

עדכון תכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020 ("נומרטור")

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס , בהתאם לסעיף 40א(ט) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את העדכון לתכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020 המצורפת כנספח להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, תוקן חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ונוספו בו הוראות בעניין הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית. התיקון הסדיר שלושה נושאים מרכזיים הנוגעים למסגרות הפיסקאליות הרב-שנתיות:

1. הממשלה תכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק תקציב השנתי, התכנית תעודכן לפחות אחת לשנה;
2. במסגרת אישור התקציב השנתי תתבצע התכנסות למסגרות הפיסקאליות הנגזרות ממגבלת ההוצאה ומגבלת הגירעון כאמור בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992;
3. מגבלות על יכולת הממשלה לקבל החלטות חדשות שביצוען כרוך בחריגה מהמגבלות האמורות, לרבות הגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בהצעת חוק פרטית בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית.

עוד נקבע כי עד ליום 1 ביוני של כל שנת תקציב, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה עדכון לתכנית התקציב התלת שנתית האמורה (להלן – התכנית המעודכנת). על אישור הממשלה כאמור תימסר הודעה לוועדת הכספים של הכנסת שתקיים דיון בעניין.

את התכנית המעודכנת שאישרה הממשלה יראו כתכנית המחייבת לעניין המגבלות החלות על הממשלה לקבל החלטות חדשות. עם זאת, יובהר כי נקיטה בצעדי התכנסות למגבלות האמורות נדרשת רק בעת הגשת התכנית לאישור הממשלה ביחד עם תקציב המדינה ואינה נדרשת בעת הגשת התכנית המעודכנת.

כחלק מהליכי חקיקת הוראת השעה בעניין תקציב דו שנתי לשנים 2017 ו-2018, נקבע בחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016, כי לעניין תכנית התקציב התלת-שנתית האמורה יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת. בהתאם לכך, הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016, תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2018 עד 2020.

התכנית המעודכנת כוללת: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפוי, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת כפי שנקבעה בחוק, סכום הגירעון המותר כפי שנקבע בחוק וכן ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפוי למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגרעון המותר.

בנוסף, בנספח להצעת החלטה זו מפורטות עיקרי ההנחות ששימשו לצורך בניית התכנית המעודכנת וכן פירוט לגבי עיקרי השינויים שבין תכנית התקציב שפורסמה בחודש נובמבר 2016 והונחה על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016, לבין התכנית המעודכנת המצורפת.

באשר למרכיב ההוצאות לשנת 2018, הרי שבמסגרת חקיקת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018 אושר תקציב המדינה לשנת 2018, ואין משמעות לעדכון תכנית התקציב שהונחה על שולחן הכנסת עוד בטרם אושר התקציב האמור, בהיבט זה. יצוין כי לקראת סוף שנת 2017 צפוי להתקיים, בהתאם לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תהליך שבמסגרתו ייבחנו מרכיבי תכנית התקציב האמורים לעיל

ביחס לתחזיות לשנת 2018.
בהתאם לאמור, מובאת לאישור הממשלה התכנית המעודכנת לשנים 2019 ו-2020 ועדכון תחזית ההכנסות בלבד לשנת 2018.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1884 מיום 11 באוגוסט 2016 בעניין תכנית תקציב רב-שנתית 2019-2020.
החלטה מס' 1476 מיום 31 במאי 2016 בעניין מצרפי התקציב ועדכון תחזית ההוצאות וההכנסות לשנים 2017 ו-2019.
החלטה מס' 409 מיום 5 באוגוסט 2015 בעניין תכנית תקציב רב שנתית 2017-2019.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים*

סיווג ראשי: הצהרתי

סיווג משני: אחר

תחום פעולה עיקרי: אחר

מוגש על ידי שר האוצר

ז' בסיון התשע"ז

01 ביוני 2017

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עדכון תכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 40א(ט) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), על שר האוצר להגיש לאישור הממשלה, עד ליום 1 ביוני של שנת התקציב, תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת, על פי השינויים שחלו במרכיבים השונים של התכנית שהוגשה בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק.

תכנית מעודכנת שאושרה כאמור יראו אותה כתכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעות חוק פרטיות. עם זאת, בהתאם להוראות הסעיף האמור נקיטה בצעדי התכנסות למגבלות האמורות נדרשת רק בעת הגשת התכנית לאישור הממשלה ביחד עם תקציב המדינה ואינה נדרשת בעת הגשת התכנית המעודכנת.

כחלק מהליכי חקיקת הוראת השעה בעניין תקציב דו שנתי לשנים 2017 ו-2018, נקבע בחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016, כי לעניין תכנית התקציב התלת-שנתית האמורה יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת. בהתאם לכך, הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016, תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2018 עד 2020.

מאחר שבמסגרת חקיקת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018 אושר התקציב לשנת 2018, אין משמעות לעדכון תכנית התקציב שהונחה על שולחן הכנסת עוד בטרם אושר התקציב לשנת 2018, ביחס לתחזית ההוצאות של שנה זו.

עוד יצוין כי בהתאם לנוסח סעיף 40א(ט) לחוק, יום 1 ביוני של שנת התקציב נקבע כמועד האחרון להגשת הצעת ההחלטה לממשלה, וזאת להבדיל ממועד אישור הממשלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2018 עד 2020

בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016, הונחה על שולחן הכנסת תכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020.

עוד נקבע בסעיף האמור כי עד ליום 1 ביוני של שנת התקציב, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה עדכון לתכנית התקציב האמורה בהתאם למרכיבים המפורטים בחוק. בהתאם לכך, הוכן עדכון לתכנית התקציב בהסתמך על תחזית ההכנסות העדכנית ביותר לשנת 2018 ותחזית ההוצאות וההכנסות לשנים 2019 ו-2020, כמפורט להלן.

על פי הוראות החוק, תכנית התקציב האמורה כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה את: תחזית הצמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפוי, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפוי למגבלת ההוצאה המותרת (להלן – התאמות בצד ההוצאה) ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר (להלן – התאמות בצד ההכנסה).

בנוסף, כוללת התכנית פירוט על היעדים הפיסקליים של הממשלה, המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות) וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממסים.

בהתאם לחוק, החל מחודש ינואר 2016, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מינהל, תקנות או חוזים שבביצועם כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של ההכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. הוראה זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבות הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

משאושרו מרכיבי ההוצאה לשנת 2018 במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 התייתר הצורך בעדכון התכנית שהוגשה ביחס למרכיבי ההוצאה לשנה זו. לפיכך, מסמך זה יעסוק בהצגת תמונת המצב הפיסקאלית המעודכנת לשנים 2019 ו-2020 (תוך התייחסות לשנת 2018 כבסיס להשוואה), וכן בעדכון תחזית ההכנסות לשנת 2018.

¹ מקור: IMF article IV 2016, OECD economic survey Israel 2016

התכנית הרב-שנתית לשנים 2019–2020

יציבות פיסקלית ושמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה הם תנאים הכרחיים ליציבות הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים. בהתאם לכך, העמידה בכללים הפיסקליים הקבועים בחוק, תאפשר הפעלת מדיניות אנטי מחזורית בעת משבר כלכלי, וכך היא תתמוך בצמיחה בת-קיימא במשק.

מחקרים של גופים בין-לאומיים שונים וביניהם: קרן המטבע הבין-לאומית, מראים כי היכולת של ממשלות בכלכלות מפותחות, וביתר שאת בכלכלות מתפתחות, להגדיל הוצאה באירועי משבר, פוחתת כאשר תנאי הפתיחה טרם המשבר חלשים יותר. כפועל יוצא, הפסדי התוצר בעת משבר במשק בעל תנאי פתיחה פיסקליים נחותים, עשויים להיות גבוהים בשיעורים ניכרים ממשק שהיטיב להיערך מבעוד מועד למשבר הכלכלי. הדבר אף עשוי להשליך על היקף העלייה בשיעור הבלתי מועסקים במשק וכן על משכי הזמן שייקח לכלכלה להתאושש מהמשבר.

