

תקציב 2021: מתי? כמה? ולמה?

סיכום שולחן עגול - מכון אהרן למדיניות כלכלית¹

רקע

מגפת הקורונה שפרצה בישראל החל ממרץ 2020 גרמה, מלבד למשבר הבריאותי, גם למשבר הכלכלי החמור בתולדות המדינה עם שיעור אבטלה חסר תקדים. ההתמודדות עם המגפה מחייבת שינוי משמעותי בהוצאות הממשלה לעומת שנה רגילה בשל הצורך בהוצאות ישירות לטיפול במשבר הבריאותי, בהוצאות על רשת הביטחון הכלכלית והחברתית ובהכנת המשק לציאה מהמשבר. המשבר הכלכלי גרם לירידה חדה בהכנסות הממשלה ממסים, כך שעם העלייה בהוצאות גרעון הממשלה השנה צפוי לעלות על 13% ויחס החוב-תוצר יגיע לכ-75% השנה ולכ-80% בסוף שנת 2021. שיעור התעסוקה, שהגיע לשיא בשנים שלפני המשבר, ירד בחדות תוך שניכרת פגיעה קשה במיוחד בקרב המועסקים החלשים בחברה הערבית והחרדית. תעשיית ההיי טק הישראלית, לעומת זאת, נמצאת בפריחה ועדיין יש בה השקעות וצמיחה, הממתנות את ירידת נתוני המאקרו.

תקציב המדינה הוא הכלי המרכזי שבאמצעותו המדינה קובעת את מסגרת ההוצאות ואת סדרי העדיפויות של פעילות הממשלה. למרות זאת, בעקבות המשבר הפוליטי המתמשך, המדינה מתנהלת מתחילת 2020 באמצעות תקציב המשכי המבוסס על תקציב 2019 שעבר בכנסת בתחילת 2018, תחת תנאים כלכליים שונים מאוד מהתנאים כיום, וההוצאות לטיפול במשבר מנוהלות באמצעות "קופסאות" המאושרות מדי פעם בממשלה ובכנסת. כל המכיר את מהות העברת תקציב המדינה מבין שאי העברת התקציב אינה נובעת משיקולים ענייניים, וברור לכולם כי התקציב הוא בן ערובה לשיקולים פוליטיים.

מכון אהרן למדיניות כלכלית ערך בתאריך 8.11.2020 שולחן עגול על מנת לדון בחשיבות הגשת התקציב, בנזקים הנגרמים מחוסר התקציב ובצעדים שיש לנקוט כעת. את השולחן פתח ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, והשתתפו בו נציגים מהמגזר הציבורי, הפרטי ומהאקדמיה וכן בכירים לשעבר במגזר הציבורי. נייר זה מסכם את עיקרי הדברים שנאמרו בשולחן, כולל ההסכמות ואי ההסכמות, על מנת להעלות את חשיבות הנושא בצורה מקצועית ומבוססת נתונים.

בפתח דבריו העיר ירום אריאב על הקשר בין מדיניות הבריאות למדיניות הכלכלית. הוא הדגיש שלא ניתן לנהל כלכלה עם מאות מאומתים ביום שכן זה אינו מצב עמיד, וחייבים לרדת לכמה עשרות ביום ורק אז אפשר יהיה לנהל את המגפה ברמת שליטה סבירה.

¹ סיכום זה נערך על ידי ד"ר אביחי ליפשיץ, חוקר בכיר במכון אהרן.

