

פרק ה'

הסקטור הציבורי

בשנתיים האחרונות הופעלה מדיניות פיסקלית מרסנת, שבאה לידי ביטוי בירידה חדה של גירעון הסקטור הציבורי מ־4.1 אחוזי תוצר בשנת 1996 ל־2.6 אחוזי תוצר בשנת 1998, וזאת במטרה להקטין את הגירעון במאזן התשלומים, להקטין את פגיעות המשק למשברים בעולם וליצור תנאים להחזרתו למסלול של צמיחה בת־קיימא. האטת הפעילות הכלכלית, שהושפעה במידה רבה מהמדיניות, התבטאה השנה בשיעורו המתון של גידול ההכנסות ממסים (2.3 אחוזים) ובעליות תלולות של תשלומי דמי האבטלה והבטחת ההכנסה (17.5 אחוזים). ההאטה בפעילות פעלה להגדלת הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי בכאחוז תוצר – אך הריסון הפיסקלי, שהתבטא בהקטנת הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ובהפחתת משקלם של תשלומי ההעברה על חשבון ההון והתמיכות בתוצר, יחד עם הגידול של רווחי בנק ישראל (0.5 אחוז תוצר), מיתנו את עליית הגירעון הציבורי, והוא גדל השנה ב־0.3 אחוז תוצר בלבד.

מבחינת שיעורי המס והרכב הקצאת המשאבים עולה שהשנה לא ננקטו צעדים בולטים ליצירת תנאים לחזרה לצמיחה בת־קיימא, שכן שיעורי המס הסטטוטוריים לא ירדו, לאחר עלייתם אשתקד, ומשקלן של השקעות הסקטור הציבורי בתוצר גדל ב־0.2 נקודת אחוז בלבד, לאחר ירידתן ב־0.5 אחוז תוצר אשתקד. האטת הצמיחה והגירעון הפיסקלי הביאו לגידול החוב הציבורי מ־89.3 אחוזי תוצר אשתקד ל־89.6 אחוזי תוצר השנה – היפוך של מגמת הירידה שאפיינה את החוב הציבורי מאז שנת 1985. הממשלה הצליחה לעמוד השנה ביעד הגירעון הכולל, אך הגירעון המקומי שלה חרג ב־1.1 אחוזי תוצר מן המתוכנן. מלבד העמידה בחוק הפחתת הגירעון, כוללת האסטרטגיה הפיסקלית של הממשלה, כאמצעי מדיניות ארוכת טווח, הורדה הדרגתית של ההוצאה הציבורית ושל החוב הממשלתי ביחס לתוצר ואי הגדלה של נטל המס. כל אלה נועדו לתרום ליצירת תנאים לחזרה אל מסלול של צמיחה בת־קיימא.

1. קווי ההתפתחות העיקריים

המדיניות הפיסקלית בשנת 1998 הייתה המשך למדיניות שהופעלה בשנת 1997. הריסון הפיסקלי, שהחל בשנת 1997 והתבטא בהעלאת מסים, ובהקטנתן של השקעות הסקטור הציבורי ושל ההוצאה הציבורית, בא לידי ביטוי בירידת גירעון הסקטור הציבורי מ־4.1 אחוזי תוצר בשנת 1996 ל־2.6 אחוזי תוצר בשנת 1988; זאת במסגרת אסטרטגיה פיסקלית

הריסון הפיסקלי, שהחל
בשנת 1997 ונמשך בשנת
1998, בא לידי ביטוי
בירידת גירעון הסקטור
הציבורי מ־4.1 אחוזי תוצר
בשנת 1996 ל־2.6 אחוזי
תוצר בשנת 1988.

1 הסקטור הציבורי מורכב מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית) והמלכ"רים הציבוריים (קופות החולים, האוניברסיטאות וכו') ובנק ישראל.

בנק ישראל, דין וחשבון 1998

של הפחתת גירעון הסקטור הציבורי, שנועדה להקטין את הגירעון במאזן התשלומים ולצמצם את פגיעות המשק למשברים בעולם. הגירעון של הסקטור הציבורי גדל השנה ב-0.3 אחוז תוצר בלבד, וזאת על רקע האטה בפעילות הכלכלית, שהגדילה את ההוצאה לדמי אבטלה והבטחת הכנסה (ב-17.5 אחוזים) והביאה להתמתנות גידולן של ההכנסות ממסים (ל-2.3 אחוזים). תרומתה של ההאטה בפעילות להגדלת הגירעון קווצה בחלקה על ידי הריסון הפיסקלי, שהתבטא בהקטנת ההוצאה האזרחית לנפש ובירידה של משקל תשלומי ההעברה על חשבון ההון והתמיכות בתוצר, וכן על ידי הגידול של רווחי בנק ישראל (0.5 אחוז תוצר), שנבע ברובו מהפיחות המהיר של סוף שנת 1998.

מבחינת שיעורי המס והשקעות הסקטור הציבורי עולה, שבשנתיים האחרונות לא ננקטו צעדים לעידוד הצמיחה בתי-הקיימא: ההשקעה הציבורית גדלה השנה ב-0.2 אחוז תוצר בלבד, לאחר ירידה של 0.5 אחוז תוצר בשנת 1997, ושיעורי המס הסטטוטוריים נותרו ללא שינוי, לאחר עלייתם אשתקד (שהגדילה את ההכנסות ממסים ב-0.8 אחוז תוצר). הירידה של משקל המס בתוצר השנה (ב-0.5 אחוז תוצר) נובעת בעיקר מהאטה בפעילות בשוק הנדל"ן וברכישת מוצרי צריכה בני-קיימא עתירי מס, ולא משינויי חקיקה. למרות שיעור התשואה הגבוה על השקעות בתשתית בישראל, הנובע מהפיגור הרב שהצטבר בהשקעות אלה בעבר, הקטין הסקטור הציבורי את ההשקעות בתשתית בשנתיים האחרונות, שינוי שהיה בו כדי להאט את צמיחת המשק. נדגיש כי שיעור התשואה על השקעות בתשתית אף עולה בזמן האטה, משום שלחלק מגורמי הייצור אין שימוש אלטרנטיבי.

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה השנה ב-1.5 אחוזים – ירידה של 0.9 אחוז בצריכה הציבורית לנפש, לאחר ירידה של 0.4 אחוז אשתקד. משקל הצריכה הביטחונית בתוצר גדל השנה ב-0.2 נקודת אחוז והגיע ל-9.3 אחוזים. השינוי נבע מגידול בן 8.1 אחוזים של היבוא הביטחוני, המאופיין בתנודתיות רבה, וכן מגידול בן 7.5 אחוזים של הקניות המקומיות. תשלומי ההעברה השוטפים והתמיכות גדלו (ריאלית) ב-5.3 אחוזים. הגידול נבע בחלקו מההאטה, שכן בניכוי תשלומי דמי האבטלה והבטחת הכנסה שיעורו מתון יותר – 4.3 אחוזים. תוספת תשלומי ההעברה שלא נבעה ממחזור העסקים מורכבת מהמשך הגידול המהיר של תשלומי הביטוח הלאומי (6.5 אחוזים ללא דמי אבטלה והבטחת הכנסה), המבטא עלייה ריאלית בערך הקצבאות, ומעלייה של 4.9 אחוזים בתשלומי ההעברה האחרים, בעוד שהתמיכות ירדו ב-5.1 אחוזים.

יחס החוב הציבורי לתוצר² גדל ב-0.3 נקודת אחוז והגיע ל-89.6 אחוזי תוצר – היפוך מגמת הירידה שאפיינה אותו מאז תכנית הייצוב של 1985. בעוד שההכנסות מהפרטה (1.1 אחוזי תוצר) תרמו להקטנת יחס זה, פעל הפיחות בשער השקל להגדלתו (בכ-0.6 אחוזי תוצר).

הממשלה עמדה השנה ביעד הגירעון הכולל – 2.4 אחוזי תוצר – אך הגירעון המקומי חרג ב-1.1 אחוזי תוצר מן המתוכנן. השגת יעד הגירעון למרות החריגה מהגירעון המקומי המתוכנן התאפשרה כתוצאה מהכללת "הרווחים הריאליים הממומשים" של בנק ישראל, בסך 1.4 אחוזי תוצר, בהכנסות הממשלה מחו"ל. רווחים אלה נובעים משיטת החישוב, שלפיה הכנסות הבנק מריבית על יתרות מטבע החוץ שבידו נרשמות כהכנסה, ואילו

בשנתיים האחרונות עלו שיעורי המס, ופחתו השקעות הסקטור הציבורי בתשתית – שינוי שהיה בו כדי להאט את צמיחת המשק.

הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ירדה השנה ב-0.9 אחוז, לאחר ירידה של 0.4 אחוז אשתקד.

הממשלה עמדה השנה ביעד הגירעון הכולל – 2.4 אחוזי תוצר – אך הגירעון המקומי חרג ב-1.1 אחוזי תוצר מן המתוכנן.

² חישוב החוב של הסקטור הציבורי כולל את החוב הממשלתי ברוטו של הממשלה (כפי שמתפרסם על ידי המחלקה המוניטרית של בנק ישראל) ואת החוב של הרשויות המקומיות בניכוי התחייבויות הציבור לממשלה (הלוואות הממשלה באמצעות הבנקים) ובניכוי הנכסים של בנק ישראל.

פרק ה', הסקטור הציבורי

הוצאות הריבית על התחייבויות הבנק לציבור אינן נרשמות כהוצאה. המעבר מיעד גירעון מקומי ליעד גירעון כולל בשנת 1997 התיר לממשלה (על פי שיטת החישוב הנהוגה כיום) לזקוף לזכותה הכנסות שלמעשה מקוזזות (על ידי הוצאות שאינן נרשמות), ובכך איפשר את העמידה ביעד הגירעון הכולל בשנתיים האחרונות. הגירעון המקומי שאיננו כולל את "הרווחים הריאליים הממומשים" של בנק ישראל חרג, כאמור, מן המתוכנן, וזאת משום שהכנסות הממשלה בפועל היו נמוכות מן החזוי. אומדן היתר של ההכנסות נבע בעיקר מכך ששיעור הצמיחה בפועל (2 אחוזים) היה נמוך משיעור הצמיחה החזוי בתקציב (3.1 אחוזים), והתחזית להעמקת הגבייה לא התממשה.

