שפוגעות בסופו של דבר במשאבים העומדים לרשות המגזר הציבורי, בין היתר לתוכניות רווחה. עם זאת, חשוב שביטול הפטור ילווה בחיזוק אכיפת הדיווח והתשלום באותם מיקטעים שבהם הציות לחוקי המס נמוך, הן כדי למצות את פוטנציאל הגבייה והן כדי למנוע תחרות לא הוגנת מצד מעלימי המס.

(2) ביטול ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים לצורכי מס הכנסה – על פי פסיקת בית המשפט העליון, אם לא ישונה החוק, תצטרך הממשלה להתיר ניכוי של הוצאות טיפול בילדים מתשלומי המס של הורים עובדים. התוצאה של יישום פסיקה זו תהיה אובדן הכנסות של יותר ממיליארד ש"ח, כמעט כולם לטובת העשירונים הגבוהים של התפלגות ההכנסות<sup>31</sup>. ההצעה שאושרה בממשלה, לשינוי החוק - כך שההכרה בהוצאות תוחלף בנקודות זיכוי להורים של ילדים בגיל טרום חובה, ולאמהות לילדים מתחת לגיל שנתיים, שהכנסתן נמוכה, תוקדם האפשרות לקבל את מענקי מס ההכנסה השלילי בכל הארץ, כבר בגין הכנסותיהן ב-2009 - תוליך לניצול שוויוני יותר של תקבולי המסים שעליהם תותר הממשלה, וזאת בעלות סבירה. פעולה באמצעות נקודות הזיכוי גם תקטין את הנטל האדמיניסטרטיבי של הסיוע להורים, ותצמצם את הפוטנציאל של ניצולו לרעה.

הדיון הציבורי בנושאים אלה מחדד פעם נוספת את הצורך ביישום מהיר של הפריסה הארצית של תוכנית מס הכנסה שלילי. כל עוד תוכנית זו אינה מיושמת חסר לממשלה כלי לסיוע לשכבות החלשות תוך הימנעות מפגיעה בתמריצים לעבודה. ככל שתוקדם פריסתה של התוכנית כך יימנע מהממשלה הצורך לתת מענה לבעיות חברתיות באמצעות כלים יקרים יותר ויעילים פחות.

#### ג. ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות אחרי 2010

בעוד שהצעדים שאושרו מתיישבים עם השגת היעדים החדשים של הגירעון ותקרת ההוצאות שנקבעו ל-2009 ו-2010, התמונה שונה מאוד ביחס לשנת 2011 ולשנים

של המסים העקיפים: מס הערך המוסף יועלה בנקודת אחוז, הפטורים ממע"מ לפירות וירקות ולשירותי תיירות נכנסת יבוטלו, יושת היטל על צריכת מים גבוהה במשקי בית, ושיעורי המס על סיגריות ודלק יועלו. צעדים אלה צפויים להעלות את הכנסות הממשלה בכ-9 מיליארדי ש"ח, וגם לאחר קיזוז הפחתות מסי ההכנסה והחברות שתוכננו מראש לשנה זו, ובהתחשב בהפעלת חלק מהעלאות המס כבר במהלך 2009, צפויים שינויי החקיקה להגדיל את ההכנסות בכ-4 מיליארדי ש"ח ביחס ל-2009. בהנחה שצעדי המסוי שמציעה הממשלה יופעלו במלואם, תחזית ההכנסות של תקציב 2010 היא שמרנית, ומותרת מרחב למקרה שההתפתחויות המקרו-כלכליות יהיו פחות טובות מהצפוי. עם זאת, אופפת אי-ודאות את אישורם של חלק מצעדי המיסוי המוצעים.

גם אם הממשלה תעמוד, כצפוי, ביעדים שקבעה לשנתיים הקרובות, צפוי יחס החוב לתוצר לעלות בשיעור ניכר ולהגיע ליותר מ-87 אחוזי תוצר בסוף 2010 (לוח ב'-2). עלייה זו אינה כוללת השפעה אפשרית של הגידול בגירעון ובחוב - ואולי גם בפגיעות הפיסקלית של ישראל (ראו להלן) - על שיעורי הריבית ועל תפיסת הסיכון של המשקיעים הפוטנציאליים בארץ, אך גם כך צפויות הוצאות הריבית לגדול בשנים הקרובות - מ-3.8 אחוזי תוצר ב-2008 ל-4.3 אחוזים ב-2012. גידול זה יקטין את המקורות הפנויים שבידי הממשלה למתן שירותים ולתשלומי העברה בלי להקטין את נטל מימון הממשלה המוטל על הציבור.

