

עדכון תקציב 2024: עמדת מכון אהרן למדיניות כלכלית

פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר שרית מנחם-כרמי, ד"ר סרגיי סומקין, ד"ר עידית קלישר

פתיחתו של תקציב 2024 ועדכנו למציאות הכלכלית החדשה לאור מלחמת ה-7 באוקטובר הינם מהלך חיובי, שאף עמד במרכז המלצות מכון אהרן שפורסמו בתחילת נובמבר 2023 שכללו גם את תחזיות הצמיחה של המכון ל-2023 ו-2024. תחזיות אלו התבססו על תרחישי לחימה שגובשו יחד עם MIND ISRAEL בראשות עמוס ידלין, מהם נגזרו השפעות המלחמה על הצמיחה דרך הירידה בתעסוקה. באותה עת המערכת הפוליטית לא הייתה קשובה לצורך בהתאמת סדרי עדיפויות כלכליים למלחמה על פי תרחישים אלטרנטיביים.

תקציב 2024 שאושר בממשלה בשבוע שעבר כולל מהלכים חיוביים, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, המשקפים את המאמצים להתכנסות למסגרת התקציב ולמניעה של התרחבות משמעותית של הגרעון המבני מ-2025 וקביעתו בטווח של 3%-4% תוצר.

עם זאת, התקציב משקף להערכת האוצר גרעון חזוי של 6.6% תוצר, המבוסס על תרחיש לחימה אופטימי ועל תחזית לצמיחה של 1.6% ב-2024. להערכתנו זהו רף תחתון של הגרעון הצפוי, כיוון שלתחזית זו גורמי סיכון רבים כגון הסלמה בהתפתחות הלחימה והתרחבותה לזירות נוספות, האטה מתמשכת בענפי ההייטק, הבינוי, התיירות והחקלאות, פגיעה בסחר ובצמיחה העולמית ועוד.

תחזית מכון אהרן ל-2024 היא צמיחה של 1% תחת תרחיש לחימה אופטימי יחסית, בו עדיין מתנהלת לחימה משמעותית בעזה לאורך 2024. בתרחיש מלחמה חמור הכולל פתיחת חזית צפונית, תחזית האוצר היא לצמיחה שלילית של 1.5% ותחזית המכון היא לצמיחה שלילית של 2.2%¹. תחת תרחיש כזה, שיעור הגרעון הצפוי יהיה גבוה בהרבה מ-6.6% תוצר, ויהיה קושי משמעותי לבצע התאמות נוספות בתקציב במהלך השנה. נזכיר כי לאור הסיכונים הגדולים ואי הוודאות לגבי הסלמה ביטחונית נוספת, המלצת המכון מדצמבר 2023 הייתה לשמור על גרעון בגובה של 5% תוצר.

בנוסף, להערכתנו ישנם נושאים שלא קיבלו ביטוי מספק בתקציב ולכן מהווים חשיפה נוספת בצד השימושים, למשל שיקום ופיצוי בגין נזקי המלחמה ביישובי הצפון, מימון משך שהייה ממושך יותר עבור המפונים מביתם ודרישות נוספות של מערכת הביטחון. מכיוון שהגרעון החזוי הוא גבוה גם כן, על שר האוצר והדרג המקצועי לוודא ללא סייג כי בתהליך האישור בכנסת לא מוטמעים שינויים נוספים שיגדילו כבר עכשיו את הגרעון החזוי.

¹ ההבדלים בין הערכת מכון אהרן לשאר גופי המחקר נובעים מהבדלים בהנחות לגבי התפתחות המלחמה, היקף הפעילות המשקית בחירום והתאוששותו החזויה של המשק.

אנו סבורים כי על התקציב המוגש לממשלה היה לשקף באופן ברור יותר את גורמי הסיכון ואת האינדיקטורים הכלכליים הרלוונטיים לתקופה, כמו יחס החוב לתוצר בתרחישי צמיחה שונים. למעשה אין בהצעת התקציב הערכה לגבי יחס החוב לתוצר הצפוי בסוף 2024 ולדעתנו חברות הדירוג עלולות לתת לכך פרשנות שלילית. כמו כן, הן עשויות להעריך כי במידה שיהיו התפתחויות של מלחמה משמעותית בצפון וחוסר הכרעה בדרום, אין בתקציב שולי ביטחון לצעדים כלכליים שימנעו גידול משמעותי ביחס החוב לתוצר עד מעל ל-70%. הערכה כזו צפויה להוביל להורדת דירוג ולעליית ריבית משמעותית בגיוס חוב.

שינוי בסיס התקציב בכ-1% תוצר הינו צעד חשוב ונכון, והוא בנוי על שילוב של הסטות תקציביות דרך קיצוץ רוחבי בהיקף של 5% וקיצוצים נוספים ושינויים נכונים במיסוי. אנו סבורים כי הקיצוץ הרוחבי הוא שגוי כיוון שיש מקומות שבהם היה דרוש לקצץ הרבה יותר.

במיוחד ניתן היה לקצץ באופן משמעותי יותר בהיקף הכספים הייחודיים שאינם תומכי צמיחה או לחימה, שהיקפם להערכתנו גדול מאד – 4-8 מיליארד שקל.² חלק מהכספים הללו מופנים לתמיכה תקציבית במערכת חינוך תורנית ללא לימודי מתמטיקה ואנגלית, אשר מקטינה באופן משמעותי את הסיכוי של הלומדים בהשתלב בשוק העבודה העתידי. ביטול העברות הכספים יסייע להתמודדות המשק עם ההוצאות הגדולות בעתיד, יבטל תמריצים לאי-עבודה ויתרום ללכידות החברתית בישראל. למרות זאת, גם בעת החירום הנוכחית הדרג הפוליטי מתנגד להסטת הכספית החשובה. התגייסותנו למהלך כזה הייתה מאותתת גם לגופים נוספים, לרבות ההסתדרות, כי זוהי שעה להתגייסות ולראייה כוללת של טובת המשק גם על חשבון אינטרסים מגזריים אותם הם נוהגים לקדם בימי שגרה.

