

1. הקדמה

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), בחודש מרץ 2023 יחד עם הצעות חוק התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024, הונחה על שולחן הכנסת תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2024 עד 2027. כעת, ובהתאם להוראות סעיף 40א לחוק, מוגשת תכנית מעודכנת לשנים אלו.

בהתאם להוראות החוק, תכנית התקציב התלת-שנתית (להלן – **הנומרטור**) כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את ההפרש בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת. בנוסף, כוללת התכנית פירוט על המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממסים.

בהתאם לסעיף 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 הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. הוראה זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבות הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

השינויים העיקריים בעדכון הנוכחי של התכנית הרב-שנתית נעשו בתחזית ההכנסות, על רקע השינוי בתמונת המקרו הגלובלית והמקומית, וכן נוכח ההכנסות ממסים שהתקבלו עד חודש אפריל 2023. לשינויים בסביבה המקרו-כלכלית עשויות להיות השלכות גם על תחזית ההוצאה, אך בשלב זה, נוכח הזמן המועט שעבר מאז ביצוע התחזית הקודמת, ובהיעדר אינדיקציות לשינויים ניכרים בתחזית ההוצאה, נראה כי מוקדם לשנות את ההנחות שעמדו בבסיס חוקי התקציב שאושרו בסוף חודש מאי 2023. עם זאת, הסביבה הכלכלית המשתנה הביאה עמה עליה בסיכונים לתחזית ההוצאה כפי שמפורט מטה בפרק 2. לכן, במהלך החודשים הקרובים יעקוב אגף התקציבים במשרד האוצר אחר התנודות במשתני המקרו הרלוונטיים לצד ההוצאה, ביניהם נתוני האינפלציה, שערי החליפין וסביבת הריבית, ויעדכן את תחזית ההוצאה בדו"ח שתגיש הממשלה בין ה-15 באוקטובר ל-1 בנובמבר 2023 בהתאם לסעיף 1א3(א)(2) לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **דוח ההפרשים ו-חוק היסוד**).

תחזית ההוצאה הקודמת, שפורסמה בחודש מרץ 2023, המפרטת את שיקולי התחזית ואת השינויים ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים 2022 עד 2025, מובאת בנספח א' למסמך זה תוך התחשבות בשינויים מחויבים ובעדכון תחזית ההכנסות ונתוני הגרעון הנגזרים ממנה.

¹ מקור: IMF article IV consultation 2018, OECD Economic Surveys Israel 2018.

2. הסיכונים המרכזיים לתחזית ההוצאה לשנים 2024 עד 2027

- **אינפלציה** - בחודש אפריל 2023 קצב האינפלציה בפועל היה גבוה ביחס לתחזיות, הן של משרד האוצר והן של והן של הגורמים השונים במשק. בעקבות זאת עודכנו תחזיות האינפלציה לשנים 2023 ו-2024 כלפי מעלה. מנגד, זעזוע עתידי בכיוון ההפוך, למשל כתוצאה מאפקטיביות המדיניות המוניטרית, עשוי לגרום לירידה בתחזיות האינפלציה. מאחר שחלק מרכיבי ההוצאה מושפעים ממדד המחירים לצרכן, עדכונים בתחזית האינפלציה גורמים לשינויים בתחזית ההוצאה לשנות התכנית הרב-שנתית.
 - **שערי חליפין** – בדומה לאינפלציה, חלק מרכיבי ההוצאה מושפעים משינויים בשערי החליפין. מאז פרסום התכנית הקודמת עלה שער החליפין של השקל מול הדולר בכ-4.8%, ושער החליפין מול האירו עלה בכ-3.6%. תנודות מעין אלה בשערי החליפין עשויות לגרום עדכונים של ההוצאה.
 - **תשלומי ריבית והחזרי קרן לביטוח הלאומי** – חלק הארי של תשלומי הריבית והחזר קרן ביטוח לאומי צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ולפיכך שינויים בקצב האינפלציה משפיעים על גובה התשלומים. בנוסף, סך הגרעון למימון וסביבת הריבית קובעים את גובה החוב החדש לגיוס וכן את הריבית שתשולם עליו ועל החוב המתחדש בגין הגעה לפירעון, כך שתנודות במשתנים אלה עשויה לשנות את תחזית ההוצאה באופן משמעותי. קצב האינפלציה הגבוה יחסית, השינוי בציפיות ביחס לתוואי הריבית והעליה בגרעון החזוי בעקבות עדכון תחזית ההכנסות כלפי מטה, עשויים להעלות את תחזית ההוצאה על תשלומי הריבית והחזרי החוב לביטוח לאומי.
- המשתנים שנמנו לעיל הינם תנודתיים וכל אחד מהם עשוי להשפיע על גובה ההוצאה בשני הכיוונים. הסנטימנט בסביבת המקרו כעת מבטא עליה בכל אחד מהמשתנים הללו ולפיכך גם צפי לעליה בתחזית ההוצאה. במידה שהתחזית הבאה שתוגש כחלק מדו"ח ההפרשים אכן תצביע על עליה בהוצאה ביחס למצב הקיים, ומכיוון שרמת הוודאות של התחזית תהיה גבוהה יותר בשל סמיכותה לתחילת שנת 2024, ייתכן שיעשה שימוש בתקציב ההתאמות לכיסוי ההפרש בהתאם לחוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023, ולחוק היסוד.

3. מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023 עד

2027

עיקרים

- שנת 2022 התאפיינה בהמשך התאוששות המשק לאחר משבר הקורונה עם צמיחה בשיעור של 6.5%, שיעור גבוה משמעותית מהתוצר הפוטנציאלי. זאת בהמשך למגמת הצמיחה הגבוהה מהשנה הקודמת. על פי התחזית המעודכנת של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, המבוססת על נתוני החשבונאות הלאומית שהיו זמינים נכון לאפריל 2023, הצמיחה בשנת 2023 צפויה להתמתן ב-0.3% בהשוואה לתחזית הקודמת ולעמוד על 2.7%. קצב הצמיחה החזוי בשנת 2024 מתמתן ב-0.1% בהשוואה לתחזית הקודמת ועומד על 3.1%.
- בשנת 2021 נרשמה בשוק העבודה התאוששות ניכרת ממשבר הקורונה, בשנת 2022 נרשמה יציבות יחסית בשיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות, וברבעון הראשון של שנת 2023 נרשמה מגמת שיפור מתונה שהתבטאה בגידול בשיעורי התעסוקה וההשתתפות. בנוגע למשרות פנויות, אנו עדים לירידה מסוימת במשרות הפנויות ובפרט במשרות הפנויות בסקטור ההייטק.
- האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד כבר בתחילת שנת 2022 והגיעה לרמה של 5.3% בסוף שנת 2022 (דצמבר 2022 מול דצמבר 2021) ול-5.0% במרץ 2023, שיעור נמוך מממוצע מדינות ה-OECD. נתוני אינפלציית הליבה בישראל דומים לאלה של המדינות המפותחות, ובפרט מדינות האיחוד האירופי. עליית המחירים, לצד המצב היציב בשוק העבודה, הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. מאז אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה על 0.1% ב-4.4 נקודות האחוז ב-9 פעימות, לרמה של 4.5%, נכון למועד כתיבת שורות אלו.
- הצמיחה העולמית בשנת 2022 על פי קרן המטבע הבינלאומית נאמדת בכ-3.4%, בהובלת המדינות המתפתחות, ותחזית הארגון לצמיחה העולמית בשנת 2023 עומדת על 2.8%. הפגיעה בצמיחה בשנת 2022 נובעת מקצבי אינפלציה גבוהים ברוב מדינות העולם שגררו עליות ריבית תלולות. גורם נוסף שתורם ללחצים האינפלציוניים הוא המלחמה בין רוסיה לאוקראינה. הקטנת היצע הגז הטבעי של רוסיה הובילה למשבר האנרגיה הגדול ביותר בעולם מאז שנת 1970. בעקבות קצבי האינפלציה הגבוהים החלו בנקים מרכזיים בעולם להעלות את הריבית, דבר שפגע בצמיחה הכלכלית של מדינות רבות. השוואת עדכון תחזיות הצמיחה במדינות השונות בין ינואר לאפריל השנה (ר' להלן תרשים 2.13) מעלה כי תחזית הצמיחה הגלובלית עודכנה כלפי מטה הן עבור שנת 2023 והן עבור שנת 2024, תוך שהסביבה הגלובלית הופכת מורכבת יותר. כך, בחלק מהמדינות, ובפרט יפן וגרמניה, עודכנו תחזיות הצמיחה כלפי מטה, בעוד במדינות אחרות, כגון ארה"ב ובריטניה, עודכנו שיעורי הצמיחה כלפי מעלה. עם זאת, במסגרת עדכון התחזיות מחודש אפריל 2023 הודגשה ההעמקה של עוצמת הסיכונים כלפי מטה וההסתברות להתממשותם. בהתאם לכך, בתרחיש הציגה קרן המטבע "תרחיש אלטרנטיבי

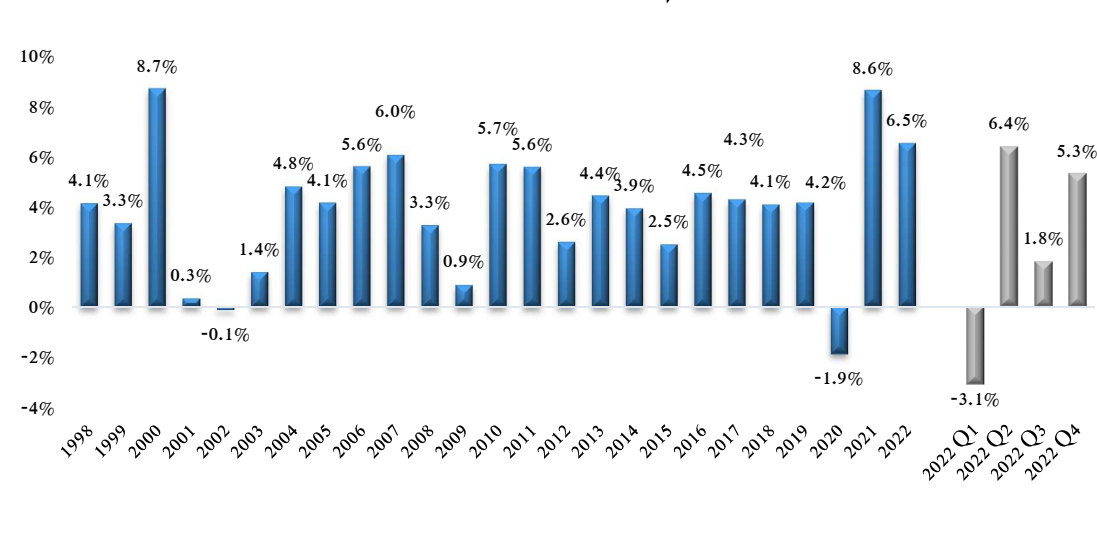
סביר" המתייחס להחמרה כתוצאה מהרעה בתנאים הפיננסיים, בפרט בארה"ב, שתביא לצמיחה נמוכה יותר בשיעור של 0.3 בהשוואה לתרחיש הבסיס כשמדובר בצמיחה הגלובלית, ושל 0.4 אחוזי תוצר במדינות כגון ארה"ב, יפן ואירופה.

- על רקע ההתפתחויות הכלכליות בארץ ובעולם בארבעת החודשים הראשונים של השנה, הועלתה תחזית האינפלציה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר לשנת 2023 ל-3.2% (דצמבר מול דצמבר). במהלך שנת 2024 צפוי לעמוד קצב האינפלציה על 2.9% בהתאם לתחזית אגף הכלכלנית הראשית, בחלקו העליון של טווח היעד של בנק ישראל. על פי התחזית, המבוססת על נתוני המדד עד מדד חודש מרץ, שהתפרסם באפריל, התפתחות זו מובילה לעליית הריבית מעבר למה שהיה צפוי בתחילת השנה, מה שמתבטא בין היתר בירידה בהשקעות ובפעילות בענף הנדל"ן. נוסף על כך, עליות הריבית ואי הוודאות בכלכלה העולמית, וכן אי הוודאות במשק המקומי, בפרט סביב הרפורמה המשפטית, מוסיפות גם הן להאטה בהשקעות ומשפיעות על ענף ההייטק.
- תחזית הכנסות המדינה העדכנית (הכוללת הכנסות ממסים והכנסות אחרות) לשנת 2023 עורכנה בהתבסס על תמונת המקרו וכן על ההכנסות ממסים שהתקבלו עד חודש אפריל של שנת 2023 והיא עומדת על 462.6 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-6.3 מיליארד ש"ח (כ-0.3% תוצר) מתחת לתחזית שהוכנה בינואר 2023. התחזית לשנת 2024 עומדת על 485.5 מיליארד ש"ח, 12.6 מיליארד ש"ח (כ-0.6% תוצר) מתחת לתחזית שהוכנה בינואר 2023.
- מרבית הסיכונים לתחזית הינם כלפי מטה וההסתברות להתממשותם גברה בעדכון זה, ולכן חשוב לשמור על מרחב פיסקלי שיאפשר התמודדות עם שינויים עתידיים בתחזית הצמיחה וההכנסות.

מגמות כלכליות בישראל ובעולם ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023-2024

שנת 2022 התאפיינה בהמשך התאוששות המשק לאחר משבר הקורונה עם צמיחה בשיעור של 6.5%, שיעור גבוה משמעותית מהתוצר הפוטנציאלי. זאת בהמשך למגמת הצמיחה הגבוהה מהשנה הקודמת. בשנת 2021 נרשמה צמיחה בשיעור של 8.6%, נתון ששיקף חזרה לפעילות כלכלית כמעט מלאה, לאחר צמיחה שלילית בשנת 2020.

תרשים 2.1: קצב הצמיחה בשנים 1998 עד 2022

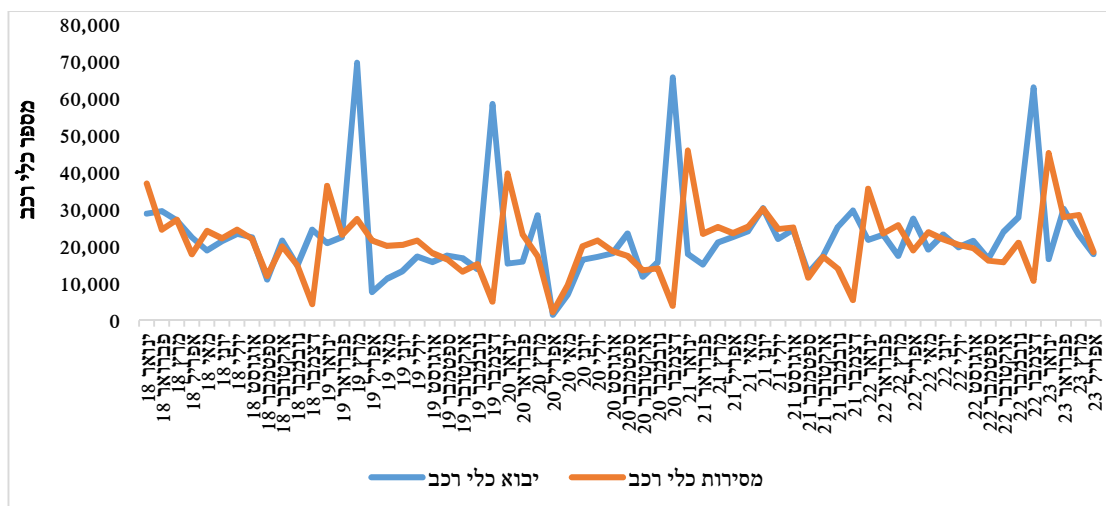


מקור: למ"ס.

