

## תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2024 עד 2027 (נומרטור)

בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), יחד עם הצעות חוק התקציב לשנות הכספים 2021 ו-2022, הונחה על שולחן הכנסת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2022 עד 2025 וזו עודכנה באוגוסט 2022, לאחר פיזור הכנסת בלי שאושר חוק תקציב לשנת 2023. כעת, ובהתאם לסעיף 40 לחוק, מוגשת תכנית רב-שנתית לשנים 2024-2027 לצד חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

בהתאם להוראות החוק, תכנית התקציב התלת-שנתית (להלן – **הנומרטור**) כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את ההפרש בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת. בנוסף, כוללת התכנית פירוט על 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 לסעיף 40 לחוק, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מנהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהיו מקור תקציבי. פרסום 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-שנתית<sup>1</sup>.

מגפת הקורונה שהחלה בשנת 2020 חוללה שינויים משמעותיים בכלכלה העולמית ובמשק הישראלי. לאחר מספר חודשים בהם צנחה הפעילות הכלכלית בשיעורים חדים, כאשר במקביל מספר הבלתי-מועסקים (לרבות בלתי מועסקים במודלים זמניים) עלה בחדות במהלך אביב 2020, בין היתר, בשל מגבלות מחמירות על פעילות כלכלית שגרתית, תנועת אזרחים ופתיחת בתי עסק, החלה תקופה שארכה כשנה בה הפעילות הכלכלית הייתה תנודתית בהתאם להיקף התחלואה ולחומרת המגבלות האמורות. תקופה זו לוותה בארץ ובמדינות מתקדמות נוספות במדיניות פיסקלית מרחיבה שאפשרה לממשלה להעניק רשת ביטחון כלכלית רחבה לציבור ולעסקים שנפגעו וכן להרחיב את המענה הבריאותי למגיפה. כתוצאה, בסוף שנת 2020 עלה הגירעון בחדות לשיעור של כ-11.2% ויחס החוב לתוצר זינק בכ-12 נקודות אחוז מכ-58.8% לכ-70.7%.

באביב של שנת 2021 החלה התאוששות כלכלית שצברה תאוצה וקירבה את חזרת המשק לתוואי הצמיחה ארוך הטווח שלו ביחס לשנת 2019. הצמיחה של הפעילות הכלכלית לוותה בירידה משמעותית בשיעור הבלתי מועסקים ובחזרה לשיעורי אבטלה נמוכים שאפיינו את המשק טרום הקורונה. במישור

<sup>1</sup> מקור: IMF article IV consultation 2018, OECD Economic Surveys Israel 2018.

הפיסקלי הצמיחה המואצת וסיום תכניות הסיוע הכלכלי לאזרחים ולעסקים הובילו לשינוי במגמת הגידול ביחס החוב לתוצר, אשר עמד נכון לסוף 2021 על שיעור של כ-68%, ובגרעון שירד לשיעור של כ-4.3% אחוזי תוצר.

על רקע הגאות המחזורית בהכנסות המדינה בשנת 2022 בשל הצמיחה הגבוהה, ירד יחס החוב לתוצר לכ-60.9% והשנה הסתיימה בעודף תקציבי בשיעור של 0.6% אחוזי תוצר. אולם במהלך החציון השני של שנת 2022 ניכרו סימני האטה משמעותיים בהכנסות המדינה ממסים. כך, שיעור הגידול הנומינלי בהכנסות המדינה ממסים ברבעון הרביעי בשנת 2022 לעומת התקופה המקבילה בשנת 2021 נשחק לרמה של 2.6% בלבד, ואילו במונחים ריאליים מדובר בירידה של 3.1%. במגמה זו יש כדי להעיד כי חלק ניכר מגידול ההכנסות ממסים בשנים 2021 ו-2022 עלול להתברר כגידול מחזורי וזמני בלבד, וכי יש סיכון בהסתמכות על הכנסות אלו בעת גיבוש מדיניות פיסקלית בראייה לשנים הבאות. אמנם בתחזית ההכנסות לשנות התקציב נלקחה בחשבון ההנחה בדבר הגידול המחזורי והזמני בהכנסות המדינה בשנים אלו, אך עם זאת עדיין קיימים סיכונים משמעותיים לתחזית, כפי שיפורט במסמך זה בפרק הסיכונים לתחזית ההכנסות (פרק ד' בחלקו השני של המסמך).

ההרחבה הפיסקלית המשמעותית בתגובה להתפשטות מגפת הקורונה, ובפרט התמיכה הישירה במשקי הבית, בעצמים ובעסקים הקטנים והבינוניים יצרו תנאים אינפלציוניים. עליית הצריכה הפרטית בעקבות צבירת חסכוניות על ידי הציבור במהלך שנת 2020 והתאמה איטית של חוליות קריטיות בשרשרת הייצור להתפתחויות הכלכלה העולמית בעקבות התפשטות המגפה ותהליכי היציאה ממנה הביאו לשינוי מגמה חד בסביבת האינפלציה. בארה"ב ובאירופה האיץ קצב האינפלציה לרמותיו הגבוהות מזה 40 שנה. בישראל נרשם שיעור האינפלציה שהיה הגבוה ביותר מאז שנת 2008, אך נמוך יותר ממרבית מדינות העולם. ככלל, לאורך העשור האחרון הייתה האינפלציה בישראל נמוכה ביחס למוצע המדינות המפותחות, וכך גם בהאצה האחרונה, אך יש לציין כי אין זה מצב קבע וייתכן כי בשנת 2023 נראה היפוך ביחס לחלק מהמדינות. השינויים החדים ברמות המחירים הביאו לשינויים במשטרי הריבית בכלכלה הגלובלית.

במטרה להתמודד עם ההאצה האינפלציונית ומחשש להתרחקות הציפיות מיעדי האינפלציה, החלו הבנקים המרכזיים בעולם בסדרה של העלאות ריבית חדות לצינון הביקושים המצרפיים. מדיניות מוניטרית מצמצמת זו צפויה להביא להאטה משמעותית בצמיחה הגלובלית ועשויה לגרור את הכלכלות המפותחות למיתון בשנת 2023. השינויים החדים בסביבת הריבית משפיעים בהדרגה על מגזרים שונים בכלכלה; תחילה הגיבו השווקים הפיננסיים בירידות חדות, כאשר מדד ה-S&P רשם ירידה של 19.4% במהלך שנת 2022. גם שוקי הנדל"ן ומגזר ההייטק, החשופים במיוחד לשינויים בריבית, הגיבו במהרה וסבלו מירידות חדות בהיקף ההשקעות ובסך העסקאות. במהלך שנת 2023 צפויה האטה זו לחלחל למגזרים נוספים ולבוא לידי ביטוי בצינון הצריכה הפרטית ובהיחלשות שוק העבודה.

עד כה המשק המקומי הפגין עמידות בשרשרת האתגרים שפקדה את כלכלות העולם בשנים 2020 עד 2022, אולם שינוי הכיוון בכלכלה הגלובלית והסימנים להאטה במשק הישראלי עלול להעיב על קצב

הצמיחה. נוכח חוסר הוודאות המשמעותי לגבי ההתפתחויות הכלכליות בשנים הבאות ומידת החשיפה של ישראל להתפתחויות אלו, רצוי לנקוט במדיניות פיסקלית אחראית וזהירה.

לנוחות הקוראים נתוני תכנית התקציב התלת-שנתית מוצגים גם באתר משרד האוצר בלינק:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/budget-plan-multi-years-redirect>

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

# 1. תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2024 עד 2027

יציבות פיסקלית ושמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה הם תנאים הכרחיים ליציבות הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים. כפי שניתן לראות גם בהתמודדות עם נגיף הקורונה, שמירה על אחריות פיסקלית בשני העשורים האחרונים צידדה את מדינת ישראל ביכולת להגיב למשבר בהצלחה, כאשר תנאי הפתיחה הטובים אפשרו להפעיל מדיניות אנטי מחזורית בשעת המשבר, וכך לתמוך במשק, למתן את הפגיעה בו, ולאפשר התאוששות כלכלית מהירה. על מנת להבטיח את מוכנותה של מדינת ישראל לקראת האתגרים שעוד נכוונו למשק הישראלי בשנים הבאות ישנה חשיבות רבה במחויבות הממשלה למדיניות פיסקלית אחראית.

העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים בעיקר להמשך העלייה באינפלציה ביחס לחזוי על פי תכנית התקציב התלת-שנתית הקודמת וכן לעיכובים משמעותיים בקידום בביצוע פרויקטי תשתית בתחום התחבורה. גורם נוסף שמשפיע על תכנית התקציב התלת-שנתית באופן זמני הוא תקציב ההתאמות הכלול בהצעת חוק התקציב לשנת 2024, שיונח על שולחן הכנסת במועד מוקדם מאשר בשנה רגילה מאחר שהוא יונח יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת 2023. התקציב ייועד לצורך איזון הפרש שבין תחזית מעודכנת של ההוצאה הממשלתית לשנת 2024 לסכום ההוצאה הממשלתית שייקבע בחוק התקציב לשנת 2024, או ההפרש שבין תחזית מעודכנת של הגירעון לשנת 2024 לסכום הגירעון המותר לשנת 2024, בהתאם לחוק המסגרות. תחזיות כאמור ייערכו בסמוך לסוף שנת 2023. תקציב ההתאמות נדרש משום שהתקציב עבור שנת 2024 מאושר זמן לא מבוטל מראש, ולכן קיים חוסר ודאות רב באשר למגמות מקר-כלכליות והשלכותיהן הפיסקליות על שנת 2024. בפרט, ישנו חוסר ודאות בשל סיכונים לתחזית כמפורט מטה בפרק הסיכונים לתחזית ההכנסות.

## טבלה 1.1 – תחזית ההוצאה והגירעון

2027	2026	2025	2024	
581.3	557.4	537.0	507.0	סך מחויבויות הממשלה
581.0	557.0	536.7	506.7	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגירעון
580.2	551.3	526.6	497.6	תחזית הכנסות המדינה
0.0%	0.3%	0.5%	0.5%	גירעון ללא ביצוע צעדי התאמה

הוצאות הממשלה בשנים 2024 עד 2027 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט והסכמים המחייבים את המדינה. היקף הוצאות הממשלה בשנים 2024 עד 2027 הוא היקף המחויבויות הידועות בהינתן מצב החקיקה הקיים נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים, כל עוד לא נכתב אחרת במסמך.

## טבלה 1.2 – המסגרת הפיסקלית לתכנית התלת-שנתית

2027	2026	2025	2024	
581.4	557.4	537.0	507.0	סך מחויבויות הממשלה
582.9	550.9	517.1	487.8	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
-1.5	6.5	19.9	19.2	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
1.5%	1.5%	1.75%	2.25%	גרעון מותר באחוזי תוצר
34.6	32.8	36.3	44.3	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2024 עד 2027 יעמוד על סכום של כ-29.0 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה המותרת צפויה לגדול מכ-488 מיליארד ש"ח בשנת 2024, לכ-517 מיליארד ש"ח בשנת 2025, לכ-551 מיליארד ש"ח בשנת 2026 ולכ-583 מיליארד ש"ח בשנת 2027. האמור לעיל הוא בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת בממוצע בשנים 2024 עד 2027, על שיעור גידול נומינלי של כ-5.7% בשנה. מגבלת ההוצאה לשנים 2024 עד 2027 גבוהה בפרסום הנוכחי לעומת הפרסום הקודם, וזאת לאור התבהרות נתונים מקרו-כלכליים ובראשם עליית האינפלציה לעומת התחזית בעת פרסום התכנית הקודמת, וכן לאור עדכון יחס החוב לתוצר לשנת 2022 אשר משפיע על הקידום הריאלי בנוסחת חישוב מגבלת ההוצאה.

קיים פער משמעותי בין סך מחויבויות הממשלה לבין מגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית, אשר עומד על כ-11 מיליארד ש"ח בשנים 2024 עד 2027 בממוצע. על מנת לשמור על המסגרות והכללים הפיסקליים, פער זה מצריך צעדי התכנסות מצד הממשלה בצד ההוצאה.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה של הוצאות הממשלה בתחומים האזרחיים או הביטחוניים. בנוסף לכך, ככל שהגרעון בפועל יהיה נמוך יותר, כך נטל תשלומי הריבית בגין החזרי חוב בשנים הבאות יפחת באופן שייצור חיסכון תקציבי. חסכון זה ימתן את הצורך לבצע הפחתות בתקציבים האזרחיים או הביטחוניים בשנים הבאות. יחד עם זאת, יש לציין כי בשלב זה צפוי בשנים הבאות גידול בתשלומי הריבית ביחס לשנים האחרונות, הנובע מהשפעות הקורונה והצורך לגייס חוב בהיקף גדול מהרגיל בכדי לאפשר את הוצאות התקציב והתכניות הכלכליות להתמודדות עם הקורונה.

## הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

בחנית התפתחות הרכב ההוצאה על פני אשכולות הוצאה שונים מעלה כי כלל אשכולות ההוצאה עולים באופן נומינלי. אולם ישנם פערים בקצבי הגידול של האשכולות השונים כאשר אשכול התשתיות ואשכול השירותים החברתיים מאופיינים בקצבי הגידול המהירים ביותר (8.2% בממוצע שנתי באשכול התשתיות ו-5.8% גידול שנתי בממוצע באשכול השירותים החברתיים).

### טבלה 1.3 - הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

2027	2026	2025	2024	
581.3	557.4	537.0	507.0	סך הוצאות הממשלה
110.8	107.4	104.1	100.5	הביטחון והסדר הציבורי
276.1	261.4	249.0	233.1	השירותים החברתיים
56.9	54.5	53.2	44.9	תשתיות
26.3	25.9	24.9	24.2	משרדי המטה
43.5	42.2	40.1	41.3	ענפי המשק והוצאות אחרות
67.7	65.9	65.8	63.1	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
582.9	550.9	517.1	487.8	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות

## השינויים בהוצאה הממשלתית והגורמים להם

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2024 עד 2025 ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים 2023 עד 2025 שפורסמה באוגוסט 2022, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

### טבלה 1.4 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2025	2024	
534.7	506.6	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (אוגוסט 2022)
2.4	0.4	שינוי הוצאה צפויה לעומת פרסום קודם*
-1.7	-1.9	הביטחון והסדר הציבורי
3.5	3.0	השירותים החברתיים
0.4	-4.0	התשתיות
-0.4	-0.5	משרדי המטה
-0.3	3.3	ענפי המשק והוצאות אחרות
0.9	0.5	החזרי חוב
537.0	507.0	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (פברואר 2023)

\* הבדלים בסכומים המצרפיים, ככל שישנם, נובעים מעיגול ספרות

1. **הסכם השכר עם הסתדרות המורים** – לקראת פתיחת שנת הלימודים התשפ"ג, הגיעו להבנות משרד האוצר, משרד החינוך והסתדרות המורים ביחס להסכמי שכר לשנים 2023 עד 2026, אשר עלותם הכוללת היא כ-4.5 מיליארד ש"ח בשנת 2023, 4.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024, 4.8 מיליארד ש"ח בשנת 2025 ו-4.95 מיליארד ש"ח בשנים 2026 ואילך. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1907 מיום 27 באוקטובר 2022 (להלן – **החלטה 1907**), מימון עלויות העלאת שכר המורים נעשה באמצעות הפחתה רוחבית בתקציבי משרדי הממשלה, בשיעור של 6.5% בשנת 2023 ובשיעור נוסף של 0.2% בכל אחת מהשנים 2024 עד 2026. צעד זה, בשל גודלו, יש בו כדי להסביר חלק ניכר מהשינויים בין האשכולות השונים בתקציב.

## 2. 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 מעבר והקמה של בסיסי צה"ל לנגב.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-94.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-20.8% מסך ההוצאה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-10.3 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-19.1% מסך ההוצאה בשנת 2027.
- עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לטובת גופים נוספים במערכת הביטחון. ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב כלל מערכת הביטחון הצטמצמה בשנים 2023 עד 2025 בכ-1.7 מיליארד ש"ח בממוצע. השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא **השלכות החלטה 1907 למימון הסכם שכר המורים** – לצורך מימון עלויות הסכם השכר עם הסתדרות המורים בוצעה הפחתה רוחבית, כאמור לעיל.

