

תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2023 עד 2025

בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), יחד עם הצעות חוק התקציב לשנות הכספים 2021 ו-2022, הונחה על שולחן הכנסת תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022 עד 2025. כעת, ובהתאם לסעיף 40 לחוק, מוגשת תכנית מעודכנת לשנים אלו.

בהתאם להוראות החוק, תכנית התקציב הרב-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 40 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 יציבותה הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

כידוע, 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 היתה 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, עלה הגרעון בחדות לכ-11.4% ויחס החוב לתוצר זינק ב-12 נקודות אחוז מכ-60% לכ-72%.

באביב 2021 החלה התאוששות כלכלית שצברה תאוצה וקירבה את חזרת המשק לתוואי הצמיחה ארוך הטווח שלו ביחס ל-2019. הצמיחה של הפעילות הכלכלית לוותה בירידה משמעותית בשיעור הבלתי מועסקים ובחזרה לשיעורי אבטלה נמוכים שאפיינו את המשק טרום הקורונה. במישור הפיסקלי הצמיחה

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

המואצת וסיום תכניות הסיוע הכלכלי לאזרחים ולעסקים הובילו לשינוי במגמת הגידול ביחס החוב לתוצר, אשר הצטמק לכ-69%, ולירידה מהירה בגרעון.

יחד עם זאת, עליית הצריכה הפרטית בעקבות צבירת חסכונות על ידי הציבור במהלך שנת 2020 והתאמה איטית של חוליות קריטיות בשרשרת הייצור הביאו לשינוי מגמה חד בסביבת האינפלציה. עליית קצב האינפלציה לשיעורים הגבוהים מזה 40 שנה בארה"ב ובאירופה, והעלייה המקבילה בישראל, הביאו לשינוי במשטר הריבית בכלכלה הגלובלית שצפוי להוביל להאטה ניכרת בצמיחה כבר בשנת 2022. סיכונים אלו, לצד המשבר הגיאוגרפי המתפתח בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה והשלכותיו המידיות על מחירי האנרגיה והסחורות, הביאו לאזהרות מפני מיתון עולמי מצד המוסדות הכלכליים הבינלאומיים.

מגמות וסיכונים אלו מעידים על חוסר הוודאות הגבוה שמאפיין את הכלכלה הגלובלית והמשק הישראלי בעת הנוכחית. הן משליכות בצורה ישירה ומשמעותית גם על הנתונים הכלכליים, ובזאת גם על תחזיות הצמיחה וההכנסה של המשק בשנים הקרובות. כך לדוגמה, זינוק ההכנסות בחודשים האחרונים, שמאפיין ממשלות ברחבי העולם, תרם להעלאת תחזית ההכנסות. לחלופין, ההתדרדרות מהירה שחלה בחודשים האחרונים בשווקים הפיננסיים בכלל ובמגזר הטכנולוגיה העילית בפרט, עלולה להסתבר כאזהרה לקראת שינוי חד בנתוני המקרו, בתחזיות ועוד.

לנוחות הקוראים נתוני תכנית התקציב הרב-שנתית מוצגים גם באתר משרד האוצר בלינק: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/budget-plan-multi-years-redirect>

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

1. תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2023 עד 2025

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 ציידה 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 נכוננו למשק הישראלי בשנים הבאות ישנה חשיבות רבה במחויבות הממשלה למדיניות פיסקלית א-מחזורית.

העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים באופן ישיר לשינוי המשמעותי בתחזית האינפלציה בשנות התכנית הרב-שנתית ובשנים שקדמו להן. גורם רוחבי נוסף שמשפיע על עדכונים לתכנית הרב-שנתית הוא שוק העבודה ההדוק. בנוסף, מכיוון שכאמור תכנית התקציב הרב-שנתית הוגשה עם התקציב לשנים

תיבה 1 : מדיניות פיסקלית מחזורית, אנטי-מחזורית וא-מחזורית

צמיחה כלכלית מאופיינת במחזורי עסקים עם שלבי התרחבות וצמצום סביב תוואי הצמיחה ארוך הטווח. בשל יציבותה וגודלה, לממשלה יש תפקיד חשוב במיתון או החרפת התנודתיות של מחזור העסקים. ריסון ההשלכות השליליות של מחזורי העסקים הוא יעד מרכזי בניהול מדיניות כלכלית ממשלתית. הקונצנזוס המקצועי בקרב כלכלנים הוא שביכולתה של הממשלה לרסן את הפגיעה של מחזורי עסקים על ידי אימוץ מדיניות פיסקלית אנטי מחזורית וא-מחזורית. לעומתן, נקיטה במדיניות מחזורית צפויה להחריף בעיות שנובעות ממחזור העסקים.

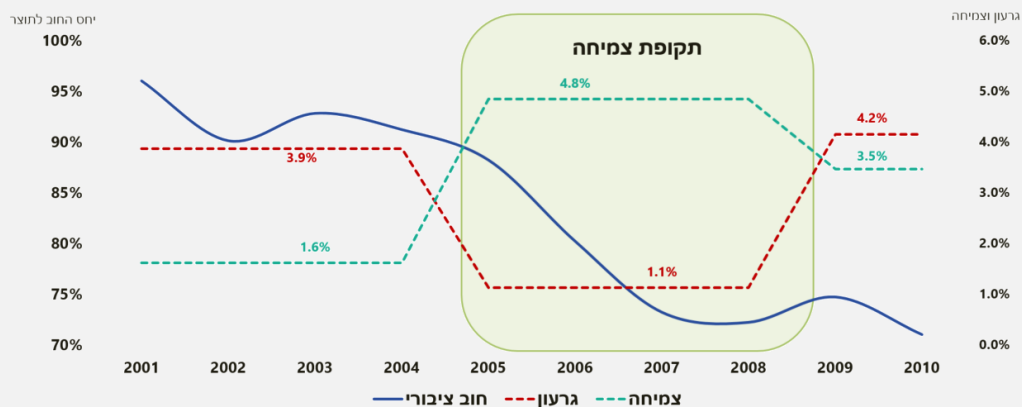
מדיניות פיסקלית מחזורית: הרחבת ההוצאה הממשלתית בתקופות צמיחה וצמצום ההוצאה הממשלתית בעתות משבר. מדיניות זו משקפת את מחזור העסקים ולכן מעצימה אותו ואת נזקיו. מדיניות זו ננקטה, לדוגמה, על ידי מדינות דרום אירופה לפני המשבר הפיננסי שהחל ב-2008, עת נאלצו לנקוט במדיניות מצמצמת קיצונית לאחר אובדן אמון השווקים ביכולתן להתמודד עם חוב שצברו בשל הוצאה ממשלתית ניכרת בתקופת הצמיחה שקדמה למשבר.

מדיניות פיסקלית אנטי מחזורית: ריסון צמיחת ההוצאה הממשלתית בתקופות צמיחה והרחבת ההוצאה הממשלתית בעתות משבר. מדיניות זו מאפשרת לממשלה להעמיק את התמיכה בציבור ובמגזר העסקי כאשר אלו מתמודדים עם מיתון כלכלי. מדיניות זו ננקטה בשנים 2020-2021 ברחבי העולם המערבי לנוכח ההשלכות הכלכליות של ההתמודדות עם מגפת הקורונה.

מדיניות פיסקלית א-מחזורית: אימוץ קצב גידול קבוע של ההוצאה הממשלתית על פני כל מחזור העסקים, כך שבתקופות צמיחה חלקה של ההוצאה הממשלתית בתוצר נשחק ואילו בתקופות מיתון הוא עולה ומאפשר את המשך פעילות הממשלה ללא צמצום הנובע מהשפעת מחזור העסקים. מדיניות זו ננקטה על ידי ממשלת ישראל בתקופה שבין האינתיפאדה השנייה לבין פרוץ מגפת הקורונה באופן מוצלח שהביא לקצב צמיחה גבוה, שחיקת נטל החוב וליציבות במשק.

מדיניות פיסקלית עבור שנות ה-20: במהלך השנים 2020-2021 ולנוכח ההתמודדות עם הקורונה הממשלה נקטה במדיניות אנטי-מחזורית והרחיבה באופן משמעותי את ההוצאה, תוך הזנקת יחס החוב לתוצר. גידול החוב מבטא העמסה של עלויות ההתמודדות עם המגפה על הדורות הבאים ומוביל להכבדת תשלומי הריבית והחזרי החוב. כעת, על מנת להעניק יציבות למשק ולהקל את הנטל שהועמס על הדורות הבאים יש לנקוט במדיניות א-מחזורית ולחזור לתוואי צמיחת הוצאה קבוע.

יחס חוב תוצר, גרעון ממוצע וצמיחה ממוצעת, 2010-2001, אחוזי תוצר



2021 ו-2022 אך נכתבה והובאה לאישור הממשלה טרם השלמת דיוני התקציב, ישנם שינויים בתכנית הנוכחית ביחס לקודמת הנובעים משינויי מדיניות שנקבעו בעת אישור התקציב.

יצוין כי ההוצאות השוטפות של הממשלה וכן סכום ההוצאה הממשלתית המותרת המפורטים להלן אינם כוללים הוצאות חד פעמיות כחלק מתכנית ההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה. הוצאות אלו, אינן עולות לכדי היקפים משמעותיים בשנות התכנית הרב-שנתית לשנים 2023 עד 2025, ובממוצע עומדות על פחות מ-1 מיליארד ש"ח לשנה בשנים אלו. בהתאם למגבלות הקבועות בחוק המסגרות. ראו פירוט לגבי הוצאות אלו בעמוד 15.

טבלה 1.1 – תחזית ההוצאה והגרעון

2025	2024	2023	
534.7	506.6	486.6	סך מחויבויות הממשלה*
534.3	506.2	486.2	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגירעון
0.8	1.2	2.0	תוספת הוצאות קורונה**
533.8	505.8	476.7	תחזית הכנסות המדינה
0.0%	0.0%	0.5%	גרעון ללא ביצוע צעדי התאמה*
0.1%	0.1%	0.6%	גרעון ללא ביצוע צעדי התאמה (כולל קורונה)

* ללא הוצאות בגין התמודדות עם נגיף הקורונה

** ראו התייחסות לפריסת הוצאות קורונה בעמוד 15. יצוין כי מדובר בתוספת הוצאות קורונה שמבוססת על התחייבויות ממסגרת הוצאות הקורונה שהוקצו בשנים 2020-2022 וצפויות להתבצע בשנים 2023-2025, לפי העניין.

הוצאות הממשלה בשנים 2023 עד 2025 (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 2023 עד 2025 הוא היקף המחויבויות הידועות בהנתן מצב 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.

טבלה 1.2 – המסגרת הפיסקלית לתכנית הרב-שנתית

2025	2024	2023	
534.7	506.6	486.6	סך מחויבויות הממשלה*
512.7	486.0	466.5	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
22.0	20.6	20.1	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
1.75%	2.25%	2.75%	גרעון מותר באחוזי תוצר*
35.4	43.1	49.8	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות*

* ללא הוצאות בגין התמודדות עם נגיף הקורונה

על פי חוק המסגרות ולנוכח התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2023 עד 2025 יעמוד על סכום של כ-23.1 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה המותרת צפויה לגדול מ-466.5 מיליארד ש"ח בשנת 2023, לכ-486 מיליארד ש"ח בשנת 2024 ולכ-513 מיליארד ש"ח בשנת 2025. האמור לעיל הוא בהתאם לנוסחת מגבלת ההוצאה אשר עומדת בממוצע בשנים 2023 עד 2025, על שיעור גידול נומינלי של כ-4.8% בשנה. מגבלת ההוצאה לשנים 2023 עד 2025 נמוכה במעט בפרסום הנוכחי מגובהה על פי הפרסום הקודם, וזאת לאור התבהרות נתונים מקרו-כלכליים ובראשם האטת הגידול הדמוגרפי הממוצע, אשר מהווה את מרכיב ההצמדה הריאלי העיקרי בנוסחת חישוב מגבלת ההוצאה.

קיים פער גדול בין סך מחויבויות הממשלה לבין מגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית, אשר עומד על למעלה מ-20 מיליארד ש"ח בשנות התכנית הרב-שנתית. על מנת לשמור על המסגרות והכללים הפיסקליים, פער זה מצריך צעדי התכנסות מצד הממשלה בצד 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.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

בחנית התפתחות הרכב ההוצאה על פני אשכולות הוצאה שונים מעלה כי כלל אשכולות ההוצאה עולים פרט למשרדי המטה שמאופיינים ביציבות. אולם ישנם פערים בקצבי הגידול של האשכולות השונים כאשר אשכול התשתיות ואשכול השירותים החברתיים מאופיינים בקצבי הגידול המהירים ביותר. יש בכך כדי להעיד על סדר העדיפויות הממשלתי להעמיק את ההשקעה בתשתיות ולהרחיב ולשדרג את השירותים הניתנים לאזרח.

