



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה

בצל המלחמה || 2024



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל

מבט לאחור ולשנים הבאות

קרנית פלוג | צחי דוד | רועי קנת פורטל

סדרת
מקרו-כלכלה

- טיוטה לדין -

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

הקדמה

המשק הישראלי עבר בשנים האחרונות שורה של משברים – כלכליים, בריאותיים, פוליטיים, חברתיים, וכעת – משבר ביטחוני חסר תקדים. ממשבר הקורונה הגלובלי יצא המשק הישראלי בתנופה אדירה, אך היציאה לוותה בעלייה כלל-עולמית של האינפלציה, שהחמרה עוד יותר עם פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה. למשברים עולמיים אלו הצטרף משבר פוליטי וחברתי נוסף עם הקמתה של הממשלה ה-37 וההכרזה על ההפיכה המשפטית. ההכרזה הביאה למחאה ציבורית גדולה, וגרמה לפגיעה בהשקעות בישראל ולפיחות בשקל. למרות משברים אלו, ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה המשק הישראלי במצב חיובי שהותיר מרחב תמרון רחב לקובעי המדיניות.

מתקפת החמאס ב-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיה הביאו לפגיעה קשה גם בכלכלה הישראלית. השילוב בין הזינוק הגדול בהוצאות הביטחוניות והאזרחיות בעקבות המלחמה, הטיפול בנפגעי הגוף והנפש ובתשתיות והמחסור החמור בעובדים, החמירו מאוד את מצבה הכלכלי והפיסקלי של ישראל. מציאות משברית זו מחייבת התנהלות אחראית וחסרת פניות של הממשלה, בדגש על קביעת תקציב המסוגל להתמודד עם השלכות המלחמה, לצד התמודדות עם אתגרים שרבצו לפתחו עוד לפני פרוץ המלחמה.

תקציב המדינה המקורי לשנים 2023-2024 סבל מחסרונות משמעותיים, שהיו נהירים עוד לפני ה-7 באוקטובר, שכן הוא כלל תקציבים סקטוריאליים בהיקפים גדולים, שאינם תומכים בצמיחה, וחלקם אף פוגעים בפריון העבודה. בעיות אלו לא נפתרו עם תיקון תקציב המדינה בראשית שנת 2024.

מדינת ישראל צריכה להתמודד בעת ובעונה אחת עם גידול עצום בהוצאות הביטחון, שיקום האוכלוסיות והאזורים שנפגעו, שיפור השירותים האזרחיים, הגדלת ההשקעות במנועי

צמיחה והורדה בעתיד הקרוב של היחס חוב-תוצר שזינק בעקבות המלחמה. כל אלו מחייבים הן הגדלה של ההכנסות ממיסים, הן קיצוץ של הוצאות שאינן תומכות במטרות האלה, ואף משפיעות לרעה על צמיחת המשק.

מסמך זה הוא אחד משלושה מסמכים שנועדו לספק רקע מקצועי לגיבוש סדר העדיפויות התקציבי הרצוי למדינת ישראל נוכח מלחמת "חרבות ברזל". מסמכים אלו נכתבו בשיתוף פעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה לבין המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), וביזמתו ותמיכתו של "בונים מחדש" – מכון למדיניות יישומית, והם מתפרסמים בכנס אלי הורביץ 2024. החומר המוצג במסמכים אלו נועד לסייע לקובעי המדיניות בתהליך קבלת ההחלטות לשם קביעת מדיניות פיסקלית אחראית שתוביל, לשיפור השירותים לאזרחים ולשיפור הפרייון והצמיחה, מתוך שמירה על האינטרסים הביטחוניים של ישראל, ולצד החזרה לאיתנות פיסקלית.

המסמכים הם –

1. **התמונה המקרו-כלכלית ערב המלחמה והשפעותיה על הכלכלה.** המסמך מציג את מצב המשק ערב המלחמה, את ההשפעות המיידיות של המלחמה על הכלכלה הישראלית, ותרשימים שונים להשפעת עתידיות של המלחמה על הכלכלה.
2. **תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות ברזל.** המסמך בוחן את האילוץ הפיסקלי החמור ביותר שנוצר בעקבות המלחמה – הגידול הצפוי בתקציב הביטחון. המסמך מנתח את ההתפתחויות הביטחוניות והמשמעויות התקציביות שנגזרות מהן, וממליץ על עקרונות לתקצוב אחראי של צורכי הביטחון של ישראל.
3. **המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל – מבט לאחור ולשנים הבאות.** המסמך מנתח את ההתפתחויות המרכזיות בתקציב המדינה בעשורים האחרונים, ומתמקד בתקציב האחרון, בתקציבים הקואליציוניים ובתיקוני התקציב בעקבות המלחמה. המסמך מנסח עקרונות והמלצות לסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל שיאזן בין צורכי הביטחון, האחריות הפיסקלית והצורך לחזק את השירותים לאזרחים ולאושש את אמון הציבור בממשלה. כל זאת באמצעות שילוב בין העלאת מיסים, קיצוץ בתקציבים שאינם מעודדי צמיחה, הגדלת תקציבי השירותים האזרחיים וקירוב השירותים לאזרח באמצעות הרשויות המקומיות.

בעת הזאת יש חשש ממשי שאם תימשך התנהלות תקציבית המבוססת על שיקולים קצרי טווח ועל צרכים פוליטיים, לא רק הכלכלה הישראלית תיפגע, אלא גם האמון בממשלה, ובסופו של דבר גם הביטחון.

אנחנו מקווים שפרויקט זה יוכל לסייע בגיבוש החזון והיעדים הכלכליים ליום שאחרי המלחמה, שלאורם נוכל להוביל את המשק והחברה הישראלית לעתיד טוב יותר.

ברצוננו להודות לכל השותפים בפרויקט זה ביוזמת "בונים מחדש" על תרומתם הרבה לניתוח תמונת המצב ולגיבוש ההמלצות.

בברכה,



פרופ' מנואל טרכטנברג
אוניברסיטת תל אביב¹



פרופ' קרנית פלוג,
סגנית נשיא למחקר ויו"ר הכנס
המכון הישראלי לדמוקרטיה

1 בעת כתיבת המסמכים האלה היה פרופ' טרכטנברג ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, ה-INSS. הוא סיים את תפקידו ב-30 באפריל 2024.



המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל

מבט לאחור ולשנים הבאות

קרנית פלוג | צחי דוד | רועי קנת פורטל

מסמך זה הוא חלק מפרויקט רחב היקף שנועד להמליץ למקבלי ההחלטות על מדיניות לבניית תקציב המדינה בעקבות המלחמה שפרצה ב־7 באוקטובר 2023.

המסמך נכתב בשיתוף פעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה לבין המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), וביוזמת ותמיכת "בונים מחדש" - מכון למדיניות יישומית.

תוכן העניינים

5	תקציר
15	מבוא
17	חלק א. רקע: איך בונים תקציב בישראל?
77	חלק ב. התקציב המעודכן לשנת 2024 והבסיס לתקציבי השנים הבאות
83	חלק ג. מבט לעתיד
127	סיכום

תקציר

רקע

במאי 2023 אישרה כנסת ישראל את תקציב המדינה לשנים 2023-2024, במסגרת חוק תקציב דו-שנתי. לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" והאירועים הנלווים בצפון המדינה, הרכב התקציב, כריות הביטחון, ובעיקר סדרי העדיפות המשתקפים בו, אינם תואמים עוד את המציאות הכלכלית בישראל ואת המציאות הגאופוליטית.

במרץ 2024 אושר תקציב מתוקן לשנת 2024, ובו פעלה הממשלה לתקצוב ותעדוף הוצאות המלחמה וההוצאות הנלוות לשיקום המשק. ישנה תמימות דעים רחבה בין כלכלנים שהתיקונים שתוקנו בתקציב 2024 המתוקן הם חלקיים, שהם אינם מתמודדים עם בעיות היסוד של המשק, ושהתקציב המעודכן אינו משקף סדר עדיפות עדכני ורלוונטי.

לפיכך, במסמך זה נצביע על הכשלים בסדר העדיפות בתקציב 2024 שאושר בכנסת, ובעיקר נציע רעיון מסדר לשינוי סדר עדיפות ארוך טווח ונעמיד בפני מקבלי ההחלטות והציבור ניתוח של הדרוש שינוי ותיקון.

חשוב להדגיש כבר בראשית הדברים שהמציאות משתנה במהירות, ולכן הניתוח הכמותי הן ביחס לתחזיות (צמיחה, גירעון וכדומה), והן לגבי המדיניות מתבסס על המציאות כפי שנראתה בחודש אפריל, עת סיימנו את כתיבת הנייר. עם זאת, ברור כי העקרונות המוצעים תקפים גם עבור מהמציאות המשתנה.

סדרי העדיפות 2024-2023

למעט הוצלה מסוימת בעלויות החינוך לגילי 0-3, אפשר לסכם את סדר העדיפות של הממשלה בתקציב 2023-2024 בהיקף והרכב התקציבים קואליציוניים – תקציבים אלו גדלו בהיקפם ביחס לעבר והפכו סקטוריאליים הרבה יותר מבעבר.

**כספים קואליציוניים מובהקים ומקובלים על פי
פילוח המכון הישראלי לדמוקרטיה**

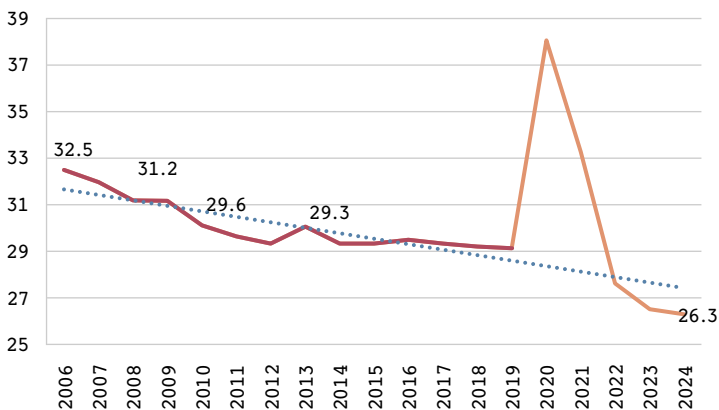
מדרגה	2016-2015	2022-2021	2024-2023
קואליציוני מקובל	2,880,000	5,500,412	811,880
קואליציוני מובהק	2,519,550	1,634,848	10,483,980
סכום כולל	5,399,550	7,135,260	11,295,860

במסמך הזה דירגנו שלושה הסכמים קואליציוניים לפי רמת הסקטוראליות שלהם, מחד גיסא, ורמת התמיכה המקצועית שהייתה מעורבת בקביעתם, מאידך גיסא. התוצאות ברורות – ההקצאה הקואליציונית ב־2023-2024, מעבר להיותה בהיקף הממצה כמעט את מלוא מרחב הגמישות שיש בתקציב, גבוהה ביחס לעבר, מקצועית פחות וסקטוראלית יותר.

סדרי העדיפות ארוני הטווח

התקציב לשנים 2023-2024, שאושר לפני המלחמה ומשקף את סדרי העדיפות המקוריים של הממשלה, מעמיק את המגמה שניכרה ב־15-20 השנים האחרונות, של צמצום ההוצאה בתקציב המדינה ביחס לתוצר. התקציב הזה מגיע לשפל של כ־26.5% מהתוצר החזוי ב־2024. עם זאת, לצד הפניית החיסכון בהוצאות הריבית והביטחון להפחתת המס, התקציבים החברתיים המרכזיים, שהם כ־40% מתקציב המדינה, שמרו על גודלם ביחס לתוצר, הנמוך מאוד בהשוואה בינלאומית, לאורך התקופה.

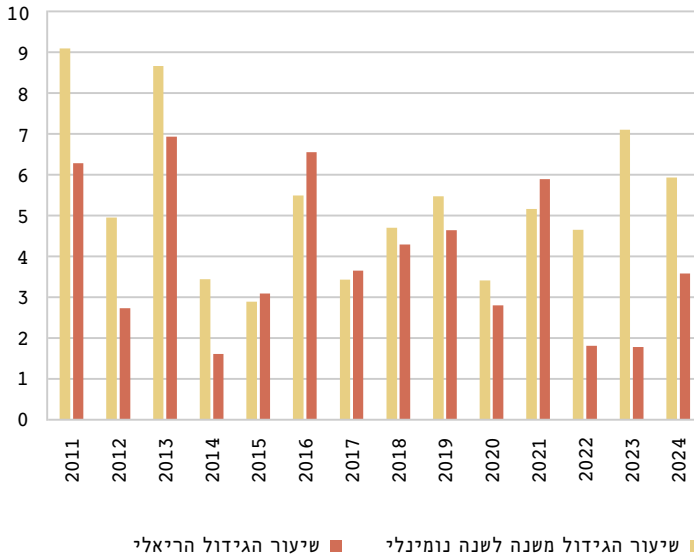
תקציב המדינה כשיעור מהתוצר (ב-%)



למעשה, בין השנים 2013-2019 ניתן לזהות תקופה שהתקציבים החברתיים גדלו בה בכ-1.8% תוצר, בעוד שיחסי החוב-תוצר המשיך לרדת, שיעור המס מהתוצר המשיך לרדת והגירעונות התקציבים היו בשליטה. שילוב מוצלח של מדיניות כלכלית אחראית, לצד הרחבה מתונה של שירותים חברתיים.

לצד זאת, יש לבחון גם את סדרי העדיפויות הפנימיים, כלומר, בתוך תקציבי השירותים הציבוריים, אילו חלקים התרחבו ואילו נשחקו. אף שתקציב החינוך שמר על חלקו היחסי בתוצר, ואף הגדיל את חלקו בעוגת התקציב הכוללת, אפשר לזהות שחיקה יחסית משמעותית בחלקו של החינוך הממלכתי העברי.

שיעור שינוי שנתי מצטבר בהקצאה לתלמיד (ב-%)



בחינת השינוי בהקצאה לפי זרמים בעשור האחרון מספרת לנו את סיפור סדרי העדיפות – התקציבים לחינוך חרדי (רשתות החינוך והמוסדות המוכרים שאינם רשמיים), ולחינוך הערבי גדלו בשיעור הגדול ביותר, ואילו החינוך הממלכתי-דתי והממלכתי העברי גדלו מתון הרבה יותר. ביחס לחברה הערבית מדובר בצמצום פערים שהוא תולדה של עבודה מקצועית, וניתן לראות בעקבותיו התחלה של סגירת פערים גם בהישגים. בחברה החרדית, לעומת זאת, מדובר בעיקר בגידול בעקבות הסכמים פוליטיים, ללא רצון בשיפור באיכות החינוך. הגידול המתון בהקצאה לחינוך הממלכתי-דתי משקפת את הרמה הגבוהה יחסית של התקציב לתלמיד מלכתחילה.

התקציב המתוקן לשנת 2024

ב-13.3.2024 אישרה הכנסת תקציב מעודכן ל-2024, הנותן מענה לעלויות הצבאיות והאזרחיות בעקבות המלחמה. התקציב מתבסס על תחזית צמיחה של 1.8% – צמיחה אפסית לנפש. הוא כולל

הגדלה של 70 מיליארד ש"ח בהוצאה ביחס לתקציב המקורי, שעיקרה הוצאות הלחימה והתמיכה במשק, וגירעון חזוי של 6.6%.

לשם קיזוז חלקי של הגידול בהוצאה, הציגה הממשלה חבילת קיצוצים פיסקלית בצד ההוצאה וההכנסה בהיקף של כ-17 מיליארד ש"ח, אך מחציתה תכנס לתוקף רק ב-2025, ובעת כתיבת שורות אלו חוקקה בחלקה בלבד, עובדה שלבדה מעמידה בספק את אמינותה הפיסקלית של הממשלה.

הביקורת הרבה על התקציב שאושר מתמקדת בכך שלצד הצורך הברור לפנות מקורות לצורכי הלחימה, הוצאות אזרחיות הקשורות בלחימה, פיצוי לעסקים ועלויות השיקום, היה על הממשלה למקד את קיצוצי התקציב בכיסי חוסר היעילות הכלכלית ולהצביע עליהם במישרין ובאומץ, בדגש על התקציבים הקואליציוניים, על סגירת משרדים מיותרים, ועל התאמות ייעודיות נוספות. כמו כן כדי שלא לפגוע במעמדה הפיננסי האיתן של ישראל היה על הממשלה לקבוע גירעון של לא יותר מכ-5.5 אחוזי תוצר. כלומר, הגירעון המבני ללא הוצאות הלחימה היה צריך לעמוד על כ-3%-3.5 לכל היותר. התנהלות כזאת הייתה עשויה למנוע את ירידת דירוג האשראי והתחזית השלילית לדירוג של ישראל, כפי שהכריזו עליו חברות מודי'ס S&P.

סדר עדיפות חדש ל-2025 ואילך

על רקע המגמות ארוכות הטווח בתחומי השירותים הציבוריים, וביתר שאת לנוכח ההתפתחויות מאז המלחמה, נדרשת התמודדות עם השלכות הפיננסיות של המלחמה וגיבוש סדר עדיפות חדש, שביטוי העיקרי הוא תקציב המדינה. מעבר לתהליך התקציב השנתי רצוי שתהיה לממשלה אסטרטגיה ארוכת טווח למבנה ההוצאה.

מטרה

המטרה בקביעת סדר עדיפות חדש היא לאפשר למשק הישראלי להתמודד עם האתגרים החדשים הדחופים והמיידיים: מימון עלויות הלחימה, שיקום העוטף ותמיכה בעסקים הנפגעים ממצב הלחימה, אגב ביצוע ההתאמות הנדרשות לשמירה על איתנות פיננסית של הכלכלה ושל הממשלה ובראי היום שאחרי הלחימה, ובניית אופק כלכלי-חברתי ברור המעלה את רמת החיים של כלל האוכלוסייה.

מגמות ארוכות טווח המשפיעות על האסטרטגיה הפיסקלית

קביעת מדיניות פיסקלית ארוכת טווח מחייבת התחשבות במגמות ארוכות טווח – הן גלובליות והן מקומיות – שישפיעו על המשק לאורך זמן:

1. תקציב הביטחון וגודלו ביחס לתוצר – תקציב הביטחון צפוי לעלות כשיעורו מהתוצר בניגוד למגמת השנים האחרונות.
2. מגמות דמוגרפיות והשפעתן על המשק – האוכלוסייה בישראל צעירה עקב שיעור פרייה גבוה מה שמפעיל לחץ על מערכות התשתית, הדיור והחינוך. חלק משמעותי מהגידול באוכלוסייה הוא באוכלוסיות בעלות פרייה עבודה נמוך.
3. השלכות המהפכה המשפטית והקטוב הפוליטי – המהפכה המשפטית לא בוטלה באופן רשמי ועדיין עשויה להשפיע לרעה על הפעילות הכלכלית בישראל.
4. שינויים בסביבה העולמית – בניגוד למשבר הקורונה, ישראל כעת אמורה לצאת ממשבר כאשר בשאר העולם מופעלת מדיניות מרסנת עקב האינפלציה, דבר הצפוי להשפיע לרעה על קצב ההתאוששות.
5. משבר האקלים – למדינה כמו ישראל משבר האקלים מהווה גם סיכון תקציבי בדבר הוצאות להתמודדות עם המשבר וגם הזדמנות לצמיחה בזכות חדשנות בתחום.

עקרונות העל למדיניות פיסקלית

1. הורדת יחס חוב-תוצר
קביעת יעדים בתחום זה פשוטה יחסית – המוסכמה הכלכלית קובעת יעד של 60% חוב ביחס לתוצר, והיא מקובלת בכלל מדינות ה-OECD. שאלת המדיניות כעת היא – לאחר שיחס חוב-תוצר יעמוד בסוף 2024 על 68%-67%, באיזה קצב יש להחזירו ל-60%?
2. השקעה בתשתיות
בשנים הקרובות יהיה על תקציב המדינה והמשק לממן חזרה ליחס חוב-תוצר מקובל, את עלויות המלחמה והשיקום, עלויות ריבית תופחות, תפיסות הגנה יקרות יותר ושמירה והגדלה של שירותים חברתיים. ניסיון העבר מלמד כי כשמגדילים הוצאות שוטפות נוטים לדחות ולדחוק השקעות. על הממשלה לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בהשקעות בתשתיות באמצעות שמירה על תקציבי התשתיות, העברת מימון למגזר הפרטי, צמצום הוצאות אחרות ופתרונות מימון אחרים.
3. הגדלת היקף ההוצאה הציבורית האזרחית כאחוז מן התוצר

4. השוואת ההוצאות האזרחיות של ישראל להוצאות ממוצע ה־OECD מעלה כי הפער עומד על כ־6%, ובתקציב האזרחי ללא ריבית – פער של 11.3%. לצד בחינה זו "מלמעלה", בחינת צרכים מעלה כי למערכות התחבורה, החינוך והבריאות צרכים מרובים, ויש תועלת רבה לאזרחי המדינה מהגדלתם. הגדלת הוצאות אלה מתבקשות בהיותן בעלות תשואה משקית גבוהה יחסית, ולנוכח העדפות הציבור כפי שהן משתקפות בסקרים

יישום האסטרטגיה הפיסקלית והמצרפים לשנת 2025 ואילך

1. יחס חוב-תוצר

אנו מציעים לקבוע יעד של חזרת יחס חוב-תוצר לכ־60% בתוך כעשור. מדובר בחזרה הדרגתית מאוד. לולא היינו מציעים קביעת סדר עדיפות חדש לנוכח האתגרים שפירטנו, המחייבים הגדלת הוצאה אזרחית גדולה, היה נכון לקבוע יעד מהיר יותר.

כדי להאיץ את הירידה ביחס חוב-תוצר אגב צמצום עליית המיסים הבלתי נמנעת משימוש במערכת המס, על הממשלה להאיץ תהליכי הפרטה מתוכננים ובעלי השפעה כלכלית חיובית.

2. גירעון

בשנת 2024 יעמוד הגירעון על 6.6%, וללא הוצאה חד־פעמית של כ־55 מיליארד ש"ח – על קצת פחות מ־4%. הגירעון צריך להצטמצם כדי לאפשר את תחילת ירידת יחס חוב-תוצר כבר ב־2025. תוואי הגירעון צריך להיות כזה שיאפשר להקל את העלייה בנטל המס סמוך לחזרה ליחס חוב-תוצר רצוי, ויכול שיעמוד על כ־1.7%.

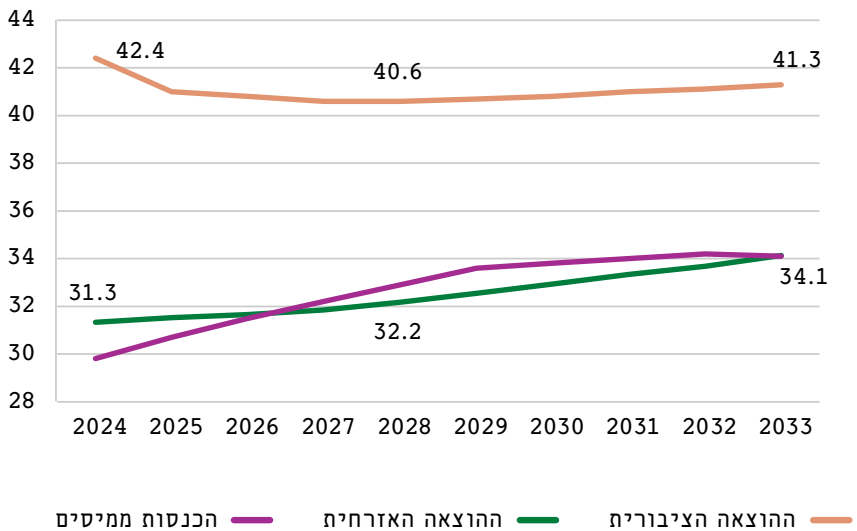
3. הרחבת ההוצאה הציבורית האזרחית

ההוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה תעלה בהדרגה, וב־2033 תעמוד על 41.6% מהתוצר – 2.5% יותר מהנתון לשנת 2022; העלייה על פני העשור כולו תהייה בהוצאה האזרחית, ואילו העלייה בהוצאות הביטחון והריבית בשנים 2024–2025 תשחק בהדרגה (ביחס לתוצר) ותחזור לרמתה ערב המלחמה

לקחי השנים האחרונות מביאים למסקנה שהעלאת רמת השירותים הציבוריים המרכזיים, הנמוכים בהשוואה בינלאומית, איננה אפשרית בהינתן הפער בין מי שנושא בעיקר נטל המיסים לבין שימוש סקטוריאלי בכלי התקציב, כאשר מערכות אוניברסליות, ובעיקר חינוך ותחבורה, אינן איכותיות מספיק ואינן מקבלות מענה תקציבי נדרש. לכן חשוב יהיה למקד את הגידול בשיפור השירותים האוניברסליים;

עם זאת, חשוב יהיה להמשיך גם במדיניות לצמצום פערים, כדי לשפר את שוויון ההזדמנויות, בפרט בחינוך.

תוואי מוצע למצרפי ההוצאה ביחס לתוצר (ב-%)



מצרפי התקציב נבנו כך שיחס חוב-תוצר יחזור לכ-60% בעוד 10 שנים, רמת הגירעון עקבית עם השגת יעד הפחתת יחס החוב, ההוצאה עולה בהדרגה ורמת המיסים עולה באופן שאינו שוחק את התחרותיות של המשק ואינו פוגע בתמריצים לעבודה ולהשקעה. בעינינו זו התוצאה האופטימלית באילוצים שנקבעו.

4. מיסים

העלאת המיסים היא כורח כלכלי כדי לענות ליעדים המוצעים – העלייה הצפויה בתקציב הביטחון, צמצום הגירעון המבני והורדת יחס חוב-תוצר, שבהמשך תועל גם לשיפור השירותים הציבוריים.

העלאות מיסים למימון תוספת שירותים צריכות להיות בכל שנה בשיעור מידתי וכפופים לשני עקרונות מרכזיים: צמצום הטבות מס שהתועלת מהן נמוכה ושמירת מיסוי תחרותי לתאגידיים ולפרטים במינימום פגיעה בתמריצים.

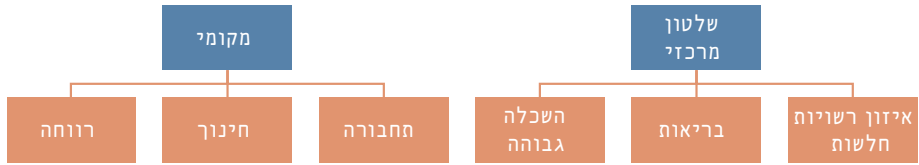
היות שמטרת העלאת המיסים היא הרחבת השירותים הציבוריים, היא צריכה להרחיב את בסיס המס ומשלמיו, וחשוב שכלל הציבור ירגיש בתועלות הנובעות מהמס. אל מול עלייה כזאת חייבת להיות גם התייעלות פנימית משמעותית בתקציב ובביצועו, וגם תוספת שירותים ציבוריים רוחבית, **מנומקת ומורגשת**.

5. השקעות בתשתיות

קיים חשש ממשי כי לנוכח כלל האתגרים הפיסקליים התאמות בתקציב יבוצעו במקום הנחשב "הקל" ביותר – תקציבי התשתיות. כמחצית מההשקעה המשקית בתשתיות היא תחבורה, עיקרה מתקציב המדינה, והחלק הנותר מגיע מתקציב הרשויות המקומיות. בשל מבנה ההשקעה בסקטורים השונים, התשתית שעלולה להיפגע מהאתגרים הפיסקליים היא בעיקר התחבורה הציבורית. חשוב להימנע מפגיעה בהשקעה בתשתיות ובהשקעה בתחבורה הציבורית בפרט, שכן התשואה על השקעה כזו ותרומתה לרווחת הציבור גבוהות במיוחד.

הצעה לרפורמה – קירוב התקציב לאזרח

מוצע כי בעשור הקרוב חלקם של תקציבי החינוך, הבריאות, התחבורה וההשכלה הגבוהה יורחבו בשיעור ניכר ביחס לתוצר. כאמור, לשם עמידה בכלל היעדים הפיסקליים – חזרה ליחס חוב-תוצר של כ־60%, הגדלת תקציב הביטחון והגדלת השירותים החברתיים, תידרש העלאת מיסים חריגה. מכיוון שרמת האימוץ הקיימת היום בשלטון המרכזי נמוכה, לעומת אמוץ רב יותר בשלטון המקומי, רצוי שאחריות וסמכות השלטון המקומי למתן שירות תורחב, לצד הקצאת התקציב הדרוש לכך. אנו מציעים את המודל הזה לשינוי חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והמקומי.



בהתאם לכך, תקציבי חינוך ורווחה יועברו לרשויות המקומיות, וינתן שיקול דעת רחב יותר ביחס למימושן; יוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות, והרשויות המקומיות בכלל, והרשויות החזקות בפרט, יקבלו יותר עצמאות בהתנהלותן.

מבוא

תהליך גיבוש תקציב המדינה ואישורו הוא אחת המשימות הראשונות והחשובות של הכנסת והממשלה הנבחרות בישראל. לא בכדי קבע המחוקק כי ממשלה שלא השכילה לאשר תקציב בתוך שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, תחזיר את המנדט לבוחרים. תקציב הוא ביטוי מהותי ביותר של העדפת מדיניות שלשמה נבחרה הממשלה. סדר העדיפות התקציבי שמגבשת הממשלה מהותי בטווח הקצר – למימוש המדיניות שלה, וסדר עדיפות עקיב ורציף קובע את דמותה של המדינה שנים קדימה.

במאי 2023 אישרה כנסת ישראל את תקציב המדינה לשנים 2023-2024, במסגרת חוק תקציב דרשנותי. הביקורת שהופנתה כלפי תקציבים דרשנותיים, שעיקרה שאי אפשר לחזות את הפרמטרים הכלכליים ברמת דיוק נדרשת לפרק זמן ארוך של שנתיים, קיבלה משנה תוקף עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. הרכב התקציב, כריות הביטחון, ובעיקר סדרי העדיפות המשתקפים בו, אינם תואמים עוד את המציאות הכלכלית בישראל ואת המציאות הגאופוליטית, מאז פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר 2023, והאירועים הנלווים לה בעורף ובצפון המדינה.

לפיכך נאלצה הממשלה לאשר תקציב מתוקן לשנים 2023-2024. התיקון הוא השינוי המינימלי הנדרש ולא מעבר לכך בסדרי העדיפות, והוא "גלגל" חלק מהקשיים לשנות התקציב הבאות.

על רקע זה, במסמך הזה ננסה להציע סדר עדיפות חדש לתקציב 2025 ואילך, ובעיקר רעיון מסדר לשינוי סדר עדיפות ארוך טווח, ולהעמיד בפני מקבלי ההחלטות והציבור ניתוח של הדרוש שינוי ותיקון.

בחלק הראשון של המסמך, נסתכל על העבר – נסביר איך נקבעים סדרי העדיפויות, מה היו סדרי העדיפויות בעשור האחרון בכלל, ובתקציב 2023-2024 המקורי בפרט. בתוך כך, נתאר מהם סדרי העדיפות התקציביים וכיצד הממשלה יכולה לערוך שינויים בסדרי העדיפות. בניתוח זה נשים דגש על ההסכמים הקואליציוניים, שהיה להם נתח גדול ביותר בסדרי העדיפות הגמישים בממשלה האחרונה. כמו כן, ננתח ניתוחי עומק של מרכיבים חשובים בתקציב כדי להבין כיצד השינוי השנתי

* תודתנו הרבה מסורה לרבים שסייעו בכתיבת המסמך: דנה בלאנדר, אחראית ליווי מחקרים; דפנה אבירס-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, ונדב פורת הירש, עוזר מחקר – המכון הישראלי לדמוקרטיה. תודה לפרופ' מנואל טרכטנברג על עצות טובות שקיבלנו במהלך הכתיבה.

המוגבל לכאורה מצטבר לכדי שינוי מהותי בסדרי העדיפות לאורך זמן. בחלק השני של המסמך, נסתכל על ההווה. ננתח את האילוצים הפיסקליים העיקריים של תקציבי 2024-2025, ונבדוק אם התיקונים שתוקנו זה מכבר בתקציב 2024 עונים לצרכים המשתנים של המשק. ככלל, נטען כי התיקון שתוקן לא סיפק מענה לצורכי המשק ולא משקף שינוי מספק בסדרי העדיפויות. החלק השלישי של המסמך מציע מבט לעתיד. במסגרתו ננסח עקרונות מרכזיים לקביעת אסטרטגיה פיסקלית ארוכת טווח לשנים שלאחר המלחמה ונראה כיצד הם משפיעים על סדרי העדיפות. לאחר מכן נציע תוכנית סכמתית ליישום עקרונות אלו לתקציב 2025, תוכנית שתיתן מענה למציאות המשברית בתחום הביטחוני, לצד אופק חברתי-כלכלי ויציבות פיסקלית לשנים 2025-2033.

חלק א. רקע: איך בונים תקציב בישראל?

אופן בניית התקציב במדינת ישראל מעוגן בעיקר בחוקי־יסוד: משק המדינה ובחוק יסודות התקציב. חוקים אלו קובעים הסדרים לאופן אישור התקציב שמגישה הממשלה לכנסת, נוהלי עבודה לתקופה שאין בה תקציב מאושר ועוד. משנת 2009 ברוב השנים נהג בישראל תקציב דו־שנתי על פי הוראת שעה.

בתקציב המוגש לכנסת כמה רכיבים הקובעים את מסגרות ההוצאה המותרות בשנות התקציב לפי סוגי ההוצאה, ואת פירוט התקציב לפי תוכניות התקציב השונות, וכן את תחזית הכנסות המדינה והתחזית התלת־שנתית.

התקציב המתוקן לשנת 2024 (כמו ל־2023) הוגש בהליך זהה אך מקוצר משום שהוא תקציב מתוקן ובשל מצב החירום והלוחמה. ברקע הגשת תקציב 2024 עמד "שעון חול" שנקבע בחוק, ולפיו אם בתקציב דו־שנתי הממשלה אינה מדווחת על תחזית מעודכנת לשנת התקציב השנייה וכיצד היא מתכוונת לטפל בחריגות בתחזית, נכנס לפעולה מעין תקציב המשכי מרוסן. ברי כי במצב הנוכחי, שבו רוב הוצאות הממשלה הדחופות הן לטובת המאמץ המלחמתי, אי־עדכון תקציב משמעו ריסון לא מאוזן ובלתי מתוכנן בהוצאה האזרחית, שייפגע קשות במשק ובשירות לאזרח.

בתהליך גיבוש התקציב, עד הגעתו לכנסת, כמה שלבים, שלחלקם יש ביטוי בחקיקה, אולם הם בעיקרם מקצועיים ונועדו לשרת תהליך קבלת החלטות סדור. להלן תיאורם בקצרה:

א. **קביעת מסגרות התקציב** – גובה התקציב הנומינלי. השאלות הכלכליות הנלוות להחלטה זו הן מה יעד הגירעון? מהו הגידול הרצוי בתקציב משנה לשנה? מהי הצמיחה החזויה? וכן הלאה. המסגרות נקבעות לעניין ההוצאה – התקציב, ולעניין ההכנסה – ממיסים, אגרות, הכנסות הפרטה וכו'. ממשלה יכולה להחליט שהיא מעוניינת בתקציב גבוה ובגביית מיסים גבוהה. ממשלה אחרת יכולה להחליט החלטה הפוכה – להקטין את משקל הממשלה בתוצר – הן בהכנסה (מיסים נמוכים) והן בהוצאה (תקציב נמוך), וממשלה שלישית יתכן שתהיה מעוניינת בתקציב גבוה ומיסים נמוכים ובהשתתף הפער על הדורות הבאים באמצעות נטילת חוב.

ב. **ההוצאה הקשיחה**. תהליך מקצועי שנעשה באגף התקציבים, ובו סוכמים כלכלני האגף את כלל המחויבויות החדשות שנוספו מאז הבחינה הקודמת, שבהיעדר החלטה אחרת הממשלה חייבת לשלמן, ובהן:

- 1) חקיקות החייבות בתקציב
- 2) פסקי דין המחייבים הקצאה תקציבית
- 3) הסכמי שכר
- 4) שינוי אומדנים ביחס לתזרימי הוצאה של פרויקטים ארוכי טווח
- 5) החלטות ממשלה המחייבות תקציב
- 6) הצמדות למיניהן

לאחר מכן מתקיים דיון בממשלה לנוכח נתונים אלו. יש בידי הממשלה והשרים מסגרת ברורה – מה מגבלת ההוצאה,¹ מהו תקציב השנה הקודמת ומהן ההוצאות המחויבות הנוספות.

כעת יודעת הממשלה אם יש לה יתרה לקביעת סדר עדיפות חדש, או שעליה לקצץ בתקציב כדי לעמוד ביעד ההוצאה שקבעה או לפנות לעצמה מקורות לסדרי עדיפות חדשים. ככלל, בשל מרכיב השכר הגבוה בתקציב המדינה, גידול האוכלוסייה הגבוה בישראל והצמדות שונות הקבועות בחקיקה, ייתכן שמרחב קביעת סדר העדיפות יהיה אחוזים ספורים מהתקציב, ואף אפסי או שלילי בשנים טובות פחות.

