

פרק ג'

תקציב המדינה והממשלה הרחבה'

בשנת 2004 הסתכם גירעון הממשלה ב-3.9 אחוזי תוצר, מעט פחות מהיעד שנקבע עם אישור התקציב וירידה משמעותית לעומת הגירעון ב-2003 - 5.6 אחוזי תוצר. גירעון הממשלה הרחבה, הנמדד על פי כללי החשבונאות הלאומית - כפי שמקובל במדינות המפותחות¹ - ירד גם הוא, ל-5.1 אחוזי תוצר, לעומת 5.6 אחוזי תוצר ב-2003. ירידת הגירעון, דרך מימונו והצמיחה המהירה איפשרו להקטין גם את יחס החוב הציבורי לתוצר, שגדל בשיעור ניכר בשלוש השנים הקודמות. הפחתת הגירעון הושגה בזכות המשך הירידה הריאלית בהוצאות הממשלה, אשר היו נמוכות אף מהסכום שתוקצב, הצמיחה המהירה מהצפוי של התוצר, ונסיקת היבוא של מוצרי צריכה. אלו איפשרו לעמוד ביעד הגירעון למרות הפחתות משמעותיות בשיעורי המס - שחלקן נקבעו מראש ואחרות תוכננו לסוף 2004 והוקדמו, או נוספו במהלך השנה. עם זאת, ירידת הגירעון השנה נובעת בעיקר משיעורו הגדול במחצית הראשונה של 2003; בהשוואה למחצית השנייה של 2003 - התקופה שלאחר הפעלת "התכנית להבראת כלכלת ישראל" - נותר יחס הגירעון לתוצר יציב, למרות הצמיחה המהירה, תוך ירידה מתונה בהוצאות ובהכנסות. בשנתיים האחרונות גם הצטמצם היקף התעסוקה בממשלה הרחבה: שעות העבודה פחתו ב-2.8 אחוזים; לראשונה מאז תכנית הייצוב ב-1985 נרשם צמצום כזה במשך שנתיים ברציפות. התפתחות ההוצאות במהלך 2004 הייתה שונה מאשר בעבר: רמתן הייתה נמוכה במיוחד בין יוני לנובמבר, ואילו בדצמבר היא הייתה גבוהה במידה חריגה.

ריסון ההוצאות איפשר להפחית את שיעורי המס בצורה אמינה, שעשויה לתרום לצמיחה בת-קיימא של המשק; הפחתת שיעורי מס ההכנסה על שכר בישראל בשנתיים האחרונות הציבה שיעורים אלה ברמות המקובלות במדינות המפותחות, ואף מתחת להן. עם זאת, ההפחתה הגבילה את ירידת יחס החוב הציבורי והגירעון לתוצר, למרות ההאצה בצמיחה. על רקע רמתו של החוב בישראל, הגבוהה מן המקובל בעולם, חשוב שהמדיניות הפיסקלית תתייצב על תוואי שיאפשר הפחתה משמעותית של יחס החוב לתוצר בשנים הבאות ובכך תתרום להפחתת הסיכון המיוחס למשק הישראלי. היעדים הפיסקליים לשנים 2005-2010, אם ייושמו, אכן מאפשרים הפחתה כזאת, אך זאת בתנאי שהממשלה תנצל את הגידול המתון המתוכנן בהוצאותיה גם להפחתת הגירעון והחוב, ולא רק להפחתת שיעורי המס.

התפתחות ההוצאות של הממשלה הרחבה השנה מבטאת את המשכו של מחזור שהחל בסוף שנת 2000, שבה הגיע משקל ההוצאה הציבורית בתוצר לרמתו הנמוכה

1 הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיך הכנסתם מהממשלה הרחבה, ומהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילות נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה. (ראו תיבה ג'-1).

2 אף כי החישוב בישראל אינו כולל את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.

ביותר מאז אמצע שנות השבעים. בשנתיים הראשונות של מחזור זה הואץ קצב גידולה הריאלי של ההוצאה הציבורית אף מעבר לקצבי גידולה המהירים מאמצע שנות התשעים, ומשקלה בתוצר עלה ב-4 נקודות אחוז. גידול ההוצאה הציבורית בתקופה זו הקיף את תשלומי ההעברה, את ההוצאה הביטחונית ואת הצריכה האזרחית. לאחר בלימה חלקית באמצע שנת 2002 נרשמה בשנים 2003 ו-2004 ירידה אבסולוטית של ההוצאה הציבורית, שהחזירה את משקלה בתוצר לרמה דומה לזו של שנת 2000. מתוך רכיבי הצריכה הציבורית, משקלם-בתוצר של תשלומי ההעברה והצריכה האזרחית (בניכוי התוספת החד-פעמית של דמי ההבראה) חזר לרמה של שנת 2000, ואילו משקל הצריכה הביטחונית פחת, אך נותר גבוה מאשר בראשית התקופה. מכאן, שגידול הגירעון במשך התקופה מוסבר בעיקר על ידי ירידת ההכנסות – תחילה בשל ההאטה החריפה בפעילות ואחר כך בשל הפחתות שיעורי המס.

1. קווי ההתפתחות העיקריים בפעילות הממשלה הרחבה

גירעון הממשלה הרחבה פחת השנה ל-5.1 אחוזי תוצר, וזאת לאחר שב-2003 הוא הגיע ל-5.6 אחוזי תוצר (לוח ג'-1).³ הגירעון בתקציב הממשלה ירד השנה בשיעור חד והסתכם ב-3.9 אחוזי תוצר, בהתאם ליעד שקבעה הממשלה ו-1.7 אחוזי תוצר פחות מאשר ב-2003 (דיאגרמה ג'-1).⁴ יעד הגירעון הושג לאחר שלוש שנים רצופות שבהן הממשלה חרגה ממנו או נאלצה לשנותו במהלך השנה. ואולם, למרות ההישג המשמעותי של הפחתת הגירעון בשיעור כה חד, גודלו השנה דמה למוצע בעשור האחרון והיה גבוה מן המקובל במדינות המפותחות. ירידת הגירעון השנה נבעה מהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר כמעט בשתי נקודות אחוז – תוצאה של עלייה ריאלית מתונה בהוצאות (ללא ריבית), לאחר שירדו אשתקד, וירידה בהוצאות לנפש. הפחתת הגירעון, ההאצה בצמיחה ושיערוך רכיבי החוב השונים איפשרו להקטין את יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ב-1.6 נקודות אחוז ואת החוב נטו ב-2.6 נקודות אחוז. עם זאת החוב עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית וגם ביחס לרמות ההיסטוריות הנמוכות שאליהן הגיע בסוף שנות התשעים ובשנת 2000. יתר על כן, גודלו הנוכחי של הגירעון אינו מאפשר הפחתה מהירה ומתמשכת של יחס החוב הציבורי לתוצר, וכדי להשיג זאת תידרש הממשלה להמשיך ולרסן את גידול הוצאותיה בשנים הקרובות.

האתגר שניצב בפני הממשלה השנה היה לבסס את האמינות הפיסקלית, ששוקמה בעקבות "התכנית להבראת כלכלת ישראל" ואישור תקציב 2004. לצד העמידה ביעד הגירעון שאפה הממשלה לשכנע את הציבור במחויבותה להקטנת ההוצאה הציבורית ונטל המס בשנים הקרובות, כדי לעודד את הפעילות הכלכלית במקביל להפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר.

3 כשכוללים בחישוב את הסעיף התנודתי "רווחי בנק ישראל" – המשקף בעיקר שינויים בלתי צפויים בקצב האינפלציה, בשער החליפין ובשיעורי הריבית בעולם – מתקבל שהגירעון פחת השנה ב-1.4 אחוזי תוצר והגיע ל-5.1 אחוזים. אולם הואיל ובנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כפי שמוסבר בחלק החשבות בדוח בנק ישראל לשנת 2001), ובמרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהועברו בפועל על ידי הבנק המרכזי, אנו מתמקדים בהמשך הניתוח בהגדרת הגירעון שאינה כוללת את בנק ישראל.

4 הפער בין גירעון הממשלה לגירעון הממשלה הרחבה השנה גדול מאשר בשנים קודמות. הוא משקף בעיקר אומדנים גבוהים יותר של הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית של הממשלה בחשבונאות הלאומית, ביחס לנתוני ביצוע התקציב, וכן אומדן נמוך יותר של ההעברות מחו"ל, תוצאת הפער בין שיטות הרישום.

יעד הגירעון הושג השנה לאחר שלוש שנים רצופות שבהן הממשלה חרגה ממנו, או נאלצה לשנותו במהלך.

למרות ההישג המשמעותי של הפחתת הגירעון בשיעור חד של 1.7 אחוזי תוצר, גודלו השנה דמה למוצע בעשור האחרון והיה גבוה מן המקובל במדינות המפותחות.

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירד השנה ב-1.6 נקודות אחוז, אך הוא עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית וביחס לרמתו בסוף שנות התשעים.

גודלו הנוכחי של הגירעון אינו מאפשר הפחתה מהירה ומתמשכת של יחס החוב הציבורי לתוצר.

לוח ג'-1
הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1994 עד 2004
 (אחוזי תמ"ג)

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	ממוצע 1997-1994	
46.4	46.7	50.1	49.1	48.4	47.6	48.9	49.6	סך כל ההכנסות הציבוריות
0.0	-0.9	0.8	0.0	-0.7	-0.7	0.4	0.2	הכנסות בנק ישראל
46.5	47.6	49.3	49.1	49.1	48.4	48.5	49.4	מזה: ללא בנק ישראל
1.2	0.6	2.4	1.5	1.0	1.1	2.2	1.6	מזה: הכנסות מרכוש
37.9	38.1	39.0	39.7	39.8	38.5	38.2	39.3	סך כל המסים
13.9	14.3	14.2	13.5	13.4	14.2	14.1	14.6	מסים עקיפים על הייצור המקומי
4.5	3.9	4.2	4.2	4.6	4.4	4.3	5.2	מסים עקיפים על היבוא האזרחי
13.3	13.4	14.3	15.8	15.9	14.0	14.1	14.2	מסים ישירים ותשלומי חובה
6.2	6.4	6.4	6.2	5.9	5.7	5.7	5.3	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
2.9	3.6	4.1	3.6	3.6	4.0	4.0	4.1	מענקים
4.4	4.5	4.6	4.2	4.0	4.1	4.6	4.6	אחר ²
51.6	53.2	54.3	53.0	50.4	51.8	52.6	54.1	סך כל ההוצאות הציבוריות
47.4	49.3	49.9	48.9	46.5	47.4	47.8	48.0	מזה: הוצאות שוטפות
20.2	20.8	21.1	20.6	19.6	19.9	20.0	19.6	צריכה אזרחית מקומית
7.1	7.1	7.3	6.7	6.6	6.6	6.8	7.4	צריכה ביטחונית מקומית
1.6	1.9	2.4	1.9	1.7	2.0	1.8	1.7	יבוא ביטחוני
0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	1.4	תמיכות ישירות
11.6	12.5	13.0	13.0	11.8	11.8	11.9	11.3	תשלומי העברה על החשבון השוטף
6.1	6.1	5.4	5.8	5.9	6.0	6.3	6.5	תשלומי ריבית
1.7	1.2	³ 1.7	1.5	1.5	1.8	1.7	2.6	תשלומי העברה על חשבון ההון
2.5	2.7	2.7	2.6	2.5	2.6	3.2	3.4	השקעות הממשלה הרחבה
5.1	6.5	4.2	3.9	2.0	4.2	3.7	4.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
5.1	5.6	5.0	3.9	1.3	3.4	4.1	4.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
-0.3	-1.0	-1.3	0.4	2.9	0.7	0.5	0.5	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא ריבית והכנסות מרכוש
88.4	91.0	84.9	81.8	75.7	80.5	83.1	86.5	החוב הציבורי (נטו)^{4 5}
104.9	106.5	104.7	95.9	90.8	100.8	106.4	109.1	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל⁵

(1) החל משנת 1995 כולל הכנסות והוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.

(2) כולל תשלומי העברה מהציבור על החשבון השוטף וההון.

(3) כולל העברות הון לחו"ל בסכום כולל של 1,523 מיליוני ש"ח, עבור תשלום פיצויים לסין בגין ביטול עסקת הפלקון.

(4) באחוזים מהתמ"ג בסוף השנה, מחזירי סוף השנה.

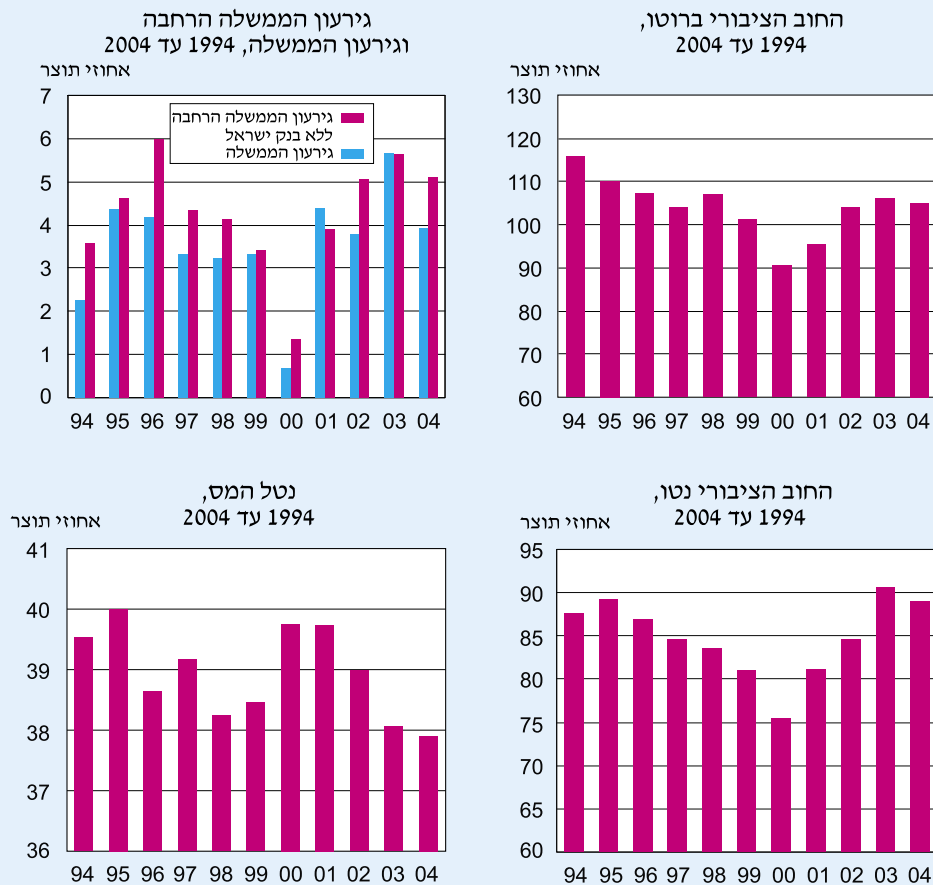
(5) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

הממשלה שאפה לשכנע את הציבור במחויבותה להקטנת ההוצאה הציבורית ונטל המס בשנים הקרובות, כדי לעודד את הפעילות הכלכלית במקביל להפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר.

זאת על רקע הסביבה הנוחה יחסית של שיפור המצב הביטחוני, צמיחה מואצת, רגיעה בשווקים הפיננסיים הבין-לאומיים ומטריית הערבויות האמריקנית, שהרחיקה את הסכנה של משבר מימוני. אמנם בשנתיים האחרונות כבר טופלו מספר נושאים בעלי השפעה על היציבות הפיסקלית בטווח הארוך, כגון גיל הפרישה ושיטת העדכון של קצבאות הביטוח הלאומי, אולם כדי לבסס את אמינותה של המדיניות הפיסקלית תצטרך הממשלה לגבש תכניות שיאפשרו לה

דיאגרמה ג'-1



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

להתמודד בשנים הבאות עם הבעיות הדוחקות של המדינה - ביניהן ביצוע תכנית ההתנתקות, המאבק בטרור והקמת גדר ההפרדה, הרפורמה במערכת החינוך, צמצום העוני והגדלת שיעורי התעסוקה - במסגרת התקציבית שאימצה.

תיבה ג'-1: ניתוח פיסקלי על פי נתוני התקציב והחשבונאות

הלאומית - נושאים חשבונאיים

היעדים הפיסקליים של הממשלה בישראל, ובכללם יעד הגירעון ויעד ההוצאות, נקבעים על פי הגדרות התקציב, ולכן הדיון הציבורי במדיניות הפיסקלית מתמקד פעמים רבות במצרפים הפיסקליים הנמדדים בהתאם להגדרות אלה. משום כך מובא בהמשך פרק זה ניתוח נרחב של ההתפתחויות הפיסקליות על פי הגדרות התקציב. עם זאת לשימוש בהגדרות אלה יש גם מספר חולשות שחשוב לזכור. מדידת פעילות הממשלה בהתאם להגדרות התקציב אינה משקפת במדויק את השפעתה המקרו-כלכלית, מכמה סיבות: בתקציב, בניגוד לחשבונאות הלאומית, נרשמות גם הכנסות מסעיפים כמכירת קרקעות

- שמקורן מכירת נכסים ולא הכנסה כלכלית; לא נכללים בו כל תשלומי הריבית על ההלוואות שנלקחו בערבות ממשלת ארצות הברית, וגם לא תשלומי הריבית על איגרות חוב שהונפקו בניכיון (zero-coupon).¹ מסיבות אלה גירעון הממשלה (כולל המוסד לביטוח לאומי) עצמה (ללא הרשויות המקומיות, המלכ"רים והמוסדות האזוריים) על פי הגדרות החשבונאות הלאומית גבוה לאורך זמן מגירעון הממשלה על פי הגדרות התקציב. מלבד זאת, התקציב אינו משקף את מלוא המעורבות הרבה של הממשלה בפעילותם של הגופים האחרים הכלולים בממשלה הרחבה.² יתר על כן, ניתן להסיט סעיפי הוצאות והכנסות בין הרכיבים השונים של הממשלה הרחבה, ולפחות בטווח הקצר גם להסיט ביניהם גירעונות - בפרט מפני שחישוב הגירעון בתקציב הוא על בסיס מזומן. כך, למשל, בגלל צורת ההתחשבות בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי צמצום בקצבאות הביטוח הלאומי נרשם בתקציב כתוספת הכנסות - כמילווה מהמוסד לביטוח לאומי - ולא כירידה בהוצאות, כמו בחשבונאות הלאומית. מסיבות אלה מקובל במדינות המפותחות למקד את הניתוח המקרו-כלכלי בממשלה הרחבה (general government) ולא בממשלה בלבד, וגם יעדי המדיניות הפיסקלית במדינות אלה נקבעים בהתייחס לממשלה הרחבה. את פעילות הממשלה הרחבה מקובל לאמוד על פי כללים בין-לאומיים מקובלים של חשבונאות לאומית, המכתיבים מדידה על בסיס צבירה, ולא על פי הגדרות תקציביות, שהן שונות ממדינה למדינה.³ החשבונאות הלאומית גם מתבססת, ככל שמתאפשר, על נתוני פעילות ולא רק על זרמים כספיים ובכך משקפת טוב יותר את השפעת הממשלה על ההתפתחויות הריאליות במשק.

גם בהגדרות החשבונאות הלאומית, מדידת גירעון הממשלה בישראל שונה מהמקובל בעולם, וזאת בשל התאמת הוצאות הריבית לאינפלציה. הנורמה הבין-לאומית היא שהוצאות הריבית נרשמות במלואן כהוצאה, ואילו בישראל מקוים מתשלומי הריבית את שיעור עליית המחירים. הדבר נכון הן לגבי הרישום בחשבונאות הלאומית והן בתקציב (בתקציב רק לגבי איגרות חוב צמודות ואיגרות חוב שקליות לא צמודות שהונפקו לפני 2001). כתוצאה מכך נתוני הגירעון וההוצאה הציבורית בישראל אינם בני-השוואה לנתוני מדינות אחרות, ונדרשות התאמות מורכבות כדי להציגם בצורה המקובלת בעולם. בעבר, בשל שיעורי האינפלציה הגבוהים בישראל בהשוואה למקובל בעולם, גישה זו הייתה מוצדקת, אך נראה שלאחר חמש שנים של אינפלציה נמוכה מהמקובל בעולם, ואימוץ יעד יציבות המחירים, עוצמתו של טיעון זה הולכת ופוחתת.

1 שיטת רישום זו מאפשרת לממשלה להקטין את הגירעון וההוצאות המדווחים בתקופה מסוימת באמצעות הגדלת ההנפקות של איגרות חוב בניכיון, במקום איגרות חוב המשלמות ריבית באופן שוטף. כיון שהוצאות הריבית נרשמות בתקציב רק בזמן הפדיון הדחייה יכולה להיות לשנים רבות.