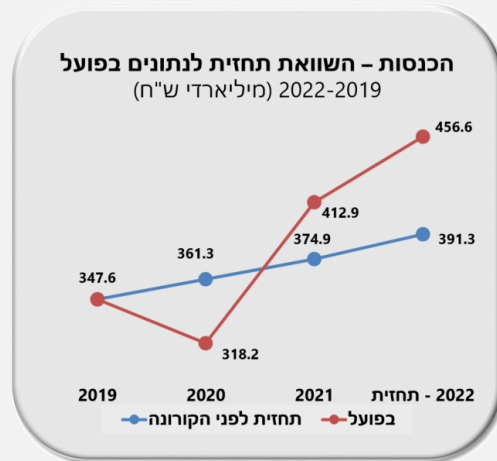
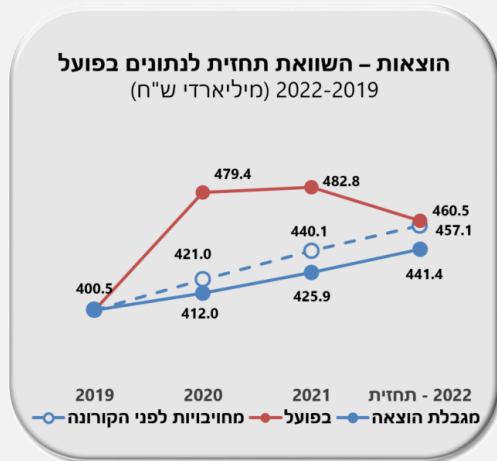
טבלה 1.3 - הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

קצב גידול	2025	2024	2023	
9.9%	534.7	506.6	486.6	סך הוצאות הממשלה
6.0%	105.8	102.4	99.8	הביטחון והסדר הציבורי
13.1%	245.5	230.1	217.0	השירותים החברתיים
13.5%	52.8	48.9	46.5	תשתיות
-1.4%	25.3	24.7	25.7	משרדי המטה
10.5%	40.4	38.0	36.6	ענפי המשק והוצאות אחרות
6.3%	64.9	62.5	61.0	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
9.9%	512.7	486.0	466.5	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות

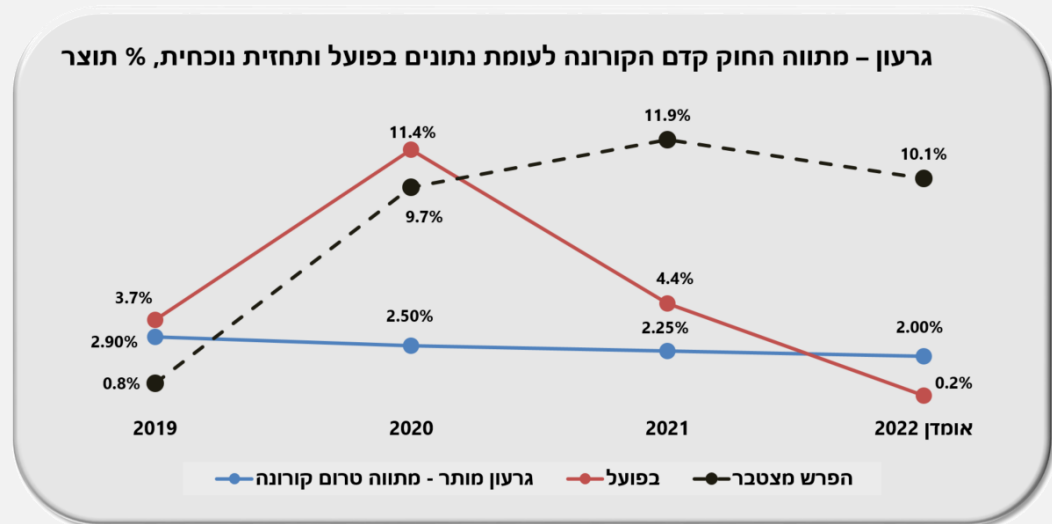
תיבה 2: שינוי תמונת המצב הפיסקלי בעקבות מגפת הקורונה ומדיניות ההתמודדות עמה

התפשטות מגפת הקורונה בראשית 2020, והמשך גלי התחלואה שפקדו את ישראל במהלך השנתיים הבאות, לצד תגובות המדיניות הבריאותית והפיסקלית, הוציאו את המשק מאיזון וגרמו לתנודתיות גבוהה במדדים כלכליים רבים. הדבר בולט הן בצמיחת התוצר, הן בשוק העבודה, והן בפעילות הפיסקלית של הממשלה. כתוצאה, התחזיות שקדמו להתפשטות הקורונה, שנערכו בשנת 2019 ובינואר 2020, לא התממשו, והן מהוות מעין מדד שביחס אליו ניתן לבחון את השפעות המגפה.

שנת 2020 אופיינה בירידה משמעותית בהכנסות המדינה ביחס לתחזית, ולגידול דרמטי בהוצאות הממשלה לשם התמודדות עם הקורונה. בשנת 2021 החלה התאוששות מואצת בהכנסות. במקביל, ההוצאות נותרו גבוהות משמעותית מהתחזית בשל פריסת רשת הביטחון לעובדים ולעסקים ובשל המשך הרחבת מערכת הבריאות. בשנת 2022 הכנסות המדינה ממשיכות להיות גבוהות מהחזוי ובמקביל הוצאות שקשורות בקורונה מתמעטות מאוד. בעוד הגידול הנוכחי בהכנסות הוא בחלקו תיקון של הירידה בשנת 2020, בהוצאות נוצרה דבשת שאינה צפויה להתפוגג. יש לציין שביחס לגידול המותר בהוצאות הממשלה, שהיה נמוך מתחזית ההוצאות בהעדר פעולות לכינוס הפער ביניהם, גובה ההוצאות בפועל גבוה אף יותר מהתוואי.



כתוצאה מהתפתחויות כלכליות אלו, תקופת הקורונה מאופיינת בזינוק הגרעון מעל לתוואי בשנים 2020 ו-2021 וירידתו בשל התאוששות המשק בשנת 2022. אולם הגרעון הנוסף המצטבר על פני השנים הללו עומד על כ-10% ביחס למתווה שהוגדר על פי חוק.



עיקרי השינויים בתכנית הרב-שנתית

מסמך זה מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקלית לשנים 2023 עד 2025 תוך התייחסות לשינויים העיקריים שהתרחשו ממועד הגשת הפרסום הקודם לממשלה בתהליך התקציב לשנים 2021 ו-2022 ועד למועד פרסום מסמך זה. ההתפתחויות המקרו-כלכליות אשר תוארו בקצרה בפתיחת המסמך, לרבות עליית האינפלציה, התהדקות שוק העבודה, והעלאת הריביות בארץ ובעולם, הביאה לשינויים בהיקף המחויבויות הצפוי של הממשלה, זאת לצד שינויים הקשורים לצעדי מדיניות שהתקבלו מאז פרסום התכנית האחרונה.

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

טבלה 1.4 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2025	2024	2023	
512.8	498.0	482.6	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (אוגוסט 2021)
21.8	8.7	3.9	שינוי הוצאה צפויה לעומת פרסום קודם*
1.5	1.4	1.7	הביטחון והסדר ציבורי
11.1	5.1	3.2	השירותים החברתיים
6.9	2.4	-2.0	התשתיות
0.5	0.1	0.1	משרדי המטה
2.7	1.5	1.3	ענפי המשק והוצאות אחרות
-0.9	-1.8	-0.4	החזרי חוב
534.7	506.6	486.6	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (אוגוסט 2022)

* 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 בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-94.3 מיליארד ש"ח המהווים כ-20.8% מסך ההוצאה לשנה זו.
 - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2023 עד 2025 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-5.9 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-19.8% מסך ההוצאה ב-2025.
 - עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לטובת גופים נוספים במערכת הביטחון.
- ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב כלל מערכת הביטחון גדלה בשנים 2023 עד 2025 בכ-1.5 מיליארד ש"ח במוצע. השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:

- **עליית מדדי המחירים לצרכן** – מדד המחירים לצרכן משפיע הן על הוצאות הרכש של משרד הביטחון בארץ, והן על תשלומים אחרים הצמודים לו, דוגמת גמלאות אנשי הקבע. בנוסף, בשל דחייה בחתימה על אבני דרך משמעותיות בפרויקטים ביטחוניים גדולים מול התעשיות הביטחוניות, נתח התשלומים שהיה צפוי לצאת בשנת 2022 צפוי להידחות ולצאת בשנים 2023 ואילך.

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 בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ-199.2 מיליארד ש"ח המהווים כ-44.0% מסך ההוצאה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2023 עד 2025 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-28.5 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-45.9% מסך ההוצאה בשנת 2025.

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.
- **בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך** – כמענה להמשך הגידול הטבעי במערכת החינוך, במסגרת אישור 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 הרב-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 משלשה מקורות: תשלום מס בריאות, השלמת עלות הסל מתקציב המדינה והשתתפות עצמית נורמטיבית (45.6%). סל הבריאות מקודם לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה. לעניין שנת 2022 ראו החלטת הממשלה מס' 1053 מיום 30 בינואר 2022.**
- **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-6.4 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2023 עד 2025 לעומת התחזית הקודמת. עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:**
 - **הקצבות ביטוח לאומי -** ההקצבות לביטוח הלאומי גדלו באופן ניכר ביחס לפרסום הקודם. עיקר העדכון כלפי מעלה בהוצאה נובע מגידול משמעותי בתחזית גביית דמי ביטוח הלאומי מתושבי המדינה, לאור הצמיחה הגבוהה במשק, המביאה לעלייה בנפח השכר הכולל. על פי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי נעשות ביחס ישיר לגביית דמי הביטוח, כך שאוצר המדינה מעביר לביטוח הלאומי תקציב בגובה של כ-67% מסך הגבייה השנתית בגין סעיף זה בחוק.
 - **קצבאות ביטוח לאומי –** העלייה במדד המחירים לצרכן בשנת 2022 ועדכון תחזית האינפלציה לשנות תכנית התקציב הרב-שנתית כלפי מעלה, מביאות להגדלת גובה הקצבאות המשולמות ע"י הביטוח הלאומי, ולפיכך גם לגידול בסך התשלומים המועברים ממשרד האוצר לביטוח הלאומי בעבור אותן קצבאות המשולמות במימון מלא של אוצר המדינה.
 - **חוק שירותי רווחה –** חוק שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022, שחוקק בשנת 2022, מרחיב את זכויותיהם של אוכלוסיות בעלות מוגבלות התפתחותית או אחרת ומטיל על הממשלה לספק לאוכלוסיה זו שירותים שונים מתוך סל שירותי הרווחה. החוק מגדיר היקף

תקציב ייעודי עבור אספקת השירותים האמורים אשר יגדל בקצב קבוע על פני חמש שנים החל מאמצע 2023 ועד אמצע 2028. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1377 מיום 22 במאי 2022, עלות החוק תמומן באמצעות הפחתות רוחביות בתקציב המדינה.

- **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' 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 קצב האינפלציה.

3. תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה החוק התקציב לשנת 2022 על אשכול התשתיות עומדת על כ-43.7 מיליארד ש"ח, המהווים כ-9.6% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2023 עד 2025 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-6.3 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-9.9% מסך ההוצאה ב-2025.

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 הרב-שנתית הן השנים המרכזיות בהקמת פרויקטים אלו, ושינויי תזרים בשנים אלו משפיעה על התכנית הרב-שנתית.
- **שמירה על היקף אישור תכניות רב שנתיות** – במטרה 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 מרוכבת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים, ואת עבודתה לתכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני תוך חתימה על הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית עם 12 רשויות

מקומיות. כמו כן, גדל היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי הפריפריה וביישובי המיעוטים בהתאם להחלטות הממשלה בנושא ובעקבות הצלחת השווקים הרבים באזורים אלו. בנוסף, לאור הארכת תכנית השווקים 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 הדיוור, ובמיוחד במסגרת תכנית מחיר למשתכן ושווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, בהתאם לקצב גידול האוכלוסייה ולהגדלות שניתנו בסכומי המענקים, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד.

ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תקציב התשתיות עלתה בכ-2.4 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2023 עד 2025 לעומת התחזית הקודמת. השינויים העיקריים בקבוצת משרדים זו הם:

- **עדכון תזרימי פרויקטי תחבורה** – תזרים ההוצאה על פיתוח תשתיות בתחום התחבורה עודכן לעומת התחזית הקודמת בשל מספר גורמים וביניהם עיכובים בפרויקטים שונים. לדוגמה, פרויקטי הקו הירוק והסגול מתעכבים בשל דחיות בתהליכי המכרזים, ופרויקט מהיר לעיר שנועד להקים רשת נתיבים ציבוריים בגוש דן מתעכב בשל קשיים בקידום הפרויקט מול רשויות מקומיות. לאור העיכובים, שלבי הפרויקטים שתוכננו לשנת 2023 צפויים להדחות, ולכן אומדן ההוצאה הצפויה על פרויקטי תשתית ירד בשנת 2023 לעומת הפרסום הקודם אך עלה ביחס אליו בשנים 2024 ו-2025.
- **עליית הוצאות הסובסידיה לתחבורה ציבורית** – ההוצאה הצפויה על סובסידיה צפויה לגדול באופן משמעותי בשל עליה ניכרת במדד תעריפי התחבורה הציבורית, בין היתר, לאור העלייה הדרמטית במחירי הדלק ולאור עליית מדד המחירים לצרכן.
- **עליית מחירי האנרגיה** – עלייה בהוצאה הצפויה בתחום האנרגיה ביחס לחזוי בתכנית הרב-שנתית הקודמת נובעת מעליית סביבת מחירי הדלקים בעולם, אשר מביאים לגידול בעלויות דלקי החירום. בנוסף, בהתאם לקצב הביצוע, עודכן תחזית קצב הביצוע של הרשאות להקמת עמדות טעינה לרכב חשמלי אשר הקמתם נדחתה, וכן עודכנה תחזית תזרים התמיכה ברשת חלוקת הגז הטבעי.

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 בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-23.0 מיליארד ש"ח, המהווים כ-5.1% מסך ההוצאה בשנה זו.

- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2023 עד 2025 צפויה ההוצאה על משרדי המטה להצטמצם ב-0.4 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-4.7% מסך ההוצאה בשנת 2025. להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:
- **עדכוני תזרים בפרויקטים** – תזרימי פרויקטים משמעותיים בביצוע משרדי המטה מהווים גורם משמעותי להתפתחות 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 גדלה בממוצע בכ-0.3 מיליארד ש"ח בשנים 2023 עד 2025 ביחס לפרסום הקודם. עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:
- **הקדמת הבחירות לכנסת ה-25** – כתוצאה מהקדמת הבחירות לכנסת ה-25 ליום 1 בנובמבר 2022, לעומת תאריך צפוי בהתאם להוראות חוק יסוד: הכנסת בשנת 2025, עודכן תזרים ההוצאות הצפוי של ועדת הבחירות כך שבשנת 2023 הוא עלה בשל ביצוע של תשלומים הקשורים בבחירות בשנת 2022 ואילו בשנת 2025 הוא ירד בשל כך שלא מתוכננות בחירות בשנה זו.
- **משרד החוץ** – גידול ההוצאות החזויות של משרד החוץ נובע בעיקר מעלייה משמעותית בסביבת האינפלציה העולמית, שהאיצה לרמות הגבוהות מזה כ-40 שנה בצפון אמריקה ובאירופה ומייקרת את פעילות הנציגויות בעולם, לרבות שכירת שירותיהם של עובדים מקומיים. בנוסף, קצב פתיחת נציגויות ופיתוח הפעילות של נציגויות ישראל במדינות המפרץ ומרוקן בעקבות הסכמי אברהם גבוה מהחזוי בעת הפרסום הקודם ומהווה אף הוא גורם לעליית ההוצאה החזויה.
- **רשות החדשנות** - רשות החדשנות אמונה על קידום מו"פ טכנולוגי בעבור האצת פעילות ענף ההייטק ומקצה לשם הגשמת מטרה זו מענקים, אשר מבוצעים על-פני מספר שנים. הגידול בתחזית הביצוע של הרשות החדשנות, נובע בעיקרו משינוי בתחזיות מימוש המענקים ביחס לביצוע ההרשאה להתחייב של רשות החדשנות בשנים קודמות.

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 בחוק התקציב לשנת 2022 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-34.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-7.6% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2023 עד 2025, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-3.8 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-7.6% מסך ההוצאה ב-2025.

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 78 יד לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. הסיוע האמור כולל תוספת של ריבית בשיעור של 4% והצמדה למדד המחירים לצרכן מהמועד שבו חוקק ההסדר ועד למועד התשלום בפועל. ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על ענפי המשק והוצאות אחרות גדלה במוצא בכ-1.8 מיליארד ש"ח בשנים 2023 עד 2025 ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא:

קצבאות הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה וסיוע לקרנות הפנסיה הוותיקות – גובה הגמלאות לעובדי מדינה וכן התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות על פי לוח הסילוקין מוצמדים למדד המחירים לצרכן. בעת עריכת מסמך הנומרטור הקודם תחזיות האינפלציה לשנים 2023 עד 2025 היו נמוכות באופן משמעותי מן התחזיות הנוכחיות.

6. 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) עומדת על 58.1 מיליארד ש"ח, המהווים כ-12.8% סך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2023 עד 2025 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-3.8 מיליארד ש"ח, והיא תהווה כ-12.1% מסך ההוצאה ב-2025.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול צפוי בתשלומי הריבית** - על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות צפוי גידול נומינלי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. גידול זה מושפע מגידול החוב המשמעותי לצורך מימון התמודדות המדינה עם משבר הקורונה ומעלייה בסביבת הריבית.
- **גידול בלוח הסילוקין של החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי** - על פי לוח הסילוקין הקיים, צפוי בשנים הבאות גידול נומינלי בהחזר החוב של המדינה למוסד לביטוח הלאומי. ביחס לפרסום הקודם ההוצאה הצפויה על תשלומי ריבית ועמלות ועל החזר חוב למוסד לביטוח הלאומי הצטמצמה במוצא בכ-1.0 מיליארד ש"ח בשנים 2023 עד 2025 ביחס לתחזית הקודמת, השינוי העיקרי ברכיב הוצאה זה:

ירידה בקצב הנפקת אגרות חוב חדשות – בשל גרעון נמוך מהמתוכנן וכן לאור שינוי מגמת השווקים הפיננסיים ירד באופן משמעותי היקף גיוס החוב, כך שתשלומי הריבית הצפויים נמוכים לעומת התכנית הרב-שנתית הקודמת. בהקשר זה יצוין כי ביום 1 באוקטובר 2022 ייכנס לתוקפו תיקון לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, שעניינו מנגנון הבטחת השלמת תשואה לקרנות הפנסיה שיבוא במקום הנפקת אגרות חוב מיועדות חדשות לקרנות הפנסיה בישראל.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2023 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2023 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 הפיסקליות הרב-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב הרב-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 2022 בלבד, כגון הגדלת שכר החיילים או סבסוד צהרונים. כמו כן, הוראות שעה בחקיקה ובחקיקת משנה שמועד פקיעתן הוא בשנת 2022, בכפוף להוראות סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, אינן נכללות במסגרת היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה, כך למשל, הוראת השעה הנוגעת להגדלת מענק העבודה בשנת 2022. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40 לחוק ומחדשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית הרב-שנתית.

בתכנית הרב שנתית הקודמת שפורסמה בחודש אוגוסט 2021 הונח כי במהלך שנת 2022 לא יחתמו הסכמי שכר בעלי משמעות תקציביות משמעותיות. בהמשך לתכנית האמורה ומאחר שמדובר בעדכון לתכנית הקיימת, הרי שככל שיחתמו הסכמי שכר בעלי השפעה על שנות התכנית תדרש פעולה מאזנת לצורך מימון. לצד זאת, יצוין כי צפויים להיחתם הסכמי שכר בעלי השלכות תקציביות אשר ישפיעו על תמונת המצב הפיסקלית בטווח הבינוני. הממשלה תדרש להיערך להסכמים אלו מבחינת סדרי העדיפויות שלה כתנאי לכניסתם לתוקף של הסכמי השכר. כמו כן, לא הובאו בחשבון במסגרת תכנית התקציב הרב-שנתית סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית 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.

בנוסף, קיימת אי-ודאות בנוגע להוצאה הצפויה בגין הקדמת הבחירות לשנת 2022 מכיוון שטרם נקבע היקף התקציב לעריכת הבחירות. מרבית ההוצאה בגין הבחירות תבוצע בשנת 2022 אך כשליש ממנה יבוצע בשנת 2023 ולכן יש בכך כדי להוסיף לחוסר הוודאות לגבי היקף ההוצאה החזוי בשנות התכנית הרב-שנתית.

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

השפעת הוצאות הממשלה לצורך התמודדות עם משבר הקורונה על התכנית הרב-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-212 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-147 מיליארד ש"ח בהוצאה תקציבית (להלן – הוצאות קורונה). על אף שמרבית תכנית הסיוע תמוצה עד סוף שנת 2022, ישנם צעדים ופרויקטים בעלי השלכות תקציביות לטווח הבינוני שישפיעו על שנות התכנית הרב-שנתית (2023-2025).

הוצאות הקורונה מסומנות בתקציב ובתכנית הרב-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 לרדת ככל שעובר הזמן. בעוד שבשנים 2020 ו-2021 בוצעו כ-125 מיליארד ש"ח, בשנת 2023 צפויה הוצאה של כ-2 מיליארד ש"ח ובשנים 2024 ו-2025 מתוכננת הוצאה של כ-1.2 ו-0.8 מיליארדי ש"ח בהתאמה. יצוין כי מדובר בהוצאות קורונה שתקצובן לפי חוק המסגרות הוא בשנים 2020 עד 2022 וההוצאה בפועל תהיה מבוססת על תכניות שיקודמו בשנים 2020 עד 2022. מרבית ההוצאה המתוכננת לשנות התכנית הרב-שנתית היא בגין האצת פרויקטי תשתיות והכשרות עובדים.

2025	2024	2023	
0.8	1.2	2.0	הוצאות קורונה חזויות

מכיוון שלמעשה הקצאת המשאבים להוצאות הקורונה בשנות התכנית הרב-שנתית התבצעה בשנים 2020 עד 2022, 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 בשיעור של עד 0.1% בכל אחת משנות התכנית הרב-שנתית.

2. מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2022-2025

עיקרים

- שנת 2021 התאפיינה ביציאה והתאוששות של המשק הישראלי ממשבר הקורונה, עם שיעור צמיחה של 8.2%. ברבעון הראשון של 2022 התכווץ התוצר הישראלי בשיעור שנתי של 1.8%, כתיקון לאחר צמיחה של 15.6% ברבעון האחרון של 2021. על פי תחזית אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, הצמיחה בשנת 2022 צפויה להסתכם ב- 4.9%. קצב הצמיחה החזוי בשנת 2023 יעמוד על 2.3.5%
- שוק העבודה חזר לרמות תעסוקה דומות לאלה שנרשמו טרום המשבר ושיעור האבטלה במשק ירד ל- 3.4% ביוני 2022.³
- שיעורי האינפלציה במשק הישראלי הושפעו, מצד אחד, ממדיניות מוניטרית ופיסקלית מרחיבה שהונהגה בתקופת הקורונה והמריצה את הביקושים המקומיים, במסגרת מדיניות אנטי-מחזורית, ומצד שני, מהתפתחויות עולמיות אשר השפיעו לשלילה על צד ההיצע. האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד של בנק ישראל בתחילת השנה והגיעה לרמה של כ- 4.4% ביוני 2022 (בהשוואה ליוני 2021), והיא נמוכה מממוצע ה-OECD. במהלך המחצית הראשונה של שנת 2022 בנק ישראל העלה את הריבית לרמה של 0.75%, וביום 4 ביולי 2022 הוחלט להעלותה בעוד 0.5 נקודות אחוז לרמה של 1.25%.
- בעקבות מגפת הקורונה, הכלכלה העולמית חוותה בשנת 2020 את ההתכווצות החדה ביותר מזה מספר עשורים, ולאחר מכן בשנת 2021 השתפרה באופן ניכר הסביבה המקרו כלכלית. בפברואר 2022 פרצה המלחמה באוקראינה, ובתגובה הוטלו על רוסיה סנקציות כבדות מצד המערב. המלחמה הביאה לעליות מחירים, ובעקבותיה עודכנה כלפי מטה תחזית הצמיחה העולמית של קרן המטבע הבינלאומית וארגון ה-OECD. על מנת לא להיכנס לסחרור אינפלציוני, ועל רקע שוק עבודה הדוק, הבנקים המרכזיים החלו להעלות את הריבית. האירועים האמורים, ובפרט עליות הריבית, גרמו לירידות נרחבות בשוקי ההון.
- על רקע ההתפתחויות הכלכליות בארץ ובעולם במחצית הראשונה של השנה, הועלתה תחזית האינפלציה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר לשנת 2022 ל- 4.2% (דצמבר מול דצמבר). במהלך שנת 2023 צפוי לעמוד קצב האינפלציה על 3% בהתאם לתחזית אגף הכלכלנית הראשית, הגבול העליון של טווח היעד של בנק ישראל.⁴
- תחזית הכנסות המדינה העדכנית (הכוללת הכנסות ממסים והכנסות אחרות) לשנת 2022 בהתבסס על תמונת המקרו וכן על ההכנסות ממסים שהתקבלו במהלך שנת 2021 ובמחצית הראשונה של שנת 2022 עומדת על 456.6 מיליארד ש"ח, 45.5 מיליארד ש"ח מעל תחזית

² תחזית המקרו מבוססת על נתוני החשבונאות הלאומית שהיו זמינים נכון ליולי 2022, ואינה כוללת את נתוני הרבעון השני של 2022

³ פרק זה אינו מתייחס לערכונים ביחס לשוק התעסוקה שפורסמו עבור חודש יולי

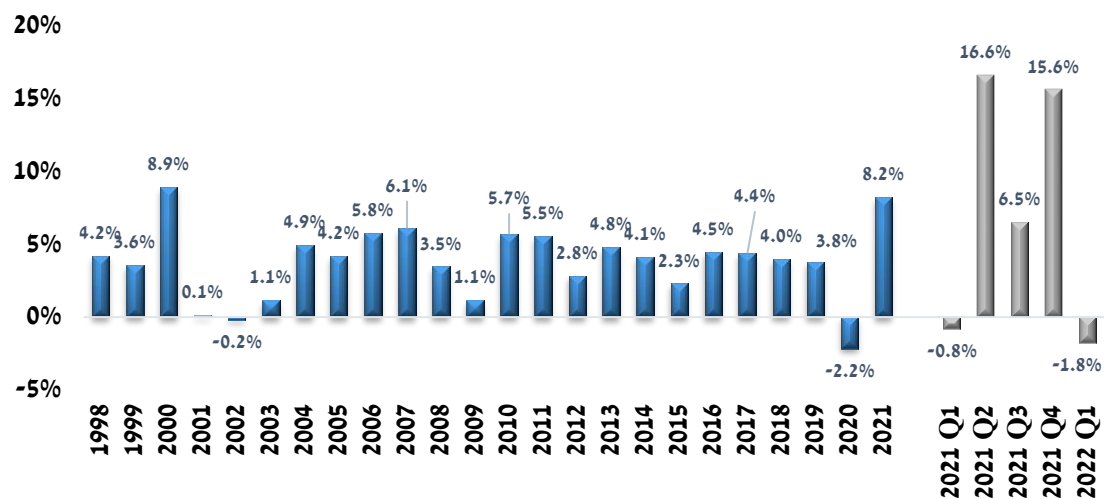
⁴ תחזית האינפלציה מבוססת על נתוני המדד עד מדד חודש יוני, שהתפרסם ביולי

שהוכנה באוקטובר 2021, וכ-35 מיליארד ש"ח מעל תוספת ההכנסות לתחזית שהוצגה לממשלה בסמוך לאחר גביית המסים בינואר 2022.

מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנת 2022

שנת 2021 התאפיינה ביציאה והתאוששות של המשק הישראלי ממשבר הקורונה. בשנה זו נרשמה צמיחה בשיעור של 8.2%. נתון זה משקף חזרה לפעילות כלכלית כמעט מלאה והתאוששות של המשק, לאחר שהציג צמיחה שלילית בשנת 2020. זהו נתון הצמיחה השנתי הגבוה ביותר שנרשם מאז שנת 2000. ברבעון הראשון של 2022 התכווץ התוצר הישראלי בשיעור שנתי של 1.8%. הירידה בתוצר נובעת בעיקרה מעלייה חדה ברבעון האחרון של 2021 (בשיעור שנתי) ומעידה על תיקון ולא על מגמה שלילית.

תרשים 2.1: הצמיחה בישראל בעשורים האחרונים



מקור: למ"ס, נתונים רבעוניים בקצב שנתי

הצריכה הפרטית ירדה בשיעור של 0.7% בקצב שנתי במהלך הרבעון הראשון של השנה. כאשר מתבוננים ברכיבי הצמיחה, עיקר הירידה נובעת מרכישות כלי תחבורה אישיים, שצנחו ב-16.8% בשיעור שנתי, ומסעיף ריהוט תכשיטים ושעונים, שם נרשמה ירידה של 19.7% בשיעור שנתי.

ההשקעות בנכסים קבועים עלו ב-2.3% בשיעור שנתי ברבעון הראשון של 2022. העלייה נבעה בעיקרה מהמשך גידול בענף הבנייה שעלה ב-1.4% וציוד ICT שעלה ב-15.8%. העלייה המתונה בהשקעות הושפעה גם היא מירידה ביבוא כלי הרכב בעקבות מחסור עולמי. ירידה זו הובילה לירידה של 49.6% בקצב שנתי בהשקעות בכלי תחבורה יבשתיים ו-56.3% בכלי תחבורה באופן כללי.

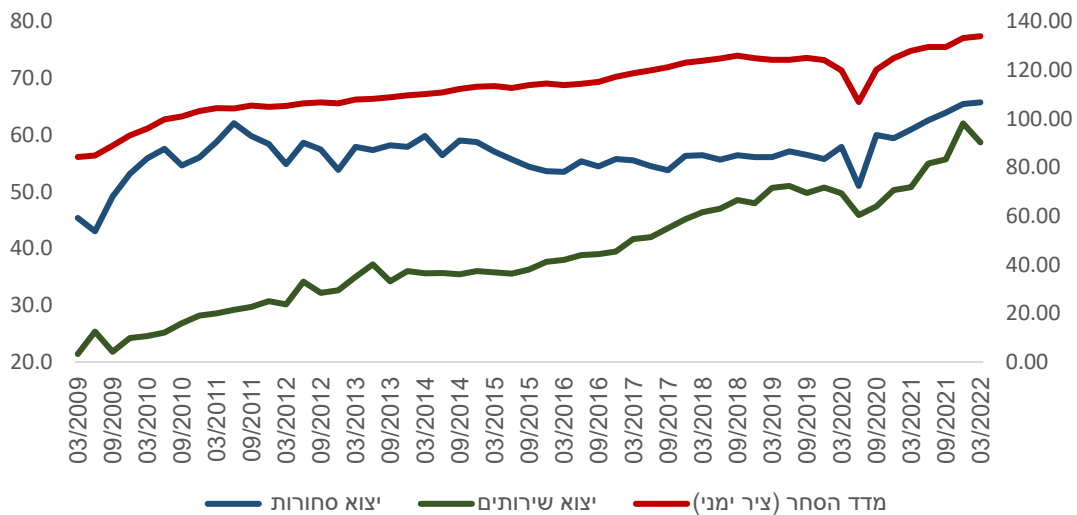
תרשים 2.2 – יבוא ומסירות כלי רכב



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

יצוא הסחורות והשירותים ירד ב-12.7% בקצב שנתי במהלך הרבעון הראשון של 2022, וזאת לאחר שרשם עלייה גדולה של 12.9% ב-2021 כחלק מתהליך היציאה ממשבר הקורונה. יצוא הסחורות עלה ב-1.7% בקצב שנתי, ואילו יצוא השירותים ירד ב-19.8%, וזאת לאחר עליות משמעותיות ברבעון הרביעי של שנת 2021 (10.1% ו-54% בקצב שנתי בהתאמה), בהובלת מגזר ההייטק. את רוב הירידה בייצוא שירותים ניתן לייחס ליצוא שירותים אחרים (אשר כולל יצוא שירותי הייטק) שירד ב-14.7% בשיעור שנתי במהלך הרבעון הראשון.

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

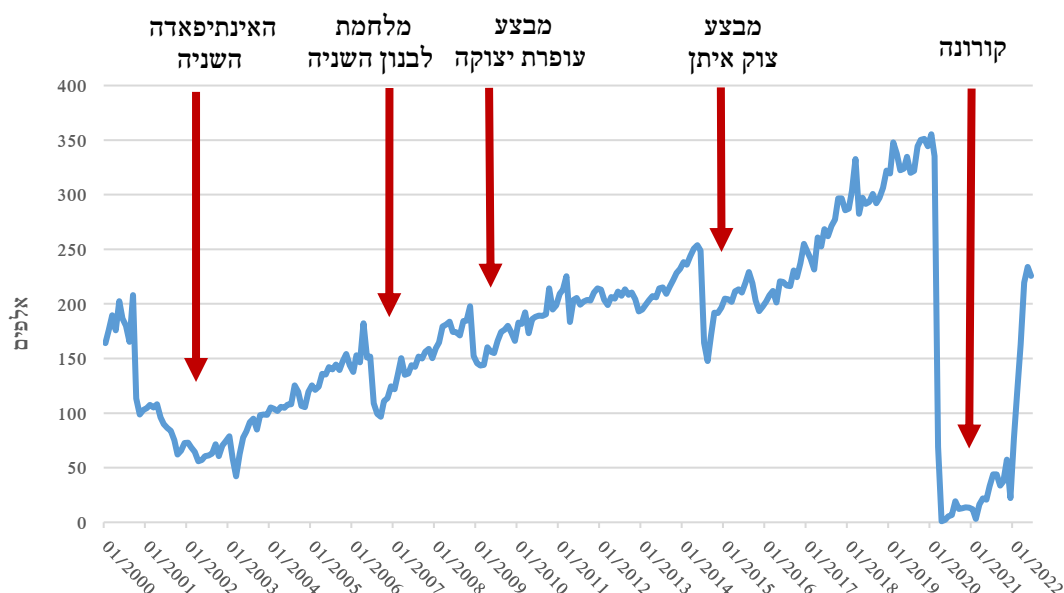


מקור: למ"ס

התיירות הזרה החלה להראות סימני התאוששות מתחילת 2022 לאחר שנפגעה באופן חסר תקדים בתקופת הקורונה (ראו תרשים 2.4), בדומה למתרחש בענף בעולם. התיירות הזרה היוותה טרם המשבר כ-11.3% מיצוא השירותים, וכ-5.5% מכלל היצוא. מספר התיירים שנכנסו לישראל בחודשים ינואר עד

יוני 2022 מהווה כ-52% מהתקופה המקבילה ב-2019, ובחודשים אפריל עד יוני כבר עמד מספרם על 69% בהשוואה טרם המשבר.

תרשים 2.4 – כניסת תיירים לישראל (אלפים)



מקור: למ"ס

יבוא סחורות ושירותים המשיך את מגמת הצמיחה הגבוהה ועלה ב-17.9%, שהינו זהה לקצב הצמיחה הממוצע ב-2021. יבוא הסחורות עלה בשיעור של 13.9% וביבוא השירותים נרשמה עליה של 21.7%.

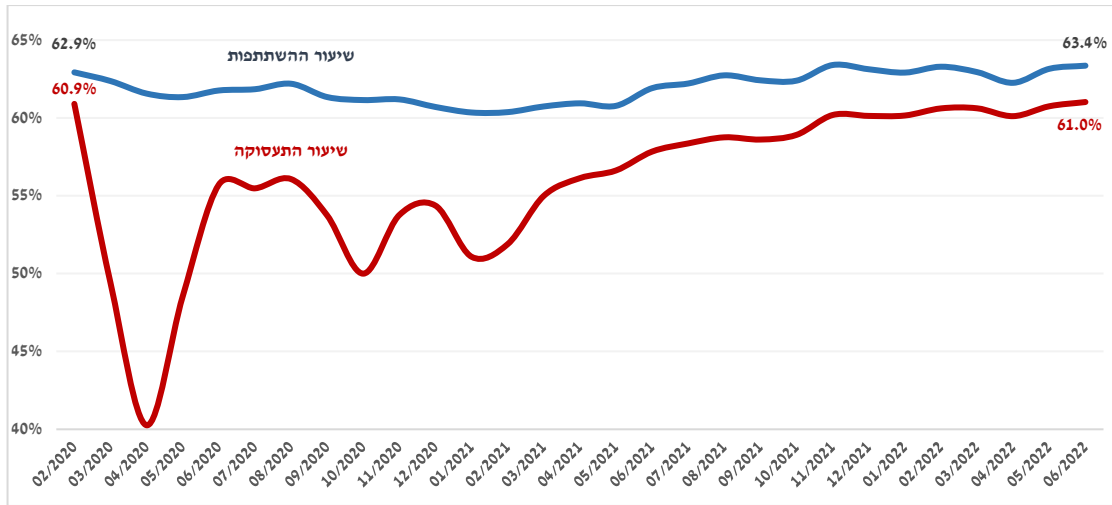
התפתחויות בשוק העבודה

משבר הקורונה הוביל לפגיעה קשה בשוק העבודה כאשר בשיאו של המשבר שיעור התעסוקה ירד ביותר מ-20 נקודות אחוז מ-60.9% בפברואר 2020 ל-40.3% במרץ 2020, בניכוי עובדים בחל"ת (תרשים 2.5). עם זאת, החל מחודש מרץ 2021 נרשמה מגמת התאוששות בשוק העבודה כאשר נכון למאי 2022 שיעור ההשתתפות במשק עבר את רמתו ערב המשבר ושיעור התעסוקה התאושש כמעט באופן מלא. התאוששות זו בשוק העבודה כללה את מרבית החתכים בשוק העבודה, לרבות בחלוקה מגדרית, לקבוצות גיל, לקבוצות אוכלוסייה⁵ ולעשירונים הכנסה⁶.

