

# איפה הכסף?

## על היצירתיות הבלתי־נסבלת של משרד האוצר

:: יואב ריבק ויאיר טרצ'צקי

בשנתיים האחרונות מסתמנים כמה נתונים על המשק הישראלי שאפשר לפרש כחיוביים: בקופת המדינה נשארו עודפי תקציב לא מנוצלים בהיקף של מיליארדי שקלים; הכנסות המדינה ממיסים עולות על התחזיות; וגם שיעורי הצמיחה היו גבוהים באופן משמעותי מן המצופה.

לכאורה, מדובר בסימנים מעודדים. היקף הפעילות הכלכלית גדל, יותר כספים נכנסו לקופת המדינה, ומשרדי הממשלה לא השתמשו בכל הכספים שניתנו להם בתקציב. יחד עם זאת, הנתונים מעוררים כמה שאלות: מדוע ההתפתחויות האלה אינן באות לידי ביטוי בשיפור המגמות השליליות בחברה הישראלית? האם המשמעות של עודפי התקציב היא שאין למשרדי הממשלה מה לעשות עם הכסף? אם בכל זאת נוצרים עודפים – מדוע הם אינם מופנים למטרות כמו מערכת החינוך או לסל התרופות? ואם המשק נמצא בצמיחה מוגברת, מדוע במשרד האוצר ממשיכים לקצץ בשירותים המיועדים לאוכלוסיות החלשות?

גודלו והרכבו של תקציב המדינה נתונים למחלוקת אידיאולוגית, פוליטית ומקצועית. יש שיאמרו שעליו להיות רחב הרבה יותר מכפי שהוא כעת, שאין לחשוש מגירעון גדול יותר, ושעודפי התקציב צריכים להיות מנוצלים ביעילות במשרדי הממשלה – ולא להיזרק לכיסוי החוב הלאומי. אחרים יטענו, שהתקציב צריך להיות כמה שיותר קטן, ושיש להפנות כמה שיותר משאבים מהתקציב לכיסוי החוב ולצמצום הגירעון. התפישה השנייה היא זו השלטת במשרד האוצר.

הפקידות במשרד האוצר – שבשנים האחרונות נאלצה להתמודד עם חילופי שרים תכופים ועם דרישות הולכות וגוברות להגדיל את תקציב המדינה לאור נתוני המשק החיוביים – פיתחה כמה כלים שנויים במחלוקת שנועדו לשמור על תקציב כמה שיותר קטן. זה הזמן למנות,

גם אם ישראל תהפוך למרכז תיירות עולמי, מכוניות יתחילו לנסוע על דלק שמורכב ממיץ של תפוזי JAFFA, ובגבול שבין הוד השרון לפתח תקוה יחשפו שדות הנפט הגדולים בתבל – גם אז הממשלה לא תוכל להגדיל בצורה משמעותית את תקציב המדינה.

לאחרונה הזהיר שר האוצר רוני בר־און את ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה כי אם תחליט להורות על העלאה ניכרת בתגומלים המשולמים לניצולים, משרד האוצר יאלץ לקצץ ממגזרים אחרים. זאת, יש להזכיר, כשבקופות משרדי הממשלה ישנם עודפי תקציב של מיליארדי שקלים.

בקצרה יחסית, כמה מהדרכים האלה.

### תחזיות מוטעות (ומטעות)

אחד מתפקידיו של משרד האוצר הוא להציג בפני חברי הממשלה והציבור נתונים מאקרו־כלכליים לקראת גיבוש תקציב המדינה ואישורו. מכיוון שרוב ההוצאות של המדינה בתקציב ממומנות בכספי מסים שנגבים מהאזרחים, האוצר מפרסם מדי שנה את תחזיותיו לשיעור הצמיחה של המשק ולסכום ההכנסות של המדינה ממיסים.

בתור גורם מקצועי, על האוצר לדייק עד כמה שניתן בתחזיותיו כדי לאפשר למקבלי ההחלטות להגיע להכרעה הטובה ביותר. אולם בפועל, בשנים האחרונות משרד האוצר פירסם באופן עקבי תחזיות שגויות ונמוכות בהרבה מהנתונים במציאות – בין אם מתוך הטעייה מכוונת ובין אם מתוך פסימיות זהירה.

כך, תחזית האוצר לשיעור הצמיחה השנתי במשק בשנת 2004 היתה 2.5%, בעוד הצמיחה בפועל היתה 4.8%. גם ב-2005 התחזית דיברה על 2.8%, כשבפועל צמח המשק ב-5.2%. טעות של כמעט מאה אחוז. ממוצע הצמיחה בשנים 2004-2006 עמד על 5%. ממוצע תחזיות הצמיחה של האוצר באותן שנים עמד על 3% בלבד – כמעט חצי מהצמיחה בפועל! הפערים האלה מתבטאים במיליארדי שקלים שנמצאים בקופת המדינה, אבל "לא נספרו" בדיונים שבהם נקבע גודל התקציב.

בהציגו תחזיות נמוכות מפיק האוצר רווח כפול: ראשית, הוא יכול לטעון ש"אין כסף" ולחסוך מעצמו לחץ ציבורי להגדיל את הוצאות המדינה. שנית, כשהצמיחה תתגלה כגדולה הרבה יותר, הוא יוכל להתפאר בהצלחה הגדולה של המשק הישראלי, שהתעלתה לכאורה מעל כל התחזיות. אולם דבר אחד ברור: המצב שבו גורם מקצועי טועה בתחזיות שלו שנה אחרי שנה, ובפערים גדולים כל כך, אינו תקין.

## מגבלה על ההוצאה התקציבית

למעשה, במצב הנוכחי אין כל קשר בין צמיחת המשק או גודל הכנסות המדינה לבין השירותים שהאזרח יקבל. במלים אחרות: גם אם ישראל תהפוך למרכז תירות עולמי, מכוניות יתחילו לנסוע על דלק שמורכב ממיץ של תפוזי JAFFA, ובגבול שבין הוד השרון לפתח תקוה ייחשפו שדות הנפט הגדולים בתבל – גם אז הממשלה לא תוכל להגדיל בצורה משמעותית את תקציב המדינה.

ב-1992 חוקקה הכנסת את חוק "הפחתת הגירעון". מטרתו היתה להקטין את היחס בין הכנסות המדינה להוצאותיה, ולוודא – כביכול – שהמדינה אינה מוציאה יותר משהיא יכולה להרשות לעצמה. ב-2004, בתקופת כהונתו של בנימין נתניהו כשר אוצר, הוכנס תיקון לחוק, שלפיו בשנים 2005–2010 תקציב ההוצאות של הממשלה יגדל ב-1% לשנה לכל היותר. המשמעות המעשית של התיקון היתה שהחל באותו רגע, גודל ההוצאה התקציבית נקבע מראש לכמה שנים, והכנסות המדינה החלו לשחק תפקיד חד צדדי בלבד בכל מה שקשור לבניית התקציב: אם הכנסות המדינה נמוכות במיוחד, הגידול בהוצאות ייבלם כדי לא לנפח את הגירעון, ואם הכנסות יהיו גבוהות – גם אז ייבלם הגידול בהוצאות. למה? כי ככה אומר החוק.

ב-2006, בתקופת ממשלת אולמרט-פרץ, עלתה המגבלה בחוק ל-1.7%, ובדיוני התקציב לשנת 2008 דרשה מפלגת העבודה להעלות את המגבלה ל-2.5% – אך לבסוף ויתרה על דרישתה. בדיוק כמו בתחזיות האוצר השגויות – גם כאן המשמעות של כל אחוז היא מיליארדי שקלים שייכנסו או לא לתוך תקציב המדינה. אך כאמור, כל עוד החוק קיים – הקשר בין הכנסות המדינה להוצאות ניתן, והיכולת של הממשלה להגדיל את התקציב בהתאם להתפתחויות במשק היא מוגבלת.

## 'קופסאות'

קיומה של מגבלה על גובה ההוצאות של המדינה אינו מאפשר לממשלת ישראל ולחברי הכנסת – כל עוד החוק עומד בעינו – "לפרוץ את מסגרת התקציב" ולהוסיף כספים למטרות שונות. כשמתעורר צורך להגדיל את אחד הסעיפים בתקציב – יש לגייס את סכום הכסף מסעיפים אחרים. כך, למשל, כמה ימים אחרי החתימה על הסכם השכר עם הסתדרות העובדים

הכללית ביולי 2007, פורסם שמשרד האוצר ניסה בתגובה לקצץ בסל הקליטה. לאחרונה הזהיר שר האוצר רוני בר-און את ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה כי אם תחליט להורות על העלאה ניכרת בתגמולים המשולמים לניצולים, משרד האוצר יאלץ לקצץ ממגורים אחרים. זאת, יש להזכיר, כשבקופות משרדי הממשלה ישנם עודפי תקציב של מיליארדי שקלים.

אולם הכלל שמתאים ברפורמות ארוכות טווח או בהסכמים על תוספות שכר מדורגות – תוספת תמורת קיצוץ – הוא בעייתי כשמדובר בתוספות חריגות ומיידיות של מיליארדי שקלים. מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 והנסגה מרצועת עזה שנה קודם לכן דרשו תקציבים מידיים של מיליארדי שקלים, שלא ניתן היה לספוג במסגרת התקציב כפי שנקבעה בחוק. לכן במשרד האוצר המציאו פטנט שנקרא 'קופסה'.

'קופסה' היא תוספת של כסף לתקציב המדינה, שלא נספרת כחלק מההוצאה התקציבית. לדוגמה, בעקבות מלחמה לבנון נוסף לתקציב 2007 מענק מיוחד לביטחון בגובה של 1.6 אחוז מהתקציב של השנה הקודמת – שהם בין 3 ל-4 מיליארד שקל. בפועל, תקציב 2007 גדל ב-3.3% ביחס לתקציב 2006, אף שבאופן רשמי, הוא גדל רק ב-1.7 אחוזים – כי "חוק זה חוק", וצריך לשמור על המגבלה על ההוצאה התקציבית.

השימוש ב'קופסאות' מראה אפוא שבקופת המדינה יש כסף, ושהוצאתו לא מערערת את המשק הישראלי. לראייה ניתן לראות, שגם ההוצאות החריגות בהיקפן על המלחמה ועל ההתנתקות

## השימוש ב'קופסאות'

מראה אפוא שבקופת

המדינה יש כסף, ושהוצאתו

לא מערערת את המשק

הישראלי... אם במשרד

האוצר ובמשרד החינוך

רוצים לשנות את פני החינוך

בישראל, מדוע לא להוסיף

לתקציב החינוך מענק של

כמה מיליארדי שקלים

כ'קופסה', ולשמור על

מסגרת התקציב?

## קצה הקרחון

האח הגדול צופה כך:

מידת המעקב של מעסיקים אחרי עובדיהם נבדקה בסקר שנערך בקרב מנ"י העיתון המקצועי החצי-שנתי "משאבי אנוש", שכמעט כולם (96%) מחזיקים בתארים אקדמיים ומרביתם בתואר שני. כ-45% מהמשיבים הם מנהלים ו-20% הם חברי הנהלות. כ-75% מהמשיבים עובדים בארגונים שמעסיקים יותר מ-100 איש. הם מייצגים כ-370 מקומות עבודה בענפים מגוונים. הקבוצה הגדולה ביותר של הנסקרים מועסקים בהיי-טק (22%) יותר מ-53% מהמשיבים הישראלים דיווחו שהארגון שלהם עושה שימוש במצלמות וידיאו – לעומת 32% בארה"ב. עוד נמצא כי בישראל רק 39% מהמעסיקים מיידיעים את העובדים על השימוש במצלמות וידיאו לעומת 80% מהמעסיקים האמריקאים. כ-63% מהישראלים דיווחו שהמעסיק עוקב אחר הגלישה שלהם ברשת ומפעיל תוכנות חסימה שמונעות מהם כניסה לאתרים מסוימים – לעומת 70% בארה"ב. אבל בעוד שבישראל רק 57% מהמעסיקים מודיעים לעובדים שהם מפקחים על הגלישה שלהם באינטרנט, בארה"ב השקיפות גבוהה בהרבה – 89% מהנסקרים דיווחו שהמעסיקים יידעו אותם על כך. עם זאת ההתייחסות היא כמובן למועסקים אקדמאים, מהו היחס לעובדים אחרים לא נבדק.

מקדישה בתקציב סכום כסף שנקבע מראש לטובת החזרי חובות.

בהתחשב במצבה הכלכלי של מדינת ישראל כיום, מצבו של החוב הלאומי אינו רע, ובפועל אין סיבה להעביר עודפי תקציב לא מתוכננים להחזרת החוב. שיעור החוב של ישראל ביחס לתוצר הוא 80% - שיעור הגבוה בשני אחוזים בלבד מהמוצע של ארגון המדינות המפותחות (OECD), שעומד על 78%. בנוסף, קצב גידול האוכלוסייה הגבוה בישראל - המשפיע על יכולתה להחזיר את החוב - הוא גדול משל רוב מדינות אירופה, ולכן כלכלנים רבים, כמו חתן פרס ישראל, פרופ' אריאל רובינשטיין, טוענים כי מצבו של החוב הלאומי של ישראל הוא טוב.

הסיבה שבגללה האוצר מעביר את עודפי התקציב לכיסוי החוב הלאומי היא אידיאולוגית. למרות הנתונים הכלכליים, למרות הצמיחה ולמרות קצב גידול האוכלוסייה הגבוה יחסית, באוצר מגדירים את צמצום החוב כמטרה נעלה, ומשתמשים בחוב כאמצעי להקטנת ההוצאה הממשלתית. ושוב, כמו הסעיפים הקודמים, גם כאן מדובר במיליארדי שקלים שאינם מנוצלים - למרות שנועדו במקור שימוש על ידי משרדי הממשלה.

באוגוסט 2004, במהלך דיוני התקציב, אמר שר התמ"ת דאז, אהוד אולמרט: "המדיניות (של האוצר) היא פועל יוצא לדוגמטיות ולקיפאון מחשבתי, שעיקרו קיצוצים בתקציב, ועוד פעם קיצוצים בתקציב, מבלי להבחין כלל ועיקר בנקודות היפוך מאקרו-כלכליות המחייבות נקיטת מדיניות אחרת".

בין סוף 2004 לסוף 2007, עת כיהן אולמרט כראש ממשלה, לא חלו שינויים רבים - לא במדיניות האוצר ולא במגמות המאקרו-כלכליות במדינת ישראל. ההפך הוא הנכון: צמיחת המשק נמשכה מאז, ההכנסות ממסים המשיכו לעקוף את התחזיות, הכלכלה הישראלית ספגה בהצלחה הוצאות גדולות על ההתנתקות והמלחמה בלבנון, ובתקציבים ובחוקי ההסדרים נמשכו הקיצוצים הרוחביים במשרדי הממשלה וקיצוצי הקצבאות של האוכלוסיות החלשות.

אולמרט היטיב לנסח אז את הביקורת על מדיניות האוצר, שממשיך גם היום לשמור על תקציב מצומצם ככל הניתן ולסכל את כל הניסיונות להרחיבו, באמצעות כלים שכמה מהם פירטנו כאן. וכל זאת, כאמור, למרות שבקופת המדינה יש לא מעט כסף שניתן להפנות להשקעה במטרות אזרחיות רבות.

לא קטעו את הגידול בצמיחה ובהכנסות המדינה ממסים, לא הבריחו משקיעים, ולא הביאו להורדה בדירוג האשראי של ישראל.

כעת עולות שתי שאלות חשובות בעניין זה: ראשית, מדוע בעתות חירום או בפרויקטים מיוחדים ממשלת ישראל לא מוסיפה את הכסף ישירות לתוך התקציב במקום להמציא פטנט חדש ושנוי במחלוקת? שנית, אם במשרד האוצר ובמשרד החינוך רוצים לשנות את פני החינוך בישראל, מדוע לא להוסיף לתקציב החינוך מענק של כמה מיליארדי שקלים כ'קופסה', ולשמור על מסגרת התקציב?

את התשובות לשאלות האלה ניתן רק לשער. אשר לשאלה הראשונה: משרד האוצר, כידוע, מנסה כחלק מעמדתו הניאו-ליברלית להקטין ככל האפשר את תקציב המדינה. פקידי האוצר מבינים שהכללת תוספת חירום גדולה לביטחון כחלק בלתי נפרד מתקציב המדינה, תחייב להגדיל את תקציב השנה הבאה, שכן הגידול של 1.7 אחוז יתחשב גם במענק הגדול למלחמה. התשובה השנייה היא שה'קופסאות' שימשו עד עתה לצרכי ביטחון בלבד, ונראה שלא הופעל עד כה לחץ ציבורי ופוליטי חזק מספיק כדי להכניס מענקי 'קופסאות' גם לנושאים אזרחיים וחברתיים.

### הפניית כספים לחוב הלאומי

בתחילת המאמר העלינו שאלת תם: אם יש כעת, בסוף שנת התקציב, עודפים לא מנוצלים של מיליארדי שקלים במשרדי הממשלה, מדוע לא מפנים אותם למטרות חברתיות שונות שזקוקות באופן נואש למשאבים נוספים, כמו שכר המורים, סל התרופות או הגנת הסביבה? במשרד האוצר, האחראי על ההוצאה התקציבית ועל הכספים העודפים במשרדי הממשלה, ובמידה רבה גם מהווה את הגורם ליצירתם, מעדיפים באופן גלוי ומוצהר להעביר את הכספים האלה לכיסוי החוב הלאומי של מדינת ישראל.

מה זה בכלל "החוב הלאומי"? בדיוק כמו שאנחנו יכולים לקחת הלוואה מהבנק ולהחזיר אותה במשך כמה חודשים או שנים - כך גם הממשלה לווה כסף מכל מיני גופים. החוב הלאומי של מדינת ישראל הוא סכום הכסף שהממשלה צריכה להחזיר לתושבי המדינה ולגורמים מחוץ לארץ, כמו אזרחים זרים ומדינות זרות. הוא נוצר מהלוואות שהמדינה לוקחת כדי לממן פעילויות והוצאות שאי אפשר לבצע בכספי המסים. מדי שנה, המדינה

שיעור החוב של ישראל ביחס לתוצר הוא 80% - שיעור הגבוה בשני אחוזים בלבד מהמוצע של ארגון המדינות המפותחות (OECD), שעומד על 78%.

יואב ריבק ויאיר טרצ'צקי הם כותבי הבלוג "לחץ חברתי" ועיתונאים ב"הארץ". הסברים נרחבים ומאמרים נוספים על תקציב המדינה ועל כל הדרכים שנגקטות כדי לצמצם אותו ניתן לקרוא בפרויקט "איפה הכסף?" של לחץ חברתי.