

חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר  
לנוכח הצורך להגדיל את ההוצאה לביטחון

מאת  
צבי זוסמן

פרק מתוך  
**הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006,**  
בעריכת יעקב קופ

## חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר לנוכח הצורך להגדיל את ההוצאה לביטחון\*

צבי זוסמן

פרופ' צבי זוסמן ז"ל  
2006-1930

מחקר זה הוכן במרכז טאוב על-ידי פרופ' צבי זוסמן בקיץ 2006, ונוסחו העיקרי נכתב על-ידי לפני שחלה. מחלתו לא מנעה ממנו להוסיף ולשפץ את הטיוטה, והוא השלים את הגירסה הסופית בבית-החולים בימי חייו האחרונים. המאמר משקף את דאגתו המתמדת לחוסנם של המשק ושל החברה, ומשלים את מסכת תרומותיו למשק ולמחקר הכלכלי בישראל. יהי זכרו ברוך.

בקווי היסוד של הממשלה החדשה, שהוצגו במאי 2006, סוכם על מדיניות תקציבית, שהייתה אמורה לשים קץ לקיצוצים בהוצאה החברתית בתקציב 2007. מדובר בקיצוצים שבוצעו בשנים 2002 עד 2006, שהביאו להקטנה משמעותית של ההוצאה לנפש בתחום החינוך, הבריאות ובמיוחד בתשלומי ההעברה<sup>1</sup>. מימון תוספת ההוצאה החברתית היה אמור לבוא משני מקורות<sup>2</sup>:

א. העלאת המגבלה המוטלת על הגידול בסך הוצאות הממשלה, החל בתקציב 2007, משיעור של אחוז אחד ל-1.7 אחוזים (השיעור הצפוי של גידול האוכלוסייה).

ב. בחינת קיצוץ מתמשך בתקציב הביטחון, החל בשנת 2007, וייעוד הסכומים, אם הם יקוצצו, למטרות חברתיות.

\* אני מודה לרעי קרמר על הסיוע הרב בהכנת כתב היד.

<sup>1</sup> אחדות ואחרים, 2006.

<sup>2</sup> קווי יסוד, 2006.

עם זאת, לא היה בשינויים המתוכננים בתקציב המדינה לשנת 2007, על פי העקרונות שנקבעו בקווי היסוד של הממשלה, כדי לשנות את המדיניות, שהעמידה במרכז את הקטנת משקלו של המגזר הציבורי במשק. הכוונה הייתה שהגידול של ההוצאה הציבורית יהיה איטי יותר מהצמיחה הצפויה של המגזר העסקי ומהגידול הצפוי בצריכה הפרטית של משקי הבית, שנאמד ביותר מ-4 אחוזים לשנה. במקביל להקטנת חלקן של הוצאות הממשלה, ההפחתות במיסים היו אמורות להימשך לאחר אישורן במסגרת הרפורמה במיסוי, שהוחל בביצועה בשנת 2003. הרפורמה נועדה להקטין את ההכנסות ממיסים בשנת 2010 בכ-13 מיליארדי שקלים, מתחת לרמה שהייתה מושגת אילו הוקפא המשך ביצועה בשנת 2007.<sup>3</sup>

### 1. תקציב המדינה לאור מלחמת לבנון

הצורך בהגדלה מיידית של תקציב הביטחון לכיסוי הוצאות הלחימה ולכיסוי נזקים בצפון הארץ, בעקבות המלחמה בלבנון, הביאו לגיבוש הצעת תקציב חדשה לשנת 2007 (בנוסף להעברה מיידית של 1.7 מיליארדי ש"ח מסעיפים אזרחיים לביטחון בתקציב 2006). בתקציב 2007, מימון חלק מנזקי המלחמה מתבצע על-ידי העלאה חד-פעמית של תקרת ההוצאה, כדי לאפשר את ההוצאות המיוחדות מחוץ למסגרת התקציב הבסיסי, ומימון בהגדלת הגירעון באופן חד-פעמי במלוא סכום ההוצאות שהוגדרו כמיוחדות. את עקרונות תקציב 2007, אחרי מלחמת לבנון, ניתן לסכם באופן הבא:

- (1) התקציב הבסיסי ימשיך לגדול בשנים הבאות בשיעור ריאלי של 1.7 אחוזים לשנה.
- (2) הממשלה תמשיך בשנת 2007, וגם בשנים הבאות, בהפחתות המיסים בהתאם לרפורמה שאושרה.
- (3) המגבלה על הגידול בהוצאה הציבורית תועלה באופן חד-פעמי בשיעור של 2.1 אחוזים לגבי תקציב 2007<sup>4</sup>, כך שהמגבלה המתוקנת לאותה שנה תסתכם לכדי גידול של 3.8 אחוזים (1.7 אחוזים גידול מקורי

<sup>3</sup> מינהל הכנסות המדינה, 2006.

<sup>4</sup> הגדלה בשיעור של 1.6 אחוזים כדי לממן את ההוצאות המיוחדות שנגרמו כתוצאה ממלחמת לבנון בסך של 3.5 מיליארד ש"ח – 2.7 מיליארד לתקציב הביטחון ו-800 מיליון לשיקום הצפון – ו-0.5 אחוזים נוספים כדי לממן את ההוצאות בגין ההתנתקות בסך 1.1 מיליארד ש"ח.

ועוד 1.6 אחוזים הוצאות מלחמה ועוד 0.5 אחוז התנתקות). בנוסף, גם בשנת 2008 מתוכננת העלאת תקרת ההוצאות המקורית של 1.7 אחוזים באחוז אחד נוסף, כלומר לכדי 2.7 אחוזים, שיאפשרו תוספת של 2.2 מיליארד ש"ח למימון הוצאות הלחימה והשיקום.

(4) מימון מלוא ההוצאות המיוחדות (מלחמה והתנתקות) על-ידי הגדלת הגירעון בשנת 2007 – על בסיס תחזית צמיחה של התוצר ב-3.8 אחוזים – לתקרה של 2.9 אחוזים מהתוצר, במקום 2 האחוזים שתוכננו במקור.

(5) מעבר למימון המיוחד של הוצאות המלחמה על-ידי הגדלות חד-פעמיות של מסגרת התקציב והגירעון, התקציב הבסיסי לשנת 2007 אמור לגדול ב-3.9 מיליארד ש"ח (שהם 1.7 אחוזים). מסכום זה הוקצו עתה 1.7 מיליארד ש"ח להגדלת תקציב הביטחון, מעבר למימון הוצאות המלחמה המיוחדות. לאחר הפחתה של סכום זה נותרו 2.2 מיליארד ש"ח להגדלת ההוצאה האזרחית (בעיקר לבריאות, לחינוך, לשירותים אישיים ולתשלומי העברה). מדובר בגידול בשיעור של 1.3 אחוזים בהוצאה האזרחית בתקציב, גידול הנמוך ב-0.4 אחוז מגידול האוכלוסייה הצפוי בשנת 2007. שינויים במבנה ההוצאה החברתית כוללים ביצוע חלקי בלבד של ההסכמים הקואליציוניים ואי-עדכון קצבאות, צעד שיחסוך 1.1 מיליארדי ש"ח.