#### ב. שינויים מבניים במערכת המס

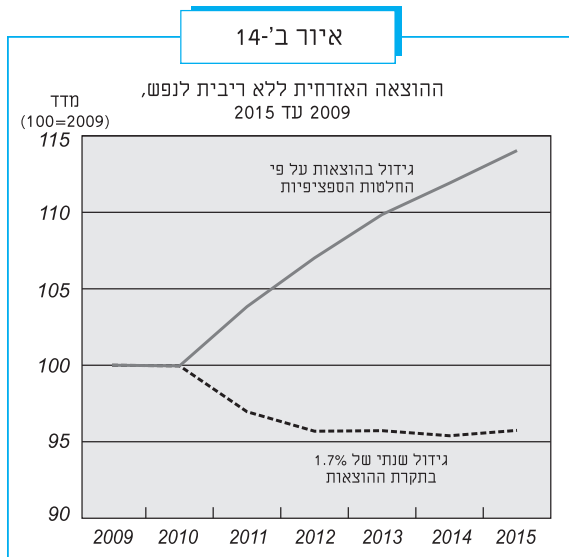
מעבר לצורך לבלום את גידול הגירעון, כוללות החלטות הממשלה מספר צעדים מבניים חשובים בתחום המסים. יישומם של צעדים אלה יתרום משמעותית לגידול הכנסות הממשלה לאורך זמן וגם יאפשר להקטין עיוותים במערכת המס ולייעל את תפקודה. בין צעדים אלה יש שניים שחשיבותם הכמותית והתפעולית גדולה במיוחד:

(1) ביטול הפטור ממע"מ לפירות וירקות – פטור זה מקטין את הכנסות המדינה ביותר מ-1.5 מיליארדי ש"ח לשנה, בעוד שמטרתו והצידוק לקיומו אינם ברורים. אמנם ישנם סימנים כי אחוז ההוצאה על פירות וירקות גבוה יותר בקרב השכבות החלשות, אך בסופו של דבר קרוב ל-80 אחוזים מהפסד ההכנסות מגיעים לקבוצות אוכלוסייה חזקות יותר. משום כך פטור זה ממע"מ הוא כלי מאוד לא

<sup>31</sup> לניתוח מפורט של רמות ההכנסה של האימהות העובדות בישראל ביחס לסף המס ראו: עדי ברנדר, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית: 2008-2009, נייר עמדה, בנק ישראל.



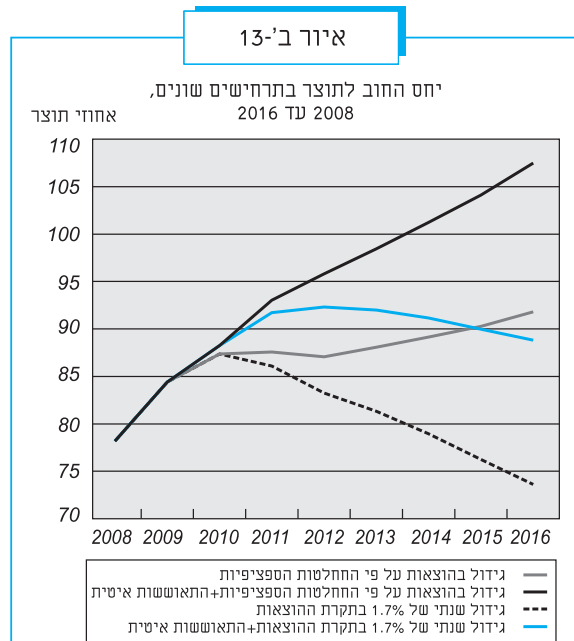
מיליארדי ש"ח) בתקציב<sup>32</sup>; וב-2012 יידרש קיצוץ נוסף של כמעט אחוז תוצר, וב-2013 - עוד קיצוץ משמעותי. מימוש החלטות אלה יקטין את ההוצאה האזרחית ללא ריבית בשנים 2011 ו-2012 בכ-1.5 אחוזים במצטבר (כ-5 אחוזים לנפש, איור ב'-14), וזאת – על פי התחזית - בתקופה של



צמיחה מהירה ועלייה בהכנסות. יתר על כן, כדי לא לחרוג גם מתקרת הגירעון. יידרשו צעדי מדיניות נוספים של כ-0.4 אחוז תוצר בצד ההכנסות או ההוצאות. ניסיון העבר וההווה אינו מצביע על סבירות גבוהה לאפשרות שמדיניות כזאת אכן תופעל, והסבירות שיחס הוצאות הממשלה לתוצר יוקטן ביותר מ-4 אחוזי תוצר בין 2010 ל-2015, כפי שתואי זה מכתוב, נמוכה (איור ב'-15).

