

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהתאם לסעיף 40א(ט2) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את העדכון לתכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022 המצורף כנספח להחלטה זו.
2. בהמשך להחלטה מס' 3409 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2019 ועמידה בסך מחויבויות הממשלה לשנת 2018", לקבוע כי יופחתו הסכומים האמורים בסעיף 10א(א) (תקציב התאמות 2019) לשם שמירה על היציבות הפיסקלית. סעיפים קטנים 10ב(ב) עד 10ד(ד) להחלטה האמורה – בטלים.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2019, התשע"ח-2018, הונחה על שולחן הכנסת, תכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022.

בהתאם להוראות הסעיף האמור, ביום 1 ביוני 2018 הגיש שר האוצר לאישור הממשלה עדכון לתכנית התקציב בהתאם למרכיבים המפורטים בחוק. התכנית כללה עדכון בהסתמך על תחזית ההוצאות והכנסות העדכניות ביותר וכן בוצעה בחינה של עמידת התחזיות במגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות), כמפורט להלן. כעת, בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(2) לחוק, ובחלוף חצי שנה מהפרסום הקודם, מוגש עדכון לתכנית התקציב התלת-שנתית.

על פי הוראות החוק, תכנית התקציב האמורה כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה את תחזית הצמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את הפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר.

בנוסף, כוללת התכנית פירוט על היעדים הפיסקליים של הממשלה, המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממיסים.

בהתאם למפורט לעיל, נכון למועד זה וביחס לעדכון תכנית התקציב התלת שנתית הקודמת, קיים בשנת 2019 הפרש בתחזית ההוצאה בהיקף תקציבי של כ-3.3 מיליארד ש"ח. בנוסף, קיים הפרש בתחזית ההכנסות בגובה 6.5 מיליארד. הפרשים אלה מביאים לתחזית גרעון תוצאתי מעודכנת של 3.6% לשנת 2019 המהווה חריגה של 0.7% ביחס לתקרת הגרעון המותרת בחוק.

בהתאם לסעיף 10 להחלטת הממשלה 3409 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2019 ועמידה בסך מחויבויות הממשלה לשנת 2018", יוקצה שיעור של 2% מכל סעיף תקציב המפורט בהחלטה האמורה, לצורך רזרבה בכל אחד מהסעיפים (להלן – **רזרבת ההתאמות**). עוד נקבע בהחלטה זו כי ככל כי אם יתברר יחד עם הגשת תכנית התקציב התלת שנתית המעודכנת באמצע שנת 2019 בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(2) לחוק יסודות התקציב, כי קיימת חריגה בין תחזית ההוצאה או תחזית הגירעון לבין יעד ההוצאה או יעד הגירעון שקבועים בחוק ביחס לכל אחד משנות התכנית התלת שנתית, תתבצע הפחתה ברזרבת ההתאמות או חלקה, לכיסויי החריגה כאמור או חלקה.

נוכח המצב האמור, מוצע לבצע כבר כעת הפחתה בגובה רזרבת ההתאמות לצורך שמירה על היציבות הפיסקלית שתביא להפחתת תחזית ההוצאה העדכנית מ-400.7 מיליארד ש"ח ל-399.2 מיליארד ש"ח. בהינתן תחזית ההכנסות הנוכחית, יפחת הגרעון התוצאתי בעקבות כך מ-3.6% ל-3.5%.

נוכח אישור חוק התפזרות הכנסת התשע"ט-2018 במליאת הכנסת ביום 26 בדצמבר 2018

ולנוכח הצורך להמתין להתבהרות נוספת של תמונת המצב הפיסקלית ועדכונים מקרו כלכליים, לא מוצעים בשלב זה צעדי התכנסות נוספים מלבד הפחתת רזרבת ההתאמות כאמור.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

כמפורט בדברי ההסבר.

#### **תקציב**

כמפורט בדברי ההסבר.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

#### **סיווגים**

**סיווג משני : 01ביצועי ;**

מוגש על ידי שר האוצר

ד' בשבט התשע"ט

10 בינואר 2019

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

עדכון תכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022 ("נומרטור").

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר, אשר הוא הפער בין סך הוצאות הממשלה לבין סך הכנסות המדינה באותה שנה. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

תקציב המדינה לשנת 2019 אושר בחודש מרץ 2018 בהתאם למגבלות שנקבעו בחוק המסגרות.

כפי שפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובנספח להצעת ההחלטה, נכון למועד זה, קיים בשנת 2019 הפרש בתחזית ההוצאה בהיקף תקציבי של כ-3.3 מיליארד ש"ח. בנוסף, קיים הפרש בתחזית ההכנסות בגובה 6.5 מיליארד. הפרשים אלה מביאים לתחזית גרעון תוצאתי מעודכנת של 3.6% לשנת 2019 המהווה חריגה של 0.7% ביחס לתקרת הגרעון לשנת 2019 שנקבעה בחוק המסגרות. לנוכח האמור והשלכות עדכון התחזיות האמור, על פעולת הממשלה בעת הזו, לטעמי, קיימת חובה להציג את עדכון התחזיות האמורות בפני הממשלה.

בהתאם לסעיף 10 להחלטת הממשלה מס' 3409 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2019 ועמידה בסך מחויבויות הממשלה לשנת 2018", יוקצה שיעור של 2% מכל סעיף תקציב המפורט בהחלטה האמורה, לצורך רזרבה בכל אחד מהסעיפים. עוד נקבע בהחלטה זו כי אם יתברר יחד עם הגשת תכנית התקציב התלת שנתית המעודכנת באמצע שנת 2019 בהתאם להוראות סעיף 40א(ט1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), כי קיימת חריגה בין תחזית ההוצאה או תחזית הגירעון לבין יעד ההוצאה או יעד הגירעון שקבועים בחוק ביחס לכל אחד משנות התכנית התלת שנתית, תתבצע הפחתה ברזרבת ההתאמות או חלקה, לכיסוי החריגה כאמור או חלקה.

נוכח המצב האמור, מוצע לבצע כבר כעת הפחתה בגובה רזרבת ההתאמות לצורך שמירה על היציבות הפיסקלית שתביא להפחתת תחזית ההוצאה העדכנית.

בנוסף, בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית 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.

התוכנית המתארכת לשנות הכספים 2020 עד 2002 הוגשה יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת

\*

2019 ועדכונה אושר בידי הממשלה בהחלטה מס' 3865 בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב, ביום 10 ביוני 2018.

בהתאם לסעיף 40א(ט)(2) לחוק יסודות התקציב שר האוצר רשאי להגיש לאישור הממשלה, במהלך השנה, תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת על פי השינויים שחלו במרכיבים השונים של התוכנית והוא חייב לעשות כן עד 1 ליוני של שנת התקציב. לאחר אישור של תכנית מעודכנת כאמור, מחייבת התכנית המעודכנת את הממשלה לעניין המגבלות החלות על הממשלה והפעולות המאזנות הנדרשות במקרה של הגדלת ההוצאה הממשלתית או הפחתת הכנסותיה.

התכנית התלת שנתית לשנים 2020 עד 2022 עודכנה לאחרונה בחודש יוני 2018, וזאת בהתחשב בכך שהתקציב לשנת 2019 אושר באופן חריג שלושה חודשים לפני כן. כעת, מובא לאישור הממשלה עדכון לתוכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2020 עד 2022. כעולה מהתוכנית התלת שנתית המעודכנת, קיימת חריגה ממשית ביחס ליעדים הקבועים לעניין זה בחוק המסגרות. בנסיבות אלו, ומאחר שהתכנית התלת שנתית מהווה נדבך מרכזי בתכנון הוצאותיה של הממשלה והמגבלות החלות עליה, ובשים לב לחלוף הזמן מאז העדכון הקודם, לטעמי, קיימת חובה להבאת התוכנית התלת שנתית בפני הממשלה בנסיבות אלו. בהקשר זה יצוין כי בהתאם להלכה הפסוקה הדגש בבחינת אופן הפעלת הסמכות הוא בהתאם לנסיבות המקרה ולא בהתאם לאופי הסמכות. על כן בנסיבות מסוימות הופך שיקול דעת להיותו חובה. ראו לעניין זה למשל: לעניין זה ראו למשל: י' זמיר, **הסמכות המנהלית**, עמ' 323; בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 21; בג"ץ 4157/98 "צוות" אגודת גמלאי שירות הקבע בצה"ל נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 769, 806.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

על אף החריגה ביחס לתקרת הגרעון לשנת 2019 בהתאם להוראות חוק המסגרות, לא מוצעים בשלב זה צעדי התכנסות מלבד הפחתת רוזבת ההתאמות.

צעדי התכנסות כאמור מחויבים בעת הגשת תקציב המדינה לכנסת תוך עמידה במגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות וכך גם לגבי תכנית תקציב התלת שנתית שמובאת יחד עם הצעת חוק התקציב בהתאם לסעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב. צעדים כאמור אף חויבו במפורש בסעיף 4 לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016, לעניין שנת הכספים 2018, במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018.

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת (ולאחר הבחירות – תהפוך לממשלת מעבר). כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שניתנה לאחר הפיזור האמור בשים לב להלכה הפסוקה בעניין, הממשלה היוצאת מחויבת באיפוק בהפעלת סמכויותיה. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. בנסיבות אלו, נוכח האיפוק הנדרש כאמור בתקופת בחירות ובפרט נוכח התפזרות הכנסת שאינה מאפשרת קידום של חלק מצעדי התכנסות אפשריים, ומבלי לקבוע מסמרות בנסיבות דומות שלא בעת בחירות, נראה כי מטעם זה אין מניעה שלא להביא בשלב זה צעדי כינוס נוספים מעבר להפחתת רוזבת ההתאמות כאמור. באשר לאישור התכנית התלת שנתית בשים לב לחלוף הזמן מאז העדכון הקודם, ולשינויים הכרוכים בה, אשר מהווים נדבך מרכזי בתכנון הוצאותיה של הממשלה

\*

והמגבלות החלות עליה, בשים לב להוראות חוק המסגרות וחוק יסודות התקציב הרי שחיוני כבר עתה לאשרה. אשר על כן, אין מניעה לקבלת החלטת הממשלה בעת הזו.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

לא רלוונטי.

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

לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

## תוכנית התקציב הרב-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, התשע"ח-2018, הונחה על שולחן הכנסת, תכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022.

בהתאם לסעיף האמור, ביום 1 ביוני 2018 הגיש שר האוצר לאישור הממשלה עדכון לתכנית התקציב בהתאם למרכיבים המפורטים בחוק. התכנית כללה עדכון בהסתמך על תחזית ההוצאות והכנסות העדכניות ביותר וכן בוצעה בחינה של עמידת התחזיות במגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), כמפורט להלן. בחלוף חצי שנה מהפרסום הקודם ובהתאם להוראות סעיף 40א(2), מוגש כעת עדכון לתכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022.

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

בנוסף, כוללת התכנית פירוט על היעדים הפיסקליים של הממשלה, המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות, וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממיסים.

בהתאם לסעיף 40א 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 הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. 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-שנתית<sup>1</sup>.

לנוחות הקוראים נתוני תוכנית התקציב הרב-שנתית מוצגים גם במערכת "פיסקלי-דיגיטלי" שבאתר משרד האוצר בלינק: <https://public.tableau.com/profile/mof.budget>!

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

<sup>1</sup> מקור: IMF article IV 2016, OECD economic survey Israel 2016.

## תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2020 עד 2022

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

מחקרים של גופים בין-לאומיים שונים וביניהם קרן המטבע הבין-לאומית (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 משכי 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 | (במיליארדי ש"ח)                               |
|----------|----------|----------|---|
| 450.2    | 434.1    | 417.4    | סך הוצאות הממשלה                              |
| 442.9    | 426.4    | 412.0    | מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות         |
| -----    | -----    | -----    | -----   |
| 7.3      | 7.7      | 5.4      | ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה     |
| -----    | -----    | -----    | -----   |
| 442.5    | 426.0    | 411.7    | ההוצאה לחישוב מגבלת הגירעון                   |
| 397.4    | 380.0    | 363.6    | תחזית הכנסות המדינה                           |
| -----    | -----    | -----    | -----   |
| 45.1     | 46.0     | 48.1     | גירעון חזוי בעת התכנסות למגבלת ההוצאה         |
| 31.6     | 33.9     | 36.0     | גירעון מותר על-פי חוק המסגרות                 |
| -----    | -----    | -----    | -----   |
| 13.5     | 12.1     | 12.0     | צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר |
| -----    | -----    | -----    | -----   |
| 20.8     | 19.8     | 17.4     | סך צעדי ההתכנסות הנדרשים                      |
| 2.00%    | 2.25%    | 2.50%    | גירעון מותר באחוזי תוצר                       |
| 3.3%     | 3.6%     | 3.7%     | גירעון תוצאתי ללא ביצוע צעדי התאמה            |

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2019-2022 יעמוד על כ-15.2 מיליארד ש"ח, כך שתקציב המדינה צפוי לגדול מ-397.4 ב-2019 לכ-412.0 בשנת 2020, לכ-426.4 מיליארד ש"ח בשנת 2021, ולכ-442.9 מיליארד ש"ח בשנת 2022. הגידול האמור משקף גידול ריאלי ממוצע שנתי בהוצאות הממשלה של כ-12.4 מיליארד ש"ח בין השנים 2019 עד 2022. האמור לעיל הוא בהתאם



לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת במוצע בשנים 2019-2022, בהינתן הפרמטרים הנכללים בה, על כ-2.7% בשנה ולחריגות מנוסחה זו, בגובה 2.9 מיליארד ש"ח 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, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט, הסכמים המחייבים את המדינה, סיכומים תקציביים בין משרדי ממשלה וכן עתודה להוצאות שאינן עולות על ההיקף התקציבי המוגדר בסעיף 3ג(ד) לחוק יסוד: משק המדינה, 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. דהיינו, הנתונים מוצגים בהנחת עמידה בסעיף 40א 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 2019 עד 2022 עומד נכון להיום על כ-17.6 מיליארד ש"ח, כך שהיקף מחויבויות הממשלה צפוי לגדול לכ-417.4 מיליארד ש"ח בשנת 2020, לכ-434.1 מיליארד ש"ח בשנת 2021, ולכ-450.2 מיליארד ש"ח בשנת 2022.