⁵ להרחבה ראו מיקוד בנושא "תמונת מצב בשוק העבודה נכון לחודש אוקטובר 2021". קישור: https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-25112021/he/weekly_economic_review_periodic-review-25112021.pdf

⁶ להרחבה ראו מיקוד בנושא "על השכר הממוצע במשק בתקופת משבר הקורונה". קישור: https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-27032022/he/weekly_economic_review_periodic-review-27032022.pdf

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

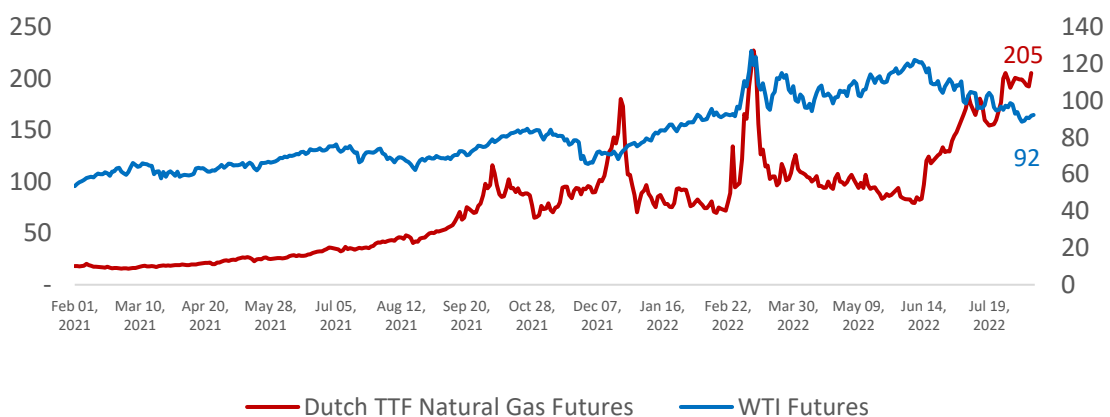


מקור: עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס, נתונים מקוריים (לא מנוכחי עונתיות)

אינפלציה

שיעורי האינפלציה במשק הישראלי הושפעו, מצד אחד, ממדיניות מוניטרית ופיסקלית מרחיבה שהונהגה בתקופת הקורונה והמריצו את הביקושים המקומיים, ומצד שני, מההתפתחויות העולמיות אשר השפיעו לשלילה על צד ההיצע. מדיניות "אפס סובלנות לקורונה" שעודנה נהוגה בסין גורמת לשיבושים משמעותיים בשרשראות האספקה העולמיות ולירידה בהיצע הסחורות. בנוסף לכך, המלחמה בין רוסיה לבין אוקראינה (להלן – המלחמה באוקראינה) גורמת לעלייה במחירי החיטה (רוסיה ואוקראינה אחראיות על כשליש מייצוא החיטה העולמי). המלחמה האמורה גם תורמת לעלייה במחירי האנרגיה, וכן תורמת לעליית מחירי סחורות רבות נוספות.

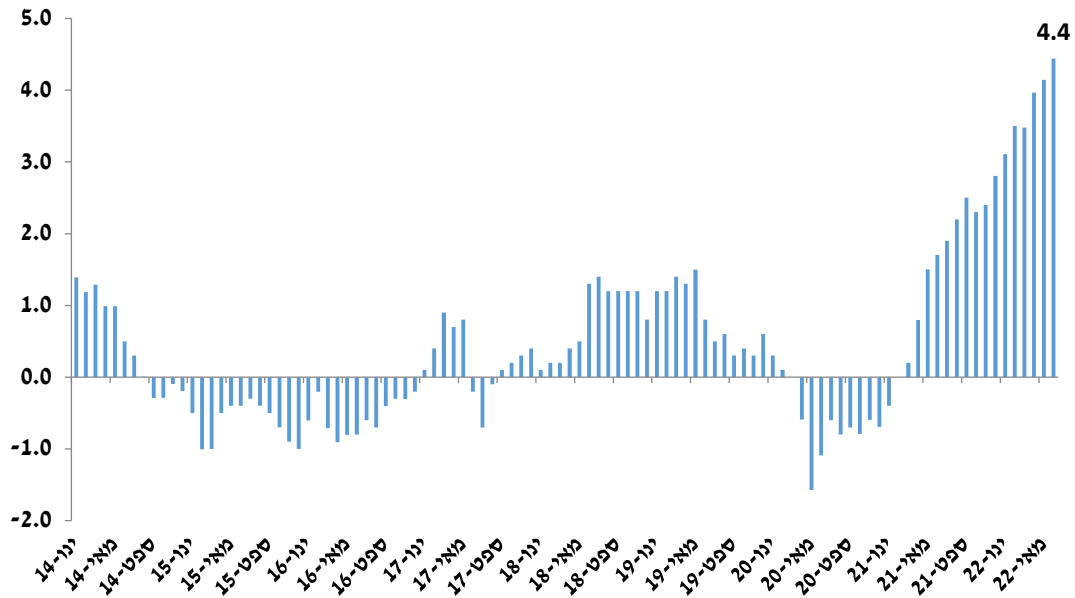
תרשים 2.6 – מחירי האנרגיה



מקור: Investing.com

האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של הטווח היעד בתחילת השנה והגיעה לרמה של כ-4.4% ביוני 2022 (בהשוואה ליוני 2021) אך גובהה נמוך מממוצע מדינות ה-OECD.

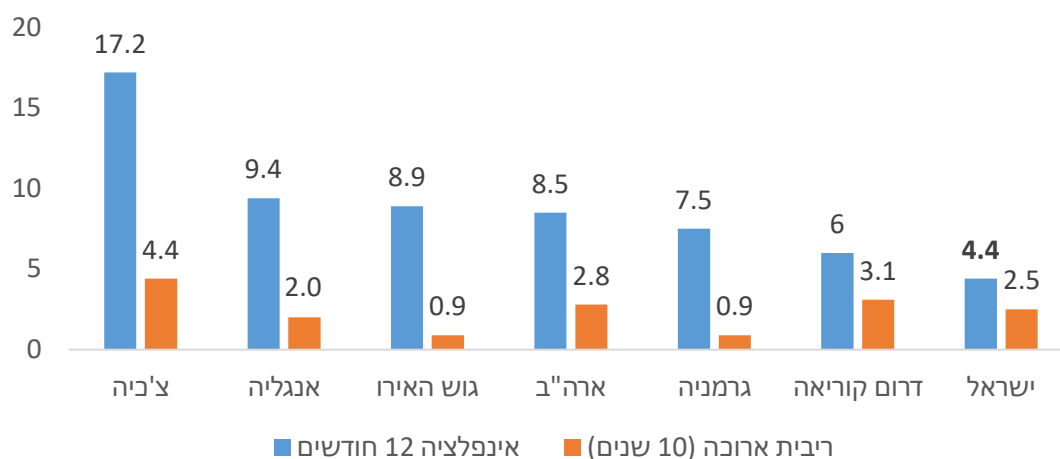
תרשים 2.7 – השינוי במדד מחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים



מקור: למ"ס

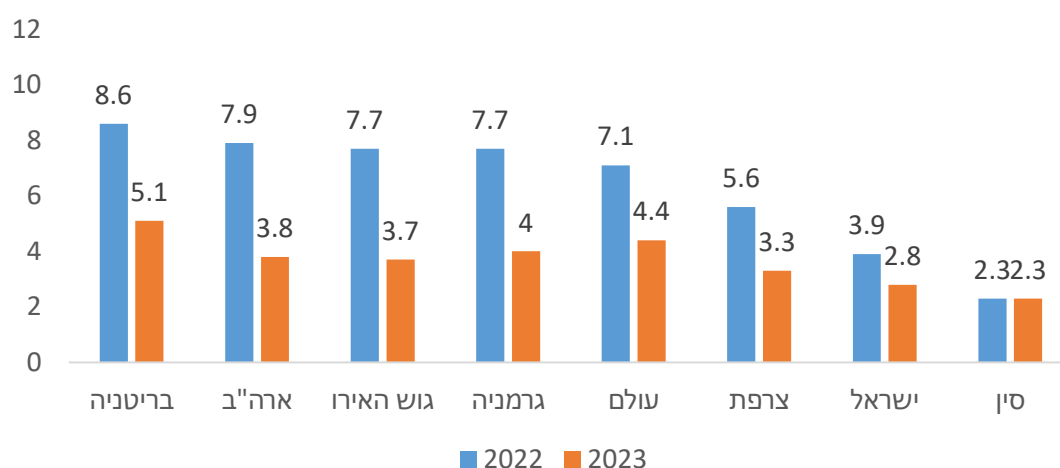
עליית המחירים לצד המצב היציב בשוק העבודה הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. במהלך המחצית הראשונה של שנת 2022 בנק ישראל העלה את הריבית ב-0.65 נקודות האחוז ב-2 פעימות לרמה של 0.75%. בתחילת המחצית השנייה של 2022 בנק ישראל העלה את הריבית בעוד 0.5 נקודות אחוז לרמה של 1.25%. מדינות שונות בעולם חוו תרחיש דומה לישראל ורמות אינפלציה גבוהות נצפו גם במדינות כמו ארה"ב (עלייה של 8.5% ב-12 החודשים האחרונים במדד המחירים לצרכן נכון ליולי 2022) ואנגליה (עלייה של 9.4% ב-12 החודשים האחרונים במדד המחירים לצרכן נכון ליוני 2022), הגבוהה מזה 40 שנה). תגובות דומות לזו של בנק ישראל נראו גם במדינות אחרות בעולם. כך למשל, הבנק הפדרלי העולמי העלה את הריבית ב-2.25 נקודות האחוז ב-4 העלאות לרמה של 2.25%-2.5%, והבנק המרכזי באנגליה העלה את הריבית לרמה של 1.75% ב-6 העלאות מתחילת 2022. תגובות אלו גרמו לירידה בציפיות לאינפלציה.