חוסר היכולת לבצע את השיפורים שהובטחו לציבור בסעיפים חברתיים בתקציב 2007, וכנראה גם בתקציבים של השנים הבאות אחר-כך, נובע משני גורמים: ראשית, הציפייה שניתן יהיה לממן גידול מהיר יותר של ההוצאה האזרחית בכלל, ושל ההוצאה החברתית בפרט, מעבר לגידול במסגרת התקציב – 1.7 אחוזים לשנה – על-ידי הקטנה הדרגתית של תקציב הביטחון "הרגיל" לא תתגשם בשנת 2007, וההוצאה החברתית לנפש תמשיך לקטון. מצב זה יימשך ככל הנראה גם בשנים הבאות. שנית, גם כאשר בטווח ארוך יותר תתאפשר שמירה על רמה קבועה של הוצאה חברתית לנפש של הממשלה בהגבלת הגידול ל-1.7 אחוזים, לא ניתן יהיה לממן הגדלת שיפורים במערכת הרווחה ובמערכות החינוך והבריאות במימון ציבורי. לכן הן ימשיכו לפגר אחרי העלייה ברמת החיים הפרטית הממוצעת של האוכלוסייה.

להלן נציג חלופה למדיניות התקציבית של הממשלה לשנים הבאות, שאיננה באה במקום התכנית למימון ההוצאות המיוחדות בהגדלה חד-פעמית של הגירעון בתקציב. החלופה מציגה אפשרות להגדלת ההוצאה

החברתית במימון ציבורי על-ידי העלאת המגבלה על ההוצאה התקציבית הבסיסית מ-1.7 ל-3.0 אחוזים, בכל אחת מהשנים 2007 עד 2010. כדי שהגדלה בהוצאה החברתית לא תסכן את היציבות הפיננסית, מוצע לעצור את המשך הפחתות המיסים שתוכננו לשנים הקרובות. בדרך זו, הגדלת המגבלה ל-3 אחוזים בתקציב הבסיסי לא תשפיע באופן משמעותי על גודל הגירעון בתקציב ועל מועד השגת יעד הגירעון והחוב הציבורי ברמה המקובלת במדינות האיחוד האירופי, זאת בהשוואה לתוואי המתוכנן על-ידי האוצר, הכפוף למגבלה של 1.7 אחוזים. החלופה שתוצג כאן לא תביא, באף שנה, לחריגה מגירעונות בתקציב מעבר ל-3 אחוזים מהתוצר, מאחר שהגידול בהוצאות ממומן על-ידי הכנסות גבוהות יותר ממיסים, שיתאפשרו על-ידי הקפאת שיעורי המס ברמה אליה הגיע המשק בשנת 2006, לאחר ההפחתות במיסים שכבר בוצעו.

חשוב להדגיש, שהשיקול העיקרי בחלופה המוצגת כאן הוא הגדלת ההוצאה החברתית, ככל הניתן, בלי לפגוע ביציבות הפיסקאלית ובלי לחרוג מהמקובל כמדיניות מאקרו-כלכלית נכונה. הכוונה לקיים מדיניות, שתאפשר למדינה להגדיל את ההוצאה החברתית בהתאם לעדיפויות שלה, כל עוד היא ממומנת על-ידי מיסים ולא על-ידי גירעון בתקציב, המערער את היציבות הפיננסית. לעומת זאת, בתוואי המוצע על-ידי האוצר, הקטנת משקל הוצאות המגזר הציבורי, תוך המשך ההקטנה של ההוצאה החברתית לנפש והפחתות המיסים, הפכו למטרות בפני עצמן, מעבר לנדרש כדי לשמור על יציבות פיננסית במשק הישראלי. התוואי החלופי (ראה נספח) יאפשר את הגדלת הוצאות הממשלה בסכום של 3.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2007, ובסכום נוסף של 7.3 מיליארדי ש"ח בשנת 2008. בהשוואה לתוואי המוצע על-ידי האוצר, אם יימשכו מגמות אלה עד 2010, הוצאות התקציב יהיו גבוהות בשנה זו ב-15 מיליארד ש"ח בחלופה המוצגת כאן. צמיחת המגזר העסקי, שתושג בעקבות ביצוע החלופה המוצעת תהיה איטית במקצת מהצמיחה המרבית שתושג אם תבוצע האסטרטגיה של הקטנת חלקה של הממשלה במשק. לעומת זאת, יתרונה של החלופה בכך, שהיא תאפשר שירותי חינוך ובריאות במימון ציבורי ברמה גבוהה יותר, גם אם יהיה צורך בשנים הבאות בהגדלה מבוקרת של תקציב הביטחון. היא תאפשר הרחבת מערכת הרווחה כדי לצמצם באופן משמעותי את העוני ואת הפערים שהתרחבו בשנים האחרונות. אכן, חידוש הצמיחה של המגזר העסקי בשנתיים האחרונות הוכיח את שהיה ידוע ממחקרים שנערכו על

תקופות צמיחה קודמות, שצמיחה אינה תחליף להוצאות חברתיות ברמה גבוהה, מאחר שדווקא בשנתיים אלה של צמיחה מהירה העוני העמיק והפערים גדלו באופן משמעותי.

## 2. ייצוב פיננסי תוך כדי קיצוץ ההוצאה החברתית ובו זמנית הפחתות מיסים על בעלי יכולת

האסטרטגיה לצמצום חלקו של המגזר הציבורי במשק נולדה בראשית שנות השמונים, כאשר ההוצאה הציבורית הגיעה לשיאים שהמשק הישראלי לא ידע כמותם, ושחרגו מכל המקובל במדינות המפותחות. כפי שאפשר לראות בלוח 1, בשנת 1966 היה משקל ההוצאה הציבורית 34 אחוז מהתוצר. שיעור זה נמוך במקצת מהשיעור הממוצע של 36 אחוז ב-10 מדינות קטנות במערב אירופה. הכנסות המדינה כיסו את כל ההוצאה הציבורית, ותקציב המדינה היה מאוזן במלואו.

### לוח 1. הוצאות הממשלה, הכנסות וגירעון, 1966-2005 (אחוז מתמ"ג)

שנה	הוצאות הממשלה		ריבית	סך-הכל	הכנסות	גירעון
	ביטחון	תשלומי העברה ותמיכות				
1966	6.8	9.4	1.3	33.8	33.4	0.4
1980	23.2	28.3	10.1	75.9	61.1	-14.8
2005	8.0	13.5	5.6	49.1	46.4	2.7
<b>שינוי תקופתי (אחוזים)</b>						
1980-1966	16.4	18.9	8.8	42.0	27.7	15.2
2005-1980	-13.4	-7.4	-5.0	-24.9	-15.6	-9.3

המקור: בנק ישראל, (2005), נספח לדו"ח הבנק, לוחות נ' (1), (2), טורים תשלומי העברה, התמיכות הישירות והטבות האשראי – השינוי משנת 1980 ל-2005 ושנת 2005 הם לפי הסיווג החדש של הוצאות הממשלה. ההבדל הוא 0.9 אחוז בסך ההכנסות, 1.9 אחוזי תוצר בהוצאות ו-2.8 אחוזים בגירעון.

