

תמונת המקרו ואתגרים בתקציב המדינה

פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי,
מנהל חטיבת המחקר
דצמבר 2019





שלושה

מסרים

- למרות דחיית הרכבת הממשלה המשק הישראלי ממשיך לצמוח בקצב נאה. האיומים על הצמיחה בחו"ל הוסרו חלקית אך עדין לא ברור מה יקרה בצמיחה בעולם. חטיבת המחקר הנמיכה את התחזית ל-2020 מ-3.5 אחוזים ל-3 אחוזים.

- תקציב הממשלה מתוח עקב גידול בהוצאות אזרחיות שהיו נדרשות לאור הפיגור בהוצאה בתחומים מרכזיים. לאור גירעון מבני בתקציב הממשלה יש צורך בהעלאת מסים. בחודשים האחרונים החל הריסון בהוצאות הממשלה אשר צפוי להמשיך במחצית הראשונה של 2020.

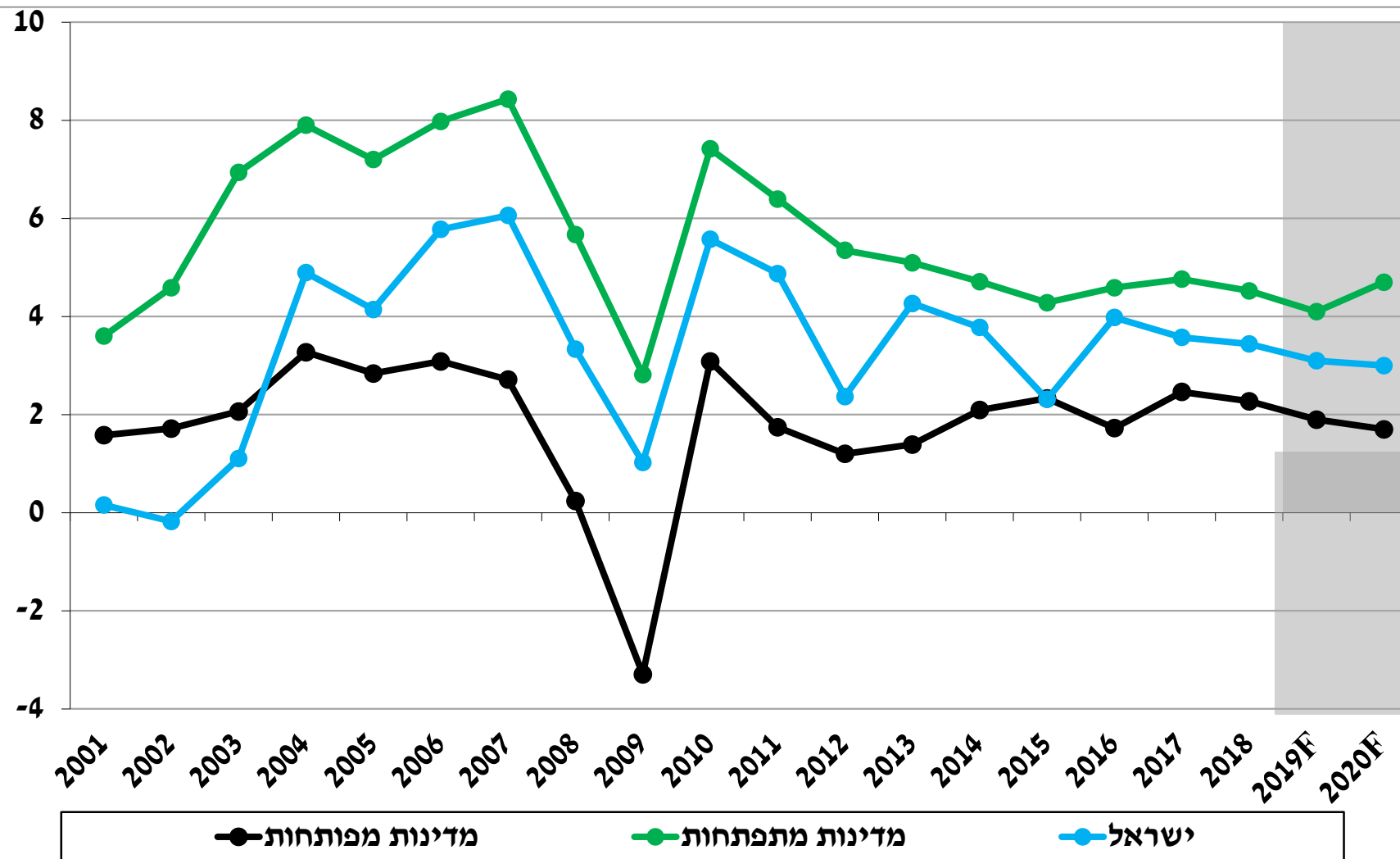
- נדרש "טיפול שורש" להגברת הפרייון. חשוב להתחיל היום לטפל בטווח הארוך.



הפעילות במשק



שיעורי צמיחת התוצר בישראל ובמדינות המפותחות והמתפתחות (שנתי, 2001-2020)



*הנתונים עבור המדינות המפותחות והמתפתחות הם ממוצע משוקלל

מקור: בלומברג, קרן המטבע ובנק ישראל

הפער בין צמיחת התוצר לצמיחת השימושים ברבעון השלישי צפוי להיסגר בעדכוני הבאים

המקורות והשימושים - ההתפתחויות במהלך השנה
(נתונים מנוכי עונתיות, שיעורי השינוי לעומת תקופה קודמת, במונחים שנתיים)

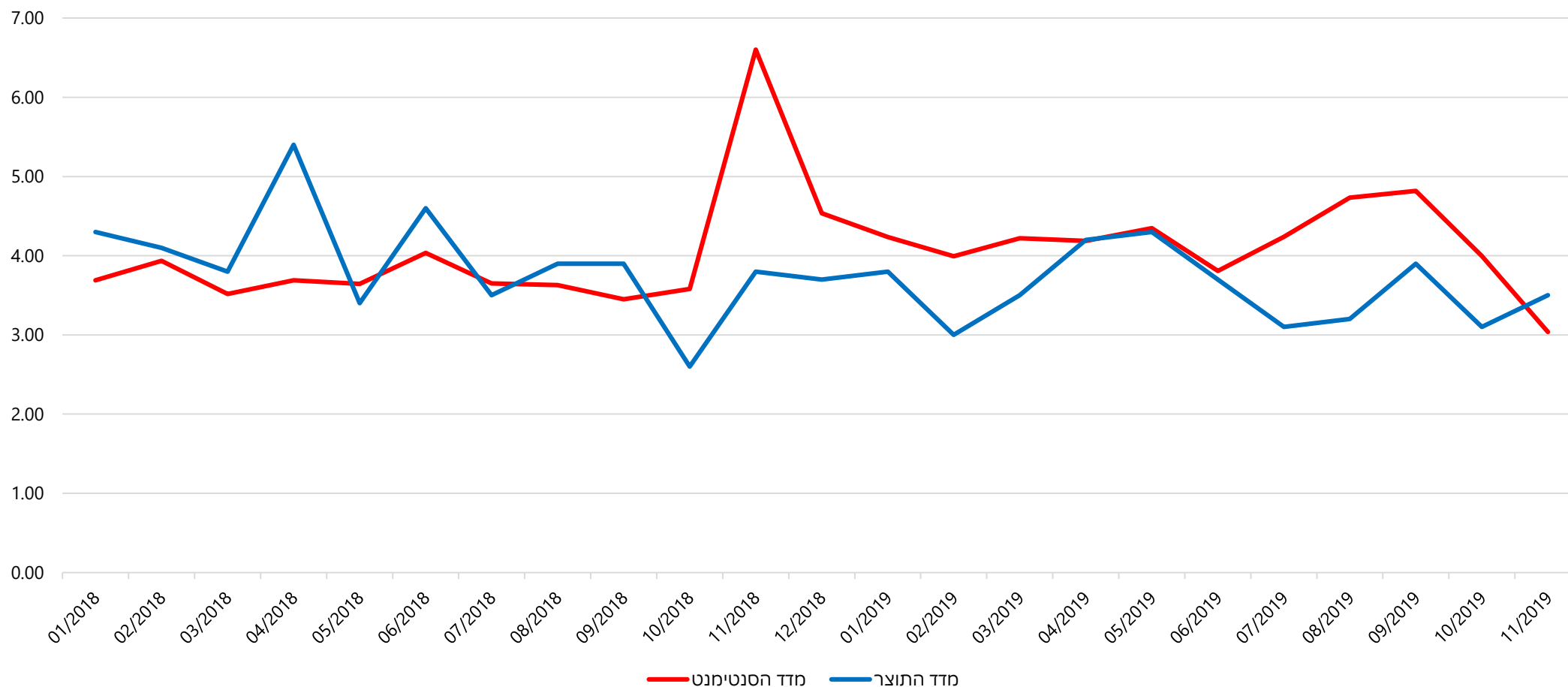
שינוי בארבעה רביעים אחרונים (נתונים מנוכים)	2019			2019	2018		2018	המקורות והשימושים
	III	II	I	I	II	I	נתונים שנתיים	
	נתונים רבעוניים			נתונים מחציתיים				
3.3	4.1	0.8	4.5	3.4	2.8	3.6	3.4	תוצר מקומי גולמי
3.9	5.0	0.3	5.6	4.1	2.4	4.0	3.7	מזה : תוצר הסקטור העסקי
3.6	2.8	-0.8	5.7	4.4	2.8	3.4	3.7	הצריכה הפרטית
4.0	1.1	7.8	1.1	4.0	4.0	2.8	3.5	מזה : הצריכה הפרטית ללא בני קיימא
4.3	2.8	5.8	1.7	4.0	3.7	2.6	3.3	הצריכה השוטפת
2.2	1.8	7.4	1.5	2.2	3.9	5.6	4.5	הצריכה הציבורית ללא יבוא ביטחוני
0.7	-1.6	-12.4	8.9	3.3	0.8	2.4	3.6	השקעה בנכסים קבועים ללא או"מ
0.1	-2.5	-19.1	12.1	3.7	0.9	5.7	6.5	השקעה בענפי המשק ללא או"מ
2.4	0.3	4.0	3.1	3.1	0.2	-4.6	-2.4	השקעה בבנייה למגורים
0.1	-8.4	2.9	10.9	4.9	5.2	6.0	5.6	היצוא
4.1	-3.6	9.8	9.6	7.5	1.4	5.4	5.1	יצוא ללא יהלומים וללא הזנק
1.0	-7.4	7.6	11.6	5.8	-1.1	2.1	1.9	יצוא סחורות ללא יהלומים
8.1	3.8	8.7	10.3	9.8	2.8	11.6	9.0	יצוא שירותים ללא הזנק
4.0	1.9	2.5	3.7	4.4	-0.1	6.7	6.4	היבוא
4.3	3.6	-2.1	8.5	5.6	0.2	3.3	5.1	היבוא ללא יהלומים, ביטחוני, או"מ

מקור: הלח"ס ועיבודי בנק ישראל

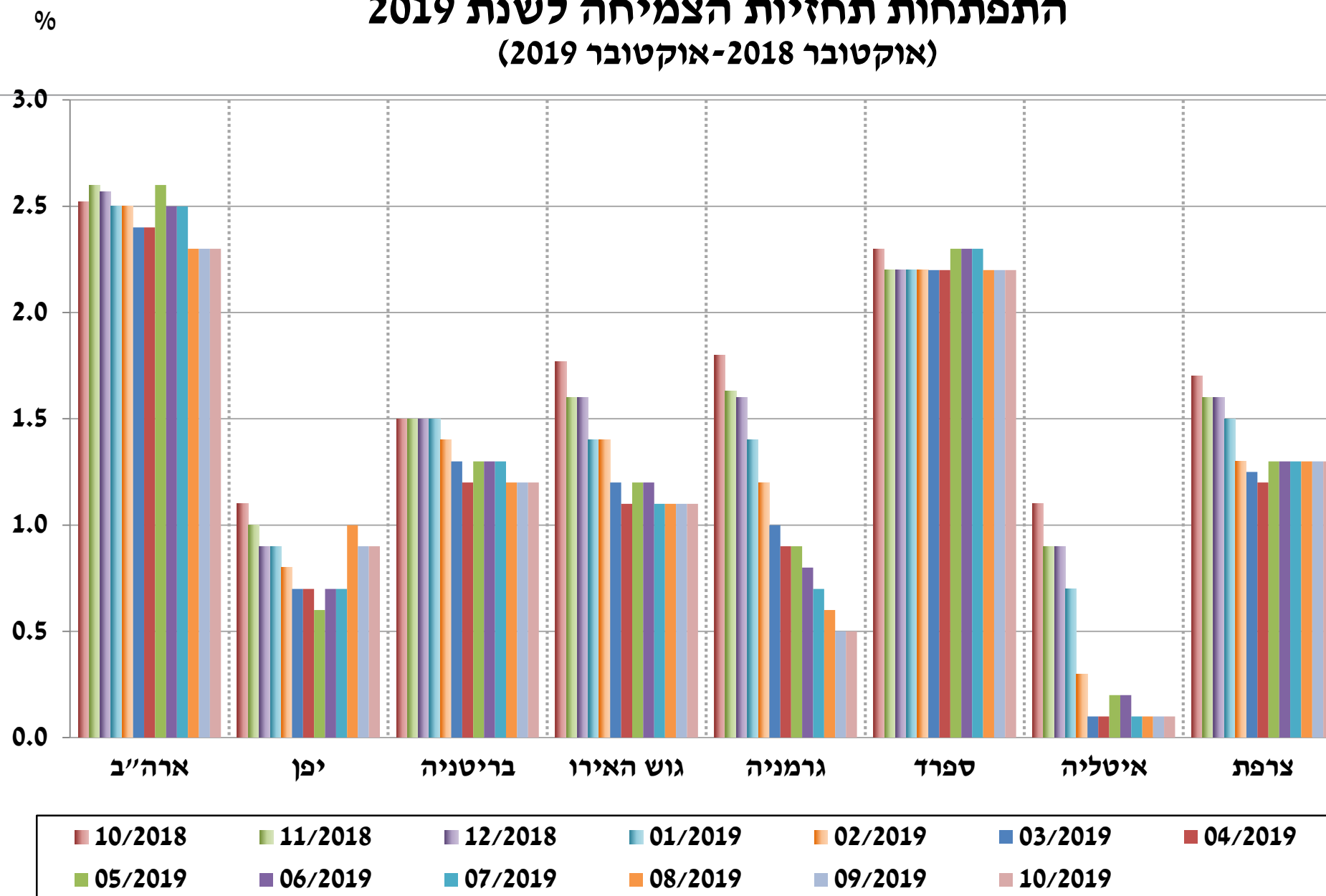
סקר המגמות – המשק ממשיך לצמוח בנובמבר למרות הדחייה בכינון ממשלה חדשה



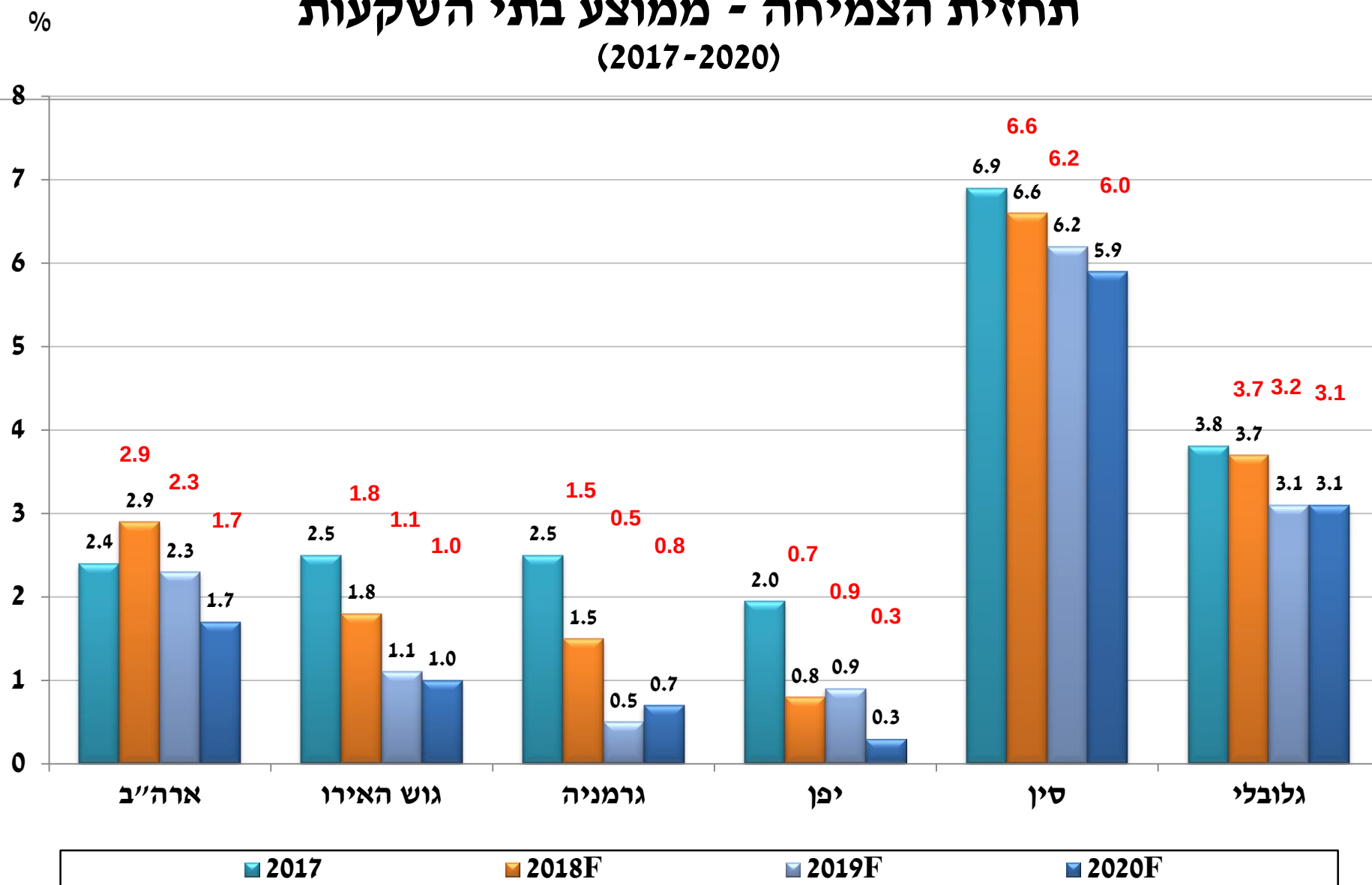
הפעילות בסקטור העסקי על פי סקר המגמות



התפתחות תחזיות הצמיחה לשנת 2019 (אוקטובר 2018-אוקטובר 2019)



תחזית הצמיחה - ממוצע בתי השקעות (2017-2020)

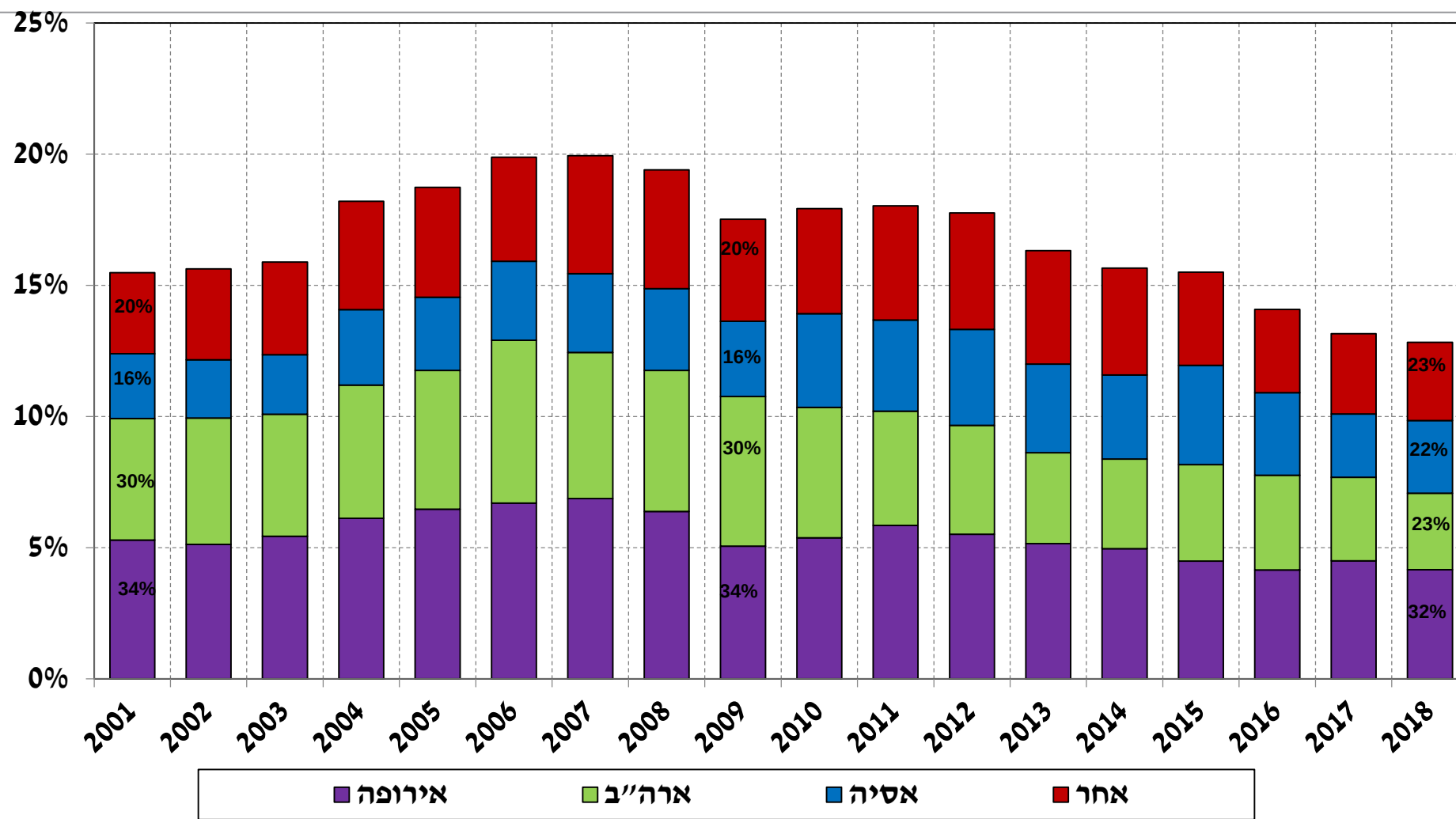


באדום - תחזית החודש הקודם

מקור: בלומברג

יעדי יצוא הסחורות של ישראל*

(דצמבר 2001-דצמבר 2018, שנתי, אחוזי תוצר)

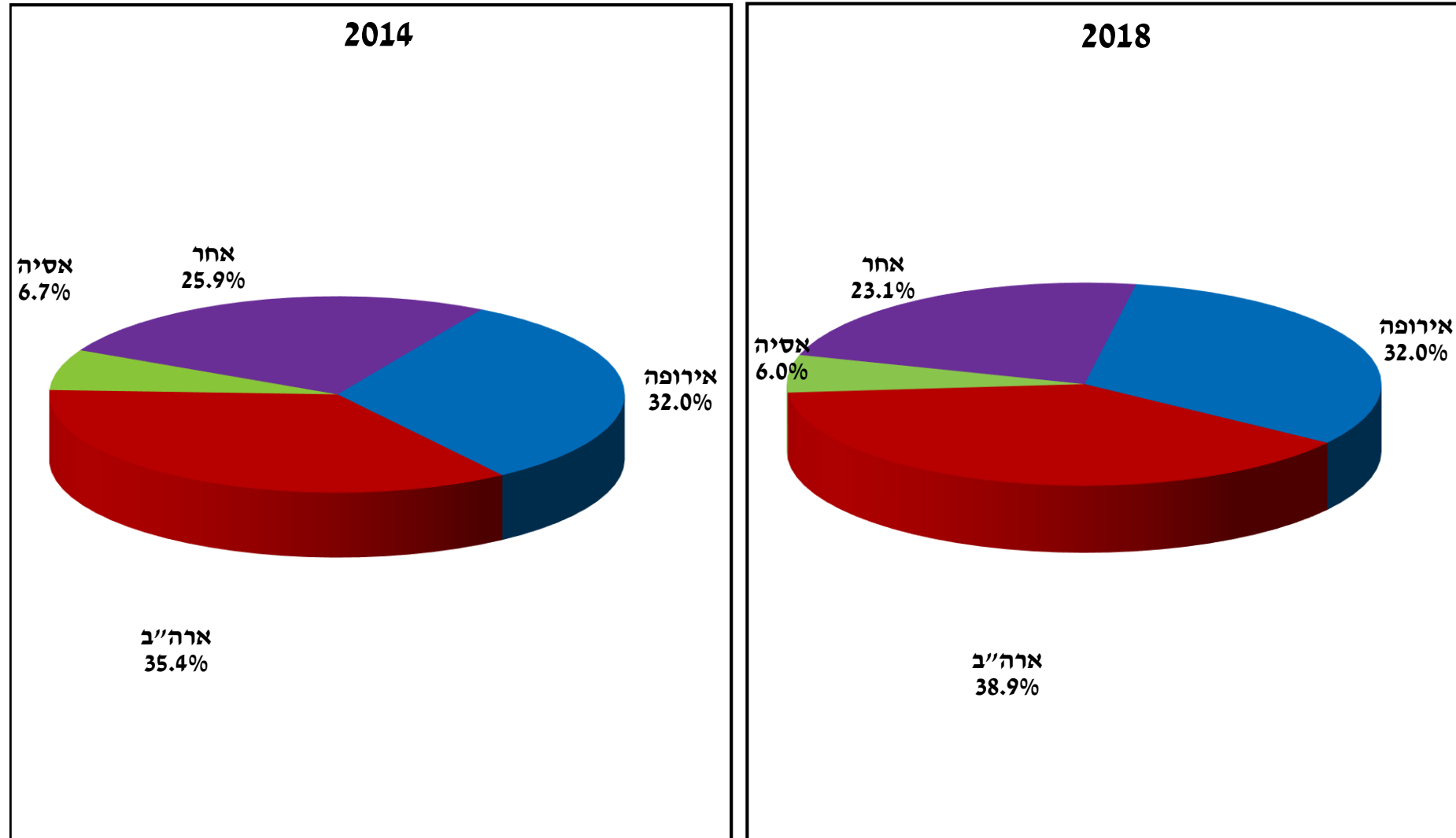


* נתוני היצוא אינם כוללים יהלומים.

** המספרים בעמודות מהווים את אחוז היצוא מסך היצוא של אותה שנה.

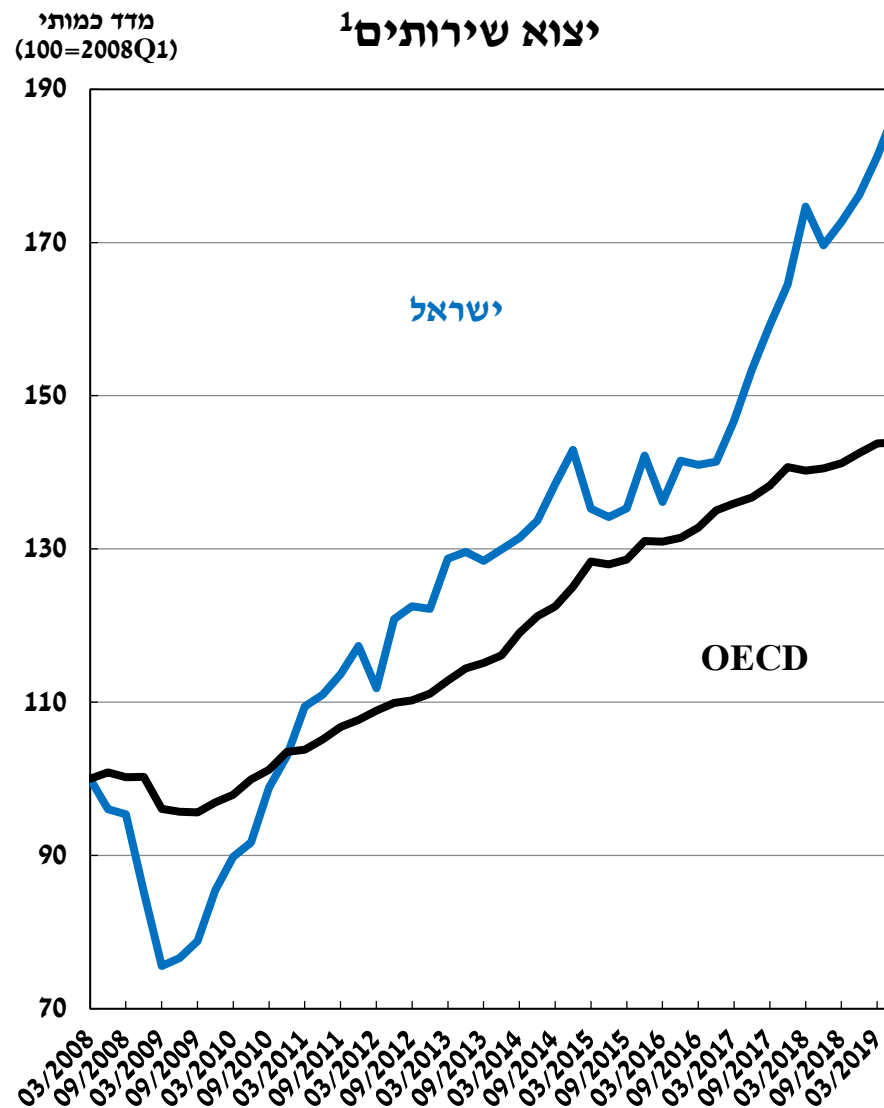
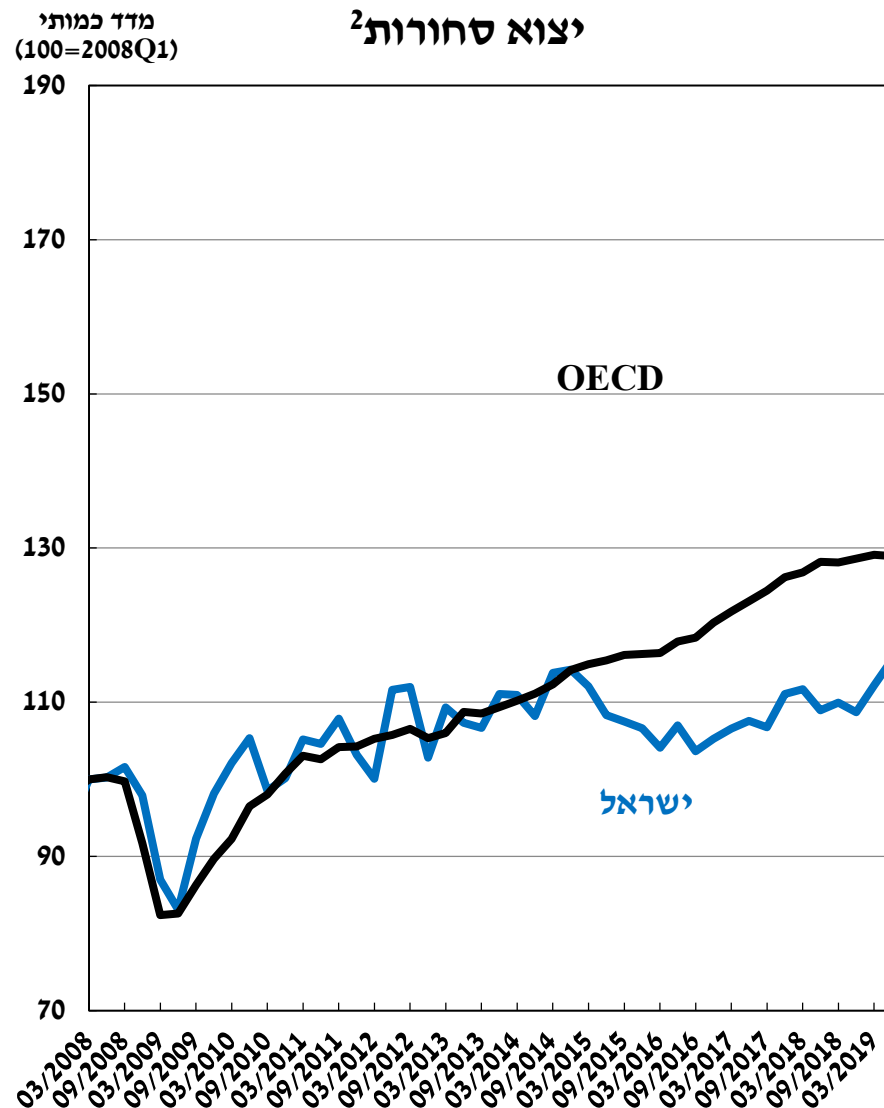
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאזן התשלומים.

יעדי יצוא שירותים עסקיים של ישראל



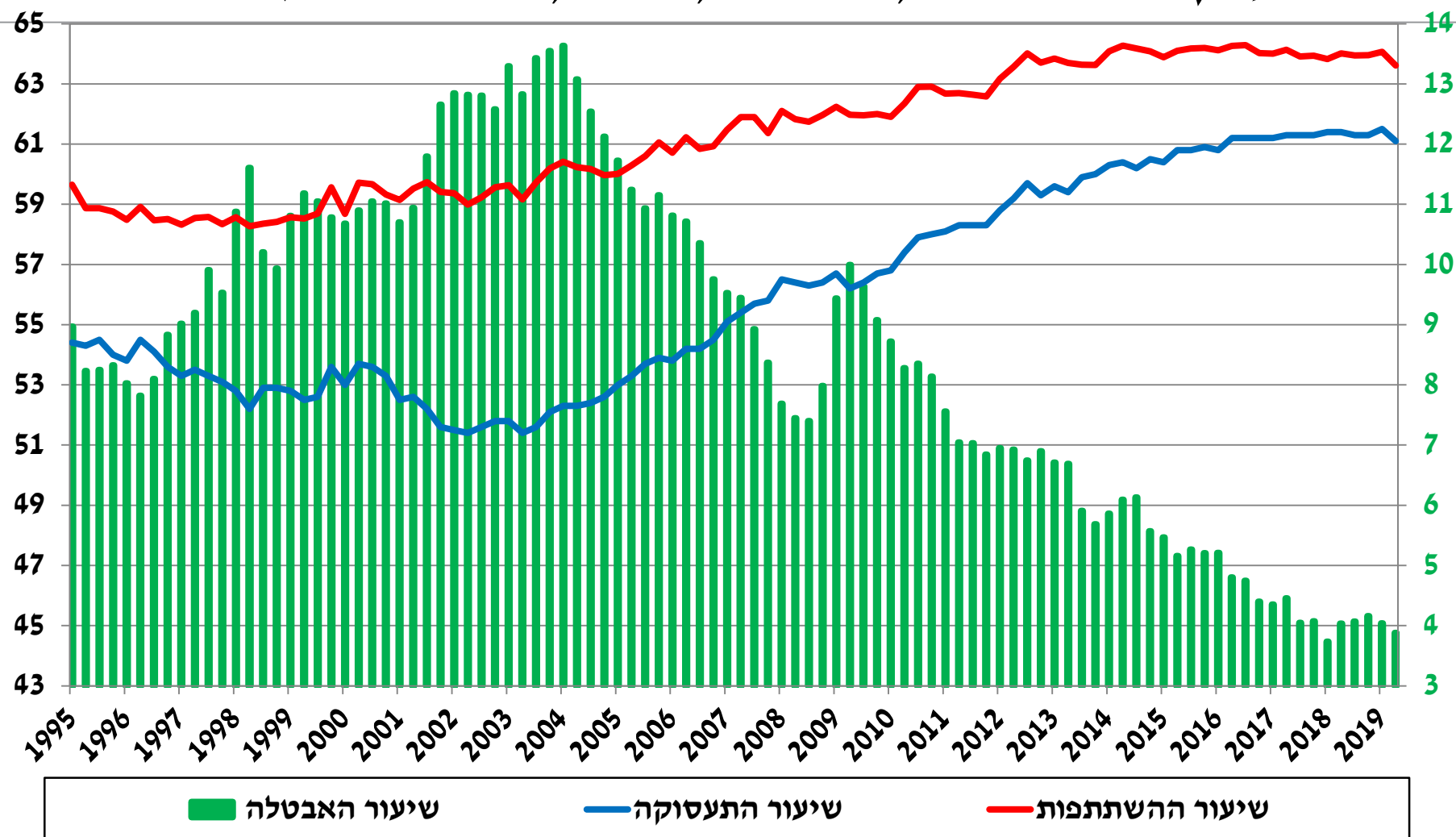
יצוא הסחורות והשירותים מישראל וממדינות ה-OECD

מרץ 2008 - יוני 2019



¹ בישראל – ללא יהלומים.
² בישראל – ללא מכירת חברות הזנק.

שיעור התעסוקה, שיעור האבטלה ושיעור ההשתתפות (מרץ 1995-יוני 2019, גילאי 15+, רבעוני, מנוכה עונתיות)

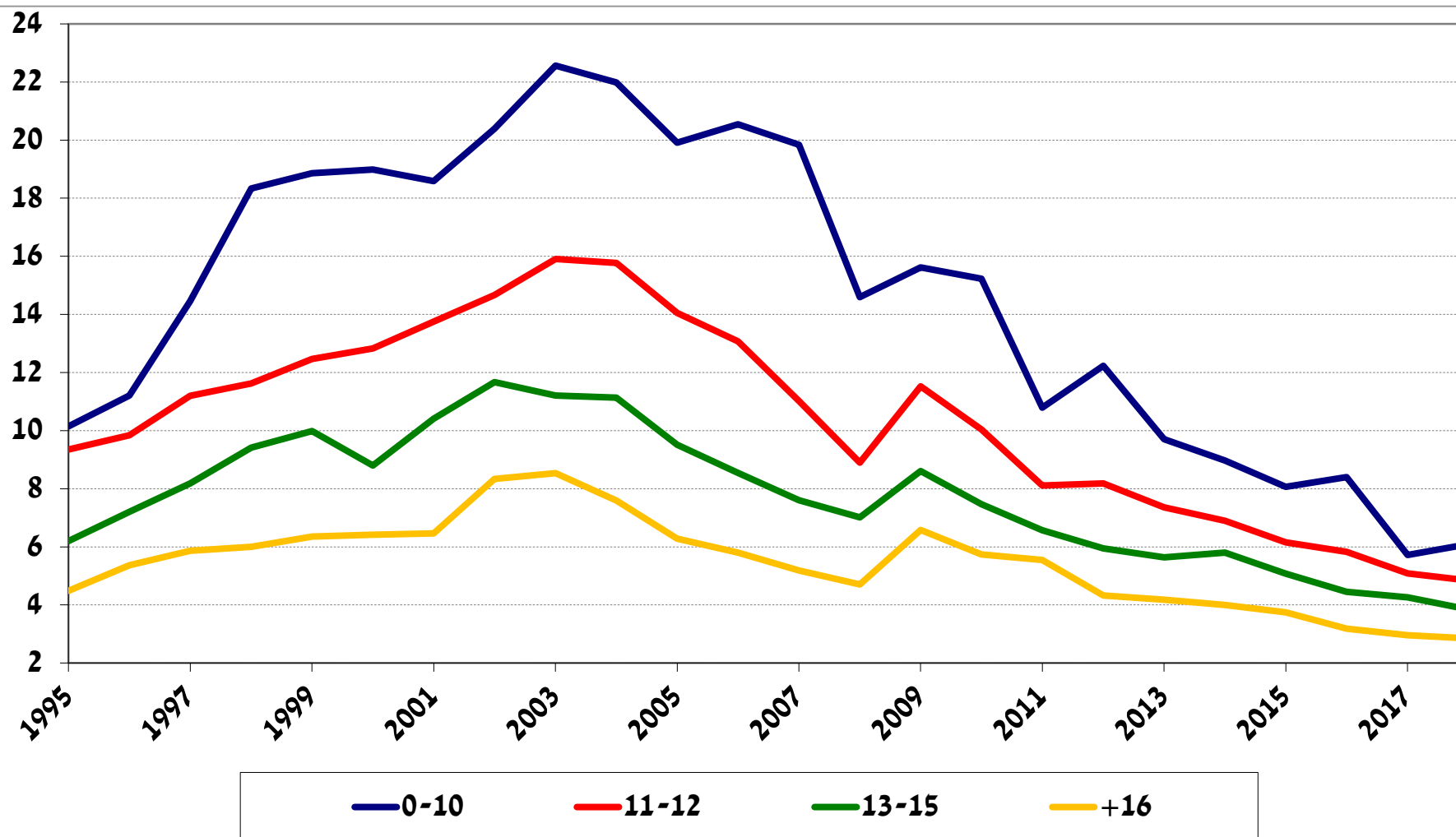


* סקר כוח אדם החדש משורשר משנת 2011 אחורה בהתייחס לנתוני סקר כ"א הישן, מנוכה עונתיות ומתבסס על מקדמי סקר כ"א החדש

מקור: סקר כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעור האבטלה לפי שנות השכלה

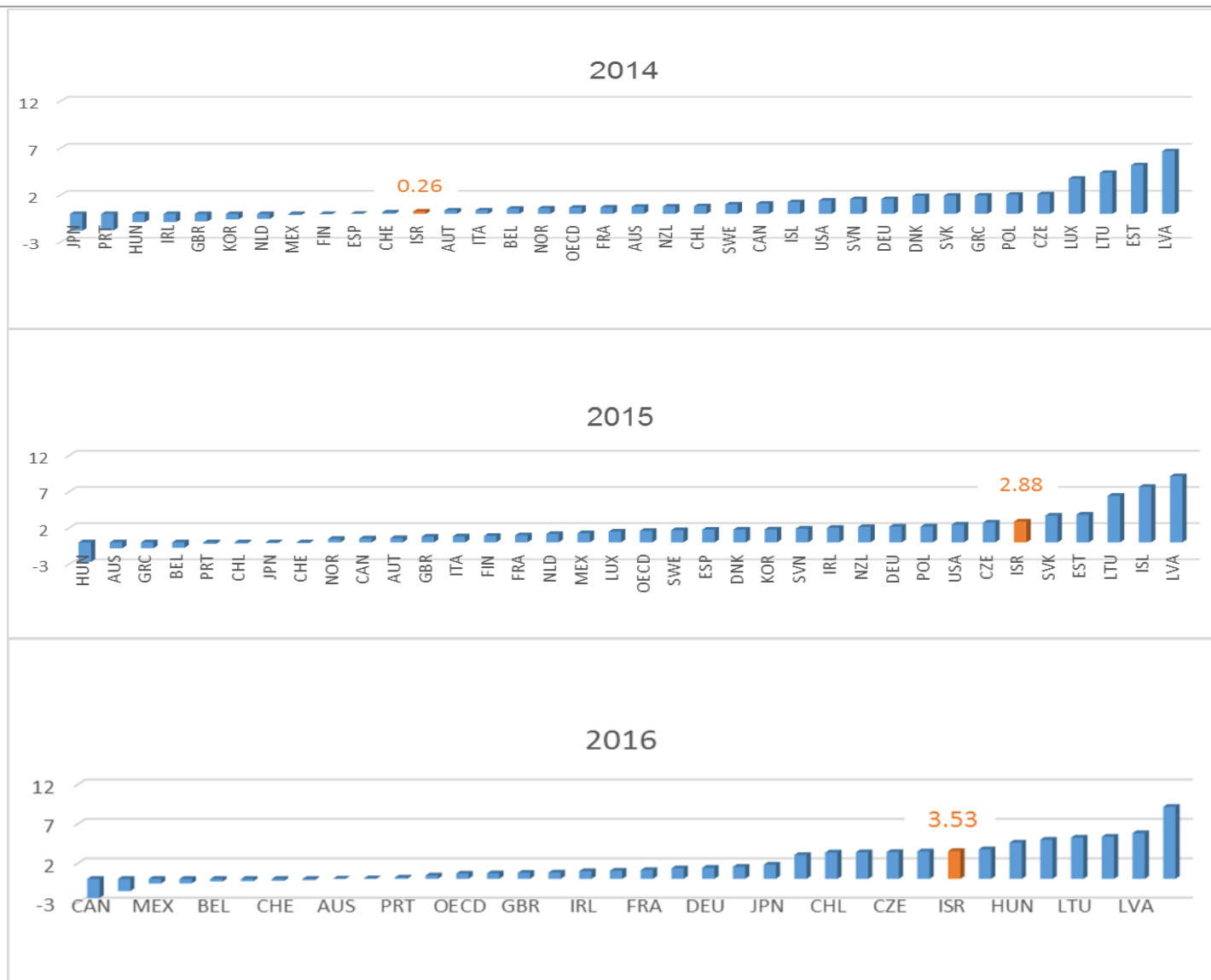
(1995-2018, גילאי +15, אחוזים, ממוצע שנתי)

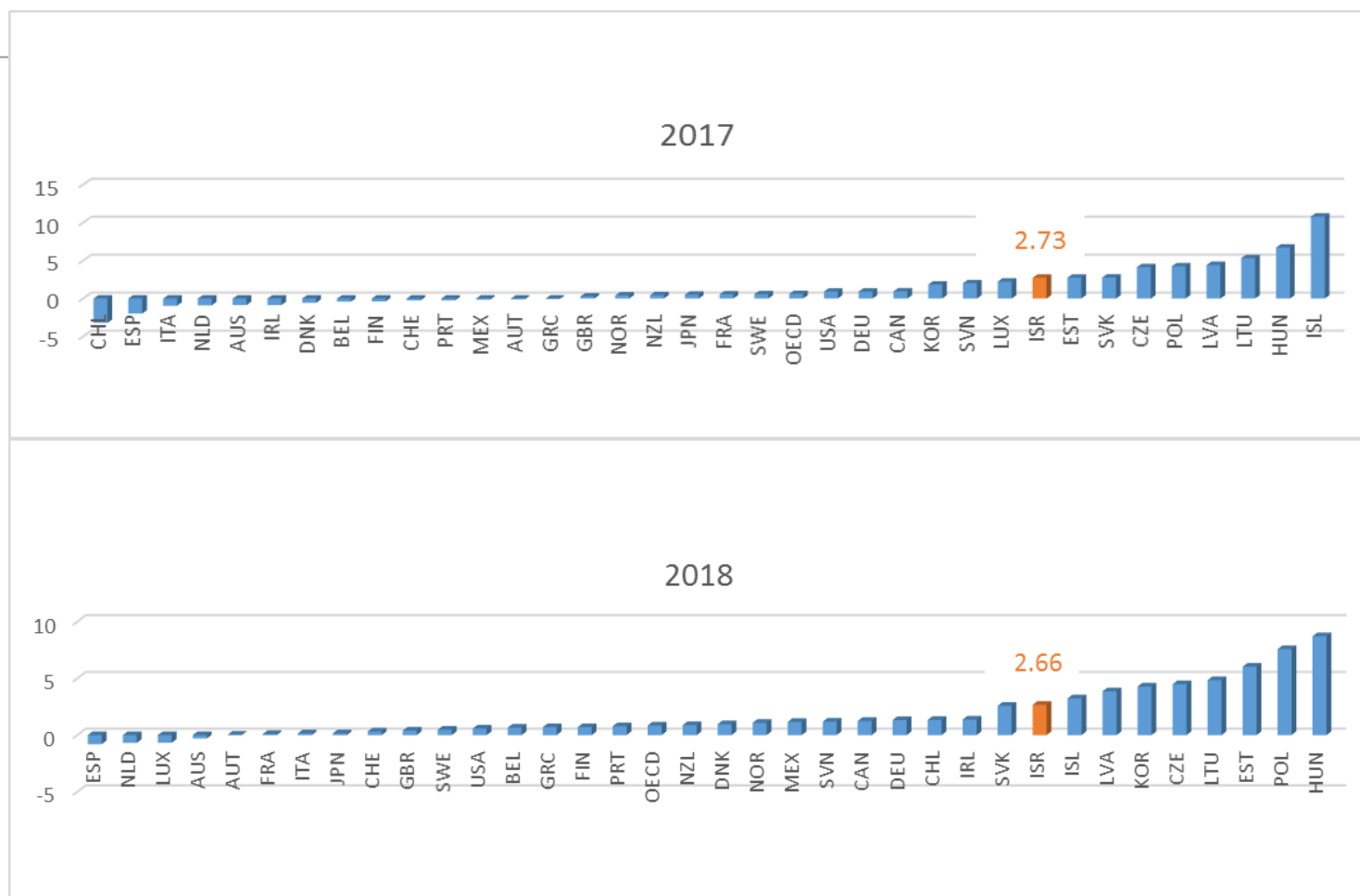


הנתונים עבור הקבוצה של 0-10 שנות לימוד מחושבים בהתאם לחלקם היחסי באוכלוסיות של קבוצות השכלה 0-8 ו 9-10 שנות לימוד.
מקור: סקר כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עלייה בשכר הממוצע

(נומינלי, % שינוי שנתי, ממוצע שנתי של המדינות מימין לתרשים)

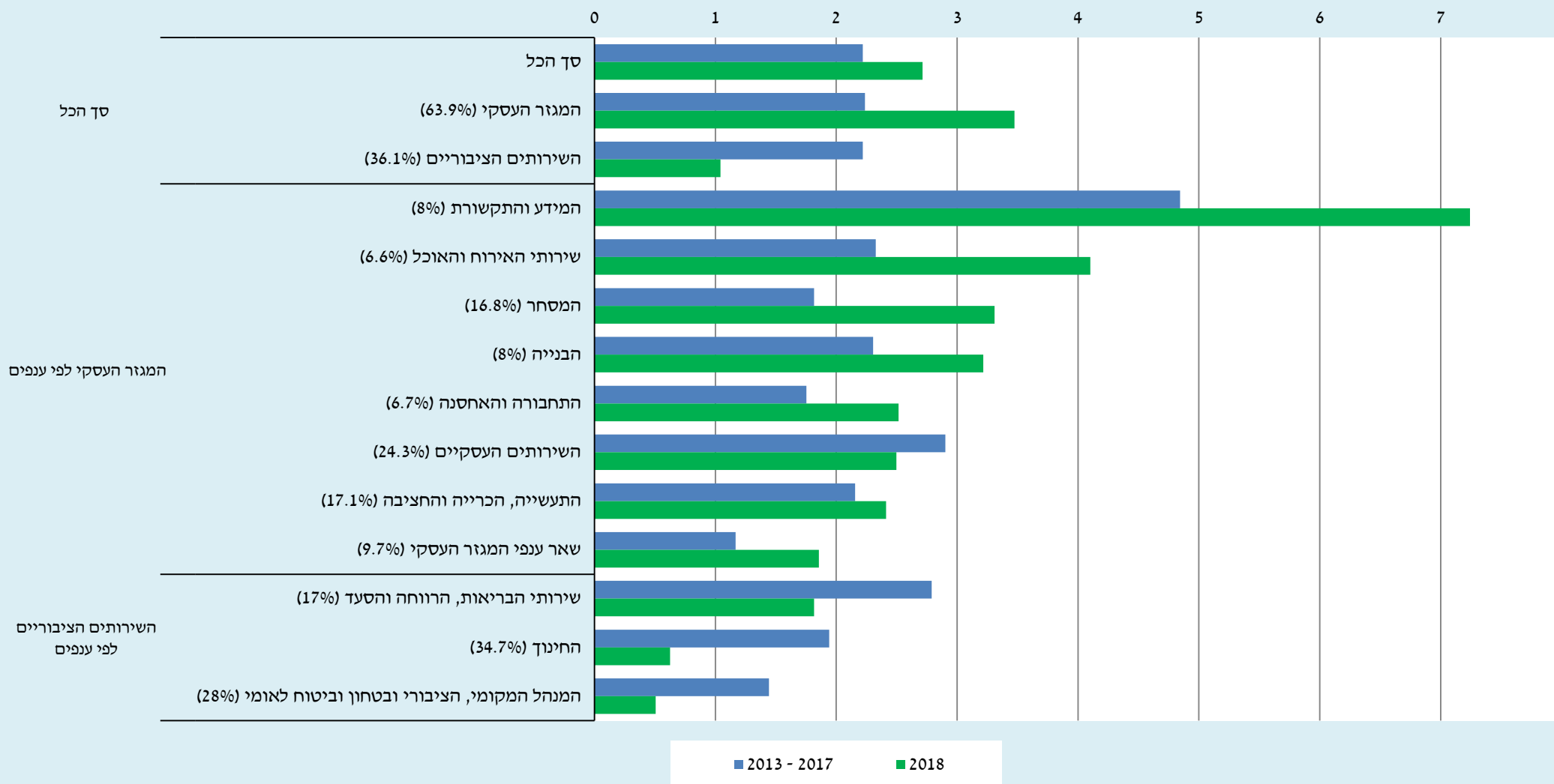




*הנתונים מבוססים על השכר הממוצע כפי שמופיע באתר ה- OECD.

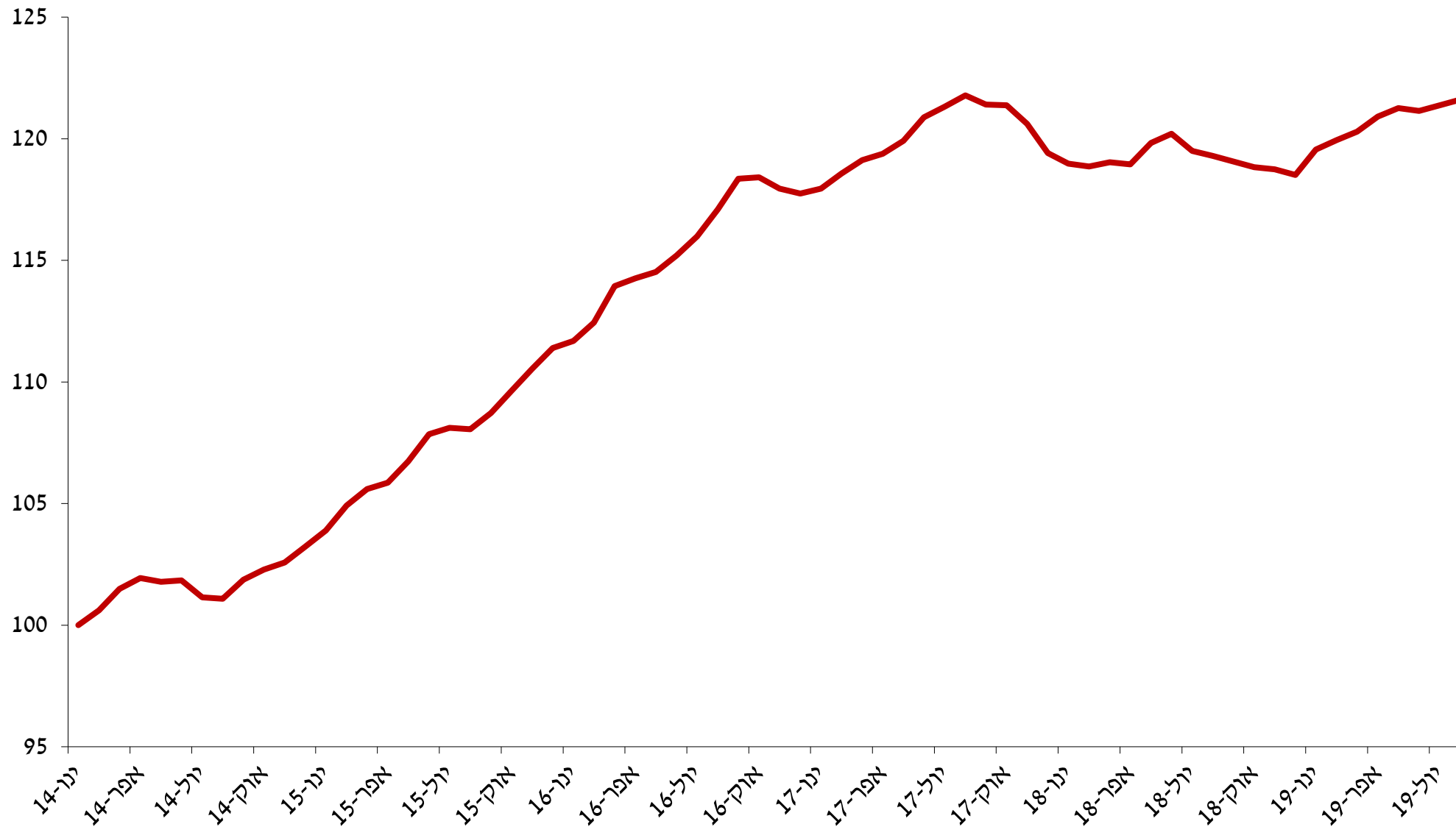
הגידול בשכר הריאלי בענפי המשק, 2013 עד 2018 (אחוזים מסך העובדים בכל מגזר מופיעים בסוגריים)

באחוזים



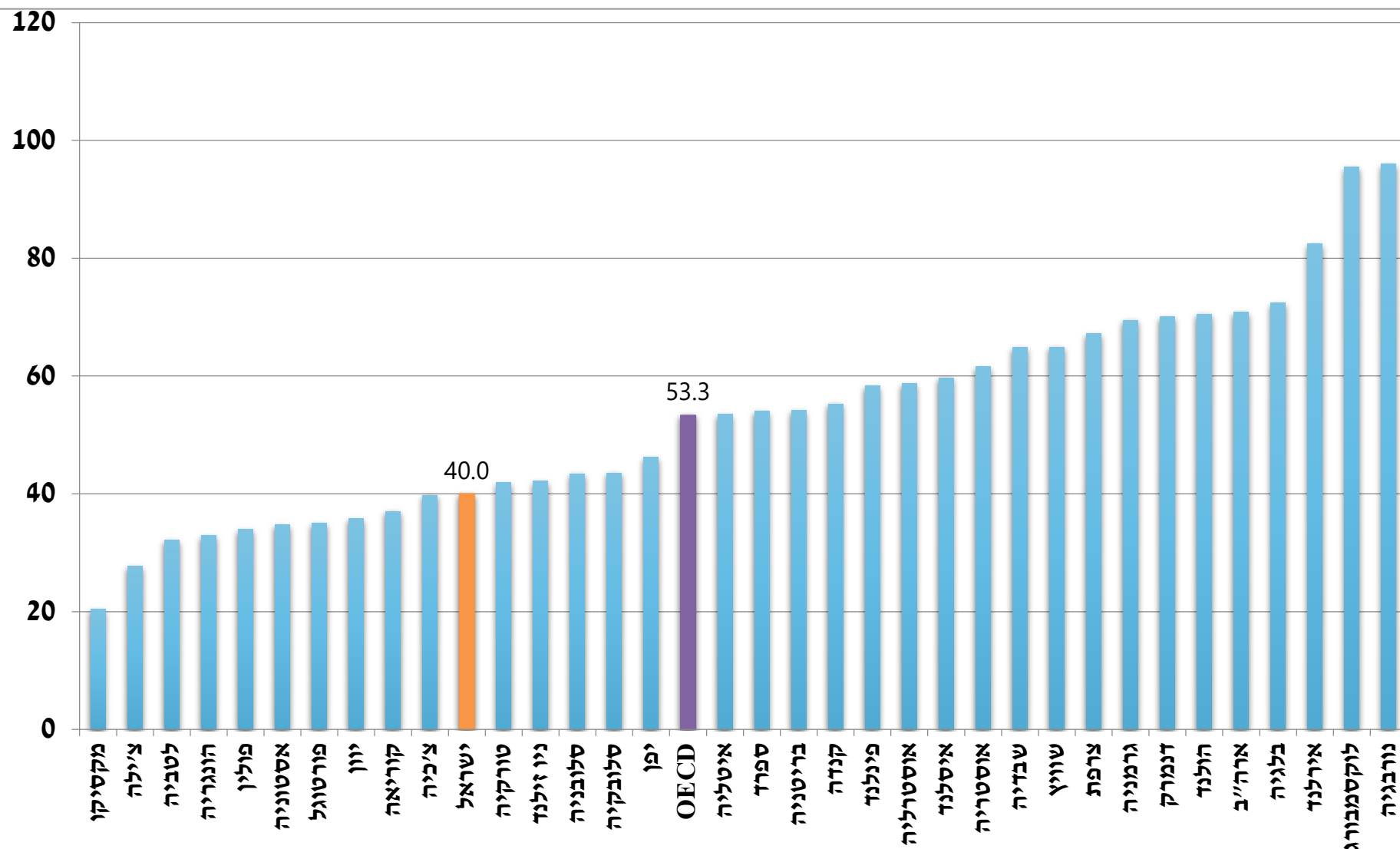
מבוסס על איור ב'10-

מחירי הדירות ינואר 2014 עד אוגוסט 2019



התוצר לשעת עבודה

(2017, PPP דולרים, מחירים קבועים של 2016)



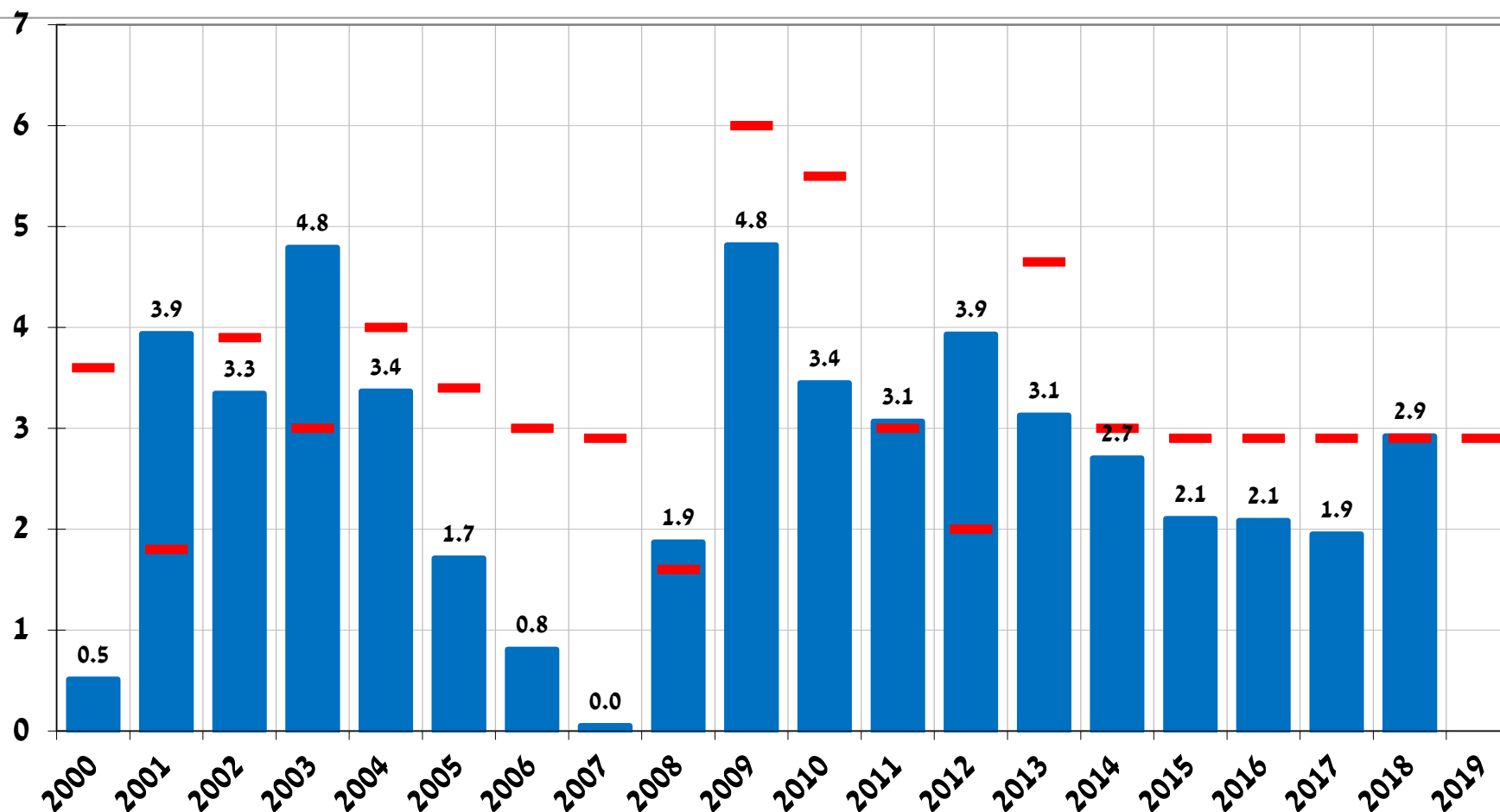
* ממוצע OECD מחושב כממוצע פשוט של מדינות ה-OECD

מקור: The Conference Board Total Economy Database



המלב בתקצוב

גירעון הממשלה ותיקרת הגירעון (2000-2019, אחוזי תוצר)



* הנתונים ללא "רווחי בנק ישראל הממומשים" וללא מתן אשראי.

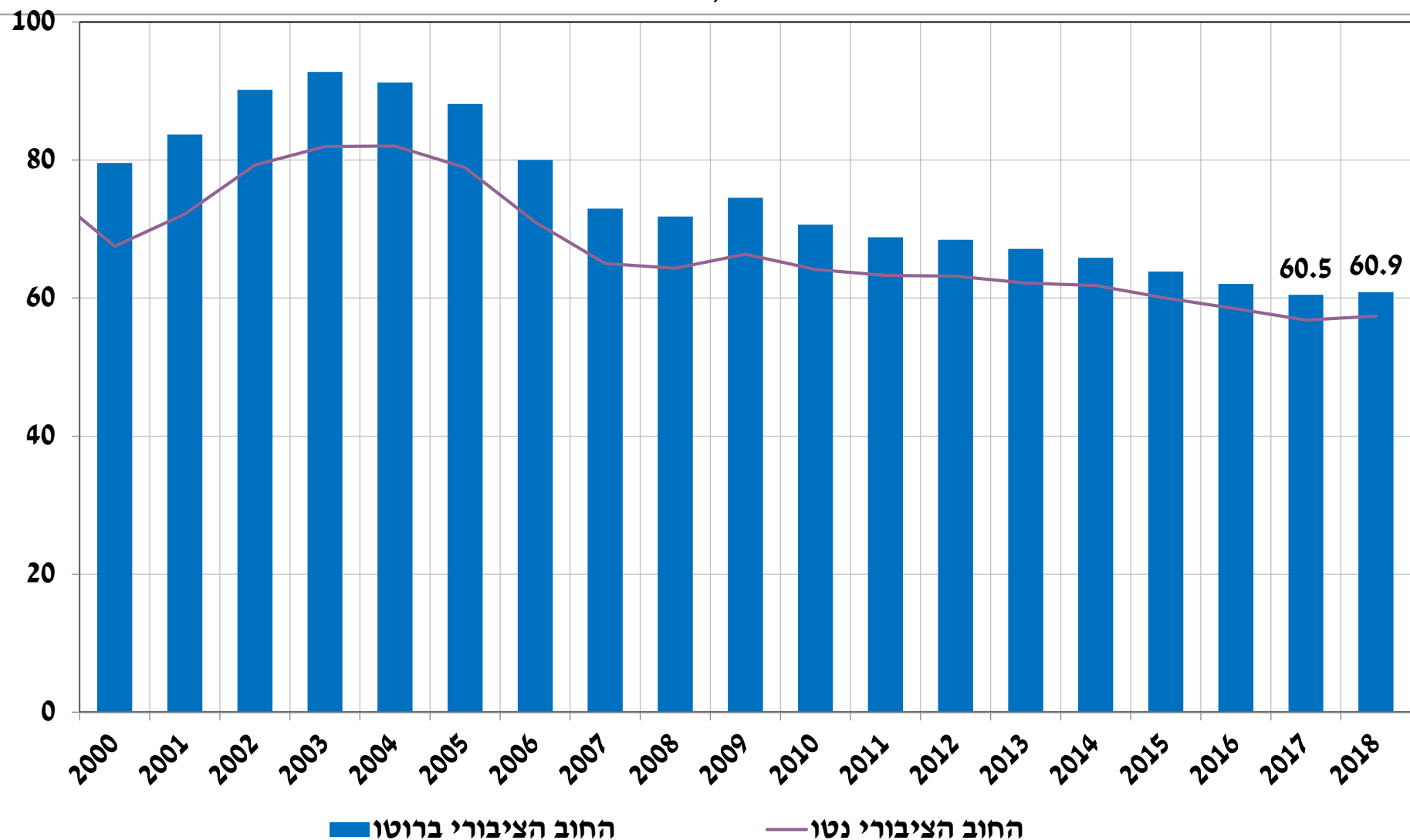
** תחזית בנק ישראל בהנחה שההוצאה הציבורית תגדל לפי כלל ההוצאה, הממשלה תוריד את ההתחייבויות העודפות ושיעורי

המס יישארו קבועים.

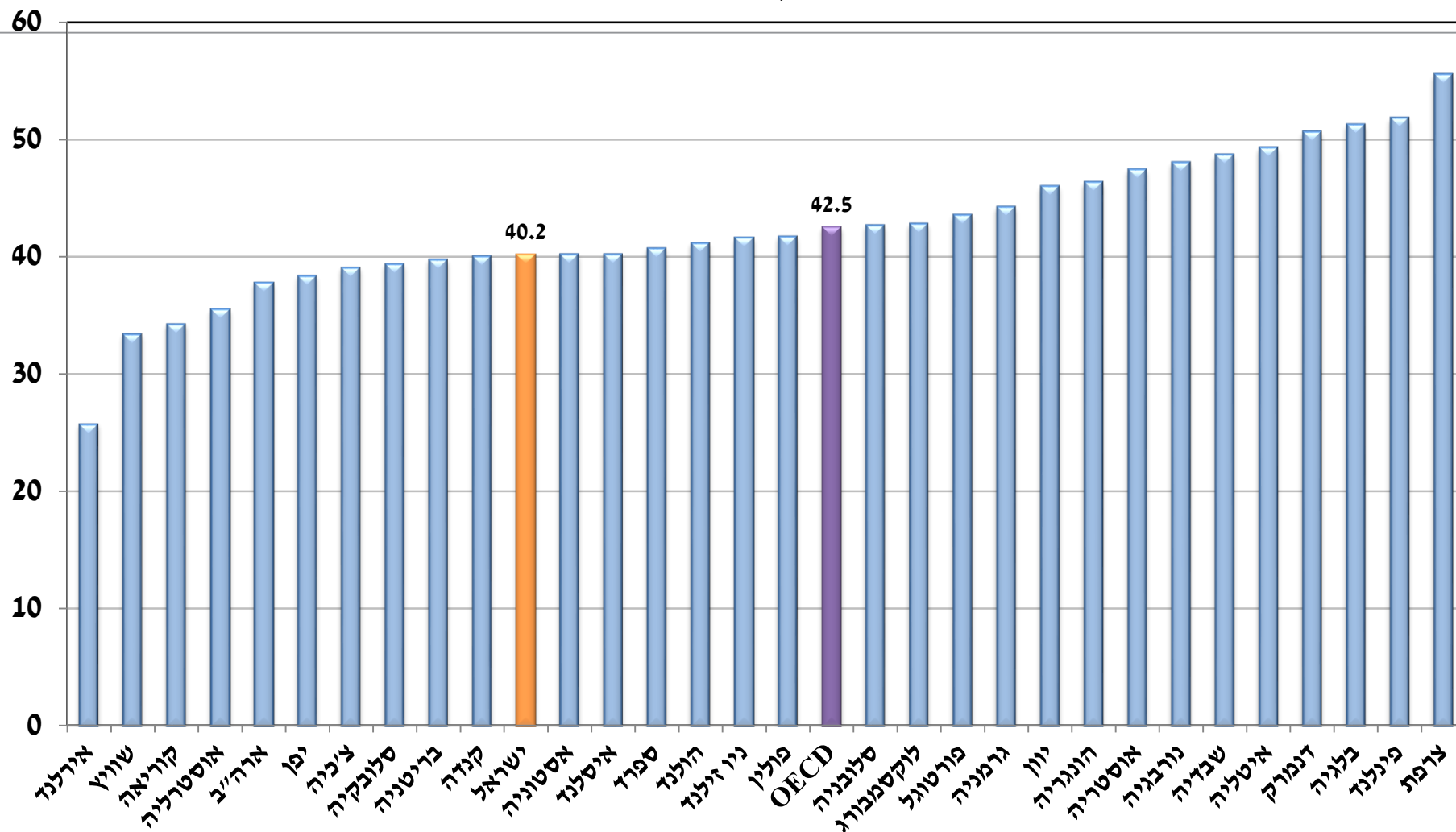
באדום : תקרת הגירעון.

מקור: בנק ישראל

החוב הציבורי (2000-2018, אחוזי תוצר)



משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל בהשוואה למדינות המפותחות (2018, אחוזי תוצר)

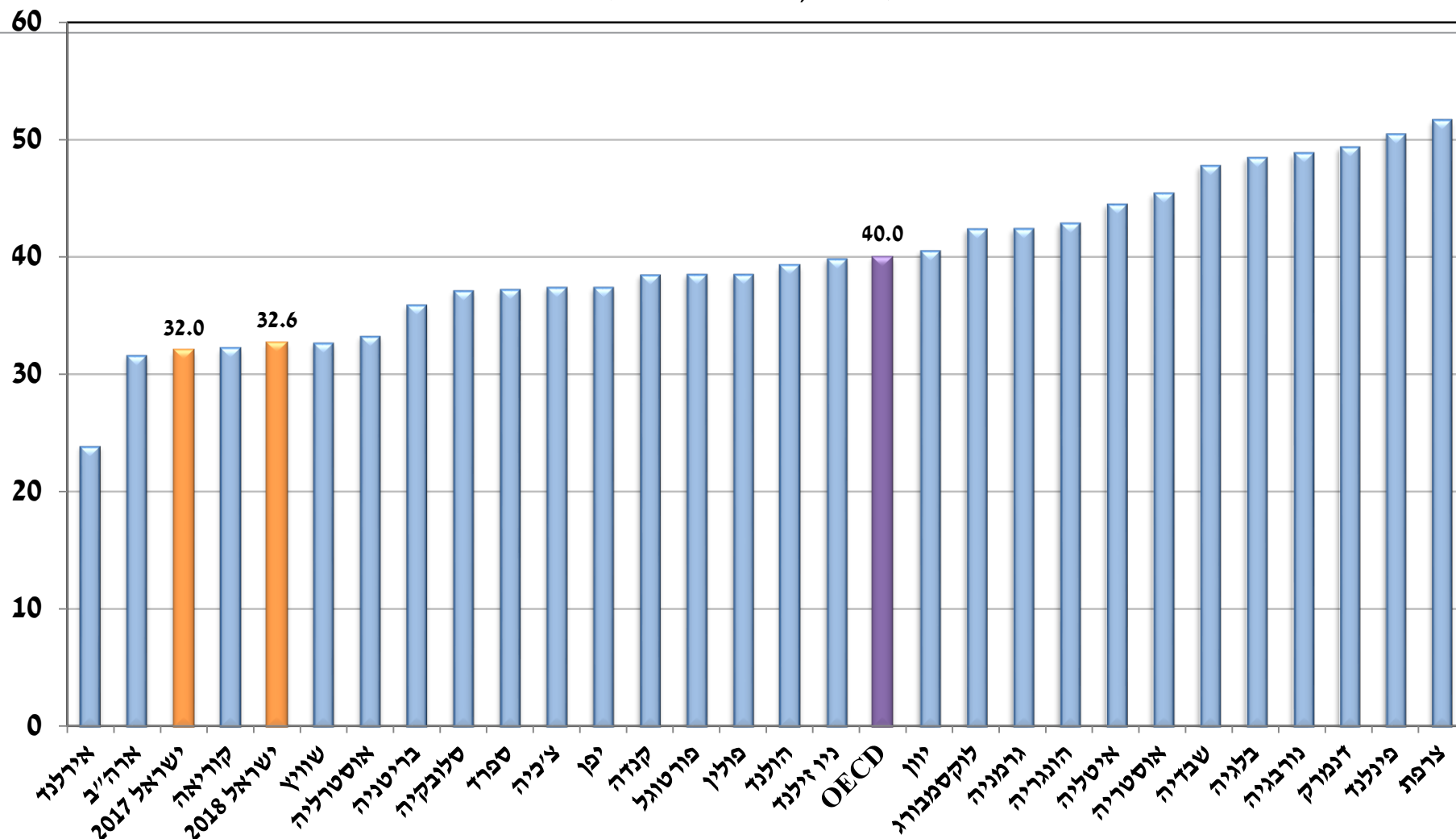


* נתוני 2017

* ממוצע OECD מחושב כממוצע פשוט של מדינות ה-OECD (מלבד טורקיה, מקסיקו, צ'ילה ולטביה)

מקור: OECD Economic Outlook והלמ"ס

משקל ההוצאה האזרחית בתוצר בישראל בהשוואה למדינות המפותחות (2018, אחוזי תוצר)



* נתוני 2017

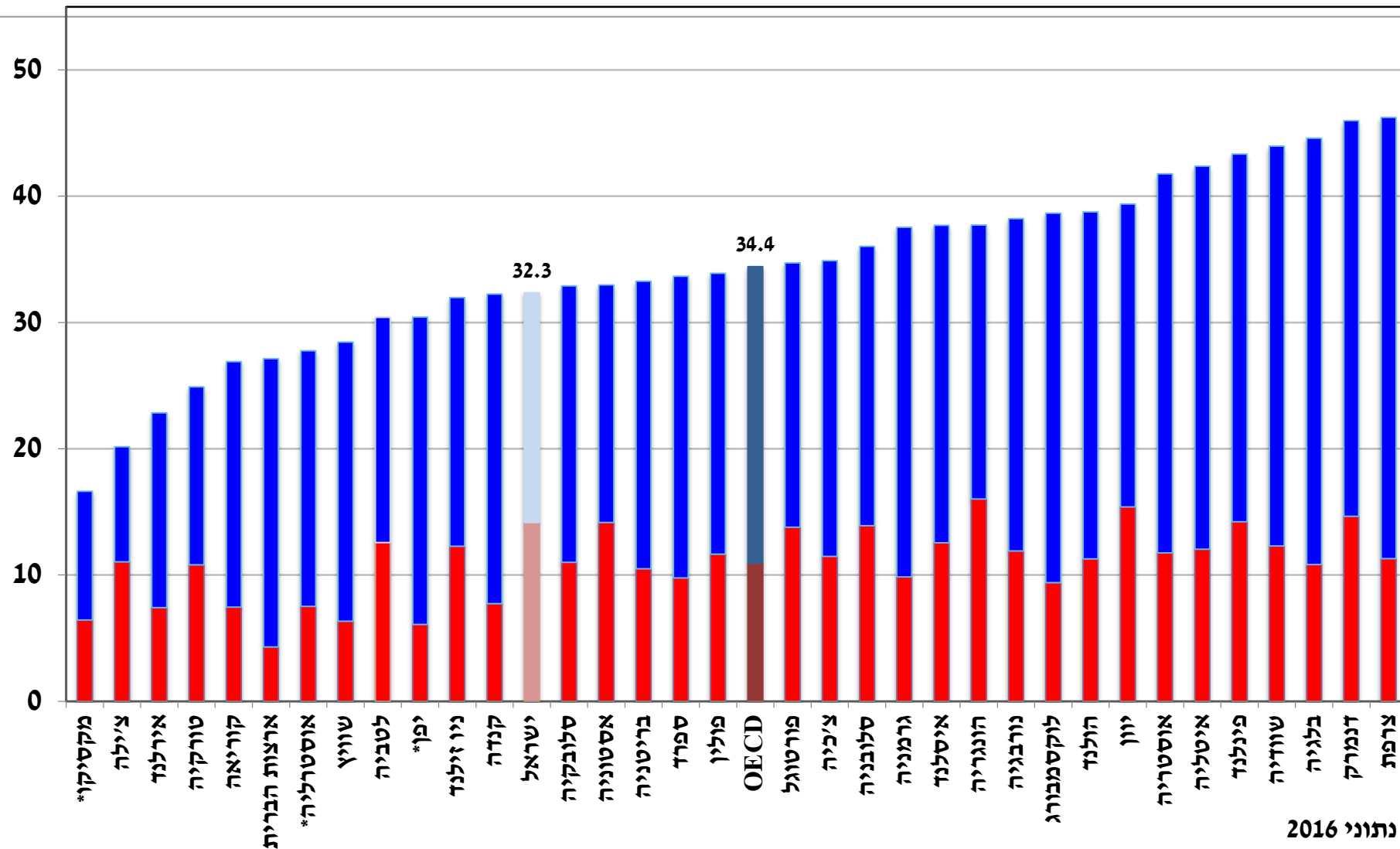
** ממוצע OECD מחושב כממוצע פשוט של מדינות ה-OECD (מלבד טורקיה, מקסיקו, צ'ילה, סלובניה, אסטוניה, איסלנד ולטביה)

*** הוצאה האזרחית מחושבת על ידי הפחתת התשלומים על הריבית והוצאות הביטחון מסך הוצאות הממשלה.

מקור: עיבודי בנק ישראל

נטל המס בישראל - השוואה למדינות המפותחות

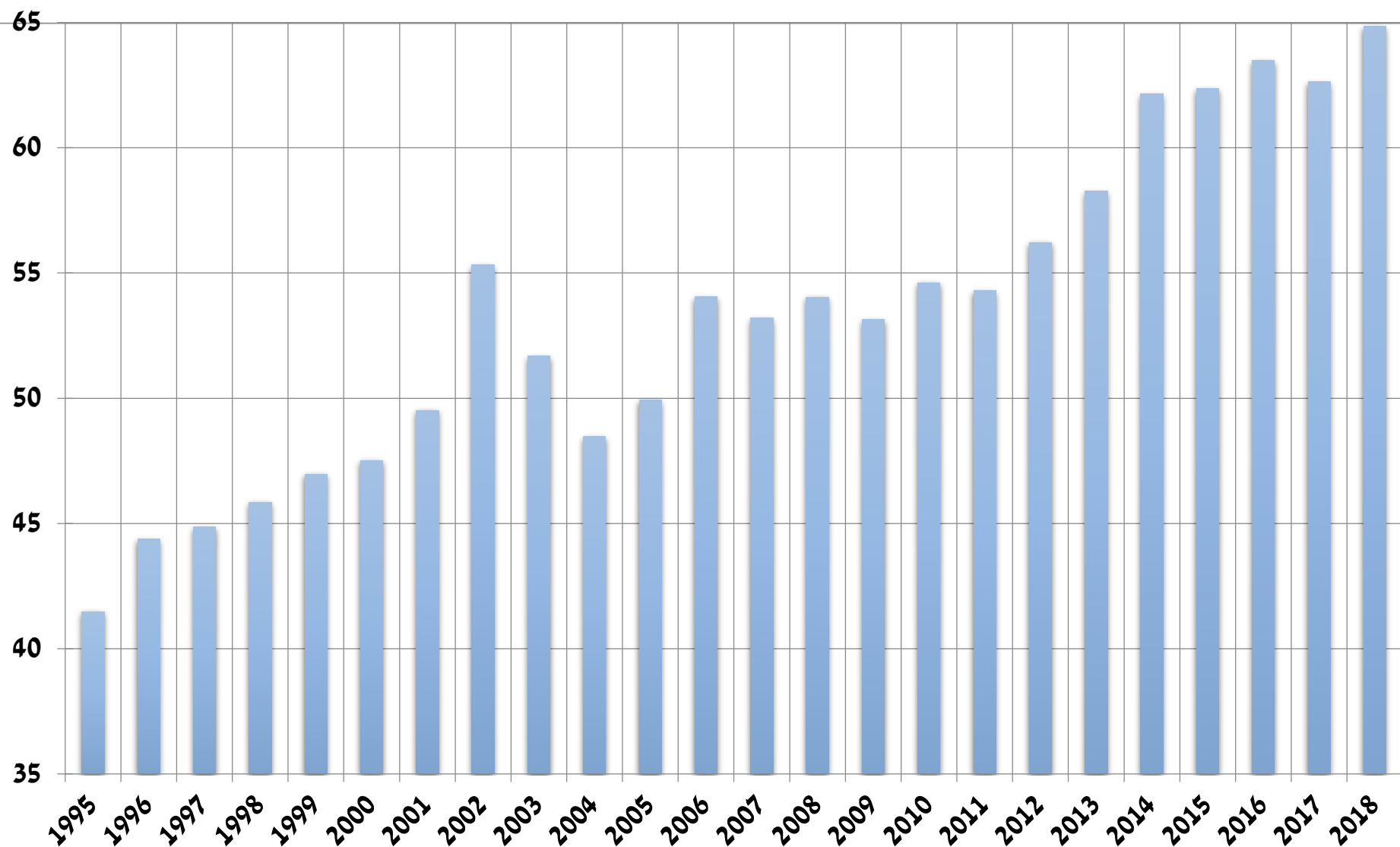
(2017, אחוזי תוצר)



** ממוצע OECD מחושב כממוצע פשוט של מדינות ה-OECD
 מקור: OECD Revenue Statistics

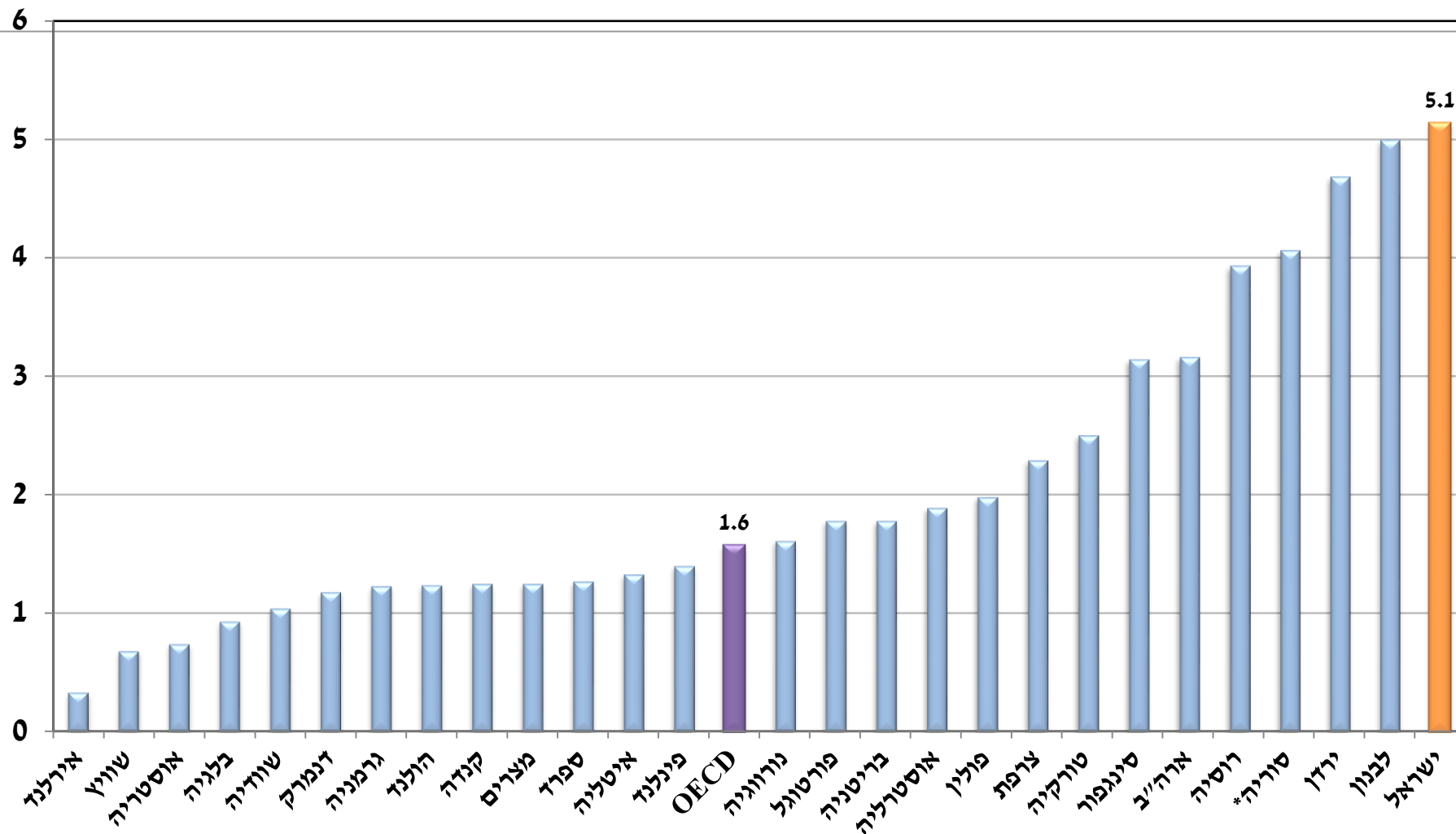
הוצאות הביטחון

(1995-2018, מיליארדי ש"ח, מחירי שנת 2014)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

משקל ההוצאה הבטחונית בתוצר בישראל בהשוואה למדינות המפותחות (2018, אחוזי תוצר)



- נתוני סוריה מתייחסים ל-2010
- ממוצע OECD מחושב כממוצע פשוט של מדינות ה-OECD (מלבד איסלנד)
- מקור: בלומברג (World Bank) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

*נתוני 2017

בחודשים האחרונים החל הריסון בהוצאה הציבורית

ביצוע של קבוצות משרדי ממשלה ביחס לתוצאי עונתי מצטבר (%)



* בסוגריים – אחוז בערך סך ההוצאה

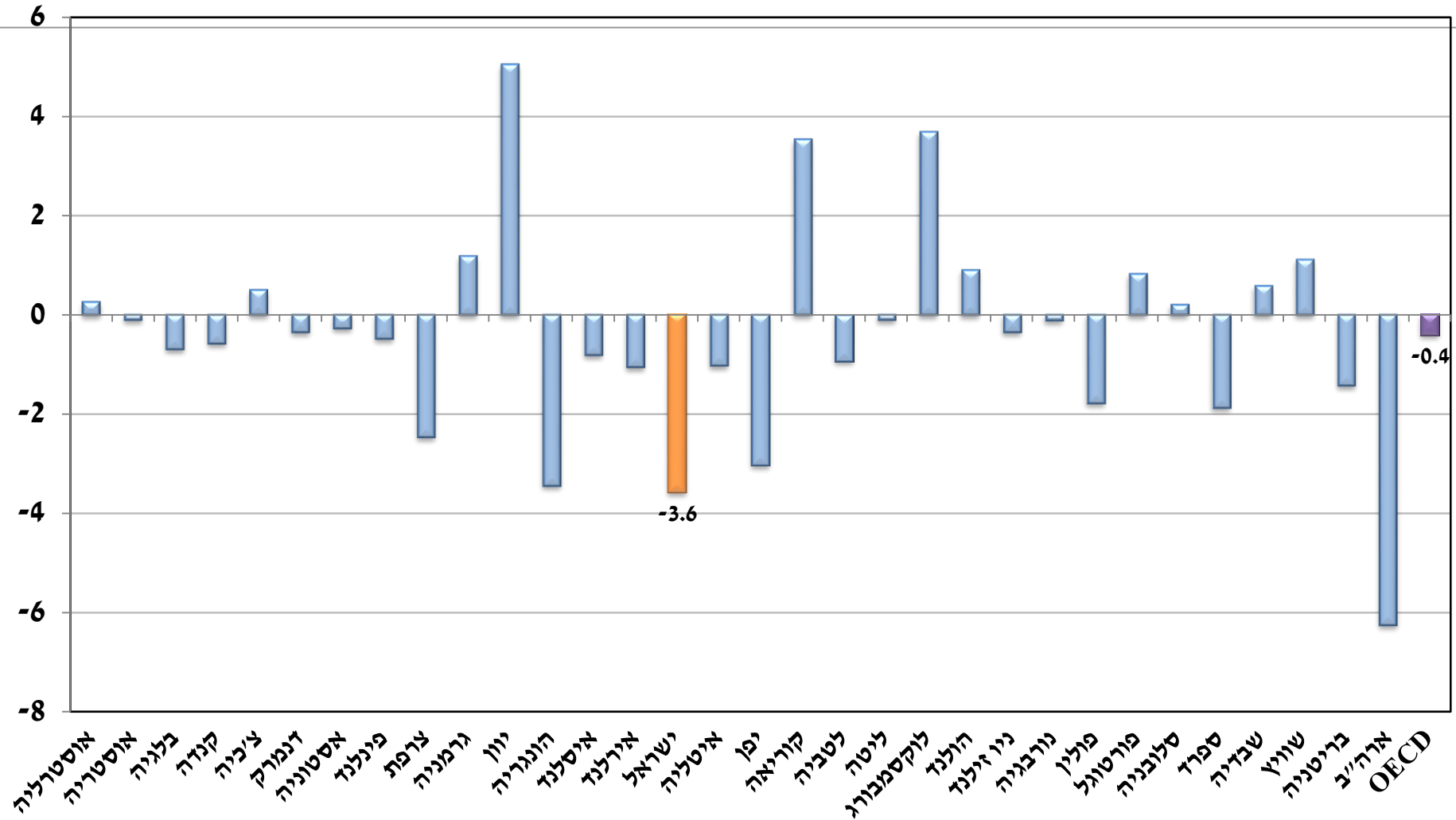
המשרדים המנהלתיים: נשיא המדינה, כנסת, רותינג, אצור, פנים, ביטחון פנים, משפטים, חוץ, מבקר המדינה, נמלאות ופיצויים, מדע ותרבות וספורט, הגנת הסביבה.

המשרדים החברתיים: רשויות מקומיות, חינוך, תעסוקה, בריאות, רווחה, תמסור לביטוח לאומי (חלק), בריאות, ביטוי וחינוך, קליטה ועלייה.

המשרדים הכלכליים: חקלאות, אנרגיה ומים, כלכלה, תעשייה, תקשורת, תחבורה.

האם יש צורך להעלות מסים?

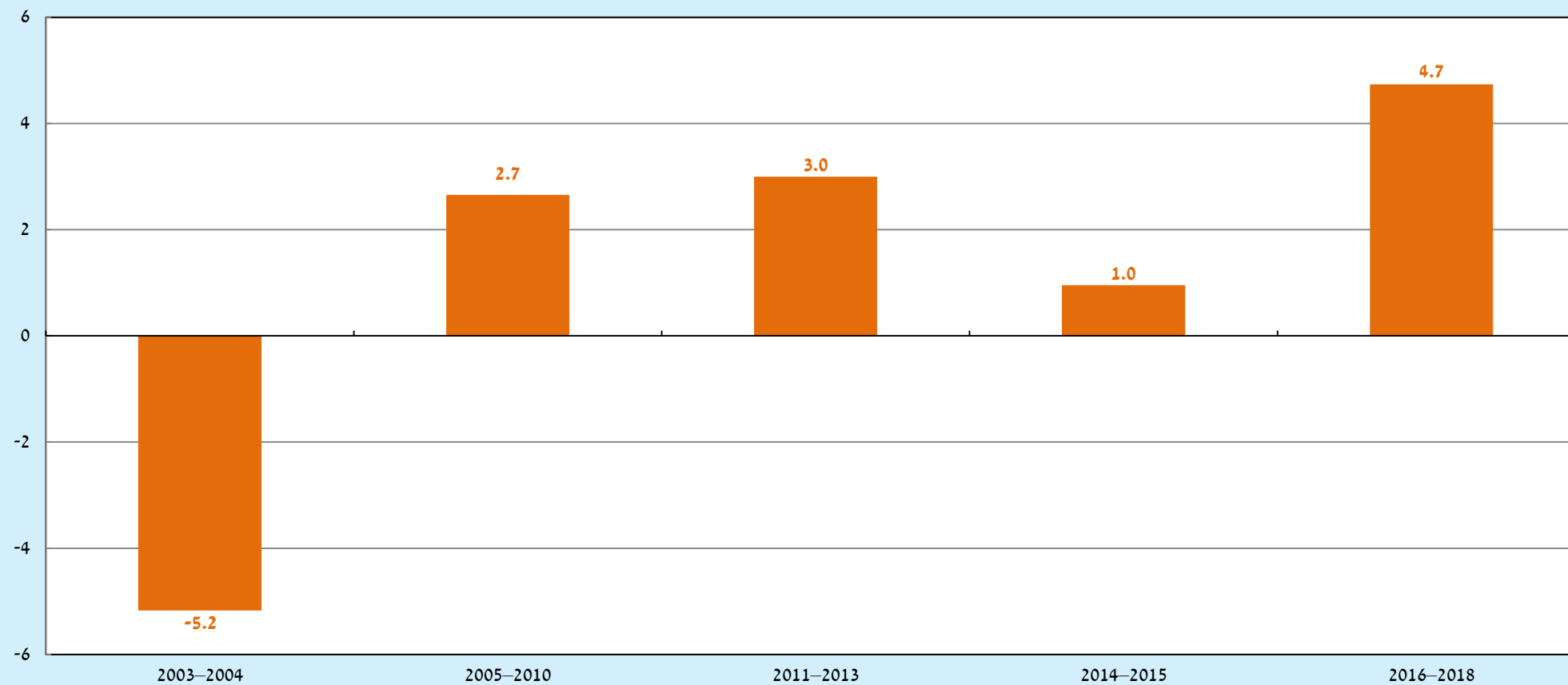
גירעון מנוכה המחזור - השוואה למדינות המפותחות (2018, אחוזי תוצר)



* ממוצע OECD מחושב כממוצע פשוט של מדינות ה-OECD (מלבד צ'ילה, טורקיה, מקסיקו)
מקור: OECD

קצב הגידול של ההוצאה הציבורית (מחירים קבועים), 2003 עד 2018

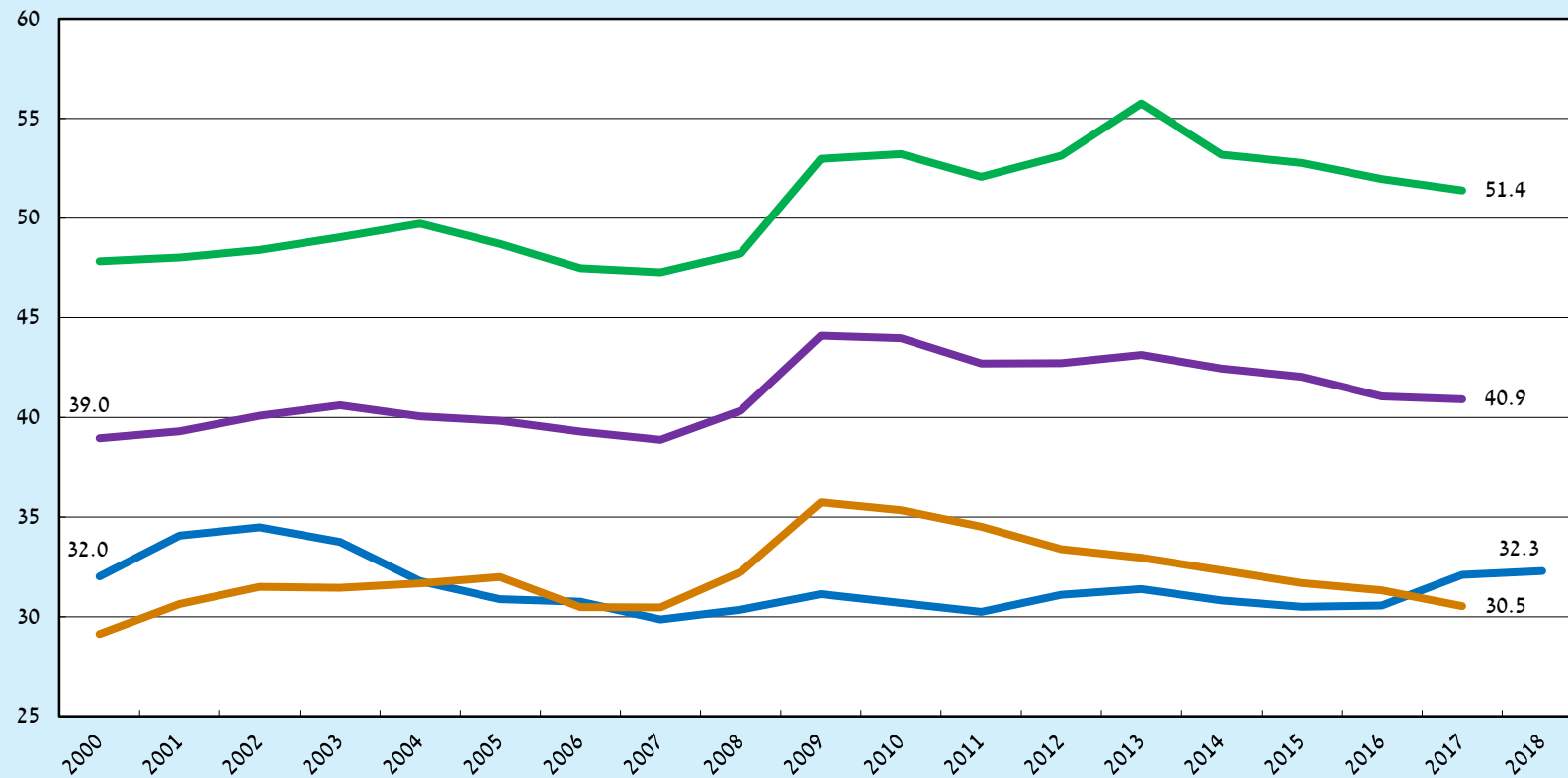
אחוזים



מבוסס על איור וי-3

ההוצאה הציבורית האזרחית ללא הריבית, 2000 עד 2018

אחוזי תוצר



מבוסס על איור וי-1

שינויים בהוצאה האזרחית בשנתיים האחרונות

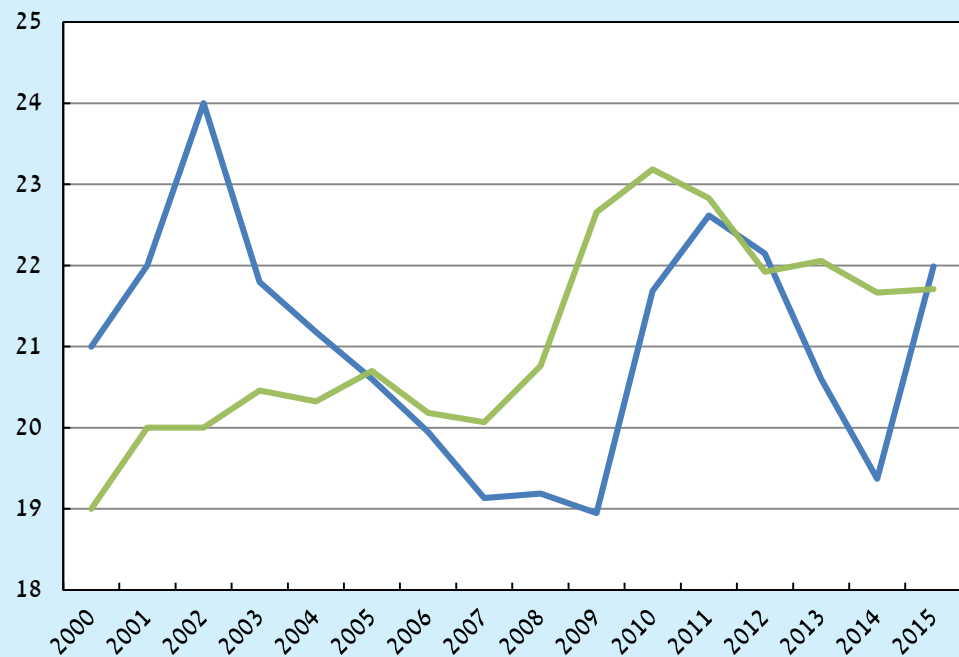
- הקטנת מספר הילדים בכיתה.
- הגדלה מסוימת של תקציב במערכת הבריאות – גידול זה צפוי להמשיך בשנים הבאות.
- תכנית "נטו משפחה" שהגדילה באופן מתון את מענק העבודה.
- גידול מתון של תכניות הכשרה.
- בהסתכלות קדימה יש הרבה הוצאות אזרחיות קשיחות – אדגים בהמשך.

**הגידול בהוצאה
האזרחית בשנים
האחרונות היא
התפתחות טבעית
שהמשק היה זקוק לה**

תוספות תקציביות לתכניות עיקריות במערכת החינוך בין השנים 2000 עד 2019	
שם תכנית	תוספת מצטברת לבסיס התקציב (מיליארד ש"ח)
חינוך חינוך מגיל 3	1.82
תכניות לצמצום פערים (תקצוב דיפרנציאלי)	1.3
תוספות שכר (לא במסגרת הרפורמות גדולות)	4.04
הפחתות תקציב רוחביות (ללא הפחתות טכניות ושינוי תחומי אחריות)	(-4.25)
אופק חדש	4.45
תוספות קואליציוניות	1.85
צמצום מספר התלמידים בכיתות (כולל פיצול א' ב')	1.46
תכנית אסטרטגית 09-12	0.9
עוז לתמורה	2.825
תכניות צהרונים	1.22
שונות	4.14
הארכת שנת הלימודים בחופשות	0.58

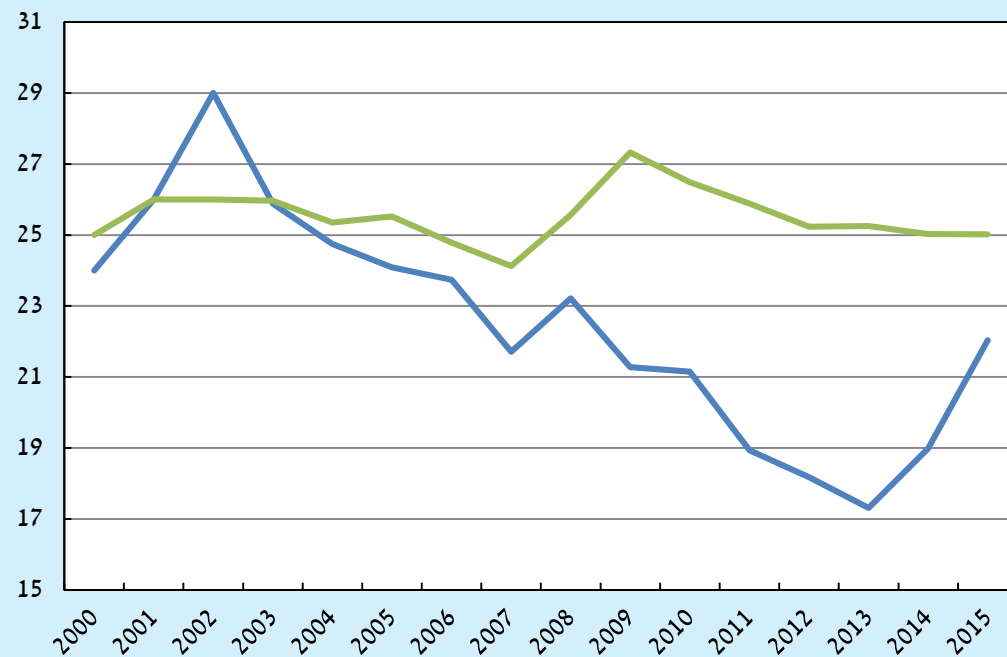
ההוצאה לתלמיד ביחס לתוצר לנפש בישראל וב-OECD,
בית ספר יסודי, 2000 עד 2015

אחוזי תוצר לנפש



ישראל - יסודי OECD - יסודי

ההוצאה לתלמיד ביחס לתוצר לנפש בישראל וב-OECD,
בית ספר על-יסודי, 2000 עד 2015

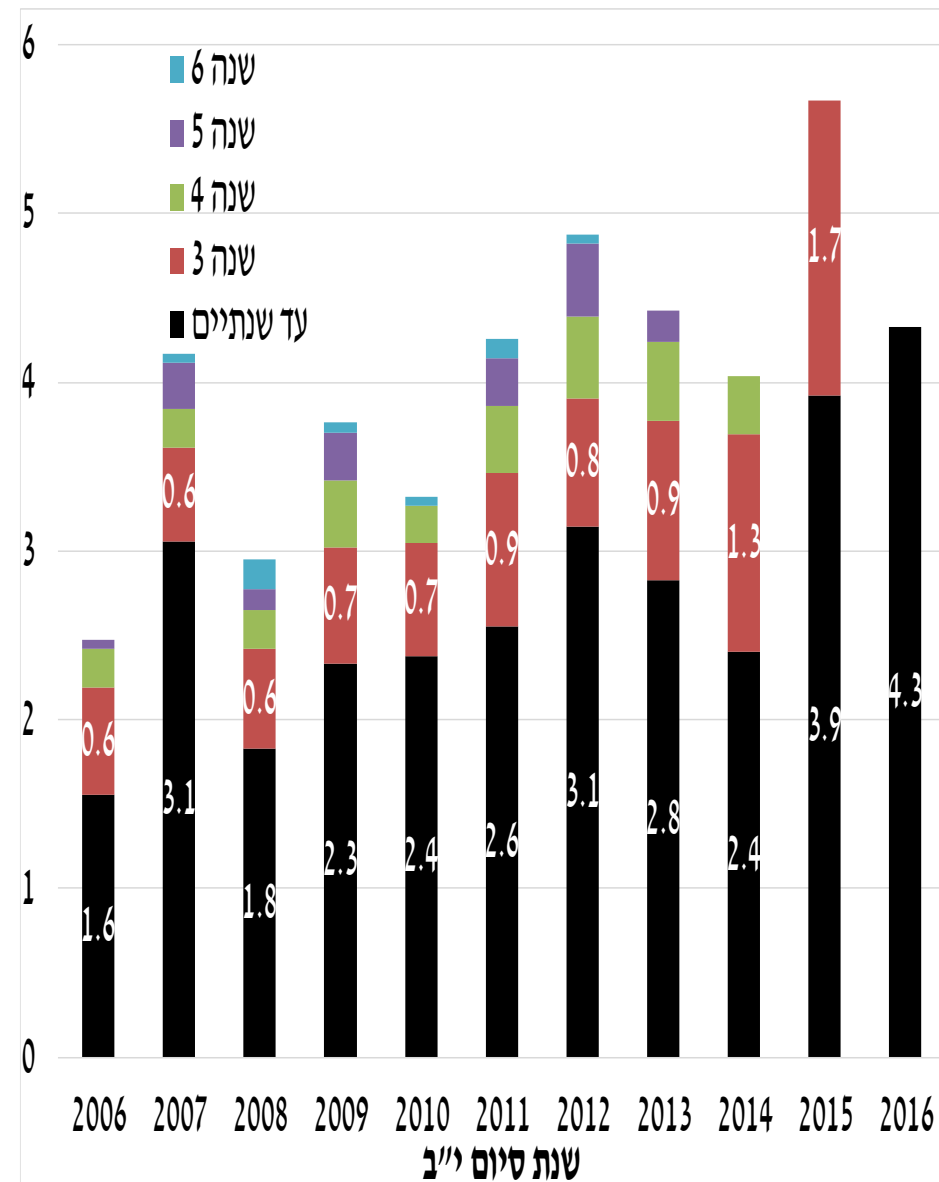
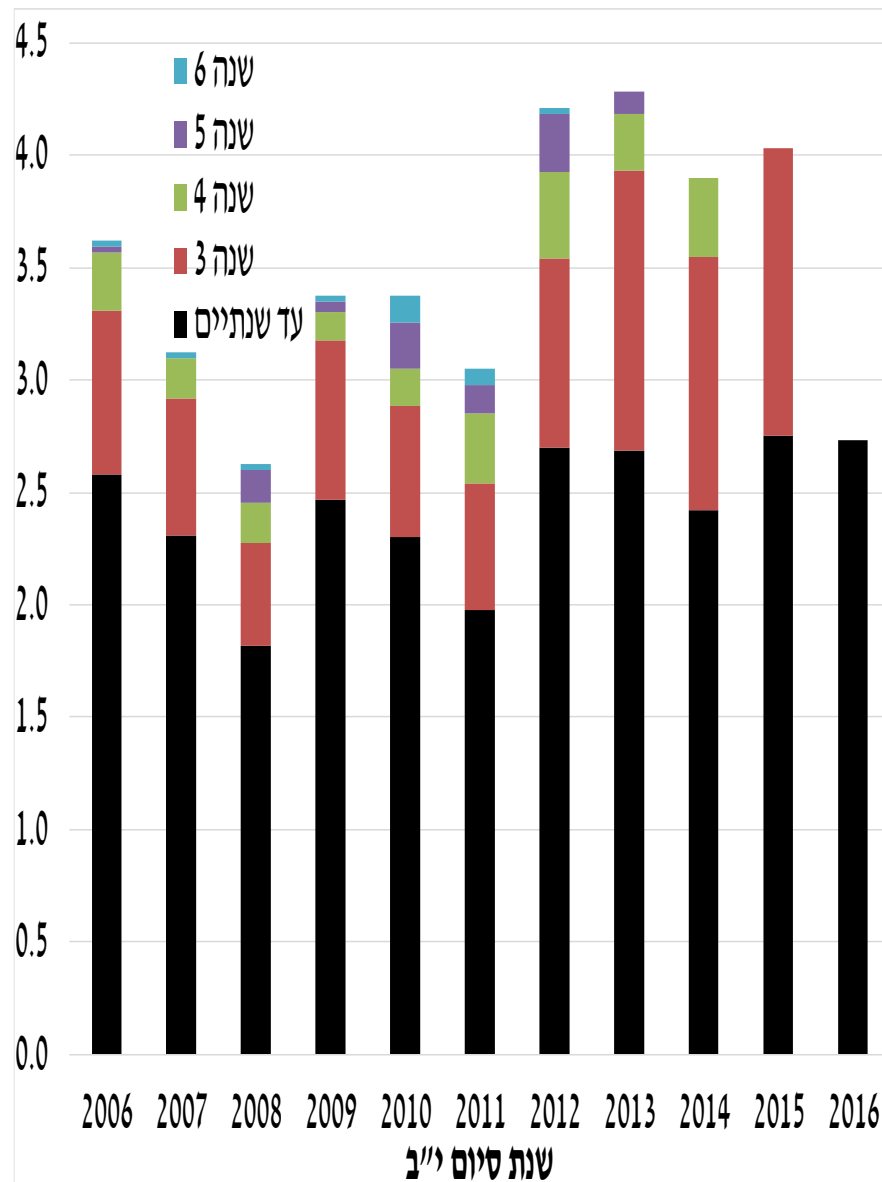


ישראל - על-יסודי OECD - על-יסודי

מחקר: הערכת אפקטיביות תכניות "עתודה מדעית-טכנולוגית" ו"לתת חמש"

- מחסור בעובדים מיומנים בתחומי המדע והטכנולוגיה בישראל מהווה חסם בפני התרחבות הענפים עתירי הידע ומקשה על העלאת פיריון העבודה גם בענפים אחרים.
- המחסור יכול להיווצר, בין השאר, בגלל שיעור נמוך של תלמידי מדעים, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה (STEM) בהיקף מוגבר בבתי הספר ובמוסדות על-תיכוניים ואקדמיים, ובגלל רמת לימודים לא מספקת בחלק ממוסדות החינוך.
- "עתודה מדעית-טכנולוגית" ו"לתת חמש" הן תוכניות הדגל של משרד החינוך להעלאת שיעור הנבחנים ב-5 יחידות לימוד (יח"ל) במתמטיקה ובמקצועות מדעיים-טכנולוגיים.
- לא נערכה עד היום בדיקת אפקטיביות של התוכניות.

שיעור הכניסה של ערבים בוגרי י"ב ללימודי תואר ראשון במדעים, לפי מספר השנים שחלפו מאז סיום כיתה י"ב (אחוזים)



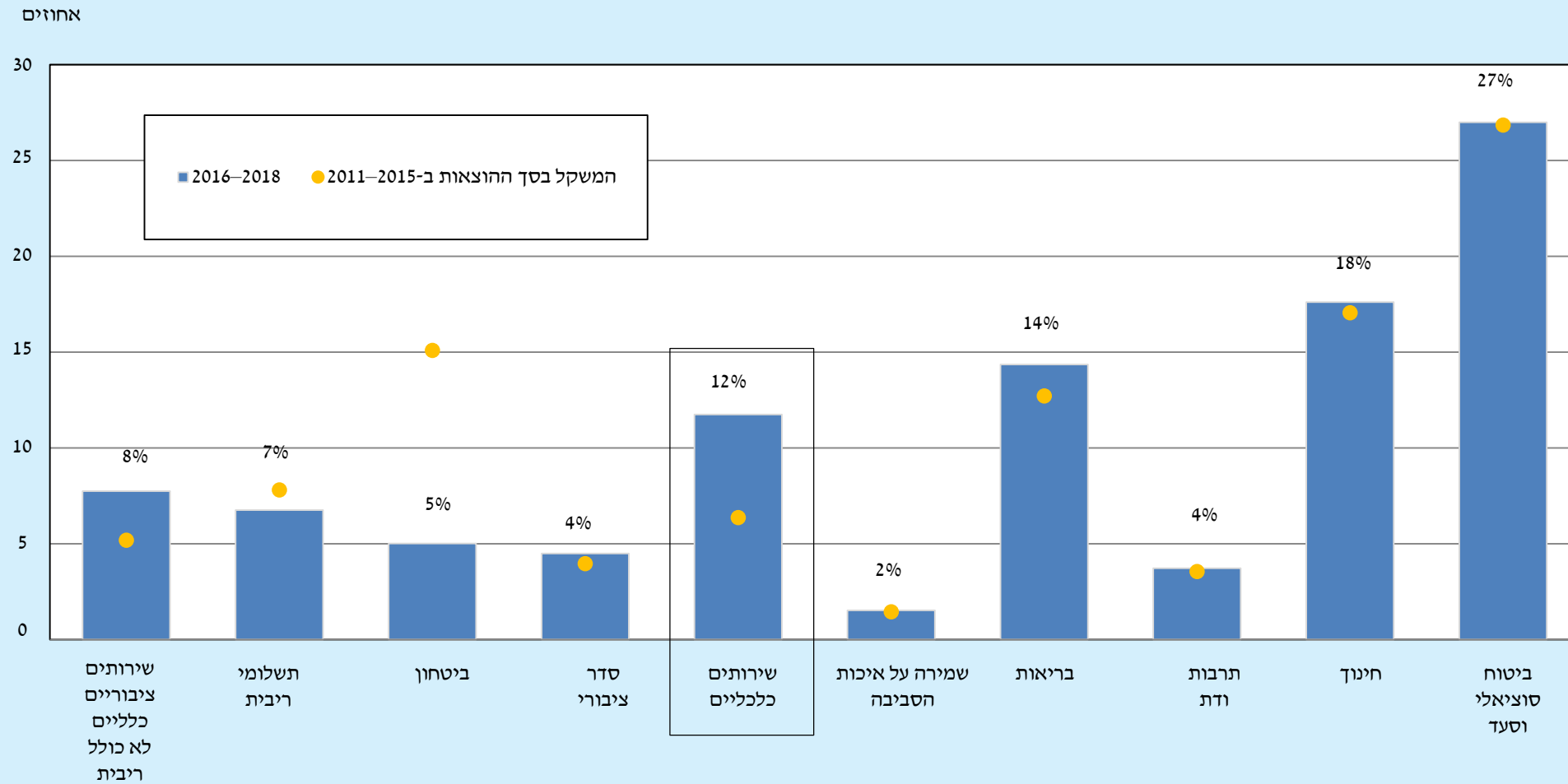
הסיכוי של בוגרי החינוך הערבי להתחיל ללמוד * לתואר ראשון מדעים ומקצועות בזיקה לענף ההייטק: בתי ספר בעתודה בהשוואה לבתי ספר אחרים



מקצועות בזיקה להייטק	מקצועות מדעיים	
-0.005	-0.009*	עתודה × 2006
0.020**	0.026***	עתודה × 2007
-0.002	-0.003	עתודה × 2008
-0.001	0.007	עתודה × 2009
-0.005*	-0.014	עתודה × 2010
0.000	0.007	עתודה × 2011
-0.003	-0.001	עתודה × 2013
0.000	0.001	עתודה × 2014
0.009*	0.018***	עתודה × 2015
0.011**	0.024***	עתודה × 2016
31,888	31,888	מספר התצפיות
0.469	0.471	Pseudo R ²

* עד 2018.

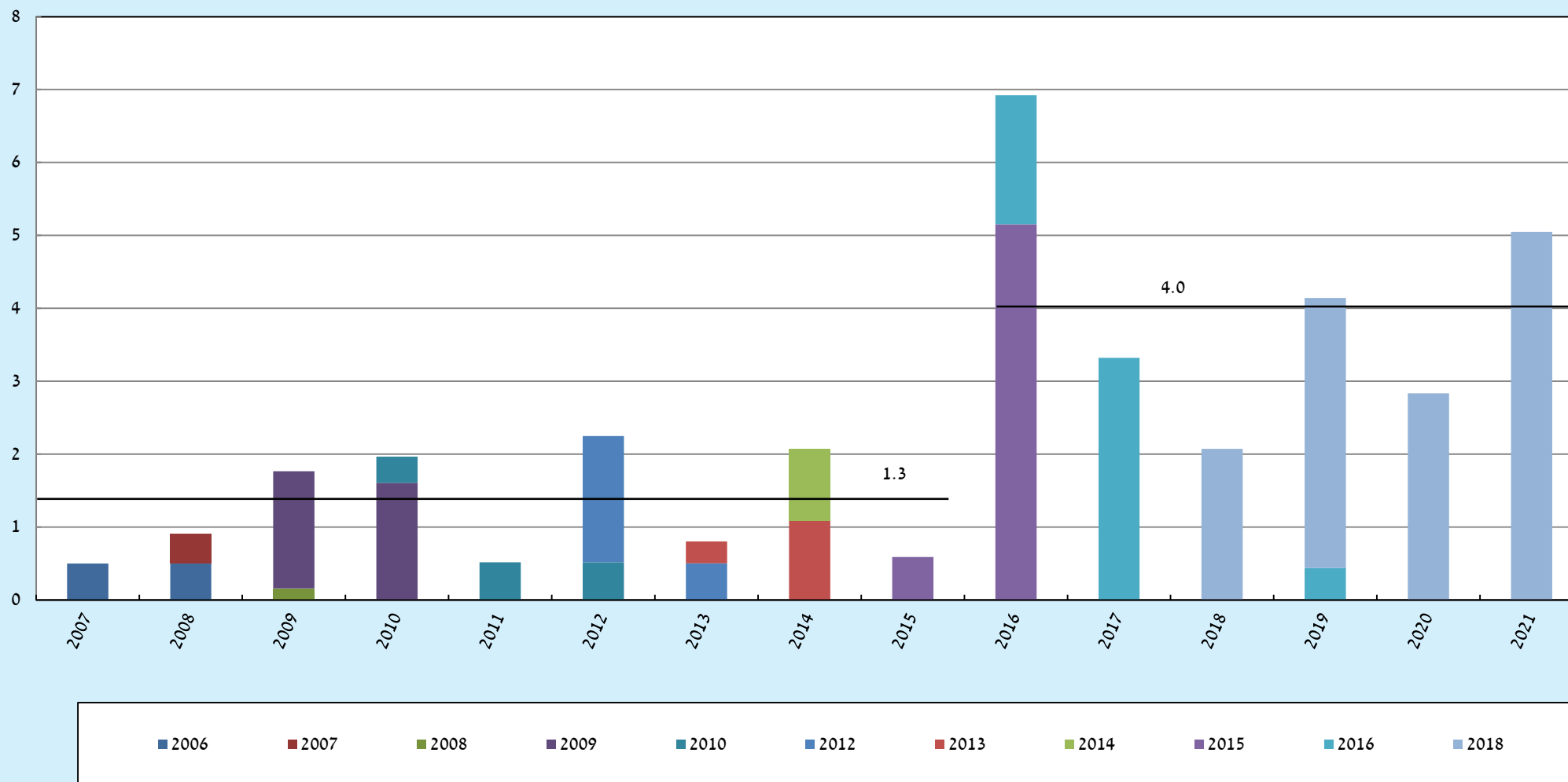
ההוצאות לפי מטרתן: חלקה של ההוצאה בסך התוספת התקציבית בתקופת ההאצה (2016-2018)
ביחס למשקלה הממוצע בסך ההוצאות ב-2011 עד 2015



מבוסס על איור וי-4

הקיצוצים הרוחביים לפי השנה שבה התקבלה החלטת הממשלה, 2007 עד 2021

מילארדי ש"ח



מבוסס על איור וי-5



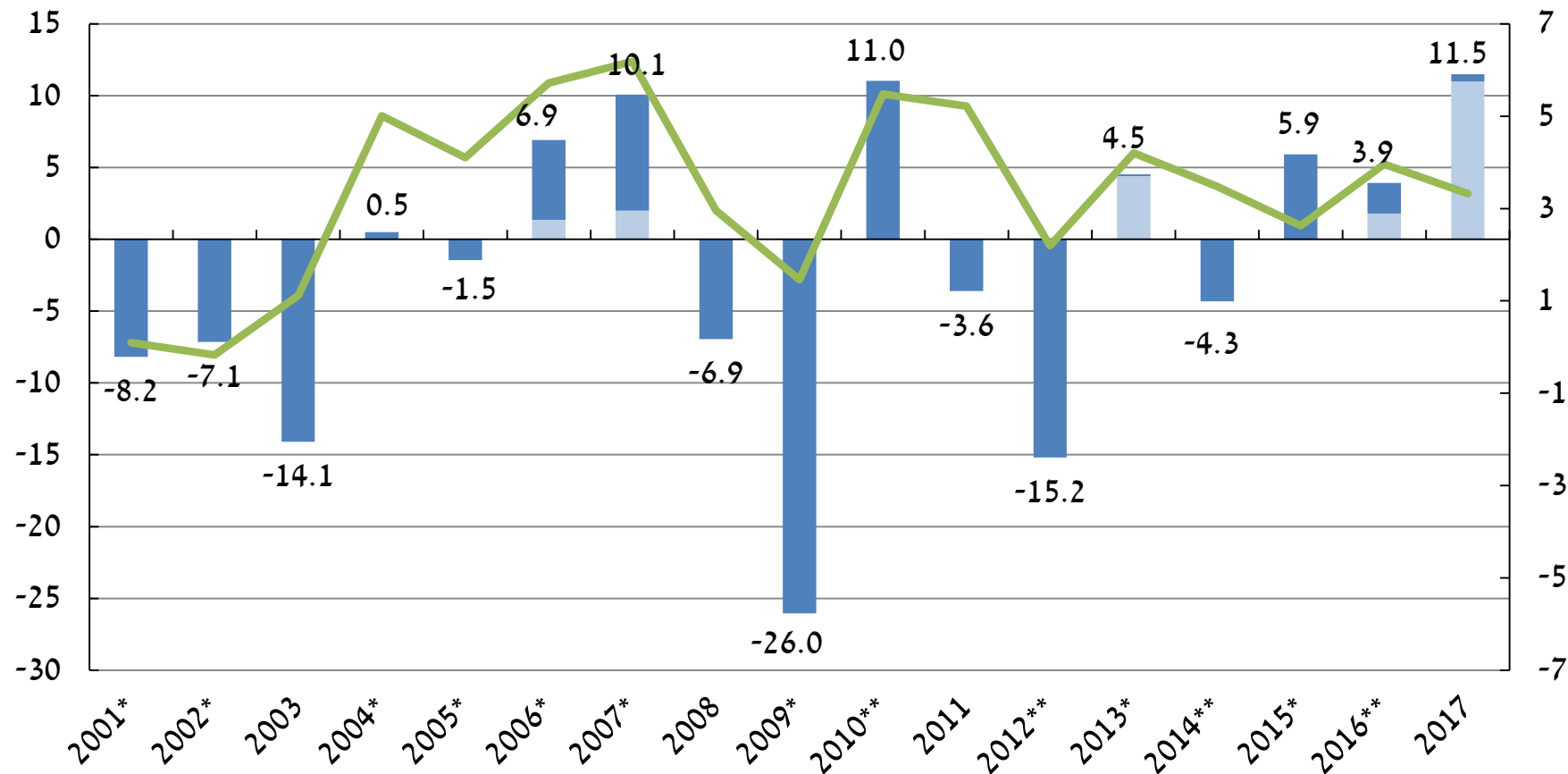
שימוש בהוראות שעה עד סוף 2019 לתוכניות בעלות אופי פרמננטי

- סבסוד צהרונים
- בתי ספר של החגים
- הרחבת מענק עבודה
- השתתפות האוצר במימון קצבאות הנכות
- הסכמים קואליציוניים (כ-0.7 מיליארד ₪)
- **עלות התוכניות הנ"ל נאמדת בכ-5 מיליארד ₪ בשנה והן מופיעות בתחזית שלנו גם מעבר ל-2019.**

סטייה של גביית מיסים מהתחזית בתקציב המקורי ושיעור צמיחת התוצר, 2001 עד 2017

מיליארדי ש"ח

נקודות אחוז



גידול התוצר הסטייה מהתחזית בניכוי שינוי החקיקה שינוי גבייה חד פעמי בעקבות שינוי חקיקה

התחזית של
גביית המסים
מחטיאה לשני
הכיוונים

היכולת להתכנס לתקרת ההוצאה (נומרטור במיליארדי ש"ח)

2022	2021	2020	מיליארדי ₪ במחירי 2019	
456.7	439.6	421.1	הוצאות עליהן הממשלה התחייבה	
17.8 \ 12.0	14.3 \ 12.6	13.6 \ 9	הפער הצפוי בהוצאה עפ"י האוצר \ צעדי התכנסות	

* בנק ישראל מעריך שמדובר על פער גבוה יותר ; הפער מהאוצר נובע בעיקר מעלות התוכניות שסבירות יישומן גבוהה, והאוצר אינו כולל בנומרטור, כי לא הוארכו פורמלית, ומההנחה שהקיצוצים הרוחביים ל-2020 ואילך יקוזזו. שארית הפער משקפת הנחות לגבי עלות הסכמי השכר.

הטווח הארוך: המלצות לשיפור הפריון



לוח 1: העלות והתועלת של ההמלצות בדוח

סיווג	הערכת עלות תקציבית, באחוזי תוצר	הערכת תועלת לפריקן העבודה בסווח הארוך, באחוזי תוצר	סווח זמן לתוצאות ראשונות בפריקן העבודה	
צעדים בתחום ההון האנושי	תקציב, שינוי סדרי עדיפויות, מנהל ורגולציה	1% ¹	6.6% בסה"כ. כ-1.8% כתוצאה מהגדלת מספר שנות הלימוד של חרדים וערבים, 2.8% כתוצאה משיפור איכות החינוך, ו-2% בזכות תרומת השיפור בהון האנושי להגדלת ההשקעה בהון פיזי.	בינוני עד ארוך מאוד
צעדים בתחום ההון הפיזי	תקציבי ושינוי סדרי עדיפויות	0.05%	כ-4% בסה"כ. בזכות הסרת העיוותים בתמיכה בהשקעה בהון הפיזי ובחדשנות, ושיפור הסביבה הרגולטורית.	בינוני: כ-10 שנים
צעדים בתחום הון התשתיות		2% ²	7.5% בסה"כ. 4.8% בזכות שיפור בתשתיות התחבורה, ו-2.7% בזכות שיפור בתשתיות התקשורת.	בינוני עד ארוך: כ-10 — 20 שנה
צעדים בתחום הפריקן הכולל	תקציב, רגולציה ומנהל	0.2%	2.1% בסה"כ. רובה המכריע בזכות שיפור בבירוקרטיה וברגולציה. תרומה של 0.1% בסנכרון ימי החופשה.	קצר עד ארוך
סיכום כלל הצעדים	כ-3.3%	כ-20.2%		

¹ תוספת כזו, בהתאם לתכניות המפורטות במסמך זה, תביא בקירוב להשוואת ההוצאה לתלמיד בישראל לממוצע במדינות ה-OECD.

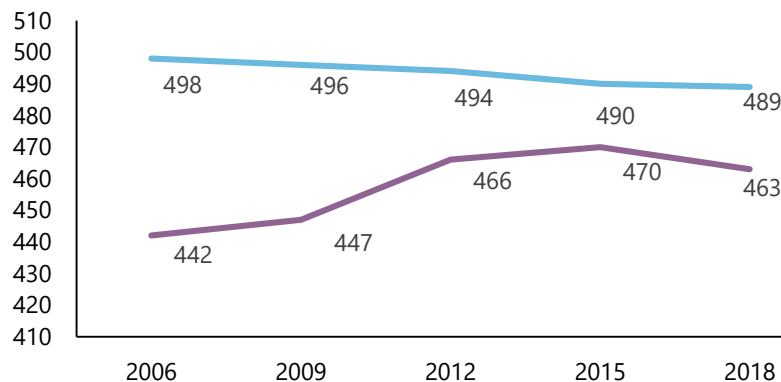
² העלות הנדרשת להתכנסות מלאי הון התשתיות בישראל לחציון ה-OECD בתוך 20 שנים, כאשר תיעדוף ההשקעות הוא לפי ההמלצות במסמך זה. חלק מהעלויות ניתן לממן באמצעות מיסים על השבחת נכסים פרטיים שיושפעו מהפיתוח, ומכירת קרקעות בבעלות המדינה שיושבחו עקב ההשקעה. מתוך ההשקעה, כאחוז תוצר אחד נדרש כדי למנוע הידרדרות נוספת ביחס למדינות ה-OECD.



הון אנושי

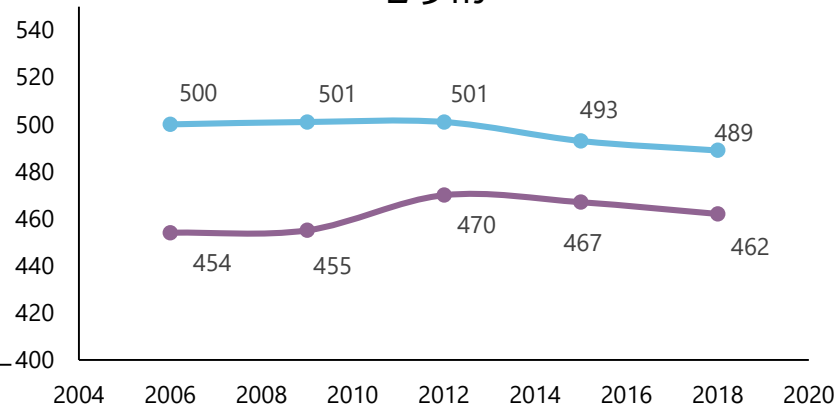
ציוני פיז"ה לאורך השנים

מתמטיקה



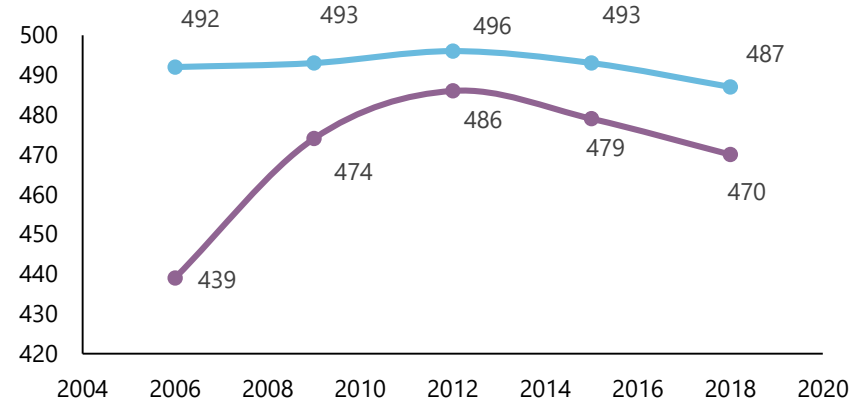
— OECD ממוצע — ישראל

מדעים



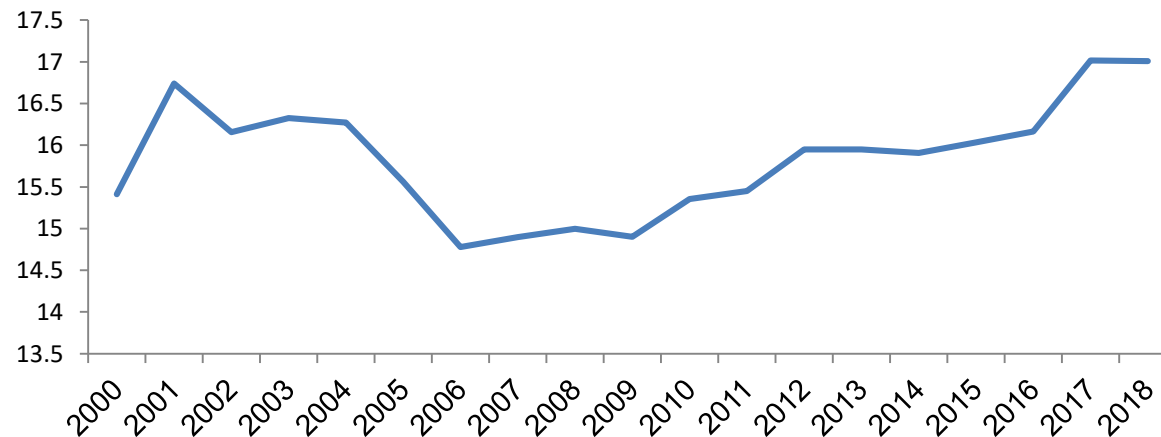
— OECD ממוצע — ישראל

קריאה

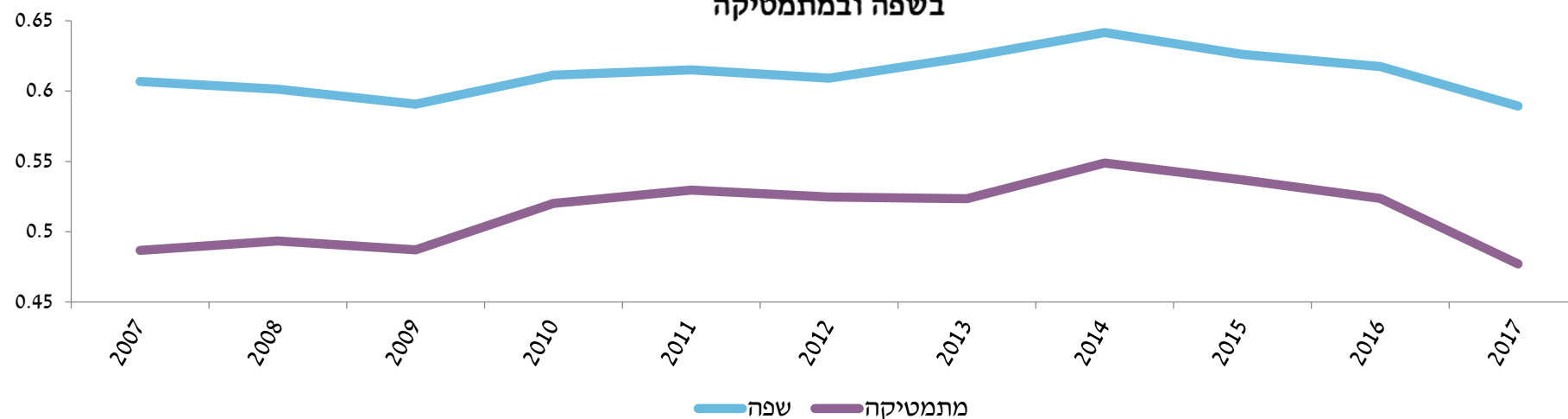


— OECD ממוצע — ישראל

הוצאה על חינוך לתלמיד כשיעור מהתוצר לנפש



ציונים מנורמלים של מורים צעירים וחדשים בשפה ובמתמטיקה

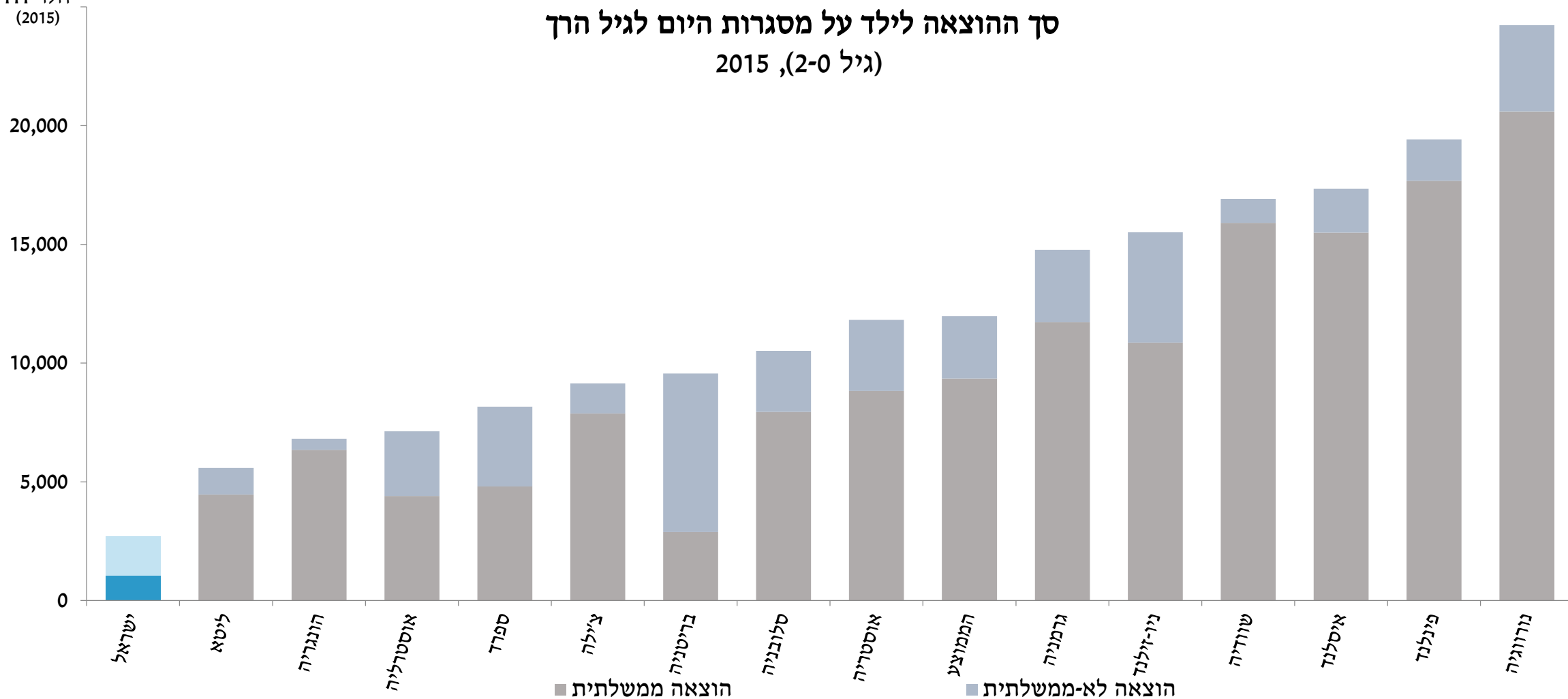


היחס בין שכר מורים בפסגת סולם השכר לבין שכר מורים מתחילים בחינוך היסודי



דולר PPP
(2015)

סך ההוצאה לילד על מסגרות היום לגיל הרך (גיל 0-2), 2015



המלצות בתחום ההון האנושי

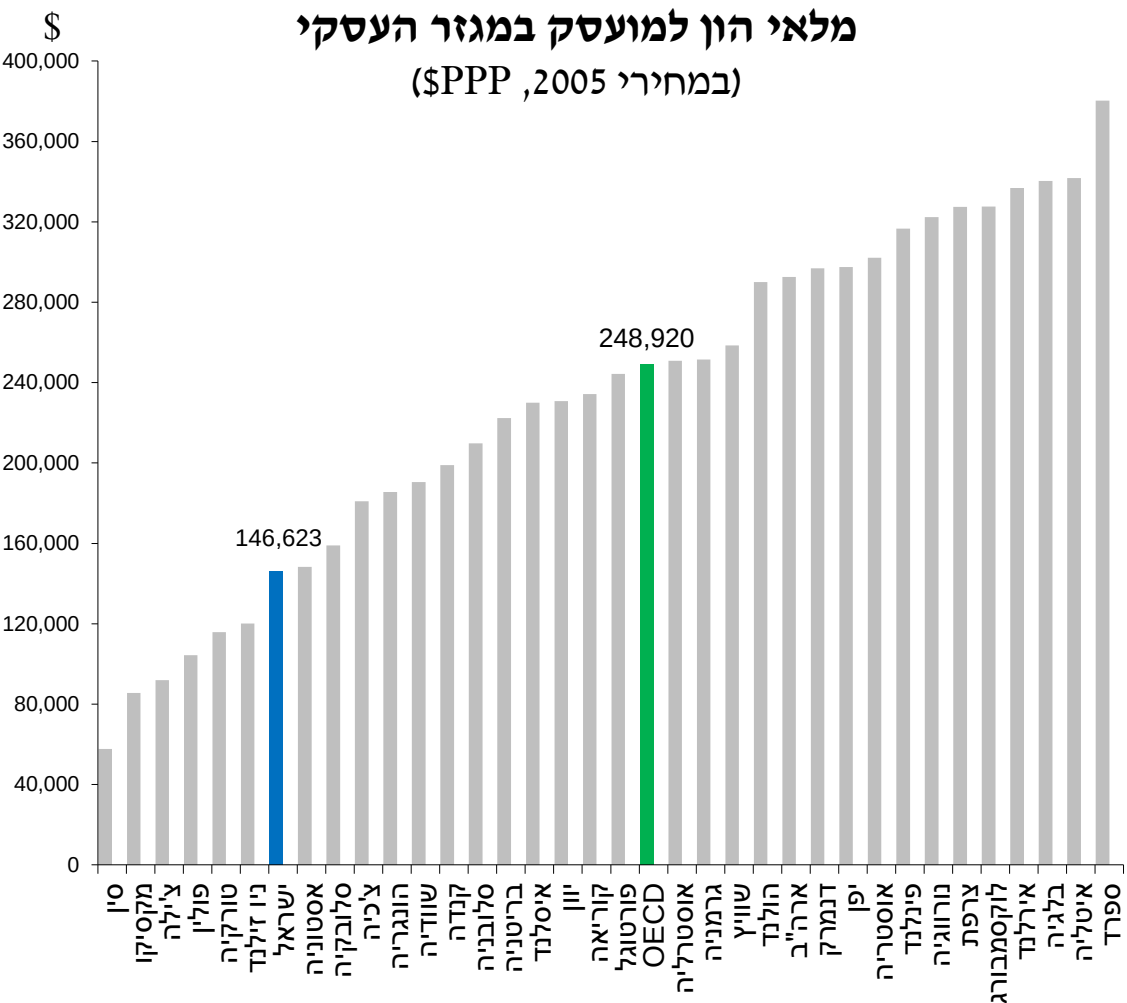
- יצירת תמריץ להסטת מורים איכותיים לבתי-ספר מרקע חלש, העלאת שכרם של מורים בתחילת דרכם גם בהסכמי שכר עתידיים על חשבון צמצום התגמול לפי ותק שאינו מבוסס ביצועים.
- שיפור התגמול של מורים בעלי הכשרה מתאימה בהוראת מתמטיקה, אנגלית ומדעים.
- בניית תשתית להערכת מורים אפקטיבית המבוססת על מדדי איכות אמינים, למשל הצלחתם לשפר את ציוני התלמידים או קידום יעדים חינוכיים אחרים.
- שיפור בסביבת ההוראה של מורים ותלמידים בבית הספר.
- שיפור איכות מעונות היום לגילי 0-3 תוך הגברת הרכיב הפדגוגי והגברת הנגישות לילדים מרקע כלכלי - חברתי חלש.

במיוחד
בבתי ספר
המאכלסים
תלמידים
מרקע חלש



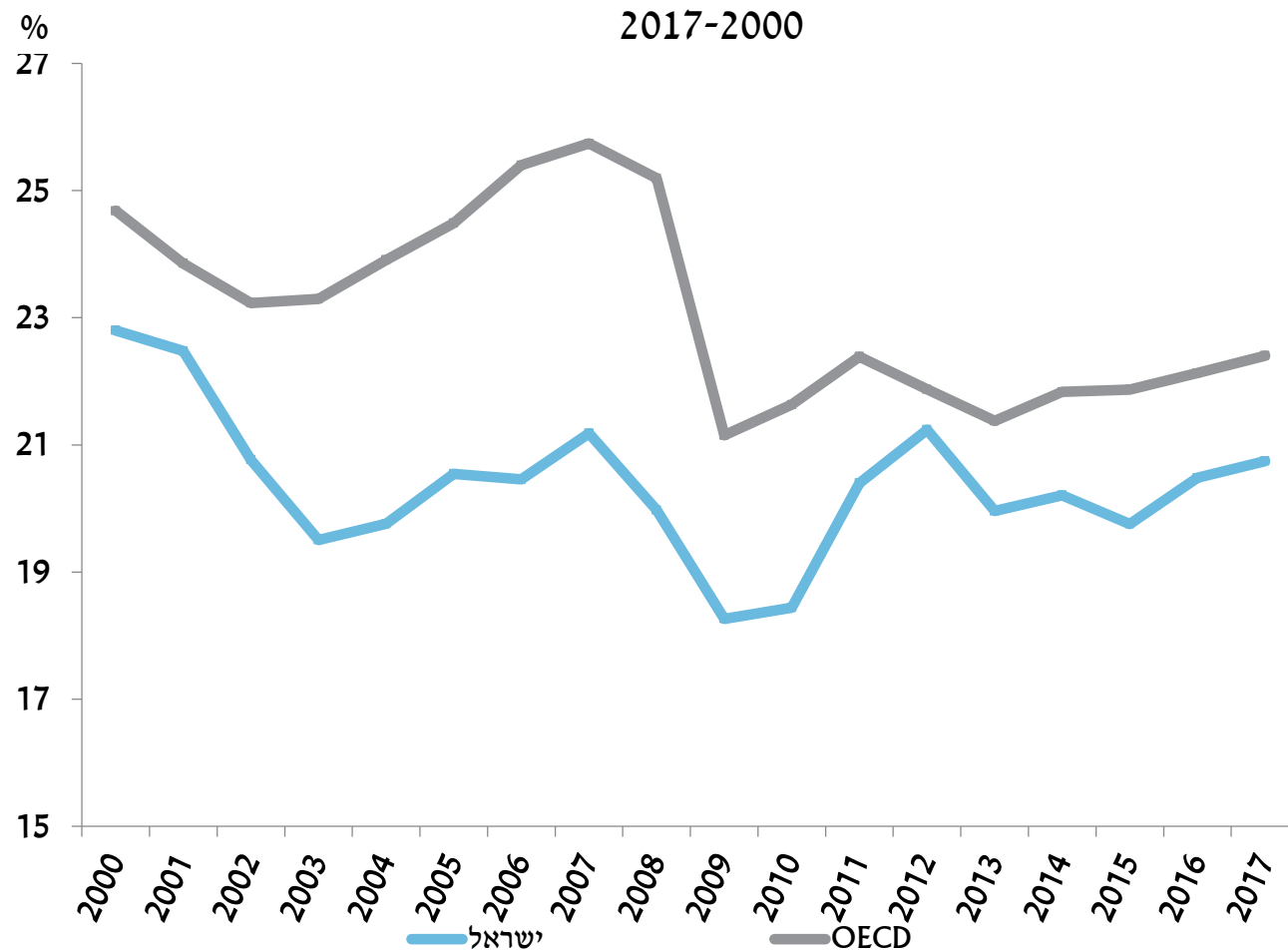
הון פיזי

מלאי הון למועסק במגזר העסקי
(במחירי 2005, \$PPP)



ההשקעה הגולמית ביחס לתוצר, ישראל ומדינות ה-OECD

2017-2000



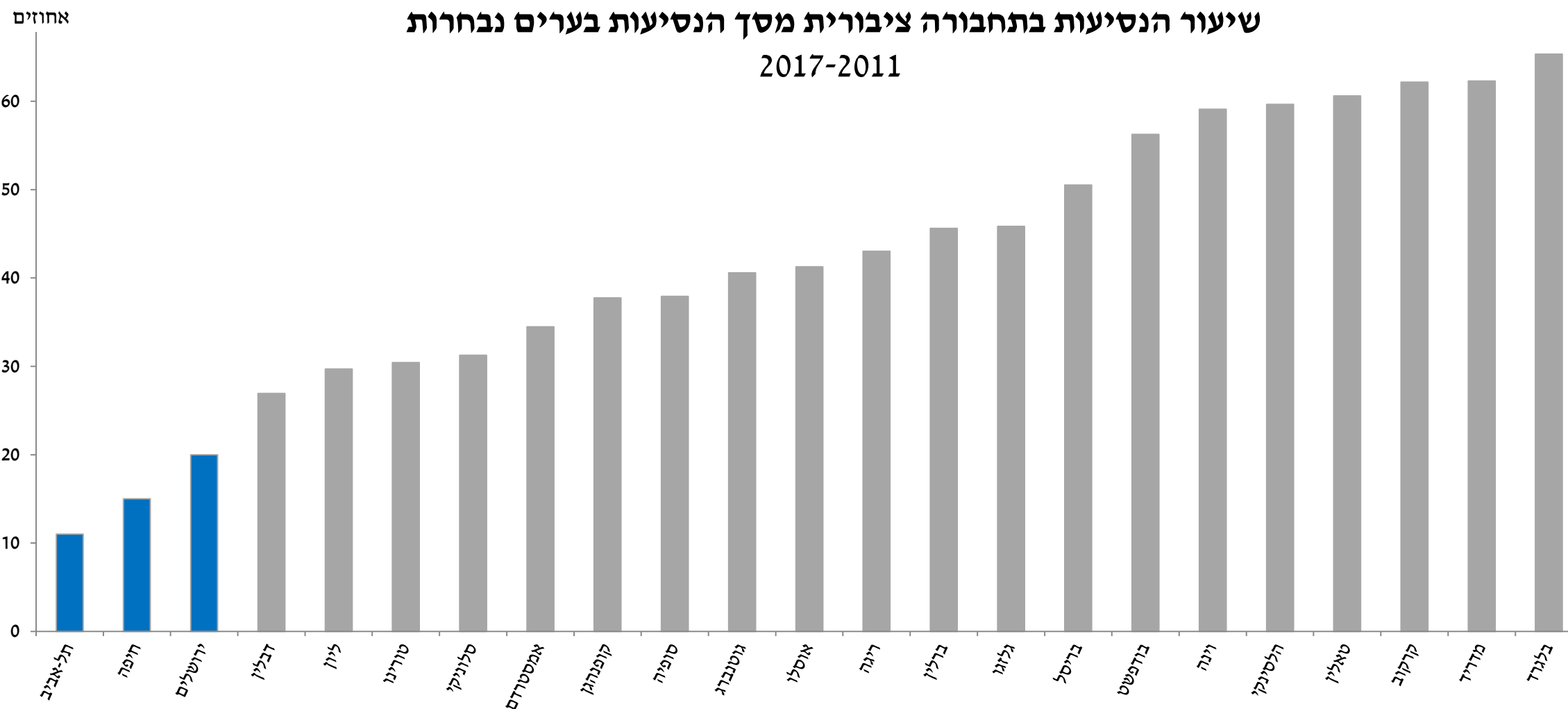
המלצות בנושא הון פיזי

■ ביטול הדרגתי של הטבות המס הניתנות על פי קריטריון היצוא במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. לחלופין, יש לקדם הטבות שיעודדו פעילות בעלת השפעות חיצוניות חיוביות, או הפחתה כללית של מס החברות.

■ שמירה על מתן הטבות לחברות רב-לאומיות עתירות ידע.

■ העלאת אטרקטיביות המשק בעיני כלל החברות על-ידי הסרת חסמים בירוקרטיים והשקעה בתשתיות הפיזיות והאנושיות.

שיעור הנסיעות בתחבורה ציבורית מסך הנסיעות בערים נבחרות 2017-2011



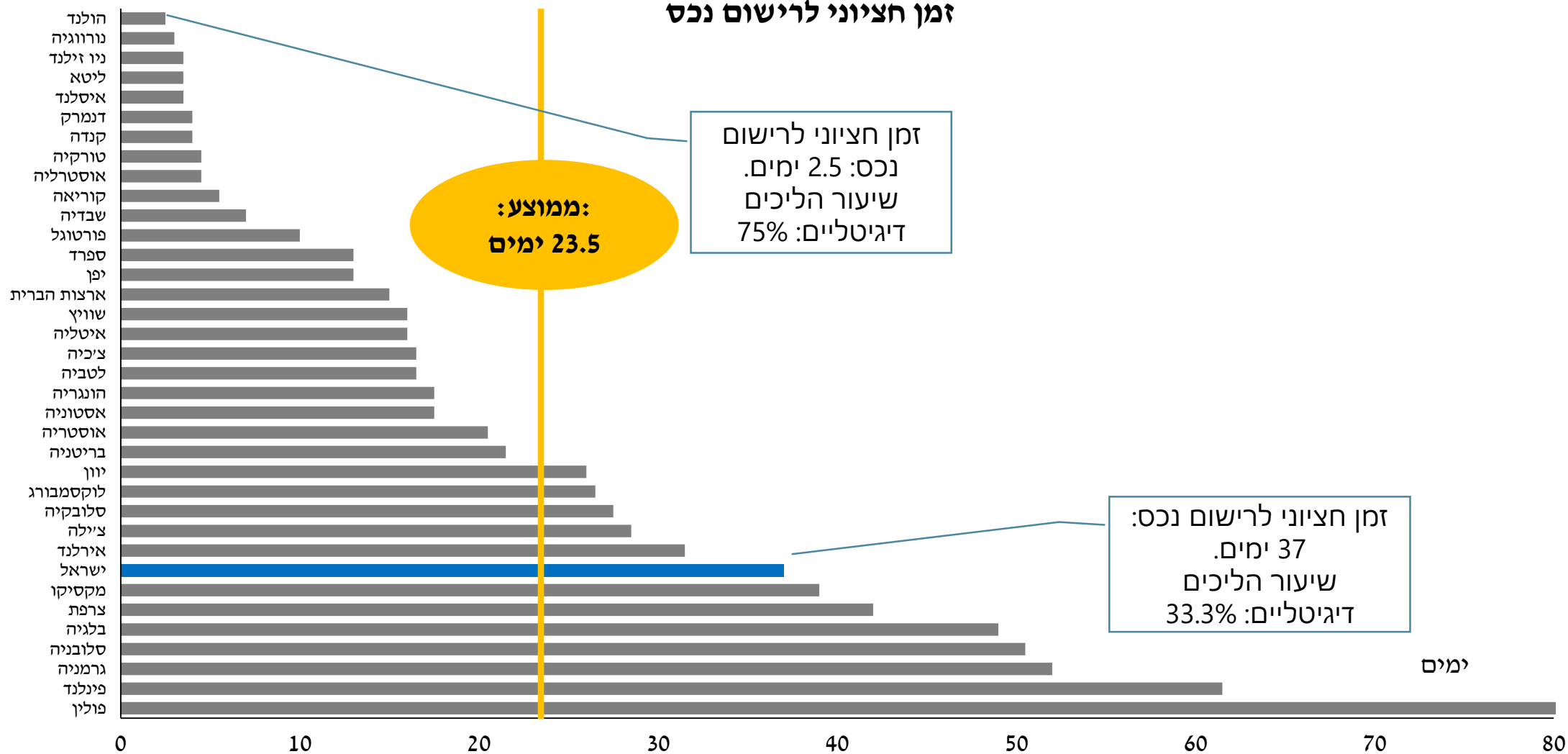
המלצות בתחום התשתיות

- הגדלת היקף ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית במטרה לסגור את הפער במלאי לעומת ה-OECD.
- מתן העדפה לשימוש בתחבורה ציבורית תת-קרקעית במרכז מטרופולין תל אביב, ובתחבורה ציבורית עם נתיבים ייעודיים באזורים פחות צפופים.
- הקמת רשויות מטרופוליניות, בעלות סמכות כוללנית, שיסנכרנו את צרכי הערים השונות במרחב, ויקלו על התכנון וההוצאה לפעול של פרויקטים תשתיתיים חוצי-רשויות.
- צעדים משלימים לויסות הביקוש:
 - קידום חלופות נסיעה: Carpool, הסעות מאורגנות
 - מס נסועה / אגרות גודש
 - תמחור חנייה
 - טיפול בהטבות שכר ומס המעודדות שימוש ברכב פרטי



בירוקרטיה ורגולציה

זמן חציוני לרישום נכס



המלצות בתחום הסביבה העסקית

- הוספת בית-משפט ייעודי לעניינים מסחריים. זאת בדומה, למשל, לקיום של בתי משפט מיוחדים לענייני משפחה ותעבורה.
- קביעת יעדים בהסכמי השכר לאימוץ תהליכים דיגיטליים בקשר שבין הממשלה לבין המגזר העסקי.
- יש צורך בתיקון חקיקה שיאפשר קיצור תהליכים מקדימים בנושאי רישוי עסקי, והחלפתם בהצהרה ופיקוח בדיעבד (תוך תקצוב מתאים של האכיפה).
- יש להסיר מעובדי הציבור את האחריות האישית להתממשותו של סיכון כזה או אחר הנוגע לתחומים המפוקחים ברגולציה, למעט כמובן במקרים של רשלנות קיצונית.

תודה רבה