

נובמבר 2001

דף מידע מספר 155 בנושאים כלכליים-חברתיים:

המגמות העיקריות בתקציב המדינה לשנת 2002

תקציב המדינה שאושר בשבוע שעבר מסתכם ב-254.8 מיליארד ש"ח, ורובו ככולו נקבע על סמך התקציב של שנה שעברה, כמדי שנה. הויכוח והמחלוקות לגבי התקציב נסבים על שיעור הגידול של תקציבי המשרדים והאגפים השונים, זאת בעוד שאת המדיניות ניתן ורצוי לשנות באותה מסגרת של גרעון, באמצעות שינוי פנימי בסדרי העדיפויות כפי שנעשה בשנים 1993-1996, אז חלה עליה של כ-60% בהשקעה בכבישים וגידול ניכר בתקציב החינוך.

להלן נתאר מספר מגמות המאפיינות את התקציב:

חינוך

תקציב החינוך בשנת 2002 עלה ב-5.2%, עלייה שניתן לראות אותה במסגרת הטייס האוטומטי, ולא בבחינת שינוי מדיניות כלשהו. למעשה, ממחקר שערכו חוקרים מהאוניברסיטה העברית ובנק ישראל עולה כי ההוצאה לחינוך אינה תלויה במפלגה השלטת ולא בהרכב הכנסת למעט במקרה אחד יוצא דופן מבחינה סטטיסטית והוא הגדלת תקציבי החינוך בתקופת הממשלה שכינה בשנים 1993-1996. לטענתם זוהי הפעם היחידה בתקופה שבין 1962-1998 שהגדלת תקציב החינוך בה היתה מובהקת. בנוסף, לא נמצא קשר בין הגידול בפערים החברתיים לבין ההוצאה הציבורית על חינוך. יש לציין שחוקרים רבים כלכלנים וסוציולוגים כאחד, טוענים כי במבנה הנוכחי של תקציב החינוך הגדלה תקציבית כוללת תהיה פחות יעילה מאשר שינוי פנימי ורפורמות בחלוקה הפנימית של תקציב החינוך הנוכחי.

בריאות

תקציב משרד הבריאות עלה ב-5.4% בהשוואה לשנת התקציב הקודמת. בעלות זו גידול ריאלי של סל שירותי הבריאות בסך 688 מיליון ש"ח. עלות זו משקפת גידול בבסיס עלות הסל בסך 195 מיליון ש"ח, תוספת בגין טכנולוגיה בסך 146 מיליון ש"ח וכן סכום נוסף של 347 מיליון ש"ח בגין שינויים דמוגרפיים.

ממחקר שנערך בבנק ישראל עולה כי בעוד ששיעור ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל ביחס לתוצר דומה לממוצע במדינות המפותחות, אם מתחשבים גם בהרכב הגילאים הצעיר של האוכלוסייה בישראל ההוצאה שלה לבריאות יחסית להכנסה היא מן הגבוהות בעולם המערבי. המחקר התחשב בכך שההוצאה על אדם בן 75 ומעלה

צוות ההיגוי
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ח"כ מיכאל איתן
ח"כ יוסי כץ
ד"ר וינפריד וייט

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"ר ראשון,
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
יו"ר שני, מר חיים י. צדוק
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

בחסות:

קרן פרידריך אברט

Steering Committee
Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Michael Eitan, MK
Mr. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit

Former members of the steering committee
Former Chair,
The Late President
Chaim Herzog
Former Chair,
Mr. Haim J. Zadok
Dr. Yehuda Lankry,
Ambassador

Sponsor:

Friedrich Ebert Stiftung

גבוהה פי שבעה לעומת אדם בגיל 15-24ⁱ. כך, ישראל מדורגת במקום התשיעי מבחינת המדד המקובל של ההוצאה לבריאות כאחוז מהתמ"ג, אך במקום הרביעי אחרי ארה"ב, גרמניה ושוויץ בהתחשבות בגילאים.