המצב הכלכלי בתחילת המשבר

המצב המקרו כלכלי של המשק הישראלי היה טוב לאורך רוב העשור האחרון. ישראל נהנתה מצמיחה של כ-3.5% בשנה בעקבות עלייה משמעותית בשיעורי התעסוקה וקצב גידול אוכלוסייה גבוה (קצב עליית כלל שעות העבודה היה הגבוה ב-OECD), גידול בייצוא שירותי היי טק ומדיניות פיסקלית שמרנית יחסית שאפשרה ירידה גדולה ביחס החוב-תוצר עד לרמה של כ-60%, ירידה של מעל 12 נקודות אחוז מהרמה ששררה ב-2008 (שוב, הירידה הגדולה ביותר ב-OECD). יחד עם זאת רמת הפריון הייתה נמוכה, בעיקר בענפים הלא מייצאים, שיעור הייבוא והייצוא מהתוצר הלך וירד החל משנת 2006 וקצב צמיחת הפריון היה נמוך, כך שרק כרבע מעליית התוצר הגיע מעליית הפריון וכשלושה רבעים מעליית התוצר הגיעו מהעלייה בשעות העבודה, עלייה שהייתה קרובה למיצוי עוד לפני משבר הקורונה. בעיות אלו גרמו לכך שהמיקום היחסי של רמת התוצר בישראל לעומת ארה"ב ומדינות הסמן לא השתפר במשך עשורים.

למרבה הצער, מחזור הגאות הכלכלית הארוך שהחל אחרי המשבר של 2008 לא נוצל לטיפול בבעיות היסוד של הקיפאון בפריון העבודה במשק, וביניהן הביורוקרטיה הכבדה, רמת ההון הציבורי הנמוכה, רמת ההון האנושי הנמוכה וההשקעה הנמוכה בהון פסי במגזר הפרטי.² בנוסף, חוסר אחריות בניהול התקציבי בשנים 2018-2019 הביא לכך שעוד לפני תחילת משבר הקורונה סבלה ישראל מגרעון מבני גבוה וכמובן ממערכת פוליטית רעועה ולא יציבה. גם הכללים הפיסקליים שנועדו לעודד יציבות, כמו כלל הנומרטור ותקרת הגרעון, נעקפו באופן תדיר משיקולים פופוליסטיים ללא ביסוס כלכלי, ותוספת ההוצאה בדרך כלל לא הופנתה להשקעה מעודדת צמיחה. כך, תקרת הגרעון שונתה כמעט מדי שנה לפי הצרכים השוטפים והופעלו מנגנונים עוקפי נומרטור באמצעות הוצאות שהוכרו כחד פעמיות אבל היו בעצם הוצאות רב שנתיות. עוד לפני תחילת משבר הקורונה לא נראה היה שיש לממשלה אסטרטגיה כלכלית להתמודדות עם בעיות היסוד ארוכות הטווח של המשק בישראל. זהו ממד נוסף שבו משבר הקורונה חושף את כישלונות הניהול הבריאותי והכלכלי בימים אלו; החל מחוסר ערבות הדדית, שרות ציבורי שהמשימה גדולה עליו ודרג פוליטי שעסוק במאבקיו הפרטיים, ברור כי אמון הציבור בהנהגה נפגע באופן מהותי, ובצדק.

הנזקים של העדר התקציב - למה חשוב להעביר תקציב?

למשק נגרמים נזקים רבים מהעדר תקציב מדינה מאושר:

- העברת התקציב בישראל היא אירוע חוקתי משמעותי. בלי תקציב אין לממשלה בפועל את אמון הכנסת. ברור לכולם שהתקציב הוא בן ערובה לשיקולים פוליטיים של מתי אפשר ללכת לבחירות, והמצב הנוכחי פוגע מאוד באמון הציבור. מלבד הסכנה ארוכת הטווח ליציבות הפוליטית במדינה, אמון הציבור חשוב במיוחד בתקופת מגפה שבה הענות הציבור להוראות הבריאותיות והנכונות להקריב על מנת למגר את המגפה תלויות בכך שהציבור אכן יאמין שמתקבלות החלטות ענייניות. לאי האמון של הציבור במערכת הפוליטית עלולות להיות גם השלכות ארוכות טווח חמורות בהחלטות כלכליות, כגון חוסר נכונות לתשלום מסים.
- תקציב המדינה הוא תכנית העבודה של הממשלה. ללא תקציב מאושר לא נקבעים סדרי עדיפויות ואין מחיר אלטרנטיבי להוצאות משום שאין מגבלה אמיתית על היקף ההוצאה. מצב זה הוא פתח לשחיתות פוליטית. בפועל בתחילת המשבר הוצאו כספים רבים שלא לצורך ובצורה לא יעילה על מתנות שונות לציבור, גם לאנשים שלא נפגעו כלל מהמשבר, בעוד שפעילויות קריטיות כמו הכנת מערכת החינוך

² אקשטיין, צ', א' ליפשיץ, ש' מנחם-כרמי ות' קוגוט (2019), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

ללימודים בצל הקורונה הוזנחו. בנוסף, חוק ההסדרים הכולל רפורמות משמעותיות אינו מקודם וברור כי בשנה כמו זו הצורך בו דוחק במיוחד.