בשלב זה יש לממשלה עוד כמה אילוצים וכלי עבודה לקביעת סדר העדיפות:

כספים קואליציוניים היוצרים מחויבות פוליטית ומקטינים עוד יותר את מרחב קבלת ההחלטות של הממשלה. מנקודת מבט פוליטית, יכול שהכספים הקואליציוניים הם ליבת קביעת סדר העדיפות.

הפחתות או התאמות – ככל שתחליט הממשלה בחקיקה או בהחלטתה לקצץ תקציב מסוים, להשית קיצוץ רוחבי של סכום או אחוז שווה בכל התקציב, או שלא להגדיל סכום שנכלל בטייס האוטומטי יתפנו לה מקורות נוספים לקביעת סדרי עדיפות חדשים.

למעשה, בקליפת אגוז, מרחב סדר העדיפות של הממשלה נגזר מנכונותה להפחית, או לכל הפחות שלא להעלות, הוצאות או תקציבים שקבועים כבר בתקציב, או נכללו בטייס האוטומטי, נכונותה ורצונה להוריד או להעלות מיסים, הימנעותה מהסכמים פוליטיים מוקדמים המקבלים נתח משמעותי ממרחב סדר העדיפות הנוטר וכיוצא. כאמור, מרחב סדר העדיפות הנוטר מצומצם – גידול האוכלוסייה, התייקרויות ועליית השכר, הקושי הפוליטי להפחית תקציבים קיימים,

1 ההוצאה כפי שמציעים אותה ראש הממשלה ושר האוצר. בעבר היה נהוג שהדיון בממשלה מפוצל – נערך דיון על מסגרת ההוצאה, ורק לאחר פרק זמן דיון על תוכן התקציב.

ופרויקטים ארוכי טווח בתחומי התחבורה ובכלל, מקטינים את גמישות קבלת ההחלטות. עם זאת, כפי שנדגים להלן, גם מתחת לשכבת התקציבים המפורטים של כל משרד יש מגמות של שינוי סדרי עדיפות שאינן מקבלות ביטוי במסגרות התקציב.

ניתוח תקציב 2024 (המקורי) לנוכח מגמות ארוכות טווח ותהליך התקצוב - מהו מרחב סדר העדיפויות (מהי העוגה)?

קביעת מסגרת התקציב - גובה התקציב הנומינלי והיחס בין התקציב לתוצר

כדי להעריך מהו מרחב התמרון של הממשלה בקביעת סדר העדיפויות, צריך בשלב ראשון לבחון את הפרמטר הראשון בקביעת סדר העדיפות, שהוא גודל התקציב ביחס לתוצר. משמעות השאלה הזאת היא כמה מיסים מעוניינת הממשלה לגבות ומהו היקף ההוצאה הציבורית הרצוי.

כמעט בכל השנים ב־20 השנים האחרונות בחרו ממשלות ישראל מדיניות כלכלית של הקטנת נטל המס כשיעורו מהתוצר, ולצד שמירה על מסגרות פיסקליות הובילה המדיניות הזאת לשחיקת נתח התקציב מהתוצר לרמה נמוכה יחסית בהשוואה בינלאומית.

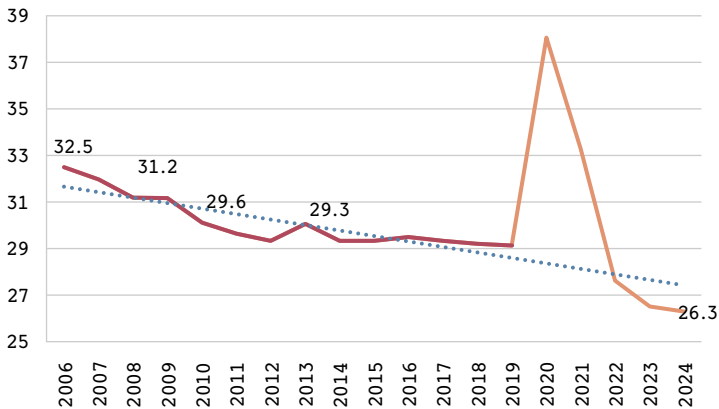
התקציב לשנים 2023-24 שאושר לפני המלחמה ומשקף את סדרי העדיפות המקוריים של הממשלה מעמיק את המגמה שניכרה ב־15-20 השנים האחרונות של צמצום ההוצאה בתקציב המדינה ביחס לתוצר. בתקציב זה התקציב² מגיע לשפל של כ־26.5%³ מהתוצר החזוי⁴.

2 התקציב - התקציב נטו בתוך מגבלת ההוצאה, ללא הוצאה מותנית בהכנסה וללא מפעלים עסקיים.

3 לפי התחזיות בעת גיבושו. כיום, לאחר פרוץ המלחמה, בשל הירידה בתחזיות הצמיחה, שיעור התקציב מהתוצר יהיה גבוה יותר.

4 מהתוצר החזוי בעת אישורו.

תרשים 1
תקציב המדינה כשיעור מהתוצר (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי"⁵ ותחזיות תוצר.

כלומר, הבחירה הראשונה בסדר העדיפות הממשלתי ב־2023-2024 הייתה להמשיך את שחיקת התקציב ביחס לתוצר. קרי, השירותים אינם נשחקים בהכרח בערכם הראלי, אלא ביחס לטך הפעילות במשק.⁶ עיקר השחיקה מקורה בשחיקת הוצאות הביטחון והריבית המופנות להורדת נטל המס ולא להרחבת שירותים חברתיים או מנועי צמיחה.

זאת בחירת מדיניות מובהקת וארוכת טווח, ובתקציב 2023-2024 המקורי היא משמעותית יותר מבשנים קודמות.

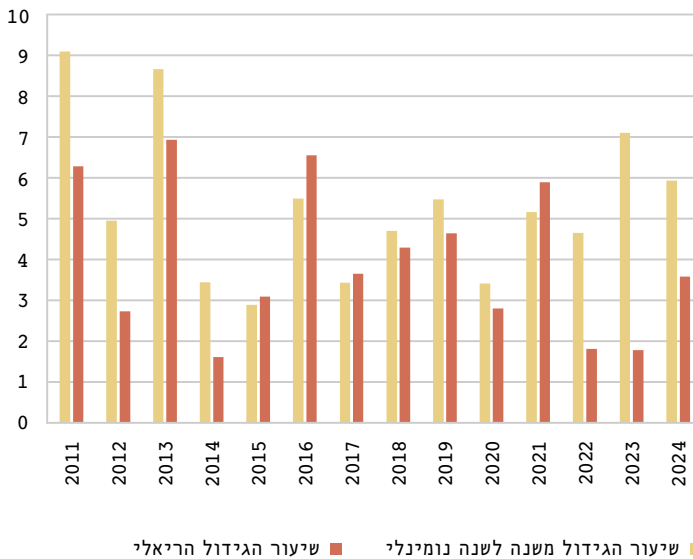
5 מערכת "פיסקלי דיגיטלי" של משרד האוצר.

6 בעיקר על ידי אי־העלאת מיסים והוספת הקלות מס קטנות כאלה ואחרות (בעיקר נקודות זיכוי בגין ילדים, מסי קנייה ומכס ומס על שכר דירה).

זיהוי מרחב סדר העדיפויות

כדי לאבחן מהו מרחב התמרון הממשי של הממשלה בקביעת סדר העדיפויות בתוך מסגרת התקציב שנקבעה עלינו להבין מהו החלק הקשיח בתקציב, קרי מחויבויות קודמות וחלוטות, שינויי מחירים הכרחיים ועוד. נתחיל מבחינה של שיעור השינוי הנומינלי והריאלי מנוכה מחירים:⁷

תרשים 2
שיעור השינוי הנומינלי והריאלי בתקציב המדינה (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" ותחזיות תוצר⁸

העניין הראשון שעל הממשלה להתחשב בו הוא, כאמור, התייקרות הפעולות שהיא בוחרת להמשיך ולבצע.

7 תקציב המדינה נטו תחת מגבלת הוצאה.

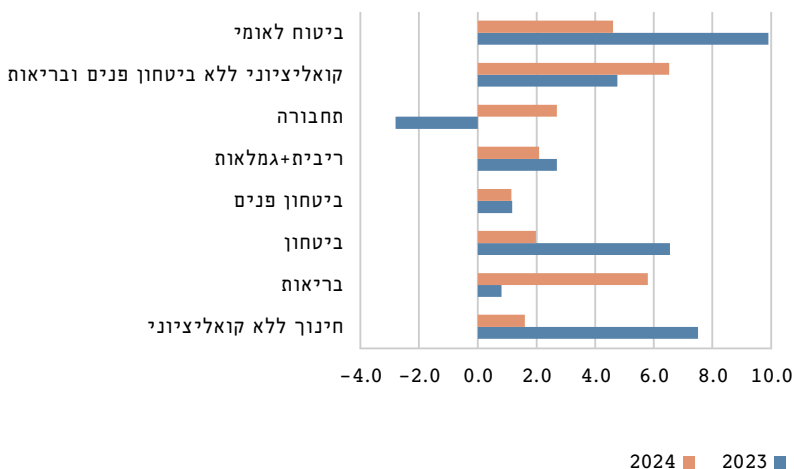
8 תקציב 2023-2024 כפי שאושר בכנסת במאי 2023 ולא המחוקן שאושר במרץ 2024.

תרשים 2 מדגים את הפער בין התקציב הנומינלי לבין התקציב הריאלי לנוכח עליית המחירים. ניתן לראות כי הגידול הנומינלי בתקציב 2023-2024 גבוה, אולם בהתחשב בהתפרצות האינפלציונית שהחלה במהלך 2022 הגידול הריאלי אינו חריג – הגירעון המתוכנן נמוך היסטורית ועמד על כ־1%. מצרפים אלו ממשיכים, כאמור לעיל, את מגמת צמצום התקציב ביחס לתוצר.

על פניו, הגידול הריאלי הקטן יחסית לשנים עברו מרמז על מרחב סדר עדיפות מצומצם. אולם אין זה המצב בהכרח. ראשית, בעת התפרצות אינפלציונית קצב עליית ההכנסות צפוי להיות גבוה מקצב עליית ההוצאות. ההכנסות עולות כחלק מהאינפלציה, וההוצאות עולות בשלב שני בתגובה לאינפלציה. שנית, היחס בין הגידול באינפלציה לגידול בהכנסות אמור להיות קרוב ליחידני, אולם חלק מהוצאות הממשלה ניתנות לשחיקה, בוודאי בטווח הקצר.

חלוקה נומינלית של התוספת התקציבית

תרשים 3
השינויים הנומינליים העיקריים בתקציב



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" ותחזיות תוצר ואינפלציה. בחינת הסעיפים העיקריים שהשתנו בתקציב נראית במבט ראשון משמעותית מאוד. ניתן להתרשם מגידול של ממש בתקציב החינוך ב־2023, גידול משמעותי בתקציב הבריאות ב־2024 ובגידולים בתקציב הביטוח הלאומי. הסכום הכולל של המרכיבים העיקריים חופף את הגידול הכולל בתקציב

הנומינלי. בולט הוא הקיטון המשמעותי בתקציב התחבורה בשנת 2023. כעת יש להבין כמה מגידול זה הוא מחוייבויות קשיחות, ולמעשה שמירה על הקיים, וכמה ממנו משקף סדר עדיפות.

חישוב ומרחב סדר העדיפויות

כאמור, כדי לחשב את מרחב סדר העדיפויות של הממשלה, יש לנכות מהתקציב הכולל את הוצאות הקשיחות, כלומר, החלקים הקשיחים של התקציב.

החלק הקשיח בתקציב אינו ניתן לחישוב מדויק במסגרת מסמך זה, אך אפשר לחשב חישוב מקורב לפי התנהלות של כ-85% ממרכיבי התקציב לאורך זמן.⁹ בלוח 1 מוצגים השינויים הקשיחים שחשבו לפי מגמות רב-שנתיות של תקציבי התחומים השונים, ומהן נסיק כמה הוצאות תקציביות הן קשיחות ומהו מרחב סדר העדיפויות שעליו נותר לממשלה להחליט.

לוח 1

מגמות רב-שנתיות של הוצאות קשיחות, לפי תחומים (במיליארדי ש"ח)

שנה	2024	2023	2019
הפרש משנה קודמת	28.9	32.3	20.7
הוצאות קשיחות חינוך	1.7	7.53	5
הוצאות קשיחות ריבית	0.8	1.2	-0.5
הוצאות קשיחות גמלאות	1.3	1.5	0.6
הוצאות קשיחות תחבורה	2.7	-3	2.2
הוצאות קשיחות ביטחון	3.1	6	4
הוצאות קשיחות ביטוח לאומי	4.5	10	4.5

9 למעשה, הניסיון הוא לבדוד כל מרכיב שאין בו פן של מדיניות, כפי שנעשה בבניית תקציב - הוצאות קשיחות, גידול אוכלוסייה, מחירים וכו'. כל מה שחריג - הוא במרחב שיקול הדעת. אין דרך להתחקות אחר התהליך השלם, אולם ניתן זה מאפשר להבין את סדרי הגודל של מרחב סדר העדיפות.

שנה	2019	2023	2024
בריאות	2.5	1	4.8
רזרבת התאמות			2
הצמדת יתרת התקציב שלא נבחנה	0.727	2.496	2.658
מרחב סדר עדיפות שנוחר	1.673	5.574	5.342

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי".

מהחישוב המקורב אפשר לחלץ כמה תובנות:

1. ניתן לראות כי השינוי בהיקף ההסכמים הקואליציוניים לתקציב 2023-2024 תואם את השינוי במרחב סדר העדיפות. שניהם עומדים על כ־11 מיליארד ש"ח לשנתיים, כפי שנדגים בהמשך.
2. בשנים האחרונות גדל תקציב משרד התחבורה כמעט בכל שנה במיליארדי שקלים. בשנת 2023 ירד תקציב משרד התחבורה ב־3 מיליארד ש"ח. כלומר ביחס לצפי של גידול ב־1-2 מיליארדים "התפנו" כ־4-5 מיליארדי ש"ח.
3. ההפחתה בתקציב התחבורה היא המקור התקציבי המרכזי שאפשר הסכמים קואליציוניים משמעותיים. ביתר הנושאים לא ניתן לבסס מסקנות חד־משמעיות בשלב הערוב בין סדרי עדיפות לטייסיים וליכולת מסוימת של הממשלה לווסת בין שתי שנות התקציב. אולם השחיקה שאנו רואים בחלק מהמרכיבים העיקריים בתקציב, כפי שיודגם בהמשך, גם היא למעשה, מקור למימון ההסכמים הקואליציוניים.

הכספים הקואליציוניים - השימוש במרחב סדר העדיפות בתקציב 2023-2024

סביב הכספיים הקואליציוניים והפוליטיים בתקציב 2023-2024 מתנהל שיח ער, ולא בכדי. במסגרת אישור התקציב לשנים האמורות בממשלה ובכנסת, חלק משמעותי ביותר של פעולות חדשות ותוספתיות בתקציב נקבע על פי ההסכמים הקואליציוניים, בהיקפים חריגים מההיקפים שהכרנו בעבר, מתוך שימוש כמעט בכל החלק הגמיש במגבלת ההוצאה בטווח הקצר לטובת מימוש הסכמים אלו. כפי שיודגם בהמשך, שימוש זה נעשה בנתיב העוקף ברובו תקצוב על פי שיקולים מקצועיים. ב־13 במרץ 2024 אישרה הממשלה את תקציב 2024 המתוקן, והוא הועבר לאישור הכנסת. לנוכח

המלחמה הופחתו בו תקציבים קואליציוניים מסוימים ותוגברו אחרים. בשינויים לא גדולים אלו אין כדי לשנות את המסקנות על אופן התנהלות הממשלה והקואליציה בעת אישור התקציב שינוי מהותי. תהליך דומה נעשה גם ביחס לתקציב לשנת 2023 לקראת סיום שנת התקציב.

בלי להיכנס להיסטוריה הארוכה של כספים קואליציוניים, מדובר בתקציב שבעת המשא ומתן בין מקבל המנדט להרכבת הממשלה לבין המפלגות שירכיבו את הקואליציה העתידית מובטח בהסכם חתום למטרות מסוימות. כספים קואליציוניים ופוליטיים נוספים מוסכמים בוועדת הכספים, והכנסת במליאתה מאשרת את כלל התקציב במסגרת חוק התקציב השנתי.

המטרה בקיומם של כספים פוליטיים וקואליציוניים היא עצם הכללתם במסגרת הסכמית פוליטית. כלומר, הגורמים הפוליטיים מבקשים להבטיח אותם במסגרת הסכמית הנונתת להם עדיפות יתרה, ולכן מטבעם הם אינם מתבססים על עבודה מקצועית מלאה. בכל מובן אחר מדובר בכספי תקציב לכל דבר ועניין – הם נכללים במגבלת ההוצאה ובמגבלת הגירעון, משולמים באמצעות תקנות תקציביות, על פי כללי אותן התקנות, ונתונים לקיצוץ אם הממשלה והכנסת יחליטו על כך.

עם זאת, המסגרת ההסכמית הקואליציונית מחייבת פוליטית, והתנערות ממנה עשויה להוביל לנפילת הממשלה. כך, שר שנכנס למשרד ומתנהל בעניין תקציבו מול שר האוצר, משרד האוצר, מליאת הממשלה וראש הממשלה, מנהל אותו בהנחה שמה שנקבע בהסכמים הקואליציוניים הוא, ככלל, כבר עובדה מוגמרת. סדר העדיפויות שהוא מגבש עם בכירי משרדו יקבל כנתון את ההסכמים הקואליציוניים, גם אם הוא או הדרג המקצועי רואים לנגד עיניהם סדר עדיפויות אחר לגמרי.

בשנים האחרונות, לנוכח פרשת 242 (ישראל ביתנו) שכללה מקרי שחיתות הקשורים בכספים קואליציוניים, נקבעו הוראות לשקיפות, לנימוק ולאפיון של הכספים הקואליציוניים.

כדי לנתח את ההסכמים הקואליציוניים של ממשלות לאורך השנים על בסיס שווה, יש לסווג כספים שנחשבים רשמית, על פי החלטות הממשלה, כספים קואליציוניים לקטגוריות שיאפשרו השוואה נכונה והוגנת, וגם ישמשו בסיס להמלצות להתנהלות בכספים הקואליציוניים בעתיד.

לצורך מסמך זה נסרקו תקציבים ונבחנו ככספים קואליציוניים אם הם עמדו באחד מהתנאים האלה:

1. הופיעו בהסכם קואליציוני שהונח על שולחן הכנסת ותוקצבו בפועל לאחר מכן.
2. לא הופיעו בהסכם קואליציוני, אך נכללו בהחלטות ממשלה על כספים קואליציוניים ופוליטיים.

ניתוח תקציבי של המטרות הכלולות בהסכמים הקואליציוניים האחרונים מעלה שניתן לסווג הסכמים קואליציוניים לקבוצות מובחנות לפי שני פרמטרים עיקריים: רמת הסקטוריאליזם ואופן ההצדקה המקצועי שלהם.

א. ההנמקה המקצועית תיבחן בשאלות האלה:

1) האם יש הלימה בין יעדים ממשלתיים, בדגש על יעדים הנכונים לממשלות שונות, כגון צמצום פערים חברתיים, הגדלת פיריון העבודה והתעסוקה, האצת הצמיחה, תמיכה במוצר ציבורי או בצריכה ציבורית והשגת מטרות לאומיות רחבות בהקצאת כספים זו? מהי רמת ההלימה?

2) האם מדובר בהקצאה ממשלתית מוכרת, ארוכת טווח, שגידולים בה אינם קשורים תמיד להסכמים קואליציוניים ופוליטיים? האם מדובר בתקציב קיים (ומקורו אינו בסיכום קואליציוני קודם) שעבר שחיקה ריאלית או נומינלית?

3) האם יש תמיכה מקצועית מגורמי המקצוע בהשגת יעדים מול הקצאות אלו? האם התקצוב הוא תולדה של עבודה מקצועית שנעשתה בקדנציות קודמות, והאם זהו כלי תקצובי מוכר גם במדינות אחרות? האם הדרגים במשרד הרלוונטי תמכו או התנגדו לתקציבים אלו בעקביות בממשלות שונות?

4) האם התקצוב מתבסס על ועדה מקצועית שהגישה המלצות?

5) האם הכספים האלה משויכים למשרד ייעודי שהפעילות בו אינה מוגדרת פעילות ליבה ממשלתית, משרד חדש או שר שני במשרד שנועד לפקח עליהם? משרד ייעודי יוגדר כמשרד נושאי שאין לו אחריות רגולטורית או משקית מובחנת לשירות ציבורי או לאחד מענפי המשק ועיקרו הקצאת תקציב. מדובר במשרדים כגון משרד הנגב והגליל והחוסן הלאומי, משרד המורשת, משרד ירושלים ומסורת ישראל, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה והמשרד לשיתוף פעולה אזורי.

ב. רמת הסקטוריאליזם תיבחן בשאלות האלה: מה היקף הנהנים, מה משקלם באוכלוסייה וכמה אחידה זהותם? האם התקנה התקציבית כבר מפנה תקציבים לאוכלוסייה מסוימת? האם מדובר בתמיכה אוניברסלית או לא? האם התקציבים נועדו לצמצום פערים מתוך תמיכה יעדים ארוכי טווח של הממשלה?

לשם הניתוח נגדיר שלוש מדרגות לדירוג כספים קואליציוניים, על פי המאפיינים שהוצגו לעיל:

1. **הבטחת תקציב (לא קואליציוני באופיו).** הבטחה של מסגרת תקציבית וקביעתה לפי סטנדרטים של תקצוב מקצועי. מדובר בתקציבים שאפשר לנמק ולהצדיק מקצועית, ויכול בהחלט שהיו

מוקצים גם ללא הסכם פוליטי. מאפייני התקציב יהיו לא סקטוריאליים במובהק, או סקטוריאליים, אבל בעלי תמיכה מקצועית מלאה.

2. הגדלת תקציב (קואליציוני מקובל). הגדלת היקף של מסגרת תקציבית מקובלת וקיימת בתקציב¹⁰ מעבר לצפי החזוי של המבקש. תקציב זה יכול שיהיה סקטוריאלי או סקטוריאלי בחלקו. הכוונה היא שהנושא נמצא על סדר יומה של הממשלה. תקציבו היה גדל כחלק מהליך התקציב השנתי גם לולא ההסכמים הקואליציוניים, אולם ההסכם מוביל לגידול משמעותי מעבר לכך.

3. תקצוב חריג (קואליציוני מובהק). קביעה של ייעוד תקציבי פרטני וסקטוריאלי שלולא הכללתו בהסכם פוליטי, מרב הסיכויים שלא היה נכלל בתקציב המדינה ולא היה עומד במבחן סדר העדיפויות בטווח הקצר, ואף מתנגש עם השגת היעדים ארוכי הטווח המשותפים לממשלות שונות לאורך השנים.

לצורכי הניתוח כאן מדרגה אחת לא תיחשב כספים קואליציוניים, מאחר שניתן לנמק תוספות אלו נימוק מקצועי, ומסגרות דומות נקבעו בעבר ללא קשר לתקציב קואליציוני.

דוגמאות לביאור המדרגות

דוגמה מעניינת למדרגה הראשונה ניתן למצוא הן בממשלה הנוכחית והן בממשלה הקודמת בתקציב הבריאות, שהוגדל עקב הסכמים פוליטיים בשתי הממשלות אך בדרכים שונות במקצת.

שר הבריאות בממשלה הקודמת, ניצן הורוביץ, כלל את נושא הבריאות בהסכם הקואליציוני שחתמה מרצ עם סיעת יש עתיד, ובעת הדיונים התקציביים ערב אישור התקציב בממשלה התייחס להכללת נושא הבריאות בקווי היסוד¹¹ כמובן לצד הנמקות מקצועיות. לעומת זאת, אריה דרעי, שהחל את דרכו בממשלה הנוכחית במשרד הבריאות, דווקא לא הדגיש בהסכם הקואליציוני את נושא הבריאות, והוא אינו מופיע במפורש בהסכמים הקואליציוניים של ש"ס. דרעי בחר להשתמש במסגרות התקציב שנקבעו בהסכמים הקואליציוניים בעת גיבוש התקציב כדי להגדיל את תקציב הבריאות. ניתן ללמוד זאת מהכללת נושא הבריאות בהחלטת הממשלה על כספיים קואליציוניים ופוליטיים.

10 זולה מסגרת תקציבית שקיימת בתקציב בשל כסף קואליציוני קודם.

11 מיכאל האוזר טוב, "אגף התקציבים מנסה להתעלם מקווי היסוד של הממשלה", הארץ, 26.7.2021.

אם כן, בשני המקרים מדובר בתוצאה זהה – בשל סיכומים פוליטיים מוקדמים זכה תקציב הבריאות להגדלה מובטחת בעת אישור תקציב המדינה ברף גבוה ביחס לשנים עברו, אבל הגידול איננו יוצא דופן. בשל האוניברסליות של השירות, תקציב משרד הבריאות הוא לא סקטוריאלי במיוחד, ובכך שני מקרים אלו עונים על ההגדרה הראשונה. בתקציב 2021-2022 הנושא נכלל בהסכמים הקואליציוניים, אולם לא הוזכר בהחלטות הממשלה על כספים קואליציוניים ופוליטיים, ובתקציב 2023-2024 – בדיוק להפך, כלומר המהות זהה.

נושא חשוב המדגים את המדרגה השנייה הוא ההסכם הקואליציוני עם רע"ם להרחבת תוכנית החומש לחברה הערבית. הסכם קואליציוני זה קבע מסגרת תקציבית כללית ומשמעותית ללא פירוט הייעוד ספציפי. נוסף על כך, ההחלטה הרחיבה תוכנית מקצועית קיימת – החלטת ממשלה 922. ליבת תקציב ההחלטה החדשה (לאחר התקציב הקואליציוני) – תחבורה, דיור, חינוך, אזורי תעשייה, תעסוקה – הופיעה כולה בהחלטה הקודמת. ההחלטה לוותה בבקרה ובצוותים מקצועיים, הן בגיבושן הן ביישום. אפשר לקבוע כי מעורבות הדרג הפוליטי בתכנים הייתה נמוכה, בשל העובדה שלרע"ם, אשר הנושא מופיע בהסכמים הקואליציוניים שלה, לא היה ייצוג בממשלה. אפשר גם לומר במידה גדולה של ודאות כי הרחבה בהיקף מסוים הייתה זוכה לתמיכה רחבה של כלל גורמי המקצוע ושל גורמים פוליטיים רבים. לעומת זאת, אף שקיימות הצדקות מקצועיות ומעורבות פוליטית נמוכה, גודל התקציב, קיומו בהסכמים הקואליציוניים והיותו סקטוריאלי מציבים אותו במדרגה השנייה.

דוגמה נוספת וחשובה למדרגה השנייה היא קצבאות הילדים. קצבת ילדים נתפסת כל השנים ככספים קואליציוניים, והיא אכן כזאת. קצבאות הילדים גדלות בעיקר בעקבות דרישות קואליציוניות. אומנם משפחות מרובות ילדים נהנות מהן יותר, אולם התפלגות ההוצאה היא כהתפלגות מספר הילדים בישראל,¹² והיא איננה מוכוונת רק לציבור מסוים.

מדרגה 3 היא כאמור כספים קואליציוניים קלאסיים: תוספת למערכות החינוך הייעודיות – חרדית וממלכתית דתית, כרטיסי מזון ועוד. חשוב לחדד כי גם תקציב סקטוריאלי מאוד שיש לו הצדקות מקצועיות מלאות לא ישויך למדרגה זו.

12 הקצבה לילד ראשון, חמישי ואילך אף נמוכה בכ-20% מלידה שני-רביעי (כל זכות, קצבת ילדים).

השוואת ההסכמים הקואליציוניים של שלוש ממשלות

לשם ניתוח הכספים הקואליציוניים השונו בין התקציבים שאישרו בשנתיים הראשונות לקיומן שלוש ממשלות: הממשלה הנוכחית, ממשלת בנט-לפיד וממשלת נתניהו שהוקמה ב־2015. מבחינה מתודולוגית כללנו בהסכמים קואליציוניים את התקציבים האלה:

1. כל נושא שהופיע בהחלטות הממשלה על כספים קואליציוניים ופוליטיים.
2. נושאים שהופיעו בהסכמים קואליציוניים והממשלה תקצבה אותם בתקציב משמעותי ומובחן, אבל הם לא הופיעו בהחלטות הממשלה על כספים קואליציוניים ופוליטיים.
3. העלאת קצבאות חריגה ב־1.5 מיליארד ש"ח בתקציב 2021-2022 שאינה מסווגת כקואליציונית, אולם היא שייכת במובהק למדרגה 2, ואי־הכללתה תפגום בהשוואה.
4. לאחר מיפוי כל התקציבים שמקורם בהחלטות ממשלה ובהסכמים הקואליציוניים דורגו כלל הסעיפים למדרגות. מדרגה 1 הושמטה מהניתוח במלואה משום שאלו אינם כספים קואליציוניים במהותם. לא ניתן להבדיל מהותית בין סעיפים שתוקצבו במסגרת קואליציונית לבין סעיפים דומים שלא נחשבו קואליציוניים. לדוגמה, תקציב שהופנה באופן כללי לתקציב משרד הבריאות לא יופיע בחישוב כלל.

לוח 2

כספים קואליציוניים מובהקים ומקובלים

מדרגה	2016-2015	2022-2021	2024-2023
קואליציוני מקובל	2,880,000	5,500,412	811,880
קואליציוני מובהק	2,519,550	1,634,848	10,483,980
סכום כולל	5,399,550	7,135,260	11,295,860

מקור: עיבודי המחברים להסכמים הקואליציוניים ולהחלטות הממשלה בגינם: החלטות 511 (2023), 241 (2023), 288 (2021), 289 (2021), 1908 (2016), 674 (2015), ו-359 (2015).

התקציבים המוצגים כאן הם לשתי שנות תקציב, בשלב זה ללא הניתוח אם הסכום הוא לבסיס התקציב או חדי־פעמי. כמו כן, יצוין כי תקציב 2024-2023 אושר בשלב מוקדם יותר של השנה השוטפת של התקציב לעומת התקציבים האחרים.

מסקנות ותובנות

בהשוואת הסכם 2015-2016 להסכם 2023-2024 ניתן לראות כי הפער הכולל הוא משמעותי ביותר, והכספים הקואליציוניים שתוקצבו בהסכם הקואליציוני של הממשלה הנוכחית הם יותר מפי שניים מהכספים שתוקצבו בממשלת נתניהו 2015. **במדרגת הכספים הקואליציוניים המובהקים הגידול הוא פי ארבעה, בממשלה דומה מאוד בהרכבה.** לכך ניתן לתת כמה הסברים אפשריים: חלק גדול מההסכם הקואליציוני עם מפלגת ימינה בשנת 2015 סווג במדרגה 1 ולא נכלל בניתוח. אלו היו תקציבי חינוך כלליים ביותר, ואי אפשר לראות בהם פן סקטוריאלי או היעדר הנמקה מקצועית. המדובר בסייעות, בתוכניות מתמטיקה וכיוצ"ב. ההסבר השני קשור למפלגת כולנו ולשר האוצר כחלון, שעיקר הנושאים שתוקצבו על ידם (ככל הנראה) היו לא סקטוריאליים ולא עברו כלל דרך המסננת הקואליציונית. אומנם המערכת הפוליטית, באיזונים שבין המפלגות, ראתה בתקציבים מסוימים קואליציוניים, אולם ככל הנראה מדובר בנושאי רווחה הקשורים בוועדת אלולוף ובנושאי דיור, שהיו דגל מרכזי של מפלגת כולנו. בשל אופיים המקצועי והלא-סקטוריאלי, הניתוח שלנו אינו מסווג אותם כקואליציוניים.

תופעה נוספת חשובה היא העלאת קצבאות הילדים, שנכללה במדרגה השנייה בהסכם 2015-2016. הגדלת קצבת הילדים נחשבת בציבור כל השנים לכספים קואליציוניים, והם אכן מופיעים בהסכמים קואליציוניים שונים, ולכאורה ניתן לכלול אותם במדרגה 3. עם זאת, משפחות מרובות ילדים נהנות מהן יותר, אולם, כאמור, התפלגות ההוצאה היא כהתפלגות מספר הילדים בישראל, והיא איננה מוכוונת אך ורק לציבור מסוים. נוסף על כך, בהסכם 2015-2016 שונה מנגנון קצבת הילדים, וחלק מן הגידול תועל לחיסכון. חיסכון זה אמור להשתחרר בתקופה שבה הוא יסייע בהקמת עסק, ברכישת השכלה או דירה, ואין ספק שמדובר במהלך שנעשה בתיאום עם הדרג המקצועי ואומץ ע"י הדרג הנבחר.

ממשלת בנט מתבלטת במדרגה שנייה בהיקף משמעותי. מדובר בעיקר בהעלאת קצבאות הבטחת הכנסה לקשישים. מצד אחד, זהו נושא עקרוני שהיה צריך לקבל מענה, אבל מצד שני הוא בעל גוונים סקטוריאליים – הן בשל הנתח המשמעותי של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה קשישים מקרב ציבור עולי ברית המועצות לשעבר שאין להם פנסיות, והן בשל העלאת הקצבה ב-15%. סעיף תקציבי יחיד של 1.5 מיליארד ש"ח בשנה אינו מאפשר לראות בכך מהלך שאיננו קואליציוני. כאמור, גם תקציבי תוכנית החומש לחברה הערבית, כפי שהוסבר לעיל, הם נתח משמעותי מהמדרגה השנייה בתקופת ממשלת בנט.

ביחס לממשלה הנוכחית, מכיוון שלא כללנו בהם תקציבי ביטחון פנים ובריאות וכמה נושאים קטנים נוספים, ההסכמים הקואליציוניים עומדים על כ־11.2 מיליארד ש"ח. מדובר בסכומים גבוהים מאוד לעומת יתר ההסכמים ומוטים מאוד למדרגה 3. הממשלה הנוכחית ויתרה למעשה על מנגנוני ההקצאה המקובלים שהופכים כספים קואליציוניים למידתיים יותר ובחרה להקצות סכומים גבוהים מאוד, ככל הנראה גבוהים בפער גדול מכל גידול ריאלי אחר בתקציב, בעיקר דרך תקנות ייעודיות־מגזריות או משרדים מגזריים. ניתן להתרשם מהשיעור הגבוה, למעלה מ־50% של תקציבים קואליציוניים מתוך הגידול הריאלי בתקציב 2023-2024.

לוח 3 שיעור הכספים הקואליציוניים מתוך הגידול בתקציב

מדרגה	2016-2015	2022-2021	2024-2023
קואליציוני מתוך גידול נומינלי	20%	17%	18%
קואליציוני מתוך גידול ריאלי	19%	25%	53%

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" וההסכמים הקואליציוניים.

בממשלת בנט אנו רואים עלייה לא מבוטלת אך לא דרמטית בשיעור התקציבים הקואליציוניים המובהקים מתוך הגידול הריאלי; בממשלה הנוכחית הקפיצה היא דרמטית. ונזכיר כי אלו רק הכספים הקואליציוניים המובהקים.

בחינת הנושאים הנכללים בהסכמים הקואליציוניים

לוח 4 מציג את הנושאים המשמעותיים ברמה התקציבית בהסכמים הקואליציוניים שנבחנו.

לוח 4 הנושאים העיקריים שנבחנו בהסכמים

תקציב 2024-2023	תקציב 2022-2021	תקציב 2016-2015	
1. הגדלת תקציב משרד הנגב והגליל 2. תקציב פריפריה חברתית במשרד הפנים	1. חומש חברה ערבית 2. הבטחת הכנסה לקשישים	1. קצבאות ילדים	קואליציוני מקובל
1. אופק חדש חרדי 2. תמיכה במוסדות תורניים 3. תלושי מזון 4. סבסוד תשלומי הורים ופנימיות 5. משרדי ירושלים ומסורת ומשרד המורשת 6. חטיבה להתיישבות, גרעינים וזהות יהודית	1. כבישים ביהודה ושומרון 2. תמיכה במוסדות תורניים 3. תמיכה בהקמת מוסדות דת 4. חטיבה להתיישבות, גרעינים תורניים 5. אוניברסיטת אריאל 6. תמיכה בקהילת הלהט"ב	2. תקציבי ישיבות 3. חינוך חרדי 4. חינוך ממלכתי-דתי	קואליציוני מובהק

ניתוח המטרות והסכומים המוקצים להן לאורך השנים מאפשר להצביע על תהליכים והתפתחויות בהסכמים הקואליציוניים הגורמים לגידול מתמיד בהיקפם של הכספים הקואליציוניים:

1. התייקרות ההסכמים – נושאים שנכללו בהסכמים קואליציוניים קודמים מתייקרים בהתאם לעליית האינפלציה או השכר.