הגידול המואץ בהוצאות הממשלה החל לאחר מלחמת ששת הימים, כתוצאה מגידול מהיר בהוצאות הביטחון, אך גם כתוצאה מגידול בתשלומי העברה למשקי בית ובתמיכות לעסקים (לוח 2). על אף העלאות המיסים, ההכנסות לא הספיקו כדי לממן את הגידול בהוצאות, והמדינה עברה מתקציב מאוזן לגירעונות תקציביים שבין 10 ל-15 אחוז, שמומנו ברובם על-ידי הלוואות מהציבור ומחו"ל. הגידול המהיר בחוב הציבורי העלה את נטל תשלומי הריבית, שהגיעו בשיאן ליותר מ-11 אחוז מהתוצר של המשק. בסך-הכל, עלה משקל ההוצאה הציבורית בין 1966 ל-1980 ב-42 אחוזי תוצר, והגיע לשיא של 76 אחוז מהתוצר – הוצאות הביטחון תרמו לגידול 16 אחוזי תוצר, תשלומי ההעברה והתמיכות 19 אחוזי תוצר, ותשלומי הריבית תרמו 10 אחוזי תוצר לגידול בהוצאה הציבורית. המדיניות לייצוב המשק בשנת 1985 הציבה במרכזה קיצוצים מרחיקי לכת בתקציב, שנועדו להחזיר את האיזון התקציבי ולהקטין את החוב הציבורי. החוב הציבורי הגיע לממדים מסוכנים, כתוצאה מהגירעונות הגדולים, שנצברו במשך 15 שנים. סמוך למלחמת ששת הימים עמד החוב הציבורי (נטו) על שיעור של 60 אחוז מהתוצר, שיעור הנחשב לתקין בהתאם לכללים שנקבעו במדינות האיחוד האירופי.

## לוח 2. גירעון בתקציב וחוב הממשלה הרחבה, 1966-2005

השנה	גירעון (-)/עודף (+) בתקציב	החוב הציבורי*
1965	+1.8	60.1
1970	-12.2	78.4
1975	-21.0	125.1
1980	-14.8	152.3
1985	+1.0	161.0
1990	-4.8	119.2
1995	-4.2	87.6
2000	-2.0	82.9
2005	-2.7	86.4

המקור: לוח 1.

\* לשם השוואה עם שנות ה-60 וה-70, מובא החוב נטו. החוב ברוטו, המקובל בהשוואות בינ"ל, היה בשנת 2005 101.9 אחוזי תוצר.

ערב מלחמת יום הכיפורים עלה החוב ל-95 אחוז, ובעת ביצוע תכנית הייצוב בשנת 1985 הוא הגיע לשיא של 161 אחוזי תוצר. אף שהיה לתכנית הייצוב מרכיבים נוספים, האיזון הפיסקאלי נחשב לחיוני, על מנת לבלום את האינפלציה הדוהרת. צמצום הגירעון בתקציב הושג בעיקרו על-ידי קיצוץ בהוצאות, אך נעזר בתחילה על-ידי סיוע רב היקף מממשלת ארה"ב, שהביא בשנים 1985 ו-1986 לחיסול מלא של הגירעון. גם לאחר הפסקת הסיוע המיוחד הצליחה הממשלה לשמור על גירעונות של פחות מ-5 אחוזים, ובשנת 2000 ירד הגירעון בתקציב ל-2 אחוזים. הירידה בגירעונות בתקציב באה לידי ביטוי בירידה בחוב הציבורי ברוטו, שירד בשנת 2000 ל-91 אחוז. בעקבות המשבר, אליו נקלע המשק בשנת 2001, חזר ועלה הגירעון לשיא של 6.7 אחוזים בשנת 2003 והחוב ברוטו חזר ועלה באותה שנה ל-107 אחוז מהתוצר. על מנת להתמודד עם הרעה באיזון הפיסקאלי הופעלו החל במחצית השנייה של 2002 קיצוצים בתקציב, שהלכו והעמיקו בשנת 2003. הקיצוצים בוצעו בעיקר בקצבאות ילדים ובהבטחת ההכנסה אך גם בשירותים החברתיים הישירים (ובעיקר שירותי חינוך ובריאות). הקיצוצים בתקציב, יחד עם חידוש הצמיחה של המשק החזירו למעשה את האיזון התקציבי, כאשר בשנת 2005 ירד הגירעון חזרה לשיעור של 2.7 אחוזים, והחוב ברוטו ל-102 אחוז מהתוצר.

בהיסטוריה של המשק הישראלי, תקופות של זעזועים חיצוניים (מלחמות, התפתחויות שליליות בשווקים הבינלאומיים), שפגעו בפעילות המשקית והיו מלוות בחוסר יציבות משקית, הן תופעה שחזרה על עצמה מדי פעם בפעם. פעולות ייצוב פיסקאלי, שבאו בעקבותיהן, התבססו בעיקר על קיצוץ בהוצאות אך לעיתים לוו גם בהעלאות מיסים. הייצוב הפיננסי היה בדרך-כלל מלווה בהכרזות על החשיבות של צמצום חלקה של הממשלה במשק, כמטרה לטווח ארוך. אולם, בסופו של דבר, לאחר הקיצוצים החד-פעמיים בהוצאות במסגרת תכנית הייצוב של 1985, נשאר חלקו של המגזר הציבורי במשק פחות או יותר קבוע, הן כאשר בודקים את גודלו מצד ההוצאות, והן כאשר בודקים את חלקו מצד ההכנסות.

עם זאת, חשוב להדגיש, שבניגוד למהלכים קודמים של ייצוב פיסקאלי, הייצוב האחרון בא בד בבד עם הפחתות מיסים ניכרות: הקיצוץ בהוצאות עלה על הנדרש להחזרת היציבות הפיננסית ונועד גם לממן הפחתות מיסים. לפי התכנון של משרד האוצר, הפחתות מס הכנסה



ומס חברות אמורות להביא בשנים 2003 עד 2010 להפסד מס מצטבר של 127 מיליארד ש"ח!<sup>5</sup> בתוספת הפחתת המע"מ, הפחתת תשלומי הביטוח הלאומי, ובניכוי המס הנגבה על רווחי הון, ההפסד של ההכנסות נטו בעקבות כל השינויים המתוכננים בשיעורי המס נאמד בשנים 2003-2010 בסכום של 67 מיליארדי ש"ח.

