

חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

נמוך מהיעד לשנת 2005 (3.4 אחוזי תוצר), אך גבוה במקצת מהגירעון בפועל הצפוי השנה.

תקרת ההוצאות בתקציב 2006 תואמת את החלטת הממשלה שלפיה שיעור הגידול הריאלי של הוצאותיה (כולל מתן אשראי) בשנים 2005-2010 יהיה אחוז אחד לשנה. שיעור הגידול הנומינלי של ההוצאות, בהשוואה לתקציב המקורי לשנת 2005, הוא 1.7 אחוזים. בהתחשב בעליית המחירים הצפויה לשנת 2006, כשני אחוזים, ובעובדה שעליית המחירים הממוצעת בשנת 2005 הייתה נמוכה בפועל מתחזית התקציב במעט יותר מאחוז אחד, העלייה של תקרת ההוצאות אכן מתיישבת עם היעד⁷. ניסיון השנים האחרונות אמנם מלמד כי הממשלה אינה חורגת מתקרת ההוצאות הנקבעת בתקציב, אך בחלק מהשנים נדרשו התאמות תקציביות ניכרות במהלך השנה, ולעתים אף בראשיתה, כדי למנוע חריגות כאלה. לכן יש חשיבות רבה לכך שהתקציב יכלול רזרבות בהיקף אשר יאפשר להתמודד עם צרכים לא-צפויים ועם התפתחויות מקרו-כלכליות שליליות, המקטינות את ההכנסות - בלי שבמהלך השנה יעלה צורך בהתאמות גדולות, הפוגעות ביעילות התפעולית של משרדי הממשלה ושל הגופים המתוקצבים. בהקשר זה נראה כי בתקציב 2006 הותירה הממשלה תחום תמרון מספיק, שיאפשר לספוג "הפתעות" בהיקף סביר. אמנם חלק ניכר מסעיף הרזרבה המופיע בתקציב כבר מיועד למטרות ספציפיות, אך מעבר לכך מצויה בתוך תקציבי המשרדים רזרבה נוספת לעמידה ביעד הגירעון, בהיקף של כאחוז וחצי. כמו כן נראה כי תיקצוב סעיף הריבית הוא ברמה שתאפשר לא להוציא את כל התקציב במשך השנה, אם ההכנסות ייפלו מהצפוי - או להקצות מקורות לסעיפים אחרים, אם ידרשו הוצאות לצרכים לא-צפויים.

תחזית רב-שנתית ל-2006 עד 2010

א. מסגרת הניתוח וההנחות העיקריות

התחזית לשנים 2006 עד 2010 מתבססת על מערכת התקציב הרב-שנתית של מחלקת המחקר בבנק ישראל⁸ ועל

ניתוח ראשוני של תקציב הממשלה לשנת 2006 ותחזית רב-שנתית של התפתחות התקציב

על פי ניתוח ראשוני של הצעת תקציב המדינה לשנת 2006, שהוגשה לכנסת בסוף אוקטובר, נראה כי אם זו תאושר רב הסיכוי כי הממשלה תעמוד בשנת 2006 ביעדי התקציב, כפי שעשתה בשנת 2004 וככל הנראה גם ב-2005. ההנחות המקרו-כלכליות שבבסיס הצעת התקציב תואמות במידה רבה את ההתפתחויות הכלכליות האחרונות, תחזית ההכנסות עולה בקנה אחד עם ההנחות המקרו-כלכליות, ותקצוב ההוצאות מתיישב עם תקרת הגידול הרב-שנתית (בשיעור ריאלי של אחוז אחד), תוך השארת יתרה מתאימה להתפתחויות לא-צפויות. יתר על כן, הצעת תקציב 2006 וההחלטות שקיבלה הממשלה לגבי מסגרת תקציבה ורכיביו בשנים הבאות מציבות אותו על תוואי שיביא להפחתה מתמשכת של הגירעון, של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ושל יחס החוב הציבורי לתוצר. להשגת יעדים אלה חשיבות רבה בהצבת המשק על מסלול של צמיחה בת-קיימא, תוך הפחתת עלויות המימון של המגזר הציבורי. עם זאת, כדי להשיג את היעדים האלה מן ההכרח כי הממשלה והכנסת אכן ידבקו בתוואי שעליו החליטו, וכי הממשלה תיישם את ההחלטות שקיבלה לגבי התקציב גם בשנים הבאות.