2. "תוספת חדשנות" – תקציבים המזוהים פוליטית חייבים להביא "בשורה", ולכן מקודמים נושאים חדשים, כגון תלושי מזון, מורשת, זהות יהודית.

3. חוסר המדידה – נושאים קואליציוניים, שמפאת העובדה שאין עבודת מטה מסודרת בגיבושם נוטים להיות בלתי מדידים: מתי יש מספיק זהות יהודית וניתן לצמצם בתקציב? כמה גרעינים תורניים צריכים להיות? הגורמים הפוליטיים המקדמים את הקצאת התקציבים האמורים לא נוטים לתת תשובות לשאלות האלה.

התפתחויות אלו שלובות זו בזו. נושאים מסוימים חוזרים על עצמם שנה אחר שנה, ואף מתייקרים משנה לשנה. לצד ההתייקרות נוצר גם צורך פוליטי לחדש בעוד נושאים. לצד הגידול בסכומים, בגלל היעדר היכולת למדוד את הנושאים האלה, אין נקודת עצירה שבה אפשר לומר שמטרה הושגה. כך, בתוך שלוש ממשלות הגענו למצב שבו התקציבים הקואליציוניים המובהקים גדלו פי ארבעה – מ־2.5 מיליארד ש"ח ל־10 מיליארד ש"ח.

מגמות ארוכות טווח ברכיבי התקציב

מגמות תקציביות - הביטחון והריבית

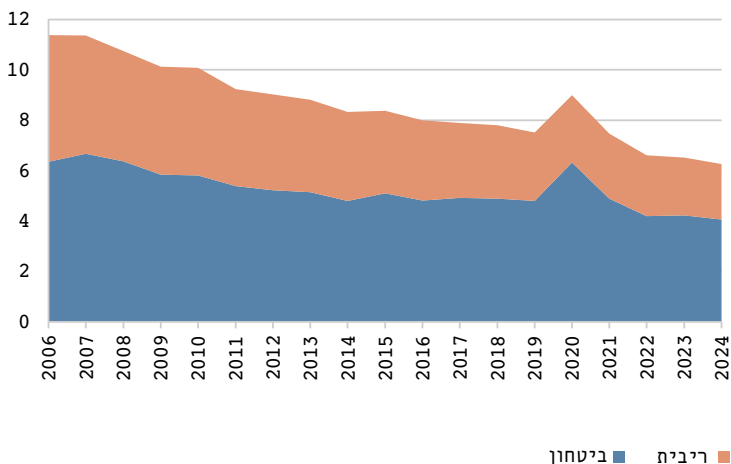
לאחר שראינו את סדרי העדיפויות הקואליציוניים בתקציב 2023-2024 יש לבחון בראייה ארוכת טווח את המגמות התקציביות, כפי שהחלטות תקציב שנתיות עיצבו לאורך זמן. תחילה את המגמות של קבוצות ההוצאה הגדולות, ואח"כ מגמות של הוצאות ברזולוציה ממוקדת יותר.¹³

מגמות אלו מבטאות את סדרי העדיפויות של הממשלות לאורך זמן ביחס לרמת השירותים ורמת המיסוי, ובין ההקצאה לביטחון, לבין ההקצאה לשירותים אזרחיים למיניהם, לבין ההשקעה בתשתיות. אנו נבחן את השינוי במרכיבי התקציב באמצעות בחינת השינוי בגודלם ביחס לתוצר.¹⁴

13 הניתוח איננו של כלל מרכיבי התקציב, אלא של המרכיבים שסברנו שיש בהם משמעות כלכלית ותנועות שראוי להעיר עליהן. אם לא צוין אחרת, הנתונים המוצגים מקורם בניתוח המכון הישראלי לדמוקרטיה של נחוני התקציב המקורי שאושר, כפי שפורסם במערכת "פיסקלי דיגיטלי" של משרד האוצר במאי 2023. הנתונים פורסמו טרם תיקוני התקציב שנבעו מההסכמים הקואליציוניים וטרם תיקוני התקציב של מלחמת "חרבות ברזל". בשנת 2020, מאחר והמדינה התנהלה ללא תקציב מדינה מאושר, זקפנו את הביצוע בפועל במקום התקציב המאושר. את תוכן ההסכמים הקואליציוניים ותיקוני התקציב האחרונים שנעשו בעקבות המלחמה ננתח בהרחבה בהמשך, אך אנחנו מעריכים שנתונים אלו מתאימים לענייננו כאן – ניתוח סדרי העדיפויות ארוכי הטווח המשתקפים בתקציב המדינה שאושר. כאשר מוצגת הוצאה ריאלית או אחוזי תוצר לשנים 2023-2024, האינפלציה והתוצר המוצגים הם לפי תחזית קרן המטבע העולמית נכון למרץ 2023. כאשר מוצגת הוצאה ריאלית לנפש, אומדני אוכלוסייה מבוססים על תחזית האומות המאוחדות משנת 2023. חודה לאדם קריב ולצוות מפתח התקציב על סיוע בניתוח נחוני התקציב ובזיהוי סיווגים מחדש של תקציבים בסעיפים שונים לאורך הזמן.

14 במדינת ישראל שבה שיעור גידול האוכלוסייה הוא הגבוה בעולם המערבי מדד רלוונטי נוסף לביחנת שינויים בתקציב הממשלה לתחומים שונים הוא גידול ריאלי מנוכה אוכלוסייה. אולם הקשר לתוצר הוא חשוב – משקל הממשלה הרחבה בתוצר הוא כ-40%. היא מעסיקה מיליוני אנשים ורוכשת שירותים בעשרות מיליארדים. בחינת שינויים ביחס לתוצר מאפשרת לראות את השמירה על האיכות והרלוונטיות של השירותים הציבוריים ביחס להתקדמות של כלל המדינה, ומאפשרת גם השוואה בינלאומית של רמת השירותים על פי רמת החיים, או התוצר לנפש של המדינה.

תרשים 4 שינוי תקציבי הביטחון והריבית ביחס לתוצר (ב-%)

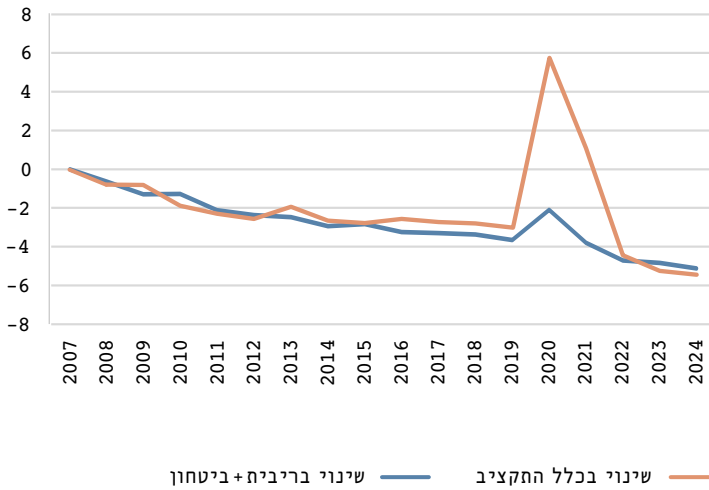


מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" ותחזיות תוצר.

על התהליך שעברו תקציבי הריבית והביטחון אין צורך להכביר מילים. הביטחון שהוא שירות ציבורי שאינו משתנה בשל גודל האוכלוסייה נשחק כחלקו בתוצר באופן עקבי (למרות שגדל ריאלית על פני זמן). הוצאות הריבית נשחקו לנוכח סביבת הריבית הנמוכה בעולם והמדיניות המקרו־כלכלית האחראית שניהלה הממשלה, שעיקרה הורדת יחס החוב ביחס לתוצר, שממנו נהנית ישראל פעמיים – גם מחובות מופחתים וגם מדירוג אשראי גבוה המוריד את עלות מימון החוב. לו שיעור הוצאות הריבית היה שומר על גודלו היחסי לתוצר, התקציבים האזרחיים היו מופחתים בכ־40 מיליארד ש"ח או שהייתה נדרשת העלאת מיסים בסכום זהה. לאורך זמן ריסון תקציבי ואחריות פיסקלית, לצד הפחתת משקל הוצאות הביטחון ביחס לתוצר, אפשרו לממשלה ותועלו על ידיה להקטנת נטל המס.

כפי שהוזכר קודם, אפשר להיווכח כי כ־83% משחיקת התקציב ביחס לתוצר מקורה בשחיקת הוצאות הריבית והביטחון.

תרשים 5
השינוי המצטבר ביחס לחוצר - ביטחון וריבית מול כלל התקציב (ב-%)



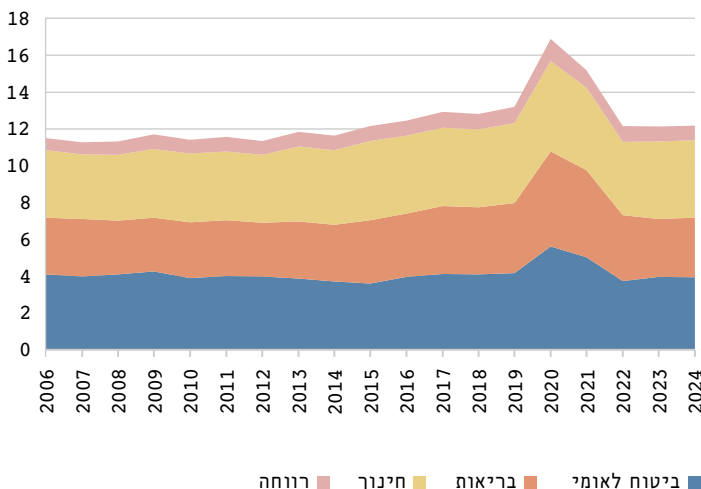
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" ותחזיות תוצר.

מכאן ששחיקת תקציב הביטחון והוצאות הריבית הן שאפשרו את שחיקת נטל המס לאורך זמן,¹⁵ ושחיקה זו היא תוצאת המקרו המרכזית של מדיניות הממשלה בשנים אלו. בשנות התקציב 2023-2024 המקורי המשיכו מגמות אלו, ואף החריפו מעט.

מגמות בתקציבים החברתיים

התקציבים החברתיים הגדולים – חינוך רווחה, ביטוח לאומי ובריאות

תרשים 6
שיעור תקציבים חברתיים ביחס לתוצר (ב-%)



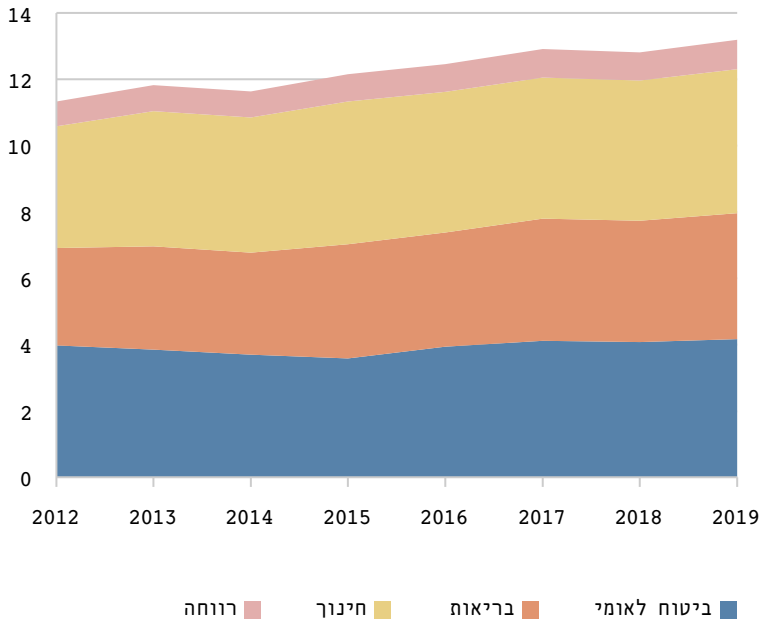
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" ותחזיות תוצר.

התקציבים החברתיים הגדולים הם כ-40% מתקציב המדינה.¹⁶ ניתן לראות כי התקציבים החברתיים הגדולים כמכלול, ולמעשה, לאורך זמן גם כל סעיף לכשעצמו, שומרים על גודלם ביחס לתוצר. וכך גם בתקציב 2023-2024 – תקציבים אלו שומרים על גודלם או עולים מעט. כפי שהראנו לעיל, הגידול הנומינלי בתקציבים אלו היה נראה משמעותי מאוד אך עלותם גדלה ביחס ישר להיקף

16 הבחירה לבחון את התקציבים החברתיים העיקריים ולא סיווג שירותים ציבוריים נעשתה כדי שלא לערבב תקציבים שאינם תקציבי ליבה במשרדים קטנים.

האוכלוסייה, לשכר ולמחירים במשק. מאחר ותקציבים אלו מוטים אוכלוסייה ומחירים¹⁷ הם חייבים לגדול נומינלית בשיעורים ניכרים רק כדי לשמור על היקף הפעילות. אולם ההסתכלות על תקופה ארוכה כל כך יכולה לגם להטעות. מחד גיסא, בשנים 2013-2019 התנהגות תקציבים אלו הייתה אחרת. הם עלו במצטבר בכ־2 נקודות האחוז תוצר בתקופה קצרה יחסית (בעיקר תקציבי החינוך והבריאות). נוסף כי באותה תקופה ירדו יחס חוב-תוצר ונטל המס. הגירעון בתקציב היה במגמת עלייה אולם לא במגמת התבררות. מאידך גיסא, בשנים שלפני תקופת הבחינה, בעיקר בביטוח הלאומי, נשחק התקציב ביחס לתוצר.

תרשים 7
תקציבים חברתיים 2012-2019 (ב־%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי" ותחזיות תוצר.

¹⁷ תקציבי השירותים מושפעים מידידת מעליית מחירים ומגידול אוכלוסייה. טיב השירות עומד ביחס ישר להיקף הנהנים מהשירות. עליית מחירים (ובעיקר עליית שכר) מחייבת התאמה תקציבית, אחרת רמת השירות תשחק.

תקציב החינוך הוא היחיד מבין התקציבים החברתיים שעולה ביחס לשנת הבסיס בכחצי נקודת אחוז תוצר. אולם תקציב 2023-2024 (וכבר תקציב 2022, למעשה) אינם ממשיכים את מגמת הגידול שניכרה מ־2012 עד 2019,¹⁸ שבה גדל תקציב החינוך ביחס לתוצר ב־0.66 נקודות אחוז, בקירוב, מ־3.7% ל־4.3% תוצר. נוסף עוד כי לא רק שתקציב החינוך קטן בשנים 2023-2024 ביחס לתוצר, אלא שחלק לא מבוטל מהגידול הנומינלי הוא בשל התקציבים הקואליציוניים שהוקצו לטובת שכר מורים חרדים, תשלומי הורים בחינוך הממ"ד ותקציב בני הישיבות. כלומר הירידה בתקציבי החינוך הבסיסיים והממלכתיים עמוקה אף יותר.

בריאות – תקציב הבריאות נטו גדל בשנים 2014-2019 מ־2.1% תוצר ל־2.7%, עלייה של 28%. וחר לקטון ביחס לתוצר למרות הגידול הנומינלי, ולמרות התקציבים הקואליציוניים.

אם כן, נדמה כי סדר העדיפות העקבי של ממשלות ישראל, לרבות הממשלה הנוכחית, הוא שמירה על שיעור התקציבים החברתיים מהתוצר, בלא שינויים משמעותיים וברמה נמוכה יחסית בהשוואה בינלאומית. אולם כדי להבין תהליכים של קידום סדרי עדיפות יש צורך להיכנס לרמות פירוט נוספות. במסגרת מסמך זה לא ננתח את כלל מרכיבי התקציב, אולם נתאר כמה תהליכים שאפשר להסיק מהם מסקנות בכמה סעיפים או תחומי פעולה מעניינים בתקציב.

חינוך

השוואה בינלאומית בתחום החינוך

מערכת החינוך הישראלית נמצאת כל העת בתהליך של גידול משמעותי במספר הילדים בשל גידול האוכלוסייה. שיעור האוכלוסייה בישראל בגילים 6-17 גבוה בכ־50% ממוצע ה־OECD – 21% לעומת 14.4%.¹⁹

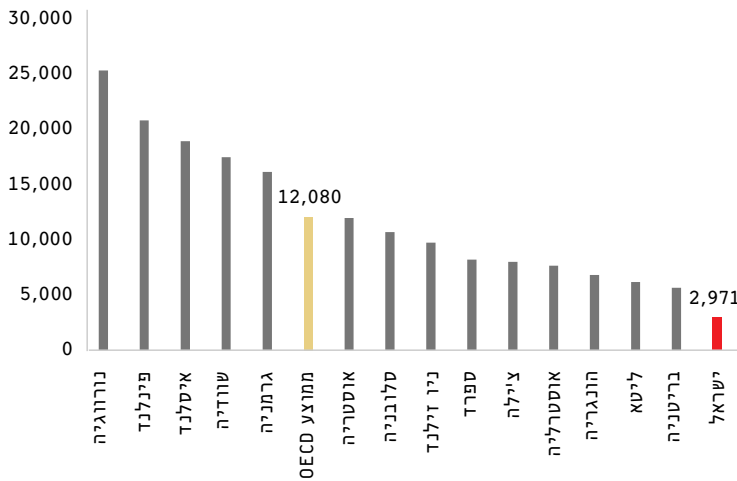
כלומר, על ישראל לעשות התאמות תקציביות משמעותיות ביחס לממוצע ה־OECD כדי לשמור על רף תקציבי סביר לתלמיד. אומנם ההוצאה הלאומית לחינוך באחוזי תוצר בישראל גבוהה ב־26.2% ביחס ל־7.7% OECD – לעומת 6.1%, אבל ההוצאה לתלמיד נמוכה, לעיתים במידה ניכרת, בכל שלבי החינוך.

18 כאמור, שנות הקורונה מקשות על הניתוח.

19 מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית Education at a Glance (EAG) 2023, משרד החינוך ספטמבר 2023.

תמונת המצב דומה גם בחינוך לגיל הרך, בו ההוצאה כאחוז מהתוצר דומה לממוצע ה־OECD (כ־0.3%) אך ההוצאה לילד נמוכה ממנה בהרבה, ועומדת על כרבע מההוצאה הממוצעת ב־OECD.

תרשים 8
הוצאה על חינוך מוקדם לגיל הרך – 3-0 (ISCED 01), לילד, 2016 (בדולרים, במונחי PPP)



מקור: עיבודי המחברים ל־Education at a Glance 2019, Table B2.4. ממוצע ה־OECD הוא מתוך המדינות המוצגות (שעבורן סופקו בפרסום נתונים).

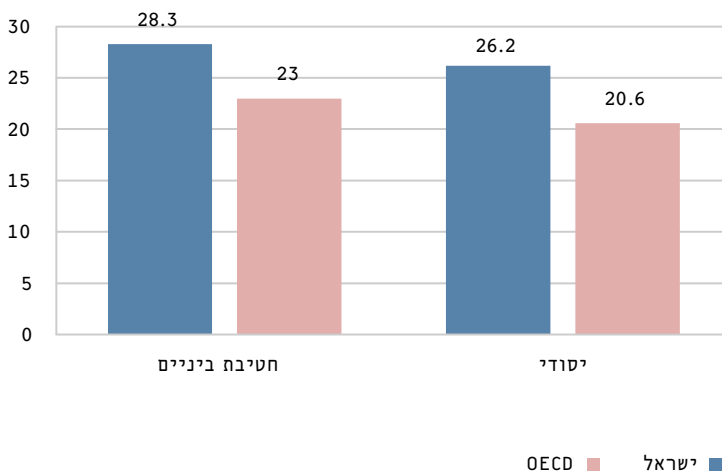
לוח 5 יחס התקציב בין ישראל ל-OECD

שלב חינוך	שיעור התקצוב ביחס למוצע ה-OECD
גני ילדים	58%
בתי ספר	87%
חינוך על-תיכוני	68%

מקור: עיבודי המחברים למינהל כלכלה ותקציבים, **מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית** על פי Education at a Glance (EAG) 2023, משרד החינוך, ספטמבר 2023, עמ' 53, 57.

ההוצאה הנמוכה יחסית לתלמיד בישראל משקפת, בין היתר, כיתות צפופות יותר ושכר נמוך יחסית של מורים, כפי שניתן לראות גם בתרשימים הבאים.

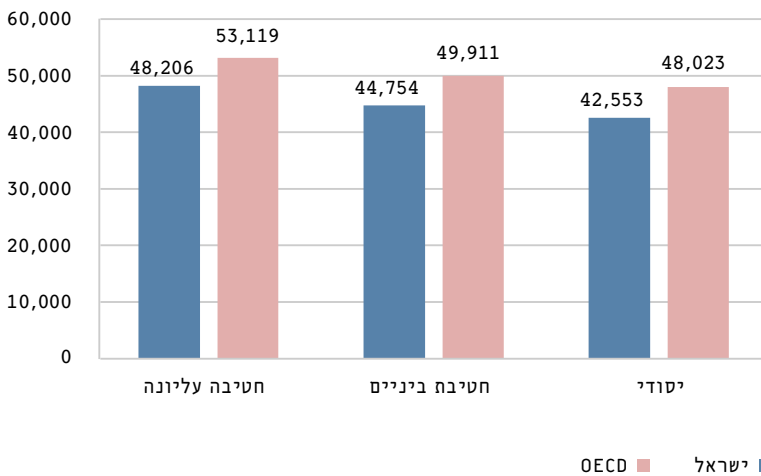
תרשים 9 מספר הילדים בכיתה, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, ישראל וממוצע ה-OECD



מקור: ש.ס.

ניתן לומר שהדרך העיקרית למימון מערכת חינוך גדולה בהרבה מהמקובל בעולם היא באמצעות הגדלת מספר התלמידים בכיתה בכ-30%-25%. פרמטר תקציבי משמעותי נוסף המאפשר לישראל להתמודד עם מערכת החינוך הגדולה והגדלה שלה הוא שכר המורות והמורים, הנמוך במוצע בכ-10% משכר הממוצע הזה ב־OECD.

הרשים 10
שכר מורות והמורים שנתי במונחי שווי כוח קנייה (באירו, במונחי PPP)

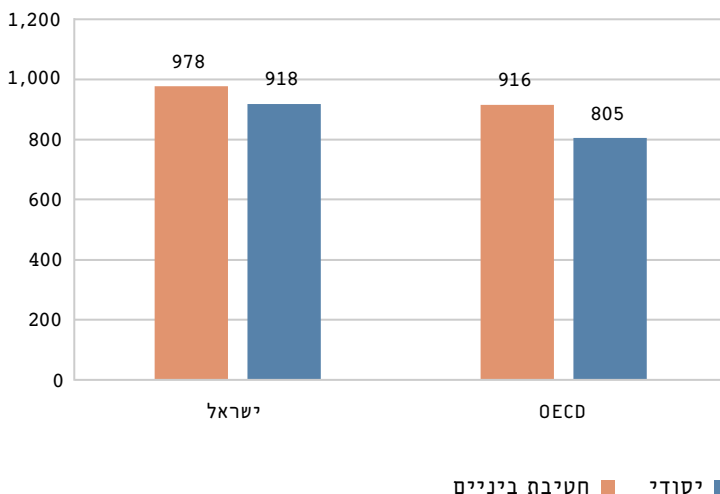


מקור: ש.ש.

משרד החינוך ערך כמה השוואות נוספות בין שכר המורים בישראל ל־OECD, בין היתר, לאורך שלבי הקריירה ובהשוואה לבעלי השכלה דומה בתפקידים אחרים במשק. מהשוואות אלו עולה כי לרוב המורים הישראלים מרוויחים עד 20% פחות ממקביליהם האירופים, אם כי הפער נסגר עם העלייה בוותק, ובגילים המבוגרים היחס אף מתהפך לטובת המורים הישראלים. הסכם השכר החדש משנת 2022 אמור לצמצם פערים בין מורים חדשים לוותיקים, לפחות על פי ההצהרות.²⁰

עם זאת, שעות הלימוד בישראל רבות ממוצע ה־OECD.

11 הרשים שעות לימוד שנחיות ממצעות לתלמיד



מקור: שם

ההוצאה הנמוכה יחסית לתלמיד, פיצול המערכת המפוצלת לזרמי חינוך נפרדים (ופיצולי המשנה בתוכן), איכות המורים כפי שהיא משתקפת, בין היתר, בהישגים הנמוכים של מורים בישראל במבחני PIAAC, וההקצאה הנמוכה יחסית בהעדפה מתקנת, משתקפים בהישגים הנמוכים יחסית של תלמידי ישראל במבחני פיזה, ובפערים גדולים בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות.

צמצום פערים

כדי להתמודד עם הפער ברמת החינוך בין בתי ספר באזורים חלשים, בין היתר בחברה הערבית, וסגירת פערי הקצאה בכלל, ובין החברה הערבית לחברה הכללית בפרט, נקבעו בהחלטות הממשלה 922 ו-550 עדים שאפתיניים לצמצום פערים בהישגיים הפדגוגיים עד שנת סיום התוכנית – 2026. בין היתר נקבע יעד של 64% בזכאות לבגרות איכותית, צמצום של 50% מהפער במדדי הנשירה ביחס לחינוך הממלכתי העברי, צמצום של 30% מהפער במבחני פיזה ביחס לחינוך הממלכתי העברי ועוד. בצד התשומות, כלי עבודה מרכזי הוא התקצוב הדיפרנציאלי שהחל בבתי הספר היסודיים בהחלטה 922 והמשיך בעלייסודיים בהחלטה 550, והעלה מאוד את התקציב לתלמיד בחברה הערבית,

לצד כלים תקציביים נוספים. היקף תקציבי החינוך בתוכנית עומדים על כ־9.4 מיליארד ש"ח לחומש.

תוצאות ההשקעה במערכת החינוך הערבית מ־2015 משפיעות במידת־מה על ההישגים במדדים רבים שמפרסם משרד החינוך. ונדגיש, במקרים רבים השיפור הוא בשיעור גבוה יותר מבחברה היהודית.

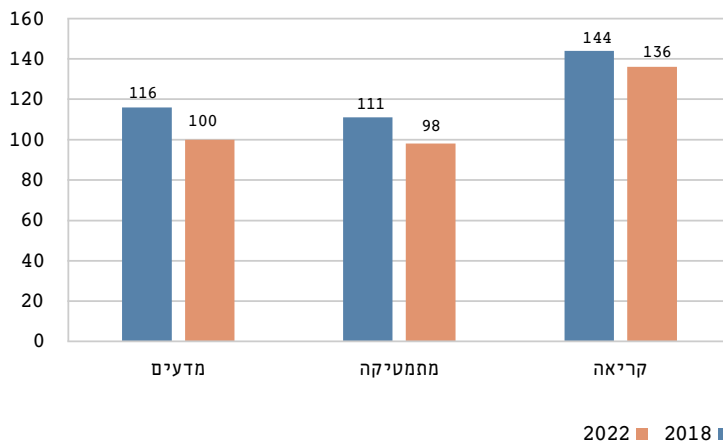
1. במחקר פירלס לאוריינות קריאה הנערך בכיתות ד' נרשמה ירידה של 20 נקודות בציבור הכללי בשנים 2016-2022, בעוד בחברה הערבית הירידה לא הייתה מובהקת ונשמרה יציבות, אם כי ברמה נמוכה.

2. בין 2017 לשנת 2021 עלה שיעור הזכאות לבגרות בחברה הערבית ב־11.7%, לעומת 4.1% במגזר היהודי. באוכלוסייה הבדואית בנגב העלייה היא כ־15%, כאשר עיקר הגידול בשיפור ביחס לחברה היהודית הוא ברמת טיפוח בינונית – כ־16.3% בחברה הערבית, לעומת 2.6% בחברה היהודית.

3. במבחן פיזה בשנת 2022, חרף הציון האבסולוטי הנמוך בחברה הערבית, הצטמצמו הפערים במתמטיקה, קריאה ובמדעים בין ציונים של תלמידים מהחברה היהודית לאלה בחברה הערבית. הצמצום הוא איטי והפערים עודם גדולים, אבל ישנה מגמה חיובית של צמצום.

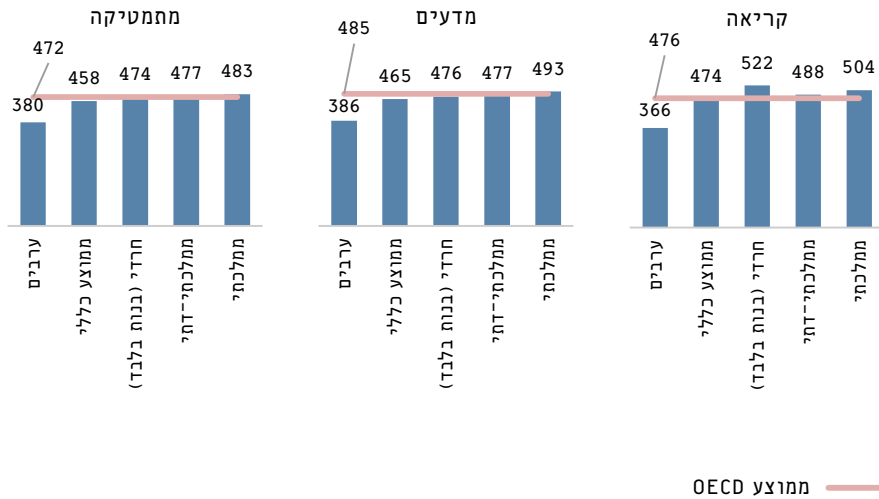
12 חרשים

צמצום הפערים במבחני פיזה האחרונים: הפער בין דוברי עברית לדוברי ערבית
בציוני פיזה, הפרש בנקודות ציון (ציון ממוצע לשלושת התחומים: ב-OECD -
477, בישראל - 465), 2018 ו-2022



מקור: אוריינות במחמטיקה, מדעים וקריאה, תמונת מצב בקרב תלמידים בני 15, ממצאים נבחרים ממחקר PISA 2022, משרד החינוך.

13 הרשים חוצאות מבחני פיזה לפי זרמי חינוך ביחס למוצע ה-OECD



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני ראמ"ה וה-OECD, פיזה 2022.

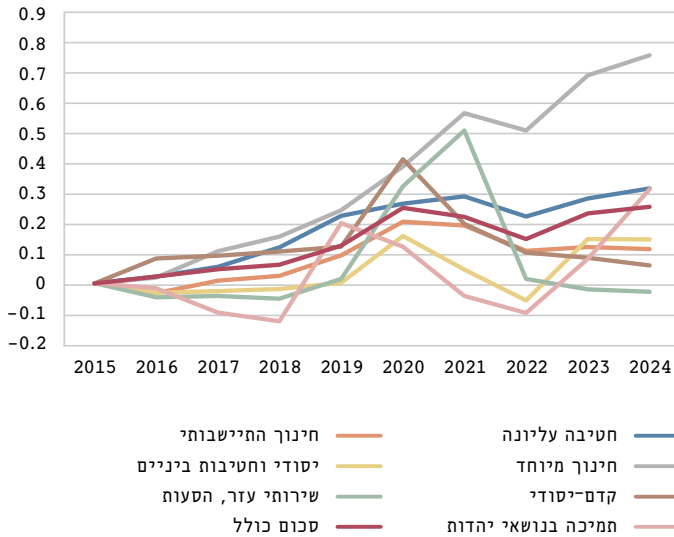
מגמות בתקציב החינוך – מבט-על

כאמור חינוך הוא הסעיף התקציבי הגבוה ביותר בתקציב המדינה לשנת 2024 – 84 מיליארד ש"ח. תקציב החינוך מורכב לניתוח, אולם ניתן ללמוד מספר דברים על חלק מן התהליכים שעבר לאורך השנים.²¹

21 בשנים שקדמו לשנות הבחינה תקציב החינוך נשחק ריאליית וחלק מהגידול המוצג הוא "החזרה" של אותה שחיקה

14 הרשים

השינוי בתקציב החינוך יחסית לשנת בסיס, נושאים עיקריים, תקציב לתלמיד



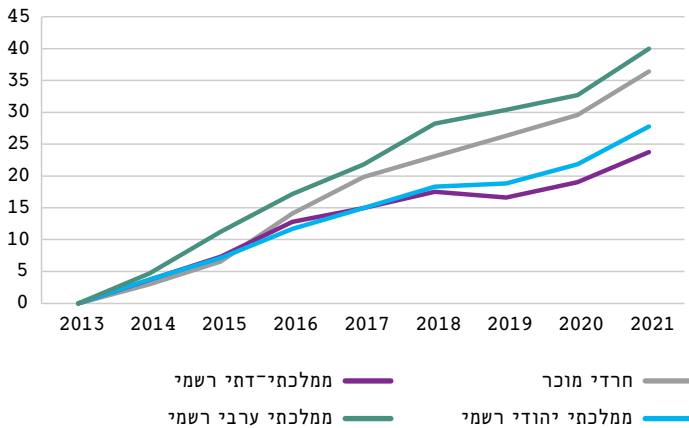
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", תחזיות תוצר, אינפלציה ואוכלוסייה.

במבט על שיעורי גידול ריאליים בתקציב החינוך נראה שתקציב החינוך המיוחד גדל ריאליית לנפש בשיעור הגבוה ביותר, כמעט 80%. בשנת 2024 יעמוד תקציב זה על 13.7 מיליארד ש"ח.

לאחריו גדלים תקציב החטיבה העליונה כי ככל הנראה בשל המשך יישום הסכמי שכר ותוכניות עבר לשיפור אחוזי בגרות, וכן תקציב הישיבות, שניהם בכ־76%. אולם בניגוד לכלל התקציבים הגדלים יחסית לינארית לאורך שנות הבדיקה ניתן לראות כי תקציב הישיבות מתנהג באופן יותר אקראי, ורוב העלייה היא בשנות התקציב 2023-2024, בעוד שכלל תקציב החינוך היסודי והקדם-יסודי כמעט שלא גדלו.

בשל מורכבותו, גודלו, חשיבותו ורגישותו הציבורית של תקציב החינוך, הוחלט לפני כמה שנים כי משרד החינוך יקים אתר ייעודי לשקיפות בנתוני חינוך, בדגש על תקציב לתלמיד. באתר ניתן למצוא נתונים משנת 2014, והם מלמדים על סדר העדיפות בכלל, ועל סדר העדיפות של משרד החינוך בפרט.

15 הרשים שיעור שינוי שנתי מצטבר תקציב לחלמיד (ב-%)



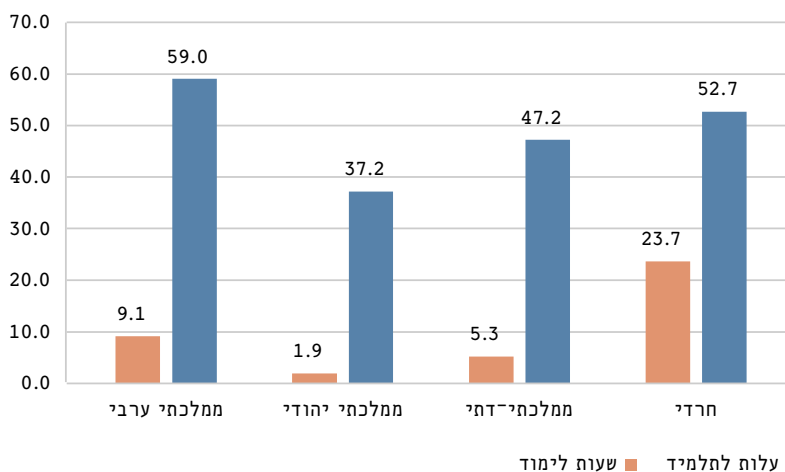
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "שקיפות בחינוך".

התרשים שלעיל מציג את השינוי בהוצאה לתלמיד במעין מדד "ביג מק" – במסגרת ההשוואה אנחנו מציגים את המסגרת שבה לומדים מרבית התלמידים בכל זרם.²² כדי ללמוד מה הוא סדר העדיפות, נסתכל על השינוי המצטבר בהשקעה לילד בכל זרם בשנים האחרונות. התוצאה לאורך העשור האחרון ברורה: החינוך הממלכתי בעברית – הממלכתי והממלכתי־דתי – נהנה מהגידול הקטן ביותר, ובפער משמעותי. החינוך החרדי המוכר, שבו לומדים מרבית הילדים החרדים, הן ברשתות והן במוסדות המוכש"ר, והחינוך הרשמי בערבית זכו לגידול גבוה הרבה יותר בהשקעה בתלמיד ממוצע. השקעה זו היא למעשה התוצאה הממוצעת לתלמיד של גודל הכיתה, השעות והתשומות המושקעות בה ושכר המורה.

22 לציבור החילוני – החינוך הממלכתי היהודי הרשמי, לציבור הדתי־לאומי – חינוך ממלכתי־דתי רשמי, לחברה הערבית – חינוך ממלכתי ערבי רשמי, לציבור החרדי – חינוך חרדי מוכר שאינו רשמי, כולל הרשתות ללא "תרבותי ייחודי" ופטור. מובן שגם לציבורים אחרים יש מוסדות פטור ומוכר שאינו רשמי, אך הם מרכזיים פחות.

