

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו¹

- ◆ השנה נרשמו התפתחויות חיוביות של המצרפים הפיסקליים, שהיוו הישג משמעותי למדיניות התקציב. למרות עלויות הלחימה בצפון, ובסיוע הצמיחה המהירה והכנסות חד-פעמיות, היה גירעון הממשלה נמוך משמעותית מתקרת הגירעון, ומהגירעון ב-2005. גירעון המגזר הציבורי, הנמדד על פי כללי החשבונאות הלאומית כפי שמקובל במדינות המפותחות², ירד גם הוא, ל-1.8 אחוזי תוצר, לעומת 3.3 אחוזי תוצר ב-2005 ו-6.1 אחוזים ב-2003.
- ◆ יחס החוב הציבורי לתוצר ירד ב-2006 ירידה חדה; לאחר עלייה משמעותית בראשית העשור הוא חזר לרמה של שנת 2000.
- ◆ למרות ההישגים, ההתפתחויות הביטחוניות השנה והפערים החברתיים חידדו את האתגרים הניצבים בפני הממשלה בעיצוב המדיניות הפיסקלית לשנים הקרובות.
- ◆ ירידת הגירעון ויחס החוב לתוצר בשנים האחרונות נבעה בעיקר מהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, שירד מאז 2003 ב-5 נקודות אחוז והגיע ב-2006 לרמתו הנמוכה ביותר מאז סוף שנות השישים. הרכב ההוצאות כמעט לא השתנה בהשוואה לראשית העשור.
- ◆ יחס החוב הציבורי נותר גבוה בהשוואה למקובל במדינות המפותחות, אך ירידתו השנה צמצמה משמעותית את הפערים. המשך הירידה של הגירעון ושל משקל הוצאות המגזר הציבורי בתוצר מציב את ישראל במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות ביחס לאינדיקטורים אלה, לאחר שנים רבות שבהן היא הייתה בקצה העליון.
- ◆ נטל המס בישראל - ובפרט שיעורי המס על השכר - דומים למקובל במדינות המפותחות וצפויים להמשיך ולרדת בשנים הקרובות.
- ◆ הוצאות המשרדים האזרחיים המשיכו להיות נמוכות בהשוואה לתקציב. אף שהדבר תורם לשליטה הפיסקלית, יש בכך פגיעה ביעילות הקצאת התקציב ובשקיפות סדרי העדיפויות.
- ◆ מבחנה העיקרי של מדיניות התקציב בשנים הקרובות יהיה ביכולתה לאזן בין הצורך להמשיך את ירידת יחסי החוב הציבורי והגירעון לתוצר - כדי שהמדיניות הפיסקלית תמשיך לתמוך בצמיחה, והירידה בהוצאות הריבית תימשך - לבין הצורך לתת מענה הן לצורכי הביטחון והן לעוני, שגדל בשנים האחרונות. תקרת גידולן של ההוצאות שאימצה הממשלה והימנעות מהפחתות מסים נוספות על אלה שעליהן כבר הוחלט יאפשרו בשנים הקרובות ירידה משמעותית של יחס החוב והגירעון לתוצר, אם תימשך הצמיחה - אך הממשלה עדיין לא הציגה תוכנית שתפרט כיצד היא תתמודד עם צורכי הביטחון והפערים החברתיים במסגרת זו. תוכנית תקציב רב-שנתית מפורטת תוכל להגדיל משמעותית את האמינות של מכלול היעדים.

¹ המגזר הציבורי מורכב מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהמגזר הציבורי, ומהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותו נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה. לדיון בהבדלים בין נתוני החשבונאות הלאומית לנתוני התקציב ראו תיבה ג'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

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

1. המדיניות הפיסקלית וקווי ההתפתחות העיקריים בפעילות המגזר הציבורי

גירעון המגזר הציבורי פחת השנה ל-1.8 אחוזי תוצר³, לאחר שב-2005 הוא הגיע ל-3.3 אחוזי תוצר, וב-2003 ל-6.1 אחוזים (לוח ו'-1). הגירעון בתקציב הממשלה ירד השנה בשיעור חד והסתכם ב-0.9 אחוז תוצר - 2.1 אחוזי תוצר פחות מהתקרה ואחוז פחות מאשר ב-2005 (איור ו'-1). יעד הגירעון הושג, זו השנה השלישית ברציפות, לאחר עשור שבו הוא הוחטא פעמים רבות. יתר על כן, בעקבות ירידתו השנה התקרב הגירעון לרמה של שנת 2000, שהיא נמוכה משמעותית מאשר בכל אחת מהשנים מאז 1987. הגירעון נותר עדיין גבוה מן הממוצע במדינות המפותחות, אך אף על פי שהגירעון פחת גם במדינות אלה, הפער הצטמצם משמעותית. כמחצית מירידת הגירעון השנה נבעה מהמשך ההקטנה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, וזאת למרות עלויות הלחימה בצפון והפיצויים ששילמה הממשלה בעקבותיה, אשר הסתכמו בכ-5 מיליארדי ש"ח. לריסון ההוצאות תרמו ירידת יחס הוצאות הריבית לתוצר, פרי צמצום הגירעון וירידת שיעורי הריבית מאז תוכנית הייצוב של 2003, והגידול האיטי של תשלומי ההעברה השוטפים, לאחר ארבע שנים רצופות של ירידות. לעומת זאת הואץ השנה קצב גידולה של הצריכה הציבורית, האזרחית והביטחונית. משקל ההכנסות ממסים בתוצר גדל השנה ב-0.5 נקודת אחוז, למרות הפחתת שיעורי המס, וזאת בזכות הצמיחה המהירה והכנסות חד-פעמיות חריגות בהיקף של יותר מ-4.5 מיליארדי ש"ח.

ב-2006 ירד יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירידה חדה של 9 נקודות אחוז, והגיע בסופה ל-87.8 אחוזי תוצר⁴. מספר כוחות ריאליים ופיננסיים פעלו השנה להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר: צמיחה מהירה וגירעון ממשלה נמוך, לצד תקבולי הפרטה גבוהים מהמתוכנן, פירעון חובות של הציבור לממשלה (בעיקר משכנתאות) והקטנת פיקדונות הממשלה בבנק ישראל - כל אלה הקטינו את צורכי מימון הגירעון כך שפירעון איגרות החוב עלה על היקף ההנפקות החדשות, הן בשוק המקומי והן בחו"ל (לוח ו'-2)⁵. הייסוף בשער החליפין של השקל מול הדולר והירידה, במהלך השנה, של מדד המחירים לצרכן, שכמחצית מהחוב צמודה לו, בעוד שמחירי התוצר עלו ביותר משני אחוזים, תרמו אף הם לירידה חדה. גם יחס החוב נטו לתוצר ירד - ב-5 נקודות אחוז - והגיע לכ-77 אחוזי תוצר. עם זאת החוב עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית, והחוב נטו אף גבוה מהרמה ההיסטורית הנמוכה שאליה הוא הגיע בשנת 2000 (איור ו'-1). יתר על כן, הגירעון המתוכנן ל-2007 - 2.9 אחוזי תוצר - גדול מהגירעון בפועל ב-2006, ורמתו אינה מאפשרת הפחתה מהירה

גירעון המגזר הציבורי פחת השנה ל-1.8 אחוזי תוצר, לאחר שב-2005 הוא הגיע ל-3.3 אחוזי תוצר, וב-2003 ל-6.1 אחוזים.

כמחצית מירידת הגירעון השנה נבעה מהמשך ההקטנה של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, וזאת למרות עלויות הלחימה בצפון.

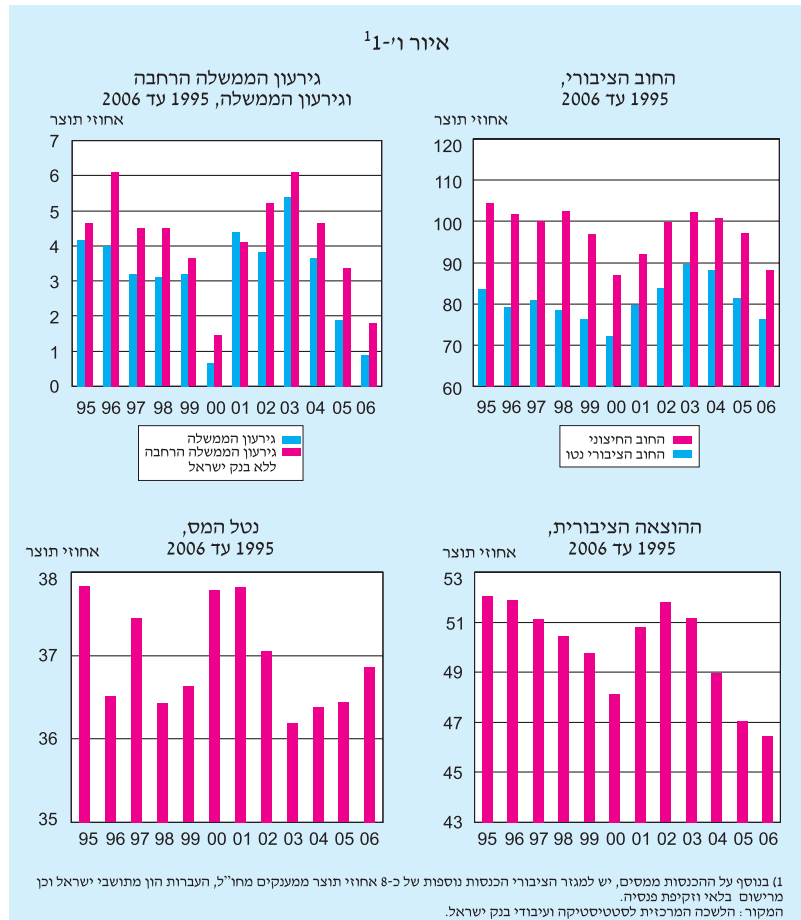
ב-2006 ירד יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ירידה חדה של 9 נקודות אחוז.

החוב הציבורי בישראל עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית.

³ החישוב בפרק זה אינו כולל את הסעיף "רווחי בנק ישראל". זאת (1) משום שסעיף זה הוא תנודתי ומשקף בעיקר שינויים לא צפויים בקצב האינפלציה, בשער החליפין ובשיעורי הריבית בעולם; (2) משום שבנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמוחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כפי שמוסבר בחלק החשבות בדוח בנק ישראל לשנת 2001); (3) משום שבמרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהבנק המרכזי העביר בפועל. אמנם השנה סעיף זה אינו משפיע ממילא על גודל הגירעון, אך הוא משפיע על גודל השינוי בהשוואה לשנים קודמות.

⁴ היחס מחושב לפי הגדרות התוצר העדכניות מחודש יוני 2006, שלפיהן התוצר הנומינלי גבוה בכ-4 אחוזים מאשר לפי ההגדרות הקודמות. כתוצאה מכך יחס החוב לתוצר בשנים שלפני 2006 נמוך מזה שהוצג בדוחות בנק ישראל הקודמים.

⁵ לדיון מפורט במימון הגירעון ובהרכב החוב ראו סעיף 3 להלן.



הלחימה בצפון
והשלכותיה על התקציב
הבליטו השנה את
התרומה של שיקום
האמינות הפיסקלית
בשנים האחרונות
ליציבות הכלכלית.

מהירות ההדרדרות
לתהליך הלחימה
הדגישה עד כמה חשובה
אמינות המדיניות
בסביבה הגיאו-פוליטית
של ישראל.

ומתמשכת של יחס החוב לתוצר⁶; כדי להשיג הפחתה כזאת תידרש הממשלה בשנים הקרובות להקטין את הגירעון בהתאם ליעדים שקבעה, באמצעות המשך הריסון של גידול הוצאותיה והימנעות מהפחתות נוספות של שיעורי המס מעבר לאלו הקבועות בחוק. הלחימה בצפון והשלכותיה על התקציב הבליטו השנה את התרומה הגדולה של שיקום האמינות הפיסקלית בשנים האחרונות ליציבות הכלכלית, אך גם חידדו את האתגר הניצב בפני קובעי המדיניות בישראל לשמר את האמינות ולקבוע את סדרי העדיפויות בהקצאת ההוצאה הציבורית. יכולתו של המשק הישראלי לצלוח את תקופת הלחימה ללא זעזועים פיננסיים משמעותיים שיקפה במידה רבה את האמינות שצברה המדיניות הפיסקלית מאז 2003 ואת האמון במחויבות הממשלה ליעדים הפיסקליים שנקבעו. על רקע זה נתפסה הלחימה כאירוע זמני, שבעקבותיו תשוב המדיניות ותתייצב על התוואי שנקבע לפנייה. עם זאת, מהירות ההדרדרות לתהליך הלחימה גם הדגישה עד כמה חשובה צבירת אמינות זו בסביבה הגיאו-פוליטית של ישראל. על רקע זה ניצבת הממשלה בפני האתגר לבסס את האמינות באמצעות התקדמות בהפחתת הגירעון לרמות שיאפשרו הקטנה משמעותית של יחס החוב הציבורי לתוצר וירחיקו את המשק מסכנת משבר פיננסי גם במקרה של החמרה חוזרת במצב הביטחוני - בפרט אם החמרה כזאת תחול בסביבה מקרו-כלכלית וגלובלית נוחה פחות מזו שבה התרחש העימות הנוכחי.

⁶ עם זאת, על פי ההערכות הנוכחיות, הגירעון בפועל ב-2007 יהיה נמוך משמעותית מהמתוכנן.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, עד 1995 עד 2006
 (אחוזי תמ"ג)

ממוצע									
2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1995-1998	
44.7	44.0	44.1	44.3	47.3	46.6	46.0	45.4	46.7	סך כל ההכנסות הציבוריות
44.7	43.7	44.2	45.1	46.6	46.7	46.6	46.1	46.4	מזה: ללא בנק ישראל
1.0	1.3	1.0	0.7	2.4	1.5	1.0	1.1	1.7	הכנסות מרכוש
0.0	0.2	-0.2	-0.8	0.8	0.0	-0.6	-0.7	0.2	מזה: הכנסות בנק ישראל
36.9	36.4	36.4	36.2	37.1	37.8	37.8	36.6	37.1	סך כל המסים
12.8	13.2	13.3	13.5	13.4	12.7	12.6	13.4	13.6	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.1	4.3	4.3	3.8	4.0	4.0	4.4	4.3	4.7	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
14.2	13.1	12.8	12.8	13.6	15.1	15.2	13.5	13.5	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.8	5.9	6.0	6.2	6.1	6.0	5.6	5.5	5.4	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
3.0	2.4	2.8	3.5	3.9	3.5	3.5	3.8	3.7	מענקים
3.7	3.7	3.9	3.9	4.0	3.8	3.7	3.8	4.1	אחר ¹
46.5	47.1	48.9	51.2	51.8	50.8	48.1	49.7	51.4	סך כל ההוצאות הציבוריות
42.8	43.3	45.0	47.3	47.6	46.8	44.3	45.5	46.1	ההוצאות השוטפות
18.7	18.9	19.5	20.0	20.0	19.6	18.6	19.1	19.4	הצריכה האזרחית המקומית
6.1	6.0	6.3	6.8	7.0	6.4	6.3	6.4	6.8	הצריכה הביטחונית המקומית
1.8	1.7	1.6	1.8	2.2	1.8	1.6	1.9	1.7	היבוא הביטחוני
1.0	0.7	0.8	0.9	0.7	0.9	0.8	0.8	1.1	התמיכות הישירות
10.4	10.7	11.1	12.0	12.4	12.5	11.3	11.4	11.0	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
4.8	5.3	5.9	5.9	5.1	5.6	5.7	5.8	6.1	תשלומי הריבית
1.6	1.6	1.6	1.2	² 1.7	1.4	1.4	1.7	2.1	תשלומי ההעברה על חשבון ההון
2.0	2.1	2.3	2.6	2.6	2.6	2.4	2.5	3.1	השקעות הממשלה הרחבה
1.8	3.1	4.9	6.9	4.5	4.2	2.1	4.4	4.7	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
1.8	3.3	4.7	6.1	5.2	4.1	1.5	3.6	5.0	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
2.0	0.9	0.0	-1.7	-1.7	-0.1	2.5	0.3	-0.3	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא ריבית והכנסות מרכוש
76.6	81.3	88.2	89.8	83.9	79.7	72.3	76.4	80.5	החוב הציבורי (נטו) ^{3 4}
87.8	97.0	100.9	102.3	99.8	92.2	87.0	97.0	102.2	החוב הציבורי (ברוטו) ללא בנק ישראל ⁴

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

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

(3) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה, במחירי סוף השנה.

(4) בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ו'-2

רכיבי הגידול של החוב הציבורי ברוטו בין 2005 ל-2006

(אחוזי תוצר)

97.0	החוב בסוף 2005
-6.8	גידול התוצר הנומינלי
0.9	גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.4	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-0.8	תקבולי ההפרטה
-0.6	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים
-1.0	גיוס ההון נטו
0.0	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²
-1.8	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
0.4	שארית ³
87.8	סך כל החוב לסוף שנת 2006

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.

(2) עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה.

(3) התאמה למחירי ההנפקה ועיגולים. הנתונים מבוססים בשלב זה על הערכות ראשוניות, ולכן סכום השארית עדיין גדול.

המקור: חישובי ועיבודים של מחלקת המחקר בבנק ישראל.

הלחימה בצפון חידדה את הצורך בהכרעות לגבי סדרי העדיפויות בתקציב, כדי לשמור על המסגרת הפיסקלית שקבעה הממשלה.

הלחימה בצפון גם חידדה את הצורך בהכרעות לגבי סדרי העדיפויות בתקציב, כדי לשמור על המסגרת הפיסקלית שקבעה הממשלה - יעדי גירעון פוחתים והקטנת שיעורי המס בהתאם לחקיקה הקיימת. לפני הלחימה הונח בהערכת התקציב לשנים הבאות כי הוצאות הביטחון יגדלו פחות מההוצאות האזרחיות, אם בכלל, ובכך יפנו מקורות לצרכים החברתיים, אולם בעקבות הלחימה הוגדלו הוצאות הביטחון לשנים הקרובות, ומתקיים דיון על גודלו הצפוי של תקציב הביטחון בשנים הבאות. בסופו של דיון זה תידרש הכרעה על היקף המקורות שיוקצו לצורכי הביטחון מול אלה שיופנו לצרכים החברתיים, אשר התעצמו בשנים האחרונות, ובפרט להתמודדות עם גידול פערי ההכנסות במשק שמשקף, בין היתר, את השפעות המדיניות התקציבית שנקטה מאז אמצע 2002. כדי להמשיך ולבסס את אמינותה של המדיניות הפיסקלית, תצטרך הממשלה לגבש תכניות שיוכיחו את יכולתה להתמודד בשנים הבאות עם בעיות אלה - במסגרת התקציבית שאימצה. אימוץ תוכנית תקציב רב-שנתית, שתבטא הכרעות לגבי סדרי העדיפויות, יוכל לתרום לאמינות היעדים. זאת אם התוכנית תלווה בהצגת דרכי פעולה להשגת היעדים באופן שאיכות השירותים תשתפר בהתאם לעלייה ברמת החיים ובעלויות המתיישבות עם המסגרת. מסגרת כזאת גם תצטרך להבהיר מהם הרכיבים הגמישים שנותרו בתקציב להתמודדות עם התפתחויות בלתי צפויות במהלך התקופה המכוסה. חשוב להכיר בכך שאם הממשלה שואפת לשמור על משקל ההוצאה הציבורית והגירעון בתוצר ברמות דומות לאלה של המדינות המפותחות, לצד הרמה הנוכחית של הוצאות הביטחון, משמעות הדבר היא כי המשאבים הזמינים למטרות האזרחיות יהיו קטנים יותר מאשר במדינות אלה.

תוכנית תקציב רב-שנתית, שתבטא הכרעות לגבי סדרי העדיפויות, תוכל לתרום לאמינות היעדים. זאת אם תלווה בהצגת דרכי פעולה להשגת היעדים.

לאחר גידול ניכר של ההוצאה הציבורית בשנים 2000-2002 (איור ו'1), שהתבטא בגידול משקלה בתוצר ב-3.7 נקודות אחוז, ירד משקל זה בארבע השנים האחרונות במצטבר ב-5.3 נקודות אחוז והגיע לרמתו הנמוכה ביותר מאז סוף שנות השישים. ואולם, קצב הגידול הריאלי של ההוצאה הציבורית לא היה אחיד בשנים אלה: בשנים 2003 ו-2004 ירדה ההוצאה הציבורית ללא ריבית ריאלית, ואילו ב-2005 היא כבר גדלה ב-1.6 אחוזים, וב-2006 - ב-5.5 אחוזים (לוח ו'3).⁷ בחינה של הגורמים להאצת הגידול של ההוצאה הציבורית ב-2006 מלמדת שהיא שיקפה בעיקר את השפעות הלחימה על התקציב - ועל רקע שיעורי הצמיחה הגבוהים וירידת הוצאות הריבית, גידול זה עדיין איפשר את המשך ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. ואולם, ניסיון העבר הלא רחוק - ובפרט בשנת 2000 ובאמצע שנות התשעים - מלמד כי האצת גידול ההוצאה הציבורית בתקופות צמיחה עלולה להפוך למקור של משבר תקציבי עם הדעיכה הבאה במחזור העסקים. משום כך חשוב, שלאחר שהסתיימה ההתאמה הראשונית של ההוצאות לצרכים החד-פעמיים של הלחימה תחזיר הממשלה את קצבי הגידול של ההוצאה הציבורית לרמות שקבעה. הממשלה תתקשה להמשיך ולשמור בשנים הבאות על היעדים של מצרפי התקציב אם הצריכה הציבורית האזרחית תמשיך לגדול בקצב ריאלי של 4.8 אחוזים, כמו השנה, בפרט משום שלא צפויה ירידה ריאלית נוספת של תשלומי ההעברה לנפש.

בעוד שמשקל ההוצאות בתוצר פחת משמעותית מאז 2003, יחס ההכנסות לתוצר, ובפרט ההכנסות ממסים, כמעט לא השתנה.⁸ יציבות זו משקפת שתי השפעות מנוגדות: הצמיחה המהירה והרכב הביקושים דחפו להגדלת ההכנסות בקצב מהיר מגידול התוצר, ואילו הפחתות שיעורי המס, שהשפעתן על ההכנסות ב-2006 ביחס ל-2003 הייתה כ-15 מיליארדי ש"ח (כולל הקטנת שיעורי התשלום של דמי הביטוח האומי), פעלו להקטנתן. (ראו סעיף 5.) חשוב לציין כי ההשפעה של הפחתות המס חושבה בהנחה שההפחתות עצמן אינן משפיעות על הצמיחה. עם זאת, הניתוח בתיבה ו'2 מצביע על השפעה חיובית של הפחתת מס החברות על הצמיחה, ועבודה אחרת מוצאת קשר שלילי בין שיעורי המס השוליים על השכר לבין היצע שעות העבודה בישראל,⁹ דבר שעשוי לתרום לצמיחה ולקזוז חלק מאובדן ההכנסות.¹⁰ הרכיב העיקרי שפעל לגידול ההכנסות היה המיסוי על רווחים, שעלה ב-2.3 אחוזי תוצר מהשפל שאליו ירד ב-2003 (לוח ו'1-ג'12). גידול זה שיקף בעיקר את עוצמת ההשפעה של העלייה ברווחיות החברות והעצמאיים על ההכנסות, עם התבססות היציאה מהמיתון. ההכנסות ממיסוי רווחים אלה גדלו השנה ריאלית ב-26 אחוזים, למרות הפחתת שיעורי המס על החברות ורווחי העצמאיים.