- אישור "קופסאות" חדשות מפעם לפעם מעקר את הכללים הפיסקליים מתוכנם. ישנו גם חשש שהפוליטיקאים יתאהבו בכלי זה שמאפשר להם לעקוף בפועל את כללי ההוצאה. חשוב להדגיש כי גם אם ברור שעל הממשלה להגדיל את הוצאותיה על מנת לטפל במשבר, הרי היקף המשאבים אינו בלתי מוגבל ולכל הוצאה יש מחיר אלטרנטיבי. כמו כן, עקב אי הוודאות לגבי משך המשבר חשוב במיוחד גם לשמור יכולות תקציביות למקרה של תסריטים פסימיים - כלכליים ובריאותיים.
- צעדים דחופים לטיפול במשבר הכלכלי, ובפרט תמריצים לחזרה לעבודה, אינם מתבצעים. ישנה סכנה מהותית כי העלייה בשיעור התעסוקה, ההישג הכלכלי המשמעותי ביותר של המשק בעשור האחרון, תרד לטמיון עקב המשבר, וישראל תכנס שוב ל"עשור אבוד" כפי שקרה לאחר מלחמת יום הכיפורים.
- בהיתן מסגרת התקציב ההמשכי המבוססת על תקציב 2019 (שאושר בכנסת בתחילת 2018), ההערכה היא כי חסרים כ-20 מיליארד ש"ח לניהול הפעילות הממשלתית הרגילה. ריסון פיסקלי זה פוגע בהתנהלות משרדי הממשלה שפעילותם מוגבלת והם יכולים לאפשר רק הוצאות חד פעמיות. לא ניתן כיום לחתום על חוזים חדשים ובפרט חוזים ארוכי טווח ולא ניתן להעביר חקיקה חדשה הדורשת תקציבים.
- מלבד הקושי בפעילות המשרדים עצמם, החוסר בתקציב גורם לאי וודאות ולפגיעה משמעותית בכל מי שעובד מול הממשלה, כולל ספקים, עמותות נתמכות, מערכות השלטון המקומי ועוד.

האם ניתן בכלל להעביר תקציב במהירות?

במהלך הדיון הציג ירום אריאב, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, את הלוח הבא המסכם את שלבי העברת התקציב ומשכי הזמן שלהם בשנים קודמות:

ימים ברוטו	קריאה ראשונה	קריאה שנייה-שלישית	בין ממשלה להגשה ברוטו	ליל ממשלה	
48	30/07/2020	16/09/2020	28	02/07/2020	תקציב 2020 - 2021 אישור לפני החגים
45	11/02/2018	27/03/2018	31	11/01/2018	תקציב 2019
51	02/11/2016	22/12/2016	83	11/08/2016	תקציב 2017 - 2018
79	02/09/2015	19/11/2015	28	05/08/2015	תקציב 2015 - 2016
43	18/06/2013	30/07/2013	36	13/05/2013	תקציב 2013 - 2014
65	26/10/2010	29/12/2010	103	15/07/2010	תקציב 2011 - 2012
28	17/06/2009	14/07/2009	36	12/05/2009	תקציב 2009 - 2010

מקור: ירום אריאב.

מסקנתו מהלוח היא כי ניתן בהחלט, במידה ומעוניינים בכך, להגיש ולאשר תקציב מהר יחסית - בתקופה של עד חודשיים. גם מגיבים נוספים העריכו כי לא מאוד קשה לעדכן את התקציב לתקרת ההוצאות על פי חוק ולאפשר הגשה של התקציב לשנים 2020-2021. מכל הסיבות שלעיל ברור כי יש לבצע זאת בהקדם האפשרי.