הצריכה הפרטית צמחה בקצב של 7.7% בשנת 2022. עיקר העלייה נזקפה לצריכה השוטפת, ובפרט לרכיב השירותים שצמח בשיעור גבוה מתחילת השנה. בנוסף הצריכה של מוצרים בני קיימא תרמה גם היא לצמיחת הצריכה הפרטית כאשר העלייה בסעיף זה נזקפת לזכות רכישות של כלי תחבורה. מנגד, רכישות של מוצרים בני קיימא למחצה התמתנו משמעותית, בניגוד לשנת 2021, שבה הן הובילו את הצמיחה של הצריכה הפרטית. במחצית השנייה של 2022 ניכרת התמתנות בצריכה הפרטית, לאור עליות המחירים לצד עליית הריבית.

ההשקעות בנכסים קבועים עלו באופן ניכר במהלך 2022 עם קצב צמיחה של 9.0%. העלייה נבעה בעיקר מהמשך גידול בענף הבנייה ובפרט בנייה למגורים, ובמקביל מהעלייה בהשקעות בכלי תחבורה. בנוסף נרשמו עליות מתונות בהשקעות בציד ומכונות ומוצרי קניין רוחני.

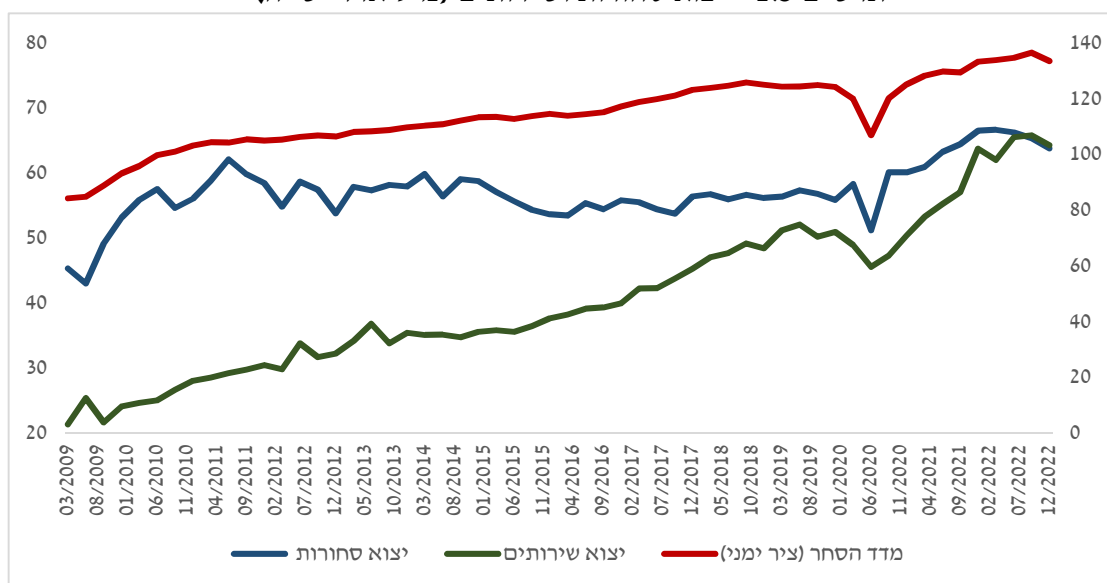
תרשים 2.2 – יבוא ומסירות כלי רכב



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

יצוא הסחורות והשירותים צמח בשיעור של 8.3%, בהמשך למגמת הצמיחה בשנת 2021. את הצמיחה הוביל יצוא השירותים ובפרט יצוא שירותים אחרים, אשר כולל את מגזר ההייטק. על אף שנרשמה התכווצות ברבעון הראשון של השנה, רמות היצוא נותרו גבוהות, ואת הירידה ניתן לייחס לצמיחה הגבוהה במיוחד ברבעון האחרון בשנת 2021. יצוא השירותים, שלאשונה עבר את יצוא הסחורות, המשיך לצמוח בהובלת יצוא ההייטק, אך החל מהרבעון השלישי של שנת 2022 ניכרת התמתנות ואף התכווצות ברבעון האחרון של השנה, כפי שגם ניתן לראות בהתמתנות בסך הגיוסים של קרנות הון סיכון ביחס לשנה הקודמת. יצוא הסחורות צמח בקצב מתון, כאשר ברקע שיעורי אינפלציה גבוהים בעולם ושינויי שער החליפין.

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

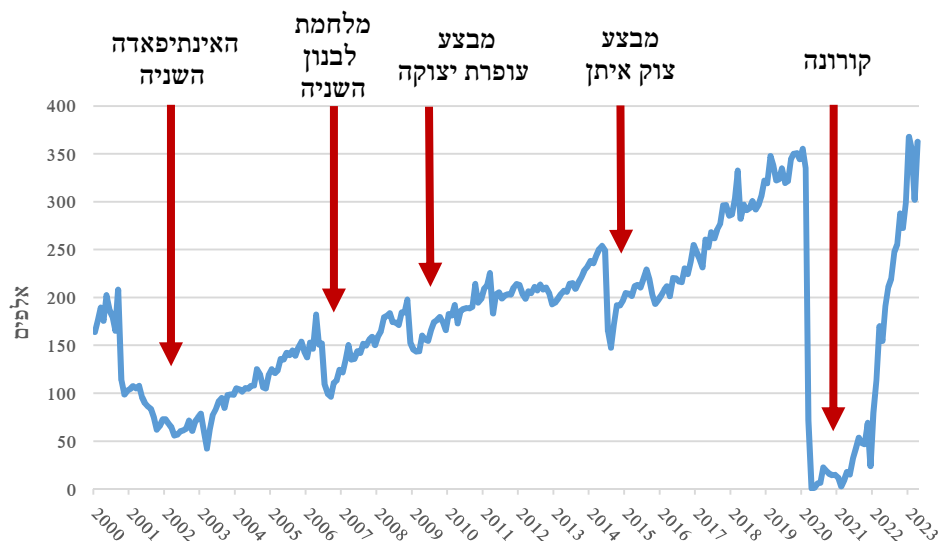


מקור: למ"ס, CPB

התיירות הזרה החלה להראות סימני התאוששות מתחילת 2022, לאחר שנפגעה באופן חסר תקדים בתקופת הקורונה (ראו תרשים 2.4). התיירות הזרה היוותה טרם המשבר כ-11.3% מיצוא השירותים, וכ-5.5% מכלל היצוא. מספר התיירים שנכנסו לישראל במהלך שנת 2022 עומד על כ-

60% ביחס לשנת 2019. בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2022 כבר עמד מספרם על כ-70% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2019.

תרשים 2.4 – כניסת תיירים לישראל (אלפים)



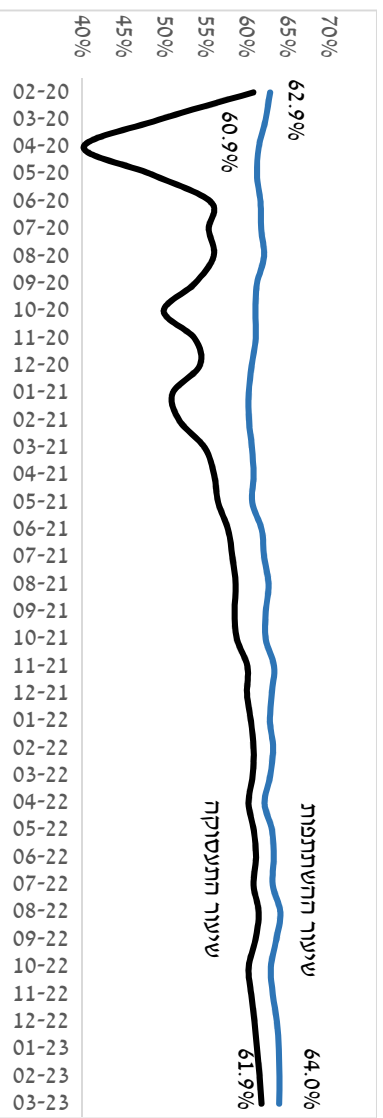
מקור: למ"ס

יבוא הסחורות והשירותים המשיך את מגמת הצמיחה הגבוהה ברבעון הראשון של שנת 2022. למרות התמתנות ניכרת בשיערי הצמיחה החל מהרבעון השני, היקף יבוא הסחורות והשירותים נותר גבוה לעומת תקופות מקבילות ב-2021. בשנת 2022 צמח היבוא בשיעור של 11.7%.

התפתחויות בשוק העבודה

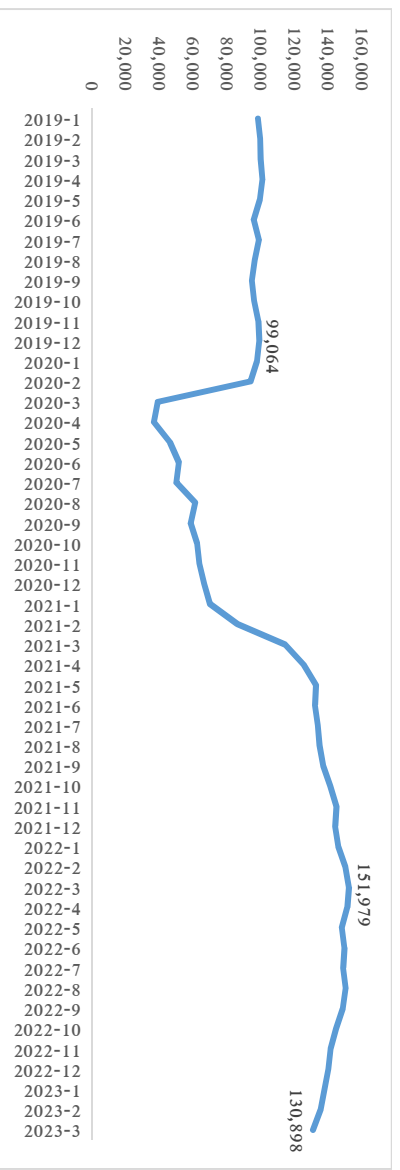
לאחר שבשנת 2021 נרשמה בשוק העבודה התאוששות ניכרת ממשבר הקורונה, בשנת 2022 נרשמה יציבות יחסית בשיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות ובשנת 2023 נרשמה מגמת שיפור מתונה שהתבטאה בגידול בשיעורי התעסוקה וההשתתפות (תרשים 2.5). במקביל מספר המשרות הפנויות ירדו מרמות השיא שנרשמו במהלך שנת 2022 אך נותרו ברמה גבוהה בהשוואה לשנים שקדמו למשבר הקורונה (תרשים 2.6). לעומת זאת, בענף ההייטק ירד מספר המשרות הפנויות של מפתחי תוכנה מכ-14,200 בתחילת 2022 לכ-6,100, רמה נמוכה יותר מזו שנרשמה בפברואר 2020 טרם משבר הקורונה (תרשים 2.7).

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



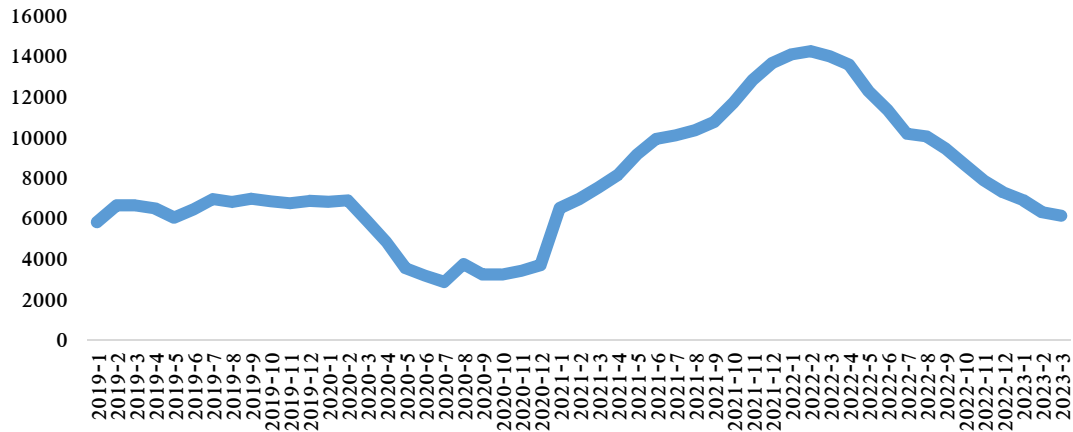
מקור : עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס, נתונים מקוריים (לא מעוכי עונתיות)

תרשים 2.6 – מספר משרות פנויות



מקור : עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי משרות פנויות של הלמ"ס, נתונים מעוכי עונתיות

תרשים 2.7 – מספר משרות פנויות – מפתחי תוכנה



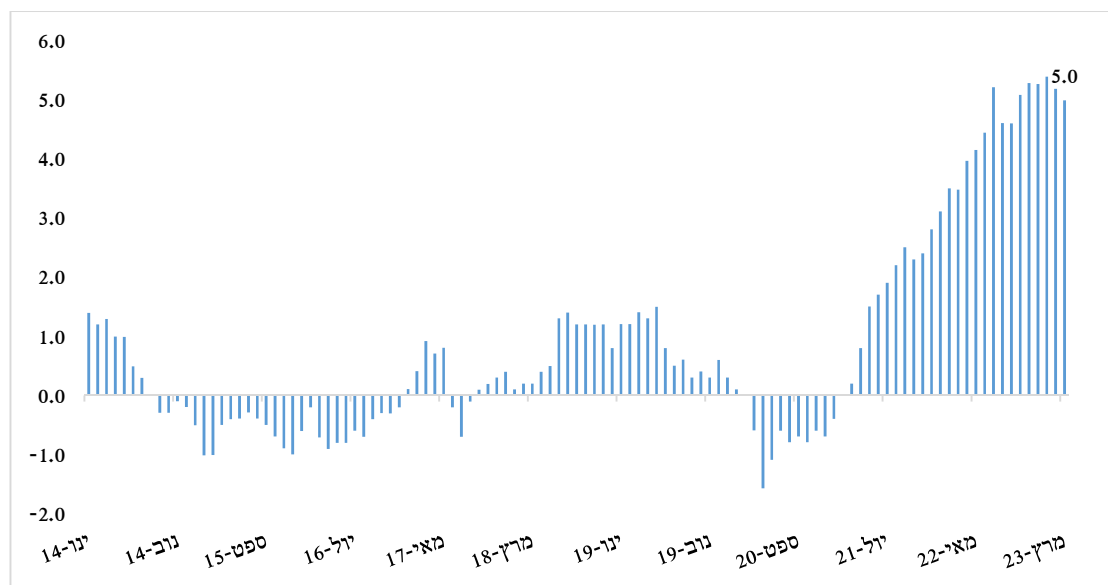
נתונים מקוריים. מקור: הלמ"ס – סקר משרות פנויות; עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקר כ"א של הלמ"ס

