

תקציב המדינה 2025 – אישוש לחששות חברות דירוג האשראי

תומר פדלון ואסטבן קלור | 25 בנובמבר, 2024 | גיליון 1919

תקציב המדינה לשנת 2025 בהיקף של 607 מיליארד ש"ח אושר על ידי הממשלה ביום שישי ה-1 בנובמבר לאחר חילוקי דעות וויכוחים בקרב חברי הקואליציה. מטרתה המוצהרת של הממשלה הייתה להציג תקציב אשר יאפשר מחד גיסא לתמוך בצרכיה הביטחוניים הגדלים של המדינה ובאוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה, ומאידך גיסא להקטין את הגרעון ולעודד צמיחה במשק. בפועל, נראה כי התקציב שאושר אמור לספק את המעטפת הכלכלית לצרכים הביטחוניים של ישראל, אך ספק רב האם הוא נותן מענה לצרכים הכלכליים הרחבים של המדינה. חוסר הנכונות לקיצוץ משמעותי בכספים הקואליציוניים ובסגירת משרדים ממשלתיים, הפגיעה הנוספת באוכלוסיות העובדות, והיעדר תמיכה במנועי צמיחה למשק – כל אלה מטילים ספק רב ביכולת לעמוד בתחזית הצמיחה של כמעט 4.5 אחוזים בשנה הקרובה, שעליה הצהיר משרד האוצר. בנוסף, ההתנהלות הכלכלית של הממשלה מאששת את החששות של חברות דירוג האשראי, שהורידו מספר פעמים את דירוגה של ישראל במהלך השנה האחרונה ומזהירות מסיכון של משבר פיננסי.

תקציב המדינה לשנת 2025 תוכנן על רקע מלאות כשנה למלחמת "חרבות ברזל" אשר גבתה מחירים ניכרים מהכלכלה המקומית, כפי שמצביעים מספר מדדים. ראשית, הגרעון השנתי בספטמבר 2024 חרג בכמעט 2 נקודות האחוז מהגרעון המתוכנן ועמד על 8.5 אחוזים מהתוצר, לעומת 1.5 אחוזים בלבד שנה קודם לכן. שנית, הצמיחה נפגעה קשות. בשנת 2023 היא עמדה על 2 אחוזים בלבד - צמיחה שלילית של 0.1 אחוז לנפש, כאשר משקללים את גידול האוכלוסין. תחזית הצמיחה לשנת 2024 עומדת על אחוז בלבד, מה שעתידי להוביל לצמיחה שלילית של אחוז לנפש. שלישית, כ-59 אלף עסקים נסגרו בישראל מתחילת המלחמה ונפתחו 36 אלף עסקים חדשים. בשנה רגילה נפתחים בישראל כ-50 אלף עסקים חדשים ונסגרים 40 אלף. אילולא התמיכה הממשלתית, הנוזק לעסקים יכול היה להיות חמור בהרבה אך סביר כי הפגיעה עוד תבוא לידי ביטוי בשנים הבאות. בנוסף לכל אלה, המלחמה נמשכת במספר זירות בעצימות משתנה ולא ברור מתי היא תסתיים, הנטל על חיילי מילואים ומשפחותיהם הולך ומצטבר, והאתגרים הביטחוניים הולכים וגדלים.

על רקע זה, מלאכת תכנון התקציב הייתה קשה יותר מאשר בשנים קודמות. מטרתה המוצהרת של הממשלה ערב אישור התקציב הייתה לספק תקציב שייתן מענה לצרכי הביטחון

הגדלים, כאשר במקביל התקציב מסייע לשמור על חוסנה הכלכלי של המדינה. אולם, בחינת התקציב שאושר מעלה ספק רב ביכולת הממשלה לעמוד במטרתה המוצהרת.