עבור תלמידים בגילי תיכון ניתן לראות בתקופה הנבחנת פער משמעותי בתוספות לזרמים שונים בשעות הלימוד, והנהנה העיקרי הוא הזרם החרדי, ולאחריו החינוך הערבי הרשמי. הפער בתקציב לעומת הפער בשעות לימוד ביחס לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי נמוך יותר, ככל הנראה בשל יישום הסכמי שחר.

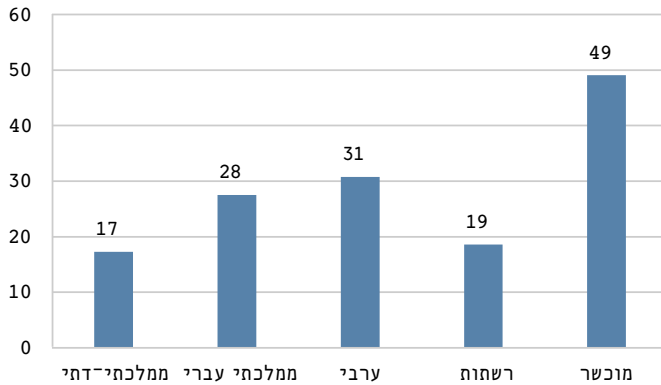
תרשים 16 שיעור השינוי בשעות לימוד ותקציב לתלמיד בתיכון



מקור: עיבודי המחברים ל"ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך", תשפ"ב, תשע"ח, תשע"ב.

בבתי ספר יסודיים התמונה שונה. תוספת השעות לתלמיד נמוכה יחסית עבור כלל זרמי החינוך, אולם התקציב לתלמיד ממשיך לגדול בגין שחר, הקטנת מספר תלמידים בכיתה ופרויקטים נוספים.

17 הרשים שינוי בתקציב לחלמיד יסודי בין השנים 2014-2022



מקור: ש.ס.

הגידול הגבוה ביותר הוא במוכשר, המתקצב משמעותית פחות מהרשתות והחינוך הרשמי וסוגר מעט את הפערים ביחס אליהם. הרשתות זכו לעלייה הנמוכה ביותר, ככל הנראה בעיקר בשל סוגיות השכר – נתון המדגיש את הדיון הציבורי והמשפטי המתנהל בימים אלו בסוגיית אופק חדש חרדי, שבו עמדת המדינה היא כי יישום ההסכמים הקואליציוניים שיסגור פערים משמעותיים בשכר מותנה גם בכך שאותן תועלות למערכת שניתנו כנגד הגדלת השכר הריאלית באופק חדש יינתנו גם כן, וכי יהיה פיקוח משמעותי על הרשתות ועל לימודי הליבה בהם.

התבוננות בפרק החינוך של ההסכמים הקואליציוניים לשנים 2023-2024 מדגיש את המגמות של השנים האחרונות.

לוח 6
תקציבי חינוך בתקציב קואליציוני 2023-2024 (באלפי ש"ח)

תקציב 2024	תקציב 2023	סעיף
880,000	302,000	אופק חדש חרדי
1,385,000	925,000	תמיכה במוסדות תורניים*
150,000	150,000	סבסוד תשלומי הורים ופנימיות
170,000	54,680	קולות קוראים בחברה החרדית
120,000	39,060	תגבור החינוך החרדי במוסדות הפטור
100,000	32,220	תגבור פעולות בסמינרים לעובדי הוראה
810,000	625,220	סעיפי חינוך אחרים בהחלטת הממשלה**
3,615,000	2,128,180	סה"כ

* נמצא בתקציב חינוך אולם לא נכלל בהקצאה לתלמיד.
 ** סעיף זה כולל שורות נוספות בהיקף תקציבי קטן יותר מהחלטת הממשלה, רובן המוחלט לציבור החרדי והדתי-לאומי, אולם הוא כולל גם כמה סעיפים לציבור הכללי.
 מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה להסכמים הקואליציוניים.

כמעט כל ההסכמים הקואליציוניים כללו מרכיב של תקציבי חינוך לחברה החרדית. בניקוי שורות הדומות לשנים עברו ושורות שאינן רלוונטיות להשקעה בתלמיד ניתן להניח שבציבור הדתי לאומי המגמה תימשך, קרי הוצאה לתלמיד תגדל אולם בקצב איטי יותר מקבוצות אחרות, בהינתן שהתקציב לתלמיד בממלכת־דתי הוא הגבוה ביותר במערכת. בציבור החרדי צפוי גידול משמעותי ביותר, וככל הנראה תלמיד חרדי בחינוך המוכר שאינו רשמי יתוקצב הרבה מעבר לקבוצות אחרות, ובוודאי שהתקציב עבורו יגדל הרבה יותר מכולם.

לוח 7
תוצאות ההקצאה בשנת תשפ"ד (2014/15) לעומת תשע"ד (2022/23)*

תשפ"ב	תשע"ד	
25,702	20,599	ממלכת־יִדְחִי
23,600	18,173	ממלכתִי יְהוּדִי
23,449	16,367	ממלכתִי חֶבְרָה עֶרְבִית
19,527	13,517	חֲרָדִי מוֹכֵר
4,561	3,990	חֲרָדִי פְטוּר

* בתחום החינוך נהוג להציג שנת לימודים ולא שנה קלנדרית.
 מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "שקיפות בחינוך".

צמצום הפערים, ולמעשה התלכדות ההשקעה בתלמיד בחינוך הממלכתי, מתוך העדפה של החינוך הממלכתי־דתי בשיעורים הולכים וקטנים, היא תוצאה מבורכת. אולם ניתוח משולב של התקצוב לתלמיד וקבוצות ההוצאה בתקציב משרד החינוך מבהיר את מחירו של צמצום הפערים הזה. החינוך היסודי וחטיבות הביניים, שהם קבוצת ההוצאה הגדולה ביותר בתקציב החינוך, ולמעשה ליבת מערכת החינוך, עלו בשיעור נמוך יחסית. קרי, צמצום הפערים הושג אגב ריסון ההוצאה התקציבית עבור ליבת המערכת. מחירי ההישג הזה מתבטאים במבחני פיזה האחרונים.

לסיכום נושא החינוך

1. תוכניות צמצום הפערים בחברה הערבית שהחלו ב־2016 וממשיכות ביתר שאת מאז עדכון ההחלטות משנת 2021 הן החלק המרכזי בשינוי סדרי עדיפות במשרד החינוך, והיקפן הוא נתח משמעותי מהשינוי בתקציב המדינה. שיעור הגידול בתקציבי החינוך בחברה הערבית הוא הגדול ביותר ועומד על 38%. ניתן לראות ניצנים של צמצום פערים בהישגים, אולם ישנה עוד כבדת דרך. תקציבי חינוך לילד בחברה החרדית גם הם גדלים בקצב מהיר יותר מקבוצות אוכלוסייה אחרות על אף שרובם אינם בחינוך הרשמי ורבים מהם לא לומדים לימודי ליב"ה כנדרש, ורמת הפיקוח ירודה. חלק ניכר מגידול זה מקורו בכספים קואליציוניים. הנתון היחיד בו הגידול בחברה החרדית נמוך יותר מהזרמים האחרים הוא שכר מורים בגיל יסודי ברשתות – המקום בו מתנהל עיקר הדיון הציבורי הנוכחי.

2. שיעור הגידול הקטן ביותר הוא בתקציבי החינוך הממלכתי-דתי. תקציבי החינוך לציבור הציוני דתי ממשיכים לעלות כמובן, אולם בקצב הנמוך ביותר. אפשר להניח מספר סיבות למצב זה – ציבור זה, ששם דגש רב על תקציבי חינוך מוביל את ההשקעה בתלמיד בפער ניכר; שיפור השקיפות בשנים האחרונות והרצון לצמצם פערים באופן טבעי מבליטים את חלקו הלא-פרופורציונלי בעוגת החינוך ופועלים למיתון מגמה זו. ההשקעה הכספית העודפת על פני שנים לא מקבלת ביטוי במבחנים השוואתיים בתוצאות, ואף הפוך מכך בהישגים חינוכיים בחינוך הממלכתי-דתי.

3. שיעורי הגידול של תקציב החינוך הממלכתי בעברית נמוכים מאלה של הזרמים האחרים שבחנו למעט אלה של הממלכתי-דתי. בהינתן כי תקציב החינוך בכללותו שמר על חלקו בתוצר ועלה יותר עבור תקציב הישיבות, והחינוך החרדי, ניתן להסיק כי חלקו של התקציב לחינוך הממלכתי נפגע משמעותית באופן שקשה להסבירו או להצדיקו. חינוך ממלכתי בעברית מביא את ההישגים הגבוהים ביותר בהשוואות הבינלאומיות, הוא ליבת מערכת החינוך ובאופן השוואתי בעשור האחרון הגידול בו הוא הנמוך ביותר.

בריאות²³

מערכת הבריאות שמרה על תקציבה ביחס לתוצר בשנים האחרונות. ניתוח של מדדי מצבה של מערכת הבריאות בישראל מעלה מעין פרדוקס: מצד אחד, כפי שנראה מייד, מדדי בריאות מרכזיים מראים כי ישראל ניצבת במקום מצוין בהשוואות בינלאומיות, גם מתוך הוצאה לאומית נמוכה יחסית על בריאות, ומצד אחר, מחקרים שנערכו בנושא (ביניהם ועדת אש²⁴ ומכון ארלוזורוב²⁵) מצביעים על פערים גדולים בכמה מדדים ועל צורך בהשקעה נוספת במערכת.

23 את חלק הבריאות במסמך זה כתבו פרופ' מנאל טרכטנברג ואלון ברקמן. מחקר זה מתבסס ברובו על מחקר קודם של פרופ' טרכטנברג מערכת הבריאות על פרשת דרכים, מוסד שמואל נאמן, מרץ 2020.

24 ועדת אש – הוועדה להעצמת שירותי הבריאות בישראל ואסדרת מערכת הבריאות הציבורית והפרטית, משרד הבריאות (2022).

25 יוני בן בשט, פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת הבריאות – השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה, פורום ארלוזורוב, 2023.

מדדי בריאות בהשוואה בינלאומית

לצד החיוב, ישראל מתאפיינת בתוחלת חיים ארוכה, ב"תמותה נמנעת" (preventable mortality) הנמוכה ביותר ב-OECD, ובנתונים מחמיאים גם בהקשרים ספציפיים יותר, כמו מיעוט פטירות משבץ. הנתונים בלוח 8 הם מעין סיכום של מצבה הבריאותי של האוכלוסייה בכללותה.²⁶

לוח 8

מדדים על ביצועי מערכת הבריאות – מעל לממוצע ה-OECD

דירוג (מתוך 38)	ממוצע ה-OECD	ישראל	
11	80.3	82.6	תוחלת חיים
1	158	83	תמותה נמנעת ל-100,000
*1	61	33	פטירות משבץ ל-100,000

* עם שווייץ

מקור: OECD, Health at a Glance, 2023

עם זאת, יש גם נתונים מעודדים פחות. לוח 9 מראה כי שכיחות הסוכרת בישראל גבוהה בהרבה מהממוצע ב-OECD, ומדאיג לא פחות, שיעור המעידים על עצמם שמצבם הבריאותי "לא טוב/מאוד לא טוב" מגיע ל-11%, הרבה יותר מהממוצע במדינות אלו. כמו כן, ניכרים פערים גדולים בין מצבן הבריאותי של קבוצות שונות באוכלוסייה, והם באים לידי ביטוי, בין היתר, בפער של 6.2 שנים בתוחלת החיים בין בעלי השכלה גבוהה לנמוכה, כמעט שנה שלמה מעל הפער הממוצע במדינות ה-OECD. שלא במקרה, אנו רואים פערים מקבילים בהישגים החינוכיים (כמו מבחני פיזה), ובמדדים חברתיים-כלכליים רבים המעידים על אי־שוויון נרחב בחברה הישראלית – אי־שוויון בבריאות הוא גם תוצאה של הפערים האלה, וגם מזין אותם.

26 חשוב להדגיש, תוחלת החיים משקפת את המצב הבריאותי של האוכלוסייה, המושפע מקשת רחבה של גורמים, כמו תזונה, פעילות ספורטיבית, חשיפה למזהמים וכדומה, וכמובן גם מתפקודה של מערכת הבריאות.

לוח 9 מדדים על ביצועי מערכת הבריאות – מתחת למוצע ה-OECD

דירוג	ממוצע OECD	ישראל	
31 (מתוך 38)	7%	8.5%	שכיחות סוכרת
29 (מתוך 37)	7.9%	10.9%	מצב בריאותי לא טוב/מאוד לא טוב (דיווח עצמי)
18 (מתוך 25)	5.3 שנים	6.2 שנים	הפער בתוחלת החיים בין בעלי השכלה גבוהה לנמוכה*

* ממוצע הפער בתוחלת החיים של גברים ונשים בשנת ה-30 לחייהם (נתונים מ-2021). מקור: OECD, Health at a Glance, 2023

לוחות 9 ו-10 משקפים בעיקרו של דבר את תפקודה של מערכת הבריאות בעבר, ואינם מספקים תמונה עכשווית שממנה אפשר ללמוד על מה שיהיה מכאן ואילך. לדוגמה, תוחלת החיים כפי שנמדדת כיום היא ביטוי למדיניות שנקטה במהלך העשורים האחרונים, ולא דווקא לאיכות הטיפול שרוב האוכלוסייה זוכה לו בימים אלו. ואכן, הנתונים בלוח 10 מראים כי ההון האנושי וההון הביזי, שהם רכיבים קריטיים בקביעת איכויות מערכת הבריאות, הולכים ונשחקים בקצב מהיר, ועל כן, אם לא יתרחש בקרוב היפוך מגמה, ביצועי המערכת עתידים להיפגע פגיעה קשה.

הון אנושי בהשוואה בינלאומית

לוח 10 מראה כי מספר הרופאים והרופאות לנפש בישראל נמוך מהממוצע ב-OECD, וחמור מכך, אוכלוסיית הרופאים בישראל היא השלישית המבוגרת ביותר, ומספר בוגרי לימודי הרפואה (יחסית לאוכלוסייה) הוא הנמוך ביותר ב-OECD ועומד על פחות מחצי מהממוצע. אם נוסיף לכך שלמדינת ישראל שיעור גידול האוכלוסייה המהיר ביותר ב-OECD ואחד הגבוהים בעולם כולו,²⁷ ושתהליך הזדקנות האוכלוסייה אינו פוסח עלינו, ברור שאנו צועדים בוודאות למחסור אקוטי ברופאות ורופאים, וגם במקרה הטוב ייקח שנים ארוכות להפוך את המגמה.²⁸

27 שיעור גידול האוכלוסייה בישראל הוא כ-2%, וברוב מדינות אירופה השיעור הוא אפסי או שלילי (ללא מהגרים) – שיעורים גבוהים יותר נרשמים רק בכמה מדינות באפריקה, ובכמה מדינות מוסלמיות.

28 בשל ההיערכות המורכבת והיקרה הדרושה כדי להגדיל במידה ניכרת את מספר הלומדים רפואה, ואורך הלימודים.

לוח 10
צוותים רפואיים ומיטות בבתי חולים

דירוג	ממוצע ה-OECD	ישראל	
23 (מתוך 37)	3.7	3.4	מספר רופאות רופאים (ל-1,000 נפש)
3 (מתוך 36)	33.1%	46.9%	אחוז הרופאים מעל גיל 55
36 (מתוך 36)	14.2	6.8	מספר בוגרי רפואה (ל-100,000)
30 (מתוך 37)	9.2	5.4	מספר אחים ואחיות (ל-1000 נפש)
26 (מתוך 38)*	4.3	2.9	מספר מיטות בבתי חולים (ל-1000)

* עם אירלנד
מקור: OECD, Health at a Glance, 2023

תמונה חמורה לא פחות מצטיירת גם בעניין המחסור באחיות ואחים, אם כי בהקשר זה יהיה אפשר לשפר את המצב בעלות נמוכה יותר ובפרק זמן קצר יותר (לעומת הגדלת מספר הרופאים), כמובן אם תהיה התפכחות, ובעקבותיה שינוי מדיניות בהקדם. בעניין ההון הפיזי, הנתון המרכזי הוא מספר המיטות בבתי חולים יחסית לאוכלוסייה: ישראל מפגרת ב-1/3 לעומת ממוצע ה-OECD, ולנוכח העובדה שאין כרגע השקעות של ממש בבניית קיבולת נוספת, תחול בוודאות הרעה נוספת בממד חשוב זה.

תוצאות מחמיאות אלו הושגו בשל הצמצום בהשקעות אסטרטגיות במבט לעתיד – כלומר, חוסרים גדולים בהכשרת דור העתיד של צוותי הרפואה, והשקעות חסר בתשתיות קריטיות.²⁹

29 מצער להיווכח שאותו סינדרום מתרחש גם בתחומים מרכזיים אחרים, כך בתחבורה (חוסר השקעה בתחבורה ציבורית, שתוצאה גודש מחמיר בכבישים), גם בדירור, וגם בחינוך.

המשאבים העומדים לרשות המערכת בהשוואה בינלאומית

אחת הטענות השכיחות המושמעות בהקשר של מערכת הבריאות היא שישראל משיגה תוצאות מצוינות עם מיעוט משאבים, והדבר מעיד על יעילותה יוצאת הדופן. כפי שמראה לוח 11, אכן ההוצאה הלאומית בישראל כאחוז מהתמ"ג נמוכה בהרבה ממוצע ה־OECD, וכך גם ההוצאה לנפש, ואף על פי כן, תוחלת החיים כאמור גבוהה מאוד. אין ספק שהמערכת יעילה מאוד, והמבנה המוסדי־ארגוני של מערכת הבריאות בישראל הוא מן הטובים בעולם. אלא שיעילות עכשווית לחוד ומשכון העתיד לחוד, ובסופו של דבר מערכת צריכה להישפט על פי יכולתה לתפקד היטב לאורך זמן, קרי על פי עקרון הקיימות (sustainability).

לוח 11 ההוצאה הלאומית על בריאות

דירוג (מתוך 38)	ממוצע ה־OECD	ישראל	
30	9.2%	7.4%	הוצאה לאומית על בריאות, אחוז מהתמ"ג
28	4,986\$	3,444\$	ההוצאה לנפש בדולרים PPP
29	73%	68%	אחוז ההוצאה הציבורית

מקור: OECD, Health at a Glance, 2023

מלוח 11 עולה גם כי מערכת הבריאות בישראל לא רק שאינה "חסכונית", אלא היא גם יוצאת דופן בכך ששיעור ההוצאה הציבורית על בריאות (מתוך ההוצאה הלאומית) נמוך מהשיעור ברוב מדינות ה־OECD – חמש נקודות אחוז פחות מהממוצע. לא זו בלבד, אלא שאם נשווה את ישראל לתת־הקבוצה של "מדינות ייחוס"³⁰, גם הפער בסך כול ההוצאה הלאומית גדול בהרבה (10.5% תמ"ג לעומת 7.4% בישראל), וכך גם הפער בחלקה של ההוצאה הציבורית: רק 68% בישראל לעומת 82% במדינות אלו.

30 קרי, מדינות הקרובות לישראל בגודל האוכלוסייה ובתמ"ג לנפש: אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד ושוודיה.

לוח 12 הפער בהוצאה לבריאות לעומת ה־OECD

הפער	אם כמו ממוצע OECD	ישראל	
במיליארדי ש"ח			
32	162 (1,759 x 9.2%)	*130 (1,759 x 7.4%)	סך כול הוצאה על בריאות (התמ"ג ב-2022: 1,759 מיליארד ש"ח)
30	118 (162 x 73%)	88 (130 x 68%)	מזה הוצאת הממשלה

מקור: OECD, Health at a Glance, 2023

* לפי פרסום הלמ"ס מ-20.7.2023, ההוצאה הלאומית על בריאות ב־2022 עמדה על 132.6 מיליארד ש"ח.

במונחים אבסולוטיים מדינת ישראל מוציאה כ־130 מיליארד ש"ח על בריאות (נכון לשנת 2022), כך שאם היינו רוצים להשתוות לממוצע ה־OECD היה צריך להוסיף 32 מיליארד ש"ח בשנה (ראה לוח 12). חישוב דומה מראה כי אם ההוצאה הציבורית על בריאות הייתה מגיעה ל־73%, כמו הממוצע ב־OECD, הייתה הממשלה צריכה להוסיף 30 מיליארד לתקציב הבריאות. סכומים אלו אינם מובאים כאן כאמירה נורמטיבית, אלא כדי להמחיש את סדרי הגודל של הפערים. חשוב לציין בהקשר זה כי שקל של הוצאה פרטית על בריאות אינו שקול לשקל של הוצאה ציבורית ב"ייצור בריאות", מכמה סיבות:³¹

- חלק מההוצאה הפרטית מופנה לתנאי שירות משופרים שאינם תורמים ישירות לטיפול הרפואי עצמו, ועל כן לא מתורגם בהכרח לתוצאות בריאותיות טובות יותר (חלק מתנאים אלו שייכים למה שמכונה amenities).
- ההוצאה הפרטית מתועלת בחלקה לשכר גבוה יותר לרופאים העובדים גם במערכת הציבורית, מה שעלול לגרוע מזמינותם שם, וללחוץ להעלאת שכרם במערכת הציבורית.

31 הטענות כאן לא באות להתכחש לעובדה שהמערכת הפרטית מספקת שירותי בריאות ברמה גבוהה, ושחלקם תורמים להפחתת הלחץ על המערכת הציבורית, כיוון שהן קשורות זו בזאת ככלים שלובים.

- המערכת הפרטית משנה את הכדאיות של ההתמחויות והשירותים לטובת תחומים רווחיים יותר אבל חשובים פחות בריאותית, כמו כירורגיה פלסטית.

- המערכת הפרטית כמעט שאינה מספקת טיפולי חירום, ואינה מטפלת במקרים הקשים ביותר, הכרוכים הן בעלויות גדולות מאוד והן בטיפול בסוגי חולים מורכבים יותר.

מכאן שחלקה הנמוך מאוד של ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל פירושו שההוצאה הלאומית האפקטיבית נמוכה מ-7.4% תוצר. מעבר לכך, אין ספק כי ההתרחבות של המערכת הפרטית לעומת הציבורית תורמת להגדלת אי-השוויון בישראל, גם בפן הבריאותי וגם בפן הכלכלי, שכן מצב בריאותי משפיע מאוד על יכולת ההשתכרות של כל אדם, ולהפך. אי-השוויון בבריאות בא לידי ביטוי מובהק בפערים הגדולים בגישה לשירותים רפואיים בתוך פרק זמן סביר: תורים ארוכים במערכת הציבורית, לעומת גישה מהירה למי שיכולים להרשות לעצמם את עלויות המערכת הפרטית. כמובן, בהקשר הרפואי התזמון חשוב ולעיתים קרטי, ולכן לא מדובר רק בחוסר נוחות, אלא בגישה דיפרנציאלית שיש לה השלכות ממשיות על מצבו הבריאותי של חלק ניכר מהאוכלוסייה.

התמונה העולה היא אפוא כדלקמן: מערכת הבריאות בישראל יעילה וחסכונית, והביאה עד כה לתוצאות "מקרו" טובות מאוד בחלקן; אולם, היא עשתה זאת אגב -

- "מתחת" הרפואה הציבורית עד כדי פגיעה קשה בתפקוד השוטף - "חולים במסדרון", תורים ארוכים, דוחק והמתנה של שעות הארוכות בחדרי מיון וכדומה.

- פיגור עצום בהכשרה של צוותי רפואה, כאשר יש כבר מחסור אקוטי ברופאות ובאחים, וחלק ניכר מהרופאים והרופאות כיום יפרשו לגמלאות בתוך שנים ספורות.

- תתי-השקעה בהון פיזי: בהקמת בתי חולים, במיטות בבתי חולים הקיימים, ובמרפאות לרפואה דחופה בפריפריה.

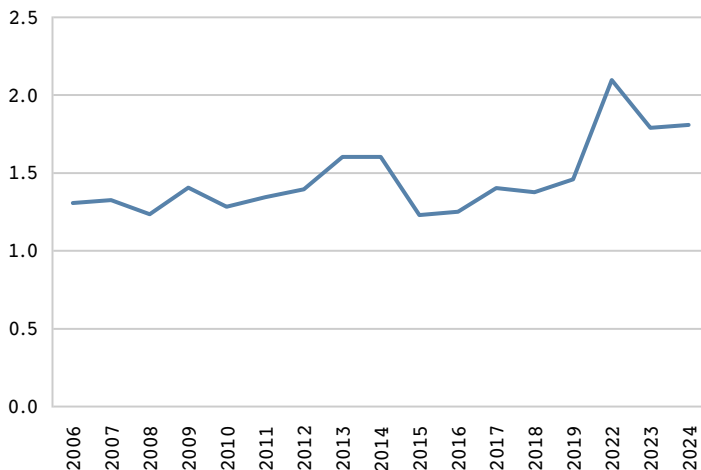
- צמצום חלקה של המערכת הציבורית אל מול המערכת הפרטית, הוא תהליך שלא יכול להסתיים בשיווי משקל יציב, וזאת לצד תמריצים להמשך, ואף להתגברות, הזליגה מהציבורית לפרטית.

- הגברת אי-השוויון בקבלת טיפול רפואי נאות, המגביר את אי-השוויון החברתי-כלכלי הגבוה הקיים בכל מקרה.

מגמות בתקצוב מנועי הצמיחה הכלכליים

תחבורה

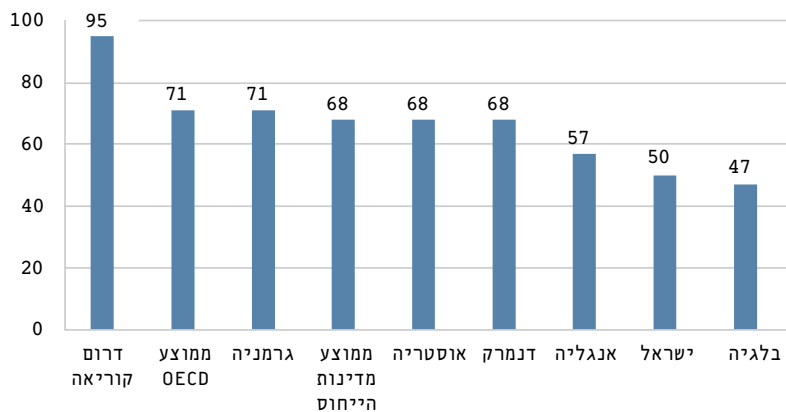
תרשים 18
תקציב משרד התחבורה כשיעור מהתוצר (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", ותחזיות תוצר.

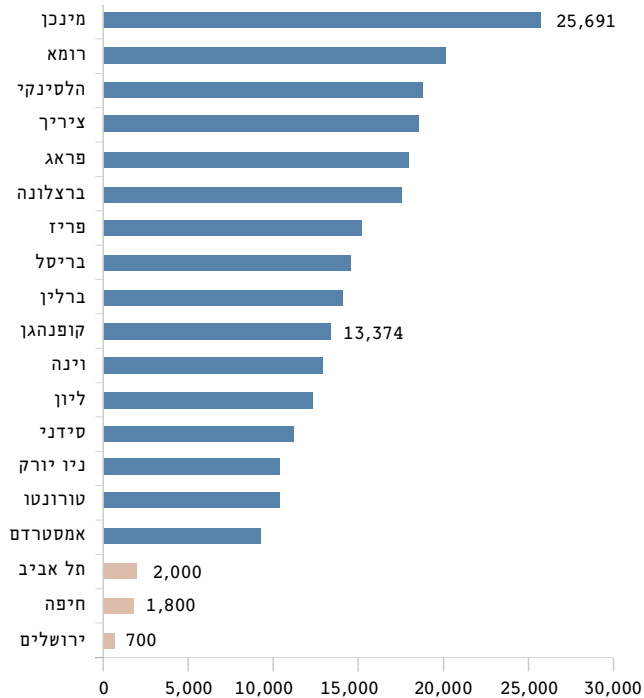
תקציב משרד התחבורה הוא למעשה התקציב הגדול היחיד העולה עלייה משמעותית לאורך התקופה הנבחנת כחלק מן התוצר. ניתן לייחס זאת למוסכמה הרחבה שהפער בישראל בתחום התחבורה ביחס למדינות הייחוס גדול ובצורך בהשקעות גדולות בתחבורה ציבורית. ניתן לראות כי מלאי ההשקעות כשיעור מהתמ"ג בישראל נמוך במידה ניכרת מממוצע OECD וממדינות הייחוס.

19 חרשים מלאי תשתיות כאחוז מהתמ"ג (ב-%)



מקור: משרד האוצר, טיוטת חוק ההסדרים לשנות הכספים 2021-2022, מצגת לוועדה הכספים של הכנסת.

20 הרשים מלאי חשחיות חח"צ לחושב (בדולרים לחושב)



מקור: מצגת המועצה הלאומית לכלכלה לכנס אלי הורביץ 2020.

ההוצאה בתקציב התחבורה ב־2023 פחתה בכ־3 מיליארד ש"ח, בניגוד למגמת העלייה ארוכת הטווח שלו. עם זאת, שלא כמו בתקציבים אחרים, ירידה בתקציב כפי שאנו רואים בשנים 2024-2023 היא תולדה של ביצועים נמוכים בפרויקטים המשכיים וארוכי טווח,³² יותר משהיא קשורה בסדר העדיפויות. בתקציבי פיתוח היקף הפרויקטים החדשים מקבל ביטוי ב"הרשאה

32 במשרד התחבורה עצמו, בחברות הביצוע או בגופי התכנון והמקרקעין המגבילים את היכולת להוציא פרויקטים לפועל.

להתחייב³³. אם כן, קיטון זה איננו תוצאה של החלטת מדיניות אלא של יכולת ביצוע. היקף הפער בתשתיות ותחבורה והמשך ההשקעה בהן מחייב להניח כי תקציב זה יגדל בתוך זמן קצר והקיטון הוא בבחינת "תקלה".

תרשים 21 התפתחות תקציבי הסבסוד והפיתוח במשרד התחבורה (ב- % תוצר)



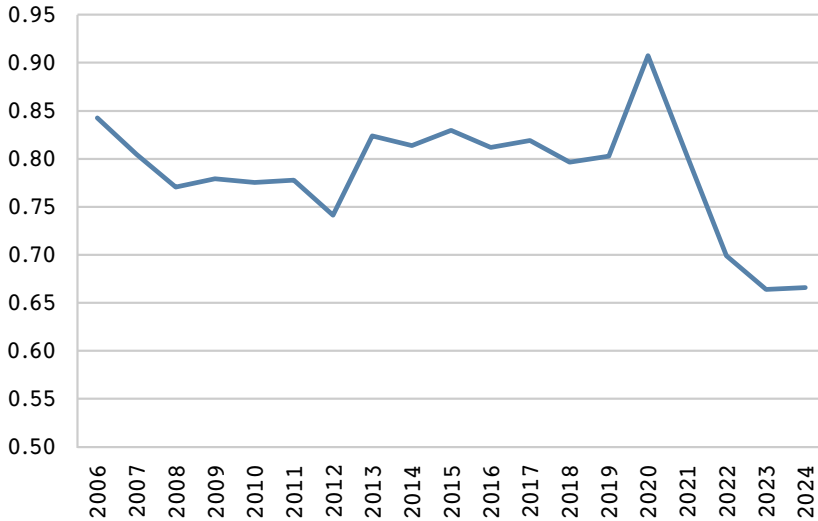
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", ותחזיות תוצר.

חרף פערי רמת התשתיות ביחס לעולם, השוואת תקציב הפיתוח לתקציב הסבסוד מעלה כי תקציב הפיתוח יותר תנודתי אולם בבחינת כלל התקופה שיעור העלייה בתקציב הסבסוד גבוהה יותר. ביחס לשנת 2019 תקציב הסבסוד ב'23-24 ממשיך את הגידול שהחל בו ב'22. תקציב הפיתוח שהיה מצופה שימשיך בגידול כאמור בשל הפרויקטים הרבים בעבודה נבלם מאז 2020.

33 "הרשאה להתחייב" - כלי תקציבי המאפשר יצירת התחייבות של הממשלה לתקציב רב-שנתי.

השכלה גבוהה

תרשים 22
תקציב ההשכלה הגבוהה (באחוזי תוצר)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", ותחזיות תוצר.

תקציב ההשכלה הגבוהה שמר על גודלו ביחס ל תוצר עד 2019 ומ־2021 נמצא בירידה.³⁴ עם זאת, תמונת תקציב הות"ת מורכבת:

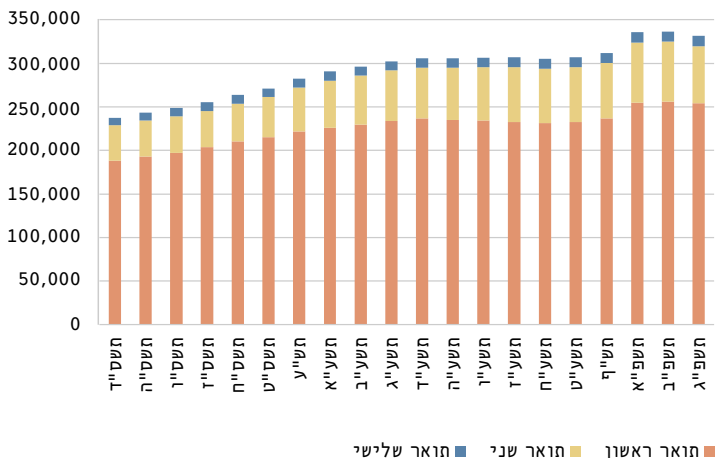
1. לאחר תקופה של עלייה גדולה מאוד במספר הסטודנטים, בעשור האחרון גדל מספר הסטודנטים בקצב איטי הרבה יותר, ובשנים 2013-2022 אף פחות מהגידול באוכלוסייה,³⁵ מה שמסביר חלקית את הקיטון בתקציב ביחס לתוצר.

34 במהלך שנת 2024 ייחכנו שינויים.

35 קצב הגידול בחארים מתקדמים גדול מעט יותר מתואר ראשון. וח"ת, נחונים לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ג.

23 חרשים

מספר הסטודנטים במערכת השכלה הגבוהה, לפי תארים

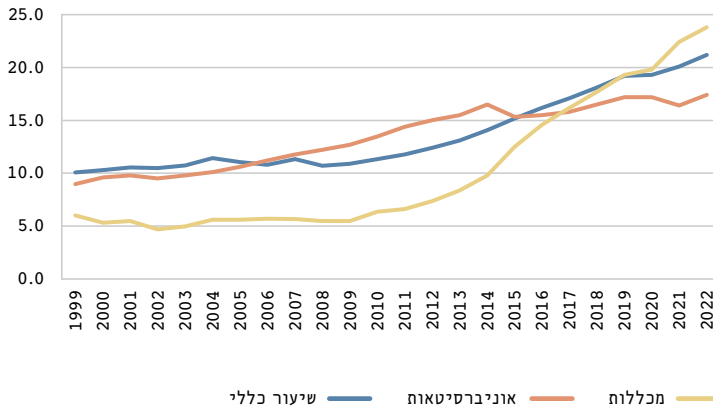


2. ישראל היא מדינה משכילה מאוד בהשוואה בינלאומית – כ־50% בעלי תואר ראשון ומעלה לעומת 40% ב־OECD, וזאת לאחר הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה ברפורמת המכללות בשנות ה־90, אולם הפער הולך ונסגר. כמו כן, שיעור הסטודנטים הנוכחי מהאוכלוסייה לא יספיק לשמירה על הרף הקיים, ושיעור בעלי השכלה אקדמאית צפוי להצטמצם. ככל הנראה, ישראל קיבלה יתרון משמעותי בשיעור המשכילים בשנות ה־90 בתקופת העלייה מברית המועצות לשעבר וכדאי לה לשמור על יתרון זה.

