

תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022 עד 2025

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

בהתאם לסעיף 40א(א) ו-40(ט) לחוק, בחודש ספטמבר 2020 הוגש לאישור הממשלה עדכון לתכנית התקציב לשנים 2021 עד 2023. עקב אי אישור תקציב המדינה לשנים 2020 ו-2021, ובהתאם להוראות סעיף 40א(ט), הוגשה בחודש מרץ 2021, תכנית תקציב תלת-שנתית חדשה עבור השנים 2022 עד 2024. כעת, ובהתאם לסעיף 40(א), במסגרת ההכנות לקראת הגשת תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022 לאישור הכנסת בחודשים הקרובים, מוגשת תכנית מעודכנת לשנים 2022 עד 2025. ביחס לתקציב לשנת 2021 מוצגים בתכנית רב שנתית זו שלוש שנות תקציב שהן 2022 - 2024, וביחס לשנת התקציב 2022 מוצגים בתכנית זו שלוש שנות תקציב שהן 2023 - 2025.

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

תקציב המדינה המתגבש בימים אלו צפוי לכלול הגשה של תקציבים לשנים 2021 ו-2022, תכנית התקציב הנוכחית כוללת פירוט אודות ארבע שנות תקציב: 2022 עד 2025. אישור תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022, מייתר את הצורך שבפירוט נתוני התקציב המוזכרים לעיל לשנת 2021 כחלק מהתכנית התלת-שנתית. לפיכך, פרק זה יעסוק בעיקר בהצגת החלק בתכנית העוסק בשנים 2022–2025.

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

כידוע, החל משנת 2020 חלו שינויים משמעותיים במשק, לאור התפשטות נגיף הקורונה בישראל ובעולם. תקופה זו מאופיינת בחוסר ודאות משמעותי, הן לגבי ההיבטים הבריאותיים של התפשטות הנגיף והן לגבי המשמעויות וההשפעות הישירות והעקיפות על הכלכלה. השינויים הנדרשים מעת לעת, בהתאם להתפתחות התחלואה, במדיניות הריחוק החברתי למניעת ההדבקה בישראל ובמדינות המגבלות על מקומות תעסוקה, מחריפים את חוסר הודאות. שינויים משמעותיים אלו משפיעים בצורה ישירה ומשמעותית גם על הנתונים הכלכליים, ובזאת גם על תחזיות הצמיחה וההכנסה של המשק בשנים הקרובות. כך לדוגמה, השיפור המהיר שחל בחודשים האחרונים בנתוני התחלואה, תרם להעלאת תחזיות הצמיחה וההכנסות. לחלופין, חזרה אפשרית של נתוני תחלואה וכניסת המשק להגבלות חדשות, עשויה להוביל לשינוי בנתוני המקרו, בתחזיות ועוד.

בנוסף, מדינת ישראל התנהלה בשנת 2020 במתכונת של תקציב המשכי ללא אישור חוק תקציב, ועודנה מתנהלת במסגרת זו גם עד שלב זה בשנת 2021. התקציב המשכי מגביל את יכולת הממשלה להרחיב את ההוצאה ולהתחייב לשנים הבאות מתוך הבנה כי הממשלה הנכנסת תקבע את סדר עדיפויותיה עם חקיקת חוק התקציב. לכן לתקציב המשכי השפעה מרסנת על גידול הוצאות הממשלה, ובמיוחד ביחס לשנות התכנית התלת-שנתית.

לנחות הקוראים נתוני תכנית 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.

1. תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022 עד 2025

יציבות פיסקאלית ושמירה על אמינותה הפיסקאלית 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 פיסקאלית בשני העשורים האחרונים הביאה את מדינת ישראל ליכולת להגיב למשבר במהירות ובצורה איכותית, כאשר תנאי הפתיחה הטובים אפשרו להפעיל מדיניות אנטי מחזורית בשעת המשבר, וכך לתמוך במשק ולמתן את הפגיעה בו.

ההתמודדות עם הקורונה הביאה לעלייה חדה ביחס החוב תוצר של מדינת ישראל בשנת 2020 לרמה של 72.4%, וכתוצאה מכך לעלייה בתשלומי הריבית בשנים הבאות, ביחס לתשלומים לפני המשבר. מסיבה זו, ההשלכות התקציביות והפיסקאליות של המשבר ימשיכו ללוות את המשק גם שנים רבות לאחר ההתגברות על המשבר הבריאותי, כאשר אם בשנים 2014 - 2019 ירדו תשלומי הריבית כאחוז מביצוע התקציב, הוצאות אלו צפויות לגדול בשנות התקציב הקרובות ולתפוס נתח משמעותי יותר ממסגרת ההוצאה התקציבית. על מנת להבטיח את מוכנותה של מדינת ישראל לקראת האתגרים שעוד נכוונו למשק הישראלי בשנה הקרובה ובשנים הבאות ישנה חשיבות רבה בחזרה לתוואי מדיניות אחראי מבחינה פיסקאלית.

העדכונים המשמעותיים בתכנית, קשורים באופן ישיר למשבר הקורונה ולהתנהלות ללא תקציב מאושר לשנים 2020 ו-2021. כאמור, התנהלות במהלך שנה שלא נתקבל בה חוק תקציב מרסנת את מסגרת ההוצאה של הממשלה ומגבילה את היכולת לבצע הוצאות שוטפות וליצור התחייבויות בסיסיות לשנים הבאות, וזאת בהתאם למדרג הקבוע בסעיף 3ב(ב) לחוק היסוד: משק המדינה.

על אף הירידה בתחזית ההוצאה בשנת 2021, על-פי המסגרת החוקית הקיימת היום והתחזיות העדכניות לגבי מחויבויותיה התקציביות של הממשלה ולגבי הכנסות המדינה לשנים 2022 עד 2025, עדיין יידרשו צעדי התאמה בכל אחת מהשנים האמורות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה ולצורך התכנסות לתקרת הגירעון הקבועה בחוק, זאת בהתאם לנתונים הידועים נכון למועד זה, ובהתאם למתואר בטבלה שלהלן.

כמו כן, ההוצאות השוטפות של הממשלה המצוינות להלן אינן כוללות הוצאות חד פעמיות כחלק מתכנית ההתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה. יצוין כי בתיקון מס' 18 לחוק המסגרות תוקנה גם מגבלת ההוצאה לשנת 2021, לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה, אשר עוגנו בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020. בהתאם לתיקון האמור, הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה לא יעלה על 12.69% מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2020, ולא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2021 לצורך השנים הבאות (להלן – שיעור הוצאות להתמודדות עם משבר הקורונה בשנת 2021).

טבלה 1.1 - תכנית התקציב הרב-שנתית

2025	2024	2023	2022	
504.3	489.8	473.2	450.1	סך מחויבויות הממשלה*
486.1	467.3	452.4	438.6	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----	-----	-----
18.3	22.5	20.9	11.6	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
-----	-----	-----	-----	-----
485.1	466.4	451.5	437.9	ההוצאה לחישוב תקרת הגירעון
454.7	433.8	413.8	392.3	תחזית הכנסות המדינה (תרחיש בסיס***)
-----	-----	-----	-----	-----
30.4	32.6	37.7	45.5	גירעון חזוי בעת התכנסות למגבלת ההוצאה
27.3	26.0	28.8	31.3	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----	-----	-----
3.1	6.7	9.0	14.2	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר
-----	-----	-----	-----	-----
21.4	29.1	29.8	25.8	סך צעדי ההתכנסות הנדרשים
2.7%	3.2%	3.6%	3.7%	גירעון ללא ביצוע צעדי התאמה (ללא קורונה)
1.7%	1.9%	2.3%	3.0%	גירעון תוצאתי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה (ללא קורונה)
1.50%	1.50%	1.75%	2.00%	גירעון מותר באחוזי תוצר
-----	-----	-----	-----	-----
0.3	0.9	2.2	6.7	תוספת הוצאות קורונה
1.7%	2.0%	2.5%	3.4%	גירעון בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה כולל הוצאות קורונה

*סך מחויבות הממשלה לא כולל הוצאות בגין התמודדות עם נגיף הקורונה

** תחזיות המקרו וההכנסות ששימשו להכנת לוח זה משקפים את תרחיש הבסיס

*** ראו התייחסות לפריסת הוצאות קורונה בעמוד 15. יצוין כי מדובר בתוספת הוצאות קורונה שאינה מעוגנת כרגע בחוק המסגרות וכי היא מבוססת על התייבויות לענייני האצה שקורמו בשנת 2020, אשר חויבו במסגרת התקציב המשכי לשנת 2020, ויהיה צורך לתקצבן בשנים 2022 עד 2025, לפי העניין.

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2022 עד 2025 יעמוד על סכום של כ-15.8 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה המותרת צפויה לגדול מ-412 מיליארד ש"ח בשנת 2020, לכ-426 מיליארד ש"ח בשנת 2021, לכ-438.6 מיליארד ש"ח בשנת 2022, לכ-452.4 מיליארד ש"ח בשנת 2023, לכ-467.3 מיליארד ש"ח בשנת 2024 ולכ-486.1 בשנת 2025. האמור לעיל הוא בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת במוצע בשנים 2021 עד 2025, בהינתן הפרמטרים הנכללים בה, על שיעור גידול ריאלי של כ-2.6% בשנה. מגבלת ההוצאה לשנים 2022-2023 גבוהה בפרסום הנוכחי ממה שהייתה בפרסום הקודם, וזאת לאור התבהרות נתונים מאקרו כלכליים ובראשם עדכון תחזיות מדדי המחירים כלפי מעלה, אשר מהווה את מרכיב ההצמדה הנומינלי של נוסחת חישוב מגבלת ההוצאה וכן לאור עדכון ביצוע תקציב 2020, אשר הוביל לעדכון יחס החוב תוצר לשנה זו אשר משפיע על רכיב הגידול הריאלי.

הוצאות הממשלה בשנים 2022 עד 2025 (כאמור, ללא הוצאות חד פעמיות לצורך התמודדות עם הקורונה) 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 2022 עד 2025 הוא היקף המחויבויות הידועות, נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים. דהיינו, הנתונים מוצגים בהנחה של עמידה בסעיף 40א לחוק, הקובע כי במצב הקיים של חריגה מהמגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות, אין לקבל החלטות על מחויבויות חדשות ללא נקיטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור.

צעדי ההתכנסות האפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה של הוצאות הממשלה בתחומים האזרחיים או הביטחוניים. בנוסף לכך, ככל שהממשלה תקבע תקרת גירעון נמוכה יותר ותעמוד בה, כך נטל תשלומי הריבית בגין החוזי חוב בשנים הבאות יפחת באופן שייצור חיסכון תקציבי, אשר ימתן את הצורך לבצע הפחתות בתקציבים האזרחיים או הביטחוניים. יחד עם זאת, יש לציין כי בשלב זה צפוי בשנים הבאות גידול בתשלומי הריבית ביחס לשנים האחרונות, הנובע מהשפעות הקורונה והצורך לגייס סכומי כסף משמעותיים בכדי לפצות על הירידה בהכנסות ולאפשר את הוצאות התקציב והתכניות הכלכליות להתמודדות עם הקורונה.

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

טבלה 1.2 - הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

2025	2024	2023	2022	
504.3	489.8	473.2	450.1	סך הוצאות הממשלה
101.9	98.7	95.6	91.7	הביטחון והסדר הציבורי
230.3	220.9	209.9	200.0	השירותים החברתיים
46.6	47.4	49.0	45.0	תשתיות
23.1	23.0	23.2	22.2	משרדי המטה
36.5	35.4	34.2	33.0	ענפי המשק והוצאות אחרות
65.9	64.5	61.4	58.2	החוזי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
486.1	467.3	452.4	438.6	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות

עיקרי השינויים בתכנית הרב-שנתית

מסמך זה כאמור, מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקאלית לשנים 2022 עד 2025 תוך התייחסות לשינויים העיקריים שהתרחשו ממועד הגשת הפרסום הקודם לממשלה במרץ 2021 ועד למועד פרסום מסמך זה.

התנהלות בתקציב המשכי לאורך כל שנת 2020 ועד למועד זה במהלך שנת 2021, לצד התפרצות הקורונה, הביאה לשינויים בהיקף המחויבויות הצפוי של הממשלה, מאחר שחלק מהתקופה הייתה תקופת בחירות ובשים לב לריסון החל בתקופה כאמור, התקבלו מעט החלטות חדשות, למעט לצורך ההתמודדות עם הקורונה. בנוסף, ההתמודדות הממשלתית עם הקורונה הביאה לדחייה של פרויקטים שונים ולצמצום הפעילות הממשלתית. לעומת זאת, ישנן הוצאות שגדלו לאור ההתמודדות עם הקורונה, כגון: האצת ביצוע בפרויקטי תשתיות אשר התאפשרה בעקבות הירידה בנסועה והסגרים, עדכון בהוצאות הריבית ושינוי משמעותי במצב שוק התעסוקה, אשר השפיעו בעיקר על מדדי המחירים. בעדכון זה נלקחה בחשבון העובדה כי הוקמה ממשלה בחודש יוני 2021 והצפי לקידום חקיקה של חוק תקציב לשנים 2021 ו-2022 במהלך החודשים הקרובים, וזאת בהתאם לנדרש בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק יסוד: הכנסת. עם זאת, יש לציין כי בעדכון זה לא נלקחו בחשבון החלטות צפויות בעלות משמעות תקציבית של הממשלה הנכנסת, כאשר שינויים אלו יידרשו לבוא אל מול צעדי התכנסות אפשריים, כמפורט קודם לכן.

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2022 עד 2025, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

טבלה 1.3 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2024	2023	2022	(במיליארדי ש"ח)
482.5	464.1	447.2	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (מרץ 2021)
-1.0	-1.1	-1.8	הביטחון והסדר ציבורי
3.6	1.0	0.0	השירותים החברתיים
3.4	7.3	3.6	התשתיות
-0.1	0.3	0.2	משרדי המטה
0.7	0.8	1.1	ענפי המשק והוצאות אחרות
0.7	0.9	-0.1	חוזרי חוב
7.3	9.2	3.0	סך שינוי בין פרסומים הנובע משינוי בהיקף ההוצאות*
489.8	473.2	450.1	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (יולי 2021)

* הבדלים בסכומים המצרפיים, ככל שישנם, נובעים מעיגול ספרות.

1. הביטחון והסדר הציבורי

- קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים וכן הוצאות ביטחוניות אחרות. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי מעבר והקמה של בסיסי צה"ל לנגב.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-87.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-22.0% מסך ההוצאה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2022 עד 2025 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-10.2 מיליארד ש"ח.
- עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לטובת גופים נוספים במערכת הביטחון.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:

- ההוצאה הצפויה על תקציב כלל מערכת הביטחון הצטמצמה ביחס לפרסום הקודם בשנים 2022 עד 2024 בכ-1.3 מיליארד ש"ח בממוצע, בעיקר עקב שינוי תזרימי בפרויקטים בהתאם לקצב הביצוע של הגופים הביטחוניים, ועדכון ותחזיות מדדים להם צמוד תקציב הביטחון. בנוסף, צומצם תקציב אבטחת התעופה עקב חתימה על הסכמים למימון כרטיסי הטיסה של המטוסאים עם חברת ישראייר ואל על לצד הקטנת היקף כ"א לאור השפעות משבר הקורונה וצמצום היקף ענף התעופה העולמי בכלל והיקף הטיסות של החברות הישראליות בפרט. צמצום נוסף בתחזית נובע מעדכון תחזיות משיכת פיקדונות השחרור מהקרן לחיילים משוחררים, שנבע מתיקון החקיקה אשר הרחיב את אפשרויות המשיכה המוקדמת של הפיקדון עד לסוף חודש יוני 2021 וזאת כחלק מכלי הסיוע שניתנו במהלך ההתמודדות עם משבר הקורונה.