מלבד אימוץ יעד להפחתת הגירעון הגדירה הממשלה לעצמה מטרות ארוכות טווח נוספות, הכוללות הורדה הדרגתית של ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר, הורדה הדרגתית של החוב הממשלתי ביחס לתוצר ואי הגדלת נטל המס. הממשלה אכן נמנעה מהעלאת נטל המס, ומפאת שיעור האיטי של הצמיחה נותר חלק ההוצאה הממשלתית בתוצר ללא שינוי (לוח ה'-נ-5); לכן, בראייה ארוכת טווח התנהגות הממשלה השנה אינה מנוגדת למטרותיה ארוכות הטווח.

2. המדיניות הפיסקלית

א. גירעון הסקטור הציבורי והחוב הציבורי

ההתפתחות המקרר-כלכלית בשנת 1998 אופיינה בהעמקת ההאטה בפעילות הכלכלית, שהחלה ברביע השלישי של שנת 1996, ובמשבר עולמי, שפגע ביצוא הישראלי ואיים על היציבות הפיננסית בארץ. האטת הפעילות הכלכלית השנה באה לידי ביטוי בירידת התוצר לנפש ב-0.4 אחוז, לאחר עלייתו ב-0.1 אחוז בלבד אשתקד, וכן בעליית שיעור האבטלה מ-7.7 אחוזים אשתקד ל-8.6 אחוזים השנה.

בחינת השפעתה של המדיניות הפיסקלית על התוצר השנה איננה פשוטה. מדיניות מרחיבה בתקופת האטה פועלת לעיתים להרחבת הביקושים המקומיים, ולכן השנה יכלה מדיניות כזאת להאיץ את הפעילות הכלכלית במשק בטווח הקצר; ואולם, הרחבה פיסקלית משמעותית עלולה לאותת על זניחת היעדים הפיסקליים ארוכי הטווח של הממשלה, לערער את אמון המשקיעים במשק ולפגוע ביכולת העמידה שלו בפני זעזועים בשווקים העולמיים. על רקע הגירעונות הפיסקליים בשנים 1995 ו-1996 הייתה חשיבות רבה לחיזוק המשמעת הפיסקלית, כפי שאכן נעשה בשנתיים האחרונות, לשם מניעת התפתחות משברית בשוק מטבע החוץ; זאת בפרט לנוכח ההתפתחויות באוקטובר, המעידות על פגיעותם של השווקים הפיננסיים בישראל לזעזועים בשוקי חו"ל. אמנם קשה לכמת את התרומה של המשמעת הפיסקלית ששררה בשנתיים האחרונות למניעת משבר פיננסי, אך אנו סבורים שהרחבה פיסקלית בתקופת משבר בשווקים העולמיים עלולה להגביר את ההסתברות להתפתחות משברית, ובכך להביא לאבדן תוצר ניכר.

המדיניות הפיסקלית בשנתיים האחרונות הייתה מרסנת מבחינת השפעתה על השינוי בביקושים במשק, וזאת במטרה להקטין את הגירעון במאזן התשלומים ואת ההסתברות למשבר פיננסי וליצור תנאים לחזרה אל צמיחה בת-קיימא. בבחינת המדיניות הפיסקלית באמצעות ניתוח הגירעון של הסקטור הציבורי בשנת 1998 עלינו לנכות מהגירעון מספר רכיבים שאינם מלמדים דבר על המדיניות הפיסקלית. רכיבים אלה כוללים את הגידול של "רווחי בנק ישראל" (0.5 אחוז תוצר), הקשור להתפתחויות המוניטריות, ואת העלייה

הפעלת מדיניות פיסקלית
מרסנת על רקע המיתון
במשק נועדה למנוע
משבר פיננסי.

הגירעון המתוקן בגין
מחזור העסקים פחת
השנה בכ-0.3 אחוז תוצר,
לאחר ירידה של כ-2.6
אחוזים בשנת 1997 –
שינוי המעיד על עוצמת
הריסון הפיסקלי בשנתיים
האחרונות.

בנק ישראל, דין וחשבון 1998

בתשלומי הריבית על החוב הציבורי (0.1 אחוז תוצר), המשקפת התחייבויות קודמות. בניכוי גורמים אלה גדל גירעון הסקטור הציבורי ב־0.7 אחוז תוצר. את גידול הגירעון הראשוני (ללא תשלומי ריבית ו"רווחי בנק ישראל") יש לבחון על רקע האטה בפעילות הכלכלית. השיעור הממוצע של הצמיחה לנפש בעשרים השנים האחרונות הגיע ל־1.7 אחוזים, וזאת לעומת שיעור שנת 1998, שירד ב־0.4 אחוז תוצר. האטה הצמיחה ביחס לממוצע הרב־שנתי הקטינה את ההכנסות ממסים בכ־0.9 אחוז תוצר, הגדילה את דמי האבטלה ב־0.1 אחוז תוצר, ותרמה אחוז תוצר לגידולו של הגירעון. הגירעון המתוקן בגין מחזור העסקים פחת אפוא השנה בכ־0.3 אחוז תוצר, לאחר ירידה של כ־2.6 אחוזים בשנת 1997 (על פי חישוב דומה), והדבר מעיד על עוצמת הריסון הפיסקלי בשנתיים האחרונות. משקל החוב הציבורי בתוצר, שירד ברציפות מאז תכנית הייצוב ועד היום, גדל השנה מ־89.3 אחוזים ל־89.6 אחוזים. יחס החוב לתוצר בישראל גבוה בהרבה מהיעד שקבעה הקהילה האירופית במסגרת אמנת מסטריכט – 60 אחוזים – והשנה המשק אף התרחק

משקל החוב הציבורי בתוצר, שירד ברציפות מאז תכנית הייצוב ועד היום, גדל השנה מ־89.3 אחוזים ל־89.6 אחוזים

לוח ה'–1

הרכיבים העיקריים של הכנסות הסקטור הציבורי והוצאותיו, 1994 עד 1998 (אחוזים מהת"ג)

1998	1997	1996	1995 ¹	1994	
52.7	52.5	52.0	53.6	53.3	סך ההכנסות הציבוריות
0.8	0.6	1.0	1.6	1.1	מזה: ההכנסות מרכוש
40.8	41.3	39.8	40.7	40.0	סך כל המסים
15.0	15.1	14.7	14.3	14.2	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.5	4.8	5.3	5.6	5.6	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
15.0	15.1	13.9	15.0	15.4	המסים הישירים ותשלומי החובה
6.2	6.2	5.8	5.8	4.8	הכנסות הביטוח הלאומי
55.3	54.9	56.1	56.3	54.4	סך ההוצאות הציבוריות
20.0	20.1	20.4	20.2	17.7	מזה: הצריכה האזרחית המקומית
7.4	7.4	7.6	7.7	7.9	הצריכה הביטחונית המקומית
1.9	1.7	1.7	1.4	1.9	היבוא הביטחוני
1.3	1.4	1.5	1.7	2.2	התמיכות הישירות
13.1	12.8	12.4	11.8	11.3	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
1.3	1.4	2.0	2.1	1.9	תשלומי ההעברה על חשבון ההון
3.5	3.3	3.8	3.7	3.7	השקעות הסקטור הציבורי
6.6	6.5	6.4	7.2	7.1	תשלומי הריבית
2.6	2.3	4.1	2.7	1.1	הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי
					העודף הכולל של הסקטור הציבורי
2.1	2.8	0.8	2.4	4.6	ללא ריבית והכנסות מרכוש

(1) כולל הכנסות והוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.

פרק ה', הסקטור הציבורי

מיעד זה. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי (2.6 אחוזי תוצר) ופיחות שער השקל ³ (כ-0.6 אחוז תוצר) גרמו להגדלת החוב, וכנגד זאת תרמו להקטנת ההכנסות מהפרטה (1.1 אחוזי תוצר) וצמיחת התוצר (שקיצוזה מיחס החוב לתוצר 1.7 נקודות אחוז). ההכנסה הניכרת מהפרטה בשנתיים האחרונות (3 אחוזי תוצר) איפשרה את ירידתו של יחס החוב לתוצר אשתקד ומיתנה את עלייתו השנה, אך ההפרטה והכנסותיה הן תופעה זמנית, ולכן המשך הפחתתו של יחס החוב לתוצר מותנה בחידוש הצמיחה ובהקטנת הגירעון הציבורי. תקבולי ההפרטה, שהסתכמו בשנים 1994 עד 1996 ב-0.8 אחוז תוצר בלבד (במסגרת), גדלו בשנתיים האחרונות במידה ניכרת, ל-1.9 אחוזי תוצר ב-1997 ול-1.1 אחוזי תוצר ב-1998. עיקר ההכנסות מהפרטה בשנתיים האחרונות נבע ממכירת השליטה ב"בנק הפועלים" (1.6 מיליארדי ש"ח), ב"כימיקלים לישראל" (498 מיליונים) וב"בנק המזרחי" (419 מיליונים), וכן ממכירת מניות "בזק" (327 מיליוני ש"ח), "בנק לאומי" (270 מיליונים) ו"בנק דיסקונט" (181 מיליונים). המניע העיקרי להפרטה הוא, כידוע, התרומה של הבעלות הפרטית להתייעלות ולשיפור התחרותיות (ולא גיוס המקורות להקטנת החוב הציבורי), ולכן חשוב להבטיח שהחברות המופרטות יפעלו בסביבה תחרותית.

ב. התפתחותן של הוצאות הסקטור הציבורי

משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר ירד השנה ב-0.1 אחוז תוצר, לאחר ירידה של 0.3 אחוז תוצר אשתקד. הצריכה הציבורית האזרחית גדלה השנה ב-1.5 אחוזים, תוך ירידה בת 0.5 אחוז של מחירה היחסי (בהשוואה למחירי התוצר). הגידול הכמותי נבע בעיקר מעלייה של 2.5 אחוזים בקניות, בעוד תשומת העבודה גדלה בשיעור מתון של 0.9 אחוז. (אילמלא השביתות בסקטור הציבורי היה נרשם גידול רב יותר). על פי נתוני סקר כוח אדם היה גידולו של מספר שעות העבודה אצל המועסקים בשירותים הציבוריים מהיר יותר – 3.8 אחוזים. הניתוח בפרק זה מתבסס על נתוני החשבונאות הלאומית, הנחשבים לאמינים יותר, אך אם נתוני כוח אדם הם המשקפים את ההתפתחויות בסקטור הציבורי, אזי הגידול המהיר של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים (5.7 אחוזים) מגלם בתוכו עלייה בתשלומי השכר העתידיים של הסקטור הציבורי, ומעיד על פגיעה מסוימת במשמעת הפיסקלית שהושגה בשנת 1997.