על מנת לעמוד בתקרת הגירעון הקבועה בחוק המסגרות תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההכנסה או צעדי התכנסות בצד ההוצאה בהיקף של כ-17.4 מיליארד ש"ח בשנת 2020. לאחר ביצוע צעדי התאמה פרמננטיים כאמור, יידרשו בשנת 2021 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-2.4 מיליארד ש"ח. מעבר לביצוע צעדי ההתאמה הפרמננטיים לשנים 2020 ו-2021 כאמור לעיל, יידרשו בשנת 2022 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-1.0 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 הניתנת 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)                       |
|-------|-------|-------|-------|---------------------------------------|
| 450.2 | 434.1 | 417.4 | 397.4 | סך הוצאות הממשלה                      |
| 94.0  | 92.4  | 90.4  | 87.3  | הביטחון והסדר הציבורי                 |
| 211.5 | 199.0 | 189.2 | 177.8 | השירותים החברתיים*                    |
| 30.9  | 31.9  | 31.2  | 27.4  | תשתיות                                |
| 20.2  | 20.4  | 20.8  | 20.6  | משרדי המטה                            |
| 33.0  | 33.5  | 31.6  | 32.2  | ענפי המשק והוצאות אחרות               |
| 60.6  | 56.9  | 54.3  | 52.3  | החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)          |
| 442.9 | 426.4 | 412.0 | 397.4 | מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות |

\* המספרים לשנת 2019 מובאים לצרכי השוואה בלבד ואינם חלק מתכנית התקציב התלת שנתית.

## עיקרי השינויים ביחס לתקציב 2019

מסמך זה כאמור, מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקאלית לשנים 2020 - 2022 תוך התייחסות לשינויים בסך ההתאמות הנדרשות בשנות התכנית הרב שנתית שהתרחשו ממועד בניית התקציב לשנת 2019 ועד למועד פרסום המסמך. בשל פרק הזמן הקצר ממועד הגשת התקציב לכנסת (פברואר 2018) לבין פרסום העדכון לתכנית התקציב התלת שנתית בחודש יוני בוצעה בחינה נקודתית של הוצאות חדשות שהתבהרו באותו מועד ואילו בפרסום זה מתבצע עדכון מלא של תחזית ההוצאה.

| שנת 2019 | (במיליארדי ש"ח)                               |
|----------|---|
| 397.4    | תחזית הוצאה מקורית                            |
| 400.7    | תחזית הוצאה עדכנית                            |
| 400.2    | הוצאה לחישוב מגבלת הגרעון                     |
| 350.2    | תחזית הכנסות המדינה                           |
| 50.0     | גרעון תוצאתי                                  |
| 40.0     | גרעון מותר לפי חוק המסגרות                    |
| 2.9%     | גרעון מותר באחוזי תוצר                        |
| 3.6%     | גרעון תוצאתי באחוזי תוצר                      |
| 3.5%     | גרעון לאחר שימוש ברזרבת ההתאמות להפחתת הגרעון |

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

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 קרוב ל-101% מתוך תקציבי המשרדים. על כן, עשויים להידרש צעדים לריסון ההוצאה בשנת 2019 בשים לב לקצב הביצוע בפועל ובכפוף למגבלות הקבועות בחוק התקציב.

**עיקרי השינויים בתחזית ההוצאה לשנת 2019 נובעים מהסיבות המפורטות להלן:** עלייה בהשתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי; עלות גבוהה מהצפוי ביישום תיקוני חקיקה להגדלת תשלומים לניצולי שואה ובני זוגם, והשפעת מיזמי מיצוי זכויות והוראות מנהליות שהרחיבו את היקף האוכלוסיות הזכאיות לקצבאות ומענקים; עדכון תזרימי פיתוח לפרויקטים בתחומי התחבורה, המים והתיירות; עדכון תזרים תשלומי הריבית והחזר קרן הביטוח הלאומי; המשך הגידול הגבוה מהצפוי במספר התלמידים הזכאים לחינוך מיוחד והשירותים הניתנים להם לרבות הסעות; פסיקת בית המשפט העליון המורה על יישום רפורמת שכר לבתי ספר לחינוך מיוחד; עדכוני תזרים בתשלום מענקי מחיר למשתכן.

בהתאם למפורט לעיל, נכון למועד זה וביחס לעדכון תכנית התקציב התלת שנתית הקודמת, קיים בשנת 2019 הפרש בתחזית ההוצאה בהיקף תקציבי של כ-3.3 מיליארד ש"ח. בנוסף, קיים הפרש בתחזית ההכנסות בגובה 6.5 מיליארד ש"ח. הפרשים אלה מביאים לתחזית גרעון תוצאתי מעודכנת של 3.6% לשנת 2019 המהווה חריגה של 0.7% ביחס לתקרת הגרעון המותרת בחוק.

יתר על כן, 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 (להלן - דו"ח ההפרשים) וזאת לאחר בחינת היקף התחייבויות הממשלה והכנסות המדינה אל מול הצפי בתחזית התקציב.

לנוכח ההפרשים הקיימים, מוצע בהצעת ההחלטה כי הממשלה תורה על הפחתה בגובה רזרבת ההתאמות לצורך שמירה על היציבות הפיסקלית. בהתאם לכך,

תחזית ההוצאה העדכנית תפחת מ-400.7 מיליארד ש"ח ל-399.2 מיליארד ש"ח לאחר שתבוצע הקיצוץ. בהינתן תחזית ההכנסות הנוכחית יפחת הגרעון התוצאתי בעקבות המהלך מ-3.6% ל-3.5%.

#### **עיקרי השינויים בתוכנית הרב-שנתית**

להלן השינויים בסך ההתאמות הנדרשות בשנות התוכנית הרב-שנתית, בין הפרסום בחודש פברואר 2018 של תוכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022 יחד עם הנחת הצעת חוק התקציב לשנת 2019 (להלן – הפרסום הקודם) לבין העדכון המבוצע כעת בחודש ינואר 2019 עבור השנים 2020 עד 2022 (להלן – הפרסום הנוכחי). כפי שיובהר בהמשך, השינוי בסך ההתאמות נובע משינויים

בהנחות לגבי היקף הוצאות הממשלה, בהיקף ההכנסות, בגודל התוצר ובגירעון המותר בכל אחת מהשנים האמורות.

השפעת גודל התוצר היא עקיפה, שכן הגירעון השנתי המותר קבוע כשיעור מהתוצר. לפיכך, עלייה או ירידה בתוצר מאפשרת גירעון נומינלי גבוה או נמוך יותר ובהתאם מצמצמת או מגדילה את היקף ההתאמות הנדרש לצורך עמידה בגירעון המותר.

| 2022 | 2021 | 2020 | (במיליארדי ש"ח)                                 |
|------|------|------|---|
| 8.8  | 7.9  | 5.5  | השינוי בהיקף ההתאמות בצד ההוצאות                |
| 1.6  | 2.9  | 5.0  | השינוי בהיקף ההתאמות בגין תחזית ההכנסות         |
| -0.2 | -0.3 | -0.2 | שינוי בעיה בגין השפעת תוצר                      |
| 20.8 | 19.8 | 17.4 | היקף ההתאמות הנדרשות במסגרת הנוכחי (דצמבר 2018) |

\* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות

#### התכנסות למגבלת ההוצאה המותרת לשנים 2020 עד 2022 ועיקרי השינויים בצד ההוצאה

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

במהלך התקופה שבין פרסום תכנית התקציב התלת שנתית בחודש פברואר 2018 כחלק מתהליך אישור תקציב המדינה ועד לפרסום הנוכחי התקבלו החלטות מדיניות המשפיעות על היקף ההוצאה הצפוי בשנות התוכנית התלת-שנתית. בין היתר, התבהרו נתונים נוספים לגבי קצבי ביצוע של פרויקטים ותכניות הנמצאים בשלבי מימוש שונים, בוצעו עדכונים לתחזיות מדדי המחירים, וכן נוצרו לממשלה עלויות תקציביות הן כתוצאה מצעדי מדיניות שאושרו לאחר אישור התקציב והן כתוצאה ממימוש פסקי דין והתחייבות חוזיות.

להלן יפורטו עיקרי השינויים בהיקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה כתוצאה מהשינויים במגבלת ההוצאה המותרת וכן בסך ההוצאות הצפויות לשנים 2020 עד 2022.

| 2022 | 2021 | 2020 | (במיליארדי ש"ח)                 |
|------|------|------|---------------------------------|
| -0.5 | -0.2 | 0.0  | שינוי הנובע מעדכון מגבלת ההוצאה |

|  |            |            |            |
|--|------------|------------|------------|
| שינוי הנובע מעדכון היקף ההוצאה הממשלתית                        | 5.4        | 7.9        | 8.8        |
| <b>היקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה בפרסום הנוכחי (פבר' 2018)</b> | <b>5.4</b> | <b>7.7</b> | <b>7.3</b> |

יצוין כי לצורך ההתכנסות למגבלת ההוצאה המותרת בשנים 2020 עד 2022, הוחלט במועד אישור תקציב המדינה לשנת 2019 בממשלה, על שורת צעדים שיחולו החל משנת 2020: הפחתה רותבית בהיקף של 2.5%- ו-7.5% מתקציב הקניות של משרדי הממשלה החל מהשנים 2020 ו-2021, בהתאמה. בנוסף, בשל הפער המשמעותי בין תחזית מדד המחירים לצרכן לבין מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה, הונח כי טרם אישור תקציב 2020 יבוצעו התאמות אשר ייתרו התאמות נוספות בגין פערי מחירים כאמור בשנים עתידיות.

עדכון הפרמטרים לפי נוסחת מגבלת ההוצאה בהתאם לחוק המסגרות בפרסום זה הביא עדכון כלפי מעלה של 0.2 מיליארד במגבלת ההוצאה המותרת על פי החוק בשנת 2021 ו-0.5 מיליארד בשנת 2022. מגבלת ההוצאה בשנת 2020 נותרה ללא שינוי. לפיכך, הגידול בהיקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה לשנה זו נובע כולו מעדכון היקף ההוצאה הממשלתית.

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2020 עד 2022, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

| (במיליארדי ש"ח)                                     | 2020         | 2021         | 2022         |
|---|--------------|--------------|--------------|
| הביטחון והסדר ציבורי                                | 0.2          | 1.0          | 0.6          |
| השירותים החברתיים*                                  | 2.3          | 2.1          | 5.9          |
| התשתיות   | 2.5          | 2.5          | 0.6          |
| משרדי המטה  | 0.2          | 0.0          | -0.3         |
| ענפי המשק והוצאות אחרות                             | 0.3          | 1.5          | 0.6          |
| החזרי חוב   | -0.1         | 0.7          | 1.4          |
| <b>סך שינוי בין מישורים היקף ההוצאה</b>             | <b>5.4</b>   | <b>7.9</b>   | <b>8.8</b>   |
| <b>סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (פבר' 2018)</b> | <b>417.4</b> | <b>434.1</b> | <b>450.2</b> |

\* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות.

## 1. הביטחון והסדר הציבורי

- קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים וכן הוצאות ביטחוניות אחרות. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי צה"ל לנגב.
  - ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-87.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-22.0% מסך ההוצאה.
  - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2019 עד 2022 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-6.7 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2022 היא תעמוד על כ-94.0 מיליארד ש"ח, אשר יהוו כ-20.9% מסך ההוצאה הממשלתית.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **תקציב משרד הביטחון** – ביום 24 בנובמבר 2015 נחתם סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון לשנים 2015 עד 2020, שבמסגרתו נקבע מתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון תוך קביעת מנגנון הצמדה בגין התייקרויות, הגדרת נושאים אשר מותרים מגג תקציב הביטחון, תוספות ייעודיות בגין עמידה ביעדים וכן מנגנון שיפוי בגין החלטות ממשלה חדשות וסיכומים חדשים, במהלך שנות התקציב בהן חל הסיכום כאמור. באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין פרויקטי בינוי ביטחוניים המבוצעים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2392 מחודש ינואר 2015 ובהתאם להחלטת הממשלה מס' 3161 מחודש אפריל 2011 ומופיעים תחת אשכול הוצאה "משרדי המטה".

- **המשרד לביטחון הפנים** – הגידול בתקציב המשרד לביטחון הפנים כולל את תוספת שכר חלף תוספת "היעדר קביעות" למשרתי מערכת הביטחון, תגבור כוחות משטרת ישראל בירושלים ובמגזר הערבי, תוכנית רב-שנתית מתוכננת לתגבור מערך הכבאות, יישום מודל אבטחה מדלגת בגני ילדים, תוכנית המשטרה לחיזוק מרחב דוד ואגן העיר העתיקה, יישום פסק הדין בבג"צ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון הפנים לעניין שטח מחיה מינימלי לאסירים, בשלב זה לפי המתווה שהוצג לממשלה, ואשר לא התקבל בבית המשפט העליון, וכן נושאים נוספים.

- עוד נכללים בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות בגין גופים נוספים במערכת הביטחון.

