

## עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), ולהוראות סעיף 72(7) לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 עד ליום 1 בנובמבר 2017. תכנית תקציב תלת-שנתית זו מתייחסת לשנים 2019 עד 2021.

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 (להלן – **התאמות בצד ההוצאה**) ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר (להלן – **התאמות בצד ההכנסה**).

בנוסף, כוללת התכנית פירוט על היעדים הפיסקליים של הממשלה, המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממסים.

בהתאם לסעיף 40א לחוק, החל מחודש ינואר 2016, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מינהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של ההכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. הוראה זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים 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>.

---

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

## התכנית הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2021

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

מחקרים של גופים בין-לאומיים שונים וביניהם קרן המטבע הבין-לאומית (IMF), מראים כי היכולת של ממשלות להגדיל הוצאה באירועי משבר, פוחתת כאשר תנאי הפתיחה טרם המשבר חלשים יותר. כפועל יוצא, הפסדי התוצר בעת משבר במשק בעל תנאי פתיחה פיסקליים נחותים, עשויים להיות גבוהים בשיעורים ניכרים ממשק שהיטיב להיערך מבעוד מועד למשבר הכלכלי. הדבר אף עשוי להשליך על היקף העלייה בשיעור הבלתי מועסקים במשק וכן על משכי הזמן שייקח לכלכלה להתאושש מהמשבר.

על-פי התחזיות הקיימות לגבי מחויבויותיה התקציביות של הממשלה ולגבי הכנסות המדינה לשנים 2019-2021, לצורך עמידה במגבלות הפיסקליות, יידרשו בכל אחת מהשנים האמורות צעדי התאמה הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, וזאת בהתאם למתואר בטבלה שלהלן.

שנת 2021	שנת 2020	שנת 2019	
428.6	413.5	398.8	סך הוצאות הממשלה
420.7	407.2	393.3	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----	
8.0	6.2	5.5	התאמות נדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
-----	-----	-----	
420.3	406.8	392.8	הוצאה לחישוב מגבלת הגירעון
383.9	367.6	353.5	תחזית הכנסות המדינה
-----	-----	-----	
36.4	39.2	39.3	גירעון חזוי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה
29.9	32.2	34.3	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----	
6.5	7.0	5.0	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר
-----	-----	-----	
14.4	13.3	10.5	סך צעדי התכנסות נדרשים
2.00%	2.25%	2.50%	גירעון מותר באחוזי תוצר
3.0%	3.2%	3.3%	גירעון תוצאתי ללא ביצוע צעדי התאמה

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2018 לבין 2021 יעמוד על כ-14.6 מיליארד ש"ח, כך שתקציב המדינה צפוי לגדול מכ-376.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018, לכ-393.3 מיליארד ש"ח בשנת 2019, לכ-407.2 מיליארד ש"ח בשנת 2020, ולכ-420.7 מיליארד ש"ח בשנת 2021. הגידול האמור משקף גידול ריאלי ממוצע שנתי בהוצאות הממשלה של כ-3.6 אחוזים בין השנים 2018 עד 2021. האמור בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת על כ-2.7 אחוזים בשנה ולחריגות מנוסחה

זו, בגובה 2.0 אחוזים ו-0.7 אחוזים לשנים 2019 ו-2020, בהתאמה. חריגות אלו עוגנו בחוק המסגרות במסגרת הליך אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018.

הוצאות הממשלה בשנים 2019 עד 2021 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט, הסכמים המחייבים את המדינה, סיכומים תקציביים בין משרדי ממשלה, וכן עתודה לטובת הוצאות שאינן עולות על ההיקף התקציבי המוגדר בסעיף 3ג(ד) לחוק יסוד: משק המדינה, והכל בהנחה שהממשלה שומרת על רמת הפעילות הנוכחית שלה.

היקף הוצאות הממשלה בשנים 2019 עד 2021 מהווה את היקף המחויבויות הידועות, נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים. במילים אחרות, הנתונים מוצגים בהנחת עמידה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, הקובע כי במצב הקיים של חריגה מהמגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אין לקבל החלטות על מחויבויות חדשות ללא נקיטה בפעולה מאזנת.

ללא שינויי מדיניות, הגידול השנתי הממוצע בהיקף מחויבויות הממשלה בשנים 2018 עד 2021 עומד נכון להיום על כ-17.3 מיליארד ש"ח, כך שהיקף מחויבויות הממשלה צפוי לגדול מכ-376.7 מיליארד ש"ח בשנת 2018, לכ-399.8 מיליארד ש"ח בשנת 2019, לכ-413.5 מיליארד ש"ח בשנת 2020, ולכ-428.6 מיליארד ש"ח בשנת 2021.

משכך, על מנת לעמוד במגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות, בהתאם למצב הקיים, תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההוצאה בהיקף של כ-5.5 מיליארד ש"ח בשנת 2019, כ-6.2 מיליארד ש"ח בשנת 2020 וכ-8.0 מיליארד ש"ח בשנת 2021. בהתאם לאמור, אם יבוצעו צעדי התאמה פרמננטיים בצד ההוצאה בהיקף של כ-5.5 מיליארד לשנת 2019, יידרשו בשנת 2020 צעדי התאמה נוספים בצד ההוצאה בהיקף של כ-0.7 מיליארד ש"ח. מעבר לביצוע צעדי ההתאמה הפרמננטיים לשנים 2019 ו-2020 כאמור לעיל, בשנת 2021 יידרשו צעדי התאמה נוספים בהוצאה בהיקף של כ-1.8 מיליארד ש"ח.

יצוין כי היקף צעדי ההתאמה הנדרש לשנות התקציב העתידיות 2019 עד 2021, ובפרט לשנים 2019 ו-2020, נמוך ביחס לצעדי ההתאמה אשר נדרשו בעבר, וזאת לנוכח השינויים המתוארים במגבלת ההוצאה ולנוכח אי-קבלת החלטות תקציביות חדשות לשנת 2019 ואילך, ללא נקיטה בפעולה מאוזנת.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה של הוצאות הממשלה בתחומים האזרחיים או בתחומים הביטחוניים. עוד יצוין כי ככל שהממשלה תנקוט צעדי התייעלות אפקטיביים, תתאפשר הפחתה בהוצאות הממשלה ללא פגיעה ברמת השירותים הניתנת לאזרח. בנוסף לכך, ככל שהממשלה תקבע תקרת גירעון נמוכה יותר מזו הקבועה כיום בחוק המסגרות ותעמוד בה, כך נטל תשלומי הריבית בגין החזרי חוב בשנים הבאות יפחת באופן שיווצר חיסכון תקציבי, אשר ימתן את הצורך לבצע הפחתות בתקציבים האזרחיים או באלו הביטחוניים.

מעבר לצעדי ההתכנסות הנדרשים לצורך עמידה במגבלת ההוצאה, על מנת לעמוד בתקרת הגירעון הקבועה בחוק המסגרות תידרש הממשלה לבצע צעדי התכנסות בצד ההכנסה או צעדי התכנסות נוספים בצד ההוצאה בהיקף של כ-5.0 מיליארד ש"ח בשנת 2019. לאחר ביצוע צעדי התאמה פרמננטיים כאמור יידרשו בשנת 2020 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-2.8 מיליארד

ש"ח. מעבר לביצוע צעדי ההתאמה הפרמננטיים לשנים 2019 ו-2020 כאמור לעיל, יידרשו בשנת 2021 צעדי התאמה נוספים בהיקף של כ-1.1 מיליארד ש"ח.

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

#### הוצאות הממשלה בטווח הבינוני (במיליארדי ש"ח)

שנה	2019	2020	2021
<b>סך הוצאות הממשלה</b>	<b>398.8</b>	<b>413.5</b>	<b>428.6</b>
הביטחון והסדר הציבורי	87.4	89.2	91.1
השירותים החברתיים	174.6	182.4	191.3
תשתיות	29.1	30.7	32.0
משרדי המטה	20.7	20.6	20.9
ענפי המשק	10.1	10.0	9.6
החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)	52.5	54.8	56.4
הוצאות אחרות	24.2	25.8	27.2
<b>מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות</b>	<b>393.3</b>	<b>407.2</b>	<b>420.7</b>

## עיקרי השינויים בתכנית הרב-שנתית

להלן השינויים בסך ההתאמות הנדרשות בשנות התכנית הרב-שנתית, בין הפרסום בחודש מאי 2017 של תכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020 (להלן – **הפרסום הקודם**) לעדכון המבוצע כעת בחודש נובמבר 2017 עבור השנים 2019 עד 2021 (להלן – **הפרסום הנוכחי**). כפי שיובהר בהמשך, השינוי, בהשוואה בין שנות תקציב שנכללו בפרסום הקודם ונכללות גם בפרסום הנוכחי, בסך ההתאמות נובע משינוי בהנחות לגבי היקף הוצאות הממשלה, היקף ההכנסות וגודל התוצר בכל אחת מהשנים האמורות.

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

2020	2019	(במיליארדי ש"ח)
12.6	10.2	<b>היקף התאמות נדרשות בפרסום הקודם (מאי 2017)</b>
3.5	1.6	השינוי בהיקף ההתאמות בצד ההוצאות*
-3.1	-1.7	השינוי בהיקף ההתאמות בצד ההכנסות*
0.3	0.3	שינוי בעיה בגין השפעת תוצר
13.3	10.5	<b>היקף התאמות נדרשות בפרסום נוכחי (נוב' 2017)*</b>

\* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות

בהמשך יפורטו עיקרי השינויים בתחזית ההוצאות וההכנסות בין הפרסום הקודם לפרסום הנוכחי, לרבות האופן שבו התבצעה ההתכנסות למסגרות החוקיות המותרות.

### התכנסות למסגרות התקציב לשנים 2019 עד 2021 ועיקרי השינויים בצד ההוצאה

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

במהלך התקופה שחלפה בין הפרסום הקודם של התכנית הרב-שנתית שכלל את השנים 2019 עד 2020 לבין הפרסום הנוכחי, בין היתר, התבהרו נתונים נוספים לגבי קצבי ביצוע של פרויקטים ותכניות הנמצאים בשלבי מימוש שונים, בוצעו עדכונים לתחזיות מדדי המחירים, וכן נוצרו לממשלה עלויות תקציביות, אשר נוגעות למימוש פסקי דין והתחייבות חוזיות.

להלן יפורטו עיקרי השינויים בהיקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה כתוצאה מהשינויים במגבלת ההוצאה המותרת וכן בסך ההוצאות הצפויות לשנים 2019 עד 2020.

2020	2019	(במיליארדי ש"ח)
2.7	3.8	<b>היקף התאמות נדרש בצד הוצאה בפרסום הקודם (מאי 2017)</b>
2.0	0.6	שינוי הנובע מתיקון מגבלת ההוצאה
1.5	1.0	שינוי הנובע מהיקף ההוצאה הממשלתית
6.2	5.5	<b>היקף התאמות נדרש בצד הוצאה בפרסום נוכחי (נוב' 2017)*</b>

\* הבדלים בסכומים המצרפיים נובעים מעיגול ספרות.