הריסון הפיסקלי בשנתיים האחרונות לווה בירידה משמעותית של השקעות הסקטור הציבורי – מ-3.8 אחוזי תוצר בשנת 1996 ל-3.3 אחוזי תוצר בשנת 1997 ו-3.5 אחוזי תוצר השנה. הקטנת ההשקעות אמנם תרמה להפחתת הגירעון, אך היא יוצרת פיגור בהשקעות, שעלול להזיק לצמיחת המשק (ויגדיל את הצורך בהשקעות בשנים הבאות). למרות הירידה בהשקעות נרשם השנה גידול נאה של ההשקעות בכבישים (21 אחוזים), הנובע בעיקר מגידול ההשקעה בכבישים ברשויות המקומיות (31 אחוזים). ההאצה בהשקעות אלה הושפעה מפעילות נרחבת של הרשויות המקומיות השנה, וספק רב אם היקף השקעה זה יתמיד, לנוכח מצבן הכספי של רבות מהרשויות.

3 פיחות השקל (ב-17.5 אחוזים ביחס לדולר) הגדיל את יחס החוב הציבורי לתוצר בכ-0.6 אחוז. ההשפעה הקטנה יחסית נובעת מכך שהחוב במטבע חוץ מהווה רק 6 אחוזים מהחוב הציבורי, והתוצר, המחושב כאן במחירי סוף שנה, גדל אף הוא עם עליית שער החליפין.

4 נתוני החשבונאות הלאומית מבוססים על מידגם גדול בהרבה מזה של סקר כוח אדם, ולכן נחשבים לאמינים יותר. ייתכן שהגידול המהיר שנמצא בסקר נובע מהגדלת התעסוקה בסקטור הציבורי באמצעות רכישת שירותים מקבלני משנה ומחברות לכוח אדם, או משום שגדל הביקוש של הסקטור הפרטי לשירותי חינוך, בריאות וכו'.

משקל הצריכה הציבורית
האזרחית בתוצר ירד
השנה ב-0.1 אחוז תוצר,
לאחר ירידה של 0.3 אחוז
תוצר אשתקד.

הריסון הפיסקלי בשנתיים
האחרונות לווה בירידה
משמעותית של השקעות
הסקטור הציבורי – מ-3.8
אחוזי תוצר בשנת 1996
ל-3.3 אחוזי תוצר בשנת
1997 ול-3.5 אחוזי תוצר
השנה.

בנק ישראל, דין וחשבון 1998

תשלומי ההעברה גדלו השנה השנה ב־0.2 אחוז תוצר – שינוי המשקף עלייה של 6.5 אחוזים בתשלומי ההעברה על החשבון השוטף לצד ירידה חדה של 7.4 אחוזים בתשלומי ההעברה על חשבון ההון. תשלומי הביטוח הלאומי, שהם חלק הארי של תשלומי ההעברה השוטפים, גדלו השנה ב־8.3 אחוזים, הגימלאות לעובדי מדינה גדלו ב־1.3 אחוזים, והגימלאות האחרות גדלו בשיעור מהיר של 8.4 אחוזים. הגימלאות האחרות כוללות את המענקים לחיילים משוחררים, שגדלו ב־65.5 אחוזים, את המענקים לנכי הנאצים (8 אחוזים) ואת ההוצאות לסל הקליטה ולקצבאות משרד הביטחון (שגדלו בשיעור דומה – 3.1 אחוזים). הירידה בתשלומי ההעברה לפירמות משקפת בין היתר ירידה תלולה של 21.6 אחוזים בהוצאות בגין החוק לעידוד השקעות הון, וזאת בהשפעת הרעת התנאים למשקיעים והמיתון במשק. משקלן בתוצר של התמיכות הישירות שמעניק הסקטור הציבורי פחת השנה ב־0.1 אחוז תוצר, וזאת בהמשך למגמה ארוכת שנים של ירידתו. העלייה בתשלומי הביטוח הלאומי (8.3 אחוזים) נבעה בעיקר מהגידול המהיר של תשלומי דמי האבטלה (15.4 אחוזים) והבטחת ההכנסה (19.8 אחוזים). גידול המוסבר ברובו בגידול מספר הזכאים לקצבאות (11 אחוזים ו־12.6 אחוזים, בהתאמה) על רקע ההאטה במשק. גידול מהיר נרשם גם בתשלומי סיעוד, נכות כללית, זיקנה ושאיירים (13, 11.4 ו־7.5 אחוזים, בהתאמה), והוא מוסבר בחלקו בגידול מספרם של מקבלי הקיצבאות (10.8, 6.6 ו־3.5 אחוזים, בהתאמה). עליית ההוצאה מעבר לגידול של מספר מקבלי הגימלאות נובע בעיקר מעליית השכר הממוצע במשק ב־2.2 אחוזים, וכן מעליית משקלם של הזכאים לקצבת סיעוד מוגדלת בקרב מקבלי קצבת הסיעוד.

תשלומי ההעברה גדלו השנה ב־0.2 אחוז תוצר – שינוי המשקף עלייה של 6.5 אחוזים בתשלומי ההעברה על החשבון השוטף לצד ירידה חדה של 7.4 אחוזים בתשלומי ההעברה על חשבון ההון.

העלייה בתשלומי הביטוח הלאומי נבעה בעיקר מהגידול המהיר של תשלומי דמי האבטלה והבטחת ההכנסה, שנבע מהאטה במשק.

ג. הכנסות הסקטור הציבורי

הכנסות הסקטור הציבורי ממסים (כולל מסי רכוש) ירדו השנה ב־0.5 אחוז תוצר, אף ששיעורי המס הסטטוטוריים נותרו ללא שינוי. מרבית הירידה נובעת מהמסים העקיפים (שמשקלם בתוצר ירד ב־0.4 אחוז); זאת משום ששיעור עלייתם של מחירי הצריכה הפרטית (5.1 אחוזים) היה מתון מזה של מחירי התוצר (7.1 אחוזים), וכן בגלל ההאטה בשוק הנדל"ן וירידת חלקם של המוצרים בני הקיימא, עתירי המס, בצריכה הפרטית, שבעטיה היה שיעור הגידול הנומינלי של המסים העקיפים (6.9 אחוזים) נמוך מזה של הצריכה הפרטית (8.6 אחוזים). ההאטה בענף הנדל"ן התבטאה בהכנסות ממסי רכוש⁵ (שעלו ב־0.7 אחוז בלבד) ובשיעור המתון של גידול תקבולי המע"מ (7.2 אחוזים); אלו גדלו פחות מן הצריכה הפרטית, שכן מס ערך מוסף מוטל גם על רכישת דירות חדשות (רכיב שאינו נכלל בצריכה הפרטית) שהאטה. שיעור גידולה של צריכת מוצרים בני-קיימא (2.7 אחוזים) היה השנה מתון משיעור גידולה של הצריכה הפרטית, ובכלל זה ההוצאה על יבוא כלי תחבורה אישיים (1.9 אחוזים), שהם עתירי מס; הדבר התבטא בשיעורה המתון של העלייה הנומינלית בתקבולי מס הקנייה (2.0 אחוזים).

משקל המסים הישירים בתוצר ירד ב־0.1 נקודת אחוז, וזאת משום ששיעור עלייתם של תקבולי מס החברות (4.7 אחוזים נומינלית) נפל בהרבה מזה של התמורה להון הגולמי (15.5 אחוזים נומינלית). כך ירד השנה היחס שבין תקבולי מס החברות לבין התמורה להון, לאחר עלייתו התלולה אשתקד.

הכנסות הסקטור הציבורי ממסים ירדו השנה ב־0.5 אחוז תוצר, בשל ההאטה בשוק הנדל"ן וירידת חלקם של המוצרים בני הקיימא, עתירי המס, בצריכה הפרטית. שיעורי המס הסטטוטוריים נותרו השנה ללא שינוי.

5 כולל מס שבח ומס רכישה, שאינם נכללים במסים העקיפים.

ד. גירעון הממשלה

לוח ה'-2

גירעון הממשלה - תכנון מול ביצוע, 1996 עד 1998
(אחוזי תוצר)

הגירעון המקומי				הגירעון הכולל			
החריגה בהוצאות ¹		החריגה בהכנסות ¹		החריגה בהוצאות ¹		החריגה בהכנסות ¹	
השנה	המתוכנן	בפועל	ישראל	המתוכנן	בפועל	ישראל	השנה
1996 ¹	3.6	4.1	4.6	2.5	4.7	-0.5	1996
1997	2.8	2.8	3.5	2.3	3.1	-1.1	1997
1998	2.4	2.4	3.5	2.2	3.3	-1.2	1998