3. לאורך התקופה ההוצאה הציבורית לסטודנט כאחוז מהתמ"ג לנפש יורדת דרמטית מכ־30% ל־18%. עם זאת, חלק מההסבר הוא שחלק הסטודנטים מהמכללות גדל ומספר הסטודנטים במוסדות שאינם מתוקצבים גדל.³⁶

4. הגידול במספר הסטודנטים הוא בשיעורים גבוהים בהרבה מגידול האוכלוסייה בקרב האוכלוסיות המיוחדות- חברה ערבית, חברה חרדית ויוצאי אתיופיה שעבורם נקבעו יעדי שילוב. באוכלוסייה הערבית מספר הסטודנטים דומה לשיעורם באוכלוסייה. שיעור הסטודנטים יוצאי אתיופיה גדל ב-50% בשבע השנים האחרונות ועוד. מספר הסטודנטים החרדים שילש את עצמו בעשור האחרון, אולם הוא עדיין נמוך בהרבה משיעורם באוכלוסייה.³⁷

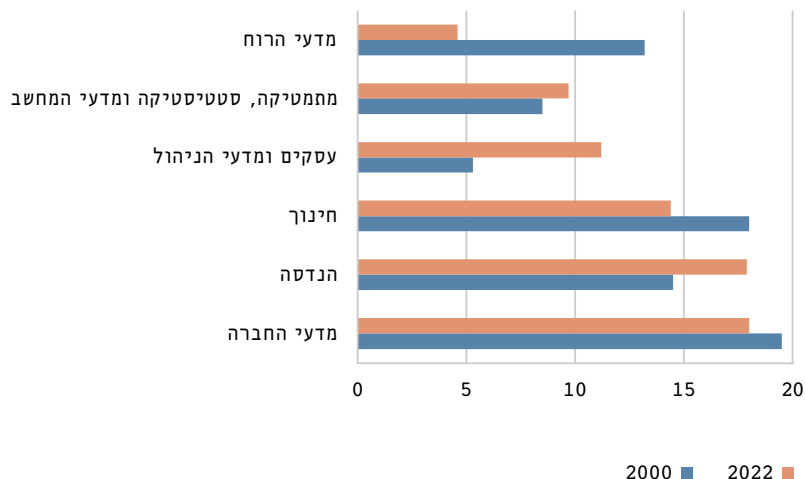
תרשים 24 שיעור הסטודנטים מהחברה הערבית (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ות"ת.

5. מספר הסטודנטים במקצועות מקצועות ההנדסה, ההייטק והעסקים, הרלוונטים יותר לעולם התעסוקה ובעלי פריון גבוה, גדל משמעותית על חשבון מקצועות אחרים.

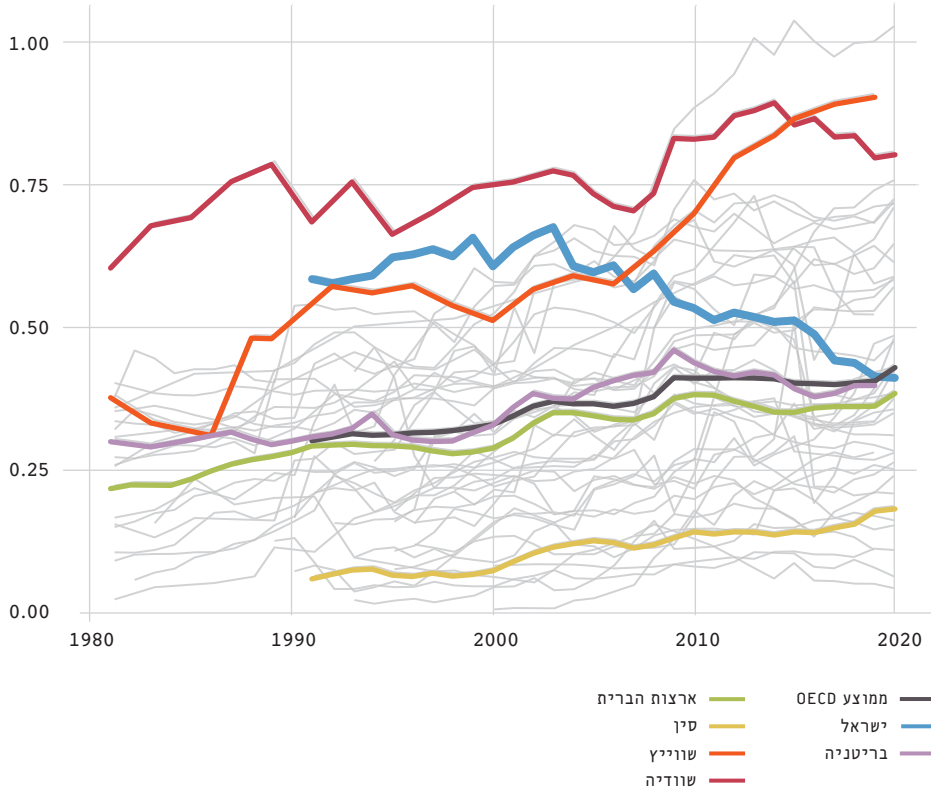
25 חרשים חחומי הלימוד לתואר ראשון (% מסך הלומדים)



השכלה גבוהה – מדע ומחקר בסיסי

נוסף על שיפור ההון האנושי של הסטודנטים הבאים בשערי ההשכלה הגבוהה, תקציבי ההשכלה הגבוהה מיועדים גם לפיתוח המדע והדעת. מנקודת המבט הכלכלית, עיקר תפקיד המדע הוא קידום המחקר והפיתוח (מו"פ) – ההשקעה בשיפור הטכנולוגיה של המשק הישראלי ובכלל. ביחס לגודלה, ההשקעה הישראלית במחקר ופיתוח היא הגבוהה ב־OECD. מדינה ממוצעת ב־OECD מוציאה 2.7% מהתוצר על מחקר ופיתוח, ובישראל ההוצאה עומדת על 5.6%. אולם, כמעט כל המו"פ בישראל מוקדש למגזר העסקי (כ־90%), לעומת כ־70% בממוצע ב־OECD. רוב השקעה זו מגיעה מהמגזר העסקי. בהשוואה בין רמות ההשקעה הממשלתית במו"פ, ישראל עברה בעשורים האחרונים מהמקום השני בהשקעה במחקר בסיסי (אקדמי), למצב שבו ההשקעה דומה, ואף נמוכה, מהממוצע ב־OECD.

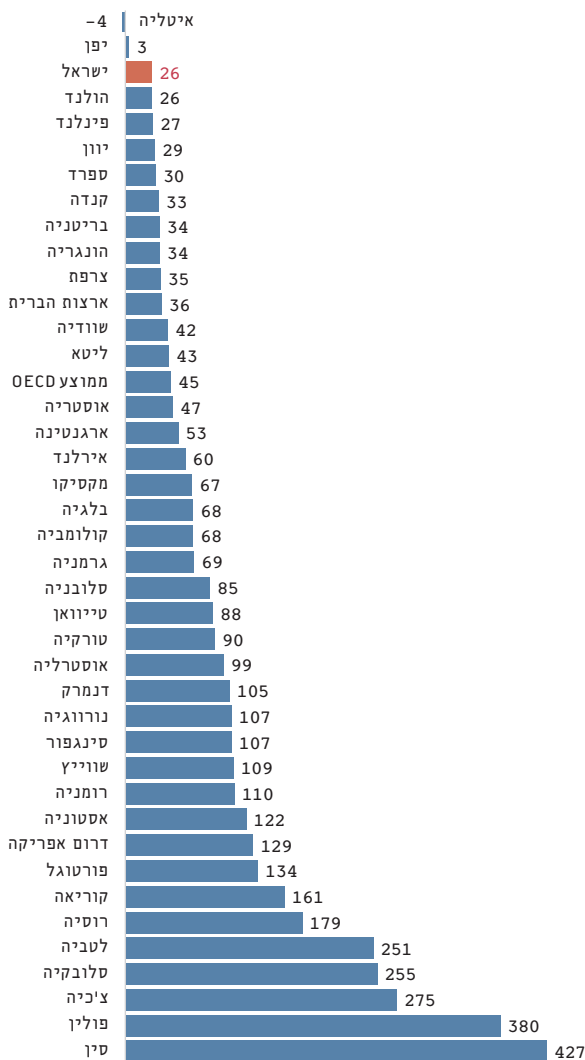
הרשים 26
השקעה לאומית במו"פ אקדמי במדינות ה-OECD כאחוז מהתמ"ג (1981-2021)



מקור: האקדמיה הישראלית למדעים, דוח מצב המדע בישראל חשפ"ג/2022, 2022, עמ' 40.

יתר על כן, ירידה זו בשיעורי ההשקעה במחקר בסיסי מהווה שינוי מהותי בסדרי העדיפויות של ההשקעה הממשלתית, והיא חריגה מאוד בהשוואה בינלאומית - בממוצע ה-OECD מדינות הגדילו את ההשקעה שלהן ב־45% בין 2004 ל־2019, ואילו בישראל ההשקעה גדלה רק ב־25%, שיעור הגידול הנמוך ביותר, מלבד ביפן ובאיטליה, שתי מדינות שסבלו מצמיחה נמוכה יחסית לאורך תקופה זו.

תרשים 27
שיעור השינוי בהוצאה הלאומית למו"פ במדינות ה-OECD ב-15 השנים האחרונות,
2004-2019 (ב-%)



ירידה במימון מחקר בסיסי היא בעיה לאומית, כיוון שמחקר בסיסי הוא מוצר ציבורי קלאסי וחשוב – הוא זמין לכול, אין "יריבות" בשימוש בו,³⁸ והוא בעל תרומה משמעותית לכלכלה. כך, קרן המטבע העולמי העריכה כי גידול של 10% במלאי המחקר הבסיסי במדינה צפוי להיתרגם לגידול של 0.3% בפרייון העבודה. כלומר, למחקר הבסיסי השלכות חיוביות על הכלכלה, והנזק של השקעת חסר במחקר בסיסי צפוי להיות מורגש רק בעתיד, כאשר היכולת של המדינה לסגור את הפער תהיה מוגבלת בהרבה. על בסיס ממצאים אלו המליצה קרן המטבע למדינות המפותחות להגדיל את ההשקעה במחקר בסיסי ציבורי בשליש, ולהכפיל את הסובסידיות למחקר פרטי, בסיסי או יישומי.³⁹ כפי שנראה בהמשך, גם ההשקעה הציבורית במחקר יישומי נשחקה בשנים האחרונות.

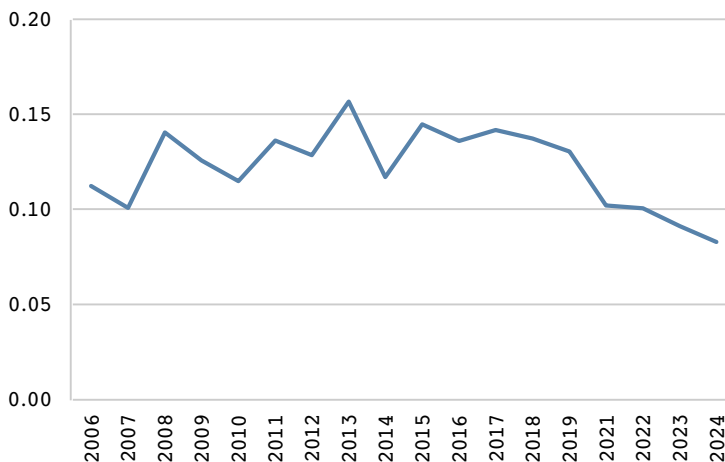
רשות החדשנות (לשעבר המדען הראשי)

תחום נוסף המשקף שינוי של סדרי עדיפות בתקציב 2023-2024 הוא תקציב רשות החדשנות, המיועד להשקעה במחקר ופיתוח בתחום ההייטק, בתחומים שהשוק הפרטי נוטה פחות להשקיע בהם, אולם להשקעה בהם יש תועלת משקית. במבט מקרו על תקציב המדינה, מדובר ב-0.1% מהתקציב. כמו כן, תקציב זה הוא כ-3%-2% מההשקעה במו"פ במשק, שרובה המוחלט ממקורות פרטיים.

38 כלומר, כאשר חברה או מדינה אחת משתמשת במחקר הבסיסי, חבורת ומדינות אחרות אינן מפסידות מכך.

39 Philip Barrett, Niels-Jakob Hansen, Jean-Marc Natal, Diaa Noureldin, 2021. "Why Basic Science Matters for Economic Growth," *IMF Blog*, 6.10.2021

חרשים 28 הרשאה להתחייב ביחס לתוצר (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", ותחזיות תוצר.

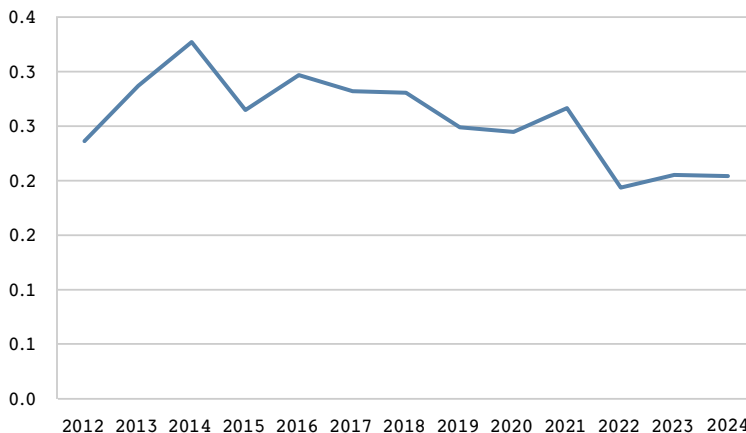
עם זאת, מדובר בתקציב תומך צמיחה ובקיטון של 50% בתקציב זה ביחס לתוצר הוא העדפת מדיניות בולטת שלא להשקיע בתחום הזה. הסיבות, כאמור, הן שתקציב זה יכול שיוחלף על ידי השקעות פרטיות, ושלמדינה אין מקום בתחום, ושישראל איננה זקוקה להשקעה ממשלתית בתחום שבו היא נהנית מהשקעות זרות בהיקפים גדולים. אולם בדוח רשות החדשנות לשנת 2023 מדגימה הרשות כי המתאם בין השקעות של הממשלה להשקעות פרטיות נמוך מאוד והשקעות ממשלה מכוונות לאפיקים מסוכנים יותר, ראשוניים וחדשניים של התעשייה – דוגמת ייצור מתקדם, אגריטק פודטק, תחבורה חכמה ועוד.

תעסוקה

בעשורים האחרונים הקדישה ישראל לתעסוקה תקציבים בהיקף מצומצם נבחן כאן שתי דוגמאות להיקף התקצוב המצומצם הזה – תקצוב משרד העבודה (לשעבר זרוע העבודה) לאורך זמן, ותקצוב מדיניות שוק עבודה פעילה בהשוואה בינלאומית.

עיקר תקציבי התעסוקה – להכשרות, למעונות יום, לפיקוח ואכיפה של חוקי עבודה, לתעסוקת אוכלוסיות – הוקצו חליפות למשרד הכלכלה, למשרד הרווחה, וכיום למשרד העבודה, בזרוע העבודה על גלגוליה השונים. תקציבים אלו היו נמוכים, והיו מיועדים להמשיך ולרדת בתקציבים האחרונים שאושרו. כפי שניתן לראות בתרשים הבא, תקציבי התעסוקה לא עלו מעל 0.3% תוצר בעשור האחרון, ובתקציב האחרון היו מתוכננים לרדת ל-0.2% תוצר.

תרשים 29 תקצוב תעסוקה (באחוזי תוצר)

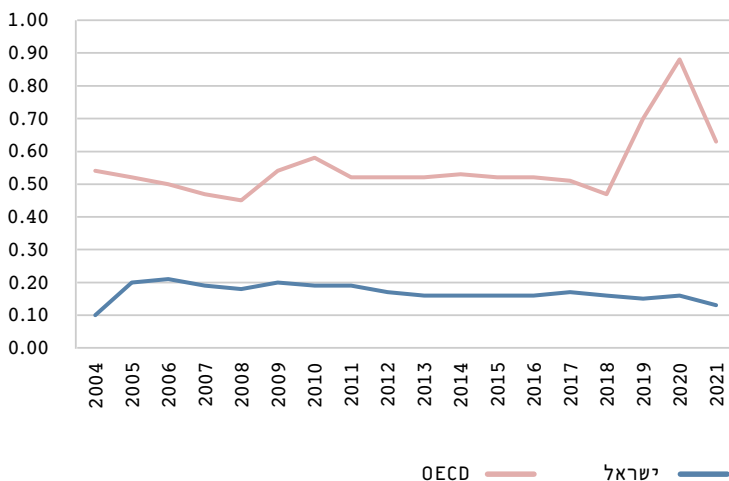


מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", ותחזיות תוצר.

מדד נוסף שמקובל להשתמש בו כדי לבדוק את רמת ההשקעה של מדינות בשוק העבודה הוא ההוצאה על מדיניות שוק העבודה הפעילה (Active labor market policies), המודד את כלל ההוצאה הממשלתית בהגדרתה הרחבה על מדיניות שמטרתה לעודד מובטלים להיכנס לתעסוקה, לסייע לאנשים לשפר את מצבם התעסוקתי ולהרחיב את אפשרויות התעסוקה שלהם. גם במדד זה הייתה ההשקעה בישראל נמוכה בעשורים האחרונים בהשוואה בינלאומית. כך, ב־2021 עמדה ההוצאה הממוצעת על מדיניות שוק עבודה פעילה ב־OECD על 0.6 אחוזי תוצר, ובישראל – 0.13 אחוזי תוצר.

30 תרשים

הוצאה על מדיניות שוק עבודה פעילה, ישראל וממוצע ה-OECD (באחוזי תוצר)

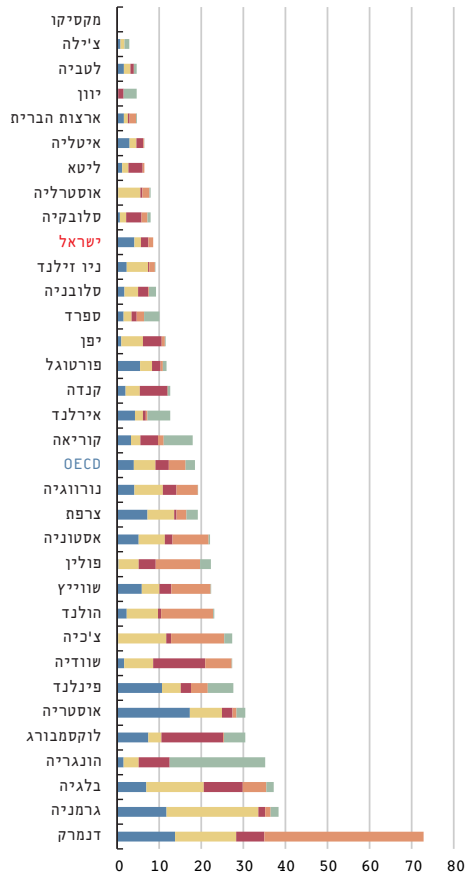


מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני OECD.Stat: [Public Expenditure and Participant Stocks on ALMP, 2021](#)

היה אפשר לחשוב שהוצאה נמוכה על תעסוקה מוצדקת בשל האבטלה הנמוכה בישראל. אולם דוח של ה-OECD מצא בעת האחרונה כי גם בבדיקת ההוצאה פר-מובטל מדינת ישראל מתאפיינת בהוצאה נמוכה על מדיניות שוק עבודה פעילה ביחס לממוצע מדינות ה-OECD.

31 חרשים

תקצוב מדיניות שוק עבודה פעילה למובטל (ALMP), 2019 (אחוז מהתוצר לנפש)



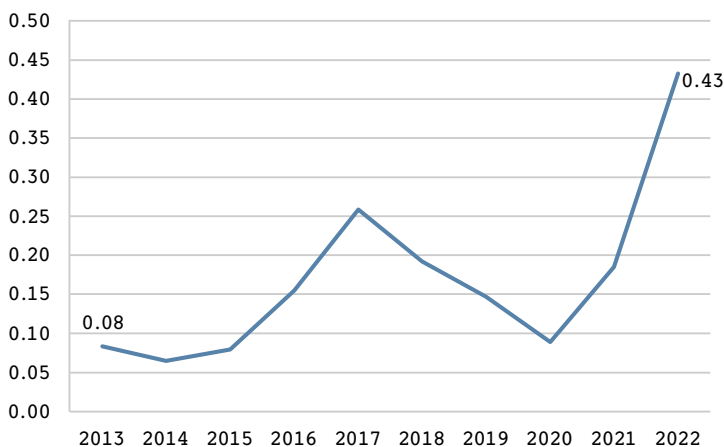
■ יצירת עבודות ישירה ותמריצי חברות הזנק ■ תעסוקה מוגנת, נתמכת או שיקומית
■ תמריצי תעסוקה ■ הכשרה ■ שירות התעסוקה

מקור: M. Koelle, "Addressing labour market challenges for sustainable and inclusive growth in Israel", OECD Economics Department Working Papers, No. 1787, Paris: OECD Publishing, 2023, p. 17

מקרקעין ודיור

עם הגידול בפעילות בענף הדיור ועליית המחירים גדלו מאוד גם הכנסות רשות מקרקעי ישראל הנחשבות הכנסות הפרטה ואינן חלק ממגבלת ההוצאה אלא מהוות מפעל עסקי כהגדתו בחוק יסודות התקציב. בהתאם להנחיות מועצת מקרקעי ישראל ואישור תקציב המדינה רשאית הרשות להשתמש בחלק מהכנסות אלו לטובת פעילותה. אחד השימושים שצמח באופן משמעותי בשל מדיניות הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל הוא הנחות בקרקע. קרי, אובדן ההכנסה של הרשות ממכירת קרקעות בהנחה נרשמת בתקציב רמ"י כהוצאה כנגד רישום הקרקע במלוא ערכה, כולל ההנחה כהכנסה.

תרשים 32
הנחות בקרקע באחוזי תוצר, ביצוע בפועל



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "פיסקלי דיגיטלי", ותחזיות תוצר.

בכל המחקר הזה לא מצאנו תקציב בהיקפים גדולים שגדל כל כך כשיעורו מהתוצר כמו התקציב הזה. אומנם, כאמור, מדובר בנתון שחישבו מורכב מעט. בין היתר, קפיצת ההנחות בשנת 2022 הייתה תוצאה של השיפור באופן רישום ההנחות, והשנים שקדמו ל-2016 היציגו אומדן חסר של

עלות ההנחות. כלל ההנחות המצטברות הללו מתחלקות למספר מועט של משקי בית, בהטבה שנעה בין מאות אלפי שקלים ללמעלה ממיליון ש"ח למשק בית, ובחלוקה רגרסיבית הכלכלנית הראשית באוצר הראתה ב־2022 כי במכרזים במרכז הארץ השכר הממוצע של 20% העליונים של הזוכים בהנחות הגיע לכ־75 אלף ש"ח, והשכר החציוני ל־38,000 ש"ח למשק בית.⁴⁰ כאמור מתן הנחות בקרקע איננו חלק ממגבלת ההוצאה הממשלתית, וזו הסיבה שהן גדלו כל כך. קשה להאמין שבמסגרת דיוני תקציב בממשלה הייתה מתקבלת החלטה כפי שהתקבלה. מתן הנחות בקרקע – משמע הקטנת הכנסות המדינה מהפרטה. אם ההנחות היו רק מכפילות את היקפן ולא גדלות פי 5.5, יחס חוב־תוצר כיום היה נמוך בכ־2%.

חלק ב. התקציב המעודכן לשנת 2024 והבסיס לתקציבי השנים הבאות

לאחר שבחנו מהו מרחב סדרי העדיפויות של ממשלות בישראל וכיצד הן השתמשו בו בעבר, נעבור לבחון מה השתנה במרחב האילוצים והאפשרויות הפיסקלי של ממשלת ישראל בעקבות פרוץ המלחמה, וכיצד ניסתה הממשלה לתקן את התקציב כדי להתאים אותו למציאות המשתנה.

ב־13 במרץ 2024 אישרה הכנסת תקציב מעודכן לשנת 2024. ככלל, מהניתוח עולה כי התיקון שבוצע בתקציב 2024 בעקבות המלחמה אינו מספק – הוא אינו משקף קבלת החלטות קשות והתאמות תקציביות משמעותיות, אלא נוקט קיצוץ רוחבי בצד ההוצאה והעלאת מיסים רוחבית שתחול בעיקרה רק ב־2025.⁴¹ התיקון אינו רגיש לתרחישי סיכון סבירים ומסתמך על הבטחות להעלאת מיסים עתידית, ומשקף גירעון מבני גבוה מדי, הנושא בעצמו סיכון פיסקלי למשק.

להלן עיקרי התקציב המתוקן לשנת 2024 כפי שאושרו בכנסת:

1. הוצאות הממשלה, הנכללות במגבלת ההוצאה יגדלו משמעותית, בסך של כ־70 מיליארד ש"ח, מ־512 ל־582 מיליארד. עיקר הגידול הוא בתקציב הביטחון בשל הוצאות לחימה, הוצאות אזרחיות הקשורות בלחימה, פיצוי לעסקים ועלויות השיקום, עדכון בהוצאות הריבית ועדכונים בתחומים אחרים שאינם קשורים ללחימה.

2. לצורך איזון חלקי של הגידול בהוצאה, בוודאי הקבועה, הציגה הממשלה חבילת קיצוצים פיסקלית שנכון לכתובת שורות אלו חוקקה בחלקה בלבד, עובדה שלבדה מעמידה בספק את אמינותה הפיסקלית של הממשלה. להלן עיקריה:

הוצאה:

א. קיצוץ רוחבי של 5%, בהיקף של כ־4 מיליארד ש"ח.

ב. קיצוצים בתקציבי החלטות רוחביות, רובן תוכניות לחברה הערבית, בשיעור של 15%, וקיצוצים ממוקדים נוספים בחברה הערבית ובתקציבי החינוך, התרבות, המים, תמיכות הבריאות ועוד, בהיקף 1.5 מיליארד ש"ח.

ג. קיצוץ בתקציבים הקואליציוניים בהיקף של כ־2 מיליארד ש"ח.

הכנסה:

א. בשנת 2024 – מיסוי רווחי יתר בבנקים – 1.4 מיליארד ש"ח בכל שנה בשנים 2024-2025, הפחתת יום הבראה לכלל העובדים – 1.7 מיליארד ש"ח (חד־פעמי).

ב. העלאת המס על מוצרי טבק בהיקף של כ־600 מיליארד ש"ח.

כל יתר הצעדים הם משנת 2025 ואילך:

ג. העלאת מע"מ ב־1% – תוספת של כ־7 מיליארד ש"ח בשנה.

ד. העלאת מס בריאות כנגד תקצוב תוכנית לבריאות הנפש⁴² בהיקף של כמיליארד ש"ח.

ה. לא אושרו בכנסת – מס נסועה, מס פחמן, העלאת מס רכישה, העלאת המס על דמי שכירות – צעדים הצפויים להסתכם בכ־6.6 מיליארד ש"ח בשנה בהבשלה מלאה.

הביקורת הרבה על התקציב שאושר מתמקדת בכך שלצד הצורך הברור לפנות מקורות לצורכי הלחימה, התמיכה במשק והשיקום, היה על הממשלה למקד את הפחתות התקציב בסעיפי תקציב לא יעילים כלכלית ולהצביע עליהם במישרין – בדגש על התקציבים הקואליציוניים, סגירת משרדים מיותרים והתאמות ייעודיות נוספות בהיקף של מיליארדי שקלים נוספים. כמו כן, היה על הממשלה, כדי שלא לפגוע במעמדה הפיננסי האיתן של ישראל, לקבוע גירעון של לא יותר מכ־5.5%, וכן גירעון מבני ללא הוצאות הלחימה של 3.5%-3% לכל היותר. עמידה בשני היעדים האלה דורשת התאמות בהיקף משמעותי של כ־27 מיליארד ש"ח לפחות, וכלכלית נכון כי עיקרן יהיה בקיצוץ הוצאה. הממשלה ביצעה התאמות בכ־17 מיליארד ש"ח בלבד, כמחציתן ב־2025 ואילך.

התנהלות כזאת ועמידה בשני יעדים פיסקלים אלו היו יכולים אולי למנוע את ירידת דירוג האשראי של ישראל, כפי שקבעו חברת מודי'ס S&P ואת ההודעה על תחזית שלילית לדירוג בהמשך.

תרחיש שלילי בולט ומובחן ביחס לתקציב המעודכן ל-2024, שמרב האזהרות נוגעות אליו, הוא כי בהינתן התממשות סיכונים שלא הובאו בחשבון מספיק, לדוגמה, הידרדרות החזית הצפונית לכדי מלחמה, המשך שקיעת ענפי ההייטק והנדל"ן, ובעקבות כך, הידרדרות הפעילות במשק למיתון, עלולה להביא להתבדרות מעמדה הפיננסי של ישראל, לעלייה חדה בריבית על החוב ולקיצוצי כורח קשים היכן שניתן ולא היכן שצריך בטווח קצר. גירעון קטן יותר כבר ב-2024, ולו על ידי העלאה מיידית של המע"מ וקיצוץ 4-5 מיליארדי ש"ח נוספים בכספים קואליציוניים ובסגירת במשרדים המיותרים והערכות לתרחיש כזה מבעוד מועד, באופן שתואר לעיל, הייתה יכולה למתן את ההשלכות השליליות של תרחיש כזה על המשק.

מחלק א של פרק זה אפשר להבין את הסיכון שבאי-טיפול מספק בגירעון ובגירעון המבני ובכניעה ללחץ הפוליטי הבונה על כך שהצמיחה בעתיד תממן את הוצאות המלחמה, מתוך נטילת סיכונים פיסקליים ופיננסיים מיותרים.

תרחיש שלילי נוסף ומובחן פחות, אם כי בעייתי לא פחות, הוא הפניית חלקי "הטייס האוטומטי" בשנת 2025 לאיזון גירעון המלחמה, מתוך הפחתה של תקציבי התחבורה, החינוך, הבריאות והרווחה ביחס לתוצר. "שחיקה שקטה" איננה בתיקיימא, וישראל תיאבק שנים בגירעונות כרוניים שיעיקו על הצמיחה הכלכלית ועל השירות לאזרחים. נבהיר, כפי שהראנו ביחס לשנים האחרונות, כדי לשמור על רמת השירותים בהיבטי גידול אוכלוסייה ומחירים של מרכיבי התקציב העיקריים הם חייבים לגדול באופן מצרפי בעשרות מיליארדי ש"ח בכל שנה. אי-טיפול בגירעון והאמירה כי הוא "ייבלע" בצמיחה עשויים להוביל לירידה משמעותית ברמת השירותים. קל להדגים זאת בתחום החינוך – תקציב חינוך שרק שומר על גודלו הנומינלי יביא להפחתת מספר שעות הלימוד, העלאת מספר התלמידים בכיתה ולביטול פעילויות חינוכיות מסויימות. אומנם התקציב לא יקטן אבל התקציב הריאלי לתלמיד ורמת השירות ידרדרו. קיצוץ בתחבורה, למשל, יורגש רק כעבור שנים, וכן הלאה.

נתוני הבסיס הפיסקליים של המשק הישראלי לשנת 2025 ואילן

1. גידול ההוצאה כבר בתקציב המעודכן לשנת 2024 הוא במרכיבים חד־פעמיים ובבסיס התקציב – הגדלה של כ־70 מיליארד ש"ח⁴³ בהוצאה הכפופה למגבלת ההוצאה, לסכום של כ־582 מיליארד ש"ח. באופן גס ניתן לחלק את הגידול ל־55 מיליארד ש"ח שהם בעלי מאפיינים חד־פעמיים בשל הלחימה – תחמושת, ימי מילואים פיצויים לעסקים וכיוצ"ב; כ־20 מיליארד ש"ח הם בעלי אופי קבוע – תיקון אומדני ביצוע ללא קשר ללחימה, עליית מרכיב הריבית, בין היתר בשל גיוסי החוב הגדולים בשל הלחימה.

2. גידול חזוי בבסיס תקציב הביטחון בשל היערכות מחודשת כחלק מלקחי אירועי ה־7 באוקטובר. מרב ההערכות בתחום זה הן בטווח של עד 20 מיליארד ש"ח, חלק מהגידול כבר כלול בהצעת התקציב ל־2024.

3. רשמית יעד הגירעון לשנת 2024 עומד על כ־6.6%, וממנו כ־4% הוא גירעון מבני. יחס חוב-תוצר עשוי להגיע בסוף שנת 2024 לכ־68%. חזאים מעריכים כי הגירעון בשנת 2024 יעמוד על טווח של 9%–7.4⁴⁴.

4. מיסוי – העלאת מיסים בשנת 2024 היא מינימלית, והעלאת המיסים בשנת 2025 עומדת על כ־8.5 מיליארד ש"ח. צעדים שהיו אמורים להגדיל בשנים הבאות את בסיס המס לא אושרו ברובם.

5. הגירעון המבני בשנת 2025 אף עשוי להיות גבוה יותר מ־2024 מכמה סיבות:

א. חזאים שונים צופים כי כבר בשנת 2024 הגירעון לא יעמוד על 6.6%, אלא על שיעור גבוה מכך, לנוכח נתוני הביצוע עד כה, אופן העברת התקציב בכנסת ונתוני מקרו שונים על המשק הישראלי מהחודשים האחרונים.

ב. עיקר ההתאמות בהוצאות הממשלה בתקציב המוצע לשנת 2024 הן בשיטת הקיצוץ הרחובי. קיצוץ רחובי בשיעור של 5% הוא החלטה לא שגרתית. בעוד שבקיצוץ רחובי של 2%–1% כפי

⁴³ ההוצאות החדשות גדלו בכ־82 מיליארד וקוזזו בהפחתות של כ־9 מיליארד ש"ח בסעיפים אחרים כפי שיפורט.

⁴⁴ לדוגמה, הראל סקירת מקרו שבועית, 9 באפריל, מעריך שהגירעון יעמוד על 7%.

שקורה תדיר⁴⁵ יכולות המערכות להתייעל ולהכיל את הקיצוץ, סביר כי בקיצוץ רוחבי, נטול החלטות מדיניות, לא ניתן יהיה להכיל את הקיצוץ – כי אין שום הנחיה להפסקה או לצמצום של פעילות ריאלית. סביר להניח כי המשרדים יעשו פעולות שיפעילו לחץ על מסגרת התקציב – קיצוצים במקומות לא סבירים, דחיות תשלומים משנה לשנה, יצירת בעיות פוליטיות ועוד.

ג. עיקר העלאות המס אינן חלק מתקציב המדינה – מרב העלאות המס הופרדו מהליך התקציב ויידונו בנפרד, לאחר שאושרה מסגרת התקציב המוגדלת. ספק אם הן יאושרו במלואם.

ד. כפי שהדגמנו קודם, התקציב לשנים 2024 "נהנה" מכך שכאשר האינפלציה עולה, ההכנסה של המדינה עולה מהר יותר מההצמדות של ההוצאות ונוצרים מקורות. תמונת הראי עשויה להיות כי בשנים שלאחר מכן, התקציב יחושק למטרות אחרות אולם לחצים להעלאת שכר ומחירים ימשיכו.

למעשה בתקציב 2024 עשתה הממשלה פחות מהמינימום ההכרחי, וכחות ממה שדרשה מעצמה. צעדים שאושרו בממשלה לא קיבלו את אישור הכנסת. כדי להתכנס לתוואי גירעון ויחס חוב-תוצר סביר בתקציב 2025 יהיה על הממשלה לבצע לכל הפחות את הצעדים האלה:

1. לא לקבוע תקציבים קואליציוניים נוספים ולמנוע מהתקציבים הקואליציוניים לשנים 2023-2024 להיכנס לבסיס – צעד שאמור לחסוך כ־4 מיליארד ש"ח נוספים ביחס ל־2024.

2. להוזיל את עלויות הלחימה של צה"ל על ידי הגדלת היקף המגויסים על חשבון ימי מילואים יקרים.⁴⁶

3. לבצע מהלך של צמצום משרדי ממשלה וייעול אגרסיבי במגזר הציבורי – סגירת כלל משרדי הממשלה המיותרים – התיישבות, ירושלים ומסורת, מורשת, שוויון חברתי, נגב וגליל ועוד.

4. למתן את התוספת לתקציב הביטחון ולדרג אותה ככל הניתן.

5. להשלים את חבילת הצעדים הפיסקלית שלא אושרה במסגרת תקציב 2024.

6. לצמצם תקציבים בפעולות שאינן תומכות צמיחה ואינן חלק מהשירותים הציבוריים הבסיסיים.

45 קיצוצים רוחביים בדרך כלל הם מהלך בשיעורים קטנים יותר ומול עוגת תקציב שהולכת וגדלה. כעת שיעורי הקיצוץ במשרדים האזרחיים גבוה והתקציב המדינה זולת ביטחון קטן.

46 אגף הכלכלן הראשי, "מחזור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל".

נתון קריטי נוסף לצד הנתונים הפיסקליים האלה הוא כמובן תחזית הצמיחה. תחזית הצמיחה לשנת 2025 גבוהה בשל הצפי לחזרת כלל גורמי הייצור לפעילות ועומדת על כ־5.5%.

יודגש, חזרה לצמיחה גבוהה איננה תחזית בלבד אלא תחזית בהינתן ובכפוף לכך שהמנהיגות הפוליטית והכלכלית תעשה את הצעדים הנדרשים להגשימה – קרי, הקצאה יעילה של משאבים, שמירה על אחריות פיסקלית, שימור מנועי צמיחה וכיוצ"ב. ללא כל אלו יתקשה המשק לחזור לייצור מלא ולהתאושש משנת 2025 ואילך. צמיחה גבוהה ב־2025 איננה תחזית כי אם תוכנית עבודה. ללא סדרי עדיפות נכונים הקצאת משאבים יעילה ויצירת אמון של הציבור והעסקים במשק לא יתממשו תחזיות הצמיחה הגבוהות.