## 3. 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, כגון: משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מיסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול השירותים החברתיים עמדה על כ-199.2 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.0% מסך ההוצאה לשנה זו. על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-43.1 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-47.5% מסך ההוצאה בשנת 2027.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
  - **גידול במספר התלמידים בחינוך המיוחד** – בנוסף לעלויות הגידול הטבעי, הגידול בתקציב משרד החינוך נובע מהצורך במתן מענים מיוחדים לגידולים החדים במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, ביחס למספר שהונח בתחזית הקודמת.
  - **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך** – כמענה להמשך הגידול הטבעי במערכת החינוך, במסגרת אישור חוקי תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022, הוחלט על גיבוש תכנית חומש חדשה לבינוי כיתות לימוד וגני ילדים חדשים בשנים 2022 עד 2026 בהיקף של 17,000 כיתות לימוד חדשות. הנתונים בתכנית התלת-שנתית משקפים הנחה כי היקף השתתפות מפעל הפיס במימון בינוי כיתות הלימוד יהיה בהתאם להיתר מפעל הפיס לשנים 2022 עד 2026 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – **היתר מפעל הפיס**), כך שסך תקציב המדינה המוקצה לבינוי כיתות לימוד וגני ילדים הוא סך התקציב הנדרש לתכנית החומש בניכוי השתתפות מפעל הפיס.
  - **חלוקת רווחי מפעל הפיס** – במסגרת היתר מפעל הפיס לשנים 2022 עד 2026 נקבע כי רווחי מפעל הפיס אשר מיועדים לבינוי מוסדות חינוך יועברו לתקציב המדינה במלואם. שיעור הרווחים המיועד למטרות חינוך עומד על 50% לאחר הקצאת הרווחים המיועדים למטרות תרבות ומלגות ולתמיכה ברשויות מוחלשות.
  - **גידול בסל הבריאות** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**), אזורי מדינת ישראל זכאים לקבל סל שירותי בריאות הממומן משלושה מקורות: תשלום מס בריאות, השלמת עלות הסל מתקציב המדינה והשתתפות עצמית נורמטיבית (6.45%). סל הבריאות מקודם לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה.
  - **שירותים מכוח תוספת שלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נקבעו מגוון שירותים המסופקים על ידי משרד הבריאות ובהם טיפולי שיקום וניידות, שיקום נכי נפש, גריאטריה ועוד. הצורך בשירותים אלו עולה עם הגידול הדמוגרפי.
  - **גידול טבעי באוכלוסייה זכאית לשירותי רווחה מכוח חוק** – הגידול בתקציב משרד הרווחה נובע, בין היתר, מהצורך לתת מענה לגידול הטבעי במספר מקבלי השירותים.
  - **השתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** – בשל השינויים במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), משתנה סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגביית הביטוח הלאומי.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב השירותים החברתיים עלתה בכ-3.2 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2023 עד 2025 לעומת התחזית הקודמת. עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:



- **עליה בתשלומי השכר במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע מעלייה בגובה השכר במערכת החינוך מתוקף הסכם שכר המורים עם הסתדרות המורים כפי שנחתם ביום 19 באוקטובר 2022.
  - **גידול במספר התלמידים בחינוך המיוחד** – הגידול בתקציב החינוך המיוחד נובע מהצורך במתן מענים מיוחדים לגידולים החדים במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. גידול זה נובע מהאצה מעבר לצפוי בהיקף האבחונים, וכפועל יוצא במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד.
  - **גל העלייה בשל מלחמת רוסיה-אוקראינה** – בעקבות אירועי הלחימה בין רוסיה לאוקראינה מספר העולים לישראל בשנת 2022 גדל באופן משמעותי, כשהגידול במספר העולים משפיע באופן ישיר על תשלומי סל הקליטה לפי חוק. זרם העולים ממדינות חבר העמים לשעבר צפוי להמשיך להיות גבוה יחסית כל זמן שנמשכת ואף מתעצמת הלחימה.
  - **סל הבריאות - עלות סל הבריאות מקודמת כל שנה במדד יוקר בריאות**, אשר מרכיביו מעוגנים בתוספת החמישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן, הסל מקודם על פי התפתחויות דמוגרפיות בהתאם להחלטת ממשלה מס' 256 מיום 1 באוגוסט 2021 לעניין קידום דמוגרפי של סל הבריאות בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה בפועל בשנה הקודמת ובתוספת 0.209%. מקורות המימון של הסל הינם גביית מס בריאות, השתתפויות עצמיות ותקבולים מחברות הביטוח, והיתרה ממומנת על ידי תקציב המדינה. עיקר העדכון כלפי מעלה נובע מעליית מדד יוקר הבריאות ביחס לצפוי על פי הפרסום הקודם, זאת, בין היתר, בשל האצת עליית מדד המחירים לצרכן ומדדים נוספים המרכיבים את מדד יוקר הבריאות מעבר לחזוי.
- 4. תשתיות**
- **המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם:** משרד האנרגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
  - **ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול התשתיות עומדת על כ-43.7 מיליארד ש"ח, המהווים כ-9.6% מסך ההוצאה.**
  - **על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-12.0 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-9.8% מסך ההוצאה בשנת 2027.**
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:**
- **הגדלת נפח פרויקטי תחבורה** – בשנים הקרובות יגיעו לשיאם פרויקטים משמעותיים בתחום הרכבות הכבדות, הרכבות הקלות, האוטובוסים והכבישים. הפרויקטים המרכזיים הם: חשמול מסילות הרכבת הכבדה, רשת הרכבות הקלות בירושלים (ה-JNET) וגוש דן וחשמול תשתיות האוטובוסים. כמו כן, יגיעו לשיאם פרויקטי הרכבת הקלה הסגול והירוק בגוש דן. שנות התכנית התלת-שנתית הן השנים המרכזיות בהקמת פרויקטים אלו, ושינויי תזרים בשנים אלו משפיעה על התכנית התלת-שנתית.

- **שמירה על היקף אישור תכניות רב שנתיות** – במטרה לשמור על מלאי פרויקטים עתידי זמין לביצוע, ימשיכו להיות מתוקצבות תכניות רב שנתיות בחברות הביצוע של משרד התחבורה במטרה לשמור על יעדי משרד התחבורה ושירותי תחבורה נאותים.
  - **גידול בתקציבי התכנון והפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, גדל המאמץ הממשלתי להרחבת המלאי התכנוני הזמין של תכניות מגורים. בתוך כך, הרחיבה הממשלה את עבודת התכנון לתכניות מגורים בקרקע פרטית ובקרקע פרטית מרובת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים, ואת עבודתה לתכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני תוך חתימה על הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית עם 12 רשויות מקומיות. כמו כן, גדל היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי עדיפות לאומית בהתאם להחלטות הממשלה בנושא ובבקבות הצלחת השיווקים הרבים באזורים אלו. בנוסף, לאור הארכת תכנית השיווקים במחיר מופחת, גדל היקף סבסוד הפיתוח המוענק ביישובים שבהם ערך הקרקע אינו מאפשר מתן הנחה מספקת.
  - **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון** - במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, ובמיוחד במסגרת תכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה ולהגדלות שניתנו בסכומי המענקים, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד.
  - **מימון מבני ציבור** – ביום 7 ביוני 2022 אישרה מועצת מקרקעי ישראל החלטת מועצה אשר מוסיפה תקצוב של 30,000 ש"ח לכל יח"ד שתשווק, המיועדים לתמרון שיווקים והיתרי הבניה תחת כותרת של מימון מבני ציבור. מאחר שתקצוב זה הוא לצורך תמרון שיווקים והיתרים אשר צריך שיהיה משוקף במסגרת תקציב המדינה כחלק מסדר העדיפויות הממשלתי, הוא אינו יכול להיכלל כחלק מהוצאות הפיתוח המועמסות על הקרקע, ולכן נדרש רישום ההוצאה כנגד היקף התמרון. לפיכך, הוצאות אלה כלולות בתחזית הרב שנתית.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב התשתיות הצטמצמה בכ-2.5 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2024 עד 2027 לעומת התחזית הקודמת. השינויים העיקריים בקבוצת משרדים זו הם:
- **עיכוב בקצב ביצוע פרויקטים בתחום התחבורה** – תזרים ההוצאה על פיתוח תשתיות בתחום התחבורה עודכן לעומת התחזית הקודמת בשל עיכובים בביצוע פרויקטים שונים. ביניהם, עיכוב בביצוע פרויקטי הרכבת הקלה הירוק והסגול בתל אביב, פרויקט הרכבת הקלה הכחול בירושלים ופרויקט "מהיר לעיר" המתעכבים בשל קשיים מול הרשויות המקומיות וקשיים בתיאום תשתיות, ופרויקט המסילה הרביעית ברכבת ישראל המתעכב בשל קשיים הנדסיים.

## 5. משרדי המטה

- קבוצת משרדי המטה כוללת את המשרדים הבאים: 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 בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול משרדי המטה עמדה על כ-23 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.1% מסך ההוצאה בשנה זו.
  - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לעלות בכ-2.1 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-4.5% מסך ההוצאה בשנת 2027.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:
- **עדכוני תזרים בפרויקטים** – תזרימי פרויקטים משמעותיים בביצוע משרדי המטה מהווים גורם משמעותי להתפתחות היקף ההוצאה החזוי באשכול זה. בפרט פרויקטי מחשוב גדולים, לרבות תהליך הדיגיטציה הממשלתית וההגירה לענן, פרויקטים ברשות המסים וברשות האוכלוסין גורמים לתנודתיות מסוימת בתחזית ההוצאה.
  - **שינויים בשערי מט"ח** – רכיב ההוצאה המושפע משינויים בשיעורי המט"ח משמעותי במיוחד בקבוצת משרדים זו ומסביר את התפתחות ההוצאה. מונח כי שיעורי המט"ח ישמרו בקרבת רמתם הממוצעת בתקופה האחרונה.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב משרדי המטה ירדה בממוצע בכ-0.4 מיליארד ש"ח בשנים 2023 עד 2025 ביחס לפרסם הקודם. עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:
- השלכות החלטת 1907 למימון הסכם שכר המורים** – לצורך מימון עלויות הסכם השכר עם הסתדרות המורים בוצעה הפחתה רוחבית, כאמור לעיל.

#### 6. ענפי המשק והוצאות אחרות

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת. כמו כן, הקבוצה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, זרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול ענפי המשק עמדה על כ-34.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7.6% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2024 עד 2027, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-2.3 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-7.5% מסך ההוצאה בשנת 2027.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות** – היקף ההוצאה החזוי להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שנקבע לפי סעיף 78 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. הסיוע האמור כולל תוספת של ריבית שנתית בשיעור של 4% והצמדה למדד המחירים לצרכן מהמועד שבו חוקק ההסדר ועד למועד התשלום בפועל.

ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על ענפי המשק והוצאות אחרות גדלה בממוצע בכ-0.9 מיליארד ש"ח בשנים 2024 עד 2027 ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא:

- **הסכם הבראה בחברת דואר ישראל** – לאור הרעה במצבה הכספי של חברת דואר ישראל, אשר התבטא בהפסדים כספיים של מאות מיליוני ש"ח בשנה ובאתגרים תזרימיים משמעותיים, נחתם בחודש ספטמבר 2022 הסכם הבראה בין החברה לבין מדינת ישראל. במסגרת הסכם ההבראה נדרש סיוע כספי תזרימי גבוה ומתמשך.
- **תקציב התאמות לתקציב 2024** – נוכח הנחת תקציב 2024 על שולחן הכנסת כ-9 חודשים לפני תחילת שנת הכספים, ובהתחשב בחוסר הוודאות לגבי התפתחות המשתנים המקרו-כלכליים ובפרט הפוטנציאל לירידה בגביית המסים בשל האטה בקצב הצמיחה וכן השלכותיה הפוטנציאליות של המשך עליית האינפלציה ביחס לתחזית, נכלל בתכנית התקציב לשנת 2024 תקציב התאמות. התקציב ייועד לצורך איזון הפרש שבין תחזית מעודכנת של ההוצאה הממשלתית לשנת 2024 לסכום ההוצאה הממשלתית שייקבע בחוק התקציב לשנת 2024, או ההפרש שבין תחזית מעודכנת של הגירעון לשנת 2024 לסכום הגירעון המותר לשנת 2024, בהתאם לחוק המסגרות. תחזיות כאמור ייערכו בסמוך לסוף שנת 2023. תקציב ההתאמות נכלל גם בתקציבים הקודמים שבהם הונח התקציב מוקדם מאוד ביחס לשנת הכספים כגון ב-2019, אולם כעת מוצע לתקן אותו בחוק.

#### 7. החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין קרן ביטוח לאומי. ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 58.1 מיליארד ש"ח, המהווים כ-12.8% מסך ההוצאה.

על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-4.6 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-11.6% מסך ההוצאה בשנת 2027.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול צפוי בתשלומי הריבית** - על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות צפוי גידול בתשלומי הריבית בהתאם לתוואי החזר החוב, לעליית התשואה על החוב הממשלתי, עליית מדד המחירים לצרכן ושינוי שער החליפין של השקל אל מול הדולר והיורו.
- **גידול בלוח הסילוקין של החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי** - על פי לוח הסילוקין הקיים, צפוי בשנים הבאות גידול נומינלי בהחזר החוב של המדינה למוסד לביטוח הלאומי. ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תשלומי ריבית ועמלות ועל החזר חוב למוסד לביטוח הלאומי עלתה בממוצע בכ-0.5 מיליארד ש"ח בשנים 2024 עד 2027 ביחס לתחזית הקודמת. השינוי העיקרי ברכיב הוצאה זה:

השלכות עליית מדד המחירים לצרכן על החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי – החזרי קרן החוב למוסד לביטוח הלאומי צמודים למדד המחירים לצרכן. בשל האצת האינפלציה מעבר לחזוי

בשנת 2022 וכן לאור העלייה באינפלציה החזויה בשנים הבאות, עלה היקף החזרי הקרן למוסד לביטוח הלאומי באופן שמשקף את הגידול המצטבר במדד המחירים בין מועד ההפקדה של כספי הביטוח הלאומי למועד החזר הקרן.

### הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2024 ואילך

- היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2024 עד 2027 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. עקב הוראות סעיף 40א לחוק, חלות על הממשלה מגבלות על קבלת החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקליות התלת-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. מכיוון שכך, ישנן החלטות שהממשלה קיבלה שהן בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם לכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה מינהלית בעלת תוקף עד סוף שנת 2023 בלבד. כמו כן, הוצאות בגין הוראות שעה או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה בתוקף עד שנה משנות התכנית הרב שנתית, כלולות במסגרת התכנית רק עד שנת פקיעתן. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40א לחוק ומחודשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית.
- במסגרת התכנית התלת שנתית נלקחו בחשבון התייקרויות בעלויות ההעסקה בתקופת התכנית, לרבות הסכמי שכר בהיקפים הדומים להסכמים שנחתמו בשנים קודמות, ובהתחשב בסביבה המקרו-כלכלית ובמגבלות הממשלה.
- כמו כן, לא הובאו בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית והסכמים קואליציוניים.
- תשלומי הרטרו לגמלאי גופי הביטחון עקב הסכם המסגרת - הסכם המסגרת שנחתם בין המדינה להסתדרות בשנת 2016 - ונכנס לתוקף בשנת 2019 כולל תשלום רכיב רטרו בגין ההסכם עבור עובדים שפרשו לגמלאות בין השנים 2013-2019. ככל שיתוקן חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות), התשמ"ה-1985 כך שיוטל על הממשלה לשלם תשלומי רטרו לפורשי מערכת הביטחון בשנים 2013-2019, הדבר יהווה תוספת להוצאות המחויבות של הממשלה לעומת התכנית התלת-שנתית לשנים 2024 עד 2027.
- עדכון תעריף ושיעור הסבסוד במעונות היום - מעונות הסמל הם מוצר מפוקח והתעריף עבורם נקבע באמצעות וועדת המחירים הממשלתית. במהלך שנת 2022, התכנסה ועדת המחירים לביצוע בדיקת בסיס לתעריף מעונות היום. הוועדה הגישה המלצותיה במהלך חודש אוגוסט 2022 לשרי האוצר והחינוך, אולם טרם ננקטה פעולה בנושא על ידי השרים.

