

ניתוח ראשוני של תקציב הממשלה לשנת 2007 ותחזית רב-שנתית של התפתחות התקציב

ניתוח ראשוני של הצעת תקציב המדינה לשנת 2007, שהוגשה לכנסת בסוף אוקטובר, מורה, כי אם זו תאושר רב הסיכוי כי הממשלה תעמוד בשנת 2007 ביעדים שנקבעו למצדפי התקציב; זאת לאחר שבכל אחת משלוש השנים האחרונות היא עמדה ביעדים שנקבעו בראשית אותה שנה¹. ההנחות המקרו-כלכליות שבבסיס הצעת התקציב תואמות במידה רבה את ההתפתחויות הכלכליות האחרונות, ותחזית ההכנסות עולה בקנה אחד עם ההנחות המקרו-כלכליות. בהתחשב בהקצאת חלק מהתקציב לרזרבה, ששחרורה מותנה בקצב עליית המחירים, גם תקצוב ההוצאות מתיישב עם תקרת הגידול הרב-שנתית (בשיעור ריאלי של 1.7 אחוזים), בתוספת ההוצאות החד-פעמיות שעליהן החליטה הממשלה בשל המלחמה בלבנון וההתנתקות מעזה. יתר על כן, אם תעמוד הממשלה בהחלטות שקיבלה לגבי מסגרת תקציבה ורכיבי בשנים הבאות היא תוכל להשיג הפחתה מתמשכת של הגירעון, של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, של נטל המס ושל יחס החוב הציבורי לתוצר. השגת יעדים אלה תתרום לביסוס צמיחה בת-קיימא של המשק תוך הפחתת עלויות המימון של המגזר הציבורי. עם זאת, השינויים התכופים ביעדי התקציב בשנים האחרונות וההתפתחויות הביטחוניות והמדיניות מלמדים שהדבקות ביעדים המקרו-כלכליים של התקציב והיכולת להשיגם בתנאים של אזורנו אינם מובנים מאליהם.

תקציב 2007

תחזית ההכנסות בתקציב 2007 מתבססת על תחזית צמיחה של 3.8 אחוזים, בדומה לזו של בנק ישראל. תחזית התקציב היא כי ההכנסות ממסים בשנת 2007 יסתכמו ב-181 מיליארדי ש"ח, וכי סך ההכנסות (ללא אשראי) יגיע ל-221 מיליארדי ש"ח. התחזית על פי מודל המס של מחלקת המחקר לגבי ההכנסות ממסים דומה מאוד, וכך גם התחזית לסך ההכנסות. מכאן שאם יתממשו ההנחות המקרו-כלכליות ששימשו לצורך התחזית, רבים הסיכויים שגירעון הממשלה יהיה בקרבת תקרת הגירעון של 3.0 אחוזי

תוצר, גם במקרה של הוצאת מלוא התקציב². יעד הגירעון לשנת 2007 דומה ליעד לשנת 2006, אך גבוה משמעותית מהגירעון בפועל הצפוי השנה. הסיבות העיקריות לגידול הצפוי של הגירעון הן תקבולי המס הגדולים והחד-פעמיים ממכירת חברת "להבי ישקר" ב-2006, עלויות חידוש המלאים של צה"ל בעקבות המלחמה ומימון תוכנית הסיוע לצפון, שיתבטאו במידה רבה יותר בתקציב 2007 בהשוואה ל-2006, העלאת תקרת גידול ההוצאות ל-1.7 אחוזים והמשך ההפחתות בשיעורי המס. הגירעון הצפוי ב-2007, לפי ההגדרות המקובלות בעולם³, הוא כ-4.7 אחוזי תוצר.