חלק ג - מבט לעתיד

סדר עדיפות חדש - יצירת מסגרת כלכלית לאסטרטגיה פיסקלית לשנים הקרובות

בחלק הראשון של המסמך הראנו כי המדיניות הפיסקלית של ישראל ב־20 השנים האחרונות הייתה אחידה למדי – הפחתת נטל המס מהתוצר בהיקף שחיקת הוצאות הריבית והביטחון ביחס לתוצר; שמירה על היקף השירותים החברתיים מהתוצר ברמה קבועה אם כי נמוכה בהשוואה בינלאומית, ובתוך ההוצאה האזרחית שחיקה בתמהיל התקציב של מנועי צמיחה ושל החינוך הממלכתי. בשל אירועי ה־7 באוקטובר נוצר כורח לסטות מנתיב זה. אילוצים אלו, לצד מגמות ארוכות טווח נוספות, מחייבים בחינה אסטרטגית ארוכת טווח של המדיניות הפיסקלית. תחילה יש להגדיר את מטרות המדיניות – מה חשוב לנו להשיג? ומכאן נבחן מגמות ארוכות טווח, שמטבען קשות לשינוי והן מהוות אילוץ שיש להתחשב בו. לנוכח המטרה והמגמות יש לקבוע עקרונות על, ומשם לפרוט הצעה ליישום.

מטרה

המטרה בקביעת סדר עדיפות חדש היא לאפשר למשק הישראלי להתמודד עם האתגרים החדשים, הדחופים והמיידים: מימון עלויות הלחימה, שיקום העוטף ותמיכה בעסקים ובפרטים הנפגעים ממצב הלחימה, מתוך ביצוע ההתאמות הנדרשות לשמירה על איתנות פיננסית של הכלכלה ושל הממשלה ובראי היום שאחרי הלחימה, ומתוך בניית אופק כלכלי-חברתי ברור המעלה את רמת השירותים הציבוריים ורמת החיים לכלל האוכלוסייה.

סדר עדיפות חדש צריך לכלול החלטות מקרו־כלכליות אחראיות המשקפות שמירה על אחריות פיסקלית, לצד תמיכה בצמיחה מכלילה של המשק באמצעות מדיניות מושכלת, הן בצד ההכנסה והן בצד ההוצאה.

לצד האתגרים המיידים הנכפים על סדר היום הציבורי כבר בתקציב 2024, יש להתייחס לכמה מגמות מקרו-כלכליות ארוכות טווח אשר צריכות להשפיע וישפיעו על היכולת לייצר סדר עדיפות חדש ועל הרכבו.

מגמות ארוכות טווח וסיכונים שישפיעו על קביעת סדר עדיפות חדש

1. תקציב הביטחון וגודלו ביחס לתוצר

בחלק זה אנו מקבלים כנתון שתירש הגדלה פרמנטית בתקציב הביטחון, כפי שמתוארת בחלק ב'⁴⁷ ובעטיה יגדל בסיס תקציב הביטחון מהתוצר בשיעור גבוה במיוחד וחריג ביחס למגמה זה שנים רבות. על פי התוואי המוצע הגידול המקסימלי של תקציב הביטחון יעמוד על 1.5% תוצר ביחס למצב הקיים בשנת 2025, וצפוי להישחק משמעותית כחלקו בתוצר בשנים שלאחר מכן. יש חשיבות גדולה ביותר שחלק מהגידול יגיע מהתייעלות פנימית בתקציב הביטחון, ותוך גיבוש תפיסת ביטחון חדשה במסגרת מקצועית שאיננה ביטחונית בלבד. לאחר ההעלאה הנדרשת חשוב שהעלייה הריאלית בתקציב הביטחון תהיה מתונה מהגידול בתוצר, כלומר שמשקלו של תקציב הביטחון בתוצר יישחק. כיוון שחלק ב' עוסק בכך, לא נרחיב בנושא זה בחלק זה.

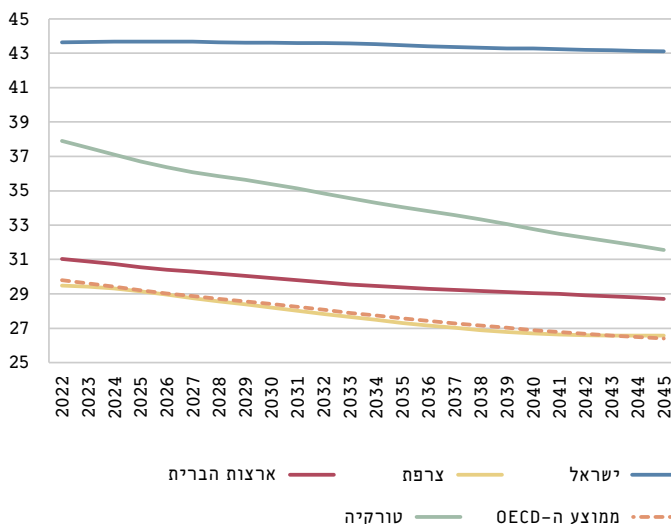
2. מגמות דמוגרפיות והשפעתן על המשק

שיעור הילודה בישראל העומד על 2.9 ילדים לאישה, וגידול האוכלוסייה בישראל, העומד על כ-1.9%, לא השתנה מהותית בשנים האחרונות, בניגוד לרוב המוחלט של מדינות ה-OECD בפרט, ולמדינות העולם בכלל, שבהן שיעורי הפרייון וקצב גידול האוכלוסייה התמתנו דרמטית. כך הפכה ישראל למדינה שבה שיעור הפרייון הוא הגבוה ביותר בעולם המערבי, ובעקבות זאת למדינה שיש בה שיעור גבוה מאוד של אוכלוסייה צעירה. מבחינה זו, ישראל ניצבת מול פירמידת גילים וצפי גידול אוכלוסייה חיובי יותר ממדינות מפותחות רבות אחרות.

47 מנואל טרכטנברג, ששון חדד, הדס שבחאי ויובל רז, "תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות ברזל", INSS, 2024.

33 הרשים

שיעור אוכלוסייה צעירה עד גיל 24 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים ל-*Population projections*, מחקר OECD.Stat

3. לפי ממצאי מחקר חדש של המכון הישראלי לדמוקרטיה הצפוי להתפרסם בקרוב, כבר בעשורים הקרובים צפוי ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה הישראלית להשתנות שינוי עמוק. במרכזו של שינוי זה ניצב הגידול הניכר בשיעורה היחסי של הקבוצה החרדית אפילו בתרחישים המתחשבים בירידה שנמדדה לאחרונה בפריזון לאישה באוכלוסייה החרדית. בשל ההתבדלות התעסוקתית וההשכלה הנמוכה של האוכלוסייה החרדית, יש לכך השלכות ניכרות על המשק. רמת ההון האנושי הממוצעת – אלא אם כן יחולו שינויים התנהגותיים מרחיקי לכת – צפויה להידרדר, או לכל היותר להתכנס בתוך עשור עד שני עשורים לסטגנציה ברמה שאינה ממצה את הפוטנציאל המשקי. התפתחות זו תיתרגם לקיטון בהכנסות מעבודה ובתשלומי המס, וסביר שגם לפגיעה בתוצר לנפש, ובגידול נטל ההוצאה התקציבית על רווחה וישיבות.⁴⁸

48 איתמר יקיר, גלעד מלאך, רועי קנת פורטל וגבריאל גורדון, "תחזיות דמוגרפיות בחברה החרדית", המכון הישראלי לדמוקרטיה (בהכנה).

קצב גידול האוכלוסייה החריג למדינת עולם מערבי, הנובע משיעור ילודה גבוהים, מפעיל לחץ כלכלי, קודם כול על מערכות התשתית והנדל"ן – מדינת ישראל נמצאת במרוץ תמידי לבניית יחידות דיור חדשות לכ־60,000 משקי בית חדשים בכל שנה,⁴⁹ להרחבת מערכות התחבורה הציבורית, ולגידול במספר המיטות בבתי החולים, בתי ספר ומוסדות ציבור אחרים, להקמת תשתיות מים וביוב, כבישים, תשתיות חשמל ותקשורת ועוד. הביטוי של לחץ זה הוא הן על מערכות המקרקעין והתכנון, והן בהוצאות משקי הבית, שלפי משקולות מדד המחירים לצרכן, ההוצאה על דיור נאמדת בכ־25% מהוצאותיהם.

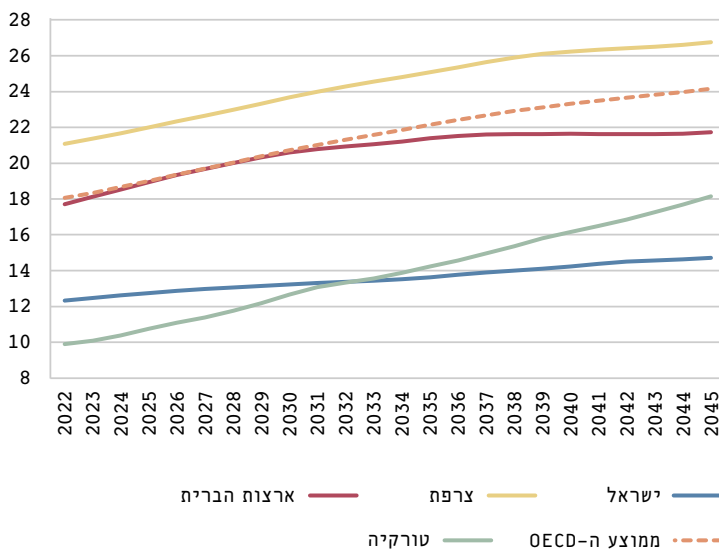
לצד זאת, עניין מרכזי המקבל ביטוי בתקציב המדינה הוא הלחץ התקציבי על מערכות החינוך. כאמור לעיל בחלק א', תקציב החינוך היה התקציב הגדול ביותר בתקציב המדינה (עד המלחמה), והוא גדל במיליארדים בכל שנה. המשך מגמות גידול האוכלוסייה, לצד הגידול בחלק האוכלוסייה שאינו לומד לימודי ליבה ולפיכך כאשר הוא מגיע לשוק העבודה פיריון העבודה שלו נמוך, מעיבות על המשך השגשוג של המשק. משרד האוצר ובנק ישראל פרסמו כמה תחזיות בנושא הקובעות שאובדן תוצר מרמת תעסוקה ופיריון נמוכה בקרב אוכלוסייה זו תקטין את התוצר לאורך השנים בכ־6.7 טריליון ש"ח, ובנק ישראל העריך כי השינויים הדמוגרפיים הצפויים יחייבו העלאת מיסים ישירים בכ־16.5%, כדי לשמור על רמת השירותים הקיימת.⁵⁰

תמונת הראי היא הזדקנות האוכלוסייה.

49 להמחשה, לו היה שיעור הגידול באוכלוסייה בישראל דומה לממוצע ה-OECD ניתן היה להסתפק בממוצע בחוספת יחידות דיור של כ־15-12 אלפי יחידות דיור בשנה, כמחצית ממספר יחידות הדיור שנבנו בהתחדשות עירונית בלבד בשנת 2022.

50 אמיר ירון, "החברה החרדית כחלק מהמחר הכלכלי של ישראל", הרצאת נגיד בנק ישראל בכנס 31.12.2019 The Marker.

34 חרשים שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65 (ב-%)



מקור: ש.ם.

בעוד שרוב העולם נאלץ לעסוק בסוגיות של הגירה בעקבות הידלדלות כוח העבודה, בהשפעת נסיגת גודל האוכלוסייה על הכלכלה, בלחץ כלכלי על מערכות הבריאות והפנסיה ההופכים לאיום ממשי על כלכלות רבות בשל הזדקנות האוכלוסייה, בישראל לכאורה הבעיה פחותה בשל שיעור הילודה הגבוה. כמו כן, אף שיש צעדים נוספים לעשות בתחום זה, לאורך 20 השנים האחרונות ביצעה ישראל כמה מספר צעדים כלכליים שהכינו אותה להזדקנות האוכלוסייה "הצנועה" בהשוואה בינלאומית – העלאת גיל הפרישה בשנת 2021, הגדלת החסכון לטווח ארוך, פנסיה חובה, ביטול הפנסיה התקציבית ועוד. אין בכך כדי לומר שאין צעדים נוספים שראוי לעשות בתחום זה, אולם השילוב בין הזדקנות אוכלוסייה האיטית יחסית בהשוואה בינלאומית לבין הצעדים האלה סביר.

4. השלכות המהפכה המשפטית והקיטוב הפוליטי

הקיטוב הפוליטי בישראל הגיע לשיא במהלך שנת 2023 בשל הרפורמה המשפטית וההתנגדות לה – נגיד בנק ישראל, בכירי משרד האוצר ובכירי הכלכלנים במשק עמדו במסגרות שונות על השפעותיה השליליות של הרפורמה על הכלכלה הישראלית – חששות משקיעים, בעיקר בענפי ההייטק, מהשקעה במדינה בעלת משטר לא דמוקרטי, בריחת קניין רוחני, היחלשות המטבע ועוד. אומנם מה־7 באוקטובר אין קידום סדר יום אקטיבי של המהפכה המשפטית, אולם המערכת הפוליטית לא הגיעה להסכמות על ביטולה, ואין ודאות שהיא לא תקודם.

חלק מההשפעות הללו, בעיקר על השקעות הון בענפי ההייטק, התממשו, ובתקופת הרפורמה המשטרית נתונים שונים מראים שהירידה בגיוסי ההון בענף ההייטק הישראלי הייתה חריפה יותר מהירידה המקבילה במדינות אחרות. לפי דוח רשות החדשנות לשנת 2022, כ־80%–75% מגיוסי ההייטק הם מקרנות זרות, ולפיכך, אליבא דרשות החדשנות, הם חשופים מהותית לסיכונים. ניהול סיכונים אלו ילווה את ישראל בשנים הקרובות.

ככל שהמהפכה המשפטית תמשיך ללוות את השיח הפוליטי בישראל בקיטוב משמעותי כל כך, היא תשפיע לרעה על הצמיחה, תסכן את אשראי ההכנסות ועוד.

5. שינויים בסביבה העולמית

ישראל היא כלכלה פתוחה לעולם: שיעור הייצוא מהתוצר עמד בשנת 2022 על 31.7%, לעומת 30.4% ממוצע OECD, וכמחציתו טכנולוגיה עילית. עוצמת המשבר הנוכחי בישראל מובילה באופן טבעי להשוואה למשבר הקורונה, המשבר הכלכלי הגדול האחרון. כמשק פתוח ישראל זינקה ביציאה מהקורונה בסיוע מדיניות מוניטרית ופיסקלית מרחיבה בחלק משמעותי של מדיניות העולם. הזינוק המרשים עשוי לייצר אמירות בישראל שאין לטפל בגירעון ובחוב וכי "צמיחה" תכסה עליהם. אולם, כעת לא מדובר במשבר גלובלי אלא במשבר ישראלי נקודתי, וככלכלה פתוחה ישראל תושפע מהמגמות החזיוניות הנוכחיות לכלכלה העולמית, הן מאיומים והן מהזדמנויות – סביבת ריבית גבוהה ברוב מדינות העולם, צמיחה נמוכה יחסית של סין, שהיוותה מנוע כלכלי משמעותי בשנים האחרונות, מלחמה על אדמת אירופה והתעצמות צבאית של מדינות רבות, היוצרת הזדמנות להגדלה של ממש בהיקפי הייצוא של התעשייה הצבאית הישראלית המפותחת. נדמה כי הסיכונים מהכלכלה העולמית עולים על הזדמנויות ובעיקר אינם מהווים סביבה תומכת כפי שהייתה ביציאה מהקורונה.

6. משבר האקלים

משבר האקלים מעסיק מאוד את המדינות המובילות בכלכלה העולמית ומשפיע עליה. משבר האקלים כבר דורש מישראל, וצפוי שידרוש עוד, השקעות במימון פרטי וציבורי בתחומי האנרגיה, הפסולת, ההיערכות לאירועי קיצון סביבתיים, וזאת לצד תוכנית אסטרטגית שתאפשר ביצוע יעיל ומהיר של השקעות אלו ושל הפחתת פליטות פחמן של המשק הישראלי.

למשבר האקלים כמה השפעות אפשריות על תקציב המדינה, לצד עלויות משקיות. ראשית, הוצאה משמעותית על צמצום פליטת גזי חממה, לצד עלויות משקיות שמתבטאות בתעריף החשמל, במחירי הרכבים ועוד. כמו כן, ישנה עלות לתקציב המדינה בתוכניות לתמיכה בצמצום צריכת אנרגיה ולעידוד מעבר לאנרגיה מתחדשת, לתעריפי מס נמוכים לרכבים חשמליים ועוד. יש טענה שברמה התקציבית מוטב להקדים ביצוע השקעות במניעת פליטת גזי חממה משום שבעתיד צעדים שיבוצעו בלחץ יהיו יקרים יותר.⁵¹ לצד העלויות הכלכליות נוצרות גם הזדמנות כלכליות משמעותיות: ישראל בהיותה מוטת חדשנות והייטק יכולה לפתח טכנולוגיות התומכות בתהליך וליהנות מההשקעות העולמיות בתחום. בארה"ב קבע חוק הפחתת האינפלציה ("act") מימון להשקעות בתחום הסביבתי בהיקף של כ־370 מיליארד דולרים.⁵²

עקרונות למדיניות התקציבית

האתגרים הרבים והייחודים העומדים בפני הכלכלה הישראלית בשנים הקרובות מחייבים מדיניות ובה שלושה ראשי חץ: שיפור במדדים הפיסקליים, שינוי מגמה להגדלת השירותים הציבוריים האוניברסליים ולשיפורם, כך שהגידול בנטל המס על מי שנושאים בעיקר הנטל יביא לשיפור השירותים שהם נהנים מהם; ושמירה על השקעה בתשתיות.

51 ראו, למשל, בדוח של משרד האוצר הניו־זילנדי:

Evidence suggests that reducing emissions earlier is likely to reduce overall transition costs by avoiding the need for more dramatic reductions later. (The Treasury's combined Statement on the Long-term Fiscal Position and Long-term Insights Briefing, New Zealand's Treasury, 2021, p. 32)

H.R. 5376 – 117th Congress (2021–2022): Inflation Reduction Act of 2022, Congress. 52 gov, Library of Congress

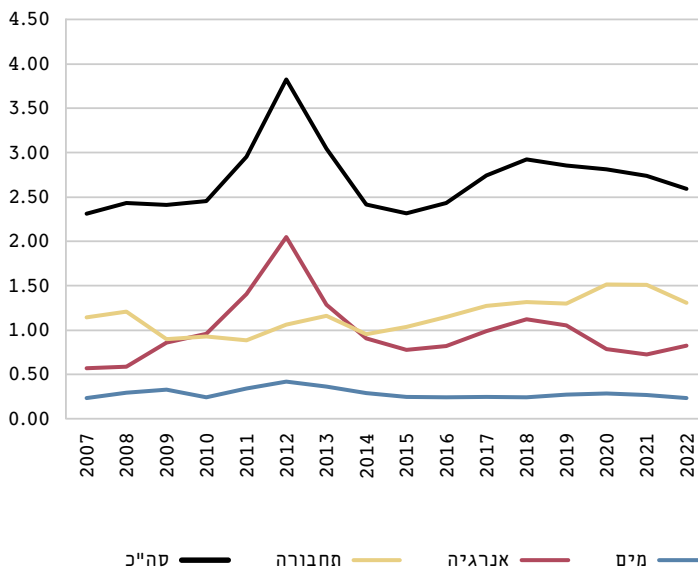
1. הורדת יחס חוב-תוצר

קביעת יעדים בתחום זה פשוטה יחסית – ישנה מוסכמה כלכלית רחבה הקובעת יעד של 60% של חוב ביחס לתוצר ומקובלת בכלל מדינות ה-OECD. לכן, שאלת המדיניות כעת היא, לאחר שיחס חוב-תוצר בסוף שנת 2024 יעמוד על טווח של 68%-67%, באיזה קצב יש להחזירו ל-60%? עמידה ביעד חוב-תוצר היא יעד מדיניות מרכזי, שכן היא מקנה את יכולת התגובה של המדיניות לזעזועים.

2. השקעה בתשתיות

כפי שהודגם לעיל, בשנים הקרובות על תקציב המדינה והמשק יהיה לממן גם חזרה ליחס חוב-תוצר סביר, וגם את עלויות המלחמה והשיקום, עלויות הריבית התופחות, תפיסות הגנה יקרות יותר ושמירה והגדלה של שירותים חברתיים. ניסיון העבר מלמד כי כשמגדילים הוצאות שוטפות נוטים לדחות ולדחוק את ההשקעות התקציביות שחשיבותן רבה בתמיכה בצמיחה הפוטנציאלית של המשק. כפי שהראנו, המשק הישראלי נמצא בתת-השקעה בתשתיות, בדגש על תשתיות תחבורה בכלל ובתחבורה ציבורית בפרט, וכבר כיום ניכרת ירידה בהשקעות בתשתיות ביחס לתוצר במשק הישראלי. לכן, כל מדיניות פיסקלית צריכה לשאוף לשמור ואף לגדיל את היקף ההשקעה המשקית בתשתיות כאחוז מהתוצר כאשר בחלק מההשקעות ניתן לשלב גם מימון פרטי.

35 הרשים השקעה בתשתיות ביחס לתוצר (ב-%)



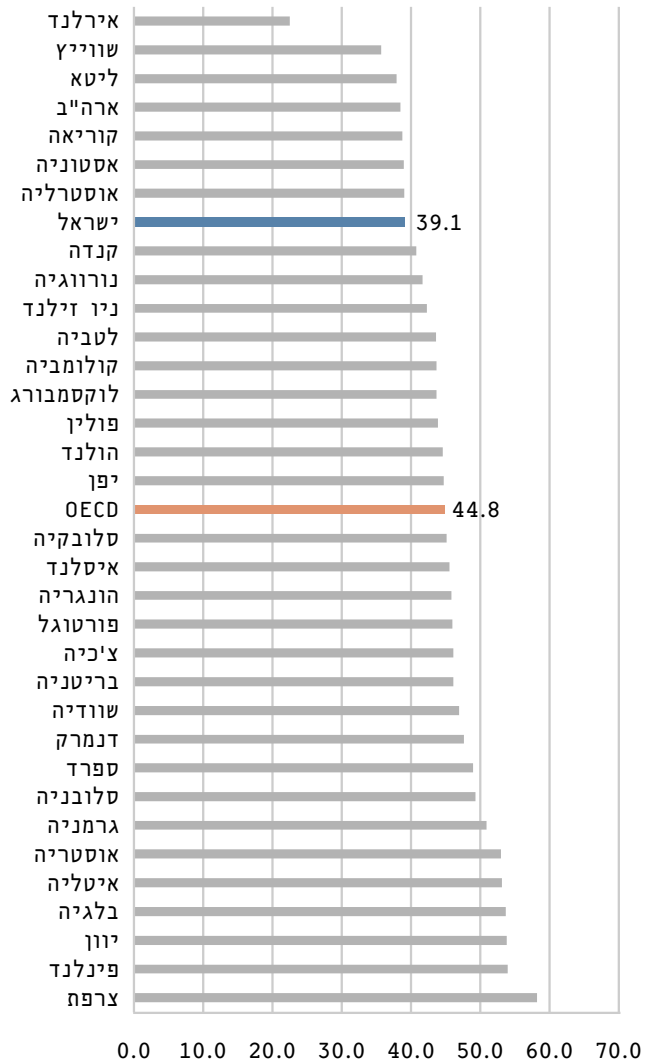
מקור: עיבודי המחברים לחשבונות לאומיים 1995-2021, לוח 8א, ולשנתון סטטיסטי לישראל חשבונות לאומיים - שנתון סטטיסטי לישראל 2023 - מספר 74, לוח 11.17, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3. הגדלת היקף ההוצאה הציבורית האזרחית כאחוז מן התוצר

בניגוד ליחס חוב-תוצר, אין תשובה כלכלית "מוסכמת" לשאלת גודל הממשלה האופטימלי ביחס לתוצר. הסוגייה של גודל הממשלה הרצוי מהתוצר והמשמעויות הנגזרות ממנה מעסיקה רבות כלכלנים ואנשי ציבור, בשל היותה שאלה מדיניות כלכלית ופוליטית. נתון מקובל להשוואה בין המדינות בהקשר זה הוא גודל הממשלה הרחבה בישראל לעומת מדינות אחרות ולעומת ממוצע ה-OECD.

36 חרשים

ההוצאה הציבורית בישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2022 (באחוזי תוצר)

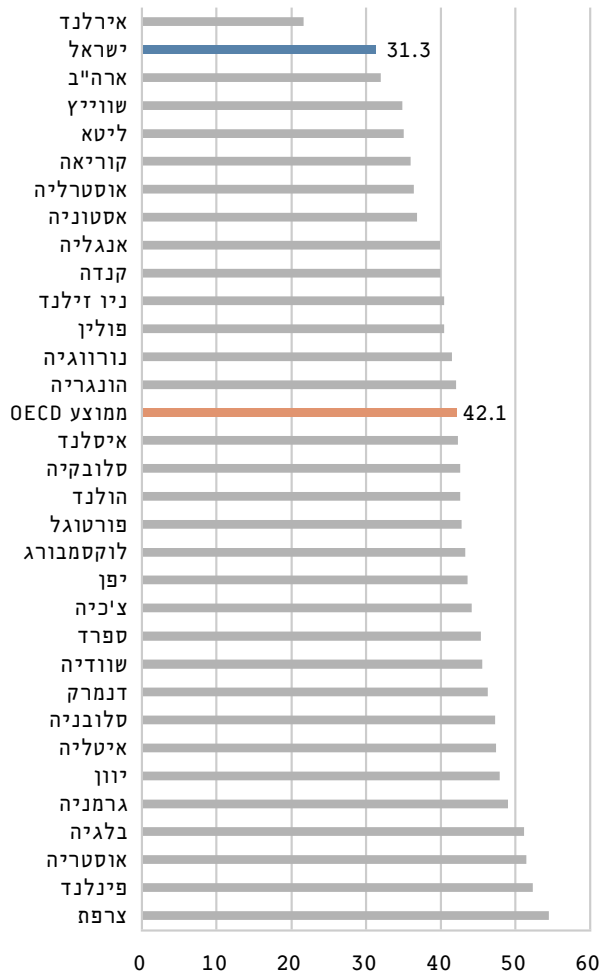


מקור: דוח בנק ישראל 2022, נספחים סטטיסטיים, המגזר הציבורי ומימונו, לוח ו'-נ'-21.

ניתן לראות כי הפער בין ההוצאה הציבורית בישראל לבין ממוצע ה־OECD עומד על כ־6%, ובתקציב האזרחי ללא ריבית – פער של 53.11.3%⁵³. כלומר, בהוצאה על השירותים האזרחיים מדינת ישראל נמצאת בקצה התחתון של סולם המדינות המפותחות.

53 על בסיס עיבודי המחברים לדוח בנק ישראל 2022 ולנתוני הבנק העולמי, אינדיקטור Military expenditure (% of GDP). האינדיקטור של הבנק העולמי ככל הנראה איננו מדויק ביחס למשמעות התקציבית של ההוצאה הביטחונית בישראל – כך, למשל, בנק ישראל העריך כי הצריכה הביטחונית עמדה על כ־4%, או 3% מהתוצר לאחר ניכוי התמיכה האמריקאית, ואילו האינדיקטור של הבנק העולמי מדווח על הוצאה ביטחונית עומדת בישראל העומדת על 4.5% תוצר. למרות זאת, נצמדנו לאינדיקטור של הבנק העולמי כדי לאפשר השוואה בינלאומית נכונה יותר. כך או כך, הבחירה בין המדדים לא משנה את הדירוג היחסי של ישראל בהשוואה הבינלאומית במהותו.

תרשים 37
הוצאה הציבורית בישראל לעומת מדינות ה-OECD, בניכוי הוצאות על ביטחון וריבית, 2022 (באחוזי תוצר)



מקור: עיבודי המחברים לדוח בנק ישראל 2022 ולנתוני הבנק העולמי. דוח בנק ישראל 2022, נספחים סטטיסטיים, המגזר הציבורי ומימון, לוח ו'-נ'-21. הבנק העולמי, אינדיקטור Military expenditure (% of GDP).

כמו בכל השוואה בינלאומית, גם בהשוואה זו ניתן להצביע על הבדלים מבניים בין מדינות, ובמקרה זה באופן שבו מסופקים שירותים ציבוריים. כך, הביקורת על ההשוואה נוגעת בעיקר לאופן רישום פנסיית חובה – שבישראל איננה חלק מההוצאה הציבורית, בשונה ממדינות רבות אחרות. חלק נוסף מהביקורת נוגע למיסוי קצבאות ולמיסוי "בעין" – תמיכה בחקלאים ושירות החובה.⁵⁴ אולם ביקורת זו יכולה להסביר רק חלק קטן מהפער בתקציב האזרחי בין התקציב בישראל לבין הממוצע במדינות ה־OECD, וסביר כי גם חלק זה מתקזז חלקית עם תיקונים מתבקשים העשויים דווקא להגדיל את הפער.⁵⁵

ההשוואה הבסיסית של אברהם ושראל מתייחסת למדד ההוצאה הממשלתית הכוללת, ולא למדד ההוצאה הממשלתית האזרחית, קרי, ללא הוצאות ביטחון וריבית. כלומר, הם מודדים את כלל הוצאות הממשלה, ולא את הוצאות על שירותים לאזרחים. ההוצאה הכוללת היא מדד חשוב, אבל היא אינה תופסת את התקציב המיועד לשירותים שהאזרחים נהנים מהם, אלא את כלל האילוצים התקציביים העומדים בפני הממשלה. משמעות הפער בין ההוצאה הכוללת וההוצאה האזרחית, פער גדול במיוחד בישראל, הוא שהממשלה תצטרך להשית על המשק נטל מס גבוה יותר כדי לספק לאזרחים רמת שירותים דומה לזו של מדינות שמצבן הכלכלי דומה לה. מכאן עולה השאלה אם האזרחים בישראל מוכנים שרמת המס שלהם תהא גבוהה יותר כדי לקבל שירות ממוצע בהשוואה בינלאומית.

ואכן, בהשוואה בינלאומית עולה כי האמון של הציבור הישראלי בכך שיזכה בתמיכה ממשלתית אם יזדקק לה היא הנמוכה ביותר מכל מדינות ה־OECD.⁵⁶ אפשר לייחס פער מהסוג הזה בשביעות הרצון לכמה גורמים: לתקצוב נמוך יותר של השירותים האזרחיים בישראל ביחס לממוצע

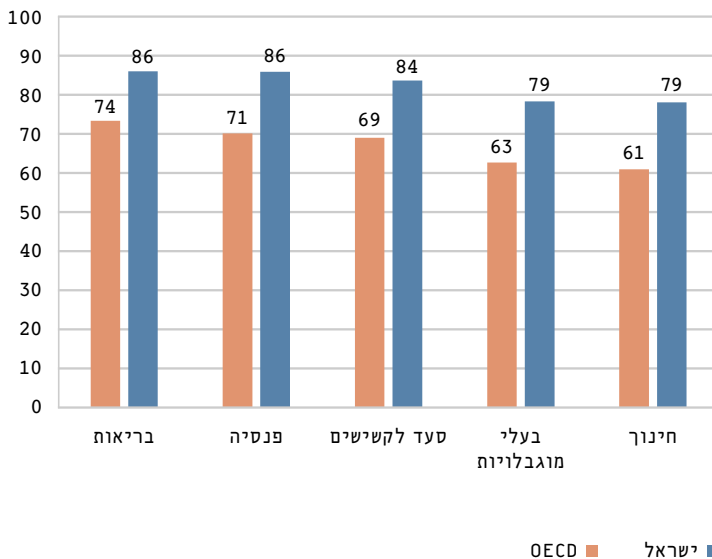
54 ניסן אברהם ומיכאל שראל, האם הוצאות הממשלה נמוכות בהשוואה בינלאומית והאם רצוי להגדילן?, נייר מדיניות מס' 50, פורום קהלה, יוני 2019.

55 כך, למשל, אומדן של האיחוד האירופי העלה שתיקון מדד נטל המס כך שיכלול זקיפה של הפנסיה התקציבית של משרתי ציבור (שאינה מופרשת בתלוש השכר אלא נרשמת כזכאות שתמומש בהמשך), תשלומים משלימים ממשקי הבית ותיקונים נוספים לשם עקביות ההשוואה בין מדינות, מעלה את נטל המס הממוצע של האיחוד האירופי בכנקודת אחוז. כלומר, אם נזקוף להוצאת ממשלות ה־OECD את ההתחייבויות שלהן לעובדים העתידים לקבל פנסיה תקציבית, סביר שהפער בינן לבין ישראל (שהיקף ההתחייבויות הפנסיה התקציבית החדשות שלה הוא ככל הנראה נמוך) צפוי לגדול. ראו [Data on Taxation Trends – methodological and explanatory notes, EU \(2023\)](#)

ה־OECD, לפער בגורמים שאינם תקציביים גרידא, שהם חלק מ־"פונקציית הייצור" של השירותים לאזרחים, ולא מהתשומות, או לכך שהשירותים מוטים לקבוצות אוכלוסייה שהמשיב אינו נמנה עליהן. בהתחשב בפער משמעותי בהוצאה האזרחית ביחס לממוצע ה־OECD, סביר שלתשומות יהיה חלק חשוב בהסבר הפער בשביעות הרצון. יתר על כן, השאלה אם יש לתעדף את ההשקעה בשירותים החברתיים או בגובה נטל המס איננה שאלה כלכלית גרידא, כי אם ערכית ופוליטית. כלכלנים יוכלו לתרום לדיון את המחירים והיתרונות של צעדי המדיניות לסוגיהם, אך ההכרעה בנוגע לגודל הממשלה הרצוי היא הכרעת מדיניות. בישראל, בהשוואה בינלאומית, הביקוש להשקעה ממשלתית הוא מהגבוהים ב־OECD – למעלה מ־80% מהמשיבים על סקר מייצג מעידים כי היו רוצים שהממשלה תוציא יותר על תחומים חברתיים: חינוך, בעלי מוגבלויות, סעד לקשישים, פנסיה ובריאות.

38 חרשים

"בשיקול המיסים שאתם עשויים לשלם והשירותים שאתם עשויים לקבל, האם תרצו שהממשלה תוציא פחות, אותו הסכום, או יותר כסף על התחומים הבאים" – שיעור המשיבים שרוצים שהממשלה תוציא יותר, ישראל מול ממוצע ה־OECD (ב־%)



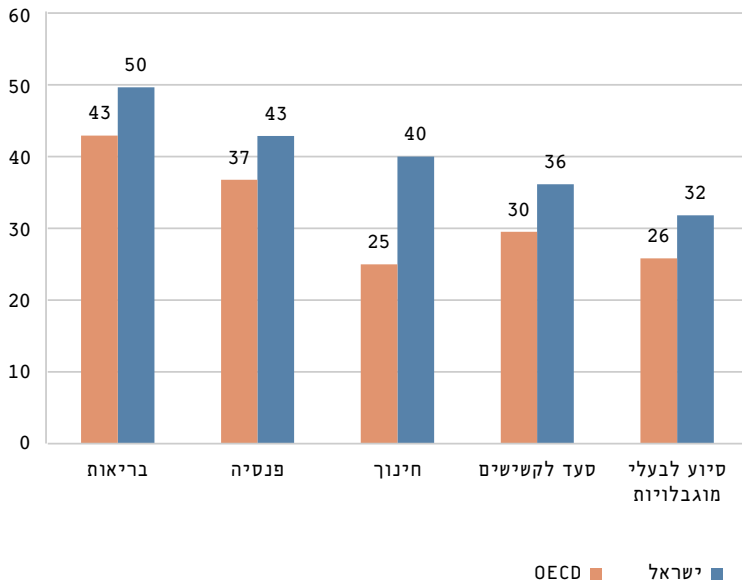
מקור: עיבודי המחקרים לגל 2022 של סקר Risks that Matter של ה־OECD.

ניתן, כמובן, לטעון שהציבור אינו מעוניין באמת בהעלאה הניכרת של המיסים שתידרש לשם השקעה חברתית נוספת, אך גם בהשוואת שיעור המשיבים שהיו מעוניינים לשלם תשלום משמעותי, 2% מהכנסתם, כדי לשפר את השירותים החברתיים בתחומים שונים, ישראלים העידו כי יהיו מעוניינים בתשלום כזה הרבה יותר מהמוצע ב־OECD. יש להודות כי בניסוח מחמיר זה פחות ממחצית מהמשיבים הישראלים העידו כי היו מעוניינים בהעלאת מס משמעותית כל כך, אך אנחנו מעריכים כי הדבר נובע משילוב בין הקריטריון המחמיר שעליו נשאלו המשיבים (תשלום 2% שלמים מההכנסה עבור שיפור בתחום הוצאה ספציפי) לבין חוסר האמון במערכת הפוליטית. לפי ממצאי סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, כמעט מחצית ממי שמעוניינים ביותר שירותים חברתיים אך אינם מעוניינים לשלם יותר מיסים כדי לממן אותם העידו שאינם מאמינים שהעלאת מיסים אכן תתורגם ליותר שירותים.⁵⁷ במילים אחרות, ישנו ביקוש לא ממומש להגדלת השירותים החברתיים בישראל, וההתנגדות הציבורית להעלאת המיסים הדרושה להגדלה זו נשענת במידה רבה על חוסר אמון בכך שמדיניות חברתית אכן תיושם.

