

פרק ו' המגזר הציבורי ומימונו¹

- ◆ בשנת 2005 היה גירעון הממשלה נמוך משמעותית מתקרת הגירעון, ומהגירעון ב-2004. גירעון המגזר הציבורי, הנמדד על פי כללי החשבונאות הלאומית - כפי שמקובל במדינות המפותחות² - ירד גם הוא, ל-2.9³ אחוזי תוצר, לעומת 4.9 אחוזי תוצר ב-2004 ו-5.9 אחוזים ב-2003.
- ◆ ב-2005 נרשמה ירידה משמעותית ביחס החוב הציבורי לתוצר, לראשונה מאז שנת 2000.
- ◆ ירידת הגירעון ויחס החוב לתוצר נבעה בעיקר מהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, שירד מאז 2002 ב-5 נקודות אחוז והגיע ב-2005 אל מתחת ל-50 אחוזים, לראשונה מאז 1970.
- ◆ יחסי החוב הציבורי, הגירעון והוצאות המגזר הציבורי לתוצר נותרו גבוהים בהשוואה למקובל במדינות המפותחות, למרות ירידתם, שצמצמה את הפערים. לעומת זאת, נטל המס בישראל, ובפרט שיעורי המס על השכר, דומים למקובל במדינות אלה וצפויים להמשיך לרדת בשנים הקרובות.
- ◆ תקרת הגידול 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. עם זאת, גידולו של אחוז המועסקים במגזר הציבורי מכלל המועסקים האזרחיים השנה מצביע על אתגרים בשמירה על תקרת ההוצאות לאורך זמן.
- ◆ בניית תקציב 2006 על בסיס גירעון של 3 אחוזי תוצר תביא לעלייה ניכרת בהוצאות האזרחיות של הממשלה (ללא ריבית) בהשוואה לביצוע ב-2005 ותאפשר רק ירידה מתונה ביחס החוב לתוצר. אימוץ תוואי הוצאות נמוך יותר יאפשר להתרחק במהירות רבה יותר מרמת החוב הנוכחית, החושפת את המשק לסיכונים במקרה של התפתחויות שליליות בכלכלה העולמית ובמצב הביטחוני. תוואי כזה גם יאפשר לממשלה בעתיד יותר חופש פעולה בהחלפת השפעתם של זעזועים חיצוניים וביטחוניים על הפעילות הכלכלית.

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 בדרכי החישוב ובהבדלים בין נתוני החשבונאות הלאומית והתקציב ראו תיבה ג'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

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

3 כשכוללים בחישוב את הסעיף התנודתי "רווחי בנק ישראל" - המשקף בעיקר שינויים לא צפויים בקצב האינפלציה, בשער החליפין ובשיעורי הריבית בעולם - מתקבל שהגירעון פחת ל-2.7 אחוזי תוצר. אולם הואיל ובנק ישראל אינו מעביר לממשלה בפועל את ה"רווחים" שמחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כפי שמוסבר בחלק החשובות בדוח בנק ישראל לשנת 2001), ובמרבית המדינות המפותחות, כולל מדינות האיחוד האירופי, מקובל לרשום כהכנסות של הממשלה רק רווחים שהועברו בפועל על ידי הבנק המרכזי - המשך הניתוח מתמקד בהגדרת הגירעון שאינה כוללת את בנק ישראל.

1. ההתפתחויות העיקריות בפעילות המגזר הציבורי והמדיניות הפיסקלית

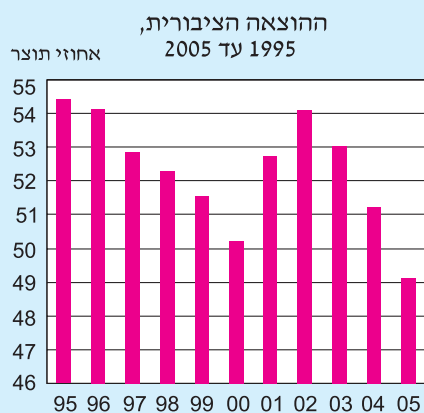
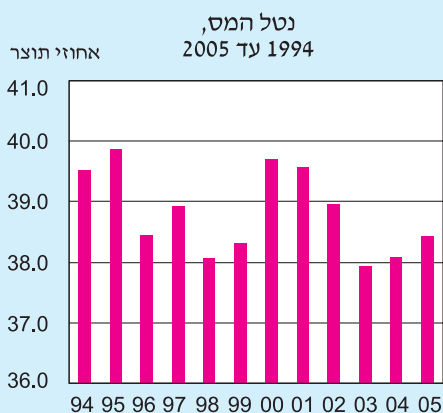
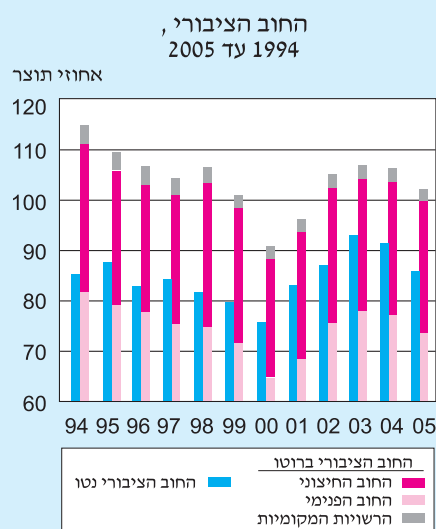
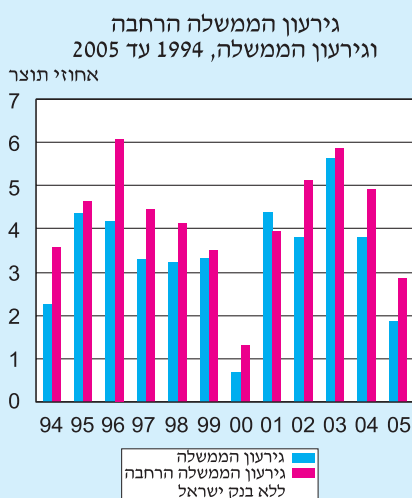
גירעון המגזר הציבורי פחת השנה ל-2.9 אחוזי תוצר, וזאת לאחר שב-2004 הוא הגיע ל-4.9 אחוזי תוצר, וב-2003 ל-5.9 אחוזים (לוח ו'-1). הגירעון בתקציב הממשלה ירד השנה בשיעור חד והסתכם ב-1.9 אחוזי תוצר - 1.5 אחוזי תוצר פחות מהיעד ושני אחוזים פחות מאשר ב-2004 (איור ו'-1). יעד הגירעון הושג, זו השנה השנייה ברציפות. יתר על כן, בעקבות ירידתו השנה הגיע הגירעון לרמה נמוכה משמעותית מהממוצע בעשור האחרון, ואף מאשר בכל אחת מ-15 השנים האחרונות, פרט לשנת 2000. עם זאת הגירעון נותר עדיין גבוה מן המקובל במדינות המפותחות. ירידתו השנה נבעה מהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בשתי נקודות אחוז - תוצאה של עלייה ריאלית מתונה בהוצאות (ללא ריבית), לאחר ירידתן בשנתיים הקודמות. ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הקיפה

גירעון המגזר הציבורי פחת השנה ל-2.9 אחוזי תוצר, וזאת לאחר שב-2004 הוא הגיע ל-4.9 אחוזי תוצר, וב-2003 ל-5.9 אחוזים.

הגירעון בתקציב הממשלה ירד השנה בשיעור חד, ויעד הגירעון הושג, זו השנה השנייה ברציפות.

ירידת הגירעון השנה נבעה מהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בשתי נקודות אחוז.

איור ו'-1



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ו'-1
הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 1995 עד 2005
(אחוזי תמ"ג)

ממוצע								
2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1995-1998	
46.4	46.1	46.3	49.8	48.8	48.3	47.3	48.8	סך כל ההכנסות הציבוריות
46.2	46.3	47.2	49.0	48.8	48.9	48.1	48.6	מזה: ללא בנק ישראל
1.6	1.2	0.7	2.5	1.5	1.0	1.1	1.8	הכנסות מרכוש
0.2	-0.2	-0.9	0.8	-0.0	-0.7	-0.7	0.2	מזה: הכנסות בנק ישראל
38.3	38.1	37.9	39.0	39.6	39.7	38.3	38.8	סך כל המסים
13.9	14.0	14.2	14.1	13.4	13.4	14.1	14.3	המסים העקיפים על הייצור המקומי
4.5	4.5	3.9	4.2	4.2	4.6	4.4	4.9	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
13.7	13.3	13.3	14.3	15.7	15.9	14.0	14.0	המסים הישירים ותשלומי החובה
6.3	6.3	6.4	6.4	6.2	5.9	5.7	5.6	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
2.6	2.9	3.6	4.1	3.7	3.6	3.9	3.9	מענקים
3.9	4.0	4.1	4.3	4.0	3.9	4.0	4.3	אחר ¹
49.1	51.2	53.0	54.1	52.7	50.2	51.6	53.4	סך כל ההוצאות הציבוריות
45.2	47.1	49.1	49.7	48.6	46.3	47.2	48.0	ההוצאות השוטפות
19.5	20.2	20.6	20.8	20.3	19.3	19.7	20.1	הצריכה האזרחית המקומית
6.3	6.6	7.1	7.3	6.7	6.6	6.6	7.1	הצריכה הביטחונית המקומית
1.8	1.6	1.9	2.4	1.9	1.7	2.0	1.7	היבוא הביטחוני
0.8	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	1.1	התמיכות הישירות
11.3	11.7	12.6	13.0	13.0	11.9	11.9	11.4	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
5.6	6.1	6.1	5.4	5.8	5.9	6.0	6.4	תשלומי הריבית
1.4	1.7	1.3	² 1.7	1.5	1.5	1.8	2.2	תשלומי ההעברה על חשבון ההון
2.4	2.5	2.7	2.7	2.7	2.5	2.6	3.2	השקעות הממשלה הרחבה
2.7	5.1	6.7	4.3	4.0	2.0	4.2	4.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
2.9	4.9	5.9	5.1	3.9	1.3	3.5	-2.8	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל
1.3	-0.1	-1.3	-1.4	0.3	2.9	0.6	0.0	העודף הכולל של הממשלה הרחבה ללא ריבית והכנסות מרכוש
86.4	91.7	93.2	87.1	82.9	75.6	79.7	84.0	החוב הציבורי (נטו) ^{3,4}
101.9	105.7	106.7	104.7	96.0	91.1	100.9	106.6	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.

את כל רכיביה - הצריכה הציבורית, תשלומי ההעברה, הוצאות הריבית וחשבון ההון. יתר על כן, הצריכה הציבורית האזרחית הריאלית לנפש ירדה השנה מעט, ותשלומי ההעברה הריאליים לנפש פחתו, זו השנה הרביעית ברציפות. הפחתת הגירעון, ההאצה בצמיחה, מימון חלק ניכר מהגירעון באמצעות מכירת מניות בחברות ציבוריות ופירעון חובות של הציבור לממשלה (בעיקר משכנתאות) איפשרו להקטין את יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר ב-3.8 נקודות אחוז ואת החוב נטו ב-5.3 נקודות אחוז, למרות הפיחות ועליית מדד המחירים לצרכן, שפעלו להגדלת יחס זה. עם זאת החוב עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית, וגם ביחס לרמות ההיסטוריות הנמוכות שאליהן הוא הגיע בשנים 2000 ו-2001. יתר על כן, הגירעון המתוכנן ל-2006 - 3 אחוזי תוצר - גדול מהגירעון בפועל ב-2005 ואינו ברמה המאפשרת הפחתה מהירה ומתמשכת של יחס החוב לתוצר; כדי להשיג הפחתה כזאת תידרש הממשלה בשנים הקרובות להקטין את הגירעון, באמצעות המשך הריסון של גידול הוצאותיה והימנעות מהפחתות נוספות של שיעורי המס.

לאחר ששיקמה את האמינות הפיסקלית בעקבות "התכנית להבראת כלכלת ישראל" וביצוע תקציב 2004, ניצבה הממשלה השנה בפני האתגר לבסס אמינות זו באמצעות התקדמות בהפחתת הגירעון לרמות שיאפשרו הקטנה משמעותית של יחס החוב הציבורי לתוצר וירחיקו את המשק מסכנת משבר פיננסי, גם במקרה של האטה בצמיחה או החמרה במצב הביטחוני. זאת לצד שמירה על מחויבותה להקטנת נטל המס בשנים הקרובות. האמצעי המרכזי להשגת יעדים אלה היה ריסון גידולה של ההוצאה הציבורית. כיוון שבעבר גדלה ההוצאה הציבורית (בעיקר האזרחית) דווקא בתקופות צמיחה, האתגר השנה היה לשמור על קצב גידול נמוך של הוצאות המגזר הציבורי למרות גידול ההכנסות. הסביבה המקרו-כלכלית והמדינית/ביטחונית הייתה השנה נוחה יחסית להתקדמות בהפחתת הגירעון: המצב הביטחוני המשיך להשתפר, הכלכלה העולמית צמחה בקצב מואץ, ובשווקים הפיננסיים הבין-לאומיים לא היו משברים משמעותיים. אל מול אלה ניצב הצורך לשאת בעלויות תוכנית ההתנתקות והחשש משיבוש הפעילות במשק על ידי מתנגדיה מבית ומחוץ. למרות הצלחתה בהשגת היעדים השנה תצטרך הממשלה, כדי להמשיך ולבסס את אמינותה של המדיניות הפיסקלית, לגבש תכניות שיוכיחו את יכולתה להתמודד בשנים הבאות עם הבעיות הדוחקות של המדינה - שיפור רמת חייהן של השכבות החלשות, קידום ושיפור מערכת החינוך והאיום הביטחוני - במסגרת התקציבית שאימצה. כדי להשיג יעדים אלה תידרש הממשלה לאתר דרכים שיאפשרו לייעל את פעילות המגזר הציבורי, כך שאיכות השירותים תעלה בהתאם לשיפור ברמת החיים, אך זאת תוך שמירה על עלויות נמוכות, שיאפשרו להמשיך ולהקטין את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. בשנים האחרונות הוצגו מספר רפורמות ארוכות טווח התומכות בבלימת גידול ההוצאות - ביניהן רפורמות בתחומי הפנסיה והקצבאות; אך יש להקפיד שיישום התוכניות בתחומים אלה יעלה בקנה אחד עם היעדים שנקבעו להן.

לאחר גידול ניכר של ההוצאה הציבורית בשנים 2000-2002 (איור ו-1), שהתבטא בגידול משקלה בתוצר ב-3.9 נקודות אחוז, ירד משקל זה בשלוש השנים האחרונות במצטבר ב-5 נקודות אחוז. בראשית התקופה שמרה ההוצאה הציבורית על התוואי הפרו-מחזורי (בפיגור) שאפיין אותה בעבר. בשנים 2000 ו-2001 הואץ קצב הגידול של ההוצאה הציבורית (מנוכה במחירי התוצר העסקי), אף מעבר לקצב גידולה המהיר מאמצע שנות התשעים (לוח ו-2). עלייה זו נבלמה באמצע שנת 2002, לצד ירידת התוצר בשנים 2001 ו-2002. ואולם, בשנים 2004 ו-2005 נשמר הריסון בהוצאות למרות התחדשות הצמיחה, ומשקלה של ההוצאה הציבורית בתוצר ירד במהירות והגיע בשנת 2005 לפחות מ-50 אחוזי תוצר,

יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר פחת השנה ב-3.8 נקודות אחוז, והחוב נטו פחת ב-5.3 נקודות אחוז.

לאחר ששיקמה את האמינות הפיסקלית בעקבות "התכנית להבראת כלכלת ישראל" וביצוע תקציב 2004, ניצבה הממשלה השנה בפני האתגר לבסס אמינות זו.

האמצעי המרכזי להשגת יעדי המדיניות היה ריסון גידולה של ההוצאה הציבורית.

כדי להמשיך ולבסס את אמינותה של המדיניות הפיסקלית, תצטרך הממשלה לגבש תכניות שיוכיחו את יכולתה להתמודד בשנים הבאות עם הבעיות הדוחקות של המדינה במסגרת התקציבית שאימצה.

בשלוש השנים האחרונות ירד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר במצטבר ב-5 נקודות אחוז, והגיע בשנת 2005 לפחות מ-50 אחוזי תוצר, הרמה הנמוכה ביותר מאז 1970.

לוח ו'-2

שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית בישראל, 1994 עד 2005
(מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)

2005	2003-2004	2002	2000-2001	¹ 1994-1999	
(שיעור הגידול, ממוצע שנתי)					
0.5	0.2	1.9	5.8	4.3	סך כל ההוצאות הציבוריות
-4.8	10.2	-7.8	2.9	2.4	מזה: תשלומי הריבית ²
1.2	-1.0	3.1	6.1	4.6	סך כל ההוצאות הציבוריות ללא תשלומי הריבית
1.6	-1.1	2.9	6.6	6.1	מזה: ההוצאות השוטפות ללא תשלומי הריבית
1.2	-0.0	0.6	7.2	7.3	ההוצאות השוטפות ללא תשלומי ריבית וביטחון
2.1	-1.0	5.2	5.4	6.2	הצריכה הציבורית
1.2	0.2	3.8	5.6	7.3	הצריכה הציבורית ללא היבוא הביטחוני
1.5	0.9	2.0	6.0	9.2	הצריכה האזרחית
-0.2	-0.9	-0.0	3.4	6.5	(הצריכה האזרחית לנפש)
-0.1	1.2	0.7	6.0	4.9	הוצאות שכר
3.2	-0.7	3.2	6.2	22.4	קניות
0.4	-2.2	8.9	4.9	2.7	הצריכה הביטחונית המקומית
-0.2	-2.4	3.7	5.0	4.2	הוצאות שכר
1.6	-2.3	-0.7	9.6	6.3	תשלומי ההעברה על החשבון השוטף
-0.1	-4.0	-2.7	6.9	3.7	(תשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש)
2.9	-1.1	0.3	5.9	-0.2	השקעות הממשלה הרחבה
13.3	13.0	24.0	4.3	-0.8	מזה: תשתית התחבורה היבשתית
-16.0	-0.9	12.8	-6.1	-17.9	תשלומי ההעברה בחשבון ההון

(1) החל משנת 1995 - כולל הוצאות הנובעות מחוק ביטוח הבריאות הממלכתי.

(2) הירידה בתשלומי הריבית בשנת 2002 ועלייתם בשנת 2003 משקפת בעיקר את השפעת השינויים בקצב עליית המחירים על הריבית המחושבת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבורי בנק ישראל.

הרמה הנמוכה ביותר מאז 1970. מחזור זה השתקף בכל רכיבי ההוצאה הציבורית השוטפת (לוח ו'-1) - תשלומי ההעברה השוטפים, הצריכה האזרחית והוצאות הביטחון. ואולם, התרומה העיקרית לירידתו של משקל ההוצאות בתוצר בסוף התקופה הייתה של הירידה בתשלומי ההעברה השוטפים (בעיקר קצבאות הביטוח הלאומי), שמשקלם בתוצר ירד מ-11.9 ל-11.3 אחוזי תוצר⁴. ירידה זו שיקפה ירידה ריאלית של תשלומים אלה מאז 2002, לא רק את עליית התוצר.

הירידה של הגירעון מאז 2002 הייתה קטנה מזו של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, משום שבמשך התקופה ירד גם משקל ההכנסות בתוצר - ירידה ששיקפה את ירידת הסיוע מממשלת ארצות הברית ואת הקטנת יחס ההכנסות ממסים לתוצר. עד 2003 פחת יחס זה

4 ירידת הוצאות הריבית בהשוואה לשנת 2000 משקפת את השפעת שיעור האינפלציה הגבוה יותר בשנת 2005 על חישוב תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית, חישוב שבו מפחיתים את שיעור האינפלציה מתשלומי הריבית על החוב הלא-צמוד.

בשל ההאטה בפעילות. מאמצע 2003, כאשר התוצר, יבוא מוצרי הצריכה והשכר הריאלי התאושו, הואט גידול ההכנסות ממסים, בשל הפחתת שיעורי המס (כולל הפחתת שיעורי התשלום של דמי הביטוח הלאומי). עם זאת, ב-2005 עלה היחס בין ההכנסות ממסים לתוצר, למרות הפחתות בשיעורי המס, שהקטינו את ההכנסות בכ-3.5 מיליארדי ש"ח. גידול זה שיקף בעיקר את עוצמת ההשפעה של העלייה ברווחיות החברות והעצמאיים על ההכנסות, עם התבססות היציאה מהמיתון, השפעה שגברה על זו של הפחתות שיעורי המס. ההכנסות ממיסוי רווחי החברות והעצמאיים גדלו השנה ריאלית ב-15.7 אחוזים, ותרמו לגידול ההכנסות כ-5.5 מיליארדי ש"ח; זאת אף על פי שהפחתות בשיעורי המס על הכנסות אלה הקטינו אותן בכחצי מיליארד ש"ח.