תקרת ההוצאות בתקציב 2007 (נטו, כולל מתן אשראי) גבוהה נומינלית ב-5 אחוזים מזו שנקבעה בתקציב 2006, ולכן – אם יוצא התקציב במלואו – משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר אינו צפוי לרדת השנה, לאחר שהוא פחת משמעותית בשלוש השנים האחרונות. כיוון שעל פי התחזיות הנוכחיות מדד המחירים הממוצע ב-2007 יהיה גבוה מזה של 2006 בפחות מאחוז אחד⁴ הגידול הריאלי של ההוצאות בתקציב הוא יותר מ-4 אחוזים, קצב גידול גבוה בהרבה מתקרת הגידול הריאלי של 1.7 אחוזים, הקבועה בחוק. עם זאת, כדי לבדוק אם הצעת התקציב מתיישבת עם החלטות הממשלה, יש לנכות מסך ההוצאות את הרכיבים החד-פעמיים שהממשלה החליטה להחריג מהתקרה (לוח ב'-1): (1) הגדלת תקציב 2007 ב-3.5 מיליארדי ש"ח (והגדלת תקציב 2008 ב-2.5 מיליארדי ש"ח), כדי לממן את ההצטיידות המחודשת של צה"ל בעקבות המלחמה בלבנון ואת הסיוע לאזור הצפון; (2) הוצאות בסך 1.1 מיליארדי ש"ח בגין ההתנתקות מעזה, שנדחו מהשנתיים הקודמות. בניכוי סעיפים אלה סך הגידול הריאלי הצפוי הוא כ-3 אחוזים, עדיין כ-1.3 אחוזים מעבר לתקרה. ואולם, גידול התקציב מעבר לתקרה שנקבעה משקף את הירידה הבלתי-צפויה במדד המחירים לצרכן לאחר שהוכנה הצעת התקציב. כתוצאה מירידה זו גם התיקון שנכלל בהצעת התקציב בגין הפער בין עליית המחירים בפועל ב-2006 לזו שנחזתה בעת הכנת התקציב המקורי (בסתיו 2005) וגם תחזית עליית המחירים ב-2007 נראים כעת גבוהים מדי⁵.

² תחזית ההכנסות ממסים של בנק ישראל מניחה צמיחה של 4 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי, גידול ריאלי ממוצע של 2.2 אחוזים בשכר למשרת שכיר, גידול ריאלי של 4 אחוזים ביבוא מוצרי הצריכה ושער חליפין ממוצע של 4.5 שקלים לדולר.

³ החישוב על פי ההגדרות המקובלות בעולם מקיף את כלל המגזר הציבורי, נערך על בסיס צבירה וכולל את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי הנקוב בשקלים.

⁴ תחזית זו תואמת עליית מחירים של 2 אחוזים במהלך 2007.

⁵ להסבר מפורט של חישוב תקרת ההוצאות בתקציב ראו פרק 3 בדוח בנק ישראל לשנת 2004 (עמ' 172-173).

¹ עם זאת, תקרת ההוצאות הרב-שנתית שנקבעה ב-2004 הועלתה בשנים 2005 ו-2006, כדי לכלול את הוצאות ההתנתקות, ושוב ב-2007, בעקבות ההסכמים הקואליציוניים, המלחמה בלבנון והמשך המימון של הוצאות ההתנתקות.

לוח ב'-1: חישוב תקרת הוצאות על פי החלטות הממשלה

(מיליארדי ש"ח)	
(1)	סך ההוצאות בתקציב 2006
219.0	(נטו, כולל אשראי)
(2)	מזה: הוצאות ההתנתקות
2.2	
(3)	בסיס לחישוב תקרת ההוצאות ב-2007 (2) - (1)
216.8	
(4)	שיעור הגידול הריאלי של ההוצאות
1.7%	
(5)	התאמה להפרש בין המדד הממוצע ב-2006 הצפוי כיום לזה שהיה צפוי בעת הכנת תקציב 2006 ¹
0.2%	
(6)	עליית המחירים הצפויה ב-2007 בהשוואה ל-2006 ²
1.0%	
(7)	תקרת ההוצאות ב-2007 ללא תוספות חד-פעמיות
223.1	$(3) * [(4) + 1] * [(5) + 1] * [(6) + 1]$
2.5	תוספות חד-פעמיות: הצטיידות צה"ל
1.0	סיוע לאזור הצפון
1.1	תוכנית ההתנתקות
4.6	סך הכול
(8)	
227.7	תקרת ההוצאות על פי החלטות הממשלה (7) + (8)
(9)	
230.0	תקרת ההוצאות בהצעת התקציב
(10)	

¹ התחזית המקורית בתקציב 2006 הייתה לעלייה של 2 אחוזים, ואילו ההערכה הנוכחית היא כי המחירים יעלו ב-2.2 אחוזים.