2. השירותים החברתיים

- ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת השתתפות בסל בריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט והרשות לזכויות ניצולי השואה.
- באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין שירותים חברתיים של משרדים אחרים, כגון: משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מיסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ-177.8 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.7% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2022 עד 2025 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-30.3 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
- **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך** – בהחלטת הממשלה מס' 1848 מיום 11 באוגוסט 2016 אישרה הממשלה תכנית חומש מורחבת לבינוי כיתות לימוד לשנים 2017 עד 2021. במסגרת תכנית החומש האמורה, בשנת התקציב 2021, מתוכננות הקצאה תקציבית לכ-3,400 גנים וכיתות לימוד נוספים. סך תקציב המדינה המוקצה לבינוי כיתות לימוד וגני ילדים הוא סך התקציב הנדרש לתכנית החומש בניכוי השתתפות מפעל הפיס כפי שנקבע בהיתר שניתן למפעל הפיס לערוך הגרלות בהתאם לחוק העונשין, התשל"ז-1977. כמענה להמשך הגידול הטבעי במערכת החינוך יהיה צורך בתכנית חדשה לבינוי כיתות. על אף שטרם גובשה תכנית חדשה כאמור, וטרם התקבלה החלטה ביחס למקורות המימון שלה, הנתונים בתכנית התלת שנתית משקפים הנחה כי התכנית שתאושר תהיה בהיקף ובחלוקת מקורות דומים לתכנית שמסתיימת בשנת 2021.
- **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. לעניין שנת 2021 ראו החלטה מס' 851 מיום 1 במרץ 2021.
- **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.
- **השתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** – בשל השינויים במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), משתנה סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגבייה של הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת עודכנה השתתפות המדינה.
- הסכומים אינם כוללים גידול אקסוגני בקצבאות המתקצבות באופן מלא על ידי משרד האוצר (כגון הבטחת הכנסה) החורג מההצמדות הרלוונטיות.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- ההוצאה הצפויה על תקציב השירותים החברתיים עלתה בכ-1.5 מיליארד ש"ח במוצע בשנים 2022 עד 2024 לעומת התחזית הקודמת, זאת בעיקר בעקבות עלייה בהשתתפות החזויה של המדינה בגביית ביטוח לאומי, לצד ירידה שאינה מפצה במלואה על מימון עלויות סל הבריאות מתקציב המדינה. שינויים אלו נובעים מעדכון תחזית האבטלה במשק בטווח הבינוני כלפי מטה, המשקף את היציאה המהירה של המשק ממשבר הקורונה.
- **ביטוח לאומי** - ההקצבות לביטוח הלאומי הצטמצמו באופן ניכר ביחס למסמך הנומרטור הקודם אשר נסמך בחלקו על נתונים חלקיים עקב השפעות מנוגדות של משבר הקורונה. עיקר העדכון כלפי מעלה בהוצאה נובע מעלייה בנפח השכר הכולל לאור הירידה באבטלה עקב היציאה מהמשבר, והשלכותיה על גובה הקצבות האוצר לביטוח הלאומי. על פי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי נעשות ביחס ישר לגביית דמי הביטוח, כך שאוצר המדינה מעביר לביטוח הלאומי תקציב בגובה של כ-60% מסך הגבייה בכל שנה בגין סעיף זה בחוק.
- **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 הממשלה מס' 2066 מיום 7 באוקטובר 2014 לעניין קידום דמוגרפי של סל הבריאות בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה בפועל בשנה הקודמת. מקורות המימון של הסל הינם גביית מס בריאות, השתתפויות עצמיות ותקבולים מחברות הביטוח, והיתרה ממומנת על ידי תקציב המדינה. עיקר העדכון כלפי מטה בהוצאה נובע מעלייה בנפח השכר הכולל לאור הירידה באבטלה עקב היציאה מהמשבר, והשלכותיה על גביית מס הבריאות המהווה מקור מימון לסל.
- **הסכם שכר עם העובדים הסוציאליים** – לקראת סוף שנת 2021 צפוי להיחתם הסכם שכר עם איגוד העובדים הסוציאליים בהיקף קבוע מראש של 200 מלש"ח. הסכם זה צפוי להגדיל את הוצאות משרד הרווחה ב-3 אופנים: גידול בתשלומי שכר לעובדים סוציאליים המועסקים ישירות על ידי המשרד, גידול בשיפוי שניתן לרשויות המקומיות בגין העסקת עובדים סוציאליים, גידול בתקציב תעריפים הניתנים במיקור חוץ עקב שינוי מרכיב שכר עובדים סוציאליים בתעריפים השונים.
- **גידול היקף התמיכה במו"פ יישומי** – מדינת ישראל מעודדת מחקר ופיתוח בכל שרשרת המו"פ, מהמחקר הבסיסי דרך המחקר היישומי ועד למו"פ התעשייתי. משרד המדע והטכנולוגיה אמון על חיזוק והתמיכה במחקר היישומי. המחקר היישומי הוא רכיב נדרש בהפיכת ידע בסיסי אשר נוצר באקדמיה בעיקרו, לידע אפליקטיבי יותר במהותו, כבסיס לקראת השימוש בידע זה בתעשייה. לפיכך, המשרד מפעיל תכנית מענקי מחקר לעידוד ולחיזוק המחקר המדעי היישומי, במטרה ליצור מסה קריטית של ידע וכוח אדם בתחום. חלק משמעותי מתמיכות המשרד מבוצעות במסגרת שותפות בקרנות מחקר בינלאומיות. הגידול בתקציב משרד המדע נובע

מגידול בתחזיות ביצוע המזומן ביחס לתקציבי ההרשאה להתחייב של המשרד בשנים קודמות וכן מגידול הנובע מהסכמים רב-שנתיים עם מדינות זרות לתמיכה במו"פ יישומי.

3. תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול התשתיות עומדת על כ-27.4 מיליארד ש"ח, המהווים כ-6.9% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2022 עד 2025 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-1.6 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול בקצב הביצוע של 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.
- **שמירה על היקף אישור תכניות רב שנתיות** – על אף קצב הביצוע הגדל ובמטרה לשמור על מלאי פרויקטים עתידי זמין לביצוע ימשיכו להיות מתוקצבות תכניות רב שנתיות בחברות הביצוע של משרד התחבורה במטרה לשמור על יעדי משרד התחבורה ושירותי תחבורה נאותים.
- **גידול בתקציבי התכנון והפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, גדל המאמץ הממשלתי להרחבת המלאי התכנוני הזמין של תכניות מגורים. בתוך כך, הרחיבה הממשלה את עבודת התכנון לתכניות מגורים בקרקע פרטית ובקרקע פרטית מרובת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים, ואת עבודתה לתכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני. כמו כן, גדל היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי הפריפריה וביישובי המיעוטים בהתאם להחלטות הממשלה בנושא. בנוסף, לאור 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** - במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, ובמיוחד במסגרת תוכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד. כמו כן, במהלך השנים 2021 עד 2024 צפויה להימשך מגמת הגידול בהלוואות המסובסדות הניתנות מכוח חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992, בעקבות תיקון החוק בשנת 2015 שהפחית את ריבית הזכאים.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

- ההוצאה הצפויה על תקציב פיתוח בתחום התחבורה גדלה בשנת 2022 בכ-3.6 מיליארד ש"ח. הגידול נובע ממספר גורמים ובניהם התייקרות פרויקטים, האצה של פרויקטים קיימים ועדכוני תזרים בהתאם לקצב הביצוע. בפרויקטים שהתייקרו נכללים הפרויקטים הבאים:
 - קו הרכבת הקלה האדום בגוש דן והנתיבים המהירים. קו הרכבת האדום אורכו 24 ק"מ ו-34 תחנות כאשר מתוכנן 10 הן תחנות תת קרקעיות. הקו מחבר בין בת ים לפתח תקווה דרך תל אביב. המורכבות ההנדסית בחפירה תת קרקעית בחלקים מן הפרויקט, לצד התארכות משך הביצוע בין היתר כתוצאה מעבודות במרחב האורבני, הביאו להתייקרות באומדן הפרויקט הצפוי.
 - הנתיבים המהירים – נתיבים המחברים את מרכז גוש דן לראשון לציון בדרום ולנתניה בצפון באמצעות נתיב העדפה לתחבורה ציבורית רצוף לאורך כביש 20 ו-2. הנתיבים ישרתו את התחבורה הציבורית, שאטלים מחנוני חנה וסע, ומשלמי אגרה ככל שהאחרונים לא פוגעים בשירות התחבורה הציבורית הניתן. הנתיבים צפויים להיפתח לתנועה בשנת 2025.
- גורם נוסף לעדכון תקציב משרד התחבורה בשנות הנומרטור הוא האצות בתכניות פיתוח קיימות של רכבת ישראל ובראשן תכנית החשמול והמסילה המזרחית. חשמול מסילות הרכבת צפוי להפחית משמעותית את זיהום האוויר במרכזי הערים ובנוסף צפוי להגביר את היעילות התפעולית בקווים הקיימים. המסילה המזרחית, המחברת בין חדרה ללוד ממזרח למסילה הקיימת, תאפשר את הרחבת השירות לערים ויישובים נוספים ובעתיד גם להובלת מטענים וסחורות. האצה נוספת הייתה בהיערכות לחשמול צי האוטובוסים, שגם הוא צפוי לתרום להפחתת זיהום האוויר.
- גורם נוסף לשינויים הינו עדכוני תזרים בפרויקטים קיימים. בניהם, הפסקת הסכם הזיכיון והחלפת מפעיל הרכבת הקלה חדש בירושלים וזאת במטרה לשפר את השירות הניתן לנוסעים וכן להוזיל את עלויות התפעול והתחזוקה של הרכבת. הפסקת הסכם הזיכיון, הביאה להקדמת תשלומים ובראשם פירעון חוב בגין הקמת הפרויקט, שעתיד היה להיפרע לאורך שנות ההפעלה של הזכיון.
- עדכוני תזרים מרכזיים נוספים היו בגין פרויקטי כבישים ובניהם כביש 16 בירושלים, כביש 200 ברמלה – לוד ומחלף כפר חבד. כמו כן בעדכון הנוכחי נלקחו בחשבון גידולים נוספים בגין תכניות הפיתוח בחברות הביצוע של משרד התחבורה. מטרת תכניות הפיתוח היא לתמוך בביקושים הצפויים למערכות תחבורה ציבורית, לעמידה ביעדים התחבורתיים הנגזרים מהתכניות האסטרטגיות של משרד התחבורה, לאפשר פיתוח יחידות דיור ולצמצום פערי התשתיות בישובי המיעוטים. יצוין כי התזרימים בפרויקטי פיתוח בתחום הוצאה זה מאופיינים בתנודתיות רבה הנובעת ממשתנים רבים.

4. משרדי המטה

- קבוצת משרדי המטה כוללת את המשרדים הבאים: משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ ומשרד הפנים ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול. באשכול זה נכללות גם הוצאות ממשל, כדוגמת: העברות לרשויות מקומיות, תקציב הכנסת, נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה ומימון מפלגות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-20.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.2% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2022 עד 2025 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-0.9 מיליארד ש"ח.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- ההוצאה הצפויה על תקציב משרדי המטה גדלה בממוצע בכ-0.1 מיליארד ש"ח בשנים 2022 עד 2024, ביחס לפרסום הקודם, בשל עדכון תזרים פרויקטי בינוי והצטיידות במשרדי המטה לרבות עדכון פריסה בפרויקטים בתחום התשתיות, פרויקט בינוי מרכז התחזוקה והתפעול של הרכבת הקלה בקריית הממשלה בירושלים ועדכון תזרים פרויקט הצטיידות במשקפים לבדיקת סחורות בנמלי הים החדשים בחיפה ובאשדוד.

5. ענפי המשק והוצאות אחרות

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת. כמו כן, הקבוצה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, רזרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-32.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7.7% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2022 עד 2025, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-3.4 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות** - היקף ההוצאה החזוי להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שנקבע לפי סעיף 78ד לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. הסיוע האמור כולל תוספת של ריבית 4% והצמדה למדד המחירים לצרכן מהמועד שבו חוקק ההסדר ועד למועד התשלום בפועל.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא :

- ההוצאה הצפויה על ענפי המשק והוצאות אחרות גדלה בממוצע בכ-0.8 מיליארד ש"ח בשנים 2022 עד 2024 ביחס לפרסום הקודם, בעקבות עדכון תחזית מדדי מחירים אשר השפיעו על תשלומי הגמלאות, החלשות השקל ביחס לפרסום הקודם, אשר השפיעה על פעולות הממשלה בחו"ל ועדכון תזרימי הוצאה של פרויקטים.
- ההוצאה הצפויה על ענפי המשק גדלה בכ-0.25 מיליארד ש"ח בשנים 2022 עד 2024, בשל גידול בתקציב רשות החדשנות הנובע בעיקרו מגידול בתחזיות ביצוע בגין הרשאות תקציבי עבר בשל האצת קצב ביצוע הפרויקטים במהלך שנת 2020. כמו כן, הגידול בהוצאה נובע עקב עדכון תחזיות תזרימי הוצאה של פרויקטים במשרד להגנת הסביבה.

6. החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין קרן ביטוח לאומי.
- ההוצאה בתקציב המקורי לשנת 2019 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 52.3 מיליארד ש"ח, המהווים כ-13.9% סך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2022 עד 2025 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-7.7 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :

- גידול צפוי בתשלומי הריבית - על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות ונוכח הגירעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול נומינלי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. גידול זה מושפע מגיוס החוב החדש לצורך מימון התמודדות המדינה עם משבר הקורונה.
- 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. גיוס החוב לצורך התמודדות המדינה עם משבר הקורונה הגדיל את מלאי החוב באופן משמעותי.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים באשכול זה הם :

- ההוצאה הצפויה על תשלומי ריבית ועמלות ועל החזר חוב למוסד לביטוח הלאומי גדלה בממוצע בכ-0.5 מיליארד ש"ח בשנים 2022 עד 2024 ביחס לתחזית הקודמת כמפורט להלן:
 - תשלומי הריבית - תשלומי הריבית החזויים בשנים 2022 עד 2025 עודכנו כלפי מעלה בעקבות התפתחות מימוש התקציבים שהוקצו להתמודדות עם משבר הקורונה והצורך בגיוס חוב, וזאת בין היתר על בסיס תרחיש המקרו-כלכלי המעודכן.
 - תשלומי קרן ביטוח לאומי - ההוצאה הצפויה על תשלומי הקרן לביטוח הלאומי גדלה בכ-0.13 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2022 עד 2025. העלייה נובעת מעדכון תחזית

ההפקדות לביטוח לאומי ביחס לתחזית הקודמת, ומעדכון תחזית האינפלציה כלפי מעלה.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2022 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2022 עד 2025 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. עקב הוראות סעיף 40 לחוק חלות על הממשלה מגבלות על קבלת החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקאליות הרב-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. 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 בעלת תוקף עד שנת 2021 בלבד. ההחלטות האמורות כוללות הגדלת השתתפות אוצר המדינה במוסד לביטוח הלאומי עבור מימון תוספת לקצבאות הנכות לפי החלטת הממשלה מס' 3413 מיום 11 בינואר 2018 ותיקון מס' 200 לחוק הביטוח הלאומי. בהתאם לתיקון האמור שר הרווחה ושר האוצר יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות, באופן מדורג, נוסף על הגדלת הקצבאות לפי תיקון מס' 200, ובכלל זה את המקורות התקציביים הנדרשים לכך, ויגישו את המלצותיהם בעניין לאישור הממשלה, כך שסך העלות בשנת 2021 של העלאת קצבאות הנכות יהיה 4.34 מיליארד שקלים חדשים, ובלבד שהקצבה החודשית המלאה לפי סעיף 200(א) לא תפחת מ-3,700 שקלים חדשים. יצוין כי כחלק מאישור תכנית הפעולה המפורטת לשנת 2020 ניתן מענק חד פעמי כתוספת לקצבאות הנכות חלף התוספות בעד שנת בהתאם לתיקון מס' 218 לחוק הביטוח הלאומי. כך גם בחודש מרץ 2021 חוקק תיקון לתיקון מס' 2018 בדבר מתן מענק חד-פעמי נוסף כתוספת לקצבאות הנכות חלף התוספות לקצבאות בעד החודשים ינואר עד יוני 2021. בנוסף, הונח כי בשנים 2021 – 2022 לא יחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי. כמו כן, לא נכללו בחישוב סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעויות תקציביות והסכמים קואליציוניים.

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

ביום 6 בספטמבר 2018 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי על כוונה לבטל את ההסדר הקיים בדבר השקעת עודפי המוסד באגרות חוב מיועדות של מדינת ישראל. לביטול ההסכם השלכות מקרו-כלכליות משמעותיות על מדינת ישראל. הביטול כשלעצמו יוביל להגדלת הגירעון בבסיס התקציב בכ-1.5%. חריגה מהיעד בחוק המסגרות תוביל לגידול משמעותי ביחס החוב תוצר ומשכך להרעה בדירוג האשראי של המדינה וביכולתה לגייס חוב בריבית נמוכה. יתרה מכך, ביטול ההסדר יגרור רישום של חוב המדינה למוסד לביטוח לאומי עבור הקרן כחוב חיצוני אשר יביא לגידול משמעותי נוסף ביחס החוב תוצר. המשמעות היא הגדלת נתח הוצאות הריבית בתקציב המדינה על חשבון שאר השירותים הניתנים לאזרח, ופגיעה באיתנותה הפיננסית של המדינה. נוסף על כך, יידרשו תיקוני חקיקה בחוק המסגרות. ביום 6 בינואר 2019 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי על ביטול הודעתו האמורה וכי ההסכם בעינו עומד בכפוף למתן אפשרות נוספת להודיע על ביטולו. ביום 25 במרץ 2019 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח

לאומי על מימוש האפשרות להודיע על ביטול ההסכם וביום 15 ביולי 2019 הודיע בשנית על ביטולו. עם זאת, בסוף 2020 הועברו העודפים על פי ההסדר הקיים, ביטול ההסכם לא נכנס לתוקף וההסכם בעינו עומד. בנוסף, בסוף שנת 2021 הועברו עודפי הביטוח לאוצר המדינה בהתאם להסכם ובאותו האופן בו הועברו בשנים האחרונות. על כן ההנחה בפרסום זה היא כי לא יחול שינוי באופן רישום עודפי המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2022 ואילך.

יתר על כן, סיכונים תקציביים נוספים נוגעים לעתירות ולתהליכים משפטיים בערכאות השונות הנמצאים בשלבי הכרעה מתקדמים, אשר ככל שלא תתקבל בהם עמדת המדינה, עשויים להביא לעלויות של מיליארדי ש"ח.

השפעת הוצאות הממשלה לצורך התמודדות עם משבר הקורונה על התכנית התלת-שנתית

על מנת להכיל ולמתן את השלכות משבר הקורונה על המשק, אישרה הממשלה, בדומה למדינות רבות בעולם, תכנית סיוע כלכלית רחבה. היקף התכנית שאושר על-ידי הממשלה עומד על כ-202 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-137 מיליארד ש"ח בהוצאה תקציבית (להלן הוצאות הקורונה). על אף שמרבית תכנית הסיוע תמוצה עד סוף שנת 2021, ישנם צעדים ופרויקטים בעלי השלכות תקציביות לטווח הבינוני שישפיעו על שנות התכנית התלת שנתית (2022-2025).