ירידת הגירעון וההאצה בצמיחה איפשרו ירידה משמעותית של יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר, מ-105.7 אחוזי תוצר בסוף 2004 ל-101.9 אחוזים בסוף 2005, לאחר גידול ניכר משנת 2000 ועד 2002 והתייצבות בשנים 2003 ו-2004. לירידת יחס החוב לתוצר תרם גם מימון חלק מהגירעון על ידי תקבולים ממכירת מניות הממשלה בבנקים וב"בזק" ופירעון אשראי שהממשלה נתנה בעבר לציבור (בעיקר משכנתאות לדירה), אשר היקפיו עלו בהרבה על ההלוואות החדשות שהיא נתנה השנה⁵. עודף הפירעון של ההלוואות שנתנה הממשלה בעבר צפוי להמשיך ולסייע בהקטנת החוב (ברוטו) בשנים הקרובות, עקב צמצום האשראי הממשלתי למשכנתאות. החוב נטו, המחושב ביחס לתוצר בסוף השנה, פחת ל-86.4 אחוזי תוצר, אך רמתו נותרה גבוהה מאשר במחצית השנייה של שנות התשעים. משמע שבמשך עשור שלם הוא לא פחת, שכן ההתקדמות אשר הושגה עד שנת 2000 נמחקה בשנים הבאות (איור ו'-1).

על רקע רמתו הגבוהה של יחס החוב לתוצר לעומת המקובל בעולם (לוח ו'-3) ואי-ההתקדמות בהפחתתו בשנים האחרונות (איור ו'-1), ירידתו השנה תורמת תרומה חשובה להקטנת הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי⁶. זאת משום שיחס החוב לתוצר והתפתחותו הם מדדים מרכזיים לרמת הסיכון של משקים. כך, למשל, אחד הקריטריונים המרכזיים באמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי (וב"אמנת מאסטריכט", שקדמה לה) הוא יחס חוב-תוצר של עד 60 אחוזים, או תוואי ירידה ברור לקראת שיעור זה. עם זאת, ההפחתה השנה היא רק צעד ראשון בדרך ארוכה שעל הממשלה לעבור כדי להקטין יחס זה ולקרר אותו לרמות המקובלות במדינות המפותחות. הרכב הגילים בישראל, הצעיר מזה של המדינות המפותחות⁷, ומבנה החוב הנוח 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 במדינות 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 (בשנים 2002 ו-2003), מתבססת אמינות המדיניות. הצעדים הפיסקליים שננקטו והאמינות שהמשקיעים מייחסים ליעדים הפיסקליים שאימצה הממשלה הם בין הגורמים החשובים לירידה בפרמיית הסיכון ובשיעורי הריבית

ב-2005 עלה היחס בין ההכנסות ממסים לתוצר, למרות הפחתות של שיעורי המס. גידול זה שיקף בעיקר את עוצמת ההשפעה של העלייה ברווחיות החברות והעצמאיים על ההכנסות.

ירידת הגירעון וההאצה בצמיחה איפשרו ירידה משמעותית של יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר, מ-105.7 אחוזי תוצר בסוף 2004 ל-101.9 אחוזים בסוף 2005.

על רקע רמתו הגבוהה של יחס החוב לתוצר לעומת המקובל בעולם ואי-ההתקדמות בהפחתתו בשנים האחרונות, ירידתו השנה תורמת תרומה חשובה להקטנת הסיכון שהמשקיעים - ישראלים וזרים - מייחסים למשק הישראלי.

בשל הסיכונים הביטחוניים בישראל - והשפעותיהם הכלכליות - אי-הוודאות המיוחסת ליכולתה להפחית את נטל החוב גדולה מאשר במדינות אחרות.

5 לדיון מפורט במימון הגירעון ובהרכב החוב ראו סעיף 3 להלן.
6 הפער בין יחס החוב הציבורי נטו (בניכוי נכסים פיננסיים) בישראל לזה שבמדינות OECD גדול יותר מן הפער של החוב ברוטו. עם זאת, השוואות בין-לאומיות של החוב נטו אינן אמינות, בשל הבדלים בין המדינות השונות ברמת המידע, בהיקף הכיסוי ובהגדרות. מסיבות אלה נבחר החוב ברוטו כקריטריון באמנת היציבות והצמיחה של האיחוד האירופי.
7 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.

לוח 3-1
הגירעון הכולל, הגירעון ללא ריבית ונטל החוב של הממשלה הרחבה בישראל ומדינות OECD, 1992 עד 2005

הגידול הריאלי של הצריכה הציבורית ² לנפש - 1995 עד 2005	החוב הכולל של הממשלה הרחבה (ברוטו)		החוב הכולל של הממשלה הרחבה (-) לא כולל ריבית		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 2005-2004		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 1994-1992		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 2005-2004		הגירעון של הממשלה הרחבה (-) ממוצע 1994-1992	
	השינוי	2005	1995	השינוי	ממוצע	ממוצע	השינוי	ממוצע	השינוי	ממוצע	ממוצע	ממוצע
הגידול הריאלי של הצריכה הציבורית ² לנפש - 1995 עד 2005	השינוי	2005	1995	השינוי	2005-2004	1994-1992	השינוי	ממוצע	ממוצע	השינוי	ממוצע	ממוצע
(אחוזים)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)	(אחוזי תוער)
-0.1	-7.7	101.9	109.6	-0.5	0.6	1.1	0.9	-3.9	-4.8	ישראל		
2.8	-0.6	108.1	108.7	-1.1	-0.4	0.7	6.1	-5.5	-11.6	יוון		
0.6	-20.7	61.5	82.2	11.2	1.1	-10.1	11.2	1.3	-9.9	שבדיה		
1.3	-0.1	125.4	125.5	-1.2	0.6	1.8	6.3	-3.8	-10.1	איטליה		
2.1	-5.9	46.8	52.7	3.3	-1.3	-4.6	3.9	-3.1	-7.1	בריטניה		
1.1	-31.5	69.3	100.8	5.3	2.5	-2.9	9.2	1.0	-8.2	קנדה		
1.8	-36.7	98.5	135.2	1.2	4.4	3.2	6.7	-0.0	-6.7	בלגיה		
1.8	-11.8	53.3	65.1	8.8	2.2	-6.6	8.1	2.0	-6.1	פינלנד		
3.2	-19.8	49.1	68.8	3.2	1.8	-1.4	5.7	0.1	-5.7	ספרד		
2.1	6.6	76.5	69.9	-2.5	-1.8	0.8	2.1	-4.5	-6.6	פורטוגל		
1.5	14.1	76.7	62.6	1.4	-1.0	-2.4	1.6	-3.4	-5.0	צרפת		
1.8	-28.1	15.3	43.4	4.5	2.5	-2.0	6.7	1.0	-5.7	אוסטרליה		
1.2	-0.4	69.2	69.6	1.4	0.7	-0.7	2.2	-1.5	-3.7	אוסטריה		
1.2	-10.4	63.8	74.2	-1.0	-2.4	-1.3	0.5	-4.2	-4.8	ארד"ב		
1.5	-23.2	63.7	87.0	-1.0	-0.0	1.0	1.5	-1.9	-3.4	הולנד		
0.6	14.2	69.9	55.8	-1.3	-1.2	0.1	-1.2	-3.8	-2.6	גרמניה		
1.7	-27.9	49.7	77.6	2.8	2.8	0.0	5.5	2.3	-3.2	דנמרק		
2.8	-51.3	29.9	81.2	-1.8	0.5	2.3	2.8	0.3	-2.5	אירלנד		
2.6	71.9	158.9	87.0	-4.2	-4.8	-0.6	-4.7	-6.5	-1.8	יפן		
2.3	11.2	51.7	40.5	13.5	9.7	-3.8	14.4	13.4	-1.0	נורבגיה		
2.1	-25.7	26.0	51.7	3.4	5.0	1.5	6.1	5.4	-0.7	ניו-זילנד		
1.8	-8.8	68.2	77.0	2.3	1.0	-1.3	4.7	-0.6	-5.3	ממוצע OECD ²		
1.8	-11.7	69.9	81.6	1.7	0.6	-1.1	4.5	-1.6	-6.0	ממוצע EU ²		
1.8	-12.2	70.9	83.2	3.1	1.0	-2.1	6.1	-1.4	-7.5	ממוצע מדינות בעלות גירעון גדול ^{3,2}		

1) בישראל התרחבים הם נתוני הגירעון של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל, נתוני הגירעון אינם כוללים את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.
 2) ממוצע אירחמטי של כל המדינות הכלולות בקבוצה, ומפיעות בלוח.
 3) ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1995 חוד גרול מזה של ישראל.
 המקור: OECD Economic Outlook 78, December 2005.

על החוב הממשלתי בשנתיים האחרונות⁸. ואולם, בסופו של דבר, מחויבות הממשלה ליעדים שנקבעו תיבחן במבחן הביצוע, ולכן חשוב שהממשלה תמשיך לדבוק בהם, ולא תחזור להתנהלות שאפיינה את התקופה שעד 2003, אשר בה שונו יעדי התקציב כמעט בכל שנה⁹. סטייה מהיעדים בזמן כה קצר לאחר שהוכרוזו עלולה לערער את האמון שנרכש ולגרום לפרמיית הסיכון ולריבית על החוב הממשלתי לשוב ולעלות. בפרט חשוב לייצב את רמת הסיכון הנמוכה המיוחסת למשק הישראלי לקראת "היום שאחרי" סיום הסדר הערביות עם ממשלת ארצות הברית. צמצום משמעותי של יחס החוב לתוצר גם יגדיל את יכולתה של הממשלה להשתמש במדיניות הפיסקלית כדי "להחליק" את השפעתם של זעזועים חיצוניים וביטחוניים על הפעילות הכלכלית בלי להסתכן בגלישה למשבר פיננסי, ויתרום להפחתת תשלומי הריבית של הממשלה והמגזר הפרטי.

רכיב חשוב בחיזוק האמינות של המדיניות הפיסקלית לטווח הארוך הוא הרפורמות, שהונהגו בשנים האחרונות במטרה לבסס את התוואי היורד של ההוצאה הציבורית ולמנוע לחצים להגדלתה בטווח הארוך. בין רפורמות אלו העלאת גילי הפרישה במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט, שינוי הסדרי העדכון של קצבאות הביטוח הלאומי והסדרת הגיבוי הממשלתי לקרנות הפנסיה. בשנת 2005 נקבע גם הסדר הדרגתי לצמצום הסובסידיה לתחבורה הציבורית בעשור הקרוב. עם זאת, יש צורך להקפיד שהתוכניות יבוצעו בהתאם למטרות שנקבעו. דוגמה לבעייתיות ביישום היא הירידה הנמשכת של גיל הפרישה מהשירות הציבורי למרות המדיניות המוצהרת להעלאתו. (ראו תיבה ו'-1).

הצעדים הפיסקליים שנקטו והאמינות שהמשקיעים מייחסים ליעדים הפיסקליים שאימצה הממשלה הם בין הגורמים החשובים לירידה בפרמיית הסיכון וביעורי הריבית על החוב הממשלתי בשנתיים האחרונות.

תיבה ו'-1: ירידה של גיל הפורשים לגמלאות בשירות הציבורי מאז שנת 2000

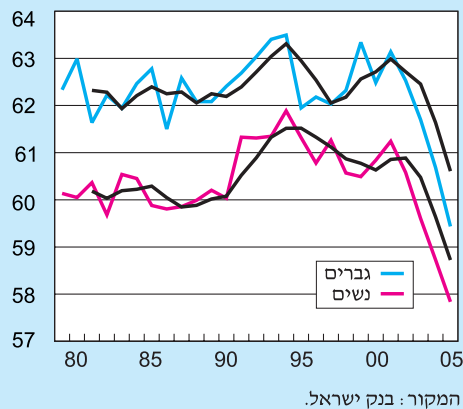
מדיניות הממשלה בשנים האחרונות היא להעלות את גיל הפרישה במגזר הציבורי ובמשק בכלל. גיל פרישת החובה בשירות הציבורי, שהיה 65 הן לנשים והן לגברים, מועלה בהדרגה, החל מיוני 2004, ל-67. העלאת גיל הפרישה נבעה משיקולים אקטואריים ומרצון להעלות את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בגילים המבוגרים. גם מרבית מדינות OECD העלו בעשור האחרון את גיל הפרישה¹. ואולם, בשירות הציבורי בישראל, בניגוד למדיניות המוצהרת, ניכרת בשנים האחרונות דווקא ירידה של גיל הפרישה הממוצע בפועל, הן של נשים והן של גברים. על רקע זה עולה השאלה: האם זוהי תופעה שהייתה צפויה ממילא, הנובעת משינויים בהרכב הגילים של האוכלוסייה? ואם לא: מה הביא לירידה של גיל הפרישה הממוצע? האם השינויים בדפוסי הפרישה נבעו מבחירה של הפורשים, תוך

1 יתר פירוט ניתן למצוא בדוח לשנת 2003.

8 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.

9 גם יעד הגירעון ל-2005 הועלה בעת הכנת התקציב מ-3.0 אחוזי תוצר ל-3.4 אחוזים, בשל הוצאות ההתנתקות. לתיאור השינויים התכופים ביעדים בתקופה זו ראו תיבה ג'-1 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2001.

איור 1
גיל הפרישה,
2005 עד 1979



ויתור על זכויות מקובלות שנלוו לפרישה, רגילה או מוקדמת, בעבר? או שמא זוהי תוצאה של הפעלת מדיניות הסותרת את המטרות שהוצגו לעיל?

במגזר הציבורי בישראל, בניגוד למגמה בעולם, לא הייתה מגמת ירידה בגיל הפרישה הממוצע של הפורשים עד לשנים האחרונות; עד לשנת 2000 הייתה אף מגמת עלייה בגיל הפרישה הממוצע, הן של נשים והן של גברים. בשנה זו התהפכה המגמה, והחלה ירידה חדה של גיל הפרישה הממוצע (איור 1). מבדיקות של נתוני הפרישה עולה כי הקדמת גיל הפרישה אינה

מאפיינת קבוצת עובדים ספציפית: גיל הפרישה הממוצע ירד בקרב שני המגדרים ובכל רמות ההשכלה והשכר של העובדים ערב הפרישה.

מזר (2006)² מצא כי החלטת העובד על מועד פרישתו מושפעת מגורמים אישיים (הוותק, גובה השכר, ההשכלה, אחוזי הקצבה הנצברים, הגיל, ההעדפה לפנאי, המצב הבריאותי, הצפי לקידום בשכר, אחוז השכר הפנסיוני מהשכר הכולל והמעמד והדירוג בעבודה) ומגורמים הקשורים במדיניות הרלוונטית להחלטה לפרוש (קבלת דרגות בפרישה ומענקים שונים, אחוז הקצבה המרבי הניתן לצבירה, אחוז הקצבה הנצבר בכל שנה, גיל פרישת החובה, הגיל שבו ניתן לקבל דמי ביטוח לאומי וגובה דמי הביטוח הלאומי, דמי האבטלה - גובהם, משך הזמן והתנאים לקבלתם - ומשתני מקרו שונים)³. גורמים אלה מתבטאים בגובה שיעור התחלופה הצפוי לעובד בעת פרישתו, המוגדר כיחס של גמלתו לשכרו ערב הפרישה. שיעור זה הוא אינדיקטור חשוב להשוואת כדאיות הפרישה לכדאיות של המשך העבודה.

בחינת הפרמטרים המשפיעים על החלטת הפרישה מעלה שבשנים האחרונות לא חלו בהם שינויים מהותיים היכולים להסביר את הירידה בגיל הפרישה הממוצע. **הגורמים האישיים:** העלייה בוותק של הפורשים נמשכה, ומכאן שלא הגעה לוותק מסוים וצבירת הזכויות בגינו, גרמו לעובדים לפרוש מוקדם. נראה שגם שיעור השכר הפנסיוני מסך השכר של העובדים לא השתנה בשנים האחרונות. כמו כן נמצא שלא השתנה הרכב הפורשים מבחינת דירוגם והשכלתם - שינויים שיכלו להסביר את ירידת גיל הפרישה. מכאן שגורמים אישיים אין בהם כדי להסביר את הירידה בגיל הפרישה בשנים האחרונות.

2 יובל מזר (2006), פרישה לפנסיה במגזר הציבורי בישראל מאז שנות השמונים ועד היום, בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 03.2006 (מארס).

3 מובן שינויי גורמים של המדיניות ישפיע על הגורמים האישיים המניעים עובד לפרוש; לדוגמה: עלייה באחוזי הקצבה המרביים הניתנים לצבירה תשנה את ההשפעה של הוותק על ההחלטה לפרוש.

• **גורמי המדיניות:** פורמאלית לא השתנה אף אחד מהפרמטרים הרלוואנטיים לפורשים בשנים האחרונות: גובה הקצבה המרבי הניתן לצבירה נשאר 70 אחוזים, אחוז הקצבה הנצבר בכל שנת עבודה נותר שני אחוזים, והקידום בדרגות בפרישה עדיין לא שונה. גם הפחתת קצבאות הביטוח הלאומי והקשחת התנאים לקבלת דמי אבטלה ודאי לא עודדו פרישה מוקדמת. נוסף על כך, ההקפאה של גיוס עובדים חדשים למגזר הציבורי הקטינה את התמריץ של המנהלים לעודד פרישה מוקדמת של עובדיהם. לעומת זאת ייתכן שבעקבות הרפורמות האחרונות גדלה אי-הוודאות לגבי זכויות הפורשים - למשל פטורים ממס - ולכן עובדים הקדימו לפרוש כדי להבטיח את זכויותיהם.

בדיקת שיעור התחלופה הממוצע⁴ של הפורשים לפי המגדר לא מצביעה על שינוי בשנים האחרונות. ומכאן שלמרות הירידה בגיל הפרישה לא ניכרת פגיעה בזכויותיהם של הפורשים; להפך, הפער בשיעורי התחלופה לטובת הפורשים מוקדם גדל. השוואת שיעור התחלופה של הפורשים מוקדם לזה של אלו שפרשו בגיל הפרישה מעלה כי לאורך כל השנים שיעור התחלופה של הפורשים מוקדם גבוה יותר - אף על פי שהוותק של הפורשים בגיל הקבוע בחוק גבוה יותר. מכאן שהפורשים מוקדם תומרצו לכך על ידי מענקים מיוחדים. בממוצע שיעור התחלופה של הפורשים מוקדם גבוה מזה של הפורשים לפי חוק ב-4.4 נקודות אחוז. פרמיה זו גדלה בשנים האחרונות, והיא מהווה תמריץ שיכול להסביר את הקדמת הפרישה⁵. ניתוח אקונומטרי של גובה שיעור התחלופה מצביע על עלייה מובהקת של הפרמיה לפרישה מוקדמת בחלק מהשנים האחרונות (אמנם בנקודת אחוז בלבד)⁶.

הקדמת הפרישה תומרצה גם על ידי קבלת דרגות נדיבה יותר בפרישה. משקל הפורשים מוקדם שקיבלו עם פרישתם שתי דרגות ויותר עלה בשנים האחרונות עלייה בולטת במיוחד, וירד משקל הפורשים שקיבלו דרגה אחת ופחות. תופעה שאינה קיימת אצל הפורשים בגיל הקבוע בחוק. במילים אחרות: התמריץ לפרוש מוקדם גדל, כי העובדים שפרשו כחוק לא תוגמלו כפי שתוגמלו מי שפרשו מוקדם אחד ההסברים לסתירה בין יעדי המדיניות של דחיית גיל הפרישה לבין מתן תמריצים לפרישה מוקדמת הוא רצונה של הממשלה לשמור על הוגנות כלפי העובדים הוותיקים במגזר הציבורי לקראת שינוי "כללי המשחק", שעליו הוכרו בשנים האחרונות. עם זאת, התארכות התהליך של מתן הטבות לפרישה מוקדמת מצמצמת את תוקפו של הסבר זה. נראה שההסבר לסתירה האמורה נעוץ בניסיון לצמצם את המגזר הציבורי באמצעות פרישה מוקדמת והקפאת קליטת עובדים חדשים, במקום באמצעות מדיניות ייעול ממוקדת.

4 לא מתוקנן בגין גיל הפרישה.

5 בניתוח תאורטי ואקונומטרי נמצא מיתאם חיובי בין גובה שיעור התחלופה הצפוי לעובד לבין החלטתו אם לפרוש מוקדם.

6 הניתוח נעשה בניכוי השפעות הוותק והשכר ערב הפרישה.

סגירת הפער ביחס החוב לתוצר בינינו לבין המדינות המפותחות אינה אפשרית כל עוד גירעון המגזר הציבורי בישראל אינו נמוך מאשר במדינות אלה.

כיוון ששיעורי הצמיחה בישראל בעשורים האחרונים אינם גבוהים משמעותית מאשר במדינות המפותחות, סגירת הפער ביחס החוב לתוצר בינינו לבין אינה אפשרית כל עוד גירעון המגזר הציבורי בישראל אינו נמוך מאשר במדינות אלה. השוואת הגירעון בישראל

לוח ו'-4 מיצרפים פיסקליים עיקריים בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות, ישראל¹ ומדינות OECD, 1999 עד 2005

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
							גירעון הממשלה הרחבה (-)
-4.5	-5.7	-5.1	-9.0	-4.7	-1.5	-4.3	ישראל ²
2.9	4.9	5.9	5.1	3.9	1.3	3.5	(ישראל לפי החשבונאות הלאומית)
-0.5	-0.6	-1.2	-0.8	0.0	1.5	-0.1	ממוצע OECD ³
-1.7	-1.5	-1.8	-1.3	-0.6	1.0	-0.3	ממוצע EU ³
							הוצאות הממשלה הרחבה
50.8	52.1	52.0	58.6	53.7	51.1	52.5	ישראל ²
45.3	45.2	45.6	45.2	44.8	44.1	45.5	ממוצע OECD ³
48.1	47.9	48.2	47.6	47.2	46.5	48.0	ממוצע EU ³

(1) הנתונים בישראל הותאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת: לגירעון הממשלה הרחבה ולהוצאותיה על פי הגדרות החשבונאות הלאומית, נוספו הפרשי הצמדה (על בסיס צבירה) על החוב השקלי (הצמוד למדד והלא-צמוד למדד). בחישוב הגירעון נוכח 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 שמופיעות בלוח ו'-3.