על-פי התחזיות הקיימות לגבי מחויבויותיה התקציביות של הממשלה ולגבי הכנסות המדינה לשנים 2019–2020, לצורך עמידה במגבלות הפיסקליות, יידרשו בכל אחת מהשנים האמורות צעדי התאמה הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, וזאת בהתאם למתואר בטבלה שלהלן.

שנת 2020	שנת 2019	
412.0	397.8	סך הוצאות הממשלה
409.3	393.9	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
=====	=====	
2.7	3.8	התאמות נדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
-----	-----	
408.9	393.4	הוצאה לחישוב מגבלת הגירעון
366.5	352.5	תחזית הכנסות המדינה
-----	-----	
42.4	41.0	גירעון חזוי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה
32.5	34.6	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
-----	-----	
9.9	6.4	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר
-----	-----	
12.6	10.2	סך צעדי התכנסות נדרשים
2.25%	2.5%	גירעון מותר באחוזי תוצר
3.1%	3.2%	גירעון תוצאתי ללא ביצוע צעדי התאמה

על פי חוק הפחתת המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2018 לבין 2020 יעמוד על כ-16.3 מיליארד ש"ח, כך שתקציב המדינה צפוי לגדול מכ-376.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018 לכ-393.9 מיליארד ש"ח בשנת 2019 ולכ-409.3 מיליארד ש"ח בשנת 2020. הגידול האמור משקף גידול ריאלי שנתי בהוצאות הממשלה של כ-4.0 אחוזים (זאת בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת על כ-2.7 אחוזים

בשנה ולחריגות מנוסחה זו בגובה 2.0 אחוזים ו-0.7 אחוזים לשנים 2019 ו-2020 בהתאמה. חריגות אלו עוגנו בחוק המסגרות במסגרת הליך אישור תקציב המדינה לשנים 2017-2018).

הוצאות הממשלה בשנים 2019 ו-2020 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות ממשלה, פסיקה, הסכמים המחייבים את הממשלה על זרועותיה וסיכומים תקציביים, כל זאת בהנחה שהממשלה שומרת על רמת הפעילות הנוכחית שלה.

היקף הוצאות הממשלה בשנים 2019 ו-2020 מהווה את היקף המחויבויות הידועות, נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים. במילים אחרות, הנתונים מוצגים בהנחת עמידה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, הקובע כי במצב הקיים של חריגה מהמגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אין לקבל החלטות על מחויבויות חדשות ללא נקיטה בפעולה מאוזנת.

ללא שינויי מדיניות, הגידול השנתי הממוצע בהיקף מחויבויות הממשלה בשנים 2018 עד 2020 עומד נכון להיום על כ-17.6 מיליארד ש"ח, כך שהיקף מחויבויות הממשלה צפוי לגדול מכ-376.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018 לכ-397.8 מיליארד ש"ח בשנת 2019 ולכ-412.0 מיליארד ש"ח בשנת 2020.

משכך, על מנת לעמוד במגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההוצאה בהיקף של כ-3.8 מיליארד ש"ח וכ-2.7 מיליארד ש"ח בשנים 2019 ו-2020, בהתאמה.

יצוין כי היקף צעדי התאמה הנדרש לשנות התקציב העתידיות 2019 ו-2020 נמוך ביחס לצעדי ההתאמה אשר נדרשו בעבר, וזאת לנוכח השינויים המתוארים במגבלת ההוצאה ולנוכח אי-קבלת החלטות תקציביות חדשות לשנת 2019 ואילך, ללא נקיטה בפעולה מאוזנת.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה של הוצאות הממשלה בתחומים האזרחיים או בתחומים הביטחוניים. עוד יצוין כי ככל שהממשלה תנקוט צעדי התייעלות אפקטיביים, תתאפשר הפחתה בהוצאות הממשלה ללא פגיעה ברמת השירותים הניתנת לאזרח. בנוסף לכך, ככל שהממשלה תקבע תקרת גירעון נמוכה יותר מזו הקבועה כיום בחוק המסגרות ותעמוד בה, כך נטל תשלומי הריבית בשנים הבאות יפחת באופן שייווצר חיסכון תקציבי אשר ימתן את הצורך לבצע הפחתות בתקציבים האזרחיים או באלו הביטחוניים.

מעבר לצעדי ההתכנסות הנדרשים לצורך עמידה במגבלת ההוצאה, על מנת לעמוד בתקרת הגירעון הקבועה בחוק המסגרות תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההכנסה או צעדי התכנסות נוספים בצד ההוצאה בהיקף של כ-6.4 מיליארד ש"ח בשנת 2019. לאחר ביצוע צעדי התאמה פרמננטיים כאמור, יידרשו בשנת 2020 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-2.4 מיליארד ש"ח.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההכנסה הם הרחבת בסיס המס, היינו: ביטול של פטורים קיימים במערכת המס או העלאה של שיעורי המס הקיימים.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני (במיליארדי ש"ח)

שנה	מקורי 2018	2019	2020
סך הוצאות הממשלה	376.7	397.8	412.0
הביטחון והסדר הציבורי	83.3	87.3	89.2
השירותים החברתיים	161.1	174.1	182.2
תשתיות	25.6	29.7	30.0
משרדי המטה	18.9	20.2	20.0
ענפי המשק	9.6	9.9	10.1
החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)	52.3	52.6	54.9
הוצאות אחרות	25.9	24.0	25.6
מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות	376.7	393.9	409.3

עיקרי השינויים בתכנית הרב-שנתית

להלן השינויים בסך ההתאמות הנדרשות בשנות התכנית הרב-שנתית, בין הפרסום בחודש נובמבר 2016 של תכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020 (להלן – הפרסום הקודם) לעדכון המבוצע כעת בחודש מאי 2017 עבור אותן השנים (להלן – הפרסום הנוכחי). כפי שיובהר בהמשך, השינוי בסך ההתאמות נובע משינוי בהנחות לגבי היקף הוצאות הממשלה, היקף ההכנסות וגודל התוצר בכל אחת מהשנים האמורות.

השפעת גודל התוצר היא עקיפה, שכן הגירעון השנתי המותר קבוע כשיעור מהתוצר, לפיכך עלייה בתוצר מאפשרת גירעון גבוה יותר ובהתאם מצמצמת את היקף ההתאמות הנדרש לעמידה בגירעון המותר.

(במיליארדי ש"ח)		
2020	2019	
3.3	1.9	השינוי בהיקף ההתאמות בצד ההוצאות*
-2.7	-4.8	השינוי בהיקף ההתאמות בצד ההכנסות*
-0.4	-0.6	שינוי בעיה בגין השפעת תוצר*
12.6	10.2	היקף התאמות נדרשות בפרסום נוכחי (מאי 2017)

* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות

בהמשך יפורטו עיקרי השינויים בתחזית ההוצאות וההכנסות בין הפרסום הקודם לנוכחי, לרבות האופן שבו התבצעה ההתכנסות למסגרות החוקיות המותרות.

התכנסות למסגרות התקציב לשנים 2019–2020 ועיקרי השינויים בצד ההוצאה

בהתאם לחוק יסודות התקציב סעיף 40א לחוק, היקף מחויבויות הממשלה לכל אחת משנות התקציב הנכללות בתכנית הרב-שנתית לא יעלה על מגבלת ההוצאה המותרת לאותה שנת תקציב.