הוצאות הקורונה מסומנות בתקציב ובתכנית התלת-שנתית באופן מובחן ובנפרד מההוצאות השוטפות של הממשלה. זאת, מכיוון שמדובר בהוצאות חד פעמיות המיועדות לצרכים ספציפיים וידועים מראש שהוקצו כחלק מהתכנית הממשלתית להתמודדות עם משבר הקורונה אך אין להן השפעה על בסיס התקציב. ישנה הפרדה מלאה ומהותית בין הוצאות אלו להוצאות התקציב הרגיל, ועיקרון זה אף שוקף לגופים הבינלאומיים ולחברות הדירוג אשר שיבחו את ישראל על הפרדה זו.

מטבע הדברים היקף הוצאות הקורונה השנתיות צפוי ללכת ולפחות ככל שעובר הזמן מהמשבר. בעוד שבשנת 2020 בוצעו כ-69 מיליארד ש"ח במזומן, בשנת 2021 צפויה הוצאה של כ-55.9 מיליארד ש"ח ובשנים 2022, 2023, ו-2024 מתוכננת הוצאה של כ-2.2, 6.7, ו-0.3 מיליארדי ש"ח בהתאמה. יצוין כי מדובר בהוצאות קורונה שתקצובן לפי חוק המסגרות הוא בשנים 2020-2021 וההוצאה בפועל תהיה מבוססת על התחייבויות שקודמו בשנים 2020-2021. מרבית ההוצאה המתוכננת לשנות התכנית התלת-שנתית היא בגין הוצאות בריאות, האצת פרויקטי תשתיות והכשרות עובדים.

מכיוון שלמעשה הקצאת המשאבים להוצאות הקורונה בשנות התכנית התלת-שנתית התבצעה בשנים 2020-2021, סכומי ההוצאה המיועדים לשנות התכנית מועברים כעודפים עד ביצועם לפי המתווה המתוכנן. מכיוון שכך, ובדומה למתודולוגיית הרישום של תקציב המדינה, הוצאות הקורונה אינן נכללות במסגרת הוצאות הממשלה לשנה אליהן הן מועברות. אולם עם ביצוען, יהיו להוצאות הקורונה השלכות על גובה הגירעון החזוי, והוא צפוי לעלות בכ-0.4% בשנת 2022, בכ-0.2% בשנת 2023 ובכ-0.1% בשנים 2024 ו-2025. על כן, הגירעון החזוי בהינתן עמידה במגבלת ההוצאה לשנת 2022 הוא 3.4%, לשנת 2023 – 2.5%, לשנת 2024 – 2.0% ולשנת 2025 – 1.7%.

עדכון תחזית הוצאות לשנים 2021 ו-2022

לאור אי-אישור תקציב המדינה לשנת 2020, התחלת שנת 2021 בתקציב המשכי, וכן לאור השינויים שחלו במשק לאור היציאה המהירה מהסגרים ומההתמודדות עם משבר הקורונה, בוצע עדכון לתחזית ההוצאות וההכנסות של הממשלה לשנים 2021 ו-2022.

להלן התכנית המעודכנת לשנים 2021-2021 ו-2022:

טבלה 1.4 – תכנית לשנים 2021 ו-2022

2022	2021	
450.1	429.1	סך מחויבויות הממשלה*
438.6	426.0	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----
11.6	3.1	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
-----	-----	-----
437.8	425.2	ההוצאה לחישוב תקרת הגירעון
392.3	379.4	תחזית הכנסות המדינה (תרחיש הבסיס)**
-----	-----	-----
45.5	45.8	גירעון חזוי בעת התכנסות למגבלת ההוצאה
31.3	33.2	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----
14.2	12.6	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר
-----	-----	-----
25.8	15.7	סך צעדי ההתכנסות הנדרשים
3.7%	3.4%	גירעון תוצאתי ללא ביצוע צעדי התאמה (ללא קורונה)
3.0%	3.2%	גירעון תוצאתי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה (ללא קורונה)
2.00%	2.25%	גירעון מותר באחוזי תוצר
-----	-----	-----
6.7	55.9	תוספת הוצאות קורונה
3.4%	7.0 %	גירעון תוצאתי בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה כולל הוצאות קורונה

* סך מחויבות הממשלה לא כולל הוצאות בגין התמודדות עם נגיף הקורונה: ** תחזיות המקרו וההכנסות ששימשו להכנת לוח זה משקפים את תרחיש הבסיס

2. מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2021-2025

עיקרים

לאחר פתיחה הכמעט מלאה של המשק בחודש מרץ 2021, הפעילות הכלכלית החלה להתאושש בקצב מהיר. משבר הקורונה בשנה החולפת הוביל למגבלות בריאותיות שהן בבחינת זעזוע היצע לכלכלה המקומית. כתוצאה מכך הצמיחה השלילית שיקפה את הירידה בצמיחה הפוטנציאלית וכן את היווצרותו של פער התוצר שלילי. עם הסרת המגבלות, קצב הצמיחה הפוטנציאלי בשנת 2021 עולה לקצב נורמטיבי בתוספת רכיב פיזוי על המגבלות שהוטלו בשנת 2020. במקביל, הסרת המגבלות והשיפור בשוק העבודה מצמצמות את פער התוצר השלילי בשנת 2021. כתוצאה מכך הצמיחה בשנת 2021 צפויה לעמוד על 5.1%.

השפעת המשבר היתה דיפרנציאלית על המגזרים השונים בישראל. בתוך כך, בהשוואה לתקופת טרום המשבר שוקי ההון בעולם עלו בכ-40%, הכנסות המדינה ממסים צמחו בכ-15%, התוצר צפוי להיות גבוה בכ-2% ומנגד מצבת המשרות המאושות נמוכה בכ-8%.

על פי תחזית צוות מקרו ותחזיות באגף הכלכלנית הראשית, ההתאוששות בשנת 2021 צפויה להיות מובלת על ידי הגידול המהיר בצריכה הפרטית. זאת כפיזוי על צמצום אפשרויות הצריכה בתקופת הקורונה בעיקר בענפי השירותים וכן לאור העלייה באמון הצרכנים עקב השיפור בשוק העבודה. בשנים 2021 ו-2022 צפויים קצבי צמיחה גבוהים יחסית ולהתכנס בהדרגה לפוטנציאל שעומד על מעל ל-3% לשנה.

לאחר תום הסגר הראשון הכנסות המדינה ממסים התאוששו באופן משמעותי, מעבר לקצב צמיחת התוצר והשיפור בשוק העבודה. הגידול בגביית המסים הישירים משקף את ההתאוששות בשוקי ההון ובפרט בהנפקות חברות הטכנולוגיה. השיפור במסים העקיפים בחודשים האחרונים משקף את הצמיחה בצריכה הפרטית כתוצאה משחרור הביקושים הכבוסים והשימוש בחסכונות שהצטברו בתקופות הסגרים. התחזית לשנים הקרובות מניחה כי ההשפעות הללו יתמתנו בהדרגה החל משנת 2022.

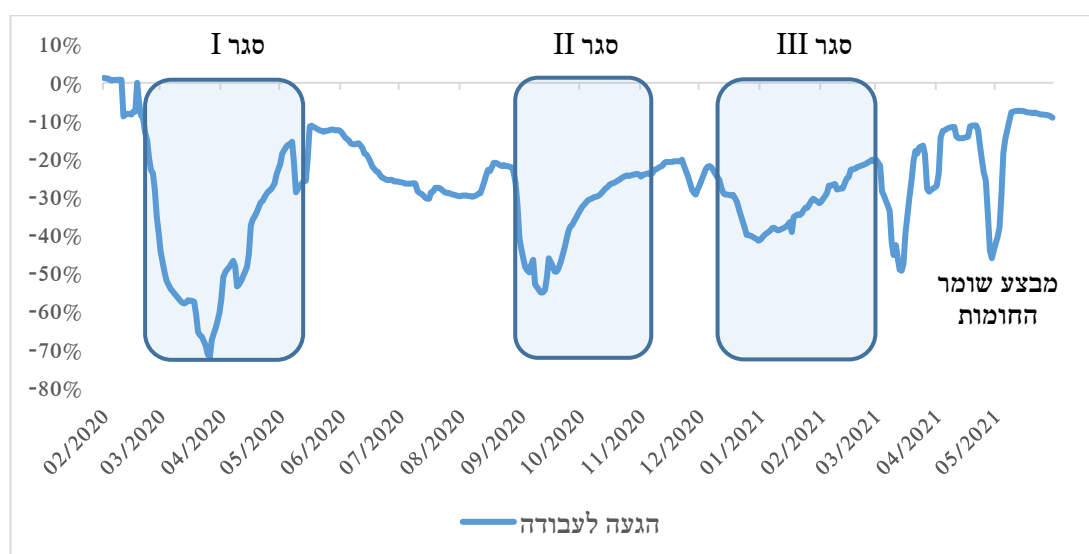
התחזיות שהובאו במסמך מניחות כי הפגיעה בצמיחה הפוטנציאלית היא קצרת טווח והחל משנה זו המשק ימצא בתהליך התאוששות. מספר גורמים עשויים להביא להתפתחויות שונות ולסטיות מתחזית הצמיחה כמו וריאנט הנגיף שיעיב על יעילות החיסונים הקיימים ויביא לצורך בהגבלות על הפעילות הכלכלית. בטווח הבינוני-ארוך קיים חשש משינוי בתהליכים המבניים שהובילו לאינפלציה נמוכה טרום המשבר ויצטרפו לגורמים שתורמים להגברת קצב האינפלציה (ראה תיבה בגוף הטקסט). במידה ותמשך עלייה של תשואות האג"ח הממשלתיות בעולם לצד הידוק התנאים הפיננסיים הדבר עשוי לחלחל לשוק המקומי, ולהשפיע על עלויות המימון והמרחב הפיסקאלי.

תהליך התאוששות של המשק מהמשבר

ביום 27 בדצמבר 2020 הוטל בפעם השלישית סגר על המשק הישראלי במטרה להיאבק בעלייה במספר הנדבקים בנגיף הקורונה. בתחילתו התאפיין סגר זה בפחות הגבלות ולא כלל סגירה של מערכת החינוך,

אולם בתחילת חודש ינואר 2021 הוא הודק ומערכת החינוך עברה ללמידה מהבית. במקביל, ביום 20 בדצמבר 2020 החל מבצע חיסונים נרחב שבמסגרתו חוסנו עד לחודש יוני 2021 מעל חמישה מיליון אזרחים בשתי מנות, שיעור גבוה מאוד מהאוכלוסייה בהשוואה עולמית. בעקבות השפעת הסגר השלישי ומבצע החיסונים, במהלך המחצית השנייה של ינואר החלה ירידה במספר המאומתים היומי, ובחודש אפריל 2021 כבר מדובר היה במספר דו ספרתי. בעקבות תחילת הירידה בתחלואה בוטלו בפברואר חלק מהמגבלות שהוטלו על המשק, כאשר ענפי המסחר שבו לפעילות ומערכת החינוך נפתחה בהדרגה. בתגובה להסרת המגבלות החלה ירידה באבטלה (ראה תרשים 1) ונרשמו עליות במדדי פעילות כלכלית במשק. לדוגמה, מדד מנהלי הרכש עלה מ-48.6 במרץ 2021 ל-52.6 באפריל 2021 (מספר גבוה מ-50 פירושו התרחבות הפעילות הכלכלית) ומדד אמוץ הצרכנים עלה מ-133.2 ל-140.4 באותה תקופה.

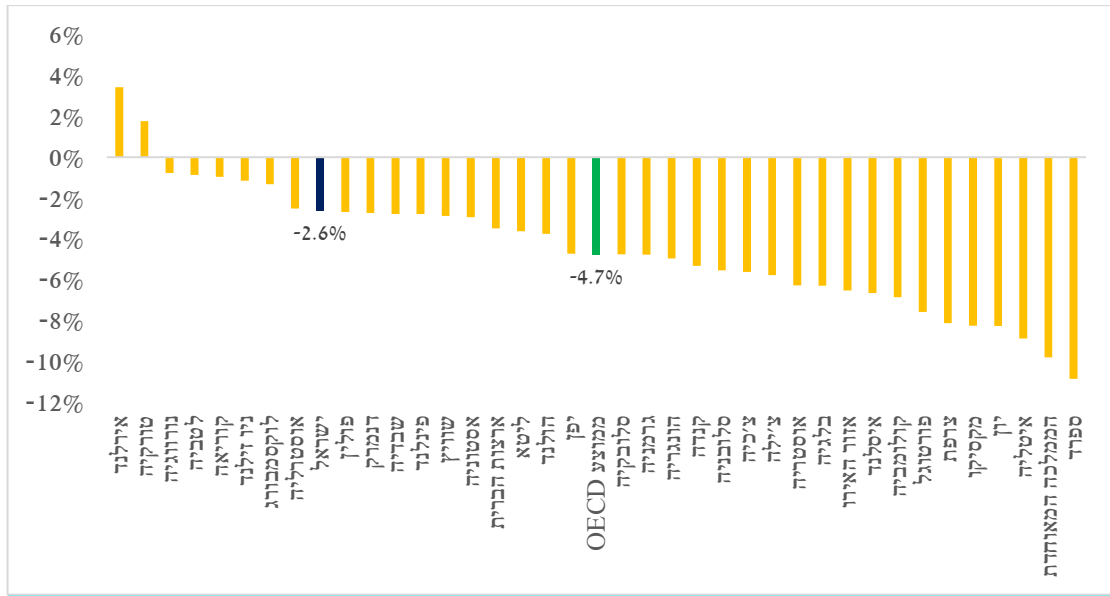
תרשים 2.1: השינוי בהגעה למקומות עבודה בהשוואה לערב המשבר (ממוצע נע 7 ימים)



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית למדד הניידות של גוגל

ההרכב הענפי של הכלכלה הישראלית הפחית את החשיפה למשבר בהשוואה לרוב מדינות ה-OECD. המשק הישראלי מוטה טכנולוגיה, כאשר יצוא שירותי היי-טק המשיך לצמוח בקצב מהיר גם בשנת 2020. מנגד, יצוא שירותי התיירות, שנפגע קשות, מהווה נתח קטן יחסית מהיצוא. בנוסף, מאזן יצוא שירותי התיירות של ישראל הוא שלילי – ההוצאה של ישראלים הנופשים בחו"ל גדולה מסך ההוצאה של התיירים הנכנסים לישראל. הגורמים הללו הביאו לפגיעה קלה בלבד ביצוא הישראלי, שלא ירד ב-2020, בניגוד למרבית מדינות ה-OECD. זו אחת הסיבות המרכזיות להתכווצות הצנועה של המשק הישראלי ב-2020, לעומת 2.6% לעומת 4.7% בממוצע במדינות ה-OECD.

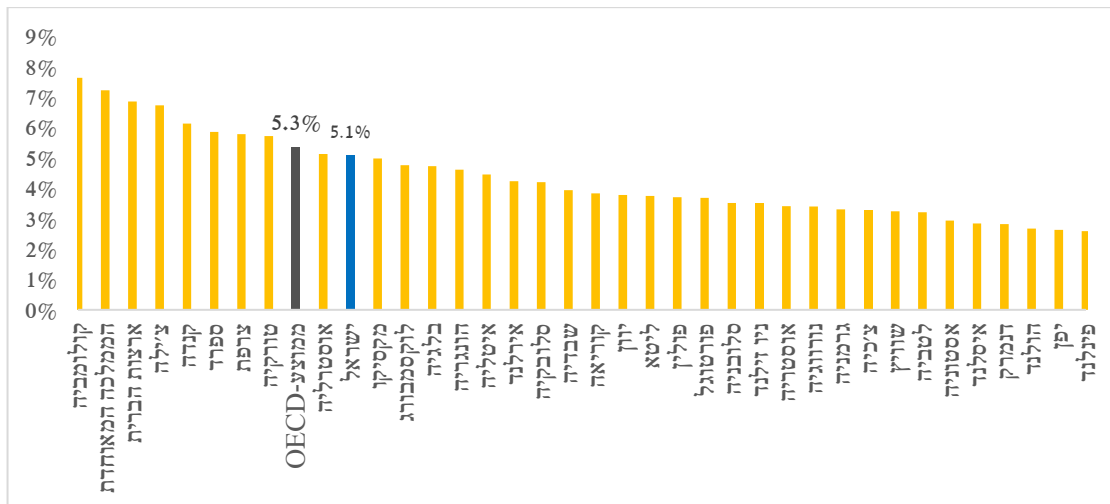
תרשים 2.2 – שיעור הצמיחה במדינות ה-OECD בשנת 2020



מקור: OECD. הנתון עבור ישראל הוא נתון של משרד האוצר.

הצלחתו של מבצע החיסונים, והסרת מרבית המגבלות הבריאותיות הציבו את הכלכלה הישראלית בעמדת זינוק לקראת 2021. יצוין כי תחזית הצמיחה בישראל (5.1%, ראו הרחבה בהמשך) קרובה מאוד לממוצע מדינות ה-OECD (5.3%), וזאת על אף שהתוצר התכווץ בשיעור מתון בישראל בהשוואה למדינות אלו.