המקור: OECD Economic Outlook 78, December 2005 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון המגזר הציבורי בישראל השנה ל-4.5 אחוזי תוצר (לוח ו'-4), היה הגירעון הממוצע במדינות OECD 0.5 אחוז תוצר בלבד¹. גם בהשוואה על פני זמן בולט ההבדל בין ישראל, אשר מאז ראשית העשור הקודם הקטינה את הגירעון של המגזר הציבורי בנקודת אחוז אחת, לבין מדינות OECD, שהקטינו באותה תקופה את גירעונותיהן, בממוצע, ב-4.7 אחוזי תוצר (לוח ו'-3)². עם זאת, חלק ניכר מהפער ברמת הגירעון מוסבר בשלב השונה שבו ישראל נמצאת במחזור העסקים; גודל הגירעון מנוכה המחזור בישראל ובמדינות OECD ב-2005, בהגדרות אחידות, הוא דומה (לוח ו'-5). ואולם, אין לפרש רמה דומה של הגירעון מנוכה המחזור כרמה דומה של הגירעון בפועל, שכן הקטנת הגירעון בפועל בתהליך ההתכנסות של התוצר לרמתו הפוטנציאלית אינה פשוטה.

לגירעונות במדינות OECD¹⁰ מדגימה כי למרות ירידתו השנה הוא עדיין גבוה. בעוד שעל פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות הגיע גירעון המגזר הציבורי בישראל השנה ל-4.5 אחוזי תוצר (לוח ו'-4), היה הגירעון הממוצע במדינות OECD 0.5 אחוז תוצר בלבד¹. גם בהשוואה על פני זמן בולט ההבדל בין ישראל, אשר מאז ראשית העשור הקודם הקטינה את הגירעון של המגזר הציבורי בנקודת אחוז אחת, לבין מדינות OECD, שהקטינו באותה תקופה את גירעונותיהן, בממוצע, ב-4.7 אחוזי תוצר (לוח ו'-3)². עם זאת, חלק ניכר מהפער ברמת הגירעון מוסבר בשלב השונה שבו ישראל נמצאת במחזור העסקים; גודל הגירעון מנוכה המחזור בישראל ובמדינות OECD ב-2005, בהגדרות אחידות, הוא דומה (לוח ו'-5). ואולם, אין לפרש רמה דומה של הגירעון מנוכה המחזור כרמה דומה של הגירעון בפועל, שכן הקטנת הגירעון בפועל בתהליך ההתכנסות של התוצר לרמתו הפוטנציאלית אינה פשוטה.

10 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.

11 במעבר של גירעון המגזר הציבורי מההגדרה הישראלית להגדרה הבין-לאומית יש להוסיף את הפרשי ההצמדה על החוב השקלי של המגזר הציבורי, שהסתכמו בשנת 2005 ב-1.6 אחוז תוצר. באינפלציה של 2.0 אחוזים - אמצע הטווח המוגדר כיציבות מחירים - התוספת היא כ-1.3 אחוזי תוצר.

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

נוסף על הקטנת הגירעון, פעלה הממשלה בשנתיים האחרונות גם להקטנת נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר. זאת משום שנטל מס נמוך, אם הממשלה מצליחה לשכנע את הציבור שהוא יתמיד, יכול לסייע לעידוד צמיחה בת-קיימא במשק¹³. במהלך השנתיים האחרונות הופחתו שיעורי המס בשיעור ניכר: השפעת ההפחתות על ההכנסות ממסים ב-2005 ביחס להכנסות ב-2003 מוערכת בכ-7.5 מיליארדי ש"ח. יתר על כן, במהלך 2005 הדגישה הממשלה ביתר שאת את מחויבותה להפחתה מתמשכת של נטל המס באמצע רפורמה נוספת בשיעורי המס, שבמסגרתה יופחתו שיעורי מס ההכנסה על השכר והרווחים בהדרגה עד 2010. נוסף על כך כללה הרפורמה גם צעדים אחרים לרציונליזציה של מערכת המיסוי הישיר, ובפרט לצמצום הפערים במסוי בין סוגים שונים של הכנסות מהון. הפחתות המסים הכלולות ברפורמה, בתוספת הפחתות מסים נוספות שעליהן הוחלט בשנים 2004 ו-2005, צפויות להקטין את ההכנסות (נטו, בהתחשב בהעלאת חלק משיעורי המס) בחמש השנים הבאות, כך שההפחתה המצטברת החל משנת 2010 תסתכם בכ-15 מיליארדי ש"ח לשנה¹⁴. אמינותן של הפחתות אלה תלויה כמובן בשמירה על גידול מתון של ההוצאות, כך שהפחתות המסים לא יושגו במחיר של הפחתה איטית מדי של הגירעון ויחס החוב לתוצר.

למרות הפחתת שיעורי המס בשנתיים האחרונות, נטל המס, המוגדר כיחס שבין סך תשלומי המסים לתוצר, עלה מעט ב-2005, בהמשך לעלייה קטנה גם אשתקד, ונותר בחלקו התחתון של הטווח הצר שבו הוא נע מאז סוף שנות השמונים (איור ו-1 ולוח ו-נ'11). עליית נטל המס למרות הפחתות שיעורי המס מ-2003 מבטאת את עוצמת ההשפעה של ההתאוששות בפעילות על ההכנסות ממסים. בפרט גדלו בשנתיים האחרונות ההכנסות ממסים על רווחי החברות והעצמאיים - מ-4.6 אחוזי תוצר ל-5.7 אחוזי תוצר - ומסי היבוא, וזאת למרות הפחתת שיעורי המס גם בתחומים אלה. עם זאת, התפתחויות אלה שיקפו, ככל הנראה, תגובה חד-פעמית להתאוששות, ועוצמת גידולם של הרווחים צפויה להתמתן עם התייצבות הוצאות, בדומה להתמתנות העלייה ביבוא של מוצרי צריכה כבר השנה. לפיכך ניתן לצפות כי הפחתות שיעורי המס שנקבעו לשנים הקרובות יביאו להפחתה מתמשכת של נטל המס, ובכך יוכל המשק הישראלי להוסיף ולשפר את התחרותיות שלו ביחס למדינות המפותחות¹⁵. גם כיום נטל המס בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות אלה (איור ו-2), אלא מצוי במרכז ההתפלגות שלהן, כך שההתקדמות בתהליך תביא אותו לרמה נמוכה יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות. זאת בפרט לנוכח בלימת התהליך של הפחתת שיעורי המס ברבות מהמדינות המפותחות, והכוונה אף להעלות אותם באחדות ממדינות אירופה¹⁶. לאחר יישום הפחתות המס שיעורי המס על השכר בישראל יהיו נמוכים בהשוואה בין-לאומית במרבית רמות השכר¹⁷.

בשנתיים האחרונות פעלה הממשלה להקטנת נטל המס, המוגדר כמשקל תשלומי המסים בתוצר.

השפעת הפחתות שיעורי המס בשנתיים האחרונות על ההכנסות ממסים ב-2005 ביחס להכנסות ב-2003 מוערכת בכ-7.5 מיליארדי ש"ח.

הפחתות המסים שעליהן הוחלט לחמש השנים הבאות צפויות להקטין את ההכנסות בכ-15 מיליארדי ש"ח לשנה, החל מ-2010.

עליית נטל המס בשנתיים האחרונות למרות הפחתות שיעורי המס מ-2003 מבטאת את עוצמת ההשפעה של ההתאוששות בפעילות על ההכנסות ממסים.

נטל המס בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות המפותחות, כך שההתקדמות בתהליך הפחתת שיעורי המס תביא אותו לרמה נמוכה יותר מאשר במרביתן.

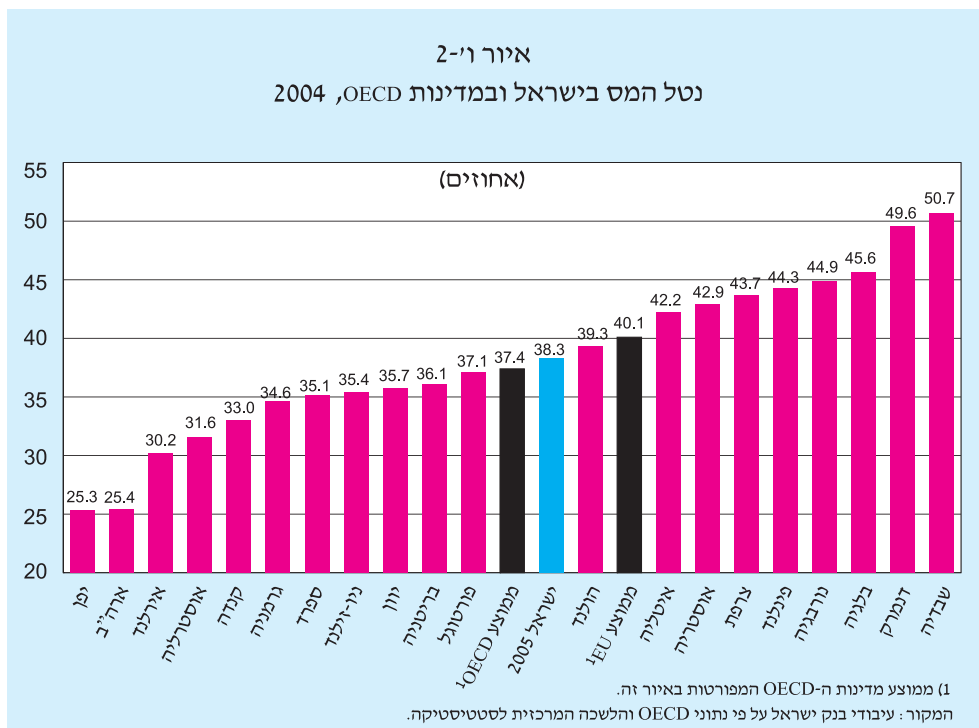
13 לדיון בנושא זה ובממצאים הנוגעים להשפעת נטל המס על התוצר בישראל ראו: י' לביא ומ' סטרבצ'ינסקי (2001), "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו - גורמי הייצור והפיריון - בישראל, 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל 73.

14 לא כולל את הפחתת שיעור מס הערך המוסף מ-16.5 אחוזים ל-16 אחוזים, שעליה טרם התקבלה החלטה.

15 על פי מודל המס של מחלקת המחקר, בטווח הארוך שיעור הגידול של הכנסות הממשלה ממסים הוא 1.03 אחוזים לכל אחוז גידול של התוצר. לכן, ללא שינויים בשיעורי המס הנקובים, נטל המס צפוי לגדול במעט כאשר גדל התוצר.

16 בחלק ממדינות OECD נמשכת עדיין הפחתת שיעורי מס החברות, אך זו מלווה במקרים רבים בשינוי תקנות המס, לשם שמירה על רמת ההכנסות ממס זה. מטרת תהליכים אלה היא לפשט את מערכת המס ולא להקטין את ההכנסות.

17 להשוואה בין-לאומית של שיעורי המס על השכר ראו עדי ברנרד (2005), שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בעקבות הרפורמה במס: פרספקטיבה בינלאומית, בנק ישראל, מחלקת המחקר.



הגירעון מנוכה המחזור של המגזר הציבורי ירד השנה באחוז אחד מהתוצר הפוטנציאלי, וצבר ירידה של יותר משני אחוזים מ-2002.

בניכוי השפעת מחזור העסקים היה המגזר הציבורי קרוב השנה לאיזון תקציבי.

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 שהמשק פועל ברמת התוצר הפוטנציאלי¹⁸. בישראל נוסף הצורך להתאים את החישוב לאינפלציה, בגלל צורת הרישום הייחודית של תשלומי הריבית בחשבונאות הלאומית ובתקציב, שכן ניכוי קצב עליית המחירים מהריבית הנומינלית מביא לתנודות בריבית המחושבת כאשר משתנה קצב עליית המחירים¹⁹.

על פי חישוב זה הגירעון מנוכה המחזור של המגזר הציבורי ירד השנה באחוז אחד מהתוצר הפוטנציאלי, והשלים ירידה של יותר משני אחוזים מ-2002. רמתו של הגירעון מנוכה המחזור השנה הייתה נמוכה אף מזו של שנת 2000 (לוח ו-5), ומכאן שגידולו של הגירעון בתקופה זו ניתן להסבר על ידי גידול הפער בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי. יתר על כן, לפי חישוב זה היה המגזר הציבורי, בניכוי השפעת מחזור העסקים, קרוב השנה לאיזון תקציבי. ירידת הגירעון מנוכה המחזור השנה משקפת את הירידה החדה בהוצאות,

18 חישוב התוצר הפוטנציאלי כאן מתבסס על הגידול הממוצע של התוצר לנפש משנת 1973, שהוא 1.5 אחוזים לשנה. על פי חישוב זה גדל התוצר בשנת 2005 ב-1.9 אחוזים יותר מהתוצר הפוטנציאלי, והסטייה המצטברת של התוצר מרמתו הפוטנציאלית פחתה ל-6 אחוזים; זאת בהנחה שהתוצר היה שווה לתוצר הפוטנציאלי בשנת 1997. הגירעון "מנוכה המחזור" מחושב בהנחה שההכנסות ממסים גדלות באופן פרופורציונלי לתוצר, וכי סך ההוצאות וההכנסות שלא ממסים אינן רגישות לשינויים בתוצר. לדיון מפורט בדרך החישוב ראו סעיף 2 בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 1999. לחישובים נוספים של פער התוצר ראו פרק ב' בדוח זה.

19 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" של 2.0 אחוזים.

לוח ו'5

הגירעון מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה, 1999 עד 2005¹
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	
-0.5	-1.4	-1.7	-2.6	-2.6	-1.6	-2.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
0.0	-1.5	-2.4	-2.1	-3.1	-2.3	-2.9	הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה
-1.7	-2.7	-3.0	-3.9	-3.8	-2.6	-3.7	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה בהגדרה בינ"ל ²

(1) הוצאות הריבית מחושבות בהנחה שקצב גידול האינפלציה במהלך השנה עמד על שני אחוזים, ולא לפי שיעור האינפלציה בפועל.
(2) הגירעון הכולל הותאם בסעיף זה להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

שהשפעתה גברה על זו של הפחתות שיעורי המס על ההכנסות ממסים. הגירעון המקומי מנוכה המחזור של המגזר הציבורי פחת השנה ב-1.5 אחוזי תוצר, ובסך הכול פחת ב-3 אחוזי תוצר מ-2002. על פי חישוב מדד זה, המשקף בקירוב את ההשפעה הישירה של פעילות המגזר הציבורי על הביקושים השנה, פעילותו תרמה להקטנת הביקושים²⁰. ואולם, אין לשלול גם את האפשרות שהחזרת השליטה הפיסקלית דווקא תורמת להתאוששות הפעילות הכלכלית, או לפחות מקזות חלק משמעותי מההשפעה השלילית הישירה של הקטנת הגירעון על הביקושים במשק. זאת באמצעות תרומתה לביטחון הצרכנים והמשקיעים במשק ולירידת שיעורי הריבית, במיוחד על רקע המשברים הפיסקליים ב-2002 וב-2003²¹. 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 ברור²². מכך עולה כי קובעי המדיניות הפיסקלית, בפרט במדינות שבהן החוב והגירעון גדולים, צריכים להתמודד לא רק עם הבחירה בין שיפור הרווחה בהווה (באמצעות הגדלת הצריכה הציבורית ותיקון כשלי שוק) לבין הקטנת הנטל על הדורות הבאים (באמצעות הקטנת החוב הציבורי ופיתוח תשתיות), אלא גם עם השאלה אם מדיניות מרחיבה תוכל בכלל להגדיל את הרווחה בהווה.

נוסף על השאלה כיצד לפרש את ההשפעה של התפתחות הגירעון מנוכה המחזור, ובפרט של ירידת הגירעון המקומי, חשוב להדגיש כי חישובי גירעון זה רגישים מאוד לאומדן התוצר הפוטנציאלי ולהנחות בדבר עוצמת תגובתם של תכולי המסים וההוצאה הציבורית על גידול התוצר. לכן יהיה זה פזיז להסיק מן האיוון בתקציב, המחושב בניכוי

אין לשלול את האפשרות שהחזרת השליטה הפיסקלית תורמת להתאוששות הפעילות הכלכלית.

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

21 לדיון רחב יותר באפשרות שהפחתת הגירעון מ-2003 תרמה להאצת הפעילות ראו תיבה ג'-2 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2003.

22 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. במחקרים אשר בחנו מיוגון גדול יותר של מדינות נמצאו מקרים רבים שבהם מדיניות פיסקלית מצמצמת תרמה דווקא להגדלת התוצר בטווח הקצר, ולהפך.

R. Perotti (2005), "Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD untries", CEPR Discussion Paper 4842, January.

תגובתן של ההכנסות ממסים על גידול התוצר ביציאה מתקופות שפל לרוב חזקה יותר מאשר בהמשך - אולם ייתכן כי ביציאה הנוכחית מהמיתון השפעה זו כבר מוצתה.

השפעת מחזור העסקים, שאם המשק יגיע לתוצר הפוטנציאלי, תקציב המגזר הציבורי אכן יהיה מאוזן. אמנם, כפי שעלה בבירור מההתפתחויות בישראל בשנתיים האחרונות, תגובתן של ההכנסות ממסים על גידול התוצר ביציאה מתקופות שפל לרוב חזקה יותר מאשר בהמשך - אולם ייתכן כי ביציאה הנוכחית מהמיתון השפעה זו כבר מוצתה. יתר על כן, החישוב מניח שההוצאה הציבורית לא תשתנה כשהפער בין התוצר לרמתו הפוטנציאלית ייסגר, הנחה שאינה תואמת את ניסיון העבר בישראל: נמצא כי כל אחוז עלייה בתוצר העסקי מביא לעלייה של כחצי אחוז בהוצאה הציבורית (מנוכה במחירי התוצר העסקי). מיתאם זה משקף את עליות השכר במגזר הציבורי בתקופות גאות, את הצמדת חלק מקצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק בעבר, את עליית הביקוש למוצרים ציבוריים כשעולה רמת החיים ואת נטיית הדרג הפוליטי להגדיל את ההוצאות כשגדלות ההכנסות ממסים. 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 הרטרואקטיביים הניכרים בהם על פני זמן²³.

2. הוצאות המגזר הציבורי והרכבן

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-2 אחוזים, והגיע ל-49.1 אחוזי תוצר. זוהי רמתו הנמוכה ביותר של יחס זה מאז 1970.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ירד השנה ב-2.1 אחוזים, והגיע ל-49.1 אחוזי תוצר. זוהי רמתו הנמוכה ביותר מאז 1970, והדבר מעיד על עוצמת ההתאמה הפיסקלית שבוצעה בשלוש השנים האחרונות. משנת 2002 ירד משקל ההוצאה הציבורית בחמש נקודות אחוז, תוך ירידה ריאלית (בניכוי מחירי התוצר העסקי) של ההוצאות ללא ריבית בשנתיים הקודמות וגידול מתון, בקצב דומה לגידול האוכלוסייה, ב-2005 (לוח ו'-2). השנה הואץ קצב הגידול של הצריכה האזרחית, בפרט של סעיף הקניות בה, בעוד שהצריכה הביטחונית המקומית גדלה בשיעור נמוך, המשקף בעיקר את השפעת תוכנית ההתנתקות²⁴. הירידה בתשלומי ההעברה אמנם נבלמה השנה, אך שיעור גידולם היה עדיין נמוך במקצת מקצב הגידול של האוכלוסייה, בעיקר בשל המשך הירידה הריאלית בקצבאות הילדים, האבטלה והבטחת ההכנסה (לוח ו'-14).

בחישוב לנפש פחתו תשלומי ההעברה השוטפים בארבע השנים האחרונות ריאלית ב-11 אחוזים, ירידה שקיזזה את רוב עלייתם הריאלית בשנים 2000 ו-2001. ביחס לתוצר הייתה הירידה בתשלומי ההעברה חדה יותר, והם חזרו לרמה של אמצע שנות התשעים. בכך קוזה כל העלייה בנטל התקציבי של תשלומים אלה, שגדל במחצית השנייה של שנות התשעים ובראשית העשור הנוכחי, והיה גורם מרכזי לגידול המהיר של ההוצאה הציבורית. בלימת הירידה הריאלית של הקצבאות השנה לא הייתה אחידה ושיקפה את מדיניות הממשלה בנושא: הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה פחתו בשיעורים ניכרים. לעומת זאת גדלו השנה קצבאות הזיקנה והנכות, בין היתר בעקבות החלטת הממשלה להעלות את שיעור קצבת הזיקנה.

הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה פחתו בשיעורים ניכרים. לעומת זאת גדלו השנה קצבאות הזיקנה והנכות.

23 ראו: International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, October 1999, Chapter III.
24 גידולן של הוצאות הביטוח התמתן במידת מה עקב ירידת השכר לשעת עבודה, לאחר גידול ניכר אשתקד.

בכך חודדה מדיניותה המוצהרת של הממשלה להקטין את שיעורי הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, אך זאת תוך הגדלת התמיכה באוכלוסיות שאינן מסוגלות לעבוד. לגבי הראשונים הקיצוץ מ-2002 ואילך הוא חד - קצבאות הילדים פחתו במצטבר ב-45 אחוזים ודמי האבטלה והבטחת הכנסה ב-37 אחוזים - וצפוי להימשך. לעומת זאת, הגידול הריאלי בקצבאות הזקנה והנכות בשנתיים האחרונות תאם את גידולה של אוכלוסיית הזכאים, וזאת לאחר גידול מהיר יותר מגידול אוכלוסיית הזכאים בראשית העשור.

