

## דף מידע מספר 132 בנושאים כלכליים:

### מגמות בחוק להפחתת הגירעון

בעשור האחרון חלו מספר שינויים בהגדרת הגירעון התקציבי לצורך קביעת יעדי הממשלה. שינויים תכופים בהגדרת הגירעון מקשים על השוואת גובהו על פני השנים. להלן, נסקור את השינויים שחלו בהגדרת הגירעון ובפרט נדגיש את השינוי האחרון: הוצאת סעיף "רווחי בנק ישראל" מצד ההכנסות.

#### צוות ההיגוי

מר חיים י. צדוק, יו"ר  
ח"כ מיכאל איתן  
ד"ר וינפריד וייט  
ח"כ יוסי כץ

#### חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"ר ראשון,  
מר חיים הרצוג ז"ל  
השר ד"ר יוסי ביילין  
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

#### בחסות:

קרן פרידריך אברט

#### Steering Committee

Chairman,  
Mr. Haim J. Zadok  
Michael Eitan, MK  
Yossi Katz, MK  
Dr. Winfried Veit

#### Former members of the steering committee

former Chairman,  
The Late Mr. Chaim Herzog  
Dr. Yossi Beilin, Minister  
Dr. Yehuda Lankry,  
Ambassador

#### Sponsor:

Friedrich Ebert Stiftung

### 1995-1991: יעד נקבע לפי הגירעון המקומי

בשנת 1991 נחקק לראשונה החוק להפחתת הגירעון, אשר קבע את גודלו של הגירעון המקומי בתקציב המדינה (ללא מתן אשראי) בשנים 1992 עד 1995 כתוואי פוחת מ- 6.2% בשנת 1992 עד לאיזון תקציבי בשנת 1995. חקיקת חוק הפחתת הגירעון באה לחזק את האמינות במדיניות הפיסקלית על רקע הגדלת הגירעון עקב קליטת גל העלייה ולנוכח הגירעונות הגדולים שצברה הממשלה בשנות השמונים. חוק הפחתת הגירעון אותת לציבור כי גידולו של הגירעון הוא אירוע חולף, בדומה לתופעה שגרמה לו.

חקיקת החוק בראשיתו התייחסה לגירעון המקומי, (ולא לגירעון הכולל העברות מחו"ל) בשל הרצון למנוע הרחבה של הביקושים המקומיים. הגירעון המקומי הוא זה שמושפע מפעולות הממשלה העשויות ליצור עודפי ביקוש במשק, ולחצים אינפלציוניים.

בשנת 1993 הוכנס תיקון לחוק הגירעון, לפיו בוטל תוואי צמצום הגירעון המקורי אשר קבע איזון תקציבי בשנת 1995, בלי לציין תוואי חלופי. נקבע רק כי הגירעון המקומי בכל אחת מהשנים 1994 עד 1996 יופחת לעומת השנה הקודמת. שינוי זה בחוק בא על רקע האבטלה הגבוהה בשנת 1993 (כ- 11%) והרצון למנוע מדיניות פיסקלית מרסנת מדי.

### 2000-1996: יעד הגירעון לפי הגירעון הכולל

בשנת 1996 שונה החוק שוב ונקבע שהחל משנת 1997 יעד הגירעון יחול לגבי הגירעון הכולל (למעט מתן אשראי) במקום הגירעון המקומי בלבד. המטרה

בקביעת יעד גירעון כולל אל מול יעד גירעון מקומי היתה שימוש בעודף התקציבי בחו"ל, ובאמצעותו לקזז את הגידול בביקושים המקומיים שיצרו גירעון מקומי גדול. בשינוי חוקי זה בא לידי ביטוי הניסיון לשפר את תדמיתה של ישראל בעולם בהקשר של נתונים מקרו כלכליים, מבלי לקצץ באופן משמעותי בהוצאות הממשלה. כזכור, בשנת 1996 הגירעון המקומי בפועל (4.7% תוצר) חרג באופן משמעותי מיעד הגירעון שנקבע (2.5%). לעומת זאת, הגירעון הכולל של הממשלה באותה שנה כמעט ולא חרג מהתכנון התקציבי (3.9% בפועל לעומת 3.6% תכנון).