התקציב שאושר בממשלה: מאפיינים עיקריים

התקציב החדש משקף גידול של 20 מיליארד שקל לעומת תקציב 2024 (587 מיליארד), וגדל משמעותית ב-100 מיליארד שקל לעומת התקציב המקורי לשנת 2024, שאושר לפני תחילת המלחמה. העלייה בתקציב משקפת את ההוצאות הגבוהות הכרוכות בניהול המלחמה הנוכחית. על כן, תקציב הביטחון לשנת 2025 יעמוד על 117 מיליארד שקל, חרף ההתנגדות של משרד האוצר לתקציב בהיקף זה. ערב אישור התקציב, משרד הביטחון ומשרד האוצר הגיעו להסכמות בדבר תקציב ביטחון בהיקף של 102 מיליארד שקל. אולם בפועל הממשלה אישרה תקציב הגבוה ב-14 אחוזים ודומה להיקף תקציב הביטחון בשנת 2024. יתרה מזו, עלייה זו אושרה לפני שהתקבלו ההמלצות של הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת נגל), שצפויות להמליץ על הגדלה נוספת של תקציב הביטחון שככל הנראה ימומנו על ידי הגדלת יעד הגרעון. לשם השוואה, תקציב הביטחון לשנת 2024 שאושר לפני המלחמה עמד על 65 מיליארד שקל בלבד.

מעבר לתקציב הביטחון המגלם הוצאות ישירות למאמץ המלחמתי, השפעת המלחמה באה לידי ביטוי בסעיפים רבים בתקציב הנוכחי, דוגמת תוכנית חומש לשיקום ופיתוח הצפון ב-15 מיליארד ש"ח, תוכנית "תקומה" בהיקף של 5 מיליארד ש"ח, שמטרתה לשקם את יישובי מערב הנגב, ותוכניות נוספות שנועדו לפצות את הנפגעים מהמלחמה. הוצאות אלו הינן הכרחיות, אך כמובן שהכסף עבור התקציב לא יגיע יש מאין ויחייב את הממשלה לקצץ בהוצאותיה ובמקביל להעלות את מס המס על הציבור.

התקציב היווה הזדמנות מצוינת לממשלה "להיכנס מתחת לאלונקה" ולהוות דוגמה להשתתפות במאמץ המלחמתי. בפועל, הממשלה החמיצה הזדמנות זו כאשר רוב הנטל יפול על האוכלוסייה העובדת. הגזירות הבולטות שהוטלו הן העלאת דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, העלאת המע"מ ל-18 אחוזים והקפאת מדרגות מס ההכנסה, מה שיעלה את תשלומי העובדים. כל הגזירות הללו יורגשו היטב בשנה הקרובה בעיקר בקרב מעמד הביניים. מנגד, השפעתם של שיקולים קואליציוניים רבים מנעה קיצוצים נוספים. כך למשל, היקף הכספים הקואליציוניים יעמוד על 5.4 מיליארד שקל לעומת 4.1 מיליארד שקל, כפי שהוגדר בהצעת התקציב, כולל תמיכה של מעל 600 מיליון ש"ח בבתי ספר פרטיים אשר אינם מלמדים לימודי ליבה. כמו כן, למרות הקריאה מתחילת המלחמה לסגירת משרדים ממשלתיים, לא נסגר ולו משרד אחד. כזכור, בחוק ההסדרים הוצע לסגור חמישה משרדים ממשלתיים. הדרג המקצועי באוצר הציע בדצמבר 2023 לסגור עשרה. בפועל, לנוכח השיקולים הקואליציוניים, לא יקוצץ אף משרד ממשלתי למרות שעלות כל משרד מוערכת במאות מיליון שקלים. יש לציין כי סגירת משרדים ממשלתיים וקיצוץ דרמטי בכספים הקואליציוניים לא היה פותרים את בעיית התקציב

לשנה הקרובה, אולם חשיבותם אמורה הייתה להיות בערכם הסמלי, כמודל לעם המצוי מזה שנה במלחמה.