מהנתונים לעיל עולה כי אף שבראייה היסטורית משקלם של תשלומי ההעברה בתוצר בהווה אינו נמוך, בפרט על רקע הצורך להקטין את גירעון הממשלה ואת יחס החוב לתוצר והיקלטותם של עולי ראשית שנות התשעים בארץ, אין ספק כי בשנים האחרונות נפגעו קשה חלק מהנוקקים לתמיכות מהמדינה, בפרט אלו שבגיל העבודה. זאת במיוחד משום שהקשחת התנאים חלה על כל הנוקקים למערכות הרווחה, שכן עדיין אין בישראל מערכת המסוגלת להבדיל באופן אמין ויעיל בין מי שאינם מסוגלים לעבוד למי שבחרים להימנע מעבודה. בשנה האחרונה הופעלה בארץ תוכנית מהל"ב, שנועדה לשפר את היכולת הזאת ולסייע למובטלים בגיל העבודה להשתלב בתעסוקה, אך בשלב זה מדובר בניסוי, שעדיין מוקדם לקבוע את מידת הצלחתו²⁵. פיתוח מנגנונים יעילים, ככל שניתן, להבחנה זו יוכל לשפר את יחס התחלופה בין השמירה על הקופה הציבורית והיציבות הפיסקלית לבין הרצון לתמוך בצורה הולמת במי שזכאים לכך. ייתכן גם שמדיניות אשר תגדיל את הסלקטיביות של תשלומי ההעברה תוכל להיות כלי יעיל להגדלת התמיכה לזכאים תוך הקטנת הנטל התקציבי הכולל. (ראו תיבה ו'-2.) עם זאת, הניסיון במדינות המפותחות בהפעלת כלי זה אינו חד-משמעי, ולכן באימוצו יש לפעול באופן זהיר ומוגבל, תוך הימנעות מיצירת תמריצים שליליים לתעסוקה ופיתוח כלים מתאימים לזיהוי הזכאים להטבות.

קצבאות הילדים פחתו מ-2002 במצטבר ב-45 אחוזים, ודמי האבטלה והבטחת הכנסה - ב-37 אחוזים.

בשנים האחרונות נפגעו קשה חלק מהנוקקים לתמיכות מהמדינה, בפרט אלו שבגיל העבודה.

פיתוח מנגנונים יעילים, ככל שניתן, להבחנה בין מי שאינם יכולים לעבוד למי שאינם רוצים בכך יוכל לשפר את יחס התחלופה בין השמירה על הקופה הציבורית והיציבות הפיסקלית לבין הרצון לתמוך בצורה הולמת במי שזכאים לכך.

תיבה ו'-2: מידת הסלקטיביות והנדיבות במערכת הקצבאות

במרבית המדינות בעולם הקצבאות הן נדבך עיקרי במערכת הביטחון הסוציאלי. את שיטות חלוקתן של הקצבאות ניתן לחלק לשני סוגים: (1) תכניות סלקטיביות - שבהן הקצבה כוללת חלק בסיסי קבוע ותוספת סלקטיבית, המבוססת על מידת האמצעים של הפרט כנגד תקן קבוע; סיוע ניתן רק למי שהאמצעים העומדים לרשותו קטנים מהסף שנקבע. (2) תוכניות אוניברסליות - שבהן התמיכה מוגדרת כסכום קבוע (flat-rate), או תלויה במספר שנות העבודה או התושבות, אך אינה תלויה בהכנסה או באמצעים של המבקש. מרבית המערכות האוניברסליות כוללות רובד סלקטיבי נוסף. בחינה של קצבאות הזיקנה והילדים בישראל ובמדינות OECD מלמדת כי מערכות סלקטיביות אכן קיימות במדינות רבות, וכי מערכות כאלה מאפשרות להגדיל את התמיכה במעוטי היכולת בלי להגדיל את סך ההוצאה הציבורית. אף כי הבחירה בין מערכת סלקטיבית לאוניברסלית משקפת מכלול רחב של העדפות חברתיות ושיקולים תפעוליים, נתוני המדינות המפותחות מצביעים על הגדלת מידת הסלקטיביות של הקצבאות ככלי מדיניות אפשרי - ומקובל על הציבור

25 לדיון מפורט בתוכנית מהל"ב ראו תיבה ה'-1 בפרק ה'.

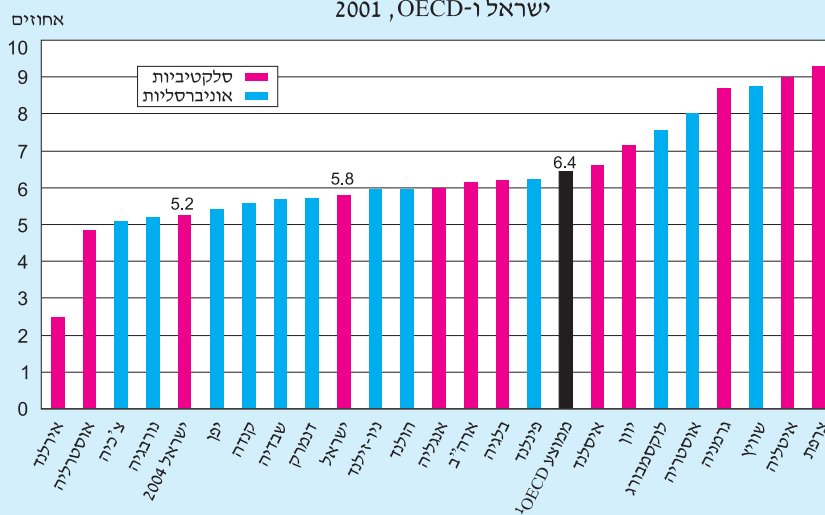
במדינות רבות - למתן סיוע משמעותי לאוכלוסיות חלשות תוך הגבלת הגידול של סך ההוצאות. עם זאת השימוש בכלי זה כרוך בסיכון של יצירת תמריצים שליליים לתעסוקה או להגדלת ההכנסה.

קצבאות הזיקנה¹

קצבת הזיקנה בישראל כוללת רכיב אוניברסלי - בגובה 16 אחוזים מהשכר הממוצע ליחיד ו-26 אחוזים לזוג - ותוספת סלקטיבית לפרטים שהכנסתם (כולל הפנסיה) היא מתחת לסף מסוים. על פי מדד הבוחן את סך ההוצאה לקצבאות זיקנה ביחס לתוצר, תוך התחשבות בגודלה של אוכלוסיית הזכאים ביחס לממוצע ב-OECD², דורגה ישראל ב-2004 במקום ה-19 מתוך 23 מדינות (איור 1). השוואה בין-לאומית של המדד מעלה כי במדינות שבהן המערכת היא סלקטיבית ההוצאה הממוצעת לקצבאות זיקנה - 6.6 אחוזי תוצר - דומה להוצאה במדינות שבהן מערכת הקצבאות היא אוניברסלית, 6.4 אחוזים.

נערכה גם השוואה של גובה קצבת הזיקנה כאחוז מהתוצר לנפש³. ההשוואה מתייחסת לפרט מייצג שצבר 40 שנות ותק ופרש בגיל הפרישה הרשמי. גובה הקצבה חושב מנתוני ה-SSPTW ל-2003 וכלל את הרובד הפנסיוני הראשון בלבד. במדינות

איור 1
מדד ההוצאה לקצבות זיקנה כאחוז מהתמ"ג (מתוקן בגין אוכלוסיית הזכאים)
ישראל ו-OECD, 2001



1) ממוצע מדינות OECD המפורטות באיור זה.
המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני OECD והביטוח הלאומי.

- 1 הניתוח נערך על קצבאות כספיות בלבד, ואינו כולל תמיכות בצורת הטבות-מס ובגין הפרשות וולונטריות.
- 2 המדד חושב לישראל ול-22 מדינות בשנת 2001 ומתקן הבדלים בהתפלגות הגילים והבדלים בגיל הפרישה. פולין, פורטוגל, סלובקיה, מקסיקו, קוריאה וספרד לא נכללו במדד, משום שבהן לא ניתן להפריד בין הרובד הפנסיוני הראשון לשני.
- 3 הבדיקה נערכה על ישראל ו-22 מדינות OECD המופיעות באיור 1. 2003 היא השנה האחרונה שעליה יש נתונים.

לוח 1

גובה קצבת הזקנה (הרובד הראשון) כאחוז מהתוצר לנפש, 2003

זוג קשישים ¹		קשיש בודד				
פעמיים		פעמיים		פעמיים		
תוצר לנפש	תוצר לנפש	תוצר לנפש	תוצר לנפש	תוצר לנפש	תוצר לנפש ²	
25	25	25	17.4	17.4	17.4	ישראל 2004 ³
16.4	21.5	34.8	10.7	13.5	19.9	ממוצע OECD
1.6	14.1	46.7	0.8	7.7	23.4	ממוצע המדינות שבהן הקצבאות סלקטיביות ⁴
26.6	26.6	26.6	17.6	17.6	17.6	ממוצע המדינות שבהן הקצבאות אוניברסליות

- (1) בהנחה שלאחד מבני הזוג אין הכנסה.
 (2) גובה קצבת הזקנה של קשיש בודד שממוצע הכנסתו השנתית מפנסיה או שכר שווה למחצית התוצר לנפש במדינה שבה הוא חי.
 (3) החל מיולי 2002 ועד אפריל 2005, הופחתו תשלומי קצבאות זקנה לפי חוק ב-4 אחוזים. במאי 2005 הועלו הקצבאות כך שהן נמוכות ב-1.5 אחוזים בלבד מרמתן לפני יולי 2002. הנתונים המוצגים הם לאחר הפחתה זו. קצבאות הכוללות תוספת השלמת הכנסה לא הופחתו.
 (4) לפרטים הוכאים לקיצבה המקור: "Social Security Programs Throughout The World" (2003, 2004, 2005) OECD

שבהן קצבאות הזיקנה והרובד הפנסיוני השני משולבים, חושבה הקצבה כהפרש בין סך הפנסיה המשולמת לפרט לבין שווי הרובד הפנסיוני השני. מההשוואה עולה כי לגבי פרטים שהכנסתם מעבודה ומפנסיה היא חצי מהתוצר לנפש קצבת הזיקנה במדינות שבהן נהוגה מערכת סלקטיבית גבוהה יותר מאשר במדינות עם מערכות אוניברסליות (לוח 1), ואילו לגבי פרטים שהכנסתם היא בגובה התוצר לנפש ומעלה המצב הפוך. משתי ההשוואות עולה שמערכות סלקטיביות מיטיבות יותר עם פרטים מעוטי הכנסה בלי להגדיל במידה ניכרת את ההוצאה הציבורית.

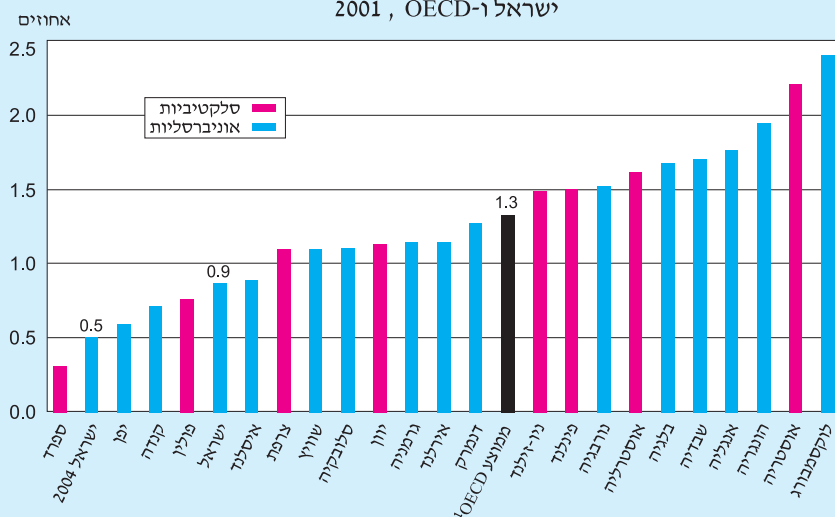
קצבאות הילדים

קצבת הילדים בישראל מחושבת לפי מספר הילדים ואינה תלויה בהכנסות - כלומר, אוניברסלית. השוואה של משקל ההוצאה על קצבאות ילדים בתוצר בישראל לזה שבמדינות OECD, תוך תיקון בגין חלקם של הילדים באוכלוסייה⁴, מעלה כי בשנת 2004, בעקבות ההפחתה של קצבאות הילדים בין 2002 ל-2004, דורגה ישראל במדד ההוצאה על קצבאות ילדים במקום ה-22 מתוך 23 מדינות (איור 2)⁵: 0.5 אחוז תוצר מתוקנים בישראל לעומת 1.3 אחוזים ב-OECD⁶.

4 חלקם של בני 0-18 באוכלוסייה בישראל עמד ב-2004 על 28.5 אחוזים, לעומת 18.8 אחוזים בממוצע במדינות OECD.
 5 נוסף על כך, במדינות OECD מקובלות הטבות מס משמעותיות להורים לילדים, שאינן קיימות בישראל (ראו תיבה ג'2- בדוח בנק ישראל לשנת 2004).
 6 המדד מתייחס לישראל ול-22 ממדינות OECD ומתקן הבדלים בהתפלגות הגילים. צ'כיה, איטליה, הולנד ופורטוגל לא נכללות בהשוואה זו משום שלא ניתן לחשב את גובה הקצבה בהן; בארה"ב, במקסיקו ובקוריאה אין קצבאות ילדים.

איור 2

מדד ההוצאה לקצבות ילדים כאחוז מהתמ"ג (מתוקן בגין אוכלוסיית הזכאים)
 ישראל ו-OECD, 2001



1) ממוצע מדינות OECD המפורטות באיור זה.
 המקור: עיבודי בנק ישראל על פי נתוני OECD והביטוח הלאומי.

השוואת ההוצאה לקצבאות ילדים וגובה הקצבה בישראל וב-OECD מעלה מסקנות דומות לאלו שנמצאו לעיל - מערכות סלקטיביות מאפשרות להגדיל את גובה הקצבאות לאוכלוסייה הנוקטת בלי להגדיל את ההוצאה הציבורית: סך ההוצאה על קצבאות ילדים ביחס לתוצר במדינות שבהן נהוגה מערכת אוניברסלית ובמדינות שבהן נהוגה מערכת סלקטיבית דומה - כ-1.3 אחוזי תוצר. אולם השוואה של גובה הקצבה מעלה כי במערכות סלקטיביות הקצבה - למקבלים - גדולה יותר במידה משמעותית מאשר במדינות שבהן קצבאות הילדים הן אוניברסליות, וכי פער זה הולך וגדל עם מספר הילדים (לוח 2).

לוח 2

גובה קצבת הילדים כאחוז מהתוצר לנפש, 2003

ילד יחיד (בן 4)	שני ילדים (4-10)	שלושה ילדים (4, 10-15)
2.3	4.6	9.1
5.4	9.7	14.9
7.0	11.7	17.3
4.1	8.1	13.0

1) לפרטים הזכאים לקצבה.

המקור: OECD (2003, 2004, 2005), "Social Security Programs Throughout The World"

7 ההשוואה מתייחסת ל-22 המדינות החברות ב-OECD מאיור 2. שנת 2003 היא האחרונה שעליה יש נתונים.

צעדי המדיניות שננקטו בשלוש השנים האחרונות פעלו להגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות, לפחות בטווח הקצר²⁶. 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 ביכולות הכלכלית שהיא מעבר להעדפות החברתיות. למרבה הצער, הנתונים בישראל אינם מספקים תשובה לשאלה עד כמה נושא זה בעייתי אצלנו²⁷. 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 מודעות הציבורית לכך - מגדיל את הלחץ על הממשלה לפעול להקטנתם. אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם בעיות אלה התוצאה עלולה להיות שהתעצמות הלחץ הפוליטי תביא לאימוץ כלי המדיניות הזמינים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר. במקרה של ישראל הדבר עלול להתבטא בהיפוך של צעדי המדיניות שננקטו בשנים האחרונות, תוך חזרה לתוואי הגידול המהיר של תשלומי ההעברה לכלל הציבור. הסבירות להתפתחות כזאת גדולה במיוחד אם המדיניות המוצהרת היא לפעול לשיפור מצבם של הפרטים בשכבות החלשות באמצעות שוק העבודה, ואילו בפועל גם העובדים מהשכבות החלשות אינם נחלצים מהעוני - מצב שלפי כמה סימנים נוצר בישראל²⁸. דרך אחת להתמודד עם בעיה זו היא באמצעות צעדי מדיניות שיסייעו לאותן קבוצות שכונות המדינה לעודד - הפרטים מהשכבות החלשות הנכנסים לשוק העבודה. ישראל מוציאה פחות מאשר המדינות המפותחות על תוכניות לעידוד פעיל של התעסוקה²⁹. ייתכן כי סיוע מסוג זה, וכן תוכנית שתגדיל את שכרם של עובדים בשכר נמוך באמצעות "מס הכנסה שלילי", תספק כלי מדיניות חדשים, שיאפשרו למקד את הסיוע הממשלתי בעובדים בעלי שכר נמוך, ויקטינו את הסיכון של חזרה למדיניות של העשור שקדם לתוכנית הייצוב של 2003³⁰.

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 הפריון ולשינוי חלוקת ההכנסות בהתאם לערכי החברה. כיוון שההחלטה על הרכב ההוצאות וגודלן צריכה לשקף את העדפות הציבור וערכיו, והוצאה ציבורית גדולה

צעדי המדיניות שננקטו בשלוש השנים האחרונות פעלו להגדלת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות, לפחות בטווח הקצר.

אם הממשלה אינה מפתחת כלים יעילים להתמודדות עם העוני ואי השוויון, התוצאה עלולה להיות שהתעצמות הלחץ הפוליטי תביא לאימוץ כלי המדיניות הזמינים, גם אם אלה אינם היעילים ביותר.

תרומת המדיניות הפיסקלית לצמיחה בת-קיימא של המשק ולהעלאת רמת הרווחה תלויה במידה רבה בהקצאה יעילה של התקציבים.

26 לניתוח מפורט של השפעות אלה ראו פרק ח' וכן: לאה אחדות, 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.

27 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 במידה משמעותית. ראו: משה שעיו ומיכאל וקנין (2000). "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשונות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדירור 1983 ו-1995", מתוך: לקראת מדינת רווחה חדשה בישראל, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק.

28 ראו דוח צוות המקרו בכנס קיסריה 2005.
29 ראו ע' ברנרד, 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

30 לדיון בהשפעות האפשריות של תוכנית "מס הכנסה שלילי" ראו: עדי ברנרד ומישל סטרבצ'ינסקי (2005), "תכנון מערכת מס ההכנסה השלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", פורום למדיניות כלכלית ע"ש פנחס ספיר, 9.6.2005.

לוח ו'-6
התפלגות הוצאות הממשלה לפי סעיפים, 1998 עד 2005
 (אחוזים מסך הכול)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
								סך כל הוצאות הממשלה (ללא ריבית) + הוצאות הביטוח הלאומי (נטו) ¹
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
14.7	14.5	14.4	13.9	14.8	14.8	15.2	14.6	חינוך ²
15.8	15.4	14.8	14.6	15.0	15.0	15.4	15.7	בריאות ³
23.3	23.6	24.9	25.6	22.6	23.0	22.2	23.2	ביטחון
19.8	19.8	20.6	21.2	21.9	20.8	20.1	19.8	קצבאות המוסד לביטוח לאומי ותגמולים לנכים ⁴
1.7	3.0	2.9	2.6	2.2	2.2	2.1	2.2	השקעות בתשתית ⁵
24.7	23.7	22.6	22.0	23.5	24.2	25.0	24.4	אחר

1) כולל את בתי החולים הממשלתיים שהוצאו מתקציב הממשלה משנת 1998; ללא מתן אשראי. הוצאות הביטוח הלאומי נכללו בניכוי תשלומי הממשלה למוסד לביטוח לאומי שנכללים בהוצאות הממשלה.

2) ביצוע תקציב משרד החינוך והמוסדות להשכלה גבוהה.

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

4) אינו כולל תשלום עבור ימי מילואים הנכלל בהוצאות הביטחון.

5) השקעות הממשלה בענפי המשק, למעט תמיכות במפעלים ממשלתיים, והשתתפות הממשלה בהשקעות של הרשויות המקומיות בכבישים. המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, התקציבים של משרדי הממשלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

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

מדי עלולה לפגוע בפעילות הכלכלית, בגלל תרומתה להעלאת נטל המס והחוב הציבורי, יש חשיבות רבה לסדרי העדיפויות שקובעת הממשלה בהקצאת התקציב. אבל במסגרת דיוני הממשלה והכנסת לא מתקיים לרוב דיון שיטתי על סדרי העדיפויות בתקציב. הממשלה אינה מגדירה באופן אופרטיבי מהם היעדים המרכזיים שהיא שואפת להשיג באמצעות התקציב, ועוד פחות מכך - אילו מפעולותיה ניתן לבטל כדי לפנות מקורות לתחומים שבעדיפות. דבר זה מתבטא 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 (לוח ו'-6). אמנם לתקופות קצרות משתנה מדי פעם משקלו של רכיב הוצאה זה או אחר, עקב התפתחויות חריגות - כגון המצב הביטחוני בשנים 2001-2003, או עליית משקלן של קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2001 - אך בטווח של מספר שנים ההרכב קבוע למדי. בפרט, משקלן של ההוצאות על חינוך ובריאות, תחומים המוזכרים פעמים רבות כראויים לעדיפות, כמעט לא השתנה במשך התקופה³¹.