אם הממשלה תגדיל את ההוצאות בהתאם להחלטות הספציפיות שכבר קיבלה בתחומי הביטחון, החינוך, הרווחה והתשתיות, צפוי הגירעון "להיתקע" בשנים שאחרי 2010 ברמה שבין 4.5 ל-5 אחוזי תוצר, למרות הצמיחה המהירה, ויחס החוב לתוצר צפוי להמשיך ולגדול ליותר מ-90 אחוזים (איור ב'-13). יתר על כן, אם היציאה מהמשבר תהיה איטית מהצפוי - למשל, על פי התרחיש המתואר בחלק התחתון של לוח ב'-2 צפוי יחס החוב לתוצר לעלות בקצב

<sup>32</sup> "קיצוץ" פירושו הקטנה של ההוצאות בהשוואה לתוואי המתחייב מיישום החלטות שקיבלה הממשלה ולא הקטנה אבסולוטית של התקציב משנה לשנה.



שאחריה. הממשלה החליטה כי החל מ-2011 תחזור תקרת ההוצאות לתוואי המקורי שלה ותגדל ב-1.7 אחוזים בלבד מהרמה שהייתה מתוכננת ל-2010, לפני התוספת של 3.25 מיליארדי ש"ח לעיל. לכאורה, תקרת הוצאות זו מבטיחה התכנסות לגירעון קרוב יחסית לתקרה שנקבעה ל-2011 – 3 אחוזי תוצר – ולכן תאפשר ביטול של חלק ניכר מצעדי המס הזמניים שמועדים להפעלה ב-2009 ו-2010. עם זאת, בגלל רמתו הגבוהה של הגירעון יחזור יחס החוב לתוצר רק בשנת 2015 לרמה של סוף 2008 (איור ב'-13). זאת, בין היתר, בשל החלטת הממשלה על הפחתה נוספת של מסי ההכנסה על יחידים וחברות בין השנים 2011 עד 2016. יתר על כן, בניגוד ל"קופסאות" שהופעלו בגין ההתנתקות ומלחמת לבנון השנייה, הפעם לא אופיינו הוצאות ספציפיות וזמניות שסיימן יאפשר את ההתכנסות חזרה לתקרה. אמנם התקציב כולל מספר תוכניות כאלה בהיקף של יותר מ-1.5 מיליארדי ש"ח לשנה, אך במקביל "עסקת החבילה" וההסדרים עם מערכת הביטחון כוללים קיצוץ זמני בהיקף גדול יותר, ולכן יהיה צורך למצוא מקורות נוספים להחזרת תקרת ההוצאות לתוואי המקורי. על בסיס החלטות הקיימות נראה כי שמירה על תקרת ההוצאות בשנת 2011 תחייב קיצוץ של 1.3 אחוזי תוצר (יותר מ-10

לוח ב'-2: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים: 2008 עד 2013 (אחוזי תוצר)

תחזית						
2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4.5	5.0	4.5	1.0	-1.5	4.0	תרחיש בסיסי (שיעור הצמיחה)
(1) גידול קבוע של 1.7 אחוזים לשנה בתקרת ההוצאות <sup>1</sup>						
33.1	34.0	35.0	36.3	36.0	34.3	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
0.6	0.9	1.4	...	...	...	היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות
1.5	0.2	-1.6	3.7	9.6	-0.4	שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית
-1.3	-2.2	-3.4	-5.0	-5.3	-2.0	הגירעון ללא אשראי
81.3	83.3	86.1	87.4	84.4	78.2	החוב הציבורי (ברוטו)
(2) גידול בהוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות <sup>1</sup>						
36.1	36.4	36.5	36.3	36.0	34.3	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
3.8	4.8	4.9	2.0	3.2	-0.2	שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות
4.2	4.6	5.4	3.7	9.6	-0.4	מזה: ההוצאה האזרחית נטו ללא ריבית
-4.3	-4.6	-4.8	-5.0	-5.3	-2.0	הגירעון ללא אשראי
88.1	87.1	87.6	87.4	84.4	78.2	החוב הציבורי (ברוטו)
6.0	3.5	1.0	0.0	-1.5	4.0	תרחיש משבר מתמשך (שיעור הצמיחה)
(3) גידול של 1.7 אחוזים לשנה בהוצאות						
34.6	36.0	36.5	36.7	36.0	34.3	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
-3.2	-4.6	-5.2	-5.0	-5.3	-2.0	הגירעון ללא אשראי
92.0	92.3	91.7	88.3	84.4	78.2	החוב הציבורי (ברוטו)
(4) גידול בהוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות						
37.5	38.2	37.8	36.7	36.0	34.3	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
-6.2	-6.8	-6.5	-5.0	-5.3	-2.0	הגירעון ללא אשראי
98.5	95.8	93.0	88.3	84.4	78.2	החוב הציבורי (ברוטו)