תרשים 2.3 – השוואת תחזיות הצמיחה במדינות ה-OECD לשנת 2021

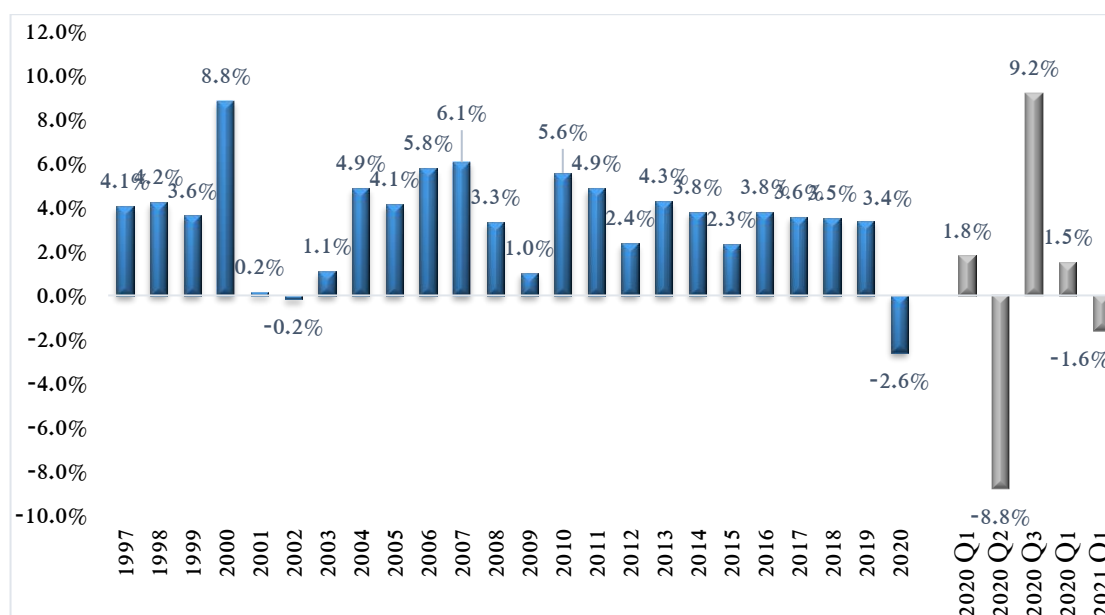


מקור: OECD. הנתון עבור ישראל הוא נתון של משרד האוצר.

מגמות כלכליות

לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברבעון הראשון של 2021 התכווץ התוצר הישראלי בשיעור שנתי של 6.2% (1.6% בקצב רבעוני לעומת רבעון רביעי של שנת 2020). הירידה בתוצר נובעת מהקדמת יבוא כלי רכב לדצמבר 2020 לקראת עלייה במס הקנייה על רכב חשמלי והיברידי שחלה בינואר 2021, וכן כתוצאה מהסגר שהוטל בשלהי 2020 בעקבות העלייה בתחלואה.

תרשים 2.4 – הצמיחה בישראל בעשורים האחרונים

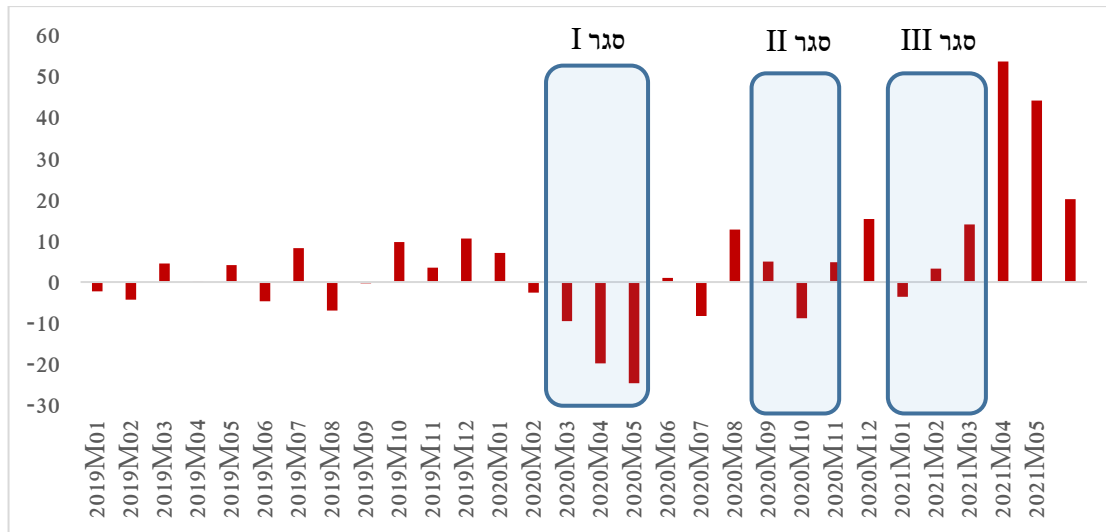


מקור: למ"ס. נתונים רבעוניים בקצב רבעוני

הסגר השלישי, שהוטל בסוף דצמבר 2020, התאפיין בקצב מתון יחסית של ירידה ברמת התחלואה, מה שהביא להתארכותו ולהחמרת פגיעתו בכלכלה. מנגד, מדדי פעילות כלכלית, כגון: הגעה למקומות עבודה על פי מדד הניידות של גוגל (ראו תרשים 1), ההכנסות ממסים עקיפים (ראו תרשים 2), וכן נתוני האבטלה של הלמ"ס, מצביעים על השפעה פחותה של סגר זה בהשוואה לשני קודמיו, אם בזכות היערכות של מקומות העבודה ואם בשל היענות מופחתת של הציבור.

תרשים 2.5 – שיעור השינוי הריאלי בגביית מסים עקיפים, השוואה לאותו חודש בשנה קודמת בניכוי

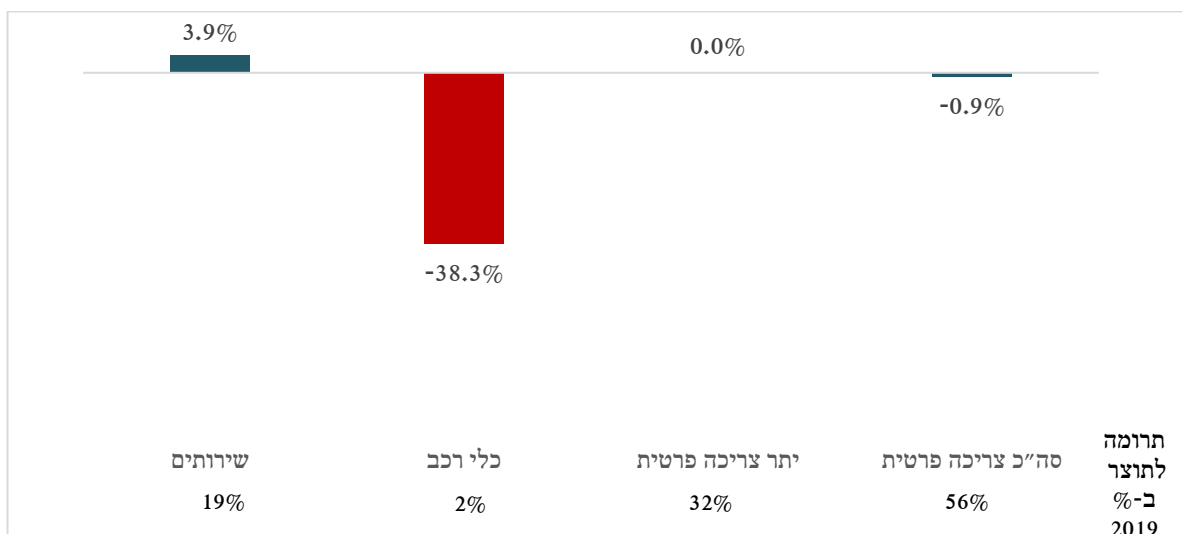
הכנסות חד פעמיות



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני רשות המסים

הצריכה הפרטית ירדה בשיעור של 3.4% בקצב שנתי במהלך הרבעון הראשון של השנה. הירידה ברכיב זה משתקפת בנתוני המסים העקיפים, שירדו בינואר בהשוואה לקודמו ועלו מעט בפברואר ובמרץ, אולם זאת בהשוואה לחודשים המקבילים ב-2020, שבהם פרץ המשבר וחלה ירידה בגבייה (ראו תרשים 6). כאשר מתבוננים ברכיבי הצמיחה, חלו ירידות רק ברכישות כלי תחבורה אישיים, שצנחו ב-85.5% בשיעור שנתי כתוצאה מהקדמת הרכישות לרבעון הקודם, ובסעיף הלבשה והנעלה, שם נרשמה ירידה קלה של 1.5% בשיעור שנתי. מניתוח רכיבי הצריכה הפרטית עולה כי ככל הנראה הירידה בצריכה נובעת בעיקרה מהקדמת רכישות כלי הרכב ורק במידה פחותה מהסגר השלישי.

תרשים 2.6 – התפתחות רכיבי הצריכה הפרטית ברבעון הראשון של שנת 2021 (שינוי בשיעור רבעוני)

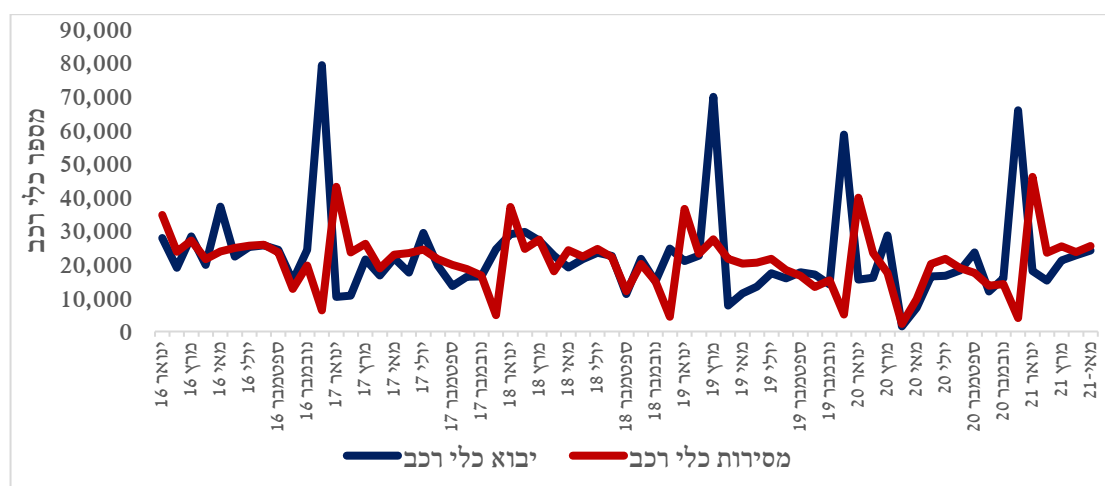


מקור: למ"ס

הצריכה הציבורית ירדה בחדות בשיעור של 23% בקצב שנתי ברבעון הראשון של 2021, על רקע עלייה של 26.5% ברבעון האחרון של 2020 כתוצאה מירידה בתעסוקה בשירותים הציבוריים (עקב מגבלות בריאותיות) וכן צמצום הרכישות לאור השפעת התקציב ההמשכי.

ההשקעות בנכסים קבועים ירדו ב-16% בשיעור שנתי ברבעון הראשון של 2021. חלק מהירידה בהשקעות ניתן לייחס לירידה ביבוא הרכב בעקבות הקדמת הרכישות לסוף 2020, שהביאה לירידה של 88.8% בקצב שנתי בהשקעות בכלי תחבורה יבשתיים. סעיף נוסף שבו נרשמו ירידות בהשקעות הוא השקעה בבנייה, שירדה ב-6.2% בקצב שנתי במהלך הרבעון הראשון.

תרשים 2.7 – יבוא ומסירות כלי רכב

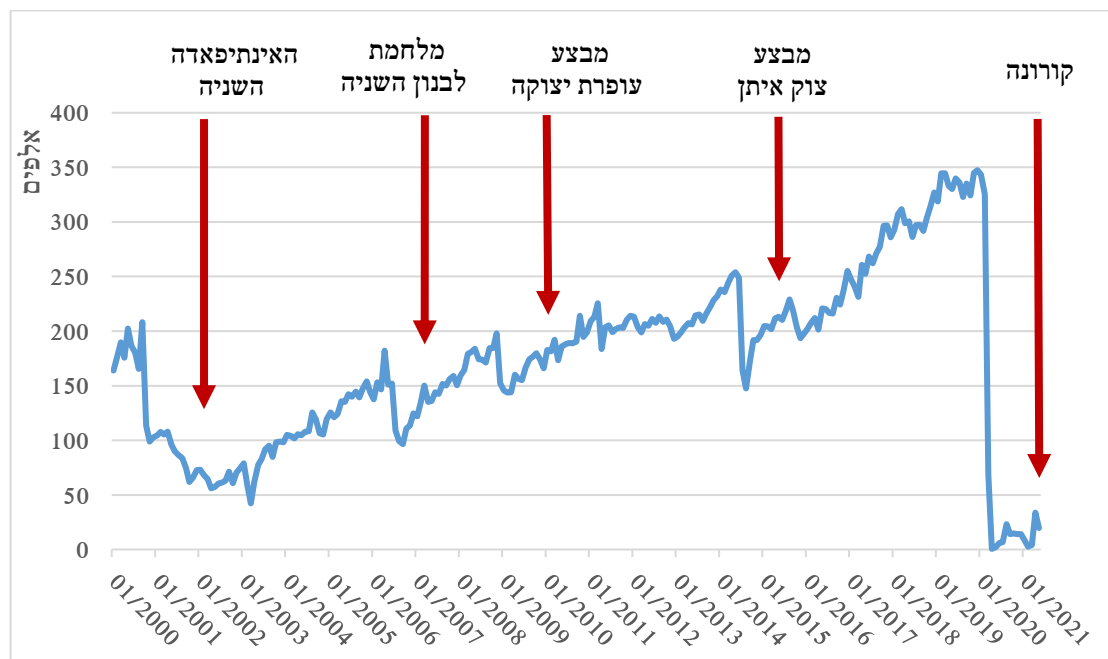


מקור: רשות המסים, איגוד יבואני הרכב, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

יצוא הסחורות והשירותים זינק ב-15% בקצב שנתי במהלך הרבעון הראשון של 2021, וזאת לאחר שרשם עלייה קלה של 0.1% ב-2020 למרות משבר הקורונה. יצוא הסחורות עלה ב-1.7% בקצב שנתי, ואילו יצוא השירותים עלה ב-29.8%, וזאת לאחר עליות משמעותיות ברבעון השלישי והרביעי של 2020 (15.2% ו-26.4% בקצב שנתי בהתאמה), בהובלת מגזר ההייטק. יצוא שירותים אחרים עלה ב-34.6% בשיעור שנתי במהלך הרבעון הראשון. יצוא שירותי התיירות ירד ב-76.6% במהלך 2020, ואף שהחלה עלייה מסוימת בכניסות התיירים לישראל, הרי שהענף עודנו רחוק מאוד מרמות הפעילות שאפיינו אותו טרם המשבר.

התיירות הזרה נפגעה באופן חסר תקדים (ראו תרשים 8), בדומה למתרחש בענף בעולם. התיירות הזרה היוותה טרם המשבר כ-13.6% מיצוא השירותים, וכ-7.4% מכלל היצוא. מספר התיירים שנכנסו לישראל בחודשים ינואר-מאי 2021 מהווה כ-4% מהתקופה המקבילה ב-2019, אולם בחודשים אפריל-מאי עמד מספרם על 8% בהשוואה לשנה זו. ייקח זמן עד להתאוששות מלאה בענף וצפוי כי הוא לא ישתקם גם במהלך שנת 2021. יש לציין כי לאור הפריזון הנמוך בענף, הסטת חלק מהעובדים בענף זה לענפים בעלי פריזון גבוה יותר עשויה לתרום לצמיחה בטווח הבינוני.

תרשים 2.8: כניסת תיירים לישראל (אלפים)



מקור: למ"ס

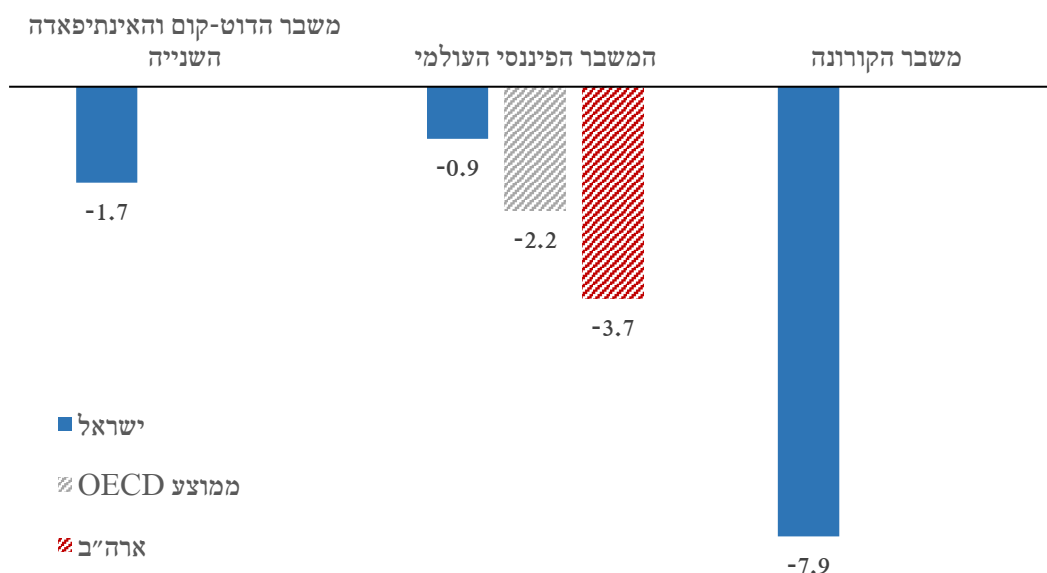
התפתחויות בשוק העבודה

בישראל הפגיעה בתעסוקה הייתה תקדימית בהיקפה. שיעור התעסוקה (לא כולל חל"ת) במשבר הנוכחי ירד ב-7.9 נקודות אחוז בשנת 2020 לעומת 2019 (תרשים 9). זאת בעוד שבמשבר הדוט-קום והאינתיפאדה השנייה (2000-2003) ירד שיעור התעסוקה ב-1.7 נקודות אחוז בלבד, ושכזמן המשבר הפיננסי העולמי (2008-2009) חלה ירידה אף צנועה יותר (0.9 נקודות אחוז). בנוסף, הירידה בשיעור התעסוקה בישראל במשבר הנוכחי חדה יותר גם בהשוואה לירידה המשמעותית שחלה בשיעורי

התעסוקה בארה"ב ובמדינות ה-OECD במשבר הפיננסי העולמי, שהשפעותיו על ישראל היו מצומצמות יחסית.