כאמור, בשנים 1997 עד 1999 נרשמו עודפים בפעילות הממשלה במטבע חוץ. זאת משום שהכנסות בנק ישראל מניהול היתרות במטבע חוץ, שגדלו כתוצאה מהשמירה על גבולה התחתון של רצועת שער החליפין שבמסגרתה נאלץ בנק ישראל לרכוש כ-8 מיליארד דולר מהציבור נכללו בהכנסות הממשלה, תוך התעלמות מהוצאות הריבית של בנק ישראל. הכללת חשבון חו"ל (או עודפי חו"ל) בחישוב יעד הגירעון אפשרה חריגה משמעותית בגירעון המקומי ללא חריגה ביעד הגירעון הכולל. כך, בכל השנים 1997-1999 הגירעון המקומי בפועל היה גבוה מהגירעון המתוכנן בכ- 0.5%-0.7% תוצר.

באוגוסט 1999 שונה חוק הגירעון בפעם השלישית על ידי עדכון תוואי הגירעון כלפי מעלה - קביעת יעד גירעון של 2.5% בשנת 2000 במקום התוואי הקודם אשר קבע גירעון של 1.75% תוצר, והורדתו ל- 1.5% בשנת 2003.

#### **מחיקת רווחי בנק ישראל מחישוב גודלו של הגירעון**

במהלך שנת 2000, ללא דיון של ממש בממשלה, הוחלט במשרד האוצר להוציא את סעיף רווחי בנק ישראל מספרי התקציב כבר בשנה זו. הוצאת סעיף רווחי בנק ישראל באה על רקע תת ביצוע ניכר בגירעון, בשל עודפי ההכנסות בתקציב של כ-15 מיליארד ש"ח. האוצר החליט על דעת עצמו לנצל את חלק מהעודפים לתיקון עיוות בהגדרת הגירעון. בשנת 2000 ההכנסות "מרווחי בנק ישראל" יסתכמו בכ-5 מיליארד ש"ח. מחיקה זו נעשתה ללא הצגת אלטרנטיבות לניצול העודפים בהכנסות המדינה, כגון הורדת נטל המס כבר השנה, או הגדלת ההשקעות בתשתית. שינוי מיידי ופתאומי בהגדרות הגירעון נועד להקטין את הלחץ הפוליטי להגדלת הוצאות הממשלה. כך בשנת 2000 האוצר יציג גירעון בפועל של כ-0.5% תוצר (לעומת היעד של 2.5%) ולא עודף תקציבי של כ- 0.5%-0.75% תוצר כפי שאמור היה להיות בחישוב הכולל את רווחי בנק ישראל.

בשנת 1999 הממשלה קבעה יעד גירעון של 1.5% תוצר בשנת 2003 (כולל סעיף רווחי בנק ישראל). כעבור שנה, סעיף רווחי בנק ישראל נמחק מהתקציב (משמעות הדבר אובדן הכנסות של כ-1.25% תוצר) ויעד הגירעון עוד הורד ל-1.25% בשנת 2003.

#### **סיכום**

אמנם קיים היגיון כלכלי בהוצאת סעיף "רווחי בנק ישראל" מחישוב הגירעון מכיוון שמדובר בהכנסות רישומיות ולא אמיתיות תוך התעלמות מהוצאות הריבית של הבנק המרכזי. בנוסף, שינוי זה מקרב את שיטת חישוב הגירעון להגדרות המקובלות בעולם. יחד עם זאת, שינוי אופן חישוב הגירעון לצורך קביעת יעד הממשלה לעיתים תכופות, כ-4 פעמים ב-9 שנים, עלול להפחית את האמינות של המדיניות הפיסקלית הן בעיני הציבור הישראלי והמערכת הפוליטית והן בעיני משקיעים זרים.

שנה	מיליארד ש"ח
1995	0.85
1996	1.44
1997	2.39
1998	3.89
1999	3.87
2000	4.90
2001	0

### התפתחות חוק הפחתת הגירעון 1992-2000