במהלך התקופה שבין הפרסום הראשון של התכנית הרב-שנתית לשנים 2018 עד 2020 לפרסום הנוכחי, בין היתר, התבהרו נתונים נוספים לגבי קצבי ביצוע של פרויקטים ותכניות הנמצאים בשלבי מימוש שונים, בוצעו עדכונים לתחזיות מדדי המחירים, וכן נוצרו לממשלה עלויות תקציביות אשר נוגעות למימוש פסקי דין והתחייבות חוזיות.

להלן מפורטים עיקרי השינויים בהיקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה כתוצאה מהשינויים במגבלת ההוצאה המותרת וכן בסך ההוצאות הצפויות לשנים 2019 עד 2020.

(במיליארדי ש"ח)		
2020	2019	
1.0	0.5	שינוי הנובע מתיקון מגבלת ההוצאה
2.2	1.3	שינוי הנובע מהיקף ההוצאה הממשלתית
2.7	3.8	היקף התאמות נדרש בצד הוצאה בפרסום נוכחי (מאי 2017)*

* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות

בשנים 2019 ו-2020 היקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה גדל בכ-1.8 מיליארד ש"ח ובכ-3.2 מיליארד ש"ח בהתאמה, מעבר להיקף ההתאמות הנדרש בפרסום הקודם. הגידול בהיקף ההתאמות הנדרש נובע מעדכון נתוני נוסחת מגבלת ההוצאה אשר הוביל לעדכון קל כלפי מטה, בהיקף ההוצאה המותרת, של כ-0.5 מיליארד ש"ח בשנת 2019 וכ-1 מיליארד ש"ח בשנת 2020. כמו כן, הגידול האמור נובע מהתבהרות נתונים נוספים לגבי קצבי ביצוע של פרויקטים ותכניות הנמצאים בשלבי מימוש שונים, עדכונים לתחזיות מדדי המחירים, וזאת לעומת המידע שהיה מצוי במועד הפרסום הקודם, וכן היווצרות של עלויות תקציביות שנוגעות למימוש פסקי דין והתחייבות חוזיות.

לעניין מדד המחירים לחישוב מגבלת ההוצאה: במהלך הדיונים שהתקיימו בכנסת בחודש נובמבר 2016, לאישור התיקון לחוק המסגרות, החליטה הכנסת על שינוי מתודולוגי באופן הצמדת מגבלת ההוצאה, כך שהחל משנת 2019 חישוב מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה לוקח בחשבון את ממוצע שלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לאותה שנת תקציב (לדוגמה: עבור התקציב לשנת 2019 יילקחו בחשבון המדדים עבור השנים 2015, 2016 ו-2017). לעומת הפרסום הקודם ירדו התחזיות עבור המדדים האמורים שישמשו עבור חישוב מגבלת ההוצאה וזאת כפי שמוצג בטבלה שלהלן (יובהר כי תחזיות המדדים בחלק זה מבוססות על התחזיות אשר נערכו במשרד האוצר בחודש אפריל 2017):

2020	2019	
0.7%	0.03%	מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה – פרסום קודם
0.5%	-0.1%	מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה – פרסום נוכחי

יצוין כי היקף ההתאמות הנדרשות בהוצאה הממשלתית החל משנת 2019 כמתואר בפרסום מכיל בתוכו את השפעת צעדי ההתאמה הפרמננטיים שבוצעו במועד אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 בממשלה, שבהם הפחתה רוחבית בהיקף של 4.5 אחוזים בתקציב הקניות של משרדי הממשלה, הפחתה רוחבית בבניין כח האדם, בכמויות ובתקציבי השכר בממשלה וכן עדכון תזרים של פרויקטים ותכניות בשלבי ביצוע שונים.

בנוסף, נזכיר כי ביחס לשנים 2019 ו-2020, לצורך התכנסות למגבלת ההוצאה המותרת בשנים אלו, הוחלט במועד אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 בממשלה, על שורת צעדים שיחולו החל משנת 2019: הפחתה רוחבית נוספת בהיקף של 0.5 אחוז מתקציב הקניות של משרדי הממשלה החל משנת 2019, צמצום רזרבת ההתאמות לתקציב דו-שנתי מהיקף של 3.5 מיליארד ש"ח לשנה לסך של 1.25 מיליארד ש"ח (כפי שמוסבר בהמשך מסמך זה) וכן על אימוץ דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה, שמשמעות יישומו נאמדת בחיסכון של כ-400 מיליון ש"ח בשנה, המובאים בבסיס חישוב היקף התאמות הנדרש בצד ההוצאה לשנים 2019 ו-2020.

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2019 ו-2020, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

(במיליארדי ש"ח)		
2020	2019	
0.5	0.5	ביטחון וסדר ציבורי
0.7	1.1	שירותים חברתיים
0.7	0.7	תשתיות
1.0	0.6	משרדי מטה
-0.1	-0.1	ענפי המשק
-0.3	-1.2	החזרי חוב
-0.3	-0.3	הוצאות אחרות
2.2	1.3	סך שינוי בין פרסומים חוקיים משנים 2017 עד 2020
412.0	397.8	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (מאי 2017)

1. הביטחון והסדר הציבורי

- קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים וכן הוצאות ביטחוניות אחרות. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי צה"ל לנגב.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ- 83.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-22.1 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2020 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-5.9 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-89.2 מיליארד ש"ח אשר יהיו כ-21.7 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- תקציב משרד הביטחון** – ביום 24 בנובמבר 2015 נחתם סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון לשנים 2015 עד 2020, שבמסגרתו נקבע מתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון תוך קביעת מנגנון הצמדה בגין התייקרויות, הגדרת נושאים אשר מוחרגים מגג תקציב הביטחון, תוספות ייעודיות בגין עמידה ביעדים וכן מנגנון שיפוי בגין החלטות ממשלה חדשות.
- המשרד לביטחון הפנים** – הגידול בתקציב המשרד לביטחון הפנים כולל את תגבור כוחות משטרת ישראל בירושלים ובמגזר הערבי, הסכם שכר נגדים במשטרה ובשירות בתי הסוהר, תוספת בגין חקיקת תיקון מספר 42 לפקודת בתי הסוהר הנוגעת לשיקום ולחינוך אסירים בשירות בתי הסוהר, תכנית רב-שנתית לתגבור מערך הכבאות וכן נושאים נוספים. במסגרת ההחלטות התקציביות הקיימות, במהלך השנים 2018 עד 2020, תינתן לנושאים כאמור תוספת תקציבית ממוצעת של כ-0.3 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי של המשרד לביטחון הפנים וגופיו יגדל בכ-1 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:

- ההוצאה הצפויה על **תקציב מערכת הביטחון** גדלה בממוצע בכ-0.5 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעיקר בעקבות שינוי עיתוי בביצוע של פרויקט הצטיידות של מערכת הביטחון וכן לאור עדכון המדדים החזויים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בפועל, בהתאם לסיכום התקציבי בין משרד הביטחון למשרד האוצר.

2. השירותים החברתיים

- ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת השתתפות בסל בריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט והרשות לזכויות ניצולי השואה.
- באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין שירותים חברתיים של משרדים אחרים כדוגמת: כלכלה ושיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ-161.1 מיליארד ש"ח המהווים כ-42.8 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2020 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-21.1 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-182.2 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך:** בשל הגידול במספר התלמידים בשנתון ועל מנת לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך במהלך השנים 2018 עד 2020, תינתן לנושא זה תוספת תקציבית ממוצעת של כ-0.9 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל בכ-2.8 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.
- **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך:** תכנית החומש לבינוי כיתות לימוד: כמענה לגידול הטבעי במערכת החינוך, לבנייה החדשה של יחידות הדיור ולהקטנת הצפיפות בכיתות הלימוד, בהחלטת ממשלה מס' 1848 מיום 11 באוגוסט 2016 אישרה הממשלה תכנית חומש מורחבת לבינוי כיתות לימוד לשנים 2017-2021.
- **גידול ריאלי בסל הבריאות:** במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד-1994, אזרחי מדינת ישראל זכאים לקבל סל שירותי בריאות הממומן משלושה מקורות: תשלום מס בריאות, השלמת עלות הסל מתקציב המדינה והשתתפות עצמית נורמטיבית (6.45 אחוזים). סל הבריאות מקודם לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה. במסגרת ההחלטות התקציביות הקיימות וההנחות על הגידול באוכלוסייה, במדד יוקר הבריאות ובגביית מס בריאות, במהלך

השנים 2018 עד 2020, תינתן לנושא זה תוספת תקציבית ממוצעת של כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל בכ-4.2 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.

