



שר האוצר

י"ח באלול התשפ"ג
4 בספטמבר 2023
שר 2023-4374

לכבוד
ח"כ הרב משה גפני
יו"ר וועדת הכספים של הכנסת

שלום רב,

הנדון: דיווח על המגמות הכלכליות והפיסקליות הצפויות לשנת התקציב 2024 למניינם

בהתאם לסעיף 1א3(א)(3), אני מתכבד להניח בפני וועדת הכספים של הכנסת דיווח אודות המגמות הכלכליות והפיסקליות הצפויות בשנת הכספים 2024, כרקע וכהכנה לדו"ח ההפרשים שאגיש בע"ה לוועדה עד ראשית חודש נובמבר במסגרת מנגנון ההתאמות שנקבע בתיקון מס' 13 לחוק יסוד: משק המדינה ובחוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023.

מטרת הדיווח הנה לשקף לחברי הוועדה את המגמות שעשויה להיות להן השפעה על עמידת הממשלה במסגרות התקציב הקבועות בחוק על בסיס התקציב שאושר וממילא את ההערכה בדבר הצורך בביצוע התאמות בתקציב לשם עמידה במסגרות האמורות. את הדו"ח הכינו לבקשתי באגף הכלכלן הראשי בשיתוף אגף התקציבים, והוא מוגש לוועדה לאחר אישורי. אבקש להלן לחדד מספר נקודות שלענ"ד מן הראוי לשים עליהן לב באופן מיוחד בשל השפעתן האפשרית על תקציב 2024.

מחד, כפי שניתן לראות, נתוני הכלכלה הישראלית טובים וברוך השם הכלכלה הישראלית חזקה ויציבה בתוך ים אי הוודאות השורר בעולם על רקע המשבר הכלכלי העולמי. נכנסנו למשבר הזה במצב טוב יותר ממדינות אחרות ואנו משתדלים בע"ה לנהל את הכלכלה באופן אחראי ומרוסן ולנווט בתוך המשבר כדי לצאת ממנו מחוזקים ובשלב מוקדם ככל הניתן. האינפלציה שלנו היתה ונשארה נמוכה יחסית למדינות הייחוס, הצמיחה ברף הגבוה, ושוק העבודה נותר מהודק.

הכנסות המדינה מתנהגות עד כה די בהתאם לתחזיות ששימשו לבניית התקציב. הירידה בגביית ההכנסות בפועל אל מול התחזית הנה מזערית ובעלת השפעה שולית על הגירעון. חשוב לציין בהקשר זה שבתקציב נלקחה "כרית ביטחון" גדולה אל מול יעד הגירעון הקבוע בחוק, כך שאנחנו עדיין רחוקים מיעד הגירעון הקבוע בחוק (רק בכדי לסבר את האוזן, את שמונת החודשים הראשונים של השנה סיימנו בעודף של יותר ממילארד ש"ח, עודף שכמובן ישחק בחודשים שנותרו עד סוף השנה ויהפך לגירעון, אבל כזה שנמצא עדיין רחוק מיעד הגירעון הקבוע בחוק). כך גם ביחס לגידול המסויים



שר האוצר

בהוצאות הממשלה בפועל בחציון א' של שנת 2023 אל מול התחזית (גידול של 1.5%). הגידול הוא תוצאה של מדיניות מרחיבה שאני מוביל במשרד אל מול המשרדים הביצועיים ונועדה לאפשר להם לממש את התקציב בשלבים מוקדמים יחסית של השנה ועל בסיס תכניות העבודה שנקבעו על ידי השרים לשנת התקציב. אני סבור שהאופן הזה משקף הקצאת משאבים יעילה יותר וחותר להרחבת המדיניות הזו עוד יותר. על בסיס מדיניות זו הנהיג החשב הכללי ניהול גמיש ומאפשר יותר של התקציב ההמשכי עד לאישור התקציב (תוך ניהול סיכונים מחושב וגמיש יותר ככל שהתקרב מועד אישור התקציב בכנסת) וכך גם כעת לאחר אישור התקציב. להערכתי הגידול בהוצאות הוא עניין תזרימי על פני חודשי השנה אך לא מלמד על תחזית לפריצת מסגרת התקציב בראיה שנתית. אם כי גם אפשרות זו אינה דרמטית על רקע כרית הביטחון האמורה אל מול יעד הגירעון הקבוע בחוק.

מאידך, תחזיות התמתנות האינפלציה העולמיות והתכנסותה אל טווח היעד שנדחו מעט עלולות להשפיע על הוצאות הממשלה לשנת 2024 במרכיבי התקציב החשופים לאינפלציה (כגון קצבאות, פנסיות תקציביות וכו'), וכך גם הריבית שעלולה בהמשך לכך להישאר גבוהה זמן רב יותר ומשפיעה על מרכיבי הוצאה צמודי ריבית (בעיקר בהקשרי החוב) ושער החליפין המשקף מגמת היחלשות של השקל ומשפיע על מרכיבי התקציב צמודי המט"ח (כנ"ל בעיקר בהקשרי החוב). גם בהקשרי האינפלציה וממילא הריבית מצבנו טוב יותר מרוב העולם (תחזית קרן המטבע העולמית ביחס לעולם צופה התכנסות של האינפלציה לטווחי היעד רק לקראת סוף שנת 2024, בעוד התחזית ביחס למשק הישראלי צופה זאת כבר בראשית שנת 2024), ואולם המצב פחות טוב ממה שצפינו בעת הנחת התקציב, ובנוסף, לאינפלציה העולמית ישנה השפעה על השוק הישראלי דרך היבוא. השפעה זו עלולה להתעצם נוכח היחלשות השקל.

חשוב לציין בהקשר הזה את הפרדוקס המתקיים בכלכלה בתקופת משבר אינפלציוני, ולפיו נתוני מקרו חיוביים כדוגמת צמיחה גבוהה ושוק תעסוקה עם אבטלה חיכוכית - שמלמדים על התאוששות ובעיקר על איתנות המשק ושרידותו בתקופת משבר, מהווים אינדיקטור שלילי בהקשרי אינפלציה ועלולים להביא להתמשכות סביבת הריבית הגבוהה על השפעותיה המצננות על המשק.

לקראת דו"ח ההפרשים שנגיש לוועדה בעזרת השם בראשית חודש נובמבר אנו מקווים שנוכל לייצר תחזיות מדויקות יותר בדבר הצפוי בשנת 2024 בהקשרי התקציב, וממילא נדע אם נדרש להשתמש במנגנוני התאמה הקבועים בחוק בכדי לעמוד במסגרות הפיסקליות.



שר האוצר

סיכומו של דבר, המשק הישראלי מגלה עמידות ויציבות יחסית בתקופת משבר עולמית, ונתוני המקרו של הכלכלה הישראלית טובים וחזקים. האיתנות הזו מתחדדת שבעתיים נוכח קמפיין שמנהלים בחודשים האחרונים גורמים חסרי אחריות שמנסים לפגוע בכלכלה באופן מכוון במסגרת מאבקם הפוליטי בממשלת הימין ובתיקונים החשובים שהיא מבקשת להעביר במערכת המשפט הישראלית. כוחות אדירים עם תקציבי עתק וגיבוי תקשורתי חסר תקדים שמוציאים דיבתה של ישראל רעה בעולם הכלכלי בשקרים בוטים ובהפחדות שווא ועושים הכל כדי ליצור בהלה וסנטימנט שלילי בכלכלה. עד כה נראה שהשפעתם על הכלכלה מזערית בלבד. השוק החופשי חכם יותר ממה שסברו מובילי הקמפיין שורפי האסמים, בוחן מספרים והשוואות בינלאומיות, ומבין שהכלכלה הישראלית חזקה, שהמדיניות הכלכלית שלנו נכונה, מקצועית, ובעיקר עקבית ומרוסנת (תקציב אחראי ומרוסן, הסכמי עבודה אחראיים ארוכי טווח בכלל הסקטורים במשק שמקנים יציבות וודאות לשנים רבות, השקעות עתק בתשתיות מעודדות צמיחה וקידום רפורמות להסרת חסמים, צמצום רגולציה ובירוקרטיה והמשך קידום מדיניות שוק חופשי גלובלי, לצד אחריות ורגישות חברתית ממוקדת ולא פופוליסטית).

אני מעריך ומקווה שהמגמות האלה ימשכו בעזרת השם ויאפשרו לנו להמשיך להצעיד את הכלכלה הישראלית לצמיחה ושגשוג ולעמוד באתגרים הרבים שניצבים בפנינו בכל המישורים. אני מבקש להודות לך ולחברי הוועדה על עבודתכם החשובה בוועדה, בחקיקה ובפיקוח, על שיתוף הפעולה הטוב בינינו, ועל הגיבוי.

בברכה,
בצלאל סמוטדיין
שר האוצר

מגמות כלכליות ופיסקליות – דיווח לוועדת הכספים של הכנסת

רקע

במאי 2023 נחקק תיקון מס' 13 לחוק יסוד: משק המדינה וכן חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (להלן ביחד – החוקים), אשר קובעים מנגנון התכנסות ייעודי לתקציב שנחקק בלוחות זמנים מוקדמים (להלן – מנגנון ההתאמות). מנגנון ההתאמות נועד לצורך שיפור כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות באשר לתחזיות הפיסקליות, אשר נגרמת כאשר גיבוש תקציב נעשה מוקדם מהרגיל. חוסר הודאות כאמור, היתה גבוהה במיוחד ביחס לשנת 2024 בשל התנודתיות במצב הכלכלי באשר לקצב ומידת ההאטה בצמיחה בארץ ובעולם.

על מנת להתגבר על הקושי בגיבוש הנחות ותחזיות בלו"ז המוקדם, מנגנון ההתאמות קובע כי יערכו תחזיות מעודכנות ביחס לשנת התקציב סמוך לתחילתה. המסקנות העולות לגבי חריגה פוטנציאלית מהמגבלות הפיסקליות לאור התחזיות העדכניות ידווחו לוועדת הכספים של הכנסת במסגרת דו"ח ייעודי (להלן – דו"ח ההפרשים) בין 15 באוקטובר לבין 1 בנובמבר בשנה הקודמת לשנת התקציב. ככל שדו"ח ההפרשים יצביע על קיום חריגות כאמור, תחויב הממשלה במניעתן באמצעות הפחתת הוצאות הממשלה או הגדלת הכנסות המדינה, לפי העניין, זאת על פי סדרת צעדים הקבועים במנגנון ההתאמות.

בשל ההשלכות הפוטנציאליות של דיווח על חריגות מהמגבלות הפיסקליות על היקף והרכב התקציב, נכללה בחוק הוראה בדבר דיווח מקדים לוועדת הכספים של הכנסת, שעניינו סקירת מגמות כלכליות ופיסקליות לקראת שנת התקציב. כך, הוועדה תוכל להכיר את הרקע הכלכלי ולהיות מעודכנת בדבר התפתחויות רלוונטיות מאז דיוני התקציב. נוסח חוק יסוד: משק המדינה קובע בסעיף 1א3(א)(3) כי "שר האוצר ידווח לוועדת הכספים של הכנסת, לא יאוחר משישים ימים לפני הגשת דוח הפרשים, על המגמות הכלכליות והפיסקליות הצפויות בשנת התקציב".

חשוב להדגיש, וכפי שצוין במהלך הדיונים על נוסח סעיף 1א3(א)(3), כי הדיווח יתמקד במגמות בלבד, ולא יכלול ערכון תחזיות, על מנת לאפשר לממשלה לערוך תחזיות עדכניות בסמוך לסוף שנת התקציב בכדי שיהיו מדויקות ככל הניתן. מכאן, שאין באמור להלן כדי להוות ערכון בדבר התחזיות הפיסקליות, אלא אינדיקציה לגבי תהליכים מקרו-כלכליים ופיסקליים אשר עלולים להשפיע על התמונה הפיסקלית בשנת 2024, כפי שהם נשקפים מהנתונים הידועים כיום.

המסמך יכלול סקירה של הנתונים העדכניים הנוגעים לאינדיקטורים הכלכליים והפיסקליים המרכזיים, אל מול התחזיות או הנחות העבודה ששימשו את משרד האוצר בעת הנחת התקציב על שולחן הכנסת, וכן מול התחזיות שעודכנו במאי 2023. כמו כן, המסמך יתייחס למגמות במדינות ייחוס בעולם ובסיומו יסקור את ההשלכות האפשריות של הפערים המסתמנים על תקציב המדינה לשנת 2024.