אינפלציה

האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד כבר בתחילת שנת 2022 והגיעה לרמה של 5.3% בסוף שנת 2022 (דצמבר 2022 מול דצמבר 2021) ול-5.0% במרץ 2023, שיעור נמוך משמעותית מממוצע מדינות ה-OECD. מניתוח שנעשה באגף הכלכלנית הראשית, מדד הליבה² (מדד ללא אנרגיה ומזון) עלה בשנת 2022 בקצב של 5.1% ובממוצע שנתי ב-3.9%. כאשר מנתחים את התרומה למדד הכללי, עולה כי מדד הליבה תרם 4.1 נקודות האחוז ומדד האנרגיה והמזון תרמו 0.6 נקודות האחוז כל אחד. את העליות במדד הליבה הובילו רכיבי הדיר (שעלה בשנת 2022 ב-6.3%) ורכיב התחבורה (ללא אנרגיה), שבתוכו רוב העלייה נזקפת למחירי ביטוח רכב ונסיעות לחו"ל. בתוך מדד האנרגיה, מחיר הדלק היה הגורם העיקרי לעליית המדד עד לחודש יולי. עם הפחתת הבלו והזינוק במחירי החשמל בחודש אוגוסט, מחיר החשמל הפך לגורם העיקרי לעליה במדד זה.

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

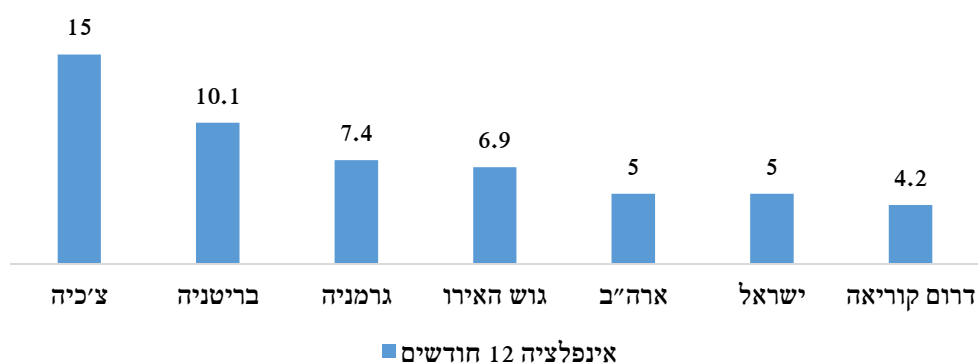
² מדדי הליבה, האנרגיה והמזון חושבו על ידי האגף בהתאם להגדרות של ה-OECD עבור ישראל ובהתייעצות עם אנשי הלמ"ס. הנתונים הם אינם נתונים רשמיים של הלמ"ס.



מקור: למ"ס

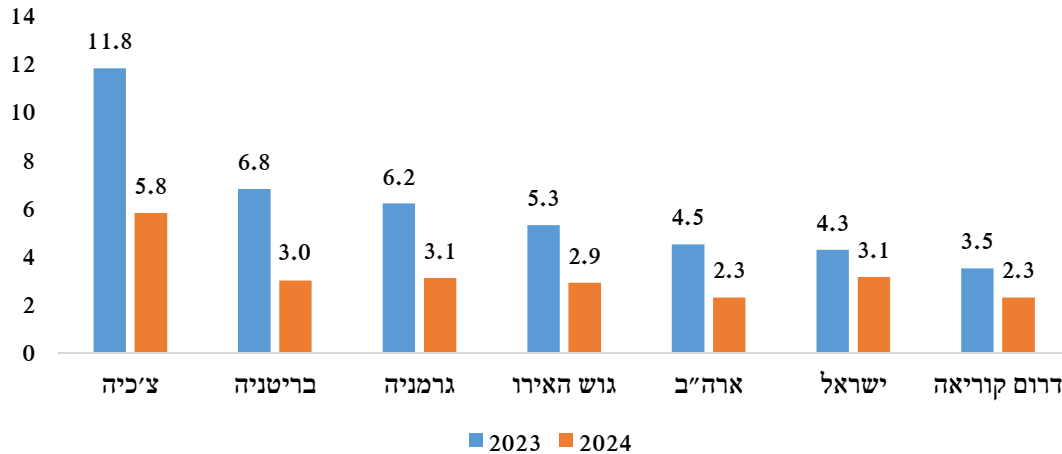
עליית המחירים לצד המצב היציב בשוק העבודה הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. מאז אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה על 0.1% ב-4.4 נקודות האחוז ב-9 פעימות, לרמה של 4.5%, נכון למועד כתיבת שורות אלו. מדינות שונות בעולם חוו תרחיש דומה לישראל ורמות אינפלציה גבוהות נצפו גם במדינות כמו ארה"ב (עלייה של 6.5% במדד המחירים לצרכן בשנת 2022 ושל 4.9% במדד אפריל 2023) ובריטניה (עלייה של 10.5% ב-12 החודשים האחרונים במדד המחירים בשנת 2022, הגבוהה מזה 40 שנה, ו-10.1% במדד מרץ 2023). בחודשים האחרונים אנו עדים לירידה ברמות האינפלציה הודות לעלייה בריבית וחזרה לשגרה של שרשראות האספקה העולמיות.

תרשים 2.9 – אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם



מקור: אקונומיסט (מדד מרץ 2023)

תרשים 2.10 – תחזיות IMF לאינפלציה בעולם לשנים 2023-2024 (סוף שנה)



מקור: IMF WEO April 2023

מגמות בכלכלה הגלובלית

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

כלכלת ארה"ב צמחה בשנת 2022 ב-2.1%, ירידה מ-5.9% בשנת 2021. הרבעון הראשון של שנת 2023 המשיך את מגמת ההאטה בצמיחת התוצר, עם צמיחה של 1.1% במונחים שנתיים. גורם מרכזי שמשפיע לרעה על הצמיחה בארה"ב הוא האינפלציה הגבוהה, שהגיעה לשיא של 9.1% בחודש יוני, ולאחר מכן ירדה עד ל-6.5% בסוף שנת 2022, ל-5% בחודש מרץ 2023. עליית האינפלציה הובילה לסבב העלאות ריבית של הבנק הפדרלי. הריבית הגיעה לרמה של 4.25%-4.5% בסוף שנת 2022 ול-5%-5.25% בחודש מאי 2023, במה שנתפס על ידי השווקים כעליית הריבית האחרונה בסבב ההעלאות. לעליות הריבית הייתה השפעה שלילית משמעותית גם על מדדי המניות בשנת 2022, כאשר הנאסד"ק איבד מערכו 33.1% ומדד ה-S&P500 איבד 19.4%, בהשוואה לתשואות של 21.4% ו-26.9%, בהתאמה, בשנת 2021. לאחר שחזרו למגמות חיוביות לקראת סוף שנת 2022, מדדים אלו המשיכו במגמה זו לאורך הרבעון הראשון של שנת 2023 ורשמו תשואות חיוביות מתחילת השנה. שוק העבודה הציג מגמות מעורבות בשנת 2022 עם שיעורי אבטלה נמוכים מחד גיסא, וירידה במספר המשרות לקראת סוף השנה מאידך גיסא. שיעור האבטלה עמד על 3.5% בסוף השנה, נתון המהווה חזרה לרמות האבטלה הנמוכות ששררו טרם משבר הקורונה. בחודש אפריל 2023 נרשם נתון נמוך אף יותר, ושיעור האבטלה ירד ל-3.4%.

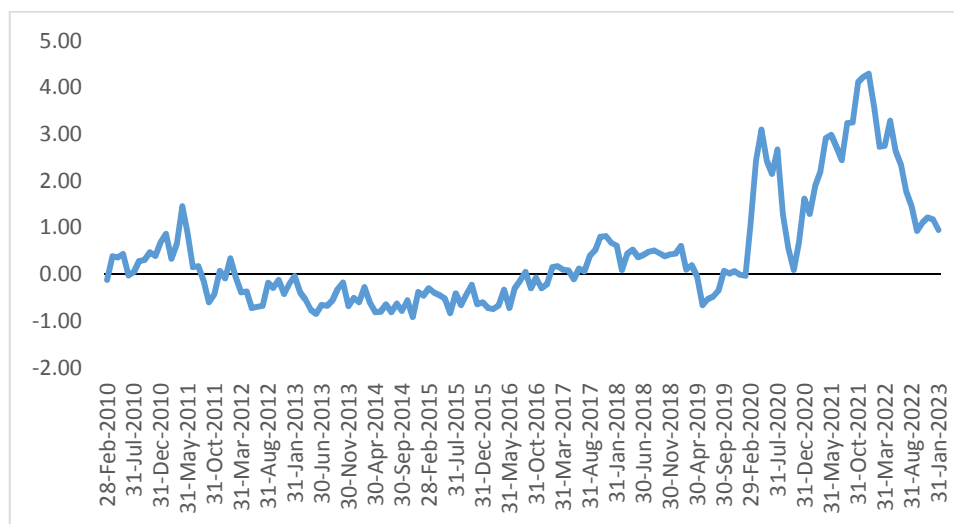
בחודש מרץ 2023 החל משבר בענף הבנקאות עם קריסתם של שלושה בנקים אמריקאים קטנים עד בינוניים בפרק זמן של חמישה ימים. בתגובה לכך, מחירי מניות של בנקים ברחבי ירדו בחדות והרשויות בארה"ב הגיבו בחדות עם מתן ערבויות לכל הפיקדונות, במטרה למנוע תגובת שרשרת.

בשוויץ התרחש ניסיון נוסף להרגיע את המשבר עם המיזוג של בנק Credit Swiss שנתקל בקשיים לתוך UBS. מעבר לפגיעה בכלכלה העולמית, המשבר תורם לחוסר הוודאות בתקופה זו.

כלכלת האיחוד האירופי צמחה ב-3.7% בשנת 2022, בהשוואה ל-5.6% בשנת 2021. ברבעון הראשון של שנת 2023 צמחה כלכלת האיחוד ב-0.3%, נתון הממשיך את מגמה ההאטה בצמיחה לאורך המחצית השנייה של שנת 2022. גורם מרכזי שהשפיע על כלכלת היבשת בתקופה זו היה מלחמת רוסיה-אוקראינה, אשר בעקבות התלות של חלקים גדולים באירופה בגז הרוסי הובילה לעלייה משמעותית של מחירי האנרגיה, ותרמה לעליית האינפלציה. היערכות מדינות האיחוד ומילוי מאגרי הגז האסטרטגיים כהכנה לחורף תרמו למעבר מוצלח שלו ולירידה ניכרת במחירי האנרגיה, לאחר שהגיעו לשיא במהלך השנה. שוק העבודה האירופי רשם ביצועים טובים במהלך שנת 2022 וברבעון הראשון של שנת 2023, חרף עליות הריבית והמשבר באוקראינה. האינפלציה בגוש האירו עמדה בדצמבר על 9.2% ועל 6.9% בחודש מרץ. במסגרת המאבק באינפלציה העלה ה-ECB את הריבית עד לרמה של 2.5% בסוף השנה ו-75.3% בחודש מאי.

הצמיחה בסיין ירדה ל-3% בשנת 2022, בהשוואה ל-8.4% בשנת 2021. בשנה זו הצמיחה בסיין הייתה מהנמוכות ביותר שנרשמו בעשורים האחרונים. גורם עיקרי שפגע בביצועי הכלכלה הסינית היה "מדיניות אפס הדבקה" של הממשל, שהתבטאה בסגרים נוקשים. נוסף על כך, המשבר בשוק הנדל"ן פגע גם הוא בכלכלת המדינה בשנת 2022. גורמים אלו הובילו לקראת סוף השנה לנסיגה של ממשלת סין ממדיניות הקורונה בה נקטה, במטרה להמריץ מחדש את הפעילות הכלכלית. בעקבות זאת, ברבעון הראשון של שנת 2023 נראו סימנים ראשונים להתאוששות הכלכלה הסינית עם שיעורי צמיחה גבוהים מהתחזית. ההתאוששות הסינית צפויה לתרום לריסון האינפלציה, על ידי הקלת השיבושים בשרשראות האספקה.

תרשים 2.11: מדד GSCPI³ למדידת הפרעות בשרשראות האספקה העולמיות



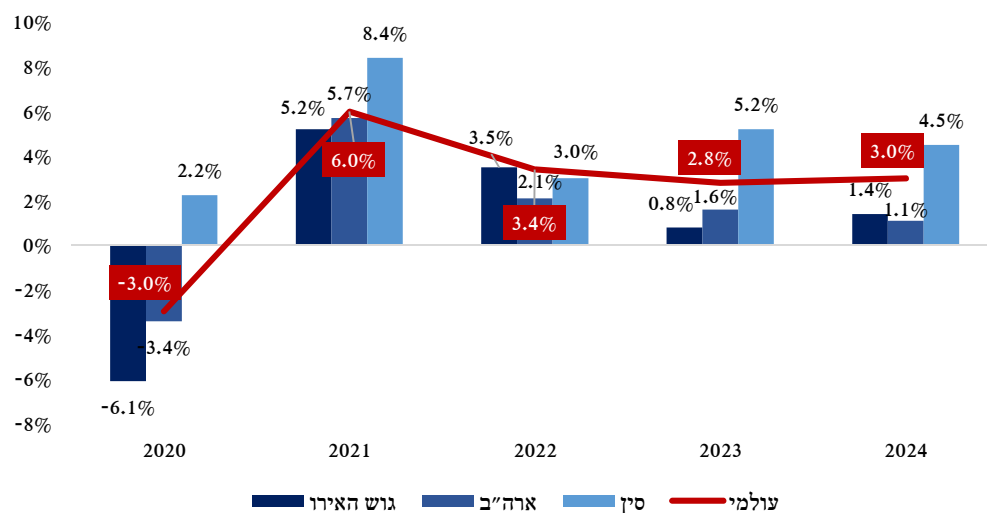
בהתאם לירידות באינפלציה במדינות המתפתחות בסוף שנת 2022, שנובעות בחלקן מהחזרה לשגרה של שרשראות האספקה בתחילת 2023 (תרשים 2.11), התחזיות של גופי מחקר

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

בינלאומיים קובעות כי הבנקים המרכזיים יצליחו להוריד את האינפלציה ושבסוף שנת 2023 קצבי האינפלציה יחזרו לתחומי היעד. בהתאם לכך תחזית הצמיחה העולמית של קרן המטבע הבינלאומית לשנת 2023 התעדכנה ב-0.1% כלפי מטה בפרסום אפריל והיא עומדת על 2.8%.