תקציב המדינה הוא כלי רב עוצמה לצמצום פערים ועוני, בכך שמערכת המיסים כולה היא פרוגרסיבית – כלומר, גובה יחסית יותר מבעלי יכולת; וההוצאה החברתית – לחינוך, לבריאות ולקצבאות – ממוקדת יותר בעשירונים התחתונים: בשנת 2001, לפני הקיצוצים בהוצאות והפחתת המיסים, התקציב פעל להפחתת הפערים בהכנסות הכלכליות בשיעור של 49 אחוז. משפחה ממוצעת בעשירון התחתון (בו נמצאת המחצית הענייה יותר של כלל העניים) **זכתה** נטו בשירותי חינוך, בריאות ובקצבאות בשווי של כ-5,000 ש"ח לחודש, בעוד שמשפחה בעשירון העליון **שילמה** נטו (לאחר ניכוי שווי השירותים) כ-8,800 ש"ח. במהלך השנים 2002 עד 2005, כתוצאה משולבת של קיצוצים בהוצאה החברתית והפחתות מיסים, ירד שווי התמיכה התקציבית במשפחה בעשירון התחתון בסכום של 480 ש"ח, בעוד שהנטל על המשפחות בעשירון העליון הופחת ב-1,160 ש"ח.<sup>6</sup> במקביל, התרומה של התקציב להקטנת הפערים הכלכליים פחתה בשיעור של 7 אחוזים. בדיקה של תקציב 2006 מצביעה על כך, שמגמות אלה היו אמורות להימשך גם בשנה זו ובוודאי יוחרפו במחצית השנייה של השנה, בגלל הגידול בהוצאות הביטחון, שחייב קיצוצים בהוצאות אחרות. אף שחלק מרעה זו היה בלתי נמנע, בשל החשש שללא ייצוב פיסקאלי המשק עלול להידרדר למשבר פיננסי, הרי ההשפעה השלילית של התקציב על פערים ועוני נבעה בחלקה מהשפעת הפחתות המיסים על הפערים הכלכליים ועל הצורך לאזן את הפחתות המיסים על-ידי הקיצוצים בהוצאות, שהיו אמורות להגיע אל העשירונים החלשים.

<sup>5</sup> מינהל הכנסות המדינה, 2006.

<sup>6</sup> אחדות ואחרים, 2006.

### 3. ביקורת על האסטרטגיה של האוצר של הקטנת חלקה של הממשלה במשק

ארבע הנחות בסיסיות עמדו מאחורי האסטרטגיה (של האוצר), שחתרה להקטנת חלקה של הממשלה במשק וביצעה הפחתות המיסים החל בשנת 2003:

א. הממשלה הינה "נטל" על הציבור בכלל ועל המגזר העסקי בפרט, כפי שהדבר הומחש במשל של שר האוצר נתניהו על האיש הרזה – המגזר העסקי, הנושא על גבו איש שמן – המגזר הציבורי. מגזר ציבורי גדול, ובעיקר מערכת רווחה גדולה, גורמים לנזקים כלכליים רבים, בעוד שהתועלת לציבור מפעולות ממשלה גדולה הינה קטנה, אם לא מבוטלת בכלל.

ב. הגבלת הגידול בהוצאה הציבורית הוא **מנוע צמיחה** חשוב.<sup>7</sup> קיצוץ בהוצאות והפחתת המיסים המתאפשרת בעקבותיו יגדילו את צמיחת המשק. מצד אחד, קיצוץ בהוצאות ישחררו גורמי ייצור למגזר העסקי, שיפעיל אותם ביתר יעילות ולכן יאפשר צמיחה מהירה יותר. מצד שני, מיסוי ברמה נמוכה יותר יביא להגדלת תשומת העבודה, בעיקר של בעלי הון אנושי וכישורים גבוהים אחרים, שיתמרצו על-ידי מיסים נמוכים יותר על הכנסותיהם מעבודה. כמו כן, הפחתת המס על חברות תגדיל את רווחיות ההשקעות ותביא להגדלתן.<sup>8</sup>

ג. צמיחה מהירה יותר היא הכלי היעיל ביותר לצמצום פערים ועוני – היא תיצור יותר מקומות עבודה, וייכנסו למעגל העבודה יותר מפרנסים פוטנציאליים, שמשפחותיהם שהו מתחת לקו העוני בהעדר הכנסה כלכלית. הקטנת הקצבאות למשפחות שבהן יש מפרנסים בגילאי עבודה, שבחרו בחיי בטלה כדי לחיות על חשבון קצבאות, תחייב אותם לצאת לעבודה ולהגדיל בכך את שיעור ההשתתפות של עובדים פחות מיומנים בכוח העבודה.

ד. הקטנה וקיצוץ של קצבאות הילדים – שמימנו חיי בטלה של משפחות מרובות ילדים, עודדו ריבוי ילדים במשפחה ודרדרו את המשפחות לעוני – יתרמו להגדלת היצע העבודה. כל סכום שייחסך מתשלומי הרווחה יאפשר קיצוץ גדול יותר בתקציב, ולכן גם הפחתת מיסים

<sup>7</sup> משרד האוצר, 2006.

<sup>8</sup> משרד האוצר, 2003.

גדולה יותר, תוך עידוד נוסף של הצמיחה, ומבלי לפגוע ביציבות הפיננסית של המשק.

ההנחות העומדות מאחורי אסטרטגיה זו אומצו ללא בחינה יסודית, על אף שהן פגעו מיידית ברווחה של חלקים גדולים בציבור. הן הפכו למרכיב העיקרי של מדיניות הממשלה לשנים הבאות, מבלי שהתבססו על מחקר יסודי, ומה שיותר חמור, תוך התעלמות גמורה מעובדות לגבי המשק הישראלי, שאינן תומכות בה. כך הופעלה מדיניות שלא רק שאינה מתבססת על מחקר, אלא אף מתעלמת ממחקרים שאינם תומכים בהנחותיה.

#### **א. הממשלה אינה "נטל" אלא מייצרת מוצרים ציבוריים חשובים**

הביקורת העיקרית על אסטרטגיית הממשלה הקטנה מתמקדת בתפיסה שלה את הממשלה כ"נטל" על המגזר העסקי, תוך התעלמות "מתפוקות" חשובות ביותר שהיא מייצרת:

"תפוקה" ראשונה בחשיבותה נמדדת בתרומת הממשלה לצמצום אי-שוויון והעוני בחברה. הפערים בהכנסות והעוני, הנמדד על פי ההכנסות הכלכליות של המשפחות, מעמידים את ישראל במקום בולט מאוד ברמת אי-שוויון והעוני בקרב המדינות המפותחות, ובמיוחד ברמה גבוהה מאוד של עוני ילדים.<sup>9</sup> תקציב המדינה, באמצעות המיסוי הישיר, המוטל יותר על העשירונים הגבוהים, והקצבאות ושירותי החינוך והבריאות, המוענקים במיוחד לעשירונים הנמוכים, הינו מכשיר רב עוצמה לצמצום אי-שוויון ועוני. הקיצוצים של השנים האחרונות בהוצאה החברתית הקטינו את ההשפעה החיובית של התקציב על אי-שוויון והעוני, וחשוב להפוך את המגמה הזו, ככל האפשר<sup>10</sup>. מדיניות תקיפה לצמצום עוני ואי-שוויון לא רק נדרשת על-ידי הציבור הרחב<sup>11</sup>, אלא גם תורמת להגדלת קצב הצמיחה בטווח ארוך יותר<sup>12</sup>.