#### **ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:**

- ההוצאה הצפויה על **תקציב מערכת הביטחון** גדלה בשנים 2020-2022 בכ-0.2 מיליארד ש"ח, וזאת, בין היתר, לאור עדכון המדדים החזויים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בפועל, בהתאם לסיכום התקציבי בין משרד הביטחון למשרד האוצר.

- ההוצאה הצפויה על **תקציב המשרד לביטחון הפנים** גדלה במוצע בכ-1 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2020-2022, בעיקר כתוצאה מאישור תוספת שכר חלף תוספת "היעדר ביטחון תעסוקתי" למשרתי מערכת הביטחון בשיעור ממוצע של כ-7% שאושרה בהחלטת הממשלה מס' 4280 מיום 18 בנובמבר 2018. התוספת משולמת לאנשי הקבע המובהק בצה"ל (מדרגת רס"ן ומעלה, למעט הרמטכ"ל) החל משנת 2006 ו-2007 בהתאם להסכמי שכר שנחתמו בין צה"ל ומשרד האוצר, וזאת בשכרם ובגמלתם. נציגי השוטרים, ונציגי אנשי השירותים ניהלו הליכים משפטיים על מנת לקבל את התוספת. לבסוף, החליטה הממשלה, כאמור, על תשלום תוספת השכר חלף התוספת שנקבעה בצה"ל לשכרם ולגמלתם. תשלום התוספת מותנה בקיום התנאים המפורטים בהחלטת הממשלה לרבות קבלת הסכמתם להסדר של 95% ממשרתי הביטחון הרלוונטיים.

#### **2. השירותים החברתיים**

- ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת השתתפות בסל בריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט והרשות לזכויות ניצולי השואה.

- באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין שירותים חברתיים של משרדים אחרים, כגון: משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות

מיסים ייעודים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.

- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ- 177.8 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.7% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2020 עד 2022 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-22.3 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2022 היא תעמוד על כ- 211.5 מיליארד ש"ח המהווים כ-47.0% מסך ההוצאה הממשלתית.

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.
- **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך** - תוכנית החומש לבינוי כיתות לימוד: כמענה לגידול הטבעי במערכת החינוך, לבנייה החדשה של יחידות הדיור ולהקטנת הצפיפות בכיתות הלימוד, בהחלטת הממשלה מס' 1848 מיום 11 באוגוסט 2016 אישרה הממשלה תוכנית חומש מורחבת לבינוי כיתות לימוד לשנים 2017 עד 2021. במסגרת תוכנית החומש האמורה, בשנות התקציב 2020-2021, מתוכננות הקצאה תקציבית לכ-6,800 גנים וכיתות לימוד נוספים.
- **גידול ריאלי בסל הבריאות** - במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, אזרחי מדינת ישראל זכאים לקבל סל שירותי בריאות הממומן משלושה מקורות: תשלום מס בריאות, השלמת עלות הסל מתקציב המדינה והשתתפות עצמית נורמטיבית (6.45%). סל הבריאות מקודם לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה.
- **גידול בהשתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** - בשל הגידול במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), גדל סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגבייה של הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת צפוי גידול גם בהשתתפות המדינה.
- **גידול בקצבאות במימון אוצר המדינה והשתתפות במימון קצבאות לאוכלוסייה לא מבוטחת** - אוצר המדינה משלם, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, קצבאות המשולמות מתוקף חוקים והסכמים שונים שאינם במסגרת חוק הביטוח הלאומי. בהתאם, הגידול בתקציב הביטוח הלאומי נובע, בין היתר, גם מגידול באוכלוסיית הזכאים לקצבאות אלו.
- **גידול בתשלום תגמולים לניצולי ופליטי השואה ובני משפחותיהם** - בשנים האחרונות התקבלו החלטות מנהליות, פסקי דין ותיקוני חוק, אשר היטיבו עם אוכלוסיית ניצולי ופליטי השואה ועם בני משפחותיהם. בעקבות זאת חל גידול ניכר בהיקף האוכלוסיות הזכאיות לתגמולים והטבות המשולמים על-ידי הרשות לזכויות ניצולי השואה. הגידול בתקציב הרשות נובע, בין היתר, מתהליך מיצוי זכויות לאוכלוסיית הזכאים לקצבאות

ומענקים וכן בעקבות הזדקנות אוכלוסיית ניצולי השואה, אשר מגדילה את הוצאת הרשות על תשלום תרופות, שעות סיעוד וטיפולים רפואיים.

#### **ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:**

- ההוצאה הצפויה על **תקציב הרשות לניצולי שואה** גדלה בממוצע בכ-0.4 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2020-2022 בעיקר בגין עדכון תחזית היישום של מספר שינויי חקיקה, פסקי דין והחלטות מנהליות, שבין היתר, הביאו להגדלת אוכלוסיות הזכאיות לקצבה והגדלת האוכלוסיות הזכאיות למענק שנתי. בנוסף, הגידול נובע מהשפעת יישום החלטת הממשלה 3661 מיום 11 במרץ 2018 שעניינה מיצוי זכויות, מינוי מתכלל ושיפור המענים לניצולי שואה, אשר במסגרתה הוחלט כי יוקם צוות בראשות סגן שר האוצר, שיבצע פרויקט מיצוי זכויות בקרב כלל הזכאים להטבות מן הרשות לניצולי שואה, ובין קשישים העשויים להיות זכאים להטבות מהרשות על פי גילם וארץ מוצאם. כמו כן, בעקבות פסק דין חויבה המדינה לשלם גם לזכאי חוק ההטבות גמלה חודשית לאלמנות ואלמני ניצולי שואה. בנוסף, הוחלט על מתן מענק רבעוני לניצולי שואה הזכאים לרנטה מממשלת גרמניה (BEG).
- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד החינוך** גדלה בממוצע בכ-1 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2020-2022, זאת בעקבות עדכון מודל הגידול הטבעי במערכת החינוך, בדגש על החינוך המיוחד. עדכון זה הביא גם להגדלה ניכרת במימון להסעות התלמידים ברשויות המקומיות. נוסף על כך, נרשם גידול במספר התלמידים המשתתפים במסגרות הצהרונים המסובסדות על ידי משרד החינוך וחלו שינויים בתחשיבי תזרים המזומנים לבינוי כיתות לימוד חדשות.
- בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון בתחילת 2018 התחייבה המדינה להחיל החל משנת הלימודים תש"פ רפורמת שכר במוסדות חינוך מיוחד המשתייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי. החלת הרפורמה מחייבת תוספת תקציבית בשנת לימודים הנגזרת בעיקרה מתוספת שעות שבועיות ומגידול בערך השעה.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד הבריאות** גדלה, בין היתר, משינויים בתחזיות נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מדדים רלוונטיים המשפיעים על היקף הוצאה, בגין תיקון שנעשה בתחזית "תוספת יוקר" ובשל עדכון תשלומים להסכמי הייצוב לקופות החולים.
- ההוצאה הצפויה על **השתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** גדלה בשל שינוי גבוה מהחזוי במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע שהביא לגידול ניכר בסכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד הרווחה** גדלה בממוצע בכ-0.2 מיליארד ש"ח בשל שינוי בתחזיות עלות השירותים הכלולים מסגרות לטיפול יומי ומסגרות חוץ ביתיות למגורים ולהלנה. שירותים אלו ניתנים על ידי המשרד לאוכלוסיות הרווחה בהתאם לחובות המשרד ועל פי חוק. בשנים האחרונות חל גידול מהיר בהוצאה על מסגרות אלו.



כך למשל, ההוצאה על החזקת אוטיסטים במסגרות חוץ ביתיות גדלה פי 1.5 ב-3 השנים האחרונות, נתון הגבוה מקצב הגידול ההיסטורי.

### 3. תשתיות

- המשרדים הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים וביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול התשתיות עומדת על כ-27.4 מיליארד ש"ח, המהווים כ-6.9% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2019 עד 2022 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-3.5 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2022 היא תעמוד על כ-30.9 מיליארד ש"ח המהווים כ-6.9% מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול בקצב הביצוע של פרויקטים להסעת המונים** - במהלך השנים 2020-2022 צפויים לצאת לביצוע מספר פרויקטים להסעת המונים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה תוכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים. בנוסף, יחלו קידומי זמינות ועבודות הנדסיות בקו הירוק ובקו הסגול במטרופולין דן ובקו הירוק בירושלים ויחל ביצוע בפועל של הרחבת פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה. בנוסף לאמור, קיים צפי להתחלת עבודות בפרויקט הרכבת הקלה שיחבר בין נצרת לחיפה.
- **גידול במתן סובסידיה להפעלת התחבורה הציבורית** - במסגרת ההחלטות התקציביות הקיימות צפוי כי במהלך השנים 2020-2022 תגדל הסובסידיה להפעלת תחבורה ציבורית. הגידול בתקציב נועד להתמודד עם הגידול הטבעי באוכלוסייה, לשפר את רמת השירות ולהפעיל קווי רכבת נוספים שהקמתם תסתיים בשנים הקרובות, בהם המסילה בירושלים לת"א ומסילת 531 שתחבר בין רעננה לקו החוף.
- **האצת קצב הביצוע של פרויקטי הרכבות הכבדות** - במהלך השנים 2020-2022 צפויים להגיע לשיאם מספר פרויקטים עיקריים ברכבת ישראל, שנקבעו במסגרת תוכנית הפיתוח המאושרת של הרכבת, ביניהם: חשמול תשתיות הרכבת, רכש ציוד נייד חשמלי ושדרוג מערכת הבטיחות והאיתות.
- **השקעה בנתיבי תחבורה עם העדפה לתחבורה ציבורית** - במהלך השנים 2020-2022 צפויה להימשך הסטה של ההשקעות בתקציב לפיתוח כבישים, מהשקעה להוספת צירים ומחלפים לרכבים פרטיים אל השקעה בנתיבי העדפה לתחבורה ציבורית. במסגרת זו יקודמו פרויקטי נתיבים מהירים במטרופולין תל אביב, רשת נתיבי תחבורה ציבורית בירושלים ונתיבי העדפה בכבישים ארציים המאופיינים בעומסי תנועה כבדים.
- **גידול בתקציבי הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** - במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, גדל היקף הפעילות המסובסדת של המשרד לפיתוח תשתיות ביישובי

הפריפריה בהתאם להחלטות הממשלה בנושא. בנוסף, במסגרת יישום תוכנית מחיר למשתכן, גדל היקף סבסוד הפיתוח המוענק ביישובים שבהם ערך הקרקע אינו מאפשר מתן הנחה מספקת לתוכנית.

- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון** - במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, ובמיוחד במסגרת תוכנית מחיר למשתכן – שבה ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה בשנת 2017, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד.

#### **ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:**

- ההוצאה הצפויה על **תקציב פיתוח התחבורה והתחבורה הציבורית** גדלה במוצע בכל אחת מהשנים 2020-2022, ב-1.5 מיליארד ש"ח, בין היתר, בעקבות שינויים בתזרים עקב האצת ביצוע של כמה פרויקטים רכבתיים ובניהם "המסילה המזרחית", המסילה הרביעית באילון והאיחור בפרויקט חשמול הרכבת. האצת הביצוע התאפשרה בין היתר בעקבות תיקונים במסגרת התכנית הכלכלית במסגרת תקציב המדינה 2019 שיצרו את התנאים לביצוע הפרויקט בלוחות הזמנים. פריסת המזומן בגין פרויקט הרכבת הקלה "הקו הירוק" בגוש דן השתנתה אף היא בשל שינויים באסטרטגיית הביצוע. במסגרת השינויים הוחלט על הקדמת פרסום מכרז המנהור בתוואי. יצוין כי התזרימים בפרויקטי פיתוח בתחום הוצאה זה מאופיינים בתנודתיות רבה הנובעת ממשתנים רבים.
- ההוצאה על הסובסידיה למפעילי התחבורה הציבורית גדלה בשל צמצום הסדר הסולר שאושר בפברואר 2018 במהלך דיוני תקציב המדינה לשנת 2019. צמצום ההסדר הביא לגידול בהוצאה של המפעילים על תשלומי מסים שהיקפו לא נלקח בחשבון באופן מלא.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב הפיתוח של משרד השיכון** גדלה במוצע בכל אחת מהשנים 2020-2022 ב-0.6 מיליארדי ש"ח. הגידול מוסבר בעיקר בעקבות שינוי פריסת התזרים בגין תשלומי המענקים וסבסוד הוצאות הפיתוח בתכנית "מחיר למשתכן". זאת לאחר שנתוני ביצוע המזומן בפועל העלו כי המענקים משולמים לאחר פרק זמן ארוך יותר מאשר הוערך בפריסה התזרימית המקורית.

#### **4. משרדי המטה**

- קבוצת המשרדים המנהליים כוללת את המשרדים האלה: משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ ומשרד הפנים ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול. באשכול זה נכללות גם הוצאות ממשל, כדוגמת: העברות לרשויות מקומיות, תקציב הכנסת, נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה ומימון מפלגות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-20.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.2% מסך ההוצאה.

- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2020 עד 2022, צפויה ההוצאה על משרדי המטה לקטון מעט, כך שבשנת 2022 היא תעמוד על כ-20.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-4.5% מסך ההוצאה הממשלתית.

#### **ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:**

- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד הפנים והרשויות המקומיות** גדלה בממוצע בכ-0.2 מיליארד ש"ח בשנים 2020-2022. הגידול האמור, הוא, בין היתר, בשל עדכון הנחת העבודה ביחס לגודל בשנים הקרובות של "מענק הבירה" – מענק איזון שנתי ייחודי שניתן לירושלים. זאת במטרה לשקף את היקף המענק כפי שניתן בשנים האחרונות.