- **גידול בהשתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי:** בשל הגידול במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי), גדל סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגבייה של הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת צפוי גידול גם בהשתתפות המדינה. במסגרת ההחלטות התקציביות הקיימות, במהלך השנים 2018 עד 2020, תינתן לנושא זה תוספת תקציבית ממוצעת של כ-0.95 מיליארד ש"ח בשנה, כך שבשלוש השנים הקרובות תינתן לנושא זה תוספת תקציבית של כ-2.85 מיליארד ש"ח.

- **גידול בקצבאות במימון אוצר המדינה והשתתפות במימון קצבאות לאוכלוסייה לא מבוטחת:** אוצר המדינה משלם, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, קצבאות המשולמות מתוקף חוקים שאינם חוק הביטוח הלאומי. בשל הגידול באוכלוסיית הזכאים לקצבאות אלו, לפי הסכמים קיימים וחוקים שונים, במהלך השנים 2018 עד 2020 תינתן לנושא זה תוספת תקציבית ממוצעת של כ-0.3 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל בכ-0.9 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד החינוך** גדלה במוצעת בכ-1.1 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעקבות עדכון מודל הגידול הטבעי במערכת החינוך (בדגש על החינוך המיוחד), וכן שינויים בתחשיבי תזרים המזומנים לבינוי כיתות לימוד חדשות.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב הרשות לניצולי שואה** גדלה במוצעת בכ-0.6 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעיקר בגין עדכון תחזית היישום של מספר שינויי חקיקה והחלטות מנהליות, שבין היתר, הביאו להגדלת אוכלוסיות הזכאיות לקצבה והגדלת האוכלוסיות הזכאיות למענק שנתי. עדכון תחזית יישום החקיקה כאמור צפוי להביא לגידול ניכר בהיקף תשלום הקצבאות והמענקים לזכאים הגבוה באופן משמעותי מתחזית המיצוי המקורית של שינוי החקיקה וההוראות המנהליות שהונחה במועד הפרסום הקודם. כמו כן, במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2017-2018 הוגדל המענק השנתי הניתן לזכאים, וכן הוגדלו הקצבאות המשולמות לאלמנות של ניצולי שואה.
- ההוצאה הצפויה על **הקצבות לביטוח לאומי** גדלה במוצעת בכ-0.12 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעקבות שינוי חקיקה שהגדיל את קצבת ההכנסה לקשישים וכן מעדכון תחשיבי תזרים תשלומי הקצבאות לביטוח לאומי שבמימון האוצר.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד הבריאות** ירדה במוצעת בכ-0.1 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעקבות שינויים קלים בתחזיות אודות המדדים הרלוונטיים, בפרט: מדד יוקר הבריאות, גביית מס בריאות, הגידול הדמוגרפי וכן הסכמי השכר הרלוונטיים.

3. תשתיות

- המשרדים הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים וביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול התשתיות עומדת על כ-25.6 מיליארד ש"ח המהווים כ-6.8 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2020 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-4.4 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-30.0 מיליארד ש"ח המהווים כ-7.3 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול בקצב הביצוע של פרויקטים להסעת המונים:** במהלך השנים 2018 עד 2020 צפויים לצאת לביצוע מספר פרויקטים להסעת המונים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים. בנוסף, יחלו קידומי זמינות ועבודות הנדסיות בקו הירוק ובקו הסגול במטרופולין דן ובקו הירוק בירושלים, יחל ביצוע בפועל של הרחבת פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה. בנוסף לאמור, קיים צפי להתחלת עבודות בפרויקט הרכבת הקלה שיחבר בין נצרת לחיפה. לצורך מימון הפרויקטים כאמור, במהלך השנים 2018 עד 2020, תינתן לנושא זה תוספת תקציבית ממוצעת של כ-0.8 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל בכ-2.4 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.
- **גידול במתן סובסידיה להפעלת התחבורה הציבורית:** במסגרת ההחלטות התקציביות הקיימות צפוי כי במהלך השנים 2019 ו-2020 תגדל הסובסידיה להפעלת תחבורה ציבורית בהיקף ממוצע של כ-0.2 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל בכ-0.4 מיליארד ש"ח בשנים אלו. הגידול בתקציב נועד להתמודד עם הגידול הטבעי באוכלוסייה, לשפר את רמת השירות ולהפעיל קווי רכבת נוספים שהקמתם תסתיים בשנים הקרובות, בהם המסילה מירושלים לת"א, מסילת 531 שתחבר בין רעננה לקו החוף ומסילת עכו כרמיאל.
- **שמירה על קצב הביצוע של פרויקטי הרכבות הכבדות:** במהלך השנים 2018 עד 2020 צפויים להגיע לשיאם מספר פרויקטים עיקריים ברכבת ישראל, שנקבעו במסגרת תכנית הפיתוח המאושרת של הרכבת, ביניהם: חשמול תשתיות הרכבת, רכש ציוד נייד חשמלי ושדרוג מערכת הבטיחות והאיתות. בשל צפי למימון הפרויקטים ממקורות חוץ-תקציביים בשנת 2018, החל משנת 2019 תידרש תוספת תקציבית בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח לביצוע הפרויקטים כאמור.
- **גידול בתקציבי הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון:** במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדירה, גדל היקף הפעילות המסובסדת של המשרד לפיתוח תשתיות ביישובי הפריפריה בהתאם להחלטות הממשלה בנושא. בנוסף, במסגרת יישום תכנית מחיר למשתכן, גדל היקף סבסוד הפיתוח המוענק ביישובים שבהם ערך הקרקע אינו מאפשר מתן הנחה מספקת לתכנית. בהתאם לכך, המסגרת התקציבית של פעילות הפיתוח

במשרד הבינוי לשנים 2019 ו-2020 צפויה לעמוד על סך של כ-2.34 ו-1.8 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון:** במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, ובפרט במסגרת תכנית מחיר למשתכן – במסגרתה ניתנים מענקי רכישה, וכן לאור גידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה בשנת 2016, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד. המסגרת התקציבית של תקציבי הסיוע של המשרד לשנים 2019-2020 צפויה לעמוד על סך של 2.6 ו-2.5 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא:

- ההוצאה הצפויה על **תקציב פיתוח תחבורה ציבורית וכבישים** גדלה בממוצע בכ-0.9 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בהתאם לתזרים ביצוע עדכני של חברות הביצוע הממשלתיות בתחום פיתוח התחבורה הציבורית ופיתוח כבישים. השינוי בהיקף ההוצאה נובע ברובו מעדכון לוחות הזמנים לביצוע עבודות תשתית מקדימות, הפקעות וקידומי זמינות במספר פרויקטים.