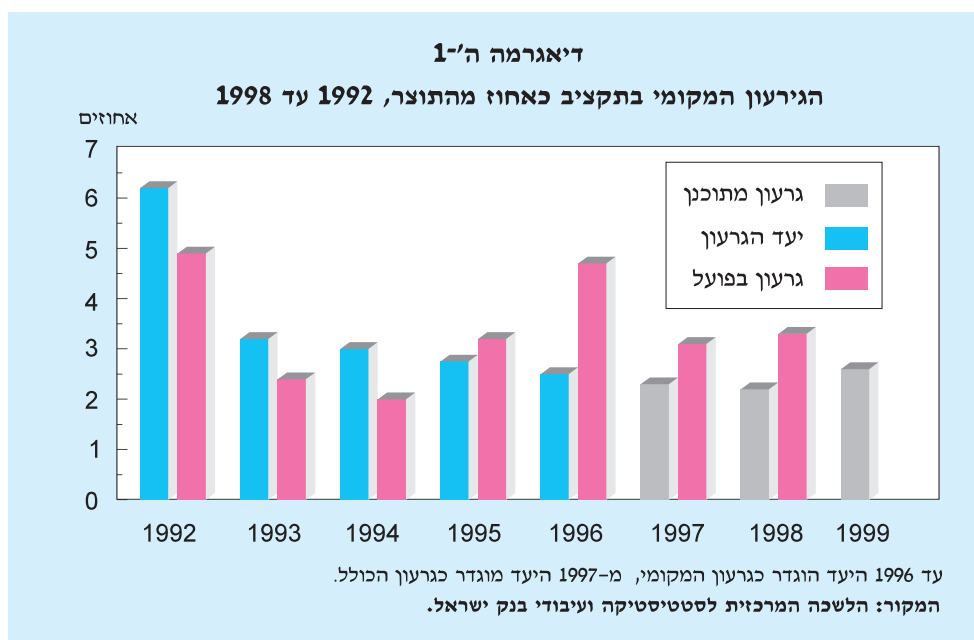
(1) לאחר תיקון תחזית המחירים בתקציב (11.2 אחוזים ב־1997 ו־9.2 אחוזים בתקציב 1998) לעלייה במדד הממוצע בפועל (9 אחוזים ב־1997 ו־5.5 אחוזים בשנת 1998). הנחת המחירים בשנת 1996 לא פורסמה, ולכן לא ניתן לחשב את החריגה בהכנסות ובהוצאות בשנה זו.
(2) הגדלת רזרבות המחירים מ־3 ל־5 אחוזים בתחילת השנה איפשרה להתאים את הנחת המחירים בתקציב להאטה בקצב האינפלציה, ובכך תרמה לעמידה ביעד ההוצאות.

העמידה ביעד הגירעון הכולל (על אף החריגה של הגירעון המקומי מן המתוכנן) התאפשרה עקב הכללת "הרווחים הריאליים הממומשים" של בנק ישראל בהכנסות הממשלה.

החריגה מיעד הגירעון המקומי השנה (1.1 אחוז תוצר) נובעת מההאטה במשק ומאבדן הכנסות ממסים בעטיה (כ־1.2 אחוזי תוצר); היא מעידה על התאמת הגירעון למחזור העסקים, אולם התאמה זו בוצעה באופן מקרי מעט ולא שקוף.

בשנתיים האחרונות עמדה הממשלה ביעד הגירעון הכולל כפי שמתחייב מחוק הפחתת הגירעון. העמידה ביעד הגירעון הכולל (על אף החריגה של הגירעון המקומי מן המתוכנן) התאפשרה בין היתר עקב הכללת "הרווחים הריאליים הממומשים" של בנק ישראל בהכנסות הממשלה. רווחים אלה נובעים משיטת הרישום החשבונאית, שלפיה הכנסות בנק ישראל מריבית על יתרות מטבע החוץ שבידו נרשמות כהכנסות, ואילו הוצאות הריבית על התחייבויות בנק ישראל אינן נרשמות כהוצאות. "הרווחים הריאליים הממומשים" של בנק ישראל (1.4 אחוזי תוצר, ב־1998 ואחוז תוצר אחד ב־1997), שאינם משקפים את עודף ההכנסות האמיתי שלו, הקטינו את גירעון הממשלה בחו"ל ואיפשרו את העמידה ביעד הגירעון הכולל. הגירעון הכולל ירד מ־2.8 אחוזי תוצר אשתקד ל־2.4 אחוזי תוצר השנה. הגירעון המקומי, המיטיב לשקף את התפתחות הגירעון הממשלתי, דווקא גדל השנה (ב־0.2 אחוז תוצר), לכדי 3.3 אחוזי תוצר, ובכך חרג ב־1.1 אחוזי תוצר מן המתוכנן. החריגה מהגירעון המקומי המתוכנן נובעת בעיקר מצד ההכנסות, שהיו נמוכות ביחס לתחזית ההכנסות - משום ששיעור הצמיחה בפועל (2 אחוזים) היה נמוך מן החזוי בתקציב המדינה (3.1 אחוזים), ומשום שהתחזית להעמקת הגבייה לא התממשה. בדיעבד איפשר המעבר מיעד גירעון מקומי ליעד גירעון כולל (בשנת 1997) את גידולו של הגירעון המקומי בעת האטת הפעילות הכלכלית, וזאת על רקע ההתפתחויות הכלכליות בארץ ובעולם, שהביאו לגידול "הרווחים הריאליים הממומשים" של בנק ישראל. ניתן להעריך כי לו היה שיעור הצמיחה בשנתיים האחרונות זהה לזה של עשרים השנים האחרונות (4.1 אחוזים), היו ההכנסות ממסים בשנת 1997 גדולות מאשר בפועל בכ־0.5 אחוז תוצר, ובשנת 1998 - בכ־0.7 אחוז תוצר נוסף. (זאת בהנחה שגמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר היא יחידתית.) החריגה מיעד הגירעון המקומי השנה (1.1 אחוז תוצר) נובעת

בנק ישראל, דין וחשבון 1998



אפוא בעיקר מדהאטה במשק (מעבר לממוצע הרב-שנתי) ומאבדן הכנסות ממסים בעטיה (כ-1.2 אחוזי תוצר), אולם התאמת הגירעון המקומי למחזור העסקים בוצעה באופן מעט מקרי ולא שקוף די הצורך, וללא יצירת מנגנון המבטיח הפחתה מהירה יותר של הגירעון בזמן גיאות.

3. המדיניות הפיסקלית והפעילות הכלכלית במבט רב שנתי – 1994 עד 1998

המדיניות הפיסקלית הושפעה בשנים האחרונות במידה רבה מחוק הפחתת הגירעון. חוק זה רואה את צמצום הגירעון הפיסקלי והחוב הציבורי כיעד ארוך טווח מרכזי של הממשלה, וזאת כלקח משנות השמונים המוקדמות, שבהן הביאו הגירעונות הניכרים של הסקטור הציבורי לעלייה בנטל החוב, לסחרור אינפלציוני ולשיעורי צמיחה נמוכים. חוק הפחתת הגירעון אינו מותאם למחזורי העסקים, המאפיינים, כידוע, את הפעילות הכלכלית ומתבטאים בהחשת גידולן של הכנסות הממשלה בתקופות גיאות ובהאטת גידולן בתקופות שפל; המשק הישראלי עבר בשנות התשעים מחזור עסקים חד, שראשיתו בגיאות שנבעה מגל העלייה, מתהליך השלום וממדיניות כלכלית מרחיבה (אשר באה לידי ביטוי בשיעורי צמיחה גבוהים שלא היה ניתן להתמיד בהם), ואחריתו במיתון, שהושפע ממיצוי גל העלייה, מאי-הוודאות הביטחונית-מדינית, מהמשבר הכלכלי העולמי, שהחל בדרום מזרח אסיה וכן מהמדיניות הכלכלית המרסנת. חוק הפחתת הגירעון מחייב את הממשלה לצמצם את הוצאותיה (ולאגדיל את ההכנסות ממסים) בתקופות האטה מעבר למתחייב משיקולי הטווח הארוך, אך אינו מונע הגדלה מהירה של ההוצאות (והקטנת נטל המס) בתקופות גיאות. לכן, ככל שעוצמת מחזור העסקים גוברת, גדלה החשיבות של התאמת יעד הגירעון אליו. ואולם, התאמתו של יעד הגירעון

חוק הפחתת הגירעון מחייב את הממשלה לצמצם את הוצאותיה בתקופות האטה מעבר למתחייב משיקולי הטווח הארוך, אך אינו מונע גידול מהיר של ההוצאות בתקופות גיאות.

פרק ה', הסקטור הציבורי

המדיניות הפיסקלית
בשנים האחרונות
הרחיבה בעת גאות
וריסנה בעת שפל, ובכך
החריפה את מחזור
העסקים.

המדיניות הפיסקלית
בשנים האחרונות מדגישה
כלקח לעתיד את הצורך
בהוספת מגבלת הוצאה
לחוק הפחתת הגירעון,
שתהיה אפקטיבית בזמן
גאות ולא תבטל את
פעולת "המייצבים"
האוטומטיים בתקופת
שפל.

לתנודות במחזור העסקים יש בה כדי לפגוע באמינות המדיניות הפיסקלית ונוסף על כך כרוך קושי בהגדרה ברורה וחד-משמעית של הגירעון מנוכה המחזור. שיעור הצמיחה של המשק נסק ל-6.8 אחוזים בממוצע שנתי במהלך השנים 1994 ו-1995, וצנח ל-2.3 אחוזים בשנים 1997 ו-1998. התנודות החריפות בתוצר גרמו לתנודתיות דומה בהוצאות הממשלה והסקטור הציבורי, ונראה כי המדיניות הפיסקלית הפרר מחזורית והרכב ההוצאה הציבורית העמיקו את מחזור העסקים. ההכנסות ממסים, שגדלו במהירות בשנים 1994 ו-1995, שימשו להרחבה פיסקלית (לוח ה'-2): השכר בסקטור הציבורי, עלה בשיעור ניכר, הצריכה הציבורית ותשלומי ההעברה גדלו במהירות, ונוסף על כך הופחתו שיעורי המס הסטטוטוריים. המדיניות המרחיבה יצרה גירעון ניכר בתקציב הממשלה והסקטור הציבורי וזה נחשף לראשונה ב-1995 וביתר שאת בשנת 1996, עם האטת קצב הצמיחה. בתגובה על הגידול הניכר של גירעון הסקטור הציבורי והגירעון במאזן התשלומים שהתלווה אליו החליפה הממשלה את המדיניות המרחיבה שאפיינה את שנות הגאות במדיניות מרסנת, וזאת בשנות האטה; כן לא נשתנה משמעותית הרכבה של ההוצאה הציבורית לטובת סעיפים שיכלו להאיץ את הפעילות הכלכלית בשנות ההאטה, כגון השקעות בתשתית.

