

סך ההוצאה צפויה להיות בשנת 2026 גבוהה ב-1.2 אחוז תוצר מאשר בשנת 2019.

הצורך לממן, בשל המלחמה, הוצאות נוספת בשנים הבאות מחייב דיון בסדרי העדיפויות של הממשלה ובחירה בין הגדלת נטל המס לריסון ההוצאה האזרחית.

מגמה זו התהפכה בשל מלחמת "חרבות ברזל". הוצאות הביטחון עלו, והן צפויות להמשיך להיות גבוהות יותר מאשר טרם המלחמה, מתוך תפיסה שהסיכון הביטחוני גבר, ותשלומי הריבית עולים לנוכח הצורך לממן את החוב, שגדל בשל עלויות המלחמה. גם ההוצאה האזרחית המשיכה לעלות, ובשנת 2026 (שבה כבר יסתיים התקצוב של מרבית ההוצאות הזמניות בעטייה של המלחמה) היא צפויה, להערכתנו, להיות גבוהה ב-0.4 אחוז תוצר מאשר בשנת 2019. כך, סך ההוצאה (הביטחונית, על ריבית והאזרחית) תהיה גבוהה ב-1.2 אחוזי תוצר מרמתה ב-2019. מצב זה מחייב ככל הנראה התאמות נוספות – מעבר לאלה שכבר בוצעו בתקציב 2025 – כדי לאפשר ירידה מתמשכת של יחס החוב לתוצר.

האתגר שהוצג לעיל מחייב דיון בסדרי העדיפויות של הממשלה. ככל שגודלה של ההוצאה הביטחונית לשנים הקרובות יהיה ברמות שעליהן המליצה ועדת נגל, הממשלה תצטרך לבחור בין הגדלה נוספת של נטל המס לבין ריסון של ההוצאה האזרחית, וכן לתעדף בין הצרכים האזרחיים. גידול ההוצאה האזרחית, בעיקר בשנים 2016–2019, תועל לכמה ממטרותיה האזרחיות של הממשלה: צמצום אי-השוויון באמצעות הגדלת ההוצאה על ביטוח סוציאלי וסעד; האצת הצמיחה באמצעות השקעה גדולה יותר בחינוך ובתשתיות; ושיפור השירות לאזרחים, במקרה זה באמצעות הגדלת ההוצאה על בריאות. צמצום מחדש של ההוצאה על אחת או יותר ממטרות אלה ידרוש תיעדוף בין המטרות השונות. יש לוודא שחלק גדול דיו של המשאבים יופנה לשיפור של ממש במיומנויות היסוד של העובדים במשק ולשיפור בר-קיימא ותומך-צמיחה בתשתיות. בנק ישראל הקדיש בשנים האחרונות מספר פרסומים לנושא ונתן המלצות מפורטות ברוח זו<sup>21</sup>. תיבה ו'-1 דנה בהרכב ההוצאה מנקודת מבט בין-לאומית, שעשויה לסייע כנקודת ייחוס לדיון בסדרי העדיפויות.

## תיבה ו'-1: השוואה בין-לאומית של ההוצאה האזרחית לרכיביה

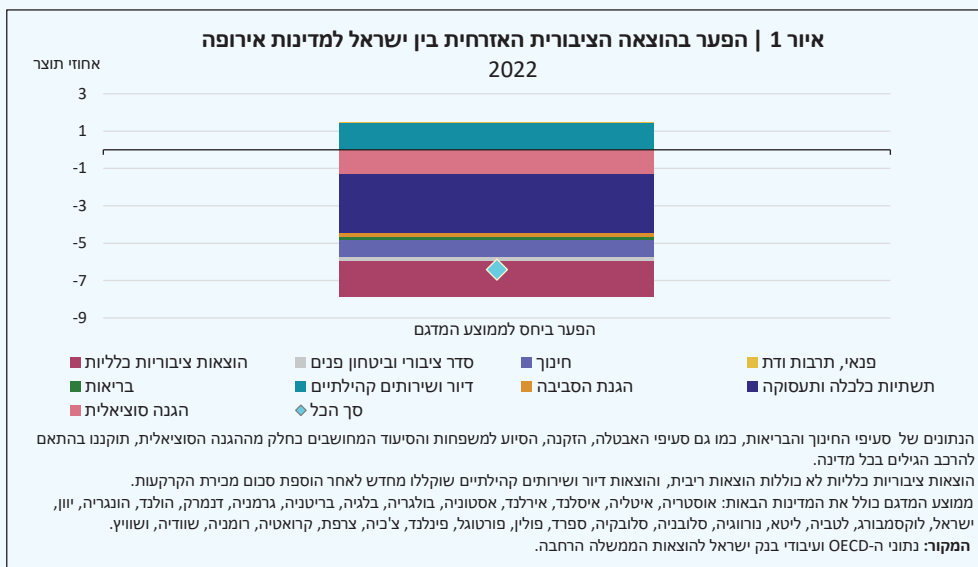
- השיעור-בתוצר של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא הוצאות ריבית בישראל הוא מהנמוכים מבין מדינות ה-OECD.
- בחינה פרטנית של סעיפי ההוצאה הזמינים בנתוני ה-OECD, תוך תיקון בגין הרכב הגילים במדינות השונות במקום שהדבר נדרש, מלמדת כי פער זה מקיף את מרבית סעיפי ההוצאה.
- ההוצאה הציבורית על תשתיות וחינוך, שכמותן ואיכותן חשובות לצמיחה הכלכלית, נמוכה בהשוואה בין-לאומית, שמביאה בחשבון את צרכי הפיתוח ואת המגמות הדמוגרפיות.

תיבה זו בוחנת את רמת ההוצאה הציבורית האזרחית לסעיפיה ביחס לתוצר בהשוואה לרמתה במדינות אירופה כדי להסיק לגבי המרווח לקיצוצים נוספים והשלכותיהם האפשריות על הצמיחה ורמת החיים בישראל. חשיבות ניתוח מסוג זה גדלה לנוכח הצורך בהתאמות תקציביות בשל המלחמה והגדלת הוצאות הביטחון בשנים הקרובות. התיבה תורמת לדיון את נקודת המבט הבין-לאומית.

<sup>21</sup> המסמך האחרון מבין פרסומים אלה הוא "תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה", ינואר 2023.

## א. השוואת כלל ההוצאה האזרחית ללא ריבית

השיעור-בתוצר של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא הוצאות ריבית בישראל הוא מהנמוכים מבין מדינות ה-OECD (איור 1-1 בגוף הפרק), ונשאר כזה גם לאחר תיקון דמוגרפי<sup>1</sup>. בחינה פרטנית של סעיפי ההוצאה הזמינים בנתוני ה-OECD, תוך תיקון בגין הרכב הגילים במדינות השונות במקום שהדבר נדרש, מלמדת כי למעט סעיפים בודדים, שבהם ההוצאה האזרחית בישראל גבוהה מהממוצע האירופי, קיים פער שלילי ניכר (איור 1). ההוצאות על תשתיות כלכלה ותעסוקה ועל הגנה סוציאלית בישראל נמוכות משמעותית מממוצע המדגם<sup>2</sup>: נמצאו פערים של 3.1 ו-1.3 נקודות אחוזי תוצר, בהתאמה, שהם כ-70 אחוזים מסך הפער, העומד על 6.4 נקודות אחוזי תוצר. הסעיף היחיד שבו ההוצאה בישראל גבוהה יותר לאחר התיקון הוא סעיף הדיור והשירותים הקהילתיים, הכולל פיתוח דיור ושיכון (כולל סבסוד במסגרת "מחיר למשתכן"), פיתוח קהילתי, אספקת מים, ותאורת רחוב. ההוצאה בו גבוהה בישראל בכ-1.4 נקודות אחוזי תוצר מאשר במדינות אירופה.

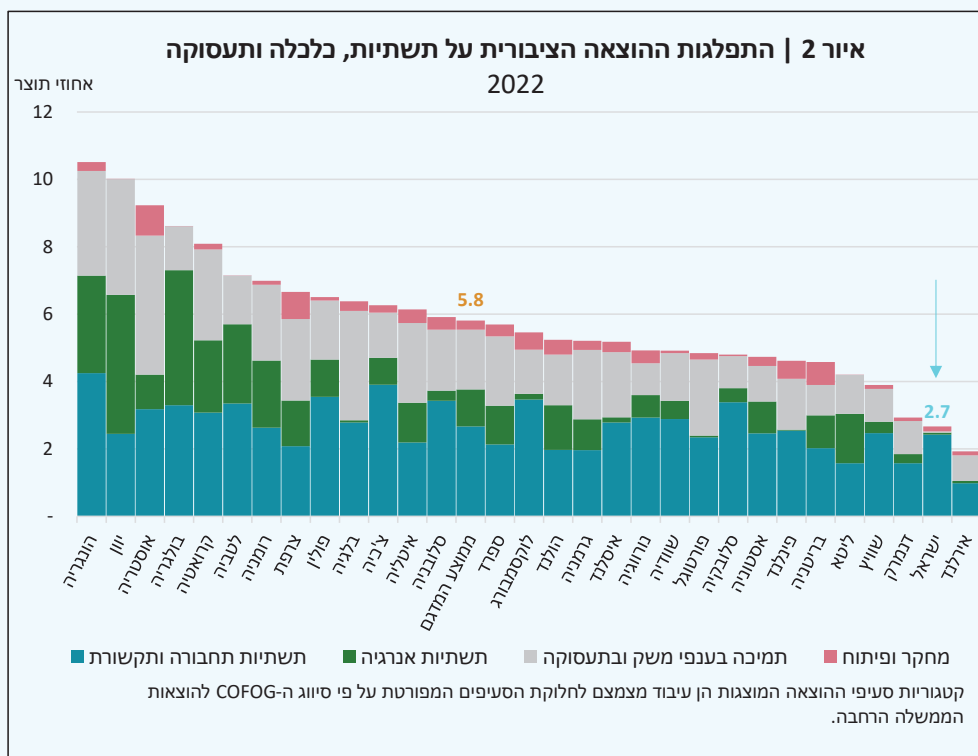


## ב. ההוצאה על סעיפים תומכי צמיחה

ההוצאה על הסעיף תשתיות, כלכלה ותעסוקה נמוכה מממוצע מדינות המדגם בכ-3.1 נקודות אחוזי תוצר (איור 2). השוואה מפורטת יותר, המוצגת באיור 2, מלמדת שרוב ההוצאה על סעיפים תומכי צמיחה אלה הוקצתה בישראל לתשתיות תחבורה ותקשורת (בפועל, תחבורה), כך שהוצאה זו, ששיעורה 2.4 אחוזי תוצר, נמוכה בישראל רק במעט מהממוצע

<sup>1</sup> השוואה של ההוצאה הכוללת לאחר תיקון דמוגרפי מציגה את ישראל כמדינה הרביעית מלמטה בסולם ההוצאה הנמוכה ביותר מבין מדינות המדגם, אחרי אירלנד, שווייץ וליטא.

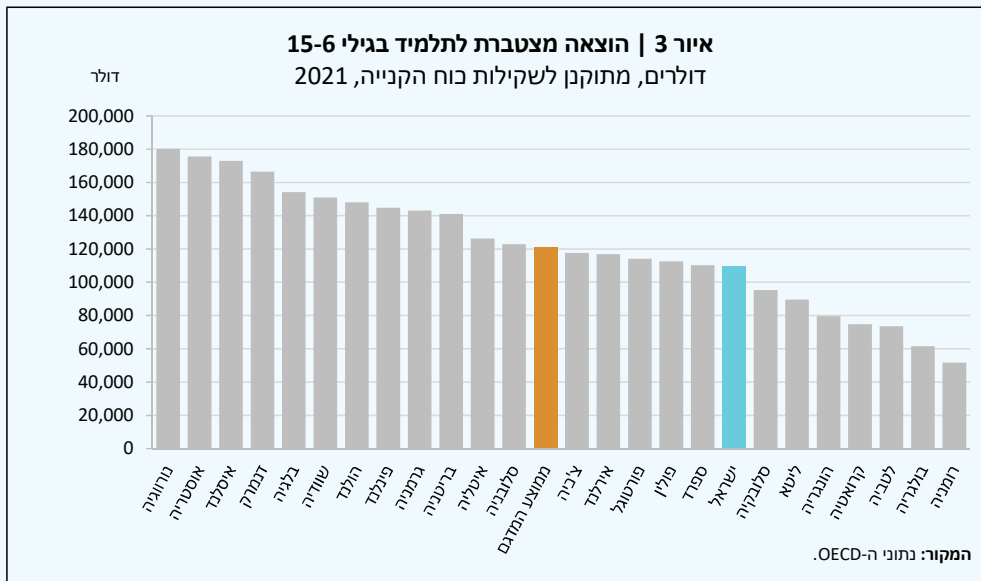
<sup>2</sup> השוואה מתמקדת במדינות אירופה, כי נתונים מפורטים על ההוצאות אינם זמינים עבור מרבית מדינות ה-OECD שאינן באירופה. בנתוני סך ההוצאה, שזמינים גם עבור כלל מדינות ה-OECD (איור 1-1), השיעור הממוצע של ההוצאה הציבורית הכוללת ביחס לתוצר במדינות השוואה דומה לשיעור זה בכלל מדינות ה-OECD.



במדגם (2.7 אחוזי תוצר)<sup>3</sup>. ואולם קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה הישראלית (ואיתו גידול הצרכים) ומלאי הון התשתיות הנמוך יחסית בישראל מצריכים השקעה גדולה יותר, כפי שתואר במסמכי מדיניות שפרסם בנק ישראל בשנים האחרונות<sup>4</sup>. שיעור ההוצאה על יתר הסעיפים הכלכליים בישראל זניח, ומצטבר יחד לכ-0.24 אחוז תוצר בלבד (לעומת כ-3.1 אחוזים בממוצע במדינות המדגם). רובן המוחלט של הממשלות משקיעות אחוז גבוה יותר מהתוצר בתשתיות אנרגיה. ההוצאות לתמיכה בענפי המשק ובתעסוקה בישראל הן הנמוכות ביותר מבין המדינות הנבדקות ועומדות על 0.04 אחוז תוצר בלבד. סעיף זה כולל הוצאות לעידוד תעסוקה וסיוע בהשתלבות של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, וכן מתן סובסידיות ותמיכה בענפים בנייה, מסחר, תעשייה, מלונאות, מסעדות ותיירות. זאת לצד הוצאה על מינהל ומוסדות ציבוריים שונים, עידוד תחרות, הגבלת מונופולים ושמירה על רגולציות חיוניות לקיום כלכלה יעילה ומתפקדת. בחינה של ההוצאה הכוללת על חינוך, המשווה בין כלל המדינות הנדגמות מעלה כי ההוצאה בישראל לאחר תיקנון בגין הרכב הגילים מגיעה לכ-4 אחוזים, לעומת כ-5 אחוזים מהתוצר בממוצע המדגם. בחינת ההוצאה המצטברת לתלמידים בגילים 6-15 בשנת 2021 מלמדת כי ישראל מוציאה כ-109,000 דולרים לתלמיד, מתחת לממוצע המדגם, שהוא כ-120,994 דולרים (איור 3).

<sup>3</sup> ההוצאה על השקעה בתשתיות שמוצגת כאן כוללת העברות הון לחברות ממשלתיות - הנחשבות לחלק מהמגזר העסקי - לצורך השקעה. הנתון אינו כולל השקעה במימון פרטי. בישראל הרוב המכריע של ההשקעה בתשתיות מים, אנרגיה ותקשורת מתבצעת ב"משק סגור" באמצעות החברות הפרטיות והממשלתיות הפועלות בתחומים אלה, והעלויות מכוסות באמצעות התעריף הנגבה ישירות מהצרכנים. בכך ישראל שונה מחלק מהמדינות האחרות במדגם, ולכן החשיבות להתמקד בתחום תשתיות התחבורה.

<sup>4</sup> המסמך האחרון מבין פרסומים אלה הוא: "תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה", ינואר 2023. שקף 24 בפרסום מלמד שמלאי ההון הממשלתי בישראל (כאחוז מהתוצר) הוא השני הנמוך ביותר מבין מדינות ה-OECD המתקדמות.