התקציב מממן שירותי חינוך ובריאות חיוניים, שהציבור אינו צורך בהיקף מספיק מהכנסתו הפרטית. יש לכך כמה סיבות: ראשית, אין בכוחן של השכבות החלשות להקצות מספיק משאבים לרכישה פרטית

<sup>9</sup> המוסד לביטוח לאומי, 2005, 2006.

<sup>10</sup> אחדות ואחרים, 2006.

<sup>11</sup> מרכז טאוב, 2003.

<sup>12</sup> Iradian, 2005.

של שירותים אלה; שנית, להוצאה של משק בית על חינוך ובריאות יש השפעות חיוביות על כלל הציבור, ומשק הבית היחיד אינו מביא זאת בחשבון בהקצאת המשאבים שלו. שלישית, חלק מהוצאות הציבור על חינוך ובריאות מניבות פירות בטווח הארוך<sup>13</sup>. הפרט אינו נותן את המשקל הראוי לתועלת שתצמח לו בעתיד הרחוק מהוצאות בהווה על חינוך ובריאות. אכן, בעשור 1995-2005 לא גדלה כלל ההוצאה הציבורית לנפש על חינוך, במונחים ריאליים, וההוצאה הציבורית בממוצע לנפש, לבריאות, גדלה בשיעור מזערי של אחוז אחד. באותה תקופה גדלה הצריכה הפרטית לנפש – להוציא צריכה פרטית של שירותי חינוך ובריאות – בשיעור של 15 אחוז במונחים ריאליים<sup>14</sup>. בשנים האחרונות הוחרפה מגמה זאת, ובשנים 2002 עד 2005 ירד המימון הציבורי של שירותי חינוך ובריאות בשיעור של 5 אחוזים במונחים ריאליים<sup>15</sup>.

### **ג. המגזר הציבורי בגודלו היום אינו פוגע באופן משמעותי בצמיחה**

קיימים ממצאים רבים המצביעים על כך שמגזר ציבורי, כל עוד אינו חורג בגודלו מהמקובל במדינות מפותחות רבות, אינו פוגע באופן משמעותי בצמיחת המגזר העסקי. הדבר אמור קודם כל לגבי מימון ציבורי של שירותי חינוך ובריאות, שהם למעשה ההשקעה בהון האנושי של כוח העבודה הפוטנציאלי, ותרומתה החיובית אינה מתגלה במחקרים הבודקים את השפעת הוצאות הממשלה בטווח הקצר, אך בולטת בהשפעה החיובית בטווח ארוך יותר<sup>16</sup>. הדבר נכון גם לגבי הוצאות מערכת הרווחה. חשוב לזכור בהקשר זה, שהוצאות הממשלה מקטינות פערים ועוני, וחברה יותר יציבה יוצרת אקלים השקעות חיובי יותר. גם ההשפעות השליליות של המיסים על צמיחת המגזר העסקי אינן חריפות, בייחוד כאשר מדובר במס הכנסה על יחידים ובמע"מ.

אכן, כפי שאפשר לראות בלוח 3, מדינות שונות קובעות את ההוצאה הציבורית ושיעורי המיסוי ברמות שונות בהתאם לעדיפויות החברתיות. כפי שמראה הלוח, הן שיעורי המיסים והן רמת ההוצאה הציבורית בישראל אינם חורגים מאלה של מדינות מערב אירופה המפותחות, הדומות יותר בגודלן לישראל. בהקשר זה כדאי לשים לב לממצאים של

<sup>13</sup> לגבי חינוך, Barro, 2001, לגבי בריאות, Kessler, Stang, 2006.

<sup>14</sup> למס, 2006.

<sup>15</sup> אחדות ואחרים, 2006.

<sup>16</sup> Romero-Avila, D., 2006.

שני מחקרים חשובים: מחקר אחד פורסם לאחרונה<sup>17</sup>, והוא מצביע על ההשפעה על הצמיחה לטווח ארוך, השפעה זניחה בלבד, של ההפחתה הגדולה בשיעורי מס הכנסה, שבוצעה בארה"ב ב-1986. החוקרים מראים, כי בעוד שהפחתת המס הגדילה את אי-השוויון באופן משמעותי (מדד גייני לאי-שוויון עלה בין 20 ל-24 אחוז), הפסד הצמיחה השנתית היה בשיעור שבין 0.12 ל-0.34 אחוזים. תוצאה זו, לדעת החוקרים, קשה לגלות במבחנים סטטיסטיים והיא מטילה ספק ביכולתן של הפחתות מיסים לשנות באופן משמעותי את סיכויי הצמיחה של המשק האמריקאי בטווח הארוך. מחקר חדש אחר<sup>18</sup> מראה, שגובה תשלומי ההעברה, שהוצג על-ידי האוצר כמזיק מאוד, אינו משפיע באופן שלילי על הצמיחה של המשק, במדינה מפותחת ממוצעת: "Raising social transfers...has no negative effect on GDP of an average OECD country."

בהקשר זה, חוקרי בנק ישראל מצביעים אף הם על כך, ש"נטל המס בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות אלה... [מבחר מדינות מפותחות]. ההתקדמות בתהליך [הפחתת נטל המס] תביא אותו לרמה נמוכה יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות. זאת בפרט לנוכח בלימת תהליך של הפחתת שיעורי המס במרבית מהמדינות המפותחות והכוונה אף להעלות אותם באחדות ממדינות אירופה"<sup>19</sup>.

מחקר נוסף<sup>20</sup> מראה גם הוא, שיש השפעה שלילית מסוימת של גובה המיסים על שיעור הצמיחה, אך ההשפעה החיובית של הגדלת הוצאות הממשלה על הצמיחה בטווח ארוך גדולה יותר. לבסוף, במחקר חדש על מרכיביה של מדיניות מאקרו-כלכלית איכותית, התורמת לצמיחה מהירה יותר, נמצא שלא דווקא גודל הממשלה אלא אחוז הגירעון התקציבי בתוצר הוא המשתנה, המשפיע באופן שלילי על הצמיחה (יחד עם שיעור האינפלציה והתערבות אדמיניסטרטיבית בשוק מטבע חוץ)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Li, Sarte, 2004.

<sup>18</sup> Lindert, P.H., 2004.

<sup>19</sup> בנק ישראל, דין וחשבון 2005, מארס 2006, עמ' 202-203.

<sup>20</sup> Romero-Avila, D., 2006.

<sup>21</sup> Sirimaneetham, V., Temple, J. 2006.

מדיניות מאקרו-כלכלית נכונה ושמירה על יציבות פיננסית הינם כלים חשובים בידי הממשלה להשפיע באופן חיובי על קצב הצמיחה של המשק. אולם מדיניות כזו אינה חייבת להיות מושתתת על הקטנת המגזר הציבורי והפחתות המיסים מתחת לרמתם היום. הצבת הקטנת הממשלה כיעד אסטרטגי מרכזי של המדיניות הכלכלית הינה כנראה השתקפות רחבה יותר של חוסר יכולת, או חוסר רצון לשלב הערכות מקצועיות בתהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני. בכל מקרה, המדיניות שאינה נשענת מספיק על מחקר היא תחושתם של חוקרים רבים בתחום חברתי, כפי שמציין פרופ' ג'וני גל: "שהשינויים התכופים במדיניות החברתית בשנים האחרונות התאפיינו פחות בהישענות על ממצאים אמפיריים ועל מסקנות, שהוסקו באופן שיטתי והתבססו על מחקרים, אלא הם נשענו יותר על מניעים אידיאולוגיים, פוליטיים ותקציביים"<sup>22</sup>.