² ממוצע שנתי. תחזית זאת תואמת עלייה של 2 אחוזים במדד המחירים לצרכן במהלך 2007.

ההנחות העיקריות ששימשו בניתוח הן:

- התוצר הריאלי יגדל בשנת 2007 ב-4.0 אחוזים, ובשנים 2008-2011 - ב-3.7 אחוזים לשנה בממוצע. שיעור הגידול הצפוי מתבסס על גידול התעסוקה בקצב מהיר מזה של גידול כוח העבודה, כך שהאבטלה תתכנס לשיעורה הטבעי (כ-6.5 אחוזים) בשנת 2010, ועל עלייה שנתית של 1.25 אחוזים בתוצר למועסק, בדומה לממוצע בשלושים השנים האחרונות.
- ב-2008 תותאם תקרת ההוצאות לפער בין עליית המחירים שהונחה בתקציב 2007 לעליית המחירים הצפויה כיום.
- ההוצאות בגין תוכנית ההתנתקות יסתיימו בשנת 2007.
- השכר הריאלי במשק יעלה משנת 2008 בשיעור זהה לזה של עליית התוצר למועסק.
- התשואה הריאלית על איגרות החוב שתנפיק הממשלה משנת 2006 תהיה 4.0 אחוזים, בדומה לממוצע בעשור האחרון (6.5 אחוזים על איגרות לא-צמודות ל-10 שנים).
- הממשלה תעמוד בהחלטות על הקפאת כוח האדם והתקציבים הנומינליים במגזר הציבורי. כתוצאה מכך, שיעור עלייתם של מחירי הצריכה הציבורית (פרט לחינוך ובריאות) יהיה דומה לזה של מחירי התוצר.
- הפעלתם של חוקים פרטיים שונים, ששישומם נדחה בעבר, והם אמורים להיכנס לתוקף בשנים הקרובות, תידחה שוב.

למרות חריגה טכנית זו נראה כי גידול התקציב בנסיבות אלה מעבר ליעדים שנקבעו אינו מסכן את העמידה ביעדי בעת הביצוע. זאת מפני שהצעת התקציב כוללת רזרבת מחירים של שלושה אחוזים מסך ההוצאות, שתופשר רק אם עליית המחירים בפועל תהיה בהתאם לתחזית.

תחזית רב-שנתית ל-2007 עד 2011

א. מסגרת הניתוח וההנחות העיקריות

התחזית לשנים 2007-2011 מתבססת על מערכת התקציב הרב-שנתי של מחלקת המחקר בבנק ישראל⁶ ועל אומדני ביצוע התקציב בשנת 2006. התחזית משקפת את החלטות הממשלה לגבי צעדים ספציפיים בתקציב המדינה בשנים הבאות, ובוחנת את ההתאמה ביניהן לבין יעדי הגירעון והוצאות הממשלה. התחזית נשענת על הנחות רבות, כמפורט להלן. כדי לבחון את רגישות המסקנות לשינויים בהנחות, מוצג הניתוח גם בהנחות חלופיות.

⁶ לתיאור מפורט של מבנה המערכת, המתעדכנת באופן שוטף, ראו קובי ברויזא ועדי ברנדר (2003), "השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008", בנק ישראל, נייר עמדה.

גדר ההפרדה. תרחיש חלופי הבוחן את ההשלכה של היענות לדרישות התקציב של מערכת הביטחון, כפי שפורסמו לפני ההחלטה על הקמת הוועדה, מוצג בהמשך.