### נושאים אשר קיימת בגינם אי ודאות בשנות תכנית התקציב הרב שנתית:

- קיימת אי-ודאות משמעותית בנוגע להיקף ההוצאה הצפויה בסעיפי הוצאה הצמודים למדד המחירים לצרכן לאור עדכוני תחזיות האינפלציה כלפי מעלה לאורך שנת 2022. בכלל זה יש לציין את הוצאות הגמלאות והקצבאות הצמודות למדד המחירים לצרכן וכן את הוצאות הריבית על החוב הצמוד.
- הוצאות הריבית של הממשלה מושפעות באופן ישיר מסביבת הריבית בעולם ומתנאי הגיוס היחודיים לממשלת ישראל. התכנית הרב שנתית נבנתה בהסתמך על סביבת הריבית הצפויה על פי התחזיות הנוכחיות, וכן על תנאי הגיוס הקיימים של ממשלת ישראל. שינוי גלובלי או מקומי הנוגע לגובה החזרי הריבית של הממשלה צפוי לייקר או להוזיל את תשלומי הריבית לעומת ההנחה המגולמת בתכנית הרב שנתית.
- חלק ההוצאה הממשלתית הצמוד למט"ח ומושפע משערי החליפין עמד על כ-16 מיליארד ש"ח בתקציב לשנת 2022. התכנית הרב שנתית נבנתה בהסתמך על שערי החליפין אשר היו קיימים בעת גיבוש התכנית. שינויים משמעותיים בשערי החליפין, הן מתנועות הנוגעות למגמות בינלאומיות והן למגמות מקומיות, יכולים להשפיע באופן ניכר על הוצאות הממשלה במסגרת התכנית הרב שנתית. כך לדוגמא, ככל שהמטבע המקומי ייחלש צפויות הוצאות הממשלה לגדול, וכן להיפך.
- סיכונים תקציביים נוספים נוגעים לעתירות ולתהליכים משפטיים בערכאות השונות הנמצאים בשלבי הכרעה מתקדמים, אשר ככל שלא תתקבל בהם עמדת המדינה, עשויים להביא לעלויות של מאות מיליוני ש"ח.

## 2. תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות

אחרות לשנים 2024-2023

### עיקרים

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלנית הראשית לצמיחת התוצר בישראל ורכיביו, המחירים והצפי להכנסות המדינה, המשמשות בבניית התקציב לשנים 2024-2023. קצב הצמיחה החזוי לשנים 2024-2023 עומד על 3.0% ו-3.2% בהתאמה, מתחת לקצב הצמיחה הפוטנציאלי ארוך הטווח. יצוין כי התחזיות המוצגות מבוססות על הנחות תרחיש שבו תהיה התמתנות בכלכלה הגלובלית, אך לא כניסה למשבר כלכלי, והעדר זעזועים במשק הישראלי. בתרחיש זה, ריבית בנק ישראל תעלה מעבר לרמתה הנוכחית. שוקי ההון יצמחו בקצב מתון.

הצריכה הפרטית, אשר היוותה אחד ממנועי הצמיחה העיקריים בשנים האחרונות, צפויה להתמתן, וזאת על רקע התפרצות האינפלציה, מדיניות מוניטרית מרסנת והשלכותיה. הצריכה הציבורית צפויה לצמוח בקצב מהיר יותר מזה של שנת 2022, וזאת על רקע תקציב המדינה אשר צפוי להיכנס לתוקף במהלך השנה. הן ייצוא הסחורות והן ייצוא השירותים צפויים להתמתן בתקופת התחזית. העלאות ריבית על ידי הבנקים המרכזיים בארץ ובעולם גורמים להשקעות הצפויות לצמוח בקצב מתון יותר.

בשנת 2022 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-436.1 מיליארדי ש"ח, עליה ריאלית של 8.9% לעומת שנת 2021. עיקר הגידול בהכנסות נרשם במהלך המחצית הראשונה של השנה, בהמשך לעלייה החדה בגבייה במחצית השנייה של שנת 2021. במהלך המחצית השנייה של 2022 חלה התמתנות בגידול בהכנסות, אשר צפויה להימשך לתוך שנת 2023. היקף גביית המסים צפוי לצמוח בשנת 2023 בקצב נומינלי של 0.3%, שפירושו ירידה ריאלית של 3.5%. עם זאת, כאשר בוחנים את המגמה הרב-שנתית התחזית עודנה מצויה מעל לקו המגמה. כלומר, התחזית אינה מניחה נסיגה בהכנסות עד למגמה הרב-שנתית במהלך השנים הקרובות. התחזית עבור שנת 2024 משקפת חזרה לעלייה ריאלית של 3.4% בהכנסות וגמישות גבוהה מיחידתית ביחס לתוצר.

ההכנסות האחרות בשנת 2022 עברו את התחזית, וזאת בשל גבייה גבוהה של המוסד לביטוח לאומי. בעקבות עדכון קצבאות בהתאם לשכר הממוצע (שהוקפא מ-2020) צפוי קיטון בהכנסות האחרות ב-2023. בשנת 2024 ההכנסות האחרות צפויות לחזור למגמה.

גורמי סיכון בתקופת התחזית מחייבים בחינת סיכונים העלולים להוביל לסטייה מהתחזית ומפורטים בפרק ד' בהמשך מסמך זה.

## רקע

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר למשתנים מקרו-כלכליים, כגון: צמיחת התוצר, שוק העבודה, השינוי במחירים, הכנסות המדינה ממסים וההכנסות האחרות, המשמשות לבניית התקציב לשנים 2023 ו-2024. החלק מכיל חמישה פרקים: פרק א' מתאר בקצרה את המתודולוגיה לבניית התחזיות ובוחר את התחזיות שעמדו בבסיס התקציב לשנים 2021-2022 בהשוואה להתפתחויות בפועל; פרק ב' מציג את ההנחות המרכזיות לתחזיות המקרו-כלכליות העומדות בבסיס התקציב לשנים 2023-2024; פרק ג' מציג את התחזיות המקרו-כלכליות; פרק ד' מפרט את הסיכונים לתחזיות; פרק ה' מציג את התחזיות להכנסות המדינה לשנים 2023-2024.

### **פרק א': המתודולוגיה לבניית התחזיות והשוואה של התחזיות בבסיס התקציב לשנת 2021-2022 להתפתחויות בפועל ולתחזיות עדכניות**

לצורך בניית התחזיות, אגף הכלכלנית הראשית 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 התאמות במקרים של שינויים משמעותיים במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, שינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית וכו'.

בהתאם לנוהל הכנת התחזיות, נערכה התייעצות עם נציגים מבנק ישראל והאגפים הרלוונטיים במשרד האוצר. כמו כן, התקיימה התייעצות עם גופים פיננסיים מהמגזר הפרטי במסגרת פרויקט "תחזית הקונצנזוס". התייעצויות אלו מהוות חלק מבני ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

לוח 1 משווה בין התחזיות שעמדו בבסיס התקציב לשנים 2021-2022, לבין הנתונים בפועל בשנת 2021 ונתונים בפועל לשנת 2022. התחזיות לתקציב 2021-2022 הוכנו ביולי 2021. יש לציין כי באוגוסט 2021 בוצע על ידי הלמ"ס עדכון מתודולוגי אשר שינה מהותית את נתוני החשבונות הלאומיים, כולל נתונים היסטוריים. בנוסף לכך, בסוף 2021 התחילו לעלות שיעורי האינפלציה, בקצב גבוה משמעותית מהצפוי, מה שהוביל גם לפער בין מחירי התוצר החזויים לאלו שנרשמו בפועל.

תהליך הכנת התקציב מחייב גיבוש תחזיות מקרו-כלכליות וצפי להכנסות המדינה כבר בשלב מוקדם, כאשר יכולת העדכון של התחזית לאינדיקטורים המרכזיים במהלך חודשי העבודה על התקציב היא מוגבלת. התחזית אשר מוצגת בחלק זה ומשמשת לקביעת מסגרות התקציב נערכה ביולי 2021.



# לוח 1 : התממשות תחזיות התקציב לשנים 2021-2022

(תחזית תקציב מקורית ביחס להתפתחויות בפועל או תחזיות מעודכנות)

	2022	2021		
בפועל	תחזית התקציב	בפועל	תחזית התקציב	
6.5	4.7	8.6	5.1	צמיחה (ב-%)
4.7	1.4	2.8	1.2	השינוי במחירי התוצר (ב-%)
1,760	1,564	1,578	1,474	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
4.4	1.5	1.5	1.4	מדד מחירים לצרכן (ממוצע שנתי, ב-%)
4,124	3,875	*3,829	*3,783	מועסקים (באלפים)
436.1	371.1	383.5	361.4	גביית מסים (במיליארדי ש"ח)
32.4	25.7	29.0	25.6	הכנסות אחרות (במיליארדי ש"ח)

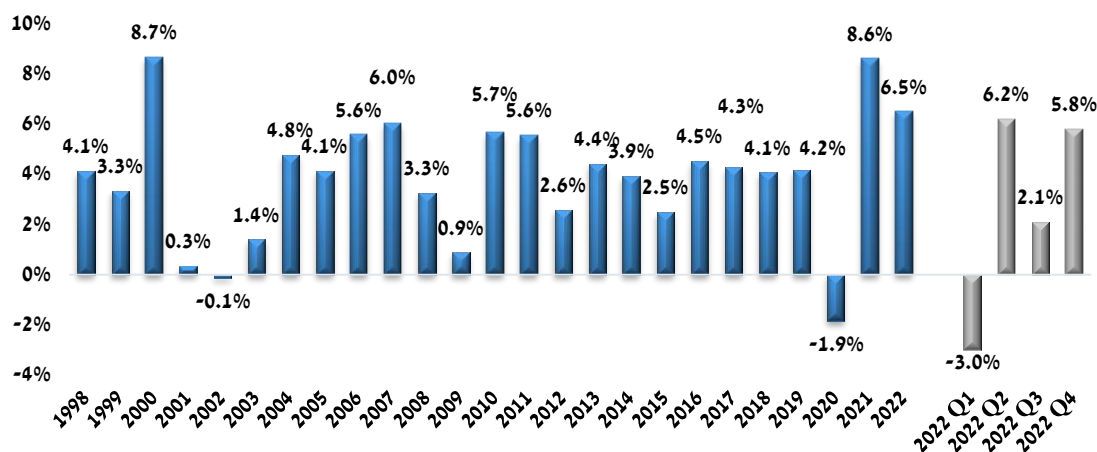
\* בניכוי עובדים שהוצאו לחל"ת במהלך משבר הקורונה

## פרק ב' : הנחות המודלים ונושאים רלוונטיים לתחזית

### מגמות כלכליות בישראל ובעולם

שנת 2022 התאפיינה בהמשך התאוששות המשק לאחר משבר הקורונה עם צמיחה בשיעור של 6.5%, שיעור גבוה משמעותית מהתוצר הפוטנציאלי. זאת בהמשך למגמת הצמיחה הגבוהה מהשנה הקודמת. בשנת 2021 נרשמה צמיחה בשיעור של 8.6%, נתון ששיקף חזרה לפעילות כלכלית כמעט מלאה, לאחר צמיחה שלילית בשנת 2020. ברבעון הראשון של 2022 התכווץ התוצר הישראלי בשיעור שנתי של 3%. הירידה בתוצר נובעת בעיקרה מעלייה חדה ברבעון האחרון של 2021 (19% בשיעור שנתי) ומעידה על תיקון ולא על מגמה שלילית. ברבעון השני התוצר צמח בשיעור שנתי של 6.2% וברבעון השלישי התוצר צמח בשיעור שנתי של 1.6%. ברבעון הרביעי של 2022 התוצר צמח בשיעור שנתי של 5.8%.

## תרשים 2.1: קצב הצמיחה בשנים 1998 עד 2022

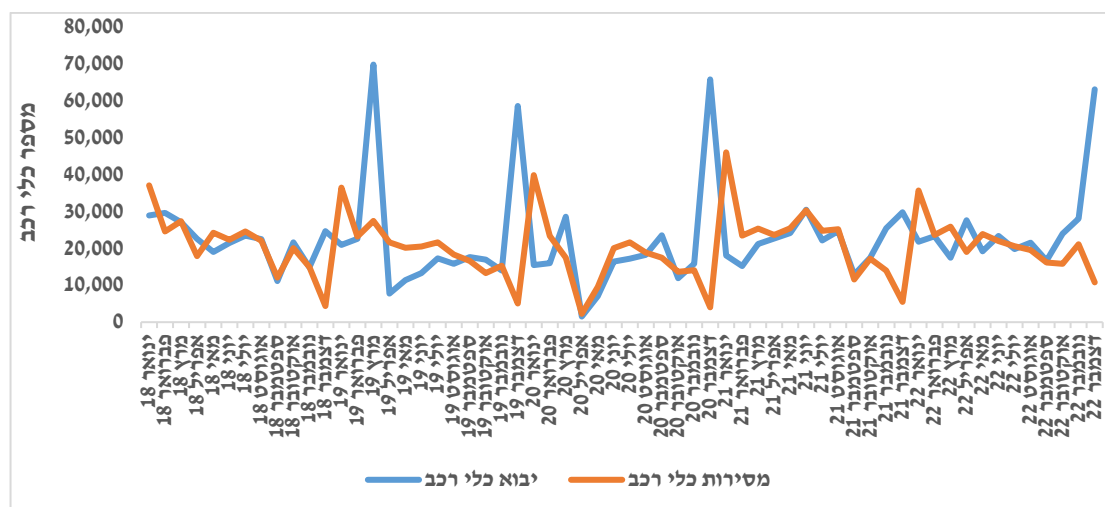


מקור: למ"ס.

הצריכה הפרטית צמחה בקצב של 7.5% בשנת 2022. עיקר העלייה נזקפה לצריכה השוטפת, ובפרט לרכיב השירותים שצמח בשיעור גבוה מתחילת השנה. בנוסף הצריכה של מוצרים בני קיימא תרמה גם היא לצמיחת הצריכה הפרטית כאשר העלייה בסעיף זה נזקפת לזכות רכישות של כלי תחבורה. מנגד, רכישות של מוצרים בני קיימא למחצה התמתנו משמעותית, בניגוד לשנת 2021, שבה הן הובילו את הצמיחה של הצריכה הפרטית. במחצית השנייה של 2022 ניכרת התמתנות בצריכה הפרטית, לאור עליות המחירים לצד עליית הריבית.

ההשקעות בנכסים קבועים עלו באופן ניכר במהלך 2022 עם קצב צמיחה של 9.3%. העלייה נבעה בעיקר מהמשך גידול בענף הבנייה ובפרט בנייה למגורים, ובמקביל מהעלייה בהשקעות בכלי תחבורה. בנוסף נרשמו עליות מתונות בהשקעות בציוד ומכונות ובמוצרי קניין רוחני.