בשנים 2019 ו-2020 היקף ההתאמות הנדרש בצד ההוצאה גדל בכ-1.6 מיליארד ש"ח ובכ-3.5 מיליארד ש"ח, בהתאמה, מעבר להיקף ההתאמות הנדרש בפרסום הקודם. הגידול בהיקף ההתאמות הנדרש נובע מעדכון נתוני נוסחת מגבלת ההוצאה אשר הוביל לעדכון קל כלפי מטה, בהיקף ההוצאה המותרת, של כ-0.6 מיליארד ש"ח בשנת 2019 וכ-2.0 מיליארד ש"ח, במצטבר, בשנת 2020. כמו כן, הגידול האמור נובע מהתבהרות נתונים נוספים לגבי קצבי ביצוע של פרויקטים ותכניות הנמצאים בשלבי מימוש שונים, עדכונים לתחזיות מדדי המחירים, וזאת לעומת המידע שהיה מצוי במועד הפרסום הקודם, וכן היווצרות של עלויות תקציביות שנוגעות למימוש פסקי דין והתחייבות חוזיות.

**לעניין מדד המחירים לחישוב מגבלת ההוצאה:** במהלך תיקון חוק המסגרות שהתקבל בכנסת בחודש נובמבר 2016 נקבע שינוי מתודולוגי באופן הצמדת מגבלת ההוצאה, כך שהחל משנת 2019 חישוב מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה לוקח בחשבון את ממוצע שלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לאותה שנת תקציב (לדוגמה: עבור התקציב לשנת 2019 יילקחו בחשבון המדדים עבור השנים 2015, 2016 ו-2017). לנוכח התיקון האמור, לעומת הפרסום הקודם ירדו התחזיות עבור המדדים האמורים שישמשו עבור חישוב מגבלת ההוצאה וזאת כפי שמוצג בטבלה שלהלן [יובהר כי תחזיות המדדים בחלק זה מבוססות על התחזיות אשר נערכו במשרד האוצר בחודשים אפריל 2017 (פרסום קודם) ואוקטובר 2017 (פרסום נוכחי)]:

2020	2019	
0.5%	-0.1%	מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה – פרסום קודם
0.1%	-0.3%	מדד המחירים לעניין הצמדת מגבלת ההוצאה – פרסום נוכחי

יצוין כי היקף ההתאמות הנדרשות בהוצאה הממשלתית החל משנת 2019 כמתואר בפרסום מכיל בתוכו את השפעת צעדי ההתאמה הפרמננטיים שבוצעו במועד אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 בממשלה, שבהם הפחתה רוחבית בהיקף של 4.5 אחוזים בתקציב הקניות של משרדי הממשלה, הפחתה רוחבית בבניין כח האדם, בכמויות ובתקציבי השכר בממשלה וכן עדכון תזרים של פרויקטים ותכניות בשלבי ביצוע שונים.

בנוסף, נזכיר כי ביחס לשנים 2019 עד 2021, לצורך התכנסות למגבלת ההוצאה המותרת בשנים 2019 עד 2020, הוחלט במועד אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 בממשלה, על שורת צעדים שיחולו החל משנת 2019: הפחתה רוחבית נוספת בהיקף של 0.5 אחוז מתקציב הקניות של משרדי הממשלה החל משנת 2019, צמצום רזרבת ההתאמות לתקציב דו-שנתי מהיקף של 3.5 מיליארד ש"ח לשנה לסך של 1.25 מיליארד ש"ח (כפי שמוסבר בהמשך מסמך זה) וכן על אימוץ דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה, שמשמעות יישומו נאמדת בחיסכון של כ-400 מיליון ש"ח בשנה, המובאים בבסיס חישוב היקף התאמות הנדרש בצד ההוצאה לשנים 2019 עד 2021.

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2019 ו-2020, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

2020	2019	(במיליארדי ש"ח)
412.0	397.8	<b>סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (מאי 2017)</b>
0.0	0.1	ביטחון וסדר ציבורי
0.2	0.6	שירותים חברתיים
0.7	-0.6	תשתיות
0.6	0.5	משרדי מטה
0.0	0.2	ענפי המשק
-0.1	-0.1	החזרי חוב
0.1	0.3	הוצאות אחרות
1.5	1.0	<b>סך שינוי בין פרסומים הנובע משינוי בהיקף ההוצאות</b>
413.5	398.8	<b>סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (נוב' 2017)</b>

#### 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 2018 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ- 83.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-22.1 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2021 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-7.8 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2021 היא תעמוד על כ-91.1 מיליארד ש"ח, אשר יהוו כ-21.3 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

#### להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- תקציב משרד הביטחון** – ביום 24 בנובמבר 2015 נחתם סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון לשנים 2015 עד 2020, שבמסגרתו נקבע מתווה רב-שנתי לתקציב הביטחון תוך קביעת מנגנון הצמדה בגין התייקרויות, הגדרת נושאים אשר מוחרגים מגג תקציב הביטחון, תוספות ייעודיות בגין עמידה ביעדים וכן מנגנון שיפוי בגין החלטות ממשלה חדשות. באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין פרויקטי בינוי ביטחוניים המבוצעים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2392 מחודש ינואר 2015 ובהתאם להחלטת ממשלה 3161 מחודש אפריל 2011 ומופיעים תחת אשכול הוצאה "משרדי מטה".
- המשרד לביטחון הפנים** – הגידול בתקציב המשרד לביטחון הפנים כולל את תגבור כוחות משטרת ישראל בירושלים ובמגזר הערבי, הסכם שכר נגדים במשטרה ובשירות בתי הסוהר, תוספת בגין חקיקת תיקון מספר 42 לפקודת בתי הסוהר, הנוגעת לשיקום ולחינוך אסירים בשירות בתי הסוהר, תכנית רב-שנתית לתגבור מערך הכבאות, פסק הדין בבג"צ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון הפנים לעניין שטח מחייה מינימלי לאסירים (להלן – **פס"ד שטח מחייה מינימלי לאסירים**) וכן נושאים נוספים.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב מערכת הביטחון** יורדת בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020 כתוצאה מעדכון עלות הגמלאות בהתאם לתחזיות המדד העדכניות. בנוסף, יצוין כי ביחס לפרויקט בטחוני מסוים ההנחה היא שבשנת 2018 תקציב בסך של כ-1-1.2 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.
- ההוצאה הצפויה על תקציב **המשרד לביטחון פנים** גדלה כתוצאה מעדכון צפי ההוצאה ליישום השלכות פס"ד שטח מחייה מינימלי לאסירים.

## **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: כלכלה ושיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ-161.1 מיליארד ש"ח המהווים כ-42.8 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2021 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-30.2 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2021 היא תעמוד על כ-191.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.6 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

### **להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:**

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך:** הגידול בתקציב משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
- **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך:** תכנית 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 תכנית חומש מורחבת לבינוי כיתות לימוד לשנים 2017-2021.
- **גידול ריאלי בסל הבריאות:** במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, אזורי מדינת ישראל זכאים לקבל סל שירותי בריאות הממומן משלושה מקורות: תשלום מס בריאות, השלמת עלות הסל מתקציב המדינה והשתתפות עצמית נורמטיבית (6.45 אחוזים). סל הבריאות מקודם לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה.



- **גידול בהשתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי:** בשל הגידול במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), גדל סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגביית הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת צפוי גידול גם בהשתתפות המדינה.
- **גידול בקצבאות במימון אוצר המדינה והשתתפות במימון קצבאות לאוכלוסייה לא מבוטחת:** מעבר לגידול בהשתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי אוצר המדינה משלם, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, קצבאות המשולמות מתוקף חוקים שאינם חוק הביטוח הלאומי. בהתאם, הגידול בתקציב הביטוח הלאומי נובע, בין היתר, גם מגידול באוכלוסיית הזכאים לקצבאות אלו, לפי הסכמים קיימים וחוקים שונים.

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

- ההוצאה הצפויה על **תקציב הרשות לניצולי שואה** גדלה במוצק בכ-0.1 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, וזאת בעיקר בגין עדכון תחזית היישום של מספר שינויי חקיקה והחלטות מנהליות, שבין היתר, הביאו להגדלת אוכלוסיות הזכאיות לקצבה והגדלת האוכלוסיות הזכאיות למענק שנתי.
- ההוצאה הצפויה על **תקציב משרד החינוך** גדלה במוצק בכ-0.5 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, וזאת בעיקר בעקבות עלייה גדולה מהצפוי בהיקף מספר התלמידים הזכאים לחינוך מיוחד.
- ההוצאה על **תקציב משרד הבריאות** צפויה להישאר קבועה בקירוב בשנים 2019 עד 2021, וזאת בעקבות עדכון תשלומים למימון גירעונות קופות החולים מצד אחד, ועדכון שינויים בתחזיות נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מדדים רלוונטיים המשפיעים על היקף הוצאה בתקציב משרד הבריאות מצד שני.

### **3. תשתיות**

- המשרדים הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים וביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול התשתיות עומדת על כ-25.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-6.8 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2021 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-6.4 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2020 היא תעמוד על כ-32.0 מיליארד ש"ח המהווים כ-7.5 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

### **להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:**

- **גידול בקצב הביצוע של פרויקטים להסעת המונים:** במהלך השנים 2018 עד 2021 צפויים לצאת לביצוע מספר פרויקטים להסעת המונים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 1838

מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופוליטניים. בנוסף, יחלו קידומי זמינות ועבודות הנדסיות בקו הירוק ובקו הסגול במטרופולין דן ובקו הירוק בירושלים ויחל ביצוע בפועל של הרחבת פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה. בנוסף לאמור, קיים צפי להתחלת עבודות בפרויקט הרכבת הקלה שיחבר בין נצרת לחיפה.

- **גידול במתן סובסידיה להפעלת התחבורה הציבורית:** במסגרת ההחלטות התקציביות הקיימות צפוי כי במהלך השנים 2019 עד 2021 תגדל הסובסידיה להפעלת תחבורה ציבורית. הגידול בתקציב נועד להתמודד עם הגידול הטבעי באוכלוסייה, לשפר את רמת השירות ולהפעיל קווי רכבת נוספים שהקמתם תסתיים בשנים הקרובות, בהם המסילה מירושלים לת"א, מסילת 531 שתחבר בין רעננה לקו החוף ומסילת עכו כרמיאל.
- **שמירה על קצב הביצוע של פרויקטי הרכבות הכבדות:** במהלך השנים 2018 עד 2021 צפויים להגיע לשיאם מספר פרויקטים עיקריים ברכבת ישראל, שנקבעו במסגרת תכנית הפיתוח המאושרת של הרכבת, ביניהם: חשמול תשתיות הרכבת, רכש ציוד נייד חשמלי ושדרוג מערכת הבטיחות והאיתות. בשל צפי למימון הפרויקטים ממקורות חוץ-תקציביים בשנת 2018, החל משנת 2019 תידרש תוספת תקציבית בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח לביצוע הפרויקטים כאמור.
- **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 תכנית מחיר למשתכן, גדל היקף סבסוד הפיתוח המוענק ביישובים שבהם ערך הקרקע אינו מאפשר מתן הנחה מספקת לתכנית.
- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון:** במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, ובפרט במסגרת תכנית מחיר למשתכן – במסגרתה ניתנים מענקי רכישה, וכן לאור גידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה בשנת 2016, חל גידול בתקציב הסיוע של המשרד.

