

ספטמבר 2015

תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות אחרות בשנים 2015-2016

רקע

חלק זה מפרט את תחזיות משרד האוצר למשתנים מקרו-כלכליים, כגון: צמיחת התוצר, שוק העבודה, השינוי במחירים, הכנסות המדינה ממסים והכנסות האחרות, המשמשות לבניית התקציב לשנים 2015-2016. המסמך מכיל שישה פרקים: פרק א' מתאר בקצרה את המתודולוגיה לבניית התחזיות ובוחן את התחזיות שעמדו בבסיס התקציב לשנים 2013-2014 בהשוואה להתפתחויות בפועל; פרק ב' מציג את ההנחות המרכזיות לתחזיות המקרו-כלכליות העומדות בבסיס התקציב לשנים 2015-2016; פרק ג' מציג את התחזיות המקרו כלכליות ואת פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי בטווח הבינוני; פרק ד' מפרט את התחזיות להכנסות המדינה ממסים לשנים 2015-2016; פרק ה' מתאר את התחזיות להכנסות האחרות, ופרק ו' מציג את שינוי החקיקה המתוכננים והכנסות נוספות, הנובעות מצעדים שעליהם החליטה הממשלה לשנים 2015-2016.

פרק א': המתודולוגיה לבניית התחזיות והשוואה של התחזיות בבסיס התקציב לשנות הכספים 2013-2014 להתפתחויות בפועל

לצורך בניית התחזיות, אגף הכלכלן הראשי פיתח ארבעה מודלים אקונומטריים, כדלהלן:

1. מודל חיזוי למדד המחירים לצרכן
2. מודל חיזוי לתוצר, רכיביו ומצרפי שוק העבודה
3. מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים ואגרות
4. מודל לחיזוי הכנסות אחרות של הממשלה

המודלים משתמשים בבסיס נתונים משותף, ומניחים הנחות דומות לגבי משתנים אקסוגניים. התחזיות המתקבלות ממודלים (1) ו-(2) משמשות לחיזוי ההכנסות ממסים ואגרות ולחיזוי ההכנסות האחרות, תוך ביצוע שינויים והתאמות במקרים של שינויים משמעותיים במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, שינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית וכולי.

לוח 1 משווה בין התחזיות שעמדו בבסיס התקציב לשנים 2013-2014, לבין הנתונים בפועל. התחזיות לתקציב 2013-2014 הוכנו במאי 2013, ובשתי השנים נרשמה צמיחה נמוכה יותר,

בהשוואה לתחזית התקציב¹. עיקר הירידה בצמיחה מוסברת על ידי תרומה נמוכה יותר של הפקת הגז לתוצר ועל ידי התאוששות איטית יותר של הכלכלה העולמית, בהשוואה לזו שנחזתה על ידי קרן המטבע הבינלאומית ואשר שימשה לעריכת התחזיות לגבי ישראל. בנוסף, מבצע "צוק איתן" תרם גם הוא לירידה בקצב הצמיחה בשנת 2014. קצב האינפלציה בשנת 2013 היה דומה לתחזית. בשנת 2014 חלה ירידה בקצב האינפלציה, בעיקר לאור השפעת התחזקות השקל החל מהמחצית השנייה של 2013 ועד אמצע 2014 ולאור ההאטה בצמיחה במשק במהלך שנת 2014. מאז חודש אוגוסט 2014 חל היפוך מגמה ונרשם פיחות בשער השקל מול הדולר, ומנגד חל תיסוף מול האירו. הגידול בשכר בפועל היה דומה לצפי המקורי. בניכוי הכנסות חד-פעמיות וגבייה בגין רווחים כלואים מעבר למתוכנן, הכנסות המדינה ממסים בפועל בשנת 2013 היו גבוהות ב-1.8 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית המקורית. בשנת 2014 הגבייה בפועל, לאחר התאמות לשינויי החקיקה², הייתה דומה לתחזית שעמדה בבסיס התקציב לשנים 2013-2014.

הכנסות האחרות בשנת 2014 הסתכמו ב-28.3 מיליארד ש"ח. זאת, בהשוואה לתחזית גבייה בסך 30.9 מיליארד ש"ח בבסיס התקציב לשנים 2013-2014. הפער נובע מגבייה נמוכה יחסית בסעיף "יתר ההכנסות" ובסעיף 'תקבולי הסיוע הביטחוני' (האחרונה, על רקע התחזקות השקל במחצית הראשונה של 2014), וכן מעלייה מתונה יחסית במלוות מהביטוח הלאומי.

תהליך הכנת התקציב מחייב גיבוש תחזיות מקרו-כלכליות ולהכנסות המדינה כבר בשלב מוקדם (השנה – בחודש מרץ). לאור זאת, התחזית ראשונה ששימשה להכנת התקציב נערכה במרץ 2015, תוך עדכון התחזית ביוני 2015. מאז סוף יוני ועד הפרסום הצטרפו נתונים להם השפעה מהותית על התחזית, ולפיכך בוצע עדכון נוסף של התחזיות בתחילת חודש ספטמבר.

עדכון תחזית הצמיחה כלפי מטה מגביר את חוסר הוודאות של תחזית הכנסות ממסים שמגלמת את הגידול בגבייה בחודשים האחרונים. זאת מכיוון שתחזית ההכנסות מניחה כי חלק מהגידול בהכנסות אלה הינו פרמננטי.

¹ באוגוסט 2013, ביצעה הלמ"ס עדכון מהותי במתודולוגיית חישוב התוצר ורכיביו. כתוצאה מהעדכון עלה התוצר המדווח בכ-7 אחוזים לצד שינוי בקצבי הצמיחה ומחירי התוצר.

² שינויים שנערכו לאחר אישור התקציב לשנים 2013-2014.

לוח 1 : תחזיות התקציב לשנים 2013-2014
(בהשוואה לנתונים בפועל)

2014		2013		
בפועל	תחזית התקציב	בפועל	תחזית התקציב	
2.6	3.3	3.2	3.8	צמיחה (ב-%)
1.0	2.2	2.5	1.7	השינוי במחירי התוצר (ב-%)*
1093.7	1109.1 (1037.8)	1055.8	1049.1 (981.7)	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)*
0.5	2.3	1.5	1.7	מדד מחירים לצרכן (ב-%)
1.1	0.9	0.9	0.8	הגידול בשכר (ב-%)
3.1	1.7	2.7	2.3	הגידול במועסקים (ב-%)
5.9	6.6	6.2	6.6	בלתי מועסקים (ב-% ממשתפיים)
254.7	253.3	240.5	234.2	גביית מסים (במיליארדי ש"ח)
28.3	30.9	28.8	28.9	הכנסות אחרות (במיליארדי ש"ח)

* התוצר החזוי בתקציב (הנתון בסוגריים) הוא בהגדרות קודמות של החשבונאות הלאומית והותאם לפי מקדם השרשור להגדרות החדשות (SNA2008). במסגרת המעבר להגדרות החדשות בוצע עדכון במחירי התוצר שמסביר את רוב הפער במחירי התוצר בשנת 2013.

פרק ב': הנחות המודלים ונושאים רלוונטיים לתחזית

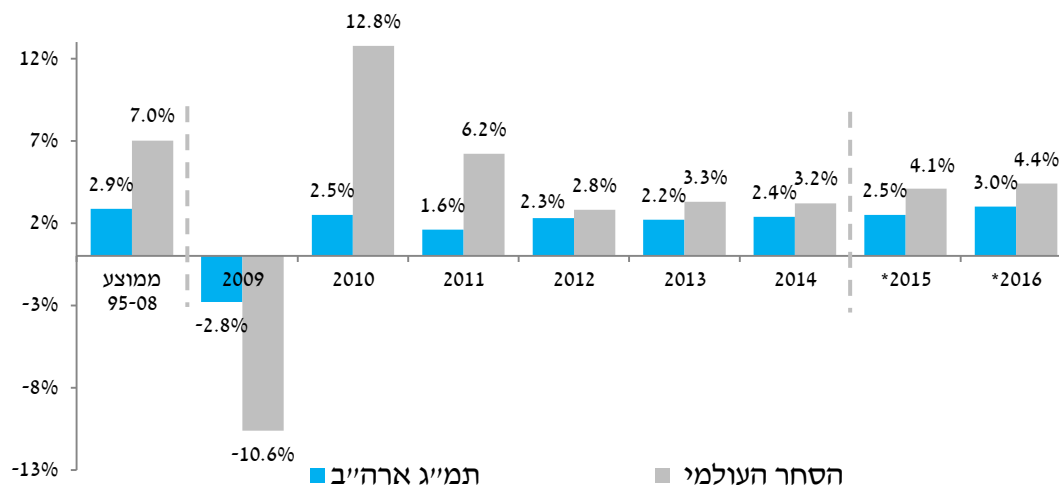
להלן עיקרי ההנחות ששימשו לחיזוי ופירוט הדרך בה הנחות אלה התגבשו:

אינדיקאטורים עולמיים רלוונטיים

ההנחות במודל לגבי הסביבה העולמית מתבססות על תחזיות קרן המטבע הבינלאומית תוך התאמות. התחזיות המקוריות, שפורסמו באפריל 2015 עודכנו כלפי מטה ביולי. זאת, בהמשך לעדכון המתמשך של תחזיות הסחר העולמי כלפי מטה בשנים האחרונות. בתוך כך, ההנחה במודל היא כי כלכלת ארה"ב תצמח בשנים 2015 ו-2016 בשיעור של 2.5 ו-3.0 אחוזים בהתאמה (ראה תרשים 1). עד כה, התרחב הסחר העולמי ב-0.3 בשנת 2015, משמעותית פחות מתחזית העדכנית של קרן המטבע שצופה התרחבות של 4.1 אחוזים. ההנחה במודל היא כי היקף הסחר העולמי ימשיך להתרחב בקצב איטי יחסית במהלך שנת 2015 (בשיעור של 2.0 אחוזים). בשנת 2016 תחזית האוצר מניחה כי הסחר העולמי יצמח ב-4.0 אחוזים (לעומת תחזית הקרן

להתרחבות של 4.4 אחוזים). בנוסף, ההנחה במודל היא כי רמות מחירי הנפט יהיו דומות לנוכחיות³.

תרשים 1 : צמיחה בארה"ב והתרחבות הסחר העולמי (שינוי שנתי באחוזים*)



מקור : קרן המטבע, BEA.

גורמים מקומיים

מודל התחזיות משתמש בשלושה אינדיקטורים מרכזיים המשפיעים על הביקושים המקומיים : (א) מדדי המניות [ת"א 100 ונאסד"ק], (ב) שערי החליפין ו-(ג) שערי הריבית. על פי ההנחות יעלו מדדי המניות בקצב שנתי של 5 אחוזים (החל מחודש ספטמבר); שערי החליפין ינועו סביב רמתם בחודשים האחרונים; וריבית בנק ישראל תישאר ללא שינוי במהלך שנת 2015 ותחל לעלות במהלך שנת 2016.

³ ברבעון האחרון של שנת 2014 חלה ירידה משמעותית במחירי הנפט, כאשר בחודשים האחרונים חלה עלייה במחירים.

שוק העבודה

בשוק העבודה, התחזית נסמכת על התחזיות הדמוגרפיות של הלמ"ס לחיזוי כוח העבודה (אוכלוסייה בגיל +15). בהכנת התחזית בוצע תיקון לתחזיות הלמ"ס, מכיוון שאלה לא כוללות זרמי עלייה, שתורמים לגידול באוכלוסייה.

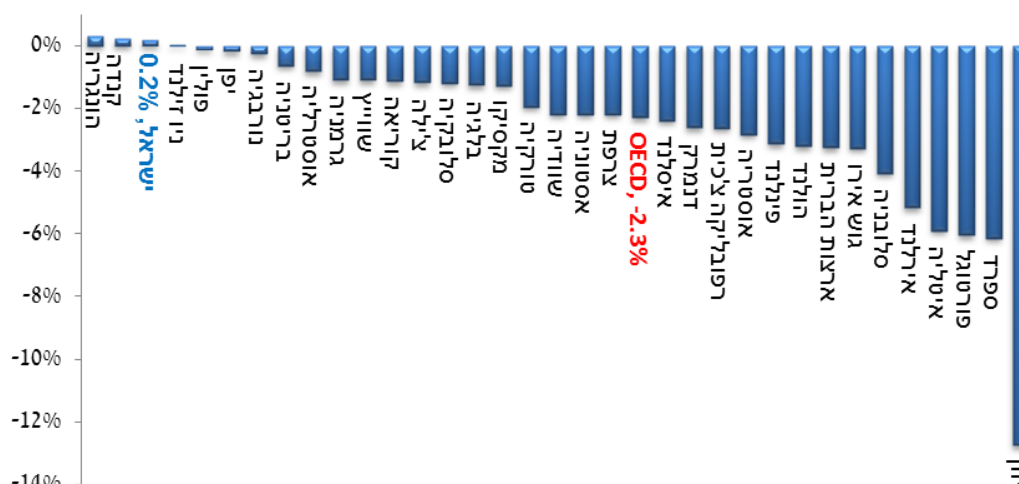
הפקת הגז ממאגר "תמר"

במרץ 2013 החלה הפקת גז ממאגר "תמר" בהיקף שנתי של כ-6.5 BCM, כאשר היקף ההפקה עלה בשנת 2014 ל-7.6 BCM, וצפוי להתרחב עוד (בקצב מעט איטי יותר) במהלך השנים 2015-2016. הלמ"ס טרם פרסמה מתודולוגיה לחישוב תרומת הגז לתוצר. על פי ההערכה העומדת בבסיס התחזית, ההפקה תרמה כ-0.3 נקודת אחוז לצמיחה בשנת 2014 וצפויה לתרום כ-0.1 נקודת אחוז לצמיחה בשנים 2015-2016. לאחר מכן, התרומה לצמיחת התוצר תתמתן ותושפע מגידול בהפקת הגז, וזאת עד למועד תחילת הפקת הגז בשדה "לויתן".

השפעת הפקת הגז על הכנסות המדינה באה לידי ביטוי בשלושה ערוצים: מס ייסף (שהוטל בעקבות ועדת ששינסקי), מס חברות "רגיל" (שחל על השותפות בהפקה) ותמלוגים. ניתוח של עלויות הקמת התשתית העלה כי למדינה לא צפויות הכנסות בהיקף משמעותית ממס ייסף בשנים 2015-2016. בהמשך לבדיקה שנערכה ברשות המסים, הפקת הגז צפויה להניב הכנסות של מספר מאות מיליוני ש"ח במס החברות בשנים 2015-2016, ותמלוגים בהיקף של קרוב למיליארד ש"ח.

פער תוצר

תרשים 2 – השוואה בינלאומית של פער התוצר בשנת 2014 (באחוזים)



מקור: OECD.

לאחר המשבר הגלובלי מרבית המשקים המפותחים נמצאים בפער תוצר שלילי משמעותי המשתקף בשיעורי אבטלה גבוהים – כלומר, רמת התוצר הנוכחית בהם נמוכה מהפוטנציאל. לאור זאת, בשנים הקרובות (ועד לסגירת הפער) יכולות מדינות אלו לצמוח בשיעורים מוגברים. בישראל, המצב שונה באופן ניכר. המשק נפגע פחות מהמשבר העולמי ובשנים 2010-2011 רשם צמיחה בשיעורים גבוהים, שהתמתנו בשנים האחרונות. אומדן משרד האוצר לפער התוצר בישראל (נכון לרבעון שני של 2015) הוא כ-0.9 אחוז (נמוך מעט מהאומדן של OECD המוצג בתרשים 2). גם נתוני שוק העבודה מצביעים כי היקף הפעילות הכלכלית בישראל קרוב לפוטנציאל.

פרק ג': תחזיות צמיחה, תעסוקה ואינפלציה

בשנת 2014 הצמיחה במשק שיקפה האטה מסוימת בפעילות הכלכלית, בין השאר בשל השפעות מבצע "צוק איתן". ברבעון הראשון של 2015 נמשכה צמיחה בקצב איטי יחסית, המשקפת חולשה מתמשכת ביצוא ובהשקעות.

בשנת 2015 צפוי המשק לצמוח בקצב הנמוך מפוטנציאל הטווח הבינוני. כך, קצב הצמיחה בשנת 2015 צפוי לעמוד על 2.6 אחוזים (כולל השפעת הפקת הגז), בדומה לשיעור הצמיחה בשנה החולפת. בשנת 2016 צפוי כי קצב הצמיחה יעלה ויסתכם ב-2.9 אחוזים. שיעורי צמיחה אלו כוללים את השפעת הגז בהיקף של 0.1 נקודת אחוז בשנים 2015-2016. התוצר לנפש בשנים 2015-2016 יצמח ב-0.8-1.2 אחוזים בהתאמה. בעקבות זאת, מצרפי שוק העבודה צפויים להיוותר ברמה הקרובה לתעסוקה מלאה, כאשר היקף התעסוקה יגדל ב-2.2 ו-1.7 אחוזים בשנים 2015 ו-2016 בהתאמה, ושיעור האבטלה יעמוד בשנים אלו על כ-5.1 אחוזים (בהשוואה ל-5.9 ב-2014). השכר במשק צפוי להמשיך לעלות, ויושפע מחידוש הסכמי העבודה במגזר הציבורי ומהעלאת שכר המינימום. בהינתן הורדת שיעור המע"מ ל-17%, האינפלציה בשנים 2015-2016 צפויה לעמוד על -0.5 (שלילית) ו-0.7 אחוזים, בהתאמה. ללא השינוי במע"מ האינפלציה צפויה להיות -0.4 (שלילית) ו-1.1 בהתאמה. התחזיות המוצגות בחלק זה עודכנו בספטמבר 2015.

להלן פירוט התחזית לגבי רכיבי התוצר:

הצריכה הפרטית

הצריכה הפרטית צפויה לצמוח ב-4.0 אחוזים בשנת 2015 וב-3.0 אחוזים בשנת 2016, זאת לאחר שבשנת 2014 הצריכה התרחבה משמעותית מעבר לקצב גידול התוצר. הגידול בצריכה הפרטית בשנים 2015 ו-2016 משקף את השיפור בשוק העבודה, השפעת הריבית הנמוכה, ועלויות נמשכות בשוקי ההון, לצד ירידה במדד המחירים לצרכן.

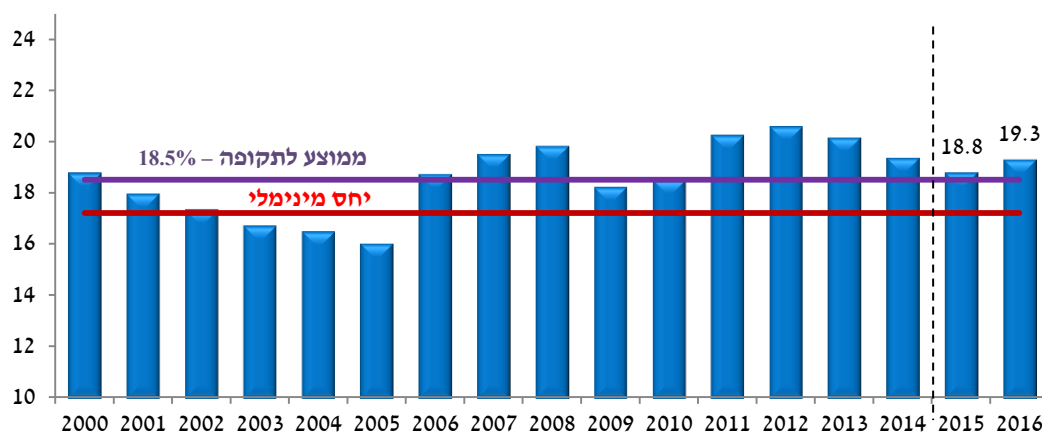
הצריכה הציבורית

הצריכה הציבורית עלתה בשנת 2014 בשיעור גבוה יחסית של 3.3 אחוזים, לאור הגידול בצריכה הביטחונית על רקע אירועי "צוק איתן". הצריכה הציבורית צפויה לצמוח ב-2.8 אחוזים ב-2015 וב-2.9 אחוזים ב-2016. הגידול בשנת 2015 הושפע מהתנהלות במסגרת תקציב המשכי (1: 12) והקדמת הוצאות שבוצעה ברבעון האחרון של 2014. התחזית לגידול בצריכה הציבורית בשנים 2015-2016 מבוססת בעיקר על התחזית להיקף התעסוקה במגזר הציבורי ובמידה פחותה על התפתחויות בשכר ובשער החליפין⁴.

השקעות

הצורך בהשקעות במשק נגזר ממלאי ההון הקיים ומקצבי הצמיחה הצפויים. בשנים 2010-2012 חל גידול מהיר בהשקעות (כולל פרויקטים בעלי אופי חד פעמי כגון הקמת תשתית הגז) שהוביל לגידול במלאי ההון ושחק את פיריון ההון (ראה תרשים 3). בנוסף, ההשקעות בבניה הושפעו מחוסר הוודאות בענף בשנת 2014. לפיכך, התחזית להיקף ההשקעות משקפת חזרה לקצבי צמיחה רגילים ולא דווקא צפי להאטה נוספת. במהלך ספטמבר 2014 ניתן אישור למתן מענק לאינטל עבור שדרוג המפעל הקיים בקרית גת. השדרוג צפוי להגדיל משמעותית את ההשקעות בשנת 2016 ולתרום לצמיחת התוצר הכוללת בשנה זו (אם כי במידה מצומצמת יותר לאור מרכיב יבוא גבוה).

תרשים 3 : ההשקעה בנכסים קבועים (אחוזי תוצר)



ייצוא וייבוא

ייצוא הסחורות והשירותים צפוי לקטון בשנת 2015 ב-1.1 אחוזים בשל חולשה בנתוני הסחר העולמי ולגדול ב-4.2 אחוזים בשנת 2016. הצפי להתאוששות בייצוא הסחורות בשנת 2016, לאחר קיפאון בשנים 2012-2013, נגזר מתחזיות הגופים הבינלאומיים לעלייה בקצב התרחבות הסחר העולמי. בכל הנוגע לגידול בסחר העולמי בשנת 2016 הופעל מקדם בטחון מסוים, לאור העדכון המתמשך של תחזיות הסחר העולמי כלפי מטה והדשדוש בנתוני סחר החוץ העולמיים במחצית הראשונה של 2015.

⁴ התפתחויות בשכר ובשער החליפין משפיעות בעיקר על מחירי התוצר ולא על הצמיחה הריאלית.

הגידול בייבוא משקף את הביקושים במשק, ובכלל זאת את החיסכון בייבוא אנרגיה לאור הפקת מקומית של גז טבעי, והוא צפוי לצמוח ב-0.3 שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא. אחוזים בשנת 2015 וב-3.9 אחוזים ב-2016.

אינפלציה

על פי התחזית, בהינתן הורדת שיעור המע"מ ל-17% ברבעון האחרון של שנת 2015, האינפלציה בשנים 2015-2016 צפויה לעמוד על 0.5- (שלילית) ו-0.7 אחוזים, בהתאמה. ללא השינוי במע"מ האינפלציה צפויה להיות 0.4- (שלילית) ו-1.1 בהתאמה. הירידה במדד המחירים לצרכן משקפת את ההשפעה של הוזלת סחורות עולמיות (כגון מחירי הנפט) וכן ירידות מחירים בחשמל ומים שחלה בראשית שנת 2015.

קצב עליית המדד (ב-12 החודשים האחרונים) ממשיך להיות שלילי (0.4- אחוזים) ונמצא מחוץ לטווח יעד האינפלציה מאז חודש יוני אשתקד. על פי התחזית, קצב עליית המדד אינו צפוי להתכנס לטווח היעד עד לתחילת שנת 2016. עליית המדד בחודשיים האחרונים מפחיתה את הלחצים על בנק ישראל. מנגד, ההתחזקות ההדרגתית של השקל במחצית הראשונה של שנת 2015 הובילה את הבנק לרכוש מט"ח בהיקף של מעל ל-2.5 מיליארד דולר השנה.

תעסוקה ושכר

לאחר גידול מהיר בתעסוקה ב-2014 יתמתן קצב הגידול במספר המועסקים והוא יעמוד בשנת 2015 על 2.2 אחוזים, ובשנת 2016 על 1.7 אחוזים. על פי התיאוריה הכלכלית, ההתפתחויות בשוק העבודה מתואמות עם נתוני הצמיחה. במהלך שנת 2014 נוצר פער, כאשר נתוני הצמיחה הצביעו על האטה מסוימת בפעילות הכלכלית, בעוד שנתוני שוק העבודה דיווחו על המשך השיפור. הסבר חלקי לכך נובע מהרכב הגידול בתעסוקה – מאז שנת 2011, הגידול בתעסוקה בשירותים ציבוריים היה גבוה משמעותית מן הגידול במגזר העסקי.

בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי בשוק העבודה, כאשר מספר המועסקים גדל מעבר לגידול בכוח העבודה במשק. כתוצאה מכך, חלה ירידה משמעותית בשיעור האבטלה ושיפור ניכר בשיעור ההשתתפות. השכר עלה בקצב איטי בשנים 2010-2012 – קצב נמוך בהשוואה לזה של הגידול בתוצר לנפש. במהלך השנים 2013-2014 נרשמה האצה מסוימת בגידול בשכר, בעיקר במגזר הציבורי אך גם במגזר העסקי. האצה זו היא בין היתר תוצאה של אינפלציה בפועל שהייתה נמוכה מהציפיות, ושל שיפור במצרי שוק העבודה. התפתחות השכר בשנים 2015-2016 תושפע מהעלאת שכר המינימום והסכמי שכר במגזר הציבורי שייחתמו במהלך התקופה.

תחזיות של גופים אחרים

התחזית המפורטת במסמך זה עודכנה בספטמבר 2015. ביוני 2015 פרסם בנק ישראל תחזית לצמיחת התוצר, הגבוהה מתחזית התקציב ב-0.4 נקודת אחוז לגבי שנת 2015 וגבוהה ב-0.8 נקודת אחוז לגבי שנת 2016. עם זאת, התחזית האחרונה של בנק ישראל פורסמה לפני דיווח על נתון הצמיחה החלש ברבעון השני של שנת 2015. בנוסף, חלק מהפער ביחס לתחזית הצמיחה

בשנת 2016 נובע מהערכת בנק ישראל כי בשנה זו צפויה עלייה ניכרת ביצוא – הערכה המבוססת על עדכון כלפי מעלה של התחזית ליבוא במדינות ה-OECD. תחזית התקציב משקפת אופטימיות נמוכה יותר ביחס ליצוא, בשל שני גורמים: המגמה לפיה תחזיות הסחר העולמי מתוקנות באופן עקבי כלפי מטה; והחולשה בנתוני היצוא מן התקופה האחרונה. בנוסף, במהלך חודש ספטמבר פרסמה קרן המטבע הבינ"ל תחזית צמיחה לישראל הנמוכה מתחזית התקציב ב-0.1 נקודות אחוז לגבי 2015, וגבוהה ב-0.4 נקודות אחוז מתחזית התקציב ל-2016. התחזית של ה-OECD פורסמה בחודש מאי (ראו שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא).

לוח 2: תחזיות האוצר בהשוואה לגופים מובילים אחרים

תאריך עדכון	2016	2015	
ספטמבר 2015	2.9	2.6	משרד האוצר
יוני 2015	3.7	3.0	בנק ישראל
ספטמבר 2015	3.3	2.5	קרן המטבע
יוני 2015	3.5	3.4	OECD

*בסוגריים – ללא השפעת גז.

הסיכונים שבתחזית

התחזיות המקרו-כלכליות שמוצגות בחלק זה מבוססות על מערכת מקיפה של הנחות, כאשר ההנחות המשפיעות ביותר נוגעות לסביבה הגלובלית (הצמיחה והגידול בסחר העולמי). אי-התממשותן של ההנחות, כפי שקרה בכל הנוגע לגידול בסחר העולמי בשנים 2013-2014, עלולה להוביל לסטייה מהתחזית המקורית. לגבי התחומים הבאים קיים חוסר ודאות משמעותי:

- א. סיכון לפגיעה בצמיחה בקרב משקים מפותחים (כתוצאה ממשבר בגוש האירו או העלאת הריבית בארה"ב). סיכון להאטה נוספת בקרב משקפים מתפתחים (בדגש על סין).
- ב. הריביות הנמוכות בארץ ובעולם מגבירות את החשש לגבי התפתחות בועות נכסים (מדדי מניות, מחירי הדיור) בעולם וב ישראל.
- ג. מבצע "צוק איתן", המשך חוסר היציבות במזה"ת והלחימה באוקראינה המחישו את הסיכונים הגיאו-פוליטיים באזור ובזירה הגלובלית.
- ד. התחזקות השקל מול סל המטבעות פוגעת, במידת מה, בכושר התחרותיות של החברות היצואניות.

ה. חוסר הוודאות לגבי ההתפתחויות בענף הנדל"ן.

לוח 3 : שיעורי הצמיחה של התוצר הריאלי ומרכיביו, 2016-2013

שיעורי צמיחה ריאליים (באחוזים)

2016	2015	2014	2013	ממוצע 2013-2004	האינדקס קאטור
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	
2.9% (2.8%)	2.6% (2.5%)	2.6% (2.3%)	3.3% (2.7%)	4.3%	<u>תמ"ג*</u>
3.0%	4.0%	3.7%	3.9%	3.9%	<u>צריכה פרטית</u>
2.9%	2.8%	3.3%	4.0%	2.4%	<u>צריכה ציבורית</u>
1.8%	0.2%	1.0%	1.7%	6.0%	<u>השקעה גולמית</u>
3.8%	-2.1%	-2.0%	3.6%	5.5%	השקעה בנכסים קבועים
4.2%	-1.1%	1.5%	0.1%	5.6%	<u>יצוא</u>
3.7%	0.2%	2.6%	-0.6%	**4.8%	סחורות ללא יהלומים
5.0%	-1.3%	1.4%	2.7%	**6.6%	שירותים
3.9%	0.3%	3.0%	0.5%	4.6%	<u>יבוא</u>
5.1%	5.1%	2.3%	3.4%	4.8%	<u>התוצר העסקי</u>
5.1%	5.1%	5.9%	6.2%	8.5%	<u>אבטלה</u>

* בסוגריים צמיחה ללא תרומת גז.

** בשנים 2013-2007.

התחזית עודכנה בספטמבר 2015.

לוח 4 : תחזית מדד המחירים, 2016-2013

2016	2015	2014	2013	שינוי במדד
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	
0.7	-0.5	0.5	1.5	ממוצע לעומת ממוצע השנה הקודמת
1.1	0.6	-0.2	1.8	סוף שנה לעומת סוף השנה הקודמת
1.1	0.4	-0.1	1.9	נובמבר לעומת נובמבר אשתקד

התחזית עודכנה ביוני 2015.

לוח 5 : תחזיות שוק העבודה, 2012-2015

2016	2015	2014	2013	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	
				שכר
9,595	9,362	9,144	8,999	שכר ממוצע במחירים שוטפים
2.5	2.4	1.6	2.5	שינוי שנתי במחירים שוטפים (באחוזים)
1.8	2.9	1.1	0.9	שינוי שנתי במחירים קבועים (באחוזים)
				מועסקים
3,695	3,634	3,556	3,450	מספר מועסקים (אלפים)
1.7	2.2	3.1	2.7	שינוי שנתי (באחוזים)
197	191	223	228	מובטלים (אלפים)
5.1	5.1	5.9	6.2	שיעור אבטלה (באחוזים)
64.0	63.9	64.2	63.7	שיעור ההשתתפות (באחוזים)

התחזית עודכנה בספטמבר 2015.

לוח 6 : התוצר הריאלי והתוצר הנומינלי, 2012-2015

2016	2015	2014	2013	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	
2.9	2.6	2.6	3.3	שיעור שינוי בתמ"ג הריאלי (באחוזים)
1187.7	1141.1	1093.7	1055.7	תמ"ג במחירים שוטפים (מיליארדי ש"ח)
4.1	4.3	3.6	5.5	שיעור שינוי בתמ"ג הנומינלי (באחוזים)

התחזית עודכנה בספטמבר 2015.

עיקרים

בשנים 2012-2014 חלה האטה בקצב הצמיחה (לכ-3 אחוזים), בהשוואה לממוצע של כ-4.3 אחוזים בעשור שקדם לכך. על פי התחזית גם בשנים 2015-2016 תימשך צמיחה בקצב דומה לזה שנרשם בשנים האחרונות. עבודה זו, הבוחנת את המקורות לירידה בקצבי הצמיחה, דנה בשאלה האם מדובר בהאטה זמנית ומציגה תחומים שהטיפול בהם יכול להגביר את קצב הצמיחה.

הניתוח מתבסס על מחקר אקונומטרי, הקושר את הצמיחה במשק לשורת משתנים מקרו-כלכליים כגון תשומת העבודה, הוצאות הביטחון, מיסוי, מדדי שוק ההון ומו"פ. לצורך הניתוח השוו קצבי ההתפתחות במשתנים אלו בשתי תקופות 1991-2011 לעומת 2012-2015. הירידה בצמיחה בשנים האחרונות מוסברת על ידי האטה בקצב הגידול של תשומת העבודה וההשקעות במו"פ. בנוסף, העלאת נטל גביית המיסים הישירים וגידול בהוצאות הביטחון בשנים האחרונות מובילים לירידה בצמיחה. שני משתני מדיניות אלה יחדיו אחראים על ירידה של 0.6 אחוז בקצב הצמיחה.

הירידה בקצב הצמיחה נובעת בעיקר ממגמות דמוגרפיות המשפיעות על היצע העבודה ושינויים בסביבה הגיו-פוליטית. מגמות אלו צפויות להמשיך בשנים הקרובות ולכן **על פי ההערכות קצב הצמיחה הנוכחי (סביב 3 אחוזים) משקף את פוטנציאל הצמיחה בטווח הבינוני.**

1. אילו גורמים קובעים את הצמיחה בישראל בשלושת העשורים האחרונים?

לוח 7 מציג את מקדמי המשתנים שנמצאו משפיעים על הצמיחה מאז תחילת שנות ה-90. נמצא כי תשומת העבודה, מלאי המחקר והפיתוח ומדדי שוק ההון מתואמים חיובית עם הצמיחה⁵. כאשר מאידך הוצאות הביטחון וגביית מיסים ישירים פוגעים בקצב הצמיחה. משתנה ההתכנסות מודד את הפער בתוצר לנפש בין ישראל לארה"ב. ככול שהפער קטן יותר, מתייקרת עלות העבודה בישראל ומצטמצם יתרון התחרותי בזירה הגלובלית (במיוחד בענפים בעלי פריון נמוך יחסית). בתוך כך, למשתני המדיניות באמידה (מיסוי, הוצאות ביטחון) היה ונותר משקל משמעותי.

⁵ משמעות המקדמים שנקובים בטבלה כ"שינויי" היא גמישות קצב הצמיחה ביחס למשתנים אלו. כך לדוגמה במידה וקצב השינוי בתשומת העבודה יירד באחוז, הדבר יגרע 0.665 נק' אחוז מקצב הצמיחה.

לוח 7 : משוואת הצמיחה של ישראל בשנים 1991-2014

שיטת אמידה מדגם	מודל OLS
השינוי בתשומת העבודה	0.665*** (0.097)
התכנסות לתוצר ארה"ב בפיגור של שנה	-0.013** (0.006)
נטל הוצאות הביטחון	-0.235** (0.083)
השינוי מלאי מו"פ	0.225*** (0.042)
גביית מיסים ישירים כאחוז מהתוצר	-0.067* (0.032)
השינוי במדד S&P	0.022** (0.011)
השינוי הוצאות בטחון בפיגור של שנה	-0.087** (0.035)
תצפיות	22
Adjusted R-Squared	0.891
AIC	-6.803
הערות: ***, ** ו- * מציינים רמת מובהקות של 1%, 5% ו-10%, בהתאמה. סטיות התקן מופיעות בסוגריים.	

2. הצגת הגורמים השינויים המבניים במשק התורמים לצמיחה

פרק זה עוסק בניתוח הגורמים שהובילו לירידה משמעותית בקצבי הצמיחה לאחר שנת 2011 ודן בשאלה האם מדובר בירידה זמנית או פרמננטית בקצב הצמיחה. לצורך זה נבחנו השינויים בקצבי הצמיחה של המשתנים המסבירים בשתי תקופות: 2012-2015 לעומת 1992-2011 ובעזרת

מקדמי הרגרסיה (ב)

לוח 7) הערכנו את השלכות השינויים על קצב הצמיחה. לוח 8 מציג את הגורמים לצמיחה בשתי התקופות.

לוח 8 – ממוצע שיעורי שינוי של המשתנים המשפיעים על קצב צמיחה

2012-2015	1992-2011	
2.2%	3.4%	תשומת העבודה
14.0%	6.1%	S&P500
41.5%	59.2%	היחס בין התוצר לנפש בישראל וארה"ב (רמה)
0.5%	-0.4%	גביית מיסים ישירים כאחוז מהתוצר
3.0%	6.0%	מלאי מחקר ופיתוח
1.4%	-3.8%	צריכה ביטחונית
3.0%	4.3%	שיעור הצמיחה הממוצע בפועל

בשנים שלאחר 2011 חלה ירידה בקצב הגידול של תשומת העבודה ב-1.2%, כאשר הירידה נובעת ממגמות דמוגרפיות ומיצוי השיפור בשוק העבודה (בעיקר שיעור ההשתתפות). במקביל, הואט הגידול במלאי ההון של מחקר ופיתוח, לאחר צמיחה מהירה בעשור החולף. בשנים האחרונות קטן הפער בין התוצר לנפש בישראל ובארה"ב, כאשר השיפור נובע מהמשך הצמיחה בישראל בעוד התוצר לנפש בארה"ב נפגע במהלך המשבר הגלובלי. יצוין כי השוואת התוצר לנפש רגישה להגדרות.

הירידה ההדרגתית בצריכה הביטחונית (כאחוז מהתוצר) נעצרה בשנת 2013. מבצע צוק איתן השפיע על הצריכה הביטחונית במהלך 2014 וצפוי להשפיע גם ב-2015. במהלך שלושת העשורים האחרונים בוצעו מספר רפורמות במסים שתוצאתן הייתה הקטנת נטל המיסוי, בפרט של המסים הישירים. מגמה זו נעצרה ואף חלו עליות מסוימות בשיעורי המסים הישירים בשנים האחרונות.

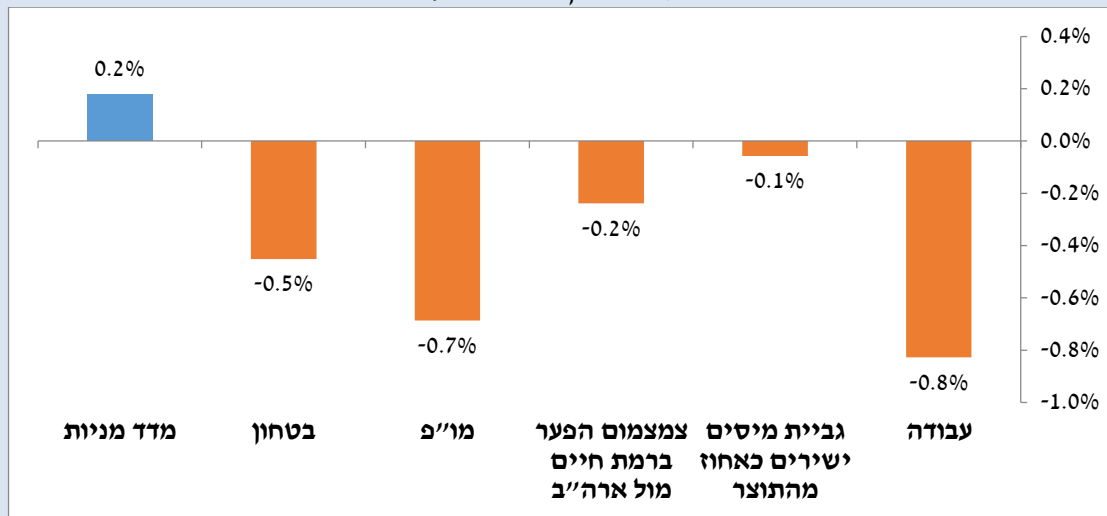
3. ניתוח ההשפעה היחסית של המשתנים התורמים לצמיחה

בין השנים 2012-2015 חלה ירידה בקצב הצמיחה ל-3.0 אחוזים, כ-1.3 נקודות אחוז פחות מהממוצע במהלך השנים 1992-2011. התרשים הבא מציג את הגורמים הכלכליים המסבירים את השינוי בקצב הצמיחה בין שתי תתי-התקופות, בהתבסס על השוואת שיעורי הצמיחה בלוח

8	ומקדמי	ההשפעה	ב
---	--------	--------	---

לוח 7.

תרשים 4 : הפער בין השפעת מקורות הצמיחה על פני זמן
תרומה לצמיחה המחושבת על ידי הכפלת השינוי בהתפתחות המשתנים
המסבירים במקדמי ההשפעה.



השינויים במשתנים שהוצגו, מסבירים את רוב הירידה בשיעורי הצמיחה בין התקופות. בתוך כך, התמתנות בקצב הגידול של תשומת העבודה מסבירה כ-0.8% מירידה. העלייה בנטל המיסים לצד הגידול בהוצאות הביטחון אחראים לירידה של 0.6% בקצב הצמיחה (במידה והעלייה במשתנים אלו תיעצר, הדבר יתרום כ-0.15% לקצב הצמיחה מידי שנה). ההאטה בגידול מלאי הון מחקר ופיתוח משקפת את מגבלת ההיצע של כוח אדם מיומן שיכול להשתלב בשנים הקרובות בענפים מתקדמים.

תופעה מעניינת נוספת היא הירידה בהשפעת גורם ההתכנסות. גורם זה משקף שתי השפעות מרכזיות – סגירה חלקית של הפער מול משקים מפותחים (מיצוי תנאי הפתיחה) והאטה שחלה (ועל פי תחזיות קרן המטבע צפויה להמשך גם בשנים הקרובות) בקצב הצמיחה בקרב ארה"ב ומדינות מפותחות נוספות.

הניתוח לעיל מראה כי הירידה בקצב הצמיחה נובעת בעיקר ממגמות דמוגרפיות ושינויים בסביבה הגיאו-פוליטית ומגמות עולמיות. מגמות אלו צפויות להמשך בשנים הקרובות ומכאן ההערכה כי קצב הצמיחה הנוכחי (סביב 3 אחוזים) משקף את פוטנציאל הצמיחה בטווח הבינוני.

פרק ד': תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנות הכספים 2015-2016

עיקרים

בשנת 2015 תסתכמנה הכנסות המדינה ממסים⁶, על פי התחזית, בכ-270.2 מיליארד ש"ח⁷, לפי הפירוט הבא: 137.3 מיליארד ש"ח מסים ישירים⁸, 126.1 מיליארד ש"ח ממסים עקיפים ו-6.8 מיליארד ש"ח מאגרות. בשנת 2016 תסתכמנה הכנסות המדינה ממסים על פי התחזית בכ-280.7 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט הבא: 142.7 מיליארד ש"ח ממסים ישירים, 131.1 מיליארד ש"ח ממסים עקיפים ו-6.9 מיליארד ש"ח מאגרות (ראה לוח 9). לפיכך, הכנסות המדינה ממסים ואגרות יעלו בשנים 2015 ו-2016 ב-5.1 ו-3.5 אחוזים (במחירים קבועים ובניכוי הכנסות חד פעמיות ושינויי חקיקה), בהתאמה, לעומת השנה הקודמת. תחזית זו אינה כוללת את הצעדים של הורדת המיסוי שמתוכננים להתבצע בחודשים הקרובים וצעדים נוספים למימון המהלכים.

על פי התחזית, נטל המס הממשלתי, שהוא היחס בין סך הגבייה לתמ"ג, צפוי לעלות במעט בשנים 2015-2016 (ראה תרשים 9).

תחזית ההכנסות ממסים לשנים 2015-2016 הוכנה בחודש ספטמבר 2015. במועד זה היו ידועים נתוני הגבייה בפועל בחודשים ינואר-אוגוסט. התחזית מבוססת על מודל אקונומטרי, שלוקח בחשבון את תחזית הצמיחה, מצרפי שוק העבודה ומחירים בתקופת התחזית. בנוסף, התחזית מתייחסת להשפעת גורמים נוספים על הגבייה - שינויי חקיקה, אירועים חד פעמיים והגברת האכיפה. לאור הכנסות בהיקף חריג בחודשים יולי-אוגוסט 2015, שחלקן נבעו מגורמים חד פעמיים, בוצע בחודש ספטמבר עדכון לתחזית המוצגת.

גורמים המשפיעים על התחזית

1. הכנסות חד פעמיות

בתהליך חיזוי ההכנסות ממסים, נלקחות בחשבון הכנסות בעלות אופי חד-פעמי. מחד, הכנסות אלו לא ניתנות לחיזוי באמצעות מודלים אקונומטריים, ומאידך אי אפשר להתעלם מהן שכן מדובר בסכומים משמעותיים. בשנים 2012-2014 נעו ההכנסות החד פעמיות בטווח שבין 1.5 ל-6.2 מיליארד ש"ח. עד חודש יולי 2015 הסתכמו ההכנסות החד פעמיות בכ-2.5 מיליארד ש"ח. התחזית האקונומטרית נערכת על סדרות מנוכות הכנסות חד פעמיות, ולפיכך יש צורך לקבוע את הצפי להיקף ההכנסות החד פעמיות בתקופת התחזית.

⁶ אלה הן הכנסות המדינה ממסים שגובה רשות המסים וכן הכנסות מאגרות, שגובים משרדי הממשלה. ההכנסות כאן אינן כוללות מע"מ על היבוא הביטחוני ואינן כוללות הכנסותיהם של גופים אחרים במגזר הציבורי, הגובים גם הם מסים ותשלומי חובה: המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות.

⁷ כל הנתונים הם במחירים שוטפים, אלא אם צוין אחרת.

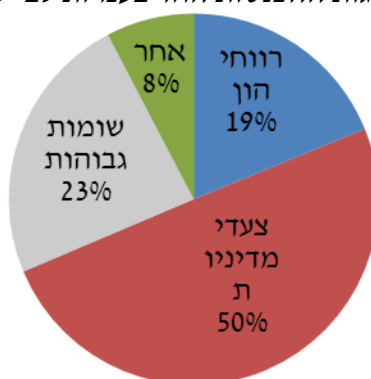
⁸ בשנת 2004 אוחדו אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומע"מ לרשות המסים בישראל. בפרק זה נתייחס לשני אגפי המס לשעבר כ"מסים ישירים" וכ"מסים עקיפים", בהתאמה.

לאור הנתונים של השנים האחרונות, התחזית לשנת 2015 כוללת ההנחה של גביה חד פעמית
בהיקף של 300 מיליון ש"ח (עבור החודשים הנותרים של השנה) והתחזית לשנת 2016 מניחה כי
ההכנסות החד פעמיות יעמדו על 500 מיליון ש"ח.

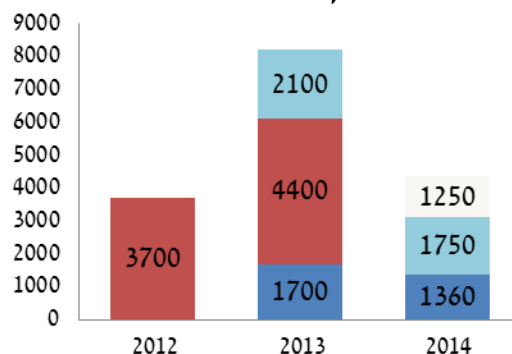
את ההכנסות החריגות ניתן לחלק לשלושה סוגים :

1. הכנסות על רווח ממכירת חברות גדולות: מדובר בסכומים גבוהים אשר מתקבלים לרוב אחת לכמה שנים. אומנם בשנתיים האחרונות נרשמו שלוש עסקאות כאלה, אך ב-7 שנים שקדמו לשנתיים הללו נרשמה עסקה אחת בלבד.
2. הכנסות גבוהות באופן חריג בעקבות שומות שנסגרו: סגירת שומה איננה אירוע חריג, אך כאשר הסכומים גבוהים מעל רף של 800 מיליון ש"ח אנו מחשיבים הכנסות אלה כחד פעמיות. בדרך כלל, אין קשר בין תאריך תשלום המס בשומות בהיקף זה לבין מועד התרחשות הפעילות כלכלית בגינה נוצרה ההכנסה החייבת במס זה.
3. הכנסות חריגות כתוצאה מצעדי מדיניות: ישנם צעדי מדיניות אשר מטרתם להגדיל את ההכנסות המדינה (לדוגמא, מ"רווחים כלואים"), או כאלה שמביאים לגביה חד פעמית גבוהה כתוצר לוואי.

תרשים 5 : התפלגות ההכנסות החד פעמיות לפי סוגים, 2012-2014



תרשים 6 : סך ההכנסות החד פעמיות



■ רווחי הון ■ צעדי מדיניות ■ שומות גבוהות ■ אחר

2. הגברת האכיפה

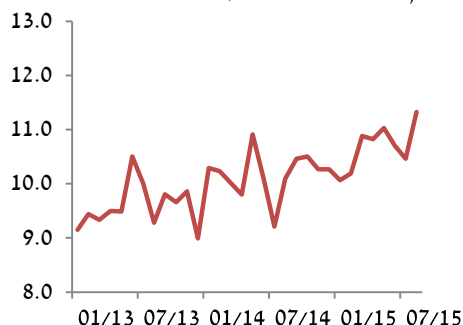
בשנת 2013 אושרה תכנית להגברת האכיפה בתחום המסים שכללה שכלול של סמכויות רשות המסים, תוספת כוח אדם ותוספת תקציב. התחזית כוללת הנחת תוספת גבייה של 0.9 מיליארד ש"ח במהלך 2015.

ההתפתחות בגביית המסים

בתרשים 7 ובתרשים 8 מוצגים נתונים מנוכי עונתיות של גבית המסים ואגרות במחירים קבועים. ניתן לראות כי בשנתיים האחרונות נרשם גידול בגביית המסים הישירים, המשקף, בין השאר, את המשך השיפור בשוק העבודה ואת העלויות הנמשכות בשוקי ההון. הגבייה החריגה בחודשים יולי ואוגוסט הושפעה מהקדמת עסקאות בנדל"ן לאור העלאת מס הרכישה, אשר נכנסה לתוקף בסוף יוני. קצב הגידול של הכנסות ממסים עקיפים התמתן בשבעת החודשים הראשונים של 2015, לאחר הגידול המהיר בשנת 2014, וכעת הוא תואם את התחזית לגידול בצריכה הפרטית במשק.

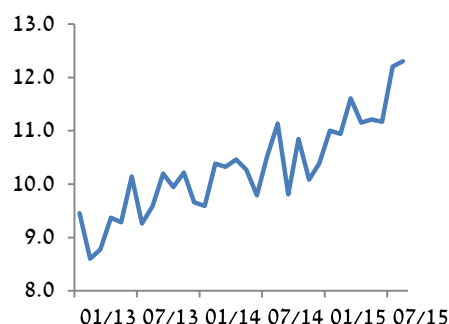
תרשים 8 : גביית גביית מסים עקיפים

(מיליארדי ש"ח, מחירי 2014, ללא גבייה חריגה, מנוכה עונתיות)



תרשים 7 : גביית מסים ישירים

(מיליארדי ש"ח, מחירי 2014, ללא גבייה חריגה, מנוכה עונתיות)



תחזיות להכנסות ממסים ואגרות לשנות הכספים 2015-2016

תחזית לשנת הכספים 2015

בשנת 2015 תסתכמנה הכנסות המדינה ממסים ומאגרות, על פי התחזית, ב-270.2 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט הבא: 137.3 מיליארד ש"ח ממסים ישירים, 126.1 מיליארד ש"ח ממסים עקיפים⁹ ו-6.8 מיליארד ש"ח מאגרות. סכום זה מהווה עלייה של 5.1 אחוזים לעומת הגבייה בפועל בשנת 2014 (ראה לוח 9 ונספח 1).

תחזית ההכנסות לשנת 2015 מניחה עלייה ריאלית בשיעור של 2.6 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי¹⁰ ועלייה של 1.7 אחוזים במחירי התוצר (לפירוט מלא של ההנחות המקרו כלכליות, ראה פרקים ב' ו-ג').

תחזית לשנת הכספים 2016

בשנת 2016 תסתכמנה הכנסות המדינה ממסים ומאגרות, על פי התחזית, בכ-280.7 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט הבא: 142.7 מיליארד ש"ח ממסים ישירים, 131.1 מיליארד ש"ח ממסים

⁹ בשנת 2004 אוחדו אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומע"מ לרשות המסים בישראל. בפרק זה נתייחס לשני אגפי המס לשעבר כ"מסים ישירים" וכ"מסים עקיפים", בהתאמה.

¹⁰ תחזית ההכנסות מבוססת על שיעור צמיחת התוצר ללא השפעת גז, מכיוון שמיסוי של רכיב זה שונה. תחזית הצמיחה (ללא השפעות גז) ששימשה למודל הנה 2.5% ב-2015 ו-2.8% ב-2016.

עקיפים ו-6.9 מיליארד ש"ח מאגרות. סכום זה מהווה עלייה של 3.5 אחוזים לעומת התחזית להכנסות בשנת 2015 (בניכוי מדד המחירים, הכנסות חד פעמיות ושינויי חקיקה, ראה לוח 9 ונספח 1).

תחזית ההכנסות לשנת 2016 מניחה עלייה ריאליה בשיעור של 2.9 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי ועלייה של 1.1 אחוזים במחירי התוצר.

לוח 9: עיקרי התחזית לגביית המסים

במיליארדי ש"ח

2016	2015	2014 (בפועל)	
280.7	270.2	254.7	תחזית הגבייה ממסים ואגרות
			<u>מזה:</u>
142.7	137.3	124.9	מסים ישירים
131.1	126.1	123.5	מסים עקיפים
6.9	6.8	6.3	אגרות

גמישות גביית המסים ביחס לתוצר בשנות הכספים 2015-2016

ערכי הגמישות של הכנסות ממסים ואגרות ביחס לתוצר מהווים אינדיקטור חשוב לבחינת סבירות תחזית הגבייה.

גמישות גביית המסים בשנת 2015

על פי תחזית הגבייה הנוכחית, בשנת 2015 גמישות הכנסות ממסים ואגרות ביחס לתוצר תעמוד על 2.0¹¹, רמה חריגה ביחס לשנים האחרונות ולמקובל בספרות הכלכלית. הגמישות הגבוהה נובעת משלושה גורמים עיקריים:

1. הכנסות שהתקבלו בפועל במהלך שנת 2015, כולל הכנסות עודפות ממיסוי מקרקעין
2. פער משמעותי בין מחירי תוצר לבין מדד מחירים לצרכן בשנה זו. הגמישות חושבה על סמך שיעור שינוי במחירים אשר מורכב משני המדדים, בפרופורציה שווה.
3. הרכב הצמיחה. הירידה בקצב הצמיחה חלה ברכיבים אשר השפעתם בטווח הקצר על הכנסות המדינה היא מוגבלת (יצוא, השקעות).

¹¹ לפירוט החישוב ראה נספח 1.

גמישות גביית המסים בשנת 2016

בשנת 2016 גמישות הכנסות ממסים ביחס לתוצר¹² צפויה לעמוד על 1.2. לשם השוואה, חושבה הגמישות גם לשנים 2011-2014 (ראה לוח 10). הגמישות בשנים 2011 ו-2013 הייתה מעט מעל יחידתית. בשנת 2012 נרשמה גמישות שלילית בעקבות הגבייה הנמוכה ועלייה חריגה במחירי התוצר שהושפעו משינויים חדים בשער החליפין. בשנת 2014, אשר הייתה מאופיינת בהבדל משמעותי בין מגמת הגבייה במחצית הראשונה של השנה לעומת זו של המחצית השנייה, הגמישות הייתה גבוהה מיחידתית. נספח 1 מכיל פירוט לגבי שיטת החישוב.

לוח 10 : אומדני גמישות הכנסות ממסים ביחס לתוצר, 2011-2016

*2016	*2015	2014	2013	2012	2011	
280.7	270.2	254.7	240.5	218.0	211.5	הכנסות ממסים (מיליארדי ש"ח)
2.8%	2.5%	2.6%	3.3%	3.4%	4.6%	שיעור הצמיחה (ללא השפעת הגז)
1.1%	**0.7%	0.5%	1.5%	1.7%	3.5%	מדד מחירים לצרכן
1.2	2.0	1.2	1.1	-0.7	1.1	גמישות (בניכוי שינויי חקיקה והכנסות חד פעמיות)

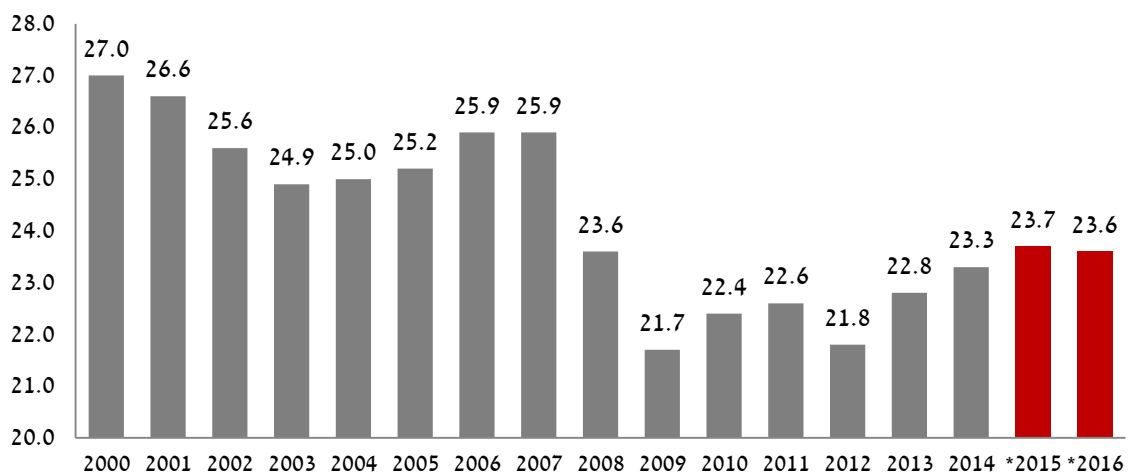
*תחזית עדכנית לספטמבר 2015.

**לאור הפער בין השינוי הצפוי במדד מחירים לצרכן ומדד מחירי התוצר, בחישוב הגמישות לשנת 2015 נלקח מדד המשלב את השינויים בשני מדדי המחירים במשקל שווה.

נטל המס

נטל המס בשנת 2014 עמד על 23.3 אחוזי תוצר. על פי התחזית, נטל המס יעלה במעט בשנים 2015-2016.

תרשים 9 – נטל המס (אחוזי תוצר)



*תחזית

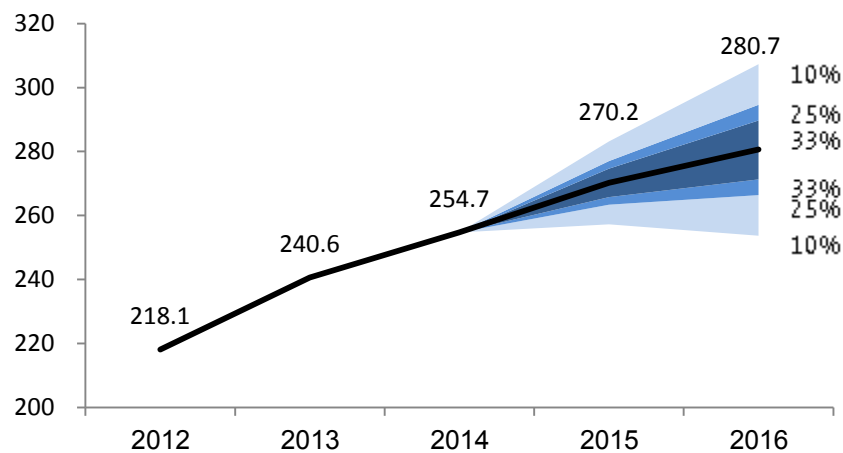
¹² תוצאה דומה התקבלה ב"אמדנים לפונקציית הכנסות ממסים בישראל", עדי ברנדר, סדרת מאמרים לדיון 2001.02, ינואר 2001. משיחת עדכון עם עדי ברנדר האומדן לגמישות הוא סביב אחד.

ניתוח סיכונים לתחזית גביית המסים

ניתוח סטטיסטי

תחזיות המסים לשנים 2015-2016 חושבו באמצעות מודל אקונומטרי. תחזית המודל לגידול בהכנסות ממסים מתבססת תחזיות למשתני המקרו (כגון צמיחה, תעסוקה ומחירים) ומתחשבת בשינויי החקיקה שצפויים להשפיע על הכנסות ממסים. התחזית לגביית המסים המופקת מהמודל משקפת את התרחיש הסטטיסטי הסביר ביותר. עם זאת, תחזית הגבייה, כמו כל תחזית סטטיסטית אחרת, איננה ודאית. הניתוח לעיל מציג את חוסר הוודאות הגלום בתחזית לגביית המסים באמצעות שיטת ה- VAR (Value at Risk). VAR הינו מושג מעולם ניהול סיכונים, שמבטא את ההפסד המקסימלי (במקרה שלנו במונחי גביית המסים) שייתכן בהסתברות נתונה. על פי ניתוח זה קיימת הסתברות קטנה מ-10% לכך שהגבייה בפועל בשנת 2016 תהיה נמוכה מהתחזית ב-13.0 מיליארד ש"ח. במילים אחרות, בהסתברות של 90% הגבייה ב-2016 תהיה גבוהה מ-267.7 מיליארד ש"ח (בהינתן שהגבייה בשנת 2015 תהיה בהתאם לתחזית).

תרשים 10 : ניתוח VAR לתחזית גביית המסים במספר רמות וודאות



פרק ה': תחזית ההכנסות האחרות

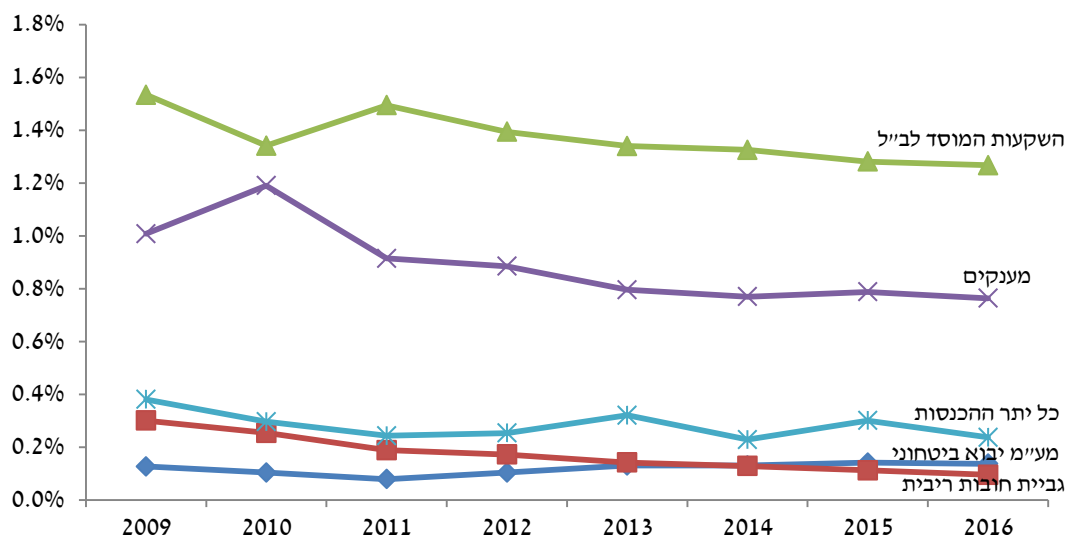
תחזית ההכנסות האחרות מושפעת בעיקר מתחזיות המאקרו, מההתפתחויות הכלכליות ומהתחזיות הדמוגרפיות, כפי שתוארו בפרקים הקודמים. תחזית זו כוללת חמישה סעיפי תקבולים: מלוות מביטוח לאומי, סיוע בטחוני, מע"מ על יבוא בטחוני, הכנסות מריבית ויתר ההכנסות (בעיקר הכנסות בגין דיבידנדים מחברות ממשלתיות ותמלוגים על אוצרות טבע). עריכת התחזיות נעשית באמצעות מודלים אקונומטריים, ובאמצעות סימולציות.

על רקע המשבר בכלכלה העולמית, בשלהי העשור האחרון חלה ירידה משמעותית בהכנסות האחרות של הממשלה. כך, בעוד שממוצע ההכנסות האחרות בשנים 2005-2008 עמד על 33.2

מיליארד ש"ח, בשנים 2009-2014 ירד ממוצע זה ל- 28.0 מיליארד ש"ח בלבד. במונחי תוצר, הירידה נרשמה במרבית רכיבי ההכנסות האחרות (ראה שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא). בשנים האחרונות, ובפרט מאז שנת 2012, ניכרת התאוששות מסוימת בהכנסות האחרות והן צפויות לעלות בשנת 2015.

תרשים 11: ההתפתחות ברכיבי ההכנסות האחרות

(באחוזי תוצר)



ההכנסות האחרות צפויות לעמוד על 29.9 מיליארד ש"ח בשנת 2015 ועל 29.7 מיליארד ש"ח בשנת 2016, זאת ללא שורת הצעדים המתוכננים בהצעת התקציב. הצפי לעלייה בהכנסות האחרות ב- 2015 נובע מצפי לגידול בסעיף יתר ההכנסות ובשווי שקלי גבוה יותר של הסיוע הביטחוני. ב- 2016 הצפי הוא לירידה בהכנסות בעיקר בשל ירידה בסעיף יתר ההכנסות.

לוח 11: תחזית תקבולי ההכנסות שאינן ממיסים בשנים 2009-2016

במיליארדי ₪ במחירים שוטפים

שנה	בפועל	מע"מ יבוא בטחוני	ריבית	מלוות מהביטוח הלאומי	יתר ההכנסות כולל גז	סיוע בטחוני	סה"כ הכנסות אחרות	סה"כ הכנסות אחרות ב- % תוצר
2009	בפועל	1.0	2.5	12.6	3.1	8.2	27.4	3.4%
2010	בפועל	0.9	2.2	11.8	2.6	10.4	27.9	3.2%
2011	בפועל	0.7	1.8	14.0	2.3	8.6	27.4	3.0%
2012	בפועל	1.0	1.6	14.0	2.5	8.9	28.0	2.8%
2013	בפועל	1.4	1.5	14.2	3.4	8.4	28.8	2.7%
2014	בפועל	1.4	1.4	14.5	2.5	8.4	28.3	2.6%
2015	תחזית	1.6	1.3	14.6	*3.4	9.0	29.9	2.6%

2016	תחזית	1.6	1.1	15.0	2.8	9.1	29.7**	2.5%
------	-------	-----	-----	------	-----	-----	--------	------

התחזית נערכה בספטמבר 2015.

* כולל הכנסות חד פעמיות כתוצאה מבוררות ים המלח.

** פערים נובעים מהפרשי עיגולים.

תחזית המסים מושפעת, בין היתר, מהערכת המצב בכלכלה בעולמית. ההערכות האלה אינן וודאיות. בפרק מוצגים שני תרחישים אפשריים של ההתפתחויות הכלכליות בעולם אשר ישפיעו על נתונים מקרו כלכליים בישראל, ובעקבות כך על גביית המסים בפועל.

בתרחיש האופטימי, התאוששות בצמיחה בגוש האירו תוביל לעלייה נוספת של 0.8 נקודות האחוז בצמיחת התוצר בישראל, לעלייה נוספת של 0.5 נקודות אחוז בתעסוקה ולעלייה נוספת של 5 נקודות אחוז במדדי הבורסה בהשוואה לנתוני תרחיש הבסיס. כתוצאה מכך, סך הכנסות המדינה יגדלו בכ-3.0 מיליארד ש"ח.

בתרחיש הפסימי, האטה בפעילות כלכלית בארה"ב או העמקת המשבר בגוש האירו, לצד האטה בהתרחבות הסחר העולמי, יובילו לירידה של 0.8 נקודות אחוז בצמיחת התוצר בישראל, לירידה של 0.5 נקודות אחוז בתעסוקה, וירידה של 5 נקודות אחוז במדדי הבורסה בהשוואה לנתוני תרחיש הבסיס. כתוצאה מכך, סך הכנסות המדינה יקטנו בכ-3.0 מיליארד ש"ח.

לוח 11: תחזית הכנסות המדינה: תרחישים

תרחיש			
מרכזי	אופטימי	פסימי	
280.7	283.4	278.0	הכנסות ממסים
29.7	30.1	29.3	הכנסות אחרות
310.4	313.5	307.3	סך ההכנסות

פרק ו': שינויי חקיקה מתוכננים והכנסות נוספות בשנת הכספים 2016

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2015-2016 שאישרה הממשלה נכללים צעדים שנועדו להניב הכנסות נוספות הדרושות להתכנסות לתקרת הגירעון. כמו כן הוחלט על הורדת שיעור המע"מ מ-18% ל-17% החל מה-1 באוקטובר 2015 ועל הפחתת שיעור מס החברות מ-26.5% ל-25% החל משנת המס 2016. בנוסף ולאור עודפי הגבייה בשנת 2015 והצורך להתכנס למסגרת הגירעון שאישרה הממשלה לשנים 2015 ו-2016 הוחלט על הקדמת הפרשה לקרן מס רכוש בהיקף של 1.5 מיליארד ש"ח משנת 2016 לשנת 2015. להלן פירוט הצעדים ותרומתם להכנסות המדינה לשנת 2016 כפי שהוצגו לממשלה.

לוח 13א: צעדים בתחום המסים

צעד התאמה	אומדן היקף הכנסות בשנת 2016, במיליארדי ש"ח
הפחתת הטבת המס על הפקדת המעביד לקרן הפנסיה ל-3 שנה ממוצע	0.3
תכנית אסטרטגית רשות המסים	0.3
עלות הורדות המסים	-5.7
השפעת שינוי מיסוי על עיתוי הגבייה שינוי עיתוי ההפרשה לקרן מס רכוש	1.7
סך כל הצעדים	-3.4
תחזית הגבייה ממסים ואגרות כולל הצעדים המתוכננים	277.3

לוח 13ב: צעדים בתחום הכנסות אחרות

צעד התאמה	אומדן היקף הכנסות בשנת 2016, במיליארדי ש"ח
שיטת הרישום של הכנסות מהמוסד ביטוח לאומי	3.85
משיכת תמלוגים רשות שדות תעופה	0.5
גביית דיבידנד חד-פעמי מחברות ממשלתיות	0.5
הארכת תקופת אכשרה לדמי אבטלה	0.075
תוספת הכנסות - שיבוב מחברות הביטוח (החזר הוצאות מביטוח הלאומי)	0.2
משיכת עודפים מקרן ניקיון	0.2
סך כל הצעדים	5.3
תחזית ההכנסות האחרות כולל הצעדים המתוכננים	35.0

נספח 1 – אופן חישוב גמישות ההכנסות ממסים ואגרות ביחס לתוצר

אומדן גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר חושב על בסיס נתוני הכנסות וצמיחה של שנתיים עוקבות, כאשר השנה הראשונה בכל צמד שנים הינה שנת בסיס. מנתוני הכנסות נוכו סכומים אשר התווספו לגביה בעקבות שינויי חקיקה (תוספתיים) או הכנסות בעלות אופי חד פעמי, וזאת על מנת שיהיה אפשר להשוות בין הנתונים וליצור אומדן בעל משמעות כלכלית.

כך לדוגמא, בשנת 2015 צפויה גביית המסים בסך 270.2 מיליארד ש"ח. ערך זה, לאחר ניכוי השפעת שינוי חקיקה תוספתיים ביחס לשנת 2014, בניכוי השפעת הכנסות חד פעמיות, עומד על 267.5 מיליארד ש"ח. ערך זה יש להשוות להכנסות בסך 252.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (גבייה בפועל של 254.7 מיליארד בניכוי הכנסות חד פעמיות והשפעת שינויי חקיקה), כך שהמסים צפויים לגדול בשנת 2015 ב-5.9 אחוזים. גידול זה, הוא נומינלי ובניכוי הגידול במדד המחירים המשלב מדד המחירים לצרכן ומדד מחירי התוצר, המסים צפויים לעלות ב-5.1 אחוזים. היות והצמיחה הצפויה בשנת 2015 (ללא השפעת הגז) עומדת על 2.5, הגמישות בשנת 2015 עומדת על 2.0.

לוח 14: אופן חישוב גמישות ההכנסות ביחס לתוצר ערכי ההכנסות במיליארדי ש"ח במחירים שוטפים

2016	2015		2015	2014	
280.7	270.2		270.2	254.7	הכנסות בפועל
	2.1		2.1	2.75	גבייה חד פעמית
				-1.0	השפעת מע"מ 0%
0.95	0.65		0.65	0.3	התאמות נוספות
279.8	267.5		267.5	252.7	הכנסות במונחי שנת בסיס
2.8%			2.5%		שיעור הצמיחה (ללא גז)
1.1%			0.7%		מדד מחירים רלוונטי*
1.2			2.0		גמישות

* בשנת 2015 - שיעור שינוי במדד מחירים המשקלל את מדד המחירים לצרכן ומחירי התוצר