4. משרדי המטה

- קבוצת המשרדים המנהליים כוללת את המשרדים האלה: משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ ומשרד הפנים ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול. באשכול זה נכללות גם הוצאות ממשל כדוגמת העברות לרשויות מקומיות, תקציב הכנסת, נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה ומימון מפלגות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-18.9 מיליארד ש"ח המהווים כ-5.0 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2018 עד 2020, צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול בכ-1.1 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-20.0 מיליארד ש"ח המהווים כ-5.0 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- ההוצאה הצפויה על **תקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל** גדלה בממוצע בכ-0.28 מיליארד ש"ח, בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעקבות שינויים בתחזית קצב הביצוע הצפוי בפעילויות מרכזיות של המשרד שעיקרן פעולות לפיתוח הפריפריה החברתית לפי החלטת הממשלה מספר 631 מיום 1 בנובמבר 2015, וכן בקצב יישום פעילויות נוספות לפיתוח הנגב והגליל.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבולות** גדלה בממוצע בכ-0.1 מיליארד ש"ח, בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעקבות יישום הפרויקט הביומטרי להנפקת מסמכי זיהוי ביומטריים לכלל האוכלוסייה אשר נובע מאישור החוק להכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע מחודש פברואר 2017.

5. ענפי המשק

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-9.6 מיליארד ש"ח המהווים כ-2.6 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2018 עד 2020, צפויה ההוצאה על ענפי המשק לגדול בכ-0.4 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-10.1 מיליארד ש"ח המהווים כ-2.4 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

ביחס לפרסום הקודם, ההוצאה בקבוצת המשרדים הזו צפויה להישאר קבועה בקירוב בשנים 2019 ו-2020.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- משרד הכלכלה והתעשייה – חלקה הארי של הוצאת המזומן היא עבור מענקים הניתנים לחברות במשק לפי עמידה באבני דרך, בהתאם למסלולי הסיוע השונים כדוגמת מסלולים לעידוד השקעות, מחקר ופיתוח, העלאת הפריזון והחדשנות וכן סיוע בהעסקת עובדים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך. השינוי בהוצאות המזומן נובע בעיקרו מפערי תזרים בין ביצוע המזומן החזוי, בהתאם לעמידת החברות באבני הדרך, לבין הביצוע בפועל של פעילויות כאמור.
- משרד החקלאות – מחד גיסא קיימים הסכמים רבים והחלטות ממשלה, כדוגמת החלטות בגין סיוע לעוטף עזה וסיוע ליישובי הדרום, החלטה בגין הפחתת מכסים בבשר ובחלב וסיוע ליצואני הפלפל אשר תקציבם צפוי להסתיים בשנים אלה. מאידך גיסא, מהלכים נוספים עליהם החליטה הממשלה, כגון הפחתת המכסים בדגים ובבשר, שינויים בחוק הגליל ורפורמות נוספות בחקלאות צפויים לדרוש תוספות תקציביות. לפיכך, תקציב החקלאות צפוי לרדת בצורה קלה בשנים אלה.

6. החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין קרן ביטוח לאומי.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 52.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-13.9 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2020 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול נומינלית בכ-2.5 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-54.9 מיליארד ש"ח אשר יהוו כ-13.3 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול צפוי בתשלומי הריבית:** על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות ונוכח הגירעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. בשנים 2019 עד 2020 היקף המחויבויות יגדל בכ-0.6 מיליארד ש"ח בממוצע בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל במצטבר בכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2019 ו-2020.
- **גידול בלוח הסילוקין של החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי:** על פי לוח הסילוקין הקיים, צפוי בשנים הבאות גידול בהחזר החוב של המדינה למוסד לביטוח הלאומי. בשנים 2019 עד 2020 תינתן לנושא זה תוספת תקציבית ממוצעת של כ-0.65 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל במצטבר בכ-1.3 מיליארד ש"ח בשנים 2019 ו-2020.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים באשכול זה הם:

- ההוצאה הצפויה על **תשלומי ריבית ועמלות ועל החזר חוב למוסד לביטוח הלאומי** קטנה בממוצע בכ-0.8 מיליארד ש"ח, בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, זאת בעקבות גיוס חוב נמוך מהמתוכנן, בין היתר לאור העובדה כי הגירעון בפועל בשנת 2016 היה נמוך מהגירעון המתוכנן, כמו כן שינויים בגורמי שוק, ובעיקרם שיעור אינפלציה שלילית שנצפתה בפועל הנמוכה מתחזית האינפלציה שהונחה בעבר, המשך מגמת התחזקות השקל מול הדולר (מרמת שער חליפין של כ-3.9 לרמת שער חליפין של כ-3.6) וכן סביבת הריבית אשר נותרה נמוכה ואפשרה למחזר חוב יקר בחוב זול.

7. הוצאות אחרות

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום על הקרנות הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, רזרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול הוצאות אחרות עמדה על כ-25.9 מיליארד ש"ח אשר היוו כ-6.9 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2020 צפויות ההוצאות האחרות לקטון בכ-0.2 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-25.6 מיליארד ש"ח אשר יהוו כ-6.2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות:** בהתאם להסכם עם המדינה ולוח סילוקין שקבעה הממונה על שוק ההון, במהלך השנים 2018 עד 2020, תינתן לנושא זה תוספת ממוצעת של כ-0.23 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל בכ-0.7 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.
- **גידול טבעי ושינויים אחרים בסכומים המשולמים לאוכלוסיית הגמלאים:** במהלך השנים 2018 עד 2020 תינתן לנושא זה תוספת ממוצעת של כ-0.33 מיליארד ש"ח בשנה, כך שהתקציב השנתי המופנה לנושא זה יגדל ב-1.0 מיליארד ש"ח בתוך שלוש שנים.

- **רזרבת התאמות לתקציב דו-שנתי:** לצורך התמודדות עם אי-הוודאות התקציבית הנוגעת לאישור התקציב לשנים 2017 ו-2018 במתכונת דו-שנתית, תוקצה בשנת 2018 רזרבת התאמות בהיקף של 3.5 מיליארדי ש"ח. במסגרת החלטת הממשלה מספר 1884 מיום 11 באוגוסט 2016 בעניין תכנית תקציב רב שנתית 2019 עד 2020, נקבע כי מתוך הסכום האמור לכל הפחות 2.25 מיליארדי ש"ח ישמשו את הממשלה באופן חד-פעמי בשנת 2018. לאור האמור, תכנית התקציב לשנים 2019 עד 2020 מביאה בחשבון 1.25 מיליארדי ש"ח בלבד מתוך רזרבת ההתאמות אשר תוקצה בשנת 2018, כאמור.

מחירי התקציב

בנוסף לגידולים הראליים בתקציב המדינה, חלק ניכר מהגידול בסך התחייבויות הממשלה נובע מהצמדת התקציב למקדמי התקציב. מקדמי התקציב העיקריים הם: השכר הממשלתי, מטבע החוץ (שער חליפין דולר ושער חליפין אירו), השכר הממוצע במשק, שכר המורים ומדד הצמדת הגמלאות.

מקדם השכר הממשלתי נקבע בהסתמך על הסכמי השכר הידועים בלבד, לרבות הסכם השכר הרב-שנתי עם ההסתדרות הכללית מחודש דצמבר 2015 (ועדכנו בחודש אוגוסט 2016).

הוצאות חד-פעמיות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2019 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2019 ו-2020 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. עקב הוראות סעיף 40א לחוק חלות על הממשלה מגבלות לקבל החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הרב-שנתיות הקבועות בחוק. משכך, הממשלה נוטה לקבל החלטות בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה בעלת תוקף מחייב לשנים 2017 ו-2018 בלבד, וביניהם: סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים (צהרונים).

יצוין כי קיימת סבירות שטרם שנת התקציב 2019 תחליט הממשלה על הארכת תוקף מחויבויות אלו. נכון להיום, היקף מחויבויות אלו נאמד בסך של כ-1 עד כ-2 מיליארד ש"ח בשנה.

