

## ניתוח מסגרת הצעת תקציב המדינה 2021-2022

# השלכות שמרנות התקציב: סכנה לקיצוצים במקום שנדרש תוספות

03.10.2021, כ"ז בתשרי תשפ"ב

### תקציר

למרות שהמשק הישראלי עוד לא חזר למצבו טרום מגיפת הקורונה, הצעת התקציב שהוגשה לכנסת אינה נותמת מענה לצרכים המידיים בהכשרה מקצועית, תשתיות, חינוך ועוד. למעשה, גם קופסאות הקורונה הייעודיות יבוטלו החל מ-2022 למרות עודפי התקציב שנותרו בהן. השמרנות של הצעת התקציב עלולה להוביל להתמשכותו של המשבר הפיסקאלי ולהעמקת האבטלה, לעכב את צמיחת המשק דווקא בזמן שניתן לממן את ההוצאות הנדרשות בעזרת גיוס חוב זול ואף לקיצוץ ריאלי בהוצאה האזרחית של הממשלה בשל אי תשומת לב להתייקרויות במשק.

על מנת להבריא את המשק ולהבטיח צמיחה ברת-קיימא, יש:

1. לדרוש הצגת תכנית רב שנתית להשקעה בתשתיות הון פיזי ואנושי המבוססת על התכנית שהציג בנק ישראל באוגוסט 2019. במסגרת זו, תוקם 'קופסה' חוץ תקציבית על סך 3.3% תוצר ב-5 השנים הקרובות (כ-50 מיליארד ש"ח בכל שנה).
2. לדרוש את הגדלת סעיף ההתייקרויות ב-2% נוספים כמענה לאינפלציה העתידית ועליית תשלומי השכר ולבנות מנגנון הצמדות חדש המאפשר התאמות בתקציב המדינה בתוך שנת התקציב.
3. להקטין את הרזרבה להתייקרויות במשרדי הממשלה השונים מ-4% ל-2% כדי להגדיל את התקציב הנתון לשיקולו של המשרד ולא של האוצר.

## הגבלות מיותרות על מסגרת התקציב

הצעת תקציב המדינה לשנים 2021-2022 הוא תקציב ראשון המובא לאישור הכנסת מזה שלוש שנים. התקציב המוצע צריך לתת מענה למצב כלכלי מורכב הכולל אבטלה גבוהה של 8.1%, אינפלציה שעולה מעבר לתחזיות (2.7% במהלך 12 החודשים האחרונים), פערים

חברתיים וכלכליים הולכים וגוברים, ושחיקה של מערכות ציבוריות כמו מערכת הבריאות החינוך והרווחה. לכך מצטרפות בעיות מבניות רבות שנים של המשק הבאות לידי ביטוי בפריון עבודה נמוך ובמחסור חמור בתשתיות.

**השמרנות של הצעת התקציב עלולה להוביל להתמשכותו של המשבר הפיסקלי ולהעמקת האבטלה, לעכב את צמיחת המשק דווקא בזמן שניתן לממן את ההוצאות הנדרשות בעזרת גיוס חוב זול ואף לקיצוץ ריאלי בהוצאה האזרחית של הממשלה בשל אי תשומת לב להתייקרויות במשק.**

## הפעור אל מול התקציב הנדרש

לאור המשבר הכלכלי והמיתון, ניתן היה לצפות בשנה כזו לתכנית השקעות רב שנתית נרחבת בהכשרות והסבות מקצועיות, בתשתיות תחבורה ותשתיות אחרות. כך נעשה גם בכלכלות אחרות בעולם ובראשן ארה"ב, בה הושקה תכנית השקעות רב שנתית בגובה שני טריליון דולר, המהווים 10% מהתוצר האמריקאי. המלצות לתכניות דומות של הרחבה תקציבית משמעותית עלו גם בישראל, כמו לדוגמה התכנית להגדלת הפיריון שפרסם בנק ישראל, הגורסת שיש להשקיע 3.3% תוצר בשנה (כ-50 מיליארד ש"ח) כתוספת תקציבית שנתית מעבר לתקציב הקיים ('קופסה'), אשר תביא בטווח הבינוני והארוך לזינוק של מעל ל-20% בתוצר מעבר לתוואי הקיים. למרבה הצער, תכנית זו או תכנית דומה לה, לא אומצה בהצעת התקציב הנוכחית. משום כך, הצעת התקציב אינה נותנת מענה מספק לכמה מהבעיות המרכזיות והחריפות ביותר של המשק הישראלי. מדוע זה כך?

1) הסיבה המרכזית היא **המחוייבות ליעדי הוצאה וגירעון נמוכים במיוחד**, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך, במקביל לביטול הגורף של כל 'קופסאות' הקורונה החל משנת 2022. מחוייבות זו מקשה מאוד לייצר השקעה מאסיבית ארוכת טווח במשק ואף מחייבת

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/18-8-19.aspx>

קיצוץ במערכות חיוניות דווקא בעת משבר כלכלי מהחמורים שידע המשק הישראלי והעולמי.

על פניו, ניתן להצדיק את המחויבות ליעדי גרעון נמוכים בניסיון למנוע גידול דרמטי ביחס בין החוב של המדינה לתוצר השנתי של המשק. אולם כיום ישראל יכולה לגייס חוב במחירים נמוכים הן באג"ח מקומי (ריבית שנתית של 0.87% ל-10 שנים לפי עקומת התשואות של בנק ישראל) והן בגיוסי חוב בינ"ל. למעשה, אין כיום שום מגבלה ממשית על היכולת של המדינה להגדיל גירעון או לקחת חוב.<sup>2</sup>

**מכל בחינה כלכלית, במחירי החוב האפסיים בעולם, דחיית פרויקטי תשתית או השקעות בהון אנושי שהתשואה המשקית עליהם דו-ספרתית, כדי להקטין חוב שעלותו אפסית, היא נטולת הגיון.** ולראיה – ממשלות בכל רחבי העולם הכריזו על תכניות השקעה רב שנתיות. הריביות הנמוכות בעולם יחד עם המשבר הכלכלי דחפו את רוב מדינות העולם המפותח להגדיל מאוד את החוב ולהרחיב את ההוצאה הציבורית כולל השקעה אדירה בתשתיות, ואילו בישראל אין תכנית השקעות רב-שנתית מאסיבית שכזו.

מגבלה נוספת הפוגעת במסגרת ההוצאה – ושוחקת את היכולת של התקציב להתמודד עם מצבי אינפלציה קיצוניים – טמונה בהצמדות להתייקרויות המחירים. עד לאחרונה האינפלציה הנמוכה איפשרה להגביל את ההצמדות בתקציב המדינה. אולם לפחות לפי המגמה של השנה האחרונה, נראה כי אנו בעולם חדש-ישן בו האינפלציה חוזרת להרים את ראשה.

מצב עניינים חדש זה גם אילץ את משרד האוצר להגדיל את ההצמדה של תקציב 2022 להתייקרות המחירים ונתן תוספת שנתית של 2% למסגרת ההוצאה, אולם זו מאופסנת ברזרבה הייעודית להתייקרויות שתשוחרר רק אם האוצר יחליט על כך. אך למעשה, גם אם תשוחרר הרזרבה במלואה, זו עלולה להיות רחוקה מלהספיק משום שכבר עתה קצב האינפלציה השנתי מתקרב ל-3%, ואין סיבה להניח שהאינפלציה תרד משמעותית בשנה הבאה. **אם האינפלציה תעלה בפועל על 2% אין כיום רזרבות בתקציב שיספיקו כדי לממן את ההתייקרויות בתקציב הקניות.** הציפיות לאינפלציה משמעותית מעלות בהתאם

---

<sup>2</sup> לפי מכון אהרון למדיניות כלכלית, גם בעליה של היחס חוב/תוצר ל-85%, לעומת כ-73% היום, אין סיבה להניח כי הריבית על החוב תעלה:

[https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/documents/macroeconomic\\_policy\\_for\\_the\\_economy\\_to\\_emerge\\_from\\_the\\_crisis.pdf](https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/documents/macroeconomic_policy_for_the_economy_to_emerge_from_the_crisis.pdf)

גם את דרישות השכר של המגזרים השונים – רופאים, מורים ועוד – אך בהצעת התקציב כפי שהיא אין לכך מענה.

## מה המשמעות הכלכלית?

מכיוון שישראל עדיין לא חזרה לשגרת טרום משבר הקורונה, המשמעות הכלכלית של צמצום ההוצאה הממשלתית תהיה חמורה:

1) העמקת המשבר הכלכלי: צמצום דרמטי בהוצאה הממשלתית וביטול 'קופסאות' הקורונה יגרמו לירידה ברמת הביקוש המצרפי במשק. מדיניות כזו במשק הנמצא עדיין בשיעור אבטלה גבוה עלולה לגרום באופן פרדוקסלי להתמשכותו של המשבר הפיסקלי ולהעמקת האבטלה.

2) עיכוב בלתי נדרש בצמיחת המשק: תנאי האשראי חסרי התקדים העומדים בפני הממשלה כיום (גיוס בריבית של פחות מאחוז), מספקים הזדמנות מדהימה להשקעה ציבורית נדרשת בתשתיות ובהון אנושי. על פי תכנית בנק ישראל השקעה של 3.3 אחוזי תוצר בשנה תביא לגידול פרמננטי של 20% בתוצר בטווח הזמן הבינוני.

3) חוסר היערכות לאירוע של עליית מחירים במשק: קביעת יעד הוצאה נמוך עם מנגנוני הצמדה בלתי מספקים אל מול עליות המחירים במשק עלולה לייצר קיצוץ ריאלי בהוצאה האזרחית של הממשלה, ולהעמיק את המשבר הפיסקלי.

## מה נדרש לעשות?

1) יש לדרוש הצגת תכנית רב שנתית להשקעה בתשתיות הון פיזי ואנושי המבוססת על התכנית שהציג בנק ישראל באוגוסט 2019. במסגרת זו, יאושר תקציב 'קופסה' חוץ תקציבית למאבק בקורונה הכלכלית על סך 3.3% תוצר בחמש השנים הקרובות (כ-50 מיליארד ש"ח בכל שנה). הכסף יושקע בתשתיות תחבורה ובתשתיות הון אנושי.

2) יש לדרוש את הגדלת סעיף ההתייקרויות ב-2% נוספים כמענה לאינפלציה העתידית ועליית תשלומי השכר. במקביל, יש לעמול על חקיקה ממשלתית הבונה מנגנון הצמדות חדש המאפשר התאמות בתקציב המדינה בתוך שנת התקציב אם המדדים עוברים באופן חריג את מקדמי הבסיס שעל פיהם נכתב התקציב.

3) יש להקטין את הרזרבה להתייקרויות במשרדי הממשלה השונים מ-4% ל-2%. ב-2021 האינפלציה כבר עתה מכה את התחזיות, וגם ב-2022 צפויות התייקרויות משמעותיות. משום כך, החזקת 4% מתקציב המשרדים מראש ברזרבה עלולה לפגוע בתפקוד המשרדים ולגרום לפגיעה מהותית בשירות לציבור ובמענה לצרכי המשק.

בברכה,

נדב כספי,

כלכלן וחוקר מדיניות

## נספח א' – השינויים בתקציב ההכשרות<sup>3</sup>

### פרק ג' - השינויים המרכזיים בהצעת התקציב

עיקרי השינויים בתקציב זרוע עבודה במשרד הכלכלה והתעסוקה (סעיף 36), הסכומים באלפי ש"ח:

מס' הסבר	שינוי	הוצאה נטר	הוצאה מותנית בהכנסה	הרשאה להתחייב	שיא כ"א
	<b>תקציב מקורי לשנת 2019*</b>	<b>3,562,394</b>	<b>46,392</b>	<b>1,168,353</b>	<b>1,356</b>
1	תגבור פעילות הכשרה, תמיכה ביציאה לתעסוקה והכוון לאור משבר הקורונה	773,000			54
2	יישום הרפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל	100,000		100,000	
3	יישום רפורמת עוז לתמורה בבתי ספר לנוער	100,000			
4	התאמות בפעילות המשרד והפחתות רוחביות	-330,000		-461,000	117.5
	<b>סה"כ תקציב לשנת 2021</b>	<b>4,205,208</b>	<b>38,291</b>	<b>806,848</b>	<b>1527.5</b>
5	סיום תקציבי הקורונה	-773,000			-54
6	יישום הרפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית בישראל ותגבור ההכשרה המקצועית	80,000		50,000	
7	שינוי מנגנון הסבסוד למעונות יום	-300,000			
8	התאמות בפעילות המשרד והפחתות רוחביות	183,000		-38,000	1.5
	<b>סה"כ תקציב לשנת 2022</b>	<b>3,395,011</b>	<b>38,291</b>	<b>819,656</b>	<b>1,475</b>

## נספח ב' – מיצוי תקציב ההכשרות שניתן בקורונה<sup>4</sup>

סיווג	סק תכנון תכנית הסייע (1)	מזה: מסגרת הוצאה לשנת 2021 והשנים הבאות (2)	סק ביצוע מוזמן שנת 2020	ביצוע מוזמן ינואר 2021	ביצוע מוזמן חודש מרץ 2021	ביצוע מוזמן חודש אפריל 2021	ביצוע מוזמן חודש מאי 2021	ביצוע מוזמן חודש יוני 2021	ביצוע מוזמן חודש יולי 2021	ביצוע מוזמן חודש אוגוסט 2021	סק ביצוע מוזמן שנת 2021	התקשרויות והתחייבויות בפועל (3)	סק ביצוע מוזמן 2021	סק ביצוע מוזמן 2021	סק ביצוע מוזמן 2021	סק ביצוע מוזמן 2021	אחוז ביצוע כולל התקשרויות והתחייבויות מסך התכנון
תקציבי	1,501	1,224	277	6	6	10	13	13	34	38	130	181	311	407	588	27%	39%

<sup>3</sup> הצעת תקציב 2021-2022 עבור משרד הכלכלה והתעשייה.

<sup>4</sup> אתר החשב הכללי במשרד האוצר.