

המרכיב שחסר בתקציב: שר אוצר עם כושר מנהיגות

באוצר מתהדרים בשמרנות פיסקלית בתקציב שיוגש לכנסת; המשרד העיקרי שנהנה מזינוק בתקציב הוא הביטחון; בן גביר לא השיג את מה שהתרברב בו; ומה שבעיקר חסר זה טיפול ביוקר המחיה, הגדלת הפריון ושילוב החרדים בשוק העבודה

שלמה טייטלבוים **כלכליסט** 26.03.23, 06:00

[במקביל להפגנות ברחבי הארץ](#) נגד ההפיכה המשטרית, ושעות ספורות לפני [הכרזתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו](#) כי הוא "נכנס לאירוע", הניחה הממשלה את מסמכי התקציב על שולחן הכנסת. המסמכים כוללים את פירוט התקציב ל-2023-2024 ואת הרפורמות שמלוות את [תקציב המדינה](#). למרות המרכזיות של תקציב המדינה לחיי האזרחים, יש קושי גדול לציבור, לחברי הכנסת, ואפילו לפקידי הממשלה להתעמק בפרטי התקציב בזמן שעומדת על הפרק הפיכה משטרית. זו אולי אחת הסיבות לכך שמדובר בתקציב אנמי, ללא רפורמות משמעותיות. אגב, במסמכי התקציב שפורסמו לציבור באתר משרד האוצר נכתב באופן פומבי - [גם על ידי אגף תקציבים](#) - כי "שינויי החקיקה הנדונים בימים אלו בהקשר למערכת המשפט" מעלים "סיכון ייחודי לישראל".

מדיניות פיסקלית אחראית

ההישג הגדול של הממשלה בכלל, וצריך לייחס אותו במיוחד לשר האוצר בצלאל סמוטריץ' ולפקידים הבכירים במשרד, הוא השמרנות הפיסקלית. תקציב המדינה ל-2023 גדל אמנם ב-7.1% שהם 32.3 מיליארד שקל לעומת 2022, וב-2024 הוא צפוי לגדול ב-6% נוספים, ואלו שיעורי גידול חריגים. אך כשמתחשבים באינפלציה ובגירעון הצפוי מגלים שמדובר דווקא במדיניות שמרנית: התוספת הריאלית לתקציב המדינה היא כ-12 מיליארד שקל בלבד ל-23, וכ-12.6 מיליארד בלבד ל-24. שאר המיליארדים הם רק פיצוי על האינפלציה. יתירה מזו, שיעור הגרעון החזוי לשנת 2023 הוא 0.9% אחוזי תוצר בלבד ול-2024 כ-0.8%, שהם כ-16 מיליארד שקל בכל שנה.

ההישג של המדיניות הפיסקלית האחראית לא נעצר בתקציב הרשמי, אלא גם בבניית מנגנון שיחייב את הממשלה לעדכן את תקציב 2024 אם יתברר ש-2023 תהיה שנה בעייתית מבחינה כלכלית. האוצר בנה מנגנון שקרוי "תקציב התאמות" בהיקף של שני מיליארד שקל שינוצל במקרה ו-2023 תתברר כקשה. במקרה ו-2023 תהיה קשה במיוחד, כך שהממשלה לא תהיה צפויה לעמוד בתקרת הגרעון של 2.25%, הממשלה תצטרך לעדכן את התקציב בהתאמה.

ההישגים הללו בולטים במיוחד כשמבינים שהממשלה החדשה ניצבה בפני [הסכמים קואליציוניים חריגים](#), אך לפי המסגרות התקציביות הנוכחיות יהיה צורך בהקטנת ההוצאות הממשלה בכ-3.9 מיליארד שקל ב-23, וב-6 מיליארד ב-2024.

זינוק בתקציב הביטחון

במשרד האוצר מצהירים כי המשרדים שבהם נרשם הזינוק התקציבי הגדול ביותר כשמשווים את 2024 ל-2022 הוא משרד החינוך (15 מיליארד שקל), המוסד לביטוח לאומי

(11.4 מיליארד) ומשרד הבריאות (6.5), אבל המספרים הללו לא מספרים את התמונה המלאה, כי חלק מרכזי מהגידול בתקציבים הללו נובע מהגידול הטבעי באוכלוסיה.

כשרוצים להבין את ההתפתחות התקציבית המשמעותית בתקציב האחרון צריך להסתכל על התמונה הרחבה, והיא [שהוצאות הביטחון](#) צפויות לגדול בצורה משמעותית. הניסוח העדין של האוצר הוא כי "לאור התוספות לתקציב הביטחון בשנים 2023-2024 ייתכן שמגמת הירידה של תקציב הביטחון כחלק מהתוצר תיבלם". הניסוח הזה הוא מתחכם, כי אף אחד לא יודע מה יהיה התוצר של המשק בשנים הבאות, אבל כבר עכשיו אפשר להגיד בוודאות ששיעור תקציב הביטחון כחלק מתקציב המדינה עלה, ובצורה חדה. זו בשורה לא טובה מבחינה כלכלית לאזרחי ישראל שהתרגלו לירידה מתמדת בשיעורו של תקציב הביטחון שאיפשרה להגדיל את ההוצאה האזרחית.

נתחיל מ**בן גביר** - הוא השיג אמנם הישג נאה למשרד לביטחון פנים (או "ביטחון לאומי"). הוא לא השיג 9 מיליארד שקל ל-2023 ולא 14 מיליארד ל-2024, אבל הוא השיג 2.6 מיליארד לשנת 2024, שהם גידול של 12.2% בשנתיים. משרד הביטחון הצליח להגדיל את תקציבו ב-8.2 מיליארד שקל לעומת 2022, אבל קריאה זהירה בחוברת עיקרי התקציב מגלה שזה לא הכל - משרד הביטחון יוכל לקבל עוד 3.5 מיליארד שקל, חלק לפרויקטים מבצעיים, ומיליארד שקל כנראה למימון ההסכמות בין האוצר לצבא, הסכמות שכוללות בחובן הישגים מינוריים לאוצר, והישגים משמעותיים לצבא, ובראשן אסדרה של הגדלות הרמטכ"ל.

תקציב משרד הביטחון אחרי התוספות הללו עשוי להגיע ל-86 מיליארד שקל, מתוכם כ-19.5 מיליארד כספי סיוע אמריקאי. עם זאת, גם משרד הביטחון וגם המשרד לביטחון פנים עומדים על קצב גידול שנתי ממוצע של 5% ו-6%. אלו קצבי גידול גבוהים, אך מובנים בשל הסכמי השכר והאינפלציה.

"חשיפת" הסיכומים התקציביים

[כבר יותר משנה שכלכליסט והתנועה לחופש המידע מנהלים מאבק](#) לחשיפת הסיכומים התקציביים שנחתמים בין פקידי האוצר לבין משרדי הממשלה. משרד האוצר החליט לכאורה להתקדם צעד אחד נוסף אל עבר השקיפות, והוסיף פרק נוסף ל"חוברות התקציב" המיועדות לכל משרד. הפרק מכונה "עיקרי הסיכומים התקציביים".

על אף שיש לברך על כל מידע נוסף שניתן לציבור, הנספח החדש הזה רחוק מלספק את הדרישה לגילוי מלא של הסיכומים התקציביים. אגף תקציבים מציג בפרקים הללו רסיסי קטעים שנזכרים לו מתוך הסיכום התקציבי, והוא לא חושף לציבור את התמונה המלאה הידועה לו בנוגע לתקציב המדינה בעת העברתו בכנסת.

בספר עיקרי התקציב, האוצר נוהג באופן מסורתי להציג את "תוכניות הדגל" שלו. הפעם היכול של משרד האוצר דל במיוחד: [תוכניות הדגל](#) כוללות את "חוק תשתיות לאומיות" שנועד להקל על בניית תשתיות בישראל, את ה"קרן להגדלת השקעה בתושב ולתמרוץ דיור" שנועדה לעודד רשויות לבנות דירות למגורים, את המהלך לצמצום כפל ביטוחי בריאות, ואת פתיחת המסלול לעוסק זעיר. כדי לצאת ידי חובה, האוצר מזכיר בין תוכניות הדגל את "התוכנית להפחתת יוקר מחיה במוצרי מזון וטואלטיקה", אך קשה להצביע בתוכנית זו על צעד שהוא חדש או משמעותי מבחינה מבנית. הכוונה של האוצר היא

להמשיך ברפורמה שבוצעה בשנה שעברה ולוודא שמשרד הבריאות לא ממסמס אותה עם תקנות בעייתיות, כפי שהוא ינסה לעשות היום בכנסת. יש להעריך את המאמצים הללו, אך לא מדובר בשינוי מבני של ממש.

תקציב ללא בשורה או מנהיגות

יש להודות ביושר, ייתכן שהביקורת על חוק ההסדרים הדל נובעת מהאפקט החזק שהשאיר חוק ההסדרים הקודם של ליברמן-בנט, שהיה עמוס ברפורמות מבניות שהכלכלה הישראלית המתינה להן שנים, וברור שלא כל שנה יהיה חוק הסדרים בהיקף כזה. אך בביקורת הזו יש משהו נוסף: כלכלת ישראל לא חסרה אתגרים, וקריאה מעמיקה של חוברת עיקרי התקציב מראה כי בעיני האוצר האתגר העיקרי הוא שיפור פריון העבודה של כוח העבודה הישראלי, אך בהקשר זה לא נעשה הרבה. נכון שעל פני השטח יש תוכניות להגדלת שיעור מסיימי בגרות מתמטית בפריפריה, והשקעה של כמה עשרות מיליונים בעידוד הכשרות מקצועיות לחרדים, אך זה רחוק מאוד משינוי סדרי עולם בשוק התעסוקה וההכשרה הישראלי.

את האצבע המאשימה יש להפנות לשר האוצר סמוטריץ', שזוכה מכניסתו לתפקיד למחמאות רבות על כישוריו הרבים, על יכולתו לרדת לפרטים, על החרifות שלו ועל ההבנה המהירה שלו. אבל מתברר כי את העיקר הדרוש משר אין לו, וזו מנהיגות. נכון לרגע זה קשה להצביע על ה"חותם" שסמוטריץ' הטיל על כלכלת ישראל. ייתכן שהוא הצליח לגייס תקציבים למוסדות הציונות הדתית ולטייב ניסוחים בתוך התקנות, אך נכון לעכשיו אין לסמוטריץ' דגל או חזית כלכלית שהוא החליט שהוא מתמקד בה עד הסוף ומניע את כל בכירי משרדו להבקיע בחזית הזו.

חוסר המנהיגות של סמוטריץ' בולט כמובן בכל הקשור להתנהלות סביב הסיכון הכלכלי הטמון בהפיכה המשטרית: הוא היה יכול להשתמש בסיכונים הללו ולמנף את מעמדו בממשלה, להיות הגורם הדומיננטי שמוביל פשרה או הידברות בגלל שהוא מוטרד מהכלכלה. מהלך כזה גם היה עוזר לו לבצר את מעמדו בתוך המשרד מול פקידיו. לעומת זאת, סמוטריץ' בחר לנהוג כאילו היה ח"כ זוטא, להאשים את פקידיו בהדלפות מגמתיות ולעמוד מול כל הכלכלנים הבכירים ולומר "כולם טועים". ההתנהלות הזו רק מרחיקה אותו מהפקידות במשרדו ומהיכולת שלו להשפיע באמת על הכלכלה הישראלית.

אך מעבר להפיכה המשטרית, התנהלותו של סמוטריץ' מאכזבת דווקא בכל הנוגע למה שקשור [לשילוב החרדים בכלכלה הישראלית](#). סמוטריץ' אמר מספר פעמים מאז כניסתו לתפקיד כי העובדה שהוא מבין ומעריך את עולמם של החרדים, ומכיוון שהוא דובר את שפת הרבנים החרדיים, הוא יוכל להביא להתפתחויות של ממש בכל מה שקשור לקידום תעסוקה איכותית ולשיפור ההון האנושי בחברה החרדית. אך הוא לא עשה שום דבר דרמטי בהקשר הזה, ולא ניצל את אותן היכולות שהוא דיבר בשבחן עם כניסתו לתפקיד. הלך שסמוטריץ' צריך ללמוד מהתקציב הזה הוא שכישורים וחרifות זה נחמד ואולי אף מרשים, אך בשביל להיות מנהיג כלכלי ולהביא לשיפור אמיתי, יש להיות במשרד האוצר במשרה מלאה, לא לפלרטט עם משרד הביטחון, ולא לטבול בתוך רפורמה משטרית.