הכנסות הממשלה בטווח הבינוני

פרק זה משווה את התחזיות שפורסמו באוגוסט 2016 לגבי השנים 2018 עד 2020 לתחזיות עדכניות אשר נערכו באפריל 2017. בהמשך הפרק תוצג המתודולוגיה לעריכת התחזית, עדכון התחזית לגבי סביבה מקרו כלכלית וכן תחזיות להכנסות ממסים, אגרות והכנסות אחרות. בנוסף, יפורטו בקצרה ההתפתחויות בשנים 2016 ו-2017 והרקע לעדכון התחזיות. התחזית הקודמת לטווח הבינוני (2019 עד 2020) פורסמה במסגרת עיקרי התקציב לשנים 2017 ו-2018 והתבססה על תחזיות הגבייה לשנים אלו.

במהלך תהליך עדכון התחזית נערכה התייעצות עם נציגים מבנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה. התייעצויות אלו מהוות חלק מבני בתהליך ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

מתודולוגיית חיזוי והנחות לתחזית הגבייה

התחזית המעודכנת להכנסות הממשלה לשנים 2018–2020 נערכה בשני שלבים כדלקמן:

- התחזית לשנים 2017–2018 בוצעה באמצעות מודל אקונומטרי הקושר בין הכנסות המדינה למגוון משתנים כלכליים (כגון צמיחה, תעסוקה, שערי חליפין ומחירים).
- התחזית לשנים 2019–2020 מבוססת על תרחיש מרכזי המשקף את פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הבינוני והנחות אחרות ביחס לקצב גידול המחירים ומצרפי שוק העבודה, תוך הנחה לגבי גמישות נורמטיבית של ההכנסות ממסים וההכנסות האחרות.

עדכון תחזית הצמיחה

נתוני הצמיחה שפורסמו מאז חודש ספטמבר 2016 (ומתייחסים למחצית השנייה של שנת 2016²) הצביעו על המשך צמיחה מהירה, בהובלת הצריכה הפרטית וההשקעות. בתוך כך, קצב הצמיחה ברבעון הרביעי של 2016 עמד על 4.7% – רמה גבוהה יחסית. עם זאת, התרחבות הפעילות בשני התחומים נבעה בחלקה מגורמים זמניים. ראשית, הגידול בהשקעות הושפע משדרוג מפעל אינטל בדרום ומהקדמת שחרור כלי רכב חדשים מהמכס. שחרור הרכבים בא לידי ביטוי גם ברכיב הצריכה הפרטית. השילוב של שני הגורמים תרם לקצב הצמיחה במחצית השנייה של שנת 2016 וצפוי למתן במידה מסוימת את הצמיחה בשנת 2017.

תחזית ההכנסות מבוססת על תרחיש מקרו-כלכלי מרכזי, לפיו קצב הצמיחה יהיה קרוב לפוטנציאל בטווח הבינוני-קצר. קצב הצמיחה בשנת 2017 עודכן בשיעור מתון כלפי מעלה, בעיקר לאור ההתרחבות המהירה יותר בצריכה הציבורית והעדכון כלפי מטה של תחזית העלייה בהיקף היבוא. קצב הצמיחה בשנת 2018 עודכן כלפי מעלה אף הוא, בעיקר לאור הגידול בתחזית להתרחבות הצריכה הפרטית (שינוי התנהגות מבני).

² לאחר כתיבת המסמך, פורסם עדכון של צמיחת המשק ברבעון הראשון לפי קצב הצמיחה ברבעון זה עמד על 1.4%. כצפוי, החולשה בנתוני הצמיחה ברבעון הראשון משקפת ברובה את ההקדמה של שחרור רכבים ברבעון הרביעי של 2016. בניכוי הקדמת שחרור הרכבים, הצמיחה ברבעון הראשון היא בשיעור נורמטיבי של כ-3.7%.

במקביל, התחזית לגידול במדד מחירי התוצר עודכנה כלפי מטה, בעיקר בשנת 2017. העדכון משקף תחזית מתונה יותר לקצב האינפלציה והושפע מהתחזקות השקל מול הדולר והאירו. השינויים מסתכמים בכך שקצב צמיחת התוצר הנומינלי בשנת 2017 עודכן כלפי מטה ל-3.4%, זאת בהשוואה ל-3.8% בפרסום הקודם. לגבי שנת 2018, התחזית לצמיחת התוצר הנומינלי עלתה בשיעור מתון מ-4.6% ל-4.8%.

הרכב הצמיחה והצפי להמשך גידול בתעסוקה, בשכר וכתוצאה מכך בצריכה הפרטית, תומכים בעלייה בהכנסות ממסים ואגרות, מעבר לקצב צמיחת התוצר עד שנת 2019. בשנת 2018 מסתיימת תוכנית העלאת שכר המינימום במסגרתה יעלה שכר המינימום בהיקף חריג של למעלה מ-20% במצטבר (במהלך 3 שנים). בהמשך, צפוי כי השכר (בעיקר במגזר העסקי) יצמח בשיעורים מתונים יותר, המשקפים את הגידול בתוצר לעובד. התרחיש המרכזי לשנים 2019 ו-2020 מניח כי קצב הצמיחה והרכבו יהיה דומה לפוטנציאל.

תפקידו של בנק ישראל לשמור על רמת האינפלציה במרכז היעד הממשלתי (1 עד 3 אחוזים לשנה) והנחת המודל היא שהבנק יעמוד ביעד החל משנת 2018. עם זאת, חשוב לציין כי האינפלציה בפועל נמצאת מחוץ לטווח היעד זה השנה הרביעית ברציפות. האוכלוסייה צפויה לגדול על פי תחזית הלמ"ס לאחר שזו תוקנה כלפי מעלה בהתאם להתפתחויות בשנים האחרונות³. לגבי שווקי ההון, המודל מניח קצב גידול בשיעור שנתי של 5 אחוזים ביחס לנתון הזמין האחרון. כל המודלים משתמשים במאגר נתונים משותף, בהנחות דומות ומתבססים על צפי אחיד לסביבת המקרו, תוך שינויים והתאמות במקרים של הרעה משמעותית במצב הביטחוני, שינויים דרמטיים בסביבה הכלכלית המקומית או העולמית ובמקרים של שינויי חקיקה שהיו ידועים במועד ביצוע התחזית. הצפי להכנסות המובא בסעיף הבא מניח כי מדיניות המס לא תשתנה.

להלן תחזיות המקרו הכלכליות המרכזיות:

הנחות עיקריות, שיעורי שינוי שנתיים
(בסוגריים התחזית שנערכה באוגוסט 2016)

צמיחה	מחירי התוצר	אינפלציה	
2.9%	0.5%	0.7%	2017
(2.7%)	(1.8%)	(1.1%)	
3.1%	1.7%	1.3%	2018
(2.8%)	(1.9%)	(1.5%)	
3.0%	1.3%	1.4%	2019
(2.9%)	(1.2%)	(1.7%)	
2.9%	1.4%	1.4%	2020

³ תחזית הלמ"ס אינה כוללת את זרמי ההגירה.

עדכון תחזית ההכנסות

עדכון בסיס התחזית – הגבייה בפועל בשנת 2016 וברבעון הראשון של שנת 2017 :

הכנסות המדינה ממסים, אגרות והכנסות אחרות הסתכמו בשנת 2016 ב-322.1 מיליארד ש"ח, כולל העברה לקרן פיצויים בסך 1.6 מיליארד ש"ח. בתוך כך, ההכנסות ממסים ואגרות הסתכמו ב-282.8 מיליארד ש"ח וההכנסות האחרות הסתכמו כאמור ב-39.3 מיליארד ש"ח.

ההכנסות ממסים רשמו ב-2016 גידול ריאלי של 8.0% לעומת שנת 2015 (בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד פעמיות). הגבייה בפועל בשנה זו הייתה דומה מאד לתחזית שנכללה במסמכי התקציב לשנים 2017 – 2018.

ההכנסות האחרות עמדו בשנת 2016 על 39.3 מיליארד ש"ח, 4.2 מיליארד ש"ח מעל התחזית לשנה זו. הגידול בהכנסות ביחס לתחזית מקורו בעיקר בגידול בהכנסות המוסד לביטוח לאומי (3.1 מיליארד מעל לתחזית) ובהיקף המענקים מחו"ל (1.8 מיליארד מעל לתחזית). בתוך כך, עיקר הגידול בהכנסות המוסד לביטוח לאומי (1.9 מיליארד ש"ח) נבע בשל הקדמה יזומה של תשלומים למוסד בגין קצבאות במימון האוצר (במסגרת תכנית "חסכון לכל ילד"), כנגד הוצאות שיבצע המוסד במהלך שנת 2017. יתרת הגבייה העודפת מקורה בטעות סטטיסטית בבסיס התחזית. בסעיף מענקים מחו"ל נרשם גידול ביחס לתחזית, שמקורו ככל הנראה בהעברות שלא נוצלו משנים קודמות. עודפי גבייה אלו קוזזו במידה חלקית על ידי גבייה נמוכה יחסית בסעיף "יתר הכנסות אחרות", בעיקר בשל הכנסות נמוכות מדיבידנדים ומתמלוגים ובשל דחייה מסויימת של חלק מצעדי המדיניות שאושרו במסגרת החלטות הממשלה, וזאת במסגרת הליך אישור התקציב לשנת 2016.

מקורות לעודף גבייה בהכנסות האחרות בשנת 2016 (מיליארדי ש"ח)	
סך הכנסות אחרות	4.2
מלוות מהמוסד לבטל"א	3.1
יתר הסעיפים	1.1

הכנסות ממסים, אגרות והכנסות אחרות בשנת 2016

ישראלים	עקיפים	אגרות	הכנסות אחרות	סה"כ
תחזית	143.8	131.5	7.1	317.6
בפועל	143.6	132.5	6.7	322.1
פער	-0.2	1	-0.4	4.5

* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות.

עודף הגבייה בשנת 2016 בסעיף ההכנסות האחרות הוביל לעדכון תחזית ההכנסות האחרות לשנים 2017-2018. בשנת 2017 צפויות ההכנסות האחרות להסתכם ב-28.6 מיליארד ש"ח, 0.4

מיליארד מעל לתחזית בבסיס התקציב. בשנת 2018 הן צפויות להסתכם ב- 31.9 מיליארד ש"ח, 1.3 מיליארד מעל התחזית בבסיס התקציב⁴.

ברבעון הראשון של 2017 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-76.3 מיליארד ש"ח, גידול ריאלי של 4.1% לעומת הרבעון הראשון אשתקד (ללא הכנסות חד פעמיות). יש לזכור כי בתקופה זו בוצעו הורדות בשיעורי המס, בניכוי ההורדות הגידול בהכנסות גבוה יותר. בתוך כך, ההכנסות ממסים ישירים עלו ב-8.8% ומנגד, ההכנסות ממסים עקיפים ירדו ב-1.2%. עודף הגביה לעומת פריסת התחזית הסתכם ברבעון הראשון של השנה ב-1.7 מיליארד ש"ח. 1.2 מיליארד ש"ח מתוך העודף הנ"ל התקבלו בגין רווחי הון ממכירת חברה בודדת.

במיליארדי ש"ח	רבעון ראשון 2016	רבעון ראשון 2017	שיעור שינוי (ללא הכנסות חד פעמיות)
מסים ישירים	37.1	41.3	8.8%
מסים עקיפים	33.9	33.2	-1.2%
אגרות	1.7	1.8	8.0%
סה"כ	72.6	76.3	4.1%

עדכון לתחזית הכנסות המדינה ממסים ואגרות לשנים 2017-2018*

2018 תחזית עדכנית***	2018 תקציב	2017 תחזית עדכנית*	2017 תקציב	
309.5 (+2.3)	307.2	297.0 (+2.5)	294.5 (**+1.0)	הכנסות ממסים ואגרות
				מזה:
160.0 (+2.2)	157.8	154.9 (+3.0)	151.9 (**+1.0)	מסים ישירים
142.2 (+0.1)	41.9	134.9 (-0.3)	135.3	מסים עקיפים
7.2	7.2	7.1 (-0.2)	7.3	אגרות

* ללא הכנסות בגין עסקת מובילאיי

** תוספת בגין מבצע דיבידנד שמוערך ב-1.0 מיליארד ש"ח מעבר לתחזית בספר התקציב

*** תחזית ההכנסות בשנת 2018 אינה לוקחת בחשבון את אובדן ההכנסות שנגרם בעקבות החלת הצעדים עליהם הוחלט בממשלה ומשרד האוצר בחודשיים האחרונים: כ-1.8 מיליארד ש"ח בגין נקודות זיכוי להורים ו-0.7 מיליארד ש"ח בגין הורדת מכסים.

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנים 2017 ו-2018 עודכנה כלפי מעלה ב-2.5 מיליארד ש"ח וב-2.3 מיליארד ש"ח בהתאמה, לעומת תחזית התקציב. בשנת 2017, סכום זה כולל תוספת של 1.0 מיליארד ש"ח מעבר לתחזית בספר התקציב בגין מבצע דיבידנד, עליו הוחלט במהלך חקיקת חוק

4 התחזית כוללת את כלל צעדי המדיניות שאושרו בהחלטות הממשלה ובחוק ההסדרים לשנים 2017-2018, ובכללם גביית דיבידנד מאחת החברות הממשלתית בהיקף של 0.6 ו-2.0 מיליארד ש"ח בשנים 2017 ו-2018, בהתאמה.

ההסדרים. הגידול הנוסף בגבייה בשנת 2018 נובע מהצפי לגידול גבוה יותר בצמיחה ובתעסוקה ומעדכון כלפי מעלה של ההערכות לגבי היקף ההכנסות החד פעמיות במיסוי ישיר⁵.

עדכון לגבי השנים 2018 עד 2020 :

תחזית הכנסות ממסים וההכנסות האחרות עודכנה כלפי מעלה בשנים 2018 עד 2020. העדכון כלפי מעלה משקף עליה בתחזיות המקרו כלכליות ועליה בתחזית ההכנסות לשנת 2018 אשר בבסיס התחזית המוצגת לעיל.

הגבייה הצפויה בטווח הבינוני-ארוך (מיליארדי ש"ח)*

2020 תרחיש מרכזי		2019 תרחיש מרכזי		2018 תחזית		
פרסום 2016	עדכון 2017	פרסום 2016	עדכון 2017	תחזית תקציב 2018-2017	עדכון 2017	
338.2 (+1.4)	336.8	324.0 (+3.5)	320.5	**309.5 (+2.3)	307.2	הכנסות ממסים*
28.3 (+0.3)	28.0	28.4 (+0.9)	27.5	31.9 (+1.3)	30.6	הכנסות אחרות*
366.5 (+1.7)	364.8	352.5 (+4.5)	348.0	341.4 (+3.6)	337.8	סך ההכנסות
25.4%	25.6%	25.5%	25.6%	25.7%	26.3%	נטל הכנסות המדינה (כ- % מהתוצר)

* ללא הכנסות בגין עסקת מובילאיי.

** תחזית ההכנסות בשנת 2018 אינה לוקחת בחשבון את אובדן ההכנסות שנגרם בעקבות החלת הצעדים עליהם הוחלט בממשלה ומשרד האוצר בחודשיים האחרונים: כ-1.8 מיליארד ש"ח בגין נקודות זיכוי להורים ו-0.7 מיליארד ש"ח בגין הורדת מכסים.