תרשים 2.12: תחזיות הצמיחה בעולם לשנים 2021-2024

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)

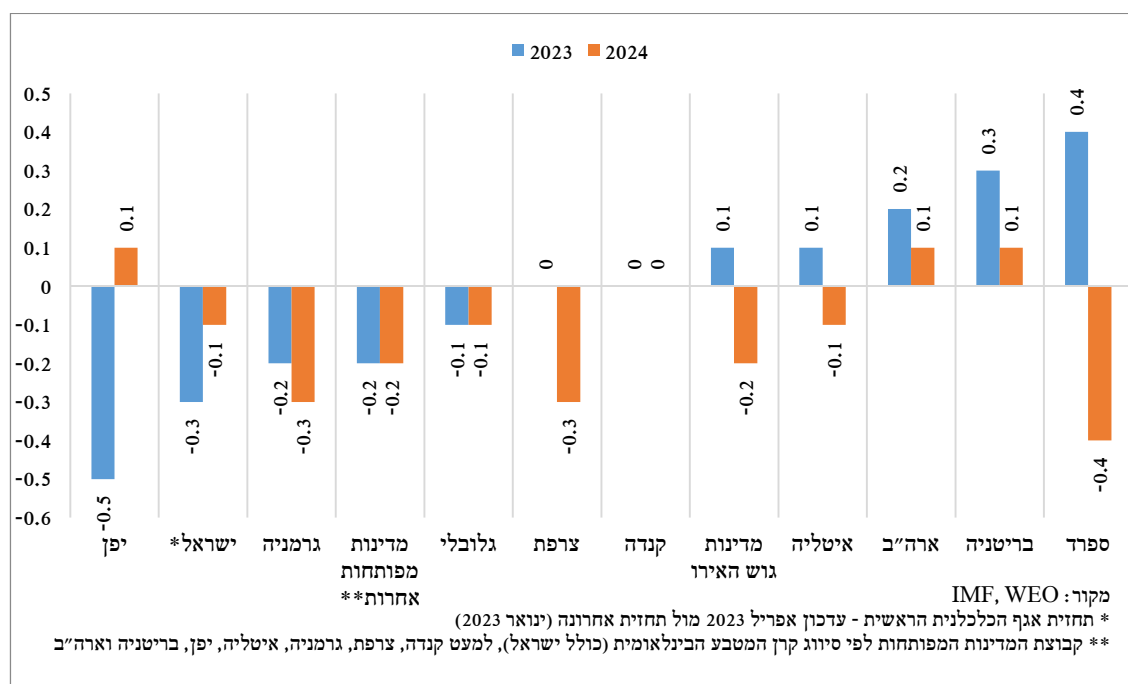


מקור: IMF WEO April 2023

תרשים 2.13 מציג את הפער בין תחזית הצמיחה של קרן המטבע העולמית בפרסום מחודש ינואר 2023, לעומת עדכון תחזיות הצמיחה של הקרן בפרסום מחודש אפריל 2023. השוואת עדכון

התחזיות מעלה כי תחזית הצמיחה הגלובלית עודכנה כלפי מטה הן עבור שנת 2023 והן עבור שנת 2024, תוך שהסביבה הגלובלית הופכת מורכבת יותר. כך, בחלק מהמדינות, ובפרט יפן וגרמניה, עודכנו תחזיות הצמיחה כלפי מטה, בעוד במדינות אחרות, כגון ארה"ב ובריטניה, עודכנו שיעורי הצמיחה כלפי מעלה, בין היתר לאור הצפי לירידת מחירי האנרגיה, התמתנות העלאות הריבית בארה"ב, ועמידות גבוהה מהמצופה של שוק העבודה. עם זאת, במסגרת עדכון התחזיות מחודש אפריל 2023 הודגשה ההעמקה של עוצמת הסיכונים כלפי מטה וההסתברות להתממשותם. בהתאם לכך, בתרחיש הציגה קרן המטבע "תרחיש אלטרנטיבי סביר" המתייחס להחמרה כתוצאה מהרעה בתנאים הפיננסים, בפרט בארה"ב, שתביא לצמיחה נמוכה יותר בשיעור של 0.3 בהשוואה לתרחיש הבסיס כשמדובר בצמיחה הגלובלית, ושל 0.4 אחוזי תוצר במדינות כגון ארה"ב, יפן ואירופה. התממשות תרחיש זה עשויה להביא לעדכון תחזית הצמיחה העולמית העתידית כלפי מטה וגם בישראל.

תרשים 2.13: תחזית קרן המטבע הבינלאומית - פרסום אפריל 2023 מול פרסום ינואר 2023 (שינוי אבסולוטי, % תוצר)



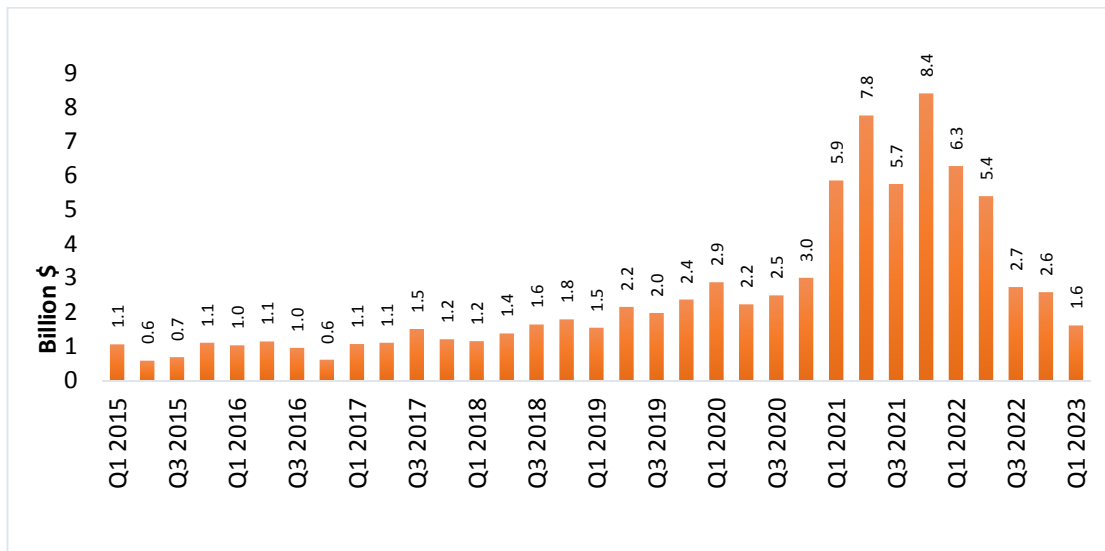
תחזית הצמיחה לשנים 2023-2024

במהלך שנת 2022 המשק הישראלי המשיך לצמוח בקצב מהיר. ברבעון הרביעי צמח התוצר בשיעור של 5.8% בקצב שנתי בזכות המשך הגידול בצריכה הפרטית (בפרט מכוניות) ובהשקעות. סך הצמיחה בשנת 2022 הסתכמה ב-6.5%, גבוה מעט מתחזית האגף אשר עמדה על 6.3%. הצמיחה החזויה שהוצגה לממשלה ונמצאת בבסיס התקציב לשנים 2023-2024 עמדה על 3.0% בשנת 2023 ועל 3.2% בשנת 2024. תחזית זו הוכנה בינואר 2023, על סמך נתונים הידועים באותה עת. התחזית החדשה שגובשה בצוות מקרו ותחזיות באגף הכלכלנית הראשית לוקחת בחשבון התפתחויות בסביבה הכלכלית בעולם, נתוני חשבונאות לאומיים לשנת 2022 ונתונים נוספים

שהתפרסמו בחודשים האחרונים, ביניהם אינדיקטורים משוק ההון. התחזית בתרחיש הבסיס אינה לוקחת בחשבון את השלכות הרפורמה המשפטית במידה שזו תתממש, זו פורטה בנייר נפרד של אגף הכלכלנית הראשית⁴ והיא מהווה תרחיש החמרה לתרחיש הבסיס המוצג. התחזית בתרחיש הבסיס כן מתחשבת בהשלכותיהם של חוסר הוודאות והמתח סביב הרפורמה כפי שהללו משפיעים על הכלכלה הישראלית נכון למועד זה.

בחודשים האחרונים חלו מספר שינויים הן בסביבה הגלובלית והן בכלכלה המקומית. שיעורי האינפלציה מתמתנים בקצב איטי ממה שצפינו בתחילת השנה. בעקבות זאת, הבנקים המרכזיים, כולל בנק ישראל, ממשיכים לנקוט במדיניות מוניטרית מרסנת, וכעת אנו מניחים כי ההתכנסות ליעדי האינפלציה תימשך זמן רב יותר ותלווה בשיעורי ריבית גבוהים יותר. בתוך כך, קרן המטבע הבינלאומית עדכנה את תחזית הצמיחה העולמית מעט כלפי מטה בפרסום אפריל 2023. על רקע סביבה זו, אנו צופים שיעורי צמיחה נמוכים יותר בהשקעות במשק. העלייה בפרמיית הסיכון של המשק הישראלי בחודשים האחרונים פוגעת אף היא באטרקטיביות של ההשקעות. על פי הנתונים הידועים לנו כעת, ההשקעות של קרנות הון-סיכון נמצאות בירידה מתמדת, וכעת בתרחיש הבסיס אנו צופים כי יגיעו לרמות טרום משבר הקורונה. סביבת הריבית גבוהה יחסית וצפויה להוביל לפגיעה בסקטור הנדל"ן, ואנו עדים לסימנים לפגיעה זו בחודשים האחרונים.

תרשים 2.14. השקעות VC בחברות היי-טק ישראליות

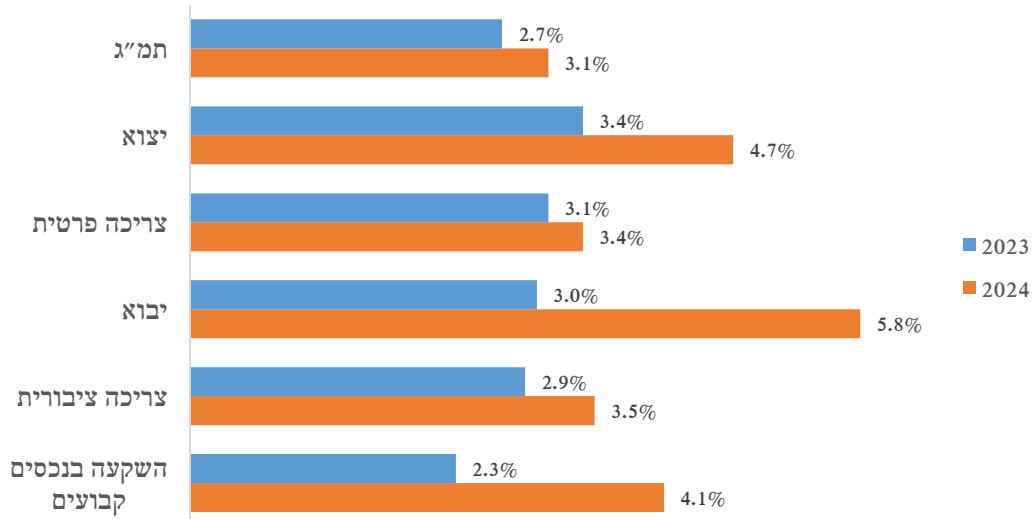


שוק העבודה נותר הדוק, עם סימנים ראשוניים של התמתנות בסקטור ההייטק. על פי התחזית הנוכחית, הירידה בהשקעות בסקטור זה לא צפויה לבוא לידי ביטוי בנתוני שוק העבודה בשנה הקרובה, אך כן תחל להשפיע משנת 2024 ואילך.

התחזית המתקבלת על ידי מודל המקרו האגפי מצביעה כעת על צמיחה של 2.7 אחוזים בשנת 2023 וצמיחה בשיעור של 3.1 אחוזים בשנת 2024. בתוך כך, הצמיחה בשנים 2023-2024 משקפת ירידה מתחת לקצב הצמיחה הפוטנציאלי, לאחר שזה היה גבוה משמעותית בשנות ההתאוששות ממשבר הקורונה.

⁴ נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית מיום 20 במרץ 2023

תרשים 2.15: הרכב צמיחה חזוי בשנים 2023-2024

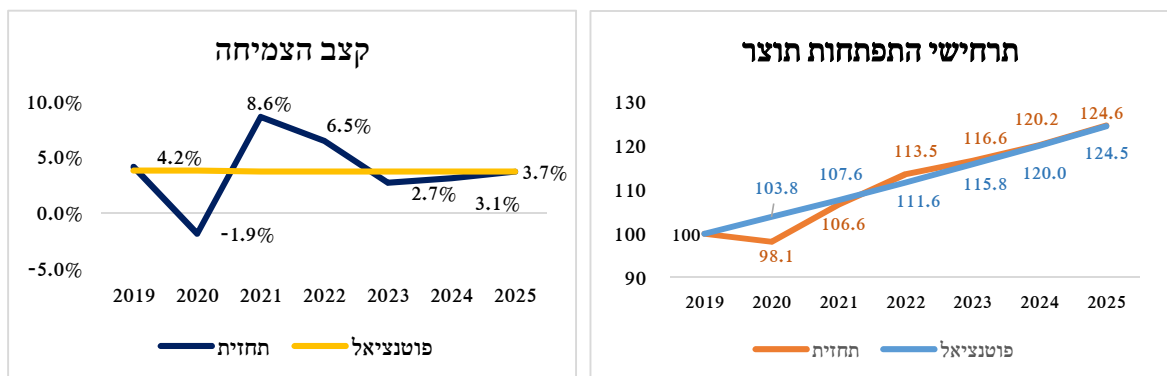


מקור: תחזית צמיחה אפריל 2023, אגף הכלכלנית הראשית

תחזית מדד מחירים לצרכן

ב-12 החודשים האחרונים עלה מדד המחירים לצרכן ב-5.0%, עדיין מעל טווח היעד של הממשלה. לאור הנתונים שהתקבלו והמשך המגמה בעולם, התחזית לשנת 2023 עודכנה כלפי מעלה ל-4.2% בממוצע (שינוי של 3.2% ב-12 החודשים דצמבר 2023 מול דצמבר 2022). התחזית לשנת 2024 עודכנה כלפי מעלה ל-3.0% (2.9% דצמבר 2024 מול דצמבר 2023). התחזית מבוססת על נתוני המדד עד מדד חודש מרץ, שהתפרסם באפריל.