תרשים 2.8 – אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם



מקור: אקונומיסט (יוני 2022, ארה"ב גוש האירו וגרמניה נתון של יולי)

תרשים 2.9 – תחזיות אינפלציה בעולם לשנים 2022-2023



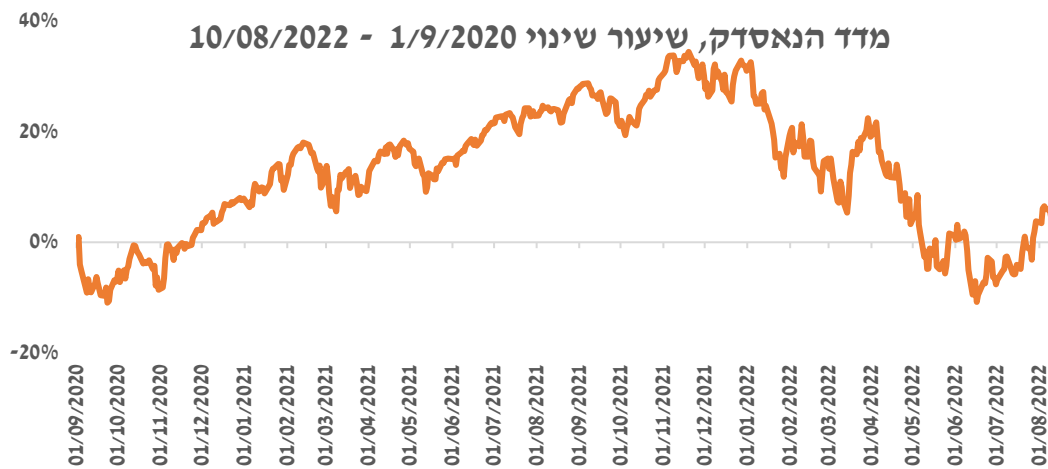
מקור: בלומברג (ממוצע תחזיות קונצנזוס)

מגמות בכלכלה הגלובלית

בעקבות מגפת הקורונה, הכלכלה הגלובלית 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 המקרו 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 ובכיסוחן הצרכנים והמשקיעים, בפרט בארה"ב. בפברואר 2022 פרצה המלחמה באוקראינה, ובתגובה הוטלו על רוסיה סנקציות כבדות מצד המערב. המלחמה הביאה לעלייה במחירי החיטה והאנרגיה העולמיים, ובעקבותיה עודכנה כלפי מטה תחזית הצמיחה העולמית של קרן המטבע הבינלאומית וארגון ה-OECD. בנוסף,

סין ממשיכה במדיניות "אפס סובלנות לקורונה" אשר גורמת להמשך השיבושים בשרשראות האספקה. החזרה של הביקושים העולמיים, בין היתר בשל הנזילות הגבוהה בשוק, יחד עם הפגיעה בשרשראות האספקה והמלחמה באוקראינה הובילו לשיעורי אינפלציה שלא נצפו מזה עשורים במדינות המפותחות בעולם. בארה"ב נרשמו שיעורי אינפלציה של מעל 9%, הגבוהים ביותר מזה 40 שנה. על מנת לא להיכנס לסחרור אינפלציוני, ועל רקע שוק עבודה הדוק, הבנקים המרכזיים החלו לעלות את הריבית. האירועים האמורים, ובפרט עליות הריבית, גרמו לירידות נרחבות בשוקי ההון: מדד ה-S&P500 איבד כ-12% מערכו מתחילת 2022 ומדד הנאסדק כ-18%. בשנת 2023 צופים הגופים העולמיים התאוששות מהמשבר אך לא יציאה מלאה שצפויה להגיע רק בשנת 2024.

תרשים 2.10: כניסת תיירים לישראל (אלפים)



מקור: Yahoo Finance

לוח 2.1: תחזיות לצמיחה העולמית (אחוז שינוי לעומת שנה קודמת)

2023	2022	2021	
2.9%	3.2%	6.1%	IMF (יולי 22)
2.8%	3.0%	5.8%	OECD (יוני 22)
2.4%	2.8%	6.2%	GPMN (יוני 22)

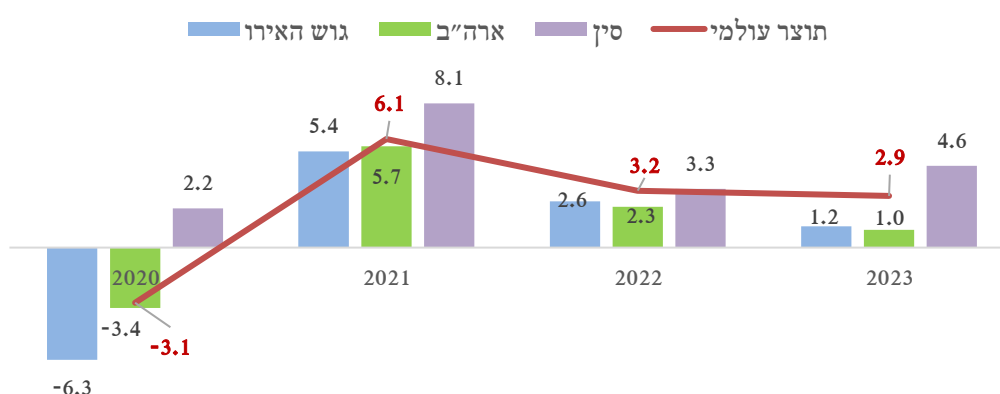
מקור: קרן המטבע, OECD, GPMN

הסחר העולמי התאושש בחדות בשנת 2021 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 הפיסקלית ושחרור הביקושים הכבוסים 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 המשיך להתחזק גם בשנת 2021 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 ופיריון 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 ומגבלות של גורמי הייצור. הסחר העולמי עתיד לצמוח השנה ב-4.1% וב-3.2% בשנת 2023.

תרשים 2.11: תחזיות הצמיחה בעולם (אחוז שינוי לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF, יולי 2022 ועיבודי אגף הכלכלנית הראשית

לוח 2.2: מספר העלאות ריבית ב-2022 וריבית נוכחית*

מדינה	מספר העלאות עד כה	ריבית
ארה"ב	4	2.25%-2.5%
ישראל	3	1.25%
אנגליה	6	1.75%
גוש האירו	1	0.5%

* נכון לתאריך 14.08.2022

תחזית הצמיחה לשנים 2022-2023

לאחר התאוששות מהירה של המשק בשנת 2021, הפעילות הכלכלית החלה לחזור לקצב הנורמטיבי. הצמיחה השלילית ברבעון הראשון של 2022 שיקפה את הירידה בצמיחה ביחס לרבעון הרביעי של 2021 אשר היה גבוה באופן חריג. על פי התחזית של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, הצמיחה בשנת 2022 צפויה להסתכם ב-4.9% וקצב הצמיחה החזוי בישראל בשנת 2023 יעמוד על 3.5%.

אנו מניחים כי קצבי האינפלציה הגבוהים בעולם ובארץ, ומדיניות מוניטרית מרסנת שבאה בעקבותיהם, ימתנו את קצבי הצמיחה בעולם בשנת 2023.

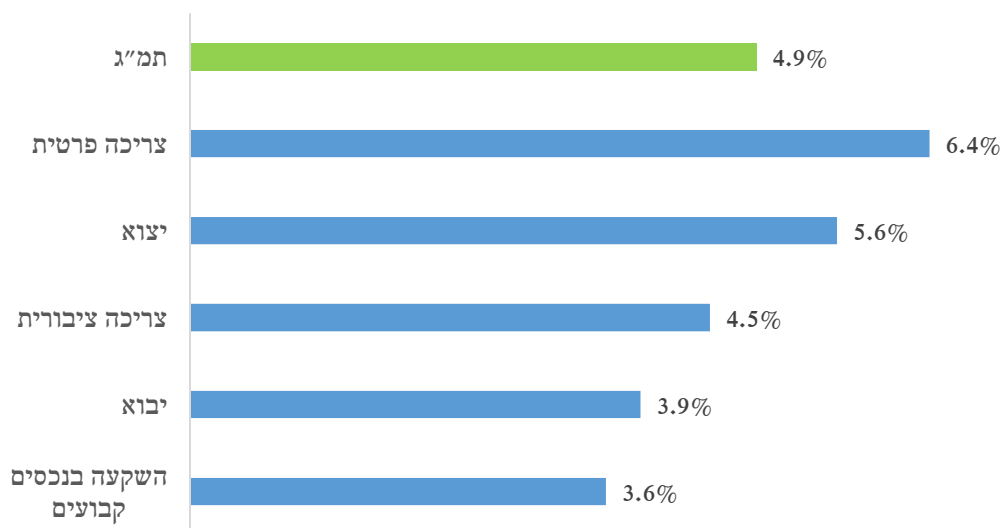
מבחינת הרכב הצמיחה החזויה בישראל, בהמשך למגמות 2021, גם בשנת 2022 הצמיחה צפויה להיות מובלת על ידי הגידול בצריכה הפרטית (6.4%, ראו תרשים 12). הצריכה בשנת 2021 עלתה בקצב מהיר של 11.6%, וזאת כפיצוי על צמצום אפשרויות הצריכה בתקופת הקורונה (ביקושים כבושים). בשנת 2021 שוק העבודה ההדוק תומך בהמשך הצמיחה ברכיב זה, וזאת לצד ההשפעה השלילית של התפתחויות הכלכליות בעולם. השפעות אלה יבואו לידי ביטוי להערכתנו בעיקר בשנת 2023.

היצוא צפוי להמשיך ולצמוח בעיקר לאור פעילות ענף ההיי-טק. הירידות בשוקי ההון בעולם ובייחוד במניות הטכנולוגיה שהחלו בסוף 2021 הורידו את השווי של חברות ההיי-טק המקומיות, ואנו צופים התמתנות בקצב הגידול בסקטור זה, לאחר צמיחה מהירה מאוד אותה חוו ענפי ההיי-טק מאז שנת 2020. ההשקעות שבוצעו בענפים אלה בשנת 2021 וברבעון הראשון השנה תרמו משמעותית לגידול בהכנסות המדינה ממסים גם המחצית הראשונה של 2022.

רכיב ההשקעות יצמח, על פי התחזית, בקצב של 3.6%. רכיב זה יושפע שלילית ממדיניות מוניטרית מרסנת.

ברכיב הצריכה הציבורית צפוי גידול של 4.5%.

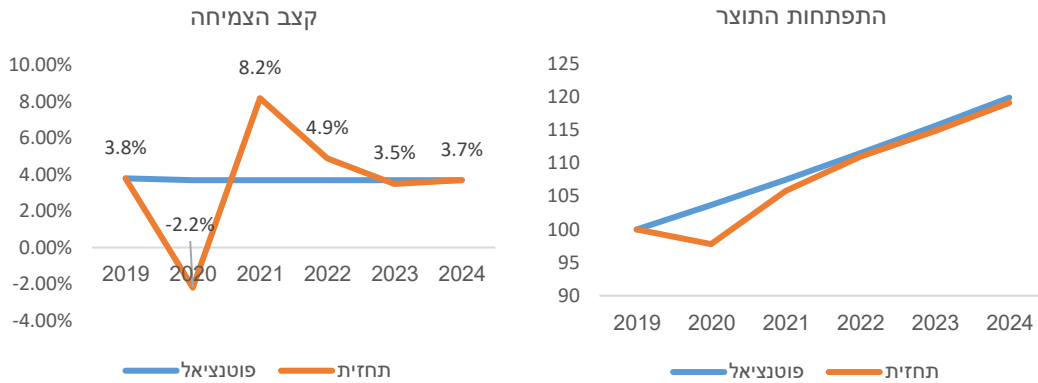
תרשים 2.12: הרכב צמיחה חזוי בשנת 2022



מקור: תחזית צמיחה יוני 2022, אגף הכלכלנית הראשית

על רקע התפתחויות כלכליות בארץ ובעולם במחצית הראשונה של השנה, צוות מקרו ותחזיות באגף הכלכלנית הראשית העלה את תחזית האינפלציה לשנת 2022 ל-4.2% (דצמבר מול דצמבר), וכן במהלך שנת 2023 לדעת הצוות צפוי לעמוד קצב האינפלציה על 3%, הגבול העליון של טווח היעד של בנק ישראל.

תרשים 2.13: סיכום תחזיות הצמיחה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר, 2021-2024



מועד עריכת התחזית – יוני 2022.

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) שיקף כאמור את הגידול ב-NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment), היינו צמצום היצע העבודה עקב המגבלות הבריאותיות. המדידה של השפעת הקורונה על שוק העבודה היא מורכבת, שכן הלמ"ס מדווח על מספר מועסקים כולל חל"ת. מעבר לכך, גם הנתון של שיעור האבטלה לא 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, מוצגת התחזית לשוק העבודה באמצעות הצגת מספרי מועסקים בפועל (לא כולל החל"ת), בלוח הבא:

לוח 2.3: מספר מועסקים, בניכוי עובדים שנמצאים בחל"ת, באלפים

2023	2022	2021	2020	2019	מועסקים (באלפים)
4181	4101	3829	3566	3967	

מקור: הנתונים בפועל - בנק ישראל ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית

3. הכנסות המדינה

מגמות בהכנסות המדינה לשנת 2022

בחודשים הראשונים של 2022 נמשך הגידול החד בהכנסות המדינה ממסים שנצפה במשך החל מהרבעון השני של שנת 2021.

בחודשים ינואר עד יוני 2022 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-227.3 מיליארדי ש"ח, עליה ריאלית של 20.4% לעומת התקופה המקבילה אשתקד. ההכנסות ממסים ישירים עלו ב-27.7%, ואילו ההכנסות ממסים עקיפים עלו בשיעור מתון יותר של 11.2%. לשם השוואה, בחודשים ינואר עד יוני 2021 עלו ההכנסות ממסים הישירים ב-24.7% (עלייה ריאלית בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2020) ואילו ההכנסות ממסים עקיפים עלו בשיעור של 19.2%.

לוח 3.1: הכנסות ממסים ואגרות בחודשים ינואר-יוני

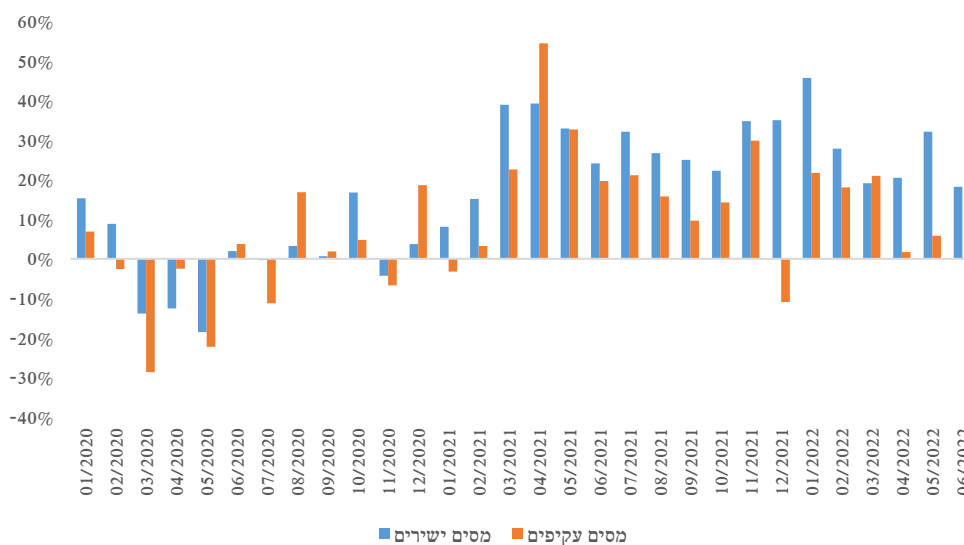
(בשנים 2021 ו-2022, במיליארדי ש"ח)

שיעור שינוי ריאלי	2022	2021	
27.7%	135.6	102.3	מסים ישירים
11.2%	87.9	76.1	מסים עקיפים
7.0%	3.8	3.5	אגרות
20.4%	227.3	181.9	סה"כ

ניתן לייחס את הגידול החד בהכנסות ממסים החל מאפריל 2021 לשחרור ביקושים כבושים מתקופת הקורונה, גאות בענף הנדל"ן שהושפעה, בין היתר, מהקדמת רכישות בעקבות העלייה במס רכישה בחודש ינואר 2022, וגאות בענף ההייטק. ההתפתחויות האחרונות בסביבה המקרו כלכלית עלולות להצביע על התמתנות קרבה בגידול בהכנסות ממסים. עוצמת שחרור הביקושים הכבושים ירדה, ולצד העלייה באינפלציה ניכרת התמתנות בצריכה הפרטית. השפעת הקדמת הרכישות בעקבות עליית מס הרכישה מסתיימת. מאז חודש נובמבר 2021 חלו ירידות בשוקי ההון, העלולות להצביע על שינוי מגמה בכמות ההנפקות, האקזיטים ומימושי האופציות בתקופה הקרובה. ניצני ההתמתנות בגידול בהכנסות ממסים כבר ניכרים בנתוני ההכנסות ממסים, כאשר ברבעון הראשון של 2021 חל גידול ריאלי של 26.7% בהכנסות, ואילו ברבעון השני עמד הגידול הריאלי על 14.1%.

תרשים 3.1 : הכנסות המדינה ממסים בשנים 2020 עד 2022

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

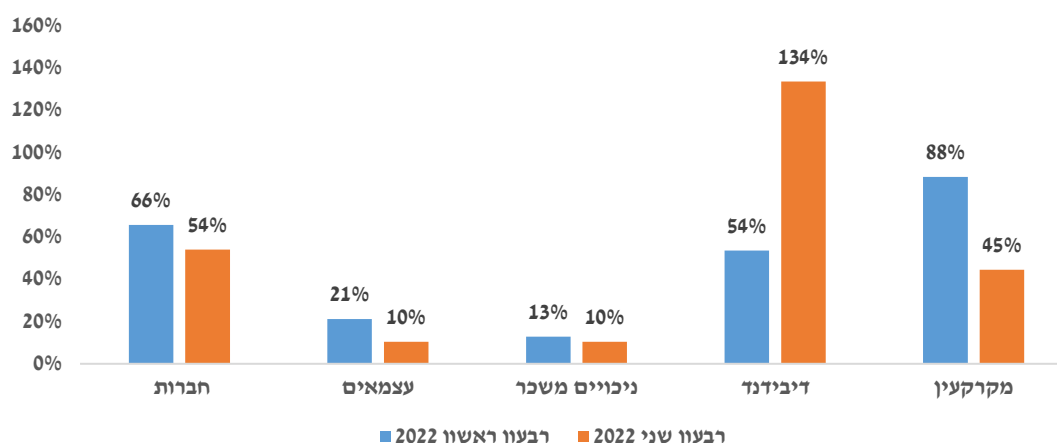


מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

בסעיף המסים הישירים, מגמת הגידול המרשים בגבייה במחצית השנייה של שנת 2021 נמשכה לתוך המחצית הראשונה של השנה. עם זאת, אחרי רבעון ראשון חריג נרשמת התמתנות בשיעורי הגידול (למעט בסעיף הכנסות מדיבידנדים, המתאפיין בתנודתיות) וזאת על רקע הירידות בשוקי ההון והתפוגגות השפעת הקדמת הרכישות בענף הנדל"ן בעקבות העלייה במס הרכישה.

תרשים 3.2 : הכנסות המדינה ממסים ישירים, 2022

(שיעור שינוי ריאלי, לעומת 2021)



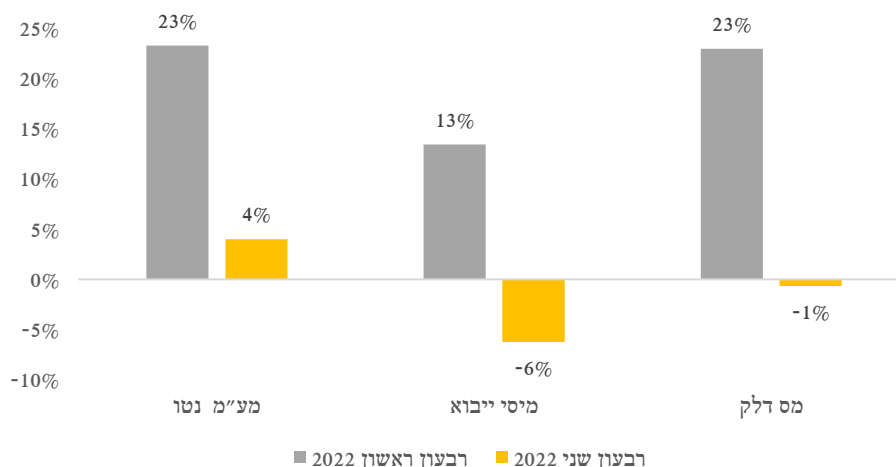
מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

בסעיף המסים העקיפים נרשם גידול ריאלי מתון בגבייה בהשוואה לגביית המסים הישירים במהלך הרבעון הראשון של 2022. במהלך הרבעון השני של שנה זו התמתן הגידול אף יותר, וזאת על רקע

התמתנות הצריכה הפרטית, ירידה ביבוא כלי רכב עקב בעיות היצע הניצבות בפני תעשיית הרכב העולמית, והירידה בשיעור מס הבלו באפרייל.

תרשים 3.3: הכנסות המדינה ממסים עקיפים, 2022

(שיעור שינוי נומינלי, לעומת 2021)



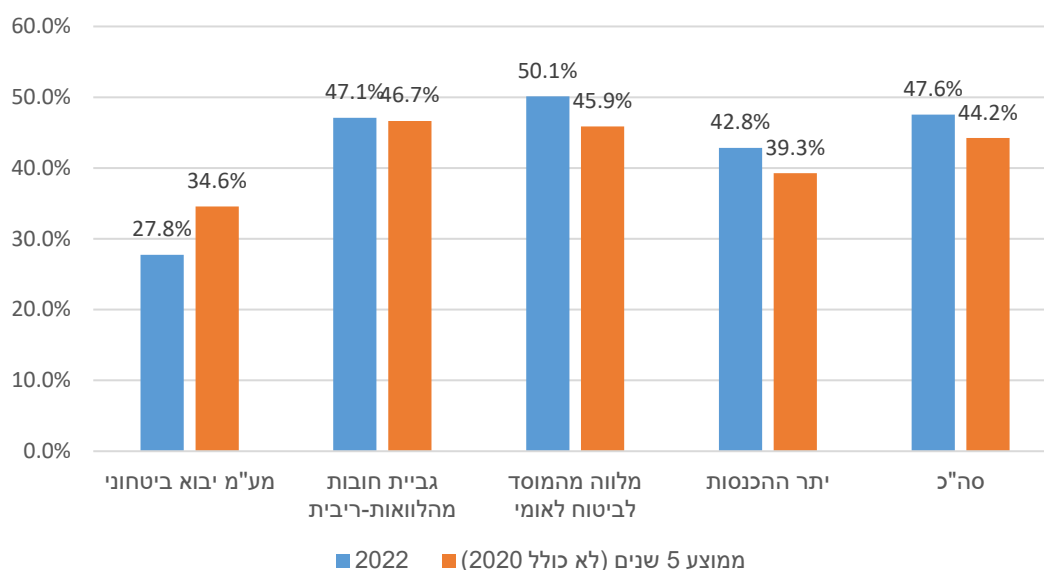
מקור: רשות המסים, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

תיבה 4: השפעת מדד הנאסדק על תחזית הכנסות המדינה ממסים

חלק לא מבוטל מההכנסות ממסים בשנים האחרונות נובע מגאות בשוקי ההון. בפרט, מודל תחזית ההכנסות ממסים מוצא קשר חזק בין ביצועי מדד הנאסדק להכנסות המדינה. במהלך השנתיים האחרונות נרשמו עליות חדות במדד זה, אשר תורגמו להכנסות משמעותיות ממסים. חלק מהכנסות אלה נובע במישרין מעליית מחירי המניות במדד, כגון מס רווחי הון ובעיקר מיסוי מימושי אופציות של עובדים בחברות שמניותיהן נכללות במדד. חלק אחר מההכנסות המקושרות למדד במודל מתקבל בעקיפין, משום שגאות בנאסדק מעידה על פעילות ענפה במגזר ההייטק, ובכלל זה על אקזיטים, הנפקות, השקעות זרות ישירות ופעילות קרנות הון סיכון הישראלית. כמו כן, הגידול בהכנסה, לצד אפקט העושר בקרב הציבור הנהנה מעליות בשווקים, מתבטאים בעלייה בצריכה ובעקבות זאת בעלייה בגביית מסים עקיפים. לאור התפתחויות במדד הנאסדק בחודשים האחרונים, בבואנו להכין תחזית הכנסות לשנים 2022-2025 אנו לא מניחים הכנסות עודפות ברכיב זה.

ההכנסות האחרות כוללות בעיקר את השקעות המוסד לביטוח לאומי, מע"מ יבוא בטחוני, דיבידנדים מחברות ממשלתיות, תמלוגים מאוצרות טבע ועוד. לאחר התאוששות בשנת 2021, השנה צפויה ירידה קלה בהכנסות האחרות, בעיקר מהמלווה מהמוסד לביטוח לאומי. כפי שמוצג בתרשים להלן, בחודשים ינואר עד יוני 2022 התקבלו 50.1% מהתחזית השנתית הקודמת, נתון נורמטיבי בהשוואה לשנים קודמות. בדומה למצב בשנים 2019 עד 2021, גם בתחילת שנת 2022 נרשמו הכנסות נמוכות ממע"מ יבוא ביטחוני. עם זאת, אנו צופים כי עד סוף השנה תתממש תחזית הגבייה בסעיף זה, כשם שקרה בשנים אלה. יצוין כי סכומי הכנסות אחרות רשמו תנודתיות רבה בין השנים בעיקר בגלל ההכנסות החד-פעמיות שנכללות בתוכו, כגון דיבידנדים של חברות ממשלתיות.

תרשים 3.4 : התפתחות הגבייה ברכיבי הכנסות אחרות במהלך חודשים ינואר-יוני של שנת 2022
(שיעור מתוך הגבייה השנתית הקודמת)



מקור: משרד האוצר

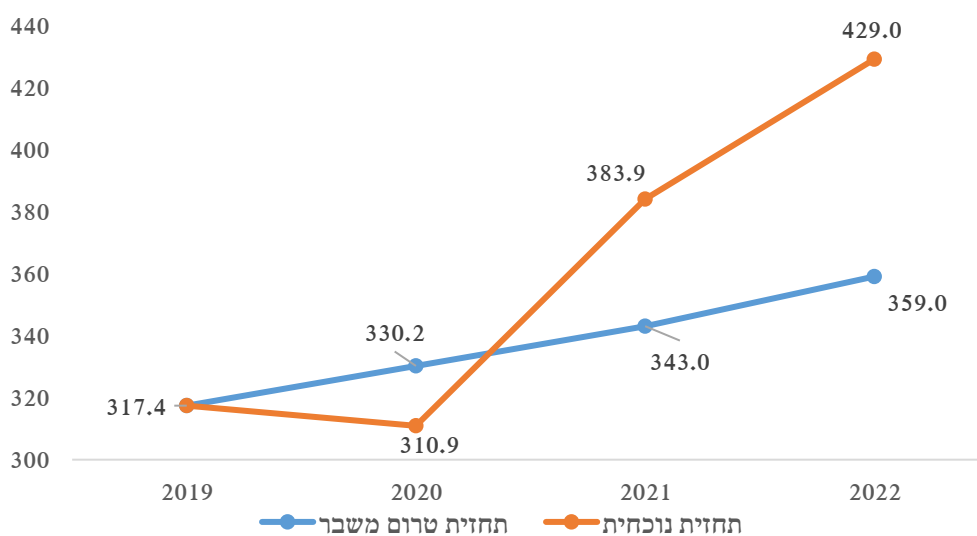
לוח 3.2 : היקף הכנסות אחרות ינואר-יוני שנת 2022, מיליארדי ש"ח

סה"כ	יתר ההכנסות	מע"מ יבוא בטחוני	גביית חובות	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	היקף הגבייה
13.8	3.0	0.3	0.1	10.4	

עדכון תחזית ההכנסות לשנת 2022

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנת 2022 אשר הוצגה בחודש אוקטובר 2021 עמדה על 382.5 מיליארד ש"ח. שנת 2021 הסתיימה עם גביית מסים גבוהה בהשוואה לתחזית, מגמה אשר נמשכה לתוך שנת 2022. בעקבות זאת עודכנה הממשלה בסמוך לגביית חודש ינואר אודות תוספת הכנסות של כ-10 מיליארד ש"ח מעבר לתחזית. בעקבות נתוני הכנסות גבוהים גם במהלך המחצית הראשונה של 2022 עודכנה תחזית ההכנסות ממסים כלפי מעלה ל-429 מיליארד ש"ח, וזאת תוך התחשבות בגורמים הצפויים להאט את מגמת הגידול המהיר בגבייה, ובפרט היחלשות הצמיחה הפרטית, התקררות מגזר ההייטק כפי שמשקפת בירידות בשוקי ההון והתפוגגות השפעת הקדמת רכישות הנדל"ן בעקבות עליית מס הרכישה.

תרשים 3.5 : התפתחות ההכנסות ממסים ואגרות (מיליארדי ש"ח)



מקור : אגף הכלכלנית הראשית

עדכון תחזית מקרו כלכלית

לוח 3.3 : רכיבי תוצר

2023		2022							
תחזית יוני	תחזית מרץ	תחזית יוני	תחזית מרץ	2021	2020	2019	2015-2019	ממוצע	
3.5%	3.6%	4.9%	5.1%	8.2%	-2.2%	3.8%	3.8%	צמיחה	
3.6%	3.8%	6.4%	6.8%	11.6%	-9.2%	3.9%	4.2%	צריכה פרטית	
3.7%	3.9%	4.5%	4.8%	2.8%	2.5%	2.7%	3.5%	צריכה ציבורית	
3.3%	4.0%	3.1%	3.9%	11.5%	1.0%	3.8%	6.1%	השקעה גולמית מקומית	
3.9%	4.6%	3.6%	4.7%	10.9%	-4.0%	3.1%	5.0%	השקעה בנכסים קבועים	

2023		2022						
3.5%	3.3%	5.6%	6.0%	13.6%	-1.9%	3.9%	2.8%	יצוא
3.8%	3.9%	5.5%	5.5%	19.5%	-9.5%	3.4%	4.9%	יבוא

לוח 3.4: תוצר ומדדים רלוונטיים

2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
3.7%	3.7%	3.5%	4.9%	8.2%	-2.2%	3.8%	3.8%	צמיחה
2,024	1,916	1,812	1,698	1,558	1,401	1,418	1,286	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.8%	1.8%	1.6%	3.0%	6.4%	-3.9%	1.8%	1.8%	צמיחה לנפש
110.6	108.8	107.1	105.5	102.4	96.1	100		תוצר לנפש (מדד) (100=2019)
121.8	118.1	114.4	110.9	106	97.8	100		תוצר (מדד) (100=2019)

לוח 3.5: אינפלציה ומחירי תוצר

2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
2.3%	2.7%	3.2%	4.1%	1.5%	-0.6%	0.8%	0.1%	אינפלציה (ממוצע שנתי)
		3.0%	4.2%	2.8%	-0.7%	0.6%	0.1%	אינפלציה (סוף שנה)
1.8%	2.0%	3.1%	3.9%	2.6%	1.0%	1.9%	1.2%	שינוי במחירי תוצר

לוח 3.6 : עדכון תחזית הכנסות

2025	2024	2023	2022	2021	
פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	תחזית נוכחית	פרסום אוקטובר	גבייה בפועל
501.4	475.1	447.0	429.0	382.5	383.9
32.4	30.7	29.7	27.6	28.6	29.1
533.8	505.8	476.7	456.6	411.1	413.0
					הכנסות ממסים
					הכנסות אחרות
					סך ההכנסות

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

2025	2024	2023	2022	
720	2,890	4,120	-1,220	סה"כ
-310	1,650	1,290	-910	א. מסים ישירים
	50			1 השפעת הגדלת חלק המעביד בדמי ביטוח לאומי על תשלום מס הכנסה
60	60	60	60	2 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
			-550	3 ביטול היטל מעסיקים של עובדים זרים
		100		4 השפעת ביטול היטל מעסיקים על גביית מס הכנסה
			40	5 ניכוי הוצאות הנפקה
		50		6 הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2022)
			70	7 הטבות לכפר ורדים ולישובים אחרים (הוראת שעה עד יולי 2021)
	-110	-100	-90	8 השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
			190	9 הארכת מועדים למכירת דירה יחידה בשחלוף (קורונה)
-60				10 השכלה גבוהה - צמצום ההטבה למסיימים בשנים 2014-2022
-300	1,000	1,180	-230	11 כפל פחת בכל הענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
			-10	12 הגדלת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים מ-1,000 ש"ח ל-1,200 ש"ח
			100	13 צמצום תקרת הפטור לנכים
		-950	900	14 רווחים כלואים
		150	150	15 צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות
	710	940	-1,650	16 זיכוי בגין ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בגילאים 6-12
	-30			17 עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות
		-80	80	18 השפעת הפחתת הבלו על סולר על תשלום מס הכנסה

	2025	2024	2023	2022	
19			30	30	הכרה בהפסד הון בשל השקעה בחברת מו"פ (סעיף 92א לפמ"ה) + החרגת בעל שליטה בחברות מו"פ מהגדרת "בעל שליטה" לעניין סעיף 102 לפקודה
20		-20	-30		חוק עידוד השקעות הון בחקלאות*
21	-10	-10	-60		חוק אנג'לים**
ב.	1,030	1,200	2,690	-90	מסים עקיפים
1				-60	מכס - דגי אמנון - הפחתה מ-15 ש"ח לק"ג ל-7.5 באוגוסט 2016 (מק"ח 1794), ל-4.65 ביוני 2020 ול-1.8 בינואר 2022 (מק"ח 1924)
2		540	520	460	צמצום הסדר סולר בתחבורה
3				110	הקלה במס קניה בעת מכירת מוניות בשנים 2019-2021 (מק"ח 1878)
4		480	240	140	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי
5			30	0	מכס - שמיטה (הפחתת מכסים בספטמבר 2021-דצמבר 2022) (מק"ח 1961)
6				20	מס קניה - סיגריות אלקטרוניות
7				1,000	מיסוי מהילות (ממסים)
8				250	מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים
9				780	מיסוי משקאות ממותקים
10			-20	-10	מכס - הסכם חלב (כולל מכסות פטורות בגבילות)*
11			-200		מכס - הסכם עם דרום קוריאה
12	-50	-50	-70	-140	מכס - חקלאות פירות וירקות
13				-10	מכס - מוצרים טקסטיל והנעלה משלימים (חגורות, אבזמים, קישוטים נוצצים)
14			-20	-20	מכס - בשר (מק"ח 2026)
15			-100	-40	מכס - דגים*
16			10	-10	מכס - שמן זית - הו"ש עד סוף 2022 (מק"ח 2029)
17		20	80	-100	מכס - רהיטים - הו"ש עד סוף 2022 (מק"ח 2009)
18		150	550	-700	מכס - תעשייה (לא כולל מזגנים) - הו"ש עד סוף 2022
19		20	30	-50	מכס - מזגנים - הו"ש עד סוף 2022*
20		70	290	-360	הפחתת מס על פחם ל-1 ש"ח לטון מ-10.04.2022 ל-12.02.2023
21			890	-890	הפחתת הבלו על הבזין ב-0.43 ש"ח לליטר מ-14.04.2022 ל-31.07.2022 (מק"ח 2011), הפחתה ב-0.855 באוגוסט וב-0.035 בספטמבר-דצמבר
22			630	-630	הפחתת הבלו על הסולר ב-0.43 ש"ח לליטר במאי-יוני (מק"ח 2011) והוארך עד דצמ' 2022 (מק"ח 2024)
23	1,080				מס גודש
ג.	0	10	-30	-50	אגרות
1		10		-30	פיצוי על טעות בעדכון אגרות רכב בשנת 2021
2		20		-20	מכסה של 500 רשיונות
3		-20	-30		אגרות עובדים זרים*

* בהתאם להחלטות ממשלה בנושא, הונח כי תושלם החקיקה
** ביום 15 באוגוסט 2022 הונחה הצעת חוק ממשלתית על שולחן הכנסת. במסגרת ההנחות הונח כי הצעה זו תאושר בכנסת

סיכונים לתחזית

התחזית נערכה בתנאי חוסר ודאות גבוהה, וקיימים סיכונים משמעותיים אשר יכולים להשפיע הן על הצמיחה והן על ההכנסות, רובם לשלילה. בשבועות האחרונים נרשמו ירידות קלות במחירי השילוח, הסחורות והאנרגיה, אשר עשויים להקל במעט על הלחצים האינפלציוניים, אולם הללו התרחשו על רקע הציפיות להאטה בצמיחה העולמית. במובן זה, הקלה אינפלציונית עלולה להיות מלווה בהחמרה כלכלית והתמתנות הצמיחה.

התפתחות המלחמה באירופה והסנקציות על רוסיה בעקבותיה, שכבר גרמו לזעזוע בשוק האנרגיה והסחורות, עלולה להביא לפגיעה חמורה בצמיחה העולמית ולאינפלציה ממושכת אשר ישפיעו על המשק הישראלי. קיים סיכון ממשי כי עליית מחירי המזון בעקבות המלחמה תתורגם לחוסר יציבות במדינות עניות, ובכלל זה מדינות באפריקה ובמזרח התיכון, מה שיעיב אף יותר על הצמיחה העולמית. בנוסף, משבר האנרגיה באירופה והתפתחות מחירי האנרגיה מוסיפים למגמות אלו. מנגד, המצב הגאו-פוליטי בעולם מהווה הזדמנות להגדלת הייצוא הביטחוני וייצוא הגז.

עלולים להופיע וריאנטים חדשים של קורונה אשר יעילות החיסונים נגדם תהיה פחותה, וההתמודדות עמם עלולה להשפיע על הפעילות הכלכלית.

המשך שיבושים בשרשראות אספקה ועליה במחירי השילוח צפויים לתרום ללחצים האינפלציוניים בעולם ובארץ. גל העלאות הריבית בעולם בתגובה לאינפלציה צפוי להימשך, וקיים סיכון של השפעה לרעה על הצמיחה העולמית ודרכה גם על הצמיחה בישראל. מנגד, במידה שתהיה הקלה משמעותית בעומסים בנמלים ייתכן כי הצמיחה תעלה על הציפיות.

מצב החירום האקלימי ממשיך להוות איום כבד על הכלכלה העולמית (כפי שבא לידי ביטוי בריבוי אסונות הטבע שהתרחשו בכל היבשות ב-2021) ובכלל זה על כלכלת ישראל. סיכון זה מתווסף לסיכונים נוספים בהגברת הלחץ על שרשראות האספקה העולמיות וכן מוסיף אי-ודאות לתחזית.

בנוסף לסיכונים הגלובליים, קיימים גם סיכונים שמקורם במצב הכלכלי והגאו-פוליטי בארץ. בין אלה ניתן למנות החמרה במצב הביטחוני, השפעת המגמות הגלובליות על ענף ההייטק, עלייה משמעותית בשיעורי האינפלציה בארץ, ושינוי מגמה בשוק העבודה.