לוח 1: עיקרי הנתונים המקרו כלכליים העדכניים אל מול ההנחות המרכזיות בעבר

| האינדיקטור | הנחות מרכזיות בעת הנחת התקציב על שולחן הכנסת | הנחות מרכזיות בעדכון בעת אישור התקציב במאי 2023 | נתון מרכזי עדכני |
|---------------------|--|--|--|
| צמיחת התמ"ג | 3.0% בשנת 2023 3.1% בשנת 2024 | 2.7% בשנת 2023 3.1% בשנת 2024 | רבעון 1 2023: 2.9% רבעון 2 2023: 3.0% (נתון ראשוני, צפוי להתעדכן) |
| אינפלציה | 3.9% בממוצע שנת 2023 2.8% בממוצע שנת 2024 | 4.2% בממוצע שנת 2023 3.0% בממוצע שנת 2024 | תחזית עדכנית של אגף הכלכלן הראשי, נכון לחודש אוגוסט 2023: לגבי 2023: 4.3% אינפלציה שנתית ממוצעת, בסוף השנה. לגבי 2024: 2.8% אינפלציה שנתית ממוצעת, בסוף השנה. |
| הכנסות המדינה | 468.9 מיליארד ש"ח בשנת 2023 498.1 מיליארד ש"ח בשנת 2024 | 462.6 מיליארד ש"ח בשנת 2023 485.5 מיליארד ש"ח בשנת 2024 | 253.5 מיליארד ש"ח חודשים ינואר-יולי 2023 |
| סך הוצאות הממשלה | 7.8% גידול בהוצאות המשרדים לפי תכנון | ללא שינוי | 9.3% גידול בהוצאות המשרדים בחודשים ינואר-יולי |
| גרעון | תחזית הגרעון בשנת 2023: 0.9% תחזית הגרעון בשנת 2024: 0.8% | תחזית הגרעון בשנת 2023: 1.3% תחזית הגרעון בשנת 2024: 1.4% | גרעון 12 חודשים אחורה נכון לחודש יולי - 1.0% |
| שער חליפין שקל-דולר | 3.45 | 3.6 | 3.81 |
| שיעור אבטלה | 4.5% ל-2023, 5.0% ל-2024 | ללא שינוי | 3.4% ביולי |

צמיחה

שנת 2022 התאפיינה בהמשך התאוששות המשק לאחר משבר הקורונה עם צמיחה בשיעור של 6.5%, שיעור גבוה משמעותית מהתוצר הפוטנציאלי, זאת בהמשך למגמת הצמיחה הגבוהה מהשנה הקודמת. בשנת 2021 נרשמה צמיחה בשיעור של 9.3%, נתון ששיקף חזרה לפעילות כלכלית כמעט מלאה, לאחר צמיחה שלילית בשנת 2020.

משרד האוצר חזה בחודש מאי 2023 כי בשנת 2023 הצמיחה תתמתן באופן משמעותי ותעמוד על 2.7% ובשנת 2024 היא תעמוד על 3.1%. גופים כלכליים אחרים חזו תוואי צמיחה דומה (ראו לוח 2).

לוח 2: תחזית הצמיחה של הגופים המובילים

| 2024 | 2023 | |
|------|------|-------------------|
| 3.1% | 2.7% | משרד האוצר (מאי)* |
| 3.0% | 3.0% | בנק ישראל (יולי) |
| 3.3% | 2.5% | IMF (מאי) |
| 3.3% | 2.9% | OECD (יוני) |

* תחזית משרד האוצר טרם לוקחת בחשבון פרסומי החשבונות הלאומיים של הלמ"ס לשני הרבעונים הראשונים של השנה.

באופן דומה לתחזיות, מתחילת 2023 חלה התמתנות בקצב הצמיחה בהשוואה לשנים הקודמות, עם שיעור צמיחה ברבעון הראשון של 2.9% (רבעון מול רבעון קודם בשיעור שנתי) ו-3.0% ברבעון השני, וזאת על רקע מדיניות מוניטרית מצמצמת.