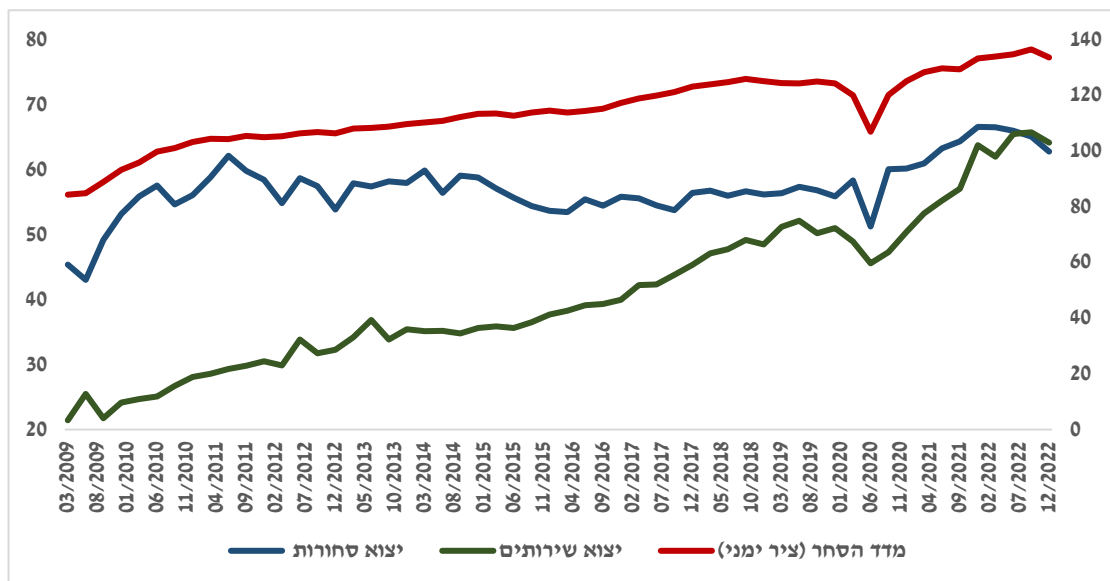
## תרשים 2.2 – יבוא ומסירות כלי רכב



מקור: רשות המסים, איגוד יבואני הרכב, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

יצוא הסחורות והשירותים צמח בשיעור של 7.9% בהמשך למגמת הצמיחה בשנת 2022. את הצמיחה הוביל יצוא השירותים ובפרט יצוא שירותים אחרים, אשר כולל את מגזר ההייטק. על אף שנרשמה התכווצות ברבעון הראשון של השנה, רמות היצוא נותרו גבוהות, ואת הירידה ניתן לייחס לצמיחה הגבוהה במיוחד ברבעון האחרון בשנת 2021. יצוא השירותים, שלראשונה עבר את יצוא הסחורות, המשיך לצמוח בהובלת יצוא ההייטק, אך החל מהרבעון השלישי של שנת 2022 ניכרת התמתנות ואף התכווצות ברבעון האחרון של השנה, כפי שגם ניתן לראות בהתמתנות בסך הגיוסים של קרנות הון סיכון ביחס לשנה הקודמת. יצוא הסחורות צמח בקצב מתון, כאשר ברקע שיעורי אינפלציה גבוהים בעולם ושינויי שער החליפין.

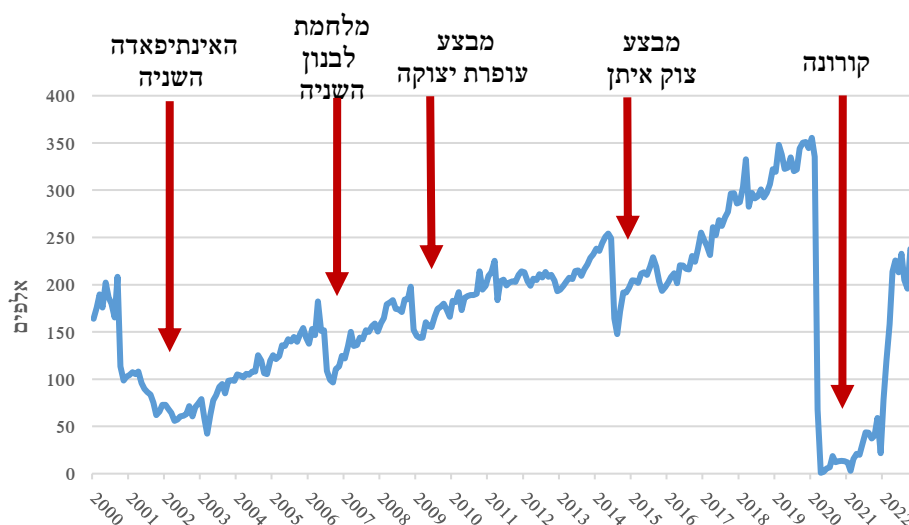
תרשים 2.3 – יצוא סחורות ושירותים (מיליארדי ש"ח)



מקור: למ"ס, CPB

התיירות הזרה החלה להראות סימני התאוששות מתחילת 2022, לאחר שנפגעה באופן חסר תקדים בתקופת הקורונה (ראו תרשים 2.4). התיירות הזרה היוותה טרם המשבר כ-11.3% מיצוא השירותים, וכ-5.5% מכלל היצוא. מספר התיירים שנכנסו לישראל במהלך שנת 2022 עומד על כ-60% ביחס לשנת 2019. בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2022 כבר עמד מספרם על כ-70% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2019.

## תרשים 2.4 – כניסת תיירים לישראל (אלפים)



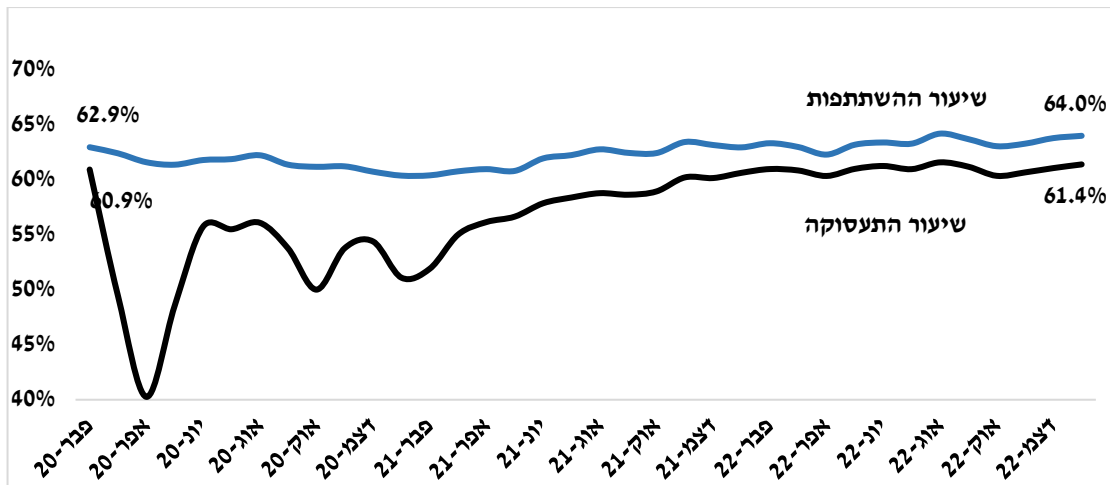
מקור: למ"ס

יבוא הסחורות והשירותים המשיך את מגמת הצמיחה הגבוהה ברבעון הראשון של שנת 2022. למרות התמתנות ניכרת בשיערי הצמיחה החל מהרבעון השני, היקף יבוא הסחורות והשירותים נותר גבוה לעומת תקופות מקבילות ב-2021. בשנת 2022 צמח היבוא בשיעור של 11.2%.

### התפתחויות בשוק העבודה

לאחר שב-2021 נרשמה בשוק העבודה התאוששות ניכרת ממשבר הקורונה, ב-2022 נרשמה יציבות יחסית בשיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות. כך, למרות ירידה מתונה ברבעון הרביעי של השנה, שיעור התעסוקה בדצמבר 2022, 61.0%, היה גבוה במעט מהרמה שנרשמה בתחילת השנה, 60.6%, כאשר הנתון עבור ינואר 2023 עמד על 64%. מגמות דומות נרשמו מבחינת שיעור ההשתתפות. בממוצע, שיעור התעסוקה בשנת 2022 עמד על 60.9%, נמוך במקצת משיעור התעסוקה בשנים שקדמו למשבר הקורונה (61.1% בממוצע בין 2015-2019).

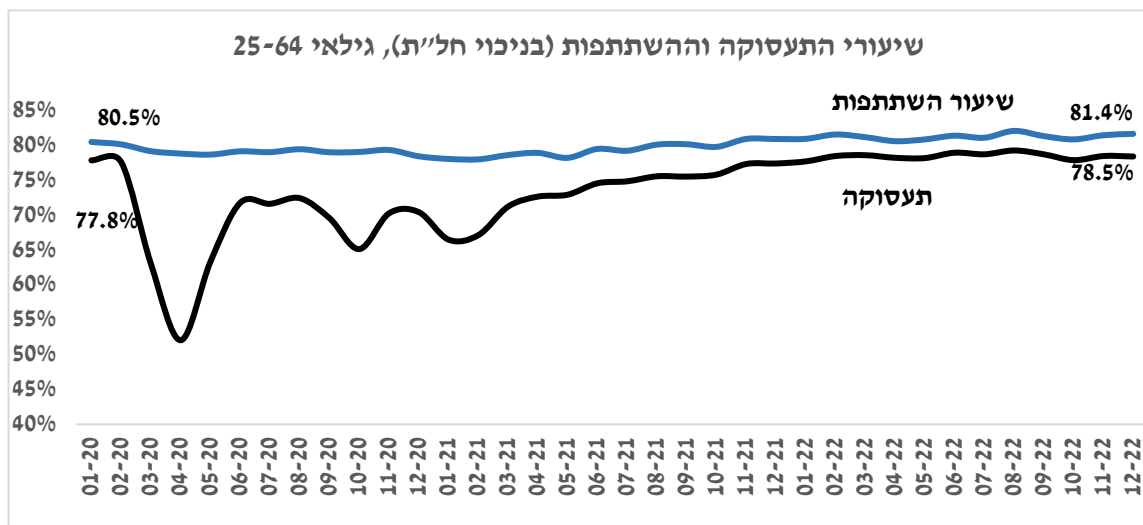
תרשים 2.5 – שיעורי התעסוקה וההשתתפות (בניכוי חל"ת), גילאי 15+ (פברואר 2020 – ינואר 2023)



מקור: עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס, נתונים מקוריים (לא מנוכחי עונתיות)

גם בגילאי העבודה העיקריים נרשמו מגמות דומות, כאשר שיעורי התעסוקה וההשתתפות חזרו לרמה דומה לזו ששררה טרם משבר הקורונה.

תרשים 2.6 – שיעורי התעסוקה וההשתתפות (בניכוי חל"ת), גילאי 25-64 (פברואר 2020 – דצמבר 2022)



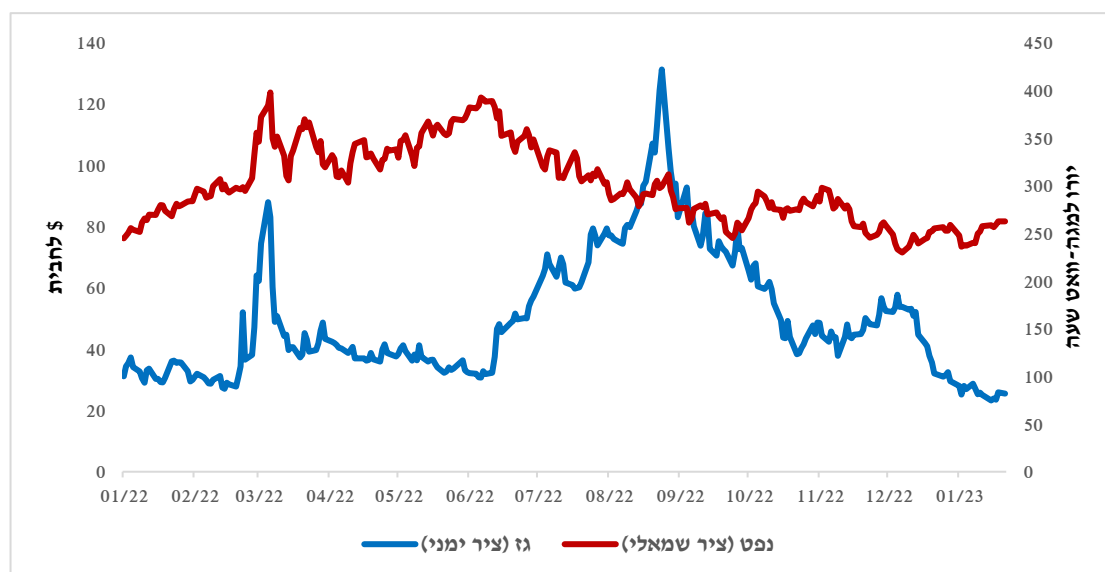
מקור: עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס, נתונים מקוריים (לא מנוכחי עונתיות)

## אינפלציה

שיעורי האינפלציה במשק הישראלי הושפעו, מצד אחד, ממדיניות מוניטרית ופיסקלית מרחיבה שהונהגה בתקופת הקורונה והמריצה את הביקושים המקומיים, ומצד שני, מההתפתחויות העולמיות אשר השפיעו לשלילה על צד ההיצע. מדיניות "אפס סובלנות לקורונה" שהייתה נהוגה בסין גרמה לשיבושים משמעותיים בשרשראות האספקה העולמיות ולירידה בהיצע הסחורות. בנוסף לכך, המלחמה בין רוסיה לבין אוקראינה תרמה לעלייה במחירי האנרגיה ובפרט במחירי הגז במהלך השנה (ראה תרשים 2.7), מה שהשפיע על עליית מחירי סחורות רבות נוספות, על אף שהאינפלציה בישראל לא הושפעה

ישירות מהזינוק במחירי הגז בשל מאגרי הגז ברשות המדינה וההסכמים ארוכי הטווח עם החברות, שלא כמו מדינות העולם האחרות, ובפרט מדינות אירופה.

### תרשים 2.7 – שינוי במחירי האנרגיה במהלך 2022

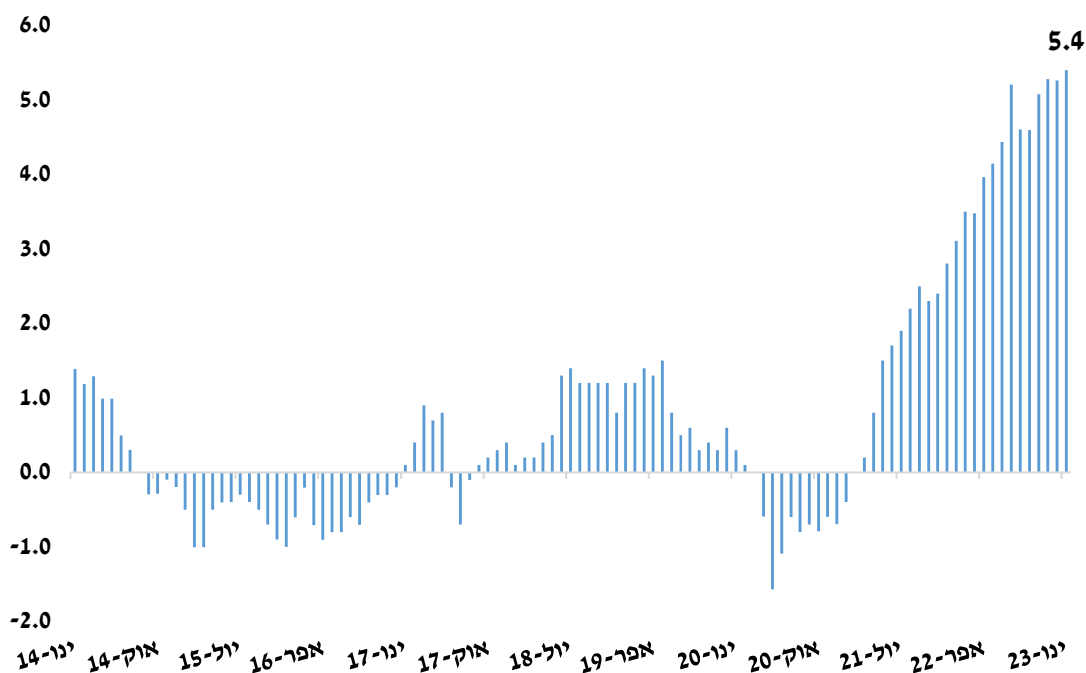


מקור: Investing.com

האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד כבר בתחילת שנת 2022 והגיעה לרמה של 5.3% בסוף השנה (דצמבר 2022 מול דצמבר 2021) ול-5.4% בינואר 2023, השיעור הגבוה ביותר מזה עשרים שנה, אך עדיין נמוך משמעותית מממוצע מדינות ה-OECD. מניתוח שנעשה באגף הכלכלנית הראשית, מדד הליבה<sup>2</sup> (מדד ללא אנרגיה ומזון) עלה בשנת 2022 בקצב של 5.1% ובממוצע שנתי ב-3.9%. כאשר מנתחים את התרומה למדד הכללי, עולה כי מדד הליבה תרם 4.1 נקודות האחוז ומדד האנרגיה והמזון תרמו 0.6 נקודות האחוז כל אחד. את העליות במדד הליבה הובילו רכיב הדיור (שעלה בשנת 2022 ב-6.3%) ורכיב התחבורה (ללא אנרגיה), שבתוכו רוב העלייה נזקפת למחירי ביטוח רכב ונסיעות לחו"ל. בתוך מדד האנרגיה, מחיר הדלק היה הגורם העיקרי לעליית המדד עד לחודש יולי. עם הפחתת הבלו והזינוק במחירי החשמל בחודש אוגוסט, מחיר החשמל הפך לגורם העיקרי לעלייה במדד זה.