רכיב נוסף בעל חשיבות לתחזית הוא אומדן הביצוע של תקציב 2006. כיוון שבשנים האחרונות גדל מאוד חלקו של תקציב הממשלה המוצא בחודש דצמבר, וגם שיעור ההוצאה השנתי מתוך התקציב השתנה, אופפת אי-ודאות את סך ההוצאות בתקציב בסוף השנה גם בשלב מאוחר זה של השנה. הניתוח הנוכחי מתבסס על ההערכה שעד סוף השנה יסתכמו הוצאות הממשלה בכ-229 מיליארדי ש"ח (ברוטו, ללא אשראי וללא תשלומים מקרן הפיצויים), כגודל התקציב המקורי, וגירעון הממשלה יגיע לכ-1.5 אחוזי תוצר. הגירעון הנמוך, יחד עם ההשפעות של ירידת שער השקל מול הדולר ושל שיעור העלייה הנמוך במדד המחירים לצרכן בהשוואה לעליית מחירי התוצר יביאו את יחס החוב הציבורי לתוצר בסוף 2006 לכ-90 אחוזים, ירידה של 7 נקודות אחוז לעומת סוף 2005.

ב. התרחיש הבסיסי – שמירה על תקרת ההוצאות

תרחיש זה מניח כי הממשלה תגדיל ריאלית את הוצאותיה בשנים 2007-2011 בהתאם לתקרה שקבעה: ב-1.7 אחוזים לשנה, בתוספת ההוצאות החד-פעמיות שעליהן הוחלט בשנים 2007 ו-2008. על פי תחזית הוצאות שנערכה על בסיס ההחלטות שהממשלה כבר קיבלה בדבר צעדים ספציפיים, נראה כי היקף הצעדים הנוספים הדרושים כדי לעמוד ביעד זה ב-2008 הוא כ-2.5 מיליארדי ש"ח, וכי בשנת 2009 נדרשת הפחתה נוספת של ההוצאות בכ-2 מיליארדי ש"ח (לוח ב'-2). על פי ניתוח זה ב-2010 לא תידרש הפחתה נוספת של ההוצאות, וב-2011 תידרש הפחתה משמעותית - בין היתר, משום שהממשלה עדיין לא החליטה על צעדים ספציפיים לשנה זו.

העמידה בתקרת ההוצאות תאפשר, בשיעורי הצמיחה שהונחו בתרחיש, ירידה ניכרת של משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. בשנת 2011 צפוי שיעור זה להגיע לכ-33 אחוזי תוצר, 3.5 נקודות אחוז פחות מאשר ב-2006 ו-8 נקודות אחוז פחות מאשר ב-2003. הירידה הניכרת של משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תאפשר להקטין את הגירעון באופן מתמשך, לאחר העלייה הצפויה ב-2007; זאת למרות ההפחתות הניכרות בשיעורי המס שעליהן החליטו הממשלה והכנסת, אשר יקטינו את חלקם של תשלומי המס בתוצר בכ-2 נקודות אחוז עד 2006 ויביאו את נטל המס בישראל לרמה נמוכה מזו שבמרבית המדינות המפותחות. על פי תרחיש זה צפוי הגירעון לרדת בכנקודות אחוז בכל אחת מהשנים 2008 ו-2009, ולהגיע לאחוז אחד

• הסיוע האזרחי מממשלת ארצות הברית יסתיים ב-2007.
 • ההכנסות ממסים, בניכוי שינויי חקיקה, יגדלו בגמישות של 1.08 ביחס לגידול התוצר משנת 2008 ואילך, בדומה לגידול ב-15 השנים האחרונות. ההכנסות בשנת 2007 נאמדו על בסיס מודל המס של מחלקת המחקר, כמפורט לעיל.

• הרפורמות במס והפחתות המסים האחרות, כולל הפחתת תשלומי המעסיקים והעצמאיים למוסד לביטוח לאומי, יתבצעו כמתוכנן.

• שער החליפין של השקל ביחס לדולר יהיה 4.6 שקלים בסוף 2007 ו-4.8 שקלים מסוף 2008.⁷ מדד המחירים לצרכן יעלה ב-2 אחוזים לשנה.

• ההוצאות לחינוך ולבריאות יגדלו בהתאם לשינויים בגודל ובהרכב של האוכלוסיות הרלוונטיות. הגידול הכמותי של שירותים אלה – לכל מקבל שירות – יהיה בהתאם לגידול התוצר למועסק, ופריון הייצור לא ישתנה, בעוד ששיעור עלייתו של השכר למועסק בחינוך ובבריאות ידמה לזה של השכר הממוצע במשק.