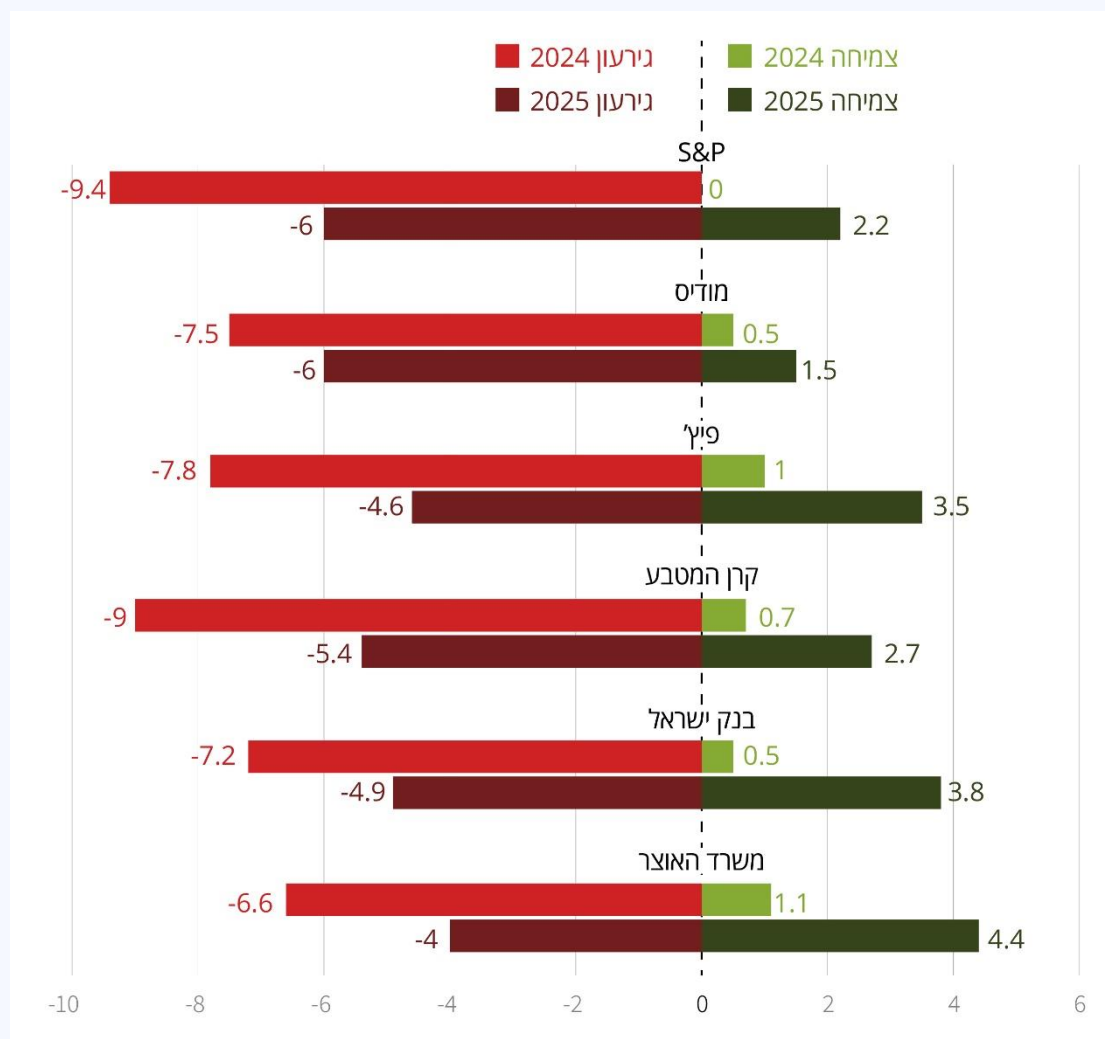
בסיכומו של דבר, לתקציב 2025 שני מאפיינים בולטים:

(1) יעד הגירעון לשנת התקציב 2025 גדל אל מעבר ל-4 אחוזים, כפי שהתחייב שר האוצר בצלאל סמוטריץ'. יעד הגירעון צפוי לחצות את רף 5 אחוזים אחרי אימוץ המלצות וועדת נגל ותהליך אישורו בכנסת.

(2) התקציב הנוכחי לא כולל רפורמות כלכליות משמעותיות או צעדים אחרים התומכים במנועי צמיחה עתידיים.

לכן, כפי שניתן לראות בתרשים 1, יש הסכמה כללית בתחזיות של משרד האוצר, בנק ישראל, קרן המטבע הבינלאומית וחברות דירוג האשראי, שגם בשנה הבאה כלכלת ישראל תסבול מגירעון גבוה ומצמיחה כלכלית נמוכה יחסית. בנוסף, התרשים מראה שמוסדות ישראלים נוטים להיות אופטימיים יותר ממוסדות בינלאומיים. יצוין, שמאז תחילת המלחמה התחזיות של מוסדות בינלאומיים התבררות כיותר מדויקות.