ירידת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בשנים האחרונות הקטינה חלק ניכר מהפער שנפתח בינינו לבין המדינות המפותחות בעשור שקדם להן, לאחר שבראשית שנות התשעים משקלה דמה לממוצע במדינות אלה. אמנם רק בשלוש מדינות (שבדיה,

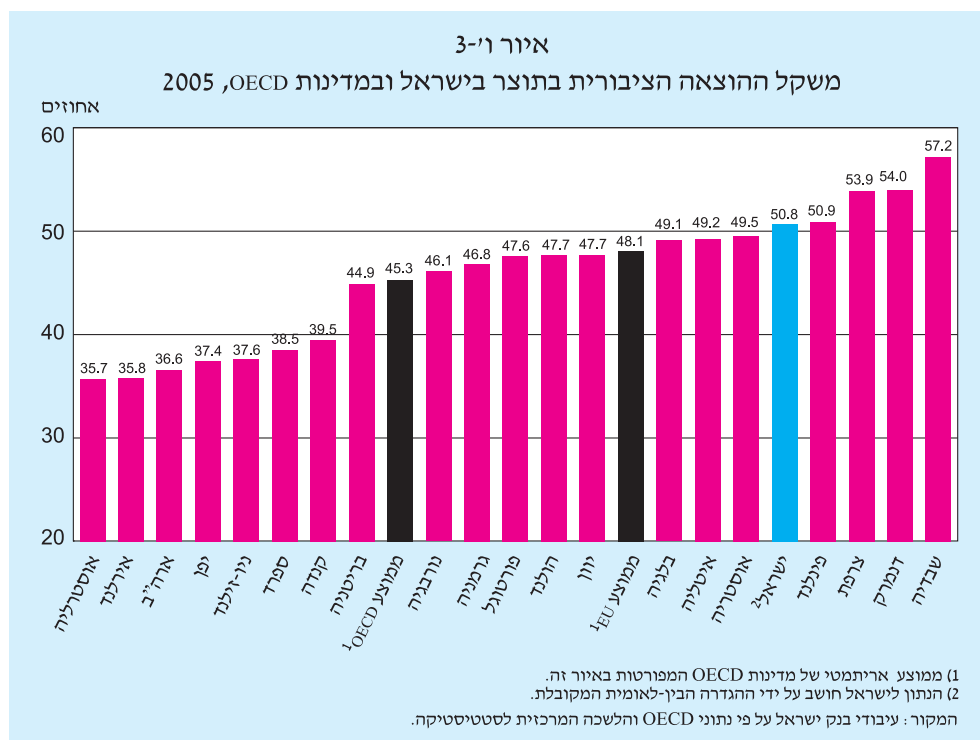
31 לדיון מפורט במשמעות הניתוח של הרכב ההוצאות והבעייתיות שלו ראו פרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2004.

צרפת ודנמרק) משקל ההוצאה הציבורית בתוצר גדול מאשר בישראל, אך בשש מדינות נוספות הוא דומה לו (איור ו'-3), ומה עוד שחלק מהוצאות הביטחון של ישראל (כשני אחוזי תוצר) ממומן באופן קבוע על ידי ממשלת ארצות הברית. הפער בין ההוצאה הציבורית בישראל, בהגדרה הבין-לאומית המקובלת, לממוצע במדינות OECD הוא כשישה אחוזי תוצר (לוח ו'-4). אמנם רוב הפער נובע מההוצאה הביטחונית, הגבוהה יותר בישראל, אך חשוב לזכור כי הסבר זה להוצאה הציבורית הגבוהה בישראל - מוצדק ככל שיהיה - אינו מקטין את פגיעתו של גודל המגזר הציבורי בכושר התחרות של המשק הישראלי; זאת משום שהוצאות הביטחון בישראל קונות מוצר - ביטחון - שהמשקים המתחרים בנו נהנים ממנו במחיר נמוך הרבה יותר.

השוואת שיעור הגידול של הצריכה הציבורית הריאלית לנפש (שהוא אינדיקציה לשיפור איכות וכמות השירותים) מראה כי היא כמעט לא השתנתה בישראל בעשור האחרון, בעוד שבמדינות OECD היא גדלה ב-1.8 אחוזים לשנה (לוח ו'-3). לעומת זאת, המחיר היחסי של השירותים הציבוריים גדל בישראל מהר יותר מאשר במדינות אלה³². 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 בישראל³³. השוואה זו מדגישה את חשיבות ההתייעלות של השירותים הציבוריים ככלי לריסון הגידול של ההוצאה הציבורית. כיוון שבטווח הארוך הממשלה אינה יכולה לבסס

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

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



³² יחס מחירי הצריכה הציבורית למחירי התוצר בישראל עלה ב-2.5 אחוזים בממוצע לשנה במשך התקופה, לעומת גידול ממוצע של פחות מאחוז אחד במדינות OECD.

³³ משקלה בתוצר של הצריכה הציבורית בישראל פחת במשך התקופה באחוז אחד, ובמדינות OECD - ב-0.5 אחוז.

את הקטנת משקל הוצאותיה בתוצר על שיעור גידול נמוך יותר של שכר עובדיה בהשוואה למגזר העסקי, עליה 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. עם זאת, השגת מטרה זו דורשת פיתוח כלים ניהוליים ותמריצים מתאימים - מטלה שמדינות רבות מתקשות להתמודד איתה בהצלחה (תיבה ו'-3).

תיבה ו'-3: ניהול על פי תפוקות ויעדים ככלי להגדלת יעילות המגזר הציבורי

אחת הגישות ליעול המגזר הציבורי המעוררת עניין רב, בפרט מאז הונהגה בניו-זילנד באמצע שנות השמונים, היא גישת ה-"Performance Budgeting", שמשמעותה ניהול ותקצוב על פי יעדים ותפוקות¹. על פי גישה זו, תקצוב יחידות המגזר הציבורי צריך להדגיש את קביעת המטרות שעל היחידות להשיג במסגרת התקציב שנקבעה להן, ובמקביל יש לאפשר להן חופש פעולה בקביעת השימוש בתקציב כדי להשיג יעדים אלה. האחריות להשגת המטרות מוטלת על מנהל היחידה, והדיווח בסוף השנה צריך להתמקד בהשגת המטרות/התפוקות שנקבעו. החשיבות של הדגשת התפוקות במגזר הציבורי בישראל הובלטה כבר בדוח ועדת קוברסקי (1989)², ושבה ועלתה מעת לעת בהמלצות מדיניות שונות³. גם מבקר המדינה הצביע על הצורך להגביר את השימוש בקביעת יעדים ותפוקות בתהליך הכנת התקציב ובדיווח על ביצועו⁴.

למרות האטרקטיביות הרבה של השימוש בתקצוב על פי יעדים ותפוקות, כרוכים קשיים רבים ביישומה של שיטה זו באופן נרחב. ראשית, כיוון שמרבית היחידות, בפרט יחידות גדולות כמו משרדי ממשלה או קופות החולים, מייצרות תפוקות רבות, קשה, אופרטיבית, לקבוע מהם היעדים שהיחידה צריכה להשיג, מהי התחלופה ביניהם, ומהו בסופו של דבר המדד שיקבע אם היחידה עמדה בהצלחה במשימותיה. יש סיכון כי התפוקות שייקבעו כיעדים אופרטיביים יהיו אלה שניתנות למדידה בקלות יחסית, וכתוצאה מכך יתמקדו היחידות דווקא בהשגתן ולא בפעילויות אחרות, שהשפעתן על השגת מטרותיה של המדינה עשויה להיות חשובה יותר. גם אם תיאורטית ניתן לקבוע "מחירים" שיצינו את הערך היחסי של יעדים שונים, הרי בפועל מדובר במטלה קשה, שטרם נוסתה בהיקף משמעותי. קושי נוסף הוא

1 מנהלים וחוקרים נוהגים לכלול בהגדרה זו מספר רב של שיטות ניהול ותקצוב שונות. לפירוט ודיון ראו:

M. Robinson and J. Brumby (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, IMF working paper, WP/05/210

2 "הוועדה הציבורית המקצועית לביקורת כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה", דפוס הממשלה, ירושלים.

3 דוד נחמיאס ואלונה נורי (1997), "עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 2.

4 מבקר המדינה, דוח 555, 2004.

בהערכת תפקודן של יחידות שתפקידן הוא מניעת אירועים, כמערכת הביטחון. בתוכנית הבריטית לתקצוב על פי תפוקות נקבע כי היעדים הנקבעים ליחידה צריכים להיות ספציפיים לה, מדידים, ניתנים להשגה, רלוואנטיים לפעילותה ומוגדרים בזמן. ואולם, יעדים כאלה עלולים לסתור מטרות רחבות יותר של הממשלה, להסיט את הדגש מתפוקות חשובות שקשה למדוד (שהן רבות במגזר הציבורי) ומאיכות השירות, ולהביא להתמקדות בטווח הקצר. זאת בפרט אם שכרם של העובדים קשור לעמידה ביעדים. למעשה, אחת הביקורות המרכזיות על התוכנית שהופעלה בניו-זילנד היא שהנטל המנהלי של המשא ומתן על חווי הפעילות של היחידות השונות הוא כבד ופוגע ביעילות פעילותה של הממשלה⁵.

השפעת מגבלות אלה באה לידי ביטוי בצורה שבה אימצו המדינות המפותחות את הגישה של ניהול ותקצוב על פי יעדים. בסקר שפרסם⁶ OECD דיווחו כמעט כל חברות הארגון כי הן מפעילות גרסה כלשהי של תקצוב על פי תפוקות/יעדים, וכ-20 מדינות אף מפעילות תוכניות כאלה במשך 5 שנים לפחות. ואולם, ברוב המדינות השפעתן של התוכניות על תהליך התקצוב מוגבלת, ורק במחציתן משרד האוצר שותף לקביעת מדדי התפוקות והיעדים. גם המדינות שבהן תוכניות כאלה קיימות שנים רבות מתקשות בהשגת הנתונים הדרושים להפעלתן - ועוד יותר מכך במציאת מדדים לפעילויות ספציפיות ובייחוס תוצאות המדיניות לפעילויות ספציפיות. כתוצאה מכך, השימוש העיקרי במדדי התפוקות הוא לצורך דיווח במסמכי התקציב על פעילות היחידות. רוב המדינות מדווחות שהן גם משתמשות בנתוני התפוקות לצורך קבלת החלטות על התקצוב, אך כמעט כל אלה שעושות זאת משתמשות בהם רק כמקור מידע, ולא כקריטריון מובנה לקביעת התקציב. רק במדינות בודדות נקבע גובה התקציב ביחס ישיר להשגת התפוקות והיעדים שהוגדרו מראש. משרד האוצר מתערב רק במקרים נדירים כדי לסגור או לצמצם פעילויות/יחידות שלא עמדו ביעדים או כדי לקבוע תוספת שכר/בונוס למנהלי יחידות מצליחות (חוץ מאשר בבריטניה ובדנמרק).

למרות הקשיים בהפעלת תקצוב על פי תפוקות בכלל המגזר הציבורי ישנן דוגמאות להפעלת מערכות כאלה בהצלחה בתחומים ספציפיים במדינות מפותחות. כך, למשל, תקצוב בתי חולים לפי מצב החולים (DRG) בעת האשפוז תרם להתייעלות וחסכון ניכר במדינות שונות, ובדרך כלל ללא תופעות לוואי שליליות משמעותיות; הצלחה זו מיוחסת למחויבות המקצועית של עובדי הרפואה. גם בישראל מתנהל לאחרונה, בחלק מקופות החולים, מהלך נרחב של ביזור סמכויות, תוך קביעת יעדי תפוקה ספציפיים ליחידות השונות, במטרה לייעל את פעילותן. אמצעי חשוב נוסף להפעלת תקצוב על פי תפוקות הוא האצלת סמכויות לרשויות המקומיות, שכן ראשי הרשויות ניצבים בקרבה גדולה יותר ללקוחות, ונשפטים על ידם בבחירות המקומיות על פי מכלול פעולותיהם; בכך מצטמצמת הסכנה של הטיה ליעדים הספציפיים שהוגדרו, כאמור לעיל. במדינות סקנדינביה, למשל, ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות הוא רכיב חשוב בהרחבת התהליך של קביעת חווי שירות וניהול

5 לדיון ראו: OECD (2005), Modernising Government, The Way Forward
6 OECD (2005), Performance Information in the Budget Process: Results of the 2005 Questionnaire.

על פי תפוקות. במערכת החינוך בישראל הראו מספר ניסויים כי מתן תמריצים כספיים למורים על פי הישגי התלמידים תרם משמעותית לשיפור הישגים אלה.⁷ עם זאת, מידת המאמץ שנדרש לתכנון הניסויים ולאיסוף המידע הנדרש לקביעת העמידה ביעדים מצביעה בעיקר על הקושי שבהרחבת התחולה של תוכניות מסוג זה לתחומים אחרים במערכת החינוך, וודאי בהרחבתה לשאר המגזר הציבורי. הניסיון במדינות OECD והניתוח התיאורטי מלמדים כי קביעת יעדים ודיווח על תפוקות כשלעצמם אינם מספיקים כדי להביא לשיפור נרחב ביעילות המגזר הציבורי. שיטות אלה אינן יכולות להחליף את המחויבות של המנהיגות הנבחרת - שנמצאה חסרה בחלק מהמדינות - להניע את המגזר הציבורי לספק שירות איכותי ויעיל. עם זאת, קביעת יעדים ותפוקות יכולה לשמש במסגרת כזאת כלי יעיל בידי מנהלי היחידות כדי להוביל שיפור ארגוני בתוך יחידותיהם. זאת ועוד, גם אם לא ניתן להשתמש ישירות במידע המתקבל על התפוקות לצורך התקצוב, יש בו כדי לשפר את תהליך קבלת ההחלטות. לכן, למרות מגבלותיו של התקצוב על פי תפוקות ויעדים, תרומתו הפוטנציאלית ליעול המגזר הציבורי אינה זניחה.

7 Victor Lavy, (2004), Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics, NBER working paper 10622

אחת הדרכים ליעול השירותים הציבוריים היא הגברת השימוש במיחשוב להקטנת הצורך של הציבור להגיע למשרדי הממשלה כדי לקבל שירותים.

אחת הדרכים ליעול השירותים הציבוריים היא הגברת השימוש במיחשוב להקטנת הצורך של הציבור להגיע למשרדי הממשלה כדי לקבל שירותים. פרויקט "תהיל"ה, שמאפשר לציבור לבצע תשלומים שונים ולקבל מידע באמצעות האינטרנט, הוא בעל פוטנציאל חשוב הן להקטנת הנטל על הנוזקים לשירותי הממשלה, והן לחיסכון בעלויות. ואולם, כדי שהעלויות אכן יפחתו, על הממשלה למצוא דרכים למימושו של החיסכון הפוטנציאלי בכוח אדם. במקביל ניתן לבחון דרכים לחיסכון, תוך הפחתת הנטל על הציבור, באמצעות איחוד מנגנוני גבייה כפולים כגון מערכות הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ושל אגרת הטלוויזיה. זאת אף בלי להידרש לשאלה אם למזג את המסים האלה במערכת המס הכללית. אמצעי אפשרי נוסף לחיסכון בעלויות ולהגדלת הגמישות והיעילות של המגזר הציבורי הוא מיקור-חוץ של שירותים ציבוריים, כך שתפעולם יועבר לגופים פרטיים, אשר ייבחרו במכרזים, בעוד שמימונם יישאר ממשלתי.³⁴ מספר צעדים בכיוון זה בוצעו לאחרונה בתחום ההשקעה בתשתיות, אך בתחום הצריכה הציבורית האזרחית לא ניכרת בשנים האחרונות מגמה של שימוש בתוואי זה: התפלגות ההוצאה לצריכה ציבורית אזרחית בין הוצאות השכר לעובדי המגזר הציבורי לקניות מגופים חיצוניים נותרה כמעט ללא שינוי בעשור האחרון.³⁵

34 השאלה עד כמה ניתן להשתמש במיקור-חוץ להגדלת יעילות המגזר הציבורי נתונה במחלוקת. לדיון ראו:

B.Wright (2001). "Public Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11(4), pp. 559-586

35 משקל זה היה 58 אחוזים ב-1995 והגיע ל-56 אחוזים ב-2005

3. החוב הציבורי ומימון הגירעון

א. יתרת החוב הציבורי ברוטו ויחס החוב לתוצר

יחס החוב הציבורי לתוצר ירד ירידה חדה ב-2005 והגיע בסופה ל-101.9 אחוזים, לעומת 105.7 אחוזים בסוף 2004 ו-106.7 אחוזים בסוף 2003. עיקר החוב הציבורי הוא חוב ממשלתי, ומקצתו חוב של הרשויות המקומיות³⁶. יחס החוב הממשלתי לתוצר ירד ירידה חדה, מ-103.3 אחוזי תוצר בשנת 2004 ל-99.7 אחוזים בלבד בסוף 2005, תוצאת ירידה של החוב הפנימי (ל-73.4 אחוזים) ועלייה קטנה ביחס החוב החיצוני לתוצר (איור ו'-1). חובן של הרשויות המקומיות הצטמצם מעט השנה, וביחס לתוצר הוא פחת ל-2.2 אחוזי תוצר. יחס החוב הציבורי לתוצר ירד אף על פי שיתרת החוב הנומינלית גדלה בכ-2 אחוזים, וזאת משום שהתוצר הנומינלי עלה בכ-6 אחוזים.

שיעור גידולו הנומינלי של החוב השנה הוא הנמוך ביותר בעשור האחרון (למעט שנת 2000), וזאת הודות לצורכי המימון הנמוכים ולאופן מימון הגירעון: בשנת 2005 ירדו צורכי המימון של הממשלה בעקבות הגירעון הנמוך בשיעור של 1.9 אחוזי תוצר; נוסף על כך

יחס החוב הציבורי לתוצר ירד ירידה חדה ב-2005 והגיע בסופה ל-101.9 אחוזים, לעומת 105.7 אחוזים בסוף 2004 ו-106.7 אחוזים בסוף 2003.

שיעור גידולו הנומינלי של החוב השנה הוא הנמוך ביותר בעשור האחרון (למעט שנת 2000), וזאת הודות לצורכי המימון הנמוכים ולאופן מימון הגירעון.

לוח ו'-7

רכיבי הגידול של החוב הציבורי ברוטו בין 2004 ל-2005

(אחוזי תוצר)

105.7	החוב בסוף 2004
-5.7	גידול התוצר
1.9	גירעון הממשלה על בסיס מזומן
-0.4	פירעון אשראי נטו על ידי הציבור ¹
-1.5	תקבולי הפרטה
-0.6	סך השינוי בפיקדונות הממשלה בבנקים
-0.7	גיוס ההון נטו
1.0	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשקלים ²
1.5	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
0.1	שארית ³
101.9	סך כל החוב לסוף 2005

(1) כולל מתן אשראי וגביית קרן.

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

(3) התאמה למחירי ההנפקה, תשלום פרמיית הסיכון על ההנפקות בערבות ממשלת ארצות הברית ועיגולים. המקור: חישובי ועיבודים של מחלקת המחקר בבנק ישראל.

36 החוב של הרשויות המקומיות לבנקים ובאג"ח, בניכוי ההלוואות שהן קיבלו מהממשלה באמצעות הבנקים.

השתנה השנה הרכב מימונו של הגירעון; הוא מומן על ידי תקבולים גבוהים מהפרטה (הן יחסית לתכנון והן יחסית לעבר) בסך 8.6 מיליארדי ש"ח, ועל ידי המרת פיקדונות מט"ח של הממשלה בשווי כולל של כ-2 מיליארדי דולרים - פיקדונות של ערבויות שגויסו בעבר, היו מופקדים בבנק ישראל וטרם נעשה בהם שימוש, וכן פיקדונות נוספים שהיו לממשלה בחו"ל. שני אפיקי מימון אלו ביטלו את הצורך בהנפקת אג"ח למימון הגירעון, וכתוצאה מכך הונפקו השנה אג"ח בהיקף קטן מהפירעון של איגרות שהונפקו בעבר, דבר שתורם לירידת החוב (לוח ו'-7). גיוס ההון המקומי נטו היה שלילי בסך של 2.2 מיליארדי ש"ח: באג"ח הצמודות למדד היה עודף פדיונות על הנפקות בהיקף של כ-14 מיליארדי ש"ח, מהם 7.6 מיליארדים בחוב הלא-סחיר תוצאה של יישומה של הרפורמה בפנסיה. כנגד זאת, גיוס ההון הלא-צמוד (בריבית קבועה) עמד השנה על כ-12 מיליארדי ש"ח נטו. שינוי זה בהרכב החוב הפנימי מסייע להקטנת התנודות בחוב הנומינלי הנובעות משינויים במדד המחירים לצרכן.

החוב החיצוני בערכי מטבע חוץ ירד מעט בשנת 2005, עקב גיוס הון שלילי נטו של כ-1.5 מיליארדי ש"ח. צורכי המימון הנמוכים וגיוס הון מוצלח באירופה אף ביטלו את הצורך לגייס השנה הון במסגרת הסכם הערבויות. עם זאת, בערכים שקליים עלה החוב החיצוני בכשישה אחוזים, בעקבות עלייה בשיעור דומה של השקל מול הדולר.