• הפרשי ההצמדה על איגרות החוב הצמודות שהממשלה הנפיקה משנת 2001 יירשמו כהוצאה בתקציב בזמן הפדיון.

• לא יתבצעו הפרטות נוספות בשנים הקרובות.

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

אחד הקשיים העיקריים בתחזית הוא הערכת התפתחות תקציב הביטחון לשנים הקרובות. עוד לפני המלחמה בלבנון היו פערים גדולים בין פרשנויות מערכת הביטחון ומשרד האוצר ביחס לתוואי תקציב הביטחון הנגזר מהחלטות הממשלה ומסיכומי ראש הממשלה בעבר. כתוצאה מכך ההחלטות לגבי גודלו של תקציב הביטחון מתקבלות כמעט בכל שנה בדיון אצל ראש הממשלה. בעקבות המלחמה הציגה מערכת הביטחון דרישות תקציביות בהיקף ניכר – מעבר לאלו שכבר אושרו – והוחלט כי אלו יידונו בצוות/ועדה שימליצו על תוואי ההוצאות הנדרש. כיוון שבשלב זה אין אפשרות לחזות כיצד ובאיזה היקף יושפע תקציב הביטחון מהדיונים, הניתוח הנוכחי מתבסס על ההחלטות הקיימות ועל ההנחה שמעבר להן יישמר גודלו הריאלי של תקציב הביטחון עד 2011. מגודל זה יופחתו הקיצוצים הרוחביים שעליהם החליטה הממשלה והעלויות של בניית

⁷ שינוי ההנחה לשער חליפין של 4.5 ש"ח לדולר בסוף 2007 יקטין את יחס החוב לתוצר בסוף 2007 ב-0.4 אחוז.

לוח ב'-2: התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים, 2003 עד 2011 (אחוזי תוצר)

	תחזית				אומדן				
	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
תרחיש עמידה ביעד ההוצאות									
סך ההכנסות (ללא פרעון אשראי)	32.4	32.4	32.8	33.0	33.3	34.8	35.6	35.3	35.5
מזה: מסים	26.3	26.3	26.7	26.9	27.2	28.5	28.0	27.8	27.7
ההוצאות (ללא מתן אשראי)	32.8	33.2	33.8	34.9	36.2	36.4	37.4	39.0	40.9
הגירעון ללא אשראי	-0.3	-0.8	-1.1	-1.9	-2.9	-1.6	-1.7	-3.7	-5.4
החוב הציבורי (ברוטו)	78.8	81.5	84.7	87.7	89.4	89.8	97.0	100.9	102.3
מזה: החוב הממשלתי	76.9	79.6	82.7	85.7	87.3	87.5	94.8	98.5	99.7
היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות ¹	0.5	0.0	0.3	0.4
תרחיש עמידה ביעד ההוצאות בצמיחה של 3 אחוזים לשנה מ-2007									
ההוצאות (ללא מתן אשראי)	33.9	34.3	34.7	35.5	36.5	36.4	37.4	39.0	40.9
הגירעון ללא אשראי	-1.6	-2.1	-2.1	-2.6	-3.3	-1.6	-1.7	-3.7	-5.4
החוב הציבורי (ברוטו)	85.9	87.5	88.9	90.3	90.7	89.8	97.0	100.9	102.3
תרחיש הגדלת תקציב הביטחון לפי הדרישות שהוצגו (החל מ-2007)									
ההוצאות (ללא מתן אשראי)	33.2	33.6	34.3	36.0	37.3	36.4	37.4	39.0	40.9
הגירעון ללא אשראי	-0.7	-1.2	-1.5	-3.0	-4.0	-1.6	-1.7	-3.7	-5.4
החוב הציבורי (ברוטו)	81.8	84.3	87.2	89.9	90.6	89.8	97.0	100.9	102.3
החוב הציבורי (ברוטו) בצמיחה של 3 אחוזים לשנה מ-2007	89.1	90.4	91.5	92.6	91.8	89.8	97.0	100.9	102.3

¹ בהנחה שהצעדים שיינקטו בכל אחת מהשנים הקודמות יהיו פרמננטיים. המקור: חישובי מחלקת המחקר של בנק ישראל.

