

## אישור תוכנית פעולה מפורטת לעניין התקציב ההמשכי לשנת 2020

### הצעה להחלטה

מחליטים:

1. לאשר את תוכנית הפעולה המפורטת כמשמעותה בסעיף 3ב(א1)(2)(א)3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד ו- תוכנית הפעולה המפורטת) לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019, כהגדרתו בחוק היסוד, ובסכום האמור בסעיף 3ב(א1)(2)(א)2 לחוק היסוד. סך ההוצאה מחולק לפי סעיפים מפורט בנספח א' להחלטה זו (דף 9) ופירוט סעיפי ההוצאה מצורף בנספח ב' להחלטה זו (דפים 10-72)
2. כל הקצאות התקציבים כמפורט בתוכנית הפעולה המפורטת כפופות להוראות סעיף 3ב(ב) לחוק היסוד.
3. להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את תוכנית הפעולה המפורטת לא יאוחר מיום 13 בספטמבר 2020.
4. בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את תוכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021 עד 2023, המצורפת כנספח ג' להחלטה זו (דפים 73-120)

## דברי הסבר

### לסעיפים 1 ו-2

סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**) דן במצב שבו לא התקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים. בהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא התקבל חוק התקציב תהיה הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למחירים לצרכן (להלן – **תקרת התקציב ההמשכי**). בסעיף קטן (ב) נקבע סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי – התקציב ייעוד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם (להלן – **אמות המידה להקצאת הסכומים**).

ביום 24 באוגוסט 2020 תוקן חוק היסוד, בהוראת שעה, ונקבע בו, בין השאר, כי במסגרת התקציב שהממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2020 בהתאם לחוק היסוד, ועד לאישורו של חוק התקציב לשנה זו, הממשלה תהיה רשאית להוציא סכום נוסף של 11 מיליארד ש"ח מעבר לסכום שהיתה רשאית להוציא ערב התיקון שעומד על כ- 400 מיליארד ש"ח.

עוד נקבע כי שר האוצר יביא לאישור הממשלה תכנית פעולה מפורטת לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019, כהגדרתו בחוק היסוד, ובסכום הנוסף (להלן – **תכנית הפעולה**), וכי הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את תכנית הפעולה לא יאוחר מיום 13 בספטמבר 2020, וכל עוד לא אישרה ועדת הכספים של הכנסת את תכנית הפעולה לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכום הנוסף.

בהתאם להוראות חוק היסוד מוצע להביא לאישור הממשלה את תכנית הפעולה, ולאחר מכן להביאה לאישור ועדת הכספים של הכנסת, וזאת עד ליום 13 בספטמבר 2020.

יובהר כי כל הקצאות התקציבים כמפורט בתכנית הפעולה המפורטת כפופות להוראות סעיף 3ב(ב) לחוק היסוד. עוד יובהר כי חלק מההוצאה כמפורט בתכנית המפורטת יכול שיבוצע בשנת 2021 וחלקו בשנת 2020 בכפוף למגבלות הקבועות בחוק היסוד.

חוק היסוד אף קובע, בדומה להוראות הנוגעות להעברות תקציביות בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), כי שינוי בסכומים של מרכיבי תכנית הפעולה בשיעור העולה על 15 אחוזים מאחד ממרכיבי התכנית טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת. בהתאם לכך, שינויים בתכנית הפעולה שאינם עולים כדי שינוי כאמור יבוצעו בדומה למנגנון העברה תקציבית לפי חוק יסודות התקציב.

תכנית הפעולה מפרטת ברמת התוכנית התקציבית, בדומה לפירוט הנדרש בחוק יסודות התקציב (סעיף, תחום פעולה ותכנית), את היקף הוצאות הממשלה בשנת 2020. הוצאות הממשלה תוקצבו בכפוף למדרג הקבוע בסעיף 3ב(ב) בחוק היסוד, וכוללים, בין היתר, הוצאות נוספות שמוצע לתקצב בהתאם למסגרת שאושרה בתיקון לחוק. דברי ההסבר של התוכנית המפורטת כוללים פירוט על השינויים העיקריים ביחס לשנת 2019.

### לסעיף 3

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 (להלן – **מגבלת הגירעון**). המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן – **מגבלת**

## ההוצאה).

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

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 ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעה כאמור וכן בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת עד 1 ביוני של שנת התקציב, על פי השינויים שיחולו במרכיביה השונים של התכנית. על אישור הממשלה כאמור תימסר הודעה לוועדת הכספים של הכנסת והיא תקיים דיון בעניין.

בהתאם לסעיף 40א(ט)(2) לחוק יסודות התקציב שר האוצר נדרש להגיש לאישור הממשלה, במהלך השנה, תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת על פי השינויים שחלו במרכיבים השונים של התוכנית. לאחר אישורה, מחייבת התכנית המעודכנת את הממשלה לעניין המגבלות החלות על הממשלה והפעולות המאזנות הנדרשות במקרה של הגדלת ההוצאה הממשלתית או הפחתת הכנסותיה, ביחס לשנים שנכללו בתכנית התקציב התלת שנתית שאושרה כאמור.

בינואר 2020 הוגשה לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת שנתית לשנים 2021 עד 2023 וזאת על מנת לקיים את הוראות סעיף 40 לחוק, וזאת אף שלא הוגשה במועד זה הצעת חוק התקציב.

כעת, ובהתאם להוראות סעיף 40א(ט) לחוק יסודות התקציב, מוצע להביא לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת לשנים 2021 עד 2023 על פי השינויים שחלו במרכיבים השונים של התוכנית, מחודש ינואר 2020. 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.

## נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אישור תכנית הפעולה יאפשר שקיפות ביחס להוצאת הסכומים הכלולים במסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2020 ויאפשר הוצאת הסכום הנוסף. אישור עדכון תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021 עד 2023 יחייב את הממשלה לעניין המגבלות החלות עליה והפעולות המאזנות הנדרשות במקרה של הגדלת ההוצאה הממשלתית או הפחתת הכנסותיה, ביחס לשנים שנכללו בתכנית התקציב התלת שנתית שאושרה כאמור

## תקציב

אישור פירוט הסכומים הכלולים במסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2020, בסך של כ-400 מיליון ש"ח וסכום נוסף של 11 מיליארד ש"ח.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

**סיווגים**

סיווג ראשי: הצהרתי

סיווג משני: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר האוצר

כ' באלול התש"ף  
09 בספטמבר 2020

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

אישור תכנית פעולה מפורטת לעניין התקציב ההמשכי לשנת 2020.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**), תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

סעיף 3 לחוק היסוד דן במצב שבו לא התקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים. בהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא התקבל חוק התקציב תהיה הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למחירים לצרכן (להלן – **תקרת התקציב ההמשכי**). בסעיף קטן (ב) נקבע סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי – התקציב ייעוד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם (להלן – **אמות המידה להקצאת הסכומים**).

לנוכח משבר הקורונה החדש נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה החדש ולצורך סיוע נרחב למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור באמצעות סיוע כלכלי לאזרחים ולעסקים. לצורך כך נחקק חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן – **הוראת השעה**), אשר תוקן מספר פעמים ובו נקבעו סכומי ההוצאה הממשלתית שניתן יהיה להוציא מעבר לתקרת התקציב ההמשכי לשנת 2020 לשם התמודדות עם משבר הקורונה.

ביום 24 באוגוסט 2020 תוקנה הוראה השעה פעם נוספת ונקבע בו, בין השאר, כי במסגרת התקציב שהממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2020 בהתאם לחוק היסוד, ועד לאישורו של חוק התקציב לשנה זו, הממשלה תהיה רשאית להוציא סכום נוסף של 11 מיליארד ש"ח מעבר לסכום שהייתה רשאית להוציא ערב התיקון האמור שעומד על כ- 400 מיליארד ש"ח (להלן – **הסכום הנוסף**). אמות המידה להקצאת הסכומים חלות גם לגבי הסכום הנוסף.

עוד נקבע כי שר האוצר יביא לאישור הממשלה תכנית פעולה מפורטת לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019, כהגדרתו בחוק היסוד, ובסכום הנוסף (להלן – **תכנית הפעולה**), וכי הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את תכנית הפעולה לא יאוחר מיום 13 בספטמבר 2020, וכל עוד לא אישרה ועדת הכספים של הכנסת את תכנית הפעולה לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכום הנוסף.

בהתאם להוראות חוק היסוד מוצע להביא לאישור הממשלה את תכנית הפעולה, ולאחר מכן להביאה לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

חוק היסוד אף קובע, בדומה להוראות הנוגעות להעברות תקציביות בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), כי שינוי בסכומים של מרכיבי תכנית הפעולה

בשיעור העולה על 15 אחוזים מאחד ממרכיבי התכנית טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת. בהתאם לכך, שינויים בתכנית הפעולה שאינם עולים כדי שינוי כאמור יבוצעו על ידי הממונה על התקציבים בדומה למנגנון העברה תקציבית לפי חוק יסודות התקציב.

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 (להלן - **מגבלת הגירעון**). המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן - **מגבלת ההוצאה**).

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב כי 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 הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת עד ליום 1 ביוני של שנת התקציב, על פי השינויים שיחולו במרכיביה השונים של התכנית. על אישור הממשלה כאמור תימסר הודעה לוועדת הכספים של הכנסת והיא תקיים דיון בעניין.

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. לאחר אישורה, מחייבת התכנית המעודכנת את הממשלה לעניין המגבלות החלות על הממשלה והפעולות המאזנות הנדרשות במקרה של הגדלת ההוצאה הממשלתית או הפחתת הכנסותיה, ביחס לשנים שנכללו בתכנית התקציב התלת-שנתית שאושרה כאמור.

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

נקודות המוצא של סעיף 40א לחוק יסודות התקציב ביחס לתכנית התקציב התלת-שנתית הן שתיים. האחת, שבכל שנת תקציב נתונה יחולו על הממשלה מגבלות ביחס לשלוש שנות התקציב שלאחריה, באופן שיאפשר עמידה במגבלות הקבועות בחוק המסגרות לאותן שנים. השנייה, כי התכנית האמורה, תעודכן, לכל הפחות פעמיים בשנה (בעת אישור התקציב וב-1 ביוני), על מנת שהמגבלות שיחולו ביחס לשנים הכלולות באותה תכנית תהיינה עדכניות ואפקטיביות.

במהלך חודש ינואר 2020 הגיש שר האוצר דאז לאישורה של הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2021 עד 2023. ההגשה נועדה לאפשר לממשלה הבאה בבואה לגבש את תקציבי המדינה לשנים 2021 עד 2023 לעמוד במגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות, ועל מנת לעדכן את הממשלה בדבר השינויים שחלו במרכיבי התכנית התלת-שנתית ביחס לשנים 2021 ו-2022, בשים לב לחלוף הזמן ולשינויים במרכיבי התכנית ביחס לשנים אלו מאז עדכון קודם

שנעשה ביחס לתכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2020 עד 2022. יצוין כי לאחר דיון בעניין לא התקיימה הצבעה ביחס לאישור התוכנית, והתוכנית לא אושרה.

מבלי להידרש לנפקותו של היעדר האישור לתכנית האמורה, הרי שאין בעובדה זו כדי לגרוע מחובתו של שר האוצר להגיש תכנית מעודכנת בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב בחודש יוני 2020.

הוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב אינן קובעות את חובתו של שר האוצר להגיש תכנית מעודכנת ביחס לתכנית תלת שנתית שבהכרח אושרה בידי הממשלה. בנוסף, לנוכח תכלית ההוראה אין מקום לפרש את ההוראה האמורה באופן שאי אישורה של התכנית הראשונה ישליך על החובה להביא בפני הממשלה את התכנית המעודכנת על מנת שהממשלה תוכל לכלכל את התנהלותה בהתאם לנתונים המעודכנים שקבועים בתכנית המעודכנת.

אשר על כן, מוטלת על שר האוצר חובה להגיש עדכון לתכנית התלת-שנתית לשנים 2021 עד 2023 עד ליום 1 ביוני 2020, וזאת בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב.

אשר לאיחור בהגשת עדכון התכנית - לאחר יום 1 ביוני 2020 כאמור בסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב - הרי שאין באיחור כשלעצמו, אשר נבע מההנחה שבתחילת חודש יולי 2020 תוגש לממשלה תכנית תלת-שנתית ביחד עם תקציב המדינה לשנת 2020, כדי לפגוע בחובה המהותית שנקבעה בחוק בעניין זה ומהצורך לקיימה מוקדם ככל הניתן לאחר המועד שנקבע לכך. לכך יש להוסיף כאמור את החובה הקיימת כפי שפורטה לעיל להגיש עדכון לפי סעיף 40א(ט)(2) לחוק יסודות התקציב. לעניין איחור במועדים ראו למשל: בג"צ 188/63 בצול ואח' נ' שר הפנים ואח', פד"י יט (1) 337, 354 ועע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין (פורסם בנבו).

בנוסף, אף אם ניתן היה לטעון כי סעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב אינו חל בנסיבות העניין, וכאמור אין זה המצב, הרי קיימת חובה להבאת תכנית תלת שנתית מעודכנת גם בהתאם לסמכותו של שר האוצר לפי סעיף 40א(ט)(2) לחוק יסודות התקציב, אשר היא סמכות בשיקול דעת, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן.

כעולה מהתכנית התלת-שנתית המעודכנת שהוכנה על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר, קיימים שינויים מהותיים ביחס ליעדים הקבועים לעניין זה בחוק המסגרות וכן מהתכנית האחרונה שהוגשה לממשלה. תכנית זו מהווה נדבך מרכזי בתכנון הוצאותיה של הממשלה והמגבלות החלות עליה והיא התשתית כלכלית מקצועית נדרשת על מנת שהממשלה תוכל לקבל החלטות על בסיס מסד נתונים מלא ועדכני. האמור נכון הן בשגרה ביחס לקבלת החלטות כלכליות הקשורות לניהול השוטף של הממשלה והן במצבי משבר, כדוגמת משבר הקורונה, והצורך התכוף לקבל החלטות כלכליות משמעותיות לצורך התמודדות עם המשבר.

האמור חל ביתר שאת, בשים לב לחלוף הזמן ולשינויים הפיסקליים הדרמטיים שהתרחשו מאז הבאת התכנית התלת-שנתית לאישור הממשלה בחודש ינואר 2020 (וודאי שביחס לתכנית התלת שנתית האחרונה שאושרה באמצע שנת 2019) בשל ההשפעות הכלכליות חסרות התקדים של משבר נגיף הקורונה על המשק ובפרט על הכנסות המדינה.

יצוין בהקשר זה כי לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר, אף אם התכנית התלת שנתית היתה

מוגשת במועדה בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק, דהיינו עד ליום 1 ביוני 2020, הרי שנוכח השינויים התכופים בתחזיות בשל השפעות משבר נגיף הקורונה, היו חלים שינויים ניכרים בתכנית תלת שנתית שמוגשת כעת ביחס לתכנית שהיתה מוגשת במועד הקבוע בסעיף 40א(ט)(1) לחוק.

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 להיות חובה. ראו למשל: י' זמיר, **הסמכות המינהלית**, עמ' 323, בג"ץ 2757/96 **אלראי נ' שר הפנים**, פ"ד נ(2) 18, 21, ובג"ץ 4157/98 **"צוות" אגודת גמלאי שירות הקבע בצה"ל נ' שר האוצר**, פ"ד נח(2) 806, 769.

כאמור, במקביל להבאת התכנית התלת שנתית המעודכנת לאישור הממשלה, מובאת לאישור הממשלה גם תכנית הפעולה. תכנית הפעולה מתבססת, בין היתר, על התחייבויות שיקבלו משרדי הממשלה בשנת 2020 ושיש בהן כדי להשפיע על ההוצאה הממשלתית בשנת 2021. בשים לב לאמור, יש בהגשת תכנית הפעולה לאישור הממשלה כדי לחזק את הצורך בהגשת התכנית התלת שנתית המעודכנת לאישור הממשלה.

במצב דברים זה, ולנוכח החובה לעדכן את הממשלה בדבר השינויים שחלו כאמור גם בהתאם לסמכות הקבועה לפי סעיף 40א(ט)(2) לחוק יסודות התקציב והחובה להביא בנסיבות אלו את התכנית התלת שנתית בפני הממשלה, מוצע להביא לאישור הממשלה את תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021 עד 2023, וזאת על מנת שהממשלה תוכל לכלכל את צעדיה באופן מושכל לאור הנתונים העדכניים בדבר החריגה ממגבלת ההוצאה וממגבלת הגירעון בשנים 2021 עד 2023.

**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.

16. סי. נ

היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

**נספח א'**

67	0	1,829	72,051	נשיא המדינה ולשכתו	01
824	0	0	788,218	הכנסת	02
1,613	22,367	11,873	2,360,002	משרד ראש הממשלה	04
7,400	0	313,416	2,918,543	משרד האוצר	05
700	33,000	0	323,642	משרד הפנים	06
39,625	0	711,204	18,763,127	המשרד לביטחון הפנים	07
7,751	0	1,251,221	3,497,349	משרד המשפטים	08
987	0	78,184	1,589,140	משרד החוץ	09
73	0	0	50,232	מטה לביטחון לאומי	10
604	0	0	390,051	מבקר המדינה	11
0	0	738,580	18,191,076	גמלאות ופיצויים	12
0	50,000	0	1,543,996	הוצאות שונות	13
17	0	36,000	799,303	בחירות ומימון מפלגות	14
2,162	3,060,000	16,422,300	54,442,375	משרד הביטחון	15
41	3,122,720	115,000	591,669	הוצאות חירום אזרחיות	16
256	0	189,248	106,969	תאום הפעולות בשטחים	17
0	314,072	0	5,543,238	הרשויות המקומיות	18
256	18,200	80,800	2,401,059	מדע, תרבות וספורט	19
2,430	0	2,650,297	62,289,732	משרד החינוך	20
0	0	0	11,810,859	ההשכלה הגבוהה	21
488	0	13,534	615,432	המשרד לשירותי דת	22
3,415	0	2,562,794	8,753,035	משרד הרווחה	23
7,221	4,137,561	4,757,140	40,810,564	משרד הבריאות	24
109	0	165,066	5,477,328	הרשות לניצולי השואה	25
567	15,500	877,325	413,854	המשרד להגנת הסביבה	26
0	0	0	45,868,942	הקצבות לביטוח לאומי	27
564	0	11,000	333,248	משרד הבינוי והשיכון	29
462	708,100	3,000	1,430,980	משרד העלייה והקליטה	30
54	0	278,000	9,187,427	הוצאות ביטחוניות שונות	31
1,455	0	230,779	1,612,551	משרד החקלאות	33
376	309,500	12,773	509,460	משרד האנרגיה	34
0	0	0	145,886	הועדה לאנרגיה אטומית	35
1,426	420,086	37,291	3,325,560	תעסוקה	36
177	0	6,122	277,417	משרד התיירות	37
558	3,239,106	583,751	2,528,961	כלכלה ותעשייה	38
163	0	32,269	79,098	משרד התקשורת	39
949	4,655	198,379	577,443	משרד התחבורה	40
203	0	0	93,708	רשות ממשלתית למים וביוב	41
0	0	0	3,126,113	מענקי בינוי ושיכון	42
223	0	17,859	94,121	המרכז למיפוי ישראל	43
0	0	0	38,100,000	תשלום ריבית ועמלות	45
0	0	0	2,091,232	חוק חילים משוחררים	46
1,205	0	0	5,952,831	רדבה כללית	47
0	5,317,000	2,029,064	966,103	דיור ממשלתי	51
0	0	60,866	242,984	המשטרה ובתי הסוהר	52
995	6,202	31,502	1,164,258	רשויות פיקוח	54
0	2,804,393	950,001	1,861,511	חינוך	60
0	15,000	80,000	627,805	בריאות	67
2,145	0	93,675	752,408	רשות האוכלוסין	68
0	1,014,152	3,667,767	1,803,371	שיכון	70
0	0	0	682,375	מפעלי מים	73
0	11,500	60,268	115,187	תעשייה	76
0	176,000	100,862	279,597	תיירות	78
0	15,029,197	651,094	27,401,726	תחבורה	79
0	503,756	1,122,300	1,348,567	הוצאות פיתוח אחרות	83
0	0	0	13,692,000	תשלום חובות	84

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף נשיא המדינה ולשכתו
	66.5 ===		1,829 =====	72,051 =====	01 נשיא המדינה ולשכתו =====
	66.5 -.-.-		1,829 -.-.-	72,051 -.-.-	51 נשיא המדינה ומוסדותיו -.-.-
	66.5		1,829	72,051	51 01 נשיא המדינה
					52 רזרבה -.-.-
					52 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -.-.-
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 02 הכנסת
68.0 ====	824.0 =====			788,218 =====	02 הכנסת =====
				159,568 -----	02 חברי הכנסת -----
				73,660	02 01 מרכיבי שכר חברי הכנסת
				85,908	02 02 תנאי חברי הכנסת
68.0 -----	824.0 -----			502,690 -----	03 פעולות הכנסת -----
				37,575	03 01 שירותים מקצועיים
				3,490	03 02 קשרי חוץ טקסים וקרנות
				8,150	03 03 שכר צוות פרלמנטי - סיעות
60.0	592.0			226,185	03 04 הוצאות עובדי הכנסת
				105,935	03 05 אמרכלות
8.0	232.0			87,155	03 06 ביטחון
				34,200	03 07 ניהול מערכות מחשב
					04 רזרבה -----
					04 01 רזרבה
				54,640 -----	05 תוספת מבנה -----
				54,640	05 01 תוספת מבנה
				400 -----	07 שירותי משרד ליו"ר כנסת לשעבר -----
				400	07 01 שירותי משרד ליו"ר כנסת לשעבר
				64,470 -----	08 גימלאות חברי כנסת -----
				64,470	08 01 גימלאות חברי כנסת
				6,450 -----	09 מוזיאון הכנסת -----
				6,450	09 01 מוזיאון הכנסת
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 04 משרד ראש הממשלה
668.0 =====	1,612.5 =====	22,367 =====	11,873 =====	2,360,002 =====	04 משרד ראש הממשלה =====
187.0 -----	611.0 -----		2,000 -----	814,964 -----	51 משרד ראשי -----
187.0	238.0			425,837	51 01 מטה המשרד
	46.5			77,992	51 03 מערך הגיור
				51,797	51 04 תמיכות בארגוני הנצחה
	51.5			47,294	51 07 ארכיון המדינה
	209.5			127,696	51 08 מערך הסייבר הלאומי
				52,522	51 10 פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות
	29.5		2,000	13,178	51 11 לשכת העיתונות הממשלתית
	36.0			18,648	51 15 מטה התקשוב הממשלתי
12.0 -----	217.5 -----			222,909 -----	52 משרדי ממשלה ולשכות שרים -----
	26.0			29,493	52 01 חברי הממשלה
	28.5			70,715	52 03 משרד התפוצות
	46.5			55,299	52 04 המשרד לנושאים אסטרטגים והסברה
	31.0			11,731	52 05 המשרד למודיעין
	85.5			17,218	52 09 לשכת סגן שר במשרד ראש הממשלה
12.0				38,453	52 12 משרד ירושלים ומורשת
395.0 -----	307.0 -----		9,273 -----	282,999 -----	53 סטטיסטיקה ממלכתית -----
395.0	307.0		9,273	282,999	53 01 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
					53 03 רזרבה לביצוע סקרים
55.0 -----	212.0 -----		100 -----	96,692 -----	55 נציבות שירות המדינה -----
	212.0		100	84,365	55 01 נציבות שירות המדינה
55.0				12,327	55 02 תכניות מיוחדות

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 04 משרד ראש הממשלה
	39.0			26,585	56 המשד לשיתוף פעולה אזורי
	39.0			26,585	56 01 שיתוף פעולה אזורי
19.0	84.0		500	438,547	57 המשד לשוויון חברתי
19.0	38.0			143,162	57 01 המשד לשוויון חברתי
	7.0			4,748	57 02 הרשות לקידום מעמד האישה
	11.0			20,053	57 03 הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים
	28.0		500	270,584	57 04 מטה ישראל דיגיטאלית
	71.0			63,300	59 לשכת הקשר נתיב
	71.0			63,300	59 01 נתיב
	71.0	22,367		414,006	63 המשד לפיתוח הנגב והגליל
	71.0			18,202	63 01 שכר
				9,180	63 02 תפעול
		22,367		386,624	63 03 פיתוח הנגב והגליל
					63 04 רזרבות
					70 רזרבות
					70 01 רזרבה לעמידה במגבלה הפיסקאלית
					99 חשבון מעבר
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

6

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 05 משרד האוצר
	7,399.5 =====		313,416 =====	2,918,543 =====	05 משרד האוצר =====
	1,024.5 -----		82,787 -----	713,179 -----	51 משרד האוצר ראשי -----
	408.0		329	211,658	51 01 מטה משרד האוצר
	85.5			23,697	51 02 אגף התקציבים
	303.0		10,000	133,607	51 04 החשב הכללי
	75.5			30,153	51 06 שכר והסכמי עבודה
	36.5			27,562	51 07 מחקר, כלכלה והכנסות המדינה
	3.0		3,100	209,121	51 08 פעולות בחו"ל
	15.0		7,508	176	51 09 הלשכה לפיצויים אישיים
			2,650	15,208	51 11 מנהל הדיור והרכש הממשלתי
	73.0		17,200	45,603	51 12 רשות החברות הממשלתיות
	25.0		42,000	16,394	51 13 מנהל הרכב הממשלתי
	6,375.0 -----		230,629 -----	2,205,364 -----	52 רשות המיסים -----
	6,375.0		230,629	2,205,364	52 03 רשות המיסים ראשי
					53 רזרבה למשרד האוצר -----
					53 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 06 משרד הפנים
24.0 ===	700.0 =====	33,000 =====		323,642 =====	06 משרד הפנים =====
21.0 -.-.-	278.0 -.-.-	33,000 -.-.-		153,927 -.-.-	20 מטה ופעולות המשרד -.-.-
21.0	278.0	33,000		153,927	20 01 מטה ופעולות המשרד
3.0 -.-.-	12.0 -.-.-			43,332 -.-.-	21 הבחירות ברשויות המקומיות -.-.-
3.0	12.0			18,122	21 01 בחירות מוניציפליות הבחירות כלליות
				25,210	21 02 מימון מפלגות רשויות מקומיות
	387.0 -.-.-			97,179 -.-.-	22 שירותי דת לעדות לא יהודיות וליהודים קראים -.-.-
	387.0			70,419	22 01 שירותי דת שוטפים
				26,760	22 02 פיתוח מבני דת
	23.0 -.-.-			29,204 -.-.-	23 הרשות למאגר ביומטרי -.-.-
	23.0			29,204	23 01 הרשות למאגר ביומטרי
					29 רזרבה -.-.-
					29 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -.-.-
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ* שיא	כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 07 המשרד לביטחון הפנים
1,685.5 =====	39,625.0 =====		711,204 =====	18,763,127 =====	07 המשרד לביטחון הפנים =====
27.0 -----	365.0 -----		10,617 -----	561,635 -----	50 המשרד לביטחון הפנים -----
27.0	365.0			96,046	50 01 שכר
			10,617	465,589	50 02 קניות
	96.0 -----			61,511 -----	55 הרשות להגנה על עדים -----
	96.0			35,557	55 01 שכר
				25,954	55 02 קניות
	3,326.0 -----		16,394 -----	1,299,755 -----	60 כבאות והצלה -----
	3,326.0		5,000	1,002,042	60 01 שכר
			11,394	297,713	60 02 קניות
6.0 -----	9,218.0 -----		227,586 -----	3,726,802 -----	70 שירות בתי הסוהר -----
6.0	9,218.0			2,384,443	70 01 שכר
			227,586	655,879	70 02 קניות
				686,480	70 03 גמלאות
1,652.5 -----	26,620.0 -----		456,607 -----	13,113,424 -----	80 משטרת ישראל -----
155.0	26,449.0		18,000	7,457,749	80 01 שכר
			107,882	2,034,241	80 02 קניות
				443,800	80 03 רכישת שירותי כ"א
1,497.5	171.0		330,725		80 04 תקציב עקיף
				3,177,634	80 08 גמלאות
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד המשפטים 08
1,527.0 =====	7,751.0 =====		1,251,221 =====	3,497,349 =====	08 משרד המשפטים =====
561.5 -----	3,640.0 -----		743,594 -----	1,641,201 -----	51 משרד ראשי -----
561.5	342.0		252,651	489,059	51 01 מטה המשרד
	243.0		10,031	74,443	51 02 ייעוץ משפטי לממשלה
	1,405.0		24,673	462,406	51 03 פרקליטות המדינה
	207.0		11,100	249,629	51 04 הסניגוריה הציבורית
	201.0		35,500	226,408	51 05 הסיוע המשפטי
	46.0		17,000	16,353	51 07 הרשות ליישום חוק איסור הלבנת הון
	10.0			5,644	51 08 תלונות הציבור על שופטים
	41.0	(-)	34,534	4,695	51 09 מנהלת היחידות המקצועיות
	296.0		92,907	14,420	51 10 רישום והסדר המקרקעין
	185.0		54,809	11,314	51 11 רשות הפטנטים
	383.0		110,986	52,383	51 12 האפטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי
	148.0	(-)	90,512	5,216	51 14 רשות התאגידים
	39.0			11,598	51 16 נציבות שוויון זכויות
	11.0			5,371	51 18 נציבות הביקורת על התביעה
	83.0		8,891	32,084	51 19 בתי הדין שרעים ודרוזים
882.0 -----	3,355.0 -----		266,247 -----	1,643,549 -----	54 מערכת בתי המשפט -----
882.0	3,355.0		30,022	1,422,506	54 01 הוצאות שכר
			236,225	221,043	54 02 הוצאות תפעול
83.5 -----	756.0 -----		241,380 -----	212,599 -----	55 רשות האכיפה והגבייה -----
83.5	756.0		241,380	212,599	55 01 מערכת ההוצאה לפועל והמרכז לגביית קנסות
					56 רזרבה -----
					56 01 רזרבות

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

10

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 08 משרד המשפטים
					99 חשבון מעבר .....
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

10

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 09 משרד החוץ

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 09 משרד החוץ
41.0 ===	987.0 =====		78,184 =====	1,589,140 =====	09 משרד החוץ =====
41.0 -----	987.0 -----		78,184 -----	1,589,140 -----	51 משרד החוץ -----
41.0	617.0			317,919	51 01 תפעול מטה בארץ
	370.0		78,184	1,271,221	51 02 תפעול הנציגויות בחו"ל
					60 רזרבות -----
					60 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף מטה לביטחון לאומי
	73.0 ===			50,232 =====	10 מטה לביטחון לאומי =====
	73.0 -----			50,232 -----	51 מטה לביטחון לאומי -----
	73.0			50,232	51 01 מטה לביטחון לאומי
					52 רזרבות -----
					52 01 רזרבה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 12 גמלאות ופיצויים
			738,580 =====	18,191,076 =====	12 גמלאות ופיצויים =====
			736,752 -----	13,164,319 -----	11 גמלאות -----
			503,783	12,229,033	11 01 גמלאות מקופת המדינה
			232,969	935,286	11 02 גמלאות עפ"י הסכמים
				4,997,509 -----	12 הסדר קרנות הפנסיה -----
				4,997,509	12 01 הסדר קרנות הפנסיה
			1,828 -----	29,248 -----	13 תפעול מנהלת הגמלאות -----
			1,828	29,248	13 01 תפעול מנהלת הגמלאות
					20 זרבה -----
					20 01 זרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 13 הוצאות שונות
		50,000 =====		1,543,996 =====	13 הוצאות שונות =====
					01 הוצאות שונות -----
					01 05 הוצאות שונות
					01 10 שיפוי רשויות מקומיות
					01 30 רזרבה לפעולות מיוחדות
		50,000 -----		126,258 -----	02 הוצאות ממשלתיות כלליות -----
				28,296	02 01 עובדי מדינה
				85,983	02 04 פעילות ממשלתית רוחבית
		50,000		11,979	02 05 פעילות פיננסית
				46,686 -----	03 שלטון מקומי -----
				40,000	03 01 אשראי לרשויות
				6,686	03 02 פרויקטים ברשויות מקומיות
				1,371,052 -----	04 הוצאות מס -----
				1,371,052	04 01 תשלומים באמצעות רשות המסים
					05 רזרבה פיסקאלית -----
					05 01 רזרבה פיסקאלית

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 14 בחירות ומימון מפלגות
	16.5 ===		36,000 =====	799,303 =====	14 בחירות ומימון מפלגות =====
			36,000 -----	372,067 -----	10 מימון מפלגות -----
			36,000	135,291	10 01 מימון מפלגות שוטף
				236,776	10 02 מימון מפלגות לבחירות
	16.5 -----			409,922 -----	20 הוצאות הבחירות לכנסת -----
	16.5			1,910	20 01 הכנות לקראת הבחירות לכנסת
				6,012	20 02 הוצאות הבחירות לכנסת ה-22
				402,000	20 03 הוצאות הבחירות לכנסת ה-23
				17,314 -----	90 רזרבות -----
				17,314	90 01 רזרבה להתייקרויות + רזרבה לעמידה במגבלה הפיסקאלית
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד הביטחון*
73.0 ===	2,162.0 =====	3,060,000 =====	16,422,300 =====	54,442,375 =====	15 משרד הביטחון =====
73.0 -.-.-	2,162.0 -.-.-.-.-				10 כח אדם -.-.-.-.-
73.0	2,162.0				10 01 הוצאות כח אדם 10 02 גמלאות
		3,060,000 -.-.-.-.-	16,422,300 -.-.-.-.-	54,442,375 -.-.-.-.-	11 הוצאות ביטחון -.-.-.-.-
		3,060,000	16,422,300	54,442,375	11 01 הוצאות ביטחוניות 11 02 הרשות לפינוי שדות מוקשים
					12 אנפי שיקום ומשפחות -.-.-.-.-
					12 01 שיקום משפחות והנצחה

\*חלוקת תקציב הביטחון לשנת 2020 לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה לפי החלטת הוועדה המשותפת בסעיף 18(א) לחוק יסודות התקציב, ובהתאם להוראות סעיף זה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 16 הוצאות חירום אזרחיות
	41.0 ===	3,122,720 =====	115,000 =====	591,669 =====	16 הוצאות חירום אזרחיות =====
				81,411 -----	13 מיגון אוכלוסיה -סופת חול -----
				81,411	13 03 מענה לאיום בלתי גילוי וזיהוי
		3,122,720 -----	115,000 -----	396,180 -----	16 מרכיבי ביטחון והתגוננות אזרחית -----
		3,122,720		328,230	16 02 הקמה ואחזקת מרכיבי ביטחון והתגוננות אזרחית
			115,000	27,210	16 03 מיגון
				40,740	16 05 מיגון הצפון
	41.0 -----			114,078 -----	17 רשות חירום לאומית -----
	41.0			114,078	17 03 פרויקטי רשות חירום לאומית
					18 זרבה -----
					18 01 זרבה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 17 תאום הפעולות בשטחים
	256.0 =====		189,248 =====	106,969 =====	17 תאום הפעולות בשטחים =====
	224.0 -----		178,248 -----	34,328 -----	31 המנהל האזרחי -----
			11,000	16,834	31 01 מטה צבאי
	170.0		56,275	173	31 02 שכר אזרחים
			35,815 (-)	471	31 03 מטה אזרחי
			3,000		31 04 תפיסות ופיקדונות
			15,093		31 05 ארכיאולוגיה
			11,279		31 06 מים
	54.0		3,036	17,792	31 08 יחידת הפיקוח
			42,750		31 09 פיתוח האזור
					31 10 השתתפויות משרד הביטחון
			300	55,418	32 מנהלת תיאום הפעולות בשטחים -----
			300	55,418	32 01 מפקדה
	32.0 -----		700	17,223 -----	33 מת"ק עזה -----
			700	3,541	33 01 מטה
	32.0			9,261	33 02 שכר אזרחים
				4,421	33 03 פעולות
			10,000 -----		50 מחצבות -----
			10,000		50 01 מחצבות
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף הרשויות המקומיות
		314,072 =====		5,543,238 =====	18 הרשויות המקומיות =====
		314,072 -----		5,027,868 -----	11 העברות לרשויות המקומיות -----
					11 01 העברות לרשויות המקומיות
		22,750		203,295	11 02 מענקים אזוריים
		51,144		4,284,316	11 03 מענקים שוטפים
		240,178		493,704	11 04 מענקי פיתוח
				46,553	11 05 איגוד ערים כנרת
				515,370 -----	12 קרן לצמצום פערים -----
				515,370	12 01 קרן לצמצום פערים ברשויות המקומיות
					90 רזרבות -----
					90 01 רזרבה להתייקרויות + רזרבה לעמידה ביעד ההוצאה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 19 מדע, תרבות וספורט
	256.0 =====	18,200 =====	80,800 =====	2,401,059 =====	19 מדע, תרבות וספורט =====
		4,200 -----	50,000 -----	358,365 -----	40 משרד המדע -----
		4,200	50,000	358,365	40 01 פעילות משרד המדע
	256.0 -----		800 -----	107,952 -----	41 מטה המשרדים -----
	247.0			66,701	41 01 שכר
				26,485	41 02 תפעול
	9.0		800	14,766	41 03 מרכז הסברה
			10,000 -----	987,847 -----	42 מינהל התרבות -----
				77,500	42 01 רשות העתיקות
			10,000	910,347	42 02 מינהל התרבות
		14,000 -----	20,000 -----	946,895 -----	43 מינהל הספורט -----
			10,000	584,962	43 03 פעילות ספורט
		14,000	10,000	361,933	43 04 תשתיות ספורט
					44 רזרבות פיסקאליות -----
					44 01 רזרבות פיסקאליות
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד החינוך
	2,430.0 =====		2,650,297 =====	62,289,732 =====	20 משרד החינוך =====
	2,073.0 -----		33,890 -----	1,711,625 -----	60 יחידות מטה -----
	2,073.0		33,890	1,711,625	60 01 פעילויות מטה מרכזיות - פעולות ושכר
				8,067,096 -----	61 חינוך מיוחד -----
				8,067,096	61 01 חינוך מיוחד
			1,367,694 -----	8,687,214 -----	62 קדם יסודי -----
			1,367,694	8,687,214	62 01 קדם יסודי
			526,100 -----	18,798,290 -----	63 יסודי וחטיבות ביניים -----
			522,500	15,814,533	63 01 יסודי וחטיבת ביניים
				1,570,609	63 02 החינוך העצמאי
			3,600	744,701	63 03 מעין החינוך התורני
				393,665	63 04 מוכר שאינו רשמי
				274,782	63 05 מוסדות הפטור
				10,346,638 -----	64 חטיבה עליונה -----
				10,346,638	64 01 חטיבה עליונה
			1,500 -----	3,734,066 -----	65 שירותי עזר, הסעות ומענקים לפיתוח -----
			1,500	3,734,066	65 01 שירותי עזר, הסעות ומענקים לפיתוח
	357.0 -----		129,547 -----	3,914,528 -----	66 חינוך התיישבותי -----
	357.0		129,547	3,914,528	66 01 המינהל חינוך התיישבותי ועליית הנוער
			591,563 -----	4,379,760 -----	67 פעולות משלימות לקידום המערכת -----
			184,610	2,314,343	67 01 פעילויות ופרוייקטים לקידום מערכת החינוך
			406,953	2,034,084	67 02 הארכת יום הלימודים וחופשות

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

22

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד החינוך 20
				31,333	67 03 מינהל החינוך הדתי
				1,735,387	68 מינהל עובדי הוראה
				1,735,387	68 01 תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה
			3	915,128	69 תמיכה בנושאי יהדות
			3	46,539	69 01 תרבות יהודית
				868,589	69 02 מוסדות תורניים
					70 זרבות
					70 01 זרבה להתייקרויות
					70 02 זרבה לעמידה במגבלה הפיסקלית
					99 חשבון מעבר
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף ההשכלה הגבוהה
				11,810,859 =====	21    ההשכלה הגבוהה =====
				11,810,859 -----	11    השכלה גבוהה -----
				11,810,859	11 01    השכלה גבוהה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף המשרד לשירותי דת
25.0 ===	488.0 =====		13,534 =====	615,432 =====	22 המשרד לשירותי דת =====
18.0 -.-.-	84.0 -.-.-		4,897 -.-.-	414,383 -.-.-	01 המשרד לשירותי דת -.-.-
				316,056	01 01 מועצות דתיות
			4,897	55,462	01 02 תמיכה בשירותי דת
				6,089	01 03 בתי עלמין
18.0	84.0			36,776	01 05 שכר ותפעול
					01 08 רזרבה
7.0 -.-.-	60.0 -.-.-		3,815 -.-.-	25,324 -.-.-	02 הרבנות הראשית -.-.-
7.0	60.0		3,815	25,324	02 01 הרבנות הראשית
	344.0 -.-.-		4,822 -.-.-	175,725 -.-.-	03 בתי הדין הרבניים -.-.-
	344.0		4,822	175,725	03 01 בתי הדין הרבניים
					99 חשבון מעבר -.-.-
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד הרווחה 23
94.0 ===	3,414.5 =====		2,562,794 =====	8,753,035 =====	23 משרד הרווחה =====
94.0 -.-.-	3,414.5 -.-.-.-.-		58,404 -.-.-.-.-	1,162,206 -.-.-.-.-	01 מטה ושירותים מרכזיים -.-.-.-.-
94.0	3,414.5		7,274	867,986	01 01 מטה המשרד - כוח אדם
			51,130	294,220	01 20 שירותי משרד מרכזיים
			252,316 -.-.-.-.-	362,075 -.-.-.-.-	02 אזרחים ותיקים -.-.-.-.-
			182,802	170,847	02 42 טיפול חוץ ביתי לאזרחים ותיקים
			69,514	191,228	02 43 שירותים קהילתיים לאזרחים ותיקים
			330,164 -.-.-.-.-	885,321 -.-.-.-.-	05 רשויות מקומיות - ארגון, מנהל ופיתוח -.-.-.-.-
			330,164	885,321	05 13 מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות - ארגון, מנהל וכ"א
			1,239,931 -.-.-.-.-	3,534,785 -.-.-.-.-	07 אנשים עם מוגבלויות -.-.-.-.-
			841,981	2,047,267	07 21 טיפול חוץ ביתי באנשים עם מוגבלויות
			397,950	1,487,518	07 22 טיפול קהילתי באנשים עם מוגבלויות
					09 רזרבה -.-.-.-.-
			625,496 -.-.-.-.-	2,073,514 -.-.-.-.-	09 02 רזרבה
					10 שירותים אישיים וחברתיים -.-.-.-.-
			369,166	1,168,599	10 38 טיפול חוץ ביתי - שירותים אישיים וחברתיים
			256,330	904,915	10 39 שירותים קהילתיים - שירותים אישיים וחברתיים
			56,483 -.-.-.-.-	676,990 -.-.-.-.-	11 תקון וסיוע לבתי משפט -.-.-.-.-
			6,980	338,048	11 65 טיפול חוץ ביתי - תקון וסיוע לבתי משפט

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

26

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד הרווחה 23
			49,503	338,942	11 75 טיפול קהילתי - תקון וסיוע לבתי משפט
				58,144	12 פיתוח, בינוי ושיפוצים
				20,000	12 03 מוסדות ולשכות
				5,433	12 04 פיתוח שרותים לאנשים עם מוגבלויות
				15,122	12 05 מעונות ומפתנים
				1,530	12 06 התקנות המשרד
				87	12 09 שירותים לזקן
				15,972	12 12 פיתוח במגזר הדרוזי, הבדואי והצ'רקסי
					99 חשבון מעבר
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד הבריאות
896.0 =====	7,221.0 =====	4,137,561 =====	4,757,140 =====	40,810,564 =====	24 משרד הבריאות =====
20.0 -----	1,307.0 -----	8,400 -----	885,327 -----	1,002,086 -----	02 משרד ראשי -----
20.0	1,208.5			365,451	02 01 שכר מטה
		8,400	862,847	603,584	02 05 תפעול מטה
	45.0		1,275	22,454	02 18 המכון לרפואה משפטית
	45.0		21,000	8,260	02 62 המכון הרפואי לבטיחות בדרכים
	8.5		205	2,337	02 70 מכון לרעלים תל השומר
876.0 -----	142.0 -----		85,799 -----	185,669 -----	04 הכשרה והדרכה -----
830.0	20.0		31,012	114,445	04 09 הכשרת רופאים
46.0	116.0		54,787	69,073	04 20 הכשרת אחיות
	6.0			2,151	04 80 הכשרת מקצועות רפואיים
	100.0 -----		670,912 -----	4,559,016 -----	07 רכש שירותי בריאות -----
				287,254	07 03 רפואה מונעת
	100.0		22,000	418,069	07 09 פעולות מרכזיות
			630,000	1,751,034	07 10 גריאטריה
			18,912	2,102,659	07 14 בריאות הנפש
	3,351.0 -----		56,568 -----	1,359,637 -----	16 שירותי בריאות הציבור -----
			8,375	652,857	16 03 רפואה מונעת
	15.0			1,761	16 05 שיקום שכונות
				33,943	16 06 פעולות מרכזיות
	146.0		15,777	41,798	16 89 מעבדות בריאות הציבור
	3,190.0		32,416	629,278	16 90 לשכות הבריאות
		4,129,161 -----	2,735,503 -----	33,327,007 -----	20 קופות חולים ובתי חולים -----
		4,129,161	2,735,503	33,327,007	20 03 קופות ובתי חולים – העברות ותמיכות

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד הבריאות
					22 כספי עזבונות -----
					22 10 כספי עזבונות
	160.0		6,424	20,473	40 מרכזים לבריאות הנפש -----
	-----		-----	-----	
	160.0		6,424	20,473	40 09 מרכז קהילתי יפו
					50 מרכזים רפואיים גריאטריים -----
	2,161.0		316,607	356,676	
	-----		-----	-----	
	450.0		61,248	99,320	50 01 מרכז גריאטרי נתניה
	266.0		54,546	50,947	50 02 מרכז גריאטרי פלימן
	685.0		89,245	97,410	50 03 מרכז גריאטרי פרדס חנה
	527.0		105,212	70,392	50 04 מרכז גריאטרי שמואל הרופא
	233.0		6,356	38,607	50 05 מרכז גריאטרי ראשון לציון
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 25 הרשות לניצולי השואה
	109.0 =====		165,066 =====	5,477,328 =====	25 הרשות לניצולי השואה =====
	109.0 -----			80,073 -----	01 תגמולים לנכים -----
	109.0			26,552	01 01 שכר ונלוות
				53,521	01 02 אמרכלות
			165,066 -----	5,396,775 -----	02 תגמולים ישירים וטיפול רפואי -----
			68,510	4,239,340	02 01 תגמולים ישירים
			96,556	1,157,435	02 02 טיפול רפואי ושירותים
					03 רזרבה -----
					03 01 רזרבה לתגמולים, להתיקרויות שכר ולעמידה ביעד ההוצאה
				480 -----	99 חשבון מעבר -----
				480	99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 26 המשרד להגנת הסביבה
	567.0 =====	15,500 =====	877,325 =====	413,854 =====	26 המשרד להגנת הסביבה =====
	535.0 -----		200 ----	230,370 -----	11 שכר ותפעול -----
	535.0		200	230,370	11 01 שכר ותפעול
		15,500 -----	89,000 -----	181,641 -----	12 פעולות -----
		15,500	89,000	181,641	12 01 פעולות יחידות המשרד
	32.0 -----		(-) 788,125 -----	42,350 -----	13 קרנות -----
	9.0		(-) 658,991	44,000	13 01 הטמנה - הקרן לשמירת הניקיון
			63,734		13 02 חשבון כללי - הקרן לשמירת הניקיון
			30,000		13 03 חשבון פקדון - הקרן לשמירת הניקיון
	23.0		35,400	1,650	13 04 קרן למניעת זיהום ים, צער בעלי חיים ושיקום מחצבות
				44,193 -----	14 פרויקטים מק"ל -----
				44,193	14 01 פרויקטים סביבתיים מק"ל
					26 זרבות -----
					26 01 זרבות
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 27 הקצבות לביטוח לאומי
				45,868,942 =====	27 הקצבות לביטוח לאומי =====
				35,621,026 -----	11 השתתפות אוצר המדינה לפי חוק -----
				35,621,026	11 01 השתתפות בגבייה
				9,821,382 -----	12 תשלומי העברה במימון אוצר המדינה -----
				9,821,382	12 01 קצבאות וחוקים ייעודיים
				426,534 -----	13 השתתפות בהוצאות מינהל -----
				426,534	13 01 השתתפות בהוצאות מינהל
					14 זרבה -----
					14 01 זרבה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד הבינוי והשיכון
1.0 ==	563.5 =====		11,000 =====	333,248 =====	29 משרד הבינוי והשיכון =====
1.0 -.-.-	563.5 -.-.-.		11,000 -.-.-.	333,248 -.-.-.	01 משרד ראשי -.-.-.
1.0	563.5			152,336	01 01 שכר
			11,000	180,912	01 02 תפעול
					04 רזרבות -.-.-.
					04 01 רזרבה לעמידה ביעד ההוצאה
					99 חשבון מעבר -.-.-.
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד העלייה והקליטה 30
22.0 ===	462.0 =====	708,100 =====	3,000 =====	1,430,980 =====	30 משרד העלייה והקליטה =====
22.0 -.-.-.	462.0 -.-.-.	78,100 -.-.-.		171,288 -.-.-.	11 מינהל -.-.-.
22.0	462.0			104,794	11 01 שכר
		78,100		66,494	11 02 מינהל ואמרכלות
		630,000 -.-.-.	300 -.-.	795,907 -.-.-.	12 שירותי קליטה -.-.-.
		560,000		433,500	12 01 דיור
		70,000	100	232,921	12 02 חטיבת הפרט
			200	87,208	12 04 חטיבת רשויות, ארגונים וקהילה
				42,278	12 08 עידוד עלייה
			2,700 -.-.-.	463,785 -.-.-.	13 תשלומים ישירים -.-.-.
			2,700	463,785	13 01 סל קליטה ראשוני
					14 רזרבה -.-.-.
					14 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -.-.-.
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 31 הוצאות ביטחוניות שונות
	54.0 ===		278,000 =====	9,187,427 =====	31 הוצאות ביטחוניות שונות =====
	54.0 -----		278,000 -----	9,187,427 -----	01 הוצאות ביטחון שונות -----
	54.0		278,000	9,187,427	01 01 הוצאות ביטחוניות

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד החקלאות 33
205.5 =====	1,455.0 =====		230,779 =====	1,612,551 =====	33 משרד החקלאות =====
34.0 -----	915.5 -----		113,184 -----	362,432 -----	01 הוצאות שוטפות לפעילות המשרד -----
34.0	915.5		113,184	362,432	01 02 הוצאות שוטפות לפעילות משרד החקלאות
171.5 -----	539.5 -----		106,095 -----	217,720 -----	02 מנהל המחקר החקלאי -----
171.5	539.5		106,095	217,720	02 02 הוצאות שוטפות לפעילות מנהל המחקר החקלאי
					03 רזרבות -----
					03 01 רזרבה להתייקרויות בתקציב המשרד
			11,500 -----	929,662 -----	06 תמיכות בחקלאות -----
			11,500	920,662	06 02 תמיכות ומחקרים בחקלאות
				9,000	06 03 תמיכות צער בעלי חיים
				14,229 -----	08 פעולות אחרות באחריות המשרד -----
				14,229	08 01 פעולות אחרות באחריות המשרד
				88,508 -----	09 מנהלת תנופה -----
				88,508	09 01 פעולות
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד האנרגיה
	376.0 =====	309,500 =====	12,773 =====	509,460 =====	34 משרד האנרגיה =====
	237.5 -----	309,500 -----		445,048 -----	30 מטה המשרד -----
	237.5			67,646	30 01 הוצאות שכר
				43,005	30 02 תפעול ופעולות
		309,500		334,397	30 03 יחידות מקצועיות
	138.5 -----		12,773 -----	64,412 -----	31 מינהל האדמה והים -----
	138.5		3,000	37,376	31 01 הוצאות שכר
			9,773	27,036	31 02 תפעול ופעולות
					32 רזרבות -----
					32 01 רזרבה להתייקרויות
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף הועדה לאנרגיה אטומית
				145,886 =====	35 הועדה לאנרגיה אטומית =====
				145,886 -----	01 הועדה לאנרגיה אטומית -----
				145,886	01 01 הועדה לאנרגיה אטומית

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף תעסוקה	36
	1,425.5 =====	420,086 =====	37,291 =====	3,325,560 =====	תעסוקה	36 =====
	905.0 -----		1,500 -----	299,371 -----	שכר ותפעול	30
	905.0			213,196	שכר	30 01
			1,500	86,175	תפעול	30 02
			7,201 -----	20,893 -----	רגולציה, מחקר ואכיפה - שוק העבודה	40
			7,201	20,893	רגולציה, מחקר ואכיפה	40 01
		1 -		1,388,934 -----	עידוד תעסוקת הורים באמצעות סבסוד מעונות, משפחתונים וצהרונים	41
		1		1,388,934	סבסוד שהות ילדי הורים עובדים במעונות יום, משפחתונים וצהרונים	41 01
		44,685 -----		203,007 -----	עידוד תעסוקת אוכלוסיות ייעודיות	42
		44,685		203,007	עידוד תעסוקת אוכלוסיות ייעודיות לרבות חרדים, ערבים, אנשים עם מוגבלות, הורים יחידים ועולי אתיופיה	42 01
	495.5 -----		5,000 -----	258,104 -----	שירות התעסוקה	43
	495.5			110,367	שכר	43 01
			5,000	147,737	תפעול ופעולות	43 02
		375,400 -----	23,590 -----	1,021,165 -----	הכשרה מקצועית - מבוגרים, בתי ספר מקצועיים ומכללות להנדסאים וטכנאים	44
		60,000	10,800	168,554	הכשרה מקצועית, לרבות מימון קורסים והכשרות, מרכזי הכשרה ממשלתיים והוצאות תפעול	44 03
		3,900		551,652	הכשרת נוער - בתי ספר מקצועיים לנוער	44 05
		311,500	12,790	300,959	הכשרת הנדסאים וטכנאים	44 06

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 36 תעסוקה
					45 רזרבה .....
					45 01 עתודה ליישום מדיניות הממשלה לעידוד תעסוקה
					45 02 רזרבה
	25.0 .....			134,086 .....	60 מנהלת השירות האזרחי-לאומי .....
	25.0			134,086	60 01 מנהלת השירות האזרחי-לאומי
					99 חשבון מעבר .....
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד התיירות
	177.0 =====		6,122 =====	277,417 =====	37 משרד התיירות =====
	177.0 -----			73,180 -----	01 מינהל ושירותים כלליים -----
	177.0			51,057	01 01 שכר
				22,123	01 02 מנהלה
			1,840 -----	7,400 -----	02 פיתוח המוצר התיירותי -----
			1,840	7,400	02 08 הכשרת כח אדם ושירותי תיירות בישראל
			3,024 -----	181,685 -----	03 המינהל לשיווק התיירות לישראל -----
			3,024	181,685	03 16 פעולות שיווק תיירות
			1,258 -----	15,152 -----	04 פעולות תכנון וכלכלה -----
			1,258	15,152	04 05 תכנון, פיתוח אסטרטגיה ומדיניות
					06 זרבה -----
					06 01 זרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף כלכלה ותעשייה
	558.0 =====	3,239,106 =====	583,751 =====	2,528,961 =====	38 כלכלה ותעשייה =====
	11.0 -----	2,153,500 -----	500,700 -----	1,209,888 -----	30 המדען הראשי -----
	11.0		2,700	135,567	30 01 הפעלת הרשות לחדשנות
		2,153,500	498,000	614,232	30 02 מענקי מחקר ופיתוח מוקדמים
				460,089	30 04 מו"פ בין-לאומי
		1,085,606 -----	67,898 -----	1,000,141 -----	40 עידוד המגזר העסקי -----
		440,006		390,845	40 01 קידום השקעות ועידוד התעסוקה
					40 04 קידום הייצוא ועידוד עסקים קטנים ובינוניים
		591,000	57,898	416,270	
		54,600	10,000	193,026	40 09 פעולות כלליות לקידום התעשייה
	547.0 -----		15,153 -----	318,932 -----	70 שכר ותפעול המשרד -----
	547.0			204,099	70 01 שכר
			15,153	114,833	70 02 תפעול
					80 רזרבה -----
					80 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד התקשורת
3.0 ==	162.5 =====		32,269 =====	79,098 =====	39 משרד התקשורת =====
3.0 -.-.-	162.5 -.-.-.		32,269 -.-.-.	79,098 -.-.-.	11 משרד התקשורת -.-.-.
3.0	152.0		32,269	69,166	11 01 פעילות משרד התקשורת
	10.5			9,932	11 05 המועצה לשידורי הכבלים והלווין
					12 רזרבה -.-.-.
					12 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -.-.-.
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף משרד התחבורה
	949.0 =====	4,655 =====	198,379 =====	577,443 =====	40 משרד התחבורה =====
	680.0 -----	4,655 -----	115,879 -----	407,280 -----	50 משרד ראשי -----
	613.0	2,155	115,879	376,973	50 01 משרד התחבורה - ראשי
	67.0	2,500		30,307	50 02 השירות המטאורולוגי
	62.0 -----		44,086 -----	32,841 -----	51 תחבורה ימית -----
	62.0		44,086	32,841	51 01 רשות הספנות והנמלים
	114.5 -----		38,414 -----	34,953 -----	52 תעופה -----
	114.5		38,414	34,953	52 01 רשות התעופה האזרחית
				76,801 -----	53 בטיחות בדרכים -----
				76,801	53 01 הרשות לבטיחות בדרכים
	92.5 -----			25,568 -----	54 תחבורה ציבורית -----
	92.5			25,568	54 01 רשות תחבורה ציבורית
					59 רזרבה -----
					59 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף רשות ממשלתית למים וביוב 41
5.0 ==	202.5 =====			93,708 =====	41 רשות ממשלתית למים וביוב =====
5.0 -.-.-	202.5 -.-.-.-			93,708 -.-.-.-	30 שכר ופעולות -.-.-.-.-.-.-.-
5.0	202.5			93,708	30 01 שכר ופעולות
					31 רזרבה -.-.-.-
					31 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -.-.-.-.-.-.-.-
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 42 מענקי בינוי ושיכון
				3,126,113 =====	42 מענקי בינוי ושיכון =====
				923,689 -----	01 סבסוד ריבית להלוואות ומענקים -----
				306,919	01 01 מענקים וסבסוד ריבית
				616,770	01 03 אשראי לדויר
				2,086,024 -----	02 סיוע בשכר דירה -----
				2,086,024	02 01 סיוע בשכר דירה
				116,400 -----	03 עמלות ניהול הסיוע -----
				116,400	03 01 עמלות ניהול הסיוע
					04 רזרבות -----
					04 01 רזרבה להתייקרויות
					04 02 רזרבה לעמידה ביעד הפיסקלי
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 43 המרכז למיפוי ישראל
	222.5 =====		17,859 =====	94,121 =====	43 המרכז למיפוי ישראל =====
	222.5 -----			70,838 -----	02 שכר ותפעול -----
	222.5			70,838	02 01 שכר ותפעול
			17,859 -----	23,283 -----	03 פעולות מיפוי -----
			17,859	23,283	03 01 מערכות ופרוייקטים
					04 זרבה -----
					04 01 זרבה להתייקרויות
					04 02 זרבה לעמידה ביעד הפיסקלי
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 45 תשלום ריבית ועמלות
				38,100,000 =====	45 תשלום ריבית ועמלות =====
				32,605,278 -----	05 מלוות פנים -----
				7,750,000	05 01 ביטוח לאומי
				13,439,161	05 02 מלוות סחירים
				3,583,423	05 03 מלוות לא סחירים
				7,832,694	05 04 סבסוד אגרות חוב מיועדות
				5,494,722 -----	06 מלוות חוץ -----
				637,939	06 01 מלוות העצמאות והפיתוח
				2,645,964	06 02 מלוות באמצעות ערבויות
				2,210,819	06 03 מלוות אחרים

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

48

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 46 חוק חיילים משוחררים
				2,091,232 =====	46 חוק חיילים משוחררים =====
				2,091,232 -----	01 חוק חיילים משוחררים -----
				816,305	01 01 מענקי שיחרור
				1,075,550	01 02 קרן פקדון
				120,500	01 03 קרן לסיוע נוסף
					01 08 רזרבה להתנייקרויות
				78,877	01 10 קרן לעידוד רכישת השכלה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 47 רזרבה כללית
179.5 =====	1,205.0 =====			5,952,831 =====	47 רזרבה כללית =====
179.5 -----	1,205.0 -----			5,952,831 -----	01 רזרבה כללית -----
96.0					01 01 רזרבה כללית
	402.5			28,520	01 02 תוכנית מעבר - רזרבה כללית
83.5	802.5			68,607	01 03 רזרבת שיא כח אדם למשרדי הממשלה
				5,855,704	01 05 רזרבת התאמות

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף דיוור ממשלתי
		5,317,000 =====	2,029,064 =====	966,103 =====	51 דיוור ממשלתי =====
		30,000 -----	348,129 -----	206,214 -----	07 בינוי משרדי ממשלה ובתי משפט -----
		30,000	348,129	116,625	07 01 בינוי קריות ומשרדי ממשלה
				89,589	07 02 בינוי בתי משפט
			21,823 -----		08 שכר דירה ותשלומים שוטפים -----
			21,823		08 01 גבייה ותשלומי שכר דירה
					09 רזרבות -----
					09 01 רזרבה לעמידה במגבלה הפיסקאלית
		5,287,000 -----	1,659,112 -----	759,889 -----	10 פרויקטי משרד הביטחון -----
		642,000	368,000	391,000	10 01 מעבר צה"ל לנגב
		4,645,000	1,291,112	368,889	10 02 שיווק ופינוי מחנות צה"ל צה"ל

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 52 המשטרה ובתי הסוהר
			60,866 =====	242,984 =====	52 המשטרה ובתי הסוהר =====
				68,569 -----	40 שירות בתי הסוהר -----
				68,569	40 01 פיתוח
			60,866 -----	174,415 -----	50 משטרת ישראל -----
			60,866	174,415	50 01 פיתוח

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף רשויות פיקוח
	994.5 =====	6,202 =====	31,502 =====	1,164,258 =====	54 רשויות פיקוח =====
	124.0 -----		366 ---	61,489 -----	10 רשות התחרות -----
	124.0			41,060	10 01 שכר
			366	20,429	10 02 תפעול
					10 80 רזרבה
	56.0 -----			29,302 -----	11 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן -----
	56.0			19,157	11 01 שכר
				10,145	11 02 תפעול
					11 80 רזרבה
				6,037 -----	12 המועצה הישראלית לצרכנות -----
				6,037	12 01 פעילות המועצה הישראלית לצרכנות
					12 80 רזרבה
				286,193 -----	13 רשות הטבע והגנים -----
				286,193	13 01 רשות הטבע והגנים
	67.0 -----			34,570 -----	30 רשות החשמל -----
	67.0			34,570	30 01 שכר ופעולות
	31.0 -----			42,881 -----	31 רשות הגז הטבעי -----
	31.0			10,237	31 01 שכר
				32,644	31 02 הוצאות תפעול ופעילות הרשות
	328.5 -----		10,636 -----	353,811 -----	33 יחידת סמך מינהל התכנון -----
	328.5			88,455	33 01 שכר וכוח אדם
			10,636	265,356	33 02 פעולות
					33 03 רזרבה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף רשויות פיקוח 54
	101.0			43,312	34 היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה
	101.0			27,180	34 01 שכר וכח אדם
				16,132	34 02 תפעול ופעולות
					34 03 רזרבות
	28.5	6,202		55,839	35 הרשות להתחדשות עירונית
	28.5	6,202		55,839	35 01 הרשות להתחדשות עירונית
	187.0		20,500	63,598	36 רשות שוק ההון
	187.0		20,500	63,598	36 01 רשות שוק ההון
	71.5			187,226	40 השקעה בתשתיות מיעוטים
	67.5			57,999	40 01 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
	4.0			7,058	40 02 היחידה לשילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב
				122,169	40 03 יישום החלטות ממשלה רוחביות
					99 חשבון מעבר
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 60 חינוך
		2,804,393 =====	950,001 =====	1,861,511 =====	60 חינוך =====
		2,574,091 -----	950,001 -----	1,618,362 -----	02 תכנית פיתוח חינוך -----
		2,574,091	950,001	1,558,579	02 10 בניית כיתות לימוד
				59,783	02 15 תשתיות היקפיות למבני חינוך
				16,130 -----	03 הצטידות מבני חינוך -----
				16,130	03 01 מענקים להצטידות
		230,302 -----		227,019 -----	06 חידוש מבנים -----
		230,302		227,019	06 01 חידוש מבנים במערכת
					08 זרבה -----
					08 01 זרבה לעמידה ביעדים

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף בריאות
		15,000 =====	80,000 =====	627,805 =====	בריאות 67 =====
		15,000 -----	80,000 -----	627,805 -----	בינוי ופיתוח 25 -----
		15,000	80,000	627,805	בינוי ופיתוח 25 03

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף רשות האוכלוסין
	2,145.0 =====		93,675 =====	752,408 =====	68 רשות האוכלוסין =====
	893.5 -----		39,070 -----	487,420 -----	11 מטה, תפעול ולשכות אוכלוסין -----
	893.5		1,186	293,643	11 01 מטה ולשכות אוכלוסין
					11 02 מחשוב, תפעול וטיפול בזרים השוהים בישראל שלא כחוק
	572.5 -----		10,069 -----	174,219 -----	12 טיפול בזרים ומעסיקים -----
	435.0		10,069	139,330	12 01 מינהל האכיפה
	137.5			34,889	12 03 מינהל היתרים למעסיקים וזרים
	679.0 -----		44,536 -----	90,769 -----	13 ביקורת גבולות -----
	679.0		44,536	90,769	13 01 שכר ופעולות
					90 רזרבה -----
					90 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר -----
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 70 שיכון
		1,014,152 =====	3,667,767 =====	1,803,371 =====	70 שיכון =====
		974,932 -----	2,968,000 -----	898,744 -----	02 בנייה חדשה -----
		53,843	130,000	13,469	02 01 תכנון, פיקוח ומדידות
					02 02 עבודות פיתוח לבנייה במסגרת משק כספי סגור בביצוע ישיר
		448,504	2,296,500	144,683	
		6,526	121,000	55,138	02 03 מגזרי המיעוטים
					02 05 פעולות תומכות בבניה חדשה למגורים
		236,734	224,000	510,663	
		229,325	196,500	174,791	02 14 בנייה כפרית
				362,641 -----	03 פיתוח במרקם הותיק הותיק -----
				249,107	03 01 מגזר כללי
				113,534	03 04 מגזר מיעוטים ציבור ביישובי המיעוטים
			20,067 -----	121,744 -----	04 פעולות שיכון -----
			20,067	121,744	04 01 פעולות שוטפות
		39,220 -----	679,700 -----	420,242 -----	05 דיור ציבורי -----
				60,600	05 01 דיור ציבורי - סוכנות
			200,000		05 02 הסכם עמידר
			4,000		05 03 הסכם שקמונה
			50,000		05 04 הסכם עמיגור
		19,220	15,000	90,624	05 05 בתי גיל זהב
				24,533	05 06 רכישת דירות נכסי רכישה
		20,000	22,700	144,485	05 07 תחזוקת הדיור הציבורי
			8,000		05 08 הסכם חלמיש
			380,000		05 09 חוק מכר הדיור הציבורי
				100,000	05 10 פתרונות לדיור ציבורי

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 70 שיכון
					07 רזרבה .....
					07 01 רזרבה
					99 חשבון מעבר .....
					99 99 חשבון מעבר

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 73 מפעלי מים
				682,375 =====	73 מפעלי מים =====
				682,375 -----	30 פעולות במשק המים והביוב -----
				109,225	30 01 פעולות שונות במשק המים והביוב
				497,080	30 02 פיתוח מפעלי ביוב וקולחין
				76,070	30 03 מענקים לתאגידי מים
					34 רזרבה -----
					34 01 רזרבה
					35 תמיכות במים -----
					35 01 תמיכות בספקי מים

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 76 תעשייה
		11,500 =====	60,268 =====	115,187 =====	76 תעשייה =====
		11,500 -----	60,268 -----	115,187 -----	10 השקעה בפיתוח תשתיות -----
		11,500	60,268	115,187	10 01 השקעה בפיתוח תשתיות
					80 רזרבה -----
					80 01 רזרבה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 78 תיירות
		176,000 =====	100,862 =====	279,597 =====	78 תיירות =====
		3,000 -----		117,181 -----	01 פיתוח תשתיות -----
		3,000		117,181	01 04 פיתוח תשתיות תיירותיות על פי מודל הקצאה
				85,000 -----	02 השקעות בפיתוח אכסון מלונאי -----
				85,000	02 01 מענקים
		173,000 -----	100,862 -----	77,416 -----	03 ים המלח -----
		173,000	100,862	77,416	03 01 החברה להגנות ים המלח

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 79 תחבורה
		15,029,197 =====	651,094 =====	27,401,726 =====	79 תחבורה =====
		9,204,085 -----		10,466,519 -----	50 תחבורה ציבורית -----
		5,278,742		3,986,281	50 01 רכבות כבדות
		3,925,343		6,480,238	50 02 תחבורה ציבורית והסעת המונים
		5,681,327 -----	571,094 -----	6,915,803 -----	51 כבישים -----
		3,401,700	571,094	4,651,386	51 01 כבישים בין-עירוניים
		541,374		1,411,297	51 02 כבישים עירוניים
		1,738,253		853,120	51 03 כבישים לתחבורה ציבורית ציבורית
				77,066 -----	52 בטיחות בדרכים -----
				77,066	52 01 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
		143,785 -----	80,000 -----	9,942,338 -----	55 תמיכות בתחבורה -----
		143,785	80,000	9,942,338	55 01 תמיכות בתחבורה ציבורית
					60 רזרבה -----
					60 01 רזרבה

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 83 הוצאות פיתוח אחרות
		503,756 =====	1,122,300 =====	1,348,567 =====	83 הוצאות פיתוח אחרות =====
			600,000 -----		01 הלוואות לעובדים -----
			600,000		01 12 הלוואות לעובדי מדינה ומורים
		200,000 -----		197,813 -----	02 פיתוח משרד האוצר -----
		200,000		197,813	02 01 משרד האוצר פרויקטים
		178,456 -----	7,200 -----	660,443 -----	03 פיתוח משרד ראש הממשלה -----
		178,456	7,200	269,719	03 01 דיגיטל וסייבר
				222,062	03 04 ירושלים ומורשת - פיתוח
				168,662	03 05 יהדות התפוצות
		120,000 -----	515,100 -----	116,330 -----	04 פרויקטי פיתוח -----
					04 01 השקעות שונות
			235,100	3,406	04 02 פרויקטים בתכנון ואיכות סביבה
		120,000	280,000		04 03 פיתוח ההתיישבות הבדואית
				112,924	04 04 פרויקטי תקשורת
					04 06 פרויקטים בשלטון המקומי
		5,300 -----		373,981 -----	06 השקעות -----
				176,794	06 03 השקעות בטחוניות
		5,300		197,187	06 04 גופים בינלאומיים ושיתוף סקטור פרטי

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

# תוכנית מפורטת עדכון תקציב המשכי לשנת הכספים 2020

(באלפי שקלים חדשים)

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף תשלום חובות
				132,934,541 =====	84 תשלום חובות =====
				120,253,065 -----	05 מלוות פנים -----
				13,692,000	05 01 ביטוח לאומי
				99,236,751	05 02 מלוות סחירים
				7,324,314	05 03 מלוות לא סחירים
				12,681,476 -----	06 מלוות חוץ -----
				4,708,681	06 01 מלוות העצמאות והפיתוח
				627,350	06 02 מלוות באמצעות ערבויות ממשלת ארה"ב
				7,345,445	06 03 מלוות אחרים

\* משרות עבודה בלתי צמיתה

## תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2021 עד 2023

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 תוכנית התקציב לשנים 2020 עד 2022.

בהתאם לסעיף 40א(א) ו-ו(ט) לחוק, בחודש ינואר 2020 הגיש שר האוצר לאישור הממשלה עדכון לתוכנית התקציב לשנים 2021 עד 2023 בהתאם למרכיבים המפורטים בחוק. התוכנית כללה עדכון תמציתי לעניין ההוצאות, תוך עדכון לגבי הוצאות משמעותיות, וכן עדכון התחזית המקרו-כלכלית ותחזית הכנסות המדינה. כמו כן, בוצעה בחינה של עמידת התחזיות במגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), כמפורט להלן. לקראת תהליך אישור תקציב המדינה, בחלוף למעלה מחצי שנה מהתכנית המעודכנת האחרונה שהוגשה לממשלה, לאור השינויים המשמעותיים שחלו בגלל התפרצות נגיף הקורונה החדש (להלן – **נגיף הקורונה**) ובהתאם להוראות סעיף 40א(ט), מוגשת תוכנית מעודכנת לשנים 2021 עד 2023.

כידוע, בחצי השנה שחלפה חלו שינויים משמעותיים במדינת ישראל ובמשק, לאור התפשטות נגיף הקורונה בישראל ובעולם. תקופה זו מאופיינת בחוסר ודאות משמעותי, הן לגבי ההיבטים הבריאותיים של התפשטות הנגיף והן לגבי המשמעויות וההשפעות על הכלכלה. בפרט, לאור שינויים תכופים יחסית במדיניות הריחוק חברתי ומניעת ההדבקה בישראל (שכללה וכוללת הגבלות על הגעה לעבודה), חוסר הודאות גוברת.

לכן, התוכנית התקציבית כוללת סקירה מקרו כלכלית רחבה בנושא השפעות אפשריות של התפשטות נגיף הקורונה והמדיניות להתמודדות עם הנגיף. כמו כן, בהתאם להוראות החוק, תוכנית התקציב האמורה (להלן – **הנומרטור**) 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 הכנסה**).

בנוסף, כוללת התוכנית 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 יציבותה 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.

### תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2021 עד 2023

יציבות פיסקלית ושמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה הם תנאים הכרחיים ליציבותו הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים. כפי שניתן היה לראות גם בהתמודדות עם נגיף הקורונה, שמירה על אחריות פיסקאלית בשני העשורים האחרונים הביאה את מדינת ישראל עם תנאי פתיחה טובים להתמודדות עם נגיף הקורונה ואיפשרה להפעיל מדיניות אנטי מחזורית בעת הצורך, וכך לתמוך במשק ולמתן את הפגיעה בו.

לאור חוסר הוודאות הקיים לגבי המשך התפתחות התפרצות נגיף הקורונה, והמצב כלכלי במשק, ישנה חשיבות בהמשך שמירה על אחריות פיסקאלית לקראת האתגרים שעוד נכוונו למשק הישראלי בשנה הקרובה ובשנים הקרובות. בפרט, ההתמודדות עם הקורונה צפויה להביא לעליה חדה ביחס החוב תוצר של מדינת ישראל בשנת 2020 לרמות של תחילת שנות ה-2000. עלייה זו צפויה להיות גבוהה מהעלייה הממוצעת במדינות הייחוס<sup>2</sup> וכן ב-OECD.

על-פי המסגרת החוקית הקיימת היום והתחזיות הקיימות לגבי מחויבויותיה התקציביות של הממשלה ולגבי הכנסות המדינה לשנים 2021 עד 2023, יידרשו בכל אחת מהשנים האמורות צעדי התאמה לצורך עמידה במגבלת ההוצאה ולצורך התכנסות לתקרת הגירעון, זאת בהתאם לנתונים הידועים נכון למועד זה, ובהתאם למתואר בטבלה שלהלן. יצוין כי הממשלה מגבשת מדיניות פיסקאלית לשנים הקרובות שתשלב בין מענה מיטבי להשלכות ההתמודדות עם הקורונה לצד המשך אחריות ואמינות פיסקאלית. כמו כן, **ההוצאות המצוינות להלן אינן כוללות הוצאות חד פעמיות כחלק מתכנית ההתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה**. ביחס להוצאות הצפויות לשנת 2021, יצוין כי בתיקון מס' 18 לחוק המסגרות תוקנה גם מגבלת ההוצאה לשנת 2021, לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה, אשר עוגנו בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020. בהתאם לתיקון האמור הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית שלא יעלה על 10.16% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2020, לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2021 לצורך השנים הבאות (להלן – **שיעור הוצאות להתמודדות עם משבר הקורונה בשנת 2021**).

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

<sup>2</sup> מדינות הייחוס של מדינת ישראל על פי סוכנות דירוג האשראי הן: קוריאה, צ'כיה, פולין, סלובקיה, סלובניה, אסטוניה, צ'ילה, מקסיקו, מלטה וערב הסעודית.

עוד יצוין כי בהצעת חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 20) (הגדלת סכום ההוצאה הממשלתית בשנות התקציב 2020 ו-2021 לשם התמודדות עם משבר הקורונה), התשי"ף-2020, מוצע להגדיל את שיעור ההוצאות להתמודדות עם משבר הקורונה בשנת 2021 בכ- 0.59%, כך שיעמדו בסך הכל על שיעור של 10.75%, וזאת לצורך מימון העלויות הנדרשות מההוצאות הנדרשות למערכת החינוך להתמודדות עם משבר הקורונה בשל החלק של שנת הלימודים התשפ"א שחל בשנת 2021.

שנת 2023	שנת 2022	שנת 2021	
473.5	455.8	437.4	<b>סך מחויבויות הממשלה</b>
452.4	439.3	426.0	<b>מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות</b>
21.2	16.5	11.4	<b>ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה</b>
451.7	438.7	425.2	<b>ההוצאה לחישוב מגבלת הגירעון</b>
388.1	368.7	343.0	<b>תחזית הכנסות המדינה (תרחיש התאוששות הדרגתית)</b>
63.6	70.0	82.3	גירעון חזוי בעת התכנסות למגבלת ההוצאה
27.8	30.3	32.2	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
35.9	39.7	50.0	<b>צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר</b>
57.0	56.2	61.5	<b>סך צעדי ההתכנסות הנדרשים</b>
5.3%	5.7%	6.5%	<b>גירעון תוצאתי ללא ביצוע צעדי התאמה</b>
4.0%	4.6%	5.7%	גירעון תוצאתי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה
1.75%	2.00%	2.25%	גירעון מותר באחוזי תוצר

\*סך מחויבות הממשלה לא כולל הוצאות בגין התמודדות עם נגיף הקורונה והגדלת קצבאות הנכים  
 \*\* הגרעון התוצאתי ללא ביצוע צעדי התאמה לשנת 2021 כולל הוצאות הקורונה עומד על 9.5% תוצר  
 \*\*\* תחזיות המקרו וההכנסות ששימשו להכנת לוח זה משקפים את תרחיש ההתאוששות ההדרגתית

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2020 עד 2023 יעמוד על סכום של כ-13.5 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה המותרת צפויה לגדול מ-412.0 מיליארד ש"ח בשנת 2020, לכ-426.0 מיליארד ש"ח בשנת 2021, לכ-439.3 מיליארד ש"ח בשנת 2022 ולכ-452.4 מיליארד ש"ח בשנת 2023. הגידול האמור משקף גידול ריאלי ממוצע שנתי בהוצאות הממשלה בסכום של כ-11.7 מיליארד ש"ח בין השנים 2021 עד 2023. האמור לעיל הוא בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת בממוצע בשנים 2020 עד 2023, בהינתן הפרמטרים הנכללים בה, על שיעור ריאלי של כ-2.7% בשנה. מגבלת ההוצאה לשנים 2022-2023 נמוכה בפרסום הנוכחי ממה שהייתה בפרסומים הקודמים, בגלל שינוי במדדי המחירים, שהם חלק מנוסחת חישוב מגבלת ההוצאה הנומינלית.

הוצאות הממשלה בשנים 2021 עד 2023 (זאת, כאמור, ללא הוצאות חד פעמיות לצורך התמודדות עם הקורונה בשנת 2021 כאמור מעלה. כל ההוצאות שיפורטו יהיו כאמור ללא ההוצאות החד פעמיות, אלא אם נכתב אחרת) מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט, הסכמים המחייבים את

המדינה וסיכומים תקציביים בין משרדי ממשלה, והכול בהנחה שהממשלה שומרת על רמת הפעילות כפי שהייתה בשנת 2019.

היקף הוצאות הממשלה בשנים 2021 עד 2023 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 בהנחה של עמידה בסעיף 40א לחוק, הקובע כי במצב הקיים של חריגה מהמגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות, אין לקבל החלטות על מחויבויות חדשות ללא נקיטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה של הוצאות הממשלה בתחומים האזרחיים או 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 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 הביטחוניים. יחד עם זאת, יש לציין כי בשלב זה צפוי בשנים הבאות גידול משמעותי בתשלומי הריבית ביחס לדיווח הקודם, הנובע מהשפעות הקורונה והצורך לגייס סכומי כסף משמעותיים בכדי לפצות על הירידה בהכנסות ולאפשר הוצאות של התקציב והתכניות הכלכליות להתמודדות עם הקורונה בשנת 2020.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההכנסה הם הרחבת בסיס המס, דהיינו: ביטול פטורים קיימים במערכת המס, העלאה של שיעורי המס הקיימים, הטלת מס על מוצרים בעלי השפעה חיצונית שלילית וכן הרחבת בסיס הגבייה באמצעות טיפול בפרצות מס.

#### **מתודולוגיית תחזיות צמיחה בעקבות משבר הקורונה – תרחישים**

מגפת הקורונה הכתה בכלכלה העולמית בעוצמה ובמהירות חסרות תקדים. המשבר הבריאותי הוביל לצעדים משמעותיים למניעת תחלואה, שתורגמו באופן ישיר לפעילות הכלכלית, תוך פערים ניכרים בין ענפי המשק. במהלך תקופת הסגר שיעור המשרות המושבתות<sup>3</sup> במגזר העסקי הגיע לשיא של למעלה משליש וקיים חוסר ודאות לגבי היקף ההתאוששות לאור חזרה הדרגתית של המגבלות. זאת בנוסף לחוסר ודאות בנוגע לתוואי ההתאוששות בשנים הקרובות ולהתפתחות תוואי התחלואה.

לאור זאת, בתחזית הנוכחית קיים מנעד של תרחישים כלכליים (התאוששות מהירה יותר והתאוששות איטית) לצד תרחישים בריאותיים (המשך הגל השני לקראת החורף לעומת עלייה נוספת בהיקף התחלואה). היות שקצב ההתאוששות יושפע מהמצב הבריאותי בחרנו להתמקד בשני תרחישים: תרחיש התאוששות הדרגתית ותרחיש החמרה. גישה דומה ננקטה גם על ידי ארגונים בינלאומיים רבים (כולל ארגון ה-OECD שהציג לראשונה שני תרחישים מפורטים לכלכלה הגלובלית ולכלכלת ישראל). ישראל, בהיותה משק קטן ופתוח תושפע באופן מהותי מתרחישי הבריאות והכלכלה בעולם, בדגש על שותפות הסחר המרכזיות.

תרחיש התאוששות הדרגתית מניח כי לאחר ההתאוששות בעקבות הסרת ההגבלות, ישנה עצירה במגמת השיפור בפעילות הכלכלית למשך מספר חודשים, זאת לאור הוספת מגבלות שהשפעתן על

<sup>3</sup> עובדים שהוצאו לחל"ת, פוטרו או שעבודתם לא התאפשרה לאור המגבלות שהוטלו.

הכלכלה היא משמעותית אך מוגבלת. ההנחה בתרחיש זה היא כי ברבעון האחרון של השנה תחל התאוששות הדרגתית. הפגיעה בצמיחה הפוטנציאלית תהיה קצרת טווח והתאוששות מהנזק תהיה מהירה יחסית. בהשוואה למשברים אחרים ניתן לראות כי בעוד שהפגיעה כתוצאה ממשבר הקורונה בישראל צפויה להיות חריפה, מהירות ההתאוששות נמצאת בטווח בין המשבר הבטחוני ומשבר הדוט.קום של תחילת שנות ה-2000 למשבר הפיננסי הגלובלי ב-2009. בתרחיש זה צפוי התוצר להתכווץ ב-5.1% בשנת 2020 ולצמוח ב-5.4% בשנת 2021.

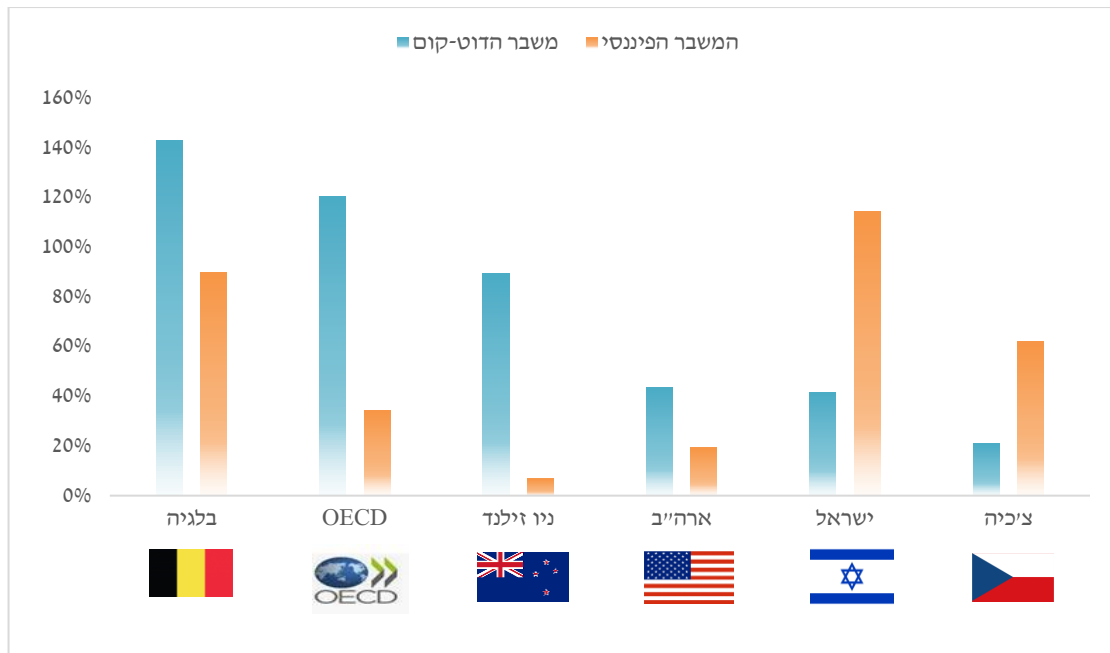
תרחיש התמרה מניח כי בנוסף לעליית רף התחלואה במהלך החודשים הקרובים, תתרחש הרעה נוספת בתחלואה בסתיו אשר תוביל להחמרת ההגבלות. בתרחיש זה הפגיעה בצמיחה הפוטנציאלית תהיה ממושכת וקצב ההתאוששות איטי יותר. זאת, בין השאר לאור המשך השפעת המצב הבריאותי. התרחיש בעל דמיון חלקי להשפעות המשבר בתחילת שנות ה-2000. בתרחיש זה צפוי התוצר להתכווץ ב-7.2% בשנת 2020 ולצמוח ב-2.3% בשנת 2021.

על מנת להעריך את מידת ההתאוששות במשבר הנוכחי בהינתן שני התרחישים השונים, אמדנו את הנזק שנגרם לקצב הצמיחה הפוטנציאלי לאור הפגיעה בפעילות הכלכלית בשני המשברים האחרונים. אומדן הפגיעה מתבטא הן בפגיעה בתוצר הפוטנציאלי (ולפיכך בפער התוצר) והן בקצב הצמיחה הפוטנציאלי בשנה שלאחר מכן. אמדנו את קצב ההתאוששות בשנה או בשנתיים שלאחר המשבר כאחוז מפער התוצר שנוצר בעת המשבר<sup>4</sup>.

#### **תרשים 1: שיעור ההתאוששות של התוצר בשנה ראשונה לאחר המשבר (כ- % מפער התוצר)**

---

<sup>4</sup> כלומר, הפגיעה בקצב הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי בתרחיש של התאוששות הדרגתית באה לידי ביטוי בשנת ההתאוששות הראשונה בלבד והפיצוי כתוצאה מפער התוצר שנוצר הוא גבוה יחסית. לעומת זאת, בתרחיש של התאוששות איטית הפגיעה בקצב הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי נמשכת שנתיים או יותר, שיעור הנזק הכלכלי שניתן לפיצוי הוא נמוך ושיעור ההתאוששות כאחוז מפער התוצר הוא נמוך יותר.



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני ה-OECD

הנסיון ההיסטורי במדינות ה-OECD מראה כי חלק מהמדינות התאוששו במהירות ופיצו על מרבית אובדן התוצר כבר בשנת ההתאוששות הראשונה, דוגמת בלגיה וישראל במשבר הפיננסי העולמי (התאוששות דמוית האות V), ואילו חלק מהמדינות נפגעו לתקופה ממושכת יותר והתאוששו באופן הדרגתי יותר. כך לדוגמה במדינות ה-OECD קצב הצמיחה הפוטנציאלי ירד באופן הדרגתי בשנים 2008/9 והתאושש בהדרגתיות בשנתיים לאחר מכן (התאוששות דמוית האות U). באותה צורה התאוששו גם המשקים הישראלי והאמריקאי מהמשברים שחוו בתחילת שנות ה-2000.

האומדנים שקיבלנו מבוססים על קצב הפגיעה וההתאוששות בהתאם למאפייני המשבר שחוותה כל מדינה. כאמור, קיימת שונות בין המדינות ובתוך המדינות בין שני המשברים הנבדקים.

### נקודת פתיחה

מדינת ישראל הגיעה למשבר הנוכחי במצב כלכלי טוב יחסית. שיעור האבטלה היה נמוך (3.4% בשנת 2019), לצד שיעור השתתפות גבוה (כ-80%)<sup>5</sup>. יחס החוב תוצר בשנת 2019 עמד על 60%, אמנם שיעור גבוה בהשוואה למדינות הייחוס המוגדרות לפי סוכנויות דירוג האשראי, אך נמוך ביחס לממוצע ה-OECD. קצב הצמיחה היה גבוה יחסית ומעל לקצב הצמיחה הפוטנציאלי. בנוסף, מבחינת הרכב ענפי הכלכלה, ישראל פחות חשופה למשבר באופיו הנוכחי ביחס לרוב מדינות ה-OECD.

<sup>5</sup> בקרב גילאים 25-64.

בשנת 2019 צמחה הכלכלה הישראלית בקצב של 3.5%, גבוה מעט מקצב הצמיחה בשנת 2018 (3.4%) וביחס לקצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק המוערך בכ-3%. ברבעון האחרון של שנת 2019 נרשמה צמיחה של 4.6% בחישוב שנתי. נתון זה הושפע לחיוב מההקדמה של יואב כלי רכב לקראת עלייה במס הקנייה על כלי רכב היברידיים וחשמליים, כך שקצב הצמיחה ברבעון הראשון של 2020 צפוי היה להיות מתון יותר, עוד לפני התפרצות מגפת הקורונה.

עם זאת, יש לציין כי הגרעון המבני בישראל טרם המשבר היה גבוה יחסית. בשנים האחרונות ההוצאה התקציבית גדלה מעבר לקצב צמיחת התוצר ושיעורי המס הורדו, מה שהרחיב את הגרעון התקציבי. בשונה מחלק ממדינות אירופה, הגרעון בישראל בשנת 2019 היה מבני כלומר לא שיקף מיתון במשק המקומי. זאת מכיוון שעל פי מודל ה-MVF, כלכלת ישראל בשנים האחרונות נמצאת בפער תוצר חיובי (לאור שיעורי צמיחה גבוהים יחסית מאז שנת 2015). תוצאות המודל העלו כי בישראל קיים מתאם חיובי בין פער התוצר והגירעון הממשלתי. המתאם החיובי משקף מדיניות פרו-מחזורית. הערכת המודל אמדה את הגירעון המבני ב-4.2 אחוזי תוצר<sup>7</sup> עבור שנת 2019. גרעון מבני זה נכלל גם בשיעור הגרעון הצפוי השנה, שמושפע גם באופן חסר תקדים מהשלכות משבר הקורונה.

בזכות רמת החוב ועל אף הגרעון המבני הגבוה, היה למדינת ישראל מרחב פיסקאלי ליישום מדיניות מרחיבה להתמודדות עם המשבר, שבאה לידי ביטוי באפשרות מייצבים אוטומטיים (ירידה בהכנסות וגידול תשלומי דמי אבטלה) ובתכנית הכלכלית להתמודדות עם הקורונה, שחלק משמעותי ממנה הוא תקציבי.

### התפתחות המשבר

בדצמבר 2019 התגלה בעיר ווהאן במחוז חוביי בסין נגיף קורונה מסוג חדש (SARS-CoV-2), אשר גורם למחלת ריאות מסוג Covid-19. הנגיף התפשט בעולם בקצב מהיר, ובראשית מרץ הוכרז על-ידי ארגון הבריאות העולמי (WHO) כפנדמיה. על-מנת לצמצם את התפשטות הנגיף מדינות שונות ברחבי העולם נקטו ועודן נוקטות בצעדים רבים להגבלת פעילות תושביהן ופעילות המשק, לרבות סגרים, הטלת מגבלות תנועה ויישום מדיניות של ריחוק חברתי (Social Distancing). ביום 27 בינואר 2020 הכריז שר הבריאות כי המחלה הנגרמת על-ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת המהווה סכנה חמורה לבריאות הציבור. כחודש לאחר מכן, ביום 26 בפברואר 2020 התגלה חולה הקורונה הראשון בישראל. החל מחודש פברואר 2020 החילה ישראל בהדרגה חובת בידוד על השבים מסין (2.2), מזרח אסיה (16/23.2) איטליה (26.2), ומספר מדינות באירופה (4.3), עד להחלת בידוד על כלל השבים מחו"ל מיום 9 במרץ 2020.

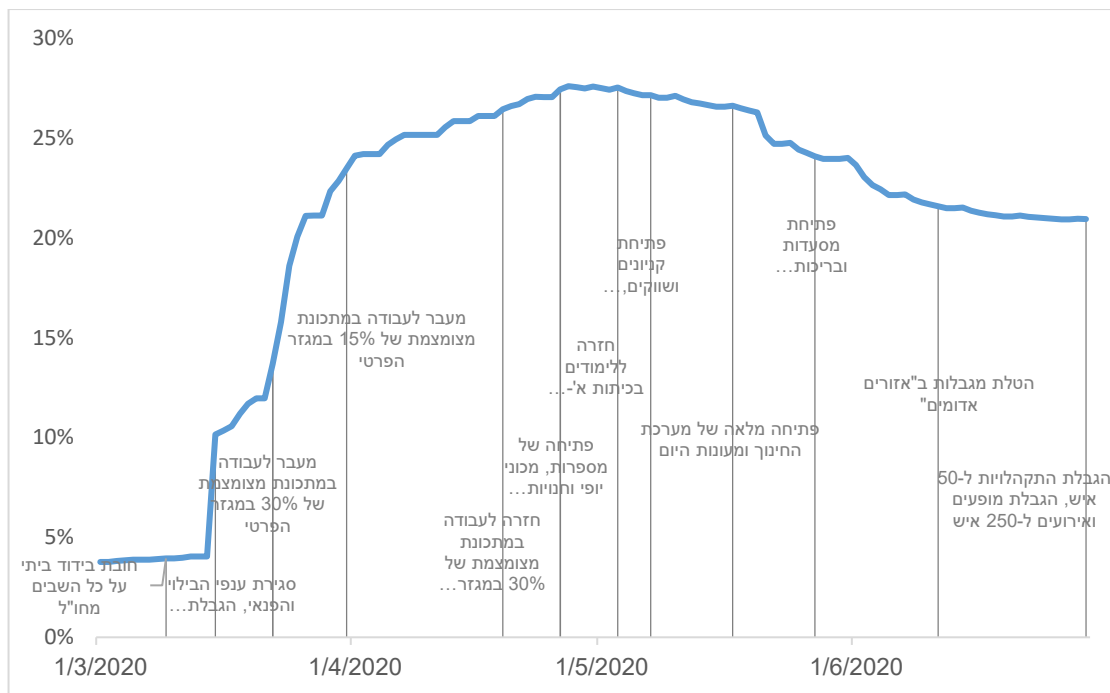
<sup>7</sup> לאור פער התוצר החיובי, בהיקף של כ-1%, הגרעון המבני כולל רכיב מחזורי בגובה 0.4-0.5 אחוזי תוצר שמתווספים לגובה הגרעון הרגיל.

לאורך חודש מרץ הוטלו הגבלות על פעילות תושבים ומקומות עבודה, כשביום 22 במרץ 2020, במקביל לצמצום יציאת הציבור למרחב הציבורי, צומצמה פעילות המגזר הפרטי ל-30% מכושר הפעילות, והמגזר הציבורי הועבר לעבודה במתכונת חירום. לאחר מספר ימים נאסרה יציאה ממקום המגורים למרחק שעולה על 100 מטר, ובסוף חודש במרץ 2020 הוגבלה פעילות המגזר הפרטי ל-15%. במהלך חג הפסח הודקו ההגבלות, ואף הוטל עוצר בליל החג. השפעותיהן של ההגבלות הבריאותיות לא פסחו על הכלכלה: ענפים שלמים הושבתו, שיעור דורשי קצבת האבטלה זינק וחצה את ה-25%, סך הרכישות בכרטיסי אשראי פחת משמעותית, מדדי המניות ירדו באופן עקבי בהתחלה (אך התאוששו במהירות יחסית<sup>7</sup>), פקדונות ניירות ערך נפדו בהיקפים נרחבים ועוד.

לאחר חלוף חג הפסח, ועם הירידה במספר החולים החדשים בישראל, החלה הסרה הדרגתית של המגבלות ופתיחה מחדשת של עסקים. ביום 19 באפריל 2020 אושרה הרחבת פעילות מקומות עבודה בכפוף לעמידה בתנאי "התו הסגול" (שמירה על מרחקים ואמצעי מיגון שהוגדרו), ולאחר שבוע נפתחו חנויות רחוב, מספרות ומכוני יופי ושירותי "טייק אווי" במסעדות. כשבועיים לאחר מכן נפתחו הקניונים, השווקים, חדרי הכושר והסטודיו, תיירות וטבע וספריות. באמצע חודש מאי 2020 חזרה מערכת החינוך לפעילות מלאה ובסוף חודש מאי 2020 נפתחו המסעדות ובריכות השחייה. החל מאמצע חודש אפריל 2020 חלה ירידה במספר חולי הקורונה הפעילים, אולם מגמה זו התהפכה בסוף מאי עם תחילתו של גל שני שהביא עמו עלייה במספרי החולים הפעילים והמקרים המאומתים החדשים. כתוצאה משינוי המגמה בוטלו חלק מההקלות שתוכננו והוטלו מגבלות חדשות על הפעילות הכלכלית, אולם בעוצמה פחותה בהשוואה לתקופת העלייה בתחלואה במרץ ובאפריל 2020. ברים ופאבים נסגרו, במסעדות ובבתי אוכל הוטלו הגבלות על מקומות הישיבה, הוטלה הגבלה על פעילות של חנויות וקניונים בסוף השבוע, אולמות האירועים נסגרו ובאופן כללי הותרה התקהלות של עד 10 אנשים במקום סגור ועד 20 אנשים במקום פתוח. צעדים אלה הביאו להתייצבות יחסית במספר החולים החדשים בתחילת חודש יולי 2020, אולם לקראת סוף חודש אוגוסט, עוד לפני פתיחת שנת הלימודים, חל גידול נוסף בממדי התחלואה ומסתמנת אפשרות להגבלות משמעותיות לבלימת התפשטות המחלה.

## **תרשים 2: התפתחות מספר דורשי העבודה מול צעדי ההכלה של התפשטות המחלה**

<sup>7</sup> חלק ממדדי המניות עדין נמוכים מהרמה של טרם משבר הקורונה



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני שירות התעסוקה

### היקף הנזק המיידית לתוצר והגידול באבטלה

קיים אתגר מתודולוגי משמעותי של מדידת התוצר בתקופת הסגר הבריאותי, שאף הוביל את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לדחות את מועד הפרסום של נתוני הצמיחה של הרבעון הראשון של שנת 2020. כאמור לעיל, גם אומדן הנזק ותחזית הצמיחה נעשו הפעם במתודולוגיה חדשה לאור המשבר התקדימי ומידת חוסר הוודאות הגבוהה. יצוין כי חוסר הוודאות משתקף גם במנעד רחב (בהשוואה לעבר) של תחזיות הצמיחה של ישראל (ראו טבלה 4 בהמשך המסמך המסכמת את תחזיות הגופים השונים).

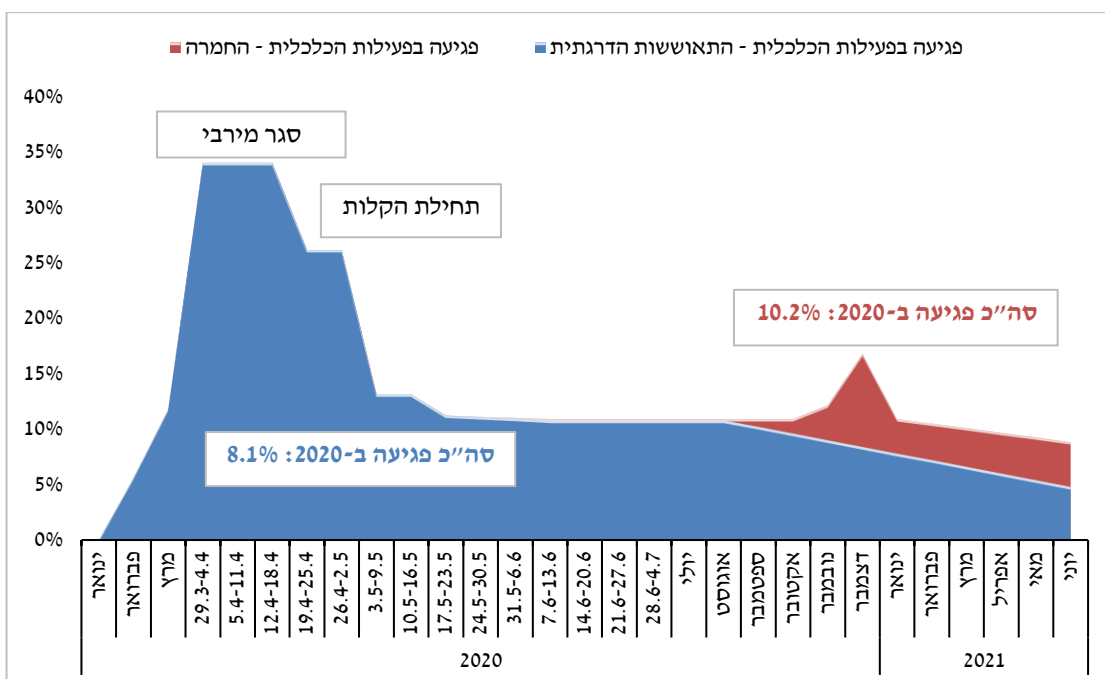
לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברבעון הראשון של 2020 התכווץ התוצר הישראלי בשיעור שנתי של 6.9% (1.7% בקצב רבעוני לעומת רבעון רביעי של שנת 2019). בהמשך, במהלך הרבעון השני שכלל את עיקר תקופת הסגר בחודש אפריל ואת ההתאוששות בחודשים מאי ויוני נרשמה צמיחה שלילית נוספת בשיעור חריג של 28.7% בקצב שנתי (8.1% בקצב רבעוני). בסך הכל עמדה רמת הפעילות הכלכלית ברבעון השני על כ-90% בהשוואה לזו לפני משבר הקורונה. הפגיעה בפעילות הכלכלית בתקופה זו בלטה בענפים שהושפעו ישירות מהמגבלות הבריאותיות (דוגמת: תיירות, מסעדות, פנאי ותרבות) וכן בענפים אחרים. לאחר תום הסגר, הפגיעה ממוקדת בעיקר בענפים שנתרו תחת מגבלות בריאותיות או מושפעים מהתנהגות צרכנים עקב החשש הבריאותי.

זוהי ההתכווצות הרבעונית הגדולה ביותר שנרשמה בישראל בעשורים האחרונים. לשם השוואה, ברבעון הראשון של שנת 2001, בשיא משבר האינתיפאדה השנייה והדוט.קום, נרשמה צמיחה שלילית של 4.2% בקצב שנתי. עיקר הנזק נרשם בצריכה הפרטית, אשר ירדה באופן חסר תקדים ב-24% ברבעון הראשון וב-43.4% ברבעון השני (בקצב שנתי) בעקבות הטלת ההגבלות על הפעילות במשק, קריסתם של ענפי התיירות והפנאי עוד לפני הטלת ההגבלות, והירידה בסנטימנט הצרכני נוכח ראשיתה של הפגיעה בתעסוקה והירידה במדדי שוק ההון. **ההשקעות** בנכסים קבועים צנחו ברבעון הראשון בשיעור של 19.3% בחישוב שנתי, אולם ההשקעה המקומית הגולמית עלתה בשיעור

שנתי של 16.5%, דבר המעיד על ייצור למלאים שיימכרו רק עם הסרת המגבלות וההתאוששות בביקושים. ברבעון השני החריפה הירידה בהשקעות, והיא עמדה על 31.6% במונחים שנתיים.

**יצוא הסחורות והשירותים** רשם שיפור ברבעון הראשון אולם ירד בחדות בשיעור שנתי של 29.2% במהלך הרבעון השני. הירידה ביצוא השירותים עולה בקנה אחד עם ההתכווצות בפעילות ענף התיירות הזרה (-64.6% בשיעור שנתי) ועם ההאטה במכירות חברות ההזנק (אקיזיטים, שירדו בכמעט 50% בהשוואה לרבעון הקודם במונחים אבסולוטיים). יש לציין כי אומדני הלמ"ס לרבעון הראשון מורכבים מהרגיל בשל חוסר הוודאות הגבוה, וייתכנו עדכונים משמעותיים בדיעבד עם הצטברות המידע בהמשך. נתונים לגבי יצוא סחורות ברבעון השני מצביעים על ירידה חדה של 7.1% בהשוואה לרבעון המקביל אשתקד.

### תרשים 3: הפגיעה בפעילות הכלכלית לפי מתווי ההתאוששות



אומדן השפעת משבר הקורונה על הכלכלה הישראלית מורכב משני נדבכים, בהתאם להתפתחות המחלה. הנדבך הראשון כולל אומדן של הנזק בעקבות התפשטות הנגיף בעולם, ללא קשר לתחלואה בישראל. הנדבך השני כולל אומדן של הנזק לכלכלה הישראלית בעקבות התפשטות המחלה במדינה, ובכלל זה השפעת צעדי ההתמודדות עם הנגיף שנקטים.

**הנזק הכלכלי כתוצאה מהשפעות הסיביבה העולמית** נאמד בשני ערוצים: השפעה ישירה הנובעת מהסחר הישיר בין ישראל לשותפות הסחר המרכזיות שלה (ארה"ב, האיחוד האירופי וסין), והשפעה עקיפה דרך ירידות בשוקי ההון וההתפתחויות בשאר המדינות. להערכתנו, כל אחד מאפיקי ההשפעה צפוי להביא לפגיעה ביצוא, בהשקעות ובצריכה הפרטית, אשר תורמת להתכווצות התוצר. ההשפעה הישירה מביאה בחשבון ירידה בהיקפי היצוא, המוכפלת בערך המוסף הרלוונטי לקבלת ההשפעה על התוצר, וכן ירידה בהיקפי היבוא, הנחלקת להשפעה על

הצריכה הפרטית ולהשפעה על יצוא והשקעות דרך שיבושים באספקת תשומות למגזר העסקי. ההשפעות העקיפות פועלות בשני ערוצים - ערוץ שוקי ההון וערוץ הסחר העולמי. מהמודלים האקונומטריים עולה כי ירידה בשוקי ההון מיתרגמת לפגיעה בצריכה הפרטית בגמישות של 0.04 בשל ירידה באפקט העושר של הציבור, ולפגיעה ביצוא השירותים בעקבות ההשפעות על מגזר הטכנולוגיה בעולם, בגמישות של 0.16. בתוך כך יצויין כי שוקי ההון בארה"ב התאוששו במהירות כאשר המדדים בעלי נתח גבוה של חברות טכנולוגיה רשמו עליות משמעותיות. בנוסף, הירידה בסחר העולמי בכללותו<sup>8</sup>, פוגעת בביקושים ליצוא הסחורות הישראלי.

**הנזק הכלכלי המקומי** נאמד בהתאם לצעדים שננקטו לבלימת התפשטות המגפה ולהתפתחויות מקומיות אחרות. השלב הראשון בהתמודדות עם המגפה החל כאשר הוטלה חובת בידוד ביתי של שבועיים על השבים מחו"ל, באופן הדרגתי. במקביל חלה ירידה חדה בפעילות בנתב"ג, בעקבות הפגיעה בענף התיירות (ראה תרשים להלן). בסך הכל נאמדה הפגיעה בתוצר בשיעור של כ-0.3% עד להחלת צעדי הסגר בהיקף נרחב במהלך המחצית השנייה של חודש מרץ 2020. הפגיעה טרום הסגר מורכבת מבידוד החוזרים מחו"ל והבאים במגע עם חולים מאומתים, ומהשפעה על התיירות, על יצוא הסחורות שחלקו מתבצע בשגרה בטיסות נוסעים, ועל פעילות מגזר ההי-טק.

#### טבלה 1: היקף השבתה הענפית בתקופת ההסגר והחזרה לפעילות

מרץ	אפריל	מאי	יוני	ענף
-45.4%	-62.5%	-72.5%	-44.9%	שירותי אירוח
-25.8%	-59.1%	-40.3%	-34.9%	אמנות, בידור
-54.0%	-20.0%	46.6%	-32.5%	משקי בית
-11.1%	6.9%	-9.4%	-30.5%	כרייה וחציבה
-15.5%	8.7%	7.2%	-16.8%	שירותים אחרים
54.1%	-67.1%	32.6%	-11.2%	מינהל מקומי
-14.9%	-75.2%	-77.1%	-10.4%	אספקת חשמל
-36.5%	-53.7%	-36.6%	-5.7%	שירותי ניהול
-26.5%	-41.0%	-20.5%	-3.1%	פעילות בנדל"ן
-9.4%	-24.3%	-14.3%	-1.9%	שירותי בריאות
-22.4%	-64.5%	-41.0%	-1.0%	שירותי תחבורה
-36.4%	2.2%	-38.2%	1.4%	שירותים פיננסיים
-11.3%	-46.6%	-32.5%	4.0%	סחר סיטוני
0.3%	-22.8%	-31.4%	5.8%	תעשייה וחרושת
-18.9%	-26.5%	-30.1%	8.8%	חינוך
11.2%	-24.0%	-8.0%	18.7%	בינוי
-6.9%	-24.2%	-17.4%	29.0%	חקלאות, יעור
-12.0%	-28.3%	-16.1%	38.7%	שירותים מקצועיים
-16.3%	-28.2%	62.7%	79.7%	מידע ותקשורת
-17.9%	-27.3%	-21.0%	13.0%	סה"כ

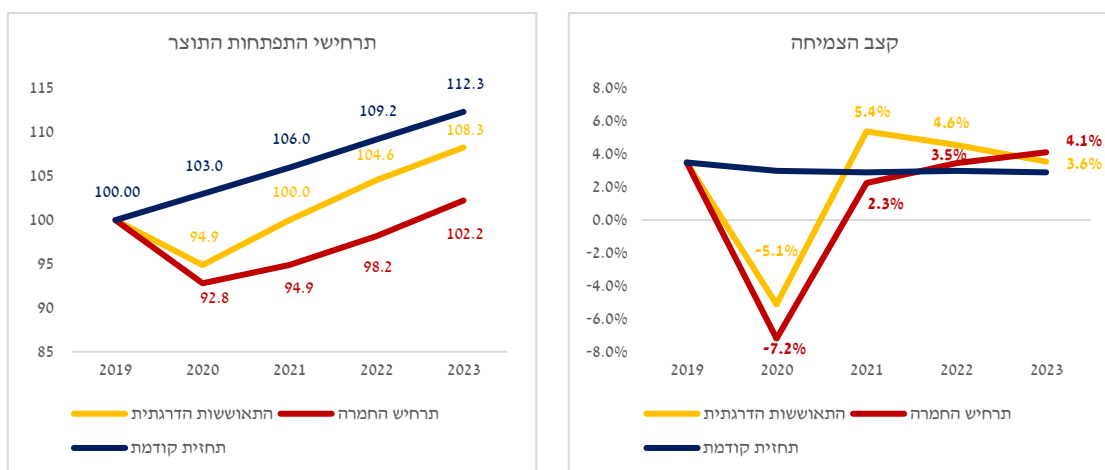
\*מס הכנסה ברוטו (מקדמות והפרשים) מחברות ועצמאים  
מקור: נתוני מערכת שעי"מ, עיבוד אגף הכלכלנית הראשית

<sup>8</sup> מעבר לפגיעה בסחר עם שותפות הסחר שצויינו לעיל.

השלב השני בהתמודדות עם המגפה כלל השבתת חלקים נרחבים של המשק והגבלות חמורות על התנועה. כתוצאה מההגבלות על מקומות העבודה וירידת הביקושים מצד הציבור הספון בביתו, הוצאו כ-1.1 מיליון עובדים לחופשה ללא תשלום. על מנת להעריך את הפגיעה בתוצר כתוצאה מצעדים אלה נערך אומדן של הפגיעה בענפי הכלכלה השונים בהתאם לתרחישי ההתאוששות. אומדן הנזק התבסס על נתונים מנהליים מהמוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה ורשות המסים, וכן על תוצאות סקרי מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה שנערכו ע"י הלמ"ס. עבור כל ענף חושבה הפגיעה ברמה שבועית, אשר התבססה על מידת ההשבתה הענפית (שיעור המושבתים מקרב כלל המועסקים והעצמאים – מפורטים, נמצאים בחל"ת או מושבתים מסיבה אחרת), הפריון הענפי, וכן היחס בין שכר המושבתים לשכר הממוצע, אשר משקף את הפריון היחסי שלהם. בנוסף, הפער בין שיעור ההשבתה לנזק לתוצר עשוי להיות מוסבר במשקל העבודה בפונקציית היצור (היות ומלאי ההון נותר ללא שינוי, אך תיתכן ירידה בנצילות ההון – ראו הסבר בהמשך). כמו כן, יש לזכור כי חלק מאובדן התוצר יכול להיות מפוצה (רכישות בני קיימא לאחר תום ההסגר, מכירות מתוך מלאים). מנגד, בחלק מהענפים שיבוש ביכולת לספק סחורה לצרכנים הוביל לאובדן תוצר גם אם העסקים פעלו.

התאוששות המלווה בהגבלות חדשות בהיקף מצומצם יחסית כתוצאה מעלייה בתחלואה תביא לפגיעה כוללת בשיעור של כ-8.9% בתוצר בהשוואה לתחזית הצמיחה לשנת 2020 בפרסום הקודם, שעמדה על 3%. בתרחיש הכולל החמרה במצב התחלואה שתפגע בתהליך ההתאוששות הכלכלית תחול פגיעה חמורה אף יותר בתוצר.

#### תרשים 4: סיכום תחזיות הצמיחה בהתאם לתרחישים, 2019-2023



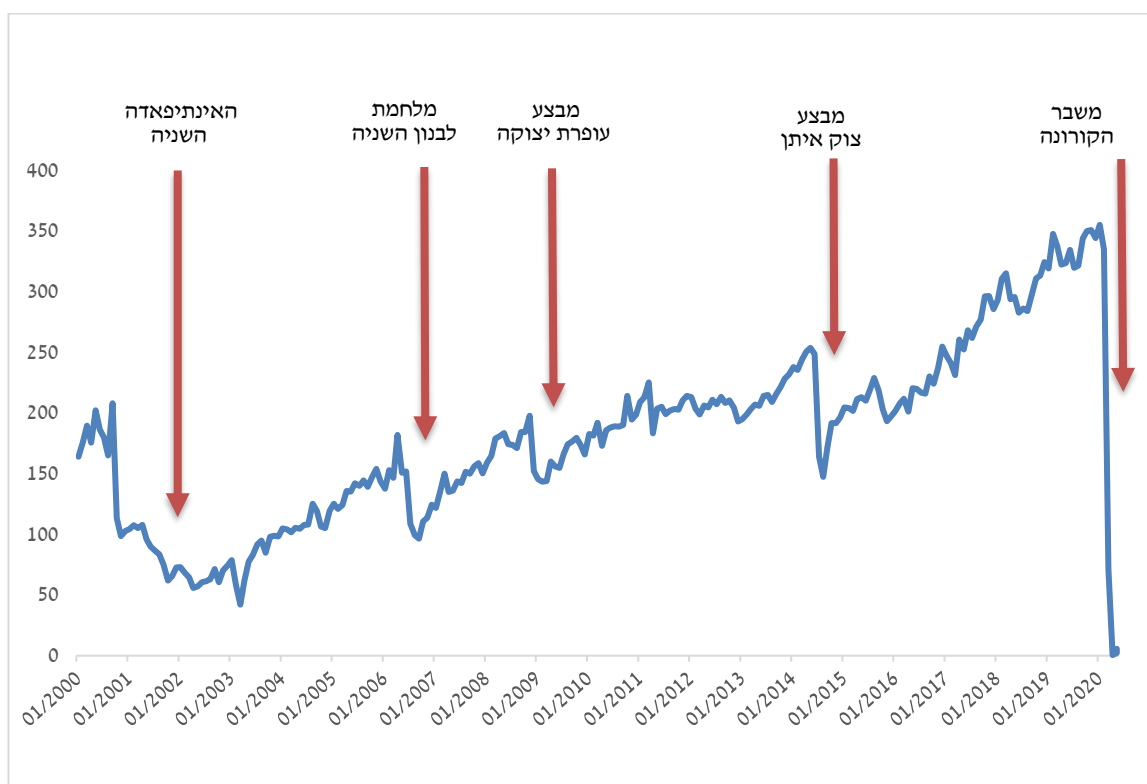
#### הרכב הצמיחה בשנת 2020

בחינה של הרכב הצמיחה (התכווצות) התוצר במהלך שנת 2020 מספקת פרספקטיבה טובה לגבי השפעת המשבר על תחומי הפעילות השונים בכלכלת ישראל. הפרק מציג את הצפי להתפתחות רכיבי הצמיחה תוך התבססות על מקדמי מודל המקרו האגפי שהותאמו לנסיבות המשבר. בתוך כך, הצפי לשינויים ברכיבי התוצר תואם את התרחיש של התאוששות הדרגתית, לפיו התוצר יתכווץ בשנת 2020 בשיעור של 5.1%.

**היצוא** בשנת 2020 צפוי להתכווץ בשיעור של כ-9%, זאת בהשוואה לצפי של התרחבות בשיעור של 4.6% בפרסום הקודם. ההתכווצות בסחר העולמי בשיעור של 11.9%<sup>9</sup> צפויה להשפיע על יצוא הסחורות של ישראל. יצוא הסחורות יושפע גם מצמצום הפעילות בתקופת הסגר בחודשים מרץ-אפריל 2020<sup>10</sup>. יצוא השירותים מתואם באופן הדוק עם מדד הנאסד"ק ומושפע מהצמיחה בכלכלה האמריקאית המהווה מקור מימון ושוק יעד מרכזי לענף ההי-טק בישראל. מדדי שוק ההון רשמו ירידה חדה בתחילת המשבר, אך נכון לכתובת המסמך מדד הנאסד"ק פיצה על כל הירידה שחלה ואף עלה לשיא חדש. זאת, בעוד שהתחזיות צופות התכווצות משמעותית בכלכלת ארה"ב. לכן, להערכתנו עלולה להתרחש פגיעה מסויימת ביצוא שירותי ההי-טק, אך היא עשויה להיות מתונה יחסית לאור ההזדמנויות שנוצרות כתוצאה מהשינויים בדפוסי הפעילות, כגון עליה בהיקף עבודה מרחוק, באופן שמגביר ביקוש לפתרונות טכנולוגיים.

התיירות הזרה נפגעה באופן חסר תקדים (ראו תרשים להלן), בדומה למתרחש בענף בעולם. התיירות היוותה טרם המשבר כ-13.6% מיצוא השירותים, וכ-7.4% מכלל היצוא. במהלך חודש מרץ 2020 התיירות הנכנסת לישראל פסקה כמעט לחלוטין, כאשר מספר התיירים שנכנסו לישראל בין החודשים אפריל-יולי 2020 מהווה כ-1% ממספרם בתקופה המקבילה אשתקד. לאור זאת, צפוי כי ייקח זמן רב עד להתאוששות מלאה בענף והוא לא ישתקם במהלך שנת 2020. יש לציין כי לאור הפריון הנמוך בענף, הסטת חלק מהעובדים בענף זה לענפים בעלי פריון גבוה יותר עשויה לתרום לצמיחה בטווח הבינוני. הפגיעה ביצוא כתוצאה מהמשבר בענף התיירות מוערכת בכ-6.1%.

#### תרשים 5: כניסת תיירים (אלפים)

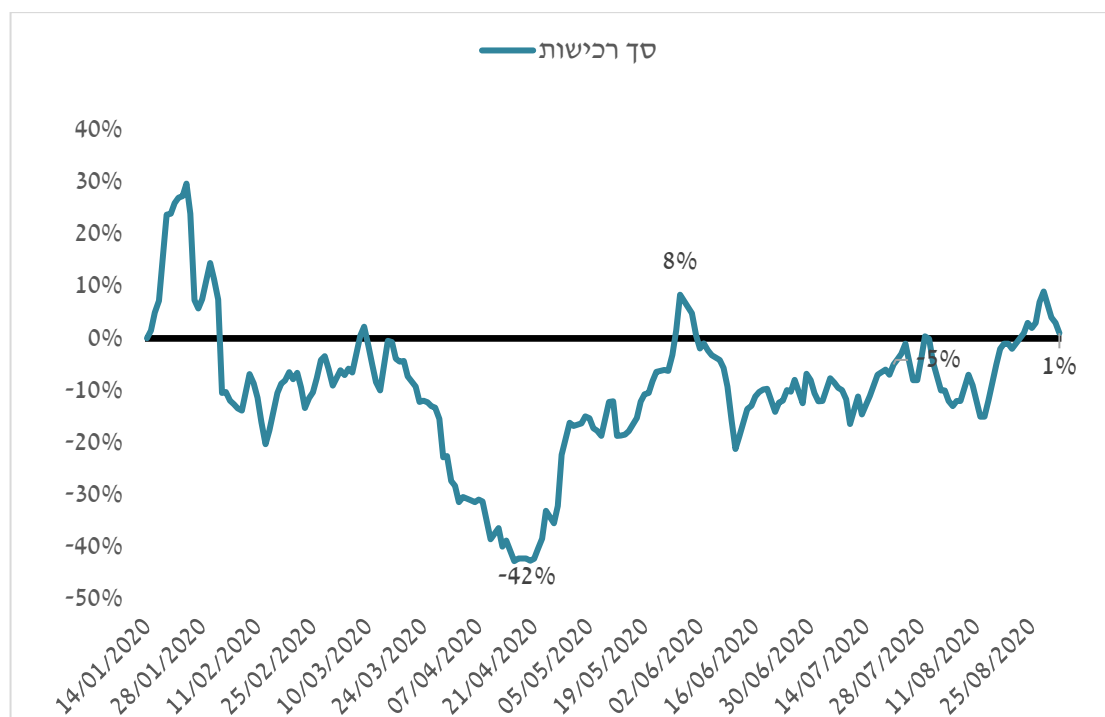


<sup>9</sup> בהשוואה לתחזית הקודמת של קרן המטבע. התחזית העדכנית פורסמה בחודש יוני 2020.

<sup>10</sup> זאת, למרות שהלמ"ס דיווח כי יצוא סחורות עלה במהלך רבעון ראשון של השנה.

**הצריכה הפרטית** מושפעת מההכנסה השוטפת ומאפקט העושר (המשקף צפי להכנסות עתידיות מנכסים ועבודה). ההיקף הנרחב של העובדים שהוצאו לחל"ת ופוטרו בתחילת תקופת הסגר, לצד המגבלות בפעילות של ענפי הקמעונאות והפנאי צמצמו משמעותית את היקפי המסחר.

**תרשים 6: פדיון כרטיסי האשראי בתקופת הסגר – ממוצע נע על פני שבועיים**

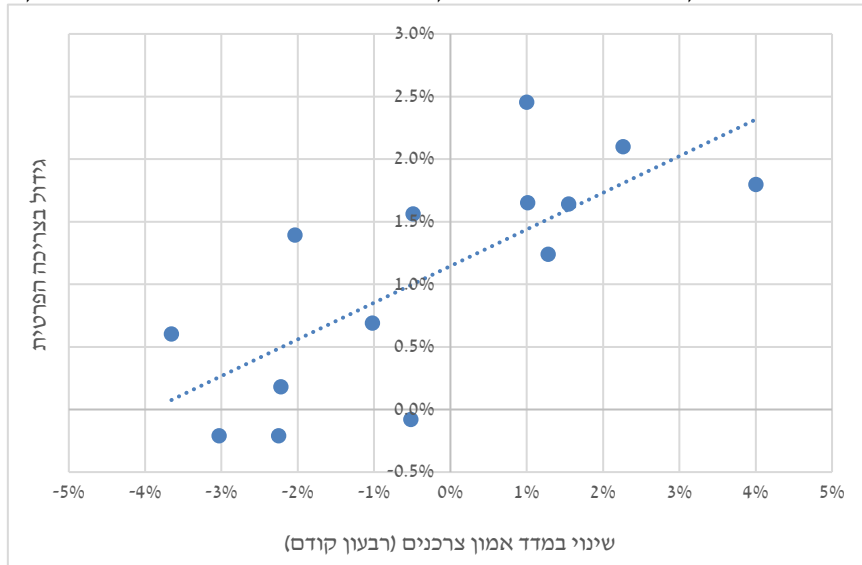


מקור: בנק ישראל

היקף העובדים שהוצאו לחל"ת והצפי לגידול באבטלה בתקופה שלאחר הסגר<sup>11</sup> תרמו לירידה של כ-11% בהשוואה לתחזית הקודמת, כך שהצפי להתכווצות בצריכה הפרטית בשנת 2020 הוא כ-8%. הערכה זו מניחה כי גמישות השינויים בהיקף התעסוקה ביחס לשינויים בצריכה הפרטית גדולה בתקופה זו מיחידתית (האומדן האקונומטרי) – לאור חוסר הוודאות הקיים לגבי תוואי התעסוקה בעתיד. הנפילה החדה במדד אמון הצרכנים בחודשים מרץ-אפריל 2020 ממחישה את החשש לגבי המצב הכלכלי של משקי הבית ודאגה לגבי הפגיעה הכלכלית במשק בכללותו. בחודש מאי 2020, שבו הוסרו מרבית המגבלות המדד רשם שיפור משמעותי שהתמתן בחודש יוני. הרמה הנוכחית של המדד דומה לזו בשלהי שנת 2014.

<sup>11</sup> במסגרת סקר בוק של הלמ"ס (גל 4) דווחה הלמ"ס כי היקף העובדים בחל"ת ירד מ-26.5% (נכון ל-22 באפריל) ל-18.1% (נכון ל-7 במאי).

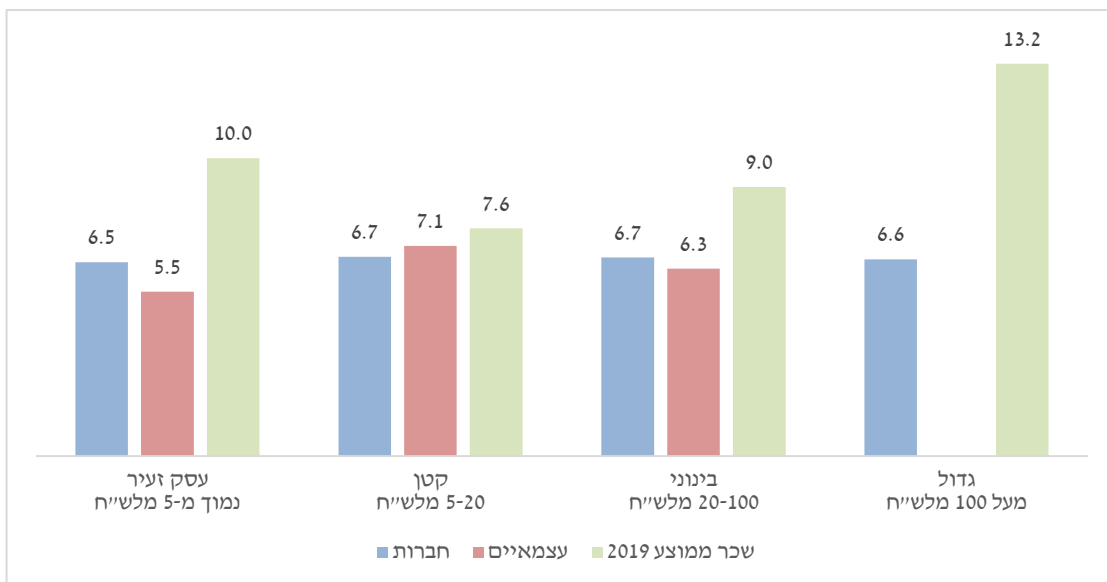
**תרשים 7: המתאם בין השינויים במדד אמון הצרכנים והצריכה הפרטית ברבעון העוקב**



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני למ"ס  
 הערה: מבוסס על נתונים רבעוניים בשנים 2016-2019.

ניתוח הרכב העובדים שהוצאו לחל"ת מעלה כי העובדים היו בעלי שכר נמוך בכ-40% בהשוואה לשכר הממוצע במשק (ראו תרשים להלן). ממצא זה עשוי לצמצם במידת מה את הפגיעה בצריכה הפרטית, אך בה בעת יש לקחת בחשבון כי העובדים ברמות שכר אלו הם בעלי נטייה שולית לצרוך גבוהה<sup>12</sup>.

**תרשים 8: שכר ממוצע בקרב המושבתים בהשוואה לשכר ממוצע לפי גודל עסק 2019, אלפים**



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי שהתקבלו ב-5 באפריל השנה

<sup>12</sup> נשי"צ מודד את את אחוז המופנה לתצרוכת מתוך ההכנסה.

ההתכווצות בצריכה הפרטית, המשקפת את הגידול באבטלה וחוסר הוודאות של האזרחים, היא הרכיב המוביל האחראי לצמיחה השלילית בשנת 2020.

## ההשקעות

ניתן לראות את המשבר כרצף של זעזוע בצד ההיצע שהופך לזעזוע בצד הביקוש. שני הזעזועים צמצמו את נצילות ההון<sup>13</sup> באופן שהפחית את הצורך בהגדלת מלאי ההון (באמצעות השקעות) בשנים הקרובות. ניתוח זה רלוונטי במיוחד להשקעות בענפי המשק (שלא כוללות את הבניה למגורים). היות ואין אומדנים אמינים לגבי נצילות מלאי ההון, ניתן להתבסס על שיעור האבטלה במשק (נצילות גורם ייצור עבודה) והתפתחויות בשכר. כתוצאה מכך, אנו מעריכים כי השקעות בענפי המשק יירדו בשיעור חד. ההשקעות בשוק הדיור יושפעו מחוסר הוודאות לגבי הביקוש בתחום בשנים הקרובות. לסיכום, ההשקעות בשנת 2020 צפויות להתכווץ ב-8%.

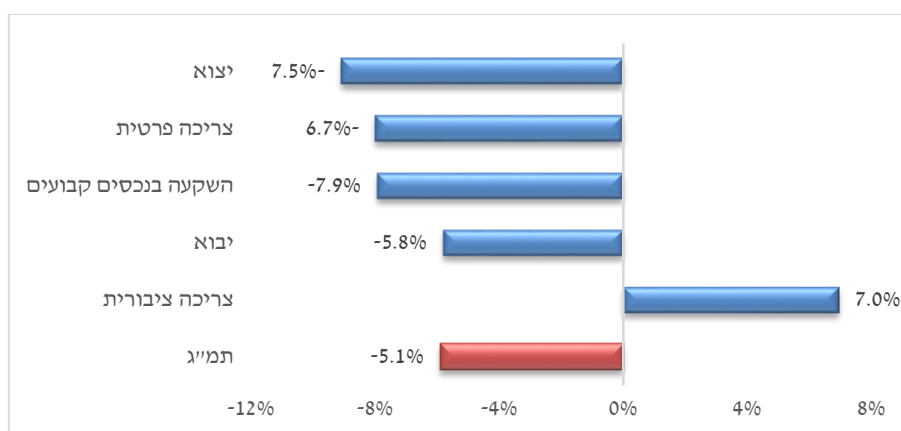
## הצריכה הציבורית

בהמשך להתמודדות עם משבר הקורונה הממשלה הציגה מגוון תוכניות בתחומי האשראי, העברות למשקי הבית וסיוע לחברות. חשוב לציין כי חישוב הצריכה הציבורית לוקח בחשבון את השכר והקניות של המגזר הציבורי הרחב כאשר העברות לאזרחים וחברות באות לידי ביטוי ברכיבי התוצר האחרים. לפיכך, האומדן כולל את הגידול בתקציבי המשרדים (בדגש על הוצאות הבריאות). אומדן הגידול של הצריכה הציבורית עומד על כ-7%.

## יבוא

ההתכווצות בצריכה הפרטית, בייצוא ובהשקעות מתורגמת לצמצום בהיקפי היבוא. מנגד, הגידול בצריכה הציבורית (בדגש על קניות) מקזז חלק מהירידה הצפויה ברכיב זה. הירידה במחירי הסחורות המיובאות, בראשן מחירי הנפט, תשפיע על מחירי רכיב היבוא ותתרום לגידול במדד מחירי התוצר הכללי. ירידה זו אינה משתקפת באופן ישיר בהתכווצות ריאלית בהיקף היבוא. על פי מקדמי המודל האגפי, היבוא צפוי לרדת ב-7%.

## תרשים 9: הרכב הצמיחה בשנת 2020



<sup>13</sup> בחשבונאות הצמיחה נהוג להתייחס למלאי הון אפקטיבי שלוקח בחשבון את מלאי ההון הכולל ואת אחוז הנצילות שלו. ירידה באחוז הנצילות מיתרת חלק ממלאי ההון הפיזי ומפחיתה את הצורך בהשקעות.

## תרחישי תעסוקה בעקבות משבר הקורונה

משבר הקורונה הוא אירוע חריג בהיסטוריה הכלכלית המודרנית. לא היה משבר קודם שתקף במהירות כה רבה את כל הכלכלות המתקדמות, והביא ברבות מהן לרמות שיא של אבטלה תוך שבועות ספורים. גם בשלב הנוכחי של המשבר, אין כל וודאות לגבי המשך התפתחות ההתמודדות עם הנגיף, לא ברמה המקומית ולא ברמה הבינלאומית. לאור כל זאת – קיים קושי רב לחזות גם את ההתפתחויות הכלכליות הנובעות מהמצב. ואולם, בעת גיבוש מדיניות כלכלית נדרשת הסתכלות על תרחישים שונים לצורך ניתוח חלופות מדיניות ותכנון מיטבי. לכן, על אף הקושי המובנה בכל ניסיון לחזות את ההתפתחויות, יש צורך בבניית תרחישים אשר נראים כסבירים ביותר נוכח מכלול הנתונים והמידע ההיסטורי אשר נמצאים ברשותנו. עם זאת, ונוכח אותה אי-ודאות, אין להיצמד לתרחיש בודד, אלא יש להציג טווח של אפשרויות. לאור זאת, נבנו באגף הכלכלית הראשית במשרד האוצר שני תרחישים לגבי ההתפתחויות בשוק העבודה עד סוף שנת 2021, אחד אופטימי יותר והשני אופטימי פחות.

התרחישים המוצגים להלן עדכניים לספטמבר 2020, ויעודכנו בעתיד בהתאם להתפתחויות. תרחיש ההתאוששות לשנת 2020 צופה בסוף השנה כ-10% אבטלה כוללת (מפוטרים, חל"ת קורונה ומתייאשים שאינם מחפשים עבודה) ותרחיש ההחמרה צופה בסוף השנה כ-15% אבטלה כוללת. חשוב להדגיש כי הנתונים המוצגים ביחס לאבטלה מתייחסים למונח זה בהגדרה רחבה – כלומר, כוללים גם אנשים שנעדרו זמנית מעבודתם (לפחות שבוע, בשל סיבות הקשורות בנגיף הקורונה), וכן אנשים שויתרו על חיפוש עבודה נוכח הנסיבות (ירידה בשיעור ההשתתפות). שתי הקבוצות הנ"ל לא נכללות בהגדרות המקובלות של אבטלה בתקופות רגילות, אולם נוכח הרצון להתמקד בהשפעה המהותית של המשבר על שוק העבודה – אנו כוללים אותן כאן בתוך המונח "מובטלים". יש לשים לב להבדלים בהגדרת אוכלוסיית המובטלים בעת השוואת תרחישים אלו לתרחישים אשר מפורסמים על ידי גופים אחרים או לנתונים השוטפים המתפרסמים לגבי ההתפתחויות בשוק העבודה. כאומדן גס, ניתן להעריך ששיעור האבטלה בניכוי מי שלא חיפש עבודה (אך כולל מי שנעדר ממקום עבודתו לפחות שבוע, בשל סיבות הקשורות בקורונה), נמוך בכ-1-2 נקודות אחוז בהשוואה לשיעור האבטלה בהגדרתו הרחבה.

התרחיש הראשון מניח שעל אף התחלואה הגבוהה בשבועות האחרונים, תרשם לאורך החודשים הבאים מגמת ההתאוששות בתעסוקה ביחס לתקופת הסגר המקיף של מרץ-אפריל 2020, אם כי בקצב איטי יחסית. אין הכוונה כי הירידה בשיעור האבטלה בהכרח תהיה רציפה, ובהחלט ייתכן שבחודשים מסוימים תירשם דווקא עלייה מסוימת, בין היתר כתלות במגבלות שיוטלו במסגרת המאבק בנגיף. ואולם בתרחיש זה המגמה הבסיסית היא כאמור מגמת ירידה בשיעור האבטלה, גם אם בקצב איטי.

התרחיש השני מניח שעל רקע אי-הוודאות הכלכלית שהתעצמה לאחרונה עם העלייה בתחלואה והחששות מפני מגבלות חמורות יותר שאולי יוטלו בהמשך, בתקופה הקרובה תרשם מגמה שלילית בשוק העבודה, ושיעור האבטלה יעלה. חשוב להדגיש כי תרחיש זה איננו נגזר מהשפעה המיוחסת למגבלות ספציפיות, אלא מתייחס למצב הכללי שבו חוסר הוודאות בנוגע להתמודדות עם הנגיף מביא לכך שבעלי עסקים רבים מצמצמים את מספר העובדים שלהם, ולעתים אף סוגרים את העסק. כמובן שככל שיוטלו מגבלות חמורות יותר על פעילות כלכלית, כך הסיכויים להתממשותו של תרחיש זה יעלו.

תחזית האינפלציה לשנת 2020 עודכנה כלפי מטה, ל-0.6%, וזאת על רקע ירידות במחירי הנפט, פגיעה בהכנסה הפנויה וחוסר הוודאות בקרב הצרכנים. בשנת 2021 שיעור האינפלציה הממוצע צפוי לעמוד על 0.4%. מחירי האנרגיה (אשר מושפעים באופן ישיר ממחירי הנפט) מהווים 12.5% ממדד המחירים לצרכן הכללי. האינפלציה השלילית השנה משקפת את ההגבלות על הפעילות העסקית וחולשה בצד הביקושים. תהליך הייסוף של השקל הנובע בעיקר מהעודף בחשבון השוטף צפוי לתמוך בשיעורי האינפלציה הנמוכים. על פי תחזית הבנק העולמי, מחירי הנפט יעלו בקצב מתון בשנים הבאות. יש לציין כי תחזית זו אינה לוקחת בחשבון צעדי מדיניות אשר עשויים להשפיע על רמת המחירים. בנוסף, התחזית מניחה כי על רקע המשבר והגידול באבטלה, ריבית בנק ישראל לא צפויה לעלות כל עוד יוותר פער תוצר שלילי.

### טבלה 3: ריכוז התחזיות המקרו כלכליות

קצב הצמיחה		
תרחיש החמרה	תרחיש התאוששות הדרגתית	
-7.2%	-5.1%	2020
2.3%	5.4%	2021
3.5%	4.6%	2022
4.1%	3.6%	2023

### תרחישי אבטלה (בהגדרה רחבה\*) עד סוף 2021

סוף 2021	סוף 2020	
8.0%	9.7%	תרחיש התאוששות
12.4%	15.0%	תרחיש החמרה

\* לצורך הניתוח, נעשה שימוש בהגדרה מרחיבה של המונח "אבטלה", שלא על פי ההגדרות המקובלות – כך ששיעור האבטלה המחושב מתייחס גם למי שמושבת מעבודתו באופן זמני (כגון עקב הוצאה לחל"ת), וגם למי שוויתר על חיפוש עבודה נוכח הנסיבות

מחירי תוצר	אינפלציה	
1.3%	-0.7%	2020
0.5%	0.2%	2021
1.0%	1.3%	2022

1.3%	1.6%	2023
------	------	------

### הכלכלה הגלובלית

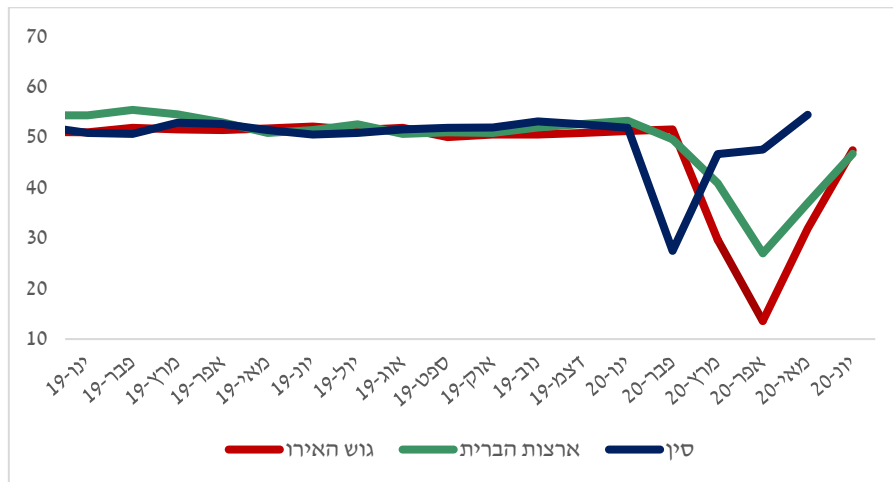
בעקבות מגפת נגיף הקורונה, בטווח זמן קצר מאד, הכלכלה העולמית חוות את ההתכווצות החדה ביותר מזה מספר עשורים, ייתכן שמאז "השפל הגדול" בשנות ה-30. התפשטותו המהירה של הנגיף, הניעה את מרבית המדינות לנקוט בצעדי התמודדות קיצוניים על מנת להאט את קצב ההדבקה. צעדים אלה כוללים סגרים בתוך המדינות, מגבלות תנועה, השבתה של אזורי מסחר וריחוק חברתי. הכלכלה הגלובלית נכנסה בתקופת זו למצב של קיפאון כאשר שיעור גבוה של פירמות חדלו לייצר ולספק שירותים, ונאלצו לצמצם את היקף העסקת עובדיהן, להוציאם לחופשה כפויה או לפטרם. התחזיות של הגופים הבינלאומיים משקפות מיתון עמוק עם פגיעה בקצב הצמיחה הפוטנציאלי. הפער שנוצר בין השווקים הפיננסיים והכלכלה הריאלית עלול להוביל לתנודתיות גבוהה יותר ותיקונים חדים בטווח הקצר.

#### טבלה 4: תחזיות לצמיחה העולמית (אחוז שינוי)

2021	2020	
5.8%	-6.8%	IMF (יוני)
		OECD (יוני):
5.7%	-6.2%	ללא גל נוסף
2.6%	-8.3%	עם גל נוסף
4.2%	-5.2%	WB (יוני)

המשבר הנוכחי אינו דומה לאף משבר שידעה הכלכלה העולמית עד כה. ראשית, המשבר הבריאותי גרם לזעזועים בפעילות הריאלית שעלולים לערער את היציבות הפיננסית והפיסקאלית של המדינות. בנוסף, גודל הזעזוע ומהירות ההתכווצות בפעילות העסקית חריפים ביחס למשברים הקודמים וחולשים על כמעט כל מדינות העולם. כל אלה, במקביל להעדר חיסון למחלה, מייצרים חוסר וודאות שמוביל לירידה בהשקעות, לפגיעה בביטחון הצרכני ולשיבושים בסחר העולמי, כפי שמשקף בנתוני מדד מנהלי הרכש (ראה תרשים 13). תחת כל התרחישים האפשריים, התוצר והסחר העולמיים יתכווצו בשיעור ניכר, כאשר קרן המטבע הבין לאומית צופה בתרחיש הבסיס התכווצות של 4.9% בתוצר, בהינתן שהמגפה תדעך במחצית השנייה של שנת 2020. ככל שצעדי ההתמודדות עם הנגיף יימשכו צפוי התוצר להמשיך להיפגע. בתרחיש הבסיס, הצמיחה העולמית צפויה להתאושש בשנת 2021 בקצב של 5.4% בהנחה שהצעדים הכלכליים וצעדי ההתמודדות עם הנגיף יהיו אפקטיביים.

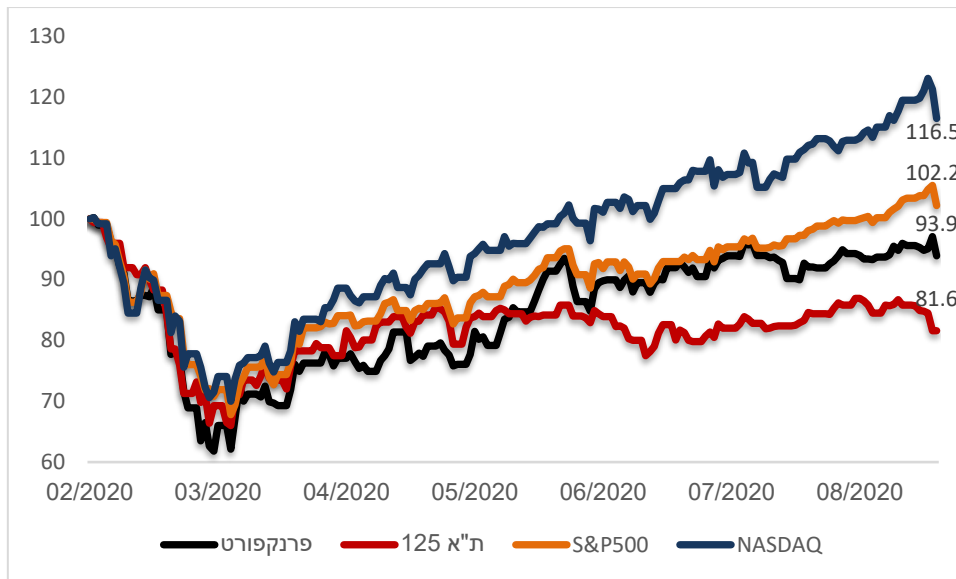
### תרשים 13: מדד מנהלי הרכש המשולב (Composite PMI)



מקור: Bloomberg ועיבודי אגף הכלכלנית הראשית. רמה מתחת ל-50 משקפת ציפיות לירידה בפעילות.

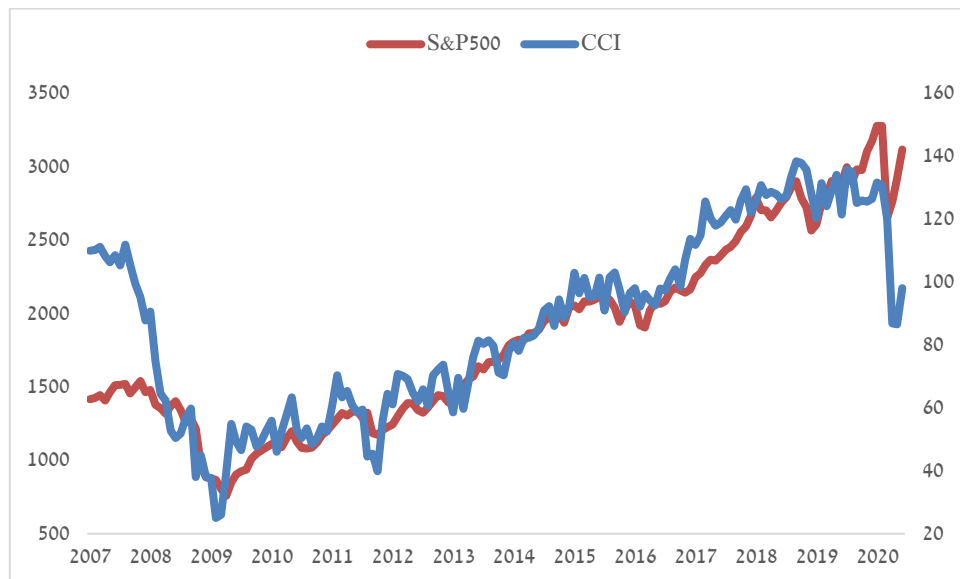
**בשוק ההון**, ההתפרצות של המגפה גררה ירידות חדות בשוק המניות. מאז אמצע חודש פברואר 2020 ועד סוף חודש מרץ 2020 מדד ה-S&P500 צנח בכ-33%. כך גם המדדים המרכזיים בגרמניה, בריטניה וצרפת שאיבדו מעל ל-30% בתקופה האמורה. עליות תלולות נרשמו בפרמיות הסיכון ובמרווחים של אגרות החוב הקונצרניות. כמו כן, חלה עלייה בתשואות אג"ח של מדינות בדירוג נמוך לעומת עליה בביקוש לאג"ח בסיכון נמוך וירידה בתשואות אגרות אלה. בחודש מרץ 2020 שערי החליפין של חלק מהמדינות פוחתו באופן ניכר ביחס לדולר, בהן בריטניה שהגיבה בפיגור להתפרצות המחלה. מאז סוף חודש מרץ 2020 מרבית הבורסות הבולטות בעולם הספיקו להתאושש מהירידות, ככל הנראה על רקע הצעדים הפיסקאליים והמוניטאריים האגרסיביים שננקטו במדינות רבות, ציפיות לאיתנות של החברות הגדולות, בפרט אלה הטכנולוגיות, ואופטימיות בנוגע לדעיכת המחלה. מדד הנאסד"ק, המשקף את הפעילות בענפי ההי-טק, התאושש בחדות והספיק בתחילת חודש מאי 2020 למחוק את הירידות מאז תחילת השנה ובשלב זה נסחר בשווי המשקף תשואה חיובית ביחס לנקודה בה החלו הירידות. בהמשך לכך ניכרת התמתנות בתשואות האג"ח הקונצרניות בארה"ב, חלק נכבד מכך בעקבות התערבות הפדרל ריזרב. חשוב לציין כי לעת הנוכחית נפער פער גדול בין הפגיעה בפעילות הריאלית לבין ההתאוששות שנרשמת בשוק ההון, כאשר קשה להעריך האם ההתאוששות משקפת את הנזק הריאלי הצפוי לרווחיות העתידית של החברות. כלכלנים בכירים בעולם גורסים כי הרמות הנוכחיות בשוקי ההון אינם מתמחרים באופן מלא התפתחויות שליליות בשוקים הריאליים וכי יתכן תיקון כלפי מטה. תיקון כזה עלול לפגוע בזמינות האשראי לחברות.

### תרשים 14: בורסות נבחרות, החל מתחילת הירידות באמצע פברואר (100 = 19/2)



מקור: Google Finance, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

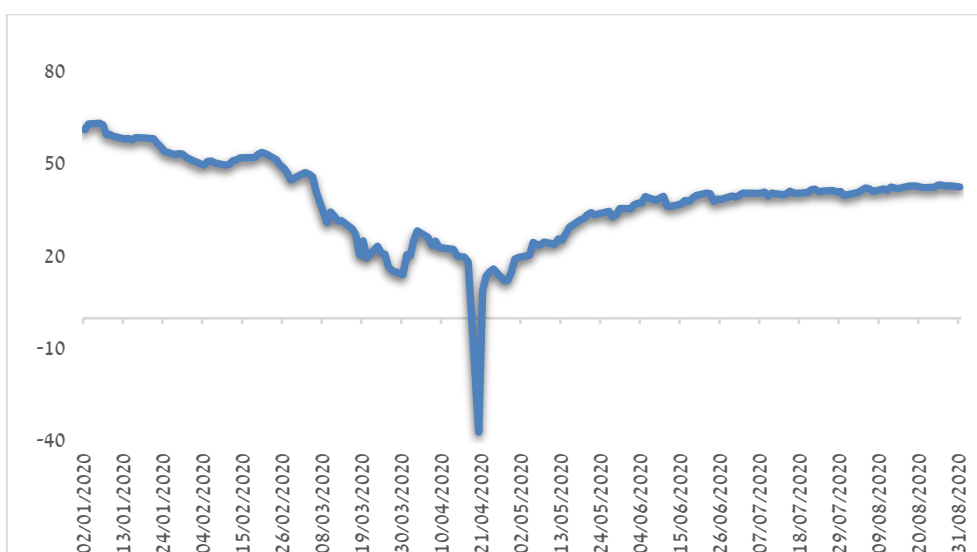
### תרשים 15: הפרדות שוק המניות ממדד אמון צרכנים בארה"ב



מקור: Bloomberg, Google Finance, ועיבודי אגף הכלכלנית הראשית

**שוק הסחורות התכווץ באופן דרמטי.** השיבושים בצד ההיצע והירידה החדה בביקושים הורידו את מחירי הנפט, הגז, המתכות וסחורות נוספות. בחודש מרץ מחירי הנפט המשיכו לקרוס כתוצאה מהתפרקות ההסכם של ארגון OPEC+ ומלחמת המחירים בין רוסיה וסעודיה. אף על פי שבאפריל 2020 הגיעו הצדדים להסכמות בנוגע לקיצוץ בתפוקה, הביקושים לנפט נותרו נמוכים ועלויות האחסון רק הוסיפו לעלות. בעקבות כך המחירים על חוזה נפט (מסוג WTI) למסירה במאי ירדו בחודש אפריל לטריטוריה השלילית (לקראת פקיעת החוזים) לראשונה אי פעם. הנפילה במחירי הנפט תורגמה לירידות במחירי הסחורות שיתרמו בחודשים הקרובים להתמתנות קצב האינפלציה. מאז חלה התאוששות ניכרת במחירי הנפט על רקע עליה בביקושים והירידה בתפוקה.

## תרשים 16: מחיר חבית נפט ב-\$, WTI



מקור: EIA, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

### צעדי המדיניות הכלכליים

כמענה לאתגרים הרבים הציגו המדינות השונות חבילות סיוע בהיקפים משמעותיים. עוד לפני התפרצות המגפה, הצמיחה העולמית הפגינה חולשה על רקע מלחמות הסחר והאטה מבנית שנבעה מהזדקנות האוכלוסייה והאטה בגידול הפרייון. זאת בנוסף למגמת עלייה בחובות הממשלתיים. לפיכך, המגפה הגבירה את הצורך בתמריצים פיסקאליים ככלי הזמין העיקרי בסביבת ריבית נמוכה. הזעזועים הבריאותיים והכלכליים הניעו את הממשלות והבנקים המרכזיים (כולל בישראל) לנקוט בהרחבות כמותיות ופיסקאליות בהיקפים גדולים, בסיוע לענפים שנפגעו, בתמיכה במייצבים האוטומטיים ובהגדלה ניכרת של תקציבי הבריאות. חבילות הסיוע שניתנו ענו על הצורך המיידי שמטרתו לתמוך במשקי הבית והעסקים במשק בתקופת הקפאת הפעילות בטווח הקצר. החלק הארי של חבילות אלו כולל מניעה של מחנק נזילות באמצעות אספקת אשראי לעסקים וזאת לצד תמיכה תקציבית.

**בצד הפיסקאלי**, על מנת לתמוך בנזילות הפירמות במהלך תקופת ההשבתה הורחבו קרנות להלוואות בערבות מדינה, תוך הפחתה של עלויות המימון ודחיות תשלומי מסים. כמו כן, הממשלות פעלו לתמוך במייצבים האוטומטיים, בפרט דרך הרחבת הזכאות לדמי אבטלה, תשלום דמי מחלה ושינויי זכאות לרשתות ביטחון סוציאליות. בצד המעסיקים, ניתנו מענקים ישירים, הופחתו שיעורי מס והוענקו סובסידיות למימון חלקי של שכר העובדים. כך לדוגמא, במטרה לשמר את היחסים בין העובד ומקום העבודה ולעודד חזרה לתעסוקה ביציאה מהמשבר, גרמניה הגמישה את מנגנון הפיצוי הקיים עבור הפחתה בשעות העבודה במקביל לסבסוד הירידה בשכר.

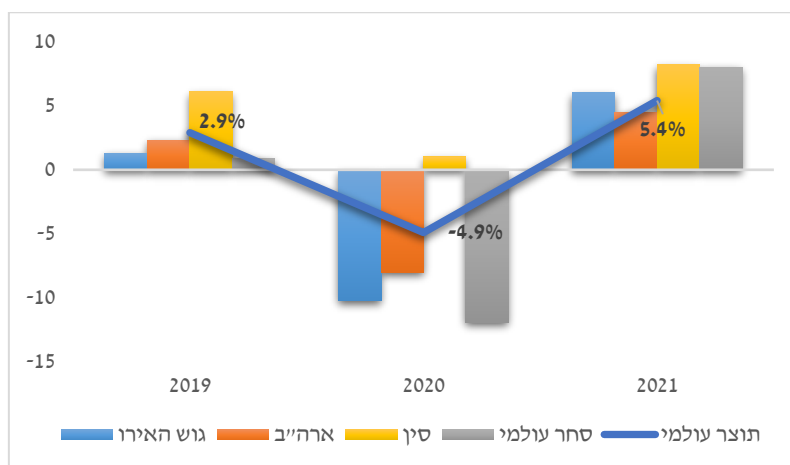
קיימת שונות גדולה בין המדינות בהיקף ובהרכב של התמיכה הפיסקאלית. השונות בחבילות הסיוע נובעת ממספר גורמים כמו מידת הפגיעה בענפי המשק, היקף התפרצות המחלה, המרחב הפיסקאלי ואופייה הכלכלי של הממשלה. ככל שמתחדשת הפעילות הכלכלית, ננקטים צעדים נוספים המכוונים לשיקום הכלכלה בטווח הבינוני והארוך.

**בצד המוניטארי**, הבנקים המרכזיים נקטו במגוון רחב של פעולות על מנת למתן את התנודתיות בשוקי ההון ולהבטיח שהכלכלות והשווקים הפיננסיים יהיו איתנים יותר בזמן ההתאוששות מהמשבר. כך לדוגמא, בארה"ב הפדרל ריזרב הפחית את שיעור הריבית לסביבת האפס, פתח קווי אשראי להלוואות למוסדות פיננסיים וביצע רכישות של אג"ח ממשלתיות (פדרליות ומדינתיות) לצד אג"ח קונצרניות, גם כאלה בסיכון גבוה. בדומה לכך, מרבית הבנקים המרכזיים הפחיתו את שיעורי הריבית, הורידו את יחס הלימות ההון ונקטו בפעולות מרחיבות נוספות. הבנק המרכזי בגוש האירו התחייב לנקוט במדיניות גמישה ולהרחיב ככל שידרש את תכנית הרכישות שלו. הבנק הדגיש כי במידת הצורך יתערב על מנת לצמצם את הפערים שנפערו בתשואות האג"ח בין המדינות השונות בגוש.

### תחזיות גלובליות

קיים קושי לצפות את ההתאוששות הכלכלית בעולם. קצב ההתאוששות הוא פונקציה של התפתחות המחלה, תקופת ההשבתה ואסטרטגיית היציאה, התגובה הפיסקאלית והתנהגות הצרכנים והעסקים. כמו כן, המדינות תלויות בגורמים המבניים של המשק (כגון הרכב ענפי וגמישות שוק העבודה) וההתאוששות של שותפות הסחר. כך למשל, שבדיה שנמנעה מהטלת מגבלות נרחבות, הושפעה לרעה באופן משמעותי משותפות הסחר שלה.

**תרשים 17: תחזיות הצמיחה והסחר הגלובלי (אחוז שינוי)**



מקור: IMF ועיבודי אגף הכלכלנית הראשית

ההערכות הן לפגיעה משמעותית בענפים רבים בכלכלה בטווח הקצר. עסקים נאלצו לסגור שעריהם ולפטר עובדים, כך שקשה להעריך מתי יוכלו אלה להשתלב חזרה בשוק העבודה. חוסר הוודאות הגבוה גוזר ירידה בצריכה הפרטית, בביקוש להשקעות, בתאבון לסיכון ויתכן שגם בכושר הייצור העתידי של המשק. זאת לצד הידוק התנאים הפיננסיים בשל העלייה בפרמיית הסיכון בסקטור העסקי. הירידה בצריכה הפרטית משקפת את הירידה בהכנסה הפנויה, הגידול באבטלה והפגיעה בסנטימנט הצרכני, שעשויים להוביל לירידה ממושכת בביקושים שבתורה תמשיך לערער את היציבות במגזר העסקי. נוסף על כך, חלק אינטגרלי מאסטרטגיות היציאה של המדינות גוזר שמירה על ריחוק חברתי והגבלות על הפעילות העסקית, ועל כן קצב ההתאוששות החזוי של הכלכלה העולמית צפוי להיות הדרגתי.

בחודשים מאי-יוני 2020 מדינות רבות, ביניהן ארה"ב, החלו בתהליך צמצום המגבלות לאחר הסגרים שהוטלו ונרשמה התאוששות בפעילות הכלכלית לאחר ירידה תלולה. צעדים נוספים של פתיחת המשק עשויים להאיץ את המגמה, כאשר קצב ההתאוששות ייגזר מהיכולת לצמצם קצב ההדבקה, עד למציאת חיסון. בתרחיש החמרה בתחלואה שתחייב נקיטת פעולות סגר משמעותיות, תהליך ההתאוששות יהיה איטי וממושך באופן שהפעילות תחזור לרמה של טרום המשבר רק לאחר שנת 2022.

נוכח חוסר הוודאות, קיימים מספר תרחישים לקצב הצמיחה לשנים 2020/21. בתרחיש הבסיס קרן המטבע הבין לאומית צופה התכווצות של 4.9% בתוצר. תחזית ה-OECD צופה נזק משמעותי יותר לכלכלה העולמית של 6%-, ומציגה לראשונה שני תרחישים אלטרנטיביים במקום תחזית רשמית אחת. התרחישים המחמירים של הארגונים מניחים שהמגפה לא תדעך לחלוטין ואף עלולה להתפרץ שוב.

**הסחר העולמי** צפוי להתכווץ ב-11.9%, עדכון כלפי מטה של 14.8 נקודות האחוז ביחס לתחזית לשנת 2020 שהוכנה לפני משבר הקורונה. בחודש אוגוסט פורסמה תחזית שצופה פגיעה מתונה יותר אך עדין גבוהה בשיעור של 9.3% בשנת 2020<sup>14</sup>. השבתות המשקים והפגיעה הדרסטית בפעילות היצרנית זלגו לשותפות הסחר בעולם דרך פגיעה בשרשראות האספקה. העדכון משקף גם את הביקושים החלשים לתוצרת זרה ואת החשש ממדיניות סחר הגנתית. בשנת 2021, בתרחיש הבסיס הסחר העולמי יעלה בקצב של 8%.

**ענפי השירותים** והטכנולוגיה קשורים באופן הדוק למגזר התעשייה והצמיחה בשנים האחרונות מבוססת על סחר עולמי באמצעות שרשראות ערך גלובליות. בשנים האחרונות גדלה התלות של הכלכלות המפותחות בייצור התעשייתי והטכנולוגי בסין ולכן קצב ההתאוששות בענפים אלה תהיה תלויה בייצוב שרשראות האספקה, חזרה לתהליך הגלובליזציה ומידת הריחוק החברתי.

**כלכלת סין**, שבה החלה ההתפרצות, אותתה על ההתפתחות השלילית החזויה בעולם. כבר בחודש ינואר 2020 הייצור התעשייתי, המכירות הקמעונאיות וההשקעות בנכסים קבועים צנחו באופן דרמטי בתגובה להתפשטות הנגיף וצעדי הסגר שנקט הממשל. ברבעון הראשון של שנת 2020 התכווצה הכלכלה בשיעור של 6.8% (לעומת רבעון מקביל אשתקד). למרות תגובתו המהירה של הממשל והחזרה לפעילות היצרנית, הביקושים המקומיים נותרו חלשים. הצמיחה בסין צפויה לעמוד על 1% בשנת 2020 ו-8.2% בשנת 2021.

**בארה"ב**, התמ"ג צפוי להתכווץ ב-8%, לאחר צמיחה של 2.3% בשנת 2019. ביחס לתחזית האחרונה בחודש ינואר, הורידה קרן המטבע את התחזית ב-10 נקודות האחוז ועדכנה את התחזית לשנת 2021 לצמיחה של 4.5%. לפי ארגון ה-OECD צפויה הכלכלה האמריקאית להתכווץ ב-7.3%<sup>15</sup>. מעבר לפגיעה בצד ההיצע, ההערכה היא לפגיעה חסרת תקדים בביקושים, בפרט בביקוש לצריכה פרטית שמהווה מנוע מרכזי בפעילות הכלכלית בארה"ב. שיעור האבטלה בארה"ב נסק בחדות וצפוי להישאר גבוה גם בסוף שנת 2020.

<sup>14</sup> מקור CPB

<sup>15</sup> 8.5% - בתרחיש גל תחלואה נוסף

אחד ממוקדי ההתפרצות המשמעותיים של המחלה היה **בגוש האירו**. טרום משבר הקורונה, חוו המדינות בגוש התמתנות בגידול פריון העבודה, הזדקנות של האוכלוסייה והשלכות שליליות של מלחמות הסחר. התמ"ג במדינות הגוש צפוי להתכווץ ב-10.2% בשנת 2020 ולצמוח ב-6% בשנת 2021. לפי ארגון ה-OECD הכלכלה בגוש תתכווץ ב-169.1%.

**הכלכלות המתפתחות והמתעוררות** מתמודדות עם המשבר הבריאותי במקביל לזעזועים חמורים בביקושים החיצוניים, להרעה בתנאים הפיננסיים ולירידה ניכרת במחירי הסחורות. ניסיון העבר מורה כי בעת משברים גלובליים מדינות אלה חשופות ליציאה של הון בהיקפים גדולים. המדינות הנמנות על קבוצה זו צפויות לצמוח בקצב שלילי ממוצע של 3% בשנת 2020 ולהתאושש לצמיחה של 5.9% בשנת 2021.

---

<sup>16</sup> -11.5% בתרחיש גל תחלואה נוסף

## הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

2023	2022	2021	
473.5	455.8	437.4	<b>סך הוצאות הממשלה*</b>
-----	-----	-----	-----
97.6	94.3	91.3	הביטחון והסדר הציבורי
213.8	204.3	195.7	השירותים החברתיים
39.9	40.8	38.9	תשתיות
23.2	22.3	22.1	משרדי המטה
33.7	32.3	31.9	ענפי המשק והוצאות אחרות
65.3	61.8	57.5	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
-----	-----	-----	-----
452.4	439.3	426.0	<b>מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות</b>

### עיקרי השינויים בתוכנית הרב-שנתית

מסמך זה כאמור, מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקאלית לשנים 2021 עד 2023 תוך התייחסות לשינויים העיקריים שהתרחשו ממועד הגשת הפרסום הקודם לממשלה בינואר 2020 ועד למועד פרסום המסמך.

התנהלות בתקציב המשכי לאורך שנת 2020, לצד התפרצות הקורונה, הביאה לשינויים בהיקף המחויבויות הצפוי של הממשלה. מחד, עקב הימשכות כהונת ממשלת המעבר, ולנוכח הוראות סעיף 44 לחוק אשר מחייב מקור תקציבי לצורך קבלת החלטות מדיניות חדשות, למעט לצורך ההתמודדות עם הקורונה התקבלו מעט החלטות חדשות, בנוסף, ההתמודדות הממשלתית עם הקורונה הביאה לדחייה של פרויקטים שונים ולצמצום פעילות ממשלתית סדירה שאינה נדרשת לצורך התמודדות. מאידך, כאמור ישנן הוצאות שגדלו לאור ההתמודדות עם הקורונה, ובעיקרן הוצאות הריבית.

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2021 עד 2023, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

2023	2022	2021	(במיליארדי ש"ח)
476.1	457.1	440.1	<b>סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (ינואר 2020)</b>
-1.4	-1.4	-1.8	הביטחון והסדר ציבורי
-3.0	-3.2	-3.3	השירותים החברתיים
-2.0	-0.3	0.8	התשתיות
0.9	0.9	0.5	משרדי המטה
0.8	0.4	0.2	ענפי המשק והוצאות אחרות
2.3	2.3	1.0	החזרי חוב
-2.6	-1.3	-2.7	<b>סך שינוי בין פרסומים הנובע משינוי בהיקף ההוצאות*</b>
473.5	455.8	437.4	<b>סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (יוני 2020)</b>

\* הבדלים בסכומים המצרפיים, ככל שישנם, 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 2020 עד 2023 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-9.9 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :

- **תקציב משרד הביטחון** – ביום 24 בנובמבר 2015 נחתם סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון לשנים 2015 עד 2020, שבמסגרתו נקבע מתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון תוך קביעת מנגנון הצמדה בגין התייקרויות, הגדרת נושאים אשר מוחרגים מגג תקציב הביטחון, תוספות ייעודיות בגין עמידה ביעדים וכן מנגנון שיפוי בגין החלטות ממשלה חדשות 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 פסק הדין בבג"צ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון הפנים (פורסם בנבו)** לעניין שטח מחיה מינימלי לאסירים, וכן נושאים נוספים.
- עוד נכללים בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לטובת גופים נוספים במערכת הביטחון.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב כלל מערכת הביטחון** קטנה בממוצע בשנים 2021 עד 2023 בכ- 1.2 מיליארד ש"ח, בעיקר עקב יישום החלטות ממשלה, שינוי בתזרימי פרויקטים, עדכון מדדי מחירים ועדכון תזרים תשלומי הקרן לחיילים משוחררים עקב משיכה מוקדמת של כספי הפיקדון כחלק מתכנית הסיוע עבור משבר הקורונה.
- ההוצאה הצפויה על תקציב **המשרד לביטחון הפנים** קטנה בממוצע בכ-0.4 מיליארד ש"ח בשנים 2021 עד 2023, בעיקר כתוצאה מעדכון תחזיות בגין עלויות בהסכמי שכר.

#### **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.

- הוצאה 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 2023 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-26.5 מיליארד ש"ח.

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. סך תקציב המדינה המוקצה לבינוי כיתות לימוד וגני ילדים הוא סך התקציב הנדרש לתכנית החומש בניכוי השתתפות מפעל הפיס כפי שנקבע בהיתר שניתן למפעל הפיס לערוך הגרלות בהתאם לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

- **גידול 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.

- הסכומים המוצגים אינם כוללים גידול בסובסידיה לבתי החולים.

- **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 בגבייה של הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת צפויה להתעדכן גם השתתפות 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. כמו כן, הזדקנות אוכלוסיית ניצולי השואה מלווה בהחמרה במצבם הבריאותי, ומגדילה את הוצאת הרשות על תשלום קצבאות, תרופות, שעות סיעוד וטיפולים רפואיים.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב השירותים החברתיים** קטנה בכ-3.2 מיליארד ש"ח בממוצע בשנת 2021 עד 2023, זאת בעיקר בעקבות עדכון מדדים ומקדמי הצמדה בשל ההשפעות המקרו כלכליות של משבר הקורונה שהביאו בין היתר לעדכון בתחזית ההוצאה בגין סל הבריאות מחד וירידה בהשתתפות המדינה בגביית ביטוח לאומי.

### **3. תשתיות**

- המשרדים הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה והמשרד למשאבי מים, 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 2020 עד 2023 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-4.9 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול בקצב הביצוע של פרויקטים להסעת המונים** - במהלך השנים 2020 עד 2022 צפויים להתבצע 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. כמו כן, קיים צפי להתחלת עבודות בפרויקט הרכבת הקלה שיחבר בין נצרת לחיפה.
- **גידול במתן סובסידיה להפעלת התחבורה הציבורית** - במסגרת ההחלטות הקיימות צפוי כי במהלך השנים 2020 עד 2023 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, וביניהם: המסילה מירושלים לת"א ומסילת 531 שתחבר בין רעננה לקו החוף.
- **האצת קצב הביצוע של פרויקטי הרכבות הכבדות** - במהלך השנים 2020 עד 2023 צפויים להגיע לשיאם מספר פרויקטים עיקריים ברכבת ישראל, שנקבעו במסגרת תוכנית הפיתוח המאושרת של הרכבת, וביניהם: חשמול תשתיות הרכבת, רכש ציוד נייד חשמלי ושדרוג מערכת הבטיחות והאיתות.
- **השקעה בנתיבי תחבורה עם העדפה לתחבורה ציבורית** - במהלך השנים 2020 עד 2023 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.

- **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, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד. כמו כן, במהלך השנים 2020 עד 2023 צפויה להימשך מגמת הגידול בהלוואות המסובסדות הניתנות מכוח חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992 בעקבות תיקון החוק בשנת 2015 שהפחית את ריבית הזכאים.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב פיתוח התחבורה והתחבורה הציבורית** גדלה בשנת 2021 בכ- 0.8 מיליארד ש"ח. הגידול נובע, בין היתר, עקב הצמדות רטרואקטיביות בסובסידיה למפעילי תחבורה ציבורית שלא נלקחו בחשבון, עליות במדד תשומות האוטובוסים והרכבת, ההוצאה הצפויה בגין הסכם החומש של רכבת ישראל, שינויים בתזרים פרויקט הכניסה לירושלים וחריגה באומדני פרויקט המסילה המזרחית. יצוין כי התזרימים בפרויקטי פיתוח בתחום הוצאה זה מאופיינים בתנודתיות רבה הנובעת ממשתנים רבים.

#### **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 2023 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-1.3 מיליארד ש"ח.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד ראש הממשלה** גדלה בממוצע בכ-0.1 מיליארד ש"ח בשנים 2021 עד 2023. הגידול האמור, נובע, בין היתר, בשל עדכון ביחס לתזרים היערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לביצוע מפקד האוכלוסין לשנת 2020 ושינוי תזרים בפרויקטים נוספים.

- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד האוצר** גדלה בכ-0.4 מיליארד ש"ח בשנת 2021 בעיקר בשל עדכון תזרימי של פרויקטי בינוי וטכנולוגיה וקצב יישום התכנית האסטרטגית ברשות המסים.

#### 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 2020 עד 2023, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-3.4 מיליארד ש"ח.

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 שנקבע לפי סעיף 78 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. הסיוע האמור כולל הצמדה למדד המחירים לצרכן.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב הגמלאות והפיצויים** גדלה בכ-0.2 מיליארד ש"ח בשנת 2021. זאת, עקב עדכון תחזיות למדדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיקון צפי התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות בהתאם למדדים בפועל. בנוסף, בשל עדכון ההערכות ביחס לפרישת עובדים הזכאים לפנסיה תקציבית.

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

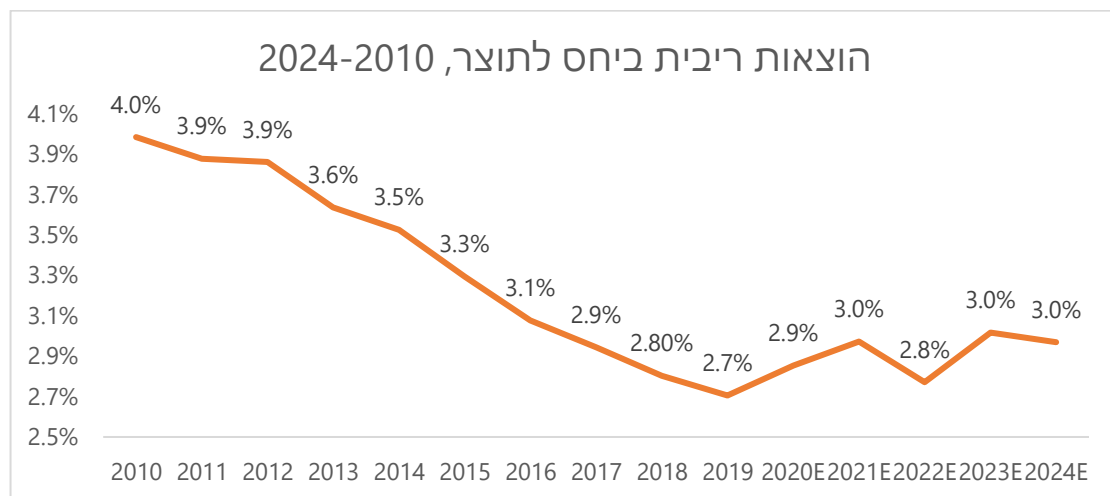
- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין קרן ביטוח לאומי.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 52.3 מיליארד ש"ח, המהווים כ-13.9% סך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2020 עד 2023 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-12.7 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :

- **גידול צפוי בתשלומי הריבית** - על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות ונוכח הגירעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול 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 בממוצע ב-1.9 מיליארד ש"ח בשנים 2021 עד 2023 בעיקר נוכח הזינוק החד בהיקפי גיוס החוב השנתיים בעקבות הגרעון שנוצר ממשבר הקורונה וההנחות בנוגע לגורמי השוק. בשנת 2020 עד 2022 צפוי היקף גיוס החוב לעלות באופן חד בשל העלייה בגרעון שנובעת הן מירידת ההכנסות בשל ההשפעות הכלכליות של משבר הקורונה והן בשל ההוצאות בגין תכניות הסיוע הכלכליות. צפי תשלומי הריבית העדכני יביא לבלימת מגמה ארוכת שנים של הפחתת הוצאות הריבית ביחס לתוצר שאפשרה לממן גידול בהוצאה האזרחית מבלי להעלות את נטל המס על הציבור. מגמת עליית ההוצאות מושפעת גם מהגרעון המבני בשנים 2021 עד 2023 ללא התחשבות בהוצאות בגין הקורונה. הגידול השנתי בהוצאה על תשלומי ריבית צפוי לעלות לקרוב ל-20% מתוך סך התוספת השנתית בתקציב המדינה. התפתחות זו תקשה על יכולת הממשלה להקצות תקציב מתוך התוספת השנתית להוצאות חברתיות ותומכות צמיחה.



**הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2021 ואילך**

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2021 עד 2023 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 הפיסקאליות הרב-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. משכך, 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 בעלת תוקף מחייב לשנת 2019 או 2020 בלבד.

ההחלטות האמורות כוללות הגדלת השתתפות אוצר המדינה במוסד לביטוח הלאומי עבור מימון תוספת לקצבאות הנכות לפי החלטה הממשלה מס' 3413 מיום 11 בינואר 2018 ותיקון מס' 200 לחוק הביטוח הלאומי. בהתאם לתיקון האמור שר הרווחה ושר האוצר יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות, באופן מדורג, נוסף על הגדלת הקצבאות לפי תיקון מס' 200, ובכלל זה את המקורות התקציביים הנדרשים לכך, ויגישו את המלצותיהם בעניין לאישור הממשלה, כך שסך העלות בשנת 2021 של העלאת קצבאות הנכות יהיה 4.341 מיליארד שקלים חדשים, ובלבד שהקצבה החודשית המלאה לפי סעיף 200(א) לא תפחת מ-3,700 שקלים חדשים. יצוין כי שר האוצר הנחה להביא לאישור את מימון הגדלת קצבאות הנכות במסגרת הליך אישור תקציב המדינה לשנת 2020 בכפוף למקור תקציבי וזאת בהתאם לתיקון מס' 200. כמו כן, לא נכללו בחישוב הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3393 מיום 11 בינואר 2018 לרבות הסכמים קואליציוניים.

בהחלטת ממשלה מס' 3398 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה התאמת מבנה הממשלה, נקבע כי החל מיום כינונה של הממשלה הבאה, מספר משרדי הממשלה יצומצם ל-17 משרדים, לעומת 29 משרדים בממשלה הנוכחית. החיסכון התקציבי מהחלטה זו הוערך במועד אישור ההחלטה ב-300 מיליון ש"ח בשנת התקציב 2020, 600 מיליון ש"ח בשנת 2021 ו-800 מיליון ש"ח בשנת 2022. ביום 17 במאי 2020 הוקמה הממשלה ה-35 ובמסגרתו מונו 34 שרים, פוצלו משרדים קיימים והוקמו משרדים חדשים ועל כן החלטה האמורה לא התממשה.

בהתאם להחלטת שר האוצר, בשנים 2020 ו-2021 לא יחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי.

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

ביום 6 בספטמבר 2018 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי על 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 בכ-1.5%. חריגה מהיעד בחוק המסגרות, תוביל לגידול משמעותי ביחס החוב-תוצר ומשכך להרעה בדירוג האשראי של המדינה וביכולתה לגייס חוב בריבית נמוכה. יתרה מכך, ביטול ההסדר יגרור רישום של חוב המדינה למוסד לביטוח לאומי עבור הקרן כחוב חיצוני אשר יביא לגידול משמעותי נוסף ביחס החוב-תוצר. המשמעות היא הגדלת נתח הוצאות הריבית בתקציב המדינה על חשבון שאר השירותים הניתנים לאזרח, ופגיעה באיתנותה הפיננסית של המדינה. נוסף על כך, יידרשו תיקוני חקיקה בחוק 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. ביום 25 במרץ 2019 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי על מימוש האפשרות להודיע על ביטול ההסכם וביום 15 ביולי 2019 הודיע בשנית על ביטולו. עם זאת, ביטול ההסכם לא נכנס לתוקף וההסכם בעינו עומד. על כן ההנחה בפרסום זה היא כי לא יחול שינוי באופן רישום עודפי המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2020 ואילך.

יתר על כן, סיכונים תקציביים נוספים נוגעים לעתירות ותהליכים משפטיים בערכאות השונות הנמצאים בשלבי הכרעה מתקדמים, שככל שלא תתקבל עמדת המדינה בהליכים אלה, עשויים להביא לעלויות של מיליארדי ש"ח.

## הכנסות המדינה

### מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2020

בחודשים ינואר-אוגוסט של 2020 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-202.4 מיליארדי ש"ח, ירידה ריאלית של 4.1% לעומת התקופה המקבילה אשתקד. יש לציין כי בחודשים ינואר-פברואר 2020 הגביה הייתה נורמטיבית ותאמה את פריסת תחזית הנומרטור אשר פורסמה בחודש ינואר השנה. לאור הפגיעה בפעילות הכלכלית, החל מהמחצית השנייה של חודש מרץ אנו עדים לירידה משמעותית בהכנסות הן בסעיף מסים ישירים והן בסעיף מסים עקיפים. בחודשים יוני-אוגוסט 2020 הפגיעה בהכנסות ממסים התמתנה. יש לציין כי אופי המשבר הנוכחי שונה מאלה של המשברים הקודמים ומשלב זעזוע היצע בעיקר בענפי השירותים וצפי לשינויים מבניים במשק לאחר המשבר. בנוסף צפויה פגיעה בביקושים בעקבות הרעה בשוק העבודה. בעקבות כך, הפגיעה במסים העקיפים גדולה יותר מפגיעה בהכנסות ממסים ישירים. בנוסף, מגוון אינדיקטורים מצביעים על כך כי הפגיעה הולכת ומצטמצמת עם עלייה ברמת הפרייון וגודל החברה. יחד עם זאת, במידה והמשבר יעמיק, ההשלכות על הכנסות ממסים ישירים עלולות להיות משמעותיות. יש לציין כי צעדי המדיניות שנועדו להקל על הפרטים והעסקים שפרנסתם נפגעה, לצד שמיים סגורים בחודשי הקיץ, תרמו לצריכה מוגברת ביולי-אוגוסט אשר תורגמה להכנסות גבוהות יחסית במסים עקיפים וצמצם פגיעה בהכנסות בסעיף זה.

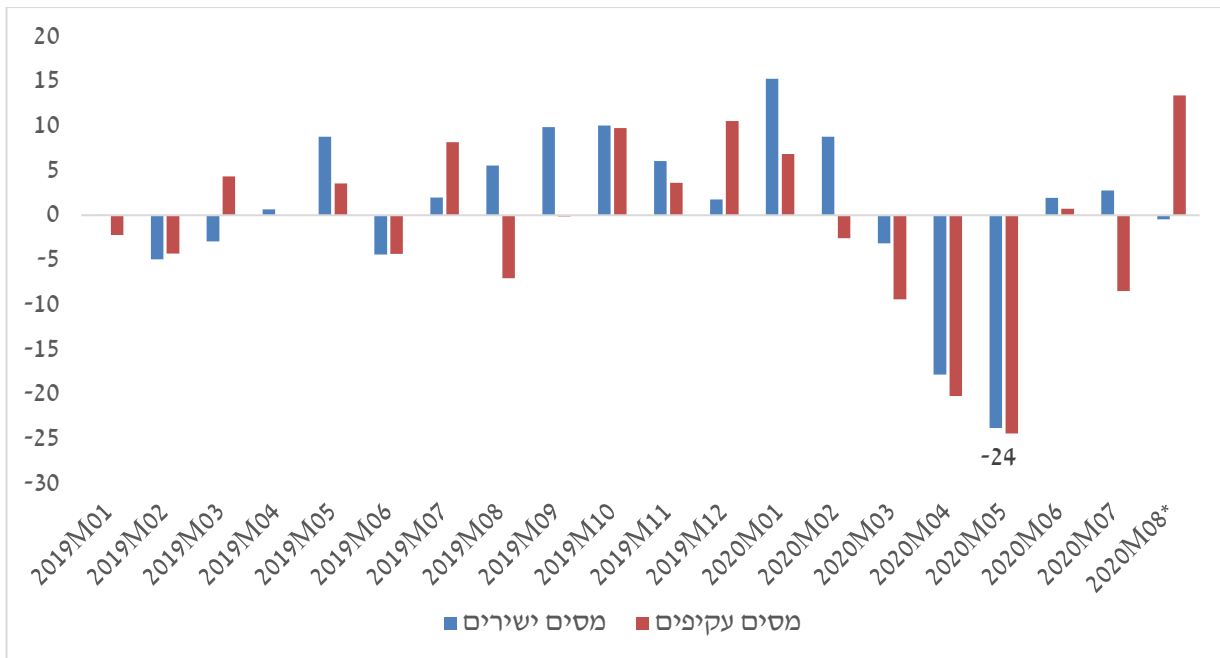
### טבלה 5: הכנסות ממסים ואגרות בחודשים ינואר עד אוגוסט

(בשנים 2019 ו-2020, במיליארדי ש"ח)

שיעור שינוי ריאלי (בניכוי אירועים חד פעמיים)	ינואר-אוגוסט 2020	ינואר-אוגוסט 2019	
-2.0%	110.2	113.0	מסים ישירים
-6.6%	87.7	94.4	מסים עקיפים
-6.5%	4.4	4.8	אגרות
-4.1%	202.4	212.1	סה"כ

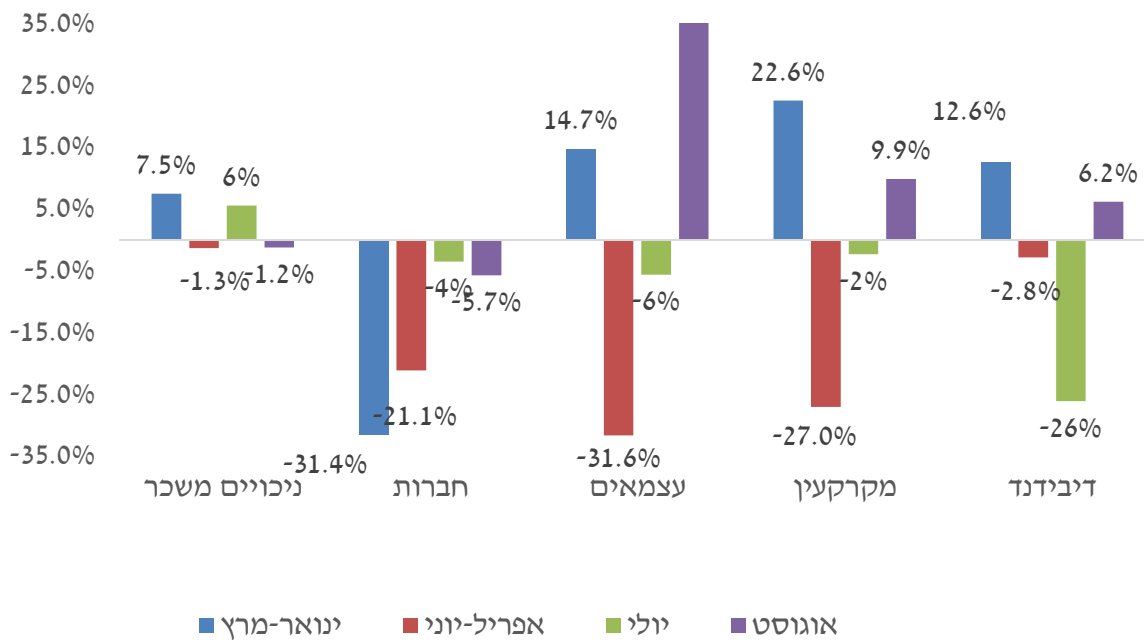
### תרשים 18: הכנסות המדינה ממסים בשנים 2015 עד 2020

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



בסעיף **מסים ישירים**, ברבעון הראשון של השנה הגביה הייתה נורמטיבית (מלבד הכנסות ממס חברות שנחלשו עוד טרם פרוץ המגפה). ההכנסות ברבעון השני משקפות פגיעה קשה אשר ספג המשק בעקבות המגפה וצמצום הפעילות: בהכנסות מחברות ועצמאיים נרשמו ירידות חדות, הכנסות ממסי נדל"ן ודיבידנד ירדו אף הן. הניכויים משכר מראים עליה קלה. ייתכן שהסיבה לפגיעה המתונה יחסית בהכנסות ממסים על שכר נעוצה בשכר ממוצע נמוך של השכירים אשר הוצאו לחל"ת לצד עליית שכר של עובדי המגזר הציבורי שבוצעה בדצמבר 2019 (ראו תרשים 8 לעיל). בתוך כך, בחודשים יוני-אוגוסט 2020 הפגיעה במסים ישירים התמתנה בדגש על גבייה של מס חברות, עצמאיים ומקרקעין.

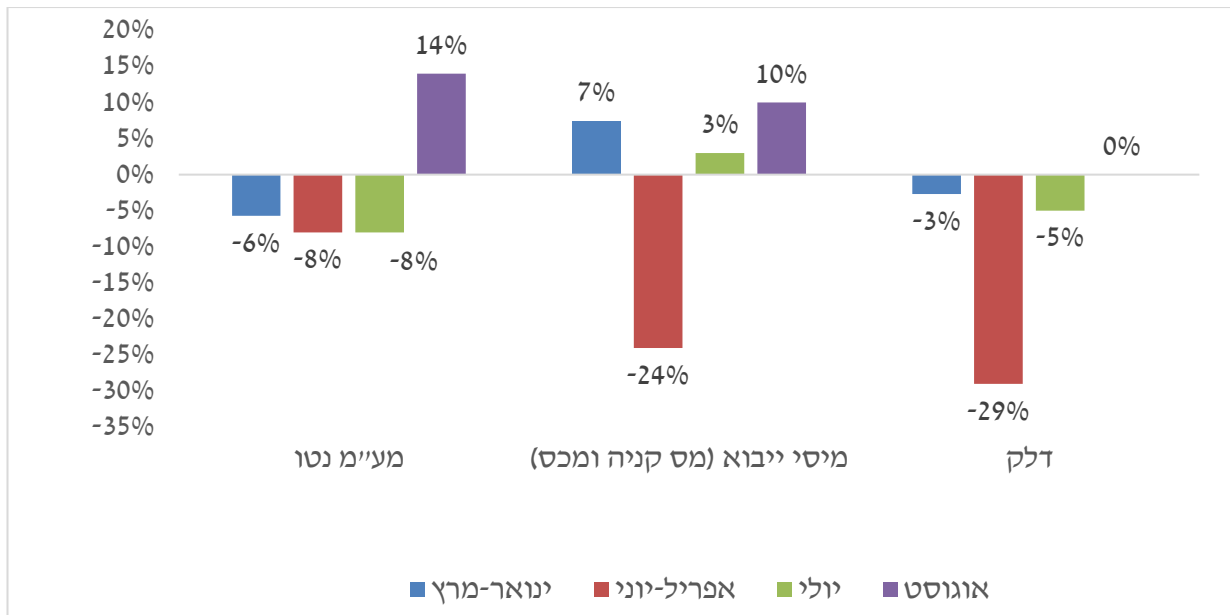
**תרשים 19: גביית מסים ישירים לפי רכיבים, ינואר-אוגוסט 2020, בהשוואה לאשתקד**  
(ללא התאמות ובמחירים שוטפים)



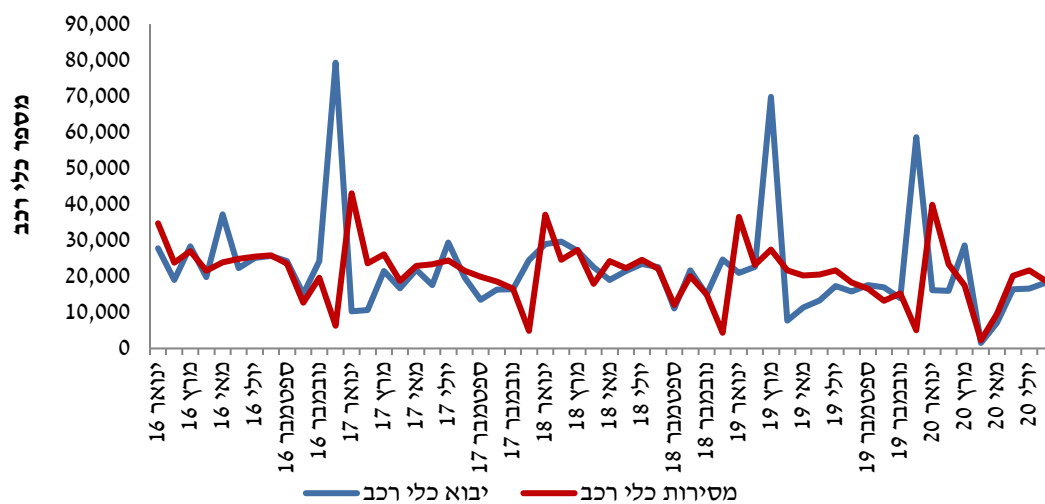
גם בסעיף **מסים עקיפים**, ההכנסות במחצית הראשונה של השנה ספגו פגיעה משמעותית. בחודשים ינואר-פברואר ההכנסות ממע"מ עלו בהתאם לקצב הגידול בצריכה בעוד שמסי קניה היו נמוכים לאור הקדמת יבוא כלי רכב. החל מחודש מרץ ההכנסות ממע"מ ברוטו ירדו משמעותית, לצד עליה חדה בהחזרים (צעד מדיניות שנועד לספק נזילות לעסקים), מה שהביא לירידה בולטת בהכנסות נטו. ברבעון השני היקף החוזרים היה נמוך יחסית (בעקבות הסגר במשק והפעילות במתכונת חירום ברשות המסים במהלך הרבעון), אך גם ההכנסות ברוטו ירדו משמעותית. בחודש יולי נמשכה החולשה בהכנסות ממע"מ, לצד שיפור במיסי ייבוא. באוגוסט ההכנסות ממע"מ היו גבוהות מהצפוי, על רקע סיוע ממשלתי ושמים סגורים בחודשי הקיץ.

ירידה חדה בצריכת דלקים עד כדי שיא של כ-40% בחודש אפריל 2020, מהווה אינדיקטור לעוצמת הפגיעה בפעילות הכלכלית ובאה לידי ביטוי בהכנסות ממס על דלק. מאז חודש מאי 2020 ההכנסות מבלו דלק משקפות התאוששות בפעילות המשק ותואמות צמצום הנזק בתעסוקה בהשוואה לתקופת הסגר.

**תרשים 20: גביית מסים עקיפים לפי רכיבים, ינואר-אוגוסט 2020 בהשוואה לאשתקד**  
(ללא התאמות ובמחירים שוטפים)

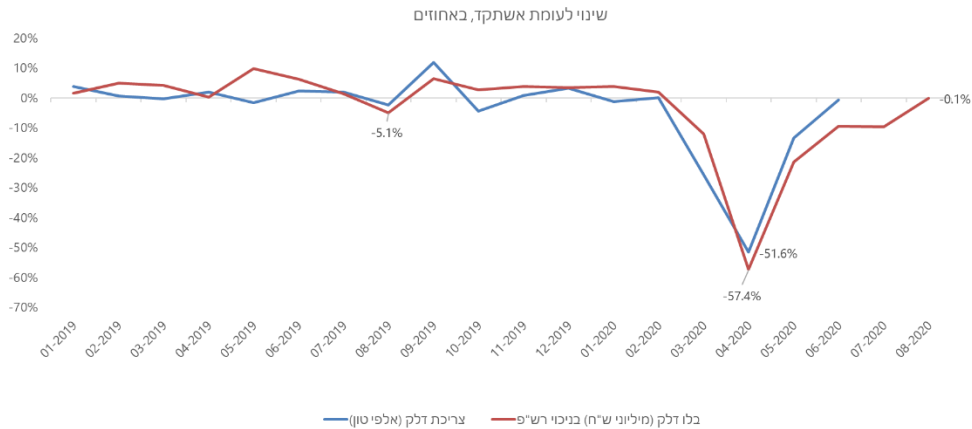


**תרשים 21: התפתחויות בשוק הרכב**  
(מספר כלי רכב)



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

**תרשים 22: צריכת דלק לתחבורה, 2018-2020**

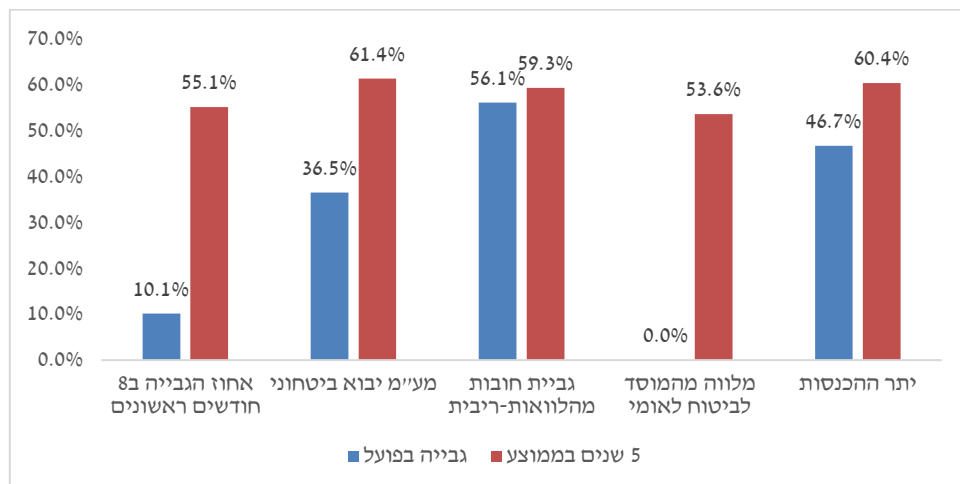


מקור: רשות המסים, משרד האנרגיה, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית.

**הכנסות אחרות** כוללות בעיקר את השקעות המוסד לביטוח לאומי, מע"מ יבוא בטחוני, דיבידנדים מחברות ממשלתיות, תמלוגים מאוצרות טבע ועוד. לאור התפתחות משבר הקורונה וצעדי המדיניות שנקטו בשוק העבודה, מתחילת שנת 2020 היו התקבולים נמוכים במיוחד בסעיף זה. כפי שמוצג בתרשים להלן, בחודשים ינואר-אוגוסט התקבלו 10.1% בלבד מהתחזית השנתית הקודמת (ינואר 2020). זאת בעיקר עקב אי-הפקדה של השקעות המוסד לביטוח לאומי, שהכנסותיו נפגעו והוצאותיו גדלו עקב עלייה במספר העובדים שפוטרו או הוצאו לחל"ת, לצד ההרחבה בתנאי הזכאות. לאור זאת, התוכנית הכלכלית כללה תקצוב לכיסוי הגידול בהוצאות המוסד לביטוח לאומי.

בהמשך למגמה שהחלה בשנת 2019, בתחילת 2020 נרשמו הכנסות נמוכות ממע"מ יבוא בטחוני. זאת לאחר עודף ניכר בשנת 2018 בעקבות שינוי בהסכם הסיוע הבטחוני בסוף הרבעון השלישי של שנה זו. בין היתר, החוסר בהכנסות ממע"מ יבוא בטחוני עד כה עשוי לנבוע גם מההשבתה החלקית של המשק. תת סעיף יתר הכנסות אחרות רשם תנודתיות רבה בין השנים בעיקר בגלל ההכנסות החד-פעמיות שנכללות בתוכו, כגון: דיבידנדים של חברות ממשלתיות.

**תרשים 23: התפתחות הגבייה ברכיבי הכנסות אחרות במהלך חודשים ינואר-אוגוסט של שנת 2020 (שיעור מתוך גביה שנתית)**



**טבלה 6: היקף הכנסות אחרות ינואר-אוגוסט 2020, מיליארדי ₪**

סה"כ	יתר ההכנסות	מע"מ יבוא בטחוני	גביית חובות	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	היקף הגבייה
3.1	2.4	0.5	0.2	0	

**עדכון תחזית ההכנסות לשנים 2020-2023**

פריסת תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לרבעון הראשון של 2020 עמדה על 148.2 מיליארד ₪. במחצית השנייה של מרץ החלה ירידה בהכנסות הן ממסים ישירים והן ממסים עקיפים, לאחר גביה נורמטיבית בחודשים ינואר-פברואר. לאור הפגיעה בפעילות הכלכלית, שבאה לידי ביטוי חלקי בהכנסות בחודש מרץ<sup>17</sup>, ברבעון הראשון כולו נרשם חוסר של כ-4.5 מיליארד ₪ לעומת פריסת התחזית. יצוין כי חלק מהפער משקף דחיית תשלומים (תשלומי מע"מ ואגרות) וכן האצה בהחזרי מס. ברבעון השני של השנה נרשמה פגיעה משמעותית בהכנסות המדינה ממסים, בסך של 12.7 מיליארד ₪ בהשוואה לפריסת התחזית שהוצגה בחודש ינואר 2020.

**טבלה 7: הכנסות בפועל ממסים ואגרות במחצית הראשונה של 2020, לעומת פריסת התחזית**

**נומרטור הקודמת**

אגרות	מסים עקיפים	מסים ישירים	סך הכנסות ממסים ואגרות	
6.9	146.5	176.8	330.2	תחזית שנתית (ינואר 2020)
3.4	71.0	91.1	165.5	פריסה לשני רבעונים ראשונים
3.1	63.5	81.6	148.2	גביה בפועל
-0.3	-7.6	-9.5	-17.4	פער לעומת פריסת התחזית

\*ייתכנו פערי בסיכום לאור עיגולים

ההכנסות ממסים ואגרות בחודשים אפריל-מאי נפגעו משמעותית עקב המגפה והסגר בעקבותיה. ההכנסות בחודש יוני היו גבוהות יחסית והיוו פיצוי חלקי על חודשי הסגר. בחודשים יולי-אוגוסט אנו עדים להתאוששות בפעילות הכלכלית ובהכנסות ממסים כפועל יוצא מכך. להערכתנו תגובת ההכנסות לפגיעה כלכלית במשק עשויה להתרחש בפיגור מסויים, כך שהפגיעה בהכנסות תמשך בחודשים הבאים אך תלך ותתמתן.

**אתגר עריכת התחזית בתקופה הנוכחית**

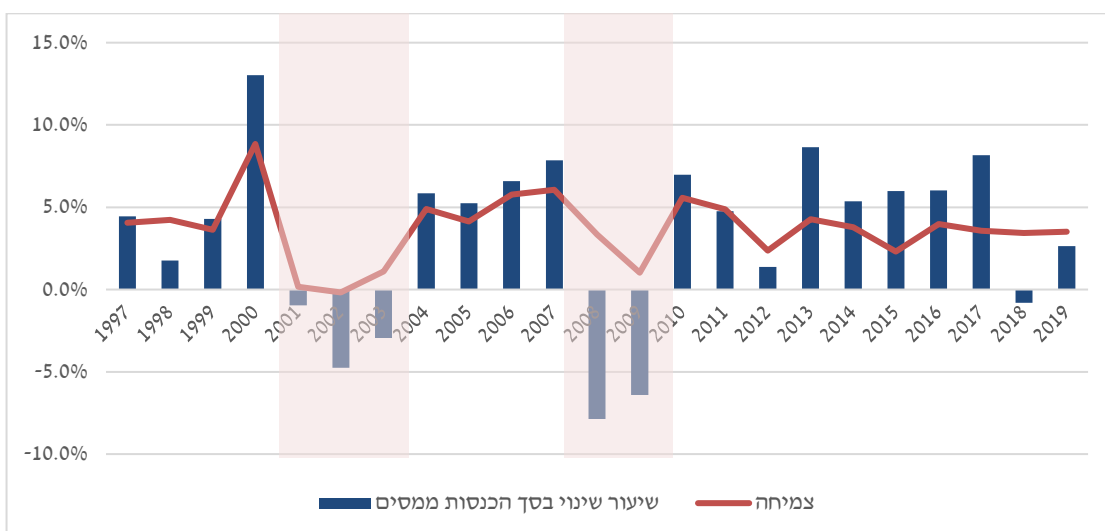
<sup>17</sup> בחלק מסעיפי ההכנסות ממסים נתוני הגביה משקפים את הפעילות הכלכלית בפיגור של חודש ואף יותר

אנו ניצבים מול אתגר עריכת התחזית כאשר המשק נמצא בשיאו של משבר חסר תקדים. לאור כך, השימוש במודל אקונומטרי (בעזרתו מופקות התחזיות בדרך כלל) עלול להניב תוצאות מוטות. על כן, התחזית נערכה על סמך תרחישים מקרו כלכליים (תחת תרחיש בריאות חיובי), באמצעות בחינת נתונים היסטוריים ואמידת הקשר בין הכנסות המדינה לבין פער התוצר, ועל סמך בחינת פגיעה בהכנסות במחצית הראשונה של השנה וגמישות פגיעה זו ביחס לצמיחת התוצר.

במשבר של שנות ה-2000, גמישות ההכנסות ממסים ביחס לפער התוצר עמדה על 1.2<sup>18</sup>. במשבר של 2008 הגמישות הייתה גבוהה יותר, אך אופי המשבר היה שונה (פגיעה מצומצמת בפעילות המקרו כלכלית וירידה חדה בשוקי ההון). ממצא זה עקבי עם גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר של 1.6. על פי נתוני הגבייה בחודשים ינואר-יוני, ובהנחה כי ההכנסות ממסים מתקבלות בממוצע בפיגור של חודש ביחס לפעילות הכלכלית, גמישות ההכנסות ביחס לתוצר בחודשים אלו נאמדת ב-1.1. על פי הנתונים הזמינים לעת זו, הפגיעה בהכנסות ממסים הולכת ומצטמצמת ככל שמתרחקים מתקופת הסגר. לאור כך, לצורך עריכת התחזית לשנה שוטפות ולשנה הקרובה הנחנו גמישות של 0.9 בתרחיש התאוששות הדרגתית וגמישות של 1.1 בתרחיש החמרה. סבירות התחזית נבחנה בשני אופנים:

- הערכת הפגיעה בהכנסות לעומת התחזית המקורית, בהתאם לתרחישים. על סמך ניתוח זה, הכנסות המדינה ממסים ואגרות צפויות לרדת בכ-26-37 מיליארד ₪ בהשוואה לתחזית הקודמת, כאשר חלק ניכר מהפגיעה נרשם ברבעון השני של השנה.
- חישוב הפגיעה בהכנסות המדינה על ידי הפעלת מקדמים של משוואות אקונומטריות על נתונים מקרו כלכליים (פגיעה בתעסוקה, הצריכה ושוקי ההון).

#### תרשים 24: גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר, 1997-2019



\* נתוני הכנסות ממסים ללא התאמות, במונחים ריאליים.

<sup>18</sup> תוצאה זו מסתמכת על אמידת פער התוצר של ה-OECD. המחקר אשר נעשה ב-OECD מצא שגמישות הכנסות המדינה ביחס לפער התוצר של ישראל עומדת על 1.1, אך נתוני ההכנסות עליהם מתבסס המחקר כוללות גם הכנסות של המוסד לביטוח לאומי:

[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/adjusting-fiscal-balances-for-the-business-cycle\\_5jrp1g3282d7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/adjusting-fiscal-balances-for-the-business-cycle_5jrp1g3282d7-en)

השנה גם מתודולוגיית החיזוי של **הכנסות אחרות** היתה שונה מהרגיל. בשנים האחרונות, המוסד לביטוח לאומי נמצא בעודף תפעולי (הכנסות גדולות מהוצאות) והפקיד עודף זה, יחד עם תשלומי הריבית והקרן שקיבל, שנרשמו כחלק מההכנסות האחרות. היות שהפער שנוצר עקב הירידה בהכנסות והגידול בהוצאות המוסד לביטוח לאומי היה גבוה מהיקף התקבולים בגין הקרן והריבית, ההעברות לביטוח לאומי לקחו בחשבון כי בחלק מהתרחישים הארגון לא יפקיד עודפים כלל בשנת 2020. קיימת אי-ודאות גדולה שנובעת בעיקר ממצב הבריאותי, קצב התאוששות המשק, ובפרט בחזרה למעגל התעסוקה של העובדים המושבתים. במקביל לאי-ודאות בסביבה מקרו כלכלית, קיים חוסר ודאות לגבי הצעדים הנוספים שהממשלה תיישם.

הגידול בהוצאות המוסד לביטוח לאומי בתקופה הנוכחית מושפע בעיקר מהשיעור הגבוה של העובדים המושבתים והגידול במספר המובטלים ותשלומי דמי האבטלה בעקבות זאת, בהתאם לתחזיות שהוצגו לעיל בפרקים הקודמים והערכות שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי. יצויין כי במהלך השבועות האחרונים התקבלו מספר עדכונים מהמוסד לביטוח לאומי שהצביעו על צמצום בגרעון הצפוי ואפילו עודף קטן בשנת 2020.

בנוסף לפגיעה בהשקעות המוסד לביטוח לאומי אנו חוזים ירידת הכנסות בתת-סעיפים אחרים בעקבות הפגיעה בתוצר והשינוי בקצב האינפלציה. הירידה משקפת בעיקר פגיעה ברווחים של חברות ממשלתיות ובתמלוגים. ביחס לתחזית שנערכה בינואר 2020, תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2020 עודכנה כלפי מטה ב-26-24 מיליארד ₪.

#### **סיכום תחזית הכנסות המדינה לשנת 2020**

בעקבות משבר הקורונה, תחזית ההכנסות בשנת 2020 עודכנה כלפי מטה ביחס לתחזית הנומרטור של חודש ינואר 2020 בכ-63-50 מיליארד ₪, בהתאם לתרחיש. בשנת 2021 ההכנסות ממסים צפויות לחזור לסביבת ההכנסות של שנת 2019, בדומה להתפתחות בפעילות הכלכלית במשק. במקביל, הפגיעה בהכנסות האחרות צפויה להצטמצם משמעותית.

לסיכום, להלן עדכון התחזית ההכנסות ממסים והכנסות אחרות לשנת 2020

**טבלה 8: תחזית הכנסות לשנת 2020**

2020			
נומרטור יוני 20	נומרטור ינואר 20		
תרחיש החמרה	תרחיש התאוששות הדרגתית		
293.1	303.7	330.2	סך הכנסות ממסים
156.3	163.8	176.8	מסים ישירים
130.4	133.4	146.5	מסים עקיפים
6.4	6.5	6.9	אגרות
5.2	7.2	31.1	סך הכנסות אחרות
<b>298.3</b>	<b>310.9</b>	<b>361.3</b>	<b>סך הכנסות</b>
			<b>פער לעומת פרסום ינואר 2020</b>
-37.1	-26.5		סך הכנסות ממסים
-25.9	-23.9		הכנסות אחרות
-63.0	-50.4		סך הכנסות

הערה: ייתכנו פערים לאור עיגולי ספרות.

\*ייתכנו השקעות המוסד לקריאת סוף השנה לאור פערי העיתוי בהתאם להחלטות משרד האוצר.

**השפעת צעדי מדיניות על התחזיות לשנים 2021 עד 2023**

צעדי המדיניות אשר נכללו בתחזית הנוכחית משפיעים על בסיס המס, ולכן ישפיעו על תחזית ההכנסות לשנים הבאות.

**השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה**

(במיליוני ₪)

2021	סה"כ
<b>610</b>	
<b>-330</b>	<b>א. מסים ישירים</b>
60	1 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
-500	2 סוף הוראת השעה שהעלתה את מס הרכישה לדירות נוספות ב-2015-2020
110	3 היטל מעסיקים של עובדים זרים בחקלאות
<b>940</b>	<b>ב. מסים עקיפים</b>
420	1 צמצום הסדר סולר
-80	2 מכס - הפחתות בהתאם לכבילות מול WTO ומוצרי חלב

600	3	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב היברידי וחשמלי
0	ג.	אגרות

### עדכון לגבי השנים 2021 עד 2023

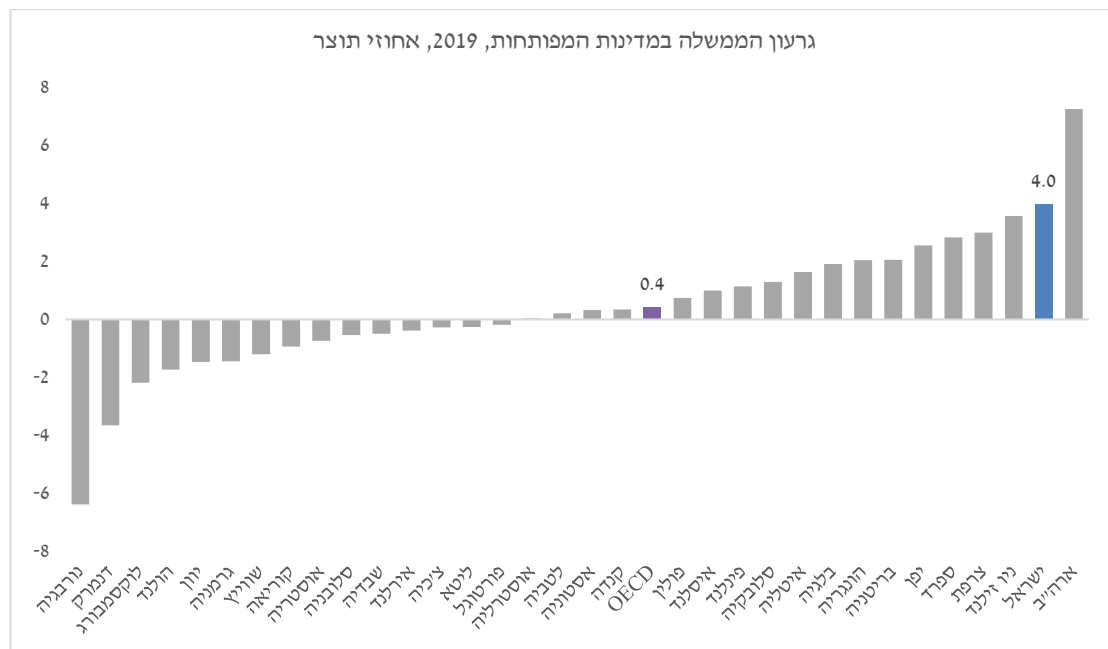
תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנים 2021 עד 2023 מתבססת על התחזית העדכנית של 2020 ומניחה חזרה הדרגתית לגמישות נורמטיבית של הכנסות ממסים ואגרות ביחס לצמיחה. כמו כן, ההכנסות הושפעו מהעדכונים בקצבי הצמיחה ושינויי המחירים בשנים הרלוונטיות. תחזית ההכנסות האחרות לשנים 2021 עד 2023 עודכנה כלפי מטה באופן משמעותי ביחס לתחזית הנומרטור של חודש ינואר 2020. הירידה נובעת בעיקר מפגיעה בהכנסות מתת-הסעיף של השקעות המוסד לביטוח לאומי לאור הגידול בתחזית האבטלה. הפער בין התרחישים נובע בעיקר מהתחזיות להיקף החזרה למעגל התעסוקה של העובדים המושבתים, מספר המועסקים במשק, השכר הממוצע והאינפלציה בתרחישים השונים.

### טבלה 9: הגבייה הצפויה בטווח הבינוני-ארוך, לא כולל יישום צעדי מדיניות ושינויי חקיקה (מיליארדי ₪)

2023		2022		2021		שנת תקציב רלבנטית:
פרסום נוכחי	פרסום קודם	פרסום נוכחי	פרסום קודם	פרסום נוכחי	פרסום קודם	מועד פרסום
תרחיש החמרה	תרחיש התאוששות הדרגתית	תרחיש החמרה	תרחיש התאוששות הדרגתית	תרחיש החמרה	תרחיש התאוששות הדרגתית	
332.3	355.8	375.4	315.6	302.1	321.8	הכנסות ממסים
29.2	32.3	33.4	22.4	8.0	21.2	הכנסות אחרות
361.5	388.1	408.8	338.0	310.1	343.0	סך ההכנסות

## גירעון תקציבי והחוב הנגזר ממנו

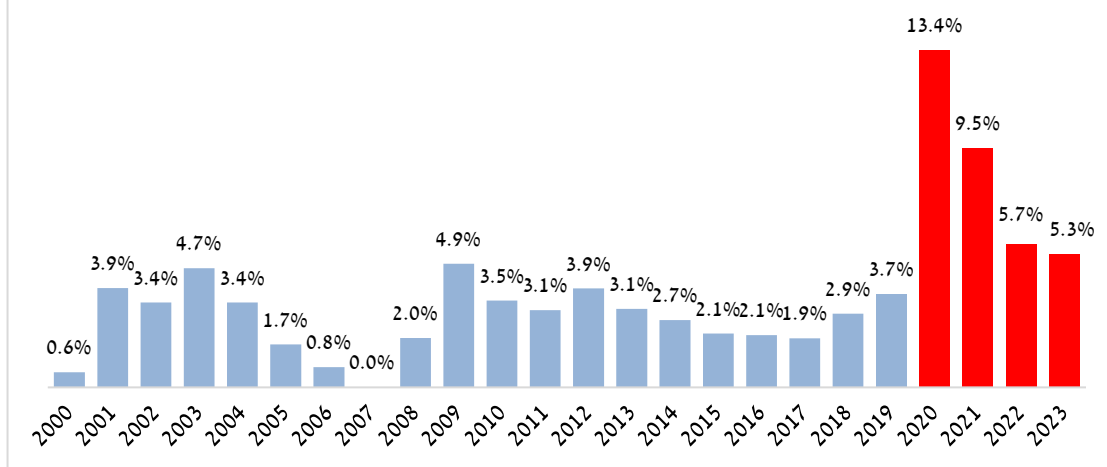
בשנים האחרונות, טרום משבר הקורונה, ההוצאה התקציבית גדלה מעבר לקצב הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי, שיעורי המס הורדו וכתוצאה מכך גדל הגירעון התקציבי והמבני. המדיניות הפיסקלית הפרו-מחזורית שננקטה הביאה לכך שרמת הגרעון הייתה גבוהה בהשוואה בינלאומית והיותה תנאי פתיחה מאתגר בכניסה למשבר. זאת בעוד במחצית ממדינות ה-OECD נרשם עודף תקציבי ובממוצע גרעון של 0.4 אחוזי תוצר בלבד.



מקור: OECD

בתרחיש התאוששות הדרגתית, **הגירעון יעלה ל-13.4% תוצר בשנת 2020** עקב הירידה בהכנסות המדינה, גידול בהוצאות בגין דמי אבטלה וההוצאות התקציביות בגין התכניות הכלכליות שעליהן הכריזה הממשלה בהיקף של 6% תוצר עבור שנת 2020. בתרחיש החמרה, הגירעון צפוי לגדול לכ-14.6% בשנה הנוכחית. בשנת 2021 הגרעון צפוי לעמוד על כ-9.5% עקב ביצוע הוצאות בגין התכנית הכלכלית בהיקף של 3.0% תוצר. בשנת 2022 ובשנת 2023, על אף שלא מתוכננות כעת הוצאות בגין תכניות סיוע בגין הקורונה צפויים גרעונות משמעותיים ביחס לשנים האחרונות שנובעים מהפער בגידול בהיקף מחויבויות הממשלה בתכנית התקציב לעומת רמת התוצר וההכנסות בתחזית העדכנית.

גרעון תקציבי בתרחיש התאוששות הדרגתית, כולל הוצאות קורונה, 2020-2000

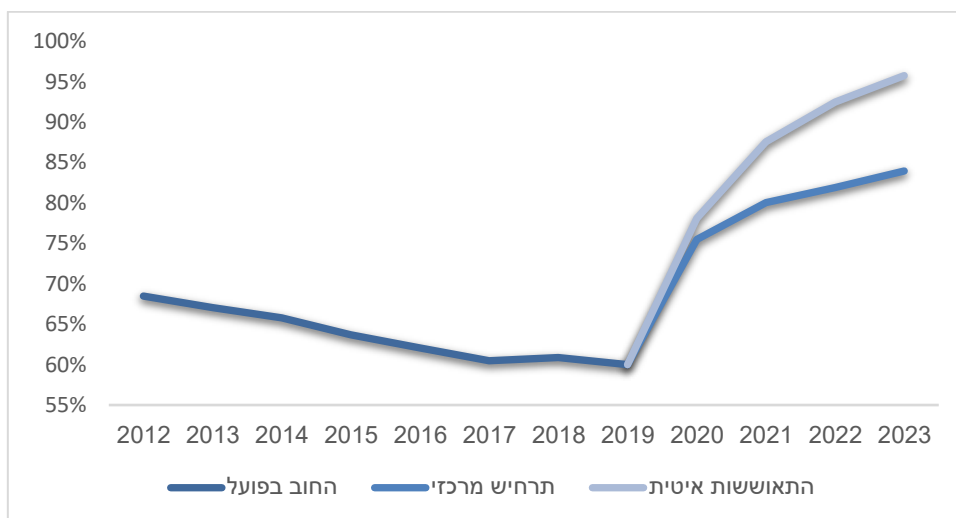


מקור: משרד האוצר

**הגידול בגרעון הצפוי לשנת 2020 בעקבות המשבר, גבוה בהשוואה בינלאומית.** הגידול בגרעון מורכב הן מהירידה הצפויה בהכנסות המדינה והן מעלייה בהוצאות בגין תכניות הסיוע. עקב תנאי הפתיחה של המשק והגידול בגרעון בשנת 2020 רמת הגרעון תמשיך להיות גבוהה בהשוואה בינלאומית, בשליש העליון מבין המדינות המפותחות וזאת על אף תנאי הפתיחה הטובים של מדינת ישראל בכניסה למשבר: היקף מינוף נמוך, הרכב ענפי שאינו חשוף להשפעות המשבר והתמודדות עם זעזועים ריאליים דומים בשנים הקודמות.

בהתאם, בתרחיש התאוששות הדרגתית, ללא ביצוע צעדי התכנסות, יחס החוב תוצר צפוי לעלות ל-75.5% בשנת 2020, 80.8% בשנת 2021, 82.7% בשנת 2022 וכ-84.7% בשנת 2023. עלייה זו בחוב מהווה שינוי דרמטי במגמת ירידת יחס החוב תוצר בשנים האחרונות עד ל-60% בשנת 2020 וחזרה לרמות החוב החריגות בתחילת שנות ה-2000. יצוין כי בתרחיש החמרה בשנת 2020 החוב יעלה לכ-78.1% ולכ-96.5% בשנת 2023.

תרשים 10: סימולציה ליחס החוב תוצר (2012-2023)



מקור: אגף תקציבים ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית.

לפי הסימולציה, העלייה הצפויה השנה ברמת החוב-תוצר בישראל תמחק יותר מעשור של שיפור במדד זה. אף על פי שישנה הצדקה כלכלית למימון הגדלת ההוצאה באמצעות עליית החוב בשל המשבר, חשוב לזכור כי נוכח הצפי להימשכותו והתנאים הגיאו פוליטיים ישנה חשיבות לשמור על רמת חוב שתאפשר מרחב פעולה לממשלה להתמודדות עם סיכונים נוספים. שמירה על מרחב פיסקאלי לצורך המשך ההתמודדות עם המשבר הכלכלי והבריאותי תספק אמינות בנוגע למקורות התקציביים של הממשלה לאורך זמן. הספרות המקצועית מוצאת כי המכפילים הפיסקאליים נוטים להיות גבוהים יותר ככל שהמרחב הפיסקאלי רחב יותר (Auerbach and Gorodnichenko, 2014; Huridom et al, 2016). עלייה של יחס החוב תוצר בסביבה המאופיינת בחוסר וודאות גבוהה עלולה להביא לעליית פרמיית הסיכון של המדינה ועל ידי כך לייקר את עלויות האשראי לממשלה ולמגזר הפרטי ולדחוק השקעות, באופן שמחייב בחירת צעדים בעלי האפקטיביות המירבית.

## **סיכונים לתחזית**

### **מאקרו**

מספר גורמים עשויים להביא להתפתחויות שונות ולסטיות מתחזית הצמיחה כאשר הגורם המשפיע ביותר הוא מגפת הקורונה. חוסר הוודאות בנוגע להתפתחות הנגיף בעולם, חששות מגל נוסף והיקף הנזק שטרם התגלה יכולים להשפיע בצורה משמעותית יותר על הסחר העולמי, שוקי ההון וההשקעות. הצורך הפיסקאלי הנרחב בעקבות הפגיעה הכלכלית עלול לייצר רמות גבוהות של חובות ממשלתיים (בפרט בגוש האירו) ויקשה עליהן לממן את חבילות הסיוע במצב של מיתון ממושך מהצפוי. לעומת זאת, במידה וימצא חיסון לנגיף הדבר יסייע להתאוששות מהירה של הכלכלה המקומית והעולמית. כמו כן, התאוששות מהירה מהצפוי בארה"ב צפויה לתרום לצמיחת ענף ההיי טק בישראל ולפגיעה קטנה יותר.

### **מלחמת הסחר**

אנו עדים להחרפה מסוימת במתיחות הסחר בין שתי המדינות שעלולה לאיים על ההסכם האחרון שנחתם. החרפה במלחמת הסחר עלולה להרע את קצב ההתאוששות בסחר העולמי ולהיות מורגשת בכלכלה הישראלית דרך הביקוש לסחורות ורכיבים אלקטרוניים או פגיעה ביכולת המימון של חברות טכנולוגיה.

בטווח הבינוני-ארוך, קיימים סיכונים ממשיים לכלכלה כתוצאה מירידה בהשקעות בהון פיזי ובביקוש למוצרי השקעה. קיים חשש משמעותי מתהליך של דה-גלובליזציה ומעבר למדיניות פרוטקציוניסטית שתשית עלות נוספת על הפירמות, וכתוצאה מכך תבטל את היתרון היחסי של המדינות ואת יתרונותיו של הסחר הבינלאומי. פירמות אינן מעוניינות לקבל החלטות השקעה ארוכות טווח ולכן כושר הייצור העתידי והתעסוקה עלולים להיפגע. כלומר, יתכן והזעזועים בכלכלה הגלובלית אינם רק מחזוריים אלא גם מבניים.

### **גלים נוספים של המחלה**

גלים נוספים של נגיף הקורונה לקראת החורף יגררו השבתות נוספות של הכלכלה העולמית ועשויים להוות נקודת אל חזור לענפים מסוימים. מצב כזה יוביל לגידול נוסף בפרמיית הסיכון של החברות, לשיעור גבוה יותר של אלה המגיעות לחדלות פירעון ולפיטורים נוספים של עובדים.

תרחיש כזה יגביר את האתגרים של המערכת הבנקאית בעולם ועלול לגרום למשבר פיננסי. אלה יביאו להרעה נוספת בארה"ב, בסחר העולמי ובשוקי ההון ויחריפו את הנזק הכלכלי בישראל.

### **מקומי**

תרחיש ההתאוששות המהירה מניח כי הפגיעה בצמיחה הפוטנציאלית תהיה מתונה וקצרת טווח, בעוד שהתרחיש הפסימי יותר צופה פגיעה גדולה יותר בקצב הפוטנציאלי. קיים קושי מהותי לחזות את קצב ההתאוששות בסביבת אי וודאות כה גדולה, בפרט באפשרות לגל תחלואה נוסף. כמו כן, אי יציבות פוליטית וסיכונים גיאופוליטיים עלולים להביא לסטייה מהתחזית כלפי מטה. לעומת זאת, ייתכן וקצב דעיכת המחלה יהיה מהיר מההערכות וכך גם החזרה לרמות הפעילות טרום המשבר.

### **פיסקאלי**

כמתואר במסמך, יחס החוב תוצר בישראל צפוי לעלות באופן משמעותי, בדגש על תרחיש של חמרה. כמו כן, ירידת התוצר וההכנסות במקביל לתוואי עליית ההוצאות הקיים יביאו לעלייה בגרעון המבני ועלולים לצמצם את מרחב הפעולה ולהשפיע על תפיסת סיכון המדינה.

### **פגיעה מבנית בשוק העבודה**

קיים חוסר וודאות לגבי קצב החזרה של עובדים מחל"ית. כמו כן, לא ברור מה יהיה שיעור העובדים שפוטרו מתוכם. הצמיחה הצפויה תלויה במידה רבה בהתאוששות של שוק העבודה. ייתכן ושינוי מבני בשוק העבודה יעלה את האבטלה בשווי משקל בטווח הבינוני ויעיב על ההתאוששות של הצריכה הפרטית.