

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל

הבינתחומי
הרצליה

ניתוח תקציב המדינה

לשנים 2015–2016

רפי מלניק, תמיר קוגוט ואביחי ליפשיץ*

נייר מדיניות 2016.02 / פברואר 2016



* רפי מלניק הוא פרופסור לכלכלה בבית ספר טיומקין לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה. melnick@idc.ac.il. אביחי ליפשיץ הוא חוקר במכון אהרן למדיניות כלכלית. תמיר קוגוט הוא עוזר מחקר במכון.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

ניתוח תקציב המדינה לשנים 2015–2016

תקציב המדינה לשנים 2015–2016 אושר בכנסת ב-19.11.2015. בנייר זה אנו מתרכזים בניתוח תקציב המדינה המאושר לשנת 2016 וביצוע התקציב לשנת 2015. כיוון שמתחילת שנת 2015 ועד אישור התקציב פעלה הממשלה ללא תקציב מאושר, ההשוואה העיקרית היא לתקציב 2014. הניתוח יתרכז הן במסגרת התקציב והן בניסיון לגלות את הקדימויות הלאומיות. המטרה המרכזית של הניתוח היא לבדוק האם התקציב מתאים למצבו הנוכחי של המשק, והאם הוא מצעיד אותו אל יעדים ארוכי טווח של צמיחה, העלאת הפריון וצמצום העוני ואי-השוויון. הנקודות העיקריות העולות מניתוח התקציב הן:

- הממשלה שמרה בשנת 2015 על משמעת פיסקלית ראויה לציון. הגירעון בתקציב בשנת 2015 עמד על 2.1 אחוזי תוצר בלבד, ויחס חוב-תוצר ירד ל-64.9 אחוזים, ירידה של 1.8 אחוזי תוצר מרמתו בסוף 2014. ירידת יחס חוב-תוצר היא חלק מתהליך מתמשך של שיפור המצב הפיסקלי של הממשלה, אך היחס שהגענו אליו גבוה עדיין ויש להמשיך בהורדתו בהתאם ליעד שנקבע בממשלה. לפי התקציב לשנת 2016 עדיין נדרשת התאמה של כ-10 מיליארד ש"ח כדי לעמוד בתקרת הגירעון של 2.9 אחוזי תוצר.
- אף שהמשקל של הוצאות הממשלה ביחס לתוצר (להלן: גודל הממשלה) אינו צפוי להשתנות לעומת שנת 2014, משקל הוצאה האזרחית בתוצר צפוי לגדול בחצי אחוז. העלייה בהוצאה האזרחית מתאפשרת עקב ירידת שירותי החוב היורדים עם ירידות החוב ומשקל הוצאות הביטחון. משקל הוצאה האזרחית עלה בעשור האחרון בכאחוז תוצר, במקביל לירידה של כ-3 אחוזים בגודל הממשלה הרחבה. יש להתמיד במגמת עלייה במשקל הוצאה האזרחית משום שמשקלה בישראל עדיין נמוך בהשוואה בינלאומיות.
- משקל המסים הישירים מתוך סך גביית המסים עלה, ומשקלם של המסים העקיפים ירד. שינוי זה אמור להגדיל את הפרוגרסיביות של מערכת המס ולתרום לצמצום אי-השוויון.
- גביית המסים עלתה, מעבר לקצב העלייה בשנים האחרונות. מקור העלייה אינו ברור ולכן לא ניתן כרגע להעריך אם העלייה היא זמנית, מגורמים חד-פעמיים, או מבנית ופרמננטית יותר.
- תהליך ירידת המשקל של הוצאות הביטחון נמשך, ובשנת 2015 הן היו נמוכות ב-0.15 אחוז תוצר מאלה של שנת 2014. בנוסף, חלק משמעותי מתקציב הביטחון הינו "הוצאה מותנית בהכנסה" ואינו תחת תקרת הוצאה המותרת על פי כלל הוצאה. שיטה 'לא שקופה' זו לתקצוב הביטחון אינה תקינה ויוצרת עיוותים.
- התקציב מכיל פעילות רבה בנושא הגדלת היצע הדיור, ובפרט עלייה באישור יחידות דיור ובחתימת הסכמי גג עם הרשויות המקומיות. לא ברור האם קיימת תכנית מתוקצבת ובה יעדים ברורים לפי מחוזות ומספר יחידות דיור זמינות לבנייה. נציין שבלי להגדיל את היצע הדיור לא תתרחש תפנית במגמה של עליית המחירים.
- התקציב כולל גידול בהוצאות על שירותים חברתיים (בעיקר חינוך ובריאות). הוצאות הבריאות המוגדלות מופנות לשיפור השירותים לאזרח, ובפרט לקיצור תורים ולצמצום הצורך ברפואה פרטית. לעומת זאת, הוצאות החינוך אינן גדלות באחוזי תוצר לאחר גידול טבעי והסכמים קואליציוניים. כלומר, רמת השירותים שהתלמיד הממוצע מקבל במשרד החינוך נשארת קבועה.
- התקציב כמעט אינו מכיל רפורמות תומכות צמיחה והעלאת פריון, מלבד הורדת מס החברות. "רפורמת הקורנפלקס" המאשרת ייבוא מזון יבש אמנם חיובית, אך השפעתה על הורדת יוקר המחיה צפויה להיות מינורית. הפער הגדול בתוצר לנפש ובפריון בין ישראל לבין מדינות ה-OECD, וכן הצמיחה הנמוכה במדדים אלו, לא יאפשרו למשק לעמוד ביעדים ארוכי טווח של העלאת רמת חיים, צמצום העוני ואי-השוויון. רק רפורמות להעלאת הצמיחה והפריון וצמצום הנטל הבירוקרטי, כפי שהומלצו על ידי מכון אהרן, יאפשרו למשק למצות את פוטנציאל הצמיחה שלו.

תוכן העניינים

5	1. הקדמה
6	2. מסגרת התקציב
6	2.1 רקע
7	2.2 כלל ההוצאה
8	2.3 ריסון פיסקלי ב-2015
9	3. מצב המשק
9	3.1 תוצר וצמיחה
9	3.2 אינפלציה
10	3.3 תעסוקה ואבטלה
10	3.4 מאזן התשלומים
11	4. האם התחזית המקרו-כלכלית מתאימה לשנת 2016
12	5. רפורמות ומנועי צמיחה
12	5.1 דיור
12	5.1.1 משרד הבינוי והשיכון
13	5.1.2 תכנון
13	5.1.3 רשות מקרקעי ישראל
14	5.1.4 רשויות מקומיות
14	5.1.5 שיווק קרקעות
15	5.1.6 מעבר בסיסי צה"ל
15	5.1.7 אין טיפול בהיצע אזורי הביקוש
15	5.1.8 תיעוש הבנייה והפיריון בענף הבנייה
16	5.2 פיריון עבודה והכשרה מקצועית
16	5.2.1 משרד הכלכלה
16	5.2.2 תקציב המדען הראשי
17	6. ניתוח הכנסות והוצאות המדינה
17	6.1 הכנסות
18	6.2 הוצאות
19	6.2.1 שכר/קניות
19	6.2.2 אזרחי/ביטחוני
20	6.2.3 שירותים חברתיים
21	6.2.4 חינוך
21	6.2.5 תקצוב דיפרנציאלי
21	6.2.6 בריאות
21	6.2.7 משרד הבריאות
22	6.2.8 רגולציה בתחום הרפואה הפרטית
22	6.3 מסקנות
23	7. היעד ארוך הטווח הרצוי והאם התקציב מכוון לשם
24	נספח 1: עיקרי התקציב
26	נספח 2: פירוק התקציב למרכיביו
27	נספח 3: מצב המשק

1. הקדמה

תקציב המדינה לשנים 2015–2016 אושר בכנסת ב-19.11.2015. מתחילת שנת 2015 פעלה הממשלה ללא תקציב מאושר; על פי החוק מותר היה לה להוציא מדי חודש 1/12 מתקציב 2014, כך שללא התוספת החריגה לתקציב משרד הביטחון ב-2014 עקב מבצע "צוק איתן" נותרו הוצאות הממשלה, עד אישור תקציב 2015, ללא שינוי.

בנייר זה נתמקד בניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2016.¹ מכיוון שהממשלה פעלה ללא תקציב מאושר במהלך כמעט כל שנת 2015, ההשוואה העיקרית, למעשה, היא מול תקציב 2014. הניתוח יכלול את השאלות הבאות:

- מה הן הכנסות והוצאות הממשלה, ומה השפעתן על הגירעון ועל התפתחות החוב הממשלתי. במסגרת זו ננסה להבין האם ההנחות הגלומות בתקציב, בתחום הצמיחה והאינפלציה, ראליות ומתאימות למצב המחזורי של המשק, ומה תהיה ההשפעה של תרחישים חלופיים.
- האם הניח התקציב יסודות להפעלת מנועי צמיחה למשק.
- האם הכלל הפיסקלי המופעל בשנים האחרונות מתאים למצב המשק.
- מהי התפלגות ההוצאות בתקציב 2016 לעומת זו של 2014. נבדוק בפרט את השינוי בהוצאה האזרחית, בשני מרכיביה העיקריים – חינוך ובריאות.
- האם תקציב הממשלה נותן מענה לבעיות מרכזיות במשק הישראלי, ובפרט למחירי הדיור, להשתתפות בכוח העבודה, לעוני ולאי-שוויון.
- מה הן הרפורמות הכלולות בתקציב, ובפרט, האם הן תואמות את המלצות ניירות המדיניות של מכון אהרן שהוצגו בכנס השנתי ב-2015 בנושאי תעסוקה, פריון העובדים והפחתת הנטל הברוקרטי.

¹ נציין כי אנו מנתחים את תקציב הממשלה בלבד ולא את הוצאות הממשלה הרחבה. בשנים האחרונות, חלקו של תקציב הממשלה בהוצאות הממשלה הרחבה יציב ועומד על מעט יותר מ-72%.

2. מסגרת התקציב

2.1 רקע

שנת 2015 הסתיימה עם גירעון נמוך מתקרת הגירעון (לאחר תיקון) שנקבעה על 2.9 אחוזי תוצר. הגירעון בפועל גדל משמעותית בדצמבר; חודש זה נחשב, מסורתית, לחודש רווי הוצאות, ובפרט לאחר אישור התקציב בכנסת. אולם, גם לאחר התוספות הצפויות למערכת הביטחון ולמשרדים אחרים הגירעון עומד על 2.1 אחוזי תוצר. הגירעון הנמוך ביחס לתקציב המאושר משקף הכנסות גבוהות מהחזוי (בפועל, גביית מסים גבוהה יותר), והוצאות ממשלה נמוכות בפועל מאלה המתוכננות, כתוצאה מכך שעד ל-19 בנובמבר פעלה הממשלה ללא תקציב מאושר, בהתאם לתקציב זמני של 1/12 מתקציב השנה הקודמת. אומדן הצמיחה המוקדם של הלמ"ס לשנת 2015 הוא 2.3 אחוזים, ירידה של 0.3 אחוז מתחזית בנק ישראל בדצמבר, ושל 0.1 אחוז מהתחזית שניתנה בדצמבר 2014. הנחת הצמיחה בתקציב שאושר הייתה 2.6 אחוזים. עיקר הירידה נובע מחולשת הייצוא, כתוצאה מחולשה בשוקי הייצוא המרכזיים של ישראל ומהתחזקות שער החליפין הֶרָאֵלִי, מירידת ההשקעות, וייתכן שאף מריסון פיסקלי שפעל בדיעבד עקב אי-אישור תקציב 2015 בזמן. יחס החוב-תוצר ירד לרמה של 64.9 אחוזים, ירידה של 1.8 אחוז מרמתו בסוף 2014. ירידת יחס החוב-תוצר היא חלק מתהליך מתמשך של שיפור המצב הפיסקלי של המדינה. לפני עשור עמד יחס החוב-תוצר על 81.9 אחוזים. מדד המחירים לצרכן בשנת 2015 ירד באחוז. הדבר נובע בעיקר מזעזוע חיצוני במחירי האנרגיה, אך ייתכן שגם מגידול פער התוצר. בניכוי מחירי האנרגיה נותר המדד בשנת 2015 ללא שינוי. תחזית הצמיחה ב-2016, שעליה מבוסס התקציב, היא 2.9 אחוזים (לעומת תחזית בנק ישראל המעודכנת של 2.8 אחוזי תוצר). אנו סבורים כי תחזית זו אופטימית מדי. המשק נמצא בהאטה ולא מסתמנת תפנית חיובית במחזור העסקים. נרשמת ירידה בייצוא עקב חולשה בשוקי היעד וחזקת השקל: ייצוא הסחורות (ללא אניות, מטוסים ויהלומים) בחודשים ינואר-נובמבר 2015 נמוך ב-5 אחוזים מהתקופה המקבילה ב-2014, וייצוא השירותים נמוך בכ-2 אחוזים (הלמ"ס – מאזן סחר חוץ נובמבר 2015). כמו כן, מדד מלניק למצב המשק שטוח בחודשים האחרונים ומצביע על קיפאון בצמיחת תוצר המגזר העסקי, עדות נוספת לכך שייתכן שבמחזור העסקים תתרחש תפנית לרעה. בנייר זה נבדוק את ההשלכות על התקציב במידה שהצמיחה הֶרָאֵלִית תהיה 2 אחוזים בלבד.

הכנסות המדינה בהצעת התקציב ל-2016 צפויות להסתכם ב-305.4 מיליארד ש"ח, עלייה רֶאֵלִית של 2.8 אחוזים לעומת ההכנסות החזויות בתקציב 2015, אולם אם הנחת הצמיחה לא תתממש, גם ההכנסות ממסים תותאמנה כלפי מטה, בהתאם. תקרת ההוצאה לתקציב 2016 היא 347.7 מיליארד ש"ח, עלייה רֶאֵלִית של 3.2 אחוזים לעומת שנת 2015. תקרת הגירעון הקבועה בחוק לשנת 2016 היא 2.9 אחוזי תוצר – כ-34.7 מיליארד ש"ח. בתקציב שהוגש נדרשת התאמה בצד ההוצאות או ההכנסות, בסך של כ-10 מיליארד ש"ח, על מנת לעמוד ביעד הגירעון. נספח 1 מכיל סיכום של נתוני התקציב העיקריים משנת 2013 ואת התחזיות לשנים הקרובות.

לוח 1: תקציב המדינה 2015–2016 נתונים עיקריים (שוטף במיליארדי ש"ח)

2016 ²	2016 ¹	2015 (בפועל)	2014 (בפועל)	
347.7	347.7	325.9	314.9	הוצאות
³ 302.6	305.4	301.5	277.6	הכנסות
4%	3.7%	2.1%	2.8%	גירעון
12.9	10.1	-	-	אי התאמה בגירעון

¹ תקציב המדינה – צמיחה 2.8%.

² תקציב המדינה – צמיחה 2.0%.

³ ההכנסות למקרה של צמיחה של 2.0% חושבו לפי גמישות יחידתית של צמיחת ההכנסות, מהרמה בתקציב שהוגש ב-19.11. בפועל ההכנסות היו גבוהות יותר.

מקור: משרד האוצר, ביצוע התקציב מאגף החשב"ל והצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2015–2016, ועיבודי מכון אהרן.

2.2 כלל ההוצאה

כלל ההוצאה קובע את הגידול הֶרְאֵלִי המרבי המותר בהוצאות הממשלה. בשנת 2014 שונה הכלל ונקבע כי הגידול בהוצאות הממשלה יעמוד על ממוצע השיעור של גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות לתקציב, ועוד אחוז אחד כפול "מקדם הריסון" שהוא היחס הרצוי שבין חוב-תוצר, שנקבע ל-50 אחוזים, לבין יחס חוב-תוצר בפועל. בנוסף, לקראת תקציב 2015 הוחלט כי עקב התחייבויות והסכמים קואליציוניים יגדל בסיס ההוצאה ב-2 אחוזים, כך שסך כל הגידול בתקציב 2015 הוא כ-4.6 אחוזים. הוחלט גם כי לשנת 2016 תהיה תוספת של 0.25 אחוז לבסיס ההוצאה.

כלל ההוצאה מאפשר גידול שנתי רֶאֵלִי בהוצאות הממשלה של כ-2.7 אחוזים. בניגוד לצורת חישובו הקודמת שהביאה בחשבון את קצב צמיחת המשק, הכלל הנוכחי אינו מתחשב בקצב הצמיחה. המשמעות היא שכאשר המשק צומח ב-3 אחוזים, כשיעור הצמיחה הֶרְאֵלִי בטווח הארוך של המשק, כלל ההוצאה גורר את הקטנת גודל הממשלה ביחס לתוצר. לדעתנו, כלל ההוצאה צריך להיות מבוסס על גודלה הרצוי של הממשלה יחסית לתוצר ועל קצב צמיחת המשק.² בנייר המדיניות של מכון אהרן בנושא³ הומלץ לקבוע כלל פיסקלי חדש, צופה פני-עתיד, שבו יישמר גודלן של הוצאות הממשלה הנוכחיות על 40 אחוזי תוצר,⁴ תוך הוספה תקציבית המיועדת לרפורמות, בשיעור של 2 אחוזי תוצר לכל היותר עד 2020. החוב ביחס לתוצר ירד באחוז לשנה, כך שהגירעון באחוזי תוצר יהיה נמוך משיעור הצמיחה הצפוי.

² השינויים התכופים בכלל הפיסקלי פוגעים ביעודו. במקום לפעול במשטר של כללים (rules) התורם להקטנת אי-הוודאות למגזר העסקי, פועלים במשטר של שינויים על פי הצורך (discretion) הפוגע, כאמור, במגזר העסקי.

³ "אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020", צבי אקשטיין, לימור דהן ותמיר קוגוט, מכון אהרן למדיניות כלכלית (2015).

http://portal.idc.ac.il/he/main/research/aiep/documents/fiscal_policy_final.pdf

⁴ מומלץ שהממשלה תקבע את גודל ההוצאה הרצוי ביחס לתוצר כיעד לאומי שממנו ניתן יהיה לגזור את הכלל הפיסקלי ששיג את היעד.

2.3 ריסון פיסקלי ב-2015

כאמור, הממשלה פעלה מתחילת שנת 2015 ועד לאישור התקציב בנובמבר ללא תקציב מאושר. על פי חוק, במקרה זה הממשלה מוציאה בכל חודש 1/12 מתקציב 2014. בחודשים ינואר-נובמבר של שנת 2014 עמד שיעור הביצוע של משרדי הממשלה על 86.1 אחוזים מהתקציב המאושר; אילו הועבר תקציב 2015 במועדו, ובהנחה ששיעור הביצוע בחודשים ינואר-נובמבר היה זהה לזה של שנת 2014, אנו מעריכים כי סך ההוצאות של משרדי הממשלה בתקופה זו היה עומד על 250.4 מיליארד ש"ח. על פי דוח החשב הכללי האחרון, סך ההוצאות של משרדי הממשלה בחודשים ינואר-נובמבר עמד על 239.8 מיליארד ש"ח; כלומר, הריסון התקציבי שנכפה על הממשלה עקב אי-העברת התקציב עמד על כ-10.6 מיליארד ש"ח, או כ-0.9 אחוז תוצר. ברור כי צמצום הוצאות זה פגע בצמיחה ותרם לריסון האינפלציה מתחת ליעדה. נעיר כי בעקבות אישור התקציב, לפחות חלק מההוצאות שנדחו הוצא במהלך חודש דצמבר, והוצאות הממשלה הסתכמו ב-325.9 מיליארד ש"ח, 3.6 מיליארד ש"ח פחות מתקרת ההוצאה.

3. מצב המשק

מצב המשק מתאפיין בצמיחה חלשה מתחת לפוטנציאל צמיחת המשק, שוק עבודה יציב וקרוב לתעסוקה מלאה, אינפלציה נמוכה מתחת לגבול התחתון של יעד הממשלה ועודף גדול בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. האתגרים המרכזיים של המשק הינם חזרה לצמיחה בשיעור פוטנציאל המשק, תוך שיפור הפריון הכולל והחזרת האינפלציה לתחום יעד הממשלה.

3.1 תוצר וצמיחה

האומדן המקדים של הלמ"ס לשנת 2015 מראה על ירידת הצמיחה ל-2.3 אחוזים. הפעילות הממותנת של המשק שהתפתחה במחצית השנייה של השנה הושפעה מירידת הייצוא, מנוע הצמיחה העיקרי של המשק, כתוצאה מחולשה בכלכלה העולמית, בעיקר באירופה ובסין, מהתחזקות בשער החליפין הֶרָאָלִי וכן מירידת ההשקעות שהושפעה מההאטה במשק, על אף שערי הריבית הנמוכים במשק ובעולם. אלמלא הגידול החריג של הצריכה הפרטית, ב-4.6 אחוזים, היה שיעור הצמיחה של המשק אף מתון יותר. ככל הנראה הושפע שיעור הצמיחה מהריסון הפיסקלי שהביא לירידה בהוצאות הממשלה יחסית למצב שבו היה התקציב מאושר במועדו.

תחזית בנק ישראל (מדצמבר 2015) צופה האצת הצמיחה ל-2.8 אחוזים ב-2016, ו-3.1 אחוזים ב-2017. כאמור, על פי האינדיקטורים האחרונים למצב המשק קיים חשש כי תחזית זו הינה אופטימית מדי.

לוח 2: נתונים עיקריים על מצב המשק ותחזית בנק ישראל 31.12.15 (באחוזים)

2017	2016	2015	
3.1	2.8	2.4	צמיחה ראלית בתוצר
1.6	0.6	-0.8	מדד המחירים לצרכן
1	0.25	0.1	ריבית בנק ישראל
3.1	3.5	4.6	צריכה פרטית
5.1	5.1	-1.8	השקעה בנכסים קבועים (ללא או"מ)
1.4	2.9	2.2	צריכה ציבורית (ללא ייבוא ביטחוני)
6.3	4	-2	ייצוא (ללא יהלומים והזנק)

מקור: נתוני הלמ"ס ותחזית בנק ישראל.

3.2 אינפלציה

מדד המחירים לצרכן, המדד המקובל ביותר להערכת האינפלציה, ירד באחוז, ולמעשה חווה המשק ב-2015 דפלציה, בדומה להתפתחות המחירים בעולם. רמת המחירים בשנת 2015 הושפעה מירידה חדה במחירי האנרגיה וחומרי הגלם. בניכוי מחירי האנרגיה אין שינוי במדד. ככל הנראה החולשה בעליית המחירים הושפעה מהאטה במשק ומגידול פער התוצר השלילי.

3.3 תעסוקה ואבטלה

במהלך שנת 2015 עלה שיעור המועסקים בגילאי 25–64 ל-76.9 אחוזים, שיעור הגבוה מהממוצע במדינות ה-OECD, והאבטלה ירדה מעט ועומדת כעת על 5.4 אחוזים, שיעור נמוך מאוד במונחים היסטוריים, גם לעומת רוב המדינות המפותחות. שיעור המשרות הפנויות עלה ב-15.9 אחוזים והשכר הממוצע הִרְאֵלִי עלה ב-3.4 אחוזים (המקור לנתונים מבנק ישראל מוצג בנספח מצב המשק).

3.4 מאזן התשלומים

למרות ירידת הייצוא, העודף בחשבון השוטף הגיע ל-13 מיליארד דולר. עודף זה, הנשען בין היתר על ירידת ייבוא המזוט תוך שימוש גובר בגז מייצור מקומי ומהעברות חד-צדדיות בהיקף של 14.3 מיליארד דולר, הכוללות כ-1.4 מיליארד דולר העברות חד-צדדיות לפרטים, מייצר לחץ להמשך תיסוף השקל מול שותפות הסחר העיקריות (אומדני הלמ"ס).

4. האם התחזית המקרו-כלכלית מתאימה לשנת 2016

שנת 2015 הסתיימה עם צמיחה נמוכה של 2.3 אחוזים בלבד. למרות הצמיחה הנמוכה, הכנסות המדינה ממסים היו גבוהות בהרבה מהתחזיות המוקדמות. אומדן ההכנסות הועלה פעמים מספר ועמד על 290 מיליארד ש"ח בזמן הגשת התקציב בנובמבר 2015. בסופו של דבר עמדו ההכנסות על 301.5 מיליארד ש"ח, עלייה ראלית בגביית המסים של מעל 7 אחוזים משנת 2014. העלייה הגדולה בהכנסות ממסים, בשילוב עם ריסון ההוצאות שנכפה על הממשלה עקב אי-העברת התקציב המקורי, הביאו לכך שהגירעון הסתכם ב-2.1 אחוזי תוצר בלבד, נמוך בהרבה מתקרת הגירעון שעמדה על 2.9 אחוזי תוצר.

אין לנו הסבר מלא לעלייה הגדולה בגביית המסים. העלייה הגדולה בגביית מסי נדל"ן במחצית הראשונה של השנה יכולה להסביר רק חלק קטן ממנה. הגידול בצריכה הפרטית יכול להסביר את העלייה בגביית המע"מ; אולם, עיקר העלייה בגבייה נבע מעלייה בגביית מסי הכנסה מחברות, שכירים ועצמאיים, בשיעור גבוה מאוד שאינו מתיישב עם רמת הצמיחה במשק. לכן, יש חשש כי לפחות חלק מהעלייה נובע מגורמים חד-פעמיים או מחזוריים, ולא רק מעלייה קבועה בגביית המסים, כגון העמקת הגבייה.

תחזית הצמיחה לשנת 2016, שעל בסיסה נבנה התקציב, עומדת על 2.9 אחוזים. תחזית בנק ישראל המעודכנת היא לצמיחה של 2.8 אחוזים, בעקבות התאוששות בשוקי היעד ועלייה בהשקעות. כאמור, אנו סוברים כי עקב הירידה בייצוא והאינדיקטורים המראים כי המשק נמצא בהאטה, ושאינם מבחינים בגורמים שיביאו לתפנית בפעילות, תחזית זו עלולה להתברר כאופטימית מדי. תקציב 2016 צופה הכנסות של 305.4 מיליארד ש"ח. במקרה זה יהיה צורך בהתאמה תקציבית של כ-10 מיליארד ש"ח על מנת לעמוד בתקרת הגירעון; זו עומדת בשנת 2016 על 2.9 אחוזי תוצר. עקב הירידה בשיעור המע"מ, הצורך בהתאמה תקציבית יתבטל רק אם גביית המסים תמשיך בחריגותה בדומה לשנת 2015.

5. רפורמות ומנועי צמיחה

מתוך הצעת התקציב ניתן לראות כי מלבד הורדת מס החברות אין בתקציב מנועי צמיחה משמעותיים. בפרט לא ניתן למצוא בתקציב הקצאת משאבים לרפורמות שהומלצו בנייר המדיניות של מכון אהרן בתחומי הפריז, ההכשרה המקצועית והמאבק בבירוקרטיה. בין המהלכים המתוכננים בתקציב ניתן לציין את "רפורמת הקורנפלקס" שאושרה בוועדת הכלכלה בנובמבר ומיועדת לצמצם חסמים ביורוקרטיים בייבוא מוצרי מזון יבש ולהשפיע לטובה על יוקר המחיה. היקף ייבוא המזון היבש נאמד בכ-2 מיליארד דולר בשנה. בעקבות ההסכמים הקואליציוניים הוגדלו קצבאות הילדים רטרואקטיבית ממאי 2015, בסכום של 48 ש"ח לחודש לילד השני, השלישי והרביעי, ובסכום של 10 ש"ח לחודש לילד הראשון, החמישי ואילך; כלומר, סך הקצבאות שתקבל משפחה בת 5 ילדים יגדל ב-164 ש"ח ויעמוד על 844 ש"ח לחודש. התפנית לאחור במדיניות הקצבאות עלולה להשפיע לרעה על תהליך ההגדלה של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, שהוא אחד התהליכים החיוביים במשק הישראלי ב-10 השנים האחרונות.

5.1 דיון

ב-2015 לקח משרד האוצר תחת אחריותו את משרד הבינוי והשיכון, את מנהל התכנון ואת רשות מקרקעי ישראל, כך שהיכולת לתכנן, לאשר ולשווק יחידות דיור תהא מרוכזת תחת קורת גג אחת. דרך זו אפשרה הקמת חמ"ל דיור ופורום תכניות גדולות המנוהלים על ידי משרד האוצר ומפגישים בין היזמים (רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי) לגורמים התכנוניים הרלוונטיים. בנוסף, הממשלה הגדילה את התקציבים לתכנון ולשווק יחידות דיור. כך הוקטנו למעשה חסמי "צוואר הבקבוק" לאישור ולשווק יחידות דיור. מתוך התקציב עולה שהממשלה ממשיכה לפעול בתחום הדיור באפיקי הביקוש וההיצע. בצד הביקוש: הורדת הביקושים על ידי הגדלת מס רכישה לרוכשי דירות להשקעה (מהלך זה עלול להשפיע לרעה, בטווח הבינוני והארוך, על שכר הדירה), והורדת המימון המסובסד לרכישת דירות; בצד ההיצע: הגדלת ההיצע על ידי הגדלת התקציב למשרד הבינוי והשיכון על מנת לקדם אישורי בנייה ולספק יחידות דיור על ידי הגדלת ההוצאות "מחיר למשתכן" בדיור ציבורי, והורדת מס השבח על קרקעות המתאימות לבניינים בעלי 10 דירות למגורים ומעלה. נראה שלעת עתה אין התמודדות ישירה עם בעיית ההיצע ועליית המחירים במרכז הארץ.⁵

5.1.1 משרד הבינוי והשיכון

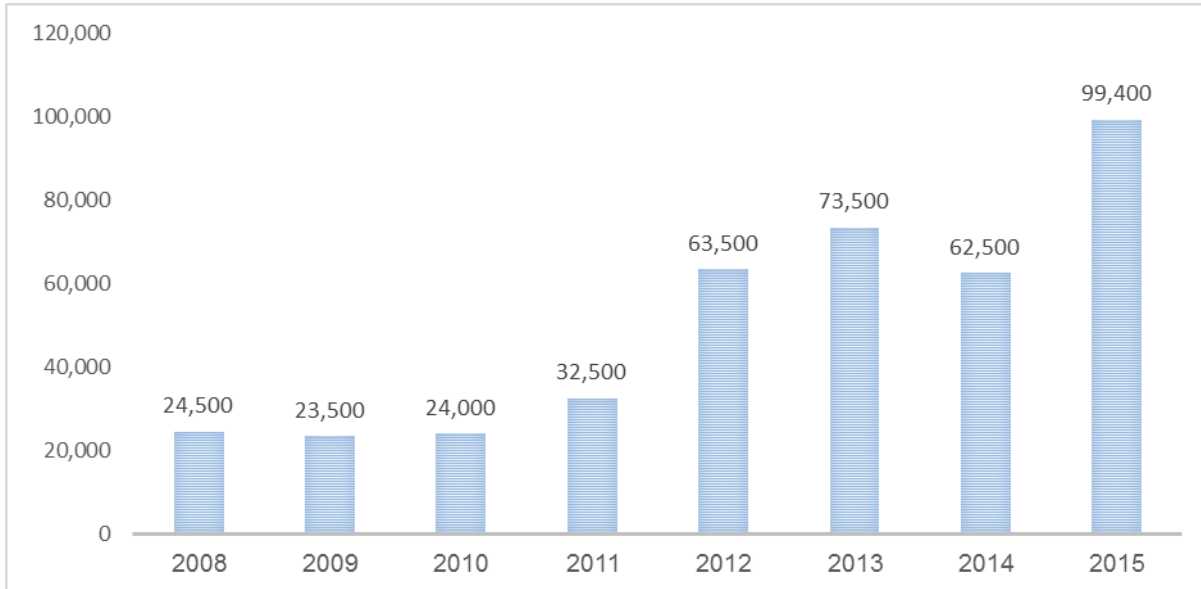
בין השנים 2014–2016 גדל תקציב משרד השיכון ב-13 אחוזים, בעוד שתקציב המדינה גדל ב-11 אחוזים. הגידול העיקרי בתקציב משרד השיכון מגיע מגידול בהוצאות מענקי בינוי ושיכון ב-19 אחוזים, גידול בתקציב לבנייה חדשה ב-27 אחוזים, וגידול בתקציב פיתוח במרקם הוותיק ב-48 אחוזים. לעומת זאת, הלוואות לדיור בוטלו לחלוטין. הוצאות משרד השיכון מייצגות מגמת תמיכה בגידול ההיצע והורדת התמיכה בביקושים. לא נמצאו בתקציב יעדים ליחידות זמינות באזורי ביקוש, תחת "מחיר למשתכן". היעד הממשלתי המתקצב הוא שיווק כ-30,000 יחידות דיור.

⁵ נציין שבעבר הוכיח ענף הבנייה שיש ביכולתו להגיב בעצמה לעודפי ביקוש. בשנת 1990, עם תחילת גל העלייה, הוכפלו התחלות הבנייה מ-20 ל-40 אלף, ובשנת 1991 הן הוכפלו שוב ל-80 אלף.

5.1.2 תכנון

לפי פרסומי משרד האוצר שמה הממשלה לעצמה כיעד להגדיל את כמות הדירות המתוכננות ב-45,000 יחידות.

איור 1: אישור יחידות דיור לאורך השנים



מקור: פרסומי משרד האוצר.

5.1.3 רשות מקרקעי ישראל

ביוני 2015 הוחלט על מעבר רשות מקרקעי ישראל ומנהל התכנון לאחריות משרד האוצר. המהלך התבצע ומאוגוסט 2015 שני הגופים נמצאים תחת אחריות משרד האוצר, כך שצפויה התייעלות בהפקת מלאי יחידות דיור מאושרות. בין השנים 2014–2015 גדל תקציב רשות מקרקעי ישראל ב-21 אחוז, כאשר רובו מיועד להגדלת ההנחות על הקרקע הניתנות במסגרת "מחיר למשתכן" והורדת חסמים בתחום התכנון, במטרה להגדיל את מלאי יחידות הדיור המאושרות על מנת להגדיל את היצען. עיקר הגידול נובע מגידול תקציב ההוצאה לעסקאות בכ-600 מיליון ש"ח בשנת 2015, וכ-1.6 מיליארד ש"ח ב-2016, המיועדים ל"מחיר למשתכן".

5.1.4 רשויות מקומיות

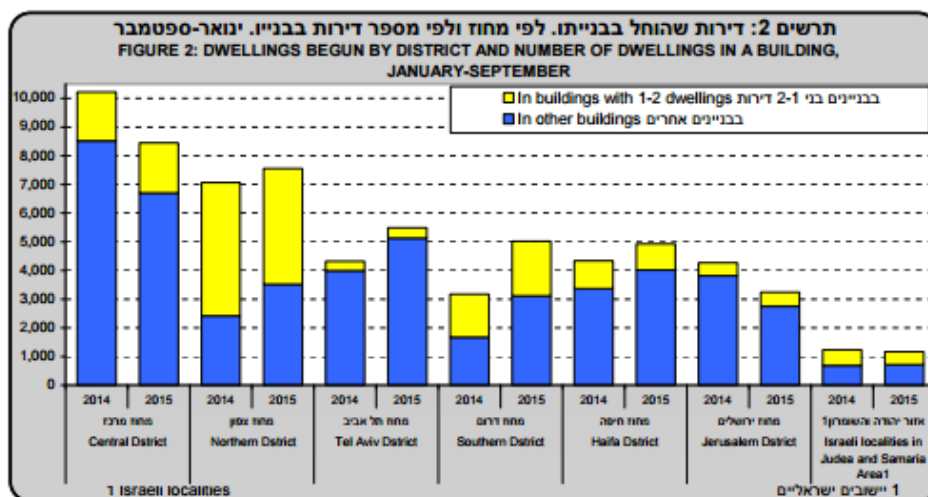
אחת הבעיות העיקריות בהוספת יחידות דיור באזורי ביקוש היא בעיית תקצוב הרשויות המקומיות עבור התשתיות והשירותים הנדרשים עבור משפחות חדשות. הממשלה מטפלת בנושא זה באמצעות הסכמי גג עם הרשויות המקומיות המממנות את הגידול בתושבים ובהקמת רשות להתחדשות מקומית. המימון להסכמי הגג מגיע מהרשות למקרקעי ישראל.

במהלך 2015 חתמה הממשלה עם רשויות מקומיות במרכז הארץ ובאזורי ביקוש⁶ הסכם על הוספת 100,000 יחידות דיור, במסגרת הסכמי גג שבהם התחייבו הרשויות המקומיות לאשר בנייה תוך 90 יום מהגשת הבקשה על ידי היזם. בנוסף אישרה הממשלה את הגדלת המכסות להסכמי הגג ב-75,000 יחידות דיור נוספות, במהלך השנים 2016–2017.

5.1.5 שיווק קרקעות

במהלך 2015 שיווקו משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל 44,248 יחידות דיור, מתוכן שווקו 27,690 במסגרת "מחיר למשתכן". היעד הממשלתי במהלך 2016 הוא הגדלת מספר הדירות הנמכרות תחת "מחיר למשתכן" בכ-40,000 יחידות דיור, כך שבסך הכול תשווקנה בין השנים 2015–2016 70,000 יחידות דיור תחת "מחיר למשתכן". הורדת מחיר רכישת דירה לזכאים שלא יכולים היו לרכוש דירה במחיר השוק מהווה עבורם הטבה, אך זו אינה צפויה להוריד את מחירי השוק של דירות. כניסת רוכשים חדשים שלא יכלו להרשות זאת לעצמם ללא התכנית דווקא תעלה את הביקוש. ככל שהתכנית לא תכלול מדדים סוציו-אקונומיים לזכאות לדירות, היא עלולה אף להחריף את אי-השוויון במשק. העלות התקציבית הנובעת מתכנית "מחיר למשתכן", מענקים וסבסוד פיתוח נאמדת, בהפעלה מלאה, בכ-2 מיליארד ש"ח בשנה, שבחלקם נובעים מאבדן הכנסות מהקרקע, זאת בהנחת היקף שווקים של כ-30,000 יחידות דיור המתאימות לתכנית בכל שנה.⁷

איור 2: התחלות בנייה 2014–2015



מקור: פרסומי הלמ"ס.

⁶ כגון מודיעין, קריית גת, קריית ביאליק, ראשון לציון, רמלה, ראש העין והרצליה.
⁷ הצעת התקציב – רשות מקרקעי ישראל.

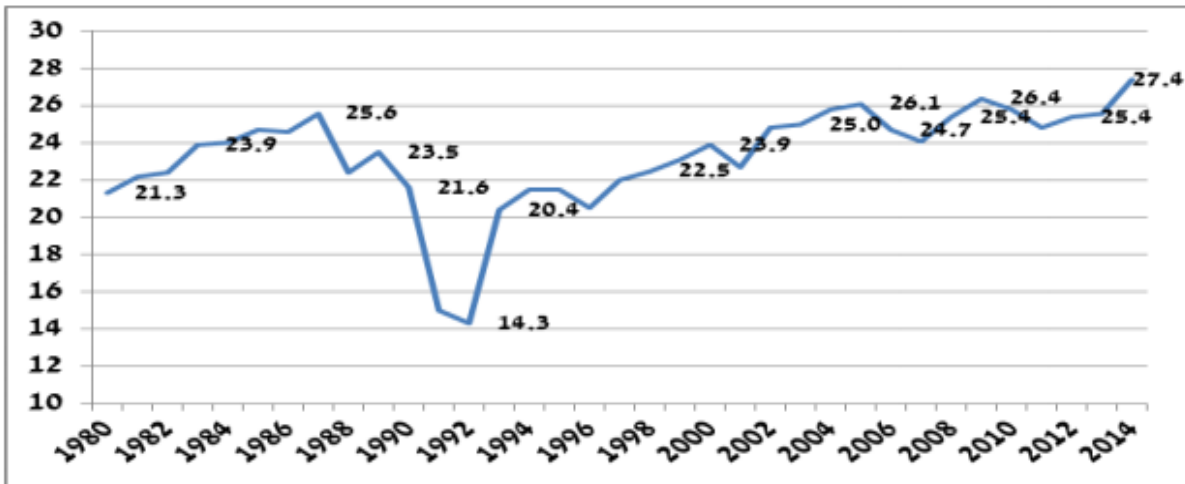
5.1.6 מעבר בסיסי צה"ל

בחודש ינואר 2015 קיבלה הממשלה החלטה להעביר את בסיסי צה"ל מאזורי ביקוש. עלות המהלך נאמדת בכ-14 מיליארד ש"ח. כתוצאה מהמהלך תתפננה 60,000 יחידות דיור מאזורי ביקוש. לא ידוע על לוח הזמנים.

5.1.7 אין טיפול בהיצע אזורי הביקוש

בעיה מרכזית הנובעת מפעילות הממשלה היא שאין טיפול במחסור היצע הדיור באזורי הביקוש, ובמיוחד במחוז המרכז. בעוד שההגירה הפנימית במרכז היא הגדולה ביותר, אין גידול בהתחלות בנייה ב-2015, ואישורי הבנייה ביחס לכמות התושבים במרכז קטנו. הסכמי הגג ותכניות "מחיר למשתכן" מגדילים במעט את היצע הדיור במחוז מרכז, אך מטפלים בעיקר במחירי הדיור בפריפריה.

איור 3: זמן הבנייה הממוצע ליחידת דיור בחודשים (ממוצע נע)



מקור: פרסומי הלמ"ס.

5.1.8 תיעוש הבנייה והפריון בענף הבנייה

בשנת 2014 הגיע הזמן הממוצע לבניית יחידת דיור לשיא; הממשלה מנסה להורידו במתן הנחה של עד 15 אחוזים מערך הקרקע על מנת לעמוד ביעד של 26 חודשים. רשות מקרקעי ישראל תחזיק בערבויות לצורך עמידה בזמני השיווק. בנוסף, הממשלה אישרה את הגדלת מכסות העובדים הפלסטינים ב-20,000 עובדים. נכון ליולי, מספר העובדים הפלסטינים בענף הבנייה עמד על כ-36,000, כך שלמעשה אושר גידול של כ-56 אחוזים. בנוסף, הממשלה בוחנת מחדש הבאת עובדים זרים בעזרת חברות בנייה זרות, והגדלת מכסות העובדים הזרים בענף ב-15,000 (תוספת של עובדים זרים תעכב את שיפור הפריון הנדרש בענף ותמשיך להשפיע לרעה על שכר העבודה של הבלתי מיומנים, תוך הגדלת אי-השוויון והעוני). טיפול הממשלה בנושא תיעוש הבנייה ופריון העבודה מתבטא בהקמת צוות ברשות שר הבינוי והשיכון אשר יגבש המלצות להגברת הפריון באמצעות החדרת טכנולוגיות, הסרת חסמים, הכשרות מקצועיות ומשיכת חברות ביצוע זרות. הממשלה מכירה בבעיית הפריון בענף אך בתקציב הנוכחי אינה נוקטת באמצעים לטיפול בבעיה, כגון פחת מואץ או הורדת כמות העובדים הזרים בענף הבנייה.

5.2 פירון עבודה והכשרה מקצועית

בעוד ששיעורי התעסוקה בגילאי 25–64 גבוהים מממוצע מדינות ה-OECD, שיעור הפירון במדינת ישראל נמוך ביחס למדינות אלה והפער אינו נסגר. אחת הסיבות היא גידול בשיעורי התעסוקה המגיע מכניסת אוכלוסיות בעלות פירון עבודה נמוך; מאידך גיסא, הגידול בשיעור התעסוקה אינו מסביר את הפער בין תעשיות מייצאות לתעשיות שאינן מייצאות. תעשיות בעלות פירון נמוך במיוחד הן הבינוי והשירותים. חלק גדול מהעובדים בתעשיות הללו הם עובדים זרים המורידים את הפירון בענף ופוגעים בתמריץ המעסיקים להשקיע בטכנולוגיה, כך שההון לעובד נותר נמוך. סיבה שנייה לפירון עבודה נמוך היא השקעה נמוכה בהכשרות מקצועיות. ההשקעה בישראל, באחוזי תוצר, בהכשרות מקצועיות עומדת על 46.6 אחוזים מההשקעה הממוצעת במדינות ה-OECD (לפי אומדני 2011; ב-OECD אין נתונים עדכניים יותר לישראל). מדיניות הממשלה הנובעת מהתקציב אינה מטפלת בבעיות העיקריות במשק הישראלי בתחום פירון העבודה. בניגוד לניתוח הכלכלי, הממשלה מגדילה את מכסות העובדים הזרים בענף הבינוי ואינה מרחיבה את ההכשרות המקצועיות. ישנה הקטנה משמעותית בתקציב להכשרות לאוכלוסיות בעלות פירון העבודה הנמוך ביותר. שר האוצר מינה צוות ברשות מנכ"ל משרד האוצר האמור לספק המלצות לשיפור הפירון עד אפריל 2016.

5.2.1 משרד הכלכלה

תקציב משרד הכלכלה, ללא תקציב המדען הראשי, קטן, בין 2014–2016, ב-0.1 אחוז. תקציב המדען הראשי גדל ב-7.8 אחוז, וסך כל התקציב שבאחריות המשרד גדל ב-7.2 אחוז, כלומר, גידול התקציב שבאחריות המשרד נמוך מהגידול בתקציב הממשלה. התקציב להכשרות מקצועיות גדל ב-5.2 אחוז, כלומר ראלית התקציב להכשרה מקצועית קטן. כמו כן, התקציב להכשרת אוכלוסיות ייעודיות קטן במחצית.

5.2.2 תקציב המדען הראשי

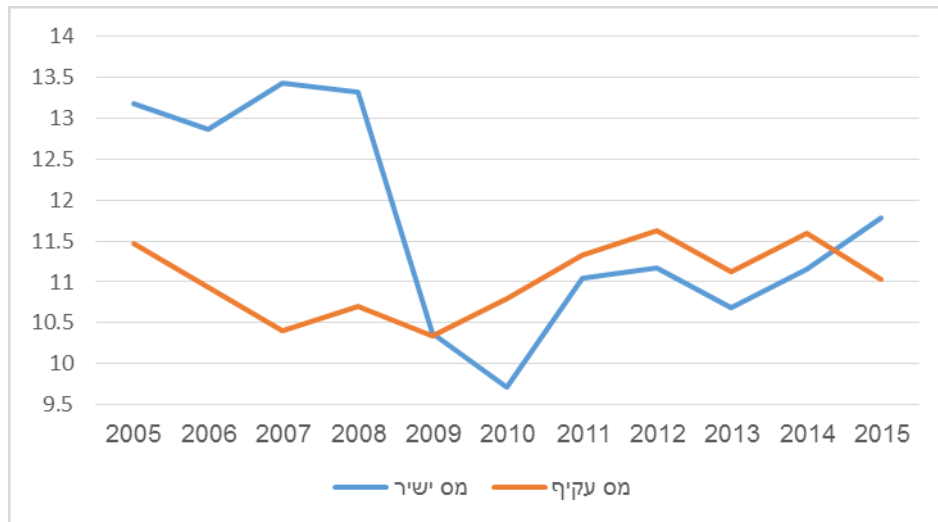
בתקציב המדען הראשי הגידול העיקרי מתבטא בגידול במענקי מו"פ תעשייתיים בכ-30 אחוזים. לעומת זאת, מענקי מו"פ לשלבים מוקדמים ומו"פ בינלאומי ירדו ב-5 אחוזים ו-4.6 אחוזים, בהתאמה. הממשלה פועלת להקמת רשות לאומית לחדשנות טכנולוגית על בסיס המדען הראשי ועמותת מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח; זו תחליף את המדען הראשי ותהיה בעלת גמישות גדולה יותר בתחום התכנון והכלים לתמיכה במחקר ופיתוח.

6. ניתוח הכנסות והוצאות המדינה

6.1 הכנסות

הכנסות המדינה בשנת 2015 עמדו על מעל 290.7 מיליארד ש"ח – 25.4 אחוזי תוצר. המסים הישירים היוו 46 אחוזים מההכנסות והמסים העקיפים – 43 אחוזים מההכנסות. על פי הצעת התקציב לשנים 2015–2016 המסים הישירים צפויים לגדול לעומת העקיפים; מדיניות זו תגדיל את פרוגרסיביות מערכת המס.

איור 4: מסים ישירים מול עקיפים באחוזי תוצר



מקור: משרד האוצר ועיבודי מכון אהרן.

מנתוני הכנסות המדינה לשנת 2015 נראה כי השפעת האירועים הביטחוניים על הצריכה הפרטית לא הורגשה עדיין בהכנסות המדינה לחודש אוקטובר; אלו עמדו בתחזית הגבייה המעודכנת לאוגוסט. מתחילת שנת 2015 עלתה גביית המסים ראלית בכ-7 אחוזים לעומת 2014, עלייה המוסברת בעיקר בעודף גביית מסים ישירים. גבייה גבוהה של מסי נדל"ן, על רקע שינויי החקיקה בתחום, מסבירה רק חלק קטן מהעלייה בגבייה, שכן סה"כ מסי הנדל"ן מהווים רק כ-4 אחוזים מסך המסים. עיקר העלייה נובע מגידול בגביית מס ישיר ממועסקים ומעצמאיים, ייתכן שכתוצאה מהעמקת הגבייה.

עודף הגבייה הנראה בחודשים האחרונים הינו המשך מגמת הגידול בגביית המסים, בקצב שנתי ממוצע של כ-5 אחוזים, בארבע השנים האחרונות. בתוך כך, מסוף שנת 2011 ועד לחודש יוני 2014 גדלה הגבייה בקצב של 4 אחוזים לשנה, ואילו מחודש יוני 2014 ועד ליוני 2015 הואץ קצב הגידול לכ-9 אחוזים. אולם, בארבעת החודשים האחרונים ניכרת האטה בקצב הגידול – ל-3 אחוזים בלבד. בעקבות החששות להאטת הצמיחה החליטה הממשלה על הפחתת שיעורי מס.

לוח 3: שינויים במערכת המסים

מס עקיף: מע"מ	מס ישיר: מס חברות	
18%	26.5%	שיעור מס נוכחי
17%	25%	שיעור מס חדש
1%	1.5%	שינוי (נקודות אחוז)

מקור: משרד האוצר.

עלות הפחתת המע"מ מ-18 אחוזים ל-17 אחוזים החל מה-1 באוקטובר 2015 והפחתת מס החברות מ-26.5 אחוזים ל-25 אחוזים מינואר 2016 נאמדת בכ-5.7 מיליארד ש"ח בשנה מלאה, מתוכם עלות של 0.8 מיליארד ש"ח כבר בשנת 2015.

6.2 הוצאות

על פי הביצוע בפועל של התקציב משנת 2005 עד שנת 2014, משקל הוצאות התקציב ביחס לתוצר קטן בכ-3.3 אחוזי תוצר, כאשר היה קיטון של כ-1.2 אחוזי תוצר בהוצאה ביטחונית וירידה של כ-2 אחוזי תוצר בהחזרי חוב.

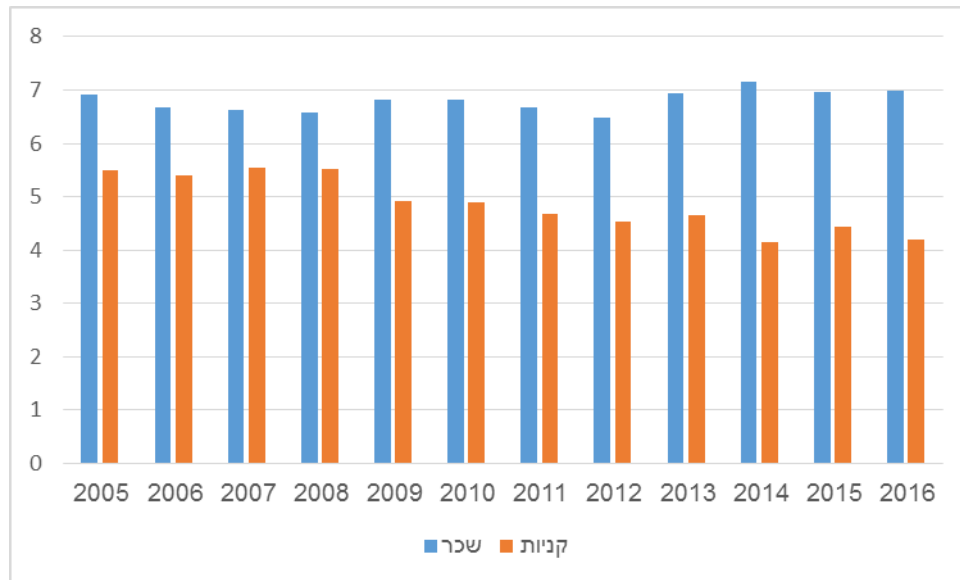
בתקציב הנוכחי, בין השנים 2014–2016, גודל הממשלה הרחבה אינו משתנה ועומד על כ-40 אחוזי תוצר; לעומת זאת, התקציב האזרחי גדל מ-2014 בכ-0.45 אחוזי תוצר, בעיקר בעקבות הירידה בשירותי החוב. שינוי מגמה נוסף הוא הפסקת הקיטון בהוצאות הביטחון והסדר הציבורי.

גודל ההוצאה האזרחית הצפוי על פי תקציב 2016 הוא 25.6 אחוזי תוצר. נעיר כי כאשר מבצעים השוואה בינלאומית של ההוצאה האזרחית, יש להתחשב בכך שההוצאה על איגרות חוב המיועדות לפנסיה, בסך כ-1 אחוז תוצר, נספרת בישראל כהוצאת ריבית ולא כהוצאה אזרחית, בניגוד למקובל במדינות אירופה. אם זאת, ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה בהשוואות בינלאומיות.

6.2.1 שכר/קניות

מאז 2005 נותרו הוצאות השכר קבועות באחוזי תוצר, בעוד שהקניות ירדו בכ-1.3 אחוזי תוצר. בתקציב 2016 אל מול תקציב 2014 הוצאות השכר יורדות, והקניות נותרות כמעט ללא שינוי.

איור 5: שכר וקניות בתקציב באחוזי תוצר



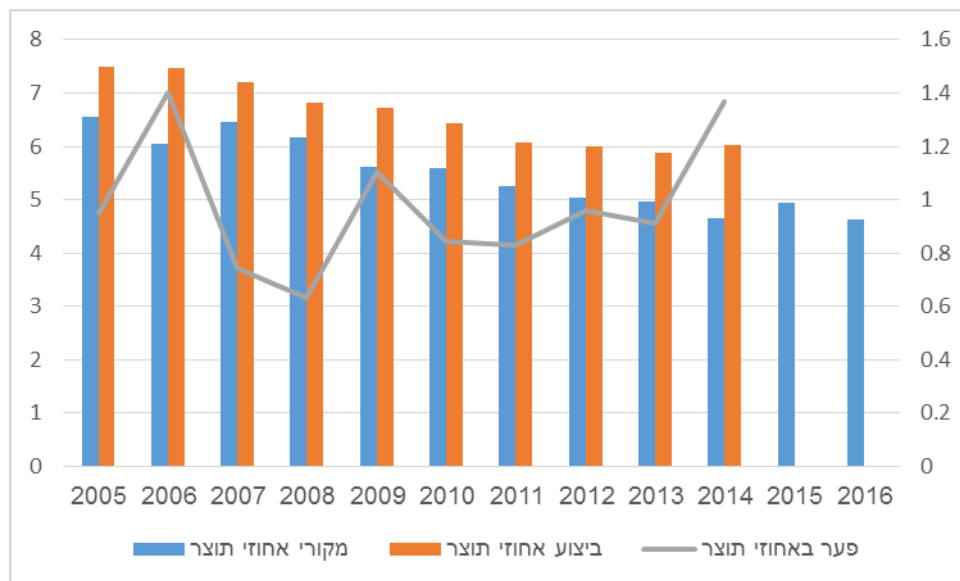
מקור: משרד האוצר ועיבודי מכון אהרן.

6.2.2 אזרחי/ביטחוני

ההוצאה הביטחונית קטנה בין השנים 2005–2014 בכ-1.5 אחוזי תוצר. ההוצאה הביטחונית בתקציב ל-2016 מראה ירידה של כ-2 אחוזי תוצר לעומת 2014, אולם קיים פער קבוע של כאחוז תוצר בין התקציב המאושר לבין הביצוע, מכאן שסביר להניח שהירידה בהוצאות הביטחון לא תהיה תלולה כמוצג בתקציב המאושר ל-2016. דוח החשב הכללי מראה כי הוצאות הביטחון לשנת 2015 היו 70.3 מיליארד ש"ח, לעומת 59.9 מיליארד ש"ח שאושרו בתקציב, והסתכמו ב 6.13 אחוזי תוצר, ירידה קלה של 0.15 אחוז תוצר משנת 2014. נעיר כי נראה שאין זה מקרה שמדי שנה תקציב הביטחון גדל באופן משמעותי לאחר אישורו, הגדלה הדרושת את העלאת תקרת הגירעון או קיצוץ בתקציבים אזרחיים שייתכן שיהיה קשה יותר לאשרם בזמן אישור התקציב. בנוסף, חלק משמעותי מתקציב הביטחון הינו "הוצאה מותנית בהכנסה" ואינו תחת תקרת ההוצאה המותרת על פי כלל ההוצאה. שיטה "לא שקופה" זו לתקצוב הביטחון אינה תקינה ויוצרת עיוותים.⁸

⁸ במיוחד לא סביר שמשרד הביטחון ישמש מעין יזם נדל"ן בשטחי הבסיסים שהוא מפנה לפי החלטת הממשלה. הדבר יוצר מצב שבו למשרד הביטחון יש אינטרס במחירי נדל"ן גבוהים. התניית הוצאות הביטחון ביזמות ושימושים במקורות ציבוריים, כגון נדל"ן, יוצרים שימוש לא יעיל במשאבים. מעבר בסיסי צה"ל צריך להיות ממומן מתקציב שהממשלה מקצה למעבר הבסיסים, ללא קשר לשווי הכלכלי של האדמות שבסיסי צה"ל ממקמים בהן כיום.

איור 6: הבדלים בין תקציב ביטחון מקורי לביצוע

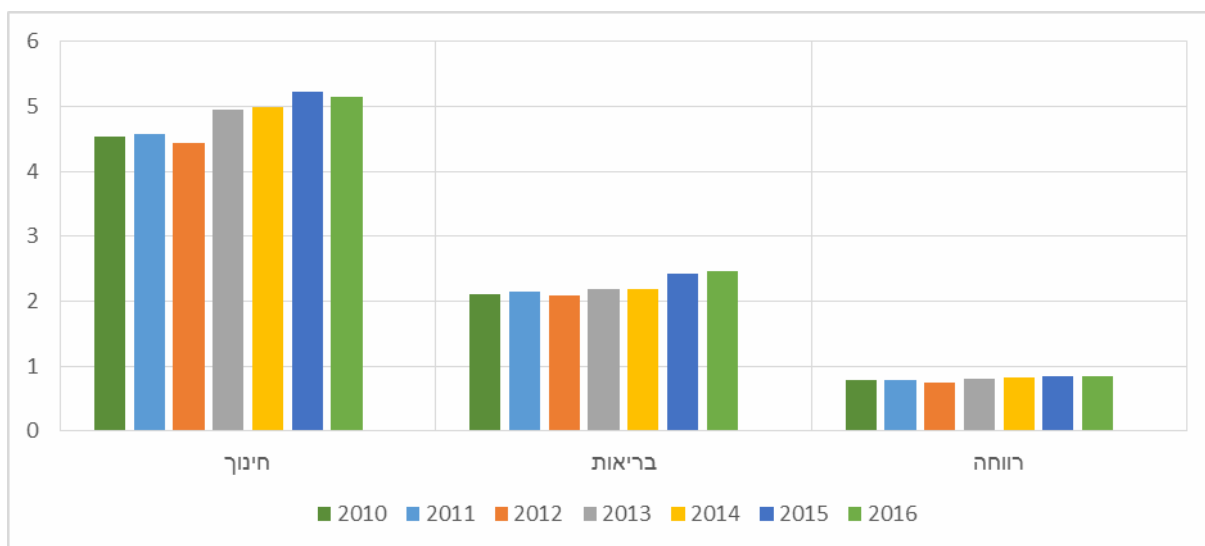


מקור: משרד האוצר ועיבודי מכון אהרן.

6.2.3 שירותים חברתיים

היקף השירותים החברתיים בתקציב 2016 צפוי לעמוד על 16.4 אחוזי תוצר, עלייה של כ-0.9 אחוז מתקציב 2014. עיקר העלייה הוא בתקציבי החינוך והבריאות.

איור 7: שירותים חברתיים באחוזי תוצר



מקור: משרד האוצר, תקציב ביצוע 2005-2014 ותקציב מאושר 2015-2016.

6.2.4 חינוך

תקציב משרד החינוך גדל בין השנים 2014 ל-2016 ב-6.7 מיליארד שקל, גידול ריאלי של כ-15.5 אחוזים. מתוך הגידול בתקציב, חלקם של ההסכמים הקואליציוניים הישירים הוא 985 מיליון ש"ח לשנה, או 1.870 מיליארד ש"ח לשנתיים, ולמעשה גידול זה מהווה כשליש מהגידול ל-2016. ללא ההסכמים הקואליציוניים אחוז הגידול הריאלי בתקציב החינוך הוא 7 אחוזים. מלבד ההסכמים הקואליציוניים, עיקר הגידול בתקציב נובע מגידול טבעי. פרט לשני סעיפים אלו, תקציב משרד החינוך גדל ריאלי ב-0.9% בלבד, בעיקר כתוצאה מהתחייבויות, כגון חוק חינוך חנם לגילאי 3-4.

איור 8: תקציב משרד החינוך



מקור: משרד האוצר ועיבודי מכון אהרן.

6.2.5 תקצוב דיפרנציאלי

בנובמבר 2014 הוחלט לתקצב במשך חמש שנים את החינוך הדיפרנציאלי במיליארד ש"ח. ההוצאה על תקצוב דיפרנציאלי בתקציב 2015 היא 125 מיליון ש"ח, ובתקציב 2016 – 91 מיליון ש"ח, כלומר סך שעות הלימוד שנוספו בשנתיים הראשונות לתכנית מתוקצבות רק בכ-21 אחוזים מסך התקצוב שאושר.

6.2.6 בריאות

מתוך תקציב המדינה לשנים 2015-2016 מסתמן כי השירותים הציבוריים בתחום הבריאות יגדלו. במקביל, הממשלה מכניסה רגולציה שמטרתה צמצום ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות. משקל ההוצאה הלאומית על הבריאות הוא כ-7.5 אחוזי תוצר, מתוכם משקל ההוצאה הציבורית הוא כ-60 אחוזים.

6.2.7 משרד הבריאות

תקציב משרד הבריאות בין השנים 2014-2016 גדל ב-26 אחוזים. בתקציב הממשלה קיים גידול בשירותים לאזרח של 268 מיליון ש"ח ב-2015, וגידול נוסף של 121 מיליון ש"ח ב-2016. לתכנית הלאומית לשיפור הרפואה הציבורית הוקצו בנוסף 288 מיליון ש"ח לטובת שיפור הזמינות לניתוחים, בדיקות דימות והשירות בחדרי המיון. כמו כן מוכנסת רגולציה שמטרתה לצמצם את ההוצאה הפרטית של האזרח על שירותי רפואה, ובנוסף לרפורמה הוקצו בבריאות הנפש 261 ו-295 מיליון ש"ח לשנים 2015-2016, בהתאמה.

6.2.8 רגולציה בתחום הרפואה הפרטית

משנת 2004 עלה אחוז ההוצאה הפרטית מסך הוצאות הבריאות ב-2 נקודות אחוז. בתקציב 2015–2016 הממשלה מעבירה כמה רפורמות שמטרתן צמצום ההוצאה על רפואה פרטית. בין הרפורמות: תשלום ישיר למוסד רפואי פרטי כך שלא יוכל להפנות לשירותים במוסד ציבורי; הסדרת ביטוחי בריאות פרטיים על ידי מעבר לפוליסה אחידה, כך שלא יתאפשר כפל בביטוחים; צמצום ניגוד ענייני הרופאים, על ידי קביעת תקופה שבה אסור לרופא לטפל במסגרת פרטית – ארבעה עד שמונה חודשים מיום הטיפול ברפואה ציבורית.

6.3 מסקנות

תקציב 2016 מצביע על גידול ההוצאות האזרחיות על חשבון הוצאות הריבית. לפי נתוני העשור האחרון היה תקציב הביטחון בפועל תמיד גבוה יותר מהתקציב המאושר, כאשר במוצע הוא גבוה יותר באחוז תוצר. לפיכך ייתכן שתידרש התאמה במהלך השנה, בין על ידי קיצוץ בתקציבים האזרחיים ובין על ידי הגדלת יעד הגירעון. הגידול בהוצאות האזרחיות מתבטא בגידול בהוצאות החינוך והבריאות; בהוצאות החינוך לא מסתמן מהתקציב שיפור בשירותים לאחר גידול טבעי, הסכמים קואליציוניים והתחייבויות לרפורמות משנים קודמות. לעומת זאת, בתקציב הבריאות מסתמן כי הגידול בהוצאות מיועד לשיפור השירות לאזרח ובמקביל הממשלה פועלת לצמצום ההוצאה הפרטית.

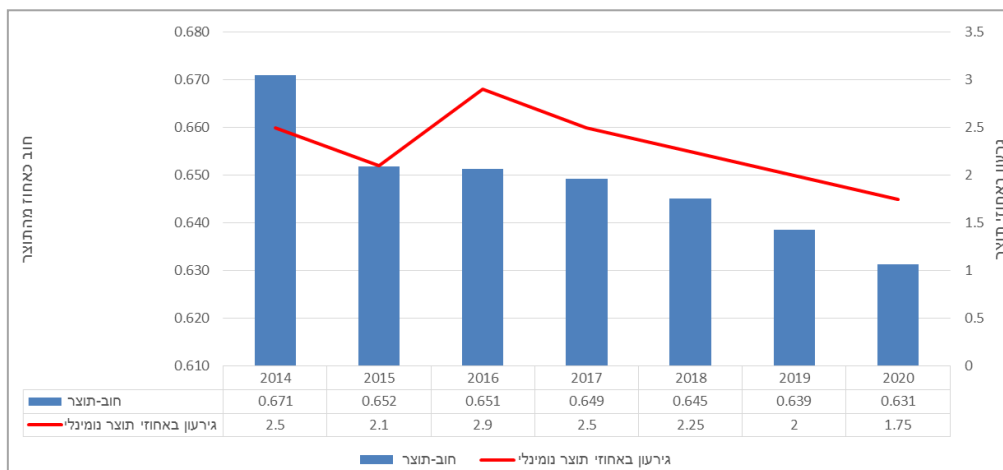
7. היעד ארוך הטווח הרצוי והאם התקציב מכוון לשם

ההוצאה החזויה לשנים 2017–2019 כוללת חקיקה והחלטות ממשלה שכבר נתקבלו, גידול טבעי במרכיבי הוצאה קיימים, תשלומים בגין התחייבויות עבר וכן התפתחות חזויה של מחירי התקציב, בעיקר בגין עלויות הסכמי השכר.

סך הוצאות הממשלה החזויות לשנת 2017 גבוהות בכ-5.7 מיליארד ש"ח ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק. בשנת 2018 החריגה עומדת על כ-3.5 מיליארד ש"ח ובשנת 2019 על כ-0.3 מיליארד ש"ח. בהנחה שבעת בניית תקציב 2017 תקבל הממשלה החלטות על הפחתת הוצאות קבועות בהיקף של 5.7 מיליארד ש"ח, תרד ההוצאה החזויה לשנים 2018–2019 אל מתחת לתקרה הקבועה בחוק, ומבחינת מגבלת ההוצאה לא יהיה צורך בהתאמות נוספות בשנים אלו.

על סמך ההוצאה המותרת על פי חוק מחושבת ההוצאה לחישוב הגירעון. יחד עם תחזית ההכנסות לשנים הבאות מחושב הגירעון הצפוי בכל שנה, וזה נבחן מול תקרת הגירעון הקבועה בחוק לשנים הבאות. התקרה נקבעת בחוק כאחוז מהתוצר השנתי ומוכפלת בתחזית התוצר לכל שנה. הגירעון החזוי של הממשלה בשנת 2017 חורג בכ-8.7 מיליארד ש"ח מהגירעון המותר בחוק. חריגה זו מחושבת בהנחה של טיפול נפרד בחריגת ההוצאה (5.7 מיליארד ש"ח), וניתנת לפתרון על ידי הפחתת הוצאה נוספת, הגדלת הכנסות או שילוב ביניהן. הגירעון החזוי של הממשלה בשנת 2018 חורג בכ-11.6 מיליארד ש"ח מהגירעון המותר בחוק, כלומר ידרשו צעדי התאמה נוספים מעבר לאלו שיינקטו בתקציב 2017, בהיקף של כ-2.9 מיליארד ש"ח. הגירעון החזוי בשנת 2019 חורג בכ-14.3 מיליארד ש"ח מהגירעון המותר, כלומר תידרש התאמה של כ-2.7 מיליארד מעבר להתאמה בתקציב 2018. כאמור, יש מקום לחשיבה מחודשת על כלל ההוצאה, כך שבמקום להמשיך בהורדת גודל הממשלה היא תייצב את גודלה לאחר שהדבר ייקבע כיעד לאומי בהחלטת ממשלה. כמו כן יש לשקול שוב את יעד הגירעון כך שיהיה יציב בממוצע, בשיעור שיאפשר המשך ירידה של משקל החוב יחסית לתוצר,⁹ תוך הפעלת מייצבים אוטומטיים.

איור 9: תחזית חוב-תוצר בהנחות התקציב הקיימות¹⁰



מקור: בנק ישראל ועיבודי מכון אהרן.

⁹ השינוי עדיף על הנוהג הממשלתי לעדכן מדי שנה את תוואי הגירעון.

¹⁰ ייתכנו פערים הנובעים מהתפלגות החוב הצמוד למט"ח. הגירעון בשנים 2016–2020 לפי תקרת הגירעון הקבועה בחוק.

נספח 1: עיקרי התקציב

לוח 4: הוצאות הממשלה

שנה	2013 – לפי התקציב שאושר	2014 – לפי התקציב שאושר	2015 – לפי התקציב שאושר	2016 – לפי התקציב שאושר
מחירים שוטפים (מיליארדי ש"ח)				
סה"כ		314.9	329.5	347.7
חינוך ¹	52.3	54.6	60.1	62.2
בריאות	23.1	24.0	27.8	29.8
ריבית	39.5	39.7	38.5	39.4
ביטחון	65.0 (בפועל)	68.7 (בפועל)	59.9	55.9
מחירים קבועים (מיליארדי ש"ח במחירי 2013)				
סה"כ		311.8	318.6	328.9
חינוך	52.3	54.0	58.1	58.8
בריאות	23.1	23.7	26.9	28.2
ריבית	39.5	39.4	37.3	37.3
ביטחון	65.0	68.2	54.9	52.9
באחוזי תוצר				
סה"כ	28.9	28.7	28.7	28.8
חינוך	5.01	4.96	5.22	5.15
בריאות	2.19	2.19	2.42	2.47
ריבית	3.74	3.63	3.35	3.26
ביטחון	6.16	6.13	4.93	4.63

¹ הוצאות חינוך ובריאות כוללות הוצאות פיתוח והשכלה גבוהה.

לוח 5: הכנסות המדינה

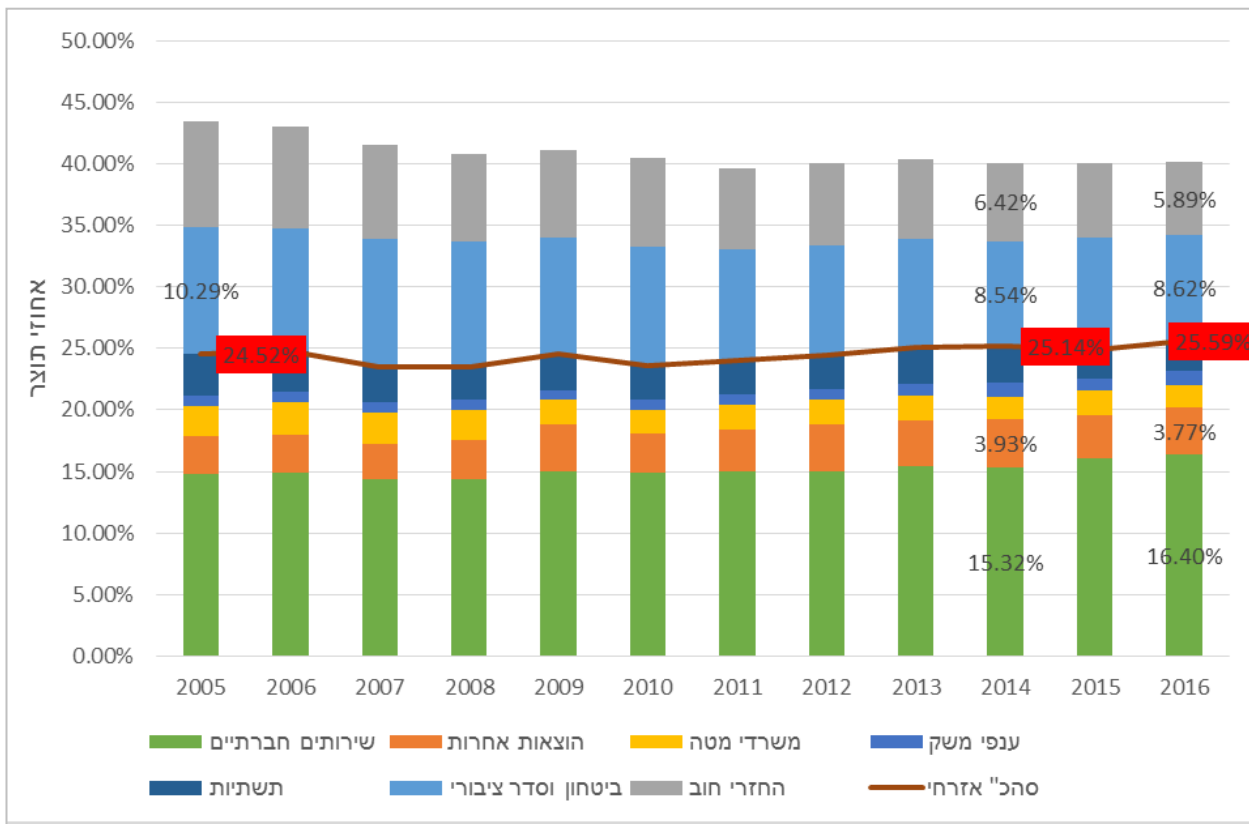
שנה	2013 – בפועל	2014 – בפועל	2015 – לפי התקציב שאושר	2016 – לפי התקציב שאושר
מחירים שוטפים (מיליארדי ש"ח)				
סה"כ	264.9	277.6	290.8	305.4
מסים ישירים	120.2	125.1	135.6	143.8
מסים עקיפים	115.6	125.0	126.9	128.2
אחר	28.8	27.5	28.3	33.4
מחירים קבועים (מיליארדי ש"ח במחירי 2013)				
סה"כ	264.9	274.8	281.1	288.9
מסים ישירים	120.2	123.9	131.1	136.0
מסים עקיפים	115.6	123.7	122.7	121.3
אחר	28.8	27.2	27.4	31.6
באחוזי תוצר				
סה"כ	25.08	25.38	25.30	25.27
מסים ישירים	11.38	11.44	11.78	11.9
מסים עקיפים	10.97	11.42	11.03	10.61
אחר	2.73	2.51	2.46	2.77
גירעון	3.2	2.8	2.8	2.9

לוח 6: תחזיות התקציב

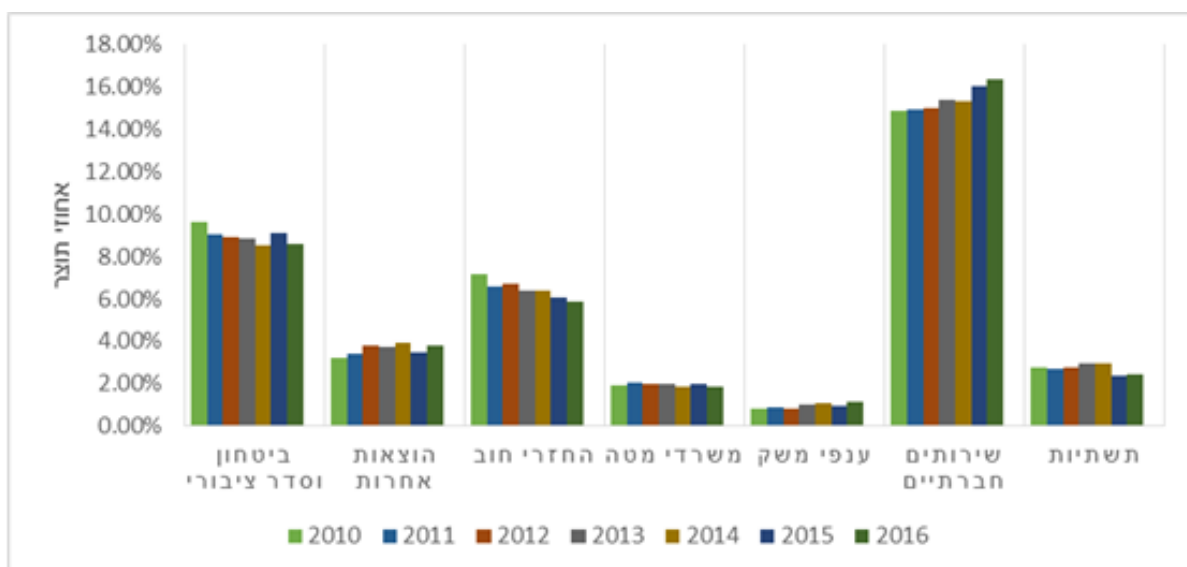
שנה	2015	2016	2017	2018
תוצר שוטף	1,145.7	1,208.3	1,272.5	1,340.2
צמיחה	2.3%	2.8%	3.1%	3%
מדד מחירי תוצר	2.4%	2.2%	1.7%	2.2%
אינפלציה	-0.8%	0.6%	1.6%	2%
תחזית ההכנסות	290.7	305.4	322.7	338.2
סה"כ הוצאות לפי מגבלת ההוצאה	329.5	347.6	362.7	379.7
הגירעון המותר	2.1%	2.9%	2.5%	2.25%

נספח 2: פירוק התקציב למרכיביו

איור 10: תקציב מאושר – פירוק למרכיבים עיקריים



איור 11: הוצאות תקציב מאושר (אחוזי תוצר)



נספח 3: מצב המשק

איור 12: תעסוקה, אוקטובר 2014 עד אוקטובר 2015

שכר ממוצע ריאלי למשרת שכיר - כלל המשק (ש"ח) (חודשי, מנוכה עונתיות)



משרות פנויות (חודשי, מקורי)



מקור: בנק ישראל.