נטל הכנסות המדינה

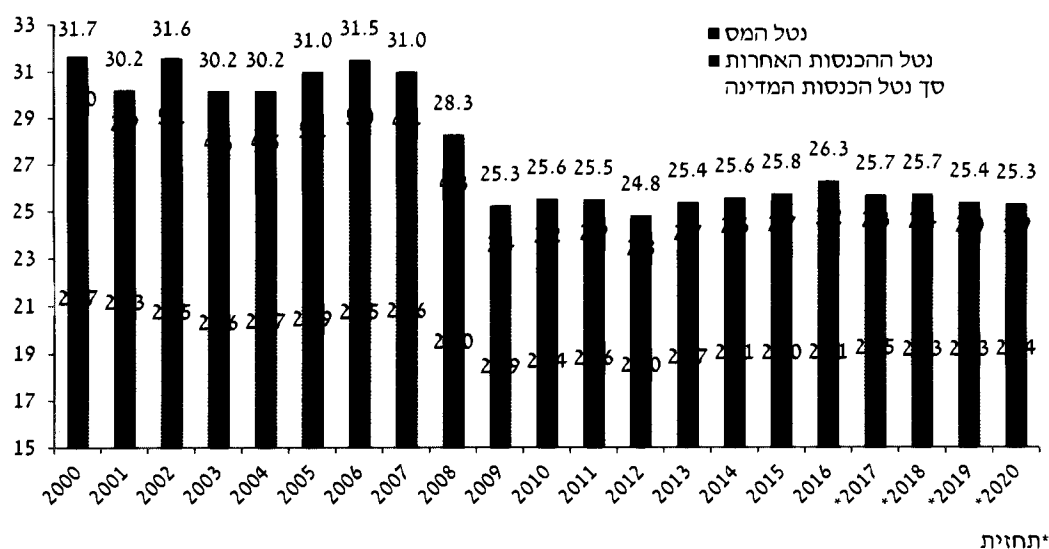
נטל הכנסות המדינה מורכב מנטל המס ונטל ההכנסות האחרות. נטל המס, המייצג את משקל סך הכנסות המדינה ממסים ומאגרות בתוצר, עמד על כ-23.1 אחוזי תוצר בשנת 2016, צפוי לעלות ל-23.5 אחוזי תוצר בשנת 2017 ולהיות ברמה דומה בטווח הקצר-בינוני (ראה תרשים להלן). התפתחות נטל המס בשנים האחרונות הושפעה משינויים במדיניות המיסוי – שיעורי המס ירדו בשנים 2003 עד 2009 ומשנת 2010 התהפכה המגמה. כמו כן, הגבייה בשנים 2012 עד 2016 הושפעה מהכנסות בעלות אופי חד-פעמי (הנובעות משינויי התנהגות בעקבות צעדי מדיניות), לצד הכנסות שהתקבלו בגין רווחי הון עקב מכירת חברות גדולות. בנוסף, בשנים האחרונות נטל המס מושפע מגאות בשוק העבודה, שיעורי אינפלציה נמוכים (בפרט בהשוואה למחירי תוצר) והרכב

5 יצוין כי התחזית נערכת על סדרת נתוני הכנסות בניכוי הכנסות חד-פעמיות. משכך, לתחזית נוסף אומדן לגבי היקף ההכנסות בעלות אופי חד-פעמי לשנים הבאות. לפיכך, בשל גידול מסויים בהכנסות כאמור בשנים האחרונות, בתחזית זו חל עדכון באומדן הכנסות אלה.

צמיחה תומך מיסוי. עליית נטל המס בשנת 2017 משקפת את המשך הגידול המהיר יחסית בהיקפי הגבייה, בפרט על רקע שיעורי אינפלציה וקצב עליית מחירי התוצר נמוכים יחסית.

בהקשר לנטל ההכנסות האחרות, שינויים בנטל בשנים האחרונות מקורם בעיקר ביישום צעדי מדיניות ושינויי חקיקה. בתוך כך, בשנת 2016 נרשם גידול של 0.5 נק' אחוז בנטל, אשר נבע בעיקר מהגידול המשמעותי בהכנסות המוסד לבטל"א (השינוי הרישומי הפרמננטי שהחל בשנה זו וההקדמה החד פעמית של תשלומי הקצבאות במימון האוצר). בשנת 2017 צפויה ירידה בנטל ההכנסות האחרות, הנובעת גם היא משינוי רישומי בהכנסות בסעיף מענקים מחו"ל (החל משנה זו כלל ההכנסות הללו נזקפות כ"הוצאה מותנית בהכנסה" ואינן נכללות בתקבולי ההכנסות האחרות). בהמשך תקופת התחזית צפויה יציבות בנטל ההכנסות האחרות.

נטל המס ותקבולי הכנסות אחרות בשנים 2000-2016 והתחזית לשנים 2017-2019
(הכנסות המדינה כשיעור מהתוצר)



סיכונים

כפי שצוין לעיל, התחזית לשנים 2019 עד 2020 מבוססת על תרחיש מרכזי המשקף את פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הבינוני. תרחיש זה, מבוסס על מערכת מקיפה של הנחות לגבי הפעילות הכלכלית המקומית ולגבי הסביבה הגלובאלית. אי לכך, אי-התממשותן של ההנחות (בחלקן או בכללן) עלולה להוביל לסטייה מהתחזית המקורית. בעוד שקביעה זו נכונה תמיד כאשר עוסקים בחיזוי העתיד לבוא, היא הופכת נכונה ומשמעותית יותר ככל שטווח התחזית רחוק יותר.

בשלב זה, ניתן למנות מספר סיכונים לתחזית בעלי השפעה משמעותית על התממשותו של התרחיש המרכזי בבסיסה. בין אלו, הסיכונים המקומיים כוללים, בצד השלילי (down-side risk), מתייחס לאפשרות שהגבייה בפועל תהייה נמוכה מהתחזית: היעדר התאוששות בסחר החוץ הישראלי, היעדר עמידה ביעד האינפלציה של בנק ישראל והתכנסות מהירה מהצפוי בשוק העבודה (בין קצב עליית השכר לקצב עליית הפריון). מנגד, סיכונים בצד החיובי (up-side risk),

מתייחס לאפשרות שהגבייה בפועל תהייה גבוהה מהתחזית) כוללים, בין היתר, את האפשרות להקדמת תחילת יצוא הגז בשל הבשלה מוקדמת של התשתית הנדרשת ליצואו.

בסביבה הגלובאלית, הסיכונים לתחזית כוללים בין היתר האטה בצמיחה העולמית, האטת קצב ההתאוששות של הכלכלה האמריקאית, החרפת מגמת הבדלנות הניכרת בכלכלות המפותחות שעלולה להוביל להאטה נוספת בסחר העולמי, הרעה ביציבות הגיאו-פוליטית או החמרה בהיקף או תדירות אירועי הטרור.

כאמור, אי-התממשותן של ההנחות בבסיס התחזית עלולה להוביל לסטייה מתחזית המקורית לגבי סביבת המאקרו. לפי אותו היגיון, אי-התממשותה של תחזית המאקרו, על כלל רכיביה או חלקם, עשויה להוביל לסטייה גם מתחזית ההכנסות. בתוך כך, ההנחות ביחס לפוטנציאל הצמיחה של המשק, קצב גידול המחירים ומצרפי שוק העבודה, משקפות את התרחיש הסביר ביותר. התפתחויות הכלכליות שונות בפועל, צפויות להוביל לסטייה מתחזית ההכנסות. סיכונים נוספים לתחזית ההכנסות קשורים לאפשרות לשינויי התנהגות משמעותיות, קרי אי התממשות הנחת הגמישות הנורמטיבית של ההכנסות ממסים וההכנסות האחרות, ויישומם של צעדי מדיניות אשר אינם ידועים במועד עריכת התחזית.