תרשים 1: תחזיות גירעון וצמיחה של ארגונים שונים



בדרך למשבר פיננסי?

את העלות הכלכלית של המלחמה הממשלה מימנה עד כה באמצעות הגדלת החוב. כתוצאה מכך, אנו עדים לעלייה ניכרת ביחס חוב/תוצר של ישראל, שמתקרב לכ-70 אחוזים וגם בפרמיית הסיכון של האג"ח הישראלי, שעלתה לרמה של מעל 1.7 אחוזים, כאשר לפני המלחמה היא הייתה ברמה של 0.8 אחוזים בלבד. (פרמיית הסיכון מוודדת את הפערים בתשואות אג"ח ממשלתיות בדולרים, ביחס לתשואה על אג"ח ממשלת ארצות הברית ל-10 שנים). פרמיית הסיכון הנוכחית של ישראל דומה לזו של רומניה וגבוהה מזו של מדינות דוגמת פרו, מקסיקו והונגריה. לא מפתיע, לכן, שכל סוכנויות דירוג האשראי הורידו את הדירוג של ישראל בשנה האחרונה ואף העניקו תחזית שלילית לכלכלה הישראלית. מודיס הורידה בשלוש דרגות, S&P בשתי דרגות ופיץ בדרגה אחת. הדירוג של ישראל מתקרב באופן מדאיג ביותר לרמת "דירוג זבל", מה שימנע ממשקיעים מוסדיים רבים לקנות אג"ח של מדינת ישראל ואף של חברות ישראליות.

סוכנויות דירוג האשראי ימשיכו לבחון בזכוכית מגדלת את התנהלותה הכלכלית של ישראל בשנה הבאה. בדוחות שלהן, הן כבר ציינו את המלחמה הנמשכת ללא אסטרטגיית יציאה,

הקיטוב החברתי וההתנהלות הכלכלית הלא אחראית של הממשלה הנוכחית כסיבות בולטות לעלייה בסיכון הכלכלי של השקעה בישראל. כולן ציינו כי הגירעון של ישראל יהיה גבוה יותר ממה שמשרד האוצר חווה. הן צופות גירעון של עד 6 אחוזים בשנת 2025 (ראה תרשים 1).

כדי להרגיע את החששות האלה, על הממשלה לאשר תקציב 2025 אחראי שיראה שהיא מתייחסת ברצינות רבה לאתגרים הכלכליים של ישראל. שאם לא כן, הסיכוי שישראל תיקלע למשבר פיננסי בשנים הקרובות יתעצם. ישראל כבר חוותה משבר כזה בעיצומה של האנתיפאדה השנייה. לפי התרחיש הזה, המשקיעים מאבדים אמון ביכולת של המדינה להחזיר את חובותיה, פרמיית הסיכון מזנקת, והממשלה אינה מסוגלת לממן את הוצאותיה באמצעות הגדלת החוב. משבר פיננסי יביא למשבר פיסקלי, שיוביל את המשק למיתון עמוק. אירועים אלה לא רק יפגעו בחוסן הכלכלי של המדינה, אלא גם במאמץ המלחמתי כולו. קשה לדמיון מצב בו מדינת ישראל שומרת על חופש פעולה ביטחוני כאשר הכלכלה שלה קורסת.

התקציב צפוי לעבור אישור בכנסת בעוד כשלושה חודשים. מדובר בפרק זמן ארוך מספיק כדי שהממשלה תערוך התאמות ראויות בהמלצת משרד האוצר. עמידה ביעד גרעון של 4 אחוזים, סגירת משרדים ממשלתיים, קיצוץ כספים קואליציוניים ותמיכה רחבה במנועי צמיחה הינם מקבץ קטן של המלצות, שעשויות לשפר את מצבה הכלכלי של ישראל. החשיבות של כלכלה חזקה ויציבה הינה קריטית לביטחון הלאומי של ישראל בימי שלום ועל אחת כמה וכמה בזמן מלחמה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט