|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**דוברות והסברה כלכלית | לוגו בנק ישראל | ירושלים, י"ב בכסלו תשפ"ב‏‏16 בנובמבר 2021 |

הודעה לעיתונות:

**סקירת התקציב לשנים 2021 – 2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות**

* תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022 מאזן בין הרצון להימנע מצמצום פיסקלי, שעלול להאט את התאוששות המשק ממשבר הקורונה, לבין הימנעות מהגדלת הגירעון המבני באופן שיקשה על ניהול המדיניות הפיסקלית בעתיד.
* הגירעון הצפוי בשנת 2021 נמוך בהרבה מזה שהיה צפוי אך לפני כמה חודשים בזכות גידול מהיר בתקבולי המסים, המשקף את התמונה המקרו כלכלית החיובית ואת ההשפעה המינורית של גל התחלואה הרביעי, וכן גידול חריג בהשקעות בסקטור ההייטק, ביבוא מוצרי צריכה ובמכירות דירות.
* הוצאות הממשלה לטיפול במשבר הקורונה, שהגיעו ל-69 מיליארדי ₪ בשנת 2020, הצטמצמו מאוד, והן ממוקדות כעת בעיקר במערכת הבריאות, במקום בסיוע למשקי בית ולעסקים.
* הקפאת הסכמי השכר במגזר הציבורי במסגרת עסקת החבילה במשק הקלה על בניית התקציב לשנים 2021 – 2022. חשוב שהסכמי השכר בשנים הבאות יתבססו על האמון שנוצר בין השותפים לעסקה כדי לקדם רפורמות לייעול שירותי הממשלה, בפרט באמצעות אימוץ תהליכים דיגיטליים בעבודתה.
* בהשוואה של תקציב 2022 לתקציב 2019 – השנה האחרונה שעבורה אושר תקציב, וטרם השפעות הקורונה – בולטת הירידה בתקציב הביטחון ביחס לתוצר, בהמשך למגמה הרב-שנתית, לצד עליה ניכרת של תקציב ההשקעה בתשתיות, פרי הבשלת תכניות שקודמו בשנים האחרונות.
* התכנית הכלכלית שאושרה עם התקציב כוללת רפורמות חשובות שיתמכו בצמיחה בת-קיימא של המשק ובהגדלת הפריון, לצד מתן מענה למספר סוגיות מבניות בפעילות הממשלה ומבנה התקציב שייעלו את פעילות הממשלה ויחסכו לאורך זמן בעלויות תקציביות.
* תכנית החומש לחברה הערבית מקצה משאבים ניכרים לקידום ההון האנושי, התעסוקה, התשתיות ונושאים אחרים בחברה הערבית. בנוסף, מוטמעים בה מנגנונים שיוכלו לסייע להתגבר על החסמים שהקשו על מהלכים דומים – גם אם קטנים יותר – בעבר.
* התכנית לתקצוב המטרו בגוש דן היא מהלך חשוב לקידום תשתית קריטית זו. עם זאת, הקיבוע בחוק של חלוקת המימון של הפרויקט בין הממשלה לבין התקבולים הייעודיים, שקיימת אי-ודאות רבה לגבי היקפם ומועד קבלתם, עלולה לעכב את ביצוע הפרויקט ואת מימוש התועלות ממנו.
* העלאת גיל הפרישה לנשים תקטין לאורך זמן את הוצאות הביטוח הלאומי ותתרום להגדלת התעסוקה של נשים מבוגרות. יותר מהצעות קודמות, מתווה הסיוע שאושר מספק מענה לחלק ניכר מהקבוצות החלשות שייפגעו מההסדר.
* החלפת איגרות החוב המיועדות במנגנון הבטחת תשואה לקרנות הפנסיה תוכל לייצר חיסכון תקציבי ניכר לאורך זמן, אך טמונים בה גם סיכונים פיננסיים לא מבוטלים. חשוב לנהל את הסיכונים האלה בזהירות, שכן אופיים וגודלם שונים מאלו שקיימים ברכיבים האחרים של התקציב.
* קיים פער לא מבוטל בין אומדן עלות המחויבויות הקיימות של הממשלה לבין רמת ההוצאה שמאפשר כלל ההוצאה לשנים שאחרי 2022. בעבר, כמו גם השנה, פערים כאלה הובילו להעלאת תקרת ההוצאה.
* לקראת התקציב הבא חשוב לבחון את תרומת תקרת ההוצאה ואת רמתה והמבנה שלה, בראי הצורך לקדם את ההשקעות הפרמננטיות הנדרשות בתשתיות והון אנושי כדי לסגור את פערי הפריון בין ישראל למדינות המפותחות, ולאור החשיבות של שמירה על מרווח פיסקלי.
* עדכון הנתונים ההיסטוריים של החשבונאות הלאומית הביא להערכה אופטימית יותר של פוטנציאל הצמיחה של המשק בהמשך העשור, המתבטאת במרווח גדול יותר לעיצוב מדיניות התקציב. עם זאת, בשל הגירעון המבני הגבוה, הרחבה ניכרת של ההשקעות תוך שמירה על יחס חוב לתוצר יציב, וכל שכן יורד, עדיין מחייבת לאמץ במקביל תמהיל של ריסון הגידול בהוצאות אחרות והעלאת מסים.

בנק ישראל מפרסם היום סקירה הבוחנת את תקציב המדינה והתכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022, שאושרו בכנסת, את תמונת המצב הפיסקלית בשנה הנוכחית ואת זו הצפויה בשנים הקרובות ובהמשך העשור.

מסגרת התקציב והרכבו משקפים מספר שיקולים מקרו כלכליים חשובים: 1. הצורך להתחשב במצב המשק: מחד, נדרש להבטיח שהתקציב לא ירסן את הפעילות לפני שהמשק נחלץ ממשבר הקורונה. מאידך, נדרש שהתקציב לא יגדיל את הגרעון המבני – שהיה גבוה עוד לפני המשבר; 2. מתן מענה לנושאים מבניים שחשובים לצמיחה ארוכת הטווח, שלא טופלו בשנים במסגרת התקציב ההמשכי; 3. החזרת היציבות התפעולית לעבודת משרדי הממשלה, ששובשה בשל הפעילות הממושכת על בסיס תקציב המשכי.

התקציב שאושר נותן מענה טוב לסוגיות אלה. יעד הגרעון נקבע ברמה דומה לגרעון המבני ששרר במשק לפני משבר הקורונה, מה שמאפשר להימנע מריסון פיסקלי בשנת 2022 עד שיתברר שהמשק אכן נחלץ ממשבר הקורונה. מאידך, התקציב אינו מגדיל את הגרעון המבני כך שהוא מאפשר לייצב את יחס החוב לתוצר ולהיערך לתכנון פיסקלי לטווח הארוך יותר בתקציב הבא. התכנית הכלכלית המלווה את התקציב כוללת רפורמות חשובות שיסייעו להאצה בת-קיימא של גידול התוצר והפריון ולהתמודדות עם סוגיות חברתיות אקוטיות, ומסגרות התקציב מסדירות חלק חשוב מההתאמות שנדרשו בתקציבי המשרדים מאז שאושר התקציב האחרון. בכך נוצרה גם תשתית לקידום שלב נוסף ברפורמות הדרושות לקידום המשק בתקציבי השנים 2023 ואילך.

במהלך הדיונים על אישור התקציב הצטמצם מאוד הגירעון הצפוי בשנת 2021, בעיקר בזכות גידול מהיר בתקבולי המסים, והוא צפוי כעת להסתכם ב-5 עד 5.5 אחוזי תוצר, לעומת היעד של 6.8 אחוזי תוצר שנקבע בעת אישורו בממשלה. גידול זה משקף את התמונה המקרו כלכלית החיובית ואת ההשפעה המינורית של גל התחלואה הרביעי על המשק, בזכות מיעוט ההגבלות שהטילה הממשלה על הפעילות הכלכלית, ואת ההתאמות שביצע המגזר העסקי לאור לקחי גלי התחלואה הקודמים. הצמיחה הגבוהה שיקפה גם גידול חריג בהשקעות בסקטור ההייטק, ביבוא מוצרי הצריכה ובמכירות דירות. כל אלה התבטאו בכך שמשקל תקבולי המסים בתוצר היה גבוה בכ-1.5 - 2.0 נקודות אחוז בהשוואה לשנים שקדמו למשבר הקורונה, אף ששיעורי המס לא הועלו בשנים אלה. למרות שתקבולי המס נותרו גבוהים בחודשים האחרונים, עליות כאלה בתקבולי המסים נוטות להתמתן, ובהתאם לכך הממשלה אימצה תחזית הכנסות מתונה לשנת 2022. תחזית בנק ישראל לשנת 2022 משקפת התמתנות דומה.

לצד ההכנסות הגבוהות, הוצאות הממשלה בשנת 2021 גדלו עד כה בשיעור מתון המשקף את מגבלות הפעילות במסגרת תקציב המשכי. בתקופה שנותרה בין אישור התקציב לסוף השנה צפויה האצה ניכרת בביצוע תקציבי המשרדים, אך קיים ספק אם ניתן יהיה למצות השנה את ההוצאה התקציבית שאושרה. ככל שיוותרו עודפים, משמעות הדבר תהיה שהגירעון התקציבי יקטן עוד יותר. בנוסף, ההוצאות הייעודיות לטיפול במשבר הקורונה, שהגיעו ל-69 מיליארדי ₪ בשנת 2020, הצטמצמו השנה, והן צפויות להיות נמוכות מכפי שתוקצב בראשית השנה. לריסון הוצאות הממשלה תרמה גם הקפאת הסכמי השכר במגזר הציבורי במסגרת עסקת החבילה במשק. לצד היציבות והחיסכון שהושגו באמצעות העסקה חשוב שהסכמי השכר בשנים הבאות יתבססו על האמון שנוצר בין השותפים לה כדי לקדם רפורמות לייעול שירותי הממשלה, בפרט באמצעות אימוץ תהליכים דיגיטליים בעבודתה.

בחינה של הרכב התקציב לשנת 2022 (ללא הוצאות הקורונה) בהשוואה לתקציב 2019 – השנה האחרונה שעבורה אושר תקציב, וטרם השפעות הקורונה – מצביעה על כך שמשקלם בתוצר של מרבית סעיפי ההוצאה העיקריים כגון בריאות, חינוך והעברות הממשלה למוסד לביטוח לאומי לא השתנה מהותית. שני השינויים הבולטים בהרכב התקציב הם ירידה בתקציב הביטחון ביותר מחצי אחוז תוצר, בהמשך למגמה הרב-שנתית, ועליה ניכרת של 0.6 אחוז תוצר בתקציב ההשקעה בתשתיות, פרי הבשלת תכניות שקודמו בשנים האחרונות. גידול זה של ההשקעות בתשתית התחבורה הציבורית, ככל שיתממש ויימשך בשנים הבאות, הוא מפתח חשוב להעלאת פריון העבודה במשק, להרחבת והגמשת היצע הדיור ולשיפור איכות ורמת החיים במשק.

לצד התקציב אושרה בכנסת גם תכנית כלכלית רחבת היקף, שלה פוטנציאל לתרום משמעותית לצמיחת המשק, להגדלת פריון העבודה ולצמצום הפערים בין מגזרים שונים באוכלוסיה. חלקים חשובים של התכנית עולים בקנה אחד עם המלצות בנק ישראל שהוגשו לממשלה עם הקמתה. אמנם יש תועלת רבה בקידום רפורמות כאלו בחקיקה סדורה במהלך השנה, אך בגלל הקושי לקדם מהלכים כלכליים מבניים בשנים האחרונות, נצבר פער. לכן חשוב שהתכנית הכלכלית אושרה במועד זה ומהווה תכנית עבודה לממשלה ומפת דרכים למשק. לצד זאת, חשוב שהדיון ברפורמות נוספות שהדיון בהן נדחה בינתיים יקודם כבר עתה ולא יתעכב עד התקציב הבא.

הרפורמות הגדולות שאושרו עם התקציב כוללות את התנעת תכנית הקמת הרכבת התחתית במטרופולין גוש דן, תכנית החומש לחברה הערבית, הסרת חסמי יבוא, טיוב הרגולציה הממשלתית וצעדים להרחבת השימוש באמצעים דיגיטליים בשירותי הממשלה. גם אם צפוי שבחלק מהרפורמות יידרשו התאמות לאורך זמן, מדובר במהלכים חשובים שבכוחם להניע גם השקעות והתייעלות של המגזר העסקי, ובכך להאיץ את יציאת המשק ממשבר הקורונה ולקדם התייעלות שתשפר את רמת החיים באופן בר-קיימא. לצד תכניות מבניות חשובות אלו נותרו פערים בתחום ההשקעה בהון האנושי, שבתכנית הנוכחית ניתן להם מענה מוגבל. חשוב כי סוגיות אלו יטופלו במסגרת התקציבים העתידיים משום שמדובר בתהליכים ארוכי טווח שהתועלות מהם לצמיחה ארוכת הטווח בישראל גדולות.

אחד המהלכים החשובים שמקודם בעזרת התקציב היא תכנית החומש לחברה הערבית בהיקף של כ-30 מיליארדי ₪. תכנית זו מקצה משאבים ניכרים בעיקר לקידום ההון האנושי, התעסוקה והתשתיות בחברה הערבית, נושאים שבכולם הצטברו פערים המקשים על השתלבותם של ערביי ישראל במשק ופוגעים ברמת ואיכות החיים של ערביי ישראל. מעבר לתקציבים הגדולים, בתכנית מוטמעים מנגנונים שיוכלו לסייע להתגבר על החסמים שהקשו על מימוש מהלכים דומים שקודמו בעבר. הצלחת התכנית חשובה לא רק לחברה הערבית, אלא גם למימוש והעלאת הפוטנציאל הכלכלי הטמון בחברה הערבית, המהווה חלק ניכר מהאוכלוסייה בגילי העבודה.

מהלך אסטרטגי חשוב לקידום הפריון במשק הוא בניית המטרו בגוש דן, כחלק מיצירת פתרון מערכתי לסוגיית הצפיפות והניידות במטרופולין. בחוק ההסדרים אושרה המסגרת לתקצוב המטרו, שהיא מהלך חשוב לקידום תשתית קריטית זו, ולצידה כמה מהלכים ספציפיים לגיוס הכנסות ייעודיות למימון הפרויקט. עם זאת, אחד מרכיבי החוק הוא קיבוע של חלוקת שיעורי המימון של הפרויקט בין הממשלה לבין התקבולים הייעודיים. מכיוון שקיימת אי-ודאות רבה לגבי היקפם ומועד קבלתם של תקבולים אלה, קיבוע מבנה המימון עלול לעכב את ביצוע הפרויקט ואת מימוש התועלות ממנו. לכן עדיף שבמסגרת השלמת החקיקה ייקבע כי הממשלה תממן את ההוצאות הנדרשות לקידום הפרויקט בכל שנה, בהיקף שיידרש כדי להשלים את התקבולים מההכנסות הייעודיות שנקבעו. זאת לצד דבקות במסגרת הכוללת של העלויות והפעלת מנגנון ההתאמות והעדכונים שנקבע בחוק.

חוק ההסדרים כולל שני מהלכים כלכליים שעשויים לחסוך סכומים ניכרים לתקציב המדינה בטווח הארוך:

 1. העלאת גיל הפרישה לנשים ל-65 עד שנת 2032 – מהלך זה, שיישומו נדחה במשך שנים רבות, והוא צפוי לתרום גם להגדלת התעסוקה של נשים מבוגרות, אושר הפעם. אישור המהלך התאפשר בשל הגדלת הסיוע המוצע לחלק ניכר מהקבוצות החלשות שעלולות להיפגע מההסדר, ביחס להצעות קודמות;

2. החלפת איגרות החוב המיועדות במנגנון הבטחת תשואה לקרנות הפנסיה. מהלך זה צפוי לייצר חיסכון תקציבי ניכר לאורך זמן, אך טמונים בו גם סיכונים פיננסיים לא מבוטלים בשל גודל הסכומים המבוטחים ועוצמת הזעזועים הפוטנציאליים בשוק ההון. חשוב לנהל את הסיכונים האלה בזהירות, שכן אופיים וגודלם שונים מאלו שקיימים במבנה הנוכחי של פעילות הממשלה.

הסקירה מציגה ניתוח של התוואי הצפוי של המצרפים הפיסקליים בטווחים הבינוני והארוך – בפרט, הגירעון ויחס החוב לתוצר - בתרחישי מדיניות שונים. על רקע עדכון הנתונים ההיסטוריים של החשבונאות הלאומית באוגוסט 2021, עולה תמונה אופטימית יותר של פוטנציאל הצמיחה של המשק בהמשך העשור, המתבטאת במרווח גדול יותר לעיצוב מדיניות התקציב. עם זאת, גם בתמונה האופטימית יותר נמצא כי הרחבה ניכרת של ההשקעות תוך שמירה על יחס חוב לתוצר יציב, וכל שכן יורד, עדיין מחייבת לאמץ במקביל תמהיל של ריסון הגידול בהוצאות אחרות והעלאת מסים.

ניתוח נוסף שמוצג בסקירה מוצא כי קיים פער לא מבוטל בין אומדן עלות המחויבויות הקיימות של הממשלה לבין רמת ההוצאה שמאפשר כלל ההוצאה לשנים שאחרי 2022. בעבר, כמו גם השנה, פערים כאלה הובילו להעלאת תקרת ההוצאה. לקראת התקציב הבא חשוב לבחון את תרומת תקרת ההוצאה ואת רמתה והמבנה שלה, בראי הצורך לקדם את ההשקעות הפרמננטיות בתשתיות והון אנושי שנדרשות כדי לסגור את פערי הפריון בין ישראל למדינות המפותחות, ולאור החשיבות של שמירה על מרווח פיסקלי.