57 קרנית פלוג, דפנה אבירס-ניצן ורועי קנת פורטל, "סקר כלכלי מיוחד: כמחצית מהציבור אינם מרוצים מהמצב הכלכלי במדינה; 39% לא מרוצים מהשירותים הציבוריים שהם מקבלים ממנה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.1.2024.

39 הרשים

שיעור המשיבים המוכנים לשלם 2% מהכנסתם, במס או בתשלום חברתי מקביל, כדי לספק גישה ושירות טובים יותר בתחומים חברתיים שונים, ישראל מול ממוצע ה-OECD (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לגל 2022 של סקר Risks that Matter של ה-OECD

סדרי העדיפות של הממשלה, כפי שהוצגו בחלק הראשון של מסמך זה, הפערים מה-OECD בהוצאה הציבורית והאזרחית ועמדות הציבור בעניין הצורך לשפר את השירותים האזרחיים ביחס לעמדות ה-OECD, תומכים בהגדלת ההוצאה החברתית בנייתו מקרו או top-down.

מה בדבר ניתוח bottom-up של הצרכים? המגמה בשנים האחרונות הייתה של הקטנת חלקה של הממשלה בתוצר. בצד ההוצאה – ריבית וביטחון. בצד ההכנסה – ירידה בהכנסות ממיסים. יתר התקציבים הגדולים ויתרת תקציב המדינה בכללותו, למעט תקציב התחבורה שגדל מאוד, שמרו על גודלם ביחס לתוצר, אך ברמה נמוכה יחסית. אולם, בהנחה שאין רצון להקטין את השירותים החברתיים כאחוז מהתוצר, האתגרים התקציביים העולים מהניתוח מטילים על הממשלה כמה "מטלות כבדות משקל".

1. **תחבורה.** הקמת שני קווי רכבת קלה (רק"ל) – אחד בירושלים ואחד בתל אביב – העלתה, לצד הוצאות אחרות, את ההוצאה על תחבורה בכמעט אחוז מהתוצר. כיום נמצאים בעבודה ארבעה קווי רק"ל נוספים, שניים בגוש דן ושניים בירושלים, ומתוכננים שלושה קווי מטרו בגוש דן, שאף שמחציתם לא תמומן מתקציב המדינה,⁵⁸ עלותם תגיע ללפחות חצי אחוז תוצר בשנה בשנים הקרובות.

2. **חינוך.** הניתוח העלה כי בשנים האחרונות התקציב לתלמיד בחינוך החרדי, בחינוך העל-תיכוני ובחינוך הערבי עלו בקצב מואץ. החינוך היסודי וחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי עלו בקצב איטי יותר. רפורמות בתחום החינוך ושיפור ההישגים תחייב הקצאה תקציבית נרחבת.

3. **בריאות.** ניתוח צרכים בתחום הבריאות מעלה מרחב גדול מאוד של הוצאות תוספתיות שניתוחן אינו במסגרת מסמך זה ומגיע לסכומי עתק. אולם כמה מגמות מחייבות התייחסות – המחסור בצוותי רפואה, תחום בריאות הנפש וההשלכות רפואיות של מלחמת חרבות הברזל, ושמירה על קו אחד עם ה־OECD בכל הקשור לטכנולוגיה.

שילוב בין היעדים לתקופה הדרושה למימושם

מכיוון שהיעדים – הן הורדת יחס חוב-תוצר והן העלאת שיעור הוצאות הממשלה מהתוצר – מחייבים שינוי מגמה ביחס למדיניות המס והעלאות מיסים לא מבוטלות, מוצע לקבוע יעד של עשור לעמידה בהם. לטווח הארוך ולהדרגתיות יש שני יתרונות בולטים:

1. קידום יעדים אלו במשולב ומהר יחייב העלאה חדה של שיעורי המס, שמעבר להיתכנות נמוכה ברמה הפוליטית-ציבורית, עשויה להסב נזק לתחרותיות של המשק ולתמריצים לעבודה.

2. העלאת תקציב משמעותית במגזר הציבורי שתיעשה מהר מדי עשויה להיספג במערכות השכר ובאופן העבודה הקיים, ללא הבטחת השינויים והרפורמות הנדרשים בעבודת המערכות והתייעלותן. גיבוש תוכנית עבודה רצינית ואיכותיות, מדידה ובקרה על הביצוע והקצאת תקציבים בהתאם, הם תהליכים שתכנונם ויישומם צפוי להיות ארוך.

יישום האסטרטגיה הפיסקלית והמצרפית לשנת 2025 ואילן⁵⁹

1. יחס חוב-תוצר⁶⁰

כאמור על הממשלה לקבוע לוחות זמנים לחזרת יחס חוב-תוצר לכ־60%. אנו מציעים שהיעד יעמוד על 10 שנים. מדובר אומנם ביעד רחוק מאוד, אך הוא מתחייב לנוכח ריבוי האתגרים, קביעת סדר העדיפויות החדש, הכולל הגדלת הוצאה אזורית.

כדי להאיץ את הירידה ביחס חוב-תוצר מעבר לירידה שתושג באמצעות העלאת מיסים והגידול בתוצר, רצוי להאיץ תהליכי הפרטה מתוכננים וחיוניים ברמה הכלכלית. קרי, בעיקר חברות ממשלתיות שהממשלה תכננה להפריט או להנפיק נתח מהן כדי ליעל את פעילותן – כגון הדואר, נמל אשדוד, התעשייה האווירית ועוד; ומכירת קרקעות מתוכננות ולא מתוכננות שיש יתרון בתכנון על ידי המגזר הפרטי במחיר שוק ישירות לפרטים במשק, לשוק ההון וליזמים.

יובהר, אין מדובר בגיבוש תוכנית להפרטות ללא בחינה ומכירת נכסי מדינה בנזיד עדישים. מדינת ישראל איננה מדינה פושטת רגל הצריכה למכור נכסים כדי לממן את הוצאותיה. אולם, האצת הפרטות מתוכננות, לצד מכירה מואצת של קרקעות שתטיב עם שוק הנדל"ן, יכולות להאיץ את ירידת יחס החוב-תוצר בתקופה שבה הדבר נדרש. התוכנית, כאמור, תאפשר למתן את עליית המס בישראל. על תוכנית ההפרטות להשלים את ירידת יחס חוב-תוצר לכ־60% בתוך עשור לכל היותר.

2. גירעון

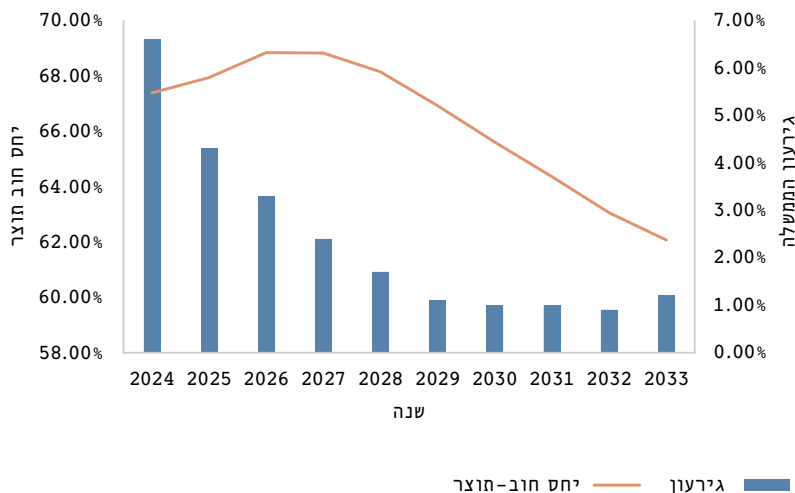
בשנת 2024 יעמוד הגירעון על 6.6%, וללא כ־55 מיליארד ש"ח הוצאה חד־פעמית, יעמוד הגירעון המבני על קצת פחות מ־4%. על הגירעון, בוודאי המבני, להצטמצם כדי לאפשר את תחילת ירידת יחס חוב-תוצר כבר ב־2025. הדבר יחייב, בין היתר, העלאת מיסים ניכרת, ולפיכך תוואי הגירעון צריך להיות כזה שמאפשר להקל את נטל המס סמוך לחזרה ליחס חוב-תוצר רצוי, והגירעון יכול שיעמוד על כ־1.7%.

59 כלל ההמלצות והתחזיות בחלק זה ובדוח בכלל נכונים למועד עריכתו, במהלך חודש אפריל 2024. קצב האירועים בישראל, בשל הלחימה והשלכותיה הכלכליות, גבוה מהרגיל ומחייב קריאה מותאמת למועד הכתיבה.

60 בניית התחזית ליחס חוב-תוצר מבוססת על צמיחה חזויה וגירעון חזוי. היא אינה כוללת השפעות אינפלציה שע"ח וסוגיות חשבונאיות העשירות להשפיע מאוד על התפתחות יחס חוב-תוצר לאורך זמן.

40 תרשים

תוואי מוצע לגירעון (ציר ימין) וליחס חוב-תוצר (ציר שמאל), 2023-2033



3. הרחבת ההוצאה הציבורית האזרחית

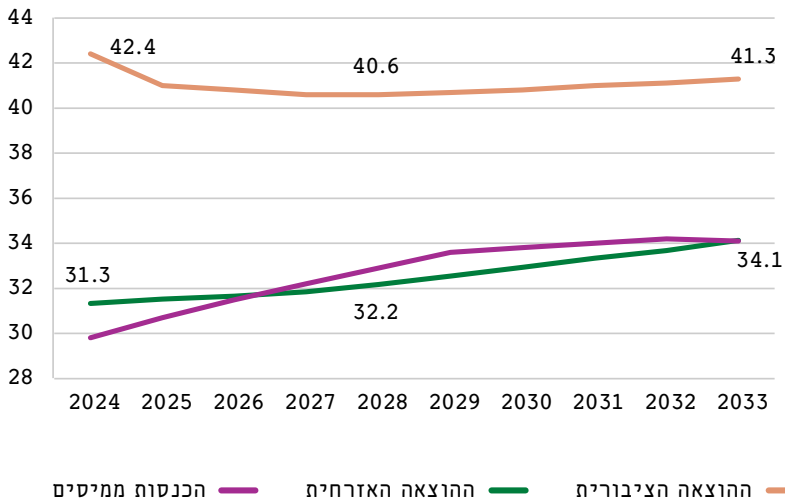
ההוצאה הציבורית הרחבה תעלה בהדרגה, וב־2033 תעמוד על 41.6% מהתוצר – 2.5% יותר מהנתון לשנת 2022, ועלייה בשיעור זהה בהוצאה האזרחית.

בשל העלאת המס הרחבה, על הרכב ההוצאה הציבורית להיות רלוונטי למשקי הבית הנושאים בעיקר נטל המס, רחב ככל הניתן ולהתמקד בשיפור השירותים האוניברסליים, ובכך הוא יוכל להחליף הוצאה פרטית למי שמעוניין בכך.⁶¹ הצורך בהעלאת ההוצאה, בעיקר במרכיב האוניברסלי, נובע מרמת השירותים הנמוכה יחסית, בעיקר שירותי החינוך בקרב הציבור הכללי. יתרה מזו,

61 רפואת שיניים לילדים היא דוגמה טובה לכך. מחקר של מכון סמוקלר מ־2016 מצא כי מאז התחילה המדינה לממן טיפולי שיניים לילדים, 85% מהאוכלוסייה היהודית במעמד חברתי-כלכלי נמוך השתמשה בשירות הציבורי הזה, לעומת 66% מהאוכלוסייה ממעמד גבוה יותר.

אם השירותים שיספקו המערכות הציבוריות ידרדרו, סביר שהאוקלוסייה החזקה תעדיף לצרוך שירותים במערכת פרטית, וההתנגדות להעלאת נטל המס תהיה עזה.

חרשים 41
תוואי מוצע למצרפי ההוצאה ביחס לתוצר (ב-%)⁶²



בשני הגרפים לעיל ניתן לראות את התפתחות המצרפים לאורך זמן. ראשית מטופל הגירעון וחוזר לרמות מקובלות מה שמאפשר את ירידת יחס חוב-תוצר – מצב זה מושג באמצעות העלאת מיסים אגרסיבית אשר דרושה לצורך ייצוב פיננסי. רק בעוד כשלוש שנים מתחילה ההוצאה האזרחית לעלות לאחר השגת שליטה על הגירעון וצמצום יחס חוב-תוצר.

מצרפי ההוצאה נבנו כך שיחס החוב לתוצר יחזור בעוד 10 שנים לכ-60%, וכן שבסוף התקופה יהיה הגירעון בשיעור שאיננו משקף ירידה נוספת, כדי שלא להגדיל את המיסוי מעבר לצורך הכלכלי. בעיינו זו התוצאה האופטימלית באילוצים שנקבעו.

62 בין ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר לבין כלל הכנסות הציבוריות יש פער ממוצע של כ-6% – בין היתר מרכוש, הכנסות מחו"ל, זקיפת פנסיה, מכירות המגזר הממשלתי ועוד.

לוח 13 מציג את השינוי בהכנסות הממשלה הרחבה מהתוצר.

ההיגיון שמאחורי התוואי המוצע הוא הניסיון להשיג עלייה בהוצאה האזרחית בכמה אילוצים – הורדת יחס חוב-תוצר בקצב סביר שישמור על האמינות הפיסקלית של הממשלה, העלאת מיסים שלא תפגע בתחרותיות ותהיה אפשרית פוליטית ומימון הוצאות הביטחון המוגדלות. התוואי קובע למעשה העלאה מהירה של המיסים בשנים הראשונות ועלייה איטית יותר בהמשך, המאפשרת לסיים את התוואי בשיעור גירעון המייצב את יחס החוב לתוצר.

4. מיסים

כאמור לעיל, היעדים הפיסקליים האמורים מחייבים שמשנת 2025 תחל הממשלה במהלך של העלאת מיסים כדי לאפשר הן גידול בהוצאה האזרחית לטובת שירותים ציבוריים, והן צמצום יחס חוב-תוצר שעלה בחדות עקב העלייה בהוצאות הכרוכות במלחמה והעלאת תקציב הביטחון. להלן תוצג עליית שיעור המס מהתוצר הנגזר מהיעדים הפיסקליים שהוצגו:

לוח 13
מתווה נדרש להכנסות ממיסים הממשלה הרחבה מהתוצר

שנה	מיסוי מהתוצר	שינוי משנה קודמת
2023	29%	
2024	29.80%	0.80%
2025	30.70%	0.90%
2026	31.50%	0.80%
2027	32.20%	0.70%
2028	33.40%	0.70%
2029	34.10%	0.70%
2030	34.30%	0.20%
2031	35.00%	0.20%

שנה	מיסוי מהתוצר	שינוי משנה קודמת
2032	35.20%	0.20%
2033	35.10%	-0.10%

עלייה משמעותית זו בשיעורי המס היא תולדה של עליית תקציב הביטחון הפרמננטי, הגירעון המבני הגבוה והעלייה החדה ביחס חוב-תוצר בשנים 2023-2024. בלימה מהירה של העלייה בהוצאות הביטחון יכולות להקל במעט את העלייה.

בחלק זה ננסה להתוות מדיניות כללית לאופן הטיפול במערכת המס בעזרת ניתוח השוואתי.

ככלל, המיסים צריכים לעלות בכל שנה בשיעור מידתי ככל הניתן, וההעלאות צריכות להיות כפופות לשני עקרונות מרכזיים:

1. צמצום הטבות מס שהתועלת מהן נמוכה, ושמירת מיסוי תחרותי לתאגידים ולפרטים, מתוך מינימום פגיעה בתמריצים.

2. היות שמעבר לצורך להפחית את יחס החוב-תוצר, מטרת העלאת המיסים היא הרחבת השירותים הציבוריים, על התועלות הנובעות מהמס להיות ברובן מורגשות בכלל הציבור, והעלאת המיסים צריכה להרחיב את בסיס המס ולצמצם פטורים שאין להם הצדקה כלכלית-חברתית.

ניתוח השוואתי של מערכת המס הישראלית

א. נטל המס בישראל נמוך במעט מזה של ממוצע ה־OECD.

לוח 14

נטל המס בישראל וב־OECD, 2022 (ב־% תוצר)⁶³

ישראל	OECD	
32.9	34.2	נטל המס
37.9	42.6	סה"כ הכנסות הממשלה הרחבה

מיסים ישירים: מיסים על הכנסה, רווח והון, ומיסים על עבודה (ביטוח לאומי, מיסי מעסיק). מיסים עקיפים: מיסי רכוש, שירותים ומוצרים ומיסים אחרים.

מקור: עיבודי המחברים ל־Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables

ב. ישראל מוטת מיסים עקיפים. משקל המיסים העקיפים בישראל גבוה מהמקובל ב־OECD, בין היתר, משום שבישראל שמרו על מבנה מע"מ אחיד, וכן על חשבון גביית מס ישיר.⁶⁴

63 נתוני סה"כ ההכנסות למדינות שפרסמו נתונים לשנת 2022. כלומר, ללא ארה"ב, צ'ילה, קולומביה, ניו זילנד, יפן וטורקיה. נוסף על כך, אוסטרליה מוחרגת מניתוח פירוק המיסים לישרים ועקיפים בשל מחסור בפירוט נתונים. יש לציין כי המספרים האלה שונים במעט מהמדווח בדוח בנק ישראל האחרון (2023). נטל המס בדוח בנק ישראל האחרון: 32.6. מיסים ישירים – 17.7, מיסים עקיפים – 14.9. לוח ו'–נ'11 – (2), המגזר הציבורי ומימנו, שנת 2022. ההבדלים קטנים (עד חצי נקודת אחוז תוצר) ואינם משנים את התמונה הכללית, ואנחנו מעריכים שהם נובעים מהבדלים בהגדרת סעיפי המיסוי הישיר בין הסטטיסטיקה המקומית לבינלאומית. כמו כן, ייתכן שיש הבדלים במסדי הנתונים בעייתי העדכון של נתוני התוצר, המעודכנים לאחור מעט לעת (לפעמים באופן משמעותי).

64 עובדה הראויה לשבח.

לוח 15

משקל המיסים העקיפים והישירים בתוצר, ישראל וממוצע ה-OECD, 2022 (ב-% תוצר)

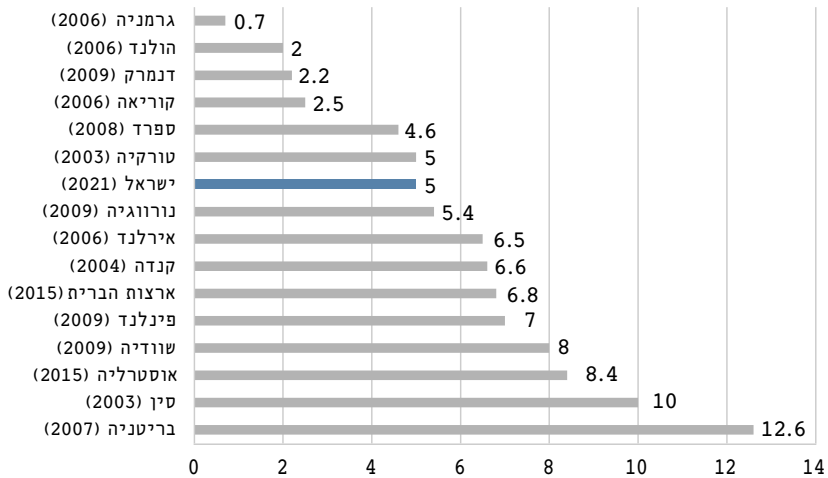
ממוצע OECD	ישראל	
12.6	14.7	שיעור מס עקיף מהתוצר
21.2	18.2	שיעור המס הישיר מהתוצר
34.2	32.9	שיעור המיסים מהתוצר

מקור: ש.ס.

ג. שיעור הטבות המס בישראל איננו גבוה במיוחד בהשוואה בינלאומית, והוא כ-5% תוצר.

תרשים 42

היקף הטבות מס, מדינות נבחרות (ב-%)



מקור: דוח הכנסות המדינה ממיסים 2021-2022.

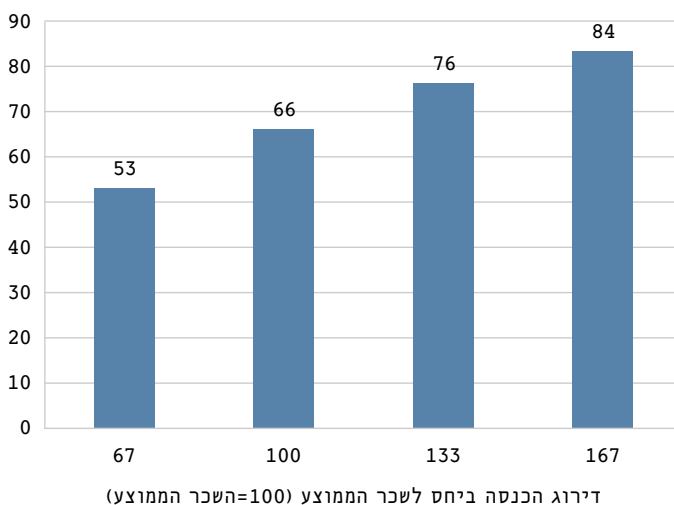
ד. גובה המס הכולל על עבודה (על עובד ומעסיק, כולל ביטוח לאומי) עבור עובד בשכר הממוצע נמוך בהשוואה בינלאומית – 23% לעומת 35% ב־OECD, אולם שיעור המס השולי דומה לממוצע.

ה. בסיס המס הישיר בישראל צר, והמיסוי הישיר פרוגרסיבי מאוד – עשירונים 9-10 משלמים 81% מהמיסים הישירים, עשירונים 1-5 רק 3.3% מהמס הישיר.

מדד נוסף לפרוגרסיביות ולבסיס המס הצר של ישראל הוא השוואה של שיעור המס הממוצע לפי מדרגות הכנסה בין ישראל ל־OECD.

תרשים 43

היחס בין שיעור המס הממוצע מההכנסה לבין רמת ההכנסה ביחס לשכר הממוצע, ישראל וה־OECD (ב־%)



מקור: OECD, 2023, *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing

בתרשים רואים כי ככל שההכנסה כשיעור מהשכר הממוצע גבוהה יותר, שיעור המס המשולם מתוך ההכנסה בישראל עולה ביחס ל־OECD. וכך, אם ב־67% מהשכר הממוצע המשתכרים ברמה זו

בישראל משלמים 53% מהמס המשולם, ברמת שכר זו ב־OECD, בשכר של 166% מהשכר הממוצע, משלמים כבר 84% מהמס המשולם ברמת שכר זו ב־OECD.

ו. מיסי מעסיקים בישראל נמוכים מאוד בהשוואה בינלאומית. מיסים אלו, שבמשך השנים היו משולמים לביטוח לאומי, הופחתו אגב התחייבות הממשלה להעביר לביטוח לאומי שיפוי מהתקציב נגד סכומים אלו.⁶⁵

מניתוח זה עולה כי השימוש בפטורים יצר עיוותים במערכת המס שהשפעתם הכלכלית והחברתית שלילית:

ראשית, סף המס גבוה, בשל ריבוי פטורים. למעשה, שיעור גבוה מהאוכלוסייה כמעט שאינם משלמים מס. אומנם מדיניות זו מגבירה את הפרוגרסיביות של מערכת המס, אולם היא מקטינה את בסיס המס ומקשה על הגדלת תקבולי המיסים, כאשר הדבר נדרש.

שנית, היות שסף המס הגבוה הוא בין היתר תולדה של שימוש בנקודות זיכוי, משלמי מס רבים אינם משלמים מס הכנסה, אך מרגע שהם מתחילים לשלם הם נמצאים מייד במדרגת מס גבוהה, וכך יכולה להיווצר העדפה להקטנת הכנסות, להעלמת הכנסות, או לשמירה על שיעורי משרה חלקיים.

ובסופו של דבר, אף שמערכת מס פרוגרסיבית היא רצויה, עודף הפרוגרסיביות של מערכת המס בישראל תורם, ככל הנראה, לחוסר שביעות הרצון מהשירותים מצד מי שנושאים בנטל המס.

להלן רשימה של המיסים שאפשר להעלות מתוך שמירה על העקרונות שפירטנו לעיל:

א. **העלאת המע"מ ב־2%-1% לכל היותר.** תוצאה סבירה של העלאה זו יהיה גידול של 0.9% -0.45% בהכנסות ביחס לתוצר.⁶⁶

ב. **העלאת בסיס המס הישיר.** בסיס המס הצר של ישראל נובע בעיקרו מריבוי נקודות זיכוי. מוצע להגדיל את בסיס המס כך שייגבה עד 0.5% תוצר יותר (עלייה ממוצעת בשיעור המס המשולם של

65 עיבודי המחברים לנחוניי "OECD: Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries, OECD (2023), Figure 1.1. Income tax plus employee and employer social security contributions, 2022

66 אגף הכלכלן הראשי, דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022 ונחוניים ראשוניים לשנת 2023 - פרק 6 - מע"מ, משרד האוצר (2024).

כ־1.5% על כל ההכנסות מעבודה). דוגמה לכך היא הרחבת ההעלאה של מס בריאות (הצנועה מאוד, בשיעור של 0.15%), שעליה הוחלט בתקציב 2024 המתוקן.

ג. ביטול פטורים ממס. כאמור, אומנם כבר היום ישראל אינה נחשבת מדינה שבה שיעור הטבות המס מתוך התוצר גבוה. אולם הסתכלות "מלמטה למעלה" (bottom up) מעלה שגם אם בישראל אין הטבות מס רבות, וגם אם באופן השוואתי יהיו בה עוד פחות – תוכן ההטבות מצדיק זאת. פטור ממס על שכר דירה מייצר עיוותים קשים בשוק הדיור לעומת שוק ההון, פטור ממע"מ על פירות וירקות הוא כר להעלמות מיסים משמעותיות, מע"מ 0 על שירותי תיירות נחשב מיותר מבחינה כלכלית בשל הפיריון הנמוך בענף ועוד. הפטורים המשמעותיים מבחינה כספית, שהשפעתם המעוותת על הפעילות הכלכלית פחותה הם הפטורים ממס על פנסיה ועל קרנות השתלמות. מוצע כי הפטורים ממס יופחתו בדגש על הפטורים האמורים לעיל והדומים להם – פטורים בהיקף של לפחות אחוז תוצר מתוך שמירה על עקרונות מע"מ אחיד.⁶⁷

ד. מיסוי עלויות חיצוניות, איכות הסביבה ואמנות בינלאומית. מדינות ה־OECD מובילות היום כמה מהלכים שמשמעותם גביית מיסים נוספים בשני תחומים עיקריים. בתחום איכות סביבה מדובר בגביית מיסים שמטרתם לשקף הפנמה של עלויות חיצוניות של פליטות גזי חממה. מס פחמן ומס נסועה הן שתי דוגמאות למיסים האלה. נזכיר כי מיסים אלו נכללו בהצעת התקציב המתוקן לשנת 2024, הופרדו מהצעת התקציב, ונכון לכתיבת שורות אלו טרם אושרו. מדיניות המס של האיחוד האירופי צפויה להיות כזאת שמדינה שלא תטיל מיסים כאמור יוטלו על ייצוא ממנה מכסים בעלי אפקט כלכלי זהה. מיסים שנועדו להפנים עלויות חיצוניות ולגרום לשינוי בהתנהגות הפרטים יכולים להוות בסיס להגדלת הכנסות המדינה, כפי שנעשה ובוטל במקרה של מס על משקאות ממותקים ועל כלים חד־פעמיים. מיסים אלו יכולים להיות בתחומי הבריאות, התחבורה והסביבה, והם יכולים להוות חלופה להעלאת מיסים אחרת. התחום השני שבו צפויה העלאת מיסים מכוח אמנה בינלאומית הוא אמנת מס להאחדת מס החברות ברמה בינלאומית בשיעור של כ־15%. הדבר צפוי להעלות את שיעור מס החברות במדינת ישראל.

67 פחרון אפשרי לצמצום פטורים יכול להיות "חצי פטור", אולם לטעמנו במע"מ רצוי לשמור על השיעור האחיד הקיים, הנחשב "נס" בהשוואה בינלאומית וזוכה לשבחים.

5. העלאת מיסים מוניציפליים. המיסים המקומיים במדינת ישראל, בעיקר בגין מגורים, נמוכים בכל השוואה וגם בעלי מחיר כלכלי המוביל לדחיקה ולקיטון של הבנייה למגורים.⁶⁸ מוצע להעלות את הארנונה למגורים בשיעור של כ-1.5% ריאליים באופן רוחבי, ואת הארנונה לעסקים ותעריפים הנוגעים להכנסה אחרת ברשויות המקומיות בכ-1% לשנה על פני עשור, וכן לצמצם הנחות באופן שיגדיל את הגבייה מתוך התוצר בכ-0.5% תוצר לאחר 10 שנים.

לוח 16 סיכום הצעות לשינויים במדיניות המס

מקסימום שינוי	מינימום	המס ושינויו
0.9%	0.45% תוצר	מע"מ - העלאה של 1-2%
1%	0.5%	ביטול פטורים
0.3%	0.1%	מסי סביבה ומיסוי השפעות חיזונית
0.5%	0.3%	מיסים מקומיים - ארנונה, צמצום הנחות ומיסים מקומיים חדשניים
0.6%	0.4%	העלאת בסיס מס הכנסה
3.3%	1.65%	סה"כ

למהלך רוחבי וארוך טווח של העלאת מיסים אל מול גידול "גב אל גב" בשירותים הציבוריים יש להערכתנו היתכנות כלכלית ופוליטית.

עלייה כאמור בהיקף כזה בגביית מיסים ביחס לתוצר יהיו שינוי משמעותי בהתנהלות הממשלה, ביחס ל-15 השנים האחרונות, שבהן הוצאות הממשלה הרחבה נשחקו ביחס לתוצר. אל מול עלייה כזאת חייבת להיות גם התייעלות פנימית משמעותית בתקציב ובביצועו, וגם תוספת שירותים ציבוריים רוחבית, מנומקת ומורגשת.

68 המועצה הלאומית לכלכלה, "מתווה ליצירת כדאיות כלכלית לקליטת תושבים חדשים ברשויות המקומיות", 2022.

5. השקעות בתשתיות

קיים חשש ממשי כי לנוכח כלל האתגרים הפיסקליים, התאמות בתקציב יבוצעו במקום הנחשב "הקל" ביותר מבחינה פוליטית – תקציבי התשתיות. מתוך ההשקעה המשקית בתשתיות, כמחצית היא תחבורה ורובה המוחלט מתקציב המדינה. תקציב ההשקעה בתשתיות חשמל ומים נחלק בין תאגידים עירוניים, חברות ממשלתיות והשקעה של המגזר הפרטי, ותקציב המדינה איננו משמעותי. כלומר ההשקעה בתשתיות שתסבול מהאתגרים הפיסקליים היא בעיקר בתחום התחבורה הציבורית. למעשה, זו ככל הנראה הסיבה שהפער בתשתיות תחבורה בין ישראל לעולם הוא החמור ביותר מכל סוגי התשתיות – להשקעה בתחבורה אין מודל כלכלי. כדי לשמרה מוצע להגביר את הכלכליות של הפרויקטים ולצמצם את השפעת התקציב על ההשקעה בתחבורה בכלים האלה:

א. לכידת ערך⁶⁹ בפרויקט המטרו, בשל גודלו ומיקומו הגאוגרפי הספציפי, החלה המדינה בתהליכים של לכידת ערך המקטינים את חלקו בתקציב המדינה – מוצע להרחיב מנגנונים אלו לתשתיות תחבורה ציבורית נוספות ולכידת השיפור בשווי הנדל"ן.

ב. הגדלת השימוש באגרות בהקמת תשתיות חדשות, ובכלל זה הרחבת השימוש באגרות גודש שחוקו ביחס לגוש דן.

ג. הגדלת השימוש במימון חיצוני בשיטות שונות של שותפות ציבורית-פרטית.

במסגרת השקעה בתשתיות יש ליתן עדיפות לתשתיות, בדגש על תחום האנרגיה, בעלות ערך סביבתי רב ולשם הפחתת פליטת גזי חממה ורלוונטיות למחויבויות ישראל במסגרות הבינלאומיות בנושא זה.

תחומי התקצוב - סדר העדיפות החדש

מניתוח סדר העדיפות בתקציב המדינה – הן לשנים 2023–2024 והן בשנים שקדמו לו – מתוך הכרה בכך שרמת השירותים הציבוריים האזרחיים ורמת התשתיות אינה מספקת, מוצע כי ההוצאה האזרחית בתקציב המדינה תגדל בשיעור של כ-3%–2.5% מהתוצר על פני כעשור, והגידול יתמקד בתחומים האלה:

69 לכידת ערך (value capture) מיסוי ייעודי שמטרתו לגבות כמס חלק מעלייה ערך הנדל"ן בסביבה המושפעת של תחמת משמעותית שהוקמה, כגון תחנת רכבת תחתית.

חינוך

כפי שהודגם לעיל, ההוצאה על ליבת החינוך הממלכתי העברי גדלה הרבה פחות מחלקים אחרים של המערכת, וההוצאה לתלמיד נמוכה משמעותית מהמקובל במדינות ה-OECD. לכן, על תוכנית אסטרטגית בתחום החינוך להתמקד בחינוך הממלכתי מתוך דגש על מצוינות, צמצום פערים לימודיים ומתן שיקול דעת נרחב לרשויות המקומיות ולמנהלות בתי הספר. מוצע כי במשך עשור יגדלו תקציבי החינוך בכאחוז תוצר ביחס לגודל תקציב חינוך בשנת 2022. תוספת המשאבים צריכה להתמקד בתפקידי הליבה של מערכת החינוך – מצוינות, למידה משמעותית, צמצום פערים ובמרכז המערכת שסבלה מיתר הזנחה בשנים האחרונות – החינוך היסודי הממלכתי.

מסקירת ניירות עמדה בנושא חינוך ניתן ללמוד על התחומים שבהם יש צורך בחיזוק המערכת ובהגדלת התקציב:

1. **יום חינוך ארוך.** חוק יום חינוך ארוך, שיישמו המלא נדחה כבר כ־28 שנים, מחייב מינימום של 37 שעות שבועיות בחינוך היסודי. כיום מיושם החוק באופן חלקי בדגש על בתי ספר בשכונות מרקע סוציו־אקונומי נמוך. לפי משרד החינוך, החלת חוק יום חינוך ארוך בכלל מערכת החינוך כרוכה בתוספת תקציבית של כ־3 מיליארד ש"ח.⁷⁰ המשמעות של יום חינוך ארוך היא בעיקרה תוספת שעות לימוד תקינות. הרחבת ההחלה של יום חינוך ארוך תוביל לחסכון בהשקעה הקיימת מצד משרד החינוך, הרשויות המקומיות וההורים בצהרונים, בפתרונות אחרים לשמירה על ילדים ובחוגים, ואם כך, ברמה המשקית תוספת התקציב נטו הנדרשת נמוכה יותר.

מוצע כי תיעודף הרחבת יום חינוך ארוך, בניגוד לעבר, ובהתאם לעיקרון שנקבע בנייר זה, כדי שכלל הציבור ירגיש את הגדלת ההשקעה, עד הרחבה מלאה יהיה בהתאם לקריטריונים חינוכיים ולא סוציו־אקונומיים. לדוגמה, הרחבה לכיתות גן או לכיתות א' באופן רחבי.

2. **העלאת שכר דיפרנציאלית.** שכר המורים הוא הנתח העיקרי של תקציב החינוך, העומד כיום על 82 מיליארד ש"ח, והוא עולה משנה לשנה בזחילה ובהסכמי שכר. הגדלה חריגה של השכר, מעבר להסכמי השכר באחוזים ספורים, היא רוב המרחב הגמיש בתקציב, וגם אם יוחלט על העלאה חריגה ורוחבית היא לא תהיה מעבר לאחוזים ספורים, וספק אם תהיה לה השפעה משמעותית, אם בכלל, על החינוך בישראל. ועדת דברת עסקה בנושא בעקיפין בשאלת "מורה מומחה". נגזרת מיידית של מורה מומחה היא יצירת סולם שכר שונה או דיפרנציאלי. לארגוני המורים טענות נגד שכר

70 אחי וייסבלאי, "דחיית השלמת יישום יום חינוך ארוך", הכנסת – מרכז המחקר והמידע (19.10.2021).