### לוח 3. האם המיסים וההוצאה הציבורית בישראל גבוהים מדי?

א. נטל המס, 10 מדינות אירופה קטנות וישראל, 2005\*

(אחוז מתמ"ג)

30.2	אירלנד
35.7	יוון
37.1	פורטוגל
38.3	ישראל
39.3	הולנד
42.9	אוסטריה
44.3	פינלנד
44.9	נורווגיה
45.6	בלגיה
49.6	דנמרק
50.7	שבדיה

<sup>22</sup> גל, ג', 2004.

**ב. הוצאות הממשלה הרחבה\*\* , 10 מדינות אירופה קטנות וישראל, 2005**  
(אחוז מתמ"ג)

35.8	אירלנד
46.1	נורווגיה
47.6	פורטוגל
47.7	יוון
47.7	הולנד
49.1	בלגיה
49.5	אוסטריה
50.8	ישראל
50.9	פינלנד
54.0	דנמרק
57.2	שבדיה

\* אירופה – 2004, ישראל – 2005.  
\*\* ממשלה, רשויות מקומיות וביטוח לאומי.

**ג. צמיחה אינה מצמצמת פערים ועוני**

רמת רווחה של חברה נקבעת לא רק על-ידי התוצר הממוצע לנפש, אלא גם על-ידי חלוקת התוצר בין המשפחות במשק וגודל הפערים הקיימים בין מעוטי יכולת לבין משפחות מבוססות ובעלי הכנסות גבוהות. כמו כן תיקבע רמת הרווחה החברתית גם על-ידי היקף האוכלוסייה החיה מתחת למה שמקובל כקו-עוני. לכן, בלי להתעלם מחשיבות הצמיחה כשלעצמה, הרי גם אם למדיניות צמצום פערים ועוני יהיה מחיר מסוים במונחים של קצב הצמיחה הממוצע של המגזר העסקי, אין לפסול מדיניות זו מראש. אין צורך להדגיש, שמקיום שכבות נרחבות של בעלי הכנסות נמוכות נפגעת ישירות הרווחה שלהן. אולם, חשוב להדגיש, שגם רווחתם של בעלי הכנסות גבוהות יותר נפגעת מקיום פערים ועוני מופרזים, והם מוכנים לתמוך במדיניות לצמצום פערים ועוני הנראים להם גדולים מדי<sup>23</sup>. לבסוף, מחקרים רבים מראים שלפערים גדולים ולעוני רב יש עלות כלכלית, גם בגלל השפעתם השלילית על השקעות, על פריון ועל צמיחה<sup>24</sup> וגם בגלל השפעתם על הגדלת ההוצאה הציבורית בתחום הבריאות, על שמירה על חוק וסדר ועל המלחמה בפשע. עם זאת,

<sup>23</sup> מרכז טאוב, 2005.

<sup>24</sup> שי ואחרים, 2000.

הטענה שצמיחה כשלעצמה תצמצם פערים ועוני, ולכן היא מהווה תחליף עדיף על מערכת רווחה גדולה, אין לה כלל ביסוס מחקרי<sup>25</sup>. בהקשר זה, מאלפים נתונים על השפעת הצמיחה של השנתיים האחרונות, 2003-2005, בשיעור של 6 אחוזים לנפש<sup>26</sup>. הנתונים מראים שמצמיחה מחודשת זו נהנו רק השכבות החזקות, בעוד שהשכבות החלשות לא רק שלא נהנו ממנה, אלא שהן ההכנסה הריאלית והן רמת הצריכה שלהן ירדו באופן **מוחלט**. המדד המקיף ביותר לבחינת שינויים בפערי הכנסות – מדד גייני – מצביע על עלייה בשיעור של 5 אחוזים בפערי ההכנסה נטו לנפש (תקנית) של משקי בית בשנים 2003-2005, ומעמיד את ישראל בצמרת מדינות המערב עם פערים גבוהים. גידול זה בפערים התרחש תוך כדי **ירידה** בהכנסה נטו לנפש של אחוז אחד בעשירון התחתון, הכולל כ-200 אלף נפש, בה בשעה שההכנסה נטו לנפש בעשירון העליון (הכולל אותו מספר משפחות), עלתה בשיעור יוצא דופן של 15 אחוז! תמונה דומה מתקבלת גם מהשינויים בצריכה לנפש, **שידדה** באותה תקופה בשיעור של 3.5 אחוזים בעשירון התחתון, לעומת עלייה בצריכה לנפש של 6.5 אחוזים בעשירון העליון. הגידול בפערים, והירידה בהכנסה ובצריכה לנפש בעשירון התחתון מקורם הן בירידת השכר הריאלי של עובדים בלתי מקצועיים ובלתי מיומנים, תוך כדי תהליך הצמיחה, והן במדיניות תקציבית שקיצצה את הקצבאות, בעוד שהמיסים המוטלים על בעלי היכולת הופחתו. הוכחה לכך שעובדים חלשים לא נהנו מהצמיחה אפשר לראות בירידת שכרם הריאלי של גברים בלתי מקצועיים בשיעור של 2.5 אחוזים בשנים 2003-2005, כנגד עלייה של 7.1 אחוזים בשכרם של עובדים במשלחי יד אקדמיים, באותה תקופה.

#### **ד. לא מערכת הרווחה יצרה את העוני, השכיח בעיקר במשפחות עובדות**

מאחורי הקיצוץ החריף בקצבאות עמדה התפיסה, ששיעורי העוני הגבוהים בישראל הינם תוצאה של מערכת רווחה מופרזת בגודלה, המחלקת קצבאות נדיבות מדי, ובכך גורמת לעוני הרב. כך הוצגה בעיית העוני בישראל כבעיה של מפרנסים פוטנציאליים, המעדיפים לחיות על קצבאות במקום לעבוד, ורק כניסתם לשוק העבודה מסוגלת להוציא

<sup>25</sup> זוסמן, 2005, ברנדר, סטרבצ'נסקי, 2005.

<sup>26</sup> למ"ס, 2006.



אותם מעוניינים. תפיסה זו התעלמה לחלוטין מממצאים העולים ממחקרים רבים, שהצביעו על מציאות שונה לגמרי:

(1) מערכת הרווחה בישראל אינה מופרזת כלל בגודלה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, וגם היקף הקצבאות למשפחות, שיש בהן מבוגרים בגילאי עבודה, כאחוז מהתוצר, אינו חריג כלל בהשוואה למדינות אלה<sup>27</sup>. יתר על כן, כנגד הצמצום במערכת הרווחה הישראלית בשנים האחרונות, יש עלייה בהיקף החלוקה מחדש של ההכנסות במדינות מפותחות רבות. במחקר שבדק את השינויים בחלוקה מחדש ב-13 מדינות כאלה, נמצא שב-11 מתוכן הייתה עלייה במשקל החלוקה מחדש<sup>28</sup>.

