

# מדינת ישראל

## משרד האוצר - אגף תקציבים

ר' בחשון התשע"ח  
26 באוקטובר 2017  
תק. 2017-9089

### דו"ח לעניין עמידה במגבלות הפיסקאליות לשנת 2018

בהתאם להוראות סעיף 3(ב) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן – **חוק היסוד**), על הממשלה להניח על שולחן הכנסת דוח לעניין קיום הפרשים אל מול המגבלות הפיסקאליות לשנת 2018 (להלן – **דו"ח הפרשים**), הכולל עבור שנת 2018 נתונים אודות: תחזית ההוצאה הממשלתית, סכום ההוצאה הממשלתית המותרת, תחזית הכנסות המדינה הצפויות, תחזית הגירעון, סכום הגירעון המותר, תחזית הצמיחה הצפויה של התוצר המקומי הגולמי וכן הפרשים, ככל שישנם, בין תחזית ההוצאה או תחזית הגירעון למגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**).

#### עדכון תמונת המצב לשנת 2018

תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 אושר בממשלה, במתכונת של תקציב דו-שנתי, ביום 11 באוגוסט 2016. בהתאם לכך הנתונים עליהם מתבסס התקציב המאושר לשנת 2018 גובשו כשנה וחצי לפני תחילתה של שנת התקציב.

הוראות סעיף 3(ב) לחוק היסוד קובעות כי הממשלה נדרשת לעדכן את הכנסת בנוגע לשינויים במשתנים העיקריים הנוגעים לתקציב המדינה כאמור בהתאם למפורט בחוק היסוד ובחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016, וזאת לאור פרק הזמן המשמעותי שיחלוף בין מועד גיבוש תקציב המדינה לשנת 2018 לבין תחילת העבודה לפיו.

מסמך זה, המוגש בצמוד לתכנית הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021, מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקאלית לשנת 2018 תוך התייחסות לשינויים העיקריים שהתרחשו ממועד בניית התקציב לשנה זו ועד למועד פרסום המסמך.

**תחזית הוצאות התקציב לשנת 2018** – תקציב המדינה ללא החזרי חוב וללא תקציב ההתאמות בגובה 3.5 מיליארד ש"ח, עומד על 373.2 מיליארד ש"ח בשנת 2018. עדכון תמונת המצב לשנת 2018 מצביע כי ללא ביצוע צעדי התאמה, תחזית ההוצאה הצפויה ללא החזרי חוב עומדת על 373.5 מיליארד ש"ח גידול של כ-0.3 מיליארד ש"ח מעבר לתקציב המאושר.

עיקרי השינויים בתחזית ההוצאה לשנת 2018 נובעים מסיבות המפורטות להלן: עלות גבוהה מהצפוי ביישום תיקוני חקיקה להגדלת תשלומים לניצולי שואה ובני זוגם והוראות מנהליות שהרחיבו את היקף האוכלוסיות הזכאיות לקצבאות ומענקים; מימון גירעונות קופות החולים; עדכון תזרים תכנית החומש לבינוי כיתות לימוד; עלייה גדולה מהצפוי במספר התלמידים הזכאים לחינוך מיוחד; עדכון תזרים העלויות התקציביות של פרויקטי דיור ביטחוניים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2392 מחודש ינואר 2015; עדכון תזרים תשלומי הריבית והחזר קרן הביטוח הלאומי; עדכון תחזית תשלומי מענק עבודה (מס הכנסה שלילי); הארכת תכנית מחיר

למשתכן; עדכון תזרימי פיתוח לפרויקטים בתחומי התחבורה, המים והתיירות; עדכון עלויות בגין חקיקת החוק הביומטרי; ועדכון תזרים תשלומי גמלאות.

יצוין כי בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1879 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה **"הסדרת התקציב המועבר מקרן קיימת לישראל לטובת פיתוח ודיור"**, ובדומה להנחות שנלקחו במועד בניית התקציב המקורי לשנת 2018, עדכון זה של תחזית ההוצאה מביא בחשבון קבלת סך של 1 מיליארד ש"ח מקק"ל בשנת 2018, וזאת בהתאם לסעיף מס' 1.3 בהחלטה האמורה. עוד יצוין כי במידה ולא יועבר הסכום האמור, כולו או חלקו, אזי ההפרש ימומן בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 להחלטת הממשלה האמורה. בנוסף, יצוין כי ביחס לפרויקט בטחוני מסוים ההנחה היא שבשנת 2018 תקציב בסך של כ- 1.2 מיליארד ש"ח יתקבל מסכומים חוץ תקציביים וככל שהסכום או חלקו לא יגיע מאותו מקור או שבשל הגעתו יוצרו עלויות נוספות, הסכומים ימומנו מתקציב הביטחון כך שבגין פרויקט זה לא ניתן להניח בשלב זה חריגה מההוצאה.

**הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה לשנת 2018** – תחזית הוצאות הממשלה המובאת במסמך זה עבור שנת 2018 כוללת רק עדכון של היקף המחויבויות הידועות נכון למועד פרסום דוח זה. משכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות אשר לא התקבלה לגביהן החלטה בעלת תוקף מחייב לשנים 2018 ואילך. כך למשל, לא נלקחה בחשבון עלות הארכת סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים ("צהרונים") במהלך שנת 2018, וזאת לנוכח החלטת הממשלה מס' 2659 מיום 21 במאי 2017 שקבעה מימון בעניין זה רק לשנת 2017.

**תחזית ההכנסות לשנת 2018** – תחזית ההכנסות המקורית לשנת 2018 עומדת על 337.8 מיליארד ש"ח מהם 307.2 מיליארד ש"ח הם הכנסות ממיסים ואגרות ו-30.6 מיליארד ש"ח הם הכנסות אחרות. עדכון תמונת המצב לשנת 2018 מצביע כי ללא ביצוע צעדי התאמה, תחזית ההכנסות העדכנית הצפויה לשנת 2018 היא 339.5 מיליארד ש"ח, שמהווים גידול של כ-1.7 מיליארד ש"ח מעבר לתקציב המאושר.

עיקרי השינויים בתחזית ההכנסה לשנת 2018 נובעים מהסיבות המפורטות להלן: גידול בתחזית הכנסות ממיסים כתוצאה מגביית מיסים עודפת בשנת 2017, אשר צפויה להמשיך גם בשנת 2018; קבלת הכנסות חד פעמיות ממיסוי עסקאות למכירת חברות; הפחתת נקודות זיכוי ומכסים במסגרת תכנית "משפחה נטו"; ירידה של כ-0.7 בתחזית ההכנסות האחרות כתוצאה מאי קבלת הכנסות מחברה ביטחונית ושינוי בהיקף התשלומים מהמוסד לביטוח לאומי.

**תחזית הצמיחה לשנת 2018** – תחזית הצמיחה המקורית לשנת 2018 עומדת על 2.9%. תחזית הצמיחה המעודכנת לשנת 2018 עומדת על 3.2%. עיקרי השינויים בתחזית הצמיחה נובעים מגידול צפוי ביצוא הסחורות, בין היתר, לאור השלמת עבודות השדרוג במפעל אינטל שצפוי להגדיל את היקף היצוא שלו, והגידול הצפוי בהיקף התרחבות הצריכה הפרטית. מאידך התחזית למחירי התוצר ירדה ממועד התקציב כך שהשינוי בתחזית התוצר הנומינלי זניח.

**הפרשים לעומת המסגרות הפיסקאליות** – בהתאם למפורט לעיל, נכון למועד זה, קיים בשנת 2018 הפרש בתחזית ההוצאה בהיקף תקציבי של כ-0.3 מיליארד ש"ח ולא קיים כל הפרש בתחזית הגירעון לשנה זו, והכל בהתאם למפורט בדו"ח ההפרשים שלהלן:

הפרש	תחזית הוצאה 2018	תקציב מקורי 2018	
	376.7	376.7	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
0.3	373.5	373.2	מזה: הוצאה בחוק התקציב המקורי / תחזית הוצאה
-0.3	3.2	3.5	מזה: תקציב פנוי לפי חוק ההתאמות
	376.7	376.7	סה"כ תקציב מקורי / תחזית הוצאה
0	0.4	0.4	הוצאות אשראי
0	376.3	376.3	הוצאה לחישוב מגבלת הגירעון
-----	-----	-----	-----
1.7	339.5	337.8	תחזית הכנסות המדינה
2.4	309.6	307.2	מזה: תחזית הכנסות ממסים ואגרות
-0.7	29.9	30.6	מזה: תחזית הכנסות אחרות
-----	-----	-----	-----
-1.7	36.8	38.5	גירעון חזוי לפי מגבלת ההוצאה / תחזית ההוצאה
-----	-----	-----	-----
	1,309	1,307	תחזית תוצר
	2.9%	2.9%	גירעון מותר באחוזי תוצר
-0.1%	2.8%	2.9%	גירעון תוצאתי

בהתאם להוראות סעיף 1(א)(3) לחוק היסוד וסעיף 3 לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק ההתאמות**), בחוק התקציב לשנים 2017 ו-2018 נקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 שעומד על סך של 3.5 מיליארד ש"ח (להלן – **תקציב התאמות**), ועל הממשלה להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות עד ליום 10 בדצמבר 2017.

עם זאת, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד ו- 4(ב) לחוק ההתאמות, אם קיים הפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2018 (להלן – **הפרש ההוצאות**), או אם עלתה תחזית הגירעון לשנת 2018 לסכום הגירעון המותר לשנת 2018, יראו את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום הנדרש לכיסוי ההפרש האמור.

מאחר שבהתאם למפורט לעיל, הפרש ההוצאות עומד על 0.3 מיליארד ש"ח, יראו את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום האמור, כך שתקציב ההתאמות לעניין שנת 2018 יעמוד על 3.2 מיליארד ש"ח. מובן כי בהפחתה זו יש כדי לכסות את הפרש ההוצאות במלואו.