ההתאמה הפיסקלית שבוצעה בשנת 1997 תיקנה באופן חלקי בלבד את הגידול המהיר של ההוצאה הציבורית בשנות הגאות, וכך בסיכומה של התקופה 1994 עד 1998 ניתן להצביע על גידול מהיר של כל רכיבי ההוצאה הציבורית: תשומת העבודה בסקטור הציבורי גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 3.3 אחוזים, אף שכוח העבודה האזרחי גדל ב-2.2 אחוזים בלבד; תשומת העבודה התייקרה בשיעור שנתי ממוצע של 3.6 אחוזים, שיעור מהיר בהרבה מזה של עליית השכר בסקטור העסקי (0.8 אחוז); תשלומי ההעברה לנפש גדלו ב-4.5 אחוזים, לעומת עלייה מתונה בהרבה של התוצר לנפש (2.0 אחוזים). התפתחויות אלה, שאינן עולות בקנה אחד עם המטרות ארוכות הטווח של הממשלה (הכוללות נוסף

לוח ה'-3

אינדיקטורים נבחרים למדיניות הפיסקלית, 1994 עד 1998
(שיעורי השינוי בממוצע שנתי, אחוזים)

תקופת ההאצה	תקופת המעבר	תקופת ההאטה	כל התקופה	
1995-1994	1996	1998-1997	1998-1994	
6.8	4.7	2.3	4.6	שיעור הצמיחה של התוצר
9.0	1.5	-0.6	3.6	העלייה במחיר תשומת העבודה בסקטור הציבורי
4.8	3.7	1.6	3.3	הגידול הכמותי של תשומת העבודה האזרחית
5.8	4.4	1.8	3.9	הגידול הכמותי של הצריכה האזרחית
9.3	8.6	5.0	7.4	גידולם של תשלומי ההעברה (ללא דמי אבטלה)
6.8	1.4	3.8	4.5	גידול ההכנסות ממסים (ללא בט"ל) ¹
				השפעת שינוי החקיקה על הכנסות המדינה ממסים -
-1.6	-0.1	0.6	-1.1	השינוי המצטבר באחוזי תוצר ²

(1) גידול ההכנסות ממסים מתייחס להכנסות הסקטור הציבורי כולל המס האחיד.

(2) אומדן ההשפעה של שינוי החקיקה מבוסס על אומדני מינהל הכנסות המדינה.

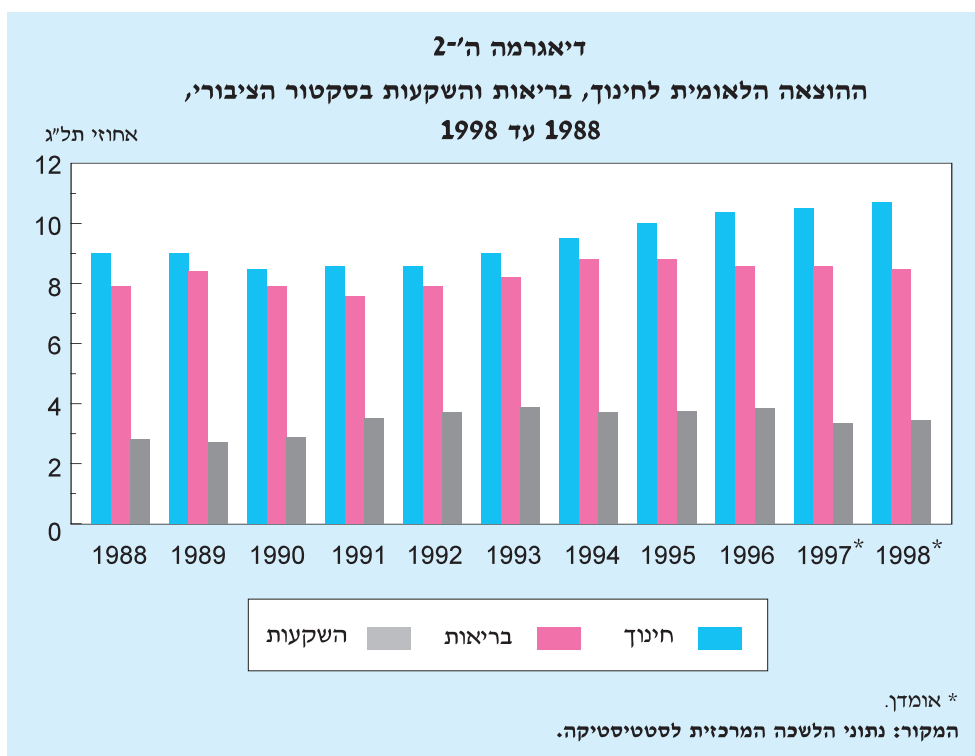
בנק ישראל, דין וחשבון 1998

על היעדר של הפחתת הגירעון גם הקטנה של יחס החוב לתוצר, צמצום של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר ואי העלאת מסים) מדגישות כלקח לעתיד את הצורך בהוספת מגבלת הוצאה לחוק הפחתת הגירעון, שתהיה אפקטיבית בזמן גאות ולא תבטל את פעולת "המייצבים האוטומטיים" בתקופת שפל.

4. מדיניות הקצאת המשאבים ואי־השוויון הכלכלי בשנות התשעים

ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל היא הגבוהה ביותר במערב (באחוזי תוצר). בשנת 1996 הגיעה הוצאה זו ל־10.4 אחוזי תל"ג, שיעור גבוה בהרבה מהממוצע במדינות המערב (6.2 אחוזים מהתל"ג בשנת 1994). בשנים האחרונות גדלה בשיעור מרשים ההשקעה בהון אנושי: חלק ההוצאה הלאומית לחינוך בתוצר בשנת 1998 גבוה ב־2.1 אחוזים מאשר זו של 1992. ההוצאה הציבורית לחינוך (המממנת כ־80 אחוזים מההוצאה הלאומית לחינוך) אמנם נרשמת כחלק מהצריכה הציבורית, אך יש לראות בה השקעה בהון אנושי, התורמת להגברת הצמיחה במשק. בשנים 1991 עד 1996 נרשמה עלייה נאה בהשקעה הפיסית של הסקטור הציבורי, והיא הגיעה לרמה ממוצעת של 3.7 אחוזי תוצר, לעומת ממוצע של 2.4 אחוזים בלבד בשנות השמונים. בשנתיים האחרונות, במקביל להאטה בשיעור הצמיחה

ההוצאה הלאומית לחינוך גדלה מ־8.7 אחוזי תוצר בשנת 1992 ל־10.4 אחוזי תוצר בשנת 1996.



6 על פי אומדני הלמ"ס גדלה ההוצאה לחינוך מ־8.7 אחוזי תוצר בשנת 1992 ל־10.4 בשנת 1996. מאחר שאין נתונים של הלמ"ס לשנים 1997 ו־1998, נערך אומדן לשנים אלו על סמך הגידול של מספר העובדים ושל שכרם.

פרק ה', הסקטור הציבורי

ולהפחתת גירעון הסקטור הציבורי, ירדה רמתן של השקעות הסקטור הציבורי ל-3.4 אחוזי תוצר (בממוצע).

מלבד שירותי החינוך (8.3 אחוזי תוצר) כוללת הצריכה הציבורית שירותי בריאות (6.2 אחוזים) ושירותי ממשל אחרים – הוצאות להבטחת הסדר הציבורי, לרווחה ועוד. ההוצאה לבריאות בישראל הגיעה בשנת 1997 ל-8.4 אחוזים מהתוצר, והיא דומה לממוצע בארצות המערביות. (הרכב הגילים הצעיר יחסית בישראל תורם להקטנת ההוצאה הלאומית לבריאות ולהגדלת ההוצאה הלאומית לחינוך.) בעקבות חקיקת החוק לביטוח בריאות ממלכתי⁷ שנועד להבטיח טיפול רפואי שוויוני, מממן הסקטור הציבורי 74 אחוזים מהוצאה הלאומית לבריאות. (לפני החוק – 44 אחוזים.) מאז שנכנס החוק לתוקף בשנת 1995 לא גדלה ההוצאה הלאומית לבריאות, אך אין לצפות שמצב זה יתמיד; הניסיון מלמד שגידולו של הביקוש לשירותי בריאות מהיר מזה של ההכנסה: ההוצאה לבריאות בישראל גדלה מ-5.3 אחוזי תוצר בשנת 1970 ל-8.4 אחוזים בשנת 1997, בדומה לגידול (הממוצע) במדינות המפותחות.

אי־השוויון הכלכלי בעשור האחרון גדל במידה ניכרת אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה ברוטו (לפני מסים ותשלומי העברה); מדד ג'יני⁸ בקרב משפחות שבהן ראש משק הבית שכיר (או לא עובד) עלה מ-0.3700 בשנת 1988 ל-0.3946 בשנת 1997, שינוי המעיד על גידול של אי־השוויון בהתחלקות הכנסות. גידול זה נבע במידה רבה מעליית התשואה להשכלה ומחשיפת המשק ליבוא של מוצרים עתירי עבודה ולעובדים זרים. בתגובה על עלייה באי־השוויון הכלכלי גברה השפעתם של המסים הישירים ותשלומי ההעברה להקטנת אי־השוויון; מעידה על כך מתינותה היחסית של עליית אי־השוויון בהכנסה נטו: מדד ג'יני עלה מ-0.3221 בשנת 1988 ל-0.3332 בשנת 1997. התגברות ההשפעה הפרוגרסיבית (הכרוכה, קרוב לוודאי בעליית הנטל העודף⁹) משתקפת הן בעליית משקלם של תשלומי ההעברה השוטפים בתוצר מ-13 אחוזים בשנת 1988 ל-14.3 אחוזים ב-1998 והן בעליית משקל המסים הישירים מ-19.1 אחוזים בממוצע בשנים 1994 עד 1988 ל-20.7 אחוזים בממוצע בשנים 1994 עד 1998. (עליית המס הושפעה ממס הבריאות, שהגביר את הפרוגרסיביות.)

בשנים האחרונות נרשמה ירידה חדה בסבסוד של מוצרי יסוד: משקל התמיכות בתוצר ירד מ-3.4 אחוזים בשנת 1989 ל-1.3 אחוזים השנה, ירידה שהגדילה את אי־השוויון בכוח הקנייה (והגדילה את היעילות הכלכלית). הן הפחתת ההוצאה לסבסוד מוצרי יסוד והן הפסקת סבסוד האשראי (שהגיע בשנים 1982 עד 1984 ל-3.4 אחוזי תוצר) מבטאות את צמצמום ההתערבות של הסקטור הציבורי בפעילות הישירה של הסקטור הפרטי. ההתפתחות החשובה ביותר בהקצאת המקורות של הסקטור הציבורי היא הירידה בהוצאות הביטחון (תיבה ה'-1), שאיפשרה את הירידה ביחס החוב לתוצר, ובעקבות זאת – את הירידה בתשלומי הריבית על החוב.

7 ראה תיבה ה'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 1997, הדנה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

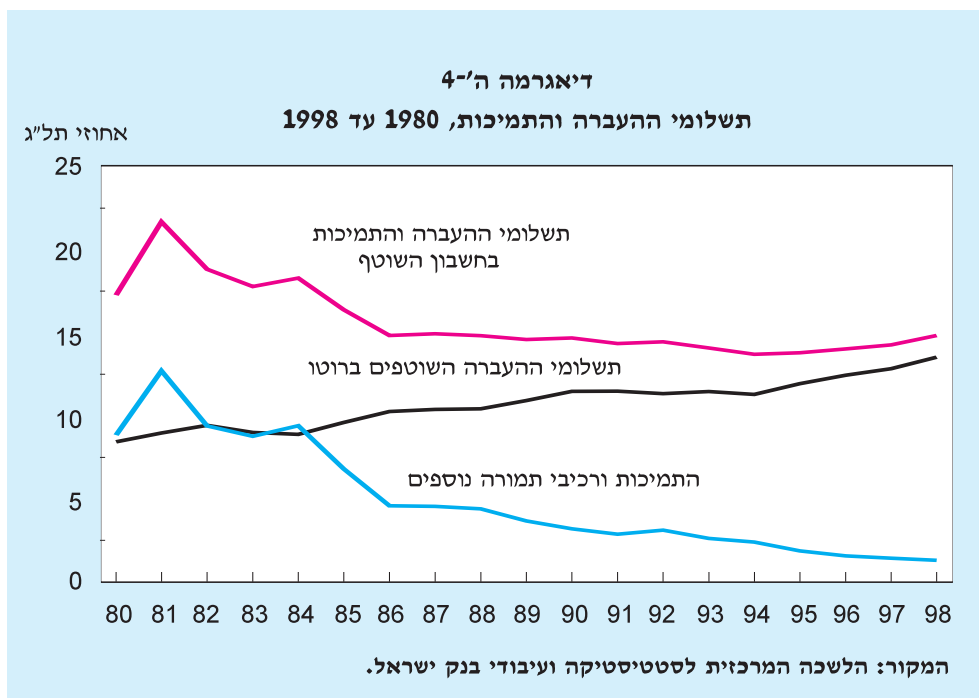
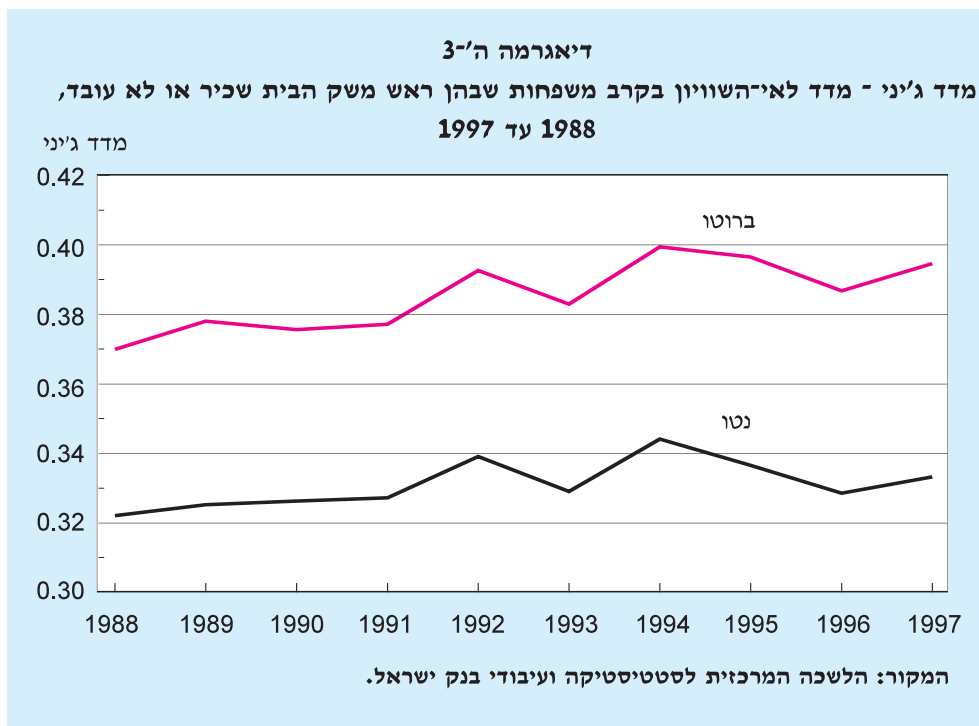
8 מדד ג'יני הוא מדד מקובל למדידת אי־השוויון בהתחלקות ההכנסות, מדד של אפס מצביע על שוויוניות מוחלטת בהכנסה, ומדד של אחת משמעו שכל ההכנסות במשק מרוכזות אצל אדם אחד (או משפחה אחת). על פי השוואות בין־לאומיות של מדדי ג'יני, אי השוויון בישראל הוא מהגבוהים במערב. ראה דוח המוסד לביטוח הלאומי 1995/6.

9 הנטל העודף הוא העלות הכרוכה בהשפעתם המעוותת של המסים והתמיכות על הקצאת המקורות.

ההוצאה לבריאות
בישראל הגיעה בשנת
1997 ל-8.4 אחוזים
מהתוצר, בדומה לממוצע
בארצות המערביות.

בתגובה על העלייה באי־
השוויון הכלכלי גברה
השפעתם הפרוגרסיבית
של המסים הישירים
ותשלומי ההעברה
להקטנת אי־השוויון.

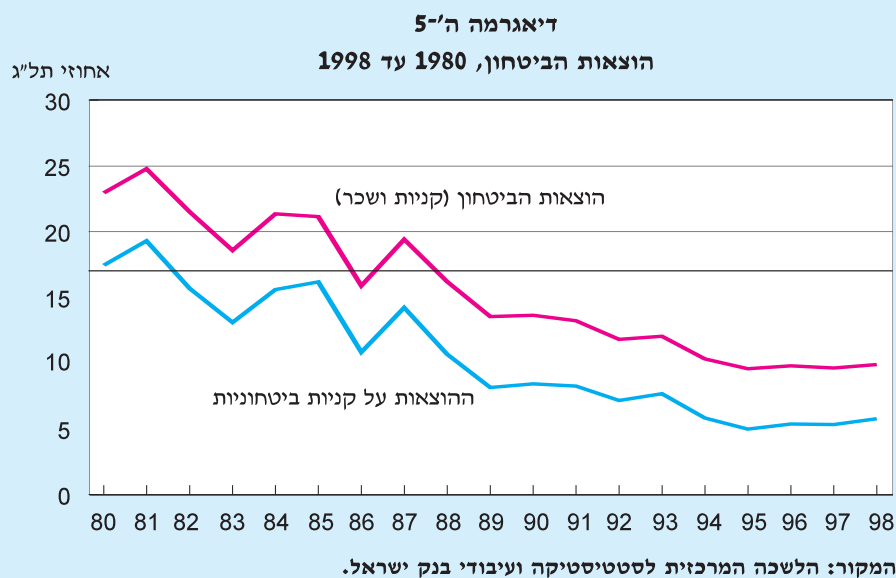
בנק ישראל, דין וחשבון 1998



פרק ה', הסקטור הציבורי

תיבה ה'-1: הוצאות הביטחון

ההתפתחות המרכזית שמאפיינת את הסקטור הציבורי מאז תכנית הייצוב של 1985 היא הירידה בהוצאות הביטחון. ירידת משקלה של ההוצאה הביטחונית בתוצר מחמישית בתחילת שנות השמונים לעשירית במחצית השנייה של שנות התשעים התאפשרה במידה רבה הודות לצמיחת המשק (התוצר בשנת 1998 גדול ב-107 אחוזים מאשר ב-1980) ולהתפתחויות שבלמו את מרוץ החימוש בין ישראל לשכנותיה כגון הסכם השלום עם מצרים, סיום הסכסוך הבין-גושי וירידת מחירי הדלק. על פי פרסומי מכון SIPRI הקטינה מצרים את ההוצאות הצבאיות שלה ב-73 אחוזים בין השנים 1980 ל-1994, ואילו ההוצאות של סוריה וישראל קטנו באותן שנים ב-18 אחוזים.



ירידתן של הוצאות הביטחון בישראל נבעה ברובה המכריע מירידה דרמטית של משקל הקניות הביטחוניות בתוצר – מ-17.5 אחוזים בשנים 1980 עד 1982 ל-5.5 אחוזים בשלוש השנים האחרונות. במשקל תשלומי השכר של מערכת הביטחון בתוצר נרשמה ירידה מתונה בלבד, מ-5.6 אחוזים ל-4.4 אחוזים, וזאת אף על פי שבמהלך התקופה כולה (1980 עד 1998) גדלה תשומת העבודה ב-5 אחוזים בלבד, ושיעור ההתייקרות של תשומת העבודה הביטחונית היה דומה לזה של תשומת

בנק ישראל, דין וחשבון 1998

העבודה האזרחית. הירידה המתמשכת של משקל הקניות הביטחוניות בתוצר איפשרה להקטין את משקלן של הוצאות הסקטור הציבורי בתוצר מ־80 אחוזים ב־1981 ועד ל־54.4 אחוזים בשנת 1994. בשנה זו ואילך נכלמה הירידה בקניות הביטחוניות (באחוזי תוצר), והתהפכה מגמת הירידה של ההוצאה הציבורית. הנטל הביטחוני כולל גם את העלות האלטרנטיבית של חיילי הצבא הסדיר, נטל שאינו נמדד בהוצאה הביטחונית. על פי אומדן גס² הגיעה עלות זו בשנת 1997 ל־2.6 אחוזי תוצר. במשך השנים גדלה מצבת החיילים בשירות הסדיר כמותית ואיכותית בדומה לכוח העבודה האזרחי, ולכן נראה שהעלות למשק הנובעת משירותם (באחוזי תוצר) לא ירדה במידה משמעותית. (הגידול הכמותי של כוח האדם והירידה הריאלית בקניות הגדילו קרוב לוודאי את עצימות כוח האדם בצה"ל). מאחר שהירידה ברכיב הקניות במערכת הביטחון מתקרבת למיצוי, נראה שהמשך תהליך הירידה של הנטל הביטחוני בכלל ושל ההוצאה הביטחונית בפרט תלוי במידה גדלה והולכת בצמצום מצבת כוח האדם של מערכת הביטחון.