תרשים 2.9: הירידה בשיעור התעסוקה בישראל בשלושת המשברים האחרונים, גילאי 15+ (נקודות)

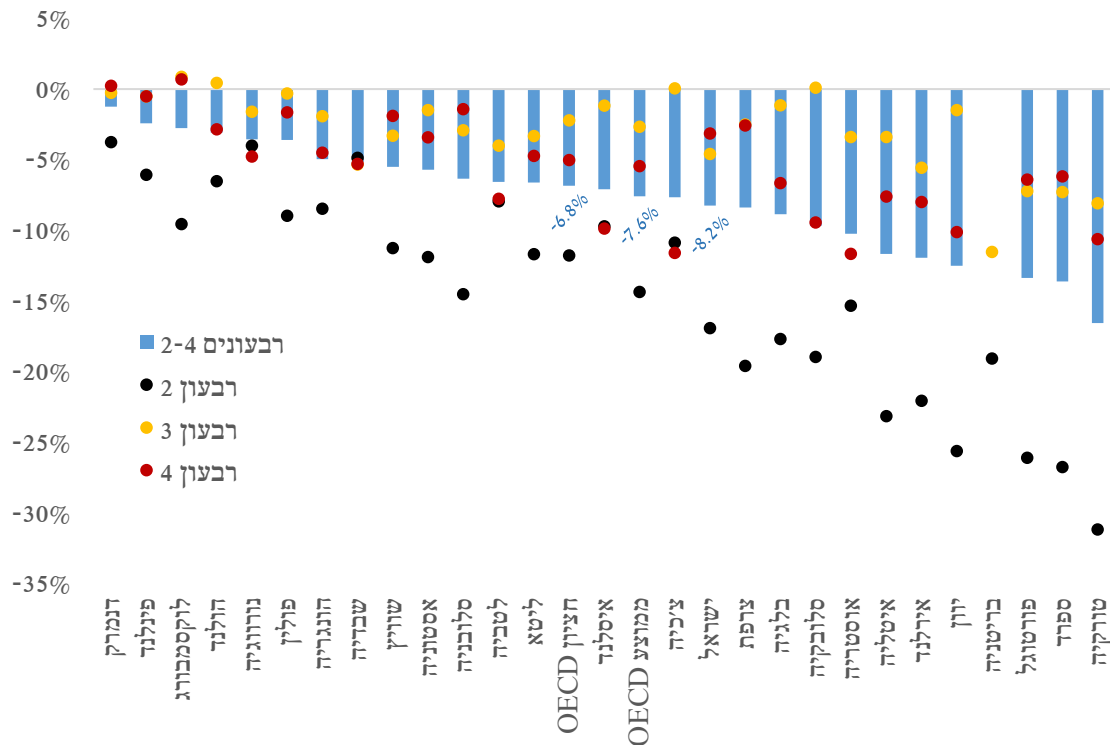
(אחוז)



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשי לנתוני סכ"א, וה-OECD. * נתוני התעסוקה אינם כוללים חל"ת במשבר הקורונה. השינוי בשיעור התעסוקה בשנות המשבר שנבחרו עבור ישראל מייצג את השינוי משיא מקומי של שיעור התעסוקה לשפל מקומי, בתדירות שנתית. עבור ארה"ב וממוצע ה-OECD נבחרו השנים 2008-2010 משום שהמשבר ארך זמן רב יותר.

מאפייניו הייחודיים של משבר הקורונה מקשים על ביצוע השוואות בינלאומית בתקופה זאת. כך למשל בישראל הופעל כלי החל"ת אשר הוביל להוצאה מסיבית של עובדים לחופשה ללא תשלום (1.3 מיליון עובדים היו בחל"ת בחודש אפריל), בעוד במדינות אחרות יושמו כלים אחרים בשוק העבודה אשר עודדו השארת עובדים בתעסוקה חלקית. משום כך, השוואה בינלאומית של שיעורי האבטלה או התעסוקה הסטנדרטים לא תשקף את המצב היחסי בשוק העבודה. על מנת להתגבר על קושי זה, מוצגת להלן השוואה של שיעור השינוי בסך שעות העבודה בפועל בישראל בהשוואה למדינות אירופה עבורן יש בידינו נתונים זמינים, עבור שלושת הרבעונים האחרונים של שנת 2020, שהם האחרונים שיש לגביהם נתונים. מהשוואה זו עולה כי היקף הפגיעה בשוק העבודה הישראלי היה גבוה מהממוצע האירופאי, 8.2% בהשוואה ל-7.6% בהתאמה. עם זאת, היקף הפגיעה היה מתון בהרבה בהשוואה למדינות כגון טורקיה (17%), או ספרד (14%). יש לציין כי נתון זה מושפע מתזמון הסגרים במדינות השונות.

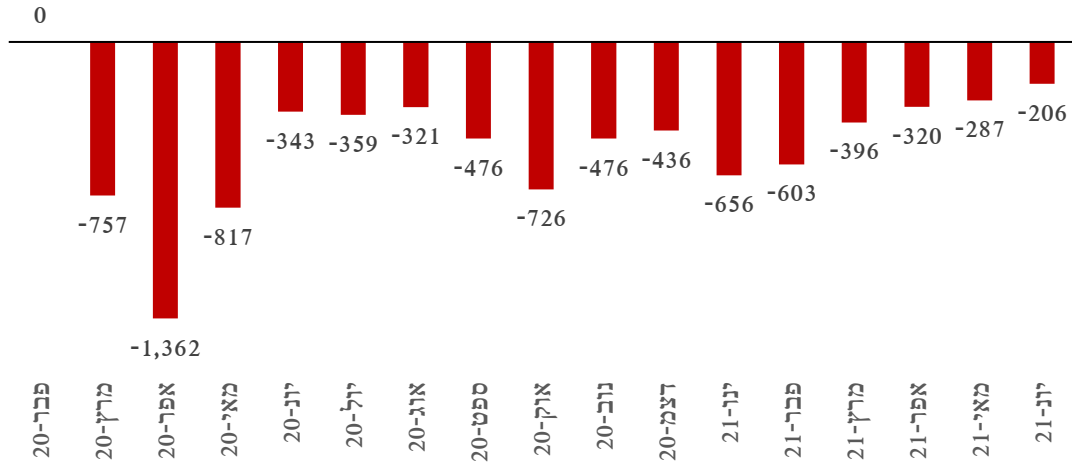
תרשים 2.10: שיעור שינוי בסך שעות עבודה למעשה בחודשים אפריל-דצמבר 2020 ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, גילאי +15



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סכ"א, וה-Eurostat. נתונים מקוריים (ללא ניכוי עונתיות). באיחוד האירופי נתוני שעות העבודה בפועל מתייחסים למשרה העיקרית ובישראל הם מתייחסים לכלל המשרות של המועסק.

המשבר הוביל כאמור לירידה חדה בשיעור התעסוקה. כך, בשיאו של המשבר בחודש אפריל, נגרעו ממצבת המועסקים כ-1.4 מיליון עובדים. עם זאת, היקף המועסקים עלה משמעותית בתקופות בהן המגבלות הבריאותיות הוקלו והגיע לנקודת שפל מתחילת המשבר - ירידה של כ-206 אלף מועסקים.

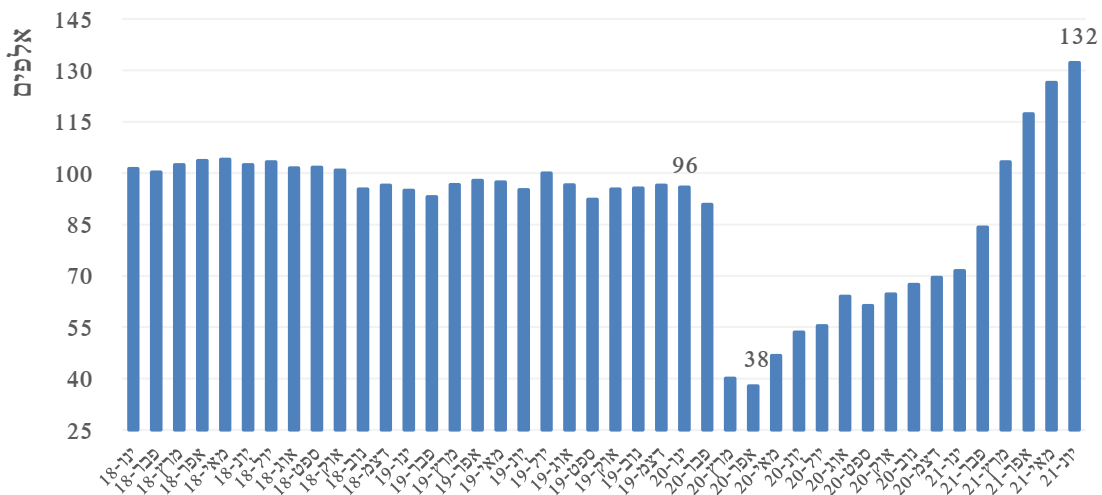
תרשים 2.11: אובדן המועסקים ביחס לטרום המשבר, גילאי 15+ (אלפים)



מקור: עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס. נתונים מקוריים (לא מנוכי עונתיות). החישוב משקלל את שיעור התעסוקה (בניכוי חל"ת) עם גודל האוכלוסייה בכל תקופה כך שלוקח בחשבון גם את גידול האוכלוסייה בגילאי העבודה.

מגמת שיפור נרשמה גם במצבת המשרות הפנויות בחודשים האחרונים. לאחר ירידה חדה בשלב הראשון של המשבר, ומגמת עלייה מתונה במהלך 2020, נרשמה עלייה חדה מחודש פברואר 2021. כך, בחודש יוני 2021 סך המשרות הפנויות במשק הגיע לשיא של כ-132 אלף. עם זאת יש לציין כי נכון לחודש יוני 2021, העלייה בסך המשרות הפנויות ביחס לרמה שלפני המשבר, בהיקף של כ-30 אלף, הייתה עדיין קטנה מהירידה בתעסוקה, ביחס לרמה שלפני המשבר (206 אלף מועסקים, תרשים 11).

תרשים 2.12: סך המשרות הפנויות במשק (נתונים מקוריים, אלפים)

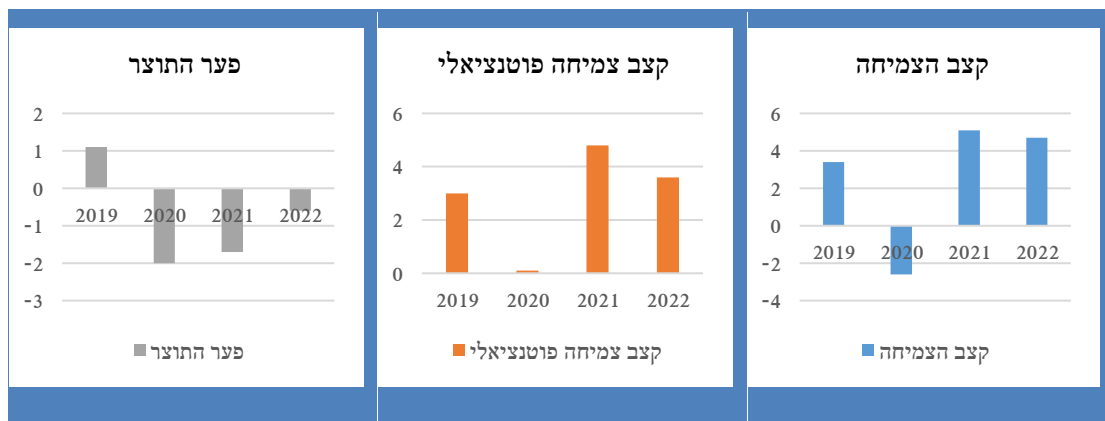


תחזית צמיחה לשנים 2021-2022

לאחר פתיחה הכמעט מלאה של המשק בחודש מרץ 2021, הפעילות הכלכלית החלה להתאושש בקצב מהיר. משבר הקורונה בשנה החולפת הוביל למגבלות בריאותיות שהן בבחינת זעזוע היצע לכלכלה המקומית. כתוצאה מכך הצמיחה השלילית שיקפה את הירידה בצמיחה הפוטנציאלית וכן היווצרות פער תוצר שלילי. ניתוח הצמיחה בשנת 2020 מעלה כי כמחצית מהפגיעה נבעה מירידה בתוצר הפוטנציאלי עקב המגבלות הבריאותיות והמחצית הנותרת שיקפה מעבר לפער תוצר שלילי (ראו תרשים 13). עם הסרת המגבלות, קצב הצמיחה הפוטנציאלי בשנת 2021 עולה לקצב נורמטיבי בתוספת רכיב פיזיו על המגבלות שהוטלו בשנת 2020. במקביל, הסרת המגבלות והשיפור בשוק העבודה מצמצמות את פער התוצר השלילי בשנת 2021. כתוצאה מכך הצמיחה בשנת 2021 צפויה לעמוד על 5.1%.

לגבי שנת 2022 אנו מניחים כי לא תהיינה מגבלות הקשורות לקורונה בהיקף שישפיע על הפעילות הכלכלית. לפיכך קצב הצמיחה צפוי להיות גבוה יחסית לאור שיפור נוסף בתוצר הפוטנציאלי וצמצום בפער התוצר השלילי אשר בשנה זו יעמוד על 0.6%. קצב הצמיחה החזוי בשנת 2022 יעמוד על 4.7%.

תרשים 2.13: פילוח השלכות משבר הקורונה על הצמיחה בפורעל ותחזית הצמיחה



מקור: עיבודי צוות מקרו באגף הכלכלנית הראשית. התחזית הותאמה להתפתחות ברבעון ראשון של 2021 וכוללת התייחסות לעלויות שומר החומות.

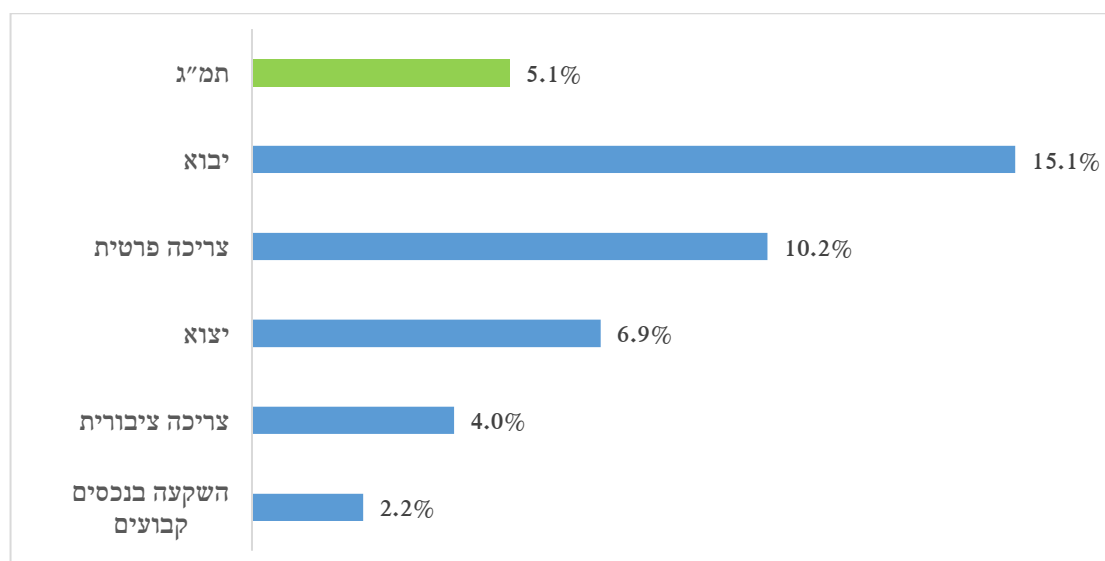
מבחינת הרכב הצמיחה, ההתאוששות במשק בשנת 2021 צפויה להיות מובלת על ידי הגידול המהיר בצריכה הפרטית (10.2%, ראו תרשים 14). זאת כפיצוי על צמצום אפשרויות הצריכה בתקופת הקורונה (ביקושים כבושים) בעיקר בענפי השירותים וכן לאור העלייה באמון הצרכנים עקב השיפור בשוק העבודה שמעודדת רכישת מוצרים בני-קיימא.

היצוא צפוי להמשיך ולצמוח בעיקר לאור התרחבות פעילות ענף ההיי-טק. הגאות בשוקי ההון בעולם ובייחוד במניות הטכנולוגיה העלתה את השווי של חברות ההיי-טק המקומיות ועודדה השקעות זרות בחברות אלה. ההשקעות בוצעו בעיקר בצורת הנפקות (כגון: מיזוג עם חברת SPAC) ותרמו משמעותית לגידול בהכנסות המדינה ממסים במחצית הראשונה של שנת 2021. אחת ההשלכות החיוביות הנוספות של התופעה היא פוטנציאל המשך צמיחה של יצוא השירותים העסקיים (הרכיב שכולל את יצוא שירותי תוכנה ומו"פ) מישראל גם בשנים הקרובות.

שיפור מסוים צפוי גם ברכיב ההשקעות, במסגרת השקעות "ליסינג", מכונות וציוד ובניה. השיפור ברכיב ההשקעות הוא הדרגתי שכן גם בשנת 2021 היצע העבודה הרלוונטי לביצוע השקעות הוא עדין מוגבל יחסית.

ההוצאה הציבורית על תוכניות הקורונה צפויה להצטמצם באופן ניכר בשנת 2022, אך יש לזכור כי הצריכה הציבורית שנכנסת לחישוב התוצר מבוססת בעיקר על שכר וקניות. לכן, צפוי המשך גידול בצריכה הציבורית בשל החזרת העובדים מהחל"ת (בשירותים ציבוריים בהגדרה הרחבה) וכן בשל אישור התקציב.

תרשים 2.14 : הרכב צמיחה חזוי בשנת 2021

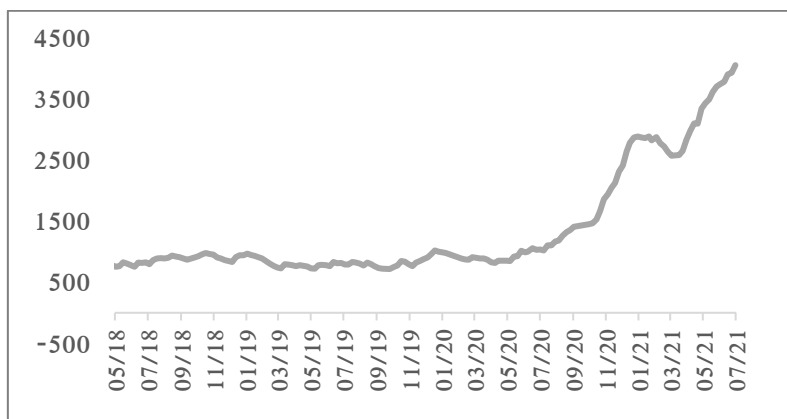


מקור: תחזית צמיחה יוני 2021

יחד עם הצפי להתאוששות בפעילות הכלכלית בחלק ממדינות העולם בחודשים האחרונים, עלו ציפיות האינפלציה והועלו תחזיות האינפלציה עבור חלק מהכלכלות המפותחות (ראה תיבה א'). העדכונים משקפים את עליית מחירי הסחורות (כגון נפט) ואת ההתייקרות של עלויות השילוח הימי. השילוח הימי התייקר ביותר מכפליים לאור הגידול בביקושים (עקב צמצום תובלה במטוסי נוסעים, ומעבר מצריכת שירותים לרכישת מוצרים) שהובילו, יחד עם מגבלות בריאותיות, לשיבושים בשרשרת האספקה הימית. בהתאם לכך, הצוות העלה את תחזית האינפלציה לשנת 2021 ל-2.4% (דצמבר מול דצמבר) וכן בתקופה לאחר מכן, בה קצבי האינפלציה צפויים להתייצב על טווח שבין 1.5% ל-2.0%.

תרשים 2.15: עלייה בעלויות ההובלה מסיין

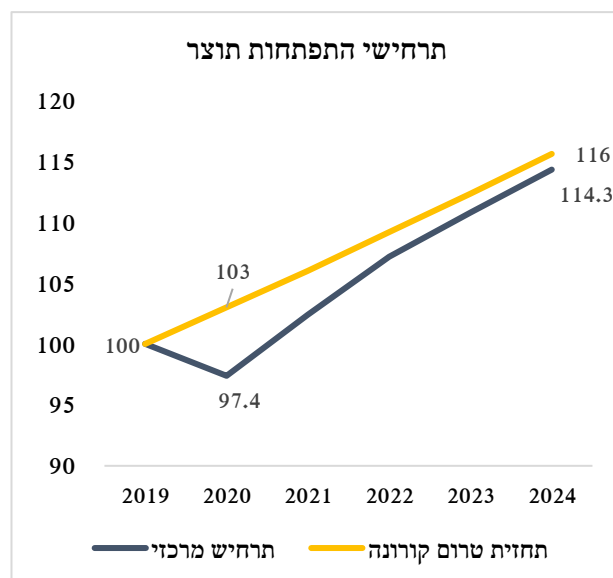
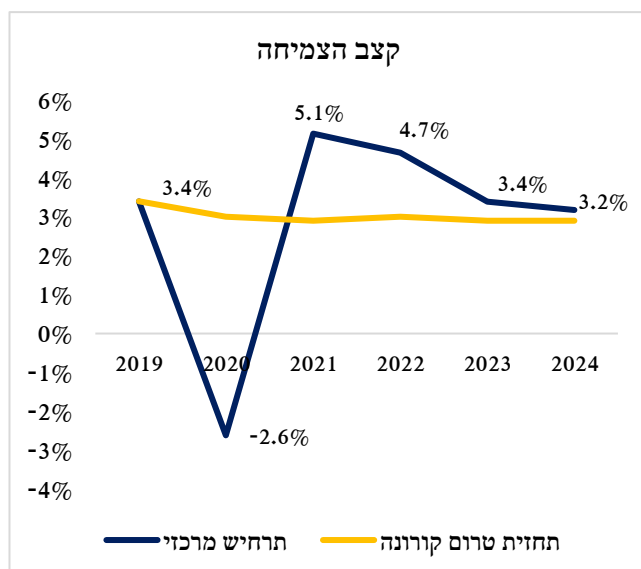
(מדד עלות שילוח מכולות של שנחאי)



מקור: בלומברג

כבכל שנה, תחזית הנומרטור כוללת תחזית לאופק רחוק יותר (2023 עד 2025). תחזית זו מבוססת על המשך צמיחת המשק בקצב מעט גבוה מהפוטנציאל לאור הפערים שנותרו מאז משבר הקורונה. יחד עם התאוששות התוצר, בשנת 2024 עדין צפויה להיות פגיעה מסוימת בתוצר לנפש, אשר צפוי להיות באחוז נמוך בהשוואה לתחזית שהוכנה לפני משבר הקורונה.

תרשים 2.16: סיכום תחזיות הצמיחה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר, 2019-2024



מועד עריכת התחזית – יוני 2021.

שיעור האבטלה במשק עלה משיעור נמוך היסטורי של 3.8% בשנת 2019, ועד לשיעור ממוצע של 15.3% בשנת 2020 (בהגדרה הרחבה של שיעור האבטלה). הגידול בשיעור האבטלה שיקף כאמור את הגידול ב-NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment), קרי צמצום

היצע העבודה עקב המגבלות הבריאותית. המדידה של השפעת הקורונה על שוק העבודה היא מורכבת, שכן הלמ"ס מדווח על מספר מועסקים כולל קורונה. מעבר לכך, גם הנתון של שיעור האבטלה אינו בהכרח משקף את התמונה המלאה לאור שיוך עובדים בחל"ת בתקופה העולה על 12 חודשים למאגר המובטלים או לאלה שאינם משתתפים בכוח העבודה (קרי לא מחפשים עבודה). לאור זאת, בחרנו להציג את התחזית לשוק העבודה באמצעות הצגת מספרי מועסקים בפועל (לא כולל החל"ת), בלוח הבא:

לוח 2.1: מספר מועסקים, בניכוי עובדים שנמצאים בחל"ת, באלפים

2022	2021	2020	2019	
3875	3783	3547	3967	מועסקים (באלפים)

מקור: הנתונים בפועל - בנק ישראל ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית.

התחזיות לכלכלה הגלובלית

בעקבות מגפת הקורונה, הכלכלה העולמית חוותה בשנת 2020 את ההתכווצות החדה ביותר מזה מספר עשורים. לאחר צמיחה שנתי ממוצעת של 3.5% בעשור האחרון, הכלכלה העולמית התכווצה ב-3.5% בשנת 2020 בעקבות התפשטות המהירה של הנגיף והמגבלות שנועדו להאט את קצב ההדבקה. בשנת 2021, השתפרה באופן ניכר הסביבה המאקרו כלכלית הודות להתחסנות נרחבת בחלק מהמדינות שאפשרה פתיחה מחודשת של הפעילות העסקית. הפתיחה המחודשת השפיעה באופן חיובי על הסחר העולמי ועל שוקי ההון, לצד המשך מדיניות כלכלית מרחיבה שתרמה לגידול בהכנסה הפרטית ובביטחון הצרכנים והמשקיעים, בפרט בארה"ב.

הצמיחה העולמית הצפויה בשנת 2021 עורכנה כלפי מעלה ונאמדת בכ-6%, כאשר הגידול בביקוש המצרפי בארה"ב צפוי לחלחל למדינות נוספות. עם זאת, קיימת שונות גבוהה בהתאוששות בין הכלכלות הנובעת מהבדלים בקצב התחסנות האוכלוסייה ובתמיכה הממשלתית. בשנת 2022, התוצר העולמי צפוי להמשיך לסגור את הפער מהמגמה של טרום המשבר, כאשר עדיין קיימים סיכונים שיתרו "צלקות" ארוכות טווח בחלק מהענפים אשר ספגו את עיקר הזעזוע. לפי ארגון ה-OECD, הצמיחה השנתית החציונית בתוצר הפוטנציאלי בשנים 2019 עד 2022 פחתה ב-0.3 נקודות אחוז בקרב המדינות המפותחות, עם פגיעה מצטברת של 1.6% לאחר חמש שנים. בקרב המדינות המתפתחות, הפגיעה משמעותית יותר ונאמדת ב-2.2% לאחר חמש שנים.

לוח 2.2: תחזיות לצמיחה העולמית (אחוז שינוי לעומת שנה קודמת)

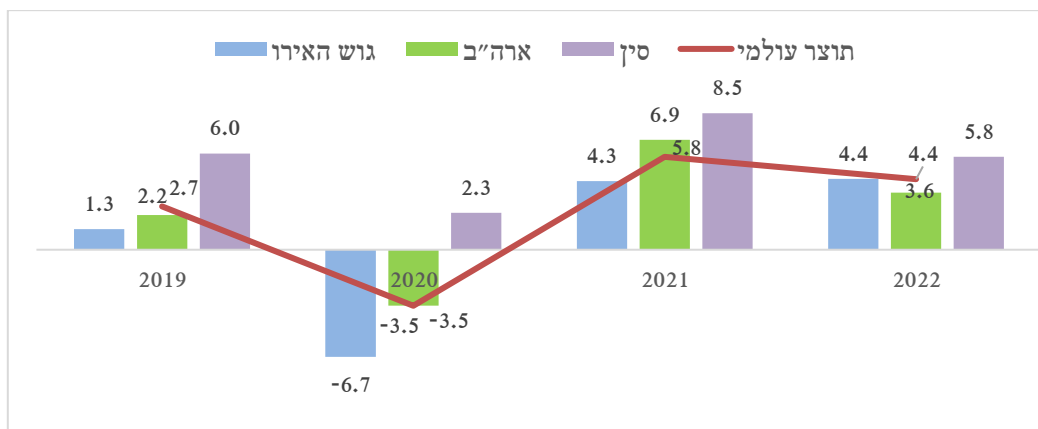
2022	2021	2020	
4.4%	6.0%	-3.5%	IMF (אפריל 21)
4.4%	5.8%	-3.5%	OECD (יוני 21)
4.1%	6.3%	-3.6%	GPMN (יוני 21)

מקור: קרן המטבע, OECD, GPMN.

הסחר העולמי התאושש בחדות לאחר שחרור חלק ניכר מהמגבלות על הפעילות הכלכלית. בצד ההיצע, הייצור חזר לעצמו כתוצאה ממגבלות פחות מחמירות ומהתאמה של התעשייה לאופי המגבלות. בצד הביקוש, התמיכה הפיסקאלית ושחרור הביקושים הכבושים תרמו לגידול בהוצאה על מוצרים בני קיימא, לצד שינוי בהרכב הצריכה בתקופות בהן היו קיימות מגבלות מחמירות. לאחר ההתאוששות החדה במחצית השנייה של 2020, הייצור התעשייתי ממשיך להתחזק גם השנה כאשר הסחר העולמי במוצרים עקף את הרמות של טרום המשבר. עם זאת, מגבלות בצד ההיצע בענף המוליכים למחצה לצד ביקוש גבוה לציוד אלקטרוני מעיבים על התפוקה בענפים נוספים, בפרט בתעשיית הרכב. כמו כן, כלי השיט והמכולות נמצאים קרוב לקיבולת מלאה, ומגבלות על ריחוק חברתי ופריזון נמוך יותר בנמלים ממשיכים לשבש את שרשרת האספקה הגלובלית.

המשך ההתאוששות בסחר (ובתוצר) העולמי תלויים במידה רבה בחזרה לפעילות של ענפי השירותים, כשחלק מהפעילות בענפים אלה (שאינם היי-טק) עדיין מושפעים לרעה מהגבלות בריאותיות וממגבלות של גורמי הייצור. הסחר העולמי עתיד לצמוח השנה ב-8.2% וב-5.8% בשנת 2022.

תרשים 2.17: תחזיות הצמיחה בעולם (אחוז שינוי לעומת שנה קודמת)



מקור: OECD, יוני 2021 ועיבודי אגף הכלכלנית הראשית

תיבה א' - עלייה באינפלציה בישראל ובעולם

יחד עם הצפי להתאוששות בפעילות הכלכלית בחלק ממדינות העולם בחודשים האחרונים, עלו ציפיות האינפלציה והועלו תחזיות האינפלציה עבור חלק מהכלכלות המפותחות. חלק עיקרי מהשיח מתמקד בהתאוששות מהירה מהצפוי בעולם נוכח ההרחבות הפיסקאליות המשמעותיות והמשך מדיניות מוניטארית מרחיבה. הדבר השתקף בין היתר בעלייה בתשואות האג"ח הממשלתיות בארה"ב, בישראל ובחלק מהמדינות המפותחות.

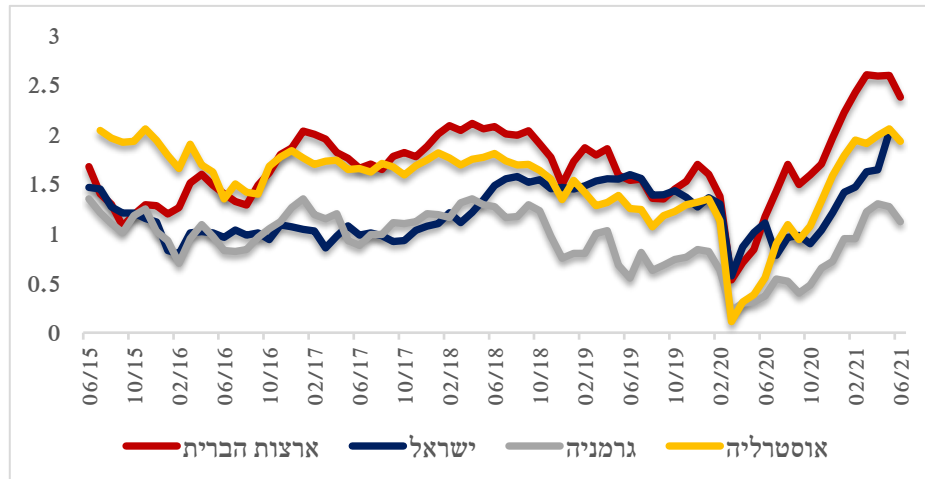
בישראל הציפיות לאינפלציה לשנים הקרובות עלו במידת מה קרוב לאמצע טווח יעד האינפלציה. הציפיות הנגזרות משוק ההון עומדות על כ-2% לטווח של 10 שנים ועל 2.1% לטווח של 5 שנים. בתוך כך, אנו עדכנו כלפי מעלה את התחזיות לאינפלציה בישראל לשנים 2021-2022 ל-2.4% ו-1.5%, בהתאמה (דצמבר מול דצמבר). בארה"ב, הן האינפלציה והציפיות לה עלו באופן ניכר. בחודש מאי אינפלציית הליבה עמדה על 4.5%, וביחס לתשואת אג"ח אמריקאית ל-10 שנים מדובר בקצב גבוה מאד ביחס לעבר. הציפיות לאינפלציה הנגזרות משוק ההון ל-5 שנים עלו לסביבת ה-2.5% בחודשים האחרונים והתחזיות עודכנו כלפי מעלה².

בתקופה שלאחר משבר הקורונה קיימת חשיבות גדולה לציפיות האינפלציה. מדינות העולם נוקטות במדיניות פיסקאלית ומוניטארית מרחיבה כדי למתן את הפגיעה ממשבר הקורונה ולתמוך בקצב ההתאוששות של הכלכלה לאחר מכן. עלייה ניכרת בקצב האינפלציה, עשויה להציב דילמה בפני הבנקים המרכזיים לגבי צמצום ההרחבות הכמותיות ומימון הגידול בגירעונות הממשלתיים, על מנת לעמוד ביעד

² לאחרונה הבנק הפדרלי בארה"ב העלה את תחזית האינפלציה בשנת 2021 מ-2.2% ל-3.4%.

האינפלציה. בתרחיש זה, שעשוי לכלול הקדמה של העלאות הריבית המוניטארית, מדדי שוקי ההון בעולם עשויים להגיב בהתאם.