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

ההוצאה על תקציב פיתוח התחבורה והתחבורה הציבורית צפויה להישאר קבועה בקירוב בממוצע על פני השנים 2019 ו-2020. זאת בעקבות עדכון תזרימי ההוצאה החזויים בפרויקטי פיתוח בתחומים אלה, שעיקרם דחייה של יציאה לביצוע הארכות הקו האדום, שבמסגרת פרויקט הרכבת הקלה בירושלים, משנת 2018 לשנת 2020.

#### **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 2018 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-18.9 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.0 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2018 עד 2021, צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול בכ-2.0 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2021 היא תעמוד על כ-20.9 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.0 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

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

- ההוצאה הצפויה על תקציב הדיור הממשלתי עודכנה כלפי מעלה במוצע בכ-0.5 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, וזאת בעקבות עדכון תזרים התשלומים לפרויקט פיתוח ביטחוני בדיור הממשלתי המבוצע בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2392 מחודש ינואר 2015.

#### **5. ענפי המשק**

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-9.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-2.6 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2018 עד 2021, צפויה ההוצאה על ענפי המשק להישאר קבועה בקירוב, כך שבשנת 2021 היא תעמוד על כ-9.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-2.2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית.

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

- ההוצאה הצפויה על תקציב המשרד להגנת הסביבה עודכנה במעט כלפי מטה, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2807 מחודש יולי 2017, שעניינה: קידום פתרונות לאספקת אמוניה למשק לטווח הקצר והארוך, ולאור הפתרונות המוצעים בהחלטת הממשלה האמורה.

#### **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 2018 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 52.3 מיליארד ש"ח, המהווים כ-13.9 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2021 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול נומינלית בכ-4.1 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2021 היא תעמוד על כ-56.4 מיליארד ש"ח, אשר יהוו כ-13.2 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית. לפיכך, ההוצאה הממשלתית על החזרי חוב צפויה לקטון בין השנים 2018 ל-2021 בשיעור של כ-0.7 אחוזים.



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** קטנה בממוצע בכ-0.1 מיליארד ש"ח, בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020, וזאת בעקבות גיוס חוב נמוך מהמתוכנן, בין היתר, מאחר שהגירעון בפועל בשנת 2016 היה נמוך מהגירעון המתוכנן. כמו כן, בשל שינויים בגורמי שוק, ובעיקרם שיעור אינפלציה שלילית שנצפתה בפועל הנמוכה מתחזית האינפלציה שהונחה בעבר, המשך מגמת התחזקות השקל מול הדולר (מרמת שער חליפין של כ-3.9 לרמת שער חליפין של כ-3.6) וכן סביבת הריבית אשר נותרה נמוכה ואפשרה למחזר חוב יקר בחוב זול.

**7. הוצאות אחרות**

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, רזרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2018 על אשכול הוצאות אחרות עמדה על כ-25.9 מיליארד ש"ח, אשר היוו כ-6.9 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2018 עד 2021 צפויות ההוצאות האחרות לגדול בכ-1.4 מיליארד ש"ח, כך שבשנת 2021 היא תעמוד על כ-27.2 מיליארד ש"ח, אשר יהוו כ-6.4 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית. לפיכך, ההוצאה הממשלתית באשכול זה צפויה לקטון בין השנים 2018 ל-2021 בשיעור של כ-0.5 אחוזים.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות:** היקף ההוצאה החזויה להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שקבעה הממונה על שוק ההון וכן בהתאם לעדכון נתוני תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מדדים רלבנטיים.
- **רזרבת התאמות לתקציב דו-שנתי:** לצורך התמודדות עם אי-הוודאות התקציבית הנוגעת לאישור התקציב לשנים 2017 ו-2018 במתכונת דו-שנתית, תוקצבה בשנת 2018 רזרבת התאמות בהיקף של 3.5 מיליארדי ש"ח. תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2019 עד 2020 הביאה בחשבון 1.25 מיליארדי ש"ח בלבד מתוך רזרבת ההתאמות אשר תוקצה בשנת 2018, כאמור. הפרסום הנוכחי משמר את אותן הנחות ומביא בחשבון, משנת 2019

ואילך, הוצאה בסך של 1.25 מיליארד ש"ח מתוך רזרבת ההתאמות שתוקצבה בשנת 2018.

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

- ההוצאה הצפויה על תקציב מענקי העבודה (מס הכנסה שלילי) עודכנה כלפי מעלה, וזאת לאור עדכון תחזית היישום של החלטות מנהליות בתכולת המענק ובשל עלייה גדולה מהצפוי בשיעור מימוש המענקים בקרב האוכלוסיות הזכאיות למענקים אלה.

### **מחירי התקציב**

בנוסף לגידולים הראליים בתקציב המדינה, חלק ניכר מעדכון בסך התחייבויות הממשלה נובע מהצמדת התקציב למקדמי התקציב. מקדמי התקציב העיקריים הם: השכר הממשלתי, מטבע החוץ (שער חליפין דולר ושער חליפין אירו), השכר הממוצע במשק, שכר המורים ומדד הצמדת הגימלאות.

מקדם השכר הממשלתי נקבע בהסתמך על הסכמי השכר הידועים בלבד, לרבות הסכם השכר הרב-שנתי עם ההסתדרות הכללית מחודש דצמבר 2015 (ועדכנו בחודש אוגוסט 2016).

### **הוצאות חד-פעמיות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2019 ואילך**

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2019 עד 2021 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. עקב הוראות סעיף 40 לחוק חלות על הממשלה מגבלות לקבל החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הרב-שנתיות הקבועות בחוק. משכך, הממשלה נוטה לקבל החלטות בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה בעלת תוקף מחייב לשנים 2017 ו-2018 בלבד, וביניהם: סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים (צהרונים)<sup>2</sup>, הארכת תכנית מחיר למשתכן וכן הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית<sup>3</sup>.

יצוין כי קיימת סבירות שטרם שנת התקציב 2019 תחליט הממשלה על הארכת תוקף מחויבויות אלו. נכון להיום, היקף מחויבויות אלו נאמד בסך של כ-2 מיליארד ש"ח בשנה.

### **הכנסות הממשלה בטווח הבינוני**

פרק זה משווה את התחזיות המקרו-כלכליות ותחזית הכנסות המדינה שפורסמו בחודש מאי 2017 במסגרת תכנית התקציב לשנים 2018 עד 2020 (הפרסום הקודם) לעדכון התחזיות המבוצע כעת בחודש נובמבר 2017 עבור השנים 2019 עד 2021 (הפרסום הנוכחי), וזאת על בסיס תחזיות עדכניות שנערכו בשלהי חודש אוקטובר 2017. בהמשך הפרק תוצג המתודולוגיה לעריכת התחזית, עדכון התחזית לגבי סביבה מקרו כלכלית וכן תחזיות להכנסות ממסים, אגרות והכנסות אחרות. בנוסף, יפורטו בקצרה ההתפתחויות בשנים 2016 ו-2017 והרקע לעדכון התחזיות.

<sup>2</sup> בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2659 מיום 21 במאי 2017.

<sup>3</sup> בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1908 מיום 11 באוגוסט 2016 וכן החלטת הממשלה מס' 2177 מיום 18 בדצמבר 2016.

התחזית הקודמת לטווח הבינוני (2019 עד 2020) פורסמה במסגרת עדכון תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2018 עד 2020 (הפרסום הקודם) והתבססה על תחזיות הגבייה לשנים אלו.

במהלך תהליך עדכון התחזית נערכה התייעצות עם נציגים מבנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה. התייעצויות אלו מהוות חלק מבני בתהליך ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

### **מתודולוגיית חיזוי והנחות לתחזית הגבייה**

בשל אופק התחזית הרחוק, הצפי להכנסות הממשלה לשנים 2017 עד 2021 נערך בשני שלבים כדלקמן:

- התחזית לשנים 2017 עד 2019 בוצעה באמצעות מודל אקונומטרי הקושר בין הכנסות המדינה למגוון משתנים כלכליים (כגון: צמיחה, תעסוקה, שערי חליפין ומחירים).
- התחזית לשנים 2020 עד 2021 מבוססת על תרחיש מרכזי המשקף את פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הבינוני והנחות אחרות ביחס לקצב גידול המחירים ומצרפי שוק העבודה, תוך הנחה לגבי גמישות נורמטיבית של ההכנסות ממסים וההכנסות האחרות.

## **1. תחזית הצמיחה**

### **1.1 מגמות כלכליות**

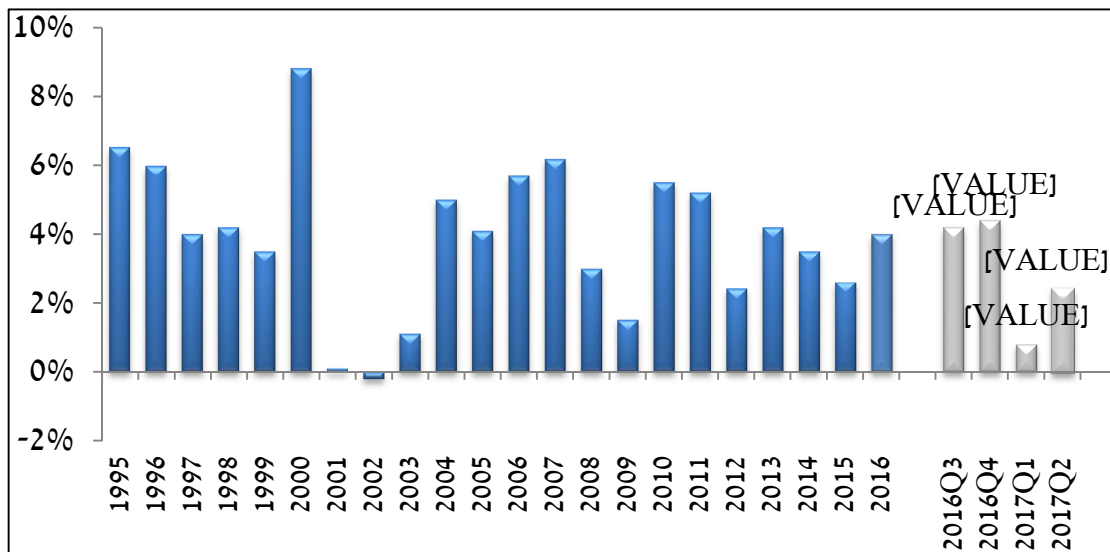
בשנת 2016 נרשם קצב צמיחה גבוה יחסית, שעמד על 4.0%. עם זאת, ההאצה בפעילות נבעה בחלקה מגורמים זמניים. ראשית, הגידול בהשקעות הושפע משדרוג מפעל אינטל בדרום ומהקדמת שחרור כלי רכב חדשים מהמכס. השילוב של שני הגורמים תרם לקצב הצמיחה במחצית השנייה של שנת 2016 וכצפוי פעל למתן את הצמיחה במהלך המחצית הראשונה של שנת 2017.

כך, קצב הצמיחה ברבעון הראשון עמד על 0.8%<sup>4</sup> בלבד תוך התאוששות מסוימת ברבעון השני. הצריכה הפרטית חזרה להתרחב, בעיקר בתחום מוצרים ברי-קיימא, לאחר הקדמת רכישת הרכבים בדצמבר 2016. במקביל, היקף הצריכה הציבורית המשיך להתרחב בדומה לקצב בשנים האחרונות. ההשקעות בנכסים קבועים רשמו התאוששות, כאשר ברקע חל גידול חד ביבוא מכוניות.

יצוא הסחורות (ללא יהלומים) רשם התאוששות קלה אך המגמה ארוכת הטווח עדיין מצביעה על חולשה, בפרט כאשר בוחנים את ההתפתחות של היצוא הישראלי בהשוואה להתרחבות הסחר העולמי. יצוא השירותים ממשיך להתרחב, וזאת בהובלת ענפי ההי-טק והתיירות. בתוך כך, העודף בחשבון השוטף של המשק הצטמצם במהלך המחצית הראשונה של שנת 2017, אך רמתו עדין גבוהה.

<sup>4</sup> לעומת רבעון קודם, בקצב שנתי.

קצב הצמיחה בשנים 1995 עד 2007



במקביל, שוק העבודה נמצא קרוב לתעסוקה מלאה (טווח קצר<sup>5</sup>). בתוך כך, נמשכה הירידה בשיעור האבטלה לצד ירידה מסוימת בשיעור ההשתתפות. עצירת הגידול בשיעור ההשתתפות עלולה להוות סימן אזהרה לגבי השפעת השינוי בתמהיל כוח העבודה על שוק העבודה העתידי. לאור זאת, ישנה חשיבות רבה להימנע מפגיעה בתמריצים להצטרפות בשוק העבודה.

השכר המשיך לעלות בקצב גבוה מאז שנת 2014, וזאת מעבר לקצב גידול בפריון העבודה. הגידול בשכר בשנים האחרונות התמקד בבעלי השכר הנמוך (בעקבות העלאת שכר המינימום) ובמועסקים בענפי ההי-טק (עקב מחסור בכוח אדם מיומן).

קצב האינפלציה נמצא מתחת לטווח היעד זה השנה הרביעית. קצב האינפלציה הנוכחי עמד בספטמבר על כ-0.1%. על-פי התחזית הנוכחית, קצב האינפלציה יתכנס לטווח היעד ברבעון השלישי של 2018. בשוק ההון התמתנה העלייה במדדי המניות, וזאת בשונה מארה"ב שבה עלה מדד הנאסד"ק בכ-22% במהלך השנה. הגאות בשווקי ההון בעולם ממשיכה לתמוך בהשקעות בקרנות הון סיכון בישראל.

## 1.2 עדכון תחזיות מקרו כלכליות

כאמור לעיל, התחזית המקרו-כלכלית המוצגת בפרק זה נבנתה בשני שלבים. בשלב הראשון, בוצעה תחזית אקונומטרית לשנים 2017 עד 2019 (להלן – **תקופת התחזית**) ובהמשך מוצגים אומדנים לשנים 2020 עד 2021 המבוססים על תרחיש הבסיס ומניחים גמישויות נורמטיביות לגבי רכיבי הצמיחה העיקריים.

כל המודלים בהם נעשה שימוש לצורך ביצוע התחזית, הן לטווח הקצר והן לטווח הבינוני, משתמשים במאגר נתונים משותף, בהנחות דומות ומתבססים על צפי אחיד לסביבת המקרו, תוך שינויים והתאמות במקרים של הרעה משמעותית במצב הביטחוני, שינויים דרמטיים בסביבה הכלכלית המקומית או ברמה העולמית ובמקרים של שינויי חקיקה שהיו ידועים במועד ביצוע התחזית. הצפי להכנסות המובא בסעיף הזה מניח כי מדיניות המס לא תשתנה.

<sup>5</sup> ההגדרה "תעסוקה מלאה" אינה כוללת התייחסויות לאלו אשר לא מחפשים עבודה באופן פעיל.



להלן תחזיות המקרו-כלכליות המרכזיות של הפרסום הנוכחי לצד השוואה לתחזיות הפרסום הקודם מחודש מאי 2017 :

#### קצב צמיחת התוצר הריאלי ומרכיביו

2018 פרסום נוכחי	2018 פרסום קודם	2017 פרסום נוכחי	2017 פרסום קודם	2016 בפועל	
3.2%	3.1%	2.9%	2.9%	4.0%	<b>תמ"ג</b>
3.6%	3.7%	3.0%	2.9%	6.1%	<b>צריכה פרטית</b>
3.4%	3.5%	3.4%	3.5%	3.9%	<b>צריכה ציבורית</b>
1.3%	3.9%	0.3%	2.2%	8.1%	<b>השקעה גולמית</b>
4.8%	3.4%	3.1%	2.9%	2.5%	<b>יצוא</b>
4.6%	5.3%	2.6%	2.4%	9.4%	<b>יבוא</b>

#### מדד המחירים

2018 פרסום נוכחי	2018 פרסום קודם	2017 פרסום נוכחי	2017 פרסום קודם	2016 בפועל	
0.7%	1.3%	0.3%	0.7%	-0.5%	<b>ממוצע לעומת ממוצע השנה הקודמת</b>

#### שוק העבודה

2018 פרסום נוכחי	2018 פרסום קודם	2017 פרסום נוכחי	2017 פרסום קודם	2016 בפועל	
<b>שכר</b>					
1.9%	1.7%	2.5%	2.0%	2.8%	<b>שינוי שנתי במחירים קבועים (באחוזים)</b>
<b>מועסקים</b>					
2.1%	1.8%	2.6%	2.0%	2.6%	<b>שינוי שנתי במספר המועסקים (באחוזים)</b>
3.9%	4.5%	4.1%	4.4%	4.8%	<b>שיעור אבטלה (באחוזים)</b>
64.0%	64.0%	64.1%	64.0%	64.1%	<b>שיעור ההשתתפות (באחוזים)</b>

הנחות מרכזיות בתחזיות המקרו לטווח הבינוני :

אינפלציה	מחירי התוצר	צמיחה	
----------	-------------	-------	--

2019 (תחזית)	3.1%	1.6%	1.1%
2020 (תרחיש)	3.0%	1.3%	1.3%
2021 <sup>6</sup> (תרחיש)	2.9%	1.6%	1.6%

קצב הצמיחה החזוי בשנת 2017 נותר ללא שינוי ברמה של כ-2.9%, וזאת לאור ההתאוששות בצריכה הפרטית ובהשקעות ובהתאם להערכות המוקדמות. קצב הצמיחה החזוי לשנת 2017 נותר נמוך מעט ביחס לפוטנציאל, בעיקר בשל הצמיחה החלשה שאפיינה את המחצית הראשונה של השנה. קצב הצמיחה בשנת 2018 עודכן כלפי מעלה, בעיקר לאור הגידול בתחזית להתרחבות יצוא הסחורות (עקב סיום שדרוג מפעל אינטל) וכן בשל המשך הגידול המהיר בצריכה הפרטית וצפוי לעמוד על כ-3.2 אחוזים.

מבחינת הרכב הצמיחה, הצריכה הפרטית צפויה לחזור בטווח התחזית לקצבי צמיחה נורמטיביים-גבוהים, על רקע העלייה בסטנדרט הצריכה, בדגש על אוכלוסיות בעלות רמות הכנסה נמוכות יותר<sup>7</sup>, מונעת מהשיפור המתמשך בהכנסה הפנויה של הפרטים (על רקע עליית השכר המהירה ורמות האבטלה הנמוכות), זמינות האשראי, וכן מהציפיות של הפרטים להמשך מגמות אלה. בנוסף, סביבת הריבית הנמוכה תורמת אף היא לגידול בצריכה על חשבון החיסכון.

גם **הצריכה הציבורית** צפויה להמשיך לצמוח ואף לרשום עלייה בקצב הצמיחה במהלך טווח התחזית, וזאת, בין היתר, על רקע כניסתו לתוקף של הסכם הסיוע הביטחוני החדש בין ישראל לארה"ב (במסגרתו גדל היקף הסיוע).

**יצוא הסחורות** שהחל להתאושש בשנת 2017, אך הוסיף לפגר אחרי מגמת השיפור של הסחר העולמי, צפוי לרשום שיפור נוסף בתקופת התחזית. האמור חל, בין היתר, בשל חזרתה של אינטל ליכולת ייצור מלאה עם השלמת שדרוג המפעל בדרום. **יצוא השירותים** צפוי להמשיך לצמוח בקצב מהיר גם בתקופת התחזית.

לאחר צמיחה מהירה מאד ברכיב **ההשקעה בנכסים קבועים** בשנת 2016, שנת 2017 צפויה להסתכם בצמיחה אפסית. וזאת לאור היקף ההשקעה הגבוהה בשנת 2016, שהושפעה הן מתכנית ההשקעות הרב-שנתית של אינטל שהושלמה בשנה זו, והן מגורמים בעלי אופי חד-פעמי, כדוגמת: ההיקף המשמעותי של רכישת רכבים אשר נרשם בסוף 2016. במהלך תקופת התחזית צפויה התאוששות הדרגתית בהיקף ההשקעות.

להלן תחזית הצמיחה העדכנית של משרד האוצר לשנים 2017 עד 2019, בהשוואה לתחזית הצמיחה של בנק ישראל, קרן המטבע הבינלאומית וארגון ה-OECD:

<sup>6</sup> בשנת 2021 עשויה להתחיל הפקת הגז משדה לווייתן. במידה וההפקה תחל בשנה זו, הצמיחה תהיה גבוהה משמעותית.

<sup>7</sup> בשנים האחרונות, השתלבות האוכלוסיות החלשות במעגל העבודה תרמה לגידול בהכנסותיהן והובילה לגידול בהיקף הצריכה (מעבר לממוצע של כלל המשק). התרחבות הצריכה בלטה בתחומים שבעבר נחשבו ל"מותרות" כגון בעלות על רכב.

עדכני לאוקטובר 2017	2017	2018	2019
משרד האוצר	2.9	3.2	3.1
בנק ישראל	3.1	3.3	
קרן המטבע	3.1	3.4	3.0
OECD	3.1	3.5	3.3

תחזית האינפלציה עודכנה כלפי מטה וזו מניחה עלייה הדרגתית, איטית יותר, של מדד המחירים לצרכם. עדכון תחזית האינפלציה צופה חזרה לקצה הגבול התחתון של טווח יעד האינפלציה (1.0 אחוז) רק במחצית השנייה של שנת 2018. בתוך כך, בתקופת התחזית צפוי להסתיים השיפור בתנאי הסחר (עקב תחילת התייקרות סחורות מיובאות) וכתוצאה מכך הגידול במדד מחירי התוצר יהיה דומה לקצב האינפלציה.