המדיניות הפיסקלית הרצויה

מלבד הקונצנזוס הכללי כי יש להעביר תקציב בדחיפות על רקע כל הנזקים קצרי הטווח וארוכי הטווח מאז העברתו, עלו בדיון גם נקודות משמעותיות לגבי המדיניות הפיסקלית שיש לנקוט בה והייתה הסכמה רחבה שהבעיה המרכזית עמה התקציב צריך להתמודד היא הירידה החדה בתעסוקה. ירידה זו מתמקדת בשכבות החלשות בחברה הכוללות בעיקר צעירים, ערבים וחרדים, והדרך להתמודד איתה היא ביצירת יעדי תעסוקה ומדיניות ממשלתית שתטפל בחסרים בתחומי ההיצע והביקוש לעובדים.

המדיניות הפיסקלית המקובלת במקרה של מיתון כלכלי שעיקרו בצד הביקוש היא הרחבה פיסקלית שבה הממשלה ממתנת את הירידה בביקושים, בין אם באמצעות מייצבים אוטומטיים (דמי אבטלה, ירידה בגביית המסים) ובין אם באמצעות הוצאה מרחיבה שמטרתה עידוד הביקושים במשק. המייצבים האוטומטיים הופעלו במשבר זה בהיקף משמעותי באמצעות דמי אבטלה וחל"ת מובטחים עד יוני 2021, אך ישנו ויכוח לגבי הצורך והתועלת בניסיון להמריץ את הוצאות משקי הבית. נתונים מהעולם מראים עלייה משמעותית בחיסכון משקי הבית וירידה בהשקעות המגזר הפרטי עקב אי הוודאות הגדולה, ונראה כי ניסיון המרצה של הביקושים עלול להיות זריקת כסף לבטלה.

ברור כי בעודנו בשיא המשבר הכלכלי, יש לנקוט במדיניות פיסקלית מרחיבה ואין זה הזמן להתחיל ולצמצם את יחס החוב-תוצר חזרה לממדים בני קיימא. מספר משתתפים גם העירו כי בגלל הריביות הנמוכות שנראה שיימשכו עשור שלם המדינה יכולה להתנהל עם יחס חוב-תוצר גבוה יותר מ-60%, כמובן כל עוד תוספת ההוצאה מופנית לתחומים מגבירי צמיחה והגרעון נותר תחת שליטה. כאשר המשק יחזור לצמיחה יחס החוב ירד באופן אוטומטי רק ממחזור החוב והצמיחה.

עם זאת על ההוצאה הממשלתית, מלבד רשת הביטחון החברתי הנחוצה שכבר הופעלה, להתרכז בטיפול בבעיות השורש של המשק ולהכינו לעתיד. עכשיו צריך להכין תכנית כלכלית שתופעל אחרי שימצא החיסון. למרות שישנן הערכות רבות לגבי ההתאוששות הכלכלית שתבוא בשנת 2021, לא לגמרי ברור מהיכן למעשה תגיע התאוששות זו.

נקודה נוספת היא השאלה האם נכון למהל תקציב יחיד הכורך יחדיו הוצאות רגילות והוצאות לצורך משבר הקורונה, או לנהל שני תקציבים. במידה ומנהלים שני תקציבים התקציב הרגיל ינוהל על פי כל הכללים והפיסקליים ורק הוצאות לצורכי המאבק במשבר ינוהלו בנפרד. החשש במקרה זה הוא שקשה בפועל להפריד בין הוצאות רגילות להוצאות לצרכי קורונה, שכן המשבר נוגע כמעט בכל תחומי הפעילות במשק. כמו כן ניהול שני תקציבים מאפשר לעקוף את הכללים הפיסקליים וקיים חשש שישמש לצרכים פוליטיים, ולא יאפשר תיעדוף בין פעילויות שוטפות שאינן דחופות לבין הוצאות לצרכי המשבר.

הגדלת ההשקעה בתשתיות, בין אם בהאצת פרויקטים קיימים ובין אם בהתחלת פרויקטים נחוצים המוכנים להתחלת עבודה, היא כמובן מומלצת. חשוב להבין כי ישנו זמן הכנה משמעותי לפרויקטים גדולים בתחום התשתיות, שסובל בישראל מפיגור רב, ולכן חייבים לנקוט מיד בכל פעולות ההכנה הנדרשות - מכרזים, חוקים, רפורמות וכדומה, על מנת שניתן יהיה להתחיל בפרויקטים אלו מוקדם כל האפשר. ההערכה כרגע היא כי ישנם פרויקטים מוכנים בהיקף הוצאה של כ-10 מיליארד ש"ח עד סוף 2021, ובפרט יש תכנון מוכן לפרויקטים ב-3 מיליארד ש"ח בחברה הערבית היכולים להזרים בקלות ביקושים ולהאיץ את הכלכלה בחברה הערבית.

רפורמות ומאיצי צמיחה

ויכוח נוסף שהשתקף בדיון עוסק בטעם בהעברת רפורמות משמעותיות ביחד עם העברת התקציב הנוכחי. ישנם כאלו החושבים שיש להעביר בדחיפות גם רפורמות משמעותיות, שכן העברת רפורמות ובפרט רפורמות משמעותיות כעת יהווה מהלך ניהולי שיסמן כי המדינה מנסה לפעול לקביעת סדרי עדיפויות ולקידום הצמיחה ולא רק נגררת. רפורמות אלו יכולות לכלול את קיצוץ תקציבי הביטחון, רפורמות בתחום התחבורה כגון מיסוי חניה או אגרות גודש וכדומה.

מצד שני, ישנם רבים הסבורים שאין טעם במצב הנוכחי להתעכב על קידום רפורמות בתקציב הקרוב, שכן יש תחלופה בין העברת תקציב מהיר לרפורמות משמעותיות ואיכותיות, ממילא לא ידוע עכשיו מתי המשבר הבריאותי יסתיים והעברה דחופה של תקציב היא לא איכותית, ולכן אולי לא כדאי להעביר רפורמות בחיפזון ולחכות שאפשר יהיה להעביר רפורמות משמעותיות בדרך המלך בחקיקה. רבים ציינו כי ממילא במצב הפוליטי הנוכחי, שבו אין במשק מנהיגות כלכלית המנסה לבנות אסטרטגיה, לא ניתן להעביר ולבצע רפורמות משמעותיות, כך שלא ברור כי יש טעם לעכב את התקציב הדחוף עבורן.

כך או כך ברור כי יש להתחיל מיד בתכנון המהלכים המקיפים הדרושים על מנת להעלות את המשק על פסים של צמיחה מהירה ובת קיימא ברגע שהמשבר הבריאותי יסתיים, מתוך מטרה לחזור לתעסוקה מלאה במקביל לצמיחת הפריון. חשוב להדגיש שבמדינה עם צמיחת אוכלוסייה מהירה כמו ישראל נדרשת השקעה גדולה על מנת לנצל את הברכה של גידול האוכלוסייה לצמיחה כלכלית. השקעה זו צריכה לכלול במיוחד השקעה מסיבית בתשתיות תחבורה ובפרט מערכות הסעת המונים במטרופולינים, השקעה בדיגיטציה של המגזר הממשלתי ובתשתיות דיגיטציה כגון G5, וצמצום הבירוקרטיה הממשלתית. כמו כן יש לטפל בתמריצי התעסוקה ואיכויות ההון האנושי של העובדים, ובמיוחד המובטלים והנכנסים לשוק העבודה ואינם לומדים באקדמיה.

אחת הנקודות החיוניות בהתמודדות עם משבר הקורונה היא בביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי. נראה כי יש תחומים רבים שבהם ביזור סמכויות לשלטון המקומי, המכיר היטב את הבעיות העומדות בפני התושבים ומסוגל לפעול במהירות ובגמישות רבות יותר, מביא לפעולה יעילה יותר ובעלות נמוכה. יש לשקול להמשיך במהלך הביזור ככל הניתן, ובין היתר גם בגופים נוספים ובפרט במערכת החינוך.