תרשים 2.18: ציפיות האינפלציה³ ל-5 שנים הנגזרות משוק ההון (ב-% שינוי)



מקור: Bloomberg, ישראל – בנק ישראל, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

חלק מהעלייה באינפלציה ובציפיות לה בעולם נובעת מגורמים מחזוריים הכוללים שיבושים בצד ההיצע, עלייה בעלויות גורמי הייצור, עלייה במחירי הסחורות והאנרגיה, האצה במחירי השילוח, גידול בחסכונות משקי הבית ושחרור חלק מהביקושים הכבושים (Pent-up Demand). קשה להעריך כיצד הגורמים המבניים ישפיעו על קצב עליית המחירים בשנים הבאות. תהליכי הגלובליזציה, ההתפתחויות הטכנולוגיות והגידול בתחרות במהלך העשורים האחרונים תרמו לאינפלציה הנמוכה. בתקופה שלאחר משבר הקורונה, תהליכי דה-גלובליזציה לצד עלייה בריכוזיות הענפית, הזדקנות האוכלוסייה ושינויים במדיניות הפיסקאלית עשויים להוביל ללחצים אינפלציוניים. במקביל, הבנק הפדרלי בארה"ב (Federal Reserve) חוזר על עמדתו, שהוצהר עליה לראשונה במהלך משבר הקורונה, כי שיעורי הריבית צפויים להישאר נמוכים לאורך זמן (Low rates for longer) וכי יאפשר לאינפלציה לעלות מעל היעד של 2 אחוזים על מנת לפצות על האינפלציה הנמוכה מהשנים האחרונות. קיימת אפשרות שהאינפלציה, שאולי נובעת כיום מגורמים זמניים, עלולה לחלחל לציפיות ולגרום לשינוי בטווח הבינוני או הארוך.

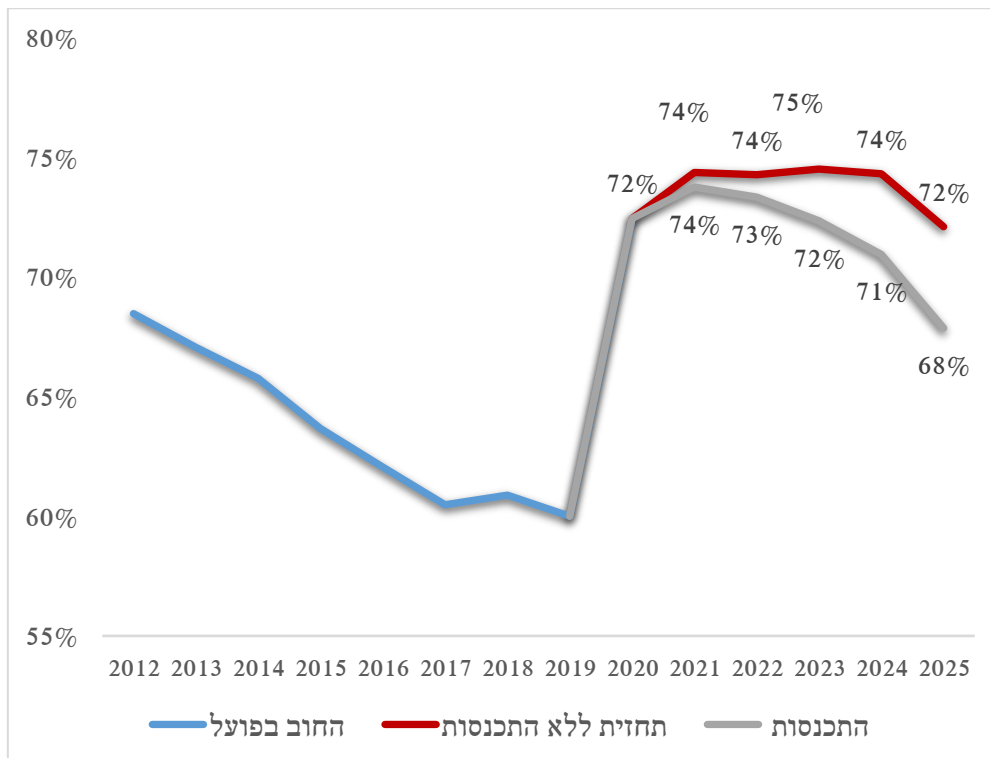
עם זאת, יש לציין כי בשנים האחרונות ניכרת התרופפות בקשר שבין האינפלציה לפעילות הכלכלית, כך שגם בתקופת גאות כלכלית ואבטלה נמוכה, שיעורי האינפלציה נותרו נמוכים. שיעורי אבטלה גבוהים וייסוף שע"ח ימתנו את לחצי האינפלציה.

³ 5 Year Break-Even Inflation

תחזית ליחס החוב תוצר

טרומ משבר הקורונה הגרעון המבני של הממשלה נאמד בשיעור גבוה של 4.4%. הגירעון המבני משקף את הגירעון הממשלתי מנוכה מחזור העסקים (הרכיב המחזורי טרום המשבר צמצם את הגרעון הרגיל בכ-0.7%). הגירעון המבני הגבוה יחסית בהשוואה בינלאומית נוצר עקב עלייה בהוצאה התקציבית, מעבר לקצב הצמיחה הפוטנציאלי, ירידה בשיעורי המס ושיקף מדיניות פרו-מחזורית בשנים לפני פרוץ המשבר. בזכות רמת החוב הציבורי הנמוכה יחסית ועל אף הגרעון המבני הגבוה, היה למדינת ישראל מרחב פיסקאלי ליישום מדיניות מרחיבה להתמודדות עם המשבר.

תרשים 2.19: סימולציה ליחס חוב תוצר



התכנית הכלכלית להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה מכיל נדבך תקציבי משמעותי ולצידו רכיבים הפועלים כמייצבים אוטומטיים (כגון גידול תשלומי דמי אבטלה). מדיניות המיסוי נותרה ללא שינוי מהותי ולכן פעולת המייצבים האוטומטיים התאפשרה במלואה. לצד חבילת הקורונה שהתאפיינה במדיניות אנטי מחזורית, התקציב המשכי מיתן את הגידול בבסיס ההוצאה בשנת 2020. בהתאם לתחזיות המאקרו הנוכחיות ותחזית ההוצאות כפי שבאה לידי ביטוי במסמך הנומרטור אנו אומדים את הגירעון המבני בשנת 2021 ב-4.2%. זאת בין השאר הודות להתאוששות ניכרת בתוצר הפוטנציאלי וההכנסות ממסים בשנים הבאות. הסימולציה להלן בוחנת את התפתחות יחס החוב תוצר בטווח הבינוני, ללא צעדי מדיניות נוספים. לאחר שצפוי להגיע לסביבת ה-74.5% בסוף שנת 2021, יחס החוב תוצר צפוי להגיע לכ-74% עד שנת 2024. כדי להתכנס ליעד החוב תוצר בטווח הארוך של 60% בשנת 2040 יידרש גירעון מבני ממוצע של 2.5% החל משנת 2022 והלאה.

3. הכנסות המדינה – מגמות בהכנסות המדינה לשנת 2021

בחודשים הראשונים של 2021 נמשכה ההתאוששות המהירה בהכנסות המדינה ממסים, לאחר שנת המשבר בה נרשם אבדן ההכנסות של כ-19 מיליארד ₪ (לעומת התחזית שפורסמה בינואר 2020).

בחודשים ינואר-יוני 2021 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-181.9 מיליארדי ש"ח, עליה ריאלית של 22.0% לעומת התקופה המקבילה אשתקד. ההכנסות בסעיף מסים ישירים נמצאות בעליה מתמדת מתחילת השנה, ואילו ההכנסות ממסים עקיפים עלו בשיעורים מתונים ברבעון הראשון של השנה, ומאז אפריל אנו עדים להתאוששות מהירה גם בסעיף זה. להערכתנו, השפעת מבצע "שומר החומות" על ההכנסות ממסים הייתה מוגבלת.

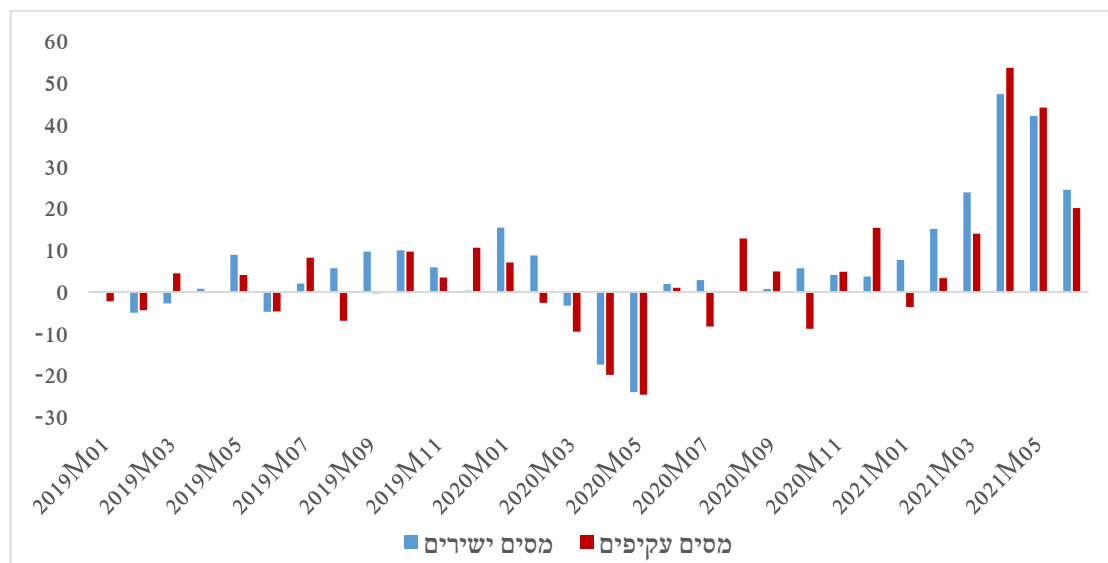
לוח 3.1: הכנסות ממסים ואגרות בחודשים ינואר-יוני

(בשנים 2020 ו-2021, במיליארדי ש"ח)

שיעור שינוי ריאלי (בניכוי אירועים חד פעמיים)	2021	2020	
24.6%	102.3	81.5	מסים ישירים
19.2%	76.2	63.5	מסים עקיפים
8.2%	3.4	3.1	אגרות
22.0%	181.9	148.1	סה"כ

תרשים 3.1: הכנסות המדינה ממסים בשנים 2015 עד 2021

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

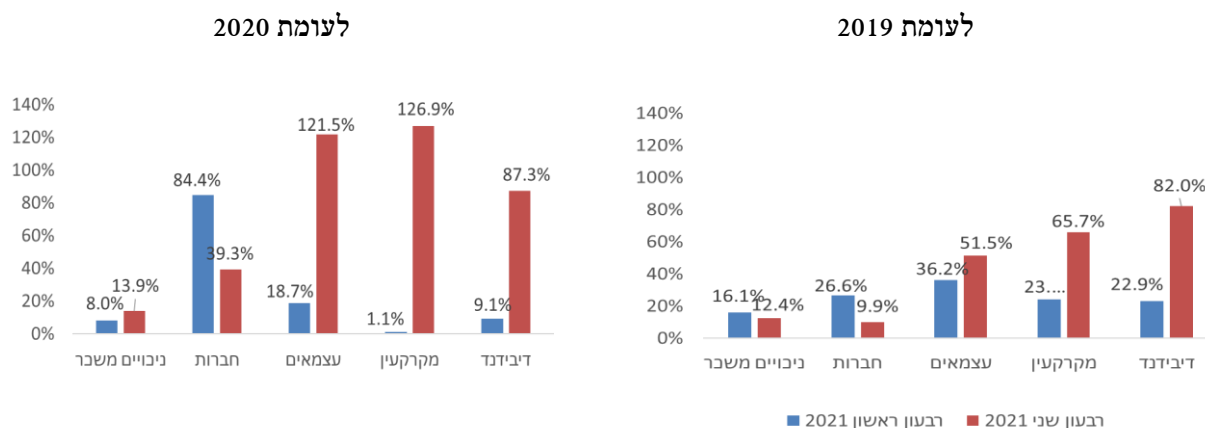


מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית.

בסעיף המסים הישירים, הגביה נמצאת במגמת עליה מאז תחילת השנה. להערכתנו, העלייה נובעת בעיקר מהכנסות הנגזרות מהעליות בשוקי ההון שתורמות לפעילות ענפי ההיי טק והפיננסים. כמו כן, בסעיף הניכויים משכר חלק ניכר מההכנסות התקבל מהסקטור הציבורי.

תרשים 3.2: הכנסות המדינה ממסים ישירים, 2021

(שיעור שינוי נומינלי, לעומת 2019 ולעומת 2020)

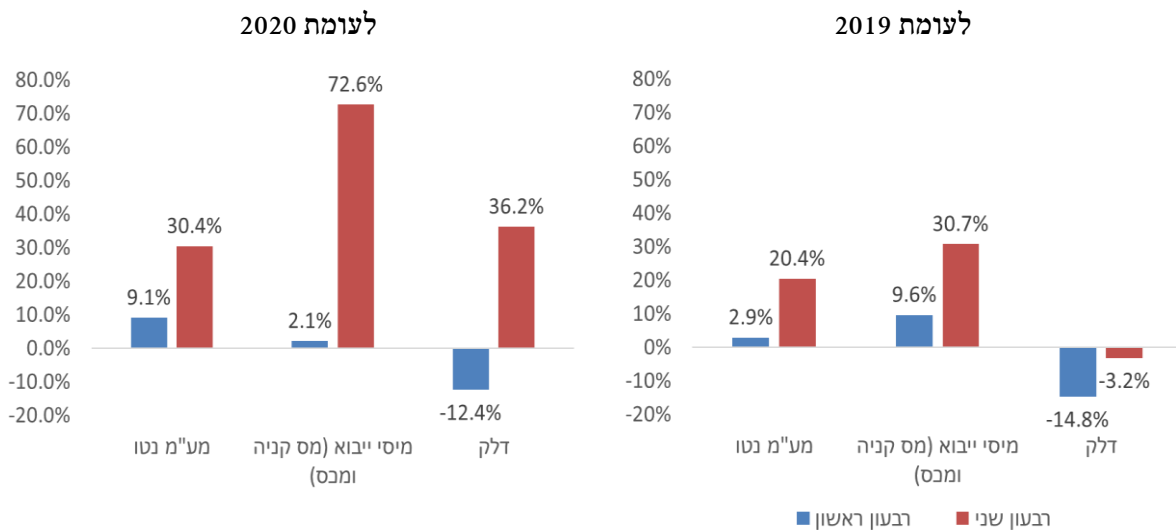


מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית.

בסעיף המסים העקיפים, ההכנסות ברבעון הראשון עלו בשיעור מתון, בהתאם להערכות בתחילת השנה, והחל מאפריל היקף ההכנסות גדל בקצב מואץ. ההכנסות ממע"מ ומסי ייבוא תואמות את ההתפתחות בצריכה הפרטית במשק. ההכנסות בגין המס על הדלק (המשקף את צריכת הדלקים) נמצאות במגמת ירידה, למרות הסרת מרבית המגבלות על הפעילות במשק. הכנסות אלה הושפעו בחודש מאי 2021 ממבצע "שומר החומות", אך לא מן הנמנע שישנן סיבות נוספות, כמו המעבר לעבודה חלקית מהבית או שינוי בתמהיל הרכבים לטובת הרכבים ההיברידיים והחשמליים.

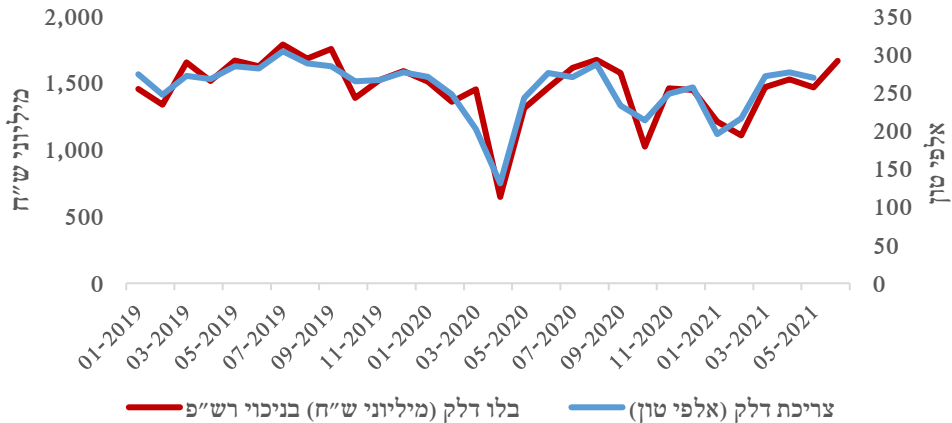
תרשים 3.3: הכנסות המדינה ממסים עקיפים, 2021

(שיעור שינוי נומינלי, לעומת 2019 ולעומת 2020)



מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית.

תרשים 3.4: צריכת דלק לתחבורה, 2019-2021



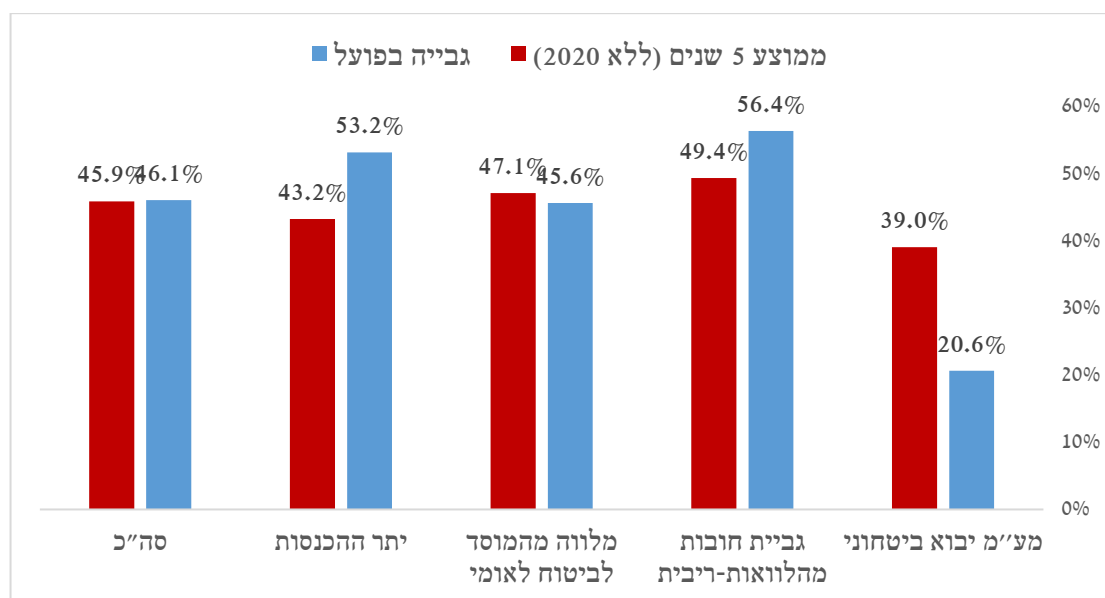
מקור: רשות המסים, משרד האנרגיה, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית.

ההכנסות האחרות כוללות בעיקר את השקעות המוסד לביטוח לאומי, מע"מ יבוא בטחוני, דיבידנדים מחברות ממשלתיות, תמלוגים מאוצרות טבע ועוד. לאחר תקבולים נמוכים בשנת 2020, השנה ניכרת התאוששות בגבייה. כפי שמוצג בתרשים להלן, בחודשים ינואר-יוני 2021 התקבלו 46% מהתחזית השנתית הקודמת, נתון נורמטיבי בהשוואה לשנים קודמות.

בדומה למצב בשנים 2019 ו-2020, גם בתחילת שנת 2021 נרשמו הכנסות נמוכות ממע"מ יבוא ביטחוני. עם זאת, אנו צופים כי עד סוף השנה תתממש תחזית הגבייה בסעיף זה, כשם שקרה בשנים אלה. תת

סעיף יתר הכנסות אחרות רשם תנודתיות רבה בין השנים בעיקר בגלל ההכנסות החד-פעמיות שנכללות בתוכו, כגון דיבידנדים של חברות ממשלתיות.

תרשים 3.5: התפתחות הגבייה ברכיבי הכנסות אחרות במהלך חודשים ינואר-יוני של שנת 2021 (שיעור מתוך גביה שנחית)



לוח 3.2: היקף הכנסות אחרות ינואר-יוני שנת 2021, מיליארדי ש"ח

סה"כ	יתר ההכנסות	מע"מ יבוא בטחוני	גביית חובות	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	היקף הגבייה
11.8	3.0	0.3	0.1	8.5	

4. עדכון תחזית ההכנסות לשנים 2021-2025

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנת 2021 אשר הוצגה בחודש ינואר 2020 (טרם משבר הקורונה) עמדה על 343.0 מיליארד ₪. במהלך השנה עודכנה התחזית מספר פעמים, בהתאם להתפתחויות הבריאותיות והכלכליות במשק. התחזית האחרונה פורסמה במרץ 2021, והיא עמדה על 330.9 מיליארד ₪. בפועל, ההכנסות במחצית הראשונה של השנה היו גבוהות מפריסת תחזית זו ב-15.9 מיליארד ש"ח. חלק ניכר מההכנסות ממסים בתקופה זו נובע מגאות בשוקי ההון. להערכתנו, העלייה במדד NASDAQ (מעבר לממוצע בשנים האחרונות) צפויה להיתרגם לכ-12 מיליארד ₪ בהכנסות ממסים ב-2021. בבואנו להכין תחזית הכנסות לשנים 2022-2025 אנו לא מניחים הכנסות עודפות ברכיב זה, ומניחים כי בשנת 2022 ה-NASDAQ יעלה בשיעור נמוך מזה של השנים הנורמטיביות.

לוח 4.1: השפעת מדד NASDAQ על תחזית ההכנסות ב-2021 - 2022

2022	2021	2020 (בפועל)	5 שנים אחרונות (2015-2019)	
5.9%	35.9%	28.5%	13%	גידול במדד NASDAQ (ממוצע מול ממוצע)
3.0	18.0	14.3	6.5	תרומה מחושבת להכנסות המדינה (מיליארדי ₪)
-3.5	11.5	7.8		השפעת NASDAQ על ההכנסות מעבר ל-6.5 מיליארד ש"ח המתקבלים בשנה רגילה
1.1	1.7	0.6	1.07 (ממוצע ארוך טווח – מחקרי)	גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר, בניכוי השפעת NASDAQ

תחזית הכנסות המדינה לשנת 2021

תחזית ההכנסות לשנת 2021 עודכנה כלפי מעלה לעומת תחזית הנומרטור הקודם, וזאת בעקבות האצה בפעילות לאחר פתיחת המשק ולאור הכנסות גבוהות מהצפוי בינואר-מאי 2021.

השפעת צעדי מדיניות על התחזית

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

לוח 4.2: השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה, במיליוני ₪

2021	
-2,000	סה"כ
-3,280	א. מסים ישירים
60	1 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
-50	2 הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים
-780	3 פחת
40	4 הטבות לתאגידי מים (הוראת שעה מ-2011 ועד יוני 2020)
-100	5 הארכת מועדים למכירת דירה יחידה בשחלוף - קורונה
50	6 ניכוי הוצאות הנפקה
-100	7 השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
-2,400	8 הפרשה לקרן פיצויים
1,280	ב. מסים עקיפים
500	1 צמצום הסדר סולר
410	2 ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב היברידי וחשמלי
370	3 העלאת מס קניה על פחם מ-46 ל-102 ש"ח לטון
0	ג. אגרות

לסיכום, להלן תחזית ההכנסות ממסים והכנסות אחרות לשנת 2021

לוח 4.3: תחזית הכנסות לשנת 2021

(התחזית הנוכחית לעומת התחזית שפורסמה טרום קורונה)

2021 תחזית שפורסמה ב-			2020 תחזית שפורסמה ב-		
פרסום נוכחי	מרץ 2021	ינואר 2020	הגבייה בפועל	ינואר 2020	
194.9	177.7		167.2	176.8	מסים ישירים
152.1	146.6		137.3	146.5	מסים עקיפים
6.8	6.6		6.4	6.9	אגרות
353.8	330.9	343.0	310.9	330.2	סך הכנסות ממסים
25.6	24.6	31.9	7.3	31.1	הכנסות אחרות
379.4	355.5	374.9	318.2	361.3	סך הכנסות
					פער לעומת התחזית הקודמת
22.9			-19.3		סך הכנסות ממסים
1.0			-23.8		הכנסות אחרות
23.9			-43.1		סך הכנסות

הערה: ייתכנו פערים לאור עיגולי ספרות.

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

עדכון לגבי השנים 2022 עד 2025

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנים 2022 עד 2025 מתבססת על התחזית העדכנית של 2021 ומניחה חזרה הדרגתית לגמישות נורמטיבית של הכנסות ממסים ואגרות ביחס לצמיחה. כמו כן, ההכנסות הושפעו מהעדכונים בקצבי הצמיחה החזויים ושינויי המחירים הצפויים בשנים הרלוונטיות. תחזית ההכנסות האחרות לשנים 2022 עד 2025 עודכנה מעט כלפי מעלה ביחס לתחזית הנומרטור של חודש מרץ 2021, בהתאם להתאוששות המהירה הצפויה במשק.

לוח 4.4: השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ₪)

*2024	2023	2022	
1,320	1,740	560	סה"כ
780	1,220	160	א. מסים ישירים
60			1 השפעת הפחתת חלק המעביד בדמי ביטוח לאומי על תשלום מס הכנסה
60	60	60	2 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
	150		3 היטל מעסיקים של עובדים זרים בחקלאות - פטור בשנים 2016-2021
		40	4 ניכוי הוצאות הנפקה
-30	-150	0	5 סיום הוראת שעה תיקון 85 - חזרה לשחלוף תוך 24 חודשים מיולי 2021
-110	-100	-90	6 השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
		190	7 הארכת מועדים למכירת דירה יחידה בשחלוף
	50		8 הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים
		60	9 הרחבת הטבות ליישובי קו העימות הדרומי (20%) זיכוי עד סוף 2021
	30	30	10 הכרה בהפסד הון בשל השקעה בחברת מ"פ והחרגת בעל שליטה בחברות מ"פ מהגדרת בעל שליטה לעניין סעיף 102 - הוראת שעה עד 30.06.2022
		100	11 הפחתה בזקיפת שווי השימוש ברכב היברידי וחשמלי עד סוף 2021
800	1,180	-230	12 כפל פחת בכל הענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020 - יוני 2021
540	520	400	ב. מסים עקיפים
		-60	1 הפחתת מכס - דגי אמנון
540	520	460	2 צמצום הסדר סולר בתחבורה
0	0	0	ג. אגרות

* ההנחה היא שהצעדים לשנת 2025 יהיו במתכונת זהה לאלה של שנת 2024.

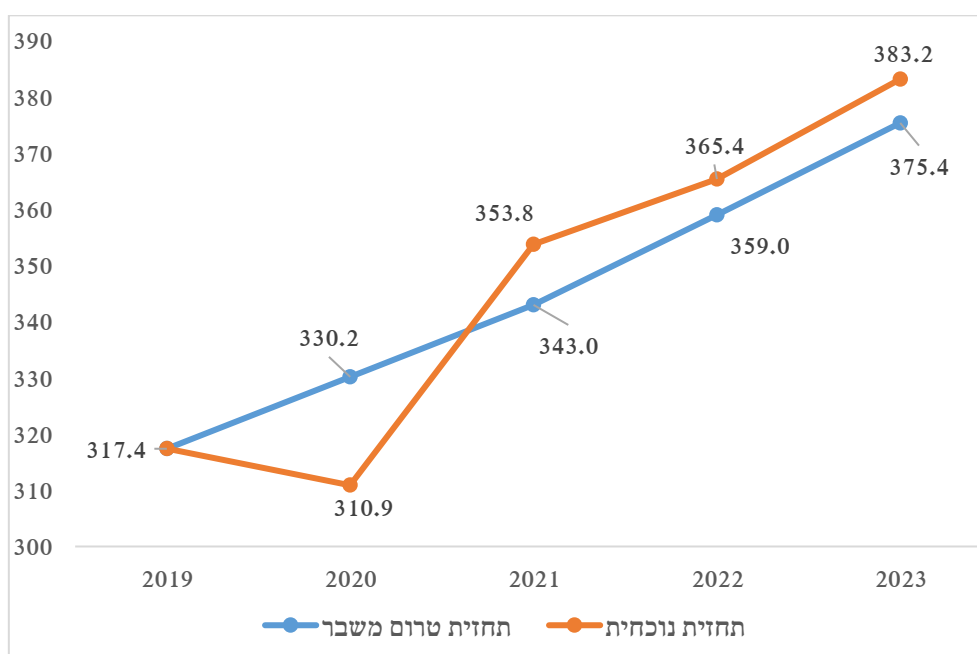
לוח 4.5: הגבייה הצפויה בטווח הבינוני-ארוך, לא כולל יישום צעדי מדיניות ושינויי חקיקה

(מיליארדי ₪)

2025		2024		2023		2022		שנת תקציב רלבנטית:
פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	פרסום קודם	פרסום נוכחי	פרסום קודם	פרסום נוכחי	פרסום קודם	מועד פרסום
421.9	402.1	383.2	375.4	365.4	359.0	365.4	359.0	הכנסות ממסים
32.8	31.7	30.6	30.8	26.9	26.6	26.9	26.6	הכנסות אחרות
454.7	433.8	413.8	408.8	392.3	391.3	392.3	391.3	סך ההכנסות

תרשים 4.1: התפתחות ההכנסות ממסים ואגרות

(מיליארדי ₪)



מקור: אגף הכלכלנית הראשית.

סיכונים לתחזית

סגרים משמעותיים כתוצאה מווריאנטים נוספים של נגיף הקורונה

מספר גורמים עשויים להביא להתפתחויות שונות ולסטיות מתחזית הצמיחה כאשר אחד הגורמים המשפיעים ביותר הוא וריאנט שיעיב על יעילות החיסונים הקיימים ויגדיל את קצב ההדבקה באופן משמעותי. לעומת זאת, התחסנות נרחבת שתהיה יעילה עשויה לסייע להתאוששות מהירה של הכלכלה המקומית והעולמית. התאוששות מהירה בארה"ב צפויה לתרום לתוצר של שותפות הסחר העיקריות שלה ולענף ההיי טק בישראל.

דה-גלובליזציה

בטווח הבינוני-ארוך, קיים חשש משמעותי מתהליך של דה-גלובליזציה ומעבר למדיניות פרוטקציוניסטית שתשית עלות נוספת על הפירמות. ייקור הסחר בין המדינות יבטל את היתרון היחסי של שותפות הסחר ובאופן כללי יותר את יתרונותיו של הסחר הבינלאומי. הדבר עלול להביא לפגיעה בקצבי הצמיחה וברוחה.

עלייה מתמשכת באינפלציה

הידוק התנאים הפיננסיים מוקדם מהצפוי עשוי להוביל לעלייה בתשואות ולירידות בשוקי המניות, להגדיל את תשלומי החוב במגזר העסקי ולהקשות על גיוסי החוב של הממשלות. במידה ותמשך עלייה של תשואות האג"ח הממשלתיות בעולם לצד הידוק התנאים הפיננסיים הדבר עשוי לחלחל לשוק המקומי, ולהשפיע על עלויות המימון והמרחב הפיסקאלי, זאת לצד העלייה של יחס החוב תוצר מאז פרוץ המשבר. עלייה תלולה בתשואות, אם תתרחש, עשויה לפגוע בהערכות השווי של חברות טכנולוגיה ובביטחון המשקיעים בחברות צמיחה. כמו כן, במשבר הדוט.קום, הפגיעה בענף ההייטק הייתה מתואמת עם החלשות השקל שעשויה בתורה לייקר את המחירים לצרכן.

מקומי

תרחיש ההתאוששות מניח כי הפגיעה בצמיחה הפוטנציאלית תהיה מתונה וקצרת טווח, בעוד שתרחיש חלופי ופסימי יותר צופה פגיעה גדולה יותר בקצב ההתאוששות של התוצר הפוטנציאלי ופגיעה מבנית עמוקה יותר. כמו כן, סיכונים גיאופוליטיים עלולים להביא לסטייה מהתחזית כלפי מטה.

פגיעה מבנית בשוק העבודה

קיים חוסר וודאות לגבי התאוששות בתמונת התעסוקה. הצמיחה הצפויה תלויה במידה רבה בהתאוששות של שוק העבודה ובמידת ההתאמה בין כישורי העובדים למשרות הפנויות בשוק העבודה לאחר המשבר. ייתכן ושינוי מבני בשוק העבודה יעלה את האבטלה בשווי משקל בטווח הבינוני ויעיב על ההתאוששות של הצריכה הפרטית וההשקעות.

רכיבי תוצר

2022	2021	2020	2019	2018	ממוצע 2012-2017	
4.7%	5.1%	-2.6%	3.4%	3.5%	3.4%	צמיחה
5.7%	10.2%	-9.5%	3.8%	3.6%	4.1%	צריכה פרטית
3.8%	4.0%	2.7%	2.8%	3.9%	3.6%	צריכה ציבורית
4.2%	2.9%	-1.3%	3.5%	2.5%	4.7%	השקעה גולמית מקומית
4.6%	2.2%	-4.8%	2.5%	5.1%	4.3%	השקעה בנכסים קבועים
4.5%	6.9%	0.1%	4.0%	6.4%	1.2%	יצוא
5.3%	15.1%	-8.0%	4.1%	6.4%	3.5%	יבוא

תוצר ומדדים רלוונטיים

2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	ממוצע 2012- 2017	
3.2%	3.2%	3.4%	4.7%	5.1%	-2.6%	3.4%	3.5%	3.4%	צמיחה
1,823	1,732	1,645	1,564	1,474	1,387	1,407	1,330	1,136	תוצר נומינלי (מיליארדי ₪)
1.3%	1.3%	1.5%	2.8%	3.2%	-4.4%	1.5%	1.5%	1.4%	צמיחה לנפש
105.4	104.1	102.8	101.3	98.6	95.6	100			תוצר לנפש (מדד) (100=2019)
117.9	114.3	110.8	107.2	102.4	97.4	100			תוצר (מדד) (100=2019)

אינפלציה ומחירי תוצר

	ממוצע								
2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2012-2017	
2.0%	2.0%	1.8%	1.5%	1.4%	-0.6%	0.8%	0.8%	0.5%	אינפלציה (ממוצע שנתי)
2.0%	2.0%	1.8%	1.5%	2.4%	-0.7%	0.6%	0.8%	0.4%	אינפלציה (סוף שנה)
2.0%	2.0%	1.7%	1.4%	1.2%	1.2%	2.2%	1.3%	1.8%	שינוי במחירי תוצר