בארבע השנים האחרונות ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר במצטבר בחמש נקודות אחוז, והגיע לרמתו הנמוכה ביותר מאז סוף שנות השישים.

הממשלה תתקשה להמשיך ולשמור בשנים הבאות על היעדים של מצרפי התקציב, אם הצריכה הציבורית האזרחית תמשיך לגדול בקצב ריאלי של 4.8 אחוזים, כמו השנה.

הפחתות שיעורי המס פעלו להקטנת ההכנסות ב-2006 ביחס ל-2003 בכ-15 מיליארדי ש"ח.

⁷ גידול ההוצאה הציבורית ביותר מאחוז אחד אינו סותר את החוק הקובע תקרת גידול להוצאה הממשלתית. זאת משום שהתקרה נקבעת ביחס לתקציב השנה הקודמת ולא ביחס להוצאות בפועל. הואיל ובשנים הקודמות ההוצאות היו נמוכות משמעותית מהתקציב, התאפשר השנה להגדילן ביותר מאחוז אחד בלי לחרוג מהתקרה.

⁸ בניכוי הכנסות חד-פעמיות חריגות בהיקף של כ-0.7 אחוז תוצר ב-2006.

⁹ ע' ברנדר ול' גאלו (2007), *השפעת שינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה*, מאמר לדיון, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

¹⁰ לדיון בממצאים הנוגעים 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 והפיריון בישראל, 1960 עד 1995"*, סקר בנק ישראל 73. לסקירה של ממצאים בעולם ראו:

M. Rider, (2006), *The Effect of Personal Income Tax Rates on Individual and Business Decisions - A Review of the Evidence*, Andrew Young School, Working paper 06-15.

לוח ו'-3

שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1994 עד 2006
(מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)

2006	2005	2004-2003	2002	2001-2000	1999-1994 ¹	
(שיעור הגידול, ממוצע שנתי)						
4.5	0.7	0.2	1.3	5.9	4.3	סך כל ההוצאות הציבוריות
-3.6	-5.2	10.0	-8.2	3.0	2.4	מזה: תשלומי ריבית ²
5.5	1.6	-0.9	2.5	6.2	4.5	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי ריבית
5.7	1.7	-0.9	2.3	6.7	6.0	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית
5.1	1.3	0.2	0.0	7.3	7.3	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
5.8	2.4	-0.7	4.6	5.6	6.2	הצריכה הציבורית
5.5	1.6	0.5	3.2	5.7	7.3	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
4.8	1.8	1.3	1.4	6.2	9.2	הצריכה האזרחית
3.0	0.1	-0.5	-0.6	3.6	6.4	הצריכה האזרחית לנפש
4.1	-0.3	1.1	0.1	6.2	5.0	הוצאות שכר
5.3	4.2	0.2	2.6	6.4	21.7	קניות
7.5	0.7	-2.1	8.3	4.9	2.6	הצריכה הביטחונית המקומית
5.2	-1.5	-2.4	3.1	5.0	4.1	הוצאות שכר
3.1	0.8	-2.3	-1.3	9.6	6.2	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
1.3	-1.0	-4.0	-3.2	6.9	3.6	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש
2.6	-3.4	-3.0	0.1	5.9	-0.3	השקעות הממשלה הרחבה
1.6	28.5	13.2	23.3	4.3	-1.0	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
3.4	-0.2	-0.9	4.8	1.9	-4.8	תשלומי העברה 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.

הירידה החדה של יחס החוב לתוצר ב-2006 תורמת תרומה חשובה להקטנת הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי¹¹. זאת משום שיחס החוב לתוצר והתפתחותו הם מדדים מרכזיים לרמת הסיכון של משקים. על רקע רמתו הגבוהה של יחס זה בישראל לעומת המקובל במדינות המפותחות (לוח ו'-4) יש משמעות רבה לצמצום הניכר של הפער, שהושג השנה, במיוחד משום שההתפתחות בזירה הביטחונית הבליטו את הסיכון הגיאוגרפי של ישראל. אמנם הפער בין ישראל לבין הממוצע במדינות OECD הוא עדיין כ-20 אחוזי תוצר, אך התייצבות על תוואי ירידה ברור, אם תושג, תואמת את כללי אמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי (ואת "אמנת מאסטריכט", שקדמה לה). עם זאת, הפחתת יחס החוב לתוצר בשנתיים האחרונות היא רק צעד ראשוני, גם אם

הפער בין יחס החוב הציבורי נטו (בניכוי נכסים פיננסיים) בישראל לזה שבמדינות OECD גדול מן הפער של החוב ברוטו. עם זאת, השוואות בין-לאומיות של החוב נטו אינן אמינות, בשל הבדלים בין המדינות ברמת המידע, בהיקף הכיסוי ובהגדרות. מסיבות אלה נבחר החוב ברוטו כקריטריון באמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי.

¹¹ הפער בין יחס החוב הציבורי נטו (בניכוי נכסים פיננסיים) בישראל לזה שבמדינות OECD גדול מן הפער של החוב ברוטו. עם זאת, השוואות בין-לאומיות של החוב נטו אינן אמינות, בשל הבדלים בין המדינות ברמת המידע, בהיקף הכיסוי ובהגדרות. מסיבות אלה נבחר החוב ברוטו כקריטריון באמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי.

לוח וי-4
הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריבית ונטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל ובמדינות OECD, 1992 עד 2006

הגירעון הריאלי של הצריכה הצבורית לנטש עד 1995 - 2006	החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו)		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) לא כולל ריבית		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) מוצג		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) מוצג		דמיון
	2006	1995	2006-2005	1994-1992	2006-2005	1994-1992	2006-2005	1994-1992	
(אחוזים)	(אחוזי תוצר)		(אחוזי תוצר)		(אחוזי תוצר)		(אחוזי תוצר)		
0.03	-16.7	87.8	104.5	0.4	1.4	1.0	2.1	-2.6	-4.6
2.64	8.7	120.6	111.9	-0.4	0.3	0.7	7.5	-3.9	-11.4
1.17	-1.0	120.8	121.8	-1.9	-0.4	1.5	5.3	-4.5	-9.8
0.68	-26.1	56.0	82.0	12.4	2.3	-10.1	12.7	2.8	-9.8
1.32	-35.6	68.0	101.6	5.2	2.3	-2.9	9.4	1.2	-8.2
1.97	-4.5	47.9	52.4	3.3	-1.2	-4.5	3.9	-3.2	-7.0
1.42	-17.1	48.2	65.3	9.9	2.6	-7.3	9.3	2.5	-6.8
1.53	-44.3	91.2	135.4	0.9	4.0	3.1	6.7	0.0	-6.7
1.91	5.5	74.3	68.8	-3.1	-2.4	0.7	1.2	-5.3	-6.5
3.15	-22.0	46.8	68.8	4.2	2.7	-1.4	6.9	1.2	-5.7
1.05	12.7	75.3	62.6	2.2	-0.4	-2.6	2.4	-2.8	-5.3
1.97	-26.9	15.0	41.9	5.2	3.2	-1.9	7.3	2.1	-5.3
0.99	-9.8	60.9	70.7	0.4	-0.9	-1.3	1.8	-3.0	-4.8
1.30	-0.1	69.1	69.2	1.3	0.6	-0.7	2.3	-1.5	-3.7
2.14	-27.5	59.4	86.8	0.4	1.2	0.8	3.0	-0.4	-3.3
1.53	-40.3	39.7	80.0	4.5	5.4	0.9	7.2	4.0	-3.2
0.78	15.6	71.3	55.7	-0.3	-0.4	-0.1	-0.2	-2.8	-2.6
4.02	-48.7	32.5	81.2	-1.3	0.9	2.3	3.6	1.0	-2.6
2.17	88.6	176.2	87.7	-2.8	-3.6	-0.7	-3.0	-4.9	-1.9
2.12	7.5	48.1	40.6	17.6	13.8	-3.8	18.8	17.7	-1.0
2.13	-21.6	29.8	51.3	1.3	3.3	2.0	4.0	3.9	-0.1
1.80	-9.2	67.6	76.8	2.9	1.7	-1.3	5.5	0.2	-5.3
1.81	-13.5	68.1	81.6	2.3	1.1	-1.2	5.1	-0.9	-6.0
1.71	-13.5	69.5	83.0	3.4	1.2	-2.3	6.6	-0.9	-7.5

1) בישראל הנתונים הם נהיגי הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל נהיגי הגירעון אינם כוללים את הפרשי הדאגות על החוב הציבורי.
 2) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה והופיעות בטבלה.
 3) ממוצע של המדינות שגירעון בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.
 המקור: OECD Economic Outlook so, November 2006

משמעותי, בדרך ארוכה שעל הממשלה לעבור כדי להביאו לרמות המקובלות במדינות המפותחות. הרכב הגילים בישראל, הצעיר מזה של המדינות המפותחות¹², והמבנה הנוח של החוב מאפשרים לבחור תוואי איטי יותר של התכנסות לרמות אלה. ואולם, בשל הסיכונים הביטחוניים בישראל - והשפעותיהם הכלכליות - אי-הוודאות המיוחסת ליכולתה להפחית את נטל החוב גדולה מאשר לגבי מדינות אחרות. לכן גדולה החשיבות של התקדמות מהירה, שתוכיח מחויבות להפחתת יחס החוב לתוצר. ככל שהמשק מתרחק, כרונולוגית וסטטיסטית, מהתקופה שבה שרר סיכון מוחשי להתפתחות משבר פיננסי (השנים 2002 ו-2003), מתבססת אמינותה של המדיניות, וההתפתחויות השנה ביטאו זאת. הצעדים הפיסקליים שננקטו והאמינות שהמשקיעים מייחסים ליעדים הפיסקליים שהציבה הממשלה הם בין הגורמים החשובים לירידה בפרמיית הסיכון ובשיעורי הריבית על החוב הממשלתי בשנתיים האחרונות¹³, ובכך הם תרמו גם להקטנת הוצאות הריבית ולפינוי מקורות לצרכים אחרים. כיוון שירידת הגירעון בשנתיים האחרונות הייתה מהירה מהצפוי - ומהיעדים שקבעה הממשלה - היא תרמה ככל הנראה גם להגדלת שיעור החיסכון הכולל במשק, ובאמצעותו לעליית העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים ולהתחזקות שער החליפין של השקל¹⁴.

הממשלה החדשה, שנכנסה לתפקידה באמצע 2006, שינתה את היעדים הפיסקליים שקבעה קודמתה. שני הרכיבים המרכזיים של השינוי היו הגדלת שיעור הגידול הריאלי של תקרת ההוצאות בתקציב מאחוז אחד לשנה ל-1.7 אחוזים וקביעת תקרת גירעון של אחוז אחד מהתוצר לשנת 2009. אף שהגדלת תקרת ההוצאות מקשה על הפחתת הגירעון נראה כי העלאת התקרה לא פגעה באמינות של מחויבות הממשלה לייצוב פיסקלי, שכן התקרה של אחוז אחד לשנה נתפסה כקשה מדי ליישום מעבר לטווח הקצר¹⁵. ייתכן שדווקא חידוש המחויבות לתקרת הוצאות מרסנת, גם אם פחות מקודמתה, מייד עם כניסתה לתפקיד של ממשלה חדשה, ותוך הכללתה בקווי היסוד, תרמה לאמינות. יתר על כן, הגדרת תקרת גירעון נמוכה (כ-2.7 אחוזי תוצר בהגדרה הבין-לאומית המקובלת) ותואמת את תקרת ההוצאות הסירה את אחד מגורמי אי-הוודאות החשובים של התוואי הקודם - תקרת גירעון גבוהה יחסית של 3 אחוזי תוצר (כ-4.7 אחוזי תוצר בהגדרה המקובלת בעולם), אשר איפשרה הפחתות מסים משמעותיות במקום הקטנת הגירעון.

אף שניסיון השנה מלמד שמחויבות ממשלה ליעדי המצרפים הפיסקליים נתפסת בשווקים כאמינה, הרי בסופו של דבר יהא על הממשלה לעמוד במבחן הביצוע. משום כך חשוב שהיא תדבק ביעדים שקבעה עם הקמתה, ולא תחזור להתנהלות שאפיינה את התקופה שעד 2003, אשר בה שונו יעדי התקציב כמעט בכל שנה¹⁶. גם במצב הנוכחי משתנים יעדי הממשלה בכל

¹² 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.

¹³ לניתוח השפעת גירעון הממשלה ויעדי הגירעון על שיעורי הריבית 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.

¹⁴ הגדלת החיסכון הממשלתי (הקטנת הגירעון) צפויה בדרך כלל להיות מלווה בהקטנה מקבילה חלקית או מלאה - של החיסכון הפרטי. כאשר הירידה בגירעון אינה צפויה - או נתפסת כזמנית - הקיזוז קטן יחסית, ולכן החיסכון הכולל במשק (שהוא סכום החיסכון הפרטי והציבורי) צפוי לגדול.

¹⁵ בטווח הקצר איפשרה התקרה הקודמת הרחבה משמעותית של הוצאות, עקב שיעור ההוצאה הנמוך מהתקציב בשנים האחרונות.

¹⁶ גם היעדים לשנים 2005 ו-2006 שונו, בשל הוצאות ההתנתקות. לתיאור השינויים התכופים ביעדים בעשור הקודם ראו תיבה ג'-1 בפרק המקביל *דוח בנק ישראל לשנת 2001*.

בשל הסיכונים הביטחוניים בישראל אי-הוודאות המיוחסת ליכולתה להפחית את נטל החוב גדולה מאשר לגבי מדינות אחרות. לכן גדולה החשיבות של התקדמות מהירה, שתוכיח מחויבות להפחתת יחס החוב לתוצר.

הצעדים הפיסקליים שננקטו והאמינות שהמשקיעים מייחסים ליעדים הפיסקליים שהציבה הממשלה הם בין הגורמים החשובים לירידה בפרמיית הסיכון ובשיעורי הריבית על החוב הממשלתי בשנתיים האחרונות.

חשוב שהממשלה תדבק ביעדים שקבעה עם הקמתה, ולא תחזור להתנהלות שאפיינה את התקופה שעד 2003, אשר בה שונו יעדי התקציב כמעט בכל שנה.

שנה מסיבות שונות, והממשלה שהוקמה ב-2006 כבר העלתה את תקרת גידול ההוצאות לשנים 2007 ו-2008, ביחס ליעדים שקבעה, בשל עלויות הלחימה בצפון. הלחימה נתפסה ככל הנראה כהתפתחות חריגה, שמצדיקה סטייה מהתוואי חודשים ספורים לאחר שאומץ על ידי הממשלה במיוחד לנוכח האמינות שנצברה מאמצע 2003. עם זאת, שינויים נוספים עלולים לערער את האמון שנרכש ולהביא לעלייה של פרמיית הסיכון והריבית על החוב הממשלתי - בייחוד אם יינקטו בסביבה מקרו-כלכלית פחות נוחה מזו ששררה השנה. התפתחות נוספת השנה שתרמה להפחתת הסיכון של ישראל היא הארכת הסכם הערבויות עם ממשלת ארצות הברית עד סוף 2011, דבר המקטין את פגיעות המשק למשברים פיננסיים.

כיוון ששיעורי הצמיחה בישראל בעשורים האחרונים אינם גבוהים משמעותית מאשר במדינות המפותחות¹⁷, צמצום מתמשך של הפער ביחס החוב לתוצר בינינו לבינן אינו אפשרי כל עוד גירעון המגזר הציבורי בישראל אינו נמוך מאשר במדינות אלה. הקטנת הגירעון השנה צמצמה משמעותית, לראשונה מזה שנים רבות, את הפער בגודל הגירעון בינינו לבינן מדינות OECD¹⁸, אף שהוא עדיין גבוה בהשוואה אליהן. בעוד שעל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון המגזר הציבורי בישראל השנה ל-1.8 אחוזי תוצר (לוח ו-5), היה למדינות OECD עודף תקציבי של 0.4 אחוזי תוצר¹⁹. גם השוואה על פני זמן אינה מחמיאה לישראל: בראשית שנות התשעים היה הגירעון אצלנו נמוך מאשר במדינות OECD, ואילו עתה הוא גבוה יותר (לוח ו-4)²⁰.

הירידה ביחס גירעון המגזר הציבורי לתוצר השנה הייתה במקביל להמשך ההתאוששות של הפעילות במשק. כיוון שגודל הגירעון של המגזר הציבורי מושפע ישירות מהתפתחות התוצר, בעיקר באמצעות ההכנסות ממסים, מקובל לבחון גם את התפתחות הגירעון מנוכה המחזור שלו, המחושב בהנחה שסטיית התוצר מהרמה של תעסוקה מלאה²¹ היא בהתאם לממוצע ב-20 השנים האחרונות. 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 ריבית המחושבת כאשר משתנה קצב עליית המחירים²².

הקטנת הגירעון השנה צמצמה משמעותית, לראשונה מזה שנים רבות, את הפער בגודל הגירעון בינינו לבינן מדינות OECD, אף שהוא עדיין גבוה בהשוואה לממוצע שלהן.

¹⁷ הפער בגידול התוצר בעשור האחרון הוא כחצי אחוז לשנה.

¹⁸ ההשוואה מתייחסת ל-20 החברות הוותיקות בארגון OECD, שהתוצר לנפש בהן גבוה מ-10,000 דולרים לשנה, ולגביהן מצויים נתונים ל-15 השנים האחרונות. ההשוואה למדינות האיחוד האירופי מתייחסת ל-14 המדינות שהיו חברות בו לפני 2003, פרט ללוקסמבורג.

¹⁹ במעבר של גירעון המגזר הציבורי מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של המגזר הציבורי. השנה אין כל תוספת, משום שמודד המחירים לצרכן בישראל לא עלה במהלך השנה; באינפלציה של 2.0 אחוזים - אמצע הטווח המוגדר כיציבות מחירים - התוספת היא כ-1.2 אחוזי תוצר.

²⁰ הבחירה בשנים 1992-1994 כתקופת הבסיס משקפת את תחילת ההתאמה הפיסקלית באירופה, בעקבות הסכם מאסטריכט, ואת סיום ההוצאות הגדולות לקליטת גל העלייה בישראל. הגירעון מנוכה המחזור בישראל מוטה בתחילת התקופה כלפי מעלה, שכן ההוצאות הגדולות לקליטת העלייה הסתיימו רק בשנת 1994.

²¹ חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.5 אחוזים לשנה. (האוכלוסייה בגיל העבודה גדלה השנה בשיעור דומה לגידולה של סך האוכלוסייה.) על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2006 ב-1.6 אחוזים יותר מהתוצר הפוטנציאלי, והסטייה המצטברת של התוצר מרמתו הפוטנציאלית פחתה ל-3.3 אחוזים; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה כי ההכנסות ממסים גדלות באופן פרופורציונלי לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר.

²² בחישוב הוצאות הריבית של המגזר הציבורי על ידי הלמ"ס עליית המחירים בפועל מנוכה 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" אחיד של 2.0 אחוזים.

לוח ו'-5

מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל¹
ומדינות OECD, 1999 עד 2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
גירעון הממשלה הרחבה (-)								
-1.8	-4.8	-5.5	-5.3	-9.1	-4.9	-1.5	-4.4	ישראל ²
-1.8	-3.3	-4.7	-6.1	-5.2	-4.1	-1.5	-3.6	ישראל לפי החשבונאות הלאומית
0.4	0.0	-0.8	-1.3	-0.9	0.1	1.5	-0.1	ממוצע OECD ³
-0.8	-1.1	-1.5	-1.9	-1.4	-0.5	1.0	-0.4	ממוצע EU ³
הוצאות הממשלה הרחבה								
46.5	48.7	49.8	50.2	56.3	51.8	51.1	50.6	ישראל ²
44.5	44.7	45.1	45.6	45.1	44.7	44.0	45.5	ממוצע OECD ³
47.3	47.5	47.8	48.1	47.4	47.0	46.3	47.9	ממוצע EU ³

(1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבו-נאות הלאומית נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי (הצמוד למדד והלא-צמוד למדד). בחישוב הגירעון נוכו הפרשי ההצמדה על חובות הציבור לממשלה.

(2) עליית הגרעון בישראל בשנת 2004 והירידה הקטנה-בלבד בהוצאות משקפות את השפעת העלייה של קצב האינפלציה בשנה זו להגדלת הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.

(3) ממוצע אריתמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה המופיעות בלוח ו'-4.

המקור: OECD Economic Outlook 80, November 2006, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הגירעון מנוכה המחזור של המגזר הציבורי ירד השנה ב-1.4 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, והשלים ירידה של 3.3 אחוזי תוצר משנת 2002.

על פי חישוב זה הגירעון מנוכה המחזור של המגזר הציבורי ירד השנה ב-1.4 אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי, והשלים ירידה של 3.3 אחוזי תוצר משנת 2002 (לוח ו'-6). ירידת הגירעון מנוכה המחזור השנה משקפת את הירידה במשקל ההוצאות בתוצר, שהשפעתה גברה על זו של הפחתות שיעורי המס על ההכנסות ממסים²³. הגירעון המקומי מנוכה המחזור של המגזר הציבורי פחת השנה ב-0.8 אחוז תוצר, ובסך הכול פחת ב-2.6 אחוזי תוצר מ-2002. על פי מדד זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות המגזר הציבורי על הביקושים השנה, פעילותו תרמה להקטנת הביקושים²⁴. ואולם, אין לשלול גם את האפשרות שביסוס השליטה הפיסקלית דווקא תורם להתאוששות הפעילות הכלכלית,

²³ ההוצאות החד-פעמיות השנה - בעיקר בתחום הביטחון והפיצויים בגין נזקי הלחימה בצפון - היו בסדר גודל דומה להכנסות החד-פעמיות החריגות.