תרשים 2.16: סיכום תחזיות הצמיחה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר, 2021-2024



התחזית לשנים 2023-2025 הינה תחזית אפריל 2023.

סיכונים לתחזית אגף הכלכלנית הראשית

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

(1) סיכונים לתחזית כלפי מטה

- **מלחמת אוקראינה-רוסיה ומשבר האנרגיה באירופה** – המלחמה בין אוקראינה ורוסיה גרמה לתנודתיות רבה בשוק האנרגיה והסחורות. רוסיה היא אחת מיצואניות הגז והנפט המשמעותיות ביותר בשוק העולמי. עם פרוץ המשבר בין המדינות עלו מחירי האנרגיה. מאז הם הספיקו לרדת, אולם עליית הביקושים לאנרגיה מכיוון סין על רקע יציאת כלכלתה ממשבר הקורונה או חורף קשה באירופה בתחילת שנת 2024, יכולים לגרום שוב לזינוק במחירי האנרגיה ולהחרפת האינפלציה. כמו כן, במידה והסיטואציה הגיאופוליטית תדרדר לכדי מאבק נרחב יותר, עלולות להיות לכך השפעות שליליות נרחבות על הכלכלה העולמית ובכלל זאת גם על כלכלת ישראל. מנגד, נציין כי הקונפליקט עשוי לייצר צמיחה בייצוא הביטחוני הישראלי.
- **עלייה באינפלציה ומיתון עולמי** – במהלך שנת 2022 חוותה הכלכלה העולמית אינפלציה אשר גררה העלאות ריבית. בחודשים האחרונים ניכרים בחלק מהמדינות סימני התמתנות ראשוניים בעלויות המחירים, אולם עדיין אין להוציא מכלל חשבון התחדשות של הלחצים האינפלציוניים עם התאוששות כלכלות העולם. אלה עשויים להביא להמשך הידוק המדיניות המוניטרית, ובעקבותיה להאטה בכלכלה העולמית. נוסף על כך, בתקופה האחרונה ישנם אירועים במשק הפיננסי שיש לעקוב אחר התפתחותם לרבות קריסת SVB, Signature bank, ירידת מחירי המניות של Credit Suisse. קרן המטבע הבינלאומית בפרסום האחרון⁵, לצד תחזית הבסיס מציינת תרחיש החמרה בו למצב לא יציב בסקטור הפיננסי השלכות ארוכות טווח. להתממשות של תרחיש זה תהיה השפעה על הכלכלה הישראלית.
- **השפעות כלכליות של הרפורמה במערכת המשפט** – כיום שוררת אי וודאות במשק בנוגע לסוגיית הרפורמה במערכת המשפט. ככל שהרפורמה המשפטית תתפס על ידי השוק כפוגעת בחוזק ובעצמאות מוסדות המדינה ובפרט במערכת המשפט ובאיזונים ובבלמים בין הרשויות, ומגבירה את חוסר הוודאות, הדבר צפוי לפגוע משמעותית בצמיחה ובפעילות הכלכלית במשק, ובפרט בהשקעות הזרות. יתרה מכך, במחקרים בספרות הכלכלית נמצא קשר חיובי, מובהק ובקנה מידה משמעותי בין חוזק ועצמאות מוסדות המדינה והאיזונים והבלמים לצמיחה הכלכלית, להיקף ההשקעות הפרטיות, ובפרט להיקף ההשקעות הזרות הישירות ועוד. כמו כן,

חברות דירוג האשראי⁶ התייחסו להשפעה השלילית שיכולה להיות לרפורמה המשפטית על פרופיל האשראי של מדינת ישראל. חברת מודיס הורידה את תחזית דירוג האשראי של ישראל מחיובית ליציבה. פרופיל דירוג האשראי משפיע על עלויות גיוס החוב של המדינה וכן על עלויות המימון של הסקטור הפרטי, ופגיעה בו תפגע בצמיחה. יצוין כי ההשפעות השליליות המשמעותיות על הצמיחה קצרות הטווח וארוכות הטווח עלולות להתפתח באופן שאינו לינארי. ההתייחסות המלאה לסיכון זה פורסמה בנייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית מיום 20 במרץ 2023, והיא מהווה תרחיש החמרה לתרחישי הבסיס המוצגים בנייר זה.

- **אירועים גיאופוליטיים** – אירועים גיאופוליטיים עלולים להיות בעלי השפעה משמעותית על כלכלת ישראל, והם מוסיפים מרכיב של אי-וודאות לתחזית. הניסיון מראה כי אירועים גיאופוליטיים אשר נמשכים לפרק זמן קצר ותחום ודומים באופיים לאלו שהתרחשו בשנים האחרונות, אינם משפיעים באופן מקור-כלכלי על התחזית. עם זאת, אירועים גיאופוליטיים מתמשכים או כאלו החורגים ממה שהיה נהוג בשנים האחרונות עלולים לפגוע בפעילות הכלכלית, בין היתר לנוכח ירידה בהשקעות ושיבוש שגרת הפעילות במשק.
- **ירידות בשוק ההון הגלובלי והאטה בענפי ההיי-טק** – בעקבות העלאות הריבית בעולם והשפעותיה על שוקי ההון, קיים חשש כי היקף ההשקעות הבין-לאומיות יקטן ובכלל זה גם השקעות בישראל, כולל בענפי ההיי-טק. כלכלת ישראל מושפעת באופן משמעותי מייצוא השירותים ומהמשך צמיחתו של סקטור ההיי-טק. המגמות העולמיות השפיעו בשנה האחרונה לרעה על היקף ההשקעות הבין-לאומיות בישראל, ובכך האטו את צמיחת ההיי-טק. סביבת הריבית הגבוהה בעולם עלולה להביא להימשכות מגמה זו גם בשנת 2023 מעבר לצפוי בתרחיש הבסיס בתחזית, ובכך להשפיע לרעה על הצמיחה בארץ. הצטמצמות היקף ההשקעות הבין-לאומיות בישראל עלולה לגרום לפיחות בערכו של השקל, אשר בתורו יכול להקשות על ריסון האינפלציה. ההתפתחות בשוק הפיננסי הגלובלי שבאו לידי ביטוי עד כה, בין היתר בקריסת SVB, Signature, מניית Credit Suisse ועוד, עלולות להשפיע על הצמיחה העולמית, שוק ההון העולמי ועל ענפי ההיי-טק.
- **הגדלת התמריצים השליליים להשתתפות בשוק העבודה** – החלטות הממשלה במסגרת ההסכמים הקואליציוניים אודות הגדלת קצבאות האבדך והפעלת תכנית הסיוע במזון ללא מבחני מיצוי כושר השתכרות של משק הבית, צפויות להוביל לפגיעה בהשתלבותם של גברים חרדים בתעסוקה. ממחקר שנערך באגף הכלכלנית הראשית עולה שעוד טרם השינויים המוצעים, הכדאיות של אבדך חרדי להצטרף לשוק העבודה הינה נמוכה יחסית⁷. הגדלת קצבת האבדך

⁶ Fitch Ratings. **Fitch Affirms Israel at “A+”; Outlook Stable**. Rating Action Commentary. 01 March 2023. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-israel-at-a-outlook-stable-01-03-2023> (Retrieved 13/3/23).

Moody's Investor Service. **Government of Israel: Planned Judicial Changes Could Weaken Israel's Institutional Strength**. 07 March 2023.

⁷ בשל אובדן משמעותי (בגובה של כמעט שני שלישי מהכנסתו הצפויה מעבודה) של הכנסות שמתקבלות מהקהילה ומהמוסדות הממשלתיים.

ומתן הסיוע במזון (ללא מבחני מיצוי כושר השתכרות⁸) מגדילות את הקצבאות התחליפיות לעבודה ואת אובדן ההטבות בעת יציאה לעבודה, ועל כן מהוות תמריץ שלילי משמעותי נוסף לתעסוקה עוד מעבר למה שתואר במחקר. עוד עולה מהמחקר ששינויים בתמריצים הכספיים לעבודה בעשורים האחרונים מתואמים עם שיעור התעסוקה של הגברים החרדים (בהתאם לממצאי הגמישות המקובלת בספרות)⁹.

מעבר לכך, הגדלת תקציב החינוך שאינו רשמי, כפי שמוצע במסגרת ההסכמים הקואליציוניים הנוכחיים, צפויה להוביל להסטת תלמידים למוסדות שמלמדים לימודי ליבה בהיקפים נמוכים יותר, או שאינם מלמדים ליבה כלל, לאורך כל שלבי הלימוד, ובכך צפויה להמשיך ולהעמיק את הירידה ברמות ההשכלה הרלוונטית לשוק העבודה של התלמידים החרדים (תופעה שאנו עדים לה בכל מקרה בקרב צעירים חרדים בעשור האחרון¹⁰). הירידה הצפויה ברמות ההשכלה צפויה להשפיע באופן שלילי על השתתפותם של גברים חרדים בשוק העבודה ועל פוטנציאל ההשתכרות שלהם והצמיחה ארוכת הטווח.

- **משבר האקלים – אסונות טבעיים אשר מסכנים את כל הכלכלות ובין היתר את זו של ישראל –** מצב החירום האקלימי ממשיך להיות איום כבד על הכלכלה העולמית (כפי שבא לידי ביטוי בריבוי אסונות הטבע שהתרחשו בשנת 2022) ובכלל זה על כלכלת ישראל. סיכון זה מתווסף לסיכונים נוספים בהגברת הלחץ על שרשרת האספקה העולמית וכן מוסיף אי-וודאות בתחזית.
- **מחזור העסקים –** שנת 2020 התאפיינה בהפסד משמעותי של תוצר לעומת התוצר הפוטנציאלי, בעקבות המגבלות הרבות וחוסר הוודאות ששרר בעולם בכלל ובישראל בפרט, והדבר בא לידי ביטוי בהכנסות המדינה ממיסים בשנה זו. בשנת 2021 הייתה עלייה משמעותית בתוצר, בין היתר בעקבות הסרת המגבלות וחזרת הפעילות העסקית, אך הצמיחה בפועל עלתה הרבה מעבר לתוצר הפוטנציאלי טרום הקורונה, ויחד איתה עלו גם הכנסות המדינה ממיסים. מגמה זו המשיכה לאורך 2022. נראה כי פער התוצר החיובי עתיד להיסגר ולהפוך לשלילי, אך ישנו קושי רב להעריך באיזה היקף, עיתוי ולאורך איזה פרק זמן. בנוסף, התחזית לשנת 2024 גובשה כשנה מראש, בתקופה המתאפיינת באי-וודאות גבוהה.

(2) סיכונים לתחזית כלפי מעלה (סיכויים לתחזית)

- **התאוששות מהירה בכלכלת ארצות הברית –** כלכלת ארה"ב צפויה לצמוח בשיעורים מתונים של 1.4 אחוזים בשנת 2023, ו-1.0 אחוז בשנת 2024. נתוני התעסוקה המעודדים במדינה, לצד

בן וקריל, "חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, דצמבר 2019.
⁸ המנגנון המוצע שיושם במהלך משבר הקורונה אינו מתחשב במיצוי כושר השתכרות של משק הבית. ממחקרם של טרואן ובננישתי (2021) עולה כי 11% בלבד מהנמצאים באי ביטחון תזונתי היו זכאים למענק תזון ע"ב המנגנון המוצע, ושמצחית מהזכאים לפי מנגנון זה נמצאו בביטחון תזונתי. כמו כן נמצא כי השימוש בקריטריונים אלה מוביל לייצוג חסר של משקי בית ערבים ולייצוג יתר של משקי בית חרדים.
פרופ' אהרון טרואן ופרופ' רמי בנבנישתי, סקר האוניברסיטה העברית בשיתוף אגף התזונה במשרד הבריאות; ובטל"א, סקר ביטחון תזונתי 2021.

⁹ לדוגמה, שינוי בתמריצים כך שיגדילו את ההכנסה למשקי בית בהם לא ממוצה כושר ההשתכרות בהיקף של 1,000 נח צפוי להוריד את שיעור התעסוקה של גברים חרדים בכ-5 נקודות אחוז.

בן וקריל, "חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, דצמבר 2019.
¹⁰ בן וגבע, "על רמות ההשכלה של צעירים והשלכותיהן על צמצום הפערים בשוק העבודה", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, מאי 2023.

הירידה באינפלציה, עשויים לבשר על התאוששות קרבה בכלכלתה ועל צמיחה גבוהה מהתחזיות. התאוששות מהירה של כלכלת ארה"ב יכולה להשפיע לטובה על המשק הישראלי דרך עלייה בביקושים לייצוא הישראלי, עלייה בהשקעות וצמיחה במגזר ההייטק.

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

הכנסות המדינה

שנת 2022 הסתיימה עם גביית מסים של 436.1 מיליארד ש"ח. קצב הגידול בהכנסות הלך ופחת במהלך השנה, עד שלקראת סופה נרשמו ירידות ריאליות בגבייה בהשוואה לחודשים המקבילים בשנת 2021, בעיקר עקב היחלשות הצריכה הפרטית, התפוגגות השפעת עליית מס הרכישה בנדל"ן והתקררות מגזר ההייטק כפי שהשתקפה בירידות בשוקי ההון, בירידה בפעילות קרנות הון סיכון בישראל ובפיטורים בענף בעולם. מגמה זו נמשכה גם ברבעון הראשון של שנת 2023.

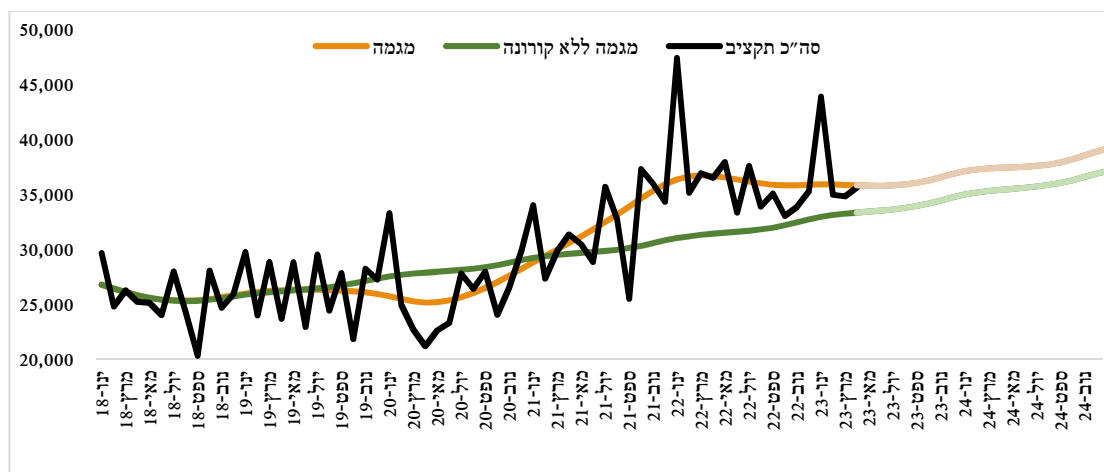
העדכון הנוכחי נובע משינויים שחלו בתמונת המקרו מאז מועד פרסום התחזית לתקציב המדינה, בינואר השנה. כאמור, בתחילת השנה נרשמו ירידות חדות בהשקעות בתחום ההייטק, חלקן כתוצאה ממגמות עולמיות בענף, המושפעות בין היתר מהעלאות הריבית בעולם, וחלקן מיוחסות לגורמים מקומיים, ביניהם אי הוודאות שהשוק מתמחר בהקשר של הרפורמה המשפטית. ככלל, ירידה בהשקעות משפיעה על הכנסות המדינה באופן מצומצם בשנה השוטפת, ומידת השפעתה על ההכנסות גוברת בשנים העוקבות. לאור זאת, ירידות אלה משתקפות באופן מוגבל בתחזית ההכנסות ממסים בטווח הקצר. הכנסות המדינה מענף ההייטק מגיעות ממסי שכר, ממסי חברות וממסים על רווח הון. כל עוד שוק העבודה נותר הדוק ומרבית החברות ממשיכות לפעול, תרחיש הבסיס אינו כולל ירידה משמעותית בהכנסות המדינה ממסים בשנת 2023 המיוחסת להתפתחויות אלה. בתרחיש זה, השפעתן על גביית המס תורגש באופן יותר משמעותי רק בשנת 2024. עם זאת, בהשוואה למועד עריכת התחזית הקודמת, מפת הסיכונים השתנתה לרעה וההסתברות להתממשות תרחישי החמרה עלתה.

התחזית הקודמת עבור **שנת 2023** שנערכה בינואר 2023 עמדה על 437.8 מיליארד ש"ח. בעקבות העדכון כלפי מטה של תחזית הצמיחה והמשך מגמות ההאטה בגבייה ברבעון הראשון של שנת 2023, עודכנה כלפי מטה תחזית ההכנסות ממסים עבור שנה זו והיא עומדת על 431.2 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-6.6 מיליארד ש"ח. לאחר התחשבות בעדכון ההכנסות האחרות שיוצג להלן מתקבלת ירידה כוללת בהכנסות המדינה של 6.3 מיליארד ש"ח (כ-0.3% תוצר). יש לציין כי על אף ירידה ריאלית של 9.5% בהכנסות ממסים במהלך הרבעון הראשון של 2023 בהשוואה לרבעון המקביל ב-2022, שאת עיקרה ניתן לייחס להכנסות גבוהות במיוחד ברבעון הראשון של שנת 2022, שלא היו צפויות לחזור על עצמן השנה, ברבעון נרשמה גביית מסים העולה במקצת על פריסת התחזית הקודמת לרבעון זה. כאשר משווים את ההכנסות ברבעון הראשון של שנת 2023 לאלה של הרבעון הראשון של שנת 2021 (תקופה שבה המשק עוד היה נתון תחת מגבלות מצומצמות יחסית במסגרת המאבק בקורונה), מתקבלת עלייה ריאלית כוללת של 14.6%, המשקפת עלייה שנתית ריאלית של כ-7.1%. בחלוקה לפי סעיפים, בולטות הירידה ממסי נדל"ן (שינוי ריאלי של 31.3% בהשוואה לרבעון המקביל ב-2022) והירידה במע"מ (14.0%-). בעוד הירידה בהכנסות ממסי נדל"ן ברבעון הראשון נלקחה ברובה בחשבון בתחזית הקודמת, הירידה במע"מ הייתה מעט גבוהה מהצפוי והיא אחת הסיבות לעדכון התחזית כלפי מטה.

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות **לשנת 2024** עומדת על 450.4 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-465.3 מיליארד ש"ח בתחזית הקודמת, קרי ירידה של 14.9 מיליארד ש"ח. לאחר התחשבות בעדכון ההכנסות האחרות שיוצג להלן מתקבלת ירידה כוללת בהכנסות המדינה של 12.6 מיליארד ש"ח (כ-0.6% תוצר). העדכון כלפי מטה בתחזית ההכנסות ממסים ואגרות משקף את הירידה בתחזית עבור שנת 2023, שהיא הבסיס לתחזית עבור השנה העוקבת, את הירידה בתחזית הצמיחה, את המגמות בשוק הנדל"ן וכן את ההשפעה המצטברת של הירידה בצריכה הפרטית והשפעת הירידה המצטברת בהשקעות על סקטור ההייטק. על אף העדכון כלפי מטה, התחזית בשנה זו משקפת חזרה לעלייה ריאלית בהכנסות.

תרשים 2.17: הכנסות המדינה ממסים 2018-2024

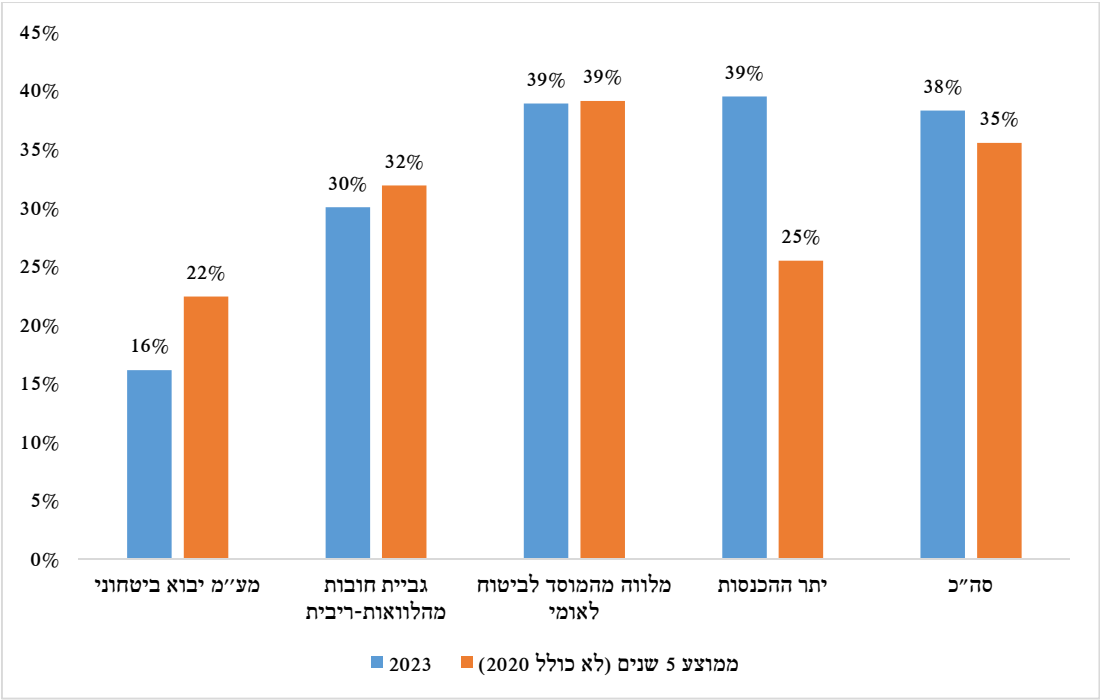
(נתונים חודשיים וקו מגמה, מיליוני ש"ח)



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

ההכנסות האחרות כוללות בעיקר את השקעות המוסד לביטוח לאומי, מע"מ יבוא בטחוני, דיבידנדים מחברות ממשלתיות, תמלוגים מאוצרות טבע ועוד. לאחר הכנסות גבוהות בשנת 2022, השנה צפויה ירידה קלה בהכנסות האחרות, בעיקר מהמלווה מהמוסד לביטוח לאומי. כפי שמוצג בתרשים להלן, בחודשים ינואר עד אפריל 2023 התקבלו 38.2% מהתחזית השנתית הקודמת, נתון נורמטיבי בהשוואה לשנים קודמות. תחזית ההכנסות האחרות התעדכנה כלפי מעלה בשנים 2023-2024, בעיקר בעקבות שינוי תחזית האינפלציה והשפעתה על ההכנסות וההוצאות הצפויות של המוסד לביטוח לאומי. יצוין כי סכומי הכנסות אחרות רשמו תנודתיות רבה בין השנים בעיקר בגלל ההכנסות החד-פעמיות שנכללות בתוכן, כגון דיבידנדים של חברות ממשלתיות.

תרשים 2.18: התפתחות הגבייה ברכיבי הכנסות אחרות במהלך חודשים ינואר-אפריל של שנת 2023 (שיעור מתוך הגבייה השנתית הקודמת)



מקור: משרד האוצר

לוח 3.2: היקף הכנסות אחרות ינואר-אפריל שנת 2023, מיליארדי ש"ח

| היקף הגבייה | מלווה מהמוסד לביטוח לאומי | גביית חובות | מע"מ יבוא בטחוני | יתר ההכנסות | סה"כ |
|-------------|---------------------------|-------------|------------------|-------------|------|
| 8.7 | 0.1 | 0.2 | 2.9 | 11.9 | |

עדכון תחזית מקרו כלכלית

לוח 3.3: רכיבי תוצר

| 2024 | | 2023 | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|-------|-------|------|------------------------|---------------------------|
| תחזית נתוני אפריל | תחזית נתוני ינואר | תחזית נתוני אפריל | תחזית נתוני ינואר | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | ממוצע 2015- 2019 | |
| 3.1% | 3.2% | 2.7% | 3.0% | 6.5% | 8.6% | -1.9% | 4.2% | 3.9% | צמיחה |
| 3.4% | 3.4% | 3.1% | 3.2% | 7.7% | 11.1% | -7.9% | 4.0% | 4.2% | צריכה פרטית |
| 3.5% | 3.9% | 2.9% | 2.1% | 0.7% | 4.2% | 2.8% | 3.0% | 3.6% | צריכה ציבורית |
| 3.6% | 4.2% | 2.5% | 5.1% | 12.4% | 12.6% | 1.2% | 4.9% | 5.9% | השקעה גולמית מקומית |
| 4.1% | 4.4% | 2.3% | 5.4% | 9.0% | 11.7% | -3.9% | 3.3% | 5.0% | השקעה בנכסים קבועים |
| 4.7% | 4.4% | 3.4% | 4.2% | 8.3% | 14.6% | -2.7% | 3.7% | 3.0% | יצוא |
| 5.8% | 5.8% | 3.0% | 5.6% | 11.7% | 20.6% | -8.1% | 3.2% | 4.9% | יבוא |

לוח 3.4: תוצר ומדדים רלוונטיים

| 2027 | 2026 | 2025 | 2024 | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | ממוצע 2015- 2019 | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|--------------------------------|
| 3.7% | 3.7% | 3.7% | 3.1% | 2.7% | 6.5% | 8.6% | -1.9% | 4.2% | 3.9% | צמיחה |
| 2,308 | 2,191 | 2,080 | 1,970 | 1,870 | 1,754 | 1,578 | 1,423 | 1,435 | 1,299 | תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח) |
| 1.8% | 1.8% | 1.8% | 1.2% | 0.8% | 4.4% | 6.8% | -3.6% | 2.2% | 1.8% | צמיחה לנפש |
| 115.8 | 113.8 | 111.8 | 109.8 | 108.6 | 107.7 | 103.0 | 96.4 | 100 | | תוצר לנפש (מדד 100=2019) |
| 134.0 | 129.2 | 124.6 | 120.2 | 116.6 | 113.5 | 106.6 | 98.1 | 100 | | תוצר (מדד 100=2019) |

לוח 3.5: אינפלציה

| 2027 תחזית | 2026 תחזית | 2025 תחזית | 2024 תחזית | 2023 תחזית | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | ממוצע 2015- 2019 | |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|------|-------|------|------------------------|-----------------------------|
| 2.0% | 2.1% | 2.3% | 3.0% | 4.2% | 4.4% | 1.5% | -0.6% | 0.8% | 0.1% | אינפלציה (ממוצע שנתי) |

לוח 3.6: עדכון תחזית הכנסות

| 2027 | 2026 | 2025 | 2024 | 2023 | | |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| פרסום נוכחי (נתוני אפריל) | פרסום נוכחי (נתוני אפריל) | פרסום נוכחי (נתוני אפריל) | פרסום נוכחי (נתוני אפריל) | תחזית נתוני ינואר | פרסום נוכחי (נתוני אפריל) | תחזית נתוני ינואר |
| 531.2 | 505.1 | 480.0 | 450.4 | 465.3 | 431.2 | 437.8 |
| 35.3 | 33.3 | 33.7 | 35.1 | 32.8 | 31.4 | 31.1 |
| 566.6 | 538.4 | 513.7 | 485.5 | 498.1 | 462.6 | 468.9 |
| | | | | | | סך ההכנסות |

לוח 3.7 : השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ש"ח)

| | 2027 | 2026 | 2025 | 2024 | 2023 | |
|-----------|------|------|--------|--------|--------|---|
| | -150 | -130 | 2,270 | -130 | -2,320 | סה"כ |
| א. | -130 | -670 | -1,190 | -1,570 | -1,670 | מסים ישירים |
| 1 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014) |
| 2 | | | | | 100 | השפעת ביטול היטל מעסיקים על גביית מס הכנסה |
| 3 | | 90 | | | | הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2025) |
| 4 | | | | -110 | -100 | השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות |
| 5 | | -800 | -300 | 1,000 | 1,180 | כפל פחת בכל הענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021 |
| 6 | | | | -200 | -2,450 | רווחים כלואים |
| 7 | | 50 | 100 | 80 | 100 | צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות |
| 8 | | | | | -450 | זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 6-12 מ-2022 |
| 9 | | | -320 | -1,280 | | זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-18 מ- 2024 |
| 10 | | | -250 | -1,050 | | זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3 מ-2024 |
| 11 | | | | -30 | | עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות |
| 12 | | | | | -80 | השפעת הפחתת הבלו על סולר על תשלום מס הכנסה |
| 13 | | | | | -10 | הכרה בהפסד הון בשל השקעה בחברת מו"פ |
| 14 | -10 | -10 | -10 | -10 | -30 | חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2025) |
| 15 | | | -700 | | | העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ל-67% |
| 16 | | | | 10 | 10 | מס רכישה - דירת מעטפת |
| 17 | -20 | | 20 | | | קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18 חודשים |

| | | | | |
|----|---|------|-------|-------|
| 18 | הקלה על בניה על קרקע פרטית בגין החלק מהשבח בשיעור מס שולי | -90 | 60 | |
| 19 | תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים | 70 | | |
| 20 | שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר | -80 | -20 | -20 |
| 21 | קריפטו חובת דיווח על אחזקה מעל 200,000 ש"ח | 130 | -40 | -140 |
| 22 | דלקנים - השפעת מניעת הונאות בתחום הדלק על מס הכנסה | 100 | | |
| | | | | |
| ב. | מסים עקיפים | -650 | 1,420 | 3,430 |
| 1 | צמצום הסדר סולר בתחבורה | 520 | 540 | |
| 2 | ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי | 240 | 480 | |
| 3 | מס קניה על רכב יוקרה (הוראת שעה עד סוף 2025) | | | -170 |
| 4 | מכס - שמיטה (הפחתת מכסים בספטמבר 2021-דצמבר 2022) | 30 | | |
| 5 | מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים | -300 | -30 | |
| 6 | מיסוי משקאות ממותקים (בוטל ב-30.03.2023) | -680 | -220 | |
| 7 | מכס - הסכם חלב (כולל מכסות פטורות בגבינות) | -20 | | |
| 8 | מכס - הסכם עם דרום קוריאה | -200 | | |
| 9 | מכס - חקלאות פירות וירקות | -70 | -50 | -50 |
| 10 | מכס - בשר | -10 | | |
| 11 | מכס - דגים | -100 | | |
| 12 | מכס - שמן זית | -10 | | |
| 13 | מכס - רהיטים | -40 | | |
| 14 | מכס - תעשייה (כולל מזגנים) | -600 | -70 | |
| 15 | מכס - מוצרי חקלאות וחלקי חילוף משומשים לרכב | -50 | | |

| | | | | |
|----|---|-------|-------|-----|
| 16 | הפחתת מס על פחם מ-105 ש"ח לטון ל-1 ש"ח לטון עד סוף 2023 | 520 | -50 | |
| 17 | הפחתת הבלו על הבנוין בהוראות שעה מתחדשות (עד סוף 2024) | 1,820 | -140 | 80 |
| 18 | הפחתת הבלו על הסולר ב-0.43 ש"ח לליטר | | 560 | |
| 19 | מס גודש | 220 | 1,080 | |
| 20 | ממסים - שיפור תחולה וייעול הטבות תזקיק שעוני | 170 | 50 | |
| 21 | דלקנים - השפעת מניעת הונאות בתחום הדלק על בלו דלק ומע"מ | 230 | 70 | |
| 22 | מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות | 500 | 350 | 150 |
| | | | | |
| ג. | אגרות | 40 | 30 | 20 |
| 1 | פיצוי על טעות בעדכון אגרות רכב בשנת 2021 | | 10 | |
| 2 | ייעול הגבייה הממשלתית | 40 | 30 | 10 |

* - תחת הנחה של חזרה להפרשה לקרן פיצויים בשנת 2024, בהתאם לחוק הקיים

4. נספח א' – תכנית התקציב הרב-שנתית הקודמת לשנים 2024 עד 2027

(מארס 2023)

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את תוכנית התקציב הרב-שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב השנתית. תוכנית תקציב רב-שנתית זו מתייחסת לשנים 2024 עד 2027. ביחס לתקציב לשנת 2023 מוצגים בתוכנית רב-שנתית זו שלוש שנות תקציב שהן 2024–2026, וביחס לשנת התקציב 2024 מוצגים בתוכנית זו שלוש שנות תקציב שהן 2025–2027.

בהתאם להוראות החוק, תוכנית התקציב התלת-שנתית (להלן – **הנומרטור**) כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את 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, התוכנית כוללת פירוט על המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות 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 הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות, אלא בביצוע פעולות מאזנות שישמשו מקור תקציבי. הוראה זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבין-לאומיים, המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבות הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית.

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

באביב של שנת 2021 החלה התאוששות כלכלית שצברה תאוצה וקירבה את חזרת המשק לתוואי הצמיחה ארוך הטווח שלו ביחס לשנת 2019. הצמיחה של הפעילות הכלכלית לוותה בירידה משמעותית בשיעור הבלתי מועסקים ובחזרה לשיעורי אבטלה נמוכים שאפיינו את המשק טרום הקורונה. במישור הפיסקלי הצמיחה המואצת וסיום תכניות הסיוע הכלכלי לאזרחים ולעסקים הובילו לשינוי במגמת הגידול ביחס החוב לתוצר, אשר עמד נכון לסוף 2021 על שיעור של כ-68%, ובגרעון שירד לשיעור של כ-4.3% אחוזי תוצר.

על רקע הגאות המחזורית בהכנסות המדינה בשנת 2022 בשל הצמיחה הגבוהה, ירד יחס החוב לתוצר לכ-60.9% והשנה הסתיימה בעודף תקציבי בשיעור של 0.6% אחוזי תוצר. אולם במהלך החציון השני של שנת 2022 ניכרו סימני האטה משמעותיים בהכנסות המדינה ממיסים. כך, שיעור הגידול הנומינלי בהכנסות המדינה ממיסים ברבעון הרביעי בשנת 2022 לעומת התקופה המקבילה

בשנת 2021 נשחק לרמה של 2.6% בלבד, ואילו במונחים ריאליים מדובר בירידה של 3.1%. במגמה זו יש כדי להעיד כי חלק ניכר מגידול ההכנסות ממסים בשנים 2021 ו-2022 עלול להתברר כגידול מחזורי וזמני בלבד, וכי יש סיכון בהסתמכות על הכנסות אלו בעת גיבוש מדיניות פיסקלית בראייה לשנים הבאות. אמנם בתחזית ההכנסות לשנות התקציב נלקחה בחשבון ההנחה בדבר הגידול המחזורי והזמני בהכנסות המדינה בשנים אלו, אך עם זאת עדיין קיימים סיכונים משמעותיים לתחזית, כפי שיפורט במסמך זה בפרק הסיכונים לתחזית ההכנסות (פרק ד' בחלקו השני של המסמך).

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

במטרה להתמודד עם ההאצה האינפלציונית ומחשש להתרחקות הציפיות מיעדי האינפלציה, החלו הבנקים המרכזיים בעולם בסדרה של העלאות ריבית חדות לצינון הביקושים המצרפיים. מדיניות מוניטרית מצמצמת זו צפויה להביא להאטה משמעותית בצמיחה הגלובלית ועשויה לגרור את הכלכלות המפותחות למיתון בשנת 2023, כאשר השאלה העיקרית בכלכלה הגלובלית היא באשר לעוצמת ההאטה, קרי האם רמות הצמיחה בעולם ירדו אך יוותרו חיוביות, או שמא נראה רמות צמיחה שליליות ומיתון משמעותי.

השינויים החדים בסביבת הריבית משפיעים בהדרגה על מגזרים שונים בכלכלה; תחילה הגיבו השווקים הפיננסיים בירידות חדות, כאשר מדד ה-S&P 500 רשם ירידה של 19.4% במהלך שנת 2022. גם שוקי הנדל"ן ומגזר ההייטק, החשופים במיוחד לשינויים בריבית, הגיבו במהרה וסבלו מירידות חדות בהיקף ההשקעות ובסך העסקאות. במהלך שנת 2023 צפויה האטה זו לחלחל לכלל המשק באופן רוחבי, ולבוא לידי ביטוי בצינון הצריכה הפרטית ובהיחלשות שוק העבודה.

עד כה המשק המקומי הפגין עמידות בשרשרת האתגרים שפקדה את כלכלות העולם בשנים 2020 עד 2022, אולם שינוי הכיוון בכלכלה הגלובלית והסימנים להאטה במשק הישראלי עלול להעיב על קצב הצמיחה. נוכח חוסר הוודאות המשמעותי לגבי ההתפתחויות הכלכליות בשנים הבאות ומידת החשיפה של ישראל להתפתחויות אלו, החליטה הממשלה לנקוט במדיניות פיסקלית אחראית וזהירה בשנות התקציב 2023 ו-2024.

לנוחות הקוראים נתוני תוכנית התקציב הרב-שנתית מוצגים גם באתר משרד האוצר בלינק:

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

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

תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2024 עד 2027

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

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

תחזית ההוצאות, ההכנסות והגירעון לשנות התוכנית

| (במיליארדי ש"ח) | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| סך מחויבויות הממשלה* | 513.7 | 544.6 | 569.3 | 589.5 |
| מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות | 513.7 | 544.6 | 569.6 | 591.5 |
| ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה | | | -0.3 | -2.0 |
| ההוצאה לחישוב הגירעון | 513.0 | 543.8 | 568.5 | 588.7 |
| תחזית הכנסות המדינה* | 485.5 | 513.7 | 538.4 | 566.6 |
| גירעון חזוי | 27.5 | 30.1 | 30.1 | 22.1 |
| גירעון מותר על-פי חוק המסגרות | 44.3 | 36.4 | 32.9 | 34.6 |
| גירעון חזוי באחוזי תוצר | 1.4% | 1.4% | 1.4% | 1.0% |
| גירעון מותר באחוזי תוצר | 2.25% | 1.75% | 1.50% | 1.50% |

* תחזית ההכנסות ונתוני הגירעון מעודכנים ליום 1 ביוני 2023

הוצאות הממשלה בשנים 2024 עד 2027 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט והסכמים

המחייבים את המדינה. היקף הוצאות הממשלה בשנים 2024 עד 2027 הוא היקף המחויבויות הידועות במצב החקיקה הקיים נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים, כל עוד לא נכתב אחרת במסמך.

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2024 עד 2027 יעמוד על סכום של כ-26.7 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה המותרת צפויה לגדול מכ-513.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024, לכ-544.6 מיליארד ש"ח בשנת 2025, לכ-569.6 מיליארד ש"ח בשנת 2026 ולכ-591.5 מיליארד ש"ח בשנת 2027. האמור לעיל הוא בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת בממוצע בשנים 2024 עד 2027, על שיעור גידול נומינלי של כ-5.1% בשנה. מגבלת ההוצאה לשנים 2024 עד 2027 לאחר שינויה בחוק, גבוהה בפרסום הנוכחי לעומת הפרסום הקודם, וזאת בעקבות התבהרות נתונים מקרו-כלכליים ובראשם עליית האינפלציה לעומת התחזית בעת פרסום התכנית הקודמת, וכן לנוכח עדכון יחס החוב לתוצר לשנת 2022 אשר משפיע על הקידום הריאלי בנוסחת חישוב מגבלת ההוצאה.

ככל שייפתח פער פיסקלי בין סך מחויבויות הממשלה לסך ההוצאה המותרת על פי מגבלת ההוצאה, צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה של הוצאות הממשלה בתחומים האזרחיים או הביטחוניים. בנוסף לכך, ככל שהגרעון בפועל יהיה נמוך יותר, כך נטל תשלומי הריבית בגין החזרי חוב בשנים הבאות יפחת באופן שייצור חיסכון תקציבי. חסכון זה ימתן את הצורך לבצע הפחתות בתקציבים האזרחיים או הביטחוניים בשנים הבאות. יחד עם זאת, יש לציין כי בשלב זה צפוי בשנים הבאות גידול בתשלומי הריבית ביחס לשנים האחרונות, הנובע מהשפעות הקורונה והצורך לגייס חוב בהיקף גדול מהרגיל בכדי לאפשר את הוצאות התקציב והתכניות הכלכליות להתמודדות עם הקורונה. כמו כן, תשלומי הריבית צפויים לגדול גם בשל השינוי בסביבת גיוס החוב בהתאם לעליות הריבית בעולם בשנה האחרונה.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

בחינת התפתחות הרכב ההוצאה על פני אשכולות הוצאה שונים מעלה כי כלל אשכולות ההוצאה עולים באופן נומינלי. אולם ישנם פערים בקצבי הגידול של האשכולות השונים כאשר אשכול השירותים החברתיים מאופיין בקצב הגידול המהיר ביותר עם גידול שנתי ממוצע של כ-8.7%.

| (במיליארדי ש"ח) | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| סך הוצאות הממשלה | 513.7 | 544.6 | 569.3 | 589.5 |
| הביטחון והסדר הציבורי | 104.8 | 108.5 | 112.6 | 115.9 |
| השירותים החברתיים | 235.0 | 251.3 | 266.7 | 278.9 |
| תשתיות | 43.5 | 53.0 | 53.8 | 55.9 |
| משרדי המטה | 26.1 | 26.8 | 27.9 | 28.1 |
| ענפי המשק | 41.7 | 40.2 | 42.6 | 43.7 |
| החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) | 62.7 | 64.9 | 65.6 | 66.9 |
| מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות | 513.7 | 544.6 | 569.6 | 591.5 |

עיקרי השינויים בתוכנית התקציב הרב-שנתית

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

| (במיליארדי ש"ח) | 2024 | 2025 |
|---|--------------|--------------|
| סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (אוגוסט 2022) | 506.6 | 534.7 |
| הביטחון והסדר ציבורי | 2.3 | 2.7 |
| השירותים החברתיים* | 4.9 | 5.8 |
| התשתיות | -5.3 | 0.2 |
| משרדי המטה | 1.4 | 1.4 |
| ענפי המשק* | 3.7 | -0.2 |
| החזרי חוב | 0.1 | 0.0 |
| סך שינוי בין פרסומים הנובע משינוי בהיקף ההוצאות* | 7.1 | 9.9 |
| סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (אוגוסט 2021) | 513.7 | 544.6 |

* הבדלים בסכומים המצרפיים, ככל שישנם, נובעים מעיגול ספרות

הסכם השכר עם הסתדרות המורים

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

הביטחון והסדר הציבורי

- קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים וכן הוצאות ביטחוניות אחרות. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי מעבר והקמה של בסיסי צה"ל לנגב.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עמדה על כ-94.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-20.8% מסך ההוצאה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-11.1 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-19.2% מסך ההוצאה בשנת 2027.
- עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לגופים נוספים במערכת הביטחון. ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב כלל מערכת הביטחון עלתה בשנים 2024 עד 2025 בכ-2.5 מיליארד ש"ח בממוצע. השינויים העיקריים בקבוצת המשרדים הזו הם:
- **תיעדופי התקציב שאושרו בממשלה** – בעת דיוני התקציב בממשלה הוחלט על תיעדוף משמעותי למספר תחומים. בין היתר, אושרה תוספת משמעותית לתקציב המשרד לביטחון לאומי.
- **השלכות החלטה 1907 למימון הסכם שכר המורים** – לצורך מימון עלויות הסכם השכר עם הסתדרות המורים בוצעה הפחתה רוחבית, כאמור לעיל.

השירותים החברתיים

- ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת השתתפות בסל בריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט והרשות לזכויות ניצולי השואה.
- באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין שירותים חברתיים של משרדים אחרים, כגון: משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מיסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול השירותים החברתיים עמדה על כ-199.6 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.0% מסך ההוצאה לשנה זו. על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-46.2 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-46.2% מסך ההוצאה בשנת 2027.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
 - **גידול במספר התלמידים בחינוך המיוחד** – בנוסף לעלויות הגידול הטבעי, הגידול בתקציב משרד החינוך נובע מהצורך במתן מענים מיוחדים לגידולים החדים במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, ביחס למספר שהונח בתחזית הקודמת.
 - **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך** – כמענה להמשך הגידול הטבעי במערכת החינוך, במסגרת אישור חוקי תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022, הוחלט על גיבוש תכנית חומש חדשה לבינוי כיתות לימוד וגני ילדים חדשים בשנים 2022 עד 2026 בהיקף של 17,000 כיתות לימוד חדשות. הנתונים בתכנית התלת-שנתית משקפים הנחה כי היקף השתתפות מפעל הפיס במימון בינוי כיתות הלימוד יהיה בהתאם להיתר מפעל הפיס לשנים 2022 עד 2026 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – היתר מפעל הפיס), כך שסך תקציב המדינה המוקצה לבינוי כיתות לימוד וגני ילדים הוא סך התקציב הנדרש לתכנית החומש בניכוי השתתפות מפעל הפיס.
 - **חלוקת רווחי מפעל הפיס** – במסגרת היתר מפעל הפיס לשנים 2022 עד 2026 נקבע כי רווחי מפעל הפיס אשר מיועדים לבינוי מוסדות חינוך יועברו לתקציב המדינה במלואם. שיעור הרווחים המיועד למטרות חינוך עומד על 50% לאחר הקצאת הרווחים המיועדים למטרות תרבות ומלגות ולתמיכה ברשויות מוחלשות.
 - **גידול בסל הבריאות** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק ביטוח בריאות ממלכתי), 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.
 - **שירותים מכוח תוספת שלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נקבעו מגוון שירותים המסופקים על ידי משרד הבריאות ובהם טיפולי שיקום וניידות, שיקום נכי נפש, גריאטריה ועוד. הצורך בשירותים אלו עולה עם הגידול הדמוגרפי.
 - **גידול טבעי באוכלוסייה זכאית לשירותי רווחה מכוח חוק** – הגידול בתקציב משרד הרווחה נובע, בין היתר, מהצורך לתת מענה לגידול הטבעי במספר מקבלי השירותים.
 - **השתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** – בשל השינויים במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי), משתנה סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגבייה של הביטוח הלאומי.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב השירותים החברתיים עלתה בכ-5.4 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2024 עד 2025 לעומת התחזית הקודמת. עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם :

- **תיעדופי התקציב שאושרו בממשלה** – בעת דיוני התקציב בממשלה הוחלט על תיעדוף משמעותי למספר תחומים. בין התוספות שאושרו ניתן למנות תוספות משמעותיות לחינוך החרדי ולתקציב הבריאות.
- **עליה בתשלומי השכר במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע מעלייה בגובה השכר במערכת החינוך מתוקף הסכם שכר המורים עם הסתדרות המורים כפי שנחתם ביום 19 באוקטובר 2022.
- **גידול במספר התלמידים בחינוך המיוחד** – הגידול בתקציב החינוך המיוחד נובע מהצורך במתן מענים מיוחדים לגידולים החדים במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. גידול זה נובע מהאצה מעבר לצפוי בהיקף האבחונים, וכפועל יוצא במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד.
- **גל העלייה בשל מלחמת רוסיה-אוקראינה** – בעקבות אירועי הלחימה בין רוסיה לאוקראינה מספר העולים לישראל בשנת 2022 גדל באופן משמעותי, כשהגידול במספר העולים משפיע באופן ישיר על תשלומי סל הקליטה לפי חוק. זרם העולים ממדינות חבר העמים לשעבר צפוי להמשיך להיות גבוה יחסית כל זמן שנמשכת ואף מתעצמת הלחימה.
- **סל הבריאות** - עלות סל הבריאות מקודמת כל שנה במדד יוקר בריאות, אשר מרכיביו מעוגנים בתוספת החמישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן, הסל מקודם על פי התפתחויות דמוגרפיות בהתאם להחלטת ממשלה מס' 256 מיום 1 באוגוסט 2021 לעניין קידום דמוגרפי של סל הבריאות בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה בפועל בשנה הקודמת ובתוספת 0.209%. מקורות המימון של הסל הינם גביית מס בריאות, השתתפויות עצמיות ותקבולים מחברות הביטוח, והיתרה ממומנת על ידי תקציב המדינה. עיקר העדכון כלפי מעלה נובע מעליית מדד יוקר הבריאות ביחס לצפוי על פי הפרסום הקודם, זאת, בין היתר, בשל האצת עליית מדד המחירים לצרכן ומדדים נוספים המרכיבים את מדד יוקר הבריאות מעבר לחזוי.

תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול התשתיות עמדה על כ-43.7 מיליארד ש"ח, המהווים כ-9.6% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-13.4 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-9.3% מסך ההוצאה בשנת 2027.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:
 - **הגדלת נפח פרויקטי תחבורה** – בשנים הקרובות יגיעו לשיאם פרויקטים משמעותיים בתחום הרכבות הכבדות, הרכבות הקלות, האוטובוסים והכבישים. הפרויקטים המרכזיים הם: חשמול מסילות הרכבת הכבדה, רשת הרכבות הקלות בירושלים (ה-JNET) וגוש דן וחשמול תשתיות האוטובוסים. כמו כן, יגיעו לשיאם פרויקטי הרכבת הקלה הסגול והירוק בגוש דן. שנות התכנית התלת-שנתית הן השנים המרכזיות בהקמת פרויקטים אלו, ושינויי תזרים בשנים אלו משפיעים על התכנית התלת-שנתית.

- **שמירה על היקף אישור תוכניות רב-שנתיות** – על אף קצב הביצוע הגדל ובמטרה לשמור על מלאי פרויקטים עתידי זמין לביצוע, ימשיכו להיות מתוקצבות תוכניות רב-שנתיות בחברות הביצוע של משרד התחבורה, במטרה לשמור על יעדי משרד התחבורה ועל שירותי תחבורה נאותים.

- **גידול בתקציבי התכנון והפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדירות, גדל המאמץ הממשלתי להרחבת המלאי התכנוני הזמין של תוכניות מגורים. בתוך כך, הרחיבה הממשלה את עבודת התכנון לתוכניות מגורים בקרקע פרטית ובקרקע פרטית מרובת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים. כמו כן הרחיבה את עבודתה לתוכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני תוך חתימה על הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית עם 12 רשויות מקומיות. היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי עדיפות לאומית גדל בהתאם להחלטות הממשלה בנושא ובעקבות הצלחת השיווקים הרבים באזורים אלו. בנוסף, בעקבות הארכת תוכנית השיווקים במחיר מופחת, גדל היקף סבסוד הפיתוח המוענק ביישובים שבהם ערך הקרקע אינו מאפשר מתן הנחה מספקת.

- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון** – חל גידול בתקציב הסיוע של המשרד במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדירות, ובמיוחד במסגרת תוכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה ולהגדלות שניתנו בסכומי המענקים.

- **מימון מבני ציבור** – ביום 7 ביוני 2022 אישרה מועצת מקרקעי ישראל החלטת מועצה אשר מוסיפה תקצוב של 30,000 ש"ח לכל יח"ד שתשוק, המיועדים לתמרוץ שיווקים והיתרי הבנייה תחת כותרת של מימון מבני ציבור. מאחר שתקצוב זה הוא לצורך תמרוץ שיווקים והיתרים אשר צריך שיהיה משוקף במסגרת תקציב המדינה כחלק מסדר העדיפויות הממשלתי, הוא אינו יכול להיכלל כחלק מהוצאות הפיתוח המועמסות על הקרקע, ולכן נדרש רישום ההוצאה כנגד היקף התמרוץ. לפיכך, הוצאות אלה כלולות בתחזית הרב-שנתית.

ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב התשתיות הצטמצמה בכ-2.6 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2024 עד 2025 לעומת התחזית הקודמת. השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

- **עיכוב בקצב ביצוע פרויקטים בתחום התחבורה** – תזרים ההוצאה על פיתוח תשתיות בתחום התחבורה עודכן לעומת התחזית הקודמת בשל עיכובים בביצוע בפרויקטים שונים. ביניהם, עיכוב בביצוע פרויקטי קווי הרכבת הקלה הירוק והסגול בתל אביב, פרויקט קו הרכבת הקלה הכחול בירושלים ופרויקט "מהיר לעיר", המתעכבים בשל קשיים מול הרשויות המקומיות וקשיים בתיאום תשתיות, ופרויקט המסילה הרביעית ברכבת ישראל המתעכב בשל קשיים הנדסיים.

משרדי המטה

- קבוצת משרדי המטה 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 המפלגות.

- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול משרדי המטה עמדה על כ-23.0 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.1% מסך ההוצאה בשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לעלות בכ-1.9 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-4.7% מסך ההוצאה בשנת 2027. להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:
- **עדכוני תזרים בפרויקטים** – תזרימי פרויקטים משמעותיים בביצוע משרדי המטה הם גורם מהותי בהתפתחות היקף ההוצאה החזוי באשכול זה. בפרט פרויקטי מחשוב גדולים, לרבות תהליך הדיגיטציה הממשלתית וההגירה לענן, פרויקטים ברשות המסים וברשות האוכלוסין גורמים לתנודתיות מסוימת בתחזית ההוצאה.
- **שינויים בשערי מט"ח** – רכיב ההוצאה המושפע משינויים בשיעורי המט"ח משמעותי במיוחד בקבוצת משרדים זו ומסביר את התפתחות ההוצאה. מונח כי שיעורי המט"ח ישמרו בקרבת רמתם הממוצעת בתקופה האחרונה.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב משרדי המטה עלתה במוצק בכ-1.4 מיליארד ש"ח בשנים 2024 עד 2025 ביחס לפרסום הקודם. עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:
- **השלכות החלטה 1907 למימון הסכם שכר המורים** – לצורך מימון עלויות הסכם השכר עם הסתדרות המורים בוצעה הפחתה רוחבית, כאמור לעיל.

ענפי המשק והוצאות אחרות

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת. כמו כן, הקבוצה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, רזרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול ענפי המשק עמדה על כ-34.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7.6% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2024 עד 2027, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-6.8 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-7.2% מסך ההוצאה בשנת 2027. להלן ההנחה לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:
- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות** – היקף ההוצאה החזוי להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שנקבע לפי סעיף 78 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. הסיוע האמור כולל תוספת של ריבית 4 אחוזים והצמדה למדד המחירים לצרכן מהמועד שבו חוקק ההסדר ועד למועד התשלום בפועל.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על ענפי המשק והוצאות אחרות גדלה במוצק בכ-1.7 מיליארד ש"ח בשנים 2025 עד 2026 ביחס לפרסום הקודם, השינויים העיקריים בקבוצת משרדים זאת הם:

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

החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין קרן ביטוח לאומי.
- ההוצאה בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עמדה על כ-57.7 מיליארד ש"ח, המהווים כ-12.8% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2024 עד 2027 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-4.2 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-11.1% מסך ההוצאה בשנת 2027.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :
 - **גידול צפוי בתשלומי הריבית** - על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות צפוי גידול בתשלומי הריבית בהתאם לתוואי החזר החוב, לעליית התשואה על החוב הממשלתי, עליית מדד המחירים לצרכן ושינוי שער החליפין של השקל אל מול הדולר והאירו.
 - **גידול בלוח הסילוקין של החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי** - על פי לוח הסילוקין הקיים, בשנים הבאות צפוי גידול נומינלי בהחזר החוב של המדינה למוסד לביטוח הלאומי. ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תשלומי ריבית ועמלות ועל החזר חוב למוסד לביטוח הלאומי עלתה בממוצע בכ-0.1 מיליארד ש"ח בשנים 2024 עד 2025 ביחס לתחזית הקודמת. השינוי העיקרי ברכיב הוצאה זה הוא :
 - השלכות עליית מדד המחירים לצרכן על החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי – החזרי קרן החוב למוסד לביטוח הלאומי צמודים למדד המחירים לצרכן. בשל האצת האינפלציה מעבר לחזוי בשנת 2022 וכן בשל העלייה באינפלציה החזויה בשנים הבאות, עלה היקף החזרי הקרן למוסד לביטוח הלאומי באופן שמשקף את הגידול המצטבר במדד המחירים בין מועד ההפקדה של כספי הביטוח הלאומי למועד החזר הקרן.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2024 ואילך

- היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2024 עד 2027 מייצג את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. עקב הוראות סעיף 40א לחוק, חלות על הממשלה מגבלות על קבלת החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקליות התלת-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. מכיוון שכך, ישנן החלטות שהממשלה קיבלה שהן בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם לכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה מינהלית בעלת תוקף עד סוף שנת 2023 בלבד. כמו כן, הוצאות בגין הוראות שעה או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה בתוקף עד שנה משנות התכנית הרב-שנתית, כלולות במסגרת התכנית רק עד שנת פקיעתן. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40א לחוק ומחודשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית.
- במסגרת התכנית הרב-שנתית נלקחו בחשבון התייקרויות בעלויות ההעסקה בתקופת התכנית, ובתוכם התייקרויות שכר במגזר הציבורי הנובעות מהסכם מסגרת שעקרונותיו סוכמו בין משרד האוצר להסתדרות העובדים הכללית בחודש מרץ 2023 ומהשלכותיו, והכל בהתחשב בסביבה המקרו-כלכלית ובמגבלות הממשלה.
- תשלומי הרטרו לגמלאי גופי הביטחון עקב הסכם המסגרת - הסכם המסגרת שנחתם בין המדינה להסתדרות בשנת 2016- ונכנס לתוקף בשנת 2019 כולל תשלום רכיב רטרו בגין ההסכם עבור עובדים שפרשו לגמלאות בין השנים 2013-2019. ככל שיתוקן חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות), התשמ"ה-1985 כך שיוטל על הממשלה לשלם תשלומי רטרו לפורשי מערכת הביטחון בשנים 2013-2019, הדבר יהווה תוספת להוצאות המחויבות של הממשלה לעומת התכנית התלת-שנתית לשנים 2024 עד 2027.

נושאים אשר קיימת בגינם אי-וודאות בשנות תוכנית התקציב הרב-שנתית

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