האוכלוסייה צפויה לגדול על פי התחזית העדכנית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **למ"ס**). לגבי שווקי ההון, המודל מניח קצב גידול בשיעור שנתי של 5 אחוזים ביחס לנתון הזמין האחרון.

כאמור, שוק העבודה קרוב זה זמן רב לתעסוקה מלאה, כאשר מגמה זו צפויה להישמר במידה רבה. הפעימה השלישית והאחרונה של העלאת שכר המינימום שאושרה בשנת 2015 צפויה להיכנס לתוקפה בתחילת שנת 2018 ולהוביל לעלייה נוספת של השכר הממוצע. השכר במגזר הציבורי צפוי להמשיך לעלות בקצב מהיר, בהתאם לסיכום הקיים מול הסתדרות העובדים, ואילו עליית השכר במגזר העסקי צפויה להאט ולחזור לקצב נורמטיבי המשקף את הגידול בתוצר לעובד. המשך גידול מהיר במספר המועסקים, מעבר לגידול בשיעור ההשתתפות צפוי להוביל להמשך של מגמת הירידה באבטלה. עצירת הגידול בשיעור ההשתתפות צפויה להוביל להתייצבות ברמתו הנוכחית.

## 2. הכנסות הממשלה בטווח הבינוני

בשל אופק התחזית הרחוק, הצפי להכנסות הממשלה לשנים 2017–2021 נערך בשני שלבים כדלקמן:

- התחזית לשנים 2017-2019 בוצעה באמצעות מודל אקונומטרי הקושר בין הכנסות המדינה למגוון משתנים כלכליים (כגון צמיחה, תעסוקה, שערי חליפין ומחירים).
- התחזית לשנים 2020-2021 מבוססת על תרחיש מרכזי המשקף את פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הבינוני והנחות אחרות ביחס לקצב גידול המחירים ומצרפי שוק העבודה, תוך הנחה לגבי גמישות נורמטיבית של ההכנסות ממסים וההכנסות האחרות.

## 2.1 מגמות בהכנסות הממשלה בשנת 2017

תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2016 הוכנה באוגוסט 2016 והייתה קרובה להכנסות בפועל. בחודשים ינואר-ספטמבר 2017 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-234.1 מיליארד ש"ח, עליה ריאלית של 8.1% לעומת התקופה המקבילה אשתקד. העלייה נובעת ברובה מהכנסות בעלות אופי חד פעמי בהיקפים חריגים, ברכיב המסים הישירים. התרחבות התעסוקה והגידול בשכר תרמו אף הם לשיפור בגביית המסים ברכיב זה. מנגד, הגדלת נקודות הזיכוי לילדים הקטינה את הגידול בהכנסות במיסים ישירים (ראו אומדנים בהמשך המסמך).

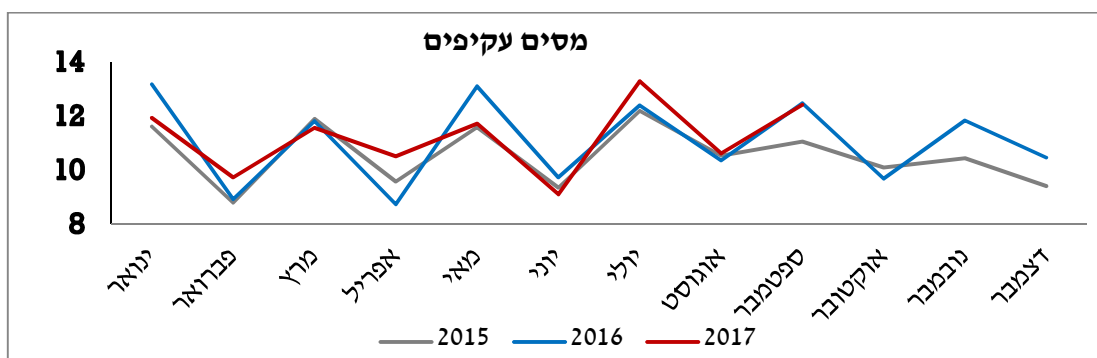
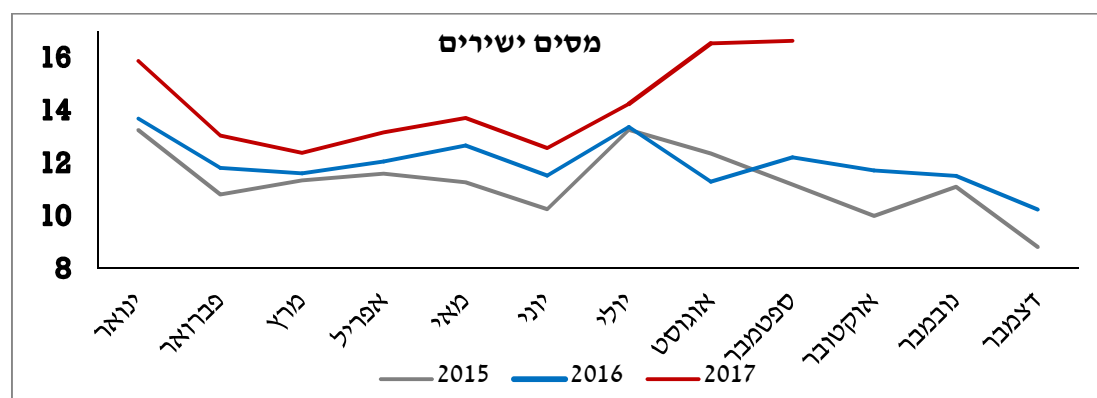
המסים העקיפים הציגו חולשה: ההכנסות נותרו ללא שינוי למרות הגידול בצריכה הפרטית. חלק מהחולשה מוסבר על ידי הסטת הכנסות המס לשנת 2016, לאור הקדמת יבוא כלי רכב והורדת מיסי קניה ומכסים במסגרת תוכנית נטו משפחה.

**הכנסות ממסים ואגרות בחודשים ינואר עד אוגוסט**  
(בשנים 2016 ו-2017, במיליארדי ש"ח)

שיעור שינוי ריאלי	ינואר-ספטמבר 2017	ינואר-ספטמבר 2016	
16.0%	128.0	110.1	מסים ישירים
0.0%	100.8	100.6	מסים עקיפים
-2.0%	5.3	5.4	אגרות
8.1%	234.1	216.1	סה"כ

**הכנסות המדינה ממסים בשנים 2015 עד 2017**

(בחלוקה למסים ישירים ועקיפים, במחירים שוטפים, מיליארדי ש"ח)



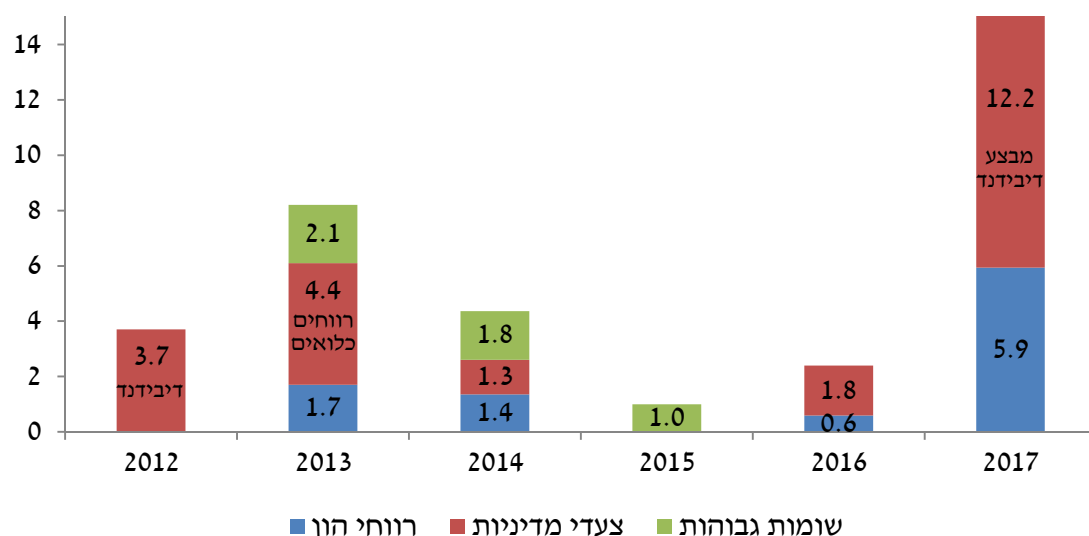
בשלושת הרבעונים הראשונים של 2017 הסתכמו ההכנסות האחרות בכ-17.0 מיליארד ש"ח ירידה של 8% ביחס לתקופה המקבילה אשתקד. סכום זה מהווה כ-60% מסך התחזית השנתית לשנת 2017. הביצוע הנמוך לכאורה ביחס לתחזית השנתית נובע בעיקר מהתנודתיות הגבוהה והצפי להכנסות בהיקף גבוה יחסית ברבעון האחרון של השנה (על רקע העונתיות בהכנסות אלו, ובין היתר, בשל עיתוי תשלומי דיבידנדים ותמלוגים). עם זאת, הדחייה של יישום חלק מצעדי המדיניות שתוכננו כאמור לשנה זו, הובילה לעדכון כלפי מטה של התחזית, כך שההכנסות בשנת 2017 צפויות להסתכם בכ-28.2 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.4 מיליארד מתחת לתחזית בפרסום הקודם. דחיית יישום צעדים בצד ההכנסה שתוכננו בבניית תחזית ההכנסות במועד אישור התקציב לשנים 2017 ו-2018 היא בעלת השפעה משמעותית אף יותר לגבי התחזית לשנת 2018, ובהתאם לכך עודכנה כלפי מטה מכ-31.9 מיליארד ש"ח בעדכון בפרסום הקודם לכ-29.9 מיליארד ש"ח בפרסום הנוכחי.

## 2.2 הכנסות חד-פעמיות

בתהליך חיזוי ההכנסות ממסים, נלקחות בחשבון הכנסות בעלות אופי חד-פעמי. מחד גיסא, הכנסות אלו אינן ניתנות לחיזוי באמצעות מודלים אקונומטריים. מאידך גיסא, אי אפשר להתעלם מהן, שכן מדובר בסכומים משמעותיים. שנת 2017 היא שנת שיא מבחינת היקף ההכנסות החד-פעמיות (ראו תרשים להלן). עד לחודש ספטמבר 2017 הסתכמו ההכנסות החד-פעמיות בסך של כ-9.6 מיליארד ש"ח, כאשר הצפי לסך ההכנסות החד-פעמיות לשנת 2017 עומד על כ-18 מיליארד ש"ח. זאת בהשוואה לשנים 2012 עד 2016 בהן נעו ההכנסות החד-פעמיות בטווח שבין 1.5 מיליארד ש"ל לבין 6.2 מיליארד לכל היותר. לאור הגידול החרिג בהיקף הכנסות אלו בחודשים האחרונים, ובהנחה שמדדי שוק ההון יישארו ברמות שיא, בוצע עדכון להנחה לגבי היקף ההכנסות החד-פעמיות בבסיס תחזית הגבייה לשנת 2018 בסך של כ-1 מיליארד ש"ח נוספים הלוקח בחשבון גם צעדי מדיניות בהיקף תקציבי מוגבל ביותר שאינו עולה על הקבוע בחוק יסוד : משק המדינה ג3(ד).