#### **5. 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, את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, רזרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-32.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7.7% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2019 עד 2022, צפויה ההוצאה על ענפי המשק לגדול ב-0.8 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2022 היא תעמוד על כ-33.0 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7.3% מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות** – היקף ההוצאה החזויה להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שקבעה הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון דאז וכן בהתאם לעדכון נתוני תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מדדים רלוונטיים.

#### **ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא:**

- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד הכלכלה** גדלה בממוצע בכ-0.2 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2020-2022. זאת בעיקר בעקבות אישור מנהלת רשות ההשקעות, בתום בדיקה כלכלית מקיפה, תכנית השקעות בסך כ-18 מיליארד ש"ח בשנים 2020-2018. במסגרת זו, אושרה בקשתה של החברה לקבלת הטבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. מקור תקציבי להוצאה זו אושר בהחלטת הממשלה מס' 4280 מיום 18 בנובמבר 2018.
- **גידול בתקציב הגמלאות והפיצויים** עקב אישור תוספת שכר חלף תוספת "היעדר ביטחון תעסוקתי" לגמלאי השירותים המיוחדים בהחלטה מס' 4280 מיום 18 בנובמבר 2018.

כאמור בסעיף 1 במסמך זה אנשי השירותים והשוטרים ניהלו הליכים משפטיים על מנת לקבל את התוספת ולבסוף, החליטה הממשלה על תשלום תוספת שכר בגובה ממוצע של 7% חלף התוספת שנקבעה בצה"ל.

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

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין קרן ביטוח לאומי.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 52.3 מיליארד ש"ח, המהווים כ-13.9% סך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2019 עד 2022 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-8.3 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2022 היא תעמוד על כ-60.6 מיליארד ש"ח, אשר יהוו כ-13.5% מסך ההוצאה הממשלתית.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול צפוי בתשלומי הריבית** - על פי התחזיות המקור-כלכליות הנוכחיות ונוכח הגירעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול נומינלי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות.
- **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, עיקרי השינויים באשכול זה הם:

- ההוצאה הצפויה על תשלומי ריבית ועמלות ועל החזר חוב למוסד לביטוח הלאומי גדלה בשנת 2021 ב-0.7 מיליארד ש"ח וב-2022 ב-1.4 מיליארד ש"ח עקב שינויים בגורמי שוק ובשל עדכון תוואי הריבית הצפוי.

#### הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2020 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2020 עד 2022 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. עקב הוראות סעיף 40 לחוק חלות על הממשלה מגבלות לקבל החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הרב-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות. משכך, הממשלה נוטה לקבל החלטות בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם לכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה בעלת תוקף מחייב לשנת 2019 בלבד.

ההחלטות כוללות סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים (צהרונים), (בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3377 מיום 11 בינואר 2018), תוכנית בתי הספר של החגים (חופשות לימוד), הגדלת ההכנסה הפנויה של הורים ועובדים באמצעות הרחבת מענק עבודה (בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3383 מיום 11 בינואר 2018), הארכת תוכנית מחיר למשתכן מעבר לשנת

2019, הגדלת השתתפות אוצר המדינה במוסד לביטוח הלאומי עבור מימון תוספת לקצבאות לקצבאות הנכות לפי החלטה הממשלה מס' 3413 מיום 11 בינואר 2018 וחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 200) וכן הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (בהתאם להחלטה הממשלה מס' 3393 מיום 11 בינואר 2018. נכון להיום, היקף מחויבויות אלו נאמד בסך של כ-5.5 עד כ-6 מיליארד ש"ח בשנה.

בהתאם להחלטה הממשלה מס' 3398 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה התאמת מבנה הממשלה, החל מיום כינונה של הממשלה הבאה, מספר משרדי הממשלה יצומצם ל-17 משרדים, לעומת 29 משרדים בממשלה הנוכחית. החיסכון התקציבי מהחלטה זו עומד על 300 מלש"ח בשנת התקציב 2020, 600 מלש"ח בשנת 2021 ו-800 מלש"ח ב-2022.

### **נושאים אשר קיימת בגינם אי ודאות בשנים 2019 ואילך:**

ביום 6 בספטמבר 2018 הודיע מנכ"ל הביטוח הלאומי על הסדרה מחדש של השקעות עודפי המוסד לביטוח לאומי, ועל כוונה לבטל את ההסדר הקיים בדבר השקעת עודפי המוסד באגרות חוב מיועדות של מדינת ישראל. לביטול ההסכם השלכות מאקרו כלכליות משמעותיות על מדינת ישראל. הביטול כשלעצמו יוביל להגדלת הגירעון בבסיס התקציב ב-1.7%. תריגה מהיעד בחוק המסגרות, תוביל לגידול משמעותי ביחס החוב-תוצר ומשכך להרעה בדירוג האשראי של המדינה וביכולתה לגייס חוב בריבית נמוכה. המשמעות היא הגדלת נתח הוצאות הריבית בתקציב המדינה על חשבון שאר השירותים הניתנים לאזרח, ופגיעה באיתנותה הפיננסית של המדינה. נוסף על כך, ידרשו תיקוני חקיקה בחוק תקציב 2019 ובחוק המסגרות. ביום 6 בינואר 2019 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי על ביטול הודעתו האמורה וכי ההסכם בעינו עומד בכפוף למתן אפשרות נוספת להודיע על ביטולו בשנת 2019. המספרים המופיעים בדו"ח זה, מניחים כי ההסכם בעינו עומד ולא יחול שינוי באופן רישום עודפי המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2019 ואילך.

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019) התעש"ח-2018, עוסקת בהפחתת שיפוי המוסד לביטוח לאומי (שיבוב). בהתאם להחלטה הממשלה מס' 3666 מיום 11 במרץ 2018 אושרה הפחתה רוחבית בגובה מיליארד ש"ח ככל שנושא זה לא ייושם. יצוין כי טרם הושלם המהלך האמור ובהתאם גם בוצעה הפחתה.

בנוסף, בנוגע לפרוייקט ביטחוני מסויים, אשר במקור תוכנן להיות ממומן ממקור תקציבי חיצוני, ההנחה היא כי בשנת 2019 רובו ימומן מתקציב מערכת הביטחון כפי שהוצג לממשלה ביום 6-ביוני 2018.

יתר על כן, סיכונים תקציביים נוספים הרלוונטים נוגעים לעתירות ותהליכים משפטיים בערכאות השונות הנמצאים בשלבי הכרעה מתקדמים ועשויים להביא לעלויות של מיליארדי ש"ח.

**רזרבת התאמות לתקציב 2019** - לנוכח המועד שנקבע לאישור תקציב המדינה לשנת הכספים 2019 ובשל הפער בין שלב התכנון של התקציב לביצועו, לשם שמירה על מסגרות התקציב בשנת 2019 ובהתאם להחלטה הממשלה מס' 3409 מיום 11 בינואר 2018, הצעת התקציב לשנה זו

כוללת תקציב התאמות בסך של 1.5 מיליארד ש"ח, שלאור המצב המוצג בעדכון זה יועבר לכיסוי  
ההוצאות הנוספות.

## **תחזיות לסביבה מקרו כלכלית, הכנסות המדינה ופירוט הסיכונים**

פרק זה מעדכן את התחזיות המקרו-כלכליות ותחזית הכנסות המדינה. בהמשך הפרק תוצג בקצרה 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.

התחזיות הקודמות לטווח הבינוני פורסמו במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022 בחודש יוני 2018 וכן במסגרת תקציב לשנת 2019. מאז שנת 2016 כל העדכונים בתחזיות מפורסמות באופן שוטף באתר משרד האוצר<sup>2</sup>. במהלך תהליך עדכון התחזית נערכה התייעצות עם אנשי האוצר השונים, נציגי בנק ישראל וכן מומחים מהמגזר הפרטי במסגרת תהליך תחזית הקונצנזוס, והכל בהתאם לנוהל במשרד האוצר שהוצא בעניין זה. 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 לשנת 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 והנחות אחרות ביחס לקצב גידול המחירים ומצרפי שוק העבודה, תוך הנחה לגבי גמישות נורמטיבית של ההכנסות ממסים וההכנסות האחרות.

## **תחזית הצמיחה**

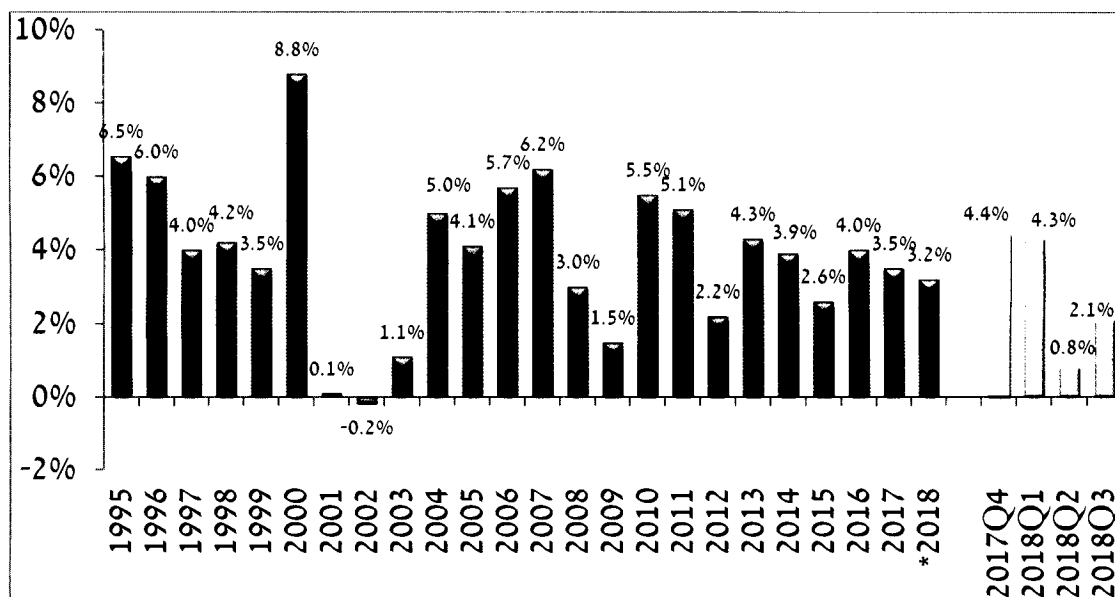
### **מגמות כלכליות**

מאז עריכת התחזית הקודמת (יוני 2018) חלה החלשות הדרגתית בקצבי הצמיחה בישראל ובעולם תוך חידוד הסיכונים להמשך הצמיחה בשנה הקרובה. זאת לאחר שבשנת 2017 נרשם בישראל קצב צמיחה של 3.5% (מעט גבוה ביחס לפוטנציאל) וברבעון הראשון של שנת 2018 עמד קצב הצמיחה על רמה גבוהה של 4.6%.

החל מהרבעון השני של שנת 2018 מסתמן שינוי מגמה ונרשמו שיעורי צמיחה חלשים משמעותית מאלה של הרבעונים המקבילים אשתקד, 1.2% ברבעון השני (בהשוואה ל-3.7% ב-2017) ו-2.3% ברבעון השלישי (בהשוואה ל-4.7%). הירידה בקצב הצמיחה משקפת בעיקר את ההתכווצות בהיקף ההשקעות וכן גידול איטי בצריכה הפרטית.

<sup>2</sup> הקישור לעמוד התחזיות: <http://mof.gov.il/ChiefEcon/Pages/DevelopmentAndIncomeForecast.aspx>

### קצב הצמיחה בשנים 1999 עד 2018



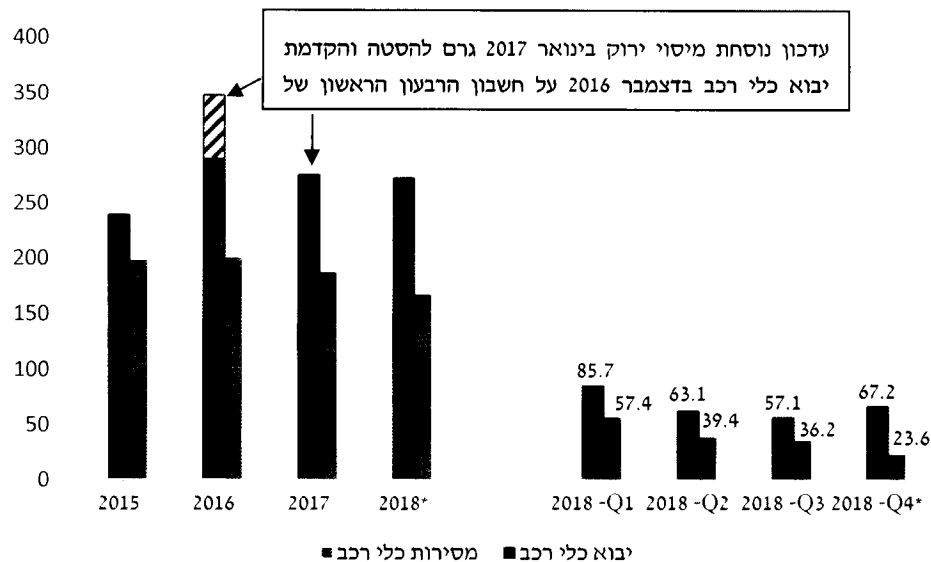
מקור: למ"ס. הנתון לשנת 2018 הוא תחזית הלמ"ס.

הצמיחה המהירה בשנים האחרונות נשענה במידה רבה על גידול **בצריכה הפרטית**, ומשזו נחלשה במהלך הרבעונים השני והשלישי של שנת 2018 פחת גם קצב הצמיחה. יצוין כי ההתרחבות בצריכה הפרטית ברבעון הראשון של השנה התבססה, בין היתר, על יבוא מוצרי בני קיימא, ובעיקר מכוניות (ראה תרשים להלן). היות שהיקף היבוא של כלי רכב ששימש לחישוב נתוני התוצר ברבעון הראשון היה גבוה בהשוואה להיקף המסירות בפועל, יתכן שהירידה בצריכה הפרטית ברבעונים השני והשלישי מגלמת בין היתר קיזוז לכך. בחישוב שנתי, מסירות כלי הרכב צפויות להיות דומות לשנים קודמות (לאחר התאמות, ראו תרשים הבא). סוגיה זו תרמה גם לגידול בהיקף **ההשקעות** ברבעון הראשון (שכוללות גם את רכבי הליסינג) ולהיחלשות בסעיף זה במהלך הרבעונים הבאים.



## יבוא ומסירות כלי רכב בין השנים 2015-2018

(אלפי כלי רכב)

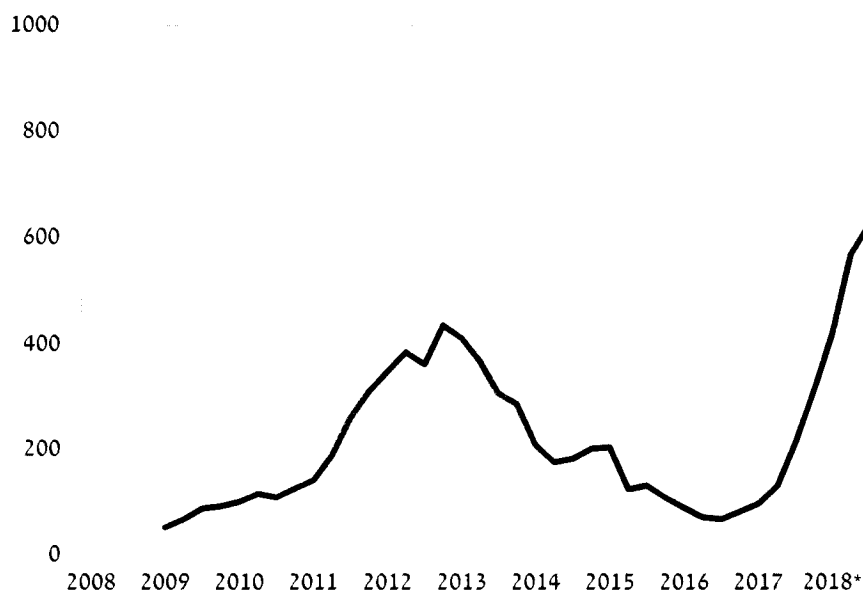


\* הערכה. מקור: רשות המיסים, איגוד יבואני הרכב, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

במקביל, **ההשקעות** במהלך שנת 2018 הושפעו מהעלייה המחודשת בהשקעה בתשתית הגז במסגרת החיבור של שדות נוספים לתשתית ההולכה בישראל. השקעות אלו צפויות להימשך גם בשנה הקרובה. ברבעונים השני והשלישי של שנת 2018 חל שינוי מגמה שלילי בהיקף ההשקעות שחלקו נבע כאמור מהחלשות ביבוא כלי רכב (ליסינג), מירידה בהשקעות במכונות וציוד (למעט ענף הכרייה והחציבה) ומירידה בהיקפי הבניה למגורים.

## השקעה במכונות וציוד בענף כרייה וחציבה (בעיקר תשתית הגז)

(ממוצע נע, מיליוני ₪ לרבעון, במחירים קבועים)



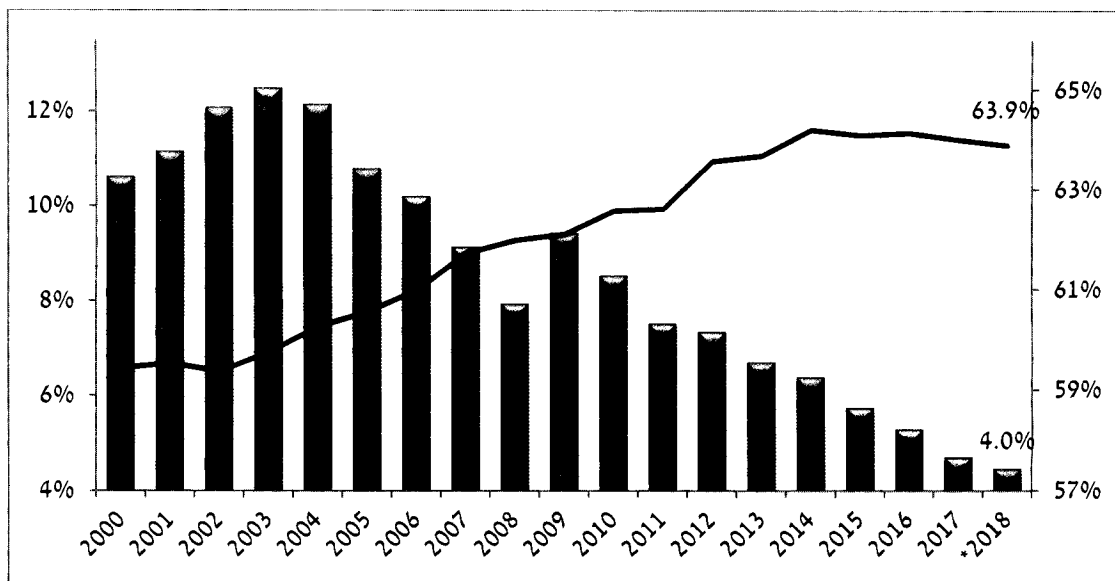
מקור: למ"ס, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

**הצריכה הציבורית** גדלה במהלך שנת 2018, לאור גידול בצריכה הביטחונית ובצריכה האזרחית. הצריכה האזרחית התאפיינה בעלייה הן בסעיף ההוצאות על עבודה והן בסעיף הרכש הממשלתי.

לבסוף, לאורך השנה נמשך השיפור בהיקף **היצוא**, בעיקר בזכות המשך הגידול ביצוא השירותים (המשקף במידה רבה את פעילות ענפי ההי-טק). בתחילת שנת 2018 נמשכה מגמת הגידול ביצוא הסחורות שהחלה במחצית השנייה של שנת 2017, אולם המגמה החיובית נעצרה בהמשך השנה.

במקביל, **שוק העבודה** נמצא קרוב לתעסוקה מלאה (טווח קצר<sup>3</sup>) אך בחודשים האחרונים מסתמנת חולשה ביצירת משרות חדשות. בתוך כך, נמשכה הירידה בשיעור האבטלה לצד ירידה מסוימת בשיעור ההשתתפות, כאשר לצד צמצום במספר המשרות בענף הבינוי נרשמת התרחבות בתעסוקה בשירותים הציבוריים. 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.

שיעור ההשתתפות ושיעור האבטלה (גילאי 15 ומעלה)



\* ממוצע חודשים ינואר – נובמבר. מקור: למ"ס

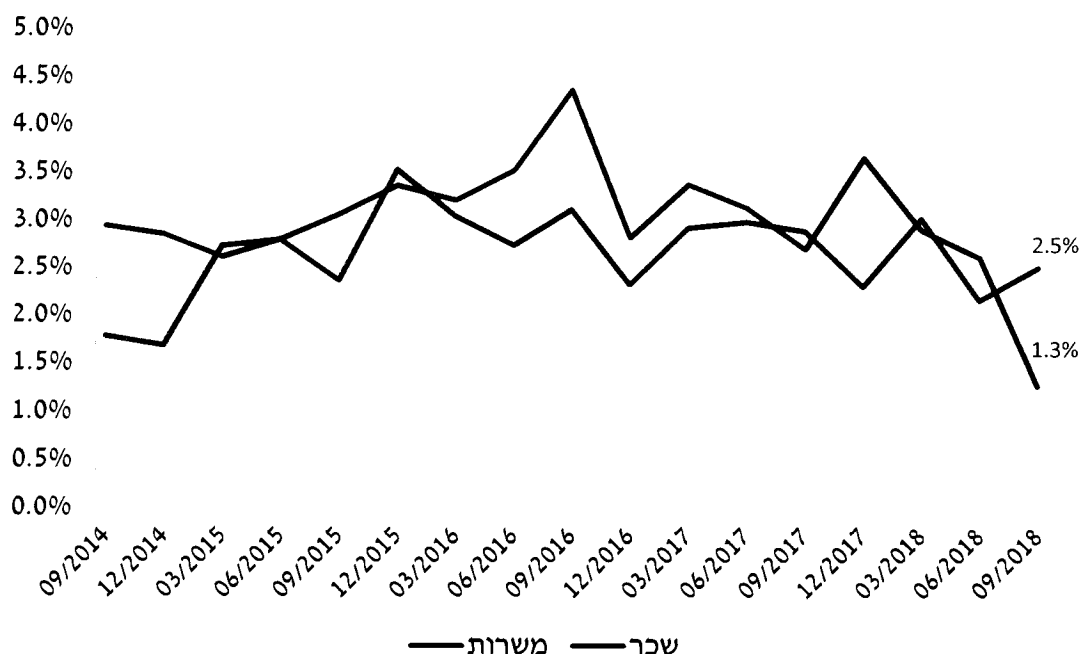
השכר המשיך לעלות בקצב מהיר מאז שנת 2014, וזאת מעבר לקצב גידול בפריזון העבודה. הגידול בשכר בשנים האחרונות התמקד בבעלי השכר הנמוך (בעקבות העלאת שכר המינימום) ובמועסקים בענפי ההי-טק (עקב מחסור בכוח אדם מיומן), אך גם בשאר הענפים נרשמו עליות שכר משמעותיות. עליות השכר נמשכו גם במהלך שנת 2018, בין השאר, על רקע יישום הפעימה האחרונה בעליית שכר המינימום והמצאות המשק בתעסוקה מלאה. העלייה בשכר המינימום לרמה גבוהה ביחס למרבית מדינות ה-OECD לא התבטאה עד כה בעלייה ניכרת בשיעור

<sup>3</sup> ההגדרה "תעסוקה מלאה" אינה כוללת התייחסויות למי שלא מחפשים עבודה באופן פעיל.

האבטלה. מחקר לגבי העלאת השכר הקודמת (2006-2008) העלה כי הפגיעה בתעסוקה בעקבות העלאה של שכר המינימום ניכרת בעת מיתון כלכלי ולא בסמיכות למועד ההעלאה.

#### שיעור שינוי בשכר ובמשרות בין השנים 2014-2018

(רבעון אל מול רבעון מקביל אשתקד)



מקור: בנק ישראל

בחודש נובמבר עמד **קצב האינפלציה** על 1.2%, לאחר שבמהלך השנה נכנס לטווח היעד לראשונה מזה חמש שנים. על-פי התחזית, קצב האינפלציה צפוי להישאר בטווח התחתון של היעד במהלך השנה הקרובה. לצד העלאת הריבית בחודש נובמבר, הדבר יוכל להקל על נגיד בנק ישראל הנכנס להימנע מהעלאות ריבית בחודשים הקרובים.

**בשוק ההון** מדדי המניות רשמו ירידות קלות בסיכום שנתי, לאחר שברבעון האחרון של השנה חלו ירידות משמעותיות מרמת שיא קודם לכן. לאחר שסיים גם את שנת 2017 עם תשואות שליליות, מדד ת"א 125 הציג מתחילת השנה ועד סוף דצמבר ירידה של כ-2%, בהשוואה לירידה של כ-4% במדד הנאסד"ק באותה התקופה. המשך ירידות בשווקים בעולם, ובפרט בבורסות ניו יורק, עלול להשפיע לרעה על תעשיית ההון סיכון בישראל ולהפחית את זרם ההשקעות לענפי הטכנולוגיה העילית בישראל.

**בעולם**, מסתמן כי 2018 הייתה שנת השיא במגמת הגידול בצמיחה. התחזיות לצמיחה העולמית עודכנו כלפי מטה תוך הדגשת הסיכונים הגוברים. ארגון ה-OECD צופה צמיחה עולמית בשיעור של כ-3.7% בשנת 2018, בהשוואה ל-3.6% ב-2017, אולם התחזיות לשנים 2019-2020 מדברות על נסיגה מסוימת בצמיחה, לרמה של כ-3.5%. הגידול המרשים בהיקף הסחר העולמי בשנת 2017 התמתן ב-2018, בצל התפתחות מלחמות הסחר (ראו הרחבה בהמשך המסמך). עליית המכסים,

לצד העלייה במחירי הנפט עד חודש אוקטובר (המגמה במחירי הנפט התהפכה מאז), העלו את האינפלציה ברבות מן הכלכלות. הפעילות הכלכלית בעולם עדיין נמצאת בשלב ההתאוששות במסגרת מחזור העסקים הארוך שנמשך מאז המשבר הגלובאלי בשנת 2008. על אף ההבנות הזמניות שהושגו לאחרונה בין ארצות הברית וסין, נראה כי ההסתברות להמשך או אף להחרפת מלחמות הסחר אינה זניחה. לצד זאת, סיכונים גלובליים ומקומיים משמעותיים נוספים מהווים איום על התחזיות המוצגות במסמך זה, והם יפורטו בסופו.

### עדכון תחזיות מקרו כלכליות

כאמור לעיל, התחזית המקרו-כלכלית המוצגת בחלק זה נבנתה בשני שלבים. בשלב הראשון, בוצעה תחזית אקונומטרית לשנת 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 זה מניח כי מדיניות המס היא בהתאם לצעדים ידועים נכון למועד כתיבת המסמך.

להלן התחזיות המקרו-כלכליות המרכזיות, עדכניות בהשוואה לתכנית התלת-שנתית לשנים 2020 עד 2022 שפורסמה בחודש יוני 2018 ולהערכות בתקציב לשנת 2019<sup>4</sup>:

### קצב צמיחת התוצר הריאלי ומרכיביו

| 2019<br>עדכון<br>נוכחי | 2019<br>נומרטור<br>יוני | 2019<br>תקציב* | 2018<br>אומדן<br>ראשון<br>למ"ס | 2018<br>נומרטור<br>יוני | 2018<br>תקציב* |               |
|------------------------|-------------------------|----------------|--------------------------------|-------------------------|----------------|---------------|
| 3.1%                   | 3.4%                    | 3.1%           | 3.2%                           | 3.5%                    | 3.2%           | תמ"ג          |
| 3.0%                   | 3.3%                    | 3.4%           | 4.1%                           | 4.2%                    | 3.6%           | צריכה פרטית   |
| 3.7%                   | 4.4%                    | 4.3%           | 4.0%                           | 3.1%                    | 3.4%           | צריכה ציבורית |
| 0.4%                   | 3.3%                    | 2.5%           | 2.7%                           | 4.3%                    | 2.0%           | השקעה         |

<sup>4</sup> [https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/Documents/BudgetMain\\_1.pdf](https://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2019/Documents/BudgetMain_1.pdf)

| בנכסים<br>קבועים |      |      |      |      |      |      |
|------------------|------|------|------|------|------|------|
| יצוא             | 4.8% | 6.4% | 4.0% | 4.1% | 4.6% | 3.7% |
| יבוא             | 4.6% | 8.1% | 7.6% | 5.1% | 5.3% | 2.4% |

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

#### מדד המחירים

| 2018                                      | 2018    | 2018  | 2019  | 2019    | 2019  |  |
|---|---------|-------|-------|---------|-------|--|
| תקציב                                     | נומרטור | עדכון | תקציב | נומרטור | עדכון |  |
| יוני                                      | יוני    |       | יוני  | יוני    |       |  |
| ממוצע<br>לעומת<br>ממוצע<br>השנה<br>הקודמת | 0.7%    | 0.6%  | 0.8%  | 1.1%    | 1.2%  |  |

על פי אומדן ראשוני של הלמ"ס (שעודנו בגדר תחזית) **קצב הצמיחה** בשנת 2018 עמד על 3.2% וזאת כאמור בעיקר לאור החלשות ביבוא כלי רכב (ליסינג), ירידה בהשקעות במכונות וציוד (למעט בענף הכרייה והחציבה) וירידה בהיקפי הבניה למגורים<sup>5</sup>. על פי תחזית אגף הכלכלן הראשי, קצב הצמיחה בשנת 2019 יעמוד על 3.1%. בתוך כך, תחזית הגידול **בצריכה הפרטית** בשנת 2019 התמתנה מעט, בשל האטה מסוימת ביצירת משרות בשוק העבודה וירידות בשוקי ההון (המשפיעות בין השאר על הלכי הרוח של הצרכנים). למרות שאנו לא צופים עלייה מהירה של הריבית, גם עלייה הדרגתית עשויה להפחית את התצרוכת לאור הגידול בתשלומי הריבית של משקי הבית שנטלו הלוואות לדיור או רכישות אחרות.

במקביל התעדכנה תחזית הגידול **בצריכה הציבורית** כלפי מטה, לאחר שבשנת 2018 חל גידול בהוצאות הממשלה ולאור התמתנות הצפויה בגיוסי כוח אדם למגזר הציבורי לאחר שנתיים של גידול מהיר. גם תחזית הגידול **ביצוא** עודכנה כלפי מטה, על רקע היחלשות בביקושים הגלובליים הצפויים (כפי שבאים לידי ביטוי בסחר העולמי) המשפיעים על יצוא הסחורות. יצוא השירותים צפוי להמשיך ולהוביל את הצמיחה ברכיב זה, למרות שעלול להיות מושפע בהדרגה מירידות במדד הנאסד"ק. המדד מתואם עם פעילות חברות ההי-טק בישראל ועם היצע המימון לקרנות ההון סיכון המשקיעות כאן. לגבי רכיב הייצוא קיימים סיכונים רבים, גם לחיוב וגם לשלילה, המפורטים בסוף המסמך. בתחום **ההשקעות** בשנת 2019 צפויה החלשות נוספת, לאחר שכבר

<sup>5</sup> יצוין כי הלמ"ס פרסמה בתאריך 31.12.2018 תחזית לצמיחת המשק בשנת 2018 בשיעור של 3.2%.

בשנת 2018 נרשמה צמיחה איטית יחסית בתחום זה. בתוך כך תימשך חולשה בבנייה והתפתחויות בשוק העבודה יקרינו על הביקושים לרכבי הליסינג. מנגד צפוי המשך השקעות בתחום הגז, כפי שתואר בתחילת המסמך וכן השקעות של חברה אסטרטגית לאחר שבמהלך שנת 2018 ניתן כתב אישור לכך.

#### שוק העבודה

| 2019           | 2019         | 2019  | 2018  | 2018         | 2018  |                                     |
|----------------|--------------|-------|-------|--------------|-------|-------------------------------------|
| עדכון          | נומרטור יוני | תקציב | עדכון | נומרטור יוני | תקציב |                                     |
| <u>שכר</u>     |              |       |       |              |       |                                     |
| 1.3%           | 1.4%         | 1.0%  | 2.6%  | 1.9%         | 1.9%  | שינוי שנתי במחירים קבועים (באחוזים) |
| <u>מועסקים</u> |              |       |       |              |       |                                     |
| 1.8%           | 2.2%         | 1.9%  | 2.3%  | 2.1%         | 2.1%  | שינוי שנתי במספר המועסקים (באחוזים) |
| 4.0%           | 3.5%         | 3.9%  | 3.9%  | 3.7%         | 3.9%  | שיעור אבטלה (באחוזים)               |
| 63.9%          | 63.8%        | 64.0% | 63.9% | 63.8%        | 64.0% | שיעור ההשתתפות (באחוזים)            |

**בשוק העבודה**, בעוד הנתונים נותרו חיוביים בעיקרם ניכרת חולשה ביצירת המשרות, בדגש על התעסוקה במגזר העסקי. במקביל, התחזית מניחה כי תתמתן מגמת הגידול המהיר של התעסוקה במגזר הציבורי (לאחר שזו גדלה בשיעורים גבוהים בשנים האחרונות). כתוצאה מכך, תחזית לשיעור האבטלה ל-2018 ו-2019 עודכנה מעט כלפי מעלה. השכר הריאלי עלה ב-2018 בקצב גבוה מהתחזיות, אולם התחזית ל-2019 צופה גידול נמוך יותר, בדומה לתחזיות קודמות. בהקשר לכך, בשנת 2018 הסתיימה עליית שכר המינימום שהחלה בשנת 2016 ותרמה להערכתנו להאצת הגידול בשכר במשק.

להלן תחזית הצמיחה העדכנית של משרד האוצר לשנים לשנת 2019 (לאחר שהלמ"ס פרסמה אומדן ראשון לשנת 2018), בהשוואה לתחזית הצמיחה של בנק ישראל, קרן המטבע הבינלאומית וארגון ה-OECD<sup>6</sup>:

| 2019 | 2018 |            |
|------|------|------------|
| 3.1  | 3.2  | משרד האוצר |
| 3.6  | 3.2  | בנק ישראל  |
| 3.5  | 3.6  | קרן המטבע  |
| 3.5  | 3.6  | OECD       |

הנחות מרכזיות בתחזיות המקרו לטווח הבינוני:

| אינפלציה | מחירי התוצר | צמיחה |              |
|----------|-------------|-------|--------------|
| 1.3%     | 1.3%        | 3.1%  | 2020 (תרחיש) |
| 1.6%     | 1.6%        | 3.0%  | 2021 (תרחיש) |
| 2.0%     | 2.0%        | 2.9%  | 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 ויצוא למדינה שכנה, אשר אינם גדולים דיים בכדי לקלוט את מלוא פוטנציאל ההפקה של שדות תמר, לוותין וכריש יחדיו. הערכה לגבי תרומת הפקת הגז נכללת בתרחיש הבסיס לצמיחה בשנים אלו. יצוא הגז בהיקף נרחב, אשר יחל ככול הנראה מעבר לאופק התכנית התלת-שנתית, צפוי להביא לתרומה נוספת לצמיחה במועד תחילתו. מנגד, לאחר כעשור של צמיחה מהירה בעולם ובישראל גוברים הסיכונים להמשך הצמיחה בקצב הנוכחי.

בתחום האינפלציה ההנחה היא שבטווח הבינוני-ארוך, בנק ישראל יפעל לכנס את קצב האינפלציה למרכז היעד הממשלתי (1 עד 3 אחוזים). חשוב לציין כי רק לאחרונה נכנסה האינפלציה בחישוב שנתי לטווח התחתון של יעד האינפלציה, בפעם הראשונה מאז שנת 2014.

<sup>6</sup> תחזית הצמיחה של משרד האוצר היא היחידה עד כה שלוקחת בחשבון את העדכון האחרון של הלמ"ס לגבי הרבעון השלישי. בנק ישראל צפוי לעדכן את תחזיתו במהלך השבועות הקרובים.

ההנחה בתרחיש הבסיס כי קצב האינפלציה יתכנס למרכז היעד לקראת סוף תקופת התכנית התלת-שנתית (2022). מחירי התוצר יושפעו מהתפתחויות בשער החליפין, שכר ומחירי הסחורות המיובאות.

#### מגמות בהכנסות הממשלה בשנת 2018

בשנת 2018 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-306.3 מיליארד ש"ח, בניכוי הכנסות חד פעמיות במהלך 2017<sup>7</sup> והשפעת הורדות מסים<sup>8</sup> על הגבייה במהלך 2018. מדובר בעליה ריאלית של 3.5% לעומת התקופה המקבילה אשתקד. בתוך כך, ההכנסות ממסים ישירים עלו ב-3.6% וההכנסות ממסים עקיפים עלו ב-3.3%. קצב העלייה בהכנסות התמתן לאחר הרבעון הראשון של השנה, ובסיכום השנה היה נמוך ביחס לקצב הגידול בשנים האחרונות.

#### הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2017 ו-2018

(במיליארדי ש"ח)

| שיעור שינוי<br>ריאלי | 2018                                  | 2017  |             |
|----------------------|---------------------------------------|-------|-------------|
|                      | הכנסות בפועל                          |       |             |
|                      | 162.0                                 | 168.3 | מסים ישירים |
|                      | 137.7                                 | 132.0 | מסים עקיפים |
|                      | 6.6                                   | 6.4   | אגרות       |
|                      | 306.3                                 | 306.7 | סה"כ        |
|                      | מתואם להכנסות חד פעמיות ושינויי חקיקה |       |             |
|                      | 163.0                                 | 156.0 | מסים ישירים |
| 3.6%                 | 138.5                                 | 133.0 | מסים עקיפים |
| 3.3%                 | 6.6                                   | 6.4   | אגרות       |
| 2.9%                 |                                       |       |             |

<sup>7</sup> במהלך שנת 2017 התקבלו הכנסות חד פעמיות בהיקף חריג בעקבות מבצע דיבידנד, ובנוסף לכך סכום חריג עבור רווחי הון ממכירת חברות.

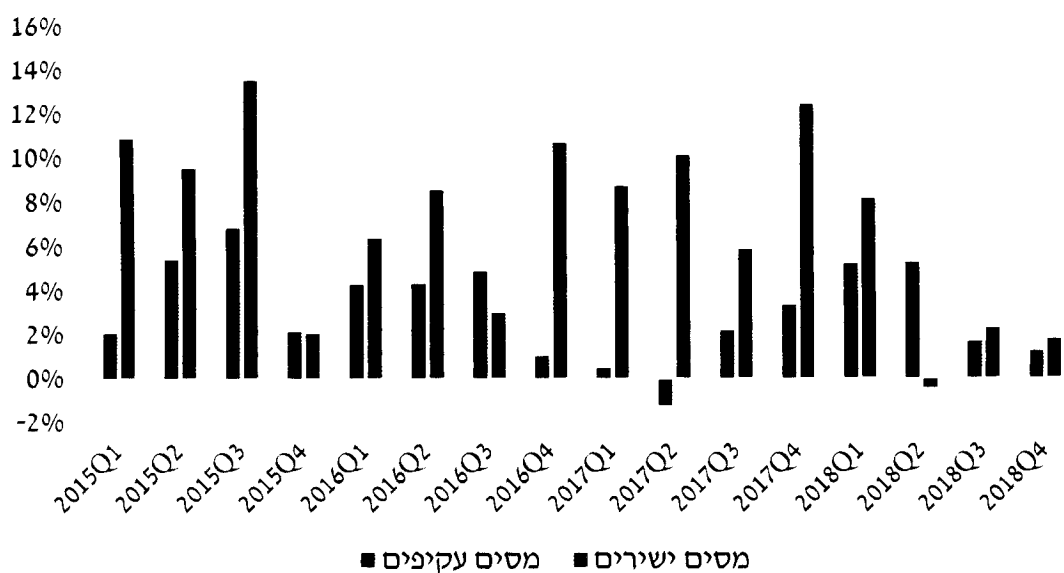
<sup>8</sup> בדצמבר 2017 הוחלט על תוכנית "נטו הוזלות" במסים עקיפים, בסכום כולל של 0.8 מיליארד ₪. בסעיף מסים ישירים, בשנת 2018 חלה הורדה של שיעור מס חברות, צעד שעלותו כמיליארד ₪.



|      |       |       |      |
|------|-------|-------|------|
| סה"כ | 295.4 | 308.1 | 3.5% |
|------|-------|-------|------|

### הכנסות המדינה ממסים בשנים 2015 עד 2018

(שיעור שינוי ריאלי, לעומת התקופה המקבילה אשתקד, בניכוי הכנסות חד פעמיות)



מקור : אגף הכלכלן הראשי

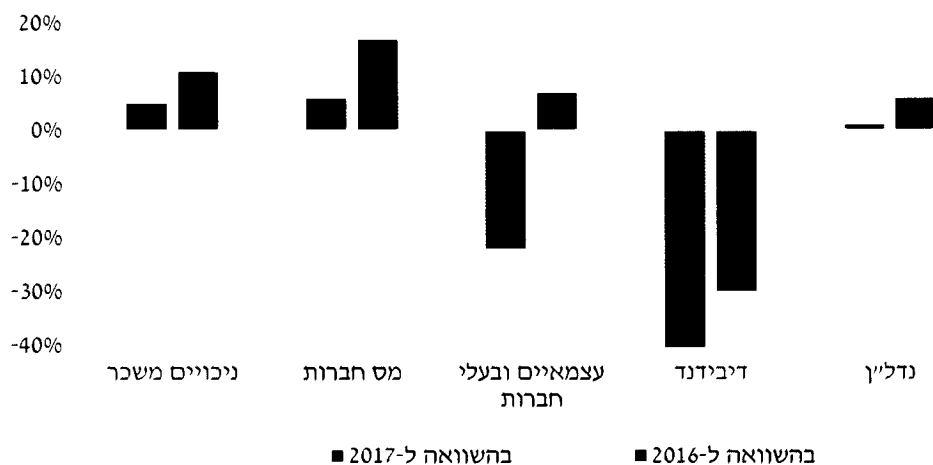
בסעיף **מסים ישירים**, נרשמה ירידה בגבייה ברכיב עצמאיים ובעלי חברות, המשקפת להערכתנו את הירידה בהכנסות בגין מכירת חברות. יש לציין כי בשנת 2018 לא התקבלו הכנסות

משמעותיות בגין רווחי הון ממכירת חברות, בניגוד למצופה על סמך ניסיון השנים האחרונות ועל אף מספר החברות הישראליות שנמכרו בשנה זו.

כמו כן, ההכנסות ברכיב הדיבידנד נמוכות מהצפוי, כולל הערכת הקיזוז לפגיעה בהיקף הכנסות עתידיות כתוצאה ממבצע דיבידנד שנערך בשנת 2017. בנוסף לכך, נרשמה חולשה בהכנסות ממיסי נדל"ן. ההכנסות מניכויים משכר המשיכו לעלות, בהתאם להתפתחויות בשוק העבודה (עליה נומינלית של 5% לעומת התקופה המקבילה אשתקד).

#### גביית מסים ישירים לפי רכיבים, 2018

(ללא התאמות ובמחירים שוטפים)



מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

בסעיף **מסים עקיפים**, הגביה ברכיב מע"מ הינה נורמטיבית ותואמת את הגידול בצריכה פרטית שוטפת. עם זאת, החל מהרבעון השני של 2018 חל שינוי בתמהיל הצריכה: בעוד שהצריכה השוטפת ממשיכה להתרחב, רכישות בני קיימא (עתירות מיסוי) רשמו ירידה. במקביל, נרשמה חולשה במיסי ייבוא ומס דלק. בהקשר לבלו דלק, קיימת סוגיה של מעבר משימוש בסולר (עליו

הוטל מס משמעותי לשימוש בממסים. לאור זאת, בתקציב 2019 נכלל צעד של העלאת מיסוי על ממסים. לפי שעה, צעד זה טרם מומש, ובעקבות כך רשות המסים העריכה אובדן הכנסות תוספתי משמעותי ברכיב זה, בשנת 2018 ואילך. ההכנסות ממס קניה הושפעו מהאטה בקצב גידול רכישת מכוניות ומשינוי תמהיל לטובת רכב היברידי עליו מוטל מס בשיעור מופחת.

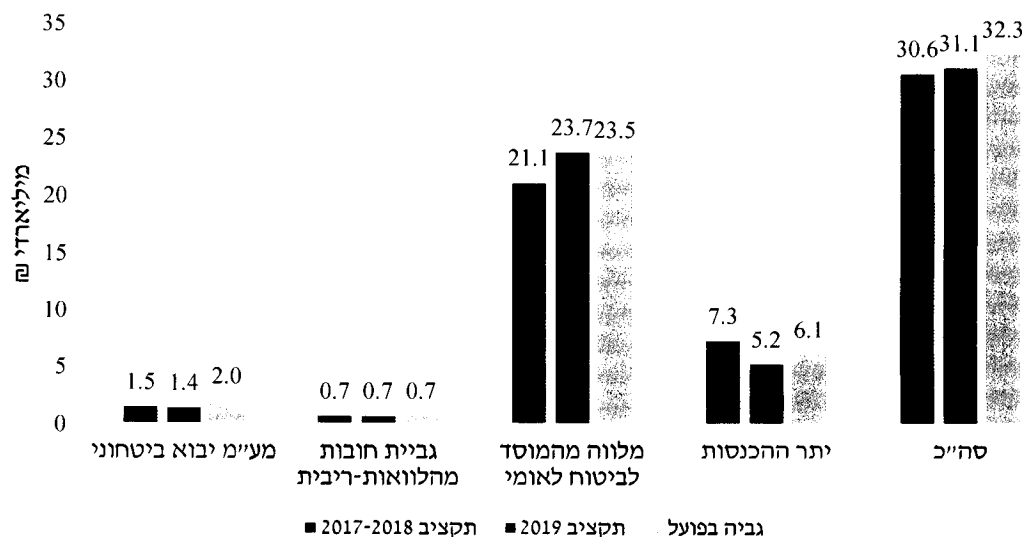
## גביית מסים עקיפים לפי רכיבים, 2018



מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

בסעיף **הכנסות אחרות** התקבולים במהלך שנת 2018 תאמו את דפוסי הגבייה בשנים האחרונות. הרכיב המשמעותי ביותר בסעיף של הכנסות אחרות מהווה השקעות מהמוסד לביטוח הלאומי. ביחס לשנת 2017 ההכנסות ברכיב זה גדלו בשנת 2018 ב-8.3% לאור שוק העבודה שנמצא בתעסוקה מלאה לצד הכנסות בעלות אופי חד-פעמי (כגון: ניצול חלקי של קצבאות חדשות). תת-סעיף יתר ההכנסות האחרות הכולל את הדיוידנדים והתמלוגים מחברות ממשלתיות גדל בשנת 2018 ב-6.7% בעיקר עקב שינוי מתודולוגי רישומי וכן תשלום בהיקף משמעותי שהתקבל מחברה ביטחונית. בנוסף, חל גידול ברכיב של מע"מ יבוא ביטחוני.

## תחזית הכנסות אחרות לעומת ביצוע בפועל, 2018



מקור: חשב כללי, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

## הכנסות בפועל בשנת 2018 לעומת תחזית התקציב

ההכנסות ממסים בשנת 2018 הסתכמו ב-306.3 מיליארד ₪, נמוך ב-0.9 מיליארד ₪ (0.3%) לעומת התחזית שבתקציב המקורי לשנים 2017-2018, ונמוך ב-1.3 מיליארד ₪ (0.4%) מתחזית התקציב לשנת 2019. לאחר התייחסות לשינויי החקיקה בין מועדי התחזית, הפער משקף בעיקר את החולשה בגביית המסים הישירים, כפי שפורט לעיל.

במקביל, בשנת 2018 נרשם עודף בהכנסות אחרות, לאור דיווידנד שהתקבל מחברה ביטחונית וכן הכנסות חריגות ממע"מ ייבוא בטחוני.

בסך הכל, לעומת התקציב המקורי, נרשם עודף מזערי בהכנסות המדינה בשיעור של 0.2%. לעומת תחזית עדכנית יותר שנכללה בתקציב 2019 הגביה בפועל דומה מאוד לתחזית.

### תחזית ההכנסות לשנת 2018 בהשוואה להכנסות בפועל (מיליארדי ₪)

| מועד פרסום התחזית:  | תקציב 2018-2017 | תקציב 2019   | 2018 בפועל   |
|---------------------|-----------------|--------------|--------------|
| הכנסות ממסים ואגרות | 307.2           | 307.6        | 306.3        |
| מזה:                |                 |              |              |
| מסים ישירים         | 157.8           | 163.6        | 162.0        |
| מסים עקיפים         | 141.9           | 137.5        | 137.7        |
| אגרות               | 7.5             | 6.5          | 6.6          |
| סך הכנסות אחרות     | 30.6            | 31.1         | 32.3         |
| <b>סך ההכנסות</b>   | <b>337.8</b>    | <b>338.7</b> | <b>338.6</b> |

### 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. ישנם צעדים משמעותיים שנכללו בתקציב 2019 ולא מומשו, מה שגורע 2.9 מיליארד ₪ מתחזית ההכנסות ממסים ו-1.8 מיליארד ₪ מתחזית ההכנסות האחרות.

שינויי חקיקה והתאמות להכנסות ממסים לשנת 2019

| תקציב 2019 | עדכון | פער   |                                |
|------------|-------|-------|--------------------------------|
| 0.53       | 0.27  | -0.27 | צמצום השימוש במזומן            |
| 0.5        | 0.5   |       | העלאת הבלו על פחם <sup>9</sup> |
|            |       |       | מחייב מציאת מקור חלופי         |
| 0.1        | 0.07  | -0.03 | צמצום הסדר סולר                |
| 0.04       | 0     | -0.04 | העלאת בלו על פטקוק             |
| 0.1        | 0.1   | 0     | הפחתת תקרת פטור מס על הימורים  |
| 0.1        | 0     | -0.1  | מיסוי קק"ל                     |
| 0.15       | -0.3  | -0.45 | העלאת בלו על חומרים ממיסים     |
| 1.6        | 1.6   |       | הקדמת הפרשות למס רכוש          |
| -1.7       | -1.7  |       | תוספות נקודות זיכוי להורים     |
|            | -0.6  | -0.6  | הפחתת מכסים אפריל 17           |
|            | -0.8  | -0.8  | הפחתת מכסים דצמבר 17           |
|            | -0.6  | -0.6  | דחיית מיסוי ירוק + היברידי     |

מקור: הערכות שהתקבלו מגורמי מקצוע רלוונטיים במשרד האוצר

<sup>9</sup> בהתאם להוראות סעיף 40 ו-40א לחוק לא ניתן לבטל את העלאת הבלו על פחם (בכדי לצמצם את התייקרות תעריף החשמל) ללא מציאת פעולה מאזנת כאמור באותם סעיפים. בכל מקרה, השפעתו על תחזית ההכנסות לשנים 2019 ואילך נאמדת בסכום של כחצי מיליארד ₪.

## עדכון תחזית ההכנסות לשנת 2019

העדכון כלפי מטה בתחזית ההכנסות ממסים בשנת 2019 מסתכם ב-4.7 מיליארד ש"ח. תחזית ההכנסות ממסים ישירים עודכנה כלפי מטה ב-3.5 מיליארד ₪. העדכון משקף הרעה מסוימת בשוק העבודה, בדגש על יצירת משרות, ירידות חריפות בשווקי ההון בשלהי 2018, וזאת לצד החלשות בתוואי הגביה במהלך שנת 2018, כאמור. תחזית ההכנסות ממסים עקיפים עודכנה כלפי מטה ב-1.7 מיליארד ₪, בעיקר לאור ביטול צעדים בתקציב 2019 המקורי שנועדו להעלות את ההכנסות בסעיף זה, לצד התמתנות החזויה בגידול הצריכה הפרטית.

בהקשר לתחזית זו, התקבלה התייחסות של רשות המסים, שמעריכה כי ההכנסות תהיינה נמוכות יותר, בעיקר לאור התייחסות שונה לגבייה בגין שומות בהיקף חריג.

תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2019 עומדת על 31.8 מיליארד ₪, עדכון כלפי מטה בסך 1.8 מיליארד ₪. העדכון נובע מצעדי המדיניות (ביטול צעדים וביצוע חלקי בהשוואה לאלו שנכללו בתקציב לשנת 2019).

## צעדים בתחום הכנסות אחרות

| אומדן במיליארדי ₪ |             |            | צעדי ההתאמה                 |
|-------------------|-------------|------------|-----------------------------|
| פער               | עדכון נוכחי | תקציב 2019 |                             |
| -0.5              | 1.7         | 2.2        | תמלוגים וגביית דיבידנד      |
|                   | 0.6         | 0.6        | המועצה להסדר הימורים בספורט |
| -0.3              | 0           | 0.3        | הכנסות ממכירת חברה          |
| -1                | -1          | 0          | שיבוב חברות ביטוח           |

לסיכום, להלן עדכון תחזית ההכנסות ממסים והכנסות אחרות לשנת 2019 וגביה בפועל בהשוואה לתחזית התקציב בשנת 2018 :

**עדכון לתחזית הכנסות המדינה לשנים 2018 ו-2019**

| שנת תקציב רלבנטית:<br>מועד התחזית: | 2018<br>תקציב מקורי | 2018<br>בפועל | 2019<br>תקציב | 2019<br>עדכון |
|------------------------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| הכנסות ממסים ואגרות                | 307.2               | 306.3         | 323.1         | 318.4         |
| מזה:                               |                     |               |               |               |
| מסים ישירים                        | 157.8               | 162.0         | 171.9         | 168.4         |
| מסים עקיפים                        | 141.9               | 137.7         | 144.6         | 142.9         |
| אגרות                              | 7.5                 | 6.6           | 6.7           | 7.1           |
| סך הכנסות אחרות                    | 30.6                | 32.3          | 33.6          | 31.8          |
| סך ההכנסות                         | 337.8               | 338.6         | 356.7         | 350.2         |

**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 ושינויי המחירים בשנים הרלוונטיות. תחזית הכנסות אחרות עודכנה כלפי מעלה על רקע המשך עלייה צפויה במגמת האינפלציה. במקביל, תחזיות אלו מניחות כי כל צעדי המדיניות אשר אושרו בתקציב לשנת 2019 (ונוותרו בתוקף בעדכון הנוכחי) יישארו בתוקף גם בשנים 2020-2022.

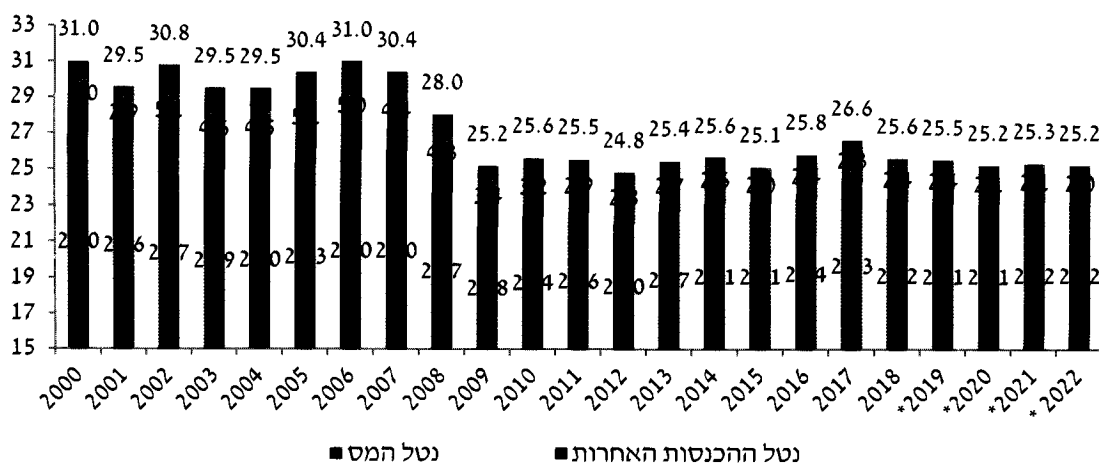


**הגבייה הצפויה בטווח הבינוני-ארוך, כולל יישום צעדי מדיניות ושינויי חקיקה**  
(מיליארדי ש"ח)

| שנת תלבנטית: תקציב | 2020         | 2021         | 2022         |              |              |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| תחזית              | תחזית        | תחזית        | תחזית        | תחזית        | תחזית        |
| מועד פרסום         | תקציב 2019   | עדכון נוכחי  | תקציב 2019   | עדכון נוכחי  | תקציב 2019   |
| הכנסות ממסים       | 338.7        | 333.3        | 352.4        | 349.2        | 368.3        |
| הכנסות אחרות       | 29.9         | 30.9         | 30.5         | 31.4         | 30.7         |
| <b>סך ההכנסות</b>  | <b>368.6</b> | <b>364.2</b> | <b>382.9</b> | <b>380.6</b> | <b>399.0</b> |

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

(הכנסות המדינה כשיעור מהתוצר)



\*תחזית

## סיכונים לתחזית ותרשימים אלטרנטיביים

### סיכונים לסביבת המקור

התחזיות המוצגות במסמך זה נשענות על תרחיש של יציבות במערכות הכלכליות המקומית והגלובלית, ללא משברים משמעותיים באף אחת מהזירות. התחזיות אף מתבססות על שורת הנחות שהפרת כל אחת מהן עשויה להניב תוצאות שונות מאלה שנחזו, במיוחד ככל שטווח התחזיות גדל. להלן יוצגו מספר גורמים העלולים להביא לסטייה מהתחזיות, מרביתם סיכונים שעלולים לפגוע בקצב הצמיחה.

**בסביבה הגלובלית** אפשר להצביע על מספר איומים מרכזיים לתחזית. מלחמות הסחר הביאו להאטה בצמיחה העולמית ובהיקף הסחר העולמי כבר ב-2018, מגמה שעלולה להחריף. המדיניות המוניטרית המרחיבה של הבנקים המרכזיים בארה"ב ובאירופה מגיעה אל קצה במהלך שעלול להאט את קצב הצמיחה. במקביל, מתרבים האינדיקטורים להאטה בשווקים המתעוררים ובחלק ממדינות אירופה, כאשר יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי מאיימת לערער את כלכלתו (ואת כלכלתה). בשנה החולפת התגברו שלל איומים גאופוליטיים שעלולים להתפתח למשבר של ממש. **בכלכלה המקומית** ניתן למנות את חוסר הוודאות עקב הקדמת הבחירות ואת האיומים הביטחוניים בתור סיכונים לתחזית. מנגד, עלייה ביצוא הסחורות, השקעות בקנה מידה גדול ומכירת חברות עשויות להוות סיכונים בצד החיובי.

להלן נציג חלק מהסיכונים בהרחבה:

### נסיגה ממדיניות ההרחבה המוניטרית והפיסקאלית

מדיניות ההרחבה המוניטרית של הפד האמריקאי הסתיימה ושל ה-ECB מתקרבת למיצוי, ולאחר כעשור של מדיניות מרחיבה מסתמן כי הבנקים המרכזיים מצמצמים את מעורבותם בשווקים. אם תחול עליה באינפלציה הדבר יקשה על הבנקים המרכזיים להימנע מהעלאות ריביות, המצויות במגמת עלייה בתום תקופה ארוכה של סביבת ריבית אפסית. לכך אפשר להוסיף את צעדי הריסון הפיסקאלי שנוקטות מרבית הכלכלות המפותחות, אשר עלולים אף הם להעיב על קצב הצמיחה בטווח הקצר.

### מלחמות סחר

האיום של מלחמת הסחר פחת בחודשים האחרונים. בשלב הראשון נוצר איום לביטול של הסכמי סחר רבים וחשש להעלאת מכסים ופגיעה משמעותית בסחר העולמי. בהמשך התמקד העימות ביחסי הסחר בין ארה"ב לסין. מלחמות הסחר הביאו כבר לירידה מסוימת בהשקעות ולהאטה מתונה בסחר העולמי, כאשר במקביל חברות רבות ממתינות להחלטות הצדדים ומשהות את תכניות הפיתוח שלהן. ההשלכות של המתחות בתחום הסחר העולמי עלולות להחריף וגלי ההדף של מלחמות הסחר העולמיות עלולים להיות מורגשים גם בכלכלה הישראלית.

### האטה בשווקים המתעוררים

הכלכלות במדינות המתפתחות פגיעות במיוחד לשינויים באקלים הכלכלי העולמי. כבר ב-2018 ניקרו בהן סימני האטה, בין היתר, בעקבות עלייה במחירי הנפט ופיחות במטבעות המקומיים. גורמים אלה, לצד מלחמות הסחר ועלויות המכסים, מביאים ללחצים אינפלציוניים, אשר עלולים להתווסף למגמת העלייה בריבית בארה"ב ולעודד את הבנקים המרכזיים בשווקים המתעוררים להעלות ריביות, באופן שישפיע על הצמיחה המקומית. המדינות הפגיעות ביותר הן כאלה בעלות הוצאות ממשלתיות גדולות, גירעון משמעותי, רזרבות מט"ח מצומצמות וחוב גדול במטבע חוץ.

## **האטה בארה"ב**

מאז היציאה ממשבר הסאב פריים נהנית הכלכלה האמריקאית משגשוג, עם צמיחה מרשימה ואחוזי אבטלה נמוכים. ואולם, מספר גורמים עלולים להאט ואף להפוך מגמה זו, כאשר תחזיות ה-OECD מדברות על ירידה בצמיחת המשק האמריקאי מ-2.9% ב-2018 ל-2.7% ו-2.1% בשנתיים הבאות. הסיכונים נובעים מהגידול הצפוי בגרעון הפיסקאלי, קשיי יישום מדיניות הממשל מול הקונגרס וחוסר הוודאות לגבי תוואי הריבית.

## **הברקזיט**

עזיבת בריטניה את האיחוד האירופי אושרה במשאל עם ביוני 2016 ותאריך היעד לעזיבה נקבע למרץ 2019, אולם נכון לדצמבר 2018 טרם נחתם הסכם בין המדינה והאיחוד המסדיר את התהליך. זאת לאור הקושי בגיוס רוב בפרלמנט הבריטי לאישור ההסכם. מבין כל התרחישים האפשריים, עזיבה ללא הסכם היא בעלת ההשלכות הפוטנציאליות החמורות ביותר על כלכלת בריטניה והאיחוד האירופי כאחד.

## **האטה באירופה**

מגמת הצמיחה בגוש היורו צפויה להימשך בשנים הקרובות, אולם בקצב איטי מבעבר ותוך פערים בין הכלכלות החזקות למדינות הפריפריה. בפרט, כלכלת איטליה נראית כפגיעה ביותר בנקודת הזמן הנוכחית. הכלכלה השלישית בגודלה באיחוד האירופי (לאחר פרישת בריטניה) סובלת מאחוזי אבטלה דו ספרתיים, צמיחה נמוכה ביחד למדינות גוש האירו ויחס חוב תוצר של כ-131%. ככלל, ההאטה בצמיחה צפויה להביא גם להאטה בירידה באבטלה, שהיא עודנה גבוהה ועומדת על 8.4% נכון לסוף 2018.

## **סיכונים גאופוליטיים**

בפתח שנת 2019, כמה מוקדים של אי יציבות מרכזים את עיקר תשומת הלב העולמית. חידוש הסנקציות האמריקאיות נגד איראן פגע קשות בכלכלת המדינה. ארה"ב נהנית מתמיכה חלקית של המעצמות בצעד זה ולכן משטר הסנקציות פחות אפקטיבי מבעבר. איראן היא יצרנית הנפט החמישית בגודלה בעולם, והשנייה בעולם בגודל עתודות הגז הטבעי, כך שמידת האפקטיביות של הסנקציות המוטלות עליה היא בעלת השפעה לא מבוטלת על מחירי האנרגיה בעולם. בנוסף, איראן נמצאת בעימות מול יצואנית הנפט הגדולה בעולם, סעודיה. העימות בין שתי המעצמות האזוריות מתנהל באופן עקיף לכל רוחבו של המזרח התיכון, אולם זליגה של אחד מעימותי המשנה בתימן, עיראק או סוריה עלולה להצית קונפליקט אזורי נרחב בהרבה ובתרחיש קיצון אף

לגרור אותן למעורבות ישירה בעימותים. מתיחות נוספת שוררת בין רוסיה לשכנותיה, והיא מתנקזת בתקופה הנוכחית להתרחשויות באוקראינה.

כאמור, גם בכלכלה המקומית אפשר למנות כמה גורמים שעשויים להביא לסטייה מהתחזיות.

בין הסיכונים לפגיעה בפעילות הכלכלית ניתן למנות את הפוטנציאל לעימות מול חמאס, חיזבאללה או התגברות האירועים הביטחוניים בתוך ישראל, וכן את חוסר הוודאות לאור הקדמת הבחירות. מבחינת סיכונים בצד החיובי, כבשנים קודמות, ייתכנו רכישות של חברות ישראליות בהיקפים משמעותיים בידי חברות זרות, גידול בייצוא הסחורות כתוצאה מהבשלת ומימוש השקעות, ובטווח ארוך יותר תחילת ייצוא הגז.

### **תרחיש אלטרנטיבי לתחזית ההכנסות בעקבות הסיכונים**

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 ומסתמן שינוי מגמה בקצב הצמיחה.

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: העמקת המשבר בשוק ההון, פגיעה בקצב הצמיחה והחלשות בשוק העבודה. החמרה בעוצמת האירועים הביטחוניים עלולה להיות בעלת השפעה על ענפים מסוימים במשק.

בסביבה הגלובאלית, קיימים מספר סיכונים פוטנציאליים משמעותיים. ראשית, חוסר וודאות לגבי תוואי העלאת הריבית בארה"ב ובהמשך במדינות נוספות, בדגש על צמצום הרחבה מוניטרית בגוש האירו. לכך עשויה להיות השפעה שלילית על הצמיחה העולמית ועל התמחור בשווקי ההון. להתפתחויות כלכליות גלובליות ובפרט לפעילות בארה"ב, עשויות להיות השלכות מהותיות על הכלכלה הישראלית. הירידות החדות בשווקי ההון כבר השפיעו על תוואי הגביה בשנת 2018. על פי מודל האגף, המשך ירידות (ירידה ממוצעת של 8% במדדי שוק ההון בישראל ובעולם) יגרע כ-2 מיליארד ₪ מהכנסות המדינה ממסים ישירים בשנת 2019.

שנית, האטה בצמיחה הגלובלית עשויה לפגוע בהשקעות, יצוא ודרך שוק העבודה גם בצריכה הפרטית. ירידה בקצב הצמיחה לטווח של 2.5%-2 תגרע מהכנסות בגין הצריכה הפרטית כ-2.5 מיליארד ₪ בשנת 2019.

בנוסף, הירידה בקצב הצמיחה, בשילוב עם התייקרות עלות העבודה עלולות להוביל להאטה בגידול בתעסוקה ובשכר, עלולה להוביל לאובדן הכנסות של כ-2.3 מיליארד ₪ בשנת 2019.

סיכון נוסף להכנסות המדינה נובע מחוסר ודאות לגבי המשך ההשקעות של המוסד לביטוח הלאומי המועברות למשרד האוצר. התחזית הנוכחית איננה מניחה שינוי באופן העברת הכספים. במידה וסיכון זה יתממש, משמעותו הפסד הכנסות בקנה מידה רחב בהיקף של כ-1.7 אחוזי תוצר.