2 האומדן הוא לשנת 1997; כיוון שמצבת חיילי הסדיר חסויה, הנחנו כי 75 אחוזים מהגברים היהודים ו־50 אחוזים מהנשים היהודיות בגילים המתאימים משרתים שירות חובה מלא. העלות האלטרנטיבית של המתגייסים מחושבת לפי השכר הממוצע במשק לגברים ולנשים (על פי סקר הכנסות).

5. מגמות עיקריות בתשלומי הביטוח הלאומי בשנים 1985 עד 1998

משקלם של תשלומי הביטוח הלאומי בתוצר גדל מ־6.2 ב־1985 ל־8.0 ב־1998, וזאת במקביל לירידת ההוצאה לסבסוד מוצרי יסוד מ־4.8 אחוזי תוצר ב־1985 ל־1.2 אחוזי תוצר ב־1998. השפעתן הפרוגרסיבית של קצבאות הביטוח הלאומי גברה במהלך התקופה – משום שמשקלן של הגימלאות המשולמות לחסרי כושר עבודה, למובטלים ולחסרי אמצעים גדל במהירות: משקלם המשותף של תשלומי הבטחת ההכנסה והסיעוד בתוצר עלה מ־0.21 ל־0.93 אחוז תוצר, משקל תשלומי הנכות בתוצר גדל מ־0.81 ל־1.04 אחוז, ומשקל דמי האבטלה גדל מ־0.16 ל־0.76 אחוז. קצבאות הזיקנה והשאיירים וקצבאות הילדים, המשולמות ללא תלות ביכולת הכלכלית (שהן עיקרם של תשלומי הביטוח הלאומי) גדלו בשיעור מתון בהרבה – מ־4.59 אחוזי תוצר ב־1985 ל־4.83 אחוזי תוצר ב־1998. עיקר הגידול של תשלומים אלו נבע מהרחבת הזכאות לאוכלוסיות חלשות, שבעבר היו מחוץ למעגל המבוטחים – קצבת זיקנה לעקרות בית ולעולים חדשים וקצבאות ילדים למגור הערבי והחרדי (בעקבות ביטול התניית הזכאות לקצבה בשירות צבאי) – שינויי שהגביר את הפרוגרסיביות של קצבאות הביטוח הלאומי. הגידול המהיר של תשלומי הביטוח הלאומי והתגברות השפעתם הפרוגרסיבית האטו את העלייה של אי־השוויון בהתחלקות ההכנסות: אחוז הירידה של מדד אי־השוויון הנובע מתשלומי ההעברה גדל מ־20 אחוזים ב־1985 ל־21.8 אחוזים בשנת 1997.

בשנים 1985 עד 1988

גברה השפעתם

הפרוגרסיבית של תשלומי הביטוח הלאומי.

פרק ה', הסקטור הציבורי

לוח ה'-4

מגמות בהתפתחות של הענפים המרכזיים בביטוח הלאומי, 1985 עד 1998

סוג הקצבה	משקל הקצבה בתוצר	גידול מספר הזכאים לקצבה	גידול האוכלוסייה הרלוונטית	העלייה הריאלית בערך הקצבה ¹	
				שיעורי שינוי שנתיים	
זיקנה	3.18 ²	4.2	בני 65+ - 3.4	3.1	(0.9)
שאיירים		1.2		2.4	(0.2)
ילדים	1.69	3.3	בני 0-19 - 1.8	1.9	(-0.3)
אבטלה	0.78	13.6	בלתי מועסקים - 4.9	4.8	(2.6)
נכות כללית	1.04	5	אוכלוסייה כללית - 2.7	1.0	(-1.2)
נכות צמיתה	0.59	4.4	המועסקים - 3.4	3.9	(1.7)
ימי אי-כושר	0.18	7.2	המועסקים - 3.4	5.1	(2.9)
מענק לידה	0.26	1.8		5.5	(1.3)
דמי לידה	0.22	3.1		7.2	(3.0)

(1) הלוח מתייחס לשיעור הגידול בערך הקצבה הממוצע. השכר הריאלי באותה תקופה גדל ב-2.2 אחוזים, ואילו שיעור העלייה הממוצע בשכר הריאלי של נשים היה 4.2 אחוזים. המספרים בסוגריים מתייחסים לגידול מעבר לשכר הריאלי הרלוונטי.

(2) המשקל המשותף של קצבת הזיקנה והשאיירים.

גידול מספרם של הזכאים
לקצבה היה מהיר מזה
של האוכלוסייה
הרלוונטית, וברוב
הקצבאות היה קצב
הגידול הממוצע מהיר
מזה של השכר הממוצע
במשק.

המסקנה העיקרית העולה מלוח ה'-4 היא כי גידול מספרם של הזכאים לקצבה היה מהיר מזה של האוכלוסייה הרלוונטית וכי הערך הממוצע של רוב הקצבאות גדל בשיעור מהיר מזה של עליית השכר הממוצע במשק. בולט במיוחד הגידול המהיר של מספר הזכאים לדמי אבטלה, נכות וימי אי-כושר. תשלומי קצבאות האבטלה והנכות גדלו בשיעורים שנתיים ממוצעים של 19.1 ו-6.1 אחוזים, בהתאמה. הגידול של תשלומי דמי האבטלה נובע בעיקר מהעובדה שאחוז מקבליהם מקרב הבלתי מועסקים גדל במהלך התקופה מ-20.5 אחוזים ל-57.9 אחוזים. נוסף על כך עלתה קצבת האבטלה הממוצעת מעבר לעליית השכר הראלי. העלייה בקצבאות הנכות נובעת מעלייה באחוז מקבלי קצבת נכות באוכלוסייה מ-2.9 אחוזים בשנת 1985 ל-3.5 אחוזים ב-1998.

קצבת הזיקנה הממוצעת גדלה במהלך השנים 1985 עד 1998 בשיעור שנתי ממוצע של 3.1 אחוזים. הגידול נבע מעלייה של 2.2 אחוזים בשכר הראלי (שהביאה לגידול בן 2.4 אחוזים של קצבת הזיקנה הבסיסית הצמודה לשכר) ומתוספת ותק. תוספת הוותק מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה גדל עד לשיעור מרבי של 50 אחוזים מהקצבה הבסיסית. גידול הוותק הממוצע של המבוטחים מסביר את עלייתה של קצבת הזיקנה מעבר לשכר הממוצע. קצבת הילדים הממוצעת גדלה באותה תקופה בשיעור ריאלי של 1.9 אחוזים בממוצע שנתי, גידול נמוך במקצת מזה של השכר הממוצע. בתקופה הנסקרת הלך ופחת משקלן של המשפחות המקבלות קצבה עבור ארבעה ילדים ויותר, בעוד שמשקל המשפחות המקבלות קצבה עבור ילד אחד הלך וגדל (מ-14.7 אחוזים ב-1985 ל-34.4 אחוזים ב-1998). מאחר שהקצבה המשולמת עבור ילד במשפחה מרובת ילדים גדולה מזו המשולמת עבור ילד במשפחה מעוטת ילדים גדל התשלום לקצבת הילדים הממוצעת למעשה ביותר מ-1.9 אחוזים.

בנק ישראל, דין וחשבון 1998

תשלומי ענף האימהות מתחלקים למענק לידה (54 אחוזים) ולדמי לידה (46 אחוזים). מענק הלידה מועבר ברובו הגדול לבתי-החולים, וגידול ההוצאה בסעיף זה משקף את עליית מחיר האישפוז ללידה. דמי הלידה מוענקים לנשים עובדות. בשנת 1985 זכו למענק הלידה 42.1 אחוזים מהיולדות, ואילו ב-1998 גדל האחוז ל-50.3. הגידול משקף את העלייה בשיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה (מ-37.5 אחוזים ל-45.8 אחוזים). דמי הלידה ליולדת היוו בשנת 1998 כ-73.0 אחוזים מהשכר הממוצע למשרת שכיר, לעומת 40.4 אחוזים בלבד בשנת 1986. הגידול המהיר מבטא את העובדה שמאז נובמבר 1994 משולמים דמי הלידה לפי מלוא השכר הממוצע של היולדת בהשוואה לשיעור של 75 אחוזים משכרה עד אז, וכן את העובדה שקצב עלייתו של שכר הנשים היה מהיר מזה של השכר הממוצע: בשנת 1997 היה שכר הנשים 76 אחוזים מהשכר הממוצע, ואילו בשנת 1985 – 60 אחוזים בלבד.

תיבה ה'-2: אי-השוויון הכלכלי ומערכת החינוך

מערכת חינוך ציבורית הפתוחה בפני כל שכבות הציבור תורמת ליצירת מוביליות חברתית ולמיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק, אך מערכת כזאת איננה פועלת בחלל ריק, ויכולתה להביא למימוש את הפוטנציאל הגלום בתלמידים תלויה במידה רבה ברקע הכלכלי-חברתי שלהם. בבדיקה שערכנו לגבי 80 יישובים ברחבי הארץ שמספר התושבים בהם גדול מ-10,000 התברר, שאחוז ההצלחה בבחינות הבגרות ביישוב גדל ככל שגדלות ההכנסה הממוצעת וההשכלה הממוצעת (של בני 35 ומעלה) באותו יישוב. כן נמצא, שאחוז ההצלחה בבחינות הבגרות משתפר ככל שגודלה של המשפחה הממוצעת ביישוב קטן יותר. דרך נוספת לבחון את השפעת הרקע החברתי-כלכלי של היישוב על סיכויי ההצלחה של תלמידיו היא בחינת אחוז הסטונדטים ביישוב (בקרב בני 20-29), וגם כאן נמצא קשר הדוק למשתנים הסוציאל-אקונומיים.