### הכנסות חד-פעמיות בשנים 2012 עד 2017

(מיליארדי ש"ח)



1. **הכנסות בגין מכירת חברות גדולות:** מדובר בסכומים גבוהים אשר מתקבלים לרוב אחת לכמה שנים. בשנים 2012 עד 2016 נרשמו שלוש עסקאות כאלה (כדוגמת: עסקת מכירת חברת Waze בשנת 2014), ובשבע השנים שקדמו לשנים 2012 עד 2016 נרשמה עסקה אחת בלבד בסדר גודל משמעותי. בשנת 2017 נרשם שיא בהיקף ההכנסות ממכירת חברות והנפקות, ובוצעו במהלכה מספר עסקאות מסוג זה אשר הניבו הכנסות ממסים בסכום חריג הנאמד בהכנסות כ-5.9 מיליארד ש"ח בגין בשנת 2017.
2. **הכנסות גבוהות באופן חריג בעקבות שומות שנסגרו:** סגירת שומה איננה אירוע חריג, אך כאשר הסכומים גבוהים ועולים על של 800 מיליון ש"ח בגין חברה בודדת, יש להחשיב הכנסות אלה כחד-פעמיות. לעיתים, קיים פער של מספר שנים בין מועד התרחשות הפעילות כלכלית שבגינה נוצרה ההכנסה החייבת במס זה לבין מועד תשלום המס.
3. **הכנסות חריגות כתוצאה מצעדי מדיניות:** קיימים צעדי מדיניות אשר מטרתם להגדיל את הכנסות המדינה (לדוגמה: מ"רווחים כלואים"), או כאלה שמביאים לגביה חד-פעמית גבוהה כתוצר לוואי. בשנת 2017, במועד חקיקת מבצע דיבידנד, היה צפי לתוספת הכנסות של כ-1 מיליארד ש"ח בגין המהלך. בפועל, ההכנסות בשנת 2017 ברכיב זה מוערכות בכ-12 מיליארד ש"ח. הווה אומר סך של כ-11 מיליארד ש"ח מעבר לתחזית ההכנסות מהמהלך האמור (ראה תיבה להלן).

### 2.3 עדכון צעדים ושינויי חקיקה לשנות התקציב 2017 ו-2018

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 שאישרה הממשלה נכללו צעדים המשפיעים על היקף גביית המסים וההכנסות האחרות. הערכות לגבי ההיקף הכספי של הצעדים מתבצעות על-ידי גורמי מקצוע רלוונטיים (רשות המסים, מנהל הכנסות המדינה ואגף התקציבים). אי-מימוש או דחייה של הצעדים עשויים להשפיע על עיתוי וגובה ההכנסות בשנים 2017 ו-2018. סך היקף הצעדים בשנים 2017 ו-2018 הוערך בכ-0.83 וכ-0.03 מיליארד ש"ח, בהתאמה. בעקבות ביצוע חלקי בתחילת השנה ומידע נוסף שהתקבל, עודכנו ההערכות כלפי מטה (לדוגמה הכנסות בגין אגרת ריבוי נכסים). מנגד, "מבצע דיבידנד"<sup>8</sup> אשר אינו נכלל ברשימת הצעדים בעת הגשת הצעת התקציב, הניב עד כה כ-12 מיליארד ש"ח, כאשר הכנסות נוספות בגין המהלך צפויות להתקבל בחודשים הקרובים.

במחצית הראשונה של 2017 הוצגה תכנית "משפחה נטו", במסגרתה הופחתו מכסים ומסי קניה וניתנו הטבות מס למשפחות עם ילדים צעירים. העלות של התוכנית מוערכת ב-2.0 מיליארד ש"ח בשנת 2017, ו-2.4 מיליארד ש"ח בשנת 2018. בשלב זה, התכנית אושרה כהוראת שעה עד תום שנת 2018.

<sup>8</sup> ראה הרחבה בתיבה א' בהמשך.

**צעדים בתחום ההכנסות ממסים ואגרות בשנים 2017 ו-2018**  
(במיליארדי ש"ח)

צעדי ההתאמה בשנת 2017	הצעת תקציב <sup>9</sup>	אומדן עדכני
התאמת התקרה להטבת מס על כספי הפיצויים	0.7	0.6
קיבוצים – השוואת המיסוי ליתר האוכלוסייה	0.3	0.2
הפחתת תקרת הפטור על הכנסות מהימורים	0.2	0.1
BEPS – קניין רוחני	-0.3	-0.5
אגרת ריבוי נכסים	0.9	-
מיסוי חברות ארנק	0.2	0.2
תכנית הורדת מסים	-1.9	-1.9
שינוי עיתוי ההפרשה לקרן מס רכוש	0.8	0.8
מבצע דיבידנד (אומדן)	-	12.2
<b>סך כל הצעדים בתחום המסים</b>	<b>0.8</b>	<b>11.7</b>

צעדי ההתאמה בשנת 2018	הצעת תקציב	אומדן עדכני
התאמת התקרה להטבת מס על כספי הפיצויים	0.7	0.6
קיבוצים – השוואת המיסוי ליתר האוכלוסייה	0.3	0.2
הפחתת תקרת הפטור על הכנסות מהימורים	0.2	0.1
BEPS – קניין רוחני	-0.3	-0.5
אגרת ריבוי נכסים	0.9	0.4 <sup>10</sup>
מיסוי חברות ארנק	0.3	0.3
תכנית הורדת מסים	-2.8	-2.8
שינוי עיתוי ההפרשה לקרן מס רכוש	0.8	0.8
מבצע דיבידנד (אומדן)	-	0
<b>סך כל הצעדים בתחום המסים</b>	<b>0.03</b>	<b>-0.9</b>

**תוכנית "נטו משפחה"**

2018	2017	
-1.7	-1.5	מתן נקודות זיכוי להורים לילדים צעירים
-0.65	-0.45	הפחתת מכסים ומסי קניה
<b>-2.4</b>	<b>-2.0</b>	<b>סך כל עלות התוכנית</b>

הצעת התקציב לשנים 2017 ו-2018 שאישרה הממשלה כללה גם צעדים המשפיעים על היקף ההכנסות האחרות הצפויות. היקפם המצרפי של הצעדים בתקופת התקציב הוא שלילי, בעיקר על רקע העברת סעיף מענקים מחו"ל להוצאה מותנית בהכנסה. היקף הצעדים בשנים 2017 ו-2018 הוערך ב-6.9 ו-5.5 מיליארד ש"ח, בהתאמה. בעקבות יישום בהיקף נמוך מהצפוי ודחייה מנהלתית של חלק מהצעדים בתחום גביית הדיבידנדים והתמלוגים למועד מאוחר יותר, היקפם העדכני של הצעדים בשנים 2017 ו-2018 צפוי להסתכם בכ-7.5 מיליארד ש"ח, בכל שנה.

<sup>9</sup> לפי הפירוט שפורסם בעיקרי התקציב לשניות הכספים 2017 ו-2018 :

[http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017\\_2018/Documents/BudgetMain\\_1.pdf](http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017_2018/Documents/BudgetMain_1.pdf)  
<sup>10</sup> בהנחת יישום על פני שנה חלקית.

**צעדים בתחום ההכנסות האחרות בשנים 2017 ו-2018**  
(במיליארדי ש"ח)

צעדי ההתאמה בשנת 2017	הצעת תקציב <sup>11</sup>	אומדן עדכני
העברת ההכנסות ממענקים בחו"ל להוצאה מותנית בהכנסה	-8.9	-8.9
תמלוגים וגביית דיבידנד	1.74	1.14
התאמות בהוצאות הביטוח הלאומי	-0.05	-0.05
המועצה להסדר הימורים בספורט – רווחים צבורים	0.25	0.3
<b>סך כל הצעדים בתחום ההכנסות האחרות</b>	<b>-6.9</b>	<b>-7.5</b>

צעדי ההתאמה בשנת 2018	הצעת תקציב	אומדן עדכני
העברת ההכנסות ממענקים בחו"ל להוצאה מותנית בהכנסה	-8.9	-8.9
תמלוגים וגביית דיבידנד	3.19	1.19
התאמות בהוצאות הביטוח הלאומי	-0.05	-0.05
המועצה להסדר הימורים בספורט – רווחים צבורים	0.25	0.3
<b>סך כל הצעדים בתחום ההכנסות האחרות</b>	<b>-5.5</b>	<b>-7.5</b>

**השפעת צעדי מדיניות על התחזיות לשנים 2019 עד 2021**

רוב צעדי המדיניות אשר נכללו בספר התקציב משפיעים על בסיס המס, ולכן ישפיעו על תחזית ההכנסות לשנים הבאות. שינוי עיתוי ההפרשה לקרן מס רכוש הוא צעד זמני ואינו נכלל בתחזית משנת 2019 ואילך (הצעד מוערך ב- 0.75 מיליארד ש"ח). במקביל, כאמור, תכנית "משפחה נטו" בשלב זה היא זמנית, אושרה בהוראת שעה בלבד ואם אכן תפסק בשנת 2019 לא תהיה לה השפעה על התחזית לשנים 2019-2021. בתחום ההכנסות האחרות דחיית יישומם של חלק מהצעדים, כפי שפורט לעיל צפוי להעלות את התחזית לשנת 2019 ביחס לעדכון התחזית האחרון.

**תיבה א': גביית דיבידנד חריגה בשנת 2017 והשלכות המהלך בשנים הקרובות**

בשנת 2017 נקבעה הוראת שעה לפיה יוכלו בעלי מניות מהותיים לשלם מס דיבידנד של 25% במקום 30% בכפוף לעמידה בתנאים אלה:

- יחולקו רווחים שנצברו עד ליום 31.12.16;
- תקופת ההטבה היא זמנית ותוקפה הסתיים בימים אלו;
- סכום ההכנסה של בעל מניות מהותי בשנים 2017 עד 2019 (כגון: הכנסת עבודה, דמי ניהול, ריבית ותשלומים אחרים) פחות הדיבידנד שקיבל לא קטן מממוצע התשלומים ששולמו לו על-ידי החברה בשנים 2015 ו-2016.

חברת "ארנק" היא חברת מעטים אשר הכנסות בעלי מניותיה הוסבו לחברה במטרה לחסוך תשלומי מסים ודמי ביטוח לאומי כתכנון מס. עד תיקון החקיקה נוצר מצב בו "כלואים" מיליארדי ש"ח בחברות אלו עד למועד בו יחליטו בעלי המניות לחלקם כדיבידנד. התיקון קבע כי הכנסת חברת מעטים, הנובעת מפעילות יחיד אשר מעניק שירותים באמצעותה, יראו בה כאילו היו אלה הכנסותיו שלו משכר עבודה או מעסק, ועל כן תמוסה באופן אישי.

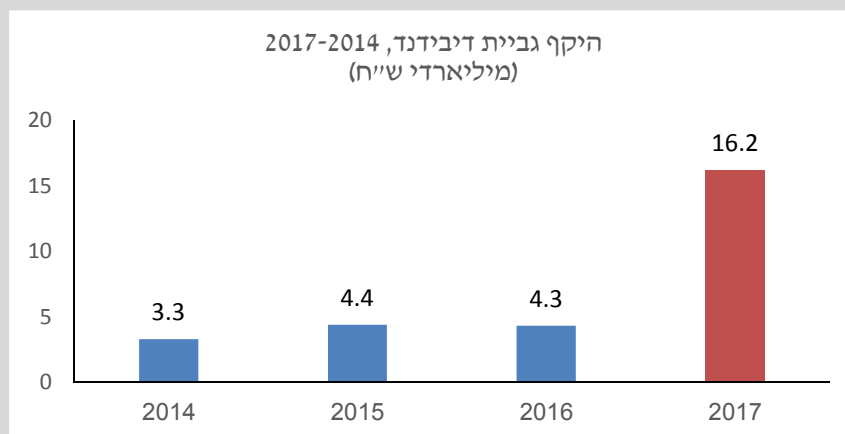
<sup>11</sup> לפי הפירוט שפורסם בעיקרי התקציב לשניות הכספים 2017 ו-2018:

[http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017\\_2018/Documents/BudgetMain\\_1.pdf](http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017_2018/Documents/BudgetMain_1.pdf)



אומדנים לגבי השפעת המהלכים על הכנסות המדינה מופקים על-ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. הערכה לגבי היקף המהלך שנכללה בתחזית הגבייה במסגרת מסמך תכנית התקציב הרב שנתי מחודש יוני 2017 עמדה על 1.0 מיליארד ש"ח. ההערכה בוצעה ונמסרה על ידי גורמי המקצוע ברשות המסים. יצוין כי על המהלך הוחלט לאחר הגשת הצעת התקציב ולפיכך ההכנסה הצפויה בגינו לא נכללה בתחזית הכנסות המדינה לשנת 2017 וגם לא השפעות המהלך על ההכנסות מדיבידנד משנת 2018 ואילך.

בפועל, ההכנסות בגין המהלך צפויות להיות בקנה מידה חריג ביחס להערכה, ולעמוד על כ-12 מיליארד ש"ח בשנת 2017, כאשר כ-2 מיליארד ש"ח נוספים צפויים להתקבל במהלך שנת 2018. זליגת ההכנסות לשנת 2018 נובעת מאפשרות פריסת תשלום המס שניתנה לחברות על-ידי רשות המיסים לקראת המועד המקורי לסיום "מבצע הדיבידנד" (30 בספטמבר 2017). היקף התקבולים בפועל בגין המהלך הוא חריג בהשוואה לשני אירועים בשנים האחרונות שהיו קשורים בתשלומי דיבידנד. כך, במסגרת מבצע "רווחים כלואים" בשנת 2013 התקבלו כ-4.4 מיליארד ש"ח ותשלום דיבידנד חריג בינואר 2012 הניב כ-3.7 מיליארד ש"ח.



למהלך תהיינה השפעה על הכנסות המדינה ממסים בשנים הקרובות. מצד אחד, היקף ההכנסות החריג מעיד על הקדמת תשלומי מס עתידיים ולפיכך צפוי להשפיע לשלילה על ההכנסות העתידיות. מנגד, הפגיעה בהכנסות בשנת 2018 צפויה להיות מקוזזת על ידי פריסת תשלומי המס. בנוסף, ההיקף החריג של המהלך מחייב בחינה ועדכון של אומדן ההכנסות בגין מיסוי חברות ארנק (200 מיליוני ש"ח בשנת 2017). בהתייעצות עם מינהל הכנסות המדינה, החל משנת 2019, בוצע עדכון של אומדן הכנסות בגין מיסוי חברות ארנק בסך של 300 מיליון ש"ח. בהתאם למגמות האמורות לעיל בוצעה סימולציה באשר להשפעת המהלך על הכנסות עתידיות. על-פי התוצאות, למהלך השפעה נטו זניחה בשנת 2018 והשפעה שלילית ניכרת בשנת 2019 אשר פוחתת בהמשך. יש לציין כי קיימת אי-וודאות רבה לגבי השפעת המהלך על הכנסות בעתיד ואף לגבי דפוסי תשלום מס של החברות.

### 3 עדכון תחזית ההכנסות לשנים 2021-2017

#### עדכון לתחזית הכנסות המדינה ממסים ואגרות לשנים 2017 ו-2018

שנת תקציב רלבנטית: מועד התחזית:	2017 פרסום קודם*	2017 פרסום נוכחי*	2018 פרסום קודם	2018 פרסום נוכחי
הכנסות ממסים ואגרות	297.0	311.5**	309.5	309.6
מזה:				
מסים ישירים	154.9	171.5**	160.0	164.3
מסים עקיפים	134.9	133.0	142.2	138.3
אגרות	7.1	7.0	7.2	7.1

\* התחזית שפורסמה בחודש מאי 2017, התייחסה להכנסות הצפויות ממכירת חברות (כגון: מובילאיי). עם זאת, מפאת חוסר הוודאות לגבי היקף ההכנסות ומועד קבלתן, התחזית לא כללה אומדן להכנסות אלה.

\*\* בהנחה כי תקבולי מס בגין "מבצע דיבידנד" יסתכמו בשנת 2017 ב-12.2 מיליארד ש"ח.

תחזית ההכנסות ממסים ישירים עודכנה כלפי מעלה בעקבות הכנסות חד פעמיות בהיקפים גבוהים: 12.2 מיליארד ש"ח בגין מבצע דיבידנד וכן 5.9 מיליארד ש"ח בגין מכירת חברות והנפקות (כתר, מוביליי, תמר פטרוליום). בניכוי ההכנסות הנ"ל (ובזיכוי הפסד מסים בגין תוכנית משפחה נטו), תחזית ההכנסות ממסים העדכנית דומה לזו של הפרסום הקודם מחודש מאי 2017. קרי, עודף של כ-1 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית התקציב המקורי לשנה זו.

התחזית האקונומטרית לשנת 2018 מתבססת על נתוני גבייה בניכוי הכנסות חד-פעמיות. לפיכך, ההכנסות החריגות בשנת 2017 אינן באות לידי ביטוי בתחזית לשנת 2018. משכך, בניכוי גבייה הכנסות חד-פעמיות משנת 2017, היקף ההכנסות בשנת 2018 צפוי לעלות ב-13.1 מיליארד ש"ח בהשוואה לשנת 2017.

#### עדכון לתחזית ההכנסות האחרות לשנים 2017 ו-2018

שנת תקציב רלבנטית: מועד התחזית:	2017 פרסום קודם	2017 פרסום נוכחי	2018 פרסום קודם	2018 פרסום נוכחי
סך הכנסות אחרות	28.6	28.2 (+0.4)	31.9	29.9 (-2.0)
מזה:				
מלוות מביטוח לאומי	21.9	22.0	23.1	23.2
יתר ההכנסות האחרות	6.7	6.2	8.8	6.7

#### עדכון לגבי השנים 2019 עד 2021

תחזית הכנסות ממסים עודכנה מעט כלפי מעלה בשנים 2019-2020. העדכון בתחזית ההכנסות משקף עלייה בקצב הצמיחה הצפוי, המקוזז בחלקו בעדכון כלפי מטה של תחזית האינפלציה. במקביל, כפי שפורט בסעיף 2.2, חל עדכון כלפי מטה בתרומת צעדי המדיניות (בעיקר עקב השלכות מבצע הדיבידנד).

תחזית ההכנסות האחרות לטווח הבינוני-ארוך עודכנה כלפי מעלה בתחילת טווח התחזית, על רקע דחיית חלקית של צעדי מדיניות שאושרו במסגרת דיוני התקציב לשנים 2017 - 2018. כמו כן, התחזית לטווח הבינוני-ארוך בסעיף ההכנסות האחרות טומנת בחובה הנחות לגבי ההתפתחויות העתידיות לגבי תחומים בהם ישנה רמה גבוהה של אי וודאות, דוגמת ההשפעה של ביטול "חברות הארנק" על הכנסות המוסד לביטוח לאומי או קבלת הכנסה מחברה חוץ תקציבית בהיקף משמעותי. הנחות אלו ברובן, אינן שמרניות ומבוססות על התייעצות עם מומחים בתחום ובכללם רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי ואגף התקציבים.

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

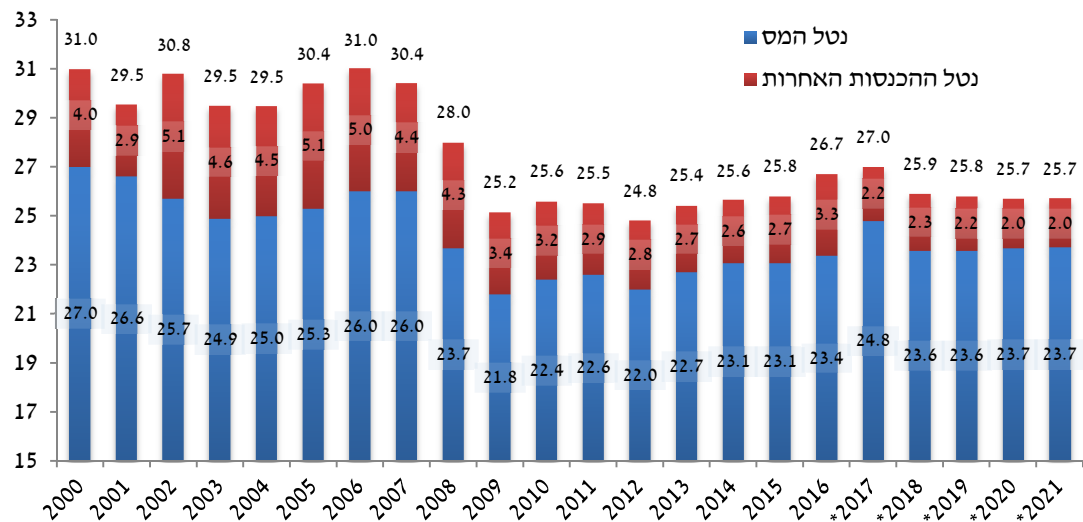
שנת תקציב רלבנטית:	2019		2020		2021
מועד תחזית:	פרסום קודם	פרסום נוכחי	פרסום קודם	פרסום נוכחי	
הכנסות ממסים	324.0	324.1	338.2	339.2	355.1
הכנסות אחרות	28.4	29.4	28.3	28.4	28.8
סך ההכנסות	352.5	353.5	366.5	367.6	383.9
נטל הכנסות המדינה (באחוזי תוצר)	25.5%	25.8%	25.4%	25.7%	25.7%

#### נטל הכנסות המדינה

נטל הכנסות המדינה מורכב מנטל המס ונטל ההכנסות האחרות. נטל המס, המייצג את משקל סך הכנסות המדינה ממסים ומאגרות בתוצר, עמד על כ-23.4 אחוזי תוצר בשנת 2016, צפוי לעלות ל-24.6 אחוזי תוצר בשנת 2017 ולחזור לרמה דומה לזו של 2016 בטווח הקצר-בינוני (ראה תרשים להלן). התפתחות נטל המס בשנים האחרונות הושפעה משינויים במדיניות המיסוי – שיעורי המס ירדו בשנים 2003–2009 ומשנת 2010 התהפכה המגמה. בנוסף, בשנים האחרונות נטל המס עלה עקב הגאות בשוק העבודה, שיעורי אינפלציה נמוכים והרכב צמיחה תומך מיסוי. עליית נטל המס בשנת 2017 משקפת בעיקר גבייה חריגה בגין מבצע דיבידנד והכנסות בגין מכירת חברות.

בהקשר לנטל ההכנסות האחרות, שינויים בנטל בשנים האחרונות מקורם בעיקר ביישום צעדי מדיניות ושינויי חקיקה. בתוך כך, בשנת 2016 נרשם גידול של 0.5 אחוז בנטל, אשר נבע בעיקר מהגידול המשמעותי בהכנסות המוסד לבטל"א (אשר עיקרו שינויי רישום וכן הקדמת תשלומים חד פעמית). בשנת 2017 צפויה ירידה בנטל ההכנסות האחרות, הנובעת גם היא משינוי רישומי בהכנסות בסעיף מענקים מחו"ל (החל משנה זו כלל ההכנסות הללו נזקפות כ"הוצאה מותנית בהכנסה" ואינן נכללות בתקבולי ההכנסות האחרות). בהמשך תקופת התחזית צפויה יציבות בנטל ההכנסות האחרות.

**נטל המס ותקבולי הכנסות אחרות בשנים 2000-2016 ותחזית לשנים 2017-2021**  
(הכנסות המדינה כשיעור מהתוצר)



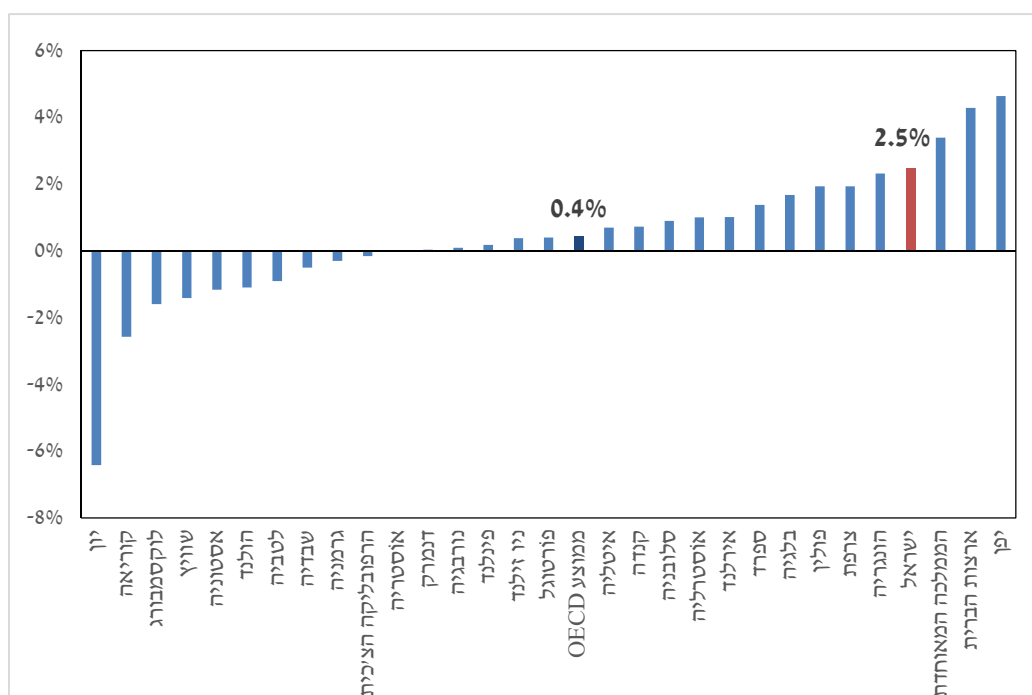
\*תחזית

### 3. גירעון הממשלה

בעשור וחצי האחרונים הצליחו ממשלות ישראל להוריד בהדרגה את החוב הציבורי והוא עמד בשנת 2016 על רמה של קצת מעל 62%. הצמצום ההדרגתי של החוב התאפשר בשל ניהול מדיניות פיסקאלית אחראית ובעיקר חקיקתם של מגבלת ההוצאה (הגדרת תקרת גידול שנתי של 2.6% בסך ההוצאה הציבורית במונחים ריאליים) ותקרת הגירעון היורדת (2.9 אחוזי תוצר לתקופת התקציב הנוכחי), לפני חקיקת חוק התקציב. לצמצום החוב הציבורי בעשור האחרון הייתה השפעה דרמטית על היקף תשלומי הריבית בממשלה, היכולת לפנות משאבים לתקציבים אזרחיים וכן על עלויות הגיוס במגזר העסקי.

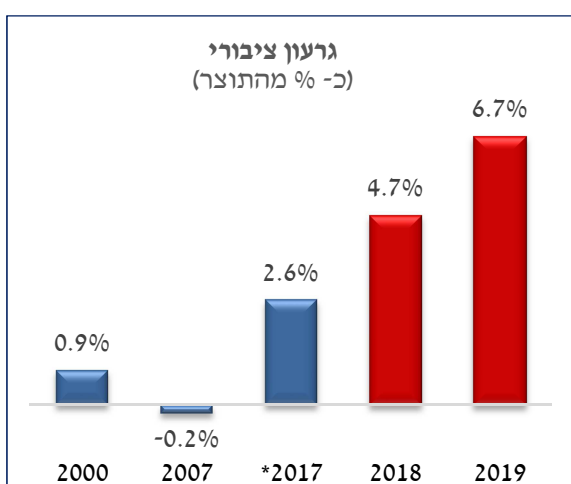
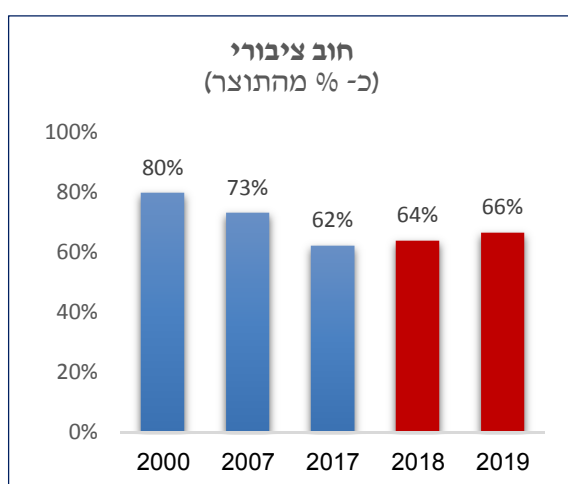
מאז שנת 2013 מצוי הגרעון הציבורי מתחת ליעד הממשלתי והוא עמד בשנתיים האחרונות על רמה של 2.1 אחוזי תוצר. עם זאת, רמת הגירעון בישראל גבוהה יחסית בהשוואה בינלאומית וזאת במיוחד כאשר בוחנים את הגרעון המבני (בניכוי השפעת מחזורי העסקים; 2.5 אחוזי תוצר בשנת 2016). זהו הגירעון המבני הרביעי בגובהו בקרב מדינות ה-OECD בשנת 2016.

## השוואה בינלאומית של הגירעון המבני (2016, בניכוי השפעת מחזור העסקים)



\* מקור: OECD; ערך חיובי משמעו גרעון ושלילי משמעו עודף

בפרק הבא נרחיב אודות הסיכונים לתחזית, חלקם קשורים להתפתחויות בכלכלה המקומית וחלקם להתפתחויות במשק הגלובאלי. יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון את השפעת ההתפתחויות העתידיות הצפויות גם בהקשר לגרעון הממשלה. כך למשל, סימולציה שערכנו מחדדת כי משבר כלכלי (כדוגמת: משבר הדוט קום בשנת 2001 ומשבר הסאב-פריים בשנת 2008) עלול להכפיל ואף לשלש את גובה הגרעון ולהרחיב בבדר גדול של 2 עד 6 אחוזי תוצר את גובהו של החוב.



\* 2007 - אומדן לגירעון ולחוב הציבורי.

מקור: נתוני חשב"ל ועיבודי אגף הכלכלן הראשי; הסדרה האדומה מתארת תחזית לאירוע משברי, במסגרתו נרשמה השפעה ממוצעת דומה לזו שנרשמה בשני המשברים הכלכליים האחרונים.

#### 4. סיכונים

התחזית לשנים 2019-2021 מבוססת על תרחיש מרכזי המשקף את פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הבינוני. תרחיש זה, מבוסס על מערכת מקיפה של הנחות לגבי הפעילות הכלכלית המקומית ולגבי הסביבה הגלובאלית. בהתאם לכך, אי-התממשותן של ההנחות (בחלקן או בכללן) עלולה להוביל לסטייה מהתחזית המקורית. בעוד שקביעה זו נכונה תמיד כאשר עוסקים בחיזוי העתיד לבוא, היא הופכת נכונה ומשמעותית יותר ככל שטווח התחזית רחוק יותר.

בשלב זה, ניתן למנות מספר סיכונים לתחזית בעלי השפעה משמעותית על התממשותו של התרחיש המרכזי בבסיסה. בין אלו, הסיכונים המקומיים כוללים, בצד השלילי (down-side risks), מתייחסים לאפשרות שהגבייה בפועל תהייה נמוכה מהתחזית: החלשות במצרפי שוק העבודה, היעדר עמידה ביעד האינפלציה של בנק ישראל והאטה בקצב הגידול של הצריכה הפרטית. מנגד, סיכונים בצד החיובי (up-side risks), מתייחסים לאפשרות שהגבייה בפועל תהייה גבוהה מהתחזית) כוללים, בין היתר, את האפשרות להקדמת תחילת יצוא הגז (בשל הבשלה מוקדמת של התשתית הנדרשת לייצוא) ומכירות בהיקף נרחב של חברות ישראליות.

בסביבה הגלובאלית, הסיכונים לתחזית כוללים, בין היתר, האטה בצמיחה העולמית, האטת קצב ההתאוששות של הכלכלה האמריקאית, החרפת מגמת הבדלנות הניכרת בכלכלות המפותחות שעלולה להוביל לעצירת התאוששות בסחר העולמי, הרעה ביציבות הגיאו-פוליטית או החמרה בהיקף או תדירות אירועי הטרור.