<sup>2</sup> מדדי הליבה, האנרגיה והמזון חושבו על ידי האגף בהתאם להגדרות של ה-OECD עבור ישראל ובהתייעצות עם אנשי הלמ"ס. הנתונים הם אינם נתונים רשמיים של הלמ"ס.

**תרשים 2.8 – השינוי במדד מחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים**



מקור: למ"ס

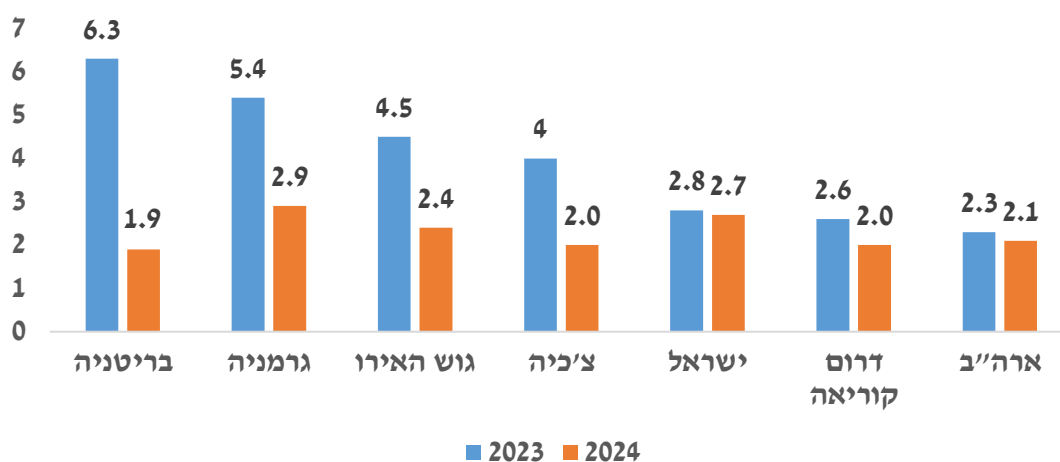
עליית המחירים לצד המצב היציב בשוק העבודה הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. מאז אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה על 0.1% ב-4.15 נקודות האחוז ב-8 פעימות, לרמה של 4.25%, נכון למועד כתיבת שורות אלו. מדינות שונות בעולם חוו תרחיש דומה לישראל ורמות אינפלציה גבוהות נצפו גם במדינות כמו ארה"ב (עלייה של 6.5% במדד המחירים לצרכן בשנת 2022 ושל 6.4% במדד ינואר 2023) ובריטניה (עלייה של 10.5% ב-12 החודשים האחרונים במדד המחירים בשנת 2022, הגבוהה מזה 40 שנה, ו-10.1% במדד ינואר 2023).

## תרשים 2.9 – אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם



מקור: אקונומיסט (מדד ינואר 2023)

## תרשים 2.10 – תחזיות אינפלציה בעולם לשנים 2023-2024



מקור: IMF WEO October 2022, ישראל תחזית אגף הכלכלנית הראשית

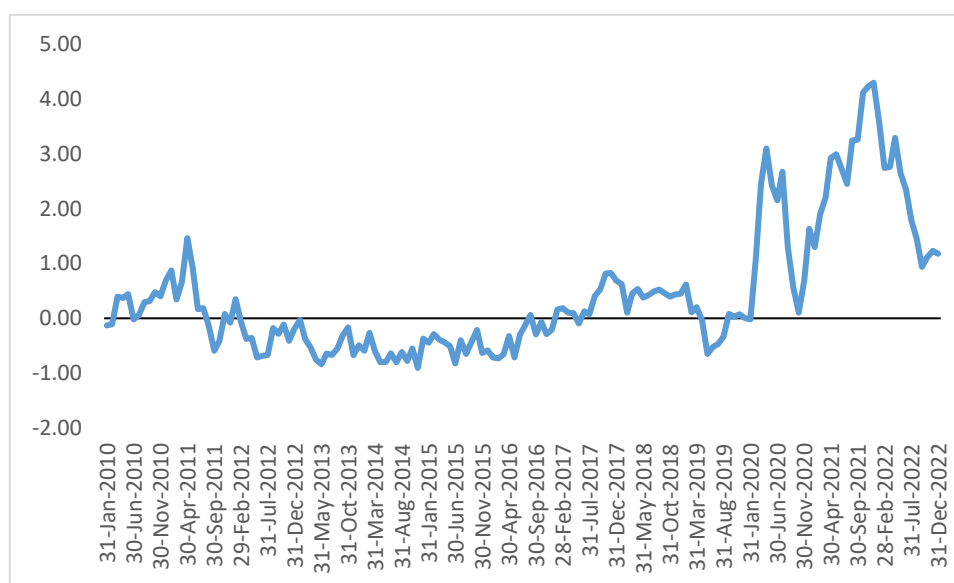
### התחזיות לכלכלה הגלובלית

בעקבות מגפת הקורונה, הכלכלה העולמית חוותה בשנת 2020 את ההתכווצות החדה ביותר מזה מספר עשורים. לאחר צמיחה שנתי ממוצעת של 3.5% בעשור שלפני המגפה, הכלכלה העולמית התכווצה ב-3.0% בשנת 2020 בעקבות התפשטות המהירה של הנגיף והמגבלות שנועדו להאט את קצב ההדבקה. בשנת 2021, השתפרה באופן ניכר הסביבה המקרו-כלכלית הודות להתחסנות נרחבת בחלק מהמדינות שאפשרה פתיחה מחודשת של הפעילות העסקית. הפתיחה המחודשת השפיעה באופן חיובי על הסחר העולמי ועל שוקי ההון, לצד המשך מדיניות כלכלית מרחיבה שתרמה לגידול בהכנסה הפרטית ובביטחון הצרכנים והמשקיעים, בפרט בארה"ב. כל אלה תרמו לצמיחה עולמית של כ-5.9 אחוזים בשנת 2021.

הצמיחה העולמית הצפויה בשנת 2022 עודכנה על ידי קרן המטבע הבינלאומית כלפי מעלה ונאמדת בכ-3.4%, בהובלת המדינות המתפתחות. הפגיעה בצמיחה ב-2022 נובעת מקצבי אינפלציה גבוהים ברוב מדינות העולם שגררו עליות ריבית תלולות. האינפלציה נבעה ברובה מעלייה חדה בביקושים, כחלק מחזרה לשגרה אחרי מגפת הקורונה ובהמשך ישיר להתאוששות ב-2021, לצד פגיעה בהיצע, שנבעה ברובה מבעיות בשרשראות האספקה, כפי שניתן לראות בתרשים 2.11. גורם נוסף שתורם ללחצים האינפלציוניים הוא המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, שפגעה בהיצע החיטה (אוקראינה היא אחת מיצואניות החיטה הגדולות בעולם) ובגז הטבעי (כתוצאה מסנקציות שהוטלו על רוסיה). הקטנת היצע הגז הטבעי של רוסיה הובילה למשבר האנרגיה הגדול ביותר בעולם מאז 1970. כפי שהוזכר לעיל, קצבי האינפלציה הגבוהים הורגשו במדינות רבות, כאשר ארה"ב ובריטניה הגיעו לשיא של 40 שנה בעלייה במדד המחירים לצרכן במהלך 2022. בעקבות קצבי האינפלציה הגבוהים החלו בנקים מרכזיים בעולם להעלות את הריבית, דבר שפגע בצמיחה הכלכלית של מדינות רבות.



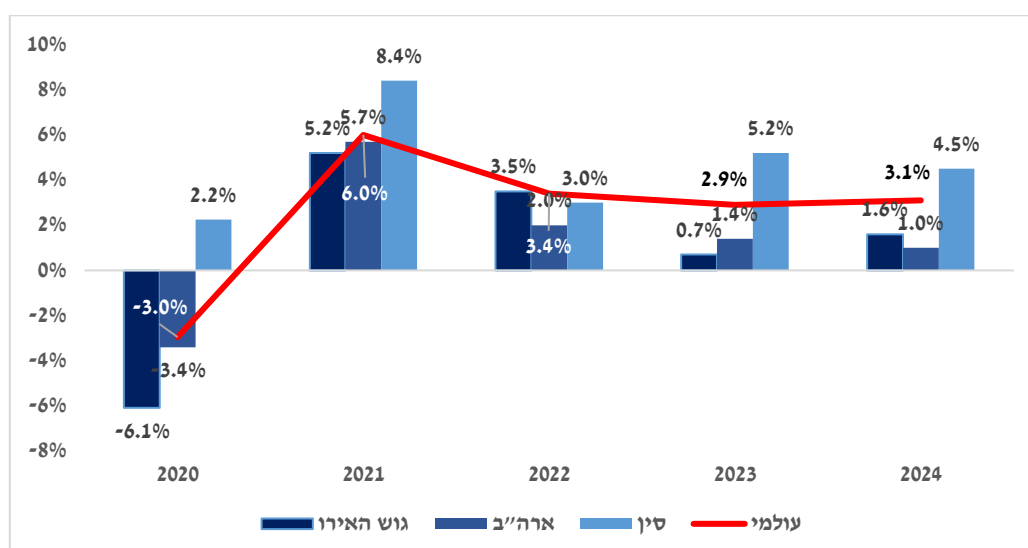
## תרשים 2.11: מדד GSCPI<sup>3</sup> למדידת הפרעות בשרשראות האספקה העולמיות



בהתאם לירידות באינפלציה במדינות המתפתחות בסוף 2022, התחזיות של גופי מחקר בינלאומיים קובעות כי הבנקים המרכזיים יצליחו להוריד את האינפלציה ושכסוף שנת 2023 קצבי האינפלציה יחזרו לתחומי היעד. בהתאם לכך תחזית הצמיחה העולמית של קרן המטבע הבינלאומית לשנת 2023 עומדת על 2.9 אחוזים.

## תרשים 2.12: תחזיות הצמיחה בעולם לשנים 2021-2024

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF, ינואר 2023 ועיבודי אגף הכלכלנית הראשית

<sup>3</sup> מדד שפותח על ידי Fed of New York. לקריאה נוספת ראה: <https://www.newyorkfed.org/research/policy/gscpi#/overview>

## פרק ג': התחזיות המקרו כלכליות של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר

קצב הצמיחה החזוי לשנים 2023-2024 עומד על 3.0% ו-3.2% בהתאמה, מתחת לקצב הצמיחה הפוטנציאלי ארוך הטווח. יצוין כי התחזיות המוצגות מבוססות על הנחות תרחיש שבו תהיה התמתנות בכלכלה הגלובאלית, אך לא כניסה למשבר כלכלי, והעדר זעזועים במשק הישראלי. בתרחיש זה, ריבית בנק ישראל תעלה ביחס לרמתה הנוכחית. שוקי ההון יצמחו בקצב מתון. ישנם גורמי סיכון לתחזית המחייבים ניתוח סיכונים והשלכותיהם על תחזית הצמיחה וההכנסות, והם מוצגים בפרק ד' להלן.

מבחינת הרכב הצמיחה, **הצריכה הפרטית**, אשר היוותה אחד ממנועי הצמיחה העיקריים בשנים האחרונות, צפויה להתמתן (3.2% ב-2023 ו-3.4% ב-2024), וזאת על רקע התפרצות האינפלציה, המדיניות המוניטרית המרסנת והשלכותיה.

**הצריכה הציבורית** צפויה לצמוח בקצב מהיר יותר מזה של שנת 2022, ואף לרשום האצה בקצב הצמיחה במהלך טווח התחזית, וזאת, בין היתר, על רקע תחילת כהונתה של הממשלה החדשה ותקציב המדינה אשר צפוי להיכנס לתוקף באמצע 2023.

**יצוא הסחורות** צפוי להתמתן לקצב צמיחה של 3.5% עד 2024, וזאת לאחר שיעורי גידול גבוהים בשנתיים האחרונות. **יצוא השירותים** (שרכיב משמעותי בו הוא יצוא ענפי ההייטק) צפוי להתמתן גם הוא בתקופת התחזית.

לאחר צמיחה מהירה מאד ברכיב **ההשקעה בנכסים קבועים** בשנים 2021-2022, בתקופת התחזית צפויות ההשקעות לצמוח בקצב מתון יותר, וזאת על רקע העלאות הריביות בארץ ובעולם.

תחזית **האינפלציה** מניחה התכנסות הדרגתית של מדד המחירים לצרכן לטווח היעד. להערכתנו, רמות האינפלציה צפויות לחזור לטווח היעד ברבעון הרביעי של 2023, כאשר התחזית מניחה שריבית בנק ישראל תעלה מעבר לרמתה הנוכחית.

**האוכלוסייה** צפויה לגדול בהתאם לתחזית העדכנית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לגבי שוקי ההון, המודל מניח קצב גידול מתון ביחס לנתון הזמין האחרון. חשוב להדגיש כי מכיוון ששוקי ההון נמצאים כעת בחוסר וודאות גבוה ישנו סיכון שנוסף לתחזית בגין התנהגות שוקי ההון.

כאמור, שוק העבודה נמצא במצב של תעסוקה מלאה, ומצרפי שוק העבודה צפויים לשקף את המשך המגמה. התחזית לוקחת בחשבון את העלייה הצפויה בשכר המינימום והשפעת הסכמי השכר במגזר הציבורי, כפי שהערכנו אותן לצרכי התחזית. ככל שהעליות תהיינה מעבר להערכות שנלקחו בחשבון ישנו סיכון לתחזית.

## לוח 2 : שיעורי הצמיחה של התוצר הריאלי ומרכיביו

שיעורי צמיחה ריאליים (באחוזים)

קצב הצמיחה של :	ממוצע 2019–2010	2020	2021	2022	2023	2024
	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	תחזית*	תחזית*
<u>תמ"ג</u>	4.2%	-1.9%	8.6%	6.5%	3.0%	3.2%
<u>צריכה פרטית</u>	4.0%	-7.9%	11.1%	7.5%	3.2%	3.4%
<u>צריכה ציבורית</u>	3.4%	2.8%	4.2%	0.6%	2.1%	3.9%
<u>השקעה גולמית</u>	7.1%	1.2%	12.6%	12.8%	5.1%	4.2%
<u>השקעה בנכסים קבועים</u>	5.5%	-3.9%	11.7%	9.3%	5.4%	4.4%
<u>יצוא</u>	4.3%	-2.7%	14.6%	7.9%	4.2%	4.4%
<u>יצוא סחורות ללא יהלומים</u>	2.7%	3.9%	7.5%	4.3%	5.7%	3.5%
<u>יצוא שירותים</u>	8.3%	-7.3%	19.2%	13.1%	2.7%	5.6%
<u>יבוא</u>	5.6%	-8.1%	20.6%	11.2%	5.6%	5.8%
<u>התוצר העסקי</u>	4.7%	-2.4%	10.3%	7.3%	4.6%	3.2%

\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

## לוח 3 : תחזית מדד המחירים, 2021-2024

שינוי במדד	2021	2022	2023	2024
	בפועל	בפועל	תחזית*	תחזית*
ממוצע לעומת ממוצע השנה הקודמת	1.5	4.4	3.9	2.8
סוף שנה לעומת סוף השנה הקודמת	2.8	5.3	2.8	2.7
נובמבר לעומת נובמבר אשתקד	2.4	5.3	3.0	2.8

\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

לוח 4 : תחזיות שוק העבודה, 2021-2024

2024	2023	2022	2021	
תחזית*	תחזית*	בפועל/תחזית	בפועל	
4360.4	4190.6	4124	3829	מספר מועסקים (אלפים)
4.0	1.7	7.7	7.4	שינוי שנתי (באחוזים)
5.0	4.5	3.9	7.8	שיעור אבטלה (באחוזים)
64.4	64.0	63.4	61.8	שיעור ההשתתפות (באחוזים)

\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

לוח 5 : התוצר הריאלי והתוצר הנומינלי, 2021-2024

2024	2023	2022	2021	
תחזית*	תחזית*	בפועל	בפועל	
5.2	6.1	11.5	10.9	שיעור שינוי בתמ"ג הנומינלי (באחוזים)
1,958.2	1859.3	1759.8	1578.0	תמ"ג במחירים שוטפים (מיליארדי ש"ח)
3.2	3.0	6.5	8.6	שיעור שינוי בתמ"ג הריאלי (באחוזים)

\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר

להלן תחזית הצמיחה הערכנית של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר לשנים 2023 עד 2024, בהשוואה לתחזית הצמיחה של בנק ישראל, של קרן המטבע הבינלאומית ושל ארגון ה-OECD :

**לוח 6: תחזיות הצמיחה של משרד האוצר עבור ישראל בהשוואה לגופים מובילים אחרים**

2024	2023	
3.2	3.0	משרד האוצר (ינואר 2023)
3.5	2.8	בנק ישראל (ינואר 2023)
-	3.0	קרן המטבע (אוקטובר 2022)
3.4	2.8	<b>OECD</b> (נובמבר 2022)

**פרק ד': סיכונים לתחזית אגף הכלכלנית הראשית**

התחזית נערכה באמצעות מודלים כלכליים מתקדמים ובהתאם לנתונים שהיו זמינים בעת גיבושה. עם זאת, ישנם תרחישים המתייחסים לגורמי חוסר ודאות שאינם מגולמים בתחזית הבסיס ואשר עשויים להשפיע עליה במידה שיתממשו. בתקופת עריכת התחזית מרבית הסיכונים הם סיכונים כלפי מטה, העלולים להפחית את התחזית.

**ד' (1) סיכונים לתחזית כלפי מטה**

**- מלחמת אוקראינה-רוסיה ומשבר אנרגיה באירופה**

המלחמה בין אוקראינה ורוסיה גרמה לתנודתיות רבה בשוק האנרגיה והסחורות. רוסיה מהווה אחת מיצואניות הגז והנפט המשמעותיות ביותר בשוק העולמי. עם פרוץ המשבר בין המדינות עלו מחירי האנרגיה. מאז הם הספיקו לרדת, אולם עליית ביקושים לאנרגיה מכיוון סין על רקע יציאת כלכלתה ממשבר הקורונה, או חורף קשה באירופה בתחילת 2024, יכולים לגרום שוב לזינוק במחירי האנרגיה ולהחרפת האינפלציה.

כמו כן, במידה והסיטואציה הגיאופוליטית תדרדר לכדי מאבק נרחב יותר, עלולות להיות לכך השפעות שליליות נרחבות על הכלכלה העולמית ובכלל זאת גם על כלכלת ישראל. מנגד, נציין כי הקונפליקט עשוי לייצר צמיחה בייצוא הביטחוני הישראלי.

**- עלייה באינפלציה ומיתון עולמי**

במהלך 2022 חוותה הכלכלה העולמית אינפלציה אשר גררה העלאות ריבית. בחודשים האחרונים ניכרים בחלק מהמדינות סימני התמתנות ראשוניים בעליות המחירים, אולם עדיין אין להוציא מכלל חשבון התחדשות של הלחצים האינפלציוניים עם התאוששות כלכלות העולם. אלה עשויים להביא להמשך הידוק המדיניות המוניטרית, ובעקבותיה להאטה בכלכלה העולמית.

- **השפעות כלכליות של הרפורמה במערכת המשפט**  
 במועד כתיבת מסמך זה, מתקיימים בכנסת הליכים לתיקוני חקיקה מהותיים הנוגעים למערכת המשפט וטרם הושלמה החקיקה בגינם.  
 ככל שהרפורמה המשפטית תיתפס על ידי השוק כפוגעת בחוזק ובעצמאות מוסדות המדינה ומגבירה את חוסר הוודאות בסביבת ההשקעות, הדבר עלול לפגוע בפעילות הכלכלית במשק ובפרט בהשקעות הפרטיות.  
 יתרה מכך, במחקרים בספרות הכלכלית נמצא קשר חיובי בין חוזק ועצמאות מוסדות המדינה לצמיחה הכלכלית, להיקף ההשקעות הפרטיות, ובפרט להיקף ההשקעות הזרות הישירות ועוד. כמו כן, חברות דירוג האשראי עשויות להתייחס להתפתחויות אלה.
- **אירועים גיאופוליטיים**  
 אירועים גיאופוליטיים עלולים להיות בעלי השפעה משמעותית על כלכלת ישראל, ומוסיפים מרכיב של אי-ודאות לתחזית. הניסיון מראה כי אירועים גיאופוליטיים אשר נמשכים לפרק זמן קצר ותחום ודומים באופיים לאלו שהתרחשו בשנים האחרונות, לא משפיעים באופן מקרר-כלכלי על התחזית. עם זאת, אירועים גיאופוליטיים מתמשכים או כאלו החורגים ממה שהיה נהוג בשנים האחרונות עלולים לפגוע בפעילות הכלכלית, בין היתר לאור ירידה בהשקעות, ושיבוש שגרת הפעילות במשק.
- **ירידות בשוק ההון הגלובלי והאטה בענפי ההייטק**  
 בעקבות העלאות הריבית בעולם והשפעותיה על שוקי ההון, קיים חשש כי היקף ההשקעות הבינלאומיות יקטן ובכלל זה גם השקעות בישראל, כולל בענפי ההייטק. כלכלת ישראל מושפעת באופן משמעותי מייצוא השירותים ומהמשך צמיחתו של סקטור ההייטק. המגמות העולמיות השפיעו בשנה האחרונה לרעה על היקף ההשקעות הבינלאומיות בישראל ובכך האטו את צמיחת ההייטק. סביבת הריבית הגבוהה בעולם עלולה להביא להמשכות מגמה זו גם בשנת 2023 מעבר לצפוי בתרחיש הבסיס בתחזית, ובכך להשפיע לרעה על הצמיחה בארץ.  
 הצטמצמות היקף ההשקעות הבינלאומיות בישראל עלול לגרום לפיחות בערכו של השקל, אשר בתורו יכול להקשות על ריסון האינפלציה.
- **משבר האקלים – אסונות טבעיים אשר מסכנים את כל הכלכלות ובין היתר ישראל**  
 מצב החירום האקלימי ממשיך להוות איום כבד על הכלכלה העולמית (כפי שבא לידי ביטוי בריבוי אסונות הטבע שהתרחשו בשנת 2022) ובכלל זה על כלכלת ישראל. סיכון זה מתווסף לסיכונים נוספים בהגברת הלחץ על שרשרת האספקה העולמית וכן מוסיף אי-ודאות בתחזית.
- **מדיניות פיסקלית**  
 במועד כתיבת מסמך זה, שורר חוסר ודאות לגבי היקף הסכמי השכר וההסכמים הקואליציוניים שיסוכמו. עליות שכר חדות במגזר הציבורי מעבר לאלה שנלקחו בחשבון בתחזית, או עלות גבוהה מהצפוי של ההסכמים הקואליציוניים, עלולים לפגוע בפעילות הכלכלית.

## - מחזור העסקים

שנת 2020 התאפיינה בהפסד משמעותי של תוצר לעומת התוצר הפוטנציאלי, בעקבות המגבלות הרבות וחוסר הוודאות ששרר בעולם ובישראל בפרט, והדבר בא לידי ביטוי בהכנסות המדינה ממסים בשנה זו. בשנת 2021 הייתה עלייה משמעותית בתוצר, בין היתר בעקבות הסרת המגבלות וחזרת הפעילות העסקית, אך הצמיחה בפועל עלתה הרבה מעבר לתוצר הפוטנציאלי טרום הקורונה, ויחד איתה עלו גם הכנסות המדינה ממסים. מגמה זו המשיכה לאורך 2022. נראה כי פער התוצר החיובי עתיד להיסגר ולהפוך לשלילי, אך ישנו קושי רב להעריך באיזה היקף, עיתוי, ולאורך איזה פרק זמן. בנוסף, התחזית לשנת 2024 גובשה כשנה מראש, בתקופה המתאפיינת באי ודאות גבוהה.

## ד' (2) סיכונים לתחזית כלפי מעלה

### - שיפור במצב הקורונה בעולם ובסחר העולמי

הסחר העולמי חווה שיבושים רבים במהלך משבר הקורונה וכן בתהליך היציאה ממנו. עצירת הביקושים כתוצאה ממדיניות ההכלה במדינות רבות בעולם הביאה להפסדים וצמצום ייצור, והזינוק בעקבות שחרור הביקושים הכבושים לא נענה בעלייה בהיצע, באופן שגרם לשיבושים רבים בשרשראות האספקה הגלובליות. שינוי במדיניות "אפס סובלנות לקורונה" בסין באופן מהיר מהצפוי בתחזיות העולמיות האחרונות שפורסמו יכול להביא לשיפור בשרשראות האספקה ולמתן את הלחצים האינפלציוניים הגלובליים. עלייה בזמינות החיסונים במדינות מתפתחות עשויה להפיג את מרבית החששות מהתפרצות מחודשת של וריאנטים חדשים, ובכך להביא לצמיחה עולמית מואצת.

### - התאוששות מהירה בכלכלת ארצות הברית

כלכלת ארה"ב צפויה לצמוח בשיעורים מתונים של 1.4% בשנת 2023, ו-1.0% בשנת 2024. נתוני התעסוקה המעודדים במדינה, לצד הירידה באינפלציה, עשויים לבשר על התאוששות קרבה בכלכלתה ועל צמיחה גבוהה מהתחזיות. התאוששות מהירה של כלכלת ארה"ב יכולה להשפיע לטובה על המשק הישראלי דרך עלייה בביקושים לייצוא הישראלי, עלייה בהשקעות, וצמיחה במגזר ההייטק.

### - הסכמי נורמליזציה

בשנים האחרונות נחתמו מספר הסכמים חדשים עם כמה ממדינות המפרץ ועם מרוקו, והכלכלה הישראלית החלה ליהנות מפירותיהם. הסכמי נורמליזציה נוספים עם מדינות שאין להן יחסים רשמיים עם ישראל יכולים לפתוח שווקים חדשים לייצוא הישראלי, לעודד תיירות, להגביר את ההשקעות ולשפר את הסנטימנט בשווקים.

## פרק ה': תחזיות אגף הכלכלנית הראשית להכנסות המדינה לשנים 2023-2024

### מגמות בהכנסות המדינה לשנת 2022

בשנת 2022 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-436.1 מיליארדי ש"ח, עליה ריאלית של 8.9% לעומת שנת 2021. ההכנסות ממסים ישירים עלו ב-13.1%, ואילו ההכנסות ממסים עקיפים עלו בשיעור מתון יותר של 3.4%. לשם השוואה, בשנת 2021 עלו ההכנסות ממסים הישירים ב-27.2% (עלייה ריאלית בהשוואה לשנת 2020) ואילו ההכנסות ממסים עקיפים עלו בשיעור של 15.6%. ואולם, עליות אלה נרשמו בהשוואה לשנת 2020, שנת השיא של מגפת הקורונה, שבה נרשמה ירידה בהכנסות ממסים. בהשוואה רב שנתית, ההכנסות ממסים בשנת 2022 היו גבוהות ושיקפו גידול חד מול שנת 2021.

### לוח 7: הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2021-2022

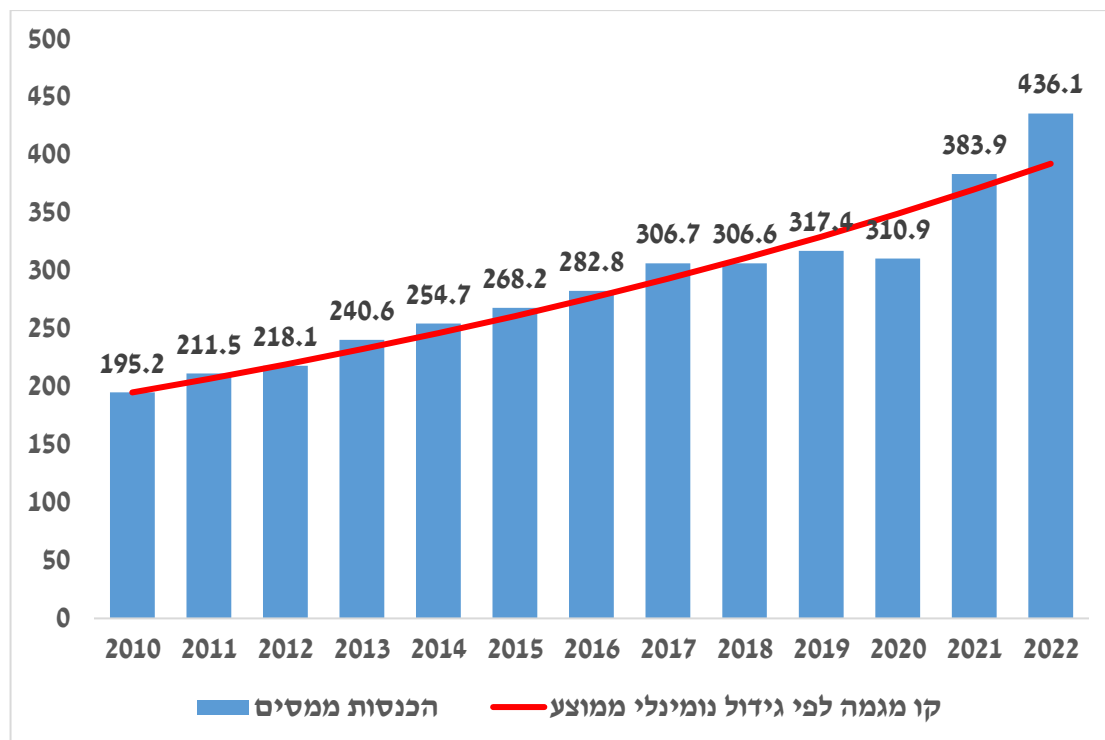
שיעור שינוי ריאלי			סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)		
ממוצע 2010-2019	2022	2021	2022	2021	
6.0%	13.2%	27.1%	254.9	215.7	מסים ישירים
4.0%	3.5%	15.5%	173.9	160.9	מסים עקיפים
2.5%	1.6%	6.3%	7.3	6.9	אגרות
4.9%	8.9%	21.5%	436.1	383.5	סה"כ

במגמה רב שנתית, בהשוואה לגידול הממוצע בהכנסות, אובדן ההכנסות בשנת 2020 פוצה במלואו בתחילת שנת 2022, כאשר ההכנסות שנתקבלו בהמשך השנה חריגות בהיקפן.



## תרשים 5.1: הכנסות המדינה ממסים בשנים 2020 עד 2022

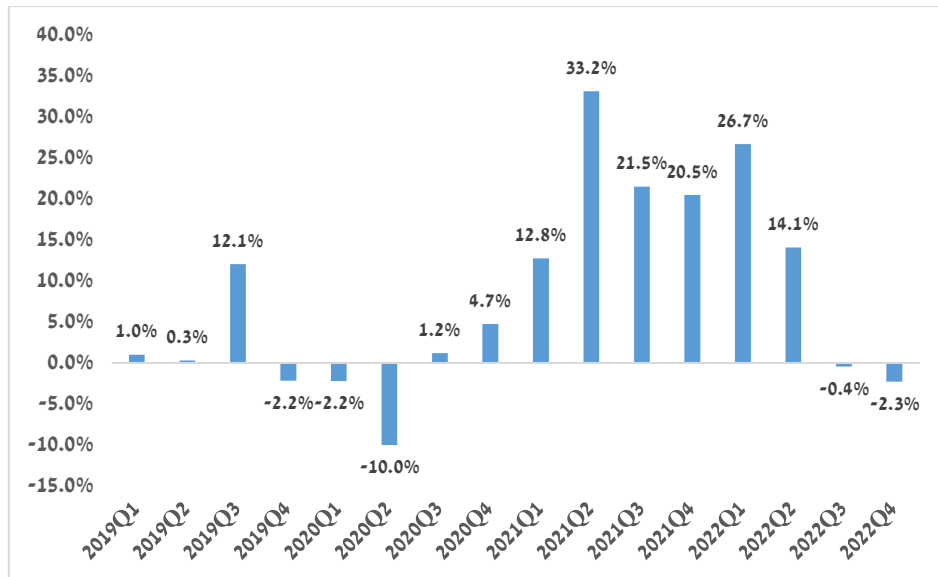
(מיליארדי ש"ח)



ניתן לייחס את הגידול החד בהכנסות ממסים החל מאפריל 2021 לשחרור ביקושים כבושים מתקופת הקורונה, גאות בענף הנדל"ן וגאות בענף ההייטק. מגמה זו המשיכה ביתר שאת ברבעון הראשון של שנת 2022, אולם הלכה ונחלשה בהמשך השנה, כאשר ברבעונים השלישי והרביעי נרשמה ירידה ריאלית בהשוואה למקביליהם משנת 2021 (לאחר תיקון הנוגע לעיתוי החגים בשנים אלה). הביקושים הכבושים מוצו, ולצד העלייה באינפלציה נרשמה התמתנות בצריכה הפרטית. עליית הריבית הביאה לירידה חדה במספר עסקאות הנדל"ן, ובעקבותיה לירידה במסי מקרקעין. מאז חודש נובמבר 2021 חלו ירידות בשוקי ההון, וההכנסות שמקורן בהנפקות, אקזיטים ומימושי אופציות התמתנו.

## תרשים 5.2: הכנסות המדינה ממסים בשנים 2019 עד 2022

(שיעור שינוי ריאלי, לעומת הרבעון המקביל אשתקד, בניכוי התאמות)

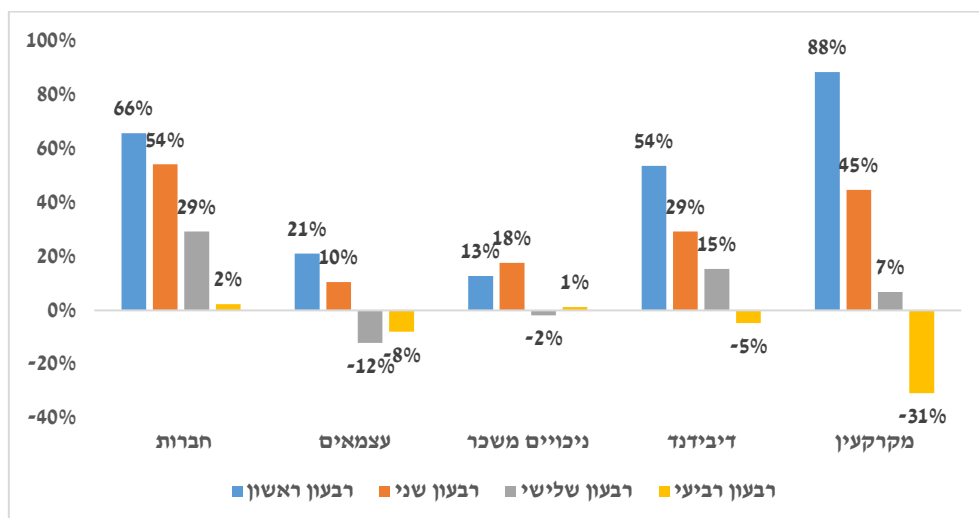


מקור: נתוני החשב הכללי, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

בסעיף המסים הישירים, מגמת הגידול המרשים בגבייה במחצית השנייה של שנת 2021 נמשכה לתוך המחצית הראשונה של השנה. אולם, אחרי רבעון ראשון חריג נרשמה התמתנות בשיעורי הגידול במרבית הסעיפים ובעקבותיה ירידה ריאלית. מסתמן כי הגאות בענף הנדל"ן שהובילה לעלייה החדה בהכנסות ממסי המקרקעין הגיעה לקיצה, אולם ההכנסות עדיין גבוהות בהרבה בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2019, כך שקיים חוסר ודאות לגבי עיתוי עצירת הירידה וחזרת מגמת העלייה המתונה שאפיינה את השנים שקדמו למשבר הקורונה.

## תרשים 5.3: הכנסות המדינה ממסים ישירים, 2022

(שיעור שינוי ריאלי, לעומת 2021)

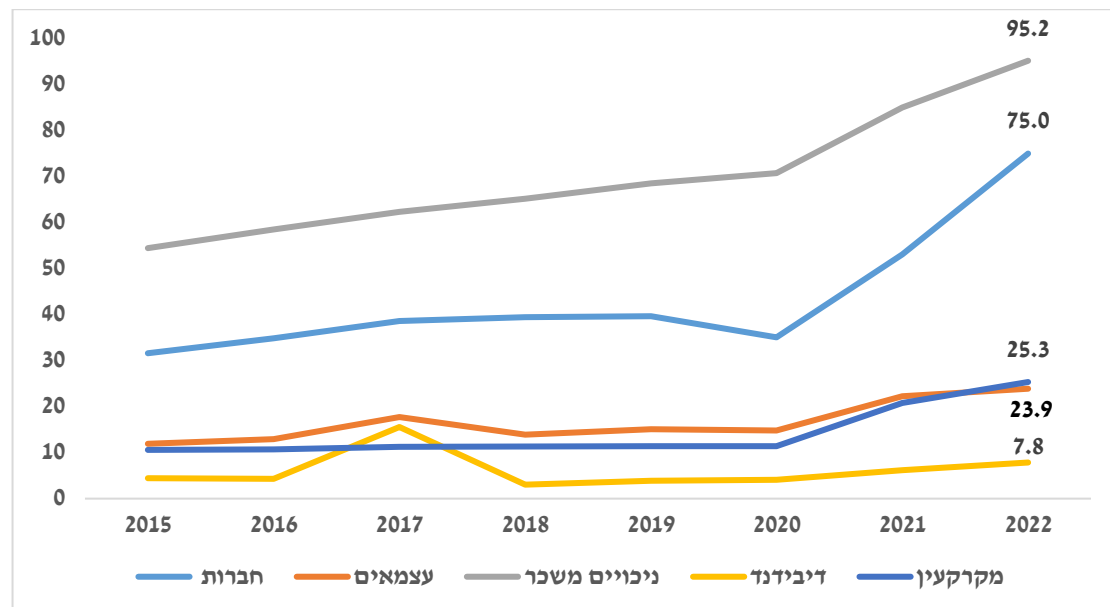


מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

מרבית הירידה בהכנסות ממסים ישירים בשנת 2020 נבעה מסעיף מס החברות, שירד ריאלית ב-11.0% בשנה זו כאשר חברות רבות דחו את תשלומי המס שלהן. ההתאוששות הכלכלית ממשבר הקורונה הביאה לעלייה מצטברת של 101.8% תוך שנתיים בסעיף זה בין השנים 2020 ו-2022, מגמה שאינה צפויה להימשך באותה העוצמה בשנים הקרובות.

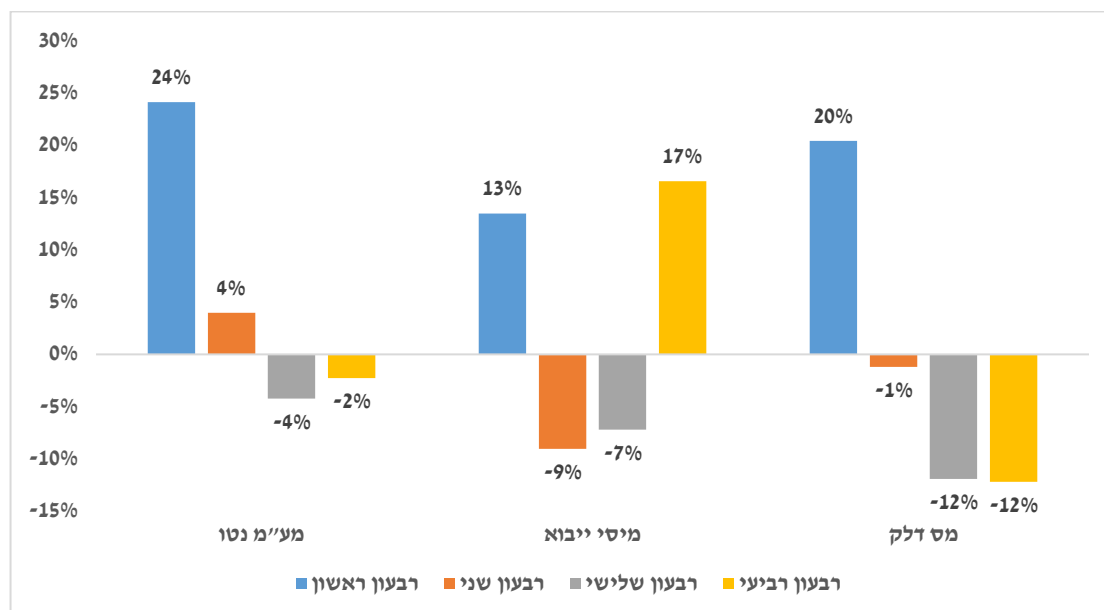
#### תרשים 5.4: הכנסות המדינה ממסים ישירים, 2022

(מיליארדי ש"ח)



בסעיף המסים העקיפים בשנת 2022 נרשמו עליות בכל הרכיבים ברבעון הראשון של השנה, אולם כבר ברבעון השני מגמה זו החלה להתמתן ואף להתהפך. בהכנסות ממע"מ, על רקע התמתנות הצריכה הפרטית, חלה האטה בגידול הריאלי ברבעון השני בהשוואה לרבעון המקביל ב-2021, ואחריה ירידה ברבעונים השלישי והרביעי בהשוואה למקביליהם בשנה הקודמת. גם במסי היבוא נרשמה עלייה ברבעון הראשון ואחריה ירידות ריאליות בהשוואה לרבעונים המקבילים, אולם ברבעון האחרון נרשמה עלייה על רקע הקדמת יבוא כלי רכב לקראת עליית המס על כלי רכב חשמליים והיברידיים פלאג-אין בינואר 2023. גם במס הדלק נרשמה עלייה ברבעון הראשון ואחריה ירידות, אולם אלה מיוחסות להפחתת שיעור מס הבלו החל מאפריל 2022, אשר אלמלא חלה היו נרשמות עליות גם ברבעונים אלה בהשוואה למקביליהם בשנת 2021.

**תרשים 5.5 : הכנסות המדינה ממסים עקיפים, 2022**  
(שיעור שינוי ריאלי, לעומת 2021)

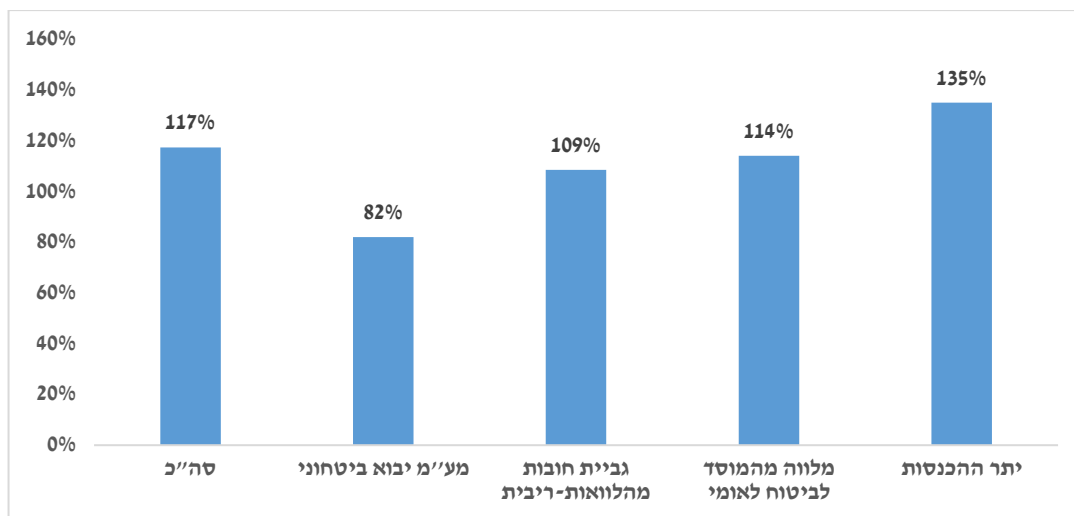


מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

**ההכנסות האחרות** כוללות בעיקר את השקעות המוסד לביטוח לאומי, מע"מ יבוא בטחוני, דיבידנדים מחברות ממשלתיות, תמלוגים מאוצרות טבע ועוד. כפי שמוצג בתרשים להלן, ההכנסות ב-2022 היו גבוהות בכ-5 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית (גידול של כ-18%), נתון חריג בהשוואה לשנים קודמות. עיקר העודף בהכנסות מקורו בביצוע גבוה מהחזוי בסעיף הכנסות המוסד לביטוח לאומי (כ-3 מיליארד ש"ח) ובסעיף "יתר ההכנסות האחרות" (כ-2 מיליארד ש"ח). הראשון נבע מתחזיות שוק העבודה שהיו נמוכות מהנתונים בפועל, ובעיקר ממספר השכירים שעלה על הצפוי (גידול צפוי של כ-10.5% לעומת 2.5% בתחזית). השני נבע מהכנסות לא צפויות מתמלוגים ממפעילי תחבורה (שהתחילו להיכנס ב-2021 וזלגו ל-2022) ומהכנסות גבוהות מהמועצה להסדר ההימורים בספורט ומרמ"י. שינויים אלו הובילו, בין היתר, לעדכון בסיס תחזית התקציב המובאת בחלק זה.

## תרשים 5.6 : אחוז הגבייה בשנת 2022

(שיעור מתוך תחזית נומרטור יוני 2022)



## לוח 8 : היקף הכנסות אחרות שנת 2022, מיליארדי ש"ח

סה"כ	יתר ההכנסות	מע"מ יבוא ביטחוני	גביית חובות	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	
32.4	8.7	1.1	0.3	22.4	היקף הגבייה

## עדכון תחזית ההכנסות של אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023-2027

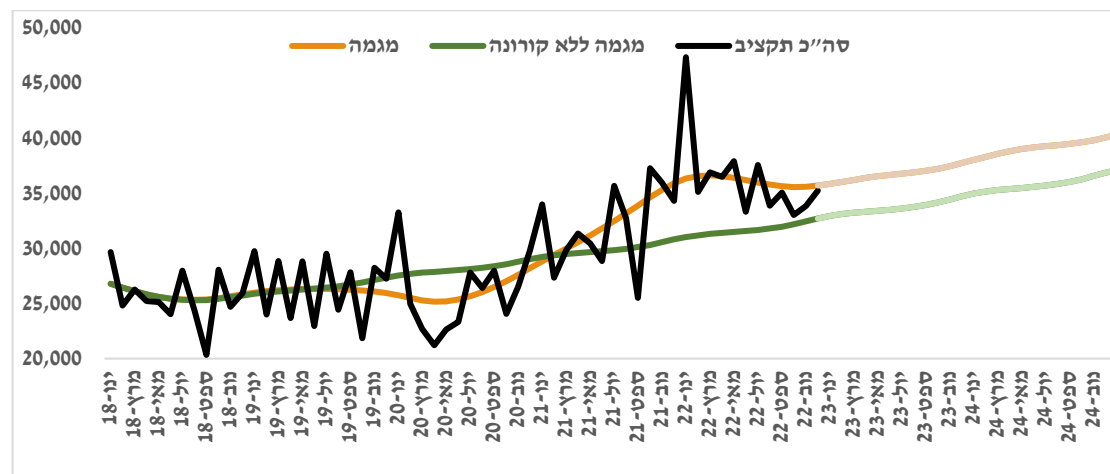
תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנת 2022 אשר פורסמה במסמך הנומרטור באוגוסט 2022 עמדה על 429.0 מיליארד ש"ח. שנת 2022 הסתיימה עם גביית מסים של 436.1 מיליארד ש"ח, 7.1 מיליארד ש"ח מעל לתחזית. קצב הגידול בהכנסות הלך ופחת במהלך השנה, עד שלקראת סופה נרשמו ירידות ריאליות בגבייה בהשוואה לחודשים המקבילים ב-2021, בעיקר עקב היחלשות הצריכה הפרטית, התפוגגות השפעת עליית מס הרכישה בנדל"ן והתקררות מגזר ההייטק כפי שהשתקפה בירידות בשוקי ההון, בירידה בפעילות קרנות הון סיכון בישראל ובפיטורים בענף בעולם.

התחזית עבור שנת 2023 שפורסמה בנומרטור עמדה על 447.0 מיליארד ש"ח. בעקבות העדכון כלפי מטה של תחזית הצמיחה, מגמות ההאטה בגבייה בסוף שנת 2022 ומנגד נתוני הגבייה בשנה זו, שעלו על התחזית, עודכנה תחזית ההכנסות לשנת 2023 וכעת היא עומדת על 437.3 מיליארד ש"ח. בהשוואה לשנת 2022, מדובר על עלייה נומינלית בשיעור נמוך של 0.3%, שפירושה ירידה ריאלית של 3.5% לפי תחזית האינפלציה העדכנית. עם זאת, כאשר בוחנים את המגמה הרב-שנתית התחזית עודנה מצויה מעל לקו המגמה. כלומר, התחזית אינה מניחה נסיגה בהכנסות עד למגמה הרב-שנתית במהלך השנים הקרובות.

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנת 2024 עומדת על 464.8 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-475.1 ש"ח בתחזית הנומרטור. העדכון כלפי מטה משקף את הירידה בתחזית עבור 2023, שהיא הבסיס לתחזית עבור השנה העוקבת, את הירידה בתחזית הצמיחה, וכן שינויי חקיקה. התחזית בשנה זו משקפת חזרה לעלייה ריאלית (3.4%) בהכנסות וגמישות גבוהה מיחידתית מול התוצר.

## תרשים 5.7: הכנסות המדינה ממסים 2018-2024

(נתונים חודשיים וקו מגמה, מיליוני ש"ח)



בתרשים 5.7 מופיעים נתוני גביית המסים החודשיים בין ינואר 2018 לדצמבר 2022, קו המגמה שלהם, קו המגמה הרב שנתי של הכנסות המדינה, והתחזית עד סוף 2024 של מגמת ההכנסות ממסים בהתאם לתחזית וכן של קו המגמה. קו המגמה מתאר תרחיש שבו לא חל משבר הקורונה, בהתבסס על נתוני 2019 וממוצע הגידול הנומינלי בין השנים 2010-2019. ניתן לראות כי על אף שלפי התחזית תחול ירידה ריאלית בגבייה בשנת 2023, תקבולי המס החזויים עודם גבוהים בהשוואה רב שנתית, הן בשנת 2023 והן בשנת 2024.

תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2023 עומדת על 31.1 מיליארד ש"ח, קיטון של כ-4% ביחס להיקף ההכנסות בשנת 2022. הירידה בהיקף ההכנסות האחרות נובעת במידה רבה מכך שרכיבי ההכנסות וההוצאות של המוסד לביטוח לאומי מושפעות מהשכר הממוצע במשק שאמור להתעדכן השנה (לאחר קיפאון של כשנתיים) ולעלות בכ-13.5%. שינוי זה צפוי לגרום לירידה בהכנסות המוסד לביטוח לאומי, שכן מדרגת הגבייה תעלה, ולעלייה בהוצאות שכן קצבאות רבות, במיוחד קצבת הנכות, האחראית לכ-22% מהוצאות ב-2021, צמודות לרכיב זה. ביתר רכיבי ההכנסות האחרות צפויה יציבות יחסית, כאשר ההכנסות החד פעמיות הגדולות צפויות להיות תשלום דיבידנדים שאושר ב-2022 וצפוי להיכנס במהלך 2023. התחזית לסך ההכנסות האחרות בשנת 2023 עודכנה כלפי מעלה מאז הפרסום הקודם (כ-1.4 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית אוגוסט 2022), בעיקר בסעיף הכנסות מדיבידנדים. מקורו של העדכון בדיבידנדים בסך 1.4 מיליארד ש"ח שמתוכם נכנסו רק 85 מיליון ש"ח ב-2022 והשאר צפויים להתקבל

במהלך 2023. חשוב להדגיש לגבי ההכנסות האחרות כי התחזית לטווח הבינוני-ארוך בסעיף זה טומנת בחובה הנחות לגבי ההתפתחויות העתידיות בתחומים בהם ישנה רמה גבוהה של אי-וודאות, דוגמת ההשפעה של שינוי מדיניות רשות החברות הממשלתיות לגבי חלוקת דיבידנדים.

תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2024 מהווה קידום טבעי לשנת 2023. מקור העדכון מהתחזית הקודמת מגיע מהביטוח הלאומי אשר צפוי להמשיך לגדול באופן טבעי בין 2023 ל-2024.

#### לוח 9: תחזית ההכנסות לשנים 2023-2024\*

(מיליארדי ש"ח)

2024		2023		2022			
תחזית פרסום נוכחי**	תחזית יוני 2022	תחזית פרסום נוכחי**	תחזית יוני 2022	בפועל	תחזית יוני 2022	תחזית התקציב	
264.7		250.6	254.2	254.6	247.3	201.2	מסים ישירים
192.4		179.4	185.4	174.1	174.3	162.9	מסים עקיפים
7.6		7.3	7.4	7.3	7.4	7.0	אגרות
464.8	475.1	437.3	447.0	436.1	429.0	371.1	סך ההכנסות ממסים
32.8	30.7	31.1	29.7	32.4	27.6	25.7	הכנסות אחרות (במיליארדי ש"ח)
497.6	505.8	468.4	476.7	468.5	456.6	396.9	סך ההכנסות

\* התחזית כוללת הנחה לפיה אותם שינויי החקיקה המופיעים בלוח 14 שטרם חוקקו, יחוקקו, ואינה כוללת את יישום צעדי המדיניות המופיעים בלוח 15 להלן.

\*\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר

עדכון תחזית מקרו כלכלית

לוח 10 : רכיבי תוצר

2024	2023						
פרסום נוכחי*	פרסום נוכחי*	תחזית יוני	2022	2021	2020	ממוצע 2016- 2019	
3.2%	3.0%	3.5%	6.5%	8.6%	-1.9%	4.3%	צמיחה
3.4%	3.2%	3.6%	7.5%	11.1%	-7.9%	4.3%	צריכה פרטית
3.9%	2.1%	3.7%	0.6%	4.2%	2.8%	3.7%	צריכה ציבורית
4.2%	5.1%	3.3%	12.8%	12.6%	1.2%	7.1%	השקעה גולמית מקומית
4.4%	5.4%	3.9%	9.3%	11.7%	-3.9%	6.4%	השקעה בנכסים קבועים
4.4%	4.2%	3.5%	7.9%	14.6%	-2.7%	4.2%	יצוא
5.8%	5.6%	3.8%	11.2%	20.6%	-8.1%	6.2%	יבוא

\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר



לוח 11 : תוצר ומדדים רלוונטיים

2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	ממוצע 2016-2019	
3.7%	3.7%	3.2%	3.0%	6.5%	8.6%	-1.9%	4.3%	צמיחה ריאלית
2,188.0	2,076.7	1,967.2	1,868.8	1,759.8	1,578.0	1,422.6	1,328.4	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.8%	1.8%	1.3%	1.1%	4.4%	6.8%	-3.6%	2.3%	צמיחה לנפש

לוח 12 : אינפלציה ומחירי תוצר

2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	ממוצע 2016-2019	
2.1	2.3	2.8	3.9	4.4	1.5	-0.6	0.3	אינפלציה (ממוצע שנתי)
		2.7	2.8	5.3	2.8	-0.7	0.4	אינפלציה (סוף שנה)
1.6	1.8	2.0	3.1	4.7	2.1	1.0	0.7	שינוי במחירי תוצר

לוח 13 : עדכון תחזית הכנסות\*

2027	2026	2025	2024	2023	2022				
פרסום נוכחי**	פרסום נוכחי**	פרסום נוכחי**	נומרטור יוני	פרסום נוכחי**	נומרטור יוני	פרסום נוכחי*	נומרטור יוני	גבייה בפועל	נומרטור יוני
544.9	518.0	492.9	501.4	464.8	475.1	437.3	447.0	436.1	429.0
35.3	33.3	33.7	32.4	32.8	30.7	31.1	29.7	32.3	27.6
580.2	551.3	526.6	533.8	497.6	505.8	468.4	476.7	468.4	456.6

הכנסות ממסים

הכנסות אחרות

סך ההכנסות

\* התחזית כוללת הנחה לפיה אותם שינויי החקיקה המופיעים בלוח 14 שטרם חוקקו, יחוקקו, ואינה כוללת את יישום צערי המדיניות המופיעים בלוח 15 להלן.

\*\* התחזית נערכה בינואר 2023 על ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר

לוח 14 : השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ש"ח)

2027	2026	2025	2024	2023	
30	-700	2,800	1,920	-2,260	סה"כ
50	-700	-60	790	-1,680	א. מסים ישירים
60	60	60	60	60	1 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
				100	2 השפעת ביטול היטל מעסיקים על גביית מס הכנסה
		90			3 הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2024)
			-110	-100	4 השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
	-800	-300	1,000	1,180	5 כפל פחת בכל הענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
			-200	-2,450	6 רווחים כלואים
50	100	80	100		7 צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות
				-450	8 זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 6-12 מ-2022

	2027	2026	2025	2024	2023
9 עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות				-30	
10 השפעת הפחתת הבלו על סולר על תשלום מס הכנסה				-80	
11 הכרה בהפסד הון בשל השקעה בחברת מו"פ (סעיף 92א לפמ"ה) + החרגת בעל שליטה בחברות מו"פ מהגדרת "בעל שליטה" לעניין סעיף 102 לפקודה				-10	
12 חוק תעשיות עתירות ידע	-10	-10	-10	-10	-30
ב. מסים עקיפים	-20	0	2,860	1,120	-580
1 צמצום הסדר סולר בתחבורה				540	520
2 צמצום הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי				480	240
3 מס קניה על רכב יוקרה (הוראת שעה עד סוף 2025)			-170		
4 מכס - שמיטה (הפחתת מכסים בספטמבר 2021-דצמבר 2022)				30	
5 ביטול מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים				-300	
6 ביטול מיסוי משקאות ממותקים (בהתאם לצפי)				-200	-680
7 מכס - הסכם חלב (כולל מכסות פטורות בגבינות)				-20	
8 מכס - הסכם עם דרום קוריאה				-200	
9 מכס - חקלאות פירות וירקות	-20	-50	-50	-50	-70
10 מכס - בשר				-10	
11 מכס - דגים				-100	
12 מכס - שמן זית				-10	
13 מכס - רהיטים				-40	
14 מכס - תעשייה (לא כולל מזגנים)				-500	
15 מכס - מוצרי חקלאות וחלקי חילוף משומשים לרכב				-50	

	2027	2026	2025	2024	2023
16				520	-50
					הפחתת מס על פחם מ-105 ש"ח לטון ל-1 ש"ח לטון מ-10.04.2022 ועד סוף 2023
17			1,830	-170	100
					הפחתת הבלו על הבנוזין (עד סוף 2024)
18					560
					הפחתת הבלו על הסולר ב-0.43 ש"ח לליטר במאי-יוני והוארך עד דצמ' 2022
19			1,080	220	
					מס גודש
ג.				10	
					אגרות
1				10	
					פיצוי על טעות בעדכון אגרות רכב בשנת 2021

#### פרק ד': שינויי חקיקה מתוכננים והכנסות נוספות בשנים 2023-2024 ובטווח התכנית התלת-שנתית

במסגרת הצעות התקציב לשנים 2023 ו-2024 שהוצעו לממשלה נכללים צעדים המשפיעים על היקף ההכנסות הצפוי. האומדן להיקף השינויים הנובעים מיישום הצעדים הוכן על ידי גורמים שונים במשרד האוצר וביחידות הסמך. להלן פירוט הצעדים ותרומתם להכנסות המדינה לשנים 2023-2024, וכן תחזית להשפעות הצעדים האמורים על היקף ההכנסות הצפוי בשנות התכנית התלת-שנתית 2025-2027. הסכומים האמורים בלוח 15 יעודכנו בהתאם להחלטות הממשלה שיתקבלו ביום 23 בפברואר 2023 ובהתאם יעודכנו גם יתר הלוחות, לפי העניין. הודעה בעניין תימסר לממשלה והתכנית המעודכנת תוגש לכנסת ביחד עם הצעת התקציב לשנים 2023 ו-2024.

#### לוח 15: צעדים בתחום הכנסות המדינה

(השפעה לעומת 2022 במיליארדי ש"ח)

הצעה	2027	2026	2025	2024	2023
מס נסועה של 15 אג' לק"מ על רכב חשמלי	0.68	0.52			
ממסים - שיפור תחולה וייעול הטבות תזקיק שעווני	0.22	0.22	0.22	0.22	0.05
מס רכישה - דירת מעטפת	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01
קיצור תקופת דירה בהמתנה מ-24 חודשים ל-12 חודשים	0.04	0.04	0.04		
הקלה על בניה על קרקע פרטית בגין החלק מהשבח בשיעור מס שולי	-0.03	-0.03	-0.03	-0.09	

0.18	ביטול חישוב לינארי מוטב על דירה שהייתה קרקע			
0.12	היטל מטר			
0.4	0.4	0.4	0.07	דלקנים - מניעת הונאות בתחום הדלק
0.08	0.08	0.04	0.01	ייעול הגבייה הממשלתית
1.8	1.8	1.8	1.5	ביטול פטור מע"מ על תיירות
1	1	1	0.5	מע"מ - מודל הקצאת חשבונות
0.5	0.5	0.5	0.35	גביית מע"מ על יבוא שירותים דיגיטליים
0.11	0.11	0.07	0.03	הון שחור - דיווח ומגבלה על החזקת מזומנים
0.28	0.18	0.08	-0.02	שכ"ד - חובת דיווח
0.8	0.8	0.5	0.25	דיווח מוסדות פיננסיים
0.1	0.1	0.06	0.03	דיווח מפלטפורמות תיירות
0	0.4	0.7	1	תשלום שומה לפני ערעור (30% מסכום המס השנני במחלוקת)
0.07	0.07	0.07	0.07	תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים
-0.05	0.09	0.13	0.13	קריפטו חובת דיווח על אחזקה מעל 200,000
6.32	6.30	5.60	4.07	0.06 סה"כ

תחזית ההכנסות לשנת 2023 הכוללת יישום צעדי מדיניות מסתכמת ב-468.4 מיליארד ₪, מתוכם 437.3 מיליארד ₪ הכנסות ממסים ואגרות ו-31.1 מיליארד ₪ הכנסות אחרות. תחזית ההכנסות לשנת 2024 הכוללת יישום צעדי מדיניות מסתכמת ב-501.6 מיליארד ₪, מתוכם 468.8 מיליארד ₪ הכנסות ממסים ואגרות ו-32.8 מיליארד ₪ הכנסות אחרות. חשוב לציין כי הגבייה העתידית תהיה תלויה באופן היישום של צעדי המדיניות שצוינו לעיל.