²⁴ לביא וסטרבצינסקי, למשל, מראים כי הקטנת הגירעון באמצעות הפחתת הצריכה הציבורית מביאה להקטנת הביקושים בטווח הקצר גם לאחר קיוויו השפעתה המרחיבה על ההוצאה הפרטית. ראו: י' לביא ומ' סטרבצינסקי (2003), "האם הרחבה פיסקלית מגדילה את הביקוש המצרפי והפעילות בישראל? בדיקה אמפירית לתקופה 1960-2000", רבעון לכלכלה 50, דצמבר.

לוח ו' - 6

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 1999 עד 2006¹

(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
-1.3	-2.7	-3.1	-3.7	-4.6	-4.7	-3.7	-4.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
-1.5	-2.3	-3.0	-4.1	-4.1	-5.8	-4.7	-4.6	הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה
-2.4	-3.9	-4.4	-5.0	-5.9	-5.8	-4.7	-5.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה בהגדרה בינ"ל ²

(1) הוצאות הריבית מחושבות בהנחה ששיעור האינפלציה במהלך השנה עמד על שני אחוזים, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.

(2) הגירעון הכולל הותאם בסעיף זה להגדרה בין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבורי בנק ישראל.

או לפחות מקזו חלק משמעותי מההשפעה השלילית הישירה של הקטנת הגירעון על הביקושים במשק. זאת באמצעות תרומתו לביטחון הצרכנים והמשקיעים במשק ולירידת שיעורי הריבית, לאחר המשברים הפיסקליים של 2002 ו-2003²⁵. 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 ברור²⁶. מכאן שקובעי המדיניות הפיסקלית, בפרט במדינות שבהן החוב והגירעון גדולים, צריכים להתמודד לא רק עם הבחירה בין שיפור הרווחה בהווה (באמצעות הגדלת הצריכה הציבורית ותיקון כשלי שוק) לבין הקטנת הנטל על הדורות הבאים (באמצעות הקטנת החוב הציבורי ופיתוח תשתיות), אלא גם עם השאלה אם מדיניות מרחיבה תגדיל בכלל את הרווחה בהווה. נוסף על השאלה כיצד לפרש את ההשפעה של התפתחות הגירעון מנוכה המחזור, ובפרט של ירידת הגירעון המקומי, 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 ביציאה מתקופות שפל לרוב חזקה יותר מאשר בהמשך - אף כי ייתכן כי ביציאה הנוכחית מהמיתון השפעה זו כבר מוצתה; 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 מעט פחות מחצי אחוז בהוצאה הציבורית²⁷. מיתאם זה משקף את עליות השכר במגזר הציבורי בתקופות גיאות, את הצמדת חלק מקצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק בעבר, את

²⁵ לדיון רחב יותר באפשרויות שהפחתת הגירעון מ-2003 תרמה להאצת הפעילות ראו תיבה ג'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2003.

²⁶ במאמר הבוחן את השפעת הרחבת ההוצאה הציבורית והפחתת מסים על התוצר מוצא Perotti כי גם במדינות המבוססות, שבהן השפעה זו צפויה להיות גדולה יחסית, היא קטנה ולעתים שלילית. במאמרו הוא גם סוקר מחקרים אשר בחנו מיגוון גדול יותר של מדיניות ומצאו מקרים רבים שבהם מדיניות פיסקלית מצמצמת תרמה דווקא להגדלת התוצר בטווח הקצר, ולהפך. R. Perotti (2005). *Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries*, CEPR Discussion Paper 4842, January.

²⁷ ראו: M. Strawczynski and J. Zeira (2006). *Cyclicality of Fiscal policy in Israel*, paper presented at the BOI Conference in December.

עליית הביקוש למוצרים ציבוריים כשעולה רמת החיים ואת נטיית הדרג הפוליטי להגדיל את ההוצאות כשגדלות ההכנסות ממסים. לכן ההתכנסות לגירעון מנוכה המחזור בעת סגירת הפער בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי מותנית בשמירה על ריסון ההוצאות גם בעת הצמיחה. בהקשר זה יש לזכור שאומדני התוצר הפוטנציאלי בעולם גם "ידועים לשמצה" בשינויים הרטוראקטיביים הניכרים בהם על פני זמן²⁸.

2. הוצאות המגזר הציבורי והרכבן

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-0.6 נקודת אחוז, והגיע ל-46.5 אחוזי תוצר. זוהי רמתו הנמוכה ביותר מאז 1969, והדבר מעיד על עוצמת ההתאמה הפיסקלית שבוצעה בשלוש השנים האחרונות. משנת 2003 ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בחמש נקודות אחוז, תוך ירידה ריאלית (בניכוי מחירי התוצר העסקי) של ההוצאות ללא ריבית ב-2003 וב-2004 וגידול מתון, בקצב דומה לגידול האוכלוסייה, ב-2005 (לוח ו'-3). השנה הואץ קצב הגידול של ההוצאות ל-4.5 אחוזים, וללא הוצאות הריבית, שירדו - ל-5.5 אחוזים. האצת הגידול שיקפה בעיקר התרחבות של הצריכה הציבורית, ובמיוחד של הצריכה הביטחונית - שבשלוש השנים הקודמות הייתה גורם ממתן בגידול הצריכה הציבורית. שיעור גידולם הריאלי של תשלומי ההעברה השוטפים (בעיקר קצבאות הביטוח הלאומי) היה גבוה מקצב הגידול של האוכלוסייה, וזאת לאחר 4 שנים של ירידה ריאלית לנפש. עם זאת, מתוך תשלומי ההעברה, קצבאות הביטוח הלאומי לנפש ירדו גם השנה, ומשקלן בתוצר פחת ברבע נקודת אחוז (לוח ו'-14).

גידולן של הוצאות הביטחון השנה היה היפוך של התהליך שנוצר מאז שנת 2002, שבה הגיעו הוצאות אלה ל-9.2 אחוזי תוצר. מאז פחתו ההוצאות עד ל-7.7 אחוזי תוצר ב-2005, והיוו רכיב חשוב בתהליך הייצוב הפיסקלי. אף שהשנה גדלו הוצאות הביטחון במידה ניכרת בשל הלחימה בצפון, השפעת הלחימה על משקל הוצאות הביטחון בתוצר היא מתונה, בזכות הגידול המהיר של התוצר. יתר על כן, חלק ניכר מהשלכות הלחימה על הוצאות הביטחון - כולל השלמת המלאים, שהדלדלו במהלך הקרבות - נדחה לשנים 2007 ו-2008, ולכן אינו משתקף עדיין בדיווחים על הוצאות הממשלה. הגידול של הוצאות הביטחון שכבר הוחלט עליו ימנע ירידה נוספת של משקל הוצאות הביטחון בתוצר, לפחות ב-2007. נוסף על ההחלטות שכבר התקבלו מתקיים דיון מקיף על מסגרת תקציב הביטחון לשנים הקרובות, שלתוצאותיה תהיינה השלכות חשובות על התפתחות הרכבן של הוצאות המגזר הציבורי. אם יוחלט על הגדלת תקציב הביטחון, פירוש הדבר הוא שבמסגרת גידול ההוצאות אשר הוחלט עליה (1.7 אחוזים לשנה, בניכוי עלויות ההצטיידות מחדש של הצבא והוצאות ההתנתקות), לא יתאפשר גידול של ההוצאה האזרחית מעבר לקצב גידול האוכלוסייה, ואולי אף יידרש קצב גידול נמוך יותר.

תשלומי ההעברה השוטפים (בעיקר קצבאות המוסד לביטוח לאומי) גדלו ב-2006 ב-3.1 אחוזים, לאחר ירידה ממוצעת של 2.3 אחוזים בשנים 2003 ו-2004 ועלייה קטנה של 0.8 אחוז ב-2005. בחישוב לנפש קטנו תשלומי ההעברה ריאלית מאז 2002 ב-11 אחוזים, ירידה שקיזזה את רוב עלייתם הריאלית בשנים 2000 ו-2001. ביחס לתוצר הייתה ירידתם חדה יותר, והם חזרו לרמה של סוף שנות השמונים. בכך קווצה כל העלייה בנטל התקציבי של

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-0.6 אחוז, והגיע ל-46.5 אחוזי תוצר. זוהי רמתו הנמוכה ביותר מאז 1969.

השנה הואץ קצב הגידול של ההוצאות ל-4.5 אחוזים, וללא הוצאות הריבית, שירדו - ל-5.5 אחוזים.

חלק ניכר מהשלכות הלחימה בצפון על הוצאות הביטחון - כולל השלמת המלאים, שהדלדלו במהלך הקרבות - נדחה לשנים 2007 ו-2008, ולכן אינו משתקף עדיין בדיווחים על הוצאות הממשלה.

בחישוב לנפש קטנו תשלומי ההעברה ריאלית מאז 2002 ב-11 אחוזים.

²⁸ ראו: International Monetary Fund, World Economic Outlook, October 1999, Chapter III.

תשלומים אלה, שגדל במחצית השנייה של שנות התשעים, ובראשית העשור הנוכחי, והיה גורם מרכזי לגידול המהיר של ההוצאה הציבורית, בין היתר עקב השפעות גל העלייה. בחלק מקצבאות הביטוח הלאומי נרשם השנה גידול ריאלי: קצבאות הילדים והאימהות גדלו ב-8.3 אחוזים, קצבאות הנכות ב-5.5 אחוזים, וקצבאות הזקנה ב-3.4 אחוזים. במקביל נמשכה השחיקה הריאלית בהוצאות על דמי אבטלה והגמלה להבטחת הכנסה, שפחתו מאז 2002 ביותר מ-40 אחוזים. גידולן של קצבאות הילדים השנה נראה כסותר את המגמה להפחית את התמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת. אמנם רובו של הגידול משקף את מימוש ההחלטה שחלק מהקיצוץ בקצבאות הילדים בשנים הקודמות יהיה זמני, אך הלחץ להגדיל את קצבאות הילדים ככלי להקלת העוני התעצם, גם משום שהממשלה לא פיתחה כלים חלופיים למיקוד הסיוע במשפחות מהשכבות החלשות שיש בהן עובדים.

צעדי המדיניות שנקטו מאז 2002 פעלו להגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות, לפחות בטווח הקצר²⁹. אמנם מידת אי-השוויון המקובלת היא שאלה חברתית-פוליטית בעיקרה, אך לאי-השוויון גם השלכות כלכליות שיש להתמודד איתן. השלכה אחת היא בתחום המוביליות החברתית; אם בעטיו של אי-השוויון אנשים מהשכבות החלשות וילדיהם אינם מצליחים לרכוש הון אנושי התואם את יכולותיהם, יש בכך פגיעה ביעילות הכלכלית שהיא מעבר להעדפות החברתיות³⁰. השלכה אחרת היא על האמינות של תוואי המדיניות הפיסקלית. בחברה שבה חלק גדול מהציבור תופס את העוני/אי-השוויון כתופעה לא רצויה, גידול שלהם - ושל המודעות הציבורית לכך - מגדיל את הלחץ על הממשלה לפעול להקטנתם. אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם בעיות אלה, התעצמות הלחץ הפוליטי עלולה להביא לאימוץ כלי המדיניות הזמניים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר. במקרה של ישראל הדבר עלול להתבטא, כאמור, בהיפוך של צעדי המדיניות שנקטו בשנים האחרונות, תוך חזרה לתוואי הגידול המהיר של תשלומי ההעברה לכלל הציבור; ייתכן שהגידול אשר נרשם השנה בחלק מהקצבאות המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה הוא סממן של התפתחות כזאת.

הסבירות כי הפערים החברתיים ידחפו את הממשלה להגדלת הקצבאות שאינן מותנות בעבודה גדולה במיוחד אם המדיניות המוצהרת היא לפעול לשיפור מצבם של הפרטים בשכבות החלשות באמצעות שוק העבודה, ואילו בפועל רבים מהעובדים אינם נחלצים מהעוני - מצב שלפי כמה סימנים מאפיין את ישראל ב-15 השנים האחרונות³¹. כך, משנת 2004 עד אמצע 2006 - תקופה של צמיחה מהירה - תחולת העוני בקרב משפחות שבהן

ההוצאות על דמי אבטלה והגמלה להבטחת הכנסה פחתו מאז 2002 ביותר מ-40 אחוזים.

צעדי המדיניות שנקטו מאז 2002 פעלו להגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות, לפחות בטווח הקצר.

אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם העוני, התעצמות הלחץ הפוליטי עלולה להביא לאימוץ כלי המדיניות הזמניים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר.

²⁹ ניתוח מפורט של השפעות אלה ראו פרק ח' וכן: לאה אחרות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן (2005), *היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006*, מאמר שהוצג בכנס השנתי הראשון של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון-ליר. ניתוח זה אינו מתחשב בהשפעת המס על הכנסות מהון שהופעל מ-2003.

³⁰ למרבה הצער, הנתונים בישראל אינם מספקים תשובה לשאלה עד כמה נושא זה בעייתי אצלנו. במחקר שבחן את התופעה בתקופה 1983-1995 נמצא כי בטווח של כעשר שנים שני שלישים מהעניים נחלצים מעוני, אך השיעור בקרב מבוגרים בעלי השכלה נמוכה ובקרב הערבים (גם בניכוי השפעת ההשכלה) הוא נמוך יותר במידה משמעותית. ראו: משה שעיו ומיכאל וקנין (2000), "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשוניות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדירור 1983 ו-1995", מתוך, *לקראת מדינת רווחה החדשה בישראל*, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק. זוסמן ורומונוב מוצאים כי הניידות של בעלי שכר נמוך לרמות שכר גבוהות יותר בישראל דומה לזו שבמדינות אחרות. נ' זוסמן וד' רומונוב (2000), "ניידות בהכנסה מיגיעה אישית ובתעסוקה בישראל 1993-1996", *רבעון לכלכלה*, 47 (4), 566-596, דצמבר.

³¹ ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה (2006), *מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית*, מחקר מדיניות 62, יולי.

משנת 2004 עד אמצע
2006 - תקופה של צמיחה
מהירה - גדלה תחולת
העוני בקרב משפחות
שבהן מפרנס אחד
מ-20.8 ל-22.6 אחוזים.

ישראל מוציאה פחות
מאשר המדינות
המפותחות על תוכניות
לעידוד פעיל של
התעסוקה.

תרומת המדיניות
הפיסקלית לצמיחה
בת-קיימא ולהעלאת
הרווחה תלויה לא רק
בגודל הגירעון ובהיקף
ההוצאה הציבורית, אלא
גם בהקצאה יעילה של
התקציבים.

לפחות שכיר אחד גדלה מ-10.8 ל-11.9 אחוזים, ובקרב המשפחות שבהן יש מפרנס אחד - מ-20.8 ל-22.6 אחוזים. דרך אחת להתמודד עם בעיית העוני בקרב העובדים היא באמצעות צעדי מדיניות שיתמקדו בסיוע לאותן קבוצות שבכוונת המדינה לעודד - הפרטים מהשכבות החלשות הנכנסים לשוק העבודה. ישראל מוציאה פחות מאשר המדינות המפותחות על תוכניות לעידוד פעיל של התעסוקה³². ייתכן כי סיוע מסוג זה, וכן תוכנית שתגדיל את שכרם של עובדים בשכר נמוך באמצעות מענק ממשלתי ("מס הכנסה שלילי"), יספקו כלי מדיניות חדשים, שיאפשרו למקד את הסיוע הממשלתי בעובדים בעלי שכר נמוך, ויקטינו את הסיכון של חזרה למדיניות של העשור שקדם לתוכנית הייצוב של 2003³³. עם זאת, כדי שתוכנית כזאת תהיה אפקטיבית יש להפעילה בתקציב משמעותי ולעצבנה כך שהרוב המכריע של ההוצאות אכן יגיע לקבוצת היעד³⁴.

קושי אחר בביסוס השינויים שבוצעו במדיניות הרווחה בשנים האחרונות נובע מכך שהקשחת התנאים חלה על כל הנזקקים למערכות הרווחה, שכן עדיין אין בישראל מערכת המסוגלת להבדיל באופן אמין ויעיל בין מי שאינם מסוגלים לעבוד למי שבוחרים להימנע מעבודה. פיתוח מנגנונים יעילים, ככל שניתן, להבחנה זו, כפי שנעשה בחלק מהמדינות המפותחות בעשור האחרון, יוכל לשפר את יחס התחלופה בין השמירה על הקופה הציבורית והיציבות הפיסקלית לבין הרצון לתמוך בצורה נאותה במי שזכאים לכך. בשנתיים האחרונות הופעלה בארץ באופן ניסיוני תוכנית מהל"ב, שנועדה לשפר את היכולת הזאת ולסייע למובטלים בגיל העבודה להשתלב בתעסוקה, אך תוצאות הניסוי עדיין נבחנות. בינתיים כבר הוכנסו בתוכנית מספר שינויים, שנועדו להקל על המשתתפים ולקרב את מאפייניה לאלה שמקובלים בעולם³⁵.

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהעלאת רמת הרווחה תלויה לא רק בגודל הגירעון ובהיקף ההוצאה הציבורית, אלא גם, במידה רבה, בהקצאה יעילה של התקציבים לתיקון כשלי שוק באספקת מוצרים ציבוריים, לצעדים שיתמכו בהגדלת הפרייווילג'יה ולשינוי התחלקות ההכנסות בהתאם לערכי החברה. כיוון שההחלטה על הרכב ההוצאות וגודלן צריכה לשקף את העדפות הציבור וערכיו, והוצאה ציבורית גדולה מדי עלולה לפגוע בפעילות הכלכלית, בגלל תרומתה להעלאת נטל המס והחוב הציבורי, יש חשיבות רבה לסדרי העדיפויות שקובעת הממשלה בהקצאת התקציב. ההתפתחויות השנה הבליטו מאוד את הצורך בהכרעות על סדרי העדיפויות. לאחר שלוש שנים של צמיחה ושיפור ניכר במצרפי התקציב הדגישה הממשלה החדשה, בקווי היסוד שלה ובצעדים שהחליטה עליהם, את חשיבות הטיפול בפערים החברתיים, שהתעצמו על רקע המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות. ואולם הלחימה בצפון החזירה למרכז סדר היום

³² 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. וכן:

International Monetary Fund, *Active Labor Market Policies, in Israel: Selected Issues*, country report 05/134, April, 2005.

³³ לדיון בהשפעות האפשריות של תוכנית "מס הכנסה שלילי" בישראל ראו: ע' ברנדר ומ' סטרבצ'ינסקי (2006), "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", *הרבעון לכלכלה*, 53 (3), ספטמבר.

³⁴ החלטת ממשלה מפברואר 2007 קובעת כי החל משנת 2007 תופעל בישראל תוכנית מס הכנסה שלילי, וכן תוכנית להשתתפות בעלויות מעונות יום וצהרונים למשפחות שבהן שני עובדים והכנסתן נמוכה. עם זאת, תוכנית מס הכנסה השלילי תופעל בהדרגה, כך שרק בשנת 2010 היא תגיע ליישום ארצי בהיקף סיוע של 750 מיליוני ש"ח לשנה. לא נקבע היקף ההוצאה לשנים שלפני 2010.

³⁵ לדיון מפורט בתוכנית מהל"ב ראו פרק ה'.

הציבורי את צורכי הביטחון והביאה להגדלה ניכרת של הדרישות בתחום זה. הממשלה בחרה בשלב ראשון להגדיל את תקרת ההוצאות לשנתיים הקרובות, שכן ההוצאות שעל הגדלתן הוחלט - חידוש המלאים של צה"ל - הן חד-פעמיות וחרירות, אבל במקביל הקימה צוות שיבחן את רמת תקציב הביטחון הדרוש בשנים הבאות. אם המלצות הצוות, מנקודת המבט הביטחונית, יהיו להגדיל את ההוצאות, יחייב הדבר את הממשלה להכריע על סדרי העדיפויות בין הגדלת הסיכונים בתחומים הביטחוני, החברתי, או המקרו-כלכלי - למשל הגדלה של ההוצאות ושל שיעורי המס.

גם לאחר קבלת ההכרעות על מסגרת התקציב ועל חלוקתו בין ההוצאות האזרחיות לביטחוניות יש לממשלה תפקיד חשוב בקביעת סדרי העדיפויות של השימוש בסכומים שהוקצו לכל תחום. הבעייתיות של הפיקוח האזרחי המצומצם על הוצאות הביטחון בלטה השנה, וייתכן כי חשיפה רבה יותר של תקצוב הרכיבים האסטרטגיים של תקציב הביטחון לגופים שמחוץ למערכת הביטחון תוכל לתרום לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות. במקביל הממשלה נמנעת במידה רבה גם מקבלת החלטות המשנות בצורה משמעותית את סדרי העדיפויות בתוך ההוצאות האזרחיות, דבר המתבטא במשקלם המכריע של "קיצוצים רוחביים" בהתאמות שמתבצעות בתקציב. גם בחינה בדיעבד של סדרי העדיפויות בהרכב ההוצאה הציבורית, העולים מהתפתחותן של הוצאות הממשלה בשנים האחרונות, מראה שלמרות השינויים הגדולים בגודל ההוצאה הציבורית - גידול מהיר עד 2002 וירידה מאז - הרכב ההוצאות (ללא ריבית) כמעט לא השתנה מסוף שנות התשעים.

הממשלה נמנעת במידה רבה מקבלת החלטות המשנות משמעותית את סדרי העדיפויות בתוך ההוצאות האזרחיות, דבר המתבטא במשקלם המכריע של "קיצוצים רוחביים" בהתאמות שמתבצעות בתקציב.

למרות השינויים הגדולים בגודל ההוצאה הציבורית - גידול מהיר עד 2002 וירידה מאז - הרכב ההוצאות (ללא ריבית) כמעט לא השתנה מסוף שנות התשעים.

חוסר העקביות בין ההצהרות על סדרי העדיפויות לבין הקצאת התקציב. אחד הגורמים המגבילים את היכולת לשנות את הרכב הוצאות הממשלה הוא הראייה קצרת הטווח שבמסגרתה נבנה התקציב. כיוון שבכל שנה הקשיחות של רכיבי התקציב רבה, הרי כאשר נשקלות רפורמות שעלותן גבוהה, הן "נתקעות" במחסום זמינות המשאבים, מפני שהשימוש בחלקים גדולים של התקציב כבר נקבע לשנה הקרובה. מסגרת של תקציב רב-שנתי שתלווה בתוכניות רב-שנתיות במספר תחומים אסטרטגיים תאפשר גמישות רבה יותר, שכן חלק ניכר מההוצאות שהן קבועות בטווח הקצר ניתנות לצמצום בהדרגה על פני טווחים ארוכים יותר, וכך מאפשרות לפנות מקורות לתוכניות אחרות בלי לפרוץ את מסגרת התקציב.

אחד הגורמים המגבילים את היכולת לשנות את הרכב הוצאות הממשלה הוא ראייה קצרת טווח שבמסגרתה נבנה התקציב.

ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בשנים האחרונות סגרה חלק ניכר מהפער שנפתח בינינו לבין המדינות המפותחות בעשור שקדם להן (לוח ו-5). מתוך 20 המדינות בקבוצת ההתייחסות משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בשמונה מדינות גדול מאשר בישראל, ובעוד ארבע הוא דומה לשלנו (איור ו-2). מימון חלק מהוצאות הביטחון של ישראל (כשני אחוזי תוצר) באופן קבוע על ידי ממשלת ארצות הברית מקטין עוד יותר את הפער. אחת המשמעותיות של רמת ההוצאה בישראל, לצד הנטל הביטחוני הגדול משמעותית מאלה של המדינות המפותחות, היא כי היקף המקורות הזמינים להוצאה

³⁶ לדיון מפורט במשמעות הניתוח של הרכב ההוצאות והבעייתיות שלו ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

לוח ו'-7

התפלגות ההוצאות של הממשלה הרחבה לפי רכיבי ההתערבות,

1999 עד 2006¹

(אחוזים מסך כל הוצאות הממשלה, לא כולל מימון)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
								א. המוצרים הציבוריים
19.1	18.7	18.4	19.2	19.7	18.2	18.6	19.2	ביטחון
9.8	9.9	9.6	9.7	9.1	8.9	8.9	9.1	שירותי ממשל ²
60.8	61.6	61.3	61.4	61.3	63.2	62.4	61.3	ב. הוצאות מדיניות הרווחה
16.8	17.3	17.5	17.3	17.4	17.8	17.8	17.5	חינוך
12.2	11.9	11.6	11.7	11.3	11.5	11.7	12.0	בריאות
2.0	2.1	1.7	2.1	2.0	2.2	2.0	2.6	שיכון ושירותים קהילתיים ³
2.4	2.6	2.6	2.5	2.6	2.8	2.9	2.9	ספורט ושירותי דת
27.4	27.7	27.9	27.8	27.9	28.9	28.0	26.4	ביטוח חברתי וסעד ⁴
								ג. שירותים כלכליים⁵
2.5	2.4	2.4	2.2	1.9	1.5	1.7	1.7	השקעה בבניית תשתית תחבורה ⁶
5.2	4.7	5.8	5.2	5.7	6.1	6.3	6.6	אחר ⁷
2.5	2.6	2.6	2.4	2.3	2.1	2.1	2.1	ד. איכות הסביבה

(1) לוח זה מבוסס על חישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי הגדרות החשבונאות הלאומית. ההוצאה בכל סעיף כוללת את ההוצאות השוטפות ואת ההשקעות.

(2) כולל מינהל כללי, יחסי חוץ, סדר ציבורי, משטרה ומשפטים.

(3) כולל סבסוד משכנתאות.

(4) כולל תשלומי העברה למשקי בית ושירותי רווחה.

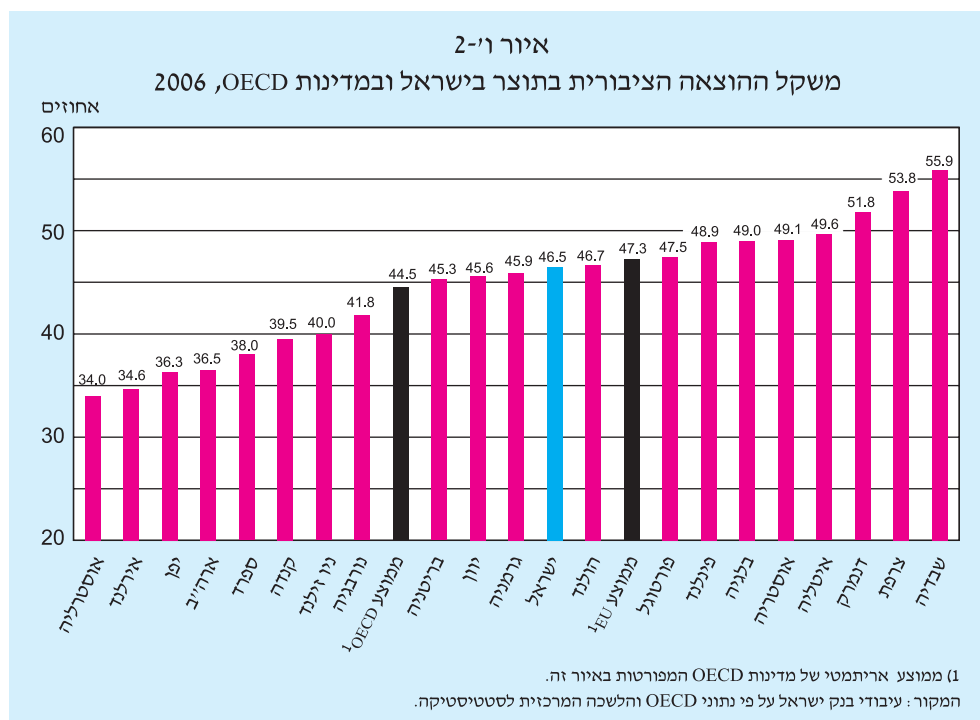
(5) כולל מינהל כלכלי, חקלאות, ייעור, דיג, מחצבים, תעשייה, בנייה, חשמל, גז, מים, דרכים, תחבורה, תקשורת, אחר, רכיב התמיכה בהלוואות הממשלה למגזר העסקי ומחקר כלכלי.

(6) כולל את ההשקעות בכבישים, ברכבת, בנמלים ונמלי תעופה. ההשקעה בכבישים לא כוללת את ההשקעה של חברת "דרך ארץ".

(7) כולל תמיכות בתחבורה הציבורית, בחקלאות ובייצור המקומי, תשלומי העברה על חשבון ההון, קרן המחקר לתעשייה ותמיכות במשק הדלק. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הציבורית האזרחית בישראל קטן יותר. עם זאת, מבחינת האטרקטיביות של ישראל בתחרות הגלובלית גודל ההוצאה הביטחונית - מוצדקת ככל שתהיה - אינו מאפשר את הגדלת הוצאות המגזר הציבורי בלי לפגוע בכושר התחרות של המשק; זאת משום שהוצאות הביטחון בישראל קונות מוצר - ביטחון - שהמשקים המתחרים בנו נהנים ממנו בלי עלות תקציבית.

הצריכה הציבורית הריאלית לנפש בישראל כמעט לא השתנתה בעשור האחרון, מה שמלמד על קיפאון באיכות השירותים ובכמותם, בעוד שבמדינות OECD היא גדלה ב-1.8 אחוזים לשנה (לוח ו'-4). לעומת זאת, המחיר היחסי של השירותים הציבוריים גדל בישראל מהר יותר מאשר במדינות אלה, אף כי ריסון השכר בישראל צמצם את הפער



בשנים האחרונות³⁷, כתוצאה מכך, אף שסך ההוצאה לצריכה ציבורית בישראל ובמדינות OECD גדלה בשיעורים דומים למדי (במונחים של מחירי התוצר), הרי באותן מדינות זמינות השירותים גדלה, ולא כן בישראל³⁸. השוואה זו מדגישה את חשיבות ההתייעלות של השירותים הציבוריים ככלי לריסון הגידול של ההוצאה הציבורית. בטווח הארוך הממשלה אינה יכולה לבסס את הקטנת משקל הוצאותיה בתוצר על שיעור גידול נמוך יותר של שכר עובדיה בהשוואה למגזר העסקי. זאת בייחוד משום שרמת השכר במגזר הציבורי בהווה (מותאמת למאפייני העובדים) אינה גבוהה מזו שבמגזר העסקי³⁹. משום כך על הממשלה לפתח כלים שיאפשרו לה להגדיל את יעילותה התפעולית בשיעורים קרובים ככל שניתן לאלה של המגזר העסקי, כך שהביקוש להגדלת השירותים הציבוריים ייענה באמצעות שימוש יעיל יותר בגורמי הייצור. דרך חלופית עשויה להיות העברת חלק גדל והולך מאספקת השירותים בפועל למגזר הפרטי, במכרזים תחרותיים (מיקור חוץ). תוך מימונם על ידי המגזר הציבורי. עם זאת השגת חיסכון בתהליכים אלה תלויה במידה רבה בהצלחתם של עובדי הציבור האחרים על המכרזים לנהל אותם בדרך שאכן תביא לחיסכון משמעותי, ולאכופ את יישום תנאי המכרזים - תוצאה שאינה ודאית כלל.

אף שסך ההוצאה לצריכה ציבורית בישראל ובמדינות OECD גדלה בשיעורים דומים למדי בעשור האחרון, הרי באותן מדינות זמינות השירותים גדלה, ולא כן בישראל.

³⁷ יחס מחירי הצריכה הציבורית למחירי התוצר בישראל עלה ב-2.5 אחוזים בממוצע לשנה במשך התקופה, לעומת פחות מאחוז אחד במדינות OECD. עם זאת בחמש השנים האחרונות קצב הגידול בישראל הוא רק אחוז אחד.

³⁸ משקלה של הצריכה הציבורית בתוצר בישראל פחת במשך התקופה באחוז אחד, ובמדינות OECD - ב-0.6 אחוז.

³⁹ השוואה של השכר לשעת עבודה בין המגזר הציבורי למגזר העסקי, תוך התחשבות במאפייני ההשכלה, הגיל ומאפיינים דמוגרפיים אחרים של העובדים אינה מוצאת כל פער בין שני המגזרים מאז סוף שנות התשעים. בשנים האחרונות העובדים החדשים במגזר הציבורי גם אינם זכאים עוד לפנסיה תקציבית. לפירוט ההשוואה ראו ברנדר וגאלו (2007) לעיל.

ההתפתחויות בעשור
האחרון בישראל אינן
מצביעות על הגדלה
משמעותית של השימוש
במיקור-חוץ במגזר
הציבורי.

ההתפתחויות בעשור האחרון בישראל אינן מצביעות על הגדלה משמעותית של השימוש במיקור חוץ, שכן התפלגות ההוצאה לצריכה ציבורית אזורית בין הוצאות השכר לעובדי המגזר הציבורי לקניות מגופים חיצוניים נותרה כמעט ללא שינוי⁴⁰.

תהליכים לייעול השירותים המסופקים ישירות על ידי המגזר הציבורי יכולים להתבסס, כמו במדינות אחרות, על הגברת השימוש במיחשוב לשם הקטנת הצורך של הציבור להגיע למשרדי הממשלה כדי לקבל שירותים, אך במקרים אלה יש לוודא כי אכן ניתן לממש את החיסכון בכוח אדם ובשטחי משרד שמאפשרת הטכנולוגיה. כמו כן ניתן להשיג חיסכון, תוך הפחתת הנטל על הציבור, באמצעות איחוד מנגנוני גבייה כפולים כגון מערכות הגבייה של רשות המסים, דמי הביטוח הלאומי ואגרת הטלוויזיה. זאת אף בלי להידרש לשאלה אם למוג את המסים האלה במערכת המס הכללית. ואולם, הואיל ומרבית ההוצאה על הצריכה הציבורית היא בתחומי הביטחון, החינוך והבריאות, רפורמות שייעלו את ליבת פעילותם של תחומים אלו יהיו קריטיות לשמירה על מסגרת התקציב תוך שיפור איכות השירותים⁴¹. כיוון שרפורמות כאלה דורשות לרוב זמן רב לתכנון ויישום, ראוי שהממשלה תציג תוכניות עבודה רב-שנתיות ברורות להשגת מטרה זו, כדי לבסס את אמינות יעדיה הפיסקליים בטווח הארוך ולהקטין את החשש כי הביקוש להרחבת השירותים הציבוריים ייענה באמצעות חריגה מהיעדים האלה.

כיוון שרבות מהרשויות -
המקומיות - ובפרט רובן
של הרשויות הגדולות
- מתנהלות באורח תקין,
ניתן לבזר לרשויות אלה
את מרבית הסמכויות.

אחד התחומים שבהם קיים פוטנציאל משמעותי לייעול המגזר הציבורי הוא תחום השלטון המקומי. בישראל פועלות יותר מ-260 רשויות מקומיות, והממשלה מנסה לפקח באופן הדוק על הפעילות של כל אחת ואחת מהן. החוקים והתקנות החלים על השלטון המקומי מחייבים קבלת אישורים מגופי השלטון המרכזי לפעולות מינוריות, לא רק לפעילויות מרכזיות, ומובן שבפועל פיקוח כזה אינו אפשרי. מלבד זאת קיומו של הפיקוח הפורמלי מאפשר לחלק מראשי הרשויות להסיר מעצמם אחריות לכשלים המתגלים ביישוב שהם מנהלים. כיוון שרבות מהרשויות המקומיות - ובפרט רובן של הרשויות הגדולות - מתנהלות באורח תקין, ניתן לבזר לרשויות אלה את מרבית הסמכויות, כך שהן יספקו את השירותים הרצויים לתושבי היישוב, ובמקביל יחליטו על גובה המסים הנדרשים לממן פעילות זו, בכפיפות למספר כללים שייקבעו בחוק. "שחרור" רשויות אלה יפנה משאבים של גופי הפיקוח במשרד הפנים לעיסוק אינטנסיבי יותר באותן רשויות (רובן קטנות) המנוהלות באופן כושל, תוך פגיעה בשירותים הבסיסיים שתושביהן זכאים להם, ולעתים גם תוך הלנת שכר עובדיהן. בתחילת 2007 הכריז שר הפנים על כוונתו לפעול בכיוון זה. יישום המדיניות, תוך הרחבתה, יוכל לתרום רבות לייעילות חלק זה של המגזר הציבורי, האחראי לחמישית מההוצאות הציבוריות האזוריות ללא ריבית (לוח ו'-נ'-9)⁴².

⁴⁰ משקל זה היה ב-1995 58 אחוזים, וב-2006 הוא הגיע ל-55 אחוזים.

⁴¹ לדיון ברפורמות אפשריות במערכת הבריאות ראו פרק ח'. רפורמות אפשריות במערכת החינוך נידונו בפרק הרווחה בדוח בנק ישראל ל-2004, ורפורמות אחרות - בתיבה ו'-3 בדוח בנק ישראל לשנת 2005.

⁴² לתיאור מפורט של תוכנית לביזור סמכויות לרשויות החזקות וחיזוק הפיקוח על החלשות ראו: ע' רוזין וע' ברנדר (2004), רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 55.

3. החוב הציבורי ומימון הגירעון

א. יתרת החוב הציבורי ברוטו ויחס החוב לתוצר

ב-2006 ירד יחס החוב הציבורי לתוצר ירידה חדה של 9 נקודות אחוז, והגיע בסופה ל-87.8 אחוזי תוצר. כ-98 אחוזים מהחוב הציבורי הם חוב ממשלתי, והיתר הוא חוב של הרשויות המקומיות⁴³, שנתר כפי שהיה אשתקד. יחס החוב הממשלתי לתוצר ירד ב-2006 ירידה חדה ועמד בסוף השנה על 85.7 אחוזי תוצר, שיעורו הנמוך ביותר בעשור האחרון למעט שנת 2000 (לוח ו'-נ'-18). הירידה בחוב כללה הן את החוב הפנימי, המוחזק בידי תושבי ישראל, שירד ב-3.2 אחוזים, והן את החוב החיצוני - החוב לתושבי חוץ, שירד ב-1.8 אחוזים, הודות לייסוף של השקל מול הדולר.

גם השנה, כמו ב-2005, גיוס ההון המקומי נטו היה שלילי, והוא הסתכם ב-0.9 מיליארדי ש"ח, כ-10 מיליארדים מתחת למתוכנן. בחוב הלא-סחיר היה עודף פדיונות על הנפקות בהיקף של 7.2 מיליארדי ש"ח, בעקבות הרפורמה בקרנות הפנסיה, שנכנסה לתוקף בינואר 2004, הקובעת כי הנפקת איגרות החוב המיועדות תופסק עד לירידת שיעורן בסך נכסי הקרן ל-30 אחוזים⁴⁴. כנגד זאת, גיוס ההון המקומי הסחיר נטו היה השנה חיובי, אך זאת תוך ירידה בגיוס ההון ברוטו.

ב-2006 ירד יחס החוב הציבורי לתוצר ירידה חדה של 9 נקודות אחוז, והגיע בסופה ל-87.8 אחוזי תוצר.

גם השנה, כמו ב-2005, גיוס ההון המקומי נטו היה שלילי.

ב. הרכב החוב

שיעור החוב הפנימי בסך החוב לא השתנה מהותית בעשור האחרון ועמד בסוף 2006 על 74.3 אחוזים. עד שנת 2000 החוב הפנימי היה שקלי, והחוב החיצוני היה חוב במטבע חוץ. תהליכי הגלובליזציה והליברליזציה בשוק מטבע החוץ הביאו להגדלת שיעור החזקתם של תושבי ישראל באיגרות חוב ממשלתיות המונפקות במטבע חוץ עד ל-5 אחוזים מסך החוב הנקוב במטבע חוץ בסוף 2006; במקביל לכך עלו החזקות תושבי חוץ באיגרות חוב ממשלתיות במטבע ישראלי - במיוחד בסוף 2006, עם השקת פעילותם של עושי השוק הראשיים (פרק ד', תיבה 1) - ל-3 אחוזים מסך החוב השקלי, לעומת 0.8 אחוז בלבד בסוף 2005.

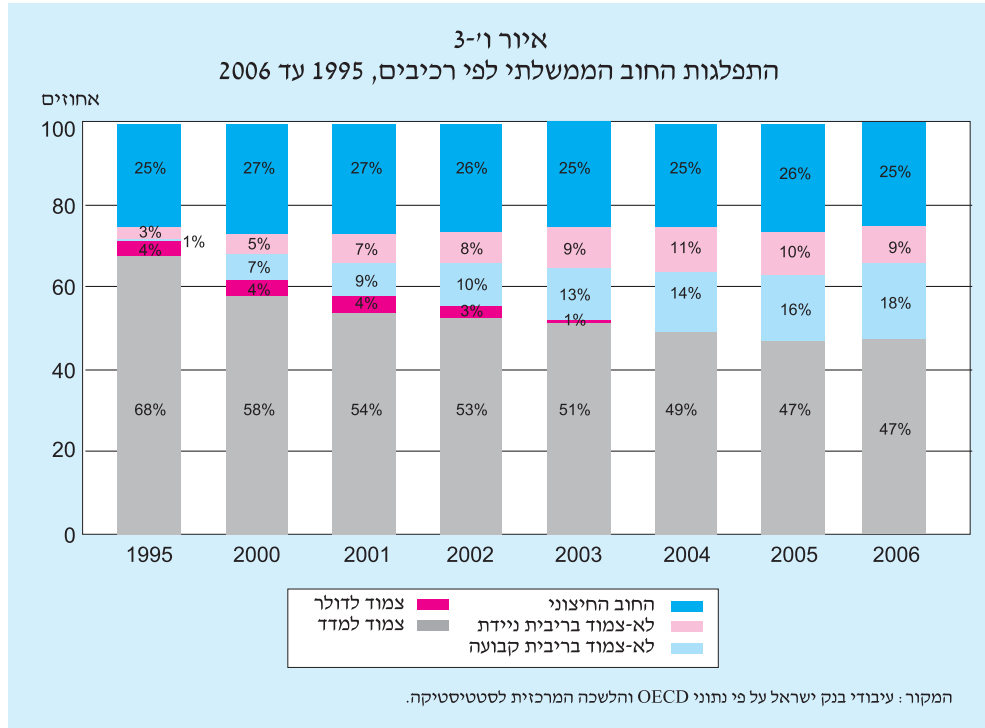
החזקות תושבי חוץ באיגרות חוב ממשלתיות במטבע ישראלי הגיעו בסוף 2006 לכ-3 אחוזים מסך החוב השקלי, לעומת 0.8 אחוז בלבד בסוף 2005.

המגמה הבולטת בניהול החוב בשלוש השנים האחרונות היא עליית שיעור הנפקת החוב הלא-צמוד בריבית קבועה, מכשיר החוב המונפק והנסחר ביותר בעולם, והפיכתו לכלי הגיוס העיקרי, על רקע סביבת האינפלציה הנמוכה. כ-80 אחוזים מסך הגיוס המקומי הסחיר (ברוטו) ב-2006 היו באמצעות כלי זה, עלייה של 22 נקודות אחוז בהשוואה ל-2005 ושיא מאז הנפקתו לראשונה ב-1995 (לוח ו'-נ'-19). עם זאת, חלקן של איגרות אלה בסך החוב נמוך, ועמד על 18.2 אחוזים השנה, לעומת 16.2 אחוזים אשתקד (איור ו'-3), תוצאה של הנפקה לטווחים קצרים בשנים הראשונות. בספטמבר 2006, עם השקת פעילותם של עושי שוק ראשיים, עלתה מעורבותם של תושבי חוץ בהשקעות, ובמיוחד באיגרות החוב

המגמה הבולטת בניהול החוב בשלוש השנים האחרונות היא עליית שיעור הנפקת החוב הלא-צמוד בריבית קבועה.

⁴³ החוב של הרשויות המקומיות לבנקים ובאיגרות חוב, בניכוי ההלוואות שהן קיבלו מהממשלה באמצעות הבנקים.

⁴⁴ כך שההנפקה הבאה צפויה רק ב-2012. עוד נקבע כי על הקרן להשקיע לפחות מחצית מנכסיה באיגרות חוב ממשלתיות סחירות.



מאז אוקטובר 2004 לא הונפקו איגרות חוב במסגרת הערבויות של ממשלת ארה"ב, אולם עצם קיומן מוזיל את עלות גיוס ההון בשווקים הבין-לאומיים.

הלא-צמודות בריבית קבועה⁴⁵, זאת גם על רקע הערכות לירידת הריבית, תוך גידול מחזורי המסחר והנוזלות בשוק המקומי. יתרונותיו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה הם תזרים מזומנים קבוע וידוע מראש, וכן סיוע לצמצום ההצמדות במשק, דבר התורם ליציבות המוניטרית.

תהליך הדיסאינפלציה עד 1999 והתייצבות המחירים מאז, לצד המשמעת הפיסקלית הגבוהה בשנים האחרונות, שהתבטאה בצמצום גיוס ההון והביאה לירידת התשואות בארץ במקביל לירידת התשואות בחו"ל, הביאו לירידה בעלות גיוס ההון. מחירי גיוס ההון המקומי, הן הצמוד למדד והן הלא-צמוד, ב-2005 ו-2006 הם ברמותיהם הנמוכות ביותר בעשור האחרון, 3.9 אחוזים ו-5.9 אחוזים, בהתאמה (איור ו-4).

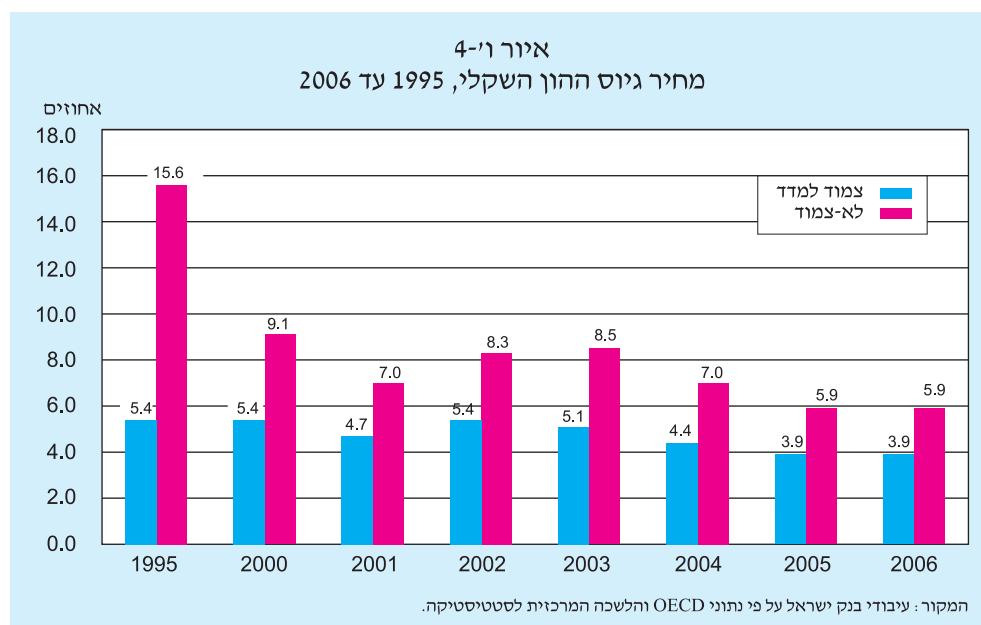
כמעט כל החוב במטבע חוץ מוחזק בידי תושבי חוץ. חלקו הסחיר כולל איגרות חוב המונפקות בשווקים הבין-לאומיים בערבות ממשלת ארה"ב (כ-47 אחוזים), איגרות חוב המונפקות בשוק ההון שלא במסגרת הערבויות ואיגרות חוב חופשיות (כ-13 אחוזים). החלק שאינו סחיר כולל את מיליות העצמאות והפיתוח (של ארגון הבונדס, כ-32 אחוזים), והלוואות מממשלת ארה"ב, מממשלת גרמניה ומבנקים זרים. מאז אוקטובר 2004 לא הונפקו איגרות חוב במסגרת הערבויות של ממשלת ארה"ב, אולם עצם קיומן, שמסגרתו הוארכה עד 2011, מוזיל את עלות גיוס ההון בשווקים הבין-לאומיים.

הנפקה ממשלתית בשווקים הגלובליים, לבד מגיוס הון, ממלאת תפקיד חשוב בחשיפת המשק הישראלי בפני משקיעים זרים, בהקטנת התלות בממשלות זרות, בהרחבת מקורות גיוס ההון וביצירת סדרות סמן (benchmark), המסייעות למגזר הפרטי הישראלי לגייס הון בחו"ל. מאז 1995 בוצעה בכל שנה הנפקה חופשית (ללא ערבות ממשלת ארה"ב) בשווקים

⁴⁵ ממוצע החזקות תושבי חוץ ב"שחר" עלה פי ארבעה לעומת ממוצע השנתיים האחרונות, ועמד בסוף 2006 על 3.0 מיליארדי דולרים.

הנפקה ממשלתית בשווקים הגלובליים ממלאת תפקיד חשוב בהרחבת מקורות גיוס ההון וביצירת סדרות סמן המסייעות למגזר הפרטי לגייס הון בחו"ל.

הבין-לאומיים בריבית קבועה. מירווח עלות הגיוס מתשואת הסמן ביום ההנפקה ירד החל משנת 2000 ועמד, בהנפקות לטווח של 10 שנים, על 64 נקודות בסיס מהריבית של גרמניה ב-2005 ועל 98 נקודות בסיס מהריבית של ארה"ב ב-2006.



מאחר ש-92 אחוזים מהחוב במטבע חוץ נקובים בדולר אמריקאי, החוב הממשלתי חשוף לסיכון מטבעי, העלול לפגוע בזמינות ובמחיר של גיוס ההון הממשלתי⁴⁶. ב-2006, עקב הייסוף המתמשך של השקל מול הדולר, החוב החיצוני, שעלה ב-6.5 אחוזים בערכים דולריים, ירד בערכים שקליים ב-1.8 אחוזים - היפוכה של התמונה ב-2005, שבה החוב עלה ב-0.3 אחוז בערכים דולריים וב-7.2 אחוזים בערכים שקליים, עקב הפיחות. חשיפת המשק הישראלי באמצעות הנפקות בחו"ל בפני המשקיעים הזרים תומכת בגיוון מקורות הגיוס של החוב החיצוני, ובהקטנת הסיכון המטבעי. מעבר לגיוון המטבעי המושג על ידי הנפקה במטבעות שונים לצורך חשיפה לקהלים שונים, קהל המשקיעים הזרים נחשף לגיוס ההון השקלי של ממשלת ישראל. יתר על כן, שימוש במכשירים פיננסיים נגזרי שוק מטבע החוץ כדוגמת עסקות החלף, יוריד אף הוא את הסיכון המטבעי.

ג. הטווח-לפדיון של יתרות החוב (גיל החוב)

הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב הממשלתי (גיל מלאי החוב) הוא מדד ליציבותו: ככל שהוא ארוך יותר, החוב ומצבה הפיננסי של הממשלה נתפסים כיציבים יותר, שכן הארכת אופק הגיוסים מורידה את החשש ממיחזור חוב גדול בשל משבר זמני בשוק. גילו של החוב המונפק הוא אחד המדדים לאמון המשקיעים בממשלה. עם זאת, הארכת גיל החוב כרוכה בעלות.

⁴⁶ לדיון בחשיפת הממשלה לשער החליפין ראו: י' חיים ור' לוי, שימוש בגישה המאזנית לניתוח היציבות הפיננסית: ניתוח עמידות המשק לסיכון שער החליפין, בנק ישראל, תחום היציבות הפיננסית, מאמרים לדיון, ינואר 2007.

ב-2006 גיל מלאי החוב המשיך לרדת, זו השנה השלישית, עד ל-6.5 שנים בסוף השנה; הירידה הקיפה הן את החוב השקלי והן את החוב הנקוב במטבע חוץ (לוח ו'-נ'-20), וזאת על אף העלייה בגיל החוב המונפק, בעקבות גיוס הון נטו שלילי.

בעקבות הרפורמה בקרנות הפנסיה גיל מלאי החוב הלא-סחיר ירד, והוא צפוי להמשיך לרדת עד 2012. לעומת זאת עלה הטווח-לפדיון של החוב השקלי הסחיר, עקב התארכות גיל החוב ברכיב הלא-צמוד בריבית קבועה, שקוזה מעט על ידי הנפקה ראשונה של איגרת חוב לטווח של שנתיים החל ממאוס 2006. איגרת זו נועדה לניהול יעיל של תזרים המזומנים הממשלתי, ועשויה להפחית את עלויות הגיוס, שכן ככל שהטווח לפדיון נמוך יותר פרמיית הסיכון האינפלציונית ועלות הגיוס נמוכות יותר. ל-2007 מתוכננת הנפקת איגרות חוב לא צמודות בריבית קבועה לטווחים קצרים של חודשיים עד ארבעה חודשים, שתביא להגדלת הגמישות בניהול החוב הממשלתי, ותוסיף להוריד את עלויות גיוס ההון כחלק משינוי הרכב החוב הממשלתי.

הגירעון הממשלתי הנמוך, שהקטין את צורכי גיוס ההון של הממשלה, והירידה החדה בתשואות איגרות החוב במחצית השנייה של השנה, במקביל לירידת התשואות בעולם, הורידו את עלויות המימון של הממשלה, ויצרו תנאים מתאימים להארכת החוב השקלי. בסביבת אינפלציה נמוכה, שבה המשק הישראלי נמצא מאז 1999, יורד הצורך של השוק באיגרות חוב צמודות למדד המחירים, והחוב הצמוד מונפק רק לצורכי חיסכון לטווח ארוך; עד הרביע הראשון של 2006 הונפקו איגרות חוב צמודות למדד לטווחים של 10 ו-20 שנים. ביוני 2006 הונפקה לראשונה סדרה לטווח של 30 שנים, כמו בארה"ב, בקנדה, באיטליה ובצרפת. באנגליה אף מונפק חוב צמוד למדד לטווח של 60 שנים. בנובמבר 2006 הונפקה לראשונה איגרת חוב לא-צמודה בריבית קבועה לטווח של 20 שנים, הנותנת מענה לגופים הנושאים בהתחייבויות ארוכות טווח, כמקובל בעולם, ותורמת לשכלול שוק ההון בישראל. תשואת השוק של איגרת זו הייתה דומה לתשואה של איגרת החוב הלא-צמודה ל-10 שנים, ומצביעה על אמינות גבוהה של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית.

הגירעון הממשלתי הנמוך, שהקטין את צורכי גיוס ההון של הממשלה, והירידה החדה בתשואות איגרות החוב במחצית השנייה של השנה, במקביל לירידת התשואות בעולם, הורידו את עלויות המימון של הממשלה, ויצרו תנאים מתאימים להארכת החוב השקלי.

4. תקציב הממשלה ויעד הגירעון⁴⁷

גירעון הממשלה ב-2006 הסתכם, כאמור, ב-0.9 אחוז תוצר, מתחת לתקרה של 3 אחוזים שקבעה הממשלה, ואחוז תוצר פחות מהגירעון ב-2005. ירידת הגירעון ב-2006 משקפת גידול ריאלי חד של ההכנסות, ב-5.7 אחוזים, לצד גידול מתון יותר של ההוצאות - ב-2.7 אחוזים. בלי ההפחתה החשבונאית של ההעברה לקרן הפיצויים גדלו ההכנסות ב-7.1 אחוזים, ותקבולי המסים ב-8.3 אחוזים. בהשוואה לתקציב, כל הפרש בין תקרת הגירעון לביצוע מוסבר בהכנסות גבוהות מתחזית התקציב - חלקן בזכות הצמיחה המהירה מהצפוי, וחלקן הכנסות חד-פעמיות בגין עסקת "ישקר" ו"המכירה הרעיונית" של נכסים פיננסיים בסוף 2005. גם עודפי המוסד לביטוח לאומי היו גבוהים מהחזוי

גירעון הממשלה ב-2006 הסתכם ב-0.9 אחוז תוצר, מתחת לתקרה של 3 אחוזים שקבעה הממשלה, ואחוז תוצר פחות מהגירעון ב-2005.

⁴⁷ בתקציב הממשלה השנה לא מוצגים תשלומי הפיצויים לאזרחים בגין הלחימה בצפון כהוצאה, אלא כהפחתה של ההכנסות. זאת על פי החלטה שאושרה בוועדת הכספים, אשר לפיה תקבולים ממסי הרכוש שנגבו השנה יועברו לקרן הפיצויים. ההחלטה אינה משפיעה על גודל הגירעון, אלא רק על הרמה המדווחת של ההכנסות וההוצאות. כדי שהניתוח יתיישב עם הצגת התקציב, הדיון בסעיף זה ובסעיף הבא מתבסס על ההצגה הרשמית של הנתונים, אך במקומות הרלוונטיים יש התייחסות לנתונים לפי המהות הכלכלית. בנתוני החשבונאות הלאומית תשלומי הפיצויים מוצגים, כמובן, כהוצאה.

בתקציב⁴⁸, ב-1.2 מיליארדי ש"ח (9 אחוזים), בעיקר בזכות הגידול המהיר של השכר הריאלי. סך ההוצאות, כאמור ללא תשלומי הפיצויים, היה בהתאם לתקציב. עם זאת יש הבדל גדול בין התפתחות ההוצאות האזרחיות, שהיו נמוכות משמעותית מאשר בתקציב המקורי, להתפתחות תקציב הביטחון, שהיה גדול ממנו בשיעור ניכר. משקלן של הוצאות הממשלה בתוצר פחת ב-0.9 אחוז תוצר לעומת 2005, הודות לצמיחה המהירה של התוצר, ומאז 2003 הוא ירד ב-3.5 נקודות אחוז (לוח ו'-8). לאחר הגדלת הוצאות הביטחון השנה, כמעט כל הירידה של משקל ההוצאות בתוצר מאז 2003 היא בהוצאות האזרחיות, מזה כרבע בהוצאות הריבית.

סך הוצאות הממשלה השנה היו אמנם בהתאם לסכום שתוקצב, אך תוצאה זו משקפת את השלכות הלחימה בצפון על ביצוע התקציב: הוצאות הביטחון היו גבוהות בכ-7 מיליארדי ש"ח מהתקציב המקורי⁴⁹, בעוד שהוצאות המשרדים האזרחיים היו נמוכות בכ-6 מיליארדים (4.7 אחוזים) מהסכום שתוקצב, פער דומה לזה שנרשם בשנה הקודמת (לוח ו'-9). זהו המשך התופעה של שיעור הוצאה נמוך יחסית מתוך התקציב, שהתפתחה מאז אמצע 2003 והשנה היוותה וסת שאיפשר להגדיל את הוצאות הביטחון בלי לפרוץ את תקרת ההוצאות. השפעת הלחימה והוצאות הביטחון על תוואי ההוצאות השנה בולטת בחלוקת השנה למחציות: לאחר שבמחצית הראשונה של השנה היו ההוצאות נמוכות מהתוואי הצפוי על פי מסגרת התקציב ועל פי ההתפלגות העונתית של ההוצאות בכ-3.5 מיליארדי ש"ח (כולל התאמות בגין האיחור באישור התקציב), הרי במחצית השנייה של השנה היו ההוצאות גבוהות מהתוואי באותו היקף, והרכבן היה, כאמור, שונה מאשר בתקציב. כמו במערכות בחירות קודמות בישראל בעשור האחרון, גם השנה לא נראו סימנים להגדלה חריגה של הוצאות הממשלה בתקופה שלפני הבחירות⁵⁰.

שיעור ההוצאה הנמוך של המשרדים האזרחיים מתוך תקציבם, שחזר גם השנה, הוא ככל הנראה תוצאה של מאות ההחלטות על שינויים בהרכב התקציב, ושל השינויים בחוקים ובתקנות הקובעים את פעילות המשרדים, שהתקבלו מאז אמצע 2003. לפיכך נוצרו בחלק מסעיפי ההוצאה בתקציבי המשרדים עודפים, שכדי לנצלם יש להעביר כספים לסעיפים אחרים. כיוון שמספר סעיפי התקציב בכל משרד ויחידה ממשלתית הוא גדול, ורבות מההעברות ביניהם דורשות אישור של משרד האוצר (או, פעמים רבות, את הסכמתו לפנות לוועדת הכספים של הכנסת כדי לקבל את אישורה), נבלם קצב ההוצאה⁵¹. יתר על כן, מפני הנחישות לא לחרוג מיעד הגירעון מאושרות העברות אלה רק בסוף השנה, כאשר מתברר כי רמת ההכנסות מאפשרת עמידה ביעד הגירעון, או, כמו למשל ב-2006, אם מתברר כי לא נדרשות הוצאות בסעיפים אחרים. ואולם, בשלב זה, המשרדים כנראה כבר התקשו להוציא חלק מהסכומים שהתעכבו. תהליך זה בא לידי ביטוי ב-2004 וב-2005 באחוז הגבוה (מעל 14 אחוזים) של ההוצאה השנתית שהמשרדים האזרחיים הוציאו בחודש דצמבר. השנה פחת שיעור זה ל-12 אחוזים - ככל הנראה מפני שחלק מהכספים אשר הצטברו בתקציבי משרדים אלה הוקפאו כדי לאפשר את הגדלת הוצאות הביטחון

הוצאות הביטחון היו גבוהות בכ-7 מיליארדי ש"ח מאשר בתקציב המקורי, בעוד שהוצאות המשרדים האזרחיים היו נמוכות בכ-6 מיליארדים (4.7 אחוזים) מהסכום שתוקצב, פער דומה לזה שנרשם בשנה הקודמת.

⁴⁸ להסבר הרישום של פעילות המוסד לביטוח לאומי בתקציב הממשלה ראו תיבה ג'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002.

⁴⁹ מותאם לסעיפי הוצאה שאינם רשומים בתקציב הביטחון בעת הצגת התקציב אך נכללים בו בנתוני הביצוע.

⁵⁰ לדיון בקשר בין מערכות בחירות להוצאות הממשלה ראו תיבה ו'-4 בדוח בנק ישראל לשנת 2005.

⁵¹ להשוואה בין-לאומית של מספר סעיפי התקציב בישראל ראו א' בן-בסט ומ' דהן (2007), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח ו'-8
התפתחות גירעון הממשלה¹, הכנסותיה והוצאותיה, 1998 עד 2006
 (אחוזי תמ"ג)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
2.0	2.8	3.4	2.3	4.1	0.5	2.8	4.0	2.6	תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²
0.2	1.1	3.1	5.2	3.4	3.4	0.5	2.7	2.7	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
3.0	3.4	4.0	3.0	3.9 ⁴	1.8	3.6	3.1	2.8	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³
0.9	1.9	3.7	5.4	3.8	4.4	0.7	3.2	3.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
33.6	33.4	32.8	32.5	34.5	33.6	35.2	37.0	35.9	סך כל ההכנסות נטו⁵
28.3	28.0	27.8	27.7	28.8	29.6	29.7	28.5	28.4	מסים ואגרות
1.0	1.3	1.1	1.0	1.3	1.2	1.6	1.8	2.1	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.9	רווחי בנק ישראל שמומשו
2.2	2.1	2.0	1.8	1.5	0.8	1.4	1.3	1.4	מילווה מהמוסד לביטוח לאומי
2.1	2.0	1.9	2.0	2.9	2.0	2.3	2.5	3.1	מענקים מממשלת ארה"ב
34.5	35.4	36.4	38.0	38.1	37.8	35.8	37.3	38.1	סך כל ההוצאות נטו⁵
6.6	6.8	7.0	7.4	6.5	6.7	6.6	6.6	7.0	מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
8.5	8.3	8.3	8.7	9.3	8.6	8.1	8.4	8.9	הוצאות הביטחון (נטו)
19.3	20.3	21.1	21.9	22.4	22.5	21.0	22.2	22.2	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון

(1) ההכנסות וההוצאות ב-2006 אינן כוללות 2.8 מיליארדי ש"ח שהועברו לקרן הפיצויים ושולמו כפיצויים לציבור על נזקי הלחימה בצפון.
 (2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות במקומיות בעת הכנת 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) לא כולל את ההוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.
 המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ביצוע חפוז של הוצאות הממשלה לקראת סוף השנה, על בסיס הסכומים הבלתי מנוצלים שהצטברו בקופה, מביא לשימוש לא יעיל במקורות.

חשיפת סעיפי הרזרבה מתקציבי המשרדים השונים בעת הצגת התקציב תגדיל את השקיפות.

תוך שמירה על תקרת ההוצאות. צורת פעולה זו פוגעת ביעילות התפעולית של הממשלה, שכן ביצוע חפוז של הוצאותיה לקראת סוף השנה, על בסיס הסכומים הבלתי מנוצלים שהצטברו בקופה, מביא לשימוש לא יעיל במקורות.

לשליטה על ההוצאות חשיבות רבה בשמירה על תקרת ההוצאות ועל יעד הגירעון של הממשלה, אך ראוי שהתהליך יתבצע ביתר שקיפות. חשוב להדגיש כי הוצאה חלקית של הסכומים שנכללו בתקציב אינה סותרת את חוק התקציב, הקובע תקרות הוצאה בחלוקה על פי משרדים, יחידות ופעולות; אין היגיון בהוצאת מלוא ההקצאה על ידי מי שאינם זקוקים לכך. עם זאת, גודל הפער בין תקציב המשרדים האזרחיים לביצוע בשנתיים האחרונות עלול להעיד על ליקויים בתהליך התקצוב: אם תקציבים מוקצים לסעיפים שבהם הם אינם דרושים, או שאין לאחראים על ביצועם יכולת להשתמש בהם, ייתכן כי היה ראוי שלא להקצותם מלכתחילה, כדי שהתקציב ייטיב יותר לשקף את ההתנהלות הצפויה של הממשלה ואת סדרי העדיפויות. רכיב משמעותי שחשיפתו בעת הצגת התקציב לכנסת ולממשלה תגדיל מהותית את השקיפות הוא ריכוז סעיפי הרזרבה המופיעים בתקציבי

לוח ו'-9
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2006

2006			
הפער בין	התקציב	הביצוע	
הביצוע לתקציב	המקורי	ב-2005	
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
11.7	-5.5	-17.2	-11.0
9.6	-1.6	-11.2	-6.3
2.0	-3.9	-6.0	-4.7
11.9	210.6	198.7	195.3
8.8	195.7	187.0	181.5
8.1	177.3	169.2	163.1
1.1	13.6	12.4	12.4
0.7	6.2	5.5	7.7
1.8	13.4	11.6	11.5
0.2	216.1	215.9	206.2
0.3	197.3	197.0	187.8
-0.1	18.8	18.9	18.4
6.9	53.5	46.6	51.6
-0.7	41.5	42.2	39.6
-6.0	121.1	127.1	115.0

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני. לא כולל 2.8 מיליארדי ש"ח שהועברו לקרן הפיצויים.

(2) הכנסות מריבית, ממכירת קרקעות, מתמלוגים ודיבידנדים, והכנסות אחרות.

(3) 3.7 מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברזרבה התקציבית ומיליארד ש"ח שתוקצבו במשרד ראש הממשלה עבור ההתנתקות מופיעים כאן בטור התקציב, כחלק מתקציב הביטחון.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2006 ועיבודי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

המשרדים השונים (להבדיל מסעיף הרזרבה התקציבית שמוצג בנפרד בעת הגשת התקציב, אך לרוב נותרים בו סכומים קטנים בלבד בעת אישור התקציב). בתקציב 2007, למשל, סעיפים אלה מסתכמים ביותר מ-4 מיליארדי ש"ח, והפשרת חלק חשוב מהם מותנית בהתפתחויות מקרו-כלכליות כקצב עליית המחירים, שהתחזית לגביהן עשויה להשתנות בין מועד הכנת התקציב למועד אישורו. גם דיווח מרוכז על סעיפי התקציב שבהם יש ניצול נמוך במשך תקופה ארוכה יכול לסייע למקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי לקבל החלטות מושכלות יותר על מבנה התקציב.

אחד התחומים שבהם יש חשיבות רבה למעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית הוא תחום התשתיות, בפרט תשתית התחבורה. לאחר שנים שבהן היו הוצאות הממשלה בתחום זה נמוכות מהצרכים, גדלו הוצאות אלה בשנים האחרונות בשיעור ניכר, וב-2006 הן התייצבו ברמה הגבוהה שאליה הגיעו ב-2005. על פי התקציב היו ההשקעות בתשתית

לאחר שנים שבהן היו הוצאות הממשלה בתחום התשתיות נמוכות מהצרכים, גדלו הוצאות אלה בשנים האחרונות בשיעור ניכר.