הקשר בין המשתנים הסוציאל-אקונומיים לבין הצלחת הילדים בלימודים נובע ממספר סיבות. ההשפעה העיקרית היא השפעת הכנסה – הכנסה גבוהה מאפשרת לתלמיד תנאים נוחים יותר (מספר נפשות נמוך לחדר, שיעורים פרטיים וכו'), או, במלים אחרות: ההשקעה הפרטית בחינוך גדלה עם עליית ההכנסה¹. השפעה שנייה נובעת מהעובדה שהורים משכילים מעניקים לילדיהם חינוך לא-פורמלי, המשפר את סיכויי הצלחתם. מתוצאות הרגרסיה עולה, שהגמישות של אחוז הזכאים לתעודת בגרות ביישוב ביחס להכנסה הממוצעת ביישוב היא יחידתית בקירוב, ופירוש הדבר שעלייה בת אחוז אחד של ההכנסה הממוצעת² ביישוב מגדילה את אחוז התלמידים הזכאים לתעודת בגרות בקרוב לאחוז (לדוגמה – מ-50

1 קשר זה יכול לנבוע ממגבלת נוילות, או מקשר של השלמה בין צריכה פרטית להשקעה פרטית בחינוך.

2 ההתייחסות היא לאותו חלק של ההכנסה הממוצעת ביישוב שאינו מוסבר על ידי ההשכלה הממוצעת בו.

פרק ה', הסקטור הציבורי

אחוזים ל-50.44 אחוזים). המסקנה העולה מהקשר שבין הכנסת ההורים להצלחת התלמידים היא, שהקטנת אי-השוויון הכלכלי (לדוגמה – באמצעות תשלומי העברה ומסים פרוגרסיביים) יכולה להקטין את אי-השוויון בהשכלת התלמידים, אף כי ייתכן שישנן דרכים יעילות יותר לשיפור הישגיהם של התלמידים ביישובים בעלי הכנסה נמוכה³.

הקשר המובהק בין הכנסת ההורים והשכלתם לבין הצלחת התלמידים מעיד על מוגבלותה של המוביליות החברתית ועל הקושי של מערכת החינוך להביא למימוש את הפוטנציאל של התלמידים ביישובים שבהם רמת ההכנסה נמוכה. לנוכח תופעה זו עולה השאלה אם הקצאה של תוספת משאבים לבתי ספר שתלמידיהם מחתך סוציאקונומי נמוך תתרום להצלחתם. פרופ' ויקטור לביא⁴ מצא, שתוספת כזאת אכן משפרת את הישגי התלמידים בבתי הספר היסודיים. ממחקר, שהקיף 635 בתי ספר יסודיים, עולה שהגדלת ההוצאה לתלמיד, הארכת יום הלימודים והגדלת אחוז המורים המוסמכים תרמו לשיפור הישגי התלמידים בהבנת הנקרא ובחשבון. כן נמצא במחקר, שככל שהחתך הסוציאקונומי של בית הספר נמוך יותר, השיפור בהישגי התלמידים (עבור הוצאה נתונה) גדול יותר.

3 ההנחה היא כי ההבדלים בהתפלגות הכישורים המולדים בין אוכלוסיות היישובים השונים היא זניחה, וכי אין משתנה נוסף שמסביר הן את הכנסת ההורים והן את הצלחת התלמידים.

4 V.Lavi "Endogenous School Resources and Cognitive Achievement in Primary Schools in Israel" Hebrew University, The Falk Research Institute Discussion Paper No. 95.03, 1

6. סוגיות במערכת המס בישראל

מערכת המס בישראל מטילה מס שולי גבוה ביותר על הכנסות בינוניות וגבוהות משכר, ומס נמוך יחסית על התמורה להון. התמורה להון מתחלקת בין בעלי המניות ובין בעלי החוב (המלווים); בעוד שהתמורה לבעלי הפירמות חייבת במס של 52 אחוזים (36 אחוזים מס חברות ו-25 אחוזים מס על דיווידנדים – על הרווח לאחר מס חברות), התמורה לבעלי החוב פטורה ברובה ממס, כי הריבית שהפירמה משלמת לבעלי החוב היא הוצאה מוכרת לצורך מס, והכנסות בעלי החוב מריבית פטורות כמעט לחלוטין ממס. (ראה תיבה ז'-2). מאחר שחלק נכבד מהון הפירמה מגויס באמצעות הלוואות מבנקים ואיגרות חוב, שיעור המס האפקטיבי על התמורה להון נמוך מ-52 אחוזים. גורמים נוספים התורמים להפחתת שיעור המס האפקטיבי על ההון העצמי הם החוק לעידוד השקעות הון, הקובע שיעור מס מופחת של 25 אחוזים לפירמות מאושרות, וכן הפטור ממס על רווחי הון לפירמות בורסאיות, המאפשר לבעלי המניות לדחות חלק מתשלום המס לעתיד על ידי דחיית חלוקת הדיווידנדים.

בעיקרון, מס על ההון מתמרץ פרטים להקדים תצרוכת (בהנחה שהשפעת התחלופה גוברת), ולכן מביא להקטנת החיסכון וההשקעה במשק, ופוגע בתהליך הצבר ההון המניע את הצמיחה הכלכלית. לעומת השפעות אלה תורם המס על ההון להגברת השוויון

מערכת המס בישראל

מטילה מס שולי גבוה

ביותר על הכנסות

בינוניות וגבוהות משכר,

ומס נמוך יחסית על

התמורה להון.

המס הנמוך על התמורה

להון בישראל נובע בעיקר

מהמס הנמוך המוטל על

הכנסות מריבית ומהפטור

ממס על רווחי הון בשוק

ניירות הערך.

בנק ישראל, דין וחשבון 1998

בהתחלקות ההכנסות; אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות מהוון עולה בהרבה על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות משכר, ולכן מיסוי ההון הוא רכיב הכרחי במערכת מס פרוגרסיבית, השואפת להטיל על כל פרט נטל מס בהתאם ליכולתו הכלכלית. כידוע, קביעתו של שיעור המס על ההון היא בעיקרה בחירה בין יעילות כלכלית ליתר שוויון בהתחלקות ההכנסות. מהשוואה למיסוי על ההון במדינות המערב עולה כי במרביתן המסים על ההון גבוהים יותר מאשר בישראל. המס הגבוה יותר במערב נובע, כאמור, מקיומו של מס על רווחי הון בשוק ניירות הערך, וכן ממס גבוה יותר על הכנסות מריבית. כך, לדוגמה, בארה"ב, באנגליה ובגרמניה מוטל מס על הכנסות מריבית בהתאם למדרגת המס של הנישום, ואילו ביפן נקבע שיעור המס בהתאם לגובהן של ההכנסות מריבית.

לצד המיסוי הנמוך על ההון מטילה מערכת המס בישראל, כאמור, נטל כבד על בעלי הכנסות בינוניות וגבוהות משכר. נטל זה פוגע בתמריץ לעבוד ובתמריץ לרכוש הון אנושי. המס השולי על הכנסה מעבודה – הכולל מס הכנסה ותשלומי ביטוח לאומי של העובד והמעביד – מגיע ל-59.4 אחוזים החל מרמת הכנסה חודשית של 9,331 ש"ח, וברמות ההכנסה של 16,911-23,284 הוא עולה ל-64.4 אחוזים. מכאן ואילך יורד המס השולי ל-50 אחוזים בלבד (מפני התקרה על ההפרשות לביטוח הלאומי). משיקולי פרוגרסיביות, ומאחר שמטעמי יעילות אין בהכרח עדיפות להורדת המס השולי דווקא ברמות ההכנסה הגבוהות – אנו סבורים כי גם ברמות אלו ראוי ששיעור המס השולי יעלה עם עליית ההכנסה, ויש לשאוף לכך ברפורמה עתידית. את הפחתת המס צריך למקד במדרגות שבהן שיעורי המס השוליים הם 59-65 אחוזים, שכן מסים שוליים כה גבוהים פוגעים ברצון לעבוד⁹; ואף יוצרים אפליה בין השקעה בהון אנושי ובין השקעה בהון פסי (שכן על הון אנושי מוטל מס שולי גבוה יותר).

המס השולי הגבוה על הכנסות בינוניות וגבוהות מעבודה פוגע בתמריץ לעבוד ובתמריץ לרכוש הון אנושי.

במסגרת הרפורמה במס שנידונה השנה הייתה כוונה לצמצם את הטבות המס הניתנות משיקולי רווחה ופיזור אוכלוסייה. להטבות אלה שני רכיבים: רכיב רגרסיבי, משום שרק פרטים שהכנסתם גבוהה מסף המס יכולים לממש אותן ורכיב פרוגרסיבי, משום שההטבות ניתנות לרוב לקבוצות חלשות. הטבת מס ניתנות לעיתים באמצעות נקודות זיכוי; אלה מקטנות את המס הממוצע, אך כמעט אינן משפיעות על המס השולי, ולכן הפחתת נקודות הזיכוי במקביל להפחתת שיעור המס על יגיעה אישית תגדיל את התמריץ לעבוד. לעומת זאת מאפשרות נקודות הזיכוי לעיתים לשפר את מערכת המס; לדוגמה – מתן נקודת זיכוי לאימהות עובדות מהווה פיצוי על אי ההכרה בהוצאות הכרוכות ביציאת נשים לעבודה – כגון תשלום לעוזרת בית, למטפלת או לפעוטון כבהוצאה לצורך מס. דרך אחרת להעניק הטבת מס היא מתן פטור ממס על קצבאות הביטוח הלאומי ומשרד הביטחון. הרפורמה במס נועדה להפחית את שיעור המס השולי על עבודה אך הכללת קצבאות הילדים בבסיס המס תדחף את השכירים למדרגת מס גבוהה יותר, וזאת בניגוד למטרה. לקצבאות הילדים חשיבות בהגברת השוויוניות האופקית בין משפחות השונות בגודלן, והכללת קצבאות אלו בבסיס המס תגדיל את אי-השוויון בהכנסה לנפש.

הטבות המס מאפשרות לעיתים לשפר את מערכת המס, ולכן יש לבחון כל הטבה לגופה ולהימנע מביטול גורף של כולן.

9 וועדת בן שחר, שבדקה בשנת 1975 את נטל המס הישיר, המליצה על מס שולי שיילך ויגדל עם עליית השכר, ויגיע לרמה מרבית של 60 אחוזים.