(2) השוואה של השפעת גודל מערכת הרווחה על עוני ופערים במדינות מפותחות מראה בבירור, שמערכת רווחה **גדולה יותר מקטינה** עוני ומצמצמת פערים כלכליים<sup>29</sup>.

(3) עיקר העוני בישראל הוא במשפחות עובדות בשכר נמוך. בשנת 2004/5, כמחצית מכלל הנפשות העניות חיו במשפחות שבהן יש מפרנס עובד, הן על פי ההכנסה הכלכלית של המשפחות והן על פי ההכנסה נטו שלהן אחרי מיסים ותשלומי העברה. על כל מאה משפחות עניות, על פי הכנסה כלכלית, שבהן המבוגרים לא עבדו, היו 133 משפחות עניות עובדות; על כל 100 נפשות עניות במשפחות, שבהן לא עבדו, היו 163 נפשות עניות במשפחות עובדות. יתר על כן, בשנים 2002 עד 2004/5 היה גידול של 153 אלף נפשות במשפחות עניות על פי הכנסתן הכלכלית, לעומת ירידה של 20 אלף נפשות עניות בכל יתר המשפחות – קשישות ושאינן עובדות<sup>30</sup>. הטיפול במשפחות עניות עובדות, שבהן גם מרוכזים רוב הילדים העניים, הוא בעל עדיפות גבוהה יותר. הגדלת תקציבי הרווחה, כדי לממן הנהגת מס הכנסה שלילי – סבסוד עובדים בשכר נמוך, הורים לילדים – שהונהג בהצלחה במספר מדינות מערביות, היא היום בעלת עדיפות גבוהה ביותר.

בניגוד לרטוריקה המושמעת לעיתים קרובות, הקטנת אי-השוויון בהכנסה הכלכלית של משפחות בגילאי עבודה על-ידי תשלומי העברה ומיסים (כאשר אי-השוויון נמדד על-ידי מדד ג'יני) גברה במדינות

<sup>27</sup> ביטוח לאומי, 2005.

<sup>28</sup> Kenworthy, 2004.

<sup>29</sup> ביטוח לאומי 2006, 2004; Kenworthy, 2004.

<sup>30</sup> ביטוח לאומי, 2006.

מפותחות רבות בשנות השמונים והתשעים (10 מתוך 11 שנבדקו ע"י Kenworthy, Pontusson, 2005). זאת בתגובה לגידול באי-השוויון הכלכלי במדינות אלה, כאשר בדרך-כלל במדינות שבהן אי-השוויון הכלכלי גדל יותר, גם החלוקה מחדש של ההכנסות על-ידי המדינה גדלה.

#### **4. תוואי חלופי של הגדלת הוצאות הממשלה בשיעור של 3 אחוזים לשנה, במקום 1.7 אחוזים בתוואי האוצר**

המלחמה מצאה את המשק במצב מאקרו-כלכלי מתאושש, וביציבות פיננסית, שהושגה על-ידי קיצוצים בהוצאה החברתית של תקציב המדינה, במיוחד בחינוך, בבריאות ובתשלומי העברה. עם זאת, קיצוצים אלה היו מעבר לנדרש כדי להחזיר את היציבות הפיננסית, ומימנו בו זמנית הפחתות מרחיקות לכת של שיעורי מס הכנסה, מהן נהנו בעיקר העשירונים הגבוהים יותר, כפי שצוין לעיל. כתוצאה ממדיניות זו הגיע המשק הישראלי, לפני פרוץ מלחמת לבנון, לרמות שיא של פערים ועוני. גם בהעלאת שיעור היעד, של מסגרת ההוצאה הציבורית מ-1 ל-1.7 אחוזים, לא היה כדי להבטיח שיעור גידול ראוי בהוצאה על שירותים חברתיים. הצורך בהגדלת ההוצאה הביטחונית בעקבות המלחמה אף מחריפה את הפער שייווצר בשנים הבאות בין הספקת שירותים חברתיים במימון ציבורי לבין ההתפתחות הצפויה של הצריכה הפרטית.

#### **ההנחות הבאות עמדו בבסיס התוואי החלופי**

- א. האוכלוסייה תגדל ב-1.7 אחוזים לשנה, בדומה לשנים האחרונות.
- ב. כוח העבודה יגדל ב-2 אחוזים לשנה.
- ג. המגזר העסקי יצמח בטווח הארוך בשיעור ממוצע של 4.3 אחוזים לשנה, כתוצאה מגידול בפריון כולל של 1.5 אחוז, גידול בהיצע העבודה של 2 אחוזים ושל ביצוע השקעות בהיקף מספיק, כדי לשמור על יחס קבוע הון-תפוקה.
- ד. גידול בהוצאות המגזר הציבורי של 3 אחוזים לשנה אם תוצר המגזר הציבורי יעלה בשיעור של 3.2 אחוזים. התוצר הכולל המקומי הגולמי יעלה בשיעור של 4.1 אחוזים לשנה. המדיניות הפיסקלית תפחית מדי שנה את הגירעון בתקציב, עד כדי פחות מאחוז אחד בתוצר ב-2010 בעזרת ההכנסות המקומיות וסיוע חוץ בשיעור של 15 מיליארד ש"ח לשנה, הרמה שהתקיימה בשנת 2005.

ה. תימשך המדיניות של הפחתה הדרגתית של משקל החוב הציבורי בתוצר עד ל-91 אחוז בשנת 2010, מתוך שאיפה להגיע ל-70 אחוז בשנת 2015. ירידה זו תושג מצד אחד על-ידי שמירה על חוב פחות או יותר קבוע במונחים מוחלטים (בהעדר גירעון בתקציב), ומצד שני על-ידי צמיחת המשק.

התוואי החלופי מאפשר את הגדלת ההוצאה החברתית במימון ציבורי בשיעור העולה על גידול האוכלוסייה, תוך הקפאת המשך הפחתות המיסים, תוך התכנסות לתקציב מאוזן ולתוואי של הפחתת החוב הציבורי, אם כי מטרות פיסקליות אלה יושגו בקצב קצת יותר איטי מאשר בתוואי האוצר (ראה להלן). פירוט התוואי, מדי שנה, עד 2010 מוצג בנספח להלן.

**לוח 4. ההוצאה, הגירעון והחוב הציבורי: תוואי חלופי (כאחוז מתמ"ג)**

תוואי חברתי	2006	2007	2010
תוספת הוצאה (מיליארדי ש"ח)			
לעומת תוואי האוצר	-	3.5	15.4
הגירעון כאחוז מהתוצר	2.3	3.0	0.7
החוב כאחוז מהתוצר	100.2	98.9	91.2

**נספח. תוואי חלופי של הקפאת הרפורמה במיסוי וגידול בתקרת  
ההוצאות לעומת תוואי האוצר, 2010-2007**

התוספת	שנת 2008		התוספת	שנת 2007		שנת 2006 תוואי האוצר	שנת 2005	
	תוואי חלופי	תוואי האוצר		תוואי חלופי	תוואי האוצר			
								<b>ההוצאה התקציבית</b>
								(מיליארדי
7.3	291.3	284.0	3.5	282.8	279.3	274.6	271.9	ש"ח)
1.2	46.6	45.4	0.6	47.1	46.5	47.6	49.1	% מתמ"ג
								מימון מלחמה
0.0	2.2	2.2	0.0	4.6	4.6			
								<b>ההכנסות המקומיות</b>
								(מיליארדי
6.6	262.7	256.1	2.9	252.4	249.5	242.5	238.4	ש"ח)
1.0	42.0	41.0	0.4	42.0	41.6	42.0	43.0	% מתמ"ג
								<b>סך-כל</b>
								<b>ההכנסות</b>
								(מיליארדי
6.6	281.9	275.3	2.9	271.4	268.5	261.4	257.0	ש"ח)
								<b>הגירעון</b>
								(מיליארדי
2.7	11.6	10.9	0.6	16.0	15.4	13.2	14.9	ש"ח)
0.2	1.9	1.7	0.1	2.7	2.6	2.3	2.7	% מתמ"ג
								<b>החוב הציבורי</b>
								(מיליארדי
1.3	605.4	604.1	0.6	593.8	593.2	577.8	564.6	ש"ח)
0.2	96.9	96.7	0.1	98.9	98.8	100.2	101.9	% מתמ"ג
								<b>תוצר מקומי גולמי</b>
								(מיליארדי
	625.0			600.4		576.7	554.0	ש"ח)
	<b>תוצר ציבורי</b>			<b>תוצר עסקי</b>		<b>תוצר עסקי ותוצר המגזר הציבורי</b>		(שיעור גידול שנתי ממוצע)
	1.8			4.7				תוואי האוצר
	3.2			4.3				תוואי חלופי

**המשך נספח. תוואי חלופי של הקפאת הרפורמה במיסוי וגידול בתקרת  
ההוצאות לעומת תוואי האוצר, 2010-2007**

התוספת	שנת 2010		התוספת	שנת 2009		
	תוואי חלופי	תוואי האוצר		תוואי חלופי	תוואי האוצר	
15.4	309.1	293.7	11.3	300.1	288.8	<b>ההוצאה התקציבית</b> (מיליארדי ש"ח)
2.2	45.6	43.4	1.7	46.1	44.4	% מהתמ"ג
12.5	284.7	272.2	9.5	273.5	264.0	<b>ההכנסות המקומיות</b> (מיליארדי ש"ח)
1.8	42.0	40.2	1.2	42.0	40.6	% מהתמ"ג
12.5	304.2	291.7	9.5	292.8	283.3	<b>סה"כ הכנסות</b>
2.9	4.9	2.0	9.5	7.3	5.5	<b>הגירעון</b> (מיליארדי ש"ח)
0.4	0.7	0.3	0.3	1.1	0.8	אחוז מהתמ"ג
6.0	617.6	611.6	3.1	612.7	609.6	<b>החוב הציבורי</b> (מיליארדי ש"ח)
0.9	91.2	90.3	0.5	94.2	93.7	% מהתמ"ג
		677.3			650.6	<b>תוצר מקומי גולמי</b> (מיליארדי ש"ח)

ההבדלים בתוואים:

תוואי חלופי: גידול בהוצאה התקציבית 3.0 אחוזים לשנה; גידול בתוצר מקומי וגידול בהכנסות מקומיות 4.1 אחוזים לשנה.  
תוואי האוצר: גידול בהוצאה התקציבית 1.7 אחוזים לשנה; גידול בתוצר מקומי 4.1 אחוזים לשנה, גידול בהכנסות מקומיות 4.1 אחוזים לשנה פחות 2.9 מיליארדי ש"ח בשנת 2007. 6.6 בשנת 2008, 9.5 בשנת 2009 ו-12.5 בשנת 2010, בהשוואה ל-2006.

## מקורות

- אחדות, ל., אנדבלר, מ., זוסמן, צ., כהן, ר., (2006), היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006 (מס' 92), המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, יוני.
- בנק ישראל, (2006), **דין וחשבון 2005**, ירושלים: מארס.
- (2006), **דין וחשבון 2005**, נספח נתונים, ירושלים: מארס.
- ברנדר, ע., סטרבצ'ינסקי, מ., (2005), תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל, לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2005.07, אוגוסט.
- גל, ג'. (2004), מדיניות מבוססת על ממצאים בישראל: עבר, הווה ועתיד, **ביטחון סוציאלי**, גיליון 66, אוגוסט.
- הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2006), סקר הוצאות משקי הבית 2004, סיכומים כלליים, פרסום מיוחד 1261, ירושלים: ינואר.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2006), **סקירה שנתית 2005**, ירושלים: אפריל.
- זוסמן, צ., (2003), שיקולים לקביעת הגודל הרצוי של המגזר הממשלתי, בתוך קופ, י., (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: נובמבר.
- (2005), מסגרת לדיון במדיניות ההפרטה בשירותים חברתיים, בתוך קופ, י., (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: נובמבר.
- משרד האוצר (2006), **המדיניות הכלכלית לשנת 2007**.
- (2003), תכנית כלכלית להבראת המשק, 2004.
- מינהל הכנסות המדינה (2006), **דו"ח שנתי 2005**.
- קווי יסוד של הממשלה (2006), מאי.
- שי, ש., דביר, א., מירונציב, נ., דהן, מ., (2000), האם השוויון מפריע לצמיחה כלכלית? סדרת ניירות עמדה בנושאי הצדק החברתי, פרויקט ון ליר לצדק חברתי, חוברת 1, יוני.

Barro, R.J. (2001), Human capital and growth, **American Economic Review**, May, 91(2), 12-17.

Iradian, G. (2005), Inequality, poverty and growth: cross-country evidence, IMF WP 05/28.

- Kenworthy, L., Pontusson, J. (2005), Rising inequality and the politics of redistribution in affluent countries, **Perspectives on Politics**, Vol 3, No.3, September, 449-471.
- , (2004), **Egalitarian capitalism: jobs, incomes, and growth in affluent countries**, Russell Sage Foundation, New York.
- Kessler, R.C., Stang, P.E., (2006), **Health and work productivity**.
- Li, Wenli, Sarte, P.D., (2004), Progressive taxation and long-run growth, **American Economic Review**, December, 94 (5), 1705-16.
- Lindert, P.H., (2004), **Growing public: social spending and economic growth since eighteenth century**, Two volumes, Cambridge: Cambridge University Press.
- Romero-Avila, D., (2006), **Fiscal politics and output in the long run: a panel cointegration approach applied to the OECD manchester school**, Vol 74, No.3, June 2006, 360-388.
- Sirimaneetham, V., Temple, J. (2006), Macro-economic policy and the distribution of growth rates, **CETR Discussion Paper** 5642, April.