

עדכון תוכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022 ("נומרטור")

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 40א(ט) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את העדכון לתוכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022 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 (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.

ביום 11 בפברואר 2018 הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2019, התשמ"ח-2018, תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022. בהתאם לכך, מוצע לעדכן את התכנית התלת-שנתית שאושרה לאחרונה.

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 מפורטים עיקרי השינויים שבין תכנית התקציב שפורסמה בחודש פברואר 2018, לבין התכנית המעודכנת המצורפת וכן עיקרי ההנחות ששימשו לצורך בניית התכנית המעודכנת.

בהתאם לאמור, מובאת לאישור הממשלה התכנית המעודכנת לשנים 2020 עד 2022.

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 יחס ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים*

סיווג ראשי: הצהרתי

סיווג משני: אחר

תחום פעולה עיקרי: אחר

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עדכון תכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) 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.

ביום 11 בפברואר 2018 הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2019, התשמ"ח-2018, תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אמנם הוראות סעיף 40א(א) לחוק אינן מתייחסות במפורש למצב שבו אושר תקציב מדינה לפני 1 ביוני של השנה שקדמה לשנת התקציב כך שישנן שתי תכניות תקציב תלת שנתית שאושרו על ידי הממשלה. עם זאת, במצב דברים זה מאחר שיש כבר תקציב מדינה מאושר יש מקום לעדכן את תכנית התקציב התלת-שנתית המאוחרת מביניהם.

בהתאם לכך, מוצע לעדכן את התכנית התלת-שנתית שאושרה לאחרונה.

בנוסף, הוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק קובעות את המועד האחרון שעל שר האוצר להגיש את התכנית התלת-שנתית לממשלה. מאחר שסמוך למועד האמור נפטרה אימו של שר האוצר נדרש פרק זמן קצר נוסף על מנת ששר האוצר יידרש לתכנית התלת-שנתית המעודכנת בטרם תוגש לממשלה. מכל מקום, אין בהגשת התכנית האמורה לממשלה לאחר המועד שנקבע לכך, ובפרט כאשר מדובר באיחור של מספר ימים ובשים לב לכך שלא עשויות להיות השלכות לאיחור כאמור, כדי לפגוע בחובה המהותית שנקבעה בחוק בעניין זה. ראו למשל: בג"צ 188/63 **בצול ואח' נ' שר הפנים ואח'**, פד"י יט (1) 337, 354 וע"מ 1386/04 **המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין** (פורסם בנבו).

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.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם

עדכון תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2019, הונחה על שולחן הכנסת, תכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022.

עוד נקבע בסעיף האמור כי עד ליום 1 ביוני, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה עדכון לתכנית התקציב האמורה בהתאם למרכיבים המפורטים בחוק. בהתאם לכך, הוכן עדכון לתכנית התקציב בהסתמך על תחזית ההוצאות וההכנסות העדכניות ביותר נכון למועד זה וכן בוצעה בחינה של עמידת התחזיות במגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות), כמפורט להלן.

נוכח פרק הזמן הקצר יחסית שחלף מיום 11 בינואר 2018, מועד אישור התקציב בממשלה והנחתה של תכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022 על שולחן הכנסת, עדכון התחזיות במועד זה תמציתי ומתמקד בעיקר בעדכון תחזית המקרו וכן תחזית הכנסות המדינה.

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 והמגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות.

בהתאם לסעיף 40א לחוק, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מנהל, תקנות, חוזים או תחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי לאותן פעולות. הוראה זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבין-לאומיים 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.

לנוחות הקוראים נתוני תכנית התקציב התלת-שנתית מוצגים גם במערכת "פיסקלי-דיגיטלי" שבאתר משרד האוצר בקישור שלמטה².

כלל הנתונים בנייר זה מוצגים במחירים שוטפים כל עוד לא צוין במפורש אחרת.

עדכון תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022

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

² <https://public.tableau.com/profile/mof.budget>

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.

הניסיון העולמי וכן מחקרים של גופים בין-לאומיים שונים וביניהם קרן המטבע הבין-לאומית (ה-IMF), מראים כי היכולת של ממשלות 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 משך הזמן שייקח לכלכלה להתאושש מהמשבר.

על-פי התחזיות הקיימות לגבי מחויבויותיה התקציביות של הממשלה ולגבי הכנסות המדינה לשנים 2020-2022, לצורך עמידה במגבלות הפיסקליות, יידרשו בכל אחת מהשנים האמורות צעדי התאמה לצורך התכנסות לתקרת הגירעון בלבד, זאת בהתאם לנתונים הידועים נכון למועד זה, ובהתאם למתואר בטבלה שלהלן.

שנת 2022	שנת 2021	שנת 2020	
441.4	426.2	412.0	סך הוצאות הממשלה
442.4	426.2	412.0	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
-1.0	0.0	0.0	התאמות נדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
442.0	425.8	411.6	הוצאה לחישוב מגבלת הגירעון
402.10	385.60	370.50	תחזית הכנסות המדינה
39.9	40.2	41.1	גירעון חזוי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה
31.4	33.7	35.8	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
8.5	6.6	5.3	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר
7.5	6.6	5.3	סך צעדי התכנסות נדרשים
2.00%	2.25%	2.5%	גירעון מותר באחוזי תוצר
2.5%	2.7%	2.9%	גירעון תוצאתי

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2019 לבין 2022 יעמוד על כ-15.0 מיליארד ש"ח, כך שתקציב המדינה צפוי לגדול מכ-397.4 מיליארד ש"ח בשנת 2019, לכ-412.0 מיליארד ש"ח בשנת 2020, לכ-426.2 מיליארד ש"ח בשנת 2021, ולכ-442.4 מיליארד ש"ח בשנת 2022. הגידול האמור משקף גידול ריאלי ממוצע שנתי בהוצאות הממשלה של כ-3.0% בין השנים 2019 עד 2022. האמור לעיל הוא בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת על כ-2.7% בשנה ולחריגות מנוסחה זו,

בגובה 0.7% לשנת 2020. חריגה זו עוגנה בחוק המסגרות במסגרת הליך אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018.

הוצאות הממשלה בשנים 2020 עד 2022 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט, הסכמים המחייבים את המדינה, סיכומים תקציביים בין משרדי ממשלה והכול בהנחה שהממשלה שומרת על רמת הפעילות הנוכחית שלה.

היקף הוצאות הממשלה בשנים 2020 עד 2022 הוא 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 מאזנת.

ללא שינויי מדיניות, הגידול השנתי הממוצע בהיקף מחויבויות הממשלה בשנים 2020 עד 2022 עומד נכון להיום על כ-14.7 מיליארד ש"ח, כך שהיקף מחויבויות הממשלה צפוי לגדול מכ-397.4 מיליארד ש"ח בשנת 2019, לכ-412.0 מיליארד ש"ח בשנת 2020, לכ-426.2 מיליארד ש"ח בשנת 2021, ולכ-441.4 מיליארד ש"ח בשנת 2022.

משכך, לנוכח צעדי המדיניות שהתקבלו במועד אישור תקציב המדינה לשנת 2019, ובראשם הפחתה רוחבית בתקציבי הממשלה בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022, בהתאם למצב הקיים, לא תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההוצאה לצורך התכנסות למסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק.

נוכח הפער המשמעותי בין תחזית המחירים לשנים 2020 ואילך לבין הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות שלפיה מוצמדת מגבלת ההוצאה (ממוצע שלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לאותה שנת תקציב), הנחת העבודה היא כי לא יידרשו התאמות משמעותיות לצורך כינוס הוצאות הממשלה ל-"**סכום ההוצאה הממשלתית המותרת**" כהגדרתו בחוק.

על מנת לעמוד בתקרת הגירעון הקבועה בחוק המסגרות תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההכנסה או צעדי התכנסות בצד ההוצאה בהיקף של כ-5.3 מיליארד ש"ח בשנת 2020. לאחר ביצוע צעדי התאמה פרמננטיים כאמור יידרשו בשנת 2021 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-1.3 מיליארד ש"ח. מעבר לביצוע צעדי ההתאמה הפרמננטיים לשנים 2020 ו-2021 כאמור לעיל, יידרשו בשנת 2022 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-0.9 מיליארד ש"ח.

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 הניתנים לאזרח. בנוסף לכך, ככל שהממשלה תקבע תקרת גירעון נמוכה יותר מזו הקבועה כיום בחוק המסגרות ותעמוד בה, כך נטל תשלומי הריבית בגין החזרי חוב בשנים הבאות יפחת באופן שייווצר חיסכון תקציבי, אשר ימתן את הצורך לבצע הפחתות בתקציבים האזרחיים או באלו הביטחוניים.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההכנסה הם הרחבת בסיס המס, היינו: ביטול של פטורים קיימים במערכת המס, העלאה של שיעורי המס הקיימים וכן הרחבת בסיס הגבייה באמצעות טיפול בפרצות מס.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

2022	2021	2020	2019	(במיליארדי ש"ח)
441.4	426.2	412.0	397.4	סך הוצאות הממשלה
93.4	91.4	90.2	87.3	הביטחון והסדר הציבורי
205.6	196.9	186.9	177.8	השירותים החברתיים*
30.3	29.4	28.7	27.4	תשתיות
20.5	20.4	20.6	20.6	משרדי המטה
5.5	5.5	5.9	5.9	ענפי המשק*
59.2	56.2	54.4	52.3	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
26.9	26.5	25.4	26.3	הוצאות אחרות
442.4	426.2	412.0	397.4	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות

* המספרים לשנת 2019 מובאים לצרכי השוואה בלבד, שכן תקציב המדינה לשנה האמורה כבר אושר ואינם חלק מתכנית התקציב התלת שנתית.

** בהצעת התקציב לשנת 2019, ועל כן גם בפרסום הנוכחי, הועבר סעיף תעסוקה (36), בחיקף של כ-3.6 מיליארד ש"ח, מאשכול התקציב 'ענפי המשק' לאשכול התקציב 'שירותים חברתיים'; נתוני הפרסום הקודם עודכנו בהתאמה לכך.

- בשל פרק הזמן הקצר ממועד אישור הצעת תקציב 2019 בממשלה לקראת הגשתה לכנסת (ינואר 2018), לא בוצע בשלב זה עדכון מלא של תחזית ההוצאה אלא רק בחינה נקודתית של הוצאות חדשות שהתבהרו בפרק הזמן שמינואר ועד מועד זה ופורט בהמשך.

עיקרי השינויים בתוכנית התלת-שנתית

מסמך זה כאמור, מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקאלית לשנים 2020 - 2022 תוך התייחסות לשינויים העיקריים שהתרחשו ממועד בניית התקציב לשנת 2019 ועד למועד פרסום המסמך.

תקציב המדינה לשנת 2019 אושר בממשלה, ביום 11 בינואר 2018. בהתאם לכך הנתונים עליהם מתבסס התקציב המאושר לשנת 2019 גובשו כשנה לפני תחילתה של שנת התקציב 2019. בהתאם יתכנו שינויים בהנחות העבודה ביחס לתקציב בין מועד הכנת התקציב לשנת 2019 ואישורו למועד תחילת העבודה לפי תקציב זה, עם תחילה של השנה הקלנדרית.

בנוסף החלטת ממשלה מס' 3409 מיום 11 בינואר 2018 (להלן – **החלטה 3409**) הנחתה את שר האוצר להביא לאישור הממשלה, במהלך שנת 2019 דו"ח לעניין קיום הפרשים מהמסגרות הפיסקאליות המאושרות בחוק וזאת לאחר בחינת היקף התחייבויות הממשלה והכנסות המדינה אל מול הצפי בתחזית התקציב.

בשים לב לאמור לעיל, מאחר ופרק הזמן שחלף ממועד הכנת תחזיות התקציב ועד למועד הכנת עדכון זה הוא קצר יחסית, היקף שינוי ההנחות ההוצאה ביחס לפרסום הקודם מצומצם מאוד כפי שמפורט להלן.

יוער כי נוכח קצב ביצוע התקציב הגבוה בשנת 2018 והשינויים בהנחות המפורטים להלן ביחס לשנים 2019 ואילך, ניתן להעריך ברמת ודאות גבוהה, כבר בשלב זה, כי היקף ההוצאה התקציבית בשנת 2019 צפוי לעמוד על 100% מתוך תקציבי המשרדים ואף למעלה מכך.

להלן מפורטים עיקרי השינויים בתחזית ההוצאה לשנים 2019 ואילך הידועים נכון למועד זה:

הרשות לניצולי שואה – ביום 11 במרץ 2018 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3661, שעניינה מיצוי זכויות, מינוי מתכלל ושיפור המענים לניצולי שואה, אשר במסגרתה הוחלט כי יוקם צוות בראשות סגן שר האוצר, אשר יבצע פרויקט מיצוי זכויות בקרב כלל הזכאים להטבות מן הרשות לניצולי שואה, ובין קשישים העשויים להיות זכאים להטבות מהרשות על פי גילם וארץ מוצאם. לנוכח האמור, התחזית היא גידול של כ-100 מיליון ש"ח בתקציב הרשות לניצולי שואה בשנים 2019 ואילך, עקב הגידול במספר הזכאים להטבות מהרשות.

משרד האנרגיה – בהתאם לסעיף 16 להחלטת הממשלה מס' 2592 מיום 2 באפריל 2017, המדינה תעביר לחברת נתיבי גז לישראל (נתג"ז) סכום של 100 מיליון ש"ח לצורך השתתפות בהקמת מקטע של מערכת הולכה למאגרים קטנים. במהלך הרבעון הראשון של 2018 נחתם הסכם בין המדינה ונתג"ז לעניין זה. בהתאם לכך, אבני הדרך שבגינן צפויה ההוצאה אמורות להבשיל בשנתיים הקרובות נתון שלא היה ודאי במועד הפרסום האחרון.

משרד השיכון – במטרה להגביר את אטרקטיביות מכרזי מחיר למשתכן בפריפריה, ביום 7 במאי 2018 אישר קבינט הדיור תיחת תכנית מחיר למשתכן למשפרי דיור, וזאת בפרויקטים שנכשלו בעבר וכן בפרויקטים עתידיים בפריפריה. הגדלת אטרקטיביות תכנית מחיר למשתכן צפויה להביא להצלחה רבה יותר של מכרזים לשיווק קרקע בשיטה זו ביחס למה שהונח בפרסום האחרון.

תאגיד השידור הציבורי – בחודש מאי 2019 אמורה להתקיים בישראל תחרות הזמר הבינלאומית – "האירוויזיון". נכון למועד זה טרם נקבעו המקורות התקציבים למימון הפקת האירוע, בין אם אלו יגיעו מתקציב תאגיד השידור, מאיגום משרדי ממשלה או ממקור תקציבי אחר.

משרד התחבורה – לאור מצב הגודש בדרכים, ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה פיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים, הואץ קצב הביצוע בפרויקטים להסעת המונים והוחלט על הקמת צירי העדפה נוספים לתחבורה ציבורית במטרופולינים. כמו כן, לאור הצפיפות ברכבת הוחלט בשנת 2018 על רכישת 48 קרונות נוספים על ידי חברת רכבת ישראל. בנוסף, ממועד הפרסום האחרון חלו שינויים בהוצאות הסובסידיה לתחבורה ציבורית הנובעים מחתימה צפויה על הסכם הפעלה עם חברת אגד וכן שינויים במחירי הדלק. נוכח שינויים אלו היקף ההוצאה על תחבורה צפויה לגדול בשנים הקרובות מעבר לצפי ממועד הפרסום האחרון.

משרד הכלכלה – בתחילת שנת 2018 הציגה חברת אינטל לגורמי המקצוע בממשלה תכנית השקעות בגובה כ-18 מיליארד ש"ח בשנים 2018-2020 באתר הייצור בקרית גת. במסגרת זו, החברה הציגה את בקשתה לקבלת הטבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. לאחר בחינה כלכלית מקיפה שהתבצעה בחודשים האחרונים לגבי כדאיות ההשקעה, הצוות המקצועי במשרדי האוצר והכלכלה והתעשייה מצא לנכון להמליץ על מתן מענק בגובה של 700 מיליון ש"ח בגין ההשקעה, וזו צפויה בסבירות גבוהה להיות מאושרת על ידי מינהלת רשות ההשקעות שהינה הגורם המוסמך לכך, בפריסה בין השנים שתיקבע בהמשך. החלטה זו מותנית באישור הממשלה, לרבות אישור של מקור תקציבי, אשר תכלול נקיטה בפעולה מאזנת, וזאת באמצעות שימוש בתקציב שהוקצה במסגרת סעיף 10 להחלטה 3409, או במקור אחר כפי שתקבע הממשלה.

כמו כן, לעניין זה יש לציין כי הומלץ על ידי הצוות המקצועי, כי במידה וחברת אינטל העולמית תבצע בעתיד השקעה אסטרטגית בישראל לשדרוג טכנולוגי בהיקף משמעותי, בהתאם לתנאים שייקבעו, ובכפוף לבחינה שתבוצע על ידי גורמי המקצוע, תוכל לקבל החברה לפחות 700 מיליון ש"ח כמענק בגין השקעה עתידית זו. תקציב זה, אינו נלקח בשלב זה בהנחות העבודה לעניין תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2020-2022.

בהמשך המסמך מופיעים מספר גורמי סיכון נוספים הנוגעים להתחייבות חדשות אשר ידועות במועד זה ויכולות להתממש בסבירות גבוהה במהלך השנים 2019 – 2022.

נוכח השינויים בתחזית ההוצאה המפורטים לעיל, בשנת 2019 צפוי להיעשות שימוש מסוים בתקציב שהוקצה במסגרת סעיף 10 להחלטה 3409 לצורך מימון התחייבויות תקציביות קיימות של הממשלה וזאת טרם הפניית יתרת תקציב ההתאמות לצרכי מדיניות חדשים.

הכנסות הממשלה בטווח הבינוני

חלק זה מעדכן את התחזיות המקרו-כלכליות ותחזית הכנסות המדינה שפורסמו בחודש פברואר 2018 במסגרת תכנית התקציב לשנת 2019 (על בסיס תחזיות שנערכו בחודש אוקטובר 2017). בהמשך החלק תוצג המתודולוגיה לעריכת התחזית, עדכון התחזית לגבי סביבה מקרו כלכלית וכן תחזיות להכנסות ממסים, אגרות והכנסות אחרות. בנוסף, יפורטו בקצרה ההתפתחויות בשנים 2017 ו-2018 והרקע לעדכון.

התחזית הקודמת לטווח הבינוני פורסמה במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022 שנכללה כחלק מחוברת עיקרי התקציב לשנת 2019. מאז שנת 2016 כל העדכונים בתחזיות

מפורסמים באופן שוטף באתר משרד האוצר³. במהלך תהליך עדכון התחזית נערכה התייעצות עם נציגי בנק ישראל וכן מומחים מהמגזר הפרטי במסגרת תהליך תחזית הקונצנוס. התייעצויות אלו מהוות חלק מבני בתהליך ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

מתודולוגיית חיזוי והנחות לתחזית הגבייה

בשל אופק התחזית הרחוק, הצפי להכנסות הממשלה לשנים 2018 עד 2022 נערך בשני שלבים כדלקמן:

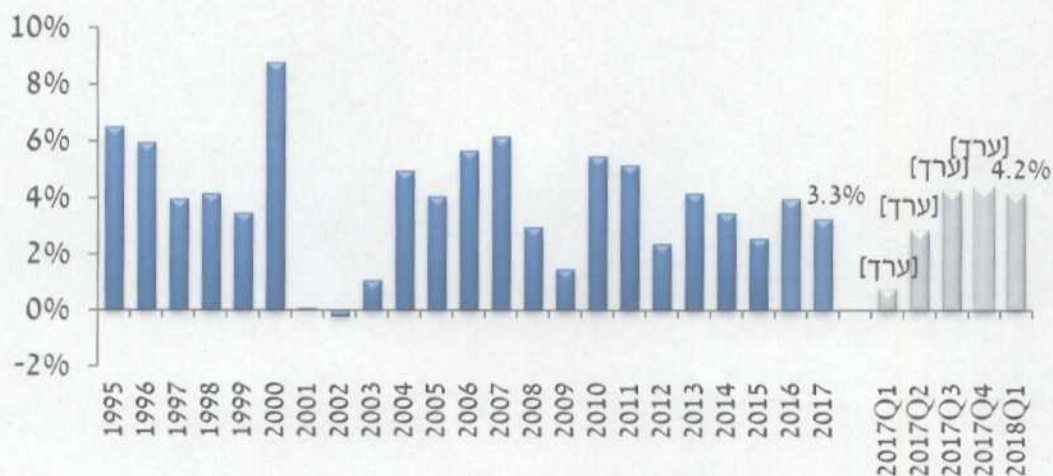
- התחזית לשנים 2018-2019 בוצעה באמצעות מודל אקונומטרי הקושר בין הכנסות המדינה למגוון משתנים כלכליים (כגון: צמיחה, תעסוקה, שערי חליפין ומחירים).
- התחזית לשנים 2020 עד 2022 מבוססת על תרחיש מרכזי המשקף את פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הבינוני תוך התאמות לאירועים צפויים בקנה מידה משמעותי והנחות אחרות ביחס לקצב גידול המחירים ומצרפי שוק העבודה, תוך הנחה לגבי גמישות נורמטיבית של ההכנסות ממסים וההכנסות האחרות.

תחזית הצמיחה

מגמות כלכליות

בשנת 2017 נרשם קצב צמיחה הקרוב לפוטנציאל, שעמד על 3.3%. השקעות במפעל אינטל והקדמת שחרור כלי רכב חדשים מהמכס שבוצעו בשנת 2016 השפיעו באופן שלילי על קצב הצמיחה השנתי ב-2017, שעשוי היה להיות גבוה יותר. קצב צמיחה זה בא לידי ביטוי בהתרחבות מהירה יחסית של היצוא. בתוך כך, יצוא השירותים (בעיקר תוכנה, מו"פ ותיירות) המשיך להתרחב בקצב מהיר, ולראשונה מזה שנתיים נעצרה הירידה ביצוא הסחורות. במקביל, נמשכה ההתרחבות בצריכה הפרטית (כאמור הושפעה שלילית מהסטה של יבוא רכבים בשלהי שנת 2016). בחמשת השנים האחרונות היווה הגידול בצריכה הפרטית מנוע צמיחה עיקרי.

קצב הצמיחה בשנים 1995 עד 2018

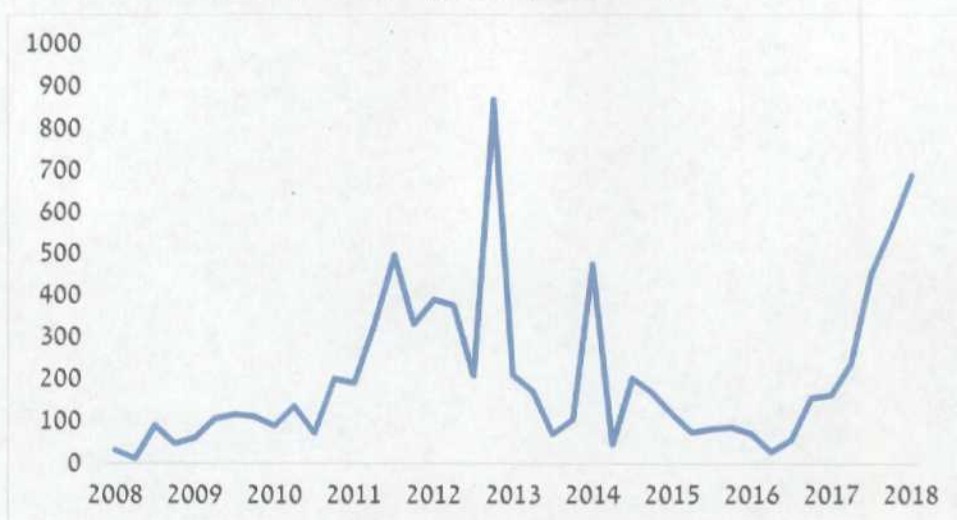


³ הקישור לעמוד התחזיות: <http://mof.gov.il/ChiefEcon/Pages/DevelopmentAndIncomeForecast.aspx>

מקור: למ"ס.

הצמיחה המהירה נמשכה גם ברבעון הראשון של שנת 2018. בתוך כך, נמשכה ההתרחבות **בצריכה הפרטית**, בדגש על יבוא מוצרי בני קיימא (בעיקר מכוניות). עם זאת, היות והיקף היבוא של כלי רכב ששימש לחישוב נתוני התוצר היה גבוה בהשוואה להיקף המסירות בפועל, יתכן ויחול קיזוז ברבעונים הבאים. סוגיה זו תרמה גם לגידול בהיקף **ההשקעות** (שכוללות גם את רכבי הליסינג). עם זאת, ההשקעות ברבעון הראשון הושפעו מהעלייה המחודשת בהשקעה בתשתית הגז במסגרת החיבור של שדות נוספים לתשתית ההולכה בישראל. השקעות אלו צפויות להימשך בשנים הקרובות. **הצריכה הציבורית** גדלה משמעותית בעיקר לאור הגידול ביבוא הביטחוני. לבסוף, נמשך השיפור בהיקף **היצוא**, בעיקר בזכות המשך ההתאוששות ביצוא הסחורות לאחר תקופת קיפאון ממושכת. זאת, לצד המשך הגידול המהיר ביצוא השירותים (המשקף במידה רבה את פעילות ענפי ההי-טק).

השקעה במכונות וציוד בענף כריה וחציבה (בעיקר תשתית הגז)
(מיליוני ש"ח לרבעון, במחירים קבועים)



מקור: למ"ס.

במקביל, שוק העבודה נמצא קרוב לתעסוקה מלאה (טווח קצר⁴). בתוך כך, נמשכה הירידה בשיעור האבטלה לצד ירידה מסוימת בשיעור ההשתתפות. עצירת הגידול בשיעור ההשתתפות עלולה להוות סימן אזהרה לגבי השפעת השינוי בתמהיל כוח העבודה על שוק העבודה העתידי. לאור זאת, ישנה חשיבות רבה להימנע מפגיעה בתמריצים להצטרפות לשוק העבודה. השכר המשיך לעלות בקצב מהיר מאז שנת 2014, וזאת מעבר לקצב גידול בפריון העבודה. הגידול בשכר בשנים האחרונות התמקד בבעלי השכר הנמוך (בעקבות העלאת שכר המינימום) ובמועסקים בענפי ההי-טק (עקב מחסור בכוח אדם מיומן). עליות השכר נמשכו גם במהלך תחילת 2018, בין השאר על רקע יישום הפעימה האחרונה בעליית שכר המינימום.

⁴ ההגדרה "תעסוקה מלאה" אינה כוללת התייחסויות לאלו אשר לא מחפשים עבודה באופן פעיל.

קצב האינפלציה נמצא מתחת לטווח היעד זה השנה החמישית ועמד באפריל על 0.4%. על-פי התחזית, קצב האינפלציה צפוי להתכנס לטווח היעד במחצית השנייה של 2019. בשוק ההון מדדי המניות רשמו השנה מגמה מעורבת, וזאת לאחר שנת 2017 בה עלה מדד תל-אביב 125 בכ-5% ומדד ה-S&P500 עלה בשיעור כפול מזה. הגאות בשווקי ההון בעולם ממשיכה לתמוך בהשקעות בקרנות הון סיכון בישראל, במכירת חברות הזנק וכן במכירת חברות גדולות.

בעולם, בולטת ההתאוששות בהיקפי הסחר שהחלה כבר בשנה שעברה. יתר על כן, נתוני הצמיחה המרשימים בארה"ב לצד צמיחה מאוזנת יותר באירופה (צמצום פערי הצמיחה בקרב מדינות גוש האירו) ממחישים את השיפור בכלכלה הגלובלית. הפעילות הכלכלית בעולם עדיין נמצאת בשלב ההתאוששות במסגרת מחזור העסקים מאז המשבר הגלובלי בשנת 2008. ההערכות להמשך הצמיחה בעולם מתבססות בחלקן על מדיניות פיסקלית מרחיבה בארה"ב לצד המשך מדיניות מוניטרית מרחיבה בגוש האירו וביפן. נראה כי הסבירות למלחמות הסחר, שאיימו לאחרונה על הפעילות הכלכלית העולמית ויצרה חוסר וודאות רב, פחתה בתקופה האחרונה. לצד זאת, נותרו סיכונים גלובליים ומקומיים משמעותיים, שיפורטו בסופו של מסמך זה.

עדכון תחזיות מקרו כלכליות

כאמור לעיל, התחזית המקרו-כלכלית המוצגת בחלק זה נבנתה בשני שלבים. בשלב הראשון, בוצעה תחזית אקונומטרית לשנים 2018 עד 2019 ובהמשך מוצגים אומדנים לשנים 2020 עד 2022 המבוססים על תרחיש הבסיס ומניחים גמישויות נורמטיביות ביחס לאינדיקטורים כלכליים עיקריים.

כל המודלים שבהם נעשה שימוש לצורך ביצוע התחזית, הן לטווח הקצר והן לטווח הבינוני 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 ברמה העולמית ובמקרים של שינויי חקיקה שהיו ידועים במועד ביצוע התחזית. הצפי להכנסות המובא בסעיף הזה מניח כי מדיניות המס לא תשתנה וצעדי המדיניות שאושרו בתקציב לשנת 2019 יוותרו ללא שינוי.

להלן התחזיות המקרו-כלכליות המרכזיות העדכניות בהשוואה לתכנית התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022 שפורסמה (נספח לחוברת המחליטים תקציב 2019, פורסם בינואר 2018):

קצב צמיחת התוצר הריאלי ומרכיביו

2019 עדכון	2019 תקציב*	2018 עדכון	2018 תקציב*	2017 בפועל	
3.4%	3.1%	3.5%	3.2%	3.3%	תמ"ג
3.3%	3.4%	4.2%	3.6%	3.3%	צריכה פרטית
4.4%	4.3%	3.1%	3.4%	3.2%	צריכה ציבורית
3.3%	2.5%	4.3%	1.3%	4.1%	השקעה גולמית

יצוא	3.6%	4.8%	6.4%	4.1%	4.6%
יבוא	4.8%	4.6%	8.1%	5.1%	5.3%

מועד עריכת תחזיות – מאי 2018.

* תחזיות לשנים 2018-2019 כפי שנכללו בתקציב לשנת 2019.

מדד המחירים

ממוצע לעומת ממוצע השנה הקודמת	2017 בפועל	2018 תקציב	2018 עדכון	2019 תקציב	2019 עדכון
	0.2%	0.7%	0.6%	1.1%	1.1%

שוק העבודה

	2017 בפועל	2018 תקציב	2018 עדכון	2019 תקציב	2019 עדכון
<u>שכר</u>					
שינוי שנתי במחירים קבועים (באחוזים)	2.8%	1.9%	1.9%	1.0%	1.4%
<u>מועסקים</u>					
שינוי שנתי במספר המועסקים (באחוזים)	2.4%	2.1%	2.1%	1.9%	2.2%
שיעור אבטלה (באחוזים)	4.2%	3.9%	3.7%	3.9%	3.5%
שיעור ההשתתפות (באחוזים)	64.0%	64.0%	63.8%	64.0%	63.8%

קצב הצמיחה החזוי בשנת 2018 עודכן כלפי מעלה ל-3.5% וזאת לאור עדכונים חיוביים בתחומי ההשקעות, הצריכה הפרטית והיצוא. מבחינת הרכב הצמיחה, העדכון הגדול ביותר חל ברכיב **ההשקעות**. הגידול בהשקעות צפוי בשני תחומים: תשתית הגז והרחבת קיבולת ייצור במפעל אינטל בדרום. תחזית התקציב המקורית הניחה כי תחלנה עבודות בתחום תשתית הגז כבר בשנת 2018 אך בעת עריכת תחזית הקודמת לא היה ידוע מועד תחילת ההשקעות. במקביל, הודיעה לאחרונה חברת אינטל כי תבצע בשנים 2018-2020 השקעה מקיפה להרחבת כושר הייצור במפעל בקריית גת. ההשקעה תכלול יבוא ציוד מתקדם וכן עבודות בניה במפעל.

הגידול **בצריכה הפרטית** משקף במידה רבה את נתוני הרבעון הראשון שפורסמו לאחרונה, אשר הצביעו על הגידול ביבוא מכוניות. לאור הגידול הניכר בהיקף היבוא, אל מול מסירות כלי רכב לצרכנים בהיקפים נמוכים יותר, צפוי כי יחול קיזוז מסוים ברבעונים העוקבים. שאר הגורמים המשפיעים על הצריכה הפרטית נותרו חיוביים: אינפלציה מתונה יחסית בשילוב ריבית נמוכה, המשך השיפור בתעסוקה והגידול בשכר לצד צעדי הממשלה להוזלת יוקר המחיה.

במקביל בוצע עדכון כלפי מעלה של תחזית היצוא, בעיקר לאור הנתונים שפורסמו לגבי הרבעון הראשון. על פי הנתונים, ישנו שיפור ניכר ביצוא הסחורות, מעבר לצפי הגלום בתחזית התקציב. העדכון הבולט חל בתחזית יצוא סחורות (ללא יהלומים), ובמקביל שיצוא השירותים ממשיך לצמוח בקצב מהיר, כצפוי בתחזית התקציב המקורית.

להלן תחזית הצמיחה העדכנית של משרד האוצר לשנים 2018 עד 2019, בהשוואה לתחזית הצמיחה של בנק ישראל, קרן המטבע הבינלאומית וארגון ה-OECD:

2019	2018	
3.4	3.5	משרד האוצר
3.5	3.4	בנק ישראל
3.5	3.3	קרן המטבע
3.4	3.5	OECD

הנחות מרכזיות בתחזיות המקרו לטווח הבינוני:

אינפלציה	מחירי התוצר	צמיחה	
1.3%	1.3%	3.3%	2020 (תרחיש)
1.6%	1.6%	3.1%	2021 (תרחיש)
2.0%	2.0%	3.0%	2022 (תרחיש)

תחזית ההכנסות מבוססת על תרחיש מקרו-כלכלי מרכזי, לפיו קצב הצמיחה יהיה בסביבות ה-3%, שהוא פוטנציאל צמיחת המשק בטווח הבינוני-קצר. עם זאת, בתקופת התכנית התלת-שנתית תחילת הפקת הגז משדות נוספים צפויה לתרום לצמיחה בשנים 2020-2022. בשלב הראשון התרומה לתוצר תהיה מוגבלת על ידי הביקוש המקומי, אשר אינו גדול דיו בכדי לקלוט את מלוא פוטנציאל ההפקה של שדות תמר לווייתן וכריש יחדיו. הערכה לגבי תרומת הפקת הגז נכללת בתרחיש הבסיס לצמיחה בשנים אלו. יצוא הגז, אשר יחל ככול הנראה מעבר לאופק התכנית התלת-שנתית, צפוי להביא לתרומה נוספת לצמיחה במועד תחילתו. במקביל, סיום שלב ההשקעה והגידול הצפוי ביצוא של חברת אינטל תורם לעדכון בשיעורי הצמיחה הצפויים.

בתחום האינפלציה ההנחה היא שבנק ישראל יפעל לכנס את קצב האינפלציה למרכז היעד הממשלתי (1 עד 3 אחוזים). עם זאת, חשוב לציין כי יעד האינפלציה אינו מושג מאז שנת 2014, כך שתקופת ההתכנסות ליעד עלולה להיות ארוכה. ההנחה בתרחיש הבסיס כי קצב האינפלציה יתכנס למרכז היעד לקראת סוף תקופת התכנית התלת-שנתית (2022). בדומה לשנת 2017, מחירי התוצר צפויים לצמוח בקצב הדומה לאינפלציה. הנחה זו היא תוצאה של שתי מגמות מנוגדות: הגידול הריאלי בשכר תורם לעלייה במחירי התוצר ומנגד מגמת התיסוף פועלת להקטנת העלייה. האוכלוסייה צפויה לגדול על פי תרחיש הביניים של תחזית הלמ"ס.

מגמות בהכנסות הממשלה בשנת 2018

בחודשים ינואר-אפריל 2018 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-106.1 מיליארד ש"ח, עליה ריאלית של 5.7% לעומת התקופה המקבילה אשתקד. בתוך כך, הכנסות ממסים ישירים עלו בשיעור של 5.1% וההכנסות ממסים עקיפים עלו ב-5.9%. יש לציין ששיעורי שינוי אלו אינם מנוכים מהשפעות שינויי מדיניות והכנסות חד פעמיות. כך, יוזכר כי רבעון הראשון של 2017 התקבלו הכנסות בסך 1.2 מיליארד ש"ח בגין עסקה של מכירת חברה אחת, בסעיף **מסים**

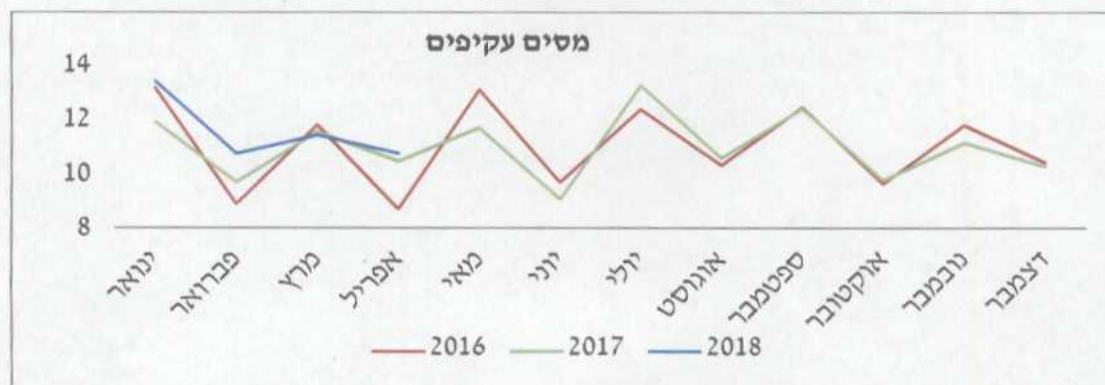
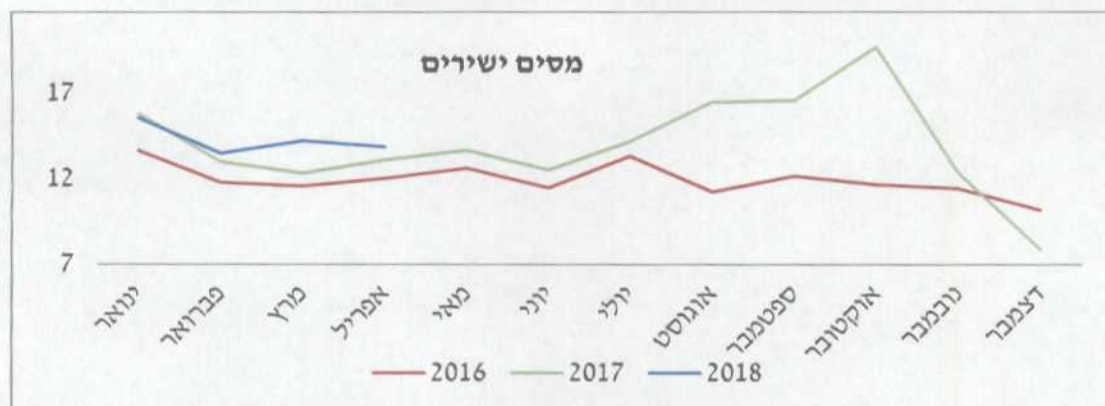
ישירים. ברקע להמשך העלייה בגביית המסים הישירים המשך השיפור בתעסוקה ושכר לצד רמות שיא בשוקי ההון ובפעילות הכלכלית.

שיעור הגידול בגבייה בסעיף **מסים עקיפים** מושפע לחיוב מהקדמת רכישת המכוניות לדצמבר 2016 (שהקטין את ההכנסות ברבעון הראשון של שנת 2017). בנוסף, הגביה במסים עקיפים ברבעון הראשון של 2018 כוללת את השפעת הורדות המכסים ומיסי הקנייה (שלא היו בתוקף ברבעון הראשון של 2017). בתוך כך, היקף יבוא המכוניות ברבעון הראשון של 2018 היה גבוה יחסית, בפרט בהשוואה למספר המכוניות שנמסרו בפועל. לפיכך ייתכן כי בהמשך השנה יחול קיצוץ מסוים בהכנסות מרכיב זה.

הכנסות ממסים ואגרות בחודשים ינואר עד אוגוסט
(בשנים 2017 ו-2018, במיליארדי ש"ח)

מסים ישירים	ינואר-אפריל 2017	ינואר-אפריל 2018	שיעור שינוי ריאלי
מסים עקיפים	43.7	46.4	5.9%
אגרות	2.1	2.4	14.4%
סה"כ	100.1	106.1	5.7%

הכנסות המדינה ממסים בשנים 2016 עד 2018
(בחלוקה למסים ישירים ועקיפים, במחירים שוטפים, מיליארדי ש"ח)



השפעת צעדי מדיניות על התחזיות לשנים 2020 עד 2022

רוב צעדי המדיניות אשר נכללו בספר התקציב משפיעים על בסיס המס, ולכן ישפיעו על תחזית ההכנסות לשנים הבאות. שינוי עיתוי ההפרשה לקרן מס רכוש הוא צעד זמני ואינו נכלל בתחזית משנת 2021 ואילך.

עדכון תחזית ההכנסות לשנים 2022-2018

תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2018 עודכנה כלפי מעלה ב-1.4 מיליארד ש"ח בעקבות עדכון תחזיות מאקרו ועודף הכנסות לעומת פריסת התחזית ברבעון הראשון של שנת 2018. העדכון כלפי מעלה בתחזית ההכנסות בשנת 2019 מסתכם ב-1.5 מיליארד ש"ח. יצוין כי העדכון מתבסס על תוצאות המודל עד רבעון ראשון 2018 כולל. בחודשים אפריל-מאי מסתמנת התמתנות מסויימת בקצב הגידול בהכנסות.

עדכון לתחזית הכנסות המדינה לשנים 2018 ו-2019

שנת תקציב רלבנטית: מועד התחזית:	2018 תקציב	2018 עדכון	2019 תקציב	2019 עדכון
הכנסות ממסים ואגרות	307.6	309.0	323.2	324.7
מזה:				
מסים ישירים	163.6	164.0	171.5	173.0
מסים עקיפים	137.5	138.1	145.0	144.6
אגרות	6.5	7.0	6.7	7.0
סך הכנסות אחרות	31.1	31.1	30.5	30.5
סך ההכנסות	338.7	340.1	353.7	355.2

התחזיות המוצגות הן ללא השפעת צעדי חקיקה בתחום המסים שנכללו במסגרת התקציב בסך 0.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018, 0.1- מיליארד ש"ח בשנת 2019 וצעדי מדיניות בסך 3.1 מיליארד ש"ח בתחום הכנסות אחרות בשנת 2019. אי-ביצוע מסתמן של הצעדים אשר נלקחו בחשבון במועד אישור התקציב צפוי להשפיע על היקף ההכנסות בפועל. ההפרשים בין סכום הרכיבים לסך ההכנסות נובעים מעיגולים.

עדכון לגבי השנים 2020 עד 2022

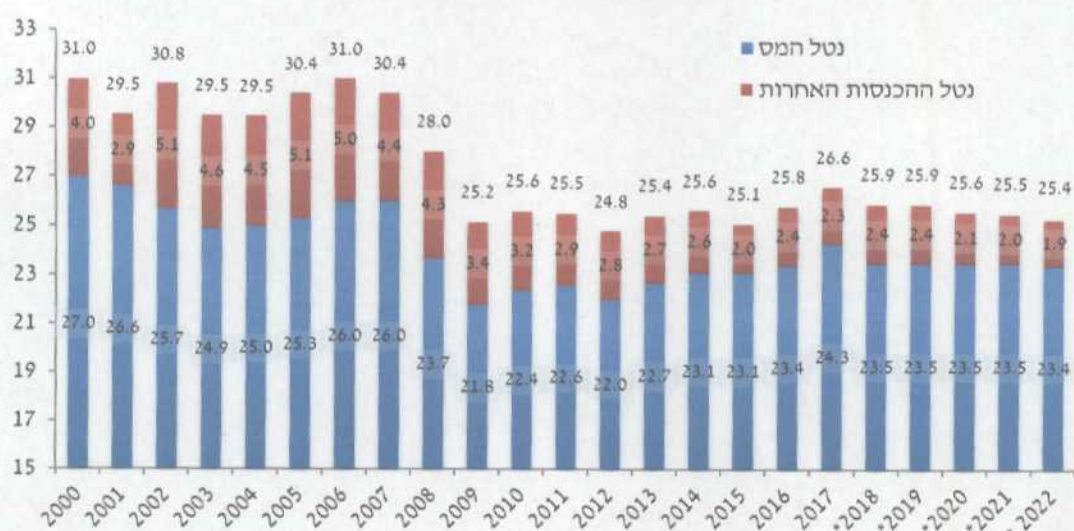
עדכון תחזית ההכנסות לטווח בינוני מושפע מעדכון תחזית הגבייה לשנת 2019 המהווה את שנת הבסיס לסימולציה. בתוך כך, גובה ההכנסות הושפע משינויים קלים בקצבי הצמיחה בשנים הרלוונטיות. במקביל, תחזיות אלו מניחות כי כל צעדי המדיניות אשר אושרו אגב התקציב לשנת 2019 יישארו בתוקף גם בשנים 2020-2022. בתוך כך יובהר כי התחזית המקרו כלכלית וכן הכנסות המדינה לוקחות בחשבון את פרויקט ההרחבה של חברת אינטל, אשר בקשתה למענק צפויה להיות מאושרת על ידי מנהלת רשות ההשקעות לאחר המלצת הצוות המקצועי לאשר את המענק.

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

	שנת תקציב רלבנטית:		2020 תחזית		2021 תחזית		2022 תחזית	
	מועד פרסום	תקציב	תקציב	עדכון	תקציב	תקציב	תקציב	עדכון
תרחיש בסיס	הכנסות ממסים	338.5	340.3	353.8	356.5	369.9	372.9	
	הכנסות אחרות	29.3	29.3	29.6	29.6	29.8	29.8	
	סך ההכנסות	367.7	369.6	383.4	386.1	399.6	402.7	
כולל יישום צעדי מדיניות ושינויי חקיקה	הכנסות ממסים	338.7	340.6	352.4	355.1	368.3	371.4	
	הכנסות אחרות	29.9	29.9	30.5	30.5	30.7	30.7	
	סך ההכנסות	368.6	370.5	382.9	385.6	399.0	402.1	

נטל המס ותקבולי הכנסות אחרות בשנים 2000-2017 ותחזית לשנים 2018-2022

(הכנסות המדינה כשיעור מהתוצר)



*תחזית

סיכונים לתחזית

התחזיות המוצגות במסמך זה מתארות תרחיש ללא משברים משמעותיים, גלובליים או מקומיים. בנוסף התחזיות מבוססות על מערכת מקיפה של הנחות לגבי הפעילות הכלכלית המקומית ולגבי הסביבה הגלובאלית. בהתאם 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. הסיכונים המקומיים כוללים, בצד השלילי (down-side risks), מתייחסים לאפשרות שהגבייה בפועל תהייה נמוכה מהתחזית: החלשות במצרפי שוק העבודה, היעדר עמידה ביעד האינפלציה של בנק ישראל והאטה בקצב הגידול של הצריכה הפרטית. החמרה בעוצמת האירועים הביטחוניים עלולה להיות בעלת השפעה על ענפים מסיימים במשק.

בסביבה הגלובאלית, קיימים מספר סיכונים פוטנציאליים משמעותיים. ראשית, קיימת התכנות של העלאת ריבית (מעבר לציפיות השווקים) בארה"ב ובהמשך במדינות נוספות. להעלאה כזאת עשויה להיות השפעה שלילית על הצמיחה העולמית ועל התמחור בשווקי ההון. החשש בא לידי ביטוי בתרחיש בו האינפלציה איננה ברת קיימא ובטרם הגיע שיעור התעסוקה בארה"ב לרמה המלווה בעליית שכר מהירה. להתפתחויות כלכליות גלובליות ובפרט לפעילות בארה"ב, עשויות להיות השלכות מהותיות על הכלכלה הישראלית.

מחירי הנפט בעולם נסקו במהלך השנה והגיעו לשיא של השנים האחרונות. העלייה במחירי הנפט משפיעה באופן שלילי על ההיצע בשוק הסחורות, פוגעת ברווחיות החברות, מעלה מחירי סחורות וצפויה להשפיע באופן שלילי על הצמיחה העולמית. כמו כן, המתרחשות הגיאו-פוליטיות הקיימות בעולם במספר מוקדים עלולה להחריף ולהיות בעלת השלכות שליליות על הפעילות הכלכלית הגלובאלית.

בנוסף, קיימים גם מספר סיכונים לגבי התממשות תחזית ההוצאה המפורטת במסמך זה בהם: התרחשות אירוע ביטחוני משמעותי (מבצע או מלחמה) אשר ידרוש תקציב נוסף מעבר לסיכומים מול משרד הביטחון וחתימה על תכנית רב שנתית לתקציב הביטחון בהיקפי תקציב גבוהים מהמתוכנן. יש לציין כי בנוגע לפרוייקט ביטחוני מסויים, אשר במקור תוכנן להיות ממומן ממקור תקציבי חיצוני, ההנחה היא כי בשנת 2019 רובו ימומן מתקציב מערכת הביטחון.

סיכונים תקציביים נוספים רלוונטיים נוגעים לתהליכים משפטים הנמצאים בשלבי הכרעה מתקדמים, וביניהם:

בג"צ תנאי המחיה לאסירים – ביום 19 במרץ 2018 נדונה בקשת המדינה לשינוי מועד קיום פסק הדין. בתום הדיון, הורה בית המשפט להגיש באופן מיידי תוכנית לעמידה באבן הדרך הראשונה בהתאם לדרישת פסק הדין - מינימום של 3 מ"ר לכל אסיר ועצור במדינת ישראל. בהתאם, הגישה המדינה תוכנית לעמידה באבן דרך זו, תוך המשך ביצוע הפעולות בהתאם למה שנקבע בהחלטת הממשלה לצורך עמידה באבן הדרך השנייה – 4.5 מ"ר לאסיר. טרם התקבלה הכרעת בית המשפט ביחס לבקשת המדינה לדחות את ביצוע אבני הדרך כפי שנקבעו בפסק הדין – 3 מ"ר בתוך 9 חודשים ו-4.5 מ"ר בתוך 18 חודשים (החל מיוני 2017).

תביעת היעדר ביטחון תעסוקתי שוטרים וסוהרים – תוספת היעדר ביטחון תעסוקתי בשיעור ממוצע של כ-7%, משולמת לאנשי קבע בצה"ל החל משנת 2006 והיא משולמת גם בגמלה של אנשי הקבע שפרשו.

התוספת אינה משולמת לשוטרים ולסוהרים ולאנשי השירותים. יש כיום שני תיקים תלויים ועומדים בבית הדין הארצי לעבודה לגבי תביעות שוטרים וסוהרים וגמלאי השירותים לקבלת התוספת בשכרם ובגמלתם. התביעה הראשונה הוגשה על ידי מספר גמלאים מהשירותים בשנת 2009. התביעה השנייה הוגשה על ידי קבוצת שוטרים ביוני 2010. בשלב זה, בית הדין לא הכריע בסוגיה.

בג"צ המרכז לעיוור – במסגרת הליך זה נדונה דרישה להגדיל את קבוצת הזכאים לקצבת נידות בביטוח לאומי. העלות הישירה של עתירה זו הינה כ-100 מיליון ש"ח, אך מהווה פתח לכניסה של קבוצות נוספות אל תוך הקצבה, בעלות של בין 1 ל-5 מיליארד ש"ח, כתלות בגובה הקצבה ובכמות האוכלוסייה שתוגדר.

בג"צ נותני שירותי סיעוד – במסגרת הליך זה נדונה דרישת ספקי שירותי הסיעוד להעלאת תעריף סיעוד בגין צו ההרחבה של עובדים סוציאליים. העלות המוערכת של דרישת העותרים הינה כ-100 מיליון ש"ח, אולם מאחר ועלות עו"ס זהה בכל שירותי הרווחה, קבלת צו מוחלט בעתירה זו עלול להוביל לצורך להעלות תעריף עו"ס בכלל שירותי משרד הרווחה.

מנגד, סיכונים בצד החיובי (up-side risks), מתייחסים לאפשרות שהגבייה בפועל תהיה גבוהה מהתחזית) כוללים, בין היתר, את האפשרות להקדמת תחילת יצוא הגז (בשל הבשלה מוקדמת של התשתית הנדרשת לייצוא) ומכירות בהיקף נרחב של חברות ישראליות.