דיפרנציאלי והשפעותיו השליליות, אולם המציאות היא ששכר דיפרנציאלי במערכת החינוך קיים בהחלט, אם כי בשולי המערכת; לא בהעסקה ישירה, אלא בהפרטות שונות, שהן נתח הולך וגדל של המערכת במרכזי למידה למקצועות המדעיים מחוץ לבתי הספר ובפרויקטים דומים אחרים שבהם נכנסים גורמי חוץ למערכת החינוך. מוצע כי ארגוני המורים יכירו בקיומו של שכר דיפרנציאלי במערכת החינוך ויאפשרו שימוש בו בדרך המלך, כלומר, כדי להגדיל את תקציב החינוך ולמשוך מורים טובים יותר.

3. מספר התלמידים בכיתה. הנתונים מראים כי מספר הילדים בכיתה בישראל ביחס למוצע ה־OECD גבוה יחסית. בפרסום האחרון שהציג השוואה בינלאומית בנושא מספר הילדים בכיתה בבית הספר היסודי עומד על 26.2, גבוה ב־25% מהמוצע ומהגבוהים ממדינות ה־OECD, זאת לאחר ירידה של 4.9% במספר הילדים בכיתה בישראל בעשור האחרון. אולם, פרמטר זה נחשב יחסית שנוי במחלוקת מבחינת תועלתו ביחס לעלויותיו הגבוהות⁷¹ וביחס לנושאי מדיניות אחרים במערכת החינוך.

עם זאת, ובלי להיכנס לשאלות פדגוגיות שנייר זה אינו מתיימר לעסוק בהן, מרב המחקרים וניירות המדיניות העוסקים בתחום מזהים תועלות בכיתות לימוד קטנות בכיתות הנמוכות ובמיומנות בסיסיות. כאמור לעיל, נייר זה העלה כי החינוך הממלכתי היסודי מוקם נמוך בסדר העדיפות בשנים האחרונות, והקטנת מספר התלמידים בכיתה במקצועות ליבה יכול להיות תחום ראוי לקידום בסדר העדיפות.⁷²

4. צמצום פערים. כאמור לעיל, משנת 2014 מקדם משרד החינוך תוכנית תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים בין בתי ספר מרמה חברתית-כלכלית גבוהה לבין בתי ספר מרמה חברתית-כלכלית נמוכה. בין היתר, תהליך זה הוא בעל משמעות רבה לצמצום פערים בין החברה היהודית לחברה הערבית, וביטויו הוא בעיקר בתוספת שעות לימוד. בשל פערי התקצוב שעוד נותרו בהחלט חשוב להמשיך ולנתב תקציבים משמעותיים למטרה זו גם בשנים הקרובות.

71 הקטנת מספר הילדים בכיתה מייצרת למעשה עלויות נוספות – שכר מורים נוסף ובינוני כוחות נוספות.

72 לדוגמה, "Class Size: What Research Says and What it Means for State Policy," Brown, Center on Education Policy at Brookings, 2011

בריאות

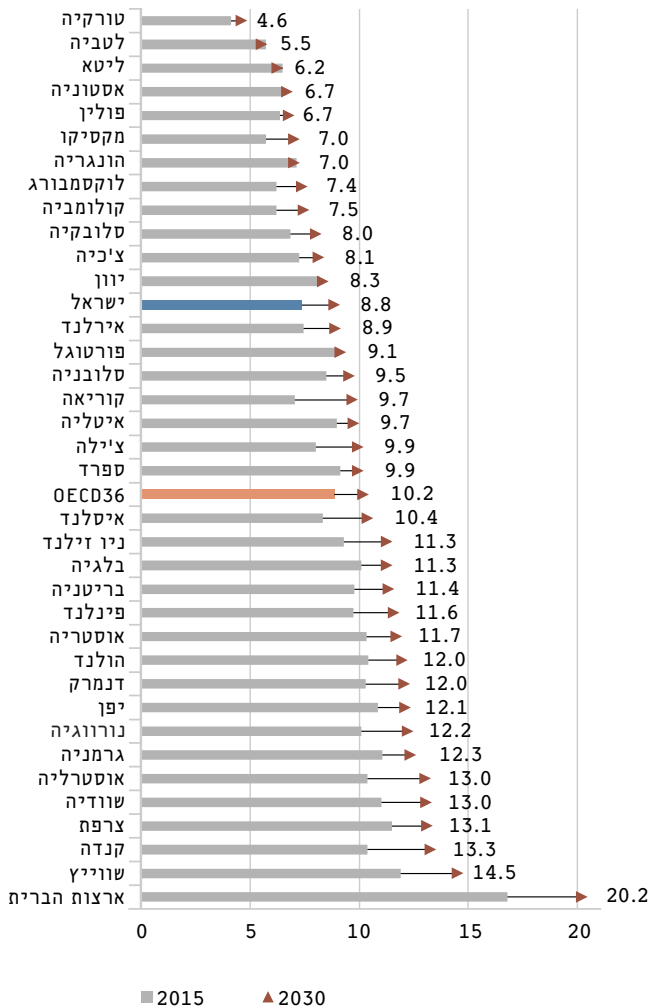
כדי לקבוע את היקף ההשקעה התוספתית בבריאות או מציעים להיעזר בחישוב של ה־OECD משנת 2019,⁷³ ובו חיוץ (projection) של כמה צפויה כל מדינה בארגון להוציא על בריאות (באחוזי תמ"ג) ב־2030, לנוכח המגמות הדמוגרפיות, הכלכליות והטכנולוגיות הקיימות (ראו תרשים 40). המשמעות היא שאם מדינה תוציא פחות מהסכום הזה מצב הבריאות בה יורע יחסית למצבה כיום (למשל בשל הזדקנות האוכלוסייה, או התפתחויות טכנולוגיות מבטיחות אך יקרות), ולהפך.⁷⁴ על פי חישוב זה, ממוצע ההוצאה על בריאות ב־36 מדינות הארגון יעלה מ־8.8% כיום ל־10.3% ב־2030, ואילו עבור ישראל האחוז המיועד הוא 8.8%, קרי תוספת של 1.4% תוצר. עם זאת, לנוכח הצרכים בתחומי ההוצאה האזרחית בנושאים אחרים, והאילוצים הנוספים הנובעים מהגדלת תקציב הביטחון והצורך להוריד בהדרגה את החוב הציבורי, או מציעים שהשאיפה ליעד זה תהיה הדרגתית יותר, ותסתכם בעליית תקציב הבריאות ב־0.8- אחוז תוצר בעשור הקרוב.

73 חישוב זה לא עודכן ב־OECD, ועל כן אנו נאלצים להסתמך עליו.

74 OECD, Health at a Glance 2019: Projections of Health Expenditure, OECD Publishing

44 חרשים

תחזית OECD להוצאה לאומית על בריאות בשנת 2030, שיעור מהתוצר (ב-%)



תחבורה

לנוכח רמת התשתיות הנמוכה בתחום התחבורה, ובמיוחד בתחום התחבורה הציבורית, נדרשת המשך מגמת הגידול בתחבורה כדי לקדם את הפרויקטים הרבים הממתינים לביצוע.

בסיס תקציב ההוצאה של משרד התחבורה מתפלג בשנת 2024 כך:

לוח 17 עיקרי תוכניות תשתיות התחבורה הלאומיות

נושא	תקציב
פיתוח תחבורה מסילתית	13.08 מיליארד ש"ח
פיתוח כבישים תומך תחבורה ציבורית	1.82 מיליארד ש"ח
פיתוח כבישים	6.8 מיליארד ש"ח
תמיכות בתחבורה ציבורית	13.14 מיליארד ש"ח

תקציב התחבורה המסילתית מורכב בעיקר מתוכנית החומש של רכבת ישראל ושל רשת הרכבות הקלות במטרופולין תל אביב ובירושלים. בחמש השנים הקרובות יפותחו הקווים בתל אביב, וייתכן שיצטרף אליהם קו נוסף (הקו הצהוב) וימשיך הפיתוח בירושלים.

היקפי ההרשאות להתחייב שכבר ניתנו בעבר ומגמות העבר מלמדים שצפוי גידול בתקציב זה.

הגידול הניכר בהוצאה יהיה עם תחילת ביצוע המטרו, האמור להיות ממומן בכ-50% מתקציב המדינה, קרי לכל הפחות 75 מיליארד ש"ח, בהנחה שהמקורות החיצוניים שנקבעו יגיעו במלואם.

הגידול בשימוש בתחבורה ציבורית ילווה בהמשך הגידול בסבסוד, הן לתחבורה מסילתית והן גידול בשירות באוטובוסים.

בהתעלם מעיוותים של מימון הנחות סקטוריאליות, פינוי מקורות טובת קידום התחבורה הציבורית, פיתוחה ומימונה השוטף, הוא צעד מוסכם פוליטית ומקצועית, בעל ערך כלכלי רב, ולא בכדי הוא קודם בשנים האחרונות. למרות ההסכמה הרבה סביבו יש לשים אותו במקום בולט

ולהדגיש את הצורך בהשקעה זו. פער התשתיות בישראל עדיין רחב, ותחום זה תמיד עשוי להיות "קורבן" לקיצוצים מהירים.

אנו מעריכים כי בממוצע לאורך התקופה יהיה הגידול בהוצאות התחבורה הציבורית כ־0.8% תוצר במחירי 2022 לשיפור תשתיות התחבורה הציבורית, ובכלל זה תשתיות מסילתיות ונתיבי תחבורה ציבורית, וכן השקעה בהגדלת תוספות שירות. בניגוד לתקציבים אחרים, לא מדובר בהכרח בגידול רציף (למעט סעיף הסבסוד). אפשר להניח כי בסוף התקופה יתגבשו פרויקטים חדשים שיישמרו על רמת ההוצאה לפיתוח גם בשנים שלאחר מכן. כאמור לעיל, אפשר להמיר חלק מהגידול בתקציב בשיטות מימון אחרות.

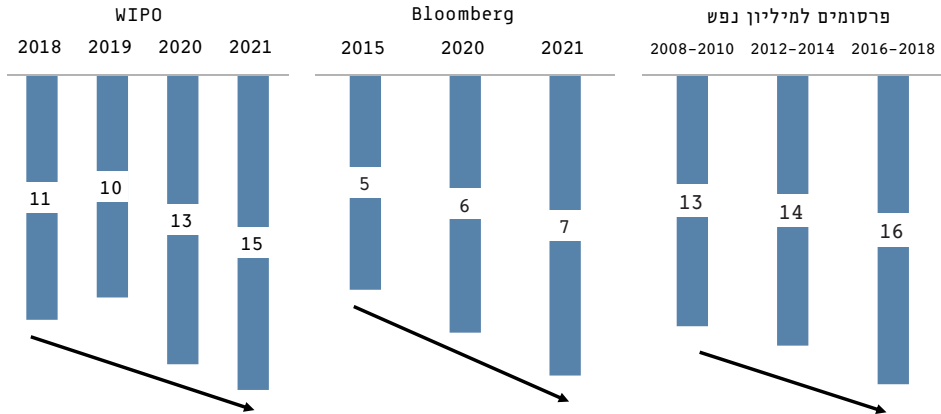
השקעות, תעסוקה ופריין

אחד התחומים שבשנים האחרונות הוקטנו משמעותית הם תחומים מחוללי צמיחה ותשתיות רכות, כגון רשות החדשנות, תחום התעסוקה, מערכת המים ומערכת ההשכלה הגבוהה. מוצע להקצות להגדלת חלק התוצר של תחומים אלו לפחות 0.5% תוצר על פני עשור:

1. עם תקציב 2024 המתוקן אושרה **תוכנית לקידום ההייטק בישראל**, רובה הגדול במסגרת רשות החדשנות, ומתוך שינוי בעבודת הרשות לשיפור היעילות של השקעותיה. כפי שהראנו, תקציבים אלו נשחקו מאוד ביחס לתוצר בשנים האחרונות, וגם התוספות שניתנו אינן מונעות שחיקה זו. בכפוף ליעילות המוגננות החדשים שנקבעו רצוי לתעדף חדשנות במסגרת ההוצאה הציבורית.

2. **מערכת ההשכלה הגבוהה**. כפי שהוצג לעיל, ההשקעה של ישראל בסטודנט ובמערכת ההשכלה הגבוהה נמוכה מממוצע ה־OECD. עם זאת, שיעור בעלי תארים מהאוכלוסייה הוא מעל הממוצע. מערכת ההשכלה הגבוהה מצליחה בשילוב אוכלוסיות, אך היא בסכנה לסטגנציה במספר הסטודנטים הכולל ולירידת שיעור בעלי תארים אקדמיים בישראל. כמו כן ישראל מידרדרת בכמה מדדים הקשורים למצוינות מחקרית אקדמית, דוגמת מדד החדשנות של בלומברג, מדד החדשנות של ארגון הקניין הרוחני העולמי (WIPO), ודירוג מספר הפרסומים לנפש.

45 הרשים ישראל מידרדרת בעקביות בדירוגי חדשנות בינלאומיים



מקור: יוג'ין קנדל, קרנית פלוג ורועי קנת פורטל, "חומר רקע למושב 'עמיד המדע בישראל' - חומר למחשבה מדוחות בארץ ובעולם", המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס אלי הורביץ 2022.

קירוב התקציב לאזרח - מקומו של השלטון המקומי בסדרי עדיפות חדשים

תוצאות סקר עמדות הציבור בנושאים כלכליים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בינואר 2024 העלה במובהק כי הציבור מעוניין בהגדלת תקציבית לטובת שירותים ציבוריים, מצד אחד, ומתנגד להעלאת המס הנדרשת לצורך מימון המהלך, מצד שני. ההתנגדות נובעת בעיקר בשל חוסר האמון שהעלאת המס אכן תשמש לתוספת שירותים עבורו. תחושה זו איננה מופרכת. ראשית, לישראל שיעור הוצאות ביטחון והחזר ריבית גבוהים, והוא מפחית את ההוצאה האזרחית בכללותה. שנית, בישראל, כפי שהודגם, נתח משמעותי מהמס משולם על ידי פלח צר של האוכלוסייה.⁷⁵ כמו כן, יש בישראל ויכוח ייחודי יחסית על השקעה תקציבית באוכלוסיות שבחורות שלא למצות את כושר ההשתכרות.⁷⁶

75 דוח הכנסות המדינה 2020, הכלכלנית הראשית, משרד האוצר.

76 ככלל, הנחת העבודה מאחורי כל העברות כספיות לצמצום אי-השוויון מניחה כי יש קושי בהשתכרות,

עם זאת, בסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה תמונה הפוכה לחלוטין בכל הקשור לשלטון המקומי. האזרחים מעריכים את יכולת הביצוע של השלטון המקומי, ורוב ניכר מבקשים כי לאחר המלחמה יועברו לשלטון המקומי סמכויות נוספות על חשבון השלטון המרכזי.

אפשר לחשוב על כמה סיבות אפשריות לפערי האמון האלה, אך הם לא היו אפשריים ללא פער ביכולות הביצוע, הנובעות, ככל הנראה, ממוטת שליטה סבירה בהיקפה אפשריות שהחוק מקנה לראש הרשות המקומית בניהול חלק מהמערכים ביישוב⁷⁷, ומההיזון ההדדי של הקרבה לתושבים – הקרבה מאפשרת אספקת שירות יעילה, קבלת משוב על איכות השירות ותיקון במידת הצורך.

מכאן ששיפור השירותים הציבוריים יכול וצריך, במקומות המתאימים, להיעשות, ובמידת האפשר להיות ממומן, מתקציבי השלטון המקומי, לכל הפחות ברשויות המקומיות בעלות היכולת הניהולית והכלכלית לכך. אנו מציעים שיעשה מהלך משמעותי של שיתוף השלטון המקומי בהגדלת השירות לתושבים – הן במימונו והן בקביעת המדיניות, על פי העקרונות האלה:

1. העברה הדרגתית של האחריות לאספקת רווחה וחינוך, לרשויות שיש להן היכולת לכך, לצד העברת מימון מספק. בהקשר הזה יש לבחון את ההיתכנות והיעילות גם של הרחבת הגבייה דרך השלטון המקומי עצמו.
2. לעניין תחום החינוך, משרד החינוך יתווה מדיניות כללית, ספים מינימליים ויפקח על המערכת בהתאם לעקרונות דוח ועדת דברת. בתחום הרווחה תגדל הגמישות של הרשות לקבוע מדיניות רווחה.
3. ביזור סמכויות כללי לשלטון המקומי, לשם העצמתו, עצמאותו וחיזוק המערכות שבו והרחבת האחריות של נבחריו הציבור בשלטון המקומי כלפי תושביהם.
4. הקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות לשם ריכוז פעילות הפעלת התחבורה הציבורית בסמיכות למתן השירות, מתוך מקסום התועלת הנובעת מניהול קרוב ומאחריות של שלטון מקומי חזק הפועל בשיתוף פעולה במסגרת המטרופולין.

בעיה רפואית, אי־מציאת עבודה, הפסקת תעסוקה לצורך רכישת כישורים חדשים וכיוצ"ב. מודל של אי־עבודה והישענות על קצבאות מבחירה נחשב ייחודי.

77 לצד, כמובן, תחומים בהם ישנה תלות משמעותית בשלטון המרכזי.

תרשים 46

מבנה מוצע להבניית חלוקת העבודה הביצועית והתקציבית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בהגדלת השירותים האזרחיים



רקע - מצב קיים מנגנון ותקציבים

ניתן לחלק את המימון לתקציב השוטף של השלטון המקומי בישראל לשלוש קבוצות מרכזיות: מימון מהכנסות עצמיות הנגבות בידי השלטון המקומי; מימון ממענקים שהם חלק הכנסה עצמית,⁷⁸ והכנסות ממלכיות מיועדות – העברות ממשלה לתחומים מקצועיים שונים. כלומר, השלטון המקומי מממן את פעולותיו מגבייה, והממשלה משלימה את הפער עבור רבות מהרשויות, וכן מעבירה תקציבי שירותים מיועדים, בעיקר בחינוך וברווחה.

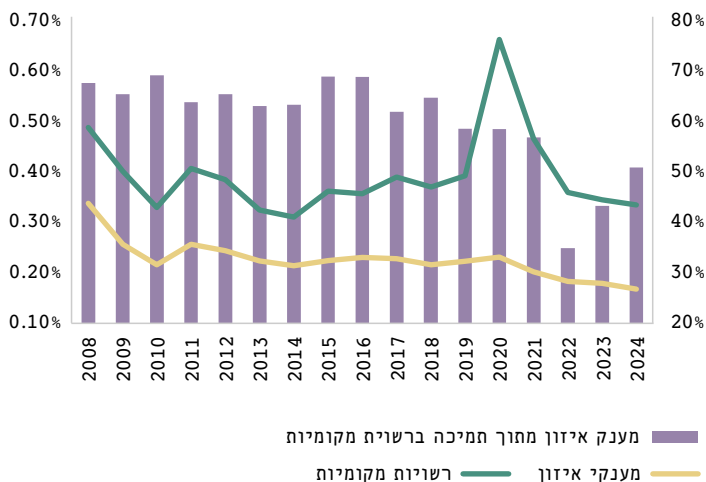
הקצאה הממשלתית לרשויות מקומיות

מענקי האיזון

מענקי האיזון הם הדרך העיקרית שבה הממשלה המרכזית מאפשרת מתן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית בכלל הרשויות המקומיות בארץ. בקצרה, נוסחת מענק האיזון בוחנת את הכנסות והוצאות הרשות המקומית, וככל שמבנה והיקף הכנסות של רשות מקומית אינו מאפשר לתמוך בהוצאה הדרושה, מענק האיזון אמור להשלים את הפער. רשויות בעלות הכנסה נמוכה לנפש יהיו בדרך כלל הרשויות שבהן יהיו שיעורי הנחות חובה גבוהות, מיעוט עסקים ופעילות עסקית אחרת של הרשות המקומית. מענק האיזון הוא חלק מתקציב התמיכה ברשויות מקומיות של משרד הפנים.

78 מענק איזון, מענק ירושלים, קרן צמצום פערים וכיוצא ב.

47 הרשים מענק האיזון ותקציב הרשויות המקומיות



מקור: עיבודי המחברים לנחוני "פיסקלי דיגיטלי".

לאורך התקופה הנבחנת, וביתר שאת בראשית ובאחרית התקופה, נשחק תקציב מענק האיזון בשיעור העולה על שחיקת כלל התקציב לתמיכה ברשויות המקומיות, 53% ו-38% בהתאמה.

בלי להיכנס לדיון בשאלת הגובה הרצוי של מענק האיזון, נציין כי מחד גיסא נטען כי שחיקת תקציב זה מעלה את הפער בשירותים בין רשויות חזקות לרשויות חלשות, ושירותי החינוך, הרווחה, והניקיון ברשויות החלשות איננו מספק ואיננו משיג את מטרותו.⁷⁹ מאידך גיסא נטען כי השיפור במצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות, הגידול בהכנסותיהן והעובדה שיש הוצאות תקורות רבות שטבעי שיישחקו מול התוצר מאפשרים את שחיקת התקציב הזה.

מה ההסבר לפער בין שחיקת מענק האיזון לבין שחיקת התמיכה בתקציבי שלטון מקומי? מדוע תהליך זה קרה? מהם החלקים שגדלו במקום? מי נהנה מהשינוי בסדר העדיפות?

79 לדוגמה, טל מופקדי רועי שלם, רפורמה במימון הרשויות המקומיות, הבינתחומי הרצליה, מכון אהרן למדיניות כלכלית, 2018.

התקציבים המרכזיים המרכיבים את הפער בין שחיקת מענק האיזון לבין שחיקת תקציב הרשויות המקומיות הם מענק הבירה (מעין מענק איזון לירושלים) והקרן לצמצום פערים ומענקים שוטפים ממוקדים אחרים. התהליך שעבר תקציב הרשויות המקומיות הוא מיקוד ברשויות ספציפיות סביב נתב"ג וירושלים. הקרן לצמצום פערים הייתה הקצאה בהיקף רשויות דומה למענק האיזון, אולם בתמהיל אחר במקצת. כלומר, במקרה זה רוב השינוי בהקצאה נגע למיקוד ההקצאה ברשויות מסוימות. מענק האיזון הוא מבוסס נוסחה, ואף שאינו חף מבעיות נחשב אובייקטיבי יחסית.

מסלול תקציבי החינוך

כבר היום הגורם המבצע של חלק גדול מתקציבי החינוך והרווחה הממשלתיים הוא השלטון המקומי, באמצעות מודל מורכב, שבו החינוך העלייסודי מופעל ברובו על ידי השלטון המקומי והחינוך היסודי מופעל במשולב על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות.

ברמת המקרו ניתן להבין את הקשר בין חינוך ורשויות מקומיות באמצעות כמה מספרים פשוטים עבור שנת 2021:

1. מתוך 67.6 מיליארד ש"ח בתקציב משרד החינוך הרלוונטי לעניין, 17.9 מיליארד מועברים לביצוע לרשויות המקומיות ונחשבים הכנסה בתקציבם - 26.4% מתקציב החינוך בכללותו.

2. מתוך הכנסות מצרפיות ממיסים מקומיים, הכנסות אחרות ומענקים בלתי מיועדים המהווים ביחד את ההכנסה הלא-מיועדת של הרשויות המקומיות בגובה של כ-40 מיליארד ש"ח, כ-8.5 מיליארד מתווספים לתקציב החינוך שמעביר משרד החינוך. קרי, כ-20.5% מהכנסות הלא-מיועדות של הרשויות המקומיות מופנות לחינוך, ומכאן שחינוך הוא למעשה תחום ההוצאה המרכזי של הרשויות המקומיות בישראל מתוך הכנסתן החופשית, ובוודאי מההכנסות כולל העברות ממשלה.

לוח 18 חלוקת תקציבי החינוך בין רמות השלטון המבצעות לשנת 2021

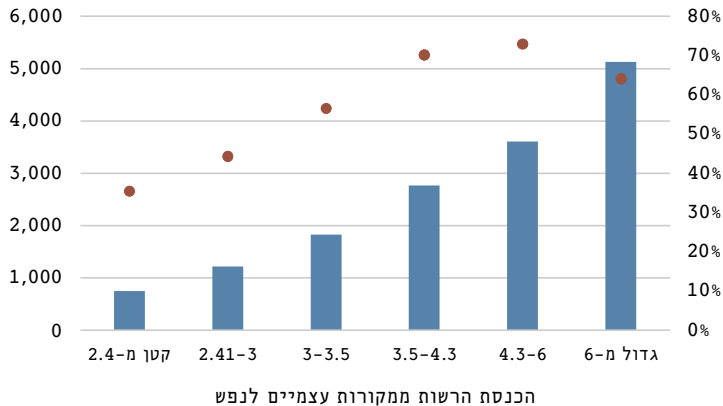
תקציב חינוך 2021	67.6 מיליארד ש"ח
מתוכו העברה לביצוע בידי הרשויות המקומיות	17.9 מיליארד ש"ח
תקציב רשויות מקומיות המופנה לחינוך ממקורות עצמיים	8.5 מיליארד ש"ח.
שיעור מתקציבי החינוך שהרשות המקומית מבצעת מתוך כלל המקורות לתחום החינוך	34.6%

תקציבי החינוך בישראל מבוצעים באמצעות משרד החינוך ישירות לבתי ספר. משרד החינוך מעסיק מאות אלפי מורים, וזהו הערוץ המרכזי למימון מערכת החינוך. לצידו תקציב בהיקף עשרות אחוזים מגיע מהתקציב באמצעות הרשויות המקומיות, המוסיפות, הן כחובת מימון תואם, והן כמדיניות עצמאית תקציב משמעותי ממקורותיהן.

אומנם רשויות מקומיות מעבירות תקציב ניכר לחינוך בשל דרישת המימון התואם (matching) של משרד החינוך, אולם זו היא לא הסיבה היחידה. הרשויות המקומיות בישראל מעוניינות להשקיע בחינוך כהעדפת מדיניות פוליטית, ולא רק כורת. כיצד אנו למדים זאת? חילקנו את הרשויות המקומיות בישראל לפי עושרן – היקף הכנסתן הלא־מיועדת לנפש. זהו החלק המרכזי של התקציב שבשליטתן. בדקנו כמה ממנו מושקע לתלמיד באופן אבסולוטי ובאופן יחסי לעושר הרשות – התוצאות מעלות כי ככל שרשות עשירה יותר היא תשקיע יותר בתלמיד, הן באופן אבסולוטי והן כנתח מהכנסתה.

48 חרשים

הקשר בין ההכנסה הפנויה של הרשות להשקעה בחינוך: השקעה עצמית לחינוך לתלמיד (בש"ח, ציר שמאלי), ויחס בין הוצאה עצמית לתלמיד וההכנסה העצמית לנפש (ב-%, ציר ימני)



■ השקעה עצמית לתלמיד - בשקלים
● הוצאה עצמית על חינוך לתלמיד ביחס להכנסה עצמית לנפש

מקור: עיבודי המחברים לקובץ רשויות מקומיות 2022, הלמ"ס.

בהשוואה בינלאומית מנגנון קבלת ההחלטות במערכת החינוך בישראל נחשב ריכוזי, ונתח משמעותי מההחלטות בו מתקבל ברמת מדינה, ורק מיעוט בשלטון המקומי וברמת הנהלת בית הספר.⁸⁰

כלומר, המדינה נעזרת בשלטון המקומי בניהול מערכת החינוך, מחייבת אותו להעמיד תקציבים ממקורותיו, אולם שומרת לעצמה השפעה רבה על ייעוד התקציב באמצעות הקצאתו למטרות ספציפיות מאוד, וגם שומרת על ניהול מרכזי של הפרמטרים המרכזיים של המערכת - השכר, והיקף שעות הלימוד.

80 ניבי גל-אריאלי, עדו ליטמנוביץ, הילה שואף-קולביץ ורועי קנת פורטל, ניהול אפקטיבי בחינוך: ביזור, הערכה ופיתוח מקצועי, מחקר מדיניות 190, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023, עמ' 40.

התוצאה בחלקה עשויה להיות הקצאה לא יעילה של משאבים במערכת החינוך – הרצון של שלטון מקומי להשקיע תקציבים בחינוך בהתאם לדרישה פוליטית של ציבור הבוחרים המקומי הפוגש חוסר יכולת לקבל החלטות על ייעוד התקציב עשוי, וככל הנראה מוביל, להקצאה לא יעילה של משאבים ממקורות העירייה לתחומים משלימים. ניתן לשער כי לו הייתה לרשויות המקומיות גמישות רבה יותר בהקצאת משאביהן במערכת החינוך, ייתכן שהיו מקצות את המשאבים אחרת – על פי דרישות התושבים וצורכי המערכת בעירם.

הרשויות המקומיות בישראל הן הגורם המבצע של למעלה משליש מתקציב החינוך הכולל. עם זאת, חלקן בקבלת החלטות מדיניות קטן בהרבה – מרב שיקול הדעת נמצא בשלטון המרכזי וחלק נוסף נתון למנהלים הכפופים למשרד החינוך. לקביעת מדיניות עירונית ושיקול דעת עירוני כמייצג של רצון הציבור תהינה תועלות רבות – דיוק ביחס לרצונות ולצורכי התושבים, מוטת שליטה סבירה, כתובת אחת לאחריות וסמכות. רשויות מובילות יכולות להוות מודל לחיקוי לאחרות ולסייע למשך את כלל המערכת כלפי מעלה.

חיזוק השלטון המקומי וקירוב התקציב לאזרח – הצעה

מוצע כי במסגרת המהלך התקציבי להגדלת ההוצאה האזרחית כל גידול בתקציבי החינוך והרווחה, וגם וחלק הולך וגדל סכומים מתוך התקציב הקיים, יבוצעו על ידי השלטון המקומי,⁸¹ ובסוף המהלך רשות מקומית בעלת יכולת תנהל באופן אוטונומי את כלל מערכות החינוך והרווחה. גם ברמה התקציבית הרשות המקומית תהנה משיקול דעת רחב בהקצאת התקציב והמדינה תפקח בלבד ותקבע ספים מינימליים לשירות.

נדמה כי היום בחלק לא מבוטל מהרשויות, הרשות המקומיות היא מועמדת מועדפת להיות הגורם המבצע של מדיניות החינוך. בין הסיבות לכך ניתן למנות את העובדה שבתי הספר בבעלותם, הם מפעילות כבר היום חלקים ממערכת החינוך, הן קרובות לאזרחים ונהנות מאוטונומיה מהשלטון המרכזי בשיקוף רצון תושביהן. ובעיקר – כפי שהדגמנו לעיל הן מעוניינות בהשקעה בחינוך ומפנות לכך משאבים כהעדפת מדיניות.

81 כיצד ראה דוח דוברת את ביזור הסמכויות בנושא חינוך? בדוח הרשויות המקומיות אינו שחקן מרכזי, אולם הוצע בו להקים "מינהל חינוך אזורי" (גוף שלא הוקם בסופו של דבר). לפי החלוקה המוצעת בדוח דוברת, כלל הביצוע וההוצאה לפועל של מדיניות החינוך הוא באחריות ובסמכות המינהל הזה, ומשרד החינוך הוא גורם מדיניות ופיקוח ולא גורם ביצוע, כפי שהוא היום. ניתן לומר בזהירות המחייבת כי כיום ברשויות רבות בעלות יכולות עדיף למסור לרשות את הביצוע ולא להקים גוף נוסף.

העברת אחריות וסמכות בנושא יכולה להתבסס על התקדמות חקיקתית ותפעולית, וכמה רפורמות מהשנים האחרונות יכולת להוות תשתית מתאימה לקידום מדיניות של שיפור השירות הציבורי בידי הרשויות המקומיות:

1. **חוק עירויות איתנות** הוא בסיס לדיפרנציאליות בהתייחסות למתן סמכויות תקציביות ואחרות לשלטון המקומי. החוק קובע באילו נושאים ובאילו תנאים רשות מקומית תקבל סמכויות החלטה נוספות על אלו שיש לרשות שלא תוגדר איתנה. החוק מאפשר בידול בין רשויות, ואם יש חשש שרשויות מסוימות לא יוכלו להיכנס לנעלי המדינה באופן מלא בהספקת שירות, יהיה אפשר להימנע מכך מבלי לחסום רשויות מקומיות אחרות.

2. **מערכת הגפ"ן – רפורמת הגמישות הניהולית בחינוך**. במסגרת רפורמה זו מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות יכולים להשתמש באופן גמיש יותר בתקציב בהיקף של כ-2.5 מיליארד ש"ח, והיא תשתית להרחבת כלי עבודה של ביזור סמכויות וגמישות בניהול תקציבי, הן בבתי הספר והן ברשויות.

3. **קרן הארנונה**. קרן הארנונה שהוקמה במסגרת אישור תקציב המדינה במאי 2023, נועדה בעיקרה לאיזון קליטת תושבים מתוך הגבייה מארנונה בגין עסקים. הקרן נשלטת בידי השלטון המקומי. לצד מטרתה העיקרית היא יכולה גם לשמש תשתית חוקית וניהולית להעברת הכנסות ממסים לשלטון המקומי ליעודים שתקבע הכנסת, בצורה רוחבית ואוניברסלית, ומתוך שמירה על עצמאות השלטון המקומי וחסכון במשאבי גבייה.

סיכום

במסמך זה ניסינו להמשיג את התהליך ואת תוצאות קביעת סדר העדיפות בתקציב המדינה בשנים האחרונות, וזאת לנוכח הצורך הכמעט בהול לבצע שינויים משמעותיים בסדר העדיפות בעקבות מלחמת חרבות ברזל. אורכה החריג של המלחמה, ההוצאות הגבוהות בגינה וההאטה הכלכלית בעקבותיה הובילו לגידול תקציב הביטחון, חד-פעמי ובעתיד בבסיס התקציב, לגידול בהוצאות הריבית, לגירעונות גבוהים ולעלייה ביחס החוב לתוצר. כל אלו עשויים בתורם להוביל למשבר פיננסי או לשחיקה קשה בשירותים החברתיים.

עם זאת, כל משבר שכזה הוא הזדמנות לשינויים משמעותיים. שינוי בסדר העדיפות התקציבי של ישראל הוא גם מוצדק וגם הכרחי כדי לטפל בהשלכות המלחמה.

השינוי מוצדק היות שבמשך כ־20 שנה מדיניות הפחתת נטל המס מהתוצר פגעה בהוצאה האזרחית לתושב לרמה שאיננה מתקבלת על הדעת בהשוואה בינלאומית. על המדינה להציע שירותים חברתיים טובים יותר לאזרחיה. פער של למעלה מ־10 אחוזי תוצר בהיקף ההוצאה האזרחית משקף רמה ירודה של שירותים. חוסר שביעות הרצון של אזרחי המדינה משתקף בסקרי דעת הקהל שעורך המכון הישראלי לדמוקרטיה, וגם בנכונות הציבור לשלם על שירותים טובים יותר.

השינוי הכרחי היות שבשל הלחימה יעלה נטל המס משמעותית כדי לממן את הוצאות הביטחון ואת סגירת הגירעון המבני, וכדי להפחית את יחס החוב-תוצר. העלאת נטל המס איננה אפשרית ציבורית ללא אופק של שיפור השירות שמקבלת האוכלוסייה כולה בכלל, וזו והנושאת בנטל תשלום המס בפרט. לדידה של אוכלוסייה זו, הגדלת נטל המס, הדרתה מסדרי העדיפות בשל ההסכמים הקואליציוניים ונשיאתה בנטל שירות המילואים איננה תוצאה אפשרית. עליה לקבל שירותים יותר טובים בממונים מבסיס מס רחב יותר, כך שיותר אזרחים ישלמו מיסים. במסמך זה סימנו מרחב של תחומים – החינוך הממלכתי, מערכת הבריאות, תשתיות ומנועי צמיחה להגדלת ההוצאה הציבורית, באופן אוניברסלי, מנומק ומורגש על ידי הציבור, וכדי לקרב את ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל למקובל במדינות ה־OECD, אגב המשך ההקצאה לצמצום פערים, במיוחד בתחום החינוך. המימון צריך להיות אף הוא רוחבי, להגדיל את שיעור האוכלוסייה המשלמת מיסים ונושאת בנטל, מתוך שמירה על רמת מיסוי תחרותית וצמצום מסוים של הפרוגרסיביות של מערכת המס.

בבסיס תובנות אלו עומדת סוגיות האמון. אי אפשר לקדם שינוי בתנאי חוסר אמון. מסמך זה משתמש בסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה כדי להדגים את משבר האמון שישראל סובלת ממנו – אמון שבין ציבור למנהיגיו. אמון זה ייבנה רק בתהליכים מנומקים והוגנים שמסמך זה מקווה לתרום להם.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב' 21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

פרופ' קרנית פלוג היא סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ועמיתה בכירה ע"ש ויליאם דוידסון למדיניות כלכלית; מרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר נגידת בנק ישראל. תחומי המחקר שלה הם כלכלת ישראל, מקרו־כלכלה, מדיניות מוניטרית ושוק העבודה.

צחי דוד הוא לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר לענייני נדל"ן ושלטון מקומי.

רועי קנת פורטל הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר שני במדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה