

צוות ההיגוי
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ה"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ה"כ שי הרמש
ה"כ מירי רגב
ה"כ נחמן שי
ה"כ רונית תירוש

"סנאט" מספר 396 בנושאים כלכליים - מדיניים :

**תמונת מצב המשק הישראלי: ביצועי התקציב ומתווה
להצעת התקציב לשנים 2011-2012**

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"רים לשעבר:
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
מר חיים י. צדוק ז"ל
מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
ד"ר יהודה לנקרי
ה"כ מיכאל איתן
ה"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפרד וייט
ה"כ גדעון סער
ה"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ה"כ איתן כבל
מר הרמן בונן
ה"כ אפרים סנה
ה"כ עמירה דותן
ה"כ נדיה חילו
ה"כ לאון לישינצקי
ה"כ גלעד ארדן
ה"כ אורית נוקד

בשימונה:
קרן פרידריך אברט

תקציר:

- ממשיכה מגמת ההתאוששות במשק ואף מעבר לצמיחה ושיפור בכל המדדים, כל זאת במקביל לירידה באבטלה.
- דירוג האשראי של ישראל ע"י חברת, S&P נותר יציב, נתון נוסף שמצביע על איתנות המשק הישראלי.
- לפי תחזיות כלכליות שונות שיעור הצמיחה יהיה כ-3.7% בתוצר ושיעור האבטלה ירד ל-7.0%.
- חשוב לציין כי תחזיות בצמיחה בארץ ובעולם אינן לוקחות בחשבון את אפשרות החמרת משבר החובות של האיחוד האירופי.
- אושרו שתי הצעות משמעותיות בנושא תקציב המדינה הכוללות המשך שימוש בתקציב דו שנתי לשנים 2011-2012, ושינוי שיטת חישוב הגידול המותר בהוצאות הממשלה.
- על מנת לשמור על רמת הרווחה הנוכחית ולמנוע את שחיקתה כתוצאה מקצב גידול האוכלוסייה המהיר (1.8%), נדרש להגדיל את תקציב תשלומי העברה לשנת 2010 בכ-2.06 מיליארד ש"ח.

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Dr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:
The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram
Former members:
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

סקירת מצב המשק הישראלי וביצועי התקציב לשנת 2009

מסקירת הנתונים הכלכליים לרבעון הראשון של 2010 עולה כי מגמת ההתאוששות הכלכלית שהחלה באמצע שנת 2009 ממשיכה גם לאורך שנת 2010. מגמת הצמיחה נמשכת כבר 3 רבעונים ברציפות זאת לאחר 11 חודשים רצופים של ירידות שהחלו באמצע שנת 2008. נתון זה משקף את יציבות מגמת ההתאוששות במשק. המדד המשולב למצב המשק של בנק ישראל עלה בחודש אפריל ב-0.1%, הגורמים העיקריים שתרמו לעליית המדד הם עליה במדד הייצור התעשייתי והפדיון של המסחר והשירותים. ביחס לתקופה המקבילה אשתקד עלה המדד המשולב ב-6.4% בעקבות שיפור של כל מרכיבי המדד (פדיון, ייצוא, ייצור, משרות שכיר ויבוא). הכנסות המדינה ממסים לחודש אפריל הסתכמו ב-15.1 מיליארד ש"ח, עליה של 7.2% לעומת החודש המקביל אשתקד. הכנסות המדינה ברבעון הראשון של השנה הסתכמו ב-62 מיליארד ש"ח, למעלה מ-1 מיליארד ש"ח מהמתוכנן בתקציב.

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

גם לפי סקר החברות והעסקים של בנק ישראל לרבעון הראשון של 2010 מסתמן כי ההתאוששות ממשיכה תוך התרחבות בפעילות, זאת במיוחד כתוצאה מגידול בפעילות המקומית. ההתאוששות השתקפה בעלייה ניכרת במאזן הנטו של המכירות המקומיות ואילו זה של היצוא עלה רק במתינות. החברות מדווחות על עליה מתונה במספר העובדים, נתון המאשר את תגובתו המאוחרת של שוק העבודה כפי שנצפה במשברים קודמים. מהסקר עולה כי החברות צופות המשך עליה בפעילות לאורך השנה ועליה ביצוא בפרט.

בנק ישראל הותיר את הריבית לחודש מאי ללא שינוי ברמה של 1.5%. לדברי נציגי בנק ישראל החלטה זו עקבית עם תהליך ארוך טווח של החזרת הריבית לרמתה "הנורמאלית", זאת במטרה להכניס את האינפלציה לתוך יעד יציבות המחירים. המשך העלאות ריבית בעתיד ייקבעו בהתאם לסביבת האינפלציה ולקצב העלאת הריבית של הבנקים המרכזיים בעולם, זאת תוך התבססות על המשך ההתאוששות בישראל ובעולם.

בחודש פברואר הגיע שיעור הבלתי מועסקים לרמה של 7.3%, ללא שינוי מאז תחילת 2010 וירידה של 0.14% מחודש דצמבר 2009. זוהי ירידה של 0.6% מרמתו הגבוהה ביותר במהלך חודש מאי 2990 (7.9%). בחודש אפריל עמד מספר המשרות הפנויות במשק על 49.4 אלף משרות, לאומת 41.9 אלף משרות בחודש מרץ. מספר העצמאים המועסקים במשק עלה ברבעון הרביעי של 2009 ב-0.3% ל-348.7 אלף עצמאים. עליה זו הביאה את מגזר העצמאים להוות 12.5% מכלל המועסקים במשק, האחוז הגבוה ביותר מאז שנת 1995. השכר הממוצע במשק בחודש פברואר עמד על 8,209 ש"ח, עליה של 3.7% ביחס לתקופה המקבילה אשתקד.

עוד ניתן ללמוד על היציבות במשק מהחלטת חברת S&P להשאיר את דירוג האשראי של ישראל ברמה A "יציב". החלטת חברת S&P באה בעקבות ביקור של נציגי החברה בארץ ולוותה בהערכה כי לא צפוי התדרדרות נוספת במצב הפיסקאלי של ישראל. נציגי החברה התייחסו גם למצב הגיאופוליטי בישראל והזהירו כי עימות ממושך עם החמאס או חיזבאללה בו תהיה מעורבות של אירן יביא להורדת הדירוג. מנגד ציינו כי כל התקדמות בדרך לייצוב פוליטי תביא לכך שהחברה תשקול לעלות את דירוג האשראי של ישראל. בקרוב יפרסמו גם חברות מודיס ופיץ' את דירוג האשראי שלהם לישראל, לפי הערכות דירוג זה לא ישתנה ויישאר "יציב". זאת כזכור, לאחר שדירוג האשראי של ישראל לא ירד גם בזמן המשבר הכלכלי, דבר המבטא אמון רב במשק הישראלי.

תחזית למצב המשק הישראלי

לפי תחזית בנק ישראל צפוי המשק הישראלי לסיים את שנת 2010 עם צמיחה שנתית של 3.7% בתמ"ג, מעט גבוהה מתחזית הקודמת שעמדה על 3.5%. עוד עולה מהתחזית כי הרכב השימושים מוטה ליצוא ואילו הצריכה הפרטים וההשקעה צפויים לגדול בשיעור נמוך מזה שבתחזית הקודמת. בשנת 2010 צפוי שיעור האבטלה הממוצע לרדת ל-7.0% אחוזים, העודף בחשבון השוטר צפוי להצטמצם מעט כתוצאה מהרעה בתנאי הסחר הבין לאומיים ושיעורי גידול גבוהים יותר של היבוא מאשר היצוא במהלך השנה. בשנת 2011 צופים כלכלני הבנק צמיחה של 4.0% בתמ"ג ושיעור אבטלה ממוצע של 6.7%, זאת תחת ההנחה שקצב הצמיחה העולמי בשנת 2011 יהיה זהה לזה שבשנת 2010.

מסקר החברות והעסקים של בנק ישראל עולה כי הציפיות לאינפלציה במשך 12 החודשים הקרובים ירדו אל תוך התחום המוגדר כתחום יציבות המחירים. ציפיות החברות לאינפלציה עומד על 2.5% בממוצע, לעומת 3.05% בתחזית הקודמת. 83 אחוזים מהחברות צופות כי האינפלציה תהיה בתחום יעד יציבות המחירים (1 עד 3 אחוזים) עד תום השנה. החברות צופות כי בעוד כ-12 חודשים יהיה שער החליפין של הדולר 3.9 ש"ח לדולר בממוצע, ויעמוד

על 3.8 ש"ח עד לסוף הרבעון השני של שנת 2010. עוד עולה מהסקר כי התעשיינים וחברות הבניה צופות שיפור בפעילות העסקית בשנת 2010 שתוביל לגידול בצרכי האשראי של החברות. חשוב לציין כי כלל התחזיות לא מתייחסות לאפשרות של החמרת משבר החובות באירופה. האיחוד האירופי הינו יעד היצוא המרכזי של ישראל, כאשר 33% מכלל היצוא הישראלי מיועד למדינות האיחוד האירופי. הגברת המשבר, וכתוצאה מכך הקטנת היצוא, תביא להאטת הצמיחה ותסכן את המשך ההתאוששות של המשק הישראלי.

אישור תקציב דו-שנתי לשנים 2011-2012

הממשלה אישרה בפעם השנייה תקציב דו שנתי לשנים 2011-2012. נוסף לכך, אישרה הממשלה פה אחד את שינוי הכלל לפיו מתעדכן תקציב המדינה של השנה הבאה. הכלל החדש קובע את שיעור הגידול בתקציב תוך התחשבות במספר משתנים כלכליים: יחס חוב תוצר רצוי (60%), יחס חוב תוצר נוכחי (79%) ושיעור הצמיחה בפועל בעשור האחרון. מההצעה עולה כי התקציב לכל אחת מהשנים הבאות, 2011 ו-2012 יגדל בשיעור של 2.6%, שיעור גבוה מזה שהיה נהוג עד כה שעמד על 1.7% (גידול קבוע בשיעור הדומה לשיעור הגידול באוכלוסיית המדינה), אך עדיין נמוך מהגידול הצפוי בתוצר 4.0%. בשונה מהתקציב הדו שנתי הקודם שנבע מצורך, הפעם זהו מהלך מתוכנן שלא מוכתב על ידי המציאות הפוליטית ומצביע על מדיניות יציבה ורוב שנתית. כתגובה למדיניות התקציב הדו שנתי עלו מספר טענות מרכזיות ביניהן פגיעה בכוחם של משרדי הממשלה תוך חיזוק כוחם של פקידי וכלכלני האוצר. טענה נוספת הייתה כי תקציב דו שנתי אינו מתאים את עצמו לשינויים בסביבה הכלכלית ולכן מנותק מהמציאות, זאת משום שהתקציב מתבסס על תחזיות לתקופה רחוקה בעתיד. למרות כל הביקורות, לתקציב הדו שנתי קיימים יתרונות ביניהם שמירה על יציבות המשק, חיסכון בבירוקרטיה מיגעת ותכנון ארוך טווח שיאפשר את הגדלת קצב הצמיחה. נוסף לזאת נותן התקציב ארוך טווח יתרון למגזר העצמאים והעסקים הקטנים בכך שמאפשר רציפות ביישומן של תוכניות תמיכה וסיוע ויוצר אווירה של יציבות כלכלית שתאפשר תכנון ארוך טווח ללא הסתמכות על זרבות ועודפים כלכליים שלא קיימים במגזר זה.

בבחינת סעיפי התקציב השונים נתייחס למדיניות הרווחה ותקציב משרד הביטחון, שני סעיפים מרכזיים בתקציב הן במשקלם והן בהשפעתם על הציבור. בקביעת תקציב 2009-2010 עלו מספר שאלות על גודל תקציב מערכת הביטחון, שאלות אלו התחדדו עם התוספות המיוחדות (1.5 מיליארד ש"ח) שקיבל המשרד לאורך השנה. התקציב המקורי מסתכם ב-53.24 מיליארד ש"ח, שהם 15.6% מתקציב המדינה ו-6.7% מהתוצר. תקציב הביטחון עומד אל מול הצורך התמידי של מדינת ישראל בביטחון ומכתיב בכך את נטל התקציב הגבוהה על המערכת. עם זאת נדרש להמשיך ולבחון אפשרות של התייעלות וצמצום תקציב זה על מנת לאפשר גמישות רבה יותר ובחלוקת התקציב והגדלתם של תקציבים אחרים כגון תקציב הרווחה או החינוך.

התקציב החדש חייב להתמקד ביעדים חברתיים ובשכבות החלשות. בשנים 2002-2008 האסטרטגיה בפועל של משרד האוצר ושל ממשלת ישראל הייתה ברורה, והיא הקטנה של תקציבי הרווחה והקפאה של תשלומי העברה. לדוגמא, תקציב תשלומי העברה קטן בין שנת 2009 לשנת 2010 בכ-0.5%, זאת במקביל לגידול של 1.8% באוכלוסייה. גם תקציב משרד הרווחה נשחק כאשר בין השנים 2008 ל-2009 גדל התקציב ב-0.17% בלבד. בהינתן הפער בין הגידול באוכלוסייה לבין הגידול בתקציבים נדרשת תוספת לתקציב תשלומי העברה לשנת 2010 של 2.06 מיליארד ש"ח, זאת על מנת לשמור על רמת הרווחה הנוכחית (בשנת 2009) ולמנוע את המשך שחיקתה.

מקורות

1. הודעה לעיתונות: "ריבית בנק ישראל לחודש מאי 2010 תישאר ללא שינוי ותעמוד על 1.5%" – בנק ישראל, 26 באפריל 2010.
2. המדד המשולב למצב המשק – מחלקת המחקר בנק ישראל, 20 במאי 2010.
3. תחזית מאקרו כלכלית לשנים 2010 ו-2011, בנק ישראל, 21 לאפריל 2010.
4. סקר החברות והעסקים של בנק ישראל לרבעון הראשון 2010, 25 באפריל 2010.
5. הודעה לעיתונות: שיעור הבלתי מועסקים בחודש פברואר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 22 באפריל 2010.
6. דו"ח בנק ישראל לשנת 2009- בנק ישראל, 29 לאוקטובר 2009, 21 באפריל 2010.
7. הודעה לעיתונות: הכנסות המדינה ממסים לחודש אפריל 2010, משרד האוצר, 04 במאי 2010.
8. תקציב המדינה לשנת 2009-2010.