התחבורה צפויות לגדול גם ב-2006, אך בשל קשיי ביצוע בחברות המבצעות ושינוי סדרי העדיפויות עקב הלחימה בצפון, קוצץ מההשקעות סכום של כמיליארד ש"ח. ההשקעות בתשתית התחבורה מתבססות בעיקר על חברות ורשויות ממשלתיות הממומנות מתקציב הממשלה או נתונות לפיקוחה. בשנים האחרונות נעשה מאמץ ניכר לעגן את התחייבויות הממשלה בתחום התחבורה בתוכניות ארוכות טווח על ידי חתימת הסדר מימון עם רכבת ישראל, אישור תוכנית רב-שנתית להשקעה בכבישים, וחתימת הסכם לסיום סבסוד חברת "אגד" בתוך 10 שנים, לצד פתיחה-לתחרות של חלק נוסף מהקווים שהיא מפעילה כיום. עם זאת, בשנים הבאות יידרשו השקעות נוספות בהיקף גדול יותר, כדי להתאים את התשתיות לצורכי המשק. לשם כך חשוב שבמסגרת תכנון רב-שנתי תכלול הממשלה גם את ההוצאות הצפויות לסיוע לפרויקטים חשובים נוספים, כגון הרכבות הקלות בתל אביב ובירושלים⁵².

5. ההכנסות ממסים

הכנסות הממשלה ממסים בשנת 2006 היו גבוהות בכ-11 מיליארדי ש"ח (6.5 אחוזים) מאשר בתחזית התקציב (כאשר כוללים בהכנסות את ההעברה החשבונאית לקרן הפיצויים), אף שבמהלך השנה הופחתו שיעורי מס הערך המוסף באופן שהקטין אותן בכ-1.5 מיליארדי ש"ח ביחס לתחזית המקורית. עליית ההכנסות ממסים מעבר לתחזית התקציב התאפשרה בזכות הכנסות חד-פעמיות חריגות בהיקף של כ-5 מיליארדי ש"ח ובזכות הצמיחה המהירה מזו שנחזתה בתקציב - שתרמה לעודף ההכנסות כ-4 מיליארדי ש"ח. את יתרת הפער מסבירים הרכב גידול התוצר, התפתחויות חיוביות בתחום הפיננסי וייעול הגבייה. הפער הגדול בין תקבולי המס בפועל השנה לבין תחזית התקציב מצביע פעם נוספת על חוסר הוודאות בתחזית המסים, הנובע בעיקר מהקושי לחזות את המשתנים המקרו-כלכליים המשפיעים על ההכנסות; זאת גם כאשר הקשרים הכלכליים בין משתנים אלה לבין ההכנסות ידועים. לצד השאיפה לתחזיות מקרו-כלכליות מדויקות ככל האפשר ייתכן שראוי להציג בתהליך ההחלטות על התקציב גם את הסיכונים הנובעים מהקושי לחזות משתנים אלה במדויק, כדי שקובעי המדיניות יוכלו להכריע בדבר הסיכונים שהם מוכנים לטול על עצמם בעת ההחלטה - כיווניהם ועוצמתם (תיבה ו'-1).

תיבה ו'-1: ניתוח אי-הוודאות בתחזית ההכנסות ממסים

תחזית ההכנסות ממסים היא רכיב מרכזי בהכנת תקציב הממשלה ובניתוחו. עד לשנים האחרונות התבססו תחזיות משרד האוצר על מודלים פשטניים, שהניחו גמישות יחידתית של ההכנסות ביחס לתוצר הנומינלי (ספרי עיקרי התקציב, 1992-2000), בניכוי ההשפעה של שינויי חקיקה, ולעתים בתוספת אומדן ההשפעה של מאמצים ל"העמקת הגבייה". בשנים האחרונות הורחבה מסגרת הניתוח, ואומדן ההכנסות ממסים מתבסס על משתנים מקרו-כלכליים ריאליים ופיננסיים נוספים; יישום המודלים מתמקד באומדים נקודתיים (point estimates) של ההכנסות. המודלים מייטיבים להסביר את ההכנסות ממסים בדיעבד, אולם עולה השאלה אם

⁵² דיון מפורט ראו בפרק ב', בסעיף התחבורה והתקשורת.

הם כלי יעיל לחיזוי הכנסות אלה; זאת משום שתחזית ההכנסות (בניכוי שינויי חקיקה) כוללת בתוכה טעויות משני סוגים - טעות המודל עצמו בחיזוי ההכנסות וטעות בחיזוי המשתנים-במודל שעליהם מתבססת תחזית ההכנסות. בניתוחים בדיעבד של ההכנסות חשיבותו של הרכיב השני מוגבלת, אולם לצורך תחזית זהו רכיב חשוב.

בעשור האחרון הורחב בספרות המקרו-כלכלית והפיננסית הדיון בסיכון שבתחזיות, בדגש על ניתוח התפלגות הערכים הצפויים של המשתנה התלוי והסיכון של התחזית. הדוגמה המוכרת ביותר לשימוש זה היא "תרשים המניפה" (fan chart) של הבנק המרכזי בבריטניה, המציג את תחזית מודל האינפלציה של הבנק לא רק במונחים של אומדן נקודתי, אלא גם במונחים של התפלגות ההסתברויות לטעות של התחזית הנקודתית בסדרי גודל שונים¹. הסיבה לכך היא שה"מחיר" של סטיות בגדלים ובכיוונים שונים אינו בהכרח סימטרי, ולכן יש חשיבות להבנת הסיכונים שהשתמש בתחזית נחשף להם. כלל זה נכון גם לגבי תחזית ההכנסות ממסים. תחזית המציגה רק את האומדן הנקודתי אינה מבהירה לקובעי המדיניות את החשיפה לסיכון שההכנסות בפועל יסטו מהתוואי החזוי, דבר שעלול להוביל למשבר פיסקלי. אם, למשל, העלויות של סטיות גדולות גבוהות במידה משמעותית מאלה של טעויות קטנות, או שהנוק של חוסר בהכנסות גבוה מזה של עודף, ייתכן שקובעי המדיניות יבחרו לנקוט צעדים שיקטינו את ההסתברות לטעויות כאלה גם אם האומדן הנקודתי אינו מצביע על בעיה בהשגת יעדי התקציב.

דוגמה לניתוח כזה ניתן לגזור ממודל המס של בנק ישראל². המודל משתמש בנתונים רבעוניים לתקופה 1991-2005 ואומדן את הקשר ארוך הטווח בין התוצר להכנסות ממסים ואת הסטיות מהקשר ארוך הטווח של המשתנים שמשקפים את בסיסי המס העיקריים - השכר והיבוא - עם התוצר. המודל כולל גם אומדנים לפעילות בשוק הדיור ומשתנים המשקפים את הפעילות במגזר הפיננסי, ומפיק בעזרתם תחזית שנתית להכנסות ממסים בניכוי שינויי חקיקה. המודל מסביר 98.5 אחוזים מהשונויות של ההכנסות ממסים בניכוי שינויי חקיקה: הקשר ארוך הטווח בין התוצר להכנסות ממסים מסביר 89 אחוזים מהשונויות, ויתר ההסבר נובע מהקשרים קצרי הטווח בין ההכנסות ממסים לבסיסי המס השונים. בלוח ו'-1 ניתן לראות כי הדיוק בדיעבד של המודל גבוה מאוד: בשנים 2000 עד 2006 הסטייה האבסולוטית של התחזית לא עלתה על 1.4 מיליארדי ש"ח (אחוז אחד מההכנסות בפועל), והסטייה האבסולוטית הממוצעת הייתה 738 מיליוני ש"ח בלבד (כחצי אחוז מההכנסות) - נמוכה בהרבה מסטיית תקן אחת של ההכנסות ממסים ללא שינויי חקיקה.

לפי שיטת "מניפת האינפלציה" של בנק ישראל והמניפה של הבנק המרכזי הבריטי (Bank of England), חושבה התפלגות ההסתברויות לטעות לתחזית ההכנסות ממסים על בסיס מודל המס של בנק ישראל. כיוון שמודל המס מסביר את התפתחות ההכנסות ממסים בדיוק רב כאשר המשתנים המסבירים ידועים, חושבה התפלגות בהנחה שהמודל האמפירי מהימן, ומקור אי-הוודאות הוא ערכי המשתנים המסבירים; הסיבה לאי-ודאות זו היא שבמרבית המקרים ערכי המשתנים המסבירים אינם ידועים בעת הכנת התחזית, אלא מבוססים על תחזיות. אי-ודאות נוספת נובעת מהקשרים בין המשתנים המסבירים. חישוב אי-הוודאות בטכניקה זו נעשה באמצעות מטריצת השונויות והשונויות

¹ להרחבה בנושא ראו:

K.F. Wallis, (2004a). "An assessment of Bank of England and National Institute inflation forecast uncertainties", The National Institute Economic Review, No. 189 64 7; M. Clements, (2004), 'Evaluating Bank of England density forecast of inflation', The Economic Journal, No. 114, 844 .66

² ע'. ברנדר (2001), אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל, מאמר לדיון 02.2001, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

המשותפות של המשתנים המסבירים הנכללים במודל המס, בהתחשב בטעויות בחיזוי משתנים אלה. המטריצה חושבה על בסיס הנתונים ההיסטוריים משנת 1991 ועד 2005. בכך המניפה מציגה את הסיכונים הטמונים בתחזית, ולא רק את התחזית עצמה. אמידת הטעות בחיזוי המשתנים המסבירים התבססה על התחזיות למשתנים אלה ששימשו בפועל בעת הכנת התקציב בשנים השונות. כך, למשל, תחזית התוצר - המשתנה בעל כושר ההסבר העיקרי במודל - היא זו שהופיעה בתקציב הלאומי עד שנת 2002, ובשנים שלאחר מכן בתחזית שפרסם בנק ישראל בעת הגשת התקציב לכנסת. עבור המשתנים שלא נחזו באופן ישיר בשנים שלפני פיתוח מודל המס הצבנו במקום התחזית חישוב על פי הנוסחה ששימשה לחיזויים של משתנים אלה בשנים המאוחרות יותר.

השוואת התחזיות שהתקבלו בדרך זו מראה כי הטעות האבסולוטית הממוצעת של המודל בשנים 2000-2006 הייתה כ-3.3 אחוזים מסך ההכנסות (לוח ו-1). שלושת המשתנים שתרומתם לטעות התחזית היא הגדולה ביותר הם המיזוגים וההנפקות לבעלי עניין בחו"ל, האשראי הצמוד למטבע חוץ ומכירת הדיירות החדשות. לפי המודל והערכים החזויים למשתנים המסבירים, רמת ההכנסות ממסים הצפויה בשנת 2007 היא 182 מיליארדי ש"ח. ההסתברות שההכנסות ממסים יהיו נמוכות מהתחזית ב-3.2 מיליארדי ש"ח (חצי אחוז תוצר) - כפי שחושבה על פי אי-הוודאות הנובעת מחיזוי המשתנים המסבירים - היא 30 אחוזים³, וההסתברות שהן יהיו נמוכות ב-6.4 מיליארדי ש"ח (אחוז תוצר) היא 14 אחוזים בלבד. להסתברויות אלה יכולה להיות חשיבות רבה בתהליך קבלת ההחלטות, בעיקר בתקופות שבהן אמינות המחויבות של הממשלה ליעדי התקציב נמוכה. בתקופות כאלה העלות-למשק של חריגה מיעדי התקציב עלולה להיות גבוהה, ולכן ההחלטות על שינויי חקיקה בתחום המיסוי, למשל, צריכות להתחשב גם בסיכון לסטייה מהיעד.

לוח 1

דיוק התחזיות של מודל המס על בסיס הערכים בפועל של הנתונים המסבירים ועל סמך הערכים החזויים שלהם בסוף השנה הקודמת

השנה	ההכנסות בפועל ¹	אומדן המודל בדיעבד ²	הסטייה בדיעבד	תחזית המודל ³	הטעות בתחזית	הסטייה בדיעבד	הטעות בתחזית	אומדן
								ההכנסות בפועל ¹
								(מיליארדי שקלים במחזירי שנת 2000)
								(אחוזים מההכנסות)
2000	147.5	146.5	-0.9	139.1	-8.4	-0.6	-5.7	
2001	148.5	148.9	0.4	155.9	7.4	0.3	5.0	
2002	139.0	138.9	-0.1	148.7	9.7	0.0	6.9	
2003	134.3	133.2	-1.1	136.8	2.5	-0.8	1.9	
2004	145.0	146.4	1.4	143.8	-1.2	1.0	-0.8	
2005	155.9	155.3	-0.7	154.1	-1.8	-0.4	-1.1	
2006	167.8	167.3	-0.6	163.6	-4.2	-0.3	-2.5	

(1) ב-2006 עסקת "ישקר" נכללת בשינויי החקיקה.

(2) תחזית המודל, כפי שנאמד עד סוף השנה הקודמת לשנה הנחזית, ובהינתן הערכים בפועל של המשתנים המסבירים.

(3) תחזית המודל, כפי שנאמד עד סוף השנה הקודמת לשנה הנחזית ועל בסיס הערכים החזויים של המשתנים המסבירים.

³ בתחזית ל-2007 ההסתברות לטעות כלפי מעלה באותו היקף היא זהה.

בהשוואה לשנת 2005 גדלו ההכנסות ממסים (ללא מס הערך המוסף על היבוא הביטחוני) בשיעור ריאלי של 8 אחוזים והגיעו ל-179 מיליארדי ש"ח (כולל ההכנסות שהועברו לקרן הפיצויים). שיעור הגידול נותר דומה גם כאשר מתחשבים בשינויים בשיעורי המס, שהקטינו את ההכנסות בכ-4.5 מיליארדי ש"ח (2.5 אחוזים)⁵³, ובהכנסות החד-פעמיות החריגות. בחינת ההתפתחות הריאלית של הגבייה ב-2006 באמצעות מודל המס של מחלקת המחקר⁵⁴ מעלה כי גידול ההכנסות השנה - בניכוי השפעת שינויי החקיקה - היה בהתאם להסבר הנגזר ממשתני המודל. על פי משתנים אלה גידול ההכנסות ב-8 אחוזים מוסבר באמצעות הגורמים הבאים: (1) עליית התוצר - כולל השינוי ביחס מחירי התוצר למדד המחירים לצרכן והתפלגות הצמיחה על פני השנה - תרמה לעליית ההכנסות 7.8 אחוזים; (2) עליית השכר הריאלי, שהייתה קטנה מהגידול המוסבר על ידי עליית התוצר, תרמה להקטנת ההכנסות 0.2 אחוזים⁵⁵; (3) ההיקף של יבוא מוצרי צריכה תאם את הצפוי על פי הקשר שלו עם התוצר בטווח הארוך, ולכן לא הייתה לו תרומה נוספת לגידול ההכנסות; (4) הגידול האיטי של מכירות דירות תרם 0.2 אחוז להקטנת ההכנסות. המשתנים הפיננסיים הנכללים במודל מסבירים עלייה של 0.6 אחוז בהכנסות השנה. בהרכב זה של גידול ההכנסות אין סימנים לרכיבים זמניים המעלים חשש לירידה משמעותית של ההכנסות בשנים הבאות (פרט לעסקאות החד-פעמיות שהוצאו מהבסיס מלכתחילה); זאת בניגוד, למשל, לשנים 1994, 1995 ו-2000.

בהרכב גידול ההכנסות ממסים אין סימנים לרכיבים זמניים המעלים חשש לירידה משמעותית של ההכנסות בשנים הבאות; זאת בניגוד, למשל, לשנים 1994, 1995 ו-2000.

הפחתת שיעורי המס ב-2006 הייתה חלק מתוכנית מתמשכת של הממשלה, ולא צעד חד-פעמי הנובע מעליית ההכנסות עקב הצמיחה. בשלוש השנים האחרונות הפחיתה הממשלה את שיעורי המס בסכום מצטבר של כ-15 מיליארדי ש"ח. הפחתות המסים בתקופה זו לא הוגבלו רק לתקופה השוטפת, אלא כללו גם הפחתה נוספת של שיעורי מס ההכנסה על השכר (כולל דמי הביטוח הלאומי) והרווחים בהדרגה עד 2010, כך שעד שנה זו תסתכם הפחתת המסים נטו בכ-25 מיליארדי ש"ח בהשוואה ל-2003. מדד שיעור המס הסטטוטורי המשוקלל ירד השנה ב-2.8 אחוזים, ובשלוש השנים האחרונות הוא ירד ב-13 אחוזים במצטבר⁵⁶. נוסף על כך כללו השינויים במערכת המס גם צעדים לרציונליזציה של מערכת המיסוי הישיר, ובפרט לצמצום הפערים במיסוי בין סוגים שונים של הכנסות מהון. כלל השינויים במערכת המס עד 2010 - על בסיס החקיקה הקיימת - צפויים להסתכם בהפחתות מסים בהיקף של כ-35 מיליארדי ש"ח לצד העלאת מסים אחרים בהיקף של כ-10 מיליארדים. מדיניות זו עשויה לתרום לצמיחה בזכות הפחתת נטל המס, כפי שהוסבר לעיל, אך גם בזכות ייעול המערכת וביטול חלק מהמסים הטורדניים כגון מס הבולים. ביטול פטורים ועיוותי מס נוספים - כדמי השימוש הנמוכים ברכב מהמעסיק - תוך שימוש בתקבולים להפחתת שיעורי המס לכלל האוכלוסייה, יוכל להמשיך ולתרום להתייעלות מערכת המס.

עד שנת 2010 תסתכם הפחתת המסים נטו בכ-25 מיליארדי ש"ח בהשוואה ל-2003.

⁵³ שינויי החקיקה כוללים הן שינויים שנכנסו לתוקף רק בשנת 2006 והן את השפעתם של שינויים משנים קודמות על ההכנסות בשנת 2006.

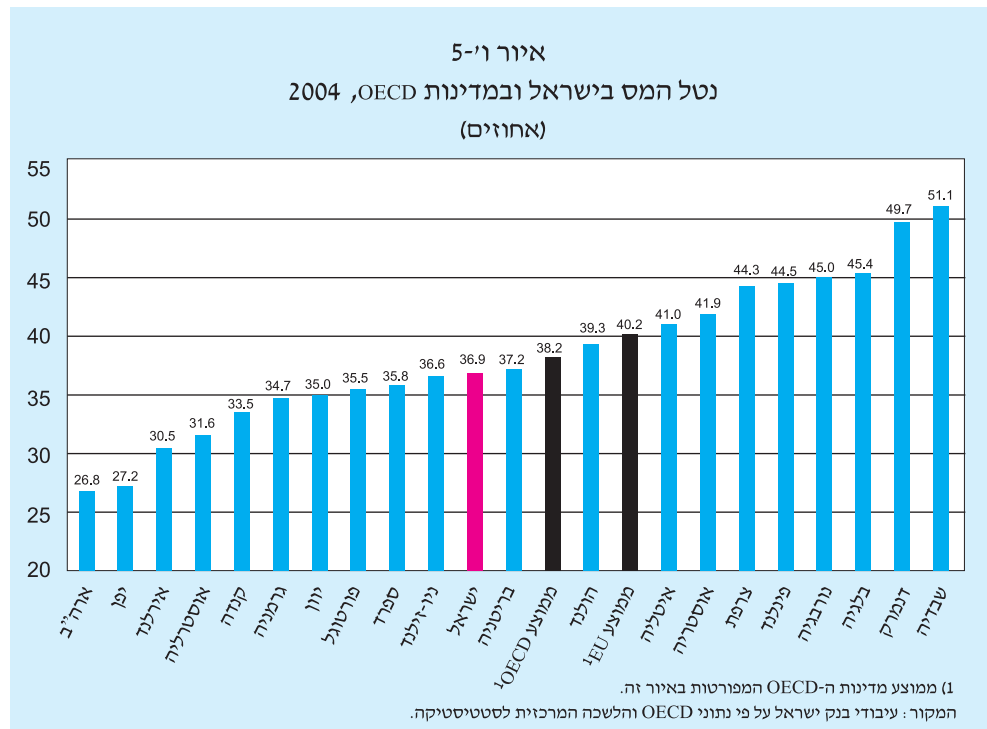
⁵⁴ לתיאור מלא של המודל ראו: ע' ברנדר, אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2001.02, ינואר 2001. כפי שמוסבר שם, תרומת כל אחד מהמשתנים המסבירים אינה משקפת רק את התנהגותו של בסיס מס ספציפי, אלא גם את המיתאם בין המשתנים לבין בסיסי מס אחרים.

⁵⁵ השכר ויבוא מוצרי הצריכה נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר.

⁵⁶ להסבר חישוב המדד ראו: K. Flug, and M. Strawczynski (2006). Sustainable Growth and Macroeconomic Policyperformance in Israel, מאמר שהוצג בכנס השנתי של מחלקת המחקר בבנק ישראל.

נטל המס בישראל הוא במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות.

למרות הפחתת שיעורי המס, נטל המס, המוגדר כיחס שבין סך תשלומי המסים לתוצר, כמעט לא השתנה ב-2006 (בניכוי ההכנסות החד-פעמיות החריגות), ונותר בחלקו התחתון של הטווח הצר שבו הוא נע מאז סוף שנות השמונים (איור ו'-1 ולוח ו'-נ'11). יציבות נטל המס למרות הפחתות שיעורי המס מבטאת את עוצמת ההשפעה של ההתאוששות בפעילות על ההכנסות ממסים. עם זאת, תגובה זו צפויה להתמתן עם התייצבות הצמיחה, ולפיכך ניתן לצפות כי הפחתות שיעורי המס שנקבעו לשנים הקרובות יביאו להפחתה מתמשכת של נטל המס. בכך יוכל המשק הישראלי להוסיף ולשפר את התחרותיות שלו ביחס למדינות המפותחות⁵⁷. גם כיום נטל המס בישראל הוא במרכז ההתפלגות של המדינות המפותחות (איור ו'-5), כך שההתקדמות בתהליך תביא אותו לרמה נמוכה יותר מאשר במרביתן. זאת במיוחד לנוכח בלימת התהליך של הפחתת שיעורי המס ברבות ממדינות אלה⁵⁸. הניתוח בתיבה ו'-2 מראה שהפחתת מס החברות בישראל, במסגרת התוכנית, תפחית את שיעורו האפקטיבי של מס זה בישראל יותר מכפי שהפחיתו אותו בשנים האחרונות המפותחות.



⁵⁷ על פי מודל המס של מחלקת המחקר, שיעור הגידול של הכנסות הממשלה ממסים בטווח הארוך הוא 1.1 אחוזים לכל אחוז גידול של התוצר. לכן, ללא שינויים בשיעורי המס הנקובים, נטל המס צפוי לגדול מעט כאשר גדל התוצר.

⁵⁸ בחלק ממדינות OECD נמשכת עדיין הפחתת שיעורי מס החברות, אך זו מלווה במקרים רבים בשינוי תקנות המס במטרה לשמור על רמת ההכנסות ממס זה (תיבה ו'-2).

תיבה ו'-2: מס החברות האפקטיבי והסטטוטורי, ישראל ומדינות OECD

במסגרת הרפורמות במס שהופעלו בשנים האחרונות בישראל הוחלט להוריד את שיעור מס החברות בהדרגה: בשנת 2003 שיעורו היה 36 אחוזים, בשנת 2006 31 אחוזים, ובשנת 2010 הוא יורד על פי החוק ל-25 אחוזים בלבד. שני טיעונים מרכזיים הועלו כתמיכה בהפחתה זו: (א) המשק נתון בתחרות גלובלית, ובשל הפחתות שיעורי המס במדינות אחרות עלינו להפחית את שיעורי המס כמותן, אף שהפחתת שיעור מס חברות, בניגוד להפחתת מס על צריכה ובדומה להפחתת מס על עבודה, היא רגרסיבית ומגדילה את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק. (ב) הפחתת שיעורי המס מעודדת את ההשקעות והצמיחה במשק. בתיבה זו נבחנים שני הטענות.

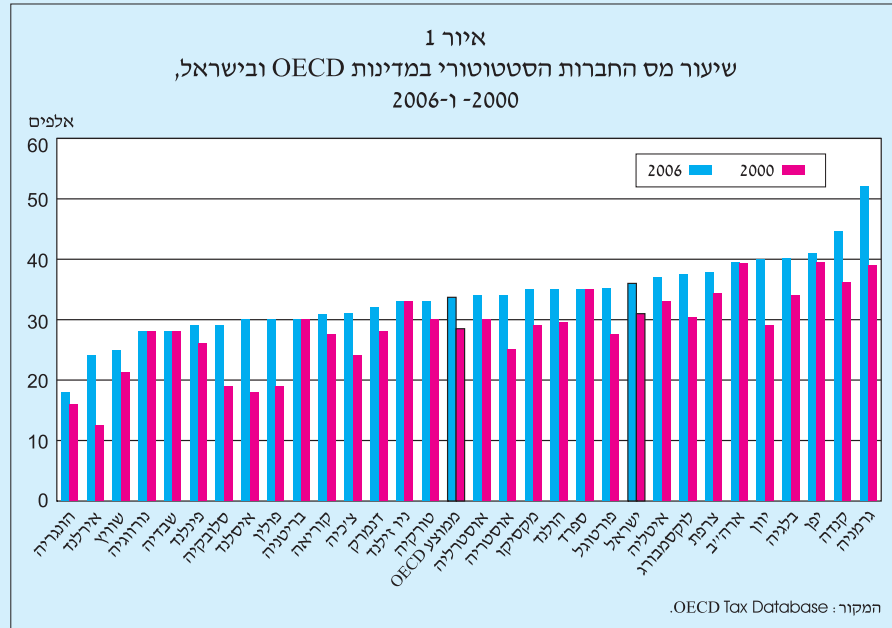
הפחתת שיעורי מס החברות במדינות המפותחות

בשנים האחרונות הפחיתו רבות ממדינות OECD את השיעורים הסטטוטוריים של מס החברות (איור 1). ואולם, השוואת שיעורי המס אינה יכולה להתבסס רק על שיעור זה, שהוא שיעור המס החוקי והרשמי שנגבה על ידי המדינה מרווחי הפירמות, המחושבים לפי הכללים המקובלים באותה מדינה. זאת משום ששיעור המס הנגבה בפועל (השיעור האפקטיבי) מושפע לא רק מהשיעור הסטטוטורי, אלא גם מבסיס המס (דרך חישוב הרווחים והחלק ברווחי החברה החייב במס - ההכנסה החייבת) וממחזורי העסקים. במרבית המקרים שיעור המס האפקטיבי נמוך משיעור המס הסטטוטורי; זאת בגין הנחות ופטורים המשנים את בסיס המס ומפני הזכות לקוז הפסדים משנים קודמות. כמו כן יש הבדלים בין מדינות בדרך חישוב הרווחים המהווים את בסיס המס, וכתוצאה מכך במס האפקטיבי שישלמו החברות - גם כאשר שיעורי המס הסטטוטוריים זהים. לכן לא ניתן להסיק מהצטמצמות הפערים בין מדינות בשיעורי המס הסטטוטוריים כי שיעורי המס האפקטיביים שלהן נעשו דומים יותר.

מאיור 1 ניתן לראות שבמרבית מדינות OECD מס החברות הסטטוטורי הורד בשיעור לא מבוטל: השיעור הממוצע במדינות אלו ירד מ-33.7 אחוזים בשנת 2000 ל-28.5 אחוזים ב-2006. עוד ניתן לראות כי שונות שיעורי המס גבוהה יחסית, וכי במהלך 6 השנים האחרונות היא עלתה מעט; ממצא זה מלמד שלמרות הגלובליזציה - ובמדינות גוש האירו גם אימוץ מטבע משותף - אין בתקופה זו התכנסות לשיעור מס אחיד. בישראל ירד בשנים אלו שיעור המס הסטטוטורי בכ-5 נקודות אחוז, בדומה לירידה הממוצעת במדינות OECD, וכיום הוא גבוה ב-2.5 נקודות אחוז מהשיעור הממוצע בהן. פער זה צפוי להצטמצם בשנת 2010, שכן מרבית הפחתות המס במדינות אלו כבר נעשו בעשור הקודם, וכתוצאה מכך קצב הירידה של שיעור המס צפוי להתמתן. נוסף על כך, הפחתת שיעורי מס החברות בישראל בשנים האחרונות לא לוותה בשינויים מהותיים בבסיס המס, בניגוד למרבית מדינות OECD, שבהפחיתן את שיעור מס הסטטוטורי ליוו זאת בעלייה מקבילה של בסיס המס¹. דוגמאות בולטות לכך הן גרמניה, הולנד, דנמרק, אירלנד, נורווגיה וסלובקיה,

¹ OECD Revenue Statistics 1965-2004.

שבהן התבטאה הרחבת בסיס המס בהקטנת הניכויים המוכרים בחוק וביטול פטורים והטבות שונות שהיו נהוגים לפני הרפורמות, כך ששיעור המס האפקטיבי (מנוכה המחזור) השתנה פחות, אם בכלל. מכאן שבפועל הירידה האפקטיבית של שיעור המס שעליה הוחלט בישראל היא אגרסיבית יותר מזו שבמדינות האחרות. בהשוואה בין-לאומית על פני 15 שנה (1989-2004 - תקופה ארוכה יחסית שכוללת מספר מחזורי עסקים) עולה כי התפתחות שיעור מס החברות הנגבה מהתוצר בישראל דומה להתפתחות שיעור מס זה במדינות OECD²; זאת, כאמור, בניגוד למס החברות הסטטוטורי, שהיה בישראל גבוה יותר, הן בתחילת תקופת ההשוואה והן בסיומה.



אחד המדדים לחישוב המס האפקטיבי הוא ה-Effective Average Tax Rate (EATR)³, שמורכב ממספר משתנים מקרו-כלכליים, וביניהם גם מס החברות הסטטוטורי, ומטרתו לכמת את שיעור ההפרעה של המסים להחזר הצפוי מהשקעה בהשוואה למצב של העדר מסים. המדד מביא בחשבון את כל החוקים הרלוונטיים באותה מדינה - כולל בסיס המס, הנחות על בלאי, הריבית הנומינלית, האינפלציה והמסים על הרווח, ההון והרכוש. כיוון שמרבית הפרמטרים המרכיבים מדד זה הם אדמיניסטרטיביים, הוא כמעט לא מושפע ממחזורי העסקים. נמצא שמדד זה, יותר מאשר מס החברות הסטטוטורי, משפיע על האטרקטיביות של מדינה מסוימת בעיני משקיעים פוטנציאליים בין-לאומיים. אף ששיעור המס הסטטוטורי מתואם

² שיעורי מס החברות הנגבה מהתוצר במדינות ה-OECD היו 2.7 ו-3.5 אחוז מהתוצר בשנים 1990-1999 ו-2000, בהתאמה, לעומת שיעורים מקבילים של 3.1 ו-3.7 בישראל.

³ Michael P. Deverux and Rachel Griffith (2003). valuating Tax Policy for Location Decision, *International Tax and Public Finance*.

עם שיעור המס האפקטיבי כפי שהוא נמדד בדרך זו (מקדם מיתאם של מעל 0.65), הקשר בינו לבין שיעור המס האפקטיבי אינו אחד לאחד, בעיקר מפני ההתחשבות של המס האפקטיבי בבסיס המס. כאשר בודקים את הקשר בין השינוי במס החברות הסטטוטורי לבין השינוי בשיעור המס האפקטיבי בשנים 2000-2003 נמצא ששיעור המס הסטטוטורי ירד בשנים אלו בשיעור יותר מכפול משיעור המס האפקטיבי, ממצא המבטא את הרחבות בסיס המס שננקטו במקביל להפחתת המס הסטטוטורי⁴. אירלנד, גרמניה ואיטליה הן דוגמאות בולטות להבדלים בין ההגדרות: באירלנד מס החברות הסטטוטורי ירד ביותר מ-11 נקודות אחוז, אולם המס האפקטיבי גדל; באיטליה נרשם תהליך דומה כשם החברות הסטטוטורי ירד ב-3 נקודות אחוז, ובגרמניה ירד מס זה בכמעט 12 נקודות אחוז, אולם המס האפקטיבי ירד ב-3 נקודות אחוז בלבד. הפער בין שיעור המס הסטטוטורי לאפקטיבי מתבטא גם בהעדר קשר בין שיעור המס הסטטוטורי לאחוז מס החברות מהתמ"ג בבחינות שערךנו, הן בהשוואה רוחבית בין המדינות והן בהשוואת שיעור השינוי של מס החברות לשיעור השינוי באחוז המס מהתוצר בתוך כל מדינה. הדבר בולט במדינות כאירלנד, גרמניה ואיסלנד, שאף כי הורידו את שיעור המס הסטטוטורי שלהן ביותר מ-10 נקודות אחוז, לא נרשמה בהן ירידה משמעותית של אחוז המס מהתוצר. זאת, כאמור, במידה רבה כתוצאה משינויים מקבילים שהונהגו בחישוב בסיס המס.

בישראל - מאז תוכנית הייצוב בשנת 1985 מס החברות הסטטוטורי יורד בהדרגה ובעקביות: הוא ירד בשנת 1987 מ-61 אחוזים ל-45 אחוזים, בין השנים 1990-1996 לשיעור של 36 אחוזים, ומשנת 2004 עד 2010 הוא צפוי לרדת בהדרגה לשיעור של 25 אחוזים. יש לציין שבתקופת ההפחתות בשנות התשעים גביית מס החברות המשיכה לעלות, ושיעורה עלה כאחוז מהתוצר - נתון המשקף, לצד הגידול המואץ של מספר החברות הפעילות, את שינויי החקיקה, שהבולטים ביניהם הם: השינוי בשיטת חישוב הפחת⁵ מהשנים 1991 עד 1993, יישום חוק "התיאומים בשל אינפלציה"⁶ משנת 1985 וקביעת שנת מס אחידה, קלנדרית, שהביאה לצמצום הפיגור בתשלומי המס. ההפחתה הנוכחית לא מלווה בשינויי חקיקה בבסיס המס, ומכאן שהיא אגרסיבית יותר מההפחתות בעבר.

השפעת מס החברות על ההשקעות בישראל

כדי לבדוק אם שיעורי מס החברות השפיעו על החלטות ההשקעה בהון של הפירמות בישראל נבחנו משוואות שבהן המשתנה המוסבר הוא יחס ההשקעה לעובד במגזר העסקי בשנים 1980 - 2005. המס האפקטיבי בישראל נאמד כיחס של סך הגבייה של מס החברות לתמורה להון הגולמי - קירוב לבסיס שממנו נגבה מס החברות. כמו בחישוב דומה, שהוצג בתיבה ב'-א' בדוח בנק ישראל לשנת 2005,

⁴ שיעור המס האפקטיבי בהגדרה זו כמעט אינו מושפע מהשינוי המחזורי בפעילות בין שנת 2000 ל-2003.

⁵ הגדלת שיעורי הפחת מקדימה את ההכרה בהוצאה לצורכי מס, ולכן היא פועלת להקטנת הגבייה בשלב הראשון ולהגדלתה בשלב השני.

⁶ החוק החדש, לעומת הישן, מסווג, בין היתר, מכונות וציוד כנכס קבוע וקובע דרך שונה לטיפול בניירות ערך הנסחרים בבורסה. שינוי החוק גרם לעלייה משמעותית בהכנסה החייבת של החברות החל משנה זו.

נמצא כי יש קשר שלילי ארוך טווח (קו-אינטגרטיבי) בין שיעור מס החברות ליחס ההשקעה לעובד⁷. משמע, בטווח הארוך שיעור מס חברות נמוך יותר מתואם עם רמת השקעה לעובד גבוהה יותר, ובכך הוא תומך בצמיחת המשק ובגידול התוצר לעובד. במשוואות שבחנו את הקשר בין השינוי בהשקעה לעובד לשינויים בשיעורי המס בטווח הקצר (error-correction) נמצא כי הקשר בין השינויים במס האפקטיבי לשינויים בהשקעה לעובד הוא מובהק ושלילי, כצפוי⁸. בסיכום, עוצמת ההפחתה של מס החברות בישראל בשנים הקרובות גדולה מאשר במרבית המדינות המפותחות, בעיקר משום שבישראל היא לא לוותה בשינויי חקיקה מקבילים אשר יגדילו את בסיס המס שעל פיו מחושבים שיעורים אלה. השפעותיה של הפחתה זו משקפות את התחלופה בין שני יעדי מדיניות: מחד גיסא, היא צפויה להגדיל את הפערים בהתחלקות ההכנסות יותר מההפחתות שאומצו במדינות OECD; מאידך היא צפויה לתמוך בהאצת הצמיחה ובעליית התוצר למועסק בזכות השפעתה החיובית על ההשקעות הריאליות במשק.

⁷ הקשר נמצא מובהק גם כשיעור המס המובא בחשבון הוא הסטטוטורי וגם כשהוא האפקטיבי. המשתנים שנכללו במשוואה לצד שיעור מס החברות היו לוג של התוצר העסקי לנפש בפיגור של שנה (נתון המבטא את השפעת ההכנסה על החיסכון) ולוג של יחס ההון לעובד בפיגור של שנה וחצי (נתון המבטא את השפעת ההתכנסות למצב העמיד). המקדמים של אלו יצאו בכיוון המצופה - חיובי ושלילי, בהתאמה.

⁸ בטווח הקצר נכללו, נוסף על שינוי בשיעורי המס, השינוי בריבית הריאלית, השינוי בגרט, השינוי במספר הנפגעים בפעולות טרור, השינוי במספר העולים, השארית מהטווח הארוך ומשתנה אוטו-רגרסיבי. כדי לוודא שבמציאת הקשר השלילי בין גובה ההשקעה לשיעור המס אין סיבתיות הפוכה, שנובעת מגידול התמורה להון בעת צמיחה גדולה, הכנסנו למשוואות את שיעורי המס בפיגור, ופיקחנו על שיעורי השינוי בתוצר לנפש באותו טווח זמן.

כיום אחוז תשלומי המסים מתוך השכר בישראל נמוך מאשר במדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר.

מבנה המס על השכר בישראל מתמרץ כניסה לתעסוקה, אך מקטין את התמורה להגדלת מספר השעות וההון האנושי בקרב העובדים ברמות ההכנסה הגבוהות.

רכיב מרכזי בתוואי הפחתת שיעורי המס בשנים האחרונות הוא הורדת שיעורי המס על השכר. רפורמת המס שהופעלה ב-2003 הקטינה משמעותית את שיעורי המס ברוב מדרגות השכר, והרפורמה שהתווספה אליה בסוף 2005 הרחיבה את ההפחתות, הן בתקופה הנוכחית והן לתקופה שעד 2010. כתוצאה מהפחתות המס שכבר הופעלו, הרי כיום אחוז תשלומי המסים מתוך השכר בישראל נמוך מאשר במדינות המפותחות כמעט בכל רמות השכר (לוח ו'-10), ועם ההפחתות הצפויות בישראל בשנים הקרובות הפער עוד צפוי להתרחב⁵⁹. מההשוואה עולה עוד כי מבנה פונקציית המס בישראל שונה מאשר במדינות המפותחות: בישראל פונקציית המס תלולה יותר, כך שעובדים ברמות הכנסה נמוכות משלמים שיעורי מס נמוכים בהרבה מאשר במדינות אחרות. שיעורי המס ברמות אלו כה נמוכים בהשוואה בין-לאומית עד כי גם ברמות ההכנסה הגבוהות יותר, שבהן שיעור המס השולי בישראל דומה לזה שבמדינות האיחוד האירופי וגבוה מהמוצע במדינות OECD, חלק השכר המשולם כמסים בישראל (שיעור המס הממוצע) נותר נמוך. רמת ההכנסות שבה שיעורי המס השוליים בישראל גבוהים משמעותית מאשר במדינות המפותחות היא זו שבין 10,000 ל-16,000 ש"ח לחודש, אף כי גם ברמת הכנסה זו המס הממוצע בישראל נמוך מאשר במדינות אלה. מבנה מס זה מתמרץ כניסה לתעסוקה, אך מקטין את התמורה להגדלת מספר השעות וההון האנושי בקרב העובדים ברמות ההכנסה שבשליש העליון

⁵⁹ לפירוט ההשוואה הבין-לאומית של שיעורי המס על השכר ראו: עי ברנרד, שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית 2006-2007, בנק ישראל, נייר עמדה, מארס 2007.

לוח ו'-10
שיעורי מס ההכנסה בישראל ובמדינות המפותחות
(אחוזים)

ההכנסה (אחוזים) מהתוצר לנפש) ישראל 2007	ממוצע OECD ¹	ממוצע האיחוד האירופי ²	הפער בין ישראל למדינות OECD	הפער בין ישראל למדינות האירופי	דירוג ישראל ביחס לקבוצת ההשוואה ³
שיעור המס הממוצע מסך ההכנסה					
					רווק
3.5	18.8	19.5	-15.3	-16.0	29
11.1	23.5	25.4	-12.4	-14.3	28
16.5	26.5	28.9	-10.0	-12.3	28
22.6	29.6	32.3	-7.0	-9.7	26
26.9	31.9	34.9	-5.1	-8.1	22
30.3	33.8	36.7	-3.5	-6.5	19
39.1	38.9	42.6	0.2	-3.5	13
44.5	42.8	46.1	1.7	-1.6	10
					נשוי + 2
3.5	9.6	12.2	-6.1	-8.7	22
11.1	16.7	19.8	-5.6	-8.8	21
16.5	20.6	23.8	-4.1	-7.3	18
22.6	24.6	27.9	-1.9	-5.3	17
26.9	27.2	30.7	-0.3	-3.8	14
30.3	29.4	32.9	0.9	-2.6	12
39.1	36.1	40.0	3.0	-0.9	10
44.5	41.5	44.8	3.0	-0.3	7
שיעור המס השולי מהתוספת להכנסה					
					רווק
3.5	29.4	33.3	-25.9	-29.8	29
33.0	33.4	36.7	-0.4	-3.7	16
33.0	37.9	42.6	-4.9	-9.6	21
41.0	39.9	44.4	1.1	-3.4	16
47.0	42.2	45.9	4.8	1.1	8
47.0	44.6	48.5	2.4	-1.5	10
48.0	44.8	48.5	3.2	-0.5	9
48.0	45.8	48.6	2.2	-0.6	9
					נשוי + 2
3.5	27.1	33.0	-23.6	-29.5	29
33.0	31.8	35.2	1.2	-2.2	14
33.0	35.1	40.0	-2.1	-7.0	17
41.0	36.6	41.5	4.4	-0.5	11
47.0	38.4	42.2	8.6	4.8	7
47.0	44.0	46.5	3.0	0.5	11
48.0	44.5	47.6	3.5	0.4	8
48.0	45.8	48.6	2.2	-0.6	9

(1) ממוצע פשוט לקבוצה של 28 מדינות מפותחות בשנת 2006. שיעורי המס כוללים מסים המוטלים על ההכנסה בכל רמות השלטון, כולל תשלומי חובה לביטוח הלאומי ומסים עירוניים על השכר. בארה"ב חושבו שיעורי המס בנפרד עבור תושבי טקסס, קליפורניה והעיר ניו-יורק.

(2) ממוצע פשוט של 15 מדינות האיחוד האירופי.

(3) המדינה שבה שיעור המס הוא הגבוה ביותר מדורגת כמספר 1.

המקור: חישובי מחלקת המחקר בבנק ישראל על פי: Price Waterhouse Coopers, Individual Taxes 2006, נתונים מבסיסי המס במדינות השונות.

של התפלגות השכר. בפרספקטיבה רחבה יותר עולה כי בעבר שיעורי המס בישראל היו דומים לממוצע באיחוד האירופי, ואילו כיום נטל המס על שכר בישראל נמוך משמעותית מאשר במדינות אלה ומתקרב לרמות של המדינות האנגלו-סקסיות.

6. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

א. תקציב 2007

בעקבות ההתקדמות הרבה בשיפור המצרפים הפיסקליים ב-2006, מעבר לציפיות בראשית השנה, ניצבת הממשלה בפני האתגר להימנע מנסיגה משמעותית בתחום זה ב-2007, ולהציב את התשתית להבאת המצרפים הפיסקליים ליעדים שנקבעו בשנים הבאות. אתגר זה הוא תובעני במיוחד לנוכח העלויות הגבוהות של ההצטיידות-מחדש של צה"ל לאחר הלחימה בצפון והרכיב החד-פעמי הגדול שנכלל בהכנסות ב-2006. עם זאת, שיעורי הגידול של ההוצאות בתקציב 2007 שאישרה הכנסת, בהשוואה לביצוע התקציב ב-2006, הם גבוהים למדי (לוח ו'-11), בפרט בהוצאות המשרדים האזרחיים ובתשלומי ההעברה. לאור שיעורי הביצוע שנרשמו בסעיפים אלה בשנתיים האחרונות נראה כי בחלק מהסעיפים התקציב כולל פערים משמעותיים ביחס לביצוע הצפוי. גם ההתפתחויות המקרו-כלכליות מאז הכנת התקציב בקיץ 2006 תומכות באפשרות ש-2007 תסתיים בגירעון נמוך מהמתוכנן: שיעור הצמיחה הריאלי הצפוי ב-2007 עלה ביותר מנקודת אחוז ביחס לתחזית התקציב, בעוד שתחזית עליית המחירים פחתה בכמעט אחוז

ההתפתחויות המקרו-כלכליות מאז הכנת התקציב בקיץ 2006 תומכות באפשרות ש-2007 תסתיים בגירעון נמוך מהמתוכנן.

לוח ו'-11

ההכנסות וההוצאות של הממשלה (נטו) בשנת 2006 ובתקציב 2007¹

השינוי הריאלי ²	התקציב 2007	הביצוע 2006	
(אחוזים)	(מיליארדי ש"ח)		
-1.0	208.7	210.6	ההכנסות ללא אשראי
1.8	180.8	177.3	מסים
-10.8	12.1	13.6	ביטוח לאומי
-18.1	11.0	13.4	מענקים
-23.2	4.8	6.2	אחר
3.8	224.6	216.1	ההוצאות ללא אשראי
4.3	182.3	174.6	מזה: ללא ריבית וללא קרן לביטוח לאומי
-1.8	52.6	53.5	ביטחון ³
7.0	129.7	121.1	אזרחי

(1) נתוני הביצוע ב-2006 אינם כוללים את הסכומים שהופחתו מההכנסות ושימשו לתשלום פיצויים לאזרחים בגין נזקי הלחימה בצפון.

(2) בהנחה שמדד המחירים לצרכן הממוצע בשנת 2007 לא ישתנה בהשוואה לזה של שנת 2006.

(3) בשנת 2007 כולל 3.7 מיליארדי ש"ח מהרזרבה התקציבית.

המקור: אגף החשב הכללי, "הוצאות והכנסות הממשלה", (mof.gov.il) וחשובי בנק ישראל.

וחצי. משמעות הדבר היא כי תחזית ההכנסות הכוללת נותרה כמעט ללא שינוי, וכי היא מתיישבת עם ההתפתחויות המקרו-כלכליות - אך רמת ההוצאות הצפויה נמוכה מהמתקצבת, ולא תידרש הפשרה של חלק ניכר מרזרבת המחירים בתקציב¹. זאת אם הממשלה והכנסת לא יחליטו על הגדלה נוספת של חלק מסעיפי ההוצאה על בסיס הרזרבה הלא מנוצלת. ואולם, לפי ההגדרות המקובלות בעולם, הגירעון הצפוי ב-2007 הוא כארבעה אחוזי תוצר - גבוה בהרבה מרמתו במדינות המפותחות².

ב. מסגרת הניתוח וההנחות

ההתקדמות הרבה של הממשלה בהפחתת הגירעון מ-2003 והירידה החדה של יחס החוב לתוצר בשנתיים האחרונות תומכות בתוואי של צמיחה בת-קיימא. יתר על כן, בקווי היסוד של הממשלה נקבע גם תוואי פוחת של תקרת הגירעון, עד לאחוז אחד מהתוצר ב-2009, והממשלה אימצה גם תקרה לגידול ההוצאות, שאם תישמר, תאפשר את ירידת הגירעון ליעד שנקבע ל-2009, ואם תמומש גם בהמשך, תאפשר ירידה משמעותית נוספת בשנים 2010 ו-2011. זאת בפרט אם הממשלה תימנע מהפחתות מסים, מעבר לאלו המתוכננות. בכך היא תתרום להאצת הירידה של יחס החוב לתוצר ולהתרחקותו של המשק מרמות החוב הגבוהות של השנים האחרונות, שצמצמו את אפשרויות התגובה של הממשלה על התפתחויות כלכליות וביטחוניות שליליות.

כדי לבחון את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב בשנים 2007-2011 על פי יעדי הממשלה ותוואי מדיניות חלופיים, השתמשנו במודל לניתוח רב-שנתי של התקציב, המתבסס על תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים בעבר³. המודל כולל אומדנים להשלכות התקציביות של החלטות הממשלה על צעדים ספציפיים לשנים 2007-2011 ובוחר את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב אם ייושמו⁴. התחזית נשענת על הנחות רבות, כמפורט להלן. כדי לבחון את רגישות המסקנות לשינויים בהנחות, מוצג הניתוח גם בהנחות חלופיות.

ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב

- ◆ התוצר הריאלי יגדל בשנת 2007 ב-5 אחוזים, ובשנים 2008-2011 - ב-3.7 אחוזים לשנה בממוצע. שיעור הגידול הצפוי מתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי (בין 6 ל-6.5 אחוזים) בשנת 2010, ועל עלייה שנתית של 1.25 אחוזים בתוצר למועסק, בדומה לממוצע בשלושים השנים האחרונות.
- ◆ ב-2008 תותאם תקרת ההוצאות לפער בין עליית המחירים שהונחה בתקציב 2007 לזו הצפויה כיום.

¹ להרחבה ולהסבר חישוב תקרת ההוצאות בתקציב 2007 ראו: בנק ישראל (2006), *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים*, 115, אפריל 2006 עד ספטמבר 2006 (נובמבר).

² חלק ניכר מהגידול בהשוואה ל-2006 (כ-1.2 אחוזי תוצר) נובע מהשפעת החזרה הצפויה של האינפלציה לאמצע תחום היעד על הפרשי ההצמדה על החוב הנכללים בגירעון על פי הגדרה זו.

³ לתיאור מפורט של מסגרת הניתוח ראו: ק' ברוידא וע' ברנדר, השפעת התכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008, בנק ישראל, יולי 2003.

⁴ ב-2007 הניתוח מבוסס על הצעת התקציב, מותאמת לשינויים המקרו-כלכליים מאז שהוכנה. עם זאת, על פי ההתפתחויות עד כה נראה כי הגירעון השנה צפוי להיות נמוך משמעותית מתחזית התקציב גם לאחר ההתאמה.

- ◆ ההוצאות בגין תוכנית ההתנתקות יסתיימו בשנת 2007.
- ◆ בסיס תקציב הביטחון לא יגדל ריאלית עד 2011, וההוצאות החד-פעמיות שעליהן הוחלט ב-2006 יבוצעו כמתוכנן בתקציב.
- ◆ גידול האוכלוסייה והרכבה יהיו בהתאם לתחזיות הדמוגרפיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁵.
- ◆ השכר הריאלי במשק יעלה משנת 2008 בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- ◆ התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2007 תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על איגרות לא-צמודות ל-10 שנים). הואיל ושיעור הריבית שאנו מניחים גבוה במקצת משיעור הצמיחה, דרוש עודף קטן (כ-0.3 אחוז תוצר) בתקציב ללא ריבית כדי למנוע גידול מתמשך של יחס החוב לתוצר.
- ◆ הממשלה תעמוד בהחלטות על הקפאת כוח האדם והתקציבים הנומינליים במגזר הציבורי. כתוצאה מכך, שיעור עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יהיה דומה לזה של מחירי התוצר⁶.
- ◆ הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- ◆ הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית יסתיים ב-2007, והסיוע הביטחוני יתייצב על 2.4 מיליארדי דולרים לשנה.
- ◆ ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו, משנת 2008 ואילך, בגמישות של 1.08 ביחס לגידול התוצר, בדומה לגידולן ב-15 השנים האחרונות. ההכנסות בשנת 2007 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר, כפי שמפורט לעיל.
- ◆ הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן.
- ◆ שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 4.4 שקלים בסוף 2007, 4.6 שקלים בסוף 2008, ו-4.8 שקלים מסוף 2009 ואילך⁷. 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 שירות⁸, יהיה בהתאם לגידול של התוצר למועסק, ופיריון הייצור לא ישתנה, בעוד ששיעור עלייתו של השכר למועסק בחינוך ובבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק⁹.
- ◆ הפרשי ההצמדה על איגרות החוב שהממשלה הנפיקה משנת 2001 ותנפיק בשנים הקרובות יירשמו בתקציב המדינה כהוצאה בזמן הפדיון.
- ◆ לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות¹⁰.

⁶⁴ על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004), תחזיות אוכלוסיית ישראל עד 2025, פרסום מיוחד 1238.

⁶ 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.)

⁷ שינוי הנחה לשער חליפין של 4.3 ש"ח לדולר בסוף 2007 יקטין את יחס החוב לתוצר בסוף 2007 ב-0.4 אחוז.

⁸ 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.

⁹ הנחה זו מתיישבת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים 1976-2004.

⁶⁹ זוהי הנחת עבודה. הממשלה מתכננת מספר הפרטות נוספות, שמיומשן יקטין את החוב הציבורי במקביל להקטנת זרם ההכנסות מדיבידנדים ותמלוגים. הפרטת בית הזיקוק בחיפה נכללת בתחזית.

◆ יתרת ההנפקות באמצעות הערבויות של ממשלת ארצות הברית תתפרס באופן אחיד על פני השנים 2007-2011. עלויות הסיכון המשולמות בגינן יירשמו בתקציב בפריסה ל-20 שנה.

משתנה מדיניות בעל השפעה מרכזית על התחזית הוא גודל תקציב הביטחון בשנים הקרובות. ההחלטות לגבי גודלו של תקציב הביטחון מתקבלות כמעט בכל שנה בדיון אצל ראש הממשלה, וכך היה גם בתקציב 2007. בעקבות המלחמה הציגה מערכת הביטחון דרישות תקציביות בהיקף ניכר - מעבר לאלו שכבר אושרו - והן נדונות כעת בוועדה הבוחנת את תוואי ההוצאות הנדרש. כיוון שבשלב זה אין אפשרות לחזות כיצד ובאיזה היקף יושפע תקציב הביטחון מתוצאות הדיונים, הניתוח הנוכחי מתבסס על ההחלטות הקיימות ועל ההנחה שמעבר להן יישמר גודלו הריאלי של תקציב הביטחון עד 2011. מגודל זה יופחתו הקיצוצים הרוחביים שעליהם החליטה הממשלה והעלויות של בניית גדר ההפרדה, כאשר זו תסתיים. בהמשך מוצג תרחיש חלופי הבוחן את ההשלכה של היענות למלוא דרישות התקציב של מערכת הביטחון.

ההחלטות לגבי גודלו של תקציב הביטחון מתקבלות כמעט בכל שנה בדיון אצל ראש הממשלה, וכך היה גם בתקציב 2007.

ג. התרחיש הבסיסי שמירה על תקרת ההוצאות

תרחיש זה מניח כי הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים 2007-2011 בהתאם לתקרה שקבעה - ב-1.7 אחוזים לשנה, בתוספת ההוצאות החד-פעמיות שעליהן הוחלט לשנים 2007 ו-2008. על פי תחזית הוצאות המבוססת על ההחלטות שהממשלה כבר קיבלה בדבר צעדים ספציפיים נראה, כי היקף הצעדים הנוספים הדרושים כדי לעמוד ביעד זה ב-2008 הוא כ-4 מיליארדי ש"ח (לוח ו'-12), אולם כמחצית מסכום זה משקפת את התיקון הנדרש לתקרת ההוצאות ב-2008 בשל עליית המחירים הנמוכה מתחזית התקציב ב-2007. משום כך, אם הממשלה לא תגדיל את בסיס הוצאותיה באמצעות שימוש ברזרבת המחירים ב-2007, ההתאמה הנדרשת תהיה רק כ-2 מיליארדי ש"ח. בשנת 2009 נדרשת הפחתה נוספת של ההוצאות בכ-2 מיליארדי ש"ח. על פי ניתוח זה תידרש ב-2010 רק הפחתה קטנה בהוצאות, וב-2011 תידרש הפחתה משמעותית יותר, של כ-3 מיליארדי ש"ח - בין היתר, משום שהממשלה עדיין לא החליטה על צעדים ספציפיים לשנה זו.

העמידה בתקרת ההוצאות תאפשר, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בשנת 2011 צפוי שיעור זה להגיע ל-32.5 אחוזי תוצר, 4.5 נקודות אחוז פחות מאשר ב-2006 ושמונה נקודות אחוז פחות מאשר ב-2003. הירידה הניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין את הגירעון באופן מתמשך, לאחר העלייה הזמנית הצפויה ב-2007 (במיוחד אם מניחים שהתקציב יוצא במלואו); זאת למרות ההפחתות הניכרות בשיעורי המס שעליהן החליטו הממשלה והכנסת, אשר יקטינו את חלקם של תשלומי המס בתוצר בכ-2 נקודות אחוז עד 2011¹¹ ויביאו את נטל המס בישראל לרמה נמוכה מזו שבמרבית המדינות המפותחות. על פי תרחיש זה צפוי הגירעון לרדת בנקודות אחוז בכל אחת מהשנים 2008 ו-2009, ולהגיע לפחות מאחוז אחד אחד מהתוצר ב-2009, בהתאם ליעד.

אם תשמור הממשלה על תקרת ההוצאות, צפוי הגירעון לרדת בנקודות אחוז בכל אחת מהשנים 2008 ו-2009, ולהגיע לפחות מאחוז אחד מהתוצר ב-2009, בהתאם ליעד.

¹¹ כשליש מהירידה נובע מהכנסות חד-פעמיות בהיקף ניכר ב-2006.

לוח ו'-12

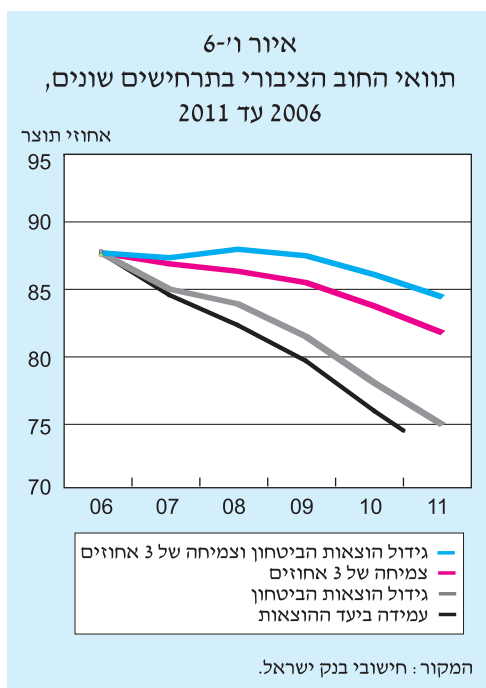
התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים, 2003 עד 2011
(אחוזי תוצר)

תחזית					אומדן	תרחישים שונים			
2011	2010	2009	2008	2007	ל-2006	2005	2004	2003	
תרחיש עמידה ביעד ההוצאות									
32.9	32.9	33.2	33.5	33.8	36.1	35.6	35.3	35.5	סך ההכנסות (ללא פרעון אשראי)
26.7	26.6	27.0	27.2	27.5	28.8	28.0	27.8	27.7	מזה: מסים
32.5	32.9	33.6	34.6	36.1	37.0	37.4	39.0	40.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
0.4	-0.1	-0.4	-1.1	-2.4	-0.9	-1.7	-3.7	-5.4	הגירעון ללא אשראי
72.8	76.2	79.8	82.5	84.7	87.8	97.0	100.9	102.3	החוב הציבורי (ברוטו)
71.2	74.5	78.1	80.7	82.8	85.7	94.8	98.5	99.7	מזה: החוב הממשלתי
היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות ¹									
0.4	0.1	0.3	0.7	
תרחיש עמידה ביעד ההוצאות בצמיחה של 3 אחוזים לשנה החל מ-2007									
34.0	34.4	34.8	35.6	36.8	37.0	37.4	39.0	40.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
-1.2	-1.7	-1.7	-2.2	-3.1	-0.9	-1.7	-3.7	-5.4	הגירעון ללא אשראי
81.9	83.9	85.6	86.4	87.0	87.8	97.0	100.9	102.3	החוב הציבורי (ברוטו)
תרחיש הגדלת תקציב הביטחון לפי הדרישות שהוצגו (החל מ-2007)									
32.9	33.3	34.0	35.8	36.6	37.0	37.4	39.0	40.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי)
18.9	19.3	19.4	19.7	20.7	20.2	20.7	21.7	22.4	מזה: ההוצאות האזרחיות ללא ריבית נטו
ההוצאות האחרות ללא ריבית נטו, בשמירה על תקרת ההוצאות									
18.6	19.0	19.0	18.6	20.2	20.2	20.7	21.7	22.4	הגירעון ללא אשראי
0.1	-0.5	-0.7	-2.3	-2.8	-0.9	-1.7	-3.7	-5.4	החוב הציבורי (ברוטו)
75.1	78.2	81.6	84.0	85.1	87.8	97.0	100.9	102.3	החוב הציבורי (ברוטו)
החוב הציבורי (ברוטו) בצמיחה של 3 אחוזים לשנה מ-2007									
84.5	86.2	87.6	88.0	87.4	87.8	97.0	100.9	102.3	

(1) בהנחה שהצעדים אשר יינקטו בכל אחת מהשנים הקודמות יהיו פרמננטיים. המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

ול-73 אחוזים בשנת 2011. ירידה זו תתרום, בין היתר, להקטנת הוצאות הריבית, כך שב-2011 הן יהיו נמוכות ב-0.6 נקודות אחוז תוצר מאשר ב-2006¹². התממשות תרחיש זה תלויה, כמובן, ביישום החלטות הממשלה הקיימות בדבר הגבלת קצב גידולן של ההוצאות ובקבלת החלטות חדשות לגבי צעדים שיאפשרו את השמירה על תקרת ההוצאות גם בשנים 2008-2011. כיוון שהממשלה לא תוכל להגביל לאורך שנים את גידול השכר לעובד במגזר הציבורי לשיעורים נמוכים מאלה שבמגזר העסקי, חשוב לתכנן כבר עכשיו את הצעדים

¹² תשלומי הריבית ב-2011 כוללים, לפי התרחיש, הפרשי הצמדה חריגים בסך 0.2 אחוז תוצר בגין איגרת חוב צמודה שהונפקה בשנת 2001 ומגיעה לפדיון ב-2011.



שיאפשרו להקטין את גודלו היחסי של המגזר הציבורי ואת התעסוקה בו בשנים 2008 ואילך. זאת במסגרת חשיבה רב-שנתית, שתכלול שינויים מבניים ליעול המגזר הציבורי, צעדים להגדלת האפקטיביות של תקציבי השירותים הציבוריים ותשלומי ההעברה בהשגת מטרות המדיניות וקביעת סדרי עדיפויות לגבי התחומים שבהם הממשלה תמשיך להיות מעורבת.

ד. תרחישים חלופיים

כדי לאמוד את רגישות התחזית הרב-שנתית להנחות לגבי שיעור הצמיחה ותוואי המדיניות נבחנו שני תרחישים חלופיים. התרחיש הראשון מניח כי שיעור הגידול של התוצר בכל אחת מהשנים 2007-2011 יהיה 3 אחוזים בלבד. על פי תרחיש זה יגיע הגירעון ב-2007 ל-3.1.

אחוזי תוצר, וב-2011 ל-1.2 אחוזי תוצר, גם אם הממשלה לא תחרוג מיעד ההוצאות. במקרה זה צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר לרדת רק בשתי נקודות אחוז עד סוף 2009 ולהגיע ל-82 אחוזים בסוף 2011 (איור ו-6). ניתוח זה מדגיש את הפגיעות הרבה של תוצאות המדיניות להתפתחויות המקרו-כלכליות.

התרחיש השני הוא תרחיש קיצוני, שבו מתקבלות מלוא דרישות מערכת הביטחון להגדלת תקציבה תוך העלאה מקבילה של תקרת ההוצאות החל משנת 2007. דרישות אלה כוללות העלאה קבועה של תקציב הביטחון ב-3 מיליארדי ש"ח לשנה (החל מ-2008), וכן תוספת חד-פעמית של 9.6 מיליארדי ש"ח, שתתפרס על פני השנים 2007 ו-2008. (הניתוח מניח כי סכום זה כולל את התוספת בסך 1.9 מיליארדי ש"ח שניתנה בתקציב 2007). היענות לדרישות אלה - גם אם נתעלם מפגיעתן הפוטנציאלית בגידול התוצר ומהשפעתן האפשרית על העלאת שיעורי הריבית במשק - תגדיל את הגירעון ב-2007 ל-2.8 אחוזי תוצר (כ-4.5 אחוזי תוצר בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות) ול-0.7 אחוז ב-2009. יחס החוב הציבורי לתוצר יירד ל-87 אחוזים עד סוף 2008, ויגיע ב-2011 ל-75 אחוזי תוצר, ירידה מתונה מאשר בתרחיש הבסיסי. אם הגדלה זו תלווה בהאטת הצמיחה ל-3 אחוזים לשנה על פני התקופה, יגיע הגירעון ב-2011 ל-1.8 אחוזי תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר יהיה בשנה זו 85 אחוזים. מניתוח חלופי, שעל פיו היענות לדרישות מערכת הביטחון תלווה בהקטנה מקבילה של ההוצאות האזרחיות, תוך שמירה על תקרת ההוצאות, עולה כי כתוצאה מכך תקטן ההוצאה האזרחית ללא ריבית במהלך התקופה במוצע בכחצי אחוז תוצר בכל שנה (כ-3 אחוזים מההוצאה בסעיפים אלה), וזאת נוסף על הירידה הניכרת של משקלה בתוצר, המובנית בתקרת ההוצאות הנוכחית. במונחים ריאליים תגדל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתרחיש זה בין 2006 ל-2011 בפחות משני אחוזים לשנה במוצע, לעומת גידול של 2.5 אחוזים על פי התרחיש הבסיסי.

עמידה ביעדי התקציב
לשנים 2011-2007
מאפשרת לממשלה
הפחתה ניכרת של יחס
החוב הציבורי לתוצר
ושל משקל ההוצאה
הציבורית בתוצר, תוך
התקרבות של יחס החוב
לתוצר, בעיקר בסוף
התקופה, אל הרמות
המקובלות במדינות
המפותחות.

מתרחישים אלה עולה כי עמידה ביעדי התקציב לשנים 2007-2011 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התקרבות משמעותית של יחס החוב לתוצר, בעיקר בסוף התקופה, אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות. זאת ועוד, הפחתות המסים שכבר אושרו צפויות להביא להקטנה מתמשכת של נטל המס, שתהיה גם אמינה, אם תישמר תקרת ההוצאות. בכך תוכל הממשלה להוסיף ולתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות. עם זאת, השגת יעדים אלה רגישה לדבקות של הממשלה ביעדים התקציביים שהציבה ולסביבה המקרו-כלכלית שהמשק פועל בה. בפרט עולה מהניתוח, שאם יוחלט לקבל חלק ניכר מדרישות מערכת הביטחון להגדלת תקציבה, יגדלו במידה משמעותית הסיכונים לתוואי ירידת החוב של המשק, או שהממשלה תיאלץ להחליט על סדרי עדיפויות שיצמצמו משמעותית את גידולן הצפוי של ההוצאות האזרחיות בשנים הקרובות.