<sup>1</sup> מניח כי ההוצאות ב-2009 ו-2010 יהיו בהתאם להצעת התקציב של הממשלה, וכי הקיצוצים הנדרשים בשנים 2011-2013 יהיו בהוצאות האזרחיות.

המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

הפיסקליים והחלטה על הצעדים הספציפיים שיאפשרו עמידה בתוואי זה.

אחת ההחלטות רבות המשמעות שקיבלה הממשלה לגבי ההתפתחות הרב-שנתית של התקציב היא התוכנית להפחתת שיעורי המס הישירים בשנים 2011-2016. תוכנית זו תפחית משמעותית את שיעורי מס ההכנסה על יחידים וחברות בישראל, שגם כיום אינם גבוהים ביחס לעולם, תוך אובדן הכנסות ניכר והגדלה של החוב והגירעון. אם בוחנים את התוכנית המוצעת, לצד שמירה על תקרת ההוצאות הנוכחית – גידול של 1.7 אחוזים לשנה – התפתחות החוב והגירעון נראית לכאורה סבירה. בתרחיש זה יחס החוב לתוצר יירד ל-60 אחוזים בשנת 2020 (איור ב'-16), יעד סביר בהחלט בסביבה הבין-לאומית העכשווית. ואולם, כדי להגיע ליעד זה נדרשת כאמור שמירה על גידול אפסי

מהיר ולהגיע ליותר ממאה אחוזים בשנים 2013-2016. זאת ועוד, ניסיון העבר ותהליך אישור התקציב הנוכחי מלמדים כי כאשר נוצר פער משמעותי בין התחייבויות הממשלה לתוכניות ספציפיות לבין יעדיה המקרו-פיסקליים, היעדים הם אלו שאותם משנים בסופו של דבר. לפיכך אין לשלול את האפשרות שהסיכון המיוחס למשק הישראלי יעלה כבר בתקופה הקרובה, ושהציבור ירסן את הצריכה הפרטית מתוך חשש לעלייה עתידית בנטל המס. זאת ועוד, הפער בין היעדים הפיסקליים ארוכי הטווח של הממשלה לעלות התוכניות שאימצה מערער גם את אמינותן של האחרונות, שכן הציבור מודע לקושי לממן אותן במסגרת היעדים שנקבעו, ולא ברור לו אילו מהתוכניות ימומשו. משום כך חשוב מאוד שהממשלה תאמץ כבר עתה מדיניות ריאליסטית לטווח הבינוני, תוך הגדרת תוואי בר-קיימא למצרפים



זה, לאחר שהרפורמה במסים תושלם, ב-2016, "ייתקע" יחס החוב לתוצר ברמה של כ-80 אחוזים. לעומת זאת, אם לא תופעל הרפורמה במס, אותו תוואי הוצאות יאפשר ירידה של יחס החוב לתוצר ב-2020 לכ-72 אחוזים. הואיל וניסיון העבר וההוה מלמד כי הסיכוי שההוצאות יגדלו לאורך זמן בשיעור נמוך, כפי שקובעת התקרה הנוכחית, אינו רב, נראה כי תוכנית הפחתת המסים מגדילה את הסיכון ארוך הטווח של המשק הישראלי.

של ההוצאה הציבורית לנפש במשך עשור, ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר יירד ב-6 אחוזים בין 2010 ל-2020. (איור ב'-15) זוהי כמובן התפתחות בלתי סבירה; בחינה של השפעת התוכנית מול תוואי הוצאות התואם יותר את ההתפתחות הרב-שנתית בישראל מעלה תמונה שונה. לצורך ההדגמה מוצג באיור ב'-16 התוואי הצפוי של יחס החוב לתוצר אם הוצאות הממשלה יגדלו ב-3 אחוזים לשנה, שיעור הממצע בין תקרת ההוצאות הנוכחית לעלות התוכניות שאימצה הממשלה לשנים הקרובות. על פי תוואי