ההוצאה הבטחונית

המגמה העיקרית הבאה לידי ביטוי בתקציב של 2002 הינה גידול בצריכה הבטחונית ב-3.8% לעומת 2001, כך שהיא תהווה 19.2% מסך ההוצאה התקציבית (ברוטו) לעומת 17.9% ב-2001. ההוצאה הבטחונית כשיעור מתקציב המדינה ירדה מרבע בתחילת שנות השמונים לכדי כ-17% בסוף שנות התשעים. בד בבד עלה שיעור תשלומי ההעברה והתמיכות בתקציב מכ-20% ללמעלה מ-30%. הירידה בהוצאה הבטחונית נבעה מההתפתחויות האזוריות: בין 1980 ל-1994 הפחיתה מצרים את ההוצאות הצבאיות שלה ב-73%, זאת לעומת הפחתה של 18% בהוצאות הצבאיות של ישראל וסוריה באותה תקופה.

הגרעון

התקציב נבנה סביב גרעון כולל של 12.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-2.4% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). עמידה ביעדי גרעון הפכה ליעד חשוב מאין כמוהו מאז תחילת שנות התשעים, כאשר בד בבד לגלי העלייה הגדולים שחייבו הגדלת הוצאות נחקק החוק להפחתת הגרעון 1991 (החוק שונה ב-1993, 1996 ו-2001). ההתייחסות לגרעון כאומדן העיקרי להצלחת המדיניות הפיסקלית בעייתית מאחר שהקשר בין הוצאות הממשלה לגרעון רופף למדי. בראש ובראשונה במרבית השנים בהן חלה ירידה בגרעון הדבר נבע מגידול בלתי צפוי בהכנסות ולא מקיצוץ בהוצאות הממשלה. בנוסף, הגידול בהכנסות המדינה המכסה על עודף ההוצאות הממשלתיות תלוי במידה רבה בשיעור הצמיחה, כך שכאשר התמ"ג גדל באחוז אחד ההכנסות ממסים גדלות ביותר מאחוזⁱⁱ, ולכן ברור שלהערכות הצמיחה של משרד האוצר השפעה ישירה על אומדן התקבולים בתקציב, ולפיכך גם קשר ישיר על גודל הגרעון הצפוי. בהינתן הערכת היתר של 4% צמיחה – זאת לעומת הערכות של 1.9% ע"י בנק ישראל, 1.7% ע"י המגזין האקונומיסט וכלכלנים בישראל, ברור שליעד הגרעון שמופיע בתקציב אין תוקף. גם ההערכות בנוגע ל-1.5 מיליארד ש"ח תקבולים מההפרטה כפי שהן מופיעות בעיקרי התקציב משוללות יסוד לנוכח העבר. מהשוואה בין שני ערוצי הכנסות המדינה ממסים וההכנסות מההפרטה, עולה כי עד עתה היוו ההכנסות מההפרטה שעומדות על 5.3 מיליארד ש"ח רק 2% מסך התקבולים ממסים בשנות ההפרטה. על בסיס האמור לעיל, נראה כי באם מטרת הפחתת הגרעון הינה כפיית מגבלה תקציבית על הממשלה, יש לשקול הצבת יעד נוסף על יעד הגרעון, והוא יעד הוצאה שיתעלם מצד ההכנסות. בהינתן צד ההוצאות בתקציב במקביל לשיעורי הצמיחה הריאליים יותר שהוזכרו לעיל, צפוי הגרעון בתקציב בשנת 2002 לעמוד על בין 4.5%-3.8% מהתמ"ג ולא על 2.4% כפי שמצוין בהצעת התקציב.

סיכום

אין בתקציב לשנת 2002 בשורה חדשה, אלא הוא משלב בעיקר בין האינרציה הנובעת מקביעתו לפי מנגנונים של טייס אוטומטי, ובין התאמה לצרכים אקוטיים של הגדלת הנתח הבטחוני – מה שמסמן היפוך במגמה שמאפיינת את התקציב מאז תחילת שנות השמונים בה יורד שיעור ההוצאה התקציבית על ביטחון.

כאמור במערכת החינוך מאז 1962 לא ניתן לראות שינוי במדיניות התקציבית למעט בשנים 1993-1996, וכך גם במערכת הבריאות מאז שנחקק חוק ביטוח בריאות ב-1995.

ⁱ המקדמים ששימשו לצורך החישוב הינם אלה המנחים את הביטוח הלאומי בהעברת כספי מס הבריאות לקופות חולים בהתאם לגיל חבריה – קרי, נוסחת הקפיטציה.
ⁱⁱ כך עולה ממודל הכנסות הממשלה ממסים שנאמד במחלקת המחקר בבנק ישראל לעשור האחרון.