וב-2011 ל-1.5 אחוזי תוצר, גם אם הממשלה לא תחרוג מיעד ההוצאות. במקרה זה צפוי יחס החוב הציבורי לתוצר לפחות עד שנת 2011 ל-86 אחוזים, בדומה לרמתו בשנת 2000 (איור ב'-1). ניתוח זה מדגיש את הפגיעות הרבה של תוצאות המדיניות להתפתחויות המקרו-כלכליות.

בתרחיש השני נבחנות ההשלכות של תרחיש קיצוני, שבו מתקבלות מלוא דרישות מערכת הביטחון להגדלת תקציבה תוך העלאה מקבילה של תקרת ההוצאות החל משנת 2007. דרישות אלה כוללות העלאה קבועה של תקציב הביטחון ב-3 מיליארדי ש"ח לשנה, וכן תוספת חד-פעמית של 9.6 מיליארדי ש"ח, שתתפרס על השנים 2007 ו-2008. אימוץ דרישות אלה, גם אם לא יפגע בגידול התוצר ו/או יביא להעלאת שיעורי הריבית במשק, יגדיל את הגירעון ב-2007 ל-4 אחוזי תוצר (כ-5.7 אחוזי תוצר בהגדרות הבין-לאומיות המקובלות) ול-1.5 אחוזים ב-2009. יחס החוב הציבורי לתוצר יישאר ברמה של 90 אחוזים עד סוף 2008, ולא יירד אל מתחת ל-80 אחוזי תוצר גם ב-2011. אם הגדלה זו

מהתוצר ב-2009, בהתאם ליעד. בשנת 2011 צפוי הגירעון לקטון לפחות מחצי אחוז תוצר, במקביל להתכנסות שיעור האבטלה לרמה של כ-6.5 אחוזים. ירידת הגירעון תאפשר גם להפחית את יחס החוב הציבורי לתוצר באופן מתמשך (איור 1) עד לכ-85 אחוזי תוצר בשנת 2009 (השנה הראשונה שבה צפוי יחס החוב לתוצר לרדת אל מתחת לרמה של שנת 2000) ולכ-79 אחוזי תוצר בשנת 2011. מימושו של תרחיש זה תלוי, כמובן, ביישומן של החלטות הממשלה הקיימות בדבר הגבלת קצב גידולן של ההוצאות ובקבלת החלטות חדשות שיבטיחו את השמירה על תקרת ההוצאות גם בשנים 2008-2011.

ג. תרחישים חלופיים

כדי לאמוד את רגישות התחזית הרב-שנתית להנחות לגבי שיעור הצמיחה ותוואי המדיניות נבחנו שני תרחישים חלופיים. התרחיש הראשון מניח כי שיעור הגידול של התוצר בכל אחת מהשנים 2007-2011 יהיה 3 אחוזים בלבד. על פי תרחיש זה יגיע הגירעון ב-2007 ל-3.3 אחוזי תוצר,

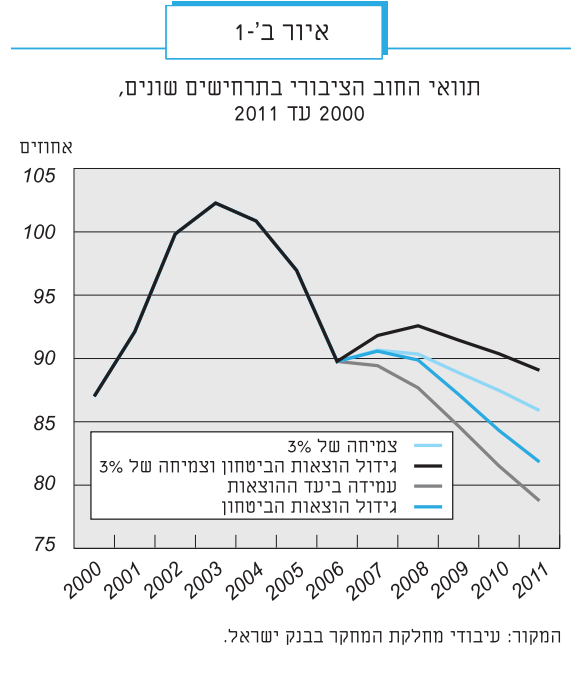
**מבט נוסף על העוני בישראל:
שימוש בסולם השקילות של
Luxembourg Income Studies**