ב. הרכב החוב

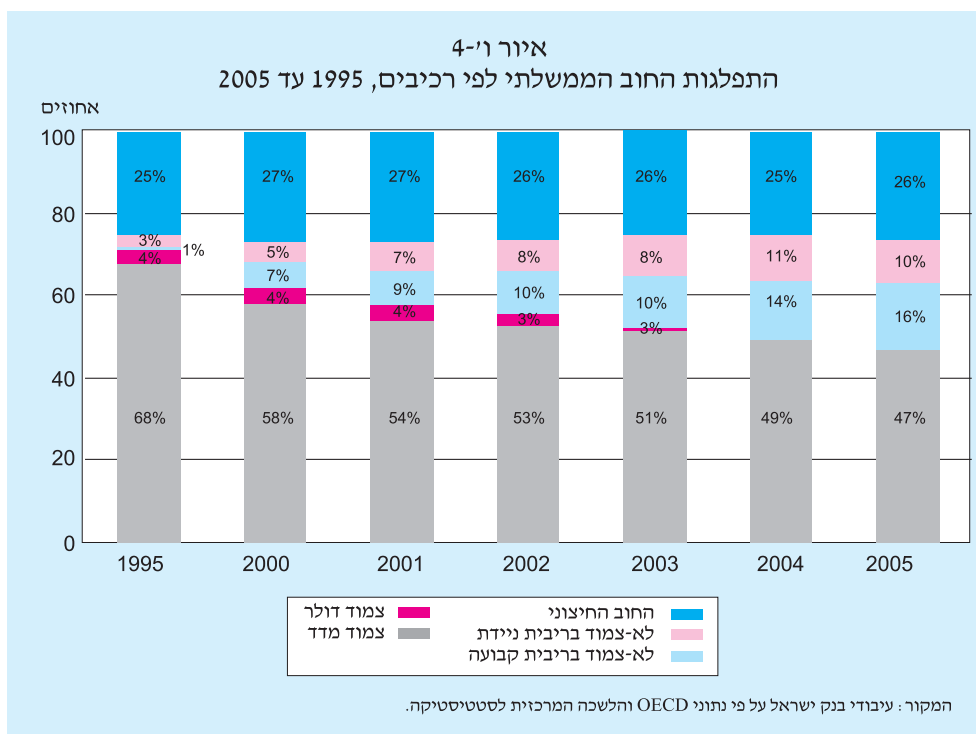
כ-73 אחוזים מהחוב הממשלתי הם חוב פנימי (חוב המונפק בישראל), ו-26 אחוזים הם חוב חיצוני (המונפק בחו"ל במטבע חוץ). הרכב זה לא השתנה מהותית בשנים האחרונות. בהרכבו של החוב הפנימי חלו במהלך השנים האחרונות תמורות, המשקפות את השינוי במדיניות ניהול החוב (שבא לידי ביטוי בעיקר בגיוסי ההון) ורפורמות שונות בשוק ההון - שהעיקרית בהן היא הרפורמה בחיסכון הפנסיוני והצמצום בהנפקת אג"ח מיועדות. המגמה העיקרית בניהול החוב בשנים האחרונות היא התמקדות בהנפקת חוב לא-צמוד, בפרט כזה הנושא ריבית קבועה, והפיכתו לכלי המרכזי של הממשלה לגיוס הון, כמקובל בשוקי האג"ח בעולם. זאת במקביל לצמצום משקלו של החוב הצמוד למדד, אשר התאים לצורכי המשקיעים בתקופות שבהן האינפלציה הייתה גבוהה, וכן במקביל לצמצום השימוש במכשירי חוב מסורבלים כדוגמת אלו הנושאים ריביות ניידות או צמודים למט"ח.

חלקו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה בסך החוב הגיע ל-16 אחוזים (איור ו'-4). הנפקתו של חוב זה החלה לפני כעשור, ואף שהוא הרכיב העיקרי בהנפקות הממשלה משקלו בסך החוב נותר נמוך למדי, משום שהנפקתו הייתה בתחילה לטווחים קצרים בלבד. נוסף על כך, מסיבות מבניות שיפורטו להלן, הונפק בעבר חוב צמוד לא-סחיר בממדים גדולים ולטווח ארוך, אשר המשיך להוות חלק גדול ממלאי החוב. יתר על כן, למרות המדיניות להגדלת החוב הלא-צמוד, גדל בשנים האחרונות גיוס ההון בחו"ל משיקולים של ניהול החוב החיצוני, הן על ידי קבלת הערבויות מארה"ב והן על ידי הנפקות מוצלחות של הממשלה בשווקים הבין-לאומיים. חלקו של החוב הלא-צמוד בריבית משתנה גדל מ-3 אחוזים לפני עשור ל-10.5 אחוזים השנה, אך ראוי לציין כי החוב בריבית משתנה אינו חוב לא-צמוד "טהור", שכן ניווד הריבית לפי תשואות השוק מגלם רכיב של הצמדה בפועל. לחוב הלא-צמוד בריבית קבועה יש יתרונות: תזרים המזומנים שלו קבוע וידוע מראש, ובעיקר - זהו מכשיר החוב המונפק ביותר והנסחר ביותר בעולם; לכן רצוי כי הממשלה תשקיע מאמצים בהגדלת משקלו בסך החוב. הגדלת משקלו של החוב הלא-צמוד גם מסייעת לצמצום מערך ההצמדות במשק, ובכך תורמת ליציבות המוניטרית.

כ-73 אחוזים מהחוב הממשלתי הם חוב פנימי, ו-26 אחוזים הם חוב חיצוני.

המגמה העיקרית בניהול החוב בשנים האחרונות היא התמקדות בהנפקת חוב לא-צמוד, בפרט כזה הנושא ריבית קבועה.

חלקו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה בסך החוב הגיע השנה ל-16 אחוזים.



במקביל לעליית חלקו של החוב הלא-צמוד בסך החוב יורד משקלו של החוב הצמוד למדד זה כעשור: הוא הגיע בסוף שנת 2005 ל-47 אחוזים, לעומת 58 אחוזים בשנת 2000 ו-68 אחוזים ב-1995. החוב הצמוד למדד מספק למלווה הגנה מהאינפלציה, משום שהוא נושא הפרשי הצמדה בגין עליית המחירים שהייתה מיום הנפקתו ועד לפדיון. הואיל ובתקופות של אינפלציה נמוכה יורד הצורך בהגנות ממנה, וכיום השוק אף מספק הגנות דומות בעצמו, מונפק החוב הצמוד למדד כעת רק לצורכי החיסכון לטווח ארוך במשק - ל-10 ו-20 שנה. ראוי לציין כי בשנים האחרונות החלו מדינות רבות אחרות להנפיק חוב צמוד למדד, בעיקר לטווח ארוך: באנגליה החלה הנפקה של חוב זה כבר בשנות השמונים, בשנות התשעים נוספו ארצות הברית, קנדה, שבדיה, פולין והונגריה, ובעשור האחרון גם צרפת, יוון, איטליה ויפן.

לירידת משקלו של החוב הצמוד למדד תרמה גם הרפורמה בקרנות הפנסיה, שנכנסה לתוקף לפני כשנתיים. עד ליישומה נדרשה הממשלה להנפיק עבורן חוב לא-סחיר, שכולו היה צמוד למדד, לפי צורכיהן. בעקבות הרפורמה הצטמצמו במידה משמעותית הנפקות האג"ח הלא-סחירות ועמדו בכל אחת מהשנתיים האחרונות על פחות מ-4 מיליארדי ש"ח, לעומת כ-13 מיליארדי ש"ח בממוצע בשנים 2001-2003. כתוצאה מכך חלק מהנכסים הפנויים של קרנות הפנסיה מנותבים לשוק האג"ח הסחירות, דבר שצפוי להביא להעמקתו ולשכלולו. החוב הלא-סחיר מהווה כיום 28 אחוזים מהחוב הכולל, לעומת 34 אחוזים בשנת 2000 ו-38 אחוזים ב-1995.

החוב החיצוני הוא חוב שמונפק בשוקי ההון בעולם ונקוב במטבע חוץ, רובו בדולרים. הוא כולל אג"ח שהונפקו במסגרת הבונדס, בערבות ממשלת ארצות הברית ובשוק החופשי.

[הרפורמה בקרנות הפנסיה תורמת לירידת משקלו של החוב הצמוד למדד.](#)

הנפקת חוב בשווקים בין-לאומיים ובמטבע חוץ כרוכה בסיכון מטבעי: שינוי בשער החליפין יכול לגרום לשינוי בתזרים המזומנים הצפוי של הממשלה ולהביא להפסדים. על אף סיכונים אלו חשוב כי מדינת ישראל תשתלב בתהליך הגלובליזציה העולמי ותנפיק גם בשווקים בין-לאומיים, ובכך תאפשר למשקיעים זרים להשתתף במימון חובה. הנפקת חוב חיצוני, היוצרת שוק לאג"ח ישראליות בחו"ל, מסייעת גם בידי המגזר הפרטי הישראלי להנפיק חוב ולגייס הון בחו"ל, בהיותה סמן לשווקים אלו.

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

בשנת 2005 נותר גיל החוב (הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב) כמעט ללא שינוי - 6.7 שנים. גילו של החוב הפנימי הוא 6.1 שנים, ושל החוב החיצוני 8.4 שנים. הטווח-לפדיון של החוב הפנימי הסחיר נמוך אף יותר - 5.4 שנים בלבד. גילו של החוב המונפק הוא אחד המדדים לאמון של משקיעים בממשלה, וגילו של מלאי החוב הוא אחד המדדים ליציבותו: ככל שגיל מלאי החוב ארוך יותר, כך החוב, ומצבו הפיננסי של הלווה, נתפסים כיציבים יותר. זאת משום שחוב ארוך טווח מאפשר לפרוס את אופק הגיוסים והפדיונות לטווח ארוך; כך יורד החשש ששינויים זמניים בתנאי השוק יאלצו את הממשלה למחזר חוב גדול בתקופה קצרה - דבר שעלול לגרום לעלויות מימון גבוהות.

גילו של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה (אג"ח מסוג "שחר") נותר ב-2005 ברמה נמוכה של 3.6 שנים בממוצע. חוב זה מונפק בשנים האחרונות לטווחים של 5 ו-10 שנים, שהם קצרים יחסית בהשוואה למדינות מפותחות רבות: בפורטוגל ואירלנד מונפקות אג"ח עד לטווח של 15 שנה, בארה"ב ובאיטליה ל-30 שנה, ובצרפת ואנגליה אף עד לטווח של 50 שנה. אמנם, ההיסטוריה האינפלציונית של המשק הישראלי חייבה בתחילה להנפיק חוב זה לטווחים קצרים, אולם כיום ניתן ורצוי להנפיק לטווח ארוך יותר, כפי שמקובל בעולם. גילו של החוב הסחיר הצמוד למדד התארך ב-2005 בכשנה, ל-7.8 שנים. זאת גם עקב הירידה בצורכי המימון של הממשלה, שאפשרה לה למקד את הנפקות החוב הצמוד בטווח הארוך של 20 שנה, המכוון לחוסכים לטווח ארוך. נציין כי בארה"ב, בקנדה, באיטליה ובצרפת מונפק חוב צמוד למדד עד לטווח של כ-30 שנה לפדיון, ובאנגליה אף עד לטווח של 50 שנה.

בשנה האחרונה נוצרו תנאי רקע נוחים להארכת הטווחים-לפדיון של החוב הממשלתי. השיפור בתנאים המקרו-כלכליים, בהם הגירעון הממשלתי הנמוך ויציבות המחירים, שבאו לידי ביטוי בפרמיית סיכון נמוכה ובירידה של תשואות האג"ח לרמות נמוכות היסטורית, מאפשרים להאריך את טווח החוב בעלות נמוכה יחסית לתקופות אחרות. כוונת הממשלה להנפיק אג"ח לא-צמודה (בריבית קבועה) ל-15 שנה היא צעד חשוב בכיוון זה. נוסף על כך רצוי שהממשלה תאריך ותנפיק גם את החוב הצמוד למדד עד לטווח של 30 שנים, בעיקר לצורכי החיסכון ארוך הטווח.

4. תקציב הממשלה ויעד הגירעון

גירעון הממשלה הסתכם השנה, כאמור, ב-1.9 אחוזי תוצר, מתחת ליעד של 3.4 אחוזים שקבעה הממשלה. לאחר שירד במחצית השנייה של 2003 לרמה של 3.5-4 אחוזי תוצר והתייצב ברמה זו במהלך 2004, ירד הגירעון מדרגה נוספת ב-2005. ירידת הגירעון ב-2005 משקפת גידול ריאלי מתון של ההוצאות - באחוז אחד בלבד, כולל עלות תוכנית

בשנת 2005 נותר הטווח הממוצע לפדיון של יתרת החוב כמעט ללא שינוי - 6.7 שנים.

הטווח לפדיון של החוב הלא-צמוד בריבית קבועה (אג"ח מסוג "שחר") נותר ב-2005 ברמה נמוכה של 3.6 שנים בממוצע.

בשנת 2005 נוצרו תנאי רקע נוחים להארכת הטווחים-לפדיון של החוב הממשלתי.

גירעון הממשלה הסתכם השנה ב-1.9 אחוזי תוצר, מתחת ליעד של 3.4 אחוזים שקבעה הממשלה.

ההתנתקות - לצד גידול מהיר של ההכנסות. בהשוואה לתקציב, כמעט כל ההפרש בין תקרת הגירעון לביצוע מוסבר בהוצאות נמוכות מהתקציב, בעוד שההכנסות היו דומות לתחזית התקציב. ריסון הוצאות הממשלה הביא לירידה של משקלן בתוצר ב-1.1 אחוזי תוצר לעומת 2004, מחציתה בהוצאות הביטחון³⁷ (לוח ו'-8). הכנסות הממשלה ממסים גדלו השנה ריאלית בשיעור ניכר של 5.5 אחוזים, למרות ההפחתות הניכרות בשיעורי המס, כך שמשקלן בתוצר גדל³⁸. נוסף על כך גדלו השנה גם ההכנסות המקומיות האחרות של הממשלה, עקב העברה חשבונאית של עודפי ביטוח הרכב מחברת "אבנר" בסך 0.9 מיליארד ש"ח. גם הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית גדל השנה, עקב הקדמת קבלת המענק של שנת 2006, כך ששך הכנסות הממשלה עלו ב-0.8 אחוז תוצר.

ירידת הגירעון ב-2005
משקפת גידול ריאלי
מתון של ההוצאות
– באחוז אחד בלבד, כולל
עלות תוכנית ההתנתקות
– לצד גידול מהיר של
ההכנסות.

לוח ו'-8
התפתחות גירעון הממשלה¹, הכנסותיה והוצאותיה, 1998 עד 2005
(אחוזי תמ"ג)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
2.8	3.4	2.3	4.1	0.5	2.8	2.6	2.2	תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²
1.1	3.2	5.4	3.5	3.5	0.5	2.8	2.8	הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה
3.4	4.0	4.2	3.9 ⁴	1.8	3.6	3.1	2.8	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³
1.9	3.8	5.6	3.8	4.4	0.7	3.3	3.2	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
35.1	34.3	33.9	36.2	35.0	36.8	38.5	37.3	סך כל ההכנסות נטו⁵
29.5	29.1	28.9	30.2	30.8	31.1	29.7	29.5	מסים ואגרות
1.3	1.1	1.1	1.4	1.3	1.7	1.8	2.2	ריבית, רווחים, תמלוגים, תקבולים ומכירת קרקעות
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	רווחי בנק ישראל שמומשו
2.2	2.1	1.8	1.6	0.9	1.5	1.4	1.4	מילוה מהמוסד לביטוח לאומי
2.1	2.0	2.1	3.0	2.0	2.5	2.6	3.2	מענקים מממשלת ארה"ב
37.0	38.1	39.6	40.0	39.4	37.5	38.8	39.6	סך כל ההוצאות נטו⁵
7.1	7.3	7.7	6.8	6.9	6.9	6.9	7.3	מזה: ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי וסבסוד אשראי
9.1	9.7	9.1	9.8	9.0	8.5	8.8	9.2	הוצאות הביטחון (נטו)
20.8	21.2	22.9	23.5	23.5	22.0	23.1	23.0	סך כל ההוצאות נטו ללא ריבית והוצאות הביטחון

(1) בהגדרות השונות.

(2) הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ-0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות כמקומיות 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 הוצאות המותנות בהכנסות ואת ההכנסות שמשמשות למימון ההוצאות המותנות.

המקור: תקציב המדינה - עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

37 הוצאות מערכת הביטחון על תוכנית ההתנתקות כלולות בסעיף המיועד לכך בתקציב משרד ראש הממשלה, ולא בהוצאות הביטחון.
38 הגידול בניכוי השפעת שינויי החקיקה היה כ-8 אחוזים.

הוצאות הממשלה היו נמוכות משמעותית מהסכום שתוקצב.

בשלוש השנים האחרונות ירד שיעור ההוצאות מתוך התקציב ל-97 אחוזים, לעומת כ-99 אחוזים בשלוש השנים הקודמות.



הוצאות הממשלה היו נמוכות משמעותית מהסכום שתוקצב: אף שתקציב 2005 (נטו, ללא אשראי) היה גבוה ריאלי מסכום ההוצאה בפועל בשנת 2004 ב-4.5 אחוזים, ההוצאות בפועל גדלו רק באחוז אחד. זהו המשך התופעה של שיעור הוצאה נמוך יחסית מתוך התקציב, שהתפתחה מאז אמצע 2003. בשלוש השנים האחרונות ירד שיעור ההוצאות נטו (ללא אשראי) מתוך התקציב ל-97 אחוזים, לעומת כ-99 אחוזים בשלוש השנים הקודמות (איור ו'-5). גם השנה הוציאה הממשלה רק 97 אחוזים מתוך הסכום שתוקצב; ההוצאה המקומית הסתכמה ב-95.5 אחוזים, והוצאות המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה - ב-94.4 אחוזים בלבד. לעומת

זאת היו הוצאות הביטחון גבוהות מאשר התקציב המקורי, בשל גידול היבוא הביטחוני. גם ההוצאות בסעיף הריבית היו נמוכות משמעותית מאלה שתוקצבו - ב-3 מיליארדי ש"ח, שהם כ-10 אחוזים מהתקציב המקורי³⁹. זאת בהמשך לפער של 4.2 מיליארדי ש"ח בשנת 2004.

שיעור ההוצאה הנמוך מתוך התקציב בשלוש השנים האחרונות משקף את הסכומים הגבוהים מדי שתוקצבו בסעיף הריבית, אך גם שיעור הוצאה נמוך של המשרדים. נראה שכתוצאה ממאות ההחלטות על שינויים בהרכב התקציב, שהתקבלו מאז אמצע 2003, והשינויים בחוקים ובתקנות הקובעים את פעילות המשרדים, נוצרו בחלק מסעיפי ההוצאה בתקציבי המשרדים עודפים, שכדי לנצלם יש להעביר כספים לסעיפים אחרים. עקב ריבוי סעיפי התקציב בכל משרד ויחידה ממשלתית, שרבות מההעברות ביניהם דורשות אישור של משרד האוצר (או, פעמים רבות, את הסכמתו לפנות לוועדת הכספים של הכנסת כדי לקבל את אישורה), נבלם קצב ההוצאה⁴⁰. יתר על כן, מפני הנחישות לא לחרוג מיעד הגירעון אושרו העברות אלה רק בסוף השנה, כאשר התברר כי רמת ההכנסות מאפשרת עמידה ביעד הגירעון, אך בשלב זה, כנראה, המשרדים כבר התקשו להוציא חלק מהסכומים שהתעכבו. תהליך זה בא לידי ביטוי בשנתיים האחרונות באחוז הגבוה (מעל 14 אחוזים) של ההוצאה השנתית שמשרדי הממשלה הוציאו בחודש דצמבר (למעט משרד הביטחון, ששליטתו על ההעברות בין הסעיפים בתקציבו רבה יותר). בתופעה זו יש כדי לפגוע ביעילות

שיעור ההוצאה הנמוך מתוך התקציב בשלוש השנים האחרונות משקף את הסכומים הגבוהים מדי שתוקצבו בסעיף הריבית, אך גם שיעור הוצאה נמוך של המשרדים.

בשנתיים האחרונות בלט האחוז הגבוה (מעל 14 אחוזים) של ההוצאה השנתית שמשרדי הממשלה הוציאו בחודש דצמבר.

39 הנתון בלוח ו'-9 כולל גם תשלומי ריבית ופירעון קרן למוסד לביטוח לאומי, המשולמים בהתאם ללוח תשלומים קבוע מראש וכמעט ללא סטייה מהסכום המתוקצב. אחוז הסטייה מחושב מתשלומי הריבית האחרים. חשוב לציין כי ירידת שיעורי הריבית על החוב החדש שגויס ב-2005 משפיעה על הוצאות הריבית בשנה הנוכחית רק בשוליים, מפני שתשלומי הריבית על רובו המכריע משולמים רק החל מ-2006, מפני שהנפקת אג"ח במחיר מעל ערכן הנקוב אינה מקוזזת בתקציב מהוצאות הריבית, ומפני ששיעור האינפלציה - המקטין את הריבית הנרשמת על חלק מהחוב שהונפק לפני 2001 - היה דווקא נמוך מתחזית התקציב.

40 להשוואה בין-לאומית של מספר סעיפי התקציב בישראל ראו עבודתם של אבי בן-בסט ומומי דהן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס קיסריה 2005.