תקציב 2006

תחזית ההכנסות בתקציב 2006 מתבססת על תחזית צמיחה של כ-4 אחוזים, בדומה לזו של בנק ישראל. (ראו להלן). תחזית התקציב היא כי ההכנסות ממסים בשנת 2006 יסתכמו ב-169.2 מיליארדי ש"ח, וסך ההכנסות (ללא אשראי) יגיע ל-211.5 מיליארדי ש"ח. התחזית על פי מודל המס של מחלקת המחקר לגבי סך ההכנסות ממסים דומה מאוד, וכך גם התחזית לסך ההכנסות. מכאן שאם יתממשו ההנחות המקרו-כלכליות ששימשו לצורך התחזית, רבים הסיכויים שגירעון הממשלה יהיה בתחום היעד של 3.0 אחוזי תוצר, גם במקרה של הוצאת מלוא התקציב⁶. יעד הגירעון לשנת 2006 (הכולל את עלויות תוכנית ההתנתקות)

⁷ להסבר מפורט של חישוב תקרת ההוצאות בתקציב ראו פרק 3 בחלק של מחלקת המחקר בדוח בנק ישראל לשנת 2004 (עמ' 172-173).

⁸ לתיאור מפורט של מבנה המערכת, המתעדכנת באופן שוטף, ראו קובי ברוידא ועדי ברנדר (2003), "השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008", בנק ישראל, נייר עמדה.

⁶ תחזית ההכנסות ממסים של בנק ישראל מניחה צמיחה של 4.3 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי, גידול ריאלי ממוצע של 1.9 אחוזים בשכר למשרת שכיר, גידול ריאלי של 4 אחוזים ביבוא מוצרי הצריכה ויציבות בשער החליפין של השקל מול הדולר ברמה של כ-4.6 ש"ח לדולר.

- שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 4.7 שקלים בסוף 2006 ו-4.8 שקלים מסוף 2007. 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 שירות – יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, ופירוי הייצור לא ישתנה, בעוד ששיעור עלייתו של השכר למועסק בחינוך ובבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק. העלות של יישום מסקנות ועדת דברת תקוזה מהוצאות אחרות.
- הפרשי ההצמדה על איגרות החוב שהממשלה הנפיקה משנת 2001 יירשמו כהוצאה בתקציב בזמן הפדיון.
- לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות.
- יתרת ההנפקות באמצעות הערבויות של ממשלת ארצות הברית תתפרס באופן שווה על פני השנים 2006-2008. עלויות הסיכון המשולמות בגיבוי יירשמו בתקציב בפריסה ל-20 שנה.

אחד הקשיים העיקריים בתחזית הוא הערכת התפתחות תקציב הביטחון לשנים הקרובות. גם מבקר המדינה הצביע לאחרונה על פער משמעותי בין פרשנויות מערכת הביטחון ומשרד האוצר ביחס לתוואי תקציב הביטחון הנגזר מהחלטות הממשלה ומסיכומי ראש הממשלה בעבר. בפועל ההחלטות לגבי גודלו של תקציב הביטחון מתקבלות כמעט בכל שנה בדיון אצל ראש הממשלה. לפיכך אומדן תקציב הביטחון בניתוח זה אינו מתבסס על ההחלטות הקיימות אלא על ההנחה שבתנאים של יציבות במצב הביטחוני יגדל תקציב הביטחון בשנת 2007 ריאלית ב-0.6 אחוז, עקב תוספת הסיוע הביטחוני, וב-2008-2010 - בחצי אחוז לשנה. משיעור זה יופחתו הקיצוצים הרוחביים שעליהם החליטה הממשלה, עלויות תוכנית ההתנתקות והעלויות של בניית גדר ההפרדה.

רכיב נוסף בעל חשיבות לתחזית הוא אומדן הביצוע של תקציב 2005. כיוון שבשנתיים האחרונות גדל מאוד חלקו של תקציב הממשלה המוצא בחודש דצמבר, וגם שיעור ההוצאה השנתי מתוך התקציב השתנה, אופפת אי-ודאות את סך ההוצאות בתקציב בסוף השנה גם בשלב מאוחר זה של השנה. הניתוח הנוכחי מתבסס על ההערכה שעד סוף השנה יסתכמו הוצאות הממשלה בכ-221 מיליארדי ש"ח (ברוטו, ללא אשראי), שהם כ-98.5 אחוזים מהתקציב המקורי, וגירעון הממשלה יגיע ל-15.5 מיליארדי ש"ח, שהם 2.8 אחוזי תוצר. למרות הגירעון הצפוי, תוכנית מימון התקציב עד סוף השנה, שפירסמה הממשלה, כוללת גיוס

אומדני ביצוע תקציב 2005. התחזית מתבססת על החלטות הממשלה לגבי צעדים ספציפיים בתקציב המדינה בשנים הבאות, ובוחנת את ההתאמה ביניהם לבין יעדי הגירעון וההוצאות של הממשלה. התחזית מתבססת על הנחות רבות, כמפורט להלן. כדי לבחון את רגישות המסקנות לשינויים בהנחות, מוצג הניתוח גם בהנחות חלופיות.

ההנחות העיקריות ששימשו בניתוח הן:

- התוצר הריאלי יגדל בשנת 2006 ב-4.3 אחוזים, ובשנים 2007-2010 - ב-4.0 אחוזים לשנה. שיעור הגידול הצפוי מתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי (כ-6.5 אחוזים) בשנת 2010, ועל עלייה שנתית של 1.34 אחוזים בתוצר למועסק, בדומה לממוצע בשלושים השנים האחרונות.
- ההוצאות בגין תוכנית ההתנתקות יסתיימו בשנת 2006.
- השכר הריאלי במשק יעלה בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2006 תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על איגרות לא-צמודות ל-10 שנים).
- הממשלה תעמוד בהחלטות על הקפאת כוח האדם והתקציבים הנומינליים במגזר הציבורי. מעבר לכך, שיעור עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יהיה דומה לזה של מחירי התוצר.
- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית יופחת, בהתאם להסכם הרב-שנתי, ב-120 מיליוני דולרים לשנה, והסיוע הביטחוני יוגדל ב-60 מיליוני דולרים לשנה.
- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו בגמישות של 1.1 ביחס לגידול התוצר משנת 2007 ואילך, בדומה לגידולן ב-15 השנים האחרונות. ההכנסות בשנת 2006 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר, כמפורט לעיל.
- הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן. שיעור המע"מ יופחת ל-16 אחוזים בינואר 2007.

האוכלוסייה. גם בשנת 2008 לא נדרשות התאמות בהיקף ניכר כדי לשמור על תקרת ההוצאות (לוח 1), ואילו לגבי השנתיים שלאחר מכן היקף הצעדים הנדרש גדול מאוד, בין היתר משום שהממשלה עדיין לא החליטה על צעדים ספציפיים לתקופה זו.

העמידה בתקרת ההוצאות תאפשר, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בשנת 2010 צפוי שיעור זה להגיע לכ-35 אחוזי תוצר, שש נקודות אחוז פחות מאשר בשנת 2004 ושמונה נקודות אחוז פחות מרמתו ב-2002. הירידה הניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין את הגירעון באופן מתמשך למרות ההפחתות הניכרות בשיעורי המס שעליהן החליטו הממשלה והכנסת. על פי תרחיש זה צפוי, כי בשנת 2010 יגיע תקציב

נטו הנמוך משמעותית מהגירעון, גם כאשר מתחשבים בתקבולים הצפויים מהפרטה⁹; כתוצאה מכך תירשם ירידה של יותר משתי נקודות אחוז ביחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר בסוף 2005 (בהשוואה לסוף 2004).

ב. התרחיש הבסיסי – שמירה על תקרת ההוצאות

תרחיש זה מניח כי הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים 2006-2010 באחוז אחד לשנה. על פי תחזית הוצאות שנערכה על בסיס ההחלטות שהממשלה כבר קיבלה בדבר צעדים ספציפיים, נראה כי היקף הצעדים הנוספים הדרושים כדי לעמוד ביעד זה גם בשנת 2007 הוא כ-1.6 מיליארדי ש"ח. יתר על כן, על בסיס ההנחות לעיל לגבי התפתחות תקציב הביטחון, השמירה על תקרת ההוצאות בשנת 2007 תתאפשר תוך גידול של יותר משני אחוזים בהוצאה האזרחית ללא ריבית – מעבר לקצב הגידול של

לוח 10: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים: 2002 עד 2010 (אחוזי תוצר)

		תחזית			אומדן				
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
תרחיש עמידה ביעד ההוצאות									
סך ההכנסות (ללא פרעון אשראי)	34.6	35.1	35.3	35.6	36.2	37.2	37.0	37.1	39.2
מזה: מסים	28.0	28.4	28.6	28.8	29.1	29.8	29.1	28.9	30.2
ההוצאות (ללא מתן אשראי)	34.7	35.7	36.8	37.8	39.1	40.1	40.8	42.7	43.0
הגירעון ללא אשראי	0.0	-0.7	-1.4	-2.3	-2.9	-2.8	-3.8	-5.6	-3.8
החוב הציבורי (ברוטו)	84.6	89.2	93.4	97.0	99.6	102.0	105.5	106.4	104.4
מזה: החוב הממשלתי	82.7	87.2	91.3	94.8	97.3	99.5	102.9	103.8	101.8
היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות	1.9	1.4	0.5	0.3
תרחיש עמידה ביעד ההוצאות בצמיחה של 3 אחוזים לשנה מ-2006									
ההוצאות (ללא מתן אשראי)	36.5	37.2	37.9	38.7	39.5	40.1	40.8	42.7	43.0
הגירעון ללא אשראי	-2.1	-2.3	-2.7	-3.2	-3.4	-2.8	-3.8	-5.6	-3.8
החוב הציבורי (ברוטו)	95.0	97.0	98.8	100.3	101.2	102.0	105.5	106.4	104.4
תרחיש גידול של 2 אחוזים לשנה בהוצאות (החל מ-2007)									
ההוצאות (ללא מתן אשראי)	36.1	36.8	37.5	38.2	39.1	40.1	40.8	42.7	43.0
הגירעון ללא אשראי	-1.5	-1.7	-2.2	-2.7	-2.9	-2.8	-3.8	-5.6	-3.8
החוב הציבורי (ברוטו)	88.1	91.4	94.5	97.4	99.6	102.0	105.5	106.4	104.4
תרחיש הפחתת מסים ושמירה על גירעון של 3 אחוזי תוצר בכל שנה									
סך ההכנסות ממסים	25.0	26.2	27.2	28.1	29.1	29.8	29.1	28.9	30.2
החוב הציבורי (ברוטו)	91.7	93.5	95.5	97.7	99.6	102.0	105.5	106.4	104.4

מקור: חישובי מחלקת המחקר, של בנק ישראל.

⁹ הממשלה רשאית על פי החוק להשתמש בפיקדונותיה בבנק ישראל למימון הגירעון.

בתרחיש השני נבחנות ההשלכות של שינוי תקרת ההוצאות החל משנת 2007, כך שהן יגדלו בשני אחוזים לשנה במקום באחוז אחד. כתוצאה משינוי זה יגיע הגירעון בשנת 2010 ל-1.5 אחוזי תוצר, גם אם התוצר יגדל בארבעה אחוזים לשנה במשך כל התקופה, ויחס החוב הציבורי לתוצר יגיע ל-88 אחוזים. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר יגיע לפי תרחיש זה ל-36 אחוזים, כ-1.5 נקודות אחוז יותר מאשר בתרחיש הבסיסי.

התרחיש השלישי משקף מדיניות שלפיה הממשלה מפחיתה בעקביות את שיעורי המס תוך שמירה על תקרת הגירעון של 3.0 אחוזי תוצר ואי-חריגה מתקרת ההוצאות. על פי תרחיש זה יפחת נטל המס בשיעור ניכר על פני התקופה, וסך המסים הממשלתיים (ללא דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) יגיעו ל-25 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-30 אחוזי תוצר בשנת 2002. נטל המס בישראל בתרחיש זה יהיה בסוף התקופה נמוך משמעותית מאשר במרבית המדינות המפותחות. ואולם כתוצאה ממדיניות זו יחס החוב הציבורי לתוצר יפחת במידה קטנה בהרבה מאשר בתרחיש הבסיסי ויגיע בשנת 2010 ל-92 אחוזים - למרות הצמיחה המהירה בשנים 2006-2010 וההתכנסות לשיעור אבטלה נמוך. יתר על כן, אם תאומץ מדיניות של אי-הפחתת הגירעון מתחת לסף של 3 אחוזי תוצר במשך כל התקופה, הרי אם שיעור גידולו של התוצר יהיה שלושה אחוזים בממוצע, יהיה יחס החוב לתוצר בשנת 2010 יותר מ-96 אחוזים.

מתרחישים אלה עולה כי עמידה ביעדי התקציב לשנים 2006-2010 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התכנסות 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 להסיף ולתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות.

אומדן הלמ"ס לפעילות הריאלית בשנת 2005 ותחזית לשנת 2006

בשנת 2005, לפי האומדן המוקדם של הלמ"ס, התוצר המקומי הגולמי צפוי לגדול ב-5.1 אחוזים. התוצר העסקי צפוי לגדול בשיעור של 6.4 אחוזים, בדומה לשיעור גידולו בשנת 2004, ומכאן שהאצת הצמיחה יחסית לשנת 2004 נובעת מהשינוי בתוצר השירותים הציבוריים, שצפוי לעלות, לעומת ירידתו בשנה הקודמת. תחזית הצמיחה

הממשלה לאיזון, במקביל להתכנסות שיעור האבטלה לרמה של כ-6.5 אחוזים. ירידת הגירעון תאפשר גם להפחית את יחס החוב הציבורי לתוצר באופן מתמשך (דיאגרמה ב'-1) עד לכ-93 אחוזי תוצר בשנת 2008 ולכ-85 אחוזי תוצר בשנת 2010. התממשותו של תרחיש זה תלויה, כמובן, ביישומן של החלטות הממשלה הקיימות בדבר הגבלת קצב גידולן של ההוצאות ובקבלת החלטות חדשות שיבטיחו את השמירה על תקרת ההוצאות גם בשנים 2008-2010. הקטנת הגירעון לרמות נמוכות משמעותית מהתקרה של 3.0 אחוזי תוצר תגדיל את יכולתה של הממשלה לתכנן לטווח ארוך את הוצאותיה בתחומים שונים של פעילותה, כפי שנעשה לגבי תיקצוב ההשקעות ברכבת, בתשתית הכבישים, בקצבאות הילדים ובמימון הגירעונות של קרנות הפנסיה.

ג. תרחישים חלופיים

כדי לאמוד את רגישות התחזית הרב-שנתית להנחות לגבי שיעור הצמיחה ותוואי המדיניות נבחנו שלושה תרחישים חלופיים. התרחיש הראשון מניח כי שיעור הגידול של התוצר בכל אחת מהשנים 2006-2010 יהיה 3 אחוזים בלבד. על פי תרחיש זה יגיע הגירעון בשנים 2009 ו-2010 ליותר משני אחוזי תוצר, גם אם הממשלה לא תחרוג מיעד ההוצאות. במקרה זה צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר לפחות עד שנת 2010 ל-95 אחוזים, עדיין מעל לרמתו בשנת 2000 (דיאגרמה ב'-1). ניתוח זה מדגיש את הפגיעות הרבה של תוצאות המדיניות להתפתחויות המקרו-כלכליות.