2 בשנת 2003, למשל, גדלו העברות הממשלה למלכ"רים הציבוריים - דבר שהגדיל את הגירעון בתקציב אך לא השפיע על גירעון הממשלה הרחבה. בשנת 2004 היה הגירעון המשותף של הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים 0.1 אחוז תוצר לעומת עודף של 0.2 אחוז תוצר ב-2003. נתונים על רכיביה של הממשלה הרחבה מוצגים בלוח א'-נ'-3.9.

3 נוסף על כך השתנו בישראל הגדרות הגירעון בתקציב הממשלה מספר פעמים בעשור האחרון.

4 למשל, שכר העובדים ברשויות המקומיות נרשם בחשבונאות הלאומית כהוצאה בחודשים שבהם עבדו, למרות הלנת השכר. לעומת זאת בתקציב הממשלה לא נרשמה הוצאה בגין מענקי האיוון, ששימשו לתשלום שכר זה, עד לביצוע ההעברה.

לוח ג'-2			
רכיבי הגידול במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר, 2000 עד 2004			
2004-2002	2002-2000	2004-2000	
(אחוזי תוצר)			
-2.8	3.9	1.1	סך הגידול בהוצאה הציבורית ¹
-0.9	1.5	0.6	הצריכה האזרחית המקומית ¹
-1.0	1.4	0.4	הצריכה הביטחונית
0.0	-0.1	-0.1	התמיכות הישירות
-1.3	1.1	-0.2	תשלומי ההעברה השוטפים
0.7	-0.6	0.2	תשלומי הריבית
-0.3	0.5	0.2	ההשקעות ותשלומי ההעברה על חשבון ההון
-2.8	0.2	-2.6	סך הגידול בהכנסה הציבורית
-1.0	-0.8	-1.8	ההכנסה ממסים
-1.2	0.4	-0.8	המענקים

(1) בשנת 2004 כולל את תשלום דמי ההבראה ומענק היובל בהיקף של כחצי אחוז תוצר לעובדי הממשלה הרחבה; התשלום הוקדם לחודש דצמבר מינואר 2005.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בחינת התפתחותם של המצרפים הפיסקליים בשנים האחרונות מגלה מחזור חריף בהוצאה הציבורית לצד ירידה בהכנסות (לוח ג'-2). בין שנת 2000 לשנת 2002 גדל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ב-3.9 נקודות אחוז. גידול זה שיקף המשך ואף האצה של קצבי הגידול המהירים בהוצאה הציבורית (מנוכה במחירי התוצר העסקי) מאמצע שנות התשעים (לוח ג'-3) לצד ירידת התוצר. עלייה זו נבלמה באמצע שנת 2002, ומשקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר שב וירד ב-2004 לרמה דומה לזו של שנת 2000⁵, הרמה הנמוכה ביותר מאז אמצע שנות השבעים. מחזור זה השתקף לא רק בסך ההוצאה הציבורית, אלא גם ברכיביה: תשלומי ההעברה השוטפים עלו, ואז ירדו ביותר מאחוז תוצר, הצריכה האזרחית, שעלתה ב-1.5 נקודות אחוז, ירדה ב-0.9 אחוז תוצר, למרות הקדמת תשלום דמי ההבראה ומענקי היובל בסך 2.5 מיליארדי ש"ח (כחצי אחוז תוצר) מינואר 2005 לחודש דצמבר 2004⁶, והוצאות הביטחון עלו ב-1.4 אחוזי תוצר, ואז ירדו באחוז תוצר אחד. ירידת ההכנסות שיקפה בעיקר את התפתחות ההכנסות ממסים, שמשקלן בתוצר פחת בתחילת התקופה בשל ההאטה בפעילות, ובפרט בשל הירידות החדות של השכר הריאלי, היבוא והפעילות בשוק הנדל"ן. כאשר התוצר, יבוא מוצרי הצריכה והשכר הריאלי החלו להתאושש, באמצע 2003 וביתר שאת ב-2004, הואט גידול ההכנסות ממסים על ידי הפחתת שיעורי המס (כולל הפחתת שיעורי התשלום של דמי הביטוח הלאומי). מענקי הסיוע מממשלת ארצות הברית מנעו את ירידת משקל ההכנסות בתוצר עד שנת 2002, וסייעו לממן את גידולו של היבוא הביטחוני, אך בשנתיים האחרונות הם פחתו, בשל הירידה המתמשכת בסיוע האזרחי וירידת שער החליפין של הדולר.

משקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר שב וירד ב-2004 לרמה דומה לזו של שנת 2000.

משקלן של ההכנסות ממסים בתוצר פחת בין 2000 ל-2002 בשל ההאטה בפעילות. כאשר זו החלה להתאושש - באמצע 2003 וביתר שאת ב-2004 - הואט גידולן של ההכנסות ממסים על ידי הפחתת שיעורי המס.

5 בניכוי השפעת התשלום הכפול של דמי ההבראה ומענק היובל.
 6 סך התשלום של דמי ההבראה ומענקי היובל בממשלה הרחבה הוא כ-2.5 מיליארדי ש"ח, בעוד שסכומן של הוצאות אלה בתקציב הממשלה הוא מעט יותר ממיליארד ש"ח. יתרת הסכום משולמת לעובדי הגופים האחרים השייכים לממשלה הרחבה ישירות מתקציביהם.

לוח ג'-3
שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1994 עד 2004
 (מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)

שיעור הגידול					
2004	2003	2002	2001-2000	¹ 1999-1994	
(ממוצע שנתי)					
2.2	-2.1	2.2	5.6	4.4	סך כל ההוצאות הציבוריות
5.8	13.1	-7.6	2.9	2.4	מזה: תשלומי הריבית ²
1.7	-3.8	3.4	5.9	4.6	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
0.8	-3.0	3.0	6.4	6.1	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
0.4	-1.8	0.7	7.1	7.4	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית והביטחון
2.0	-3.3	5.2	5.4	6.3	הצריכה הציבורית
3.0	-1.8	3.8	5.6	7.4	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
2.1	-1.2	2.0	6.1	9.3	הצריכה האזרחית
0.4	-3.0	-0.1	3.5	6.6	הצריכה האזרחית לנפש
5.7	-4.8	0.3	6.5	5.0	הוצאות השכר
-4.0	2.9	3.6	5.6	22.4	הקניות
5.4	-3.4	9.3	4.6	2.7	הצריכה הביטחונית המקומית
6.9	-4.3	4.0	4.6	4.2	הוצאות השכר
-2.2	-3.4	-0.4	9.3	6.3	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
-3.8	-5.1	-2.4	6.6	3.6	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש
-3.4	-1.7	4.3	4.0	-0.2	השקעות הממשלה הרחבה
3.8	-1.3	21.5	4.5	1.9	מזה: תשתית התחבורה
43.5	-28.1	12.2	-4.2	-9.3	תשלומי ההעברה בחשבון ההון

(1) החל משנת 1995 - כולל הוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.
 (2) הירידה בתשלומי הריבית בשנת 2002 ועלייתם בשנת 2003 משקפת בעיקר את השפעת השינויים בקצב עליית המחירים על הריבית המחושבת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ירידת הגירעון וההאצה בצמיחה איפשרו ירידה מתונה של יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר, מ-106.5 אחוזי תוצר בסוף 2003 ל-104.9 אחוזים בסוף 2004, וזאת לאחר גידול ניכר בשנים האחרונות. לירידת יחס החוב לתוצר תרם גם מימון חלק מהגירעון על ידי פירעון אשראי שנתנה הממשלה בעבר לציבור, אשר היקפיו עלו בהרבה על ההלוואות החדשות שהיא נתנה השנה (בעיקר משכנתאות לדירה), וכן, במידה פחותה, על ידי תקבולים ממכירת חברות ממשלתיות (לוח ג'-4). עודף הפירעון של ההלוואות שנתנה הממשלה בעבר צפוי להמשיך ולסייע בהקטנת החוב (ברוטו) בשנים הקרובות עקב צמצום האשראי הממשלתי למשכנתאות. לשינוי במחירים היחסיים הייתה השנה השפעה קטנה בלבד על התפתחות יחס החוב לתוצר: שער החליפין של השקל ביחס לדולר בסוף 2004 יוסף ביחס לרמתו בסוף 2003.

ועליית מחירי התוצר ב-0.6 אחוז שחקה מעט את יחס החוב השקלי הלא-צמוד לתוצר. לעומת זאת, מדד המחירים לצרכן, שאליו צמודה מרבית החוב⁷, עלה במשך השנה ב-1.2 אחוזים, יותר מאשר מחירי התוצר, ולכן תרם להגדלת יחס החוב לתוצר. החוב נטו, המחושב ביחס לתוצר בסוף השנה, פחת ל-88.4 אחוזי תוצר, אך רמתו עדיין דמתה לזו של 1995. משמע שבמשך עשור שלם הוא לא פחת, שכן ההתקדמות אשר הושגה עד שנת 2000 נמחקה בשנים הבאות (דיאגרמה ג'-1).

לוח ג'-4 רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו בין 2003 ל-2004 (אחוזי תוצר)

106.5	החוב בסוף 2003
-4.4	עליית התוצר
3.9	גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.7	פירעון האשראי נטו על ידי הציבור וההפרטה ¹
-0.6	שערוך החוב הנקוב במט"ח
0.5	שערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²
-0.1	שערוך החוב הלא-צמוד במחירי התוצר
-0.2	ההתאמה למחירי ההנפקה ועמלת הסיכון
104.9	סך הכול

(1) כולל מתן אשראי, גביית קרן ותשלום פרמיית הסיכון על ההנפקות בערבות ממשלת ארצות הברית.

(2) הפער בין עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה לעליית מחירי התוצר.

המקור: חישובי מחלקת המחקר ועיבודי בנק ישראל.

על רקע רמתו הגבוהה של החוב לעומת המקובל בעולם (לוח ג'-5) ואי-ההתקדמות בהפחתתו לאורך זמן, חשוב להאיץ את תוואי הירידה של יחס החוב לתוצר כדי להקטין את הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי. היעדים הפיסקליים שקבעה הממשלה לשנים הבאות מאפשרים ירידה כזאת, ונראה כי הירידה בפרמיית הסיכון ובשיעורי הריבית על החוב הממשלתי בשנה האחרונה משקפת, בין היתר, את השפעת הצעדים הפיסקליים ואת האמינות שמייחסים המשקיעים ליעדים הפיסקליים⁸. עם זאת, כדי לשמר את האמינות שהושגה, לאחר שאך בשנים 2002 ו-2003 נשקף סיכון מוחשי להתפתחות משבר פיננסי, תצטרך הממשלה לעמוד ביעדים שקבעה; אחרת עלולת פרמיית הסיכון והריבית על החוב הממשלתי לשוב ולעלות, בפרט לאחר הסרת "רשת הביטחון" שמעניקות הערבויות האמריקאיות למשק הישראלי. בקביעת הקצב הרצוי של הפחתת יחס החוב הציבורי יש לישראל מאפיינים המאפשרים הפחתה איטית יחסית: (1) מבנה החוב מבוסס על הלוואות שמועד פירעונן רחוק, ובכך מקטין את הסיכון להתפתחותם של משברי מימון פתאומיים; (2) הנטל התקציבי הקטן יחסית בגין הרכב הגילים הצפוי בישראל בעשורים הקרובים ביחס

נראה כי הירידה בפרמיית הסיכון ובשיעורי הריבית על החוב הממשלתי בשנת 2004 מושפעת מהצעדים הפיסקליים ומהאמינות שמייחסים המשקיעים ליעדים הפיסקליים.

כדי לשמר את האמינות שהושגה תצטרך הממשלה לעמוד ביעדים שקבעה; אחרת עלולת פרמיית הסיכון והריבית על החוב הממשלתי לשוב ולעלות.

7 הרכב החוב והתפתחותו מנותחים בסקירת המחלקה המוניטרית בדוח זה.

8 לניתוח השפעת גירעון הממשלה ויעדי הגירעון על שיעורי הריבית המשולמת על החוב הממשלתי ראו: ח' בר, ע' ברנדר וס' ריבון (2003), "האם מדיניות פיסקלית משפיעה על תשואות איגרות החוב? עדות מישראל בשנות התשעים", רבעון לכלכלה, 50, דצמבר.

לוח ג'-5 הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריביות וגטל החוב של הממשלה הרחבה, ישראל ומדינות OECD, עד 2004

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו) בצריכה הציבורית לנפש 1994-2004	החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו) הציבורית לנפש 1994-2004	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) לא כולל ריביות דשנינו	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) דשנינו	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 1994-1992	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 2004-2003	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 1994-1992	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 2004-2003	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 1994-1992	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 2004-2003	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 1994-1992	הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 2004-2003
(אחוזים)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)	(אחוזי תוצר)
ישראל¹	0.0	-4.8	104.9	109.7	-2.2	-0.3	2.0	-0.5	-5.4	-4.8	-4.8
יוון	1.4	3.4	112.1	108.7	-4.3	-0.1	4.2	6.6	-5.0	-11.6	-11.6
שברדיה	0.5	-21.0	61.2	8.2.2	8.6	0.2	-8.5	9.7	0.3	-9.4	-9.4
אסטליה	0.7	-13.5	120.0	133.5	0.1	1.8	1.7	7.4	-2.7	-10.1	-10.1
בריסניה	1.3	-9.3	43.4	52.7	2.5	-1.6	-4.1	3.7	-3.3	-7.1	-7.1
קנדה	0.4	-30.2	70.6	100.8	4.0	2.4	-1.5	9.1	0.9	-8.2	-8.2
בלגיה	1.7	-38.4	100.4	138.8	0.5	4.6	4.1	7.0	0.1	-6.9	-6.9
פינלנד	1.6	-13.9	51.8	65.7	6.8	2.2	-4.6	8.3	2.2	-6.2	-6.2
ספרד	2.9	-12.0	58.4	70.3	3.0	1.2	-1.9	5.4	-0.3	-5.7	-5.7
פורטוגל	2.8	-1.9	70.6	72.5	1.1	0.0	-1.1	4.0	-2.9	-6.8	-6.8
צרפת	1.4	10.0	74.0	63.9	1.2	-1.2	-2.4	1.3	-3.9	-5.2	-5.2
אוסטריה	2.3	-24.0	20.6	44.6	2.8	2.2	-0.6	6.4	0.7	-5.7	-5.7
אוסטריה	0.6	-0.2	69.5	69.7	2.6	1.0	-1.7	2.1	-1.4	-3.4	-3.4
ארד"ב	1.1	-10.7	63.5	74.2	-2.4	-2.6	-0.2	0.3	-4.5	-4.8	-4.8
הולנד	1.7	-24.7	66.1	90.8	-1.6	-0.6	1.0	0.4	-3.1	-3.5	-3.5
גרמניה	1.1	9.8	67.0	57.1	-1.6	-1.2	0.4	-1.2	-3.9	-2.7	-2.7
דנמרק	1.7	-30.0	48.4	78.4	1.0	1.9	0.9	3.5	1.0	-2.5	-2.5
אירלנד	6.4	-52.6	29.3	81.9	-2.2	0.3	2.6	2.7	0.2	-2.5	-2.5
יפן	2.6	76.5	163.5	87.1	-2.5	-5.0	-2.5	-5.3	-7.1	-1.8	-1.8
נורבגיה	1.8	0.5	34.9	34.4	6.7	4.7	-1.9	9.2	8.2	-1.0	-1.0
ניו-זילנד	2.1	-22.3	34.6	56.9	-1.3	2.6	3.9	3.7	3.0	-0.7	-0.7
ממוצע OECD ⁵	1.8	-10.2	68.0	78.2	1.3	0.6	-0.6	4.2	-1.1	-5.3	-5.3
ממוצע EU ³	1.8	-13.9	69.4	83.3	1.3	0.6	-0.7	4.4	-1.6	-6.0	-6.0
ממוצע מדינות בעלות גירעון גדול ^{4,5}	1.5	-13.7	71.2	84.9	2.4	1.1	-1.3	6.3	-1.3	-7.5	-7.5

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

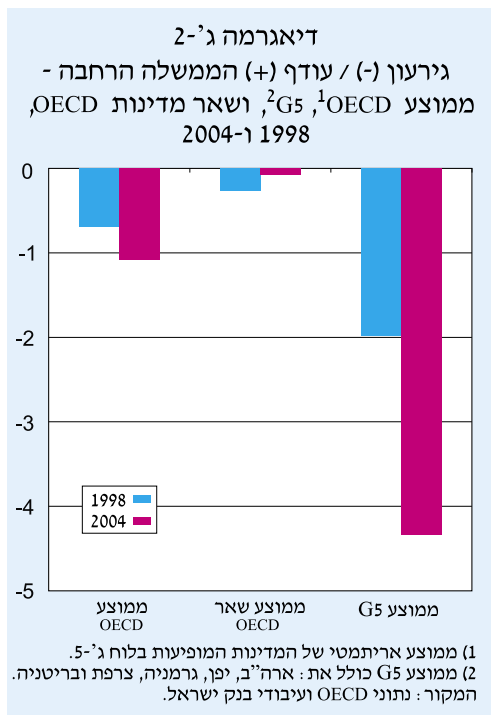
(2) בשנת 1995 שונו הגדרות החשבונאות הלאומיות בליטבה במרוכזות לסטטיסטיקה, נתון זה מתאים לישראל בשנים 1995-2004.

(3) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.

(4) ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל. **הערה:** הממוצות לסטטיסטיקה וניכוד בנק ישראל. המקור: OECD Economic Outlook 76, December 2004.

למדינות המפותחות⁹, שהשינויים, לאחרונה, בגילי הפרישה, בקצבאות הביטוח הלאומי ובמערכת הפנסיה הקטינו אותו עוד יותר. למרות זאת, גודלו הנוכחי של החוב עדיין מגביל את יכולתה של הממשלה "להחליק" את השפעתם של זעזועים חיצוניים וביטחוניים בלי לערער את היציבות הפיננסית. יתר על כן, ניסיון השנים האחרונות מלמד כי הסיכונים הביטחוניים בישראל – והשפעותיהם הכלכליות – מחייבים זהירות יתר, דהיינו התרחקות מהירה מרמתו הנוכחית, הגבוהה, של החוב והורדה של יחס החוב לתוצר לרמה נמוכה מזו של מדינות אחרות.

השוואת הגירעון בישראל לגירעונות במדינות OECD¹⁰ מדגימה כי למרות ירידתו השנה הוא עדיין גבוה. בעוד שעל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון הממשלה הרחבה בישראל השנה ל-5.9 אחוזי תוצר (לוח ג'-6), היה הגירעון הממוצע במדינות OECD 1.1 אחוזי תוצר בלבד¹¹. גם בהשוואה על פני זמן בולט ההבדל בין ישראל, אשר בעשור האחרון



הגדילה מעט את הגירעון של ממשלתה הרחבה, לבין מדינות OECD, שהקטינו בתקופה זו את גירעונותיהן בממוצע ב-4.2 אחוזי תוצר (לוח ג'-5). רק חלק מפרע זה מוסבר בהימצאותה של ישראל בעת הנוכחית בנקודה שונה מאשר מדינות אלה במחזור העסקים: הגירעון מנוכה המחזור בישראל פחת בעשור האחרון באחוזי תוצר אחד, ואילו במדינות OECD הוא פחת ב-2.8 אחוזי תוצר, ובמדינות OECD שגירעונן בראשית התקופה היה גדול מזה של ישראל הוא פחת ב-4.5 אחוזים (לוח ג'-7)¹². פערים כאלה בגודל הגירעון לא יאפשרו לישראל לצמצם את הפער בינה לבין המדינות המפותחות ביחס החוב לתוצר. אמנם בשנתיים האחרונות הגדילו מספר מדינות את הגירעון, אך נראה כי מדיניות זו היא נחלתן של המדינות הגדולות (ה-G5); לעומת זאת, לרוב המדינות הקטנות

גודלו הנוכחי של החוב מגביל את יכולתה של הממשלה "להחליק" את השפעתם של זעזועים חיצוניים וביטחוניים בלי לערער את היציבות הפיננסית.

על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון הממשלה הרחבה בישראל השנה ל-5.9 אחוזי תוצר, בעוד שהגירעון הממוצע במדינות OECD היה 1.1 אחוזי תוצר בלבד.

הפערים הנוכחיים בגודל הגירעון לא יאפשרו לישראל לצמצם את הפער בינה לבין המדינות המפותחות ביחס החוב לתוצר.

יותר משמעת השווקים והצלחת המדיניות בשנים הקודמות מכתיבים, כנראה, להמשיך ולהיצמד לתוואי הקונסולידציה הפיסקלית ולשמור על האיוון התקציבי (דיאגרמה ג'-2).

9 לדיון בהשפעת ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בישראל עד שנת 2020 על הוצאות הממשלה, ראו קובי ברידא (2003), השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך, *רבעון לכלכלה*, 50, דצמבר.
10 ההשוואה מתייחסת ל-20 חברות הוותיקות בארגון OECD, שהתוצר לנפש בהן גבוה מ-10,000 דולרים לשנה, ולגביהן מצויים נתונים לעשרים השנים האחרונות. ההשוואה למדינות האיחוד האירופי מתייחסת ל-14 המדינות שהיו חברות בו לפני 2003, פרט ללוקסמבורג.
11 במעבר של גירעון הממשלה הרחבה מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של הממשלה הרחבה, שהסתכמו בשנת 2004 ב-0.8 אחוזי תוצר. באינפלציה של 2.0 אחוזים – אמצע הטווח המוגדר כיציבות מחירים – התוספת היא כ-1.3 אחוזי תוצר.
12 הבחירה בשנים 1992-1994 כתקופת הבסיס משקפת את תחילת ההתאמה הפיסקלית באירופה, בעקבות הסכם מאסטריכט, ואת סיום ההוצאות הגדולות לקליטת העלייה בישראל. הגירעון מנוכה המחזור בישראל מוטה בתחילת התקופה כלפי מעלה, שכן ההוצאות הגדולות לקליטת העלייה הסתיימו רק בשנת 1994.

לוח ג'-6

מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות,
ישראל ומדינות OECD¹, 1999 עד 2004

2004	2003	2002	2001	2000	1999	
גירעון הממשלה הרחבה (-)						
-5.9	-4.8	-8.9	-4.7	-1.5	-4.2	ישראל ²
-1.1	-1.1	-0.7	0.3	1.5	0.1	ממוצע OECD ^{4,3}
-1.7	-1.5	-1.0	-0.2	1.1	-0.1	ממוצע EU ³
הוצאות הממשלה הרחבה						
52.4	52.2	58.9	54.0	51.1	52.7	ישראל ²
45.6	46.0	45.5	45.2	44.5	45.8	ממוצע OECD ^{4,3}
48.6	48.7	48.1	47.7	47.1	48.4	ממוצע EU ³

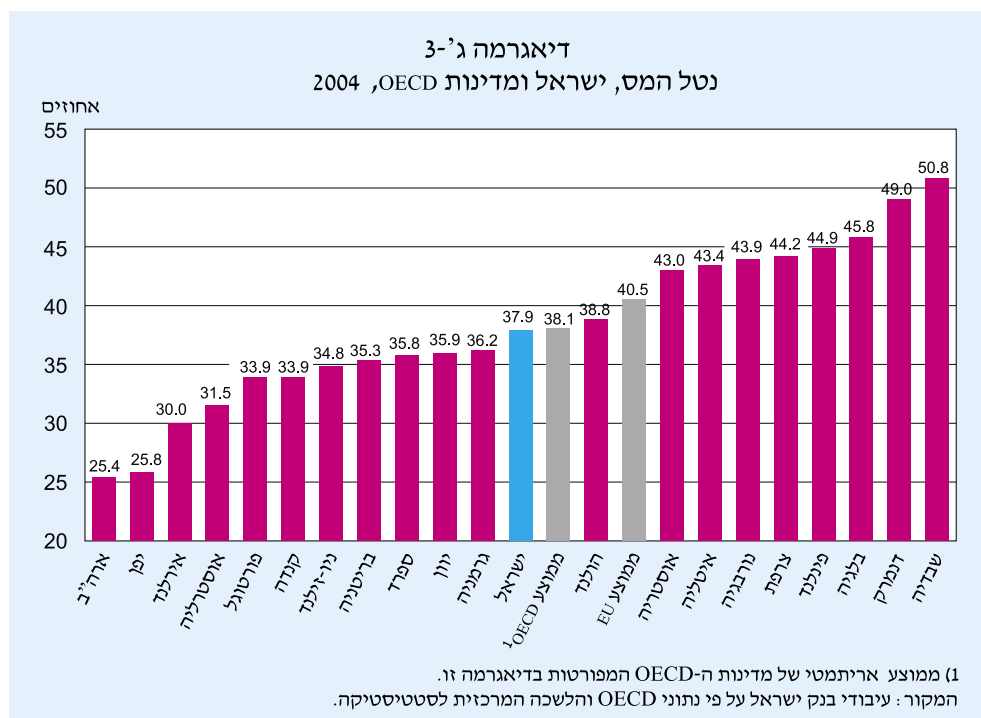
(1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבונאות הלאומיות, נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד). בחישוב הגירעון נוכו הפרשי ההצמדה על חובות הציבור לממשלה.
(2) עליית הגירעון בישראל בשנת 2004, והירידה הקטנה בלבד בהוצאות, משקפים את השפעת עליית קצב האינפלציה בשנה זו להגדלת הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.
(3) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.
(4) ממוצע מדינות ה-OECD המפורטות בלוח ג'-5.
המקור: OECD Economic Outlook 76, December 2004, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ג'-7

הגירעון מנוכה המחזור, ישראל ומדינות OECD,
ממוצע 1992-1994 בהשוואה לממוצע 2003-2004

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה (-)			
ממוצע		ממוצע	
המדינה	1994-1992	2004-2003	השינוי
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)			
ישראל - הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל	-2.9	-1.9	1.0
ממוצע OECD ¹	-4.0	-1.2	2.8
ממוצע EU ¹	-4.2	-1.0	3.2
ממוצע המדינות שהגירעון בהן גדול ^{2,1}	-5.4	-1.0	4.5

(1) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה.
(2) ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.
המקור: OECD Economic Outlook 76, December 2004, ועיבודי בנק ישראל.



נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר, ירד השנה רק במעט, לאחר שבשנתיים הקודמות הוא ירד ב-1.6 אחוזי תוצר (דיאגרמה ג'1). משקל הנוכחי של ההכנסות ממסים בתוצר הוא אמנם הנמוך ביותר בעשור האחרון, אך בתקופה זו הוא הגיע מספר פעמים לרמות דומות. כדי שהממשלה תצליח הפעם להמשיך ולהפחית את נטל המס היא תידרש לנחישות בהפחתת הוצאותיה, אשר חסרה לה בעבר. נטל מס נמוך, אם הממשלה מצליחה לשכנע את הציבור שהוא יתמיד, תורם לעידוד צמיחה בת-קיימא במשק¹³. התייצבות נטל המס שיקפה, מחד גיסא, את גידולה של הפעילות, ובפרט של יבוא מוצרים עתירי מס, דבר המשתקף בגידול הניכר של מסי היבוא (לוח ג'1), ומאידך - את ההשפעה של הפחתות שיעורי המס הממשלתי ודמי הביטוח הלאומי¹⁴. בהשוואה למדינות המפותחות נטל המס בישראל אינו גבוה (דיאגרמה ג'3) - אלא מצוי במרכז ההתפלגות של מדינות אלה; במדינות האנגלו-סקסיות וביפן נטל המס נמוך יותר מאשר בישראל, ובמדינות צפון אירופה, צרפת ואיטליה הוא גבוה יותר. בניגוד לעבר, שיעורי המס על השכר בישראל, לאחר ההפחתות האחרונות, אינם גבוהים בהשוואה בין-לאומית במרבית רמות השכר (תיבה ג'2).

התייצבות נטל המס
השנה שיקפה, מחד
גיסא, את גידול הפעילות
והיבוא, ומאידך - את
ההשפעה של הפחתות
שיעורי המס ודמי
הביטוח הלאומי.

בניגוד לעבר, שיעורי
המס על השכר בישראל,
לאחר ההפחתות
האחרונות, אינם גבוהים
בהשוואה למדינות
המפותחות.

13 לדיון בנושא זה ובמצבים בנוגע להשפעת נטל המס על התוצר בישראל ראו: י' לביא ומ' סטרבצ'ינסקי (2001), "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו - גורמי הייצור והפריץ - בישראל, 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל 73.

14 חלק מהעצמאיים הצליחו ככל הנראה להימנע מתשלום התוספת לדמי הביטוח הלאומי, שנבעה מביטול התקרות עד אמצע 2003. זאת על ידי רישום פעילותם באמצעות חברות הפטורות מדמי ביטוח לאומי.
D. Romanov, The Corporation as a Tax Shelter: Evidence from Recent Israeli Tax Changes, Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper 2004.17.
עם זאת, הרוב המכריע של הנישומים ברמות ההכנסה הגבוהות שילמו את דמי הביטוח הלאומי הנוספים, והדבר בא לידי ביטוי בתוספת משמעותית להכנסות המוסד לביטוח לאומי.

תיבה ג'-2: שיעורי מס ההכנסה על שכר בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית¹

אחת ממטרות הרפורמה בשיעורי מס ההכנסה בישראל, שהופעלה בשנתיים האחרונות, ושל הפחתות המס שנוספו לה בשנת 2004, הייתה להקטין את נטל המס על השכר בישראל בהשוואה למדינות ישראל מתחרה בהן. זאת משום שנטל מס גבוה מדי עלול לפגוע בהיצע העבודה ולהקטין את האטרקטיביות של המשק הישראלי בעיני חברות שצריכות להחליט על מיקום פעילותן. בהשוואות קודמות שבחנו את שיעורי המס על שכר בישראל נמצא כי הם גבוהים מן השיעורים המקבילים במדינות המפותחות. בעיקר ברבע העליון של התפלגות ההכנסות. בהשוואה שנערכה בשנת 2002, לפני הפעלת הרפורמה, נמצא כי שיעורי המס השולי בישראל היו גבוהים בהרבה מהשיעורים המקבילים במדינות המפותחות בכל רמות השכר שמעבר לגובה התוצר לנפש. ברמת שכר של פי שניים מהתוצר לנפש נמצאו רק שלוש מדינות שבהן שיעור המס השולי היה גבוה מאשר בישראל, וברמת שכר של פי ארבעה מהתוצר לנפש - רק שתי מדינות. כתוצאה מכך, נטל המס הממוצע על גברים נשואים, לדוגמה, ברמות השכר של פי שניים מהתוצר לנפש, היה גבוה מהממוצע במדינות המפותחות בכ-2.5 נקודות אחוז, וברמות ההכנסה הגבוהות יותר הגיע הפער ליותר מ-10 נקודות אחוז.

כדי לבחון כיצד השפיעו הרפורמה במס והפחתות המס הנוספות על מצבה היחסי של ישראל, השווינו את שיעורי המס השוליים והממוצעים החלים על פרטים ברמות הכנסה ובמצבים משפחתיים שונים בישראל וב-26 מדינות מפותחות². עבור כל אחת מ-8 רמות ההכנסה שנבחנו (במונחי התוצר לנפש של כל מדינה) ערכנו לכל אחד מהפרטים המייצגים (רווק, נשוי, נשוי עם שני ילדים)³ חישוב מס המביא בחשבון את מדרגות המס ואת ההטבות המקובלות בארצו. החישוב נערך לשנה המאוחרת ביותר שלגביה נמצאו נתונים מלאים, 2003 או 2004. נכללו בחישוב גם דמי הביטוח הלאומי המוטלים על העובד ומסי ההכנסה המוטלים על ידי ממשלות אזוריות ורשויות מקומיות במדינות שבהן הדברים רלוונטיים.

מההשוואה עולה כי בעקבות הרפורמה במס והפחתות המס בשנת 2004, שיעורי המס בישראל בשנת 2005 אינם גבוהים מאשר במדינות המפותחות (לוח ג'-1-2). שיעור המס הממוצע, המשקף את נטל המס הכולל על שכרו של העובד, נמוך בישראל במרבית רמות ההכנסה. הנטל נמוך מאשר במדינות האיחוד האירופי בכל רמות ההכנסה, וגבוה מהממוצע של כל המדינות הנכללות בהשוואה רק ברמות ההכנסה הגבוהות, שבהן

1 לתיאור מפורט של המחקר ראו, עדי ברנדר, "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בעקבות הרפורמה במס: פרספקטיבה בינלאומית", בנק ישראל, מחלקת המחקר, 17.3.2005, www.bankisrael.gov.il.

2 הפער היה קטן יותר למי שהתגוררו באזורים שבהם הוענקו באותה תקופה הטבות מס.

3 המדרג בלוח ג'-1-2 כולל 28 תצפיות, שכן בארצות הברית נערכו שלושה חישובים שונים: לתושבי טקסס, קליפורניה והעיר ניו-יורק.

4 ההנחה, בשני המקרים, היא שבת הזוג אינה עובדת.

מצויים אחוזים בודדים בלבד מכלל הנישומים במשק⁵. גם בחינת מיקומה של ישראל במדרג המדינות מלמדת כי שיעורי המס הממוצעים לשכירים רווקים בישראל נמוכים מאשר במרבית המדינות המפותחות, בעוד ששיעורי המס על גברים נשואים ואבות מצויים במרכז הטווח של השיעורים המקובלים במדינות המפותחות. הדבר נכון גם כשבוחנים את שיעורי המס השוליים הנהוגים בישראל ובמדינות האחרות.

הבדל בולט בין ישראל למדינות המפותחות הוא העדר התייחסות של מערכת המס בישראל למצבו המשפחתי של הנישום⁶. במרבית המדינות הנכללות בהשוואה נהוגים שיעורי מס מופחתים או הנחות וזיכויים להורים לילדים, ובמידה פחותה גם לעובדים שכן זוגם אינו עובד או שהכנסתו נמוכה. כך, למשל, במדינות הכלולות בהשוואה שיעור המס הממוצע לרווק ששכרו שווה לתוצר לנפש גבוה ב-6 נקודות אחוז משיעורו לגבר נשוי עם שני ילדים. לעומת זאת בישראל חייבים שניהם באותו שיעור מס. אמנם בישראל ניתנות נקודות זיכוי לנשים בגין ילדיהן, אך כיוון שרק 55 אחוזים מהאימהות בישראל עובדות, ומתוכן רק 50 אחוזים מגיעות לסף המס לאחר שמתחשבים בנקודות הזיכוי האישיות, הטבות אלה משפיעות רק על כרבע מהמשפחות שבהן יש ילדים. יתר על כן, גם מבין המשפחות שנהנות מהטבות המס, רק בכשני שלישים - בעיקר במשפחות עם ילד אחד או שניים - מגיעות הנשים לרמת הכנסה המאפשרת לצל את מלוא ההטבה. בכך נמנעת ישראל מלהשתמש במערכת המס כדי להקטין את אי-השוויון הרוחבי - כלומר, לצמצם את הפערים בהכנסה לנפש בין משקי בית שהכנסותיהם מעובדה דומות. הפער בין ישראל למדינות האחרות בולט במיוחד ברמות השכר הנמוכות: בעוד שבשראל נטל המס הממוצע על רווקים הוא הנמוך ביותר במדרג המדינות, הנטל על אבות נשואים קרוב לחציון.

יתרונה של הגישה הנהוגה בישראל הוא בפישוט מערכת המס ובעידוד כניסה מוקדמת של רווקים בעלי כושר השתכרות נמוך מהממוצע לשוק העבודה. יחד עם ההטבות הניכרות הניתנות לאימהות לילדים באמצעות נקודות הזיכוי, שגם הן אינן נפוצות במדינות האחרות, וכן לנכים, מאפיינים אלה יוצרים מערכת המתמרצת כניסה לשוק העבודה. עם זאת, מערכת המס והקצבאות בישראל פועלת פחות מאשר במדינות אחרות להקטנת הפערים בין משקי בית בהרכבים שונים, בייחוד משום שקצבאות הילדים בישראל אינן גבוהות בהשוואה בין-לאומית. ממצא זה כשלעצמו אינו מחייב התאמה במדיניות, שכן מידת ההתערבות הרצויה להקטנת אי-השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות היא החלטה פוליטית-חברתית, המשקפת את מערכת ההעדפות בכל מדינה, ומה עוד שבישראל שיעורי המס ברמות ההכנסה הנמוכות אינם גבוהים גם לאבות נשואים. עם זאת, לפחות לגבי רמות ההכנסה הנמוכות, אימוץ הגישה הנפוצה בעולם - הגדלת זיכויי המס בהתאם לגודל המשפחה, תוך הקטנתם לרווקים - יכול

5 פער זה אמור להיסגר ברובו עם הפעלת השלב האחרון של הרפורמה, בשנת 2006.

6 הניתוח הוא בהנחה שהכנסת תאשר בחוק ההסדרים לשנת 2005 את החלטת הממשלה לבטל את נקודת הזיכוי בגין בן זוג שאינו עובד. בישראל מוענקות נקודות זיכוי בגין הילדים רק לנשים עובדות. בעוד שבמרבית המדינות נקודות הזיכוי/ניכוי ניתנות לבן הזוג שעבורו ערכן גבוה יותר.

לוח 1

שיעורי מס ההכנסה בישראל ובמדינות המפותחות, 2003 עד 2005

ההכנסה (אחוזים מהתוצר לנפש)	ישראל 2005	ממוצע OECD	ממוצע האיחוד האירופי ²	הפער בין ישראל למדינות OECD	הפער בין ישראל למדינות EU	דירוג ישראל ביחס לקבוצת ההשוואה
שיעור המס הממוצע						
(אחוזים מסך ההכנסה)						
רווק						
50	4.5	17.8	17.8	-13.3	-13.3	28
75	10.1	21.9	23.1	-11.7	-13.0	27
100	15.9	24.9	27.0	-8.9	-11.0	27
133	21.6	28.0	30.5	-6.4	-8.9	24
166	25.8	30.4	33.3	-4.7	-7.6	21
200	29.3	32.5	35.6	-3.1	-6.2	20
400	38.8	38.2	42.1	0.7	-3.3	13
1000	45.1	42.9	46.8	2.2	-1.7	12
נשוי + 2						
50	4.5	8.3	9.6	-3.8	-5.1	17
75	10.1	14.7	15.5	-4.5	-5.3	18
100	15.9	18.8	20.0	-2.8	-4.0	16
133	21.6	22.8	24.6	-1.2	-3.0	13
166	25.8	25.7	28.0	0.1	-2.2	11
200	29.3	28.0	30.7	1.3	-1.4	11
400	38.8	35.3	38.7	3.5	0.1	10
1000	45.1	41.6	45.3	3.5	-0.2	9
שיעור המס השולי						
(אחוזים מהתוספת להכנסה)						
רווק						
50	4.5	26.9	29.2	-22.4	-24.7	28
75	33.3	31.5	35.5	1.8	-2.2	11
100	33.3	36.6	40.5	-3.3	-7.1	18
133	42.3	39.6	44.4	2.7	-2.1	15
166	42.3	41.5	45.6	0.8	-3.3	14
200	47.3	43.0	46.6	4.3	0.7	9
400	49.3	44.6	49.4	4.7	-0.1	9
1000	49.0	46.6	50.0	2.4	-1.0	10
נשוי + 2						
50	4.5	21.8	21.7	-17.3	-17.2	24
75	33.3	29.5	31.5	3.8	1.9	13
100	33.3	33.4	36.4	-0.1	-3.0	12
133	42.3	35.9	39.7	6.5	2.6	11
166	42.3	38.4	42.4	4.0	-0.1	11
200	47.3	40.0	44.0	7.4	3.3	8
400	49.3	43.3	47.9	6.0	1.4	9
1000	49.0	46.6	50.0	2.4	-1.0	10

(1) ממוצע פשוט של קבוצה בת 28 מדינות מפותחות בשנים 2003 ו-2004 (החישוב לכל מדינה מבוסס על הנתונים העדכניים ביותר שנמצאו). שיעורי המס כוללים מסים המוטלים על ההכנסה בכל רמות השלטון, כולל מסים עירוניים על שכר, בארה"ב חושבו שיעורי המס עבור תושבי טקסס, קליפורניה וניו יורק.

(2) ממוצע פשוט של 15 מדינות האיחוד האירופי. המקור: חישובי מחלקת המחקר בבנק ישראל.

לתרום משמעותית להפחתת תחולת העוני במשקי בית שבהם יש הורים עובדים, תוך שמירה על איזון תקציבי. לנוכח היעדים השאפתניים לריסון ההוצאה הציבורית בשנים הקרובות, ועל רקע השאיפה לפעול לצמצום העוני, חשוב שקובעי המדיניות יהיו מודעים לאפשרות זו בקבלת ההחלטות.

שינויי חקיקה שהתקבלו בשנתיים האחרונות, צפויים – אם ייושמו – להביא להפחתה משמעותית נוספת של שיעורי המס בשנים הקרובות.

שינויי חקיקה שהתקבלו בשנתיים האחרונות, צפויים – אם ייושמו – להביא להפחתה משמעותית נוספת של שיעורי המס. נוסף על הפחתות המסים בכשני מיליארדי ש"ח ב-2005, הרפורמה במס ההכנסה צפויה להפחית את ההכנסות (נטו) בכ-1.5 מיליארדים נוספים בשנת 2006, והפחתת מס החברות עד ל-30 אחוזים בשנת 2007 צפויה להפחית אותן, עם השלמתה, ב-2 מיליארדי ש"ח לשנה. הפחתת מס הבולים תקטין בהדרגה את ההכנסות, ועם השלמתה, ב-2007, היא צפויה להפחית אותן בעוד כ-700 מיליוני ש"ח לשנה. ההפחתה הדרגתית בדמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים והעצמאיים, בשנים 2005-2007, צפויה לצמצם את תשלומי המס (נטו) בעוד כשני מיליארדי ש"ח. בסיכום – על פי החקיקה הקיימת צפויה בשלוש השנים הקרובות הפחתה מצטברת של המסים בהיקף של כשישה מיליארדי ש"ח. לצד הפחתות אלה, המיסוי על הסולר צפוי להגדיל את ההכנסות בכמיליארד ש"ח. שינויים אלה בשיעורי המס צפויים לבלום בשנים הבאות את ההשפעה של גידול התוצר להגדלת נטל המס ובכך לאפשר לשמור עליו ברמתו הנוכחית¹⁵.

הירידה ביחס גירעון הממשלה הרחבה לתוצר השנה הייתה במקביל להתאוששות בפעילות במשק. כיוון שגודל הגירעון של הממשלה הרחבה מושפע ישירות מהתפתחות התוצר, בעיקר באמצעות ההכנסות ממסים, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה, המחושב בהנחה שהמשק פועל ברמת התוצר הפוטנציאלי¹⁶. בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית ובתקציב, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר משתנה קצב עליית המחירים¹⁷.

15 על פי מודל המס של מחלקת המחקר, בטווח הארוך שיעור הגידול של הכנסות הממשלה ממסים הוא 1.1 אחוזים לכל אחוז גידול של התוצר. לכן, ללא שינויים בשיעורי המס הסטטוטוריים, נטל המס צפוי לגדול כאשר גדל התוצר. עם זאת נמצא גם כי בשנות התשעים התאימה הממשלה את שיעורי המס להתפתחות התוצר, כך שבפועל נטל המס היה יציב.

16 חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.5 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2004 באחוז אחד יותר מהתוצר הפוטנציאלי, והסטייה המצטברת של התוצר מרמתו הפוטנציאלית פחתה ל-7.5 אחוזים; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1996. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה שההכנסות ממסים גדלות באופן פרופורציונלי לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 1999. לדיון בחישובים אלטרנטיביים ראו תיבה בפרק א' של דוח זה.

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

גודל הגירעון "מנוכה
המחזור" של הממשלה
הרחבה התייצב השנה
- תוצאת פעולותיהם
הסותרות של הריסון
בהוצאות, שתרים לירידת
משקלן בתוצר, והפחתות
שיעורי המס, שהקטינו
את ההכנסות.

אין לשלול את האפשרות
שהחזרת השליטה
הפיסקלית בשנתיים
האחרונות דווקא תורמת
להתאוששות הפעילות
הכלכלית, באמצעות
תרומתה לביטחון
הצרכנים והמשקיעים
במשק ולירידת שיעורי
הריבית.

על פי חישוב זה גדל הגירעון "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה השנה ב-0.2 אחוז מהתוצר הפוטנציאלי, לאחר שירד ב-2003 בשיעור חד של 1.2 אחוזים. רמתו של הגירעון מנוכה המחזור בשנתיים האחרונות הייתה דומה לזו של שנת 2000 (לוח ג'-8), ומכאן שגידולו של הגירעון בתקופה זו ניתן להסבר על ידי גידול הפער בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי. יציבותו של הגירעון מנוכה המחזור השנה משקפת את פעולותיהם הסותרות של הריסון בהוצאות, שתרים לירידת משקלן בתוצר, ושל הפחתות שיעורי המס, שהקטינו את ההכנסות. הגירעון המקומי "מנוכה המחזור" של הממשלה הרחבה פחת השנה ב-0.4 אחוז תוצר, בהמשך לירידה של 1.1 אחוזים בשנת 2003. על פי חישוב אחרון זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות הממשלה הרחבה על הביקושים השנה, פעילותה תרמה לצמצום בביקושים¹⁸. ואולם, אין לשלול גם את האפשרות שהחזרת השליטה הפיסקלית בשנתיים האחרונות דווקא תורמת להתאוששות הפעילות הכלכלית, או לפחות מקזזת חלק משמעותי מההשפעה השלילית הישירה של הקטנת הגירעון על הביקושים במשק. זאת באמצעות תרומתה לביטחון הצרכנים והמשקיעים במשק ולירידת שיעורי הריבית, במיוחד על רקע המשברים הפיסקליים ב-2002 וב-2003¹⁹. מחקרים שונים שנערכו בעולם אכן מצאו כי בעשורים האחרונים ההשפעה הישירה של גידול הוצאות הממשלה או הפחתת מסים על התוצר בטווח הקצר היא קטנה, וכיוונה אינו ברור²⁰. מכך עולה כי קובעי המדיניות הפיסקלית, בפרט במדינות שבהן החוב והגירעון גדולים, צריכים להתמודד לא רק עם הבחירה בין שיפור הרווחה בהווה (באמצעות הגדלת הצריכה

לוח ג'-8

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 1999 עד 2004¹ (אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2004	2003	2002	2001	2000	1999	
-2.0	-1.8	-3.0	-2.8	-2.1	-2.7	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ²
-1.7	-2.1	-3.2	-3.1	-2.6	-2.9	הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה ²

(1) הוצאות הריבית מחושבות בהנחה שקצב גידול האינפלציה במהלך השנה עמד על שני אחוזים, ולא על פי שיעור האינפלציה בפועל.

(2) מכיוון שסעיף "עודף ההכנסות של בנק ישראל" כפי שהוא מחושב בחשבונות הלאומיים, תנודתי מאוד, הוא לא נכלל באומדן הגירעון מנוכה המחזור.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

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

19 ראו גם פרק א' בדוח זה. לדיון רחב יותר באפשרות שהפחתת הגירעון ב-2003 תרמה להאצת הפעילות ראו תיבה ג'-2 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2003.

20 במאמר הבוחן את השפעת הרחבת ההוצאה הציבורית והפחתות מסים על התוצר מוצא Perotti כי גם במדינות המבוססות, שבהן השפעה זו צפויה להיות גדולה יחסית למדינות אחרות, היא קטנה ולעתים שלילית. במחקרים אשר בחנו מגוון גדול יותר של מדינות נמצאו מקרים רבים שבהם מדיניות פיסקלית מצמצמת תרמה דווקא להגדלת התוצר בטווח הקצר, ולהפך.

Perotti, R. (2004), "Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries," IGER Working Paper 276, December.

הציבורית ותיקון כשלי שוק) לבין הקטנת הנטל על הדורות הבאים (באמצעות הקטנת החוב הציבורי ופיתוח תשתיות), אלא גם עם השאלה אם מדיניות מרחיבה תוכל בכלל להגדיל את הרווחה בהווה.

נוסף על השאלה כיצד לפרש את ההשפעה של התפתחות הגירעון מנוכה המחזור, ובפרט של ירידת הגירעון המקומי, השנה חשוב להדגיש כי חישובי גירעון זה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תקבולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. מחד גיסא, תגובתן של ההכנסות ממסים על גידול התוצר בתחילת היציאה מתקופות שפל היא לרוב חזקה יותר מאשר בהמשך. מאידך, החישוב מניח שההוצאה הציבורית לא תשתנה כשהפער בין התוצר לרמתו הפוטנציאלית ייסגר, הנחה שאינה תואמת את ניסיון העבר בישראל: נמצא כי כל אחוז עלייה בתוצר העסקי מביא לעלייה של כחצי אחוז בהוצאה הציבורית (מנוכה במחירי התוצר העסקי). מיתאם זה משקף את עליות השכר במגזר הציבורי בתקופות גאות, את הצמדת חלק מקצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק בעבר, את עליית הביקוש למוצרים ציבוריים כשעולה רמת החיים ואת נטיית הדרג הפוליטי להגדיל את ההוצאות כשגדלות ההכנסות ממסים. אומדני התוצר הפוטנציאלי בעולם גם "ידועים לשמצה" בשנייה הרטרואקטיביים הניכרים בהם על פני זמן². בישראל גם ייתכן כי עקב התמשכות המיתון האחרון ועומקו, חלק מפוטנציאל הייצור שלא נוצל בשלוש השנים האחרונות אבד למשק לתמיד. אם כך, ייתכן כי "פער התוצר", הנמדד על בסיס המגמות מהעבר, הוא אומדן יתר ליכולתו של המשק להגדיל את הייצור בתום המיתון, ו"הגירעון מנוכה המחזור" שנאמד מוטה כלפי מטה.

2. הוצאות הממשלה הרחבה והרכבן

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-1.6 אחוזים, בהמשך לירידה של 1.1 אחוזים ב-2003, והגיע ל-51.6 אחוזי תוצר, רק מעט מעבר למשקלה בשנת 2000, שהיה הנמוך ביותר בעשורים האחרונים. הירידה החדה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בשנתיים האחרונות שיקפה ירידה ריאלית של ההוצאות (בניכוי מחירי התוצר העסקי) ולא רק את גידול התוצר. בשנתיים אלה ירדו ההוצאות ללא ריבית במצטבר ב-3.2 אחוזים (לוח ג'-3). הירידה הקיפה את כל רכיבי ההוצאה פרט להשקעות בתשתית התחבורה ולרכיב השכר, שגדל השנה בשיעור חד של 6.1 אחוזים; שיעור זה משקף ירידה כמותית של 1.5 אחוזים בתשומת העבודה ועלייה נומינלית של כ-7.2 אחוזים בשכר לשעה, אשר נבעה, בין היתר, מתשלום כפול של דמי ההבראה על פי ההסכם עם ההסתדרות בסוף השנה (שתרם כ-3.5 אחוזים לעלות השכר השנתית) וככל הנראה גם מתשלומי פיצויים לפורשים ממערכת הביטחון.

תשלומי ההעברה השוטפים (בעיקר קצבאות המוסד לביטוח לאומי) ירדו השנה ב-2.2 אחוזים, בהמשך לירידה של 3.4 אחוזים אשתקד. בחישוב לנפש פחתו תשלומים אלה בשלוש השנים האחרונות ריאלית ב-11.5 אחוזים, ירידה שקיזזה את רוב עלייתם הריאלית בשנים 2000 ו-2001, וכן את עלייתם ביחס לתוצר. לא כל הקצבאות פחתו בשיעורים דומים: קצבאות הילדים והאבטלה פחתו ב-40 אחוזים בהשוואה לשנת 2001, ותשלומי הגמלה להבטחת הכנסה - בכ-20 אחוזים. משקלן של כלל קצבאות הביטוח הלאומי בתוצר פחת השנה ב-0.7 אחוז תוצר, ובשנתיים האחרונות ב-1.1 אחוזים, ובכך הוא חזר לרמה של 1997 (לוח א'-נ' 3.14). גם

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-1.6 אחוזים, בהמשך לירידה של 1.1 אחוזים ב-2003, והגיע ל-51.6 אחוזי תוצר.

הירידה החדה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בשנתיים האחרונות שיקפה ירידה ריאלית של ההוצאות, ולא רק את גידול התוצר.

בחישוב לנפש פחתו תשלומי ההעברה בשלוש השנים האחרונות ריאלית ב-11.5 אחוזים, ירידה שקיזזה את רוב עלייתם הריאלית בשנים 2000 ו-2001.

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

משקלם המשותף של דמי האבטלה ותשלומי הגמלה להבטחת הכנסה בתוצר נסוג לרמה של 1997, אך עדיין היה גבוה מאשר בכל השנים שקדמו לשנה זו, כולל תקופת האבטלה הגבוהה של תחילת שנות התשעים.

מהנתונים לעיל עולה כי אף שבראייה היסטורית תשלומי ההעברה בהווה אינם נמוכים, אין ספק כי בשנים האחרונות נפגעו קשה חלק מהנוקקים לתמיכות מהמדינה, בפרט אלו שבגיל העבודה. זאת במיוחד משום שהקשחת התנאים חלה על כל הנוקקים למערכות הרווחה, שכן עדיין אין בישראל מערכת המסוגלת להבדיל באופן אמין ויעיל בין מי שאינם מסוגלים לעבוד למי שבחרים להימנע מעבודה. פיתוח מגנונים יעילים, ככל שניתן, להבחנה זו יוכל לשפר את יחס התחלופה בין השמירה על הקופה הציבורית והיציבות הפיסקלית לבין הרצון לתמוך בצורה הולמת במי שזכאים לכך. סיבה מרכזית להפחתת הקצבאות והקשחת התנאים לתמיכה באוכלוסייה בגיל העבודה היא הרצון להגדיל את שיעור התעסוקה, שכן נמצא כי הקצבאות מעודדות יציאה משוק העבודה²², בעוד שהמפתח להיחלצות מעוני הוא יציאה לעבודה²³. ואולם, בשלב הנוכחי המדיניות מעודדת כניסה לשוק העבודה בעיקר באמצעות הרעת התנאים למי שאינם עובדים, לצד הקטנת מספר העובדים הזרים, ואילו הרכיב המשלים של מדיניות זו – פעולה ממשית לתמיכה בכניסה לתעסוקה – עדיין לא הופעל בהיקף רחב. זאת בניגוד למצב ברבות מהמדינות המפותחות המוציאות סכומים גבוהים על תכניות להכשרת עובדים ולסבסוד תעסוקה²⁴. בהקשר זה נציין כי השפעתן של הפחתות המס ברמות השכר הנמוכות, שהופעלו השנה, על התעסוקה היא זניחה²⁵.

צעדי המדיניות שננקטו בשנתיים האחרונות פעלו להגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות, לפחות בטווח הקצר. אמנם מידת אי-השוויון המקובלת היא שאלה חברתית פוליטית בעיקרה, אך לאי-השוויון גם השלכות כלכליות שיש להתמודד איתן, בפרט אם הוא מגדיל את החסמים למוביליות כלכלית. אם הפחתת רמת ההכנסות של השכבות החלשות תלווה בפגיעה ביכולתן להשקיע בהון אנושי – של המבוגרים, ובפרט של ילדיהם – תהיה בכך פגיעה לא רק בשכבות אלה אלא גם ביכולתן של המשק למצות את פוטנציאל הצמיחה שלו בעתיד. לכן יש חשיבות רבה ליישום המדיניות של חידוד התקצוב הדיפרנציאלי של התלמידים במערכת החינוך, על פי מעמדם החברתי-כלכלי, למשל כפי שהציעה ועדת דברת. (דיון מפורט בדוח ועדת דברת ראו בפרק ד' של דוח זה.)

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהעלאת רמת הרווחה תלויה לא רק בגודל הגירעון ובהיקף ההוצאה הציבורית, אלא גם, במידה רבה, בהקצאת התקציבים ביעילות לתיקון כשלי שוק באספקת מוצרים ציבוריים, לצעדים שיתמכו בהגדלת הפריזון,

22 ע' ברנדר, א' פלד-לוי ונ' קסיר להלן; ד' גוטליב (2002), "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל, רבעון לכלכלה, 49, מארס, 158-121; נ' זוסמן וד' רומנוב (2001), "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות", רבעון לכלכלה, 48, דצמבר, 607-647.
23 ראו: ק' פלוג, ונ' קלינר) קסיר (2001), "על עוני, עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה, 48, 4 (דצמבר), 516-542.

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

25 לדיון בגודל ההשפעה של הפחתות מס על הכניסה לשוק העבודה ולתעסוקה ראו: ע' ברנדר ונ' סטרבינסקי (2005), "תכונות מערכת מס ההכנסה השלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", פורום למדיניות כלכלית ע"ש פנחס ספיר, 13.1.2005.

קצבאות הילדים
והאבטלה פחתו ב-40
אחוזים בהשוואה לשנת
2001, ותשלומי הגמלה
להבטחת הכנסה - בכ-20
אחוזים.

אף שבראייה היסטורית
תשלומי ההעברה בהווה
אינם נמוכים, אין ספק
כי בשנים האחרונות
נפגעו קשה חלק
מהנוקקים לתמיכות
מהמדינה, בפרט אלו
שבגיל העבודה.

הקשחת התנאים חלה על
כל הנוקקים למערכות
הרווחה, שכן עדיין
אין בישראל מערכת
המבדילה באופן אמין
ויעיל בין מי שאינם
מסוגלים לעבוד למי
שבחרים להימנע
מעבודה. פיתוח מגנונים
יעילים, ככל שניתן,
להבחנה כזאת יוכל
לשפר את יחס התחלופה
בין השמירה על הקופה
הציבורית והיציבות
הפיסקלית לבין הרצון
לתמוך בצורה הולמת
במי שזכאים לכך.

ולשינוי חלוקת ההכנסות בהתאם לערכי החברה. כיוון שההחלטה אילו מוצרים ציבוריים תספק הממשלה, ובאיזה היקף, צריכה לשקף את העדפות הציבור וערכיו, והוצאה ציבורית גדולה מדי עלולה לפגוע בפעילות הכלכלית, בגלל השפעתה על העלאת נטל המס והחוב הציבורי – יש חשיבות רבה לסדרי העדיפויות שקובעת הממשלה בהקצאת התקציב²⁶. אבל במסגרת דיוני הממשלה והכנסת לא מתקיים לרוב דיון שיטתי על סדרי העדיפויות בתקציב, תוך בחינה של חלופות שונות. הממשלה אינה מגדירה – ודאי לא באופן אופרטיבי – מהם היעדים המרכזיים שהיא שואפת להשיג באמצעות התקציב, אילו סכומים היא מוכנה להקצות למטרות אלה ומאין יגיעו המקורות למימנם. במיוחד ממעטת הממשלה לקבוע אילו מפעולותיה פחות חשובות, כך שניתן לבטלן ולפנות מקורות לתחומים שבעדיפות – דבר המתבטא במשקלם המכריע של "קיצוצים רוחביים" בהתאמות שמתבצעות בתקציב²⁷. גם כאשר מוזכרים יעדים, הם מוגדרים לרוב באופן כללי (חינוך, תשתית תחבורה) בלי לקבוע מה המטרות הספציפיות שיש להשיג בתחומים אלה, כיצד יש להקצות את תוספת התקציב ובאיזה אופן יביא תקציב זה לתוצאה הרצויה.

בהעדר החלטות על יעדים כמותיים, הממשלה אינה דורשת ואינה מקבלת דיווח על ההוצאות בשנים הקודמות ובשנה השוטפת על פי יעדים שונים (למשל צמצום הפערים בין הפריפריה למרכז), ולכן גם אינה יכולה לשפוט אם ביצוע התקציב משקף מטרות מדיניות שהוזכרו בשנים קודמות (גם אם, כאמור, הן לא הוגדרו ככאלה). אמנם בשנים האחרונות הורחב מאוד הדיווח על ביצוע התקציב, במהלך השנה השוטפת ובשנים הקודמות, אך פירוט מאות ואלפי סעיפים אינו תחליף לריכוז הנתונים על פי מטרות. ריכוז כזה, המאפשר ניתוח ממוקד, קיים לגבי כמה תחומים מרכזיים בפרסומים שונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למשל בתחומי החינוך והבריאות. ואולם, לדוגמה, הפרסומים האחרונים על ההוצאה הלאומית לחינוך ולבריאות, מסוף 2004, סיפקו נתונים מפורטים על הרכב ההוצאות רק עד שנת 2000 – נתונים המשקפים את החלטות התקציב של ממשלת ברק בעידן שלפני האינתיפאדה²⁸. גם אם השינויים בהרכב תקציבי החינוך והבריאות אינם גדולים, ודאי שדרושים נתונים מעודכנים יותר ככלי לניתוח המדיניות וההתקדמות בהשגת יעדים שונים.

בהעדר הצהרה מחייבת על סדרי העדיפויות בהרכב ההוצאה הציבורית ניתן לנסות וללמוד עליהם בדיעבד, באמצעות ניתוח של התפתחות ההוצאות בשנים הקודמות, ומכך לזהות את "ההעדפה הנגלית", לפחות ברמה של נושאים מרכזיים. זאת על בסיס אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסך ההוצאה הציבורית (לוח א'–נ' 3.8) או על סמך נתוני התקציב על הוצאות הממשלה ודיווחי המוסד לביטוח לאומי על פעילותו (לוח ג'–9). אומדנים אלה מלמדים, שלמרות השינויים הגדולים בהוצאה הציבורית – גידול מהיר עד 2002 וירידה מאז – הרכב הוצאות הממשלה כמעט לא השתנה מסוף שנות התשעים. בשנים אלו גדל חלק ההוצאה הציבורית המוקדש לביטוח בפחות משתי נקודות אחוז, והחלק המוקדש לתשתיות

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהעלאת רמת הרווחה תלויה לא רק בגודל הגירעון ובהיקף ההוצאה הציבורית, אלא גם, במידה רבה, בהקצאת התקציבים ביעילות.

הממשלה ממעטת לקבוע אילו מפעולותיה פחות חשובות, כך שניתן לבטלן ולפנות מקורות לתחומים שבעדיפות – דבר המתבטא במשקלם המכריע של "קיצוצים רוחביים" בהתאמות שמתבצעות בתקציב.

למרות השינויים הגדולים בהוצאה הציבורית – גידול מהיר עד 2002 וירידה מאז – הרכב הוצאות הממשלה כמעט לא השתנה מסוף שנות התשעים.

26 לדיון מפורט בתהליך קביעת (או אי קביעת) סדרי העדיפויות בתקציב ראו סעיף 2 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2001.

27 עם זאת, את ההחלטה להקטין את קצבאות הביטוח הלאומי המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה (קצבאות הילדים, דמי האבטלה והקצבה להבטחת הכנסה) ניתן לראות כמשקפת שינוי מהותי בסדרי העדיפויות.

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

לוח ג'-9
התפלגות הוצאות הממשלה, לפי סעיפים, 1997 עד 2004
(אחוזים מסך הכול)

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
14.9	14.4	13.9	14.8	14.8	15.2	14.6	15.0
15.2	14.7	14.6	15.0	15.0	15.4	15.7	15.1
24.8	24.9	25.6	22.6	23.0	22.2	23.2	23.2
20.3	20.6	21.2	21.9	20.8	20.1	19.8	19.0
3.1	2.9	2.6	2.2	2.2	2.1	2.2	2.1
21.9	22.6	22.0	23.5	24.2	25.0	24.4	25.6

סך כל הוצאות הממשלה (ללא ריבית) +
הוצאות המוסד לביטוח לאומי (נטו)¹

חינוך²

בריאות³

ביטחון

קצבאות המוסד לביטוח לאומי ותגמולים לנכים⁴

השקעות בתשתית⁵

אחר

(1) כולל את בתי החולים הממשלתיים אשר הוצאו מתקציב הממשלה משנת 1998; ללא מתן אשראי. הוצאות הביטוח הלאומי נכללו, בניכוי תשלומי הממשלה למוסד לביטוח לאומי; תשלומים אלו כלולים בהוצאות הממשלה.

(2) ביצוע תקציב משרד החינוך והמוסדות להשכלה גבוהה.

(3) ביצוע תקציבי משרד הבריאות, בתי החולים הממשלתיים, והעברות מס הבריאות מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים.

(4) אינו כולל תשלום עבור ימי מילואים הכלול בהוצאות הביטחון.

(5) השקעות הממשלה בענפי המשק, למעט תמיכות במפעלים ממשלתיים, והשתתפות הממשלה בהשקעות של הרשויות המקומיות בכבישים.

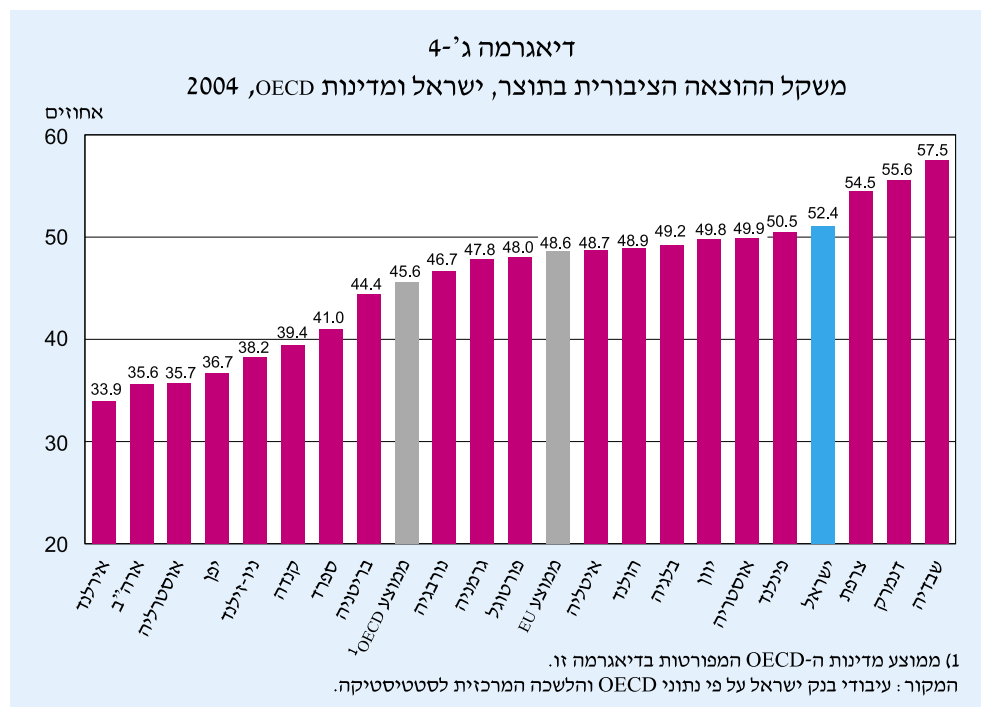
המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, תקציבים של משרדי הממשלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

- באחוז אחד. לעומת זאת, חלקן של התמיכות במגזר העסקי (הכלולות בסעיף "אחר" בלוח ג'-9) פחת. משקלן של ההוצאות על חינוך ובריאות, תחומים המזוהים פעמים רבות כראויים לעדיפות, כמעט לא השתנה במשך התקופה. ואולם חשוב להדגיש כי תועלתו של ניתוח מצרפי כזה להבנת התפתחות סדרי העדיפויות היא חלקית ביותר, שכן שינוי בהתחלקות ההוצאות בין התחומים השונים כשלעצמו אינו משקף בהכרח שינוי בסדרי העדיפויות, ודאי שלא בטווח הקצר. כך, למשל, תוספת שכר כללית במגזר הציבורי תגדיל את חלקם של השירותים עצימי העבודה (חינוך) גם אם אין כוונה להעניק עדיפות לתחום זה. עם זאת, ניתוח ארוך טווח יותר, מאמצע שנות השמונים ועד שנת 2000, מצביע על שינוי מסוים בסדרי העדיפויות - ירידה מתמשכת של משקל הוצאות הביטחון בסך הוצאות הממשלה, שנבלמה בשנת 2000, ועלייה בהוצאות הרווחה.

ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בשנתיים האחרונות הקטינה חלק ניכר מהפער שנפתח בינינו לבין המדינות המפותחות בעשור שקדם להן, לאחר שבראשית שנות התשעים משקלה דמה למוצע במדינות אלה. אמנם רק בשלוש מדינות (שבדיה, צרפת ודנמרק) משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גדול מאשר בישראל, אך בשש מדינות נוספות הוא דומה לו (דיאגרמה ג'-4). בפרט אם מביאים בחשבון שחלק מהוצאות הביטחון של ישראל ממומן באופן קבוע על ידי ממשלת ארצות הברית. השוואת רכיבי הגידול של ההוצאה הציבורית בעשור האחרון מעלה כי גידולה של הצריכה הציבורית הריאלית לנפש (שהוא אינדיקציה לשיפור איכות השירותים) נפל מזה של מדינות OECD, בעוד שהמחיר היחסי של

ירידת משקל ההוצאה
הציבורית בתוצר
בישראל בשנתיים
האחרונות הקטינה חלק
ניכר מהפער שנפתח
בינינו לבין המדינות
המפותחות בעשור שקדם
להן.

השירותים הציבוריים²⁹ וכן גם תשלומי ההעברה גדלו. השוואה של סך ההוצאה הציבורית בישראל, בהגדרה הבין-לאומית המקובלת, לממוצע במדינות OECD מעלה כי פער זה הוא כשבעה אחוזי תוצר (לוח ג'-6). אמנם רוב הפער נובע מההוצאה הביטחונית, הגבוהה יותר בישראל, אך חשוב לזכור כי הסבר זה להוצאה הציבורית הגבוהה בישראל - מוצדק ככל שיהיה - אינו מקטין את פגיעתו של גודל המגזר הציבורי בכושר התחרות של המשק הישראלי; זאת משום שהוצאות הביטחון בישראל קונות מוצר - ביטחון - שהמשקים המתחרים בנו נהנים ממנו במחיר נמוך הרבה יותר.



למרות הצלחת מדיניות הממשלה בשנתיים האחרונות בהקטנת הגירעון וההוצאה הציבורית, ובאימוץ רפורמות שמקטינות את הסיכונים הפיסקליים בטווח הארוך, גודל הגירעון הנוכחי נותר באותו תחום צר שבו הוא נע בעשור האחרון. תחום זה נראה כמוגבל בין "תקרה", המוכתבת על ידי השווקים - בפרט על רקע הפתיחות הגדלה של המשק לתנועות בין-לאומיות של סחורות, גורמי ייצור והון - ל"רצפה", המוכתבת על ידי אי-הנכונות של קובעי המדיניות להפחית את ההוצאות באופן מתמשך. השינוי בדגש של המדיניות לכיוון של הפחתת מסים עשוי לסייע בקיבוע התוואי של האטת גידול ההוצאות, וההתפתחויות ב-2004 הן אינדיקציה מסוימת לכך. אולם, מחמת היחס הגבוה של החוב לתוצר, תצטרך הממשלה בסופו של דבר להוריד את הגירעון אל מתחת ל"רצפה" של העשור האחרון, וצעד זה ידרוש שמירה על שיעור עלייה נמוך בהוצאות - בהתאם ליעדים שנקבעו - כשההכנסות ממסים יעלו.

למרות הקטנת הגירעון השנה גודלו נותר באותו תחום צר שבו הוא נע בעשור האחרון, תחום המוגבל למעשה בין "תקרה", המוכתבת על ידי השווקים, ל"רצפה", המשקפת את אי-הנכונות של קובעי המדיניות להפחית את ההוצאות באופן מתמשך.

²⁹ יחס מחירי הצריכה הציבורית למחירי התוצר בישראל עלה ב-2.5 אחוזים בממוצע לשנה במשך התקופה, לעומת גידול ממוצע של פחות מאחוז אחד במדינות OECD.

3. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

גירעון הממשלה הסתכם השנה, כאמור, ב-3.9 אחוזי תוצר, בהתאם ליעד שקבעה הממשלה. הגירעון התייצב השנה ברמה שאליה הוא ירד במחצית השנייה של 2003, בעקבות הפעלת "התכנית להבראת כלכלת ישראל"; זאת בתמיכת צעדים מרסנים נוספים, שנכללו בחוק ההסדרים ובחוק התקציב לשנת 2004 (לוח ג'-10). הרכבה של המדיניות הפיסקלית תמך בצמיחה בת-קיימא של המשק, למרות אי-ירידת הגירעון ביחס למחצית השנייה של 2003, משום שזו שיקפה שני כוחות מנוגדים שפעלו השנה: מחד גיסא, ריסון הוצאות הממשלה הביא לא רק לירידת משקלן בתוצר ב-2.2 אחוזי תוצר לעומת שנת 2003 כולה³⁰ אלא גם לירידתן ב-0.5 אחוזי תוצר לעומת מחציתה השנייה; מאידך, ההפחתה המשמעותית של שיעורי המסים קיזזה את ההרחבה המחזורית של ההכנסות ממסים ושמרה על משקלן של הכנסות הממשלה ממסים בתוצר ברמה דומה לזו של אשתקד (לוח ג'-11). הירידה בהוצאות השנה התרכזה בעיקר במשרדים האזרחיים ובתשלומי ההעברה: משקלן בתוצר של ההוצאות האזרחיות ללא ריבית ופירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי ירד מ-22.9 אחוזים ב-2003 ל-21.6 אחוזים השנה, ירידה המשקפת הפחתה ריאלית של 1.3 אחוזים (במונחי מדד המחירים לצרכן). משקל הוצאות הביטוח בתוצר ירד רק מעט, ואילו הוצאות הריבית אמנם ירדו במידה משמעותית, אך בעיקר בזכות גורמים טכניים, המשקפים את צורת רישומן (תיבה ג'-1), והתפתחות שער החליפין. עם זאת מומנו הגירעון ומיחזור החוב השנה בשיעורי ריבית נמוכים בהשוואה לשנים הקודמות, התפתחות שתתרום, אם תימשך, להפחתה משמעותית בהוצאות הריבית של הממשלה בשנים הבאות.

הרכבה של המדיניות הפיסקלית השנה תמך בצמיחה בת-קיימא של המשק.

הפחתת שיעורי המסים קיזזה את ההרחבה המחזורית של ההכנסות ממסים ושמרה על משקלן של הכנסות הממשלה ממסים בתוצר ברמה דומה לזו של אשתקד.

הגירעון ומיחזור החוב מומנו השנה בשיעורי ריבית נמוכים ביחס לשנים הקודמות, התפתחות שתתרום, אם תימשך, להפחתה משמעותית בהוצאות הריבית של הממשלה בשנים הבאות.

לוח ג'-10

הגירעון המקומי של הממשלה על פי מחציות, 2003 ו-2004

(אחוזי תוצר במונחים שנתיים)²

שנתי	2004			2003	
	המחצית הראשונה	המחצית השנייה	המחצית הראשונה	המחצית השנייה	המחצית הראשונה
הגירעון	-7.4	-3.3	-3.3	-3.3	-3.3
סך כל ההוצאות המקומיות (נטו)	37.9	35.1	35.0	35.6	35.1
סך כל ההכנסות המקומיות	30.5	31.8	31.8	32.3	31.8
ההכנסות ממסים ואגרות ³	28.2	28.9	28.8	29.1	28.8
השקעות המוסד לביטוח לאומי	1.6	2.1	2.1	2.2	2.1
אחר	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9

(1) ללא אשראי.

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

(3) השפעת דחיית החוזי המס מסוף שנת 2002 על התפלגות ההכנסות השנתית הוחלקה על ידי חלוקתה באופן שווה בין שתי המחציות של שנת 2003. המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני החשב הכללי.

30 למעשה הירידה בהוצאות הממשלה הייתה גדולה יותר מכפי שמשקפים נתוני התקציב, משום שחלק מהירידה בקצבאות הביטוח הלאומי נרשם בתקציב כגידול ההכנסות בסעיף "מילווה מהמוסד לביטוח לאומי". (ראו תיבה ג'-1).

**לוח ג'-1
התפתחות גירעון הממשלה, הכנסותיה והוצאותיה, עד 1997**
(אחוזי תמ"ג)

	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²	3.4	2.3	4.1	0.5	2.8	2.6	2.2	2.3	
הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	2.8	5.4	3.5	3.5	0.5	2.8	2.8	3.0	
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה (כולל רווחי בנק ישראל)					2.5	2.0	2.4	2.8	
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה (כולל רווחי בנק ישראל)					0.1	2.4	2.2	2.6	
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³	4.0	3.0	43.9	1.8	3.6	3.1	2.8	3.0	
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה	3.9	5.6	53.8	4.4 ⁵	0.7	3.3	3.2	3.3	
סך כל ההכנסות נטו ⁶	33.9	34.0	36.2	35.1	36.8	38.5	37.4	40.0	
מסים ואגרות	28.8	28.9	30.2	30.9	31.1	29.7	29.6	30.6	
ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות	1.3	1.1	1.4	1.3	1.7	1.9	2.2	1.7	
רווחי בנק ישראל שמומשו	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	0.7	
מילווה מהמוסד לביטוח לאומי	2.0	1.8	1.6	0.9	1.5	1.4	1.4	1.6	
מענקים מממשלת ארד"ב	1.8	2.1	3.0	2.0	2.5	2.6	3.2	3.2	
סך כל ההוצאות נטו ⁶	37.7	39.7	40.0	39.5	37.5	38.9	39.7	40.5	
מזון: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וטכסור דאשראי	7.2	7.7	6.8	6.9	7.0	6.9	7.3	7.3	
הוצאות ביטוח (נטו)	8.9	9.1	9.8	9.0	8.5	8.8	9.3	9.4	
סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות ביטוח	21.6	22.9	23.5	23.5	22.1	23.2	23.1	23.7	

- (1) בהגדרות שונות.
 (2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות במקומיות בעת דכנת התקציב, אך נרשמות כהכנסות בחו"ל בנתוני הביצוע.
 (3) משנת 2001 - תקרת הגירעון על פי חוק.
 (4) היעד שנקבע באמצע 2002 היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.
 (5) בשנת 2001 לא התקבל חלק מהמענק האורזי המיועד ולכן לא נרשם כהכנסה בשנת זו. אילו התקבל במונ, היה הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה יורד ל-4.0 אחוזי תמ"ג. המענק נרשם בשנת 2002 ומקטן את הגירעון בכ-0.6 אחוז תוצר. לעומת זאת, סיוע בסך 431 מיליוני דולרים שזיה צפוי בשנת 2002 לא התקבל, למרות שתוציות הרכנסות המתוקנת מאמצע 2002 כללה סכום זה. אילו התקבל גם סיוע זה בשנת 2002 היה הגירעון פוחת בכ-0.4 אחוז תוצר. על בסיס הסיוע בסך 600 מיליוני דולרים שזוהי במקור לשנת 2002 היה הגירעון מסתכם ב-4.2 אחוזי תוצר.
 (6) לא כולל הוצאות המוטלות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות לזימון ההוצאות המתונות.
המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ניהול תקציב הממשלה השנה הדגיש את מחויבותה הן ליעד הגירעון והן להפחתה מתמשכת בנטל המס. כאשר התברר, בתחילת השנה, כי ישנן פעילויות שתקציביהן קוצצו בשיעור חד מדי (בפרט תקציב הביטחון ומענקי האיזון לרשויות המקומיות), החליטה הממשלה להגדיל את התקציבים המיועדים למטרות אלה, ובמקביל לקצץ בסעיפים אחרים. אמנם באותו שלב (בחודש פברואר) כבר חולקה כל הרזרבה הכללית בתקציב, אך במקביל ננקטו צעדים מינהליים להגבלת ההוצאות, כדי למנוע חריגה בסוף השנה; בסוף השנה אכן לא הוצא כל התקציב, וזאת כדי לקזז את החוסר בהכנסות שלא ממסים (לוח ג'-12). באותו הזמן, כאשר התברר כי הפעילות במשק והיבוא מתרחבים בקצב מהיר מכפי שנחזה בעת הכנת התקציב, הפחיתה הממשלה מייד את שיעורי המס (התאמת מדרגות מס ההכנסה הנמוכות בינואר והפחתת מס הערך המוסף ומסי היבוא בפברואר). כאשר הוסיפו התקבולים ממסים לגדול בשיעור מהיר מהצפוי, הוחלט על הפחתה נוספת של שיעורי מס ההכנסה (גם כאן ברמות השכר הנמוכות) ועל התחלתו של תהליך הדרגתי להפחתת שיעורי מס החברות. צעדים אלה הדגישו את מחויבותה של הממשלה למדיניותה המוצהרת להפחתת שיעורי המס ואת רצונה למתן את השפעת רבות מההחלטות שקיבלה בשנתיים האחרונות, אשר הקטינו מאוד

ניהול תקציב הממשלה
השנה הדגיש את
מחויבותה הן ליעד
הגירעון והן להפחתה
מתמשכת של נטל המס.

הפחתות המסים ברמות
ההכנסה הנמוכות
הדגישו את מחויבותה
של הממשלה למדיניות
הפחתת שיעורי המס
ואת רצונה למתן
את השפעת רבות
מההחלטות שקיבלה
בשנתיים האחרונות,
אשר הקטינו את תרומתן
של הוצאותיה להפחתת
אי-השוויון במשק.

לוח ג'-12 רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2004

הפער בין התקציב לביצוע	התקציב המקורי	הביצוע
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)		
הגירעון (-)	-22.5	-20.3
מזה: הגירעון המקומי	-19.3	-17.4
הגירעון בחו"ל	-3.2	-2.9
ההכנסות	182.2	178.4
מזה: ההכנסות המקומיות	168.4	167.0
המסים ¹	151.8	153.0
המילוה מהמוסד לביטוח לאומי	11.2	10.8
ההכנסות האחרות ²	5.4	3.2
המענקים מממשלת ארצות הברית	12.0	9.5
ההוצאות⁴	204.9	198.8
מזה: ההוצאות המקומיות	187.9	184.5
ההוצאות בחו"ל	17.0	14.3
הביטחון ³	47.5	46.9
הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי	42.1	37.9
המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ⁵	115.3	114.0

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

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

(3) מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברזרבה התקציבית מופיעים כאן בטור התקציב כחלק מתקציב הביטחון.

(4) כולל הוצאות על רכבת ישראל בסך 1.9 מיליארדי ש"ח, שלא נכללו בתקציב המקורי, אך נכללו בביצוע. לשם עקביות ההשוואה כלולות הוצאות אלו גם בנתוני התקציב המקורי, בניגוד לנתוני התקציב שמפרסמת הממשלה.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2004 ועיבודי מזהקת המחקר.

בשנתיים האחרונות
הוציאה הממשלה חלק
קטן יותר מתקציבה
בהשוואה לשנים
קודמות.

את תרומתן של הוצאותיה להפחתת אי-השוויון במשק³¹. להפחתות המסים נוספה גם החלטה להקטין את הקיצוץ בקצבאות הזקנה.

ההתאמות הגדולות בתקציבי הממשלה בשנתיים האחרונות – בתכנית הכלכלית באמצע 2003, בתקציב 2004 ובפברואר 2004 – הקשו על פעילות משרדי הממשלה והגופים המתוקצבים. כתוצאה מכך, ומהצורך לקזז אופטימיות יתירה בתחזיות ההכנסות, הוציאה הממשלה בשנתיים האחרונות חלק קטן יותר מתקציבה בהשוואה לשנים קודמות. השנה נוספה לשיעור ההוצאה הנמוך גם רמת הוצאות חריגה במיוחד בחודש דצמבר, שקיזזה חלק ניכר מתת-הביצוע של התקציב במשך שאר השנה. (ראו תיבה ג'-3). הרמה הנמוכה של ביצוע התקציב, והשינוי בתוואי הוצאתו על פני השנה, הושפעו כנראה מהקושי לתקצב בצורה מדויקת את הפעילויות השונות, על רקע מאות ההחלטות שקיבלה הממשלה בתקופה זו על התאמות תקציביות ושינויים בחוקים ובתקנות הקובעים את פעילות משרדי הממשלה. נוסף על כך נראה כי משרד האוצר היה נחוש לעמוד השנה ביעד הגירעון, ולכן פעל באמצעים מינהליים כדי להגביל את הוצאות המשרדים. הצורך באמצעים אלה גדל בשנים האחרונות, מפני שתחזיות ההכנסות בתקציב היו, כאמור, אופטימיות מדי, וכתוצאה מכך היה צורך להתאים במהלך השנה את רמת ההוצאות בפועל ליעדי הגירעון (המתוקנים) אשר נקבעו, בעוד שהממשלה והכנסת לא הקטינו את התקציב. עקב ריבוי סעיפי התקציב בכל משרד ויחידה ממשלתית, שרבות מההעברות ביניהם דורשות אישור של משרד האוצר (ולעתים את הסכמתו לפנות לוועדת הכספים של הכנסת), יכולתו לבלום את ההוצאות אינה מבוטלת³². ההאטה בביצוע ההוצאות – בהשוואה לקצב הביצוע בשנים קודמות – בלטה השנה במיוחד באמצע השנה, כאשר הואט גידולן של ההכנסות ממסים, והתעורר חשש כי הן לא יגיעו לרמה שנקבעה בתקציב, וכאשר התברר כי אי-רישום ההעברות התקציביות, בסך 1.9 מיליארדי ש"ח, לרכבת ישראל כהוצאה תקציבית אינו תואם את הנורמות החשבונאיות בעולם³³. במשך ששת החודשים שמסוף מאי עד סוף נובמבר היו ההוצאות המקומיות של הממשלה נמוכות מהתוואי המתניש עם הוצאה מלאה של התקציב בכ-7 מיליארדי ש"ח. רק בחודש דצמבר, כשהיה ברור בכמה ניתן להגדיל את ההוצאות בלי לסכן את העמידה ביעד הגירעון, צומצם פער זה משמעותית.

אף שקשה לכמת את משקלם של הגורמים השונים לאי ניצולו המלא של תקציב הממשלה, סביר שחוסר יכולת של משרדי הממשלה ושל היחידות המבצעות למצוא שימוש למלוא הכספים שתוקצבו לא היה המכשול היחידי להוצאות. זאת, בייחוד משום ששיעורי הביצוע הנמוכים של ההוצאות נרשמו בשנתיים שבהן פחתה ההוצאה הציבורית. שמירת השליטה על ההוצאות, כך שיעדי הגירעון של הממשלה יושגו, היא בעלת חשיבות רבה, אך ראוי שהתהליך יתבצע ביתר שקיפות. ניתן להשיג זאת, למשל, באמצעות הקצאה ברורה של זרובה תקציבית,

31 ההשפעה הכוללת של השינויים הרבים שהוכנסו במערכת המס בשנתיים האחרונות על התפלגות ההכנסות אינה ברורה, בפרט בשל הפעלת המס על הכנסות הפרטים מהון, שהתקבולים ממנו, בסך 1.9 מיליארדי ש"ח, מגיעים ככל הנראה בעיקר מהאוכלוסייה בחמשת האחוזים העליונים של התפלגות ההכנסות. (לניתוח מפורט ראו: ע' ברנדר, מערכת המיסוי הישיר בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית, בנק ישראל, מחלקת המחקר, פברואר 2000. (bankisrael.gov.il).

32 אחת הדרכים לבלימת ההוצאות היא שימוש בעובדה שכשני אחוזים מהתקציב (כארבעה מיליארדי דולרים) מועברים לסעיפי רזרבה למטרות שונות בתוך תקציבי המשרדים. בניגוד לסעיף הרזרבה הכללי בתקציב, שרובו מוקצה למטרות שונות עוד בתחילת השנה, שחרור הכספים מסעיפים אלה בתקציבי המשרדים, הדורש אישור של אגף התקציבים – ולעתים גם של ועדת הכספים של הכנסת – נדחה לתקופה מאוחרת יותר.

33 נוסף על כך הועברו השנה לרכבת סכומים שלא נוצלו בתקציב 2003.

שהוצאתה מותנית ברמת ההכנסות, כבר בעת הכנת התקציב. בדרך זו תבהיר הממשלה מראש את נחישותה לעמוד ביעד הגירעון, בעוד שסדרי העדיפויות הכוללים לגבי ההוצאות שביצוען יהיה תלוי בהכנסות ייקבעו בידיה ובידי הכנסת, ולא באמצעים מינהליים. צעד ראשון בכיוון זה נעשה בתקציב 2005. (ראו סעיף 4, להלן).

תיבה ג'-3: שיעור הביצוע של תקציב הממשלה והתפלגות ההוצאות על פני השנה

בשנתיים האחרונות ירד משמעותית אחוז ההוצאה של הסכומים שתוקצבו בתקציב המדינה. לאחר שבשנים 1999-2002 הוציאה הממשלה במוצע כ-99 אחוזים מתקציבה (נטו, ללא אשראי), הגיעו הוצאותיה בשנת 2003 רק ל-95.6 אחוזים מהסכום שתוקצב, ובשנת 2004 - למרות ההוצאות החריגות בדצמבר (ראו להלן) - היא הוציאה רק 97.1 אחוזים מתקציבה (לוח ג'-3-1). שיעורי ביצוע נמוכים אלה תרמו חלק משמעותי מהירידה החדה של משקל ההוצאה הציבורית בישראל בשנתיים האחרונות¹.

לוח 1

אחוז ביצוע תקציב הממשלה, 1999 עד 2004 (אחוזים)

2004	2003	2002	2001	2000	1999	
97.3	96.9	99.9	98.9	99.1	98.3	ההוצאות ללא אשראי
97.1	95.6	98.7	99.8	98.6	98.4	מזה: נטו

המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות והכנסות הממשלה" וחישובי בנק ישראל.

הוצאת חלקית של הסכומים שנכללו בתקציב המדינה אינה סותרת את חוק התקציב, הקובע תקרות הוצאה. בחוק התקציב נקבעים הסכומים העומדים לרשות הממשלה, בחלוקה על פי משרדים, יחידות ופעולות, ואין היגיון בהוצאת מלוא ההקצאה על ידי מי שאינם זקוקים לכך. עם זאת, אי שימוש של משרדי הממשלה בסכומים ניכרים שתוקצבו במשך שנתיים רצופות עלול להעיד על ליקויים בתהליך התקצוב: אם הסכומים שהקצו הממשלה והכנסת מגיעים לסעיפים שבהם הם אינם דרושים, או שאין לאחראים על ביצועם יכולת להשתמש בהם, ייתכן כי היה ראוי שלא לתקצבם מלכתחילה, כדי שהתקציב ייטיב יותר לשקף את ההתנהלות הצפויה של הממשלה ואת סדרי העדיפויות. לחלופין היה ניתן להקצות את הסכומים לתחומים אחרים, שבהם היה נעשה בהם שימוש.

1 הקיצוצים בהוצאות שעליהם החליטה הממשלה במהלך 2003 ו-2004 לא הקטינו את סך ההוצאה שתוקצבה, אלא איפשרו את הגדלתם של סעיפים אחרים בתקציב בלי להגדיל את סך מסגרת ההוצאות.



בשנת 2004 בלט מאפיין נוסף של ניהול הוצאות הממשלה - ריכוז חלק ניכר מהן בחודש דצמבר, אף מעבר לשיעור בשנים קודמות. לאחר שבמהלך המחצית השנייה של השנה נשמרה רמת הוצאה נמוכה מאוד ביחס לתוואי המתיישר עם ביצוע מלא של התקציב, ואף עם עמידה ביעד הגירעון, גדלו ההוצאות במידה חריגה בחודש דצמבר, והגיעו לשיעור של 13.3 אחוזים מההוצאה השנתית; זאת לעומת הוצאה ממוצעת של 10.8 אחוזים ב-8 השנים הקודמות (דיאגרמה ג'-3-1). ההוצאות בדצמבר כוללות את תשלום דמי ההבראה ומענק היובל לעובדי הממשלה בסך כ-1.1 מיליארדי ש"ח, שהוקדמו מ-2005 כדי לסייע לממשלה לעמוד ביעדים הפיסקליים בשנה הבאה. אבל

לוח 2

הוצאות משרדי הממשלה (נטו), 2004

שיעור ההוצאה בדצמבר מההוצאה השנתית (אחוזים)	ההוצאות		
	דצמבר	ינואר-נובמבר (ממוצע חודשי)	
	(מיליוני ש"ח)		
14.6	23,913	12,678	כל משרדי הממשלה
18.6	4,759	1,893	המשרדים המינהליים ¹
13.0	10,239	6,255	המשרדים החברתיים ²
28.2	3,343	774	המשרדים הכלכליים ³
11.9	5,572	3,756	משרד הביטחון ⁴

- (1) נשיא המדינה, הכנסת, ראש הממשלה, האוצר, הפנים, ביטחון הפנים, המשפטים, החוץ, מבקר המדינה, גמלאות ופיצויים, המדע, התרבות והספורט ואיכות הסביבה.
- (2) הבריאות, הרשויות המקומיות, החינוך וההשכלה הגבוהה, הדתות, העבודה, הרווחה, העברות למוסד לביטוח לאומי, השיכון וקליטת העלייה.
- (3) תמיכות, החקלאות, האנרגיה והתשתיות, משק הדלק, התעשייה והמסחר, התיירות, התקשורת, התחבורה, המשק המים, המרכז למיפוי ישראל ומע"ץ.
- (4) כולל הוצאות חירום אורחיות, תיאום הפעולות בשטחים, הוועדה לאנרגיה אטומית וחוק חיילים משוחררים.
- המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות הכנסות הממשלה" וחשבוני בנק ישראל.

גודל החריגה בדצמבר עלה בהרבה על סעיף זה; היא הייתה רחבת היקף, ולא התמקדה רק בסעיף ספציפי או במשרד בודד (לוח ג'-3-2). ההוצאות בדצמבר צמצמו את תת-הביצוע השנתי של התקציב במידה רבה: ללא הרכיב החריג שלהן (בהשוואה לשנים הקודמות), שהסתכם בכ-5 מיליארדי ש"ח, הייתה ההוצאה הממשלתית מגיעה השנה רק ל-95 אחוזים מהסכום שתוקצב.

השהיית חלק ניכר מההוצאות עד דצמבר, כפי שנעשה השנה, מאפשרת לממשלה לכוון את הוצאותיה כך שהיא תעמוד במדויק ביעד הגירעון, ובזאת היא עשויה לחזק את אמיתותו. ואולם, התוואי החריג של ההוצאות השנה וגודל ההתאמה בחודש דצמבר מקטינים את יכולתו של הציבור להעריך את התפתחות התקציב במהלך השנה. חוסר ודאות לגבי התפתחות ההוצאות במהלך השנה עלול להקשות על הממשלה לשכנע את השווקים, במיוחד במקרה של משברים עתידיים, באמינותן של התאמות פיסקליות שיידרשו באותה עת. לכן יש חשיבות רבה לשקיפות בניהול התקציב במהלך השנה, תוך הגדרה מדויקת של סעיפי הרזרבה בתקציב והתנאים להפשרתם, ולבצע את ההפשרה באופן הדרגתי יותר ולא בבת-אחת בסוף השנה. ביצוע הדרגתי יותר של ההוצאות יתרום גם ליעילות התפעולית של הממשלה, שכן ביצוע חפז של הוצאותיה בחודש אחד, על בסיס הסכומים הבלתי מנוצלים שהצטברו בקופה, עלול להביא לשימוש לא יעיל במקורות.

אחד המגזרים שבהם בלטה השנה במיוחד השלכת ההתפלגות החריגה של הוצאות הממשלה על פני השנה הוא השלטון המקומי. הואיל ותקציבי הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן שייכת לקבוצות החלשות מבחינה כלכלית-חברתית נסמכים במידה רבה על מענקי האיוון שמעבירה להן הממשלה³⁴, ההאטה בביצוע העברות אלה פגעה פגיעה ממשית בתפקודן. במשך התקופה שעד ה-13.9.2004, כלומר לאחר שחלפו יותר משני שלישים משנת התקציב, העבירה הממשלה לרשויות המקומיות רק 46 אחוזים ממענקי האיוון שתוקצבו, באותם סעיפים שאינם מותנים בביצוע תכניות הבראה³⁵ – פער של כחצי מיליארד ש"ח לעומת הסכום שהיה מועבר במקרה של העברה אחידה על פני השנה (לוח ג'-13). במקביל נקלעו רבות מהרשויות החלשות לקשיי נזילות, שהתבטאו בין היתר בתופעה הבלתי-ראויה של אי-תשלום השכר לעובדיהן במשך חודשים ארוכים, אשר הוליכה לשביתה כללית במשק. במסגרת המשא ומתן שהתנהל בבית הדין לעבודה לסיום השביתה התברר כי היקף הלנות השכר ברשויות הוא כ-400 מיליוני ש"ח. בעקבות הסדר בבית הדין לעבודה הועברו לרשויות במצטבר עד אמצע חודש אוקטובר – לאחר שחלפו כשלושה רבעים מהשנה – כ-72 אחוזים ממענקי האיוון שאינם מותנים בביצוע תכניות הבראה, ובמקביל חוסלו כמעט כל הפיגורים בתשלומי השכר, להוציא מספר קטן של רשויות שניהולן הכושל מתמשך זמן רב.

הפער בין ההכנסות המקומיות של הממשלה לתחזית התקציב היה השנה קטן בהרבה מאשר בשנים הקודמות והתרכזו כולו בהכנסות שאינן ממסים – תמלוגים, דיבידנדים והכנסות ממכירת קרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל (לוח ג'-12). בניגוד לשנים הקודמות עודפי המוסד לביטוח לאומי תאמו השנה את תחזית התקציב, ובכך תוקן אחד הגורמים המרכזיים

34 לפירוט ראו סעיף 7 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2003.

35 נוסף על כך הועברו עד אותו תאריך רק 31.5 אחוזים מהסכומים שהעברתם הותנה בהפעלת תכניות הבראה, שכן ברשויות רבות לא הוסכם עד מועד זה על ביצוע תכניות כאלה.

בשני השלישים

הראשונים של השנה

העבירה הממשלה

לרשויות המקומיות

רק 46 אחוזים ממענקי

האיוון שתוקצבו

בסעיפים שאינם מותנים

בביצוע תכניות הבראה

– סכום הנופל בכחצי

מיליארד ש"ח מזה

שהיה מועבר בתקופה

זו במקרה של העברה

אחידה על פני השנה.

היקף הלנות השכר

ברשויות המקומיות, עד

השביתה בספטמבר, היה

כ-400 מיליוני ש"ח.

לוח ג'-13 ההעברות בפועל של מענקי האיזון לרשויות המקומיות, 2004

ההעברות עד 27.10.04		ההעברות עד 13.9.04		
הפער בהשוואה להעברות אחידות	כאחוז מהתקציב במשך השנה (מיליוני ש"ח)	הפער בהשוואה להעברות אחידות	כאחוז מהתקציב במשך השנה (מיליוני ש"ח)	
239.4	67.8	758.2	43.1	סך כל מענקי האיזון
104.9	59.6	234.4	31.5	מזה: תכניות הבראה
135.5	71.6	527.4	46.0	מענקי איזון שאינם במסגרת תכנית הבראה

המקור: חישובי מחלקת המחקר על פי נתוני אגף התקציבים.

הפער בין ההכנסות המקומיות של הממשלה לתחזית התקציב היה השנה קטן בהרבה מאשר בשנים הקודמות.

לאופטימיות היתר של תחזית ההכנסות בשנים הקודמות³⁶. אבל ההבדל המרכזי לעומת השנים הקודמות היה בהכנסות ממסים, שהיו גבוהות במקצת מתחזית התקציב, אף כי במשך השנה הופחתו שיעורי המס באופן שהקטין אותן בקרוב ל-4 מיליארדי ש"ח; הפחתות אלו בוצעו נוסף על אותם שינויי החקיקה שנכללו במסגרת התקציב המקורי, ולכן לא השפיעו על סך ההכנסות. עליית ההכנסות ממסים מעבר לתחזית התקציב (בניכוי השפעת ההפחתות שלא תוכננו מראש) התאפשרה בזכות הצמיחה המהירה מזו שנחזתה בתקציב, שתרמה כ-3 מיליארדי ש"ח לעודף ההכנסות, הגידול החריג של יבוא מוצרי צריכה, שתרם כ-2.5 מיליארדי ש"ח, והקדמת תשלום דמי ההבראה ומענק היוכל לדצמבר, שהגדילה את ההכנסות ממסים על השכר בכ-800 מיליוני ש"ח.

הכנסות הממשלה ממסים היו השנה גבוהות לא רק מן החזוי בתקציב אלא גם מההכנסות בשנת 2003. הכנסות אלו (ללא מע"מ על היבוא הביטחוני) גדלו השנה בכ-8 מיליארדי ש"ח והסתכמו ב-151.5 מיליארדי ש"ח, עלייה ריאלית של 5.6 אחוזים. יתר על כן, בניכוי השפעת שינויי החקיקה, שכאמור תרמו להקטנת ההכנסות ממסים השנה, הסתכמה העלייה הריאלית ב-8.5 אחוזים³⁷. בחינת ההתפתחות הריאלית של הגבייה ב-2004 באמצעות מודל המס של מחלקת המחקר³⁸ מעלה כי גידול ההכנסות מוסבר בעיקר על ידי המשתנים הריאליים הנכללים במודל (לוח ג'-14)³⁹: (1) עליית התוצר תרמה לעליית ההכנסות 4.4 אחוזים; (2) גידול היבוא של מוצרי צריכה, מעבר לגידול המוסבר על ידי עליית התוצר השנה, מסביר עלייה של 3.6 אחוזים בהכנסות ממסים; עלייה זו תיקנה בחדות את הירידה שנרשמה בשנת 2003, ואין לצפות כי תימשך בשנים הבאות; (3) התאוששות במכירת דירות מיד ראשונה, במחצית הראשונה של השנה, מסבירה גידול של 0.4 אחוז בגבייה; (4) עליית השכר הריאלי תרמה לגידול ההכנסות

36 להסבר הרישום של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה ראו תיבה ג'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.

37 שינויי החקיקה כוללים הן שינויים שנכנסו לתוקף רק בשנת 2004 והן את השפעתם של שינויים משנים קודמות על ההכנסות בשנת 2004. לדיון מפורט בשינויי החקיקה בתחום המיסוי, שהופעלו בשנתיים האחרונות, ראו תיבה ג'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2003.

38 לתיאור מלא של המודל ראו: עדי ברנדר, אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2001.02, ינואר 2001. כפי שמוסבר שם, תרומת כל אחד מהמשתנים המסבירים אינה משקפת רק את התנהגותו של בסיס מס ספציפי, אלא גם את המיתאם בין המשתנים לבין בסיסי מס אחרים.

לוח ג'-14
השפעת משתנים מקרו-כלכליים על הכנסות הממשלה ממסים,
12004

התרומה לשינוי בהכנסות	
(אחוזים מסך ההכנסות)	
8.6	סך השינוי בהכנסות הממשלה ממסים
8.8	המשתנים הריאליים
4.4	התוצר המקומי הגולמי ²
0.4	השכר הריאלי למשרת שכיר ³
3.6	יבוא מוצרי צריכה ⁴
0.4	מכירת דירות מיד ראשונה ⁵
-0.2	המשתנים הפיננסיים
-0.3	מחירי המניות בבורסת תל אביב ⁶
0.0	מכירת מניות על ידי בעלי ישראלים בחו"ל ⁷
0.1	מלאי האשראי במטבע חוץ במערכת הבנקים ⁸

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

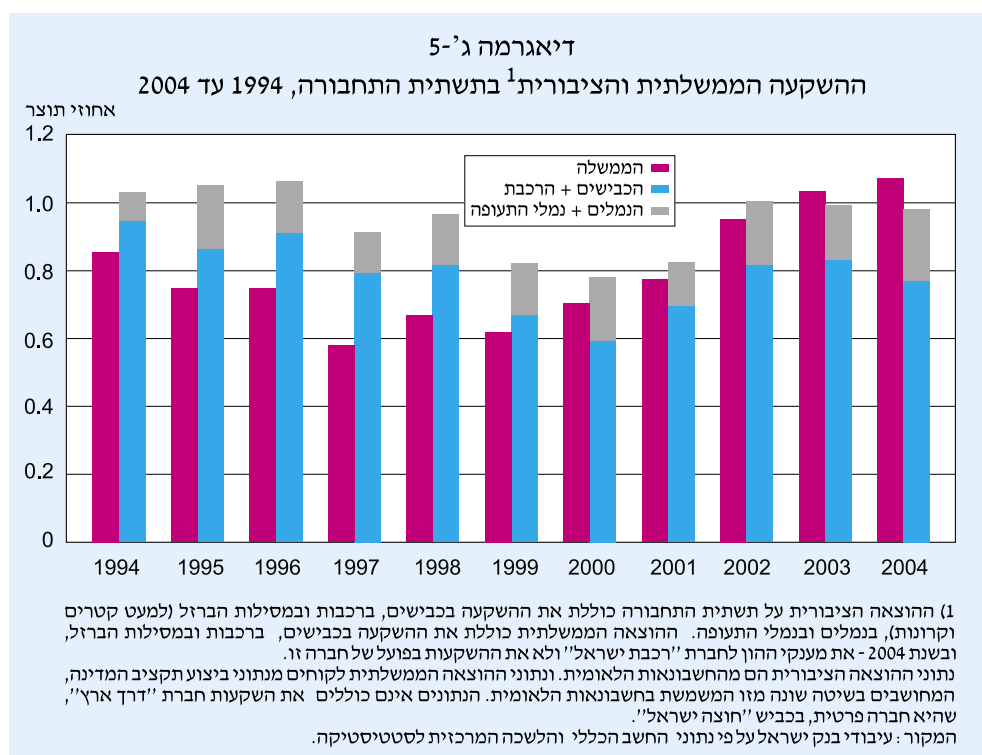
ממסים 0.4 אחוז. השפעת המשתנים הפיננסיים הנכללים במודל על ההכנסות השנה הייתה קטנה.

על רקע הריסון בהוצאות הממשלה בולט המשך הגידול של השקעותיה בתשתית התחבורה (דיאגרמה ג'-5). ביצוע השקעות אלה נשען בעיקר על חברות ורשויות ממשלתיות הממומנות מתקציב הממשלה או נתונות לפיקוחה; השנה הועברה למעמד של חברה ממשלתית גם מע"צ, האחראית למרבית ההשקעות בכבישים הבין-עירוניים. ההשקעה התקציבית בתחום התחבורה כוללת מימון וביצוע של ההשקעות בכבישים הבין-עירוניים, מימון ישיר של תכנית

39 יבוא מוצרי הצריכה והשכר נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר.

ההשקעות של רכבת ישראל⁴⁰ ומימון רוב ההשקעות בכבישים העירוניים, שחלק נכבד מהן מתבצע בשיתוף עם הרשויות המקומיות. השקעות אלה גדלו השנה בכ-7.5 אחוזים (בניכוי מדד המחירים לצרכן). בהמשך לגידול ניכר בשנתיים הקודמות, ומשקלן בתוצר גדל מעט, ל-1.1 אחוזים, שיעור גבוה בהשוואה לעשורים האחרונים⁴¹. זהו הישג חשוב, במיוחד לנוכח הנטייה, שתועדה בספרות הכלכלית בעולם, ונהגה בישראל בעבר, לקצץ בהשקעות בתקופות של קשיים תקציביים. עם זאת, בשנים הבאות יידרשו השקעות בהיקף גדול יותר כדי להתאים את התשתיות לצורכי המשק⁴². חשוב לעגן בתכנון רב-שנתי את ההוצאות הצפויות של הממשלה לסיוע לפרויקטים חשובים בתחום תשתית התחבורה, כגון הרכבות הקלות בתל אביב ובירושלים והארכת כביש חוצה ישראל, כפי שנעשה בתקציב הפיתוח של רכבת ישראל; זאת כדי להבטיח כי יוקצו המשאבים הדרושים להשקעות אלה לנוכח התוואי השאפתני של ריסון הגידול בהוצאות הממשלה שנקבע לשנים הקרובות, ולהבטיח כי הן יישקלו בהתאם לסדר העדיפויות הכולל. לשיפור יכולת התכנון התקציבית והפיסית בתחום זה בשנים הבאות תסייע גם נחישות של הממשלה באכיפת התחייבויותיהם של המתמודדים במכרזי התשתית.

נחישות של הממשלה באכיפת התחייבויותיהם של המתמודדים במכרזי התשתית תשפר את יכולת התכנון התקציבית והפיסית בתחום זה בשנים הבאות.



40 מפני הפיכתה של הרכבת לחברה ממשלתית נרשמות בתקציב, החל מ-2003, העברות ההון מהממשלה לחברה, ולא ההשקעות בציוד ובמסילות ברזל.

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

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

4. תקציב 2005

תקציב 2005 הוא הראשון שהוכן בהתאם ליעדים הפיסקליים החדשים שקבעה הממשלה: תקרת גירעון של שלושה אחוזי תוצר ועלייה ריאלית של אחוז אחד בהוצאות. תקציב זה ניצב בפני תנאי פתיחה נוחים בהרבה מאשר ארבעת קודמיו: המשק חזר לצמיחה, יעד הגירעון בשנה הקודמת הושג, וההכנסות ממסים תאמו את התחזיות, הסביבה הבין-לאומית והמצב הביטחוני השתפרו, השווקים הפיננסיים נותנים אמון במדיניות התקציבית, והחלטות הממשלה משנים קודמות תומכות בהמשך ריסון ההוצאות. כתוצאה מכל אלה, היקפם של צעדי המדיניות הנלווים לתקציב, כדי לעמוד ביעדי הגירעון והוצאות, קטן בהרבה מהיקף הצעדים שהופעלו במהלך השנתיים האחרונות. עם זאת, התקציב אינו כולל עדיין את עלות תכנית ההתנתקות, ואם זו אכן תבוצע ב-2005 יגדל הגירעון. הממשלה החליטה כי בגלל אופיין החד-פעמי של הוצאות אלה היא תאפשר לגירעון ולהוצאות לגדול בהתאם, אך גם כך תתווסף עלות זו לחוב הציבורי. ההחלטה שלא לכלול הוצאות אלה במסגרת יעדי התקציב גם עלולה להגדיל, שכן במסגרת קבלת ההחלטות יפחת הלחץ לבחון את עלותן מול שימושים חלופיים בתקציב.

בתקציב 2005 כלולים שלושה צעדים בעלי משמעות כספית גדולה: הפחתה של 1.5 מיליארדי ש"ח בתקציב הביטחון, קיצוץ רוחבי של 1.5 מיליארדי ש"ח בהוצאות המשרדים (והפחתה נוספת של 750 מיליונים בכל אחת מהשנים 2006-2008), והסטה של תשלומי דמי ההבראה ומענק היוכל בסך כ-1.7 מיליארדי ש"ח משנת 2005 לשנים 2004 ו-2006, כדי שלא יירשמו כהוצאות בשנה זו⁴³. כמו כן הסכימה הממשלה עם הסתדרות העובדים החדשה על דחייה של תשלום תוספת היוקר לעובדי המגזר הציבורי בשנה, חיסכון של כ-400 מיליוני ש"ח. מעבר להפחתות ההוצאות נקטה הממשלה צעד חשוב נוסף: הקצאת 1.1 מיליארדי ש"ח מתקציבי המשרדים, החל מ-2005, לרזרבה לעמידה בתקרת ההוצאות. סכום זה יופשר במהלך השנה (עד סוף יוני) בהתאם להתפתחות התקציב, כדי להבטיח שהממשלה לא תחרוג מיעדי התקציב. רזרבה זו תקל על הממשלה להתמודד עם התפתחויות לא-צפויות במשך השנה, תוך יצירת סדרי עדיפויות בתוך תקציבי המשרדים, אף כי לא ביניהם.

יעד הגירעון שנקבע לשנת 2005 הוא 3 אחוזי תוצר (16.7 מיליארדי ש"ח), נמוך ב-3.7 מיליארדי ש"ח מן הגירעון בפועל בשנת 2004. הפחתת הגירעון, על פי התקציב, צפויה להתבסס על גידול ניכר של הכנסות הממשלה בסך כ-14 מיליארדי ש"ח (לוח ג'-15) - שיעור גידול ריאלי של 6.4 אחוזים⁴⁴ - לצד גידול ריאלי של 3.8 אחוזים בהוצאות ביחס להוצאות בפועל ב-2004. ההכנסות ממסים צפויות לגדול, על פי התקציב, בכ-10.2 מיליארדי ש"ח - גידול ריאלי של 5.0 אחוזים (6.2 אחוזים אם מתחשבים בשינויי חקיקה הצפויים להקטין את ההכנסות ב-1.9 מיליארדי ש"ח, שהם 1.2 אחוזים), ועודפי המוסד לביטוח לאומי אמורים לגדול במיליארד ש"ח בזכות עליית התעסוקה והשכר, ביטול הצמדת הקצבאות והמשך הפחתת חלק מהן בהתאם לחוקים שהתקבלו בעבר. בהכנסות האחרות צפוי גידול של כ-8.5 אחוזים. שיעורי הגידול האלה מעוררים חשש שאומדן ההכנסות ממסים יתגלה כאופטימי מדי, בהינתן תחזית הצמיחה שבבסיס התקציב - 3.8 אחוזים. אמנם "הרזרבה לעמידה ביעד ההוצאות" מאפשרת

על פי תקציב 2005,
ההכנסות ממסים צפויות
לגדול ריאלית ב-5.0
אחוזים, ואם מביאים
בחשבון את שינויי
החקיקה - ב-6.2 אחוזים.

43 בתהליך אישור התקציב בכנסת הוחלט להגדיל את ההוצאות בסעיפים שונים בכ-750 מיליוני ש"ח, ובמקביל החליטה הממשלה על קיצוץ "רוחבי" בסכום דומה.

44 בהנחה שמדד המחירים הממוצע ב-2005 יעלה ב-1.5 אחוזים ביחס ל-2004, הנחה המתיישבת עם עליית מחירים של 2.0 אחוזים במשך השנה.

לממשלה להתמודד עם סטיות מתחזית ההכנסות, אך גודלה מספיק רק כדי לקזז פער של עד כ-0.7 אחוז בתחזית ההכנסות ממסים. יתר על כן, העדר רזרבה כללית בסכום משמעותי בתקציב, כפי שהוגש לכנסת, תקשה על ההתמודדות עם צרכים לא-צפויים שעשויים לעלות במשך השנה.

לוח ג'-15			
הכנסות והוצאות הממשלה (נטו) בשנת 2004 ובתקציב 2005			
השינוי הריאלי	התקציב 2005	הביצוע 2004	
(אחוזים)	(מיליארדי ש"ח)		
6.4	192.7	178.4	ההכנסות ללא אשראי
5.1	163.2	153.0	מסים
8.7	11.9	10.8	ביטוח לאומי
23.2	11.9	9.5	מענקים
8.3	5.6	5.1	אחר
3.8	209.4	198.8	ההוצאות ללא אשראי
1.9	166.4	160.8	מוזה: ללא ריבית וקרן לביטוח לאומי
-3.4	46.0	46.9	ביטחון ²
4.1	120.4	114.0	אזרחי

(1) בהנחה שמדד המחירים לצרכן הממוצע בשנת 2005 יעלה באחוז וחצי בהשוואה לזה של 2004.
 (2) בשנת 2004 כולל 3.5 מיליארדי ש"ח מהרזרבה התקציבית.
 המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות והכנסות הממשלה", mof.gov.il ודיווחי בנק ישראל.

למרות החשש להשגת יעד הגירעון הנובע מתחזית ההכנסות ממסים, הביצוע החלקי של תקציבי השנתיים האחרונות מצביע על האפשרות שהגמישות בתקציב 2005 מספיקה להקטנה נוספת של גידול ההוצאות במקרה הצורך. ההוצאות בתקציב צפויות לגדול בשיעורים ניכרים בהשוואה לביצוע ב-2004, אף כי הרחבה זו אינה סותרת את יעד ההוצאות. (להסבר החישוב של יעד ההוצאות ראו תיבה ג'-4.) סך ההוצאה המתוקצבת גדולה, כאמור, ריאלית ב-3.8 אחוזים מההוצאה בפועל ב-2004, וההוצאה ללא ריבית מתוקצבת לגדול ב-2.0 אחוזים. הקיצוץ בתקציב הביטחון, שיקטן ריאלית ב-3.4 אחוזים, מאפשר גידול ריאלי של 4.0 אחוזים בתקציבי המשרדים האזרחיים.

הביצוע החלקי של
תקציבי השנתיים
האחרונות מצביע על
האפשרות שהגמישות
בתקציב 2005 מספיקה
להקטנה נוספת של גידול
ההוצאות במקרה הצורך.

תיבה ג'-4: קביעת היעדים הפיסקליים של הממשלה לשנים 2005-2010

תקציב 2005 הוא התקציב הראשון שהוכן על בסיס המסגרת החדשה של היעדים הפיסקליים שקבעה הממשלה: תקרת גירעון של 3.0 אחוזי תוצר וגידול ריאלי של ההוצאות באחוז אחד בכל שנה. יעדים אלה אמורים להיות בתוקף עד שנת 2010. כדי לעמוד בשני היעדים הממשלה צריכה לבחון בכל שנה אם הגבלת גידולן של ההוצאות לאחוז אחד מספיקה כדי להבטיח שהגירעון יהיה נמוך מהתקרה של שלושה אחוזים. אם הגירעון הצפוי גבוה מהתקרה, הממשלה צריכה להחליט אם להפחית את שיעור הגידול של הוצאותיה או להגדיל את ההכנסות.

תקרת הגירעון בכל שנה תמשיך להיות מחושבת כפי שחושבה בעבר: הפער בין ההוצאות וההכנסות הצפויות של הממשלה, ללא מתן אשראי ופירעונו ובמחירים שוטפים. בהינתן תחזית לגודל התוצר ניתן לחשב את הגירעון המתיישב עם היעד. לעומת זאת חישוב תקרת ההוצאות הוא על בסיס מצרף שונה ושקוף פחות מזה המשמש לחישוב הגירעון – סך ההוצאות כולל מתן אשראי.

תקרת ההוצאות לשנה נתונה מחושבת על בסיס ההוצאות אשר נכללו בתקציב המקורי שאושר לשנה הקודמת, בלי התחשבות בהתפתחות-בפועל של ההוצאות באותה שנה. לכן, השוואת התפתחות ההוצאה הממשלתית בין השנים אינה רלוונטית לבחינת העמידה ביעד. את הבסיס הזה מתאימים לפער בין תחזית מדד המחירים לצרכן שעליה התבסס התקציב המקורי לשנה הקודמת (השנה שבה מכינים את התקציב) לבין אומדן המחירים המעודכן לאותה שנה, כפי שהוא מוערך על ידי משרד האוצר בעת הכנת התקציב לשנה הבאה. אם ההערכה היא שהמחירים עלו פחות מתחזית התקציב, מוקטן הבסיס, ולהפך. למותר לציין שאומדני מחירים אלה אינם מפורסמים לציבור¹. את הנתון המתקבל מגדילים באחוז אחד, בהתאם לשיעור הגידול הקבוע בחוק, ומעבירים אותו למחירים שוטפים בהתאם לתחזית המחירים לשנה הבאה – שגם היא אינה מדווחת לציבור.

ליעדים החדשים שנקבעו יש כמה חסרונות. הואיל ותקרת הגירעון שנקבעה לשנים 2006-2010 אינה נמוכה במידה המספיקה כדי להבטיח ירידה משמעותית ומתמשכת של יחס החוב הממשלתי לתוצר, נדרשת ירידה של הגירעון בשנים אלה אל מתחת לתקרה. אמנם ירידה כזאת היא אפשרית, אם הממשלה תנצל את הריסון בהוצאות גם להפחתתו ולא רק להפחתת מסים, אך עד כה לא נקבע יעד כזה. כך נותרת אי-ודאות לגבי כוונות הממשלה לגבי תוואי החוב בטווח הבינוני. כדי להקטין את אי-הוודאות הזאת רצוי שהממשלה תקבע, לפחות, יעד ליחס החוב לתוצר בטווח הבינוני – למשל לשנת 2008. כך תתאפשר גמישות מסוימת בקביעת התחלופה בין הפחתת מסים להקטנת הגירעון בטווח הקצר, תוך שקיפות לגבי היעדים הפיסקליים הרב-שנתיים. בהעדר יעדים כאלה, הרי אם וכאשר יגיע הגירעון לרמות שמתחת לשלושה אחוזי תוצר, תוכל הממשלה לעקוף בקלות יחסית את מגבלת ההוצאות תוך שימוש בהטבות מס כתחליף להוצאות ושינוי הסדרים מנהליים. כך למשל היא תוכל לעמוד ביעד ההוצאות על ידי החלפת סובסידיות לתחבורה הציבורית בהפחתת מסים סלקטיבית למפעיליה – למשל על הסולר. באופן דומה ניתן להקטין את השתתפות הממשלה במימון קצבאות הביטוח הלאומי בלי להפחית את הקצבאות עצמן. כתוצאה מכך יקטנו העברות הכספים מהממשלה למוסד לביטוח לאומי, הנרשמות כהוצאה בתקציב, ובמקביל יפחתו השקעות המוסד לביטוח לאומי באיגרות חוב ממשלתיות, הנרשמות

1 התקציב משתנה במהלך השנה, בעיקר עקב חוספת עודפים בלתי מנוצלים משנים קודמות, אך שינויים אלה אינם משפיעים על הבסיס לחישוב תקרת ההוצאות לשנה הבאה.

2 בספר "עיקרי התקציב" מופיע מקדם מחירים המפרט את השינוי הצפוי במחירים בשנה הבאה ביחס למחירים שהניחו מכיני התקציב לשנה הקודמת. כיוון שגם בשנה הקודמת, ובאלו שקדמו לה, לא מפורטת רמת המחירים הצפויה, מידע זה אינו מספיק כדי לזהות את ההנחות לגבי רמת המחירים הצפויה. כקירוב ניתן לחשב את הנחות המחירים המשמשות להכנת תחזית ההכנסות, אך אלו אינן זהות תמיד להנחות המשמשות לתקצוב ההוצאות.

בתקציב כהכנסה, בלי להשפיע על הגירעון ובלי שחל שינוי "אמיתי" בפעילות הממשלה. כדי להגביל את האפשרויות האלה ייתכן שכדאי גם לבסס את יעדי התקציב על פעילות הממשלה הרחבה, כמקובל בעולם.

סך ההוצאות, לצורך חישוב היעד, כולל, כאמור, גם את האשראי שנותנת הממשלה, בניגוד ליעדי הגירעון³. כיוון שהשנה בוטלו רבות מהטבות האשראי לדיור שהעניקה הממשלה, הצטמצם מאוד ניצול האשראי שהממשלה תקצבה למטרה זו, ומה עוד שסעיף זה תוקצב בשנים האחרונות בעודף ניכר. כך תורמת הכללת סעיף האשראי להקטנת הוצאות הממשלה בתקציב 2005 בכ-2 מיליארדי ש"ח (כאחוז אחד), לעומת התקציב המקורי לשנת 2004. זאת אף על פי ששיעורי ההחזר של אשראי זה גבוהים, ולכן אין זה נכון להתייחס אל הפחתתו כמקבילה להפחתת ההוצאות ה"רגילות" של הממשלה. עם זאת, הכללת מתן האשראי בחישוב יעד ההוצאות מסייעת להגדלת אמינותו, שכן היא מונעת את האפשרות לעקוף את תקרת ההוצאות באמצעות מתן הלוואות שפירעונן נתון בספק. הדבר נכון במיוחד לאחר שחלקן בסך האשראי של ההלוואות לדיור, שכאמור שיעור ההחזר שלהן גבוה, הצטמצם מאוד.

ההשוואה לתקציב השנה הקודמת, בדרך שבה היא נעשית כיום, יוצרת חוסר שקיפות, בעיקר בגלל אי-הבהירות של הנחות המחירים. אולם בעיה זו יכולה להיפתר בקלות יחסית באמצעות פרסום הנתונים שבהם משתמשים כדי לחשב את תקרת ההוצאות. אם תובטח השקיפות, ההחלטה לתקן את בסיס ההוצאות בהתאם להתפתחות המחירים בפועל היא נכונה, שכן היא מונעת הרחבה ריאליזציה מתמשכת של ההוצאות באמצעות מניפולציות של תחזית המחירים⁴. עם זאת, חשוב להמשיך בנוהל של הקצאת חלק מהתקציב לרזרבת מחירים, אשר תשוחרר רק אם המחירים אכן יעלו בקצב שנצפה מראש. זאת מפני שניסיון העבר מלמד כי כאשר נוצרת חריגה (ריאליזציה במקרה זה) מיעדי התקציב, הממשלה מתקשה לתקן את הסטייה בשנה הבאה, ובמקום זאת נוטה להתאים את היעד לחריגה.

לקביעת תקרת ההוצאות על בסיס תקציבי השנים הקודמות יתרון חשוב - ייצוב הציפיות לטווח הארוך, כל עוד הממשלה תשמור על היעדים. אמנם שיטת החישוב מאפשרת קפיצות גדולות בהוצאה הציבורית משנה לשנה - למשל ב-2005 - אך אם תדבק הממשלה ביעד, משמעות הדבר היא שרמת ההוצאות הריאלית שלה לשנת 2010 ידועה כבר עכשיו ואינה תלויה בסטיות שנתיות. כתוצאה מכך גם יפחתו הלחצים להוצאות מסיביות בסוף השנה, שנועדו למנוע את הקטנת בסיס התקציב לשנה הבאה. היעד ארוך הטווח מאפשר גם תכנון רב-שנתי של רכיבים שונים בפעילות הממשלה. זאת במיוחד אם הממשלה תגיע לרמת גירעון נמוכה במידה מספקת מהתקרה, כך שתקטן ההסתברות כי יהיה צורך להפחית את ההוצאות אל מתחת לתוואי כדי לעמוד ביעד הגירעון. הואיל ותוואי הוצאות זה, שנקבע בשנת 2004, אכן מתיישב עם הפחתה משמעותית של הגירעון ויחס החוב הציבורי לתוצר, נראה כי הוא יכול לתרום רבות לביסוס האמינות של המדיניות הפיסקלית וליעילות השימוש בתקציב בטווח הבינוני. זאת בייחוד אם יצורף לו יעד של יחס החוב לתוצר בטווח הבינוני.

3 רכיב הסבסוד בהלוואות נכלל גם בעבר בהוצאות הממשלה.

4 ביעד יציבות המחירים אין התאמה דומה. לכן לא ניתן להניח תיקון כלפי מעלה של רמת המחירים בעקבות אינפלציה נמוכה מהצפוי. ביעד יציבות המחירים אין התאמה דומה. לכן לא ניתן להניח תיקון כלפי מעלה של רמת המחירים בעקבות אינפלציה נמוכה מהצפוי.

5. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

התמדה של הגירעון ברמה שבה הוא התייצב מאמצע 2003, ואף ברמה דומה לזו המתוכננת בתקציב 2005, אינה מספיקה כדי להביא להפחתה משמעותית של יחס החוב הציבורי לתוצר בשנים הקרובות. עם זאת, הממשלה אימצה גם את יעד ההוצאות, שעשוי לאפשר ירידה גדולה יותר של הגירעון, אל מתחת לתקרה שנקבעה, ובכך לתרום לירידה מהירה יותר של יחס החוב לתוצר - אם היא תימנע מלנצל את מרבית הירידה של משקל הוצאותיה בתוצר להקטנת מיסים. ניסיון העבר מורה שכאשר נוצרו פערים בין יעדי התקציב הכוללים לבין התפתחותו בפועל, נטו הממשלות לשנות את היעדים ולא להתאים את התקציב, בפרט אם הפערים נוצרו שלא בעתות משבר; לפיכך חשוב לבדוק אם התפתחות התקציב הצפויה, על פי החלטות הממשלה לגבי צעדים ספציפיים שישפיעו על ההוצאות והגירעון בשנים הקרובות, תואמת את יעדי התקציב.

ניסיון העבר מלמד שכאשר נוצרו פערים בין יעדי התקציב לבין התפתחותו בפועל, נטו הממשלות לשנות את היעדים ולא להתאים את התקציב, בפרט אם הפערים נוצרו שלא בעתות משבר.

כדי לבחון את ההתאמה בין היעדים שקבעה הממשלה לשנים הקרובות לבין התוואי הצפוי לאור החלטותיה על צעדי מדיניות ספציפיים, השתמשנו במודל לניתוח רב-שנתי של התקציב, המתבסס על תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים השונים בעבר⁴⁵. במודל זה הצבנו אומדנים להשפעת ההחלטות התקציביות של הממשלה לגבי השנים 2005-2010 ובחנו את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב. ההנחות המרכזיות שבבסיס הניתוח - כולל התרחיש המקור-הכלכלי לשנים הקרובות - מפורטות בתיבה ג'-5. ניתוח זה מאפשר לאמוד את גודל ההתאמה התקציבית הנוספת הנדרשת כדי לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה, לברר אם המגבלה האפקטיבית על תקציב הממשלה בשנים הקרובות היא תקרת ההוצאות או תקרת הגירעון, ולנתח את ההתפתחות הצפויה של יחס החוב לתוצר ושל מצרפי התקציב.

תיבה ג'-5: ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב

- התוצר יגדל בשנת 2005 ב-3.5 אחוזים, בשנת 2006 ב-3.8 אחוזים, ובשנים 2007-2010 ב-4.0 אחוזים לשנה. שיעור הגידול הצפוי מתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי בשנת 2010, ועל עלייה שנתית של 1.34 אחוזים בתוצר למועסק, בדומה לממוצע בשלושים השנים האחרונות².
- הממשלה לא תוציא בשנת 2005 את הסכומים הכלולים ברזרבת יעד ההוצאות.
- עלות תכנית ההתנתקות תסתכם ב-3 מיליארדי ש"ח בכל אחת מהשנים 2005 ו-2006.

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

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

- השכר הריאלי במשק יעלה בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשוואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2005 תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון. (6.5 אחוזים על איגרות לא-צמודות). משנת 2006 תרד הריבית על החוב הלא צמוד ל-6 אחוזים.
- הממשלה תעמוד בהחלטות על הקפאת כוח האדם והתקציבים הנומינליים במגזר הציבורי ובהסכמי השכר עם ההסתדרות. מעבר לכך, שיעור עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יהיה דומה לזה של מחירי התוצר. זו הנחה אופטימית, שכן עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית בישראל בעשורים האחרונים מהירה מזו של מחירי התוצר (כמו במשקים המפותחים)³. התחשבות במגמה זו הייתה מגדילה את ההוצאה הממשלתית הצפויה, תוך קיזוז חלקי הודות לגידול ההכנסות ממסים.
- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית יפחת, בהתאם להסכם הרב-שנתי, ב-120 מיליוני דולרים לשנה, תוך גידול של הסיוע הביטחוני ב-60 מיליוני דולרים לשנה.
- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו בגמישות של 1.1 ביחס לגידול התוצר. זאת בהתאם לגמישות שחושבה בעשור האחרון⁴. ההכנסות בשנת 2005 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר והנחות מפורטות לגבי התפתחות המשתנים המקרו-כלכליים.
- תקציב הביטחון יגדל בשנים הבאות ריאלית ב-0.6 אחוז לשנה, עקב תוספת הסיוע הביטחוני, שהובטחה במסגרת ההסכם על הפחתת הסיוע האזרחי. משיעור זה ינוכו הפחתות שונות שעליהן החליטה הממשלה.
- הרפורמה במס והפחתות המסים האחרות, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי בשנים 2005-2007, יתבצעו כמתוכנן.
- שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 4.5 שקלים בסוף 2005 ו-4.7 שקלים מסוף 2006. מדד המחירים לצרכן יעלה ב-2 אחוזים לשנה.
- ההוצאות לחינוך ולבריאות יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות. הגידול הכמותי של שירותים אלה - לכל מקבל שירות⁵ - יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, ופריזון הייצור לא ישתנה, בעוד ששיעור עלייתו של השכר למועסק בחינוך ובבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק⁶. העלות של יישום מסקנות "ועדת דברת" תקוזז מהוצאות אחרות.

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

4 ראו עדי ברנרד (2001), "אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2001.02 (ינואר).

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

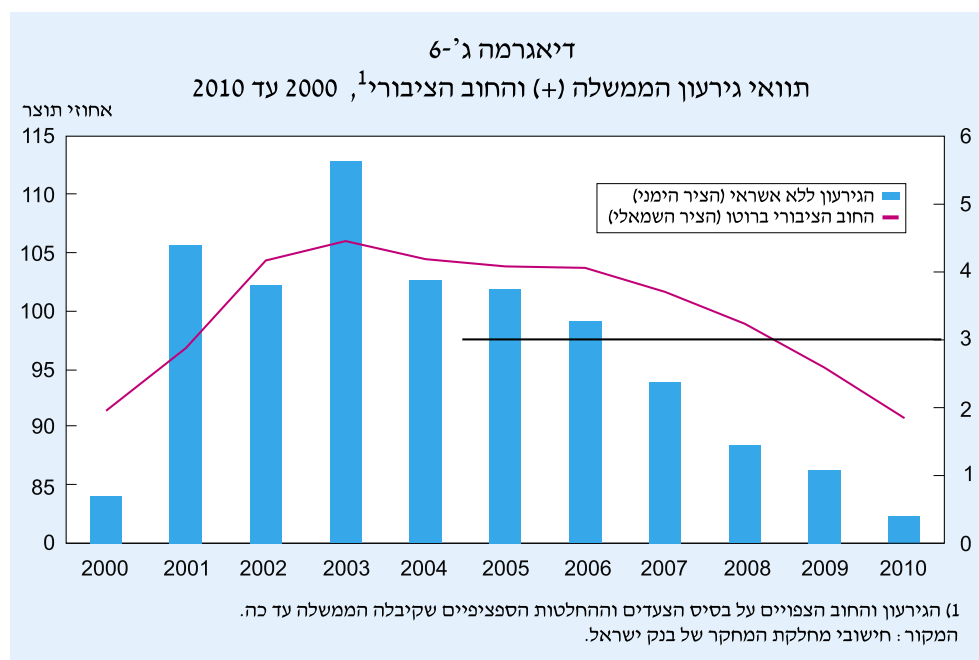
6 הנחה זו מתיישרת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים 1976-1999.

- הפרשי ההצמדה על איגרות החוב שהממשלה הנפיקה משנת 2001 ותנפיק בשנים הקרובות יירשמו בתקציב המדינה כהוצאה בזמן הפדיון.
- בשנת 2005 תממן הממשלה 3 מיליארדי ש"ח מגירעונה באמצעות מכירת חברות ממשלתיות.
- עלויות הסיכון המשולמות לממשלת ארצות הברית בגין הנפקת איגרות החוב במסגרת הערבויות יירשמו בתקציב בפריסה ל-20 שנה.

הקפדה על יישום
החלטות הממשלה שכבר
התקבלו, לצד הימנעות
מהפחתות נוספות
של ההכנסות, עשויה
להספיק כדי לעמוד
ביעדים הפיסקליים גם
בשנת 2006.

חשוב לתכנן כבר עכשיו
את הצעדים שיאפשרו
לצמצם את המגזר
הציבורי ואת התעסוקה
בו במסגרת תקציב
רב-שנתי, תוך אימוץ
השינויים המבניים
שיאפשרו את התייעלותו,
כדי לשמור על איכות
השירותים הציבוריים.

על פי הניתוח, שיעור הגידול הצפוי של ההוצאות בשנת 2006, בהתאם להחלטות הממשלה הקיימות, מתיישב עם יעד ההוצאות, וגם הגירעון משנת 2006 ואילך צפוי להימצא מתחת לתקרה שקבעה הממשלה⁴⁶ (לוח ג'-16 ודיאגרמה ג'-6). משמע שהקפדה על יישום החלטות הממשלה אשר כבר התקבלו, לצד הימנעות מהפחתות נוספות של ההכנסות, עשויה להספיק כדי לעמוד ביעדים הפיסקליים גם בשנת 2006. בשנים שאחרי 2006 צפוי גידול ההוצאות להיות מהיר יותר מהתוואי המתיישב עם היעד, ולכן תידרש הממשלה להתאמות נוספות כדי למנוע חריגה ממנו. גם ההתאמות הדרושות בשנים 2007 ו-2008 אינן גדולות, יחסית לאלו שנדרשו בשנים האחרונות. בשנים המאוחרות יותר, כאשר תסתיים השפעתן של החלטות ממשלה שונות בדבר האטת העלייה בהוצאות, צפויות ההוצאות לעלות בקצב מהיר יותר, והממשלה תצטרך להחליט על צעדים נוספים בהיקף ניכר, או להאריך את תוקפן של החלטות קיימות, כדי להמשיך ולשמור על היעד. כיוון שהממשלה לא תוכל להמשיך ולהגביל לאורך שנים את גידול השכר לעובד במגזר הציבורי לשיעורים נמוכים מאלה שבמגזר העסקי, חשוב לתכנן כבר עכשיו את הצעדים שיאפשרו להקטין את גודלו של המגזר הציבורי ואת התעסוקה בו במסגרת תקציב רב-שנתי, תוך אימוץ השינויים המבניים שיאפשרו במקביל את התייעלותו, כדי לשמור על איכות השירותים הציבוריים.



לוח ג'-16
התוואי הצפוני של מצרפי התקציב העיקריים לפי החלטות פרטניות של הממשלה, 2002 עד 2010
(אדוות תוצר)

	תחזית					אומדן				
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
התרחיש הבסיסי: על בסיס ההחלטות הספציפיות הקיימות										
הדכנסות	36.3	36.2	36.1	35.8	36.0	36.1	36.2	37.1	39.2	מקור: הדכנסות ממסים
	29.6	29.5	29.4	29.1	29.0	29.0	29.0	28.9	30.2	החוצאות (ללא מתן אשראי)
	36.7	37.3	37.5	38.1	39.4	39.9	40.0	42.7	43.0	נטו, ללא ריבית ופירעון הקרן למוסד לביטוח לאומי
	27.5	27.8	27.9	28.2	29.6	30.1	30.5	32.0	33.2	הגירעון ללא אשראי
	-0.3	-1.0	-1.4	-2.3	-3.3	-3.7	-3.9	-5.6	-3.8	מקור: הדחב העיבורי (ברוטו)
	91.5	95.9	99.8	102.7	104.9	104.6	104.9	106.5	104.3	הפער בין החוצאות האצפיות ליעד החוצאות
	89.6	93.9	97.7	100.5	102.6	102.2	102.3	103.8	101.7	שיעור השנוי הריאלי בהוצאות
	2.1	1.7	0.8	0.4	0.0	---	---	---	---	
	2.4	3.5	2.3	2.0	2.5	1.9	-1.6	0.4	1.1	
תרחיש הפחתת מסים תוך שמירה על יעד הגירעון										
	27.3	27.7	27.9	28.5	29.0	29.0	29.0	28.9	30.2	הדכנסות ממסים
	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0	-3.6	-3.7	-3.9	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי
	98.2	100.2	102.3	103.6	105.2	104.6	104.9	106.5	104.3	הדחב העיבורי (ברוטו)
תרחיש העמידה ביעד החוצאות ללא הפחתות נוספות בשיעורי המס										
	34.5	35.6	36.6	37.7	39.4	39.9	40.0	42.7	43.0	החוצאות (ללא מתן אשראי)
	1.8	0.7	-0.6	-1.9	-3.3	-3.7	-3.9	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי
	86.7	93.1	98.6	102.3	104.9	104.6	104.9	106.5	104.3	הדחב העיבורי (ברוטו)

1) ללא הוצאות על תכנית הדחיקות.
המקור: חישובי מודלית המחקר.

התפתחות התקציב בהתאם לתרחיש דלעיל תביא לירידת משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר בשלוש נקודות אחוז עד שנת 2010, ובסך הכול - לירידה של שש נקודות אחוז משנת 2002. ההוצאה הציבורית הריאלית לנפש (במונחי מחירי התוצר העסקי) אינה צפויה להמשיך ולרדת, אך במונחים כמותיים צפוי המשך הירידה, שכן השכר הריאלי בתחומי הבריאות והחינוך צפוי, על פי ניסיון העבר, לעלות בשנים 2006-2010 בשיעור דומה לזה של השכר הממוצע במשק. גירעון הממשלה צפוי לפחות בהדרגה אל מתחת לאחוז אחד מהתוצר בשנת 2010, ויחס החוב הציבורי לתוצר יתחיל לרדת בקצב מהיר החל משנת 2007 ויגיע ל-91 אחוזי תוצר בשנת 2010, בדומה לרמתו בשנת 2000.

אחד ההישגים החשובים של שינוי המדיניות הפיסקלית בשנתיים האחרונות הוא החיסכון בהוצאות הריבית.

אחד הגורמים שתורמים לירידה בהוצאות הממשלה במשך התקופה הוא הפחתת תשלומי הריבית. אבל בחינת הירידה הצפויה של הוצאות הריבית מסתירה את מלוא ההשפעה של אחד ההישגים החשובים של ההתאמה שבוצעה בשנתיים האחרונות - החיסכון בהוצאות הריבית. אילו נותרו שיעורי הריבית ברמה של תחילת 2003, היו הוצאות הריבית הצפויות בשנת 2010 גבוהות באחוז תוצר אחד מן הרמה הצפויה על פי התרחיש הנוכחי, גם אם החישוב נעשה על בסיס החוב הנובע מרמות הגירעון הצפויות בתרחיש הנוכחי. בחישוב המתבסס על רמת גירעון קבועה של 5 אחוזי תוצר בכל השנים, בדומה לרמה הממוצעת ב-2003, היו הוצאות הריבית מגיעות ב-2010 ל-8.3 אחוזי תוצר - 2.5 אחוזי תוצר יותר מאשר בתרחיש הנוכחי. הדמיות אלה ממחישות את היקף המקורות התקציביים שמפנה על פני זמן ריסון ההוצאות בהווה.

יעדי הממשלה מאפשרים, כאמור, הפחתות מסים, כל עוד הגירעון מצוי מתחת לתקרה של 3.0 אחוזי תוצר. אם תתממש הירידה הצפויה של הגירעון משנת 2007 ואילך, תוכל הממשלה לעמוד ביעדים תוך הפחתה ניכרת של נטל המס. כדי לבחון את ההשפעות האפשריות של החלפת הפחתת הגירעון בהפחתת מסים מוצג בלוח ג'16 תרחיש חלופי, שבו הממשלה מפחיתה את שיעורי המס כך שתקרת הגירעון תישמר⁴⁷. על פי תרחיש זה יפחת נטל המס הממשלתי ב-1.7 נקודות אחוז מ-2004 עד 2010, ובסך הכול ב-2.9 נקודות אחוז מ-2002. החוב הציבורי יפחת בתרחיש זה בקצב איטי מאשר בתרחיש הבסיסי ויגיע ל-98 אחוזי תוצר בשנת 2010. יתר על כן, גודל הגירעון בשנים המאוחרות, על פי תרחיש זה, אינו עולה בקנה אחד עם המשך ירידת יחס החוב לתוצר בשנים המאוחרות יותר, כשקצב הגידול של התוצר יחזור לרמתו הפוטנציאלית.

עמידה ביעדי התקציב בשנים הקרובות מאפשרת התקדמות מהירה בהפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר, אל עבר הרמות המקובלות במדינות המפותחות, ואף מותירה מקום להפחתה נוספת של שיעורי המס, בלי לפגוע במגמת הירידה המהירה של יחס החוב לתוצר.

תרחיש נוסף בוחר מצב שבו תבצע הממשלה את ההתאמות הנדרשות כדי להבטיח את העמידה ביעד ההוצאות בכל השנים עד 2010 (בלי התאמות נוספות של שיעורי המס). על פי תרחיש זה יפחת משקלן של הוצאות הממשלה בתוצר עד שנת 2010 בעוד שתי נקודות ויגיע ל-34.5 אחוזי תוצר. התקציב יגיע, על פי תרחיש זה, לעודף של שני אחוזי תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר יגיע ל-87 אחוזים. מכאן שעמידה ביעדי התקציב בשנים הקרובות מאפשרת התקדמות מהירה בהפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר, אל עבר הרמות המקובלות במדינות המפותחות, ואף מותירה מקום להפחתה נוספת של שיעורי המס, בלי לפגוע במגמת הירידה המהירה של יחס החוב לתוצר.

47 התרחיש אינו מתייחס לאפשרות שהפחתת שיעורי המס, מחד גיסא, והגדלת הגירעון, מאידך, ישפיעו על גידול התוצר בטווח הקצר.