התפעולית של הממשלה, שכן ביצוע חפוז של הוצאותיה לקראת סוף השנה, על בסיס הסכומים הבלתי מנוצלים שהצטברו בקופה, עלול להביא לשימוש לא יעיל במקורות. לשמירת השליטה על ההוצאות, כך שיעדי הגירעון של הממשלה יושגו, יש חשיבות רבה, אך ראוי שהתהליך יתבצע ביתר שקיפות. ניתן להשיג זאת, למשל, באמצעות הקצאה ברורה של רזרבה תקציבית, שהוצאתה מותנית ברמת ההכנסות, כבר בעת הכנת התקציב. בדרך זו תבהיר הממשלה מראש את נחישותה לעמוד ביעד הגירעון, בעוד סדרי העדיפויות הכוללים לגבי ההוצאות שביצוען יהיה תלוי בהכנסות ייקבעו בידי ובידי הכנסת, ולא באמצעים מינהליים. 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, שלוש שנים רצופות שבהן ההוצאה נמוכה משמעותית מזו שתוקצבה עלולות 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. לחלופין היה ניתן להקצות את הסכומים לתחומים אחרים, שבהם היה נעשה בהם שימוש.

לשמירת השליטה על ההוצאות, כך שיעדי הגירעון של הממשלה יושגו, יש חשיבות רבה, אך ראוי שהתהליך יתבצע ביתר שקיפות.

אחד התחומים שבהם הוצאות הממשלה ירדו השנה הוא תשתית התחבורה. זאת לאחר גידול מתמשך בשנים האחרונות. עם זאת הירידה השנה היא רק בהעברות הכספים מהממשלה לגופים המבצעים את העבודות, בעוד שהיקף העבודות בפועל, על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לא פחת. הפער בין זרמי הכספים מהתקציב לבין התפתחות העבודות משקף את הארגון-מחדש של תחום התשתיות עם המעבר, השנה, של חברת מע"צ למעמד של חברה ממשלתית, בהמשך למעבר דומה של רכבת ישראל אשתקד. ההשקעות בתשתית התחבורה מתבססות בעיקר על חברות ורשויות ממשלתיות הממומנות מתקציב הממשלה או נתונות לפיקוחה, כך שלעתים נוצר פער בין זמני ההעברה של המקורות התקציביים לחברות אלה לבין מועד ביצוע העבודות⁴¹. בשנתיים האחרונות נעשה מאמץ ניכר לעגן את התחייבויות הממשלה בתחום התחבורה בתוכניות ארוכות טווח על ידי חתימת הסדר המימון עם רכבת ישראל, אישור התוכנית הרב-שנתית להשקעה בכבישים, וגם חתימת ההסכם לסיום סבסוד חברת "אגד" בתוך 10 שנים, לצד הפתיחה-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 תעגן הממשלה גם את ההוצאות הצפויות לסיוע לפרויקטים חשובים נוספים, כגון הרכבות הקלות בתל אביב ובירושלים⁴².

בשנתיים האחרונות נעשה מאמץ ניכר לעגן את התחייבויות הממשלה בתחום התחבורה בתוכניות ארוכות טווח.

ההכנסות בשנת 2005 תאמו את תחזית התקציב, ואף היו גבוהות ממנה במקצת (לוח ו-9). עודפי המוסד לביטוח לאומי היו גבוהים בחצי מיליארד ש"ח מתחזית התקציב⁴³, וכן נרשמה הכנסה חד-פעמית של כ-0.9 מיליארד ש"ח מעודפי ביטוח הרכב. ההכנסות ממסים תאמו את תחזית התקציב, אף כי במשך השנה הופחתו שיעורי המס באופן שהקטין אותן ביותר ממיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית המקורית. עליית ההכנסות ממסים

41 כמו כן, הלוואות הממשלה לרכבת ישראל אינן נרשמות כהוצאה לצורך מדידת הגירעון. ב-2005 הסתכמו הלוואות אלה ב-800 מיליוני ש"ח, לעומת 400 מיליוני ש"ח ב-2004.

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

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

לוח ו'-9
רכיבי הסטייה מהתקציב המקורי של הממשלה לשנת 2005

הפער בין הביצוע לתקציב	הביצוע	התקציב המקורי	
(מיליארדי ש"ח, נטו, ללא אשראי)			
8.1	-10.8	-18.9	הגירעון (-)
9.6	-6.1	-15.7	מזה: הגירעון המקומי
-1.5	-4.6	-3.1	מזה: הגירעון בחו"ל
1.5	194.3	192.8	ההכנסות
0.9	180.3	179.4	מזה: ההכנסות המקומיות
-0.1	163.2	163.2	המסים ¹
0.5	12.4	11.9	המילוה מהמוסד לביטוח לאומי
1.4	7.1	5.7	ההכנסות האחרות ²
-0.2	11.7	11.9	המענקים מממשלת ארצות הברית
-6.6	205.0	211.6	ההוצאות
-8.7	186.4	195.1	מזה: ההוצאות המקומיות
2.1	18.7	16.5	מזה: ההוצאות בחו"ל
3.2	50.5	47.3	הביטחון ³
-3.0	39.6	42.6	הריבית, הקרן לביטוח לאומי וסבסוד האשראי
-6.8	114.9	121.7	המשרדים האזרחיים ותשלומי ההעברה ³

(1) כולל מס ערך מוסף על היבוא הביטחוני.

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

(3) 3.5 מיליארדי ש"ח שנכללו בספר התקציב ברורה התקציבית מופיעים כאן בטור התקציב כחלק מתקציב הביטחון.

המקור: החשב הכללי, נתוני ביצוע תקציב 2005 ועיבודי מחלקת המחקר.

בהשוואה לשנת 2004 גדלו ההכנסות ממסים בשיעור ריאלי של 5.4 אחוזים. זאת למרות השינויים בשיעורי המס והתאמות חשבונאיות, שהקטינו את ההכנסות בכ-2.6 אחוזים.

מעבר לתחזית התקציב (בניכוי השפעת ההפחתות שלא תוכננו מראש) התאפשרה בזכות הצמיחה המהירה מזו שנחזתה בתקציב - שתרמה כ-3 מיליארדי ש"ח לעודף ההכנסות - ואילו עליית מחירי התוצר, שהייתה נמוכה מתחזית התקציב, הקטינה את ההכנסות בכ-1.3 מיליארדים.

בהשוואה לשנת 2004 גדלו ההכנסות ממסים בשיעור ריאלי של 5.4 אחוזים והגיעו ל-161.6 מיליארדי ש"ח (ללא מע"מ על היבוא הביטחוני). זאת למרות השינויים בשיעורי המס, שהקטינו את ההכנסות בכ-3.5 מיליארדי ש"ח (2.3 אחוזים)⁴⁴, והתאמות חשבונאיות, שהקטינו אותן בעוד כ-0.5 מיליארדי ש"ח. בחינת ההתפתחות הריאלית של הגבייה

44 שינויי החקיקה כוללים הן שינויים שנכנסו לתוקף רק בשנת 2005 והן את השפעתם של שינויים משנים קודמות על ההכנסות בשנת 2005.

ב-2005 באמצעות מודל המס של מחלקת המחקר⁴⁵ מעלה כי גידול ההכנסות השנה - בניכוי השפעת שינויי החקיקה - היה גבוה בכ-0.7 מיליארד ש"ח ממה שמסבירים משתני המודל. פער זה קטן במקצת מהערכות רשות המסים לגבי השפעתם של המבצעים לגביית חובות והעמקת הגבייה שהופעלו במהלך השנה. שאר הגידול, כ-7.2 אחוזים, מוסבר באמצעות הגורמים הבאים: (1) עליית התוצר תרמה לעליית ההכנסות 6.1 אחוזים; (2) גידול היבוא של מוצרי צריכה, מעבר לגידול המוסבר על ידי עליית התוצר השנה⁴⁶, מסביר עלייה של 0.7 אחוז בהכנסות ממסים; (3) עליית השכר הריאלי, שהייתה קטנה מהגידול המוסבר על ידי עליית התוצר, תרמה להקטנת ההכנסות 0.3 אחוז. המשתנים הפיננסיים הנכללים במודל מסבירים גידול של 0.6 אחוז בהכנסות השנה.

5. ניתוח תקציב הממשלה בראייה רב-שנתית

בעקבות ההתקדמות הרבה בשיפור המצרפים הפיסקליים ב-2005, ניצבת הממשלה בפני האתגר להוסיף ולהתקדם בתחום זה גם ב-2006. בגלל התפרקות הקואליציה והקדמת הבחירות לא הצליחה הממשלה להביא לאישור של הצעת התקציב שגיבשה לשנת 2006 בכנסת, ולכן נפתחה השנה ללא תקציב מאושר. כנהוג במקרים כאלה - כפי שאירע ב-4 מתוך 6 השנים האחרונות - פועלת הממשלה לעת עתה על בסיס תקציב השנה הקודמת.

כפי שאירע ב-4 מתוך 6 השנים האחרונות פועלת הממשלה לעת עתה על בסיס תקציב השנה הקודמת, בהתאמות מסוימות.

לוח ו' - 10			
ההכנסות וההוצאות של הממשלה (נטו) בשנת 2005 ובתקציב 2006			
השינוי הריאלי ¹	התקציב 2006	הביצוע 2005	
(אחוזים)	(מיליארדי ש"ח)	(מיליארדי ש"ח)	
1.6	201.3	194.3	ההכנסות ללא אשראי
1.6	169.2	163.2	מסים
-1.9	12.4	12.4	ביטוח לאומי
-2.6	11.6	11.7	מענקים
12.1	8.1	7.1	אחר
3.2	215.9	205.0	ההוצאות ללא אשראי
3.0	173.7	165.4	מזה: ללא ריבית וללא קרן לביטוח לאומי
-8.6	47.1	50.5	ביטחון ²
8.1	126.6	114.9	אזרחי

(1) בהנחה שמדד המחירים לצרכן הממוצע בשנת 2006 יעלה בשני אחוזים בהשוואה לזה של שנת 2005.

(2) בשנת 2006 כולל 3.5 מיליארדי ש"ח מהרזרבה התקציבית וכמיליארד ש"ח הוצאות ההתנתקות, שתוקצבו במשרד ראש הממשלה.

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

⁴⁵ לתיאור מלא של המודל ראו: עדי ברנדר, אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2001.02, ינואר 2001. כפי שמוסבר שם, תרומת כל אחד מהמשתנים המסבירים אינה משקפת רק את התנהגותו של בסיס מס ספציפי, אלא גם את המיתאם בין המשתנים לבין בסיסי מס אחרים.

⁴⁶ יבוא מוצרי הצריכה והשכר נכללים במודל כסטיות מהקשר ארוך הטווח שנאמד בין משתנים אלה לבין התוצר.

שיעורי הגידול של
ההוצאות בהצעת
תקציב 2006 שאישרה
הממשלה, בהשוואה
לביצוע התקציב ב-2005,
הם גבוהים למדי, בפרט
בהוצאות המשרדים
האזרחיים ובתשלומי
ההעברה.

בהתאמות מסוימות. אמנם תקציב זה נמוך במקצת מהתקציב שהממשלה הציעה ל-2006, אך לנוכח שיעורי ההוצאה הנמוכים מתוך התקציב בשנתיים האחרונות, לא נראה כי זוהי מגבלה אפקטיבית במיוחד לגבי סך ההוצאות. יתר על כן, שיעורי הגידול של ההוצאות בהצעת תקציב 2006 שאישרה הממשלה, בהשוואה לביצוע התקציב ב-2005, הם גבוהים למדי (לוח ו'-10), בפרט בהוצאות המשרדים האזרחיים ובתשלומי ההעברה, ובחלק מהסעיפים כללה הצעת תקציב 2006 מירווחים משמעותיים ביחס לצרכים הצפויים. עם זאת, הפעילות ללא תקציב מאושר יוצרת קשיים רבים ברמת המיקרו ועלולה לפגוע באיכות השירות וברווחת חלקים מהציבור. חשש נוסף שעלה לגבי תקציב 2006 הוא כי בשל הבחירות שיתקיימו השנה יוגדלו חלק מההוצאות, לאו דווקא בתחומים החשובים ביותר, כדי לשפר את סיכויי חלק מהמועמדים בבחירות. ואולם, ניסיון העבר בישראל, והניסיון בעולם, מלמדים כי היכולת לממש מדיניות מסוג זה, גם אם מי מהמועמדים רוצה לעשות זאת, היא מוגבלת (תיבה ו'-4).

תיבה ו'-4: כלכלת בחירות - המיתוס והעובדות

במהלך מערכת הבחירות ב-2006 הזכירו כלכלנים, אישי ציבור ואנשי תקשורת חדשות לבקרים את הסכנה של "כלכלת בחירות" - שימוש של הממשלה וחברי הכנסת במדיניות תקציב מרחיבה כדי להגדיל את התמיכה בהם בבחירות - כאיום, גם אם זמני, על יציבות המדיניות הפיסקלית. הדיון בתופעה זו אינו ייחודי לישראל; גם במדינות אחרות קיימת האמונה כי "כלכלת הבחירות" היא תופעה רווחת וכלי מדיניות שעשוי לסייע לממשלות מכהנות להגדיל את סיכויי בחירתן מחדש. על רקע זה נכתבו בעשורים האחרונים מאמרים רבים המנסים להסביר את התופעה ולמצוא עדויות לקיומה¹. ההסברים העיקריים הניתנים לקיומה של "כלכלת בחירות" הם: (א) ניסיון להאיץ את הפעילות הכלכלית לקראת הבחירות באמצעות הגדלת הוצאות הממשלה או הפחתות מסים; (ב) הקצאת מקורות תקציביים לקבוצות הבוחרים הקריטיות לבחירה-מחדש של מפלגת השלטון, הקצאה היוצרת גירעון; (ג) ניסיון לשפר את איכות השירותים הציבוריים בתקופה שלפני הבחירות, כדי לשכנע את ציבור הבוחרים ביכולותיו של המנהיג המכהן לנהל את המגזר הציבורי טוב יותר ממתחריו.

מול הטענות כי "כלכלת הבחירות" היא כלי נפוץ ואפקטיבי בידיהם של מנהיגים השואפים לשוב ולהיבחר, ישנם נימוקים מדוע אין זה סביר שמניפולציות פיסקליות לפני הבחירות יצליחו להשפיע על הבוחרים, ומשום כך כי אין זה סביר שממשלות ישתמשו בכלי זה. הטענה העיקרית היא שהבוחרים, המודעים לרצונו של המנהיג להיבחר מחדש, יתייחסו בחשדנות רבה לשינויי מדיניות ולהתפתחויות חיוביות לא-צפויות בתקופה שלפני הבחירות, ולא ייחסו להן חשיבות רבה בהצבעתם. יתר על כן, בוחרים החושדים כי שינויים בתקציב לקראת הבחירות נועדו להשפיע על הצבעתם, ומבינים כי הם אלו שייאלצו לכסות את עלותם של השינויים אחרי

1 לסקירה מקיפה של הספרות ראו:

A. Drazen, (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press.

הבחירות, עשויים אף להעניש את מי שנוקט "כלכלת בחירות" בהצבעה עבור יריביו. נוסף על כך נטען כי קשה מאוד לתזמן את הצמיחה הכלכלית שהמנהיג מנסה ליצור באמצעות מניפולציות תקציביות לפני הבחירות, כי קיומם של בנקים מרכזיים עצמאיים מנטרל את היכולת להשיג צמיחה באמצעות מניפולציות כאלה וכי הניסיון להשיג את תמיכתם של חלק מהבוחרים באמצעות הטבות לפני הבחירות ייתקל בתגובה שלילית של שאר הבוחרים.

מחקר שבחן עד כמה התופעה של "כלכלת בחירות" נפוצה בעולם² מראה כי בניגוד לאמונה הרווחת, התופעה מתקיימת רק ב"דמוקרטיה חדשה" - מדינות הנמצאות בראשית דרכן כדמוקרטיות³. בכל המדינות האחרות, הן המפותחות והן המתפתחות, לא נמצאו כל סימנים להגדלת ההוצאות או להפחתת מסים בשנות בחירות. זאת בלי קשר לשיטת הממשל, לשיטת הבחירות ולמידת הדמוקרטיה של המדינה. כמו כן לא נמצא הבדל בין מערכות בחירות שהתקיימו במועד שנקבע מראש לכאלה שהוקדמו ובין מערכות בחירות שהתקיימו במחצית הראשונה של השנה לכאלה שהתקיימו במחצית השנייה. ייתכן שהאמונה בקיומה של תופעת "כלכלת הבחירות" נובעת מהדיון הציבורי הנרחב בשינויים בתקציב בתקופת הבחירות, אך ככל הנראה השינויים בפועל בתקציב הם מועטים. בן-פורת, שבחן את קיומה של "כלכלת בחירות" בישראל בשנים הראשונות לקיומה - כשהיא הייתה "דמוקרטיה חדשה" - אכן מצא סימנים להגדלת ההוצאות בשנות בחירות⁴. ואולם, מעבודה של קליין, שבחן את השנים 1981-1999, עולה כי גידול הצריכה הציבורית האזרחית בתקופת הבחירות בשנים אלה היה בסדרי גודל דומים לעלות של מערכת הבחירות עצמה⁵.

מחקר נוסף בחן ישירות את השאלה אם הגדלת הגירעון בשנות בחירות, ובכלל, מסייעת למנהיגים מכהנים להיבחר מחדש⁶. במחקר זה נמצא כי הגדלת הגירעון בשנות בחירות אינה מגדילה את סיכויי הבחירה מחדש של מנהיגים באף קבוצה של מדינות, ובמדינות המפותחות ייתכן שהיא אפילו פוגעת בהם. כמו כן נמצא כי מנהיגים המגדילים את הגירעון בתקופת כהונתם מעבר להשפעות הפעילות הכלכלית פוגעים בסיכוייהם להיבחר מחדש, וכך גם מנהיגים ששיעור האינפלציה בתקופת כהונתם, ובפרט בשנת הבחירות, עלה. יתר על כן, נמצא כי האצת הצמיחה בשנת הבחירות אינה תורמת לסיכוי להיבחר באף קבוצה של מדינות. ממצאים אלה מעידים כי ציבור הבוחרים במרבית המדינות אינו מושפע ממניפולציות בתקופת הבחירות, אלא שופט את המועמדים על פי ביצועיהם לאורך כל תקופת

2 A. Brender and A. Drazen (2005), "Political budget cycles in new versus established democracies", *Journal of Monetary Economics*, 52(7), pp. 1271-1295

3 מדינות הוגדרו כדמוקרטיות חדשות עד שהתקיימו בהן ארבע מערכות בחירות דמוקרטיות (נוסף על מערכת הבחירות שבה הן עברו משלטון לא-דמוקרטי לדמוקרטיה).

4 Yoram Ben-Porath (1975), "The Years of Plenty and the Years of Famine - A Political Business Cycle", *Kyklos*, 28, pp. 400-403

5 ניר קליין (2003), "מחזורי פוליטיים ומדיניות כלכלית בישראל, 1980 עד 1999", סקר בנק ישראל 75, עמ' 7-22.

6 A. Brender and A. Drazen (2005). "How do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries", NBER Working Paper 11862

כהונתם. ממצאים דומים נתקבלו במערכות הבחירות האחרונות לשלטון המקומי בישראל⁷.

גם בישראל פועלים מנגנונים שנועדו להקשות על מנהיגים מכהנים את האפשרות להשתמש ב"כלכלת בחירות" כדי להגדיל את סיכויי בחירתם מחדש. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה אוסרות על הבטחת משרות או הטבות כספיות לאדם או לקבוצת אנשים בתמורה לתמיכה במועמד, וקובעות כי יש להימנע מהתחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות, או בזיקה אליהם, וכן להימנע ככל שניתן מיצירת התחייבויות ארוכות טווח בתקופה שלפני הבחירות. לפי הנוהג, גם הכנסת אינה מקיימת מושב רגיל בחודשים שלפני הבחירות, כך שכל חקיקה דורשת כינוס מיוחד, ולכן היא שקופה יותר לציבור. בנסיבות אלה, גם אם מנהיגי המדינה רוצים להפעיל "כלכלת בחירות" יכולתם לעשות זאת מוגבלת. ואכן, בניתוח תוואי הוצאות הממשלה בעשור האחרון (ארבע מערכות בחירות) לא נמצא גידול שיטתי של הוצאות הממשלה בתקופה שלפני הבחירות (לוח 1).

לוח 1

השינוי בהוצאות הממשלה במחצית השנה שלפני הבחירות,

1996 עד 2003¹

(מנוכה עונתיות, באחוזים מהתוצר הפוטנציאלי²)

השינוי בנקודות אחוז בהשוואה לששת החודשים הקודמים	ששת החודשים לפני הבחירות	מערכת הבחירות
0.1	40.4	מאי 1996
0.7	37.0	מאי 1999
-0.3	37.0	ינואר 2001
-1.5	35.1	פברואר 2003 ³

(1) ההוצאות המקומיות של הממשלה.

(2) על בסיס העונתיות הממוצעת בשנים 1991 עד 2004. התוצר הפוטנציאלי מחושב על פי הגידול הממוצע של התוצר לנפש ב-30 השנים האחרונות. החישובים מוסברים אצל בר, ברנדר וריבין (2003), לעיל.

(3) בניכוי גידול חריג של ההוצאות באפריל 2002 הירידה היא של 0.7 אחוז. המקור: חישובי מחלקת המחקר בבנק ישראל.

7 עדי ברנדר (2003), "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998", סקר בנק ישראל 75, עמ' 113-136.