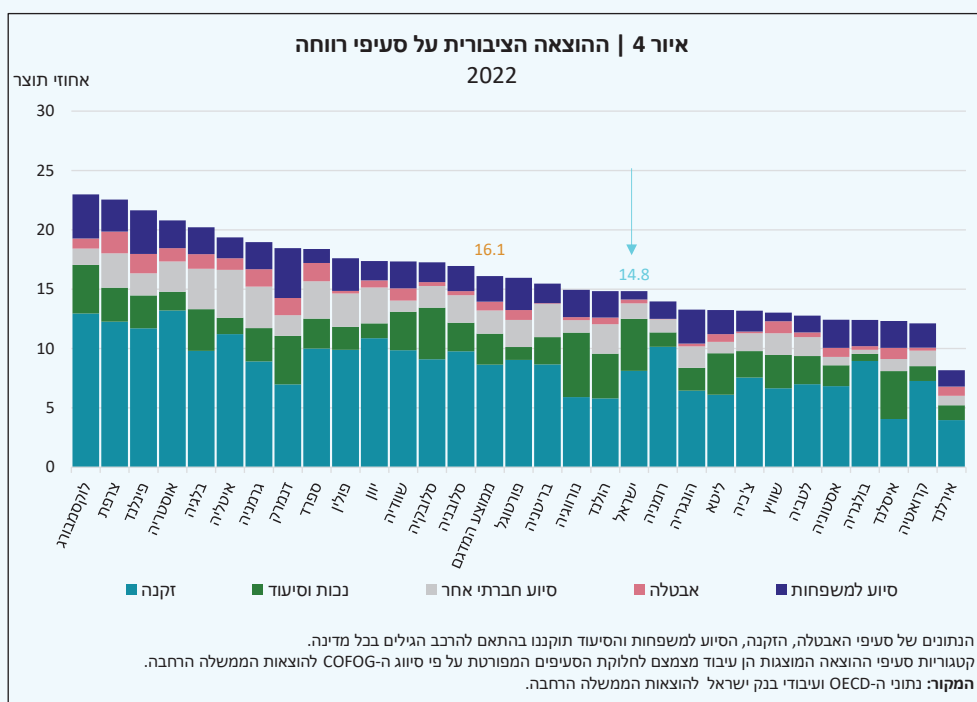
איכות החינוך חשובה להאצת הצמיחה, במיוחד בישראל, שבה הצמיחה מבוססת במידה רבה על הצלחתו יוצאת הדופן של ענף ההיי-טק. Hanushek and Woessmann (2012) הראו שמערכת חינוך המפתחת את הכישורים הקוגניטיביים עשויה להשפיע על פיתוח כלכלי עתידי. על אף האמור לעיל חשוב להדגיש שהשקעה תקציבית בחינוך עשויה שלא להוביל להישגים ולצמיחה המצופים אם היא אינה מוקצת ביעילות. הסוגיה מצריכה בדיקה מעמיקה יותר, אך דוגמה אחת לכך היא הפער הבולט שקיים לאורך שנים בין שכר המורים הוותיקים לשכר המורים הצעירים, מצב הפוגע בתמריץ של מורים מוכשרים להיכנס למערכת החינוך (כפי שנותח בהרחבה בדוח הפיריון של בנק ישראל, 2019). ייתכן שהפער לרעת המורים המתחילים, ששרר במשך שנים רבות, פגע באיכות הנכנסים למערכת, כי אף שהשכר הממוצע של המורים דומה לזה של מורים במדינות ה-OECD, הם הראו ביצועי חסר במבחני PIAAC במתמטיקה ובהבנת הנקרא. הסכם השכר האחרון עם הסתדרות המורים משנת 2022 צפוי לצמצם במידת מה את הפער בין המורים הוותיקים למורים המתחילים.<sup>5</sup>

### ג. ההוצאה על סעיפי בריאות ורווחה

ההוצאה האזרחית על סעיפי רווחה נמוכה בישראל ב-5.6 נקודות אחוזי תוצר ממוצע המדגם, ולאחר תיקון ההוצאה בהתאם להרכב הגילים באוכלוסייה הפער מצטמצם לכ-1.3 נקודות אחוז. בחינה מפורטת מצביעה על הוצאה גבוהה יותר בכ-1.8 נקודות אחוז בסעיף הנכות והסיעוד, ופערים שליליים בסעיפי הרווחה על סיוע למשפחות, זיקנה ואבטלה, שמהווים יחד את מרבית הפער בסעיפי הרווחה. יתר הפער משקף מעורבות נמוכה של הממשלה בצמצום פערי ההכנסות. ההוצאה הציבורית על בריאות אמנם הייתה ב-2022 נמוכה ביחס להוצאה זו במדינות האחרות שבמדגם – 5.2 אחוזי תוצר לעומת 6.7 בממוצע המדגם – אולם במדינות אירופה, שהן מדינות המדגם, שיעור המבוגרים בני 60+ גבוה משמעותית מאשר בישראל, ובהתאם לכך הנטל על מערכת הבריאות והצורך בהוצאה הציבורית גדולים יותר. תיקון

<sup>5</sup> לדוגמה, על פי הסכם השכר בין האוצר להסתדרות המורים, מורה בדרגות ותק נמוכות קיבל העלאה של כ-2,400 ש"ח (30 אחוזים) לעומת תוספת של כ-1,400 ש"ח לשכר מורה בדרגות ותק גבוהות (8-9 אחוזים). (לפי בדיקה של שכר מחנך/ת כיתה א').

הוצאת הבריאות באמצעות נוסחת הקפיטציה מראה שההוצאה בישראל עומדת על כ-6.5 אחוזי תוצר, והפער מצטמצם לכ-0.2 נקודות אחוז בלבד. לסיכום התיבה, בהשוואה בין-לאומית ישראל מאופיינת בהוצאה נמוכה על מחוללי צמיחה, במיוחד על תשתיות ועל חינוך, סעיפים שצור וארגוב (2023) הראו כי תרומתם לצמיחת הפריין הכולל במשק ניכרת. עוד נמצא כי לאחר תיקון בגין הרכב הגילים, ההוצאה על סעיפי רווחה בישראל נמוכה בפער קטן ביחס לרוב המדינות.



### מקורות

צור, שי ואיל ארגוב (2023). "התכנסות מותנית ועתיד הצמיחה בפריין הכולל של ישראל" סקר בנק ישראל 93, (יוני), עמ' 7-41.

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of economic growth*, 17, 267-321.