מאידך, הקיצוץ המסיבי של 15% בתקציבי תכניות החומש לצמצום פערים בחברה הערבית ובחברה הבדואית ובתכנית הטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית הוא שגוי, ויפגע במנועי צמיחה של תעסוקה ובתשתיות אשר ביכולתן לתרום לצמיחה ולכידות חברתית.³ היקפי הקיצוץ הם גדולים מאוד – כ-4.5 מיליארד שקל.⁴ אלו תוכניות חשובות לשילובם של ערביי ישראל בחברה ולצמיחה הכלכלית בישראל, ואין היגיון לקצץ בהן כלל, וודאי לא בשיעור גדול פי 3 מהקיצוץ הרוחבי שבוצע בשאר המשרדים בייחוד כאשר בחלקם עדיין מתנהלת פעילות לא יעילה ומיותרת.

נכון להיום צפויה עלייה פרמננטית בתקציב הביטחון החל מתקציב 2025, אולם קיימת אי וודאות לגבי היקפה. לגידול בתקציב הביטחון השפעה על הגרעון המבני בעתיד, ומכאן חשיבותו למשק וליכולתו להתמודד עם גידול הגירעונות בעתיד אשר משפיעים על החלטות חברות הדירוג. קיימים גם פרסומים והערכות כי הצבא מבקש להגדיל את תקציבו בהיקפים משמעותיים, הרבה מעבר ל-20 מיליארד שקל לשנה. אנו סבורים שיש לערוך

² אנו בכוונה משתמשים במונח כספים ייחודיים ולא כספיים קואליציוניים כיוון שיש בלבול מושגי בנושא, וחלק מהכספים שאנחנו מתייחסים אליהם נמצאים בבסיס התקציב.

³ מטרתן של תוכניות החומש 550 ו-1279 ותוכנית 549 היא צמצום הפערים הקיימים בכל תחומי החיים בין החברה הערבית לחברה הישראלית.

⁴ חישוב זה מתבסס על היקף התקציב הנוטר לשלוש שנים הבאות (21 מיליארד שקל) וקיצוץ שנתי במענקי איזון לרשויות מקומיות על סך 200 מיליון שקל לשנה. כמו כן קיים תת ביצוע בתקציב משנת 2023 על סך מיליארד שקל, שלפי גורמים ברשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית ספק אם יושלם.

בחינה של האסטרטגיה הצבאית ואמצעי הלחימה בצורה מבוקרת כך שלא תיגרם עלייה דרמטית במיסוי ו/או בריבית על החוב אשר יביאו לירידה משמעותית ברמת החיים של תושבי ישראל. נציין כי הירידה בצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר מאז 2006 נבעה מצמיחת התוצר, בעוד שבמונחים ריאליים ההוצאה הביטחונית לא פחתה.⁵ הגדלת תקציב הביטחון ללא דיון גלוי ואיכותי היא שגיאה שעשויה לגרור את המשק לטעויות שנעשו לאחר מלחמת יום כיפור. יש לבחון באחריות ומקצועיות את הגידול המבוקש בתקציב הביטחון ולדון בשאלה האם לתקציב הביטחון היה חלק משמעותי במחדל הצבאי. לתחקירים שייערכו בצבא ובוועדות ממלכתיות בעתיד יהיה חלק מרכזי בקבלת ההחלטות. נזכיר כי בשבת ה-7 באוקטובר מחבלי החמאס חצו תוך כ-7.5 דקות את כל הגדרות שהפרידו בין עזה לעוטף, כולל גדר הגבול שעלתה 3.5 מיליארד ש"ח.⁶ נדגיש כי יש לשמור על המנגנונים להתייעלות שכבר הוטמעו בתקציב הביטחון בנוגע לניהול ותשלומים לחיילים בסדיר ובקבע, לרבות מנגנון השירות הדיפרנציאלי, כדי למנוע הכבדה נוספת על תקציב הביטחון שנים קדימה.

אנו מדגישים כי תקציב 2024 נעדר רפורמות תומכות צמיחה. אנו סבורים כי גם בעת שקיים לחץ גדול בצד ההוצאה ניתן לקדם רפורמות תומכות צמיחה משמעותיות שאינן דורשות תוספת תקציבית גדולה ושהשפעתן על המשק משמעותית, בעיקר בתחומים של תכנון ארוך טווח של תשתיות תחבורה והסרת חסמים ליזמות ולהשקעות. כמו כן היה חשוב להקטין את מספר המשרדים ל-15 לכל היותר, כצעד בונה אמון לרצינות הממשלה לייעול עבודתה בימים אלו. אנו סבורים כי על הדרג המקצועי לקדם נושאים אלו בתקציב 2025. נושא נוסף שלא טופל במסגרת תקציב 2024 הוא מתן מענה למחסור בכוח אדם בענפי הבינוי והחקלאות, מחסור שעשוי לתרום להתייקרות מחירים ולפגיעה בצמיחה.

⁵ בעבודה משותפת יחד עם MIND ISRAEL אנו בוחנים בימים אלו מהו הגבול העליון להוצאה הביטחונית בישראל.
⁶ על פי התייעצות שאנו ערכנו עם גורמים רלוונטיים.