להלן נבחן את שיעור העוני בישראל, התפתחותו והרכבו לפי מדד עוני יחסי, אך זאת תוך שימוש בסולם השקילות של Luxembourg Income Studies (LIS). מטרת דיון זה היא לבדוק אם בעיית העוני הניכרת, העולה מהמדידה המקובלת בישראל, נובעת משימוש בסולם שקילות המגלם בתוכו יתרונות-לגודל קטנים יחסית. לפיכך, הסולם שבחרנו לניתוח, נוסף על היותו סולם מקובל לשימוש ב-OECD, מגלם בתוכו יתרונות-לגודל משמעותיים. בחינת העוני בישראל תוך שימוש בסולם השקילות של LIS מצביעה אף היא על בעיית עוני ניכרת ועל החרפתה במהלך השנים, אף כי רמת העוני נמוכה בכ-3 נקודות אחוז מאשר לפי המדד המקובל. מאפייני אוכלוסיית העניים לפי מדידה זאת דומים למאפיינים שמתקבלים משימוש בסולם השקילות המקובל בארץ – עוני גבוה בקרב ערבים, חרדים, משפחות גדולות, בעלי השכלה מועטה ומשפחות ללא מפרנסים; עם זאת העוצמות שונות, ובפרט: שיעור העוני בקרב משפחות גדולות, בחישוב לפי סולם השקילות של LIS, קטן יותר.

מדידת העוני בישראל – רקע כללי

מדידת העוני בישראל, בדומה למדינות מערביות רבות, מבוססת על הגישה היחסית, שלפיה אדם הוא עני אם הכנסתו נמוכה מסף הכנסה מסוים, הנקבע בהתאם לחברה שבה הוא חי. בישראל, כמו במרבית המדינות שאימצו גישה זו להגדרת עוני, נבחרה ההכנסה החציונית הפנויה כמייצגת את רמת ההכנסה של החברה¹. רמת החיים של משק בית תלויה לא רק בהכנסתו אלא גם בצרכיו, המושפעים מאוד מגודל המשפחה. לפיכך לצורך הקביעה אם משק בית הוא עני בודקים את ההכנסה המשפחתית לנוכח צרכיה של המשפחה, בהתאם לגודלה, וזאת על ידי שימוש בסולם שקילות². מקובל להניח שתוספת ההכנסה הנדרשת למשק בית כדי לשמור על

תלווה בהאטת הצמיחה ל-3 אחוזים לשנה על פני התקופה, גיע הגירעון ב-2011 ל-2 אחוזי תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר לא יירד בשנה זו כלל בהשוואה לסוף 2006.



מתרחישים אלה עולה כי עמידה ביעדי התקציב לשנים 2007-2011 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התכנסות, בעיקר בסוף התקופה, אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות. זאת ועוד, הפחתות המסיים שכבר אושרו צפויות להביא להקטנה מתמשכת של נטל המס, שתהיה גם אמינה, אם תישמר תקרת ההוצאות. בכך תוכל הממשלה להוסיף ולתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות. עם זאת, השגת יעדים אלה רגישה לדבקות הממשלה ביעדים התקציביים שהציבה ולסביבה המקרו-כלכלית שהמשק פועל בה.

¹ שיעור קו העוני מהכנסה החציונית בישראל נקבע על 50 אחוזים. מדינות OECD מתמקדות לרוב בשיעור גבוה יותר של 60 אחוזים, אך מרביתן מדווחות גם על שיעורים אחרים – 50 אחוזים ו-70 אחוזים.

² ממחקרים שנעשו בעולם, שבחנו את סולמות השקילות גם במדינות המאופיינות בשיעור גבוה של ילדים, עולה, כי היתרונות-לגודל הגלומים בסולם השקילות הנהוג בישראל נמוכים מהמקובל גם במדינות אלו. ראו למשל:

Geoffrey Lancaster and Ranjan Ray (2002). "International Poverty Comparisons on Unit Record Data of Developing and Developed Countries", *Australian Economic Papers*, 41, issue 2, 129-39.