ההתקדמות הרבה של הממשלה בהפחתת הגירעון מאמצע 2003 והירידה של יחס החוב לתוצר ב-2005 תומכות בהצבתו של המשק על תוואי של צמיחה בת-קיימא. ואולם, העלייה הצפויה בגירעון בתקציב 2006, אם יבוצע לפי הצעת התקציב של הממשלה, ותקרת הגירעון שנקבעה עד 2010, יחזירו אותו לרמה שאינה מספיקה כדי להביא להפחתה משמעותית של יחס החוב הציבורי לתוצר בשנים הקרובות⁴⁷. עם זאת, הממשלה אימצה גם את תקרת

ההתקדמות הרבה של הממשלה בהפחתת הגירעון מאמצע 2003 והירידה של יחס החוב לתוצר ב-2005 תומכות בהצבתו של המשק על תוואי של צמיחה בת-קיימא. ואולם, העלייה הצפויה בגירעון בתקציב 2006, אם יבוצע לפי הצעת התקציב של הממשלה, ותקרת הגירעון שנקבעה עד 2010, יחזירו אותו לרמה שאינה מספיקה כדי להביא להפחתה משמעותית של יחס החוב הציבורי לתוצר בשנים הקרובות⁴⁷. עם זאת, הממשלה אימצה גם את תקרת

47 עם זאת, לאור האמור לעיל, וכיוון שהרכב תקציב 2006, על פי הצעת הממשלה, אינו שונה מהותית מתקציב 2005, לא צפוי ביצוע מלא של התקציב, אלא אם כן הממשלה תקבל החלטות נוספות להגדלת ההוצאות בהמשך השנה. (להרחבה ראו: בנק ישראל (2005), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, אפריל 2005 עד ספטמבר 2005, נובמבר).

ההוצאות, שתוכל - אם תישמר - לאפשר ירידה משמעותית של הגירעון בשנים 2007 - 2010, אל מתחת לתקרה של 3 אחוזי תוצר שנקבעה. זאת בפרט אם היא תימנע מהפחתות מסים, מעבר לאלו המתוכננות. בכך תתרום הממשלה לירידה מהירה יותר של יחס החוב לתוצר, ולהתרחקותו של המשק מרמות החוב הגבוהות של השנים האחרונות, שצמצמו את אפשרויות התגובה של הממשלה להתפתחויות כלכליות וביטחוניות שליליות. כדי לבחון את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב על פי יעדי הממשלה ותוואי מדיניות חלופיים, השתמשנו במודל לניתוח רב-שנתי של התקציב, המתבסס על תוואי ההתפתחות של המשתנים הפיסקליים השונים בעבר⁴⁸. המודל כולל אומדנים להשלכות התקציביות של החלטות הממשלה על צעדים ספציפיים לגבי השנים 2006-2010 ובוחן את ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב אם ייושמו. הניתוח מאפשר גם לאמוד את גודל ההתאמה התקציבית הנוספת הנדרשת כדי לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה ולברר מה המגבלה האפקטיבית על תקציב הממשלה בשנים הקרובות - תקרת ההוצאות או תקרת הגירעון. ההנחות המרכזיות שבבסיס הניתוח - כולל התרחיש המקרו-הכלכלי לשנים הקרובות - מפורטות להלן.

ההנחות המרכזיות ששימשו לתחזית הרב-שנתית של התפתחות התקציב

- התוצר הריאלי יגדל בשנת 2006 ב-4.3 אחוזים, ובשנים 2007-2010 - ב-3.9 אחוזים לשנה. שיעור הגידול הצפוי נאמד בהנחה כי גידול התעסוקה יהיה מהיר מגידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי (כ-6.5 אחוזים) בשנת 2010, וכי התוצר למועסק יעלה בשיעור של 1.25 אחוזים לשנה, בדומה לממוצע מ-1973.
- בשנת 2006 תפעל הממשלה על פי הצעת התקציב שאישרה באוקטובר ותוציא את מלוא התקציב.
- ההוצאות בגין תוכנית ההתנתקות יסתיימו בשנת 2006. בהתאם לכך, תקרת ההוצאות תופחת ב-2.2 מיליארדי ש"ח ב-2007.
- גידול האוכלוסייה והרכבה יהיו בהתאם לתחזיות הדמוגרפיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁴⁹.
- השכר הריאלי במשק יעלה בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על האג"ח שתנפיק הממשלה משנת 2006 תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון. (על אג"ח לא-צמודות לטווח ארוך - 6.5 אחוזים).
- הממשלה תעמוד בהחלטות על הקפאת כוח האדם והתקציבים הנומינליים במגזר הציבורי. מעבר לכך, שיעור עלייתם של מחירי הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יהיה דומה לזה של מחירי התוצר. זאת הנחה אופטימית, שכן עלייתם

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

49 על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004), "תחזיות אוכלוסיית ישראל עד 2025", פרסום מיוחד 1238. לפירוט ראו: קובי ברוידא (2003), "השפעת הדמוגרפיה על ההוצאה הציבורית בישראל בטווח הארוך", רבעון לכלכלה, 50, דצמבר.

של מחירי הצריכה הציבורית בישראל בעשורים האחרונים מהירה מזו של מחירי התוצר (כמו במשקים המפותחים)⁵⁰.

- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים שיישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.
- הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית יסתיים בסוף 2006, והסיוע הביטחוני יתיצב על 2.4 מיליארדי דולרים לשנה.
- ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו בגמישות של 1.03 ביחס לגידול התוצר. זאת בדומה לגידולן ב-15 השנים האחרונות⁵¹. ההכנסות בשנת 2006 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר והנחות מפורטות לגבי התפתחות המשתנים המקרו-כלכליים.
- תקציב הביטחון יגדל ב-2007 ריאלית ב-0.6 אחוז, עקב תוספת הסיוע הביטחוני, שהובטחה במסגרת ההסכם על הפחתת הסיוע האזרחי. משיעור זה ינוכו הפחתות שונות שעליהן החליטה הממשלה. בשנים שלאחר מכן יישמר גודלו הריאלי של תקציב הביטחון, פרט להפחתות השונות שעליהן כבר הוחלט.
- הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן. שיעור המע"מ יופחת ל-16 אחוזים בינואר 2007.
- 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 שירות⁵² - יהיה בהתאם לגידול של התוצר למועסק, ופריין הייצור לא ישתנה, בעוד ששיעור עלייתו של השכר למועסק בחינוך ובבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק⁵³.
- הפרשי ההצמדה על איגרות החוב שהממשלה הנפיקה משנת 2001 ותנפיק בשנים הקרובות יירשמו בתקציב המדינה כהוצאה בזמן הפדיון.
- לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות⁵⁴.
- יתרת ההנפקות באמצעות הערבויות של ממשלת ארצות הברית תתפרס באופן שווה על פני השנים 2008 עד 2006. עלויות הסיכון המשולמות בגינן יירשמו בתקציב בפריסה ל-20 שנה.

50 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.)
 51 מבוסס על עדכון של מודל המס של מחלקת המחקר. לתיאור המודל ראו עדי ברנדר (2001), "אומדנים לפונקציית ההכנסות ממסים בישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2001.02 (ינואר).
 52 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.
 53 הנחה זו מתיישבת עם קצב הגידול של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי והתיכוני בשנים 1976-2004.
 54 זוהי הנחת עבודה. הממשלה מתכננת מספר הפרטות נוספות, שמימושן יקטין את החוב הציבורי במקביל להקטנת זרם ההכנסות מדיבידנדים ותמלוגים.

לוח ו'-11

התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים, 2002 עד 2010
(אחוזי תוצר)

תחזית					אומדן					תרחישים שונים
2010	2009	2008	2007	2006	ל-2005	2004	2003	2002		
עמידה ביעד ההוצאות										
34.3	34.8	35.2	35.3	35.9	37.3	37.0	37.1	39.2	סך ההכנסות (ללא פרעון אשראי)	
27.7	28.2	28.5	28.7	29.2	29.5	29.1	28.9	30.2	מזה: מסים	
34.4	35.4	36.4	37.4	38.8	39.3	40.8	42.7	43.0	ההוצאות (ללא מתן אשראי)	
									שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה	
1.4	1.0	1.9	1.4	9.3	-2.0	0.6	-0.3	-2.4	האזרחית נטו ללא ריבית ¹	
-0.1	-0.5	-1.2	-2.2	-2.8	-1.9	-3.8	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי	
84.6	89.1	93.3	97.0	99.9	101.9	105.7	106.7	104.6	החוב הציבורי (ברוטו)	
									היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה	
1.4	1.0	0.4	בתקרת ההוצאות	
העלאה של 1.6 אחוזים לשנה בתקרת ההוצאות החל מ-2006²										
34.7	35.5	36.3	37.1	38.2	39.3	40.8	42.7	43.0	ההוצאות (ללא מתן אשראי)	
									שיעור השינוי הריאלי של ההוצאה	
2.3	2.1	2.3	2.2	6.3	-2.0	0.6	-0.3	-2.4	האזרחית נטו ללא ריבית ¹	
-0.4	-0.7	-1.1	-1.9	-2.3	-1.9	-3.8	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי	
84.3	88.4	.92	92.4	96.2	101.9	105.7	106.7	104.4	החוב הציבורי (ברוטו)	
עמידה ביעד ההוצאות בצמיחה של 3 אחוזים לשנה מ-2006										
36.0	36.7	37.5	38.2	39.2	39.3	40.8	42.7	43.0	ההוצאות (ללא מתן אשראי)	
-1.9	-2.1	-2.4	-3.0	-3.3	-1.9	-3.8	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי	
94.2	96.4	98.4	100.3	101.5	101.9	105.7	106.7	104.6	החוב הציבורי (ברוטו)	
גידול של 1.6 אחוזים לשנה בהוצאות (החל מ-2007) וצמיחה של 3 אחוזים לשנה מ-2006										
-2.8	-2.7	-2.9	-3.3	-3.3	-1.9	-3.8	-5.6	-3.8	הגירעון ללא אשראי	
96.4	97.7	99.1	100.5	101.5	101.9	105.7	106.7	104.6	החוב הציבורי (ברוטו)	
הפחתת מסים ושמירה על גירעון של 3 אחוזי תוצר בכל שנה										
24.8	25.8	26.7	28.0	29.0	29.5	29.1	28.9	30.2	סך ההכנסות ממסים	
92.5	94.3	96.1	98.0	100.0	101.9	105.7	106.7	104.6	החוב הציבורי (ברוטו)	

(1) מניח ביצוע מלא של התקציב בשנת 2006, שסכומים שתוקצבו בסעיף הריבית ולא יוצאו ישמשו להוצאות אחרות וכי הקיצוצים הנדרשים בשנים 2008-2010 יהיו בהוצאות האזרחיות. לא כולל את הוצאות ההתנתקות

(2) ב-2006 ביחס להוצאות בפועל ב-2005. המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

כיוון שהממשלה לא תוכל להגביל לאורך שנים את גידול השכר לעובד במגזר הציבורי לשיעורים נמוכים מאלה שבמגזר העסקי, חשוב לתכנן כבר עכשיו את הצעדים שיאפשרו להקטין את גודלו היחסי של המגזר הציבורי ואת התעסוקה בו בשנים 2008 ואילך.

כיוון שההעלאה של תקרת ההוצאות בתקציב נקבע בכל שנה ביחס לתקציב השנה הקודמת – ולא ביחס להוצאות בפועל – שיעורי ההעלאה שנקבעו מאפשרים בשנים הקרובות הרחבה ניכרת של ההוצאות בהשוואה להוצאות בפועל ב-2005.

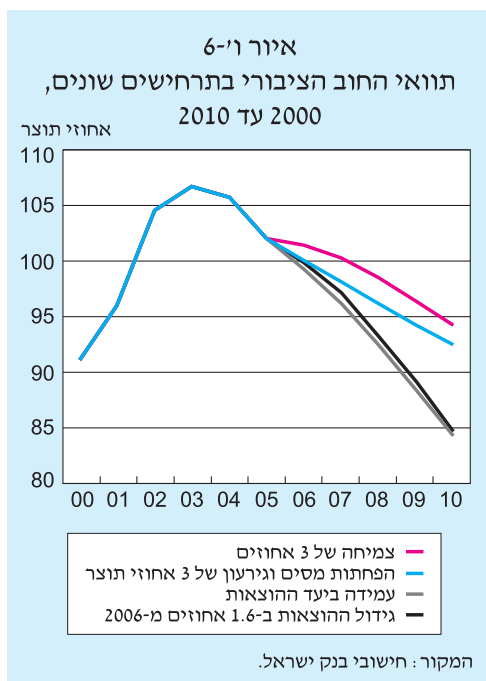
העמידה בתקרת ההוצאות תאפשר, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בשנת 2010 צפוי שיעור זה להגיע ל-34.5 אחוזי תוצר, חמש נקודות אחוז מאשר ב-2005.

על פי הניתוח לעיל, גם אם הממשלה תוציא ב-2006 את מלוא הסכום הכלול בהצעת התקציב לשנת 2006, דבר שכאמור לעיל משמעותו גידול ניכר בהשוואה להוצאה בפועל ב-2005, צפוי הגירעון בשנה זו להיות מעט מתחת לתקרה של 3 אחוזי תוצר. בשנת 2007, אם יתממשו הנחות המודל, לא נדרשים צעדים נוספים על הקיצוצים הרוחביים, ההקפאות הנומינליות והפחתות הקצבאות שכבר הוחלט עליהן, כדי להשיג את יעדי ההוצאות והגירעון. גם היקף הצעדים הנדרש לעמידה בתקרת ההוצאות ב-2008 אינו גדול. בשנים 2009 ו-2010 נדרשים צעדים בהיקף גדול יותר לבלימת גידולן של ההוצאות - בין היתר, משום שהממשלה עדיין לא החליטה על צעדים ספציפיים לתקופה זו (לוח ו'-11). כיוון שהממשלה לא תוכל להגביל לאורך שנים את גידול השכר לעובד במגזר הציבורי לשיעורים נמוכים מאלה שבמגזר העסקי, חשוב לתכנן כבר עכשיו את הצעדים שיאפשרו להקטין את גודלו היחסי של המגזר הציבורי ואת התעסוקה בו בשנים 2008 ואילך. זאת במסגרת חשיבה רב-שנתית, שתכלול שינויים מבניים לייעול המגזר הציבורי, צעדים להגדלת האפקטיביות של תקציבי השירותים הציבוריים ותשלומי ההעברה בהשגת מטרות המדיניות, וקביעת סדרי עדיפויות לגבי התחומים שבהם הממשלה תמשיך להיות מעורבת. תכנון כזה יאפשר לשמור על איכות השירותים הציבוריים, שעל פי הניסיון במדינות המפותחות הביקוש להם צפוי לגדול עם עליית התוצר, תוך גידול מתון בלבד של ההוצאות.

כיוון שההעלאה של תקרת ההוצאות בתקציב נקבעת בכל שנה ביחס לתקציב השנה הקודמת - ולא ביחס להוצאות בפועל - שיעורי ההעלאה שנקבעו מאפשרים בשנים הקרובות הרחבה ניכרת של ההוצאות, בהשוואה להוצאות בפועל ב-2005. יתר על כן, כיוון שגידול מתון של ההוצאות בשנה מסוימת אינו מקטין את ההוצאה המותרת בשנים שאחריה, הרי בהנחות הקיימות לגבי הוצאות הביטחון, התקרה הנוכחית מאפשרת גידול ריאלי ממוצע של כשלושה אחוזים לשנה בהוצאות האזרחיות ללא ריבית בשנים 2006-2010 - מעבר לשיעור הגידול החזוי של האוכלוסייה: כ-1.6 אחוזים.

העמידה בתקרת ההוצאות תאפשר, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר⁵⁵. בשנת 2010 צפוי שיעור זה להגיע ל-34.5 אחוזי תוצר, חמש נקודות אחוז פחות מאשר ב-2005 ותשע נקודות אחוז פחות מאשר ב-2002. בכך ייסגר חלק משמעותי מהפער בין רמת ההוצאה הציבורית הממוצעת בישראל לרמתה במדינות OECD. הירידה הניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין גם את הגירעון, למרות הפחתות הניכרות, שכבר הוחלט עליהן, בשיעורי המס, שיקטינו את נטל המס בשלוש נקודות אחוז. על פי תרחיש זה, בשנת 2010 צפוי תקציב הממשלה להגיע לאיזון, במקביל להתכנסות שיעור האבטלה לרמה של כ-6.5 אחוזים. יחס החוב הציבורי לתוצר יירד ירידה מתמשכת (איור ו'-6) עד לכ-93 אחוזי תוצר בשנת 2008 ולכ-85 אחוזי תוצר בשנת 2010. ירידה זו תורמת, בין היתר, להקטנת הוצאות הריבית, כך שב-2010 הן יהיו נמוכות ב-1.3 נקודות אחוז תוצר מאשר ב-2003. 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 ביחס לתקצוב ההשקעות ברכבת, בתשתית הכבישים, בסבסוד חברת "אגד", בקצבאות הילדים ובמימון גירעונות קרנות הפנסיה.

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



כיוון שהחוק הקיים מאפשר גידול ניכר של ההוצאות ב-2006, כאמור לעיל, נבחן תרחיש חלופי, שלפיו תעלה הממשלה את תקרת ההוצאות ב-1.6 אחוזים לשנה, בהתאם לקצב גידולה של האוכלוסייה; בשנת 2006 תהיה ההעלאה ביחס להוצאות בפועל ב-2005, ובשנים הבאות - ביחס לתקציב השנה הקודמת. תרחיש זה עדיין מאפשר עלייה של 6.3 אחוזים בהוצאות האזרחיות ללא ריבית ב-2006, אף כי שיעור עלייה זו נמוך מהאפשרי על פי החוק הקיים. בשנים 2007 עד 2010 יוכלו הוצאות אלה לגדול ב-2.2 אחוזים לשנה בממוצע. תוואי זה ימנע גידול משמעותי של הגירעון ב-2006, ובכך יחזק את אמינות המחויבות של הממשלה להפחתת יחס החוב לתוצר, ויקטין את הסיכון לעלייתו במקרה של התפתחויות פחות חיוביות מהצפוי בכלכלה העולמית או במצב הביטחוני בשנתיים הקרובות.

למרות התמונה האופטימית העולה מהתרחישים דלעיל, רגישותן של התוצאות להנחות המקרו-כלכליות, ובפרט לשיעור הצמיחה במשק, היא גדולה. אם קצב גידולו של התוצר יפחת ל-3 אחוזים לשנה - משמע שהתוצר לנפש יגדל בהתאם לממוצע בעשורים האחרונים - יגיע הגירעון בשנים 2009 ו-2010 לשני אחוזי תוצר, גם אם הממשלה לא תחרוג מתקרת ההוצאות. במקרה זה צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר לפחות עד שנת 2010 רק ל-94 אחוזים, עדיין מעל לרמתו בשנת 2000 (לוח ו-11) ואך מעט מתחת לרמתו ב-2005. רגישות זו מדגישה את החשיבות של שמירה על תוואי הוצאות מתון. אם יוחלט שלא להפחית את קצב גידול ההוצאות ב-2006 בהתאם לביצוע ב-2005 ולהאיץ את קצב גידול ההוצאות החל מ-2007 ל-1.6 אחוזים לשנה, בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה, הרי שאם קצב הצמיחה יהיה רק שלושה אחוזים לשנה, תהיה הממשלה צמודה לתקרת הגירעון בכל התקופה, ויחס החוב הציבורי לתוצר יהיה בסופה ברמה נמוכה רק במעט מהנוכחית. יעדי הממשלה מאפשרים הפחתות מסים כל עוד הגירעון מצוי מתחת לתקרה של 3.0 אחוזי תוצר. אם תתממש הירידה הצפויה של הגירעון משנת 2007 ואילך, תוכל הממשלה לעמוד ביעדים גם תוך הפחתה ניכרת של נטל המס. תרחיש חלופי, שבו הממשלה שומרת על יעד ההוצאות אך מפחיתה את שיעורי המס כך שתקרת הגירעון תישמר, יביא להפחתת נטל המס הממשלתי בחמש נקודות אחוז מ-2005 עד 2010. נטל המס בישראל בתרחיש זה יהיה בסוף התקופה נמוך משמעותית מאשר במרבית המדינות המפותחות. החוב הציבורי יפחת בתרחיש זה עד ל-92.5 אחוזי תוצר בשנת 2010. ואולם, גם כאן, אם שיעור הצמיחה יהיה שלושה אחוזים, יחס החוב לתוצר כמעט לא יפחת בין 2005 ל-2010. מניתוח זה עולה כי עולה כי עמידה בתקרת ההוצאות לשנים 2006-2010 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר, של נטל המס ושל משקל ההוצאה הציבורית

אם קצב גידול התוצר יפחת ל-3 אחוזים לשנה – כלומר, התוצר לנפש יגדל בהתאם לממוצע בעשורים האחרונים – צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר לפחות עד שנת 2010 רק ל-94 אחוזים, גם אם הממשלה לא תחרוג מתקרת ההוצאות.

עמידה בתקרת ההוצאות לשנים 2006-2010 מאפשרת הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר, של נטל המס ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התכנסות אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות.

בתוצר, תוך התכנסות אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות. כך תוכל הממשלה להוסיף ולתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות. עם זאת, התוצאות החיוביות של המדיניות רגישות מאוד להתפתחויות המקרו-כלכליות, ולכן סטייה מיעדי המדיניות עלולה לעצור את ההתקדמות בהקטנת הגירעון ויחס החוב לתוצר, אם קצב הצמיחה יואט, ולו במקצת. זאת מעבר להשפעה האפשרית של סטייה כזאת על אמינות המדיניות הפיסקלית עצמה - בפרט לנוכח השינויים התכופים ביעדים הפיסקליים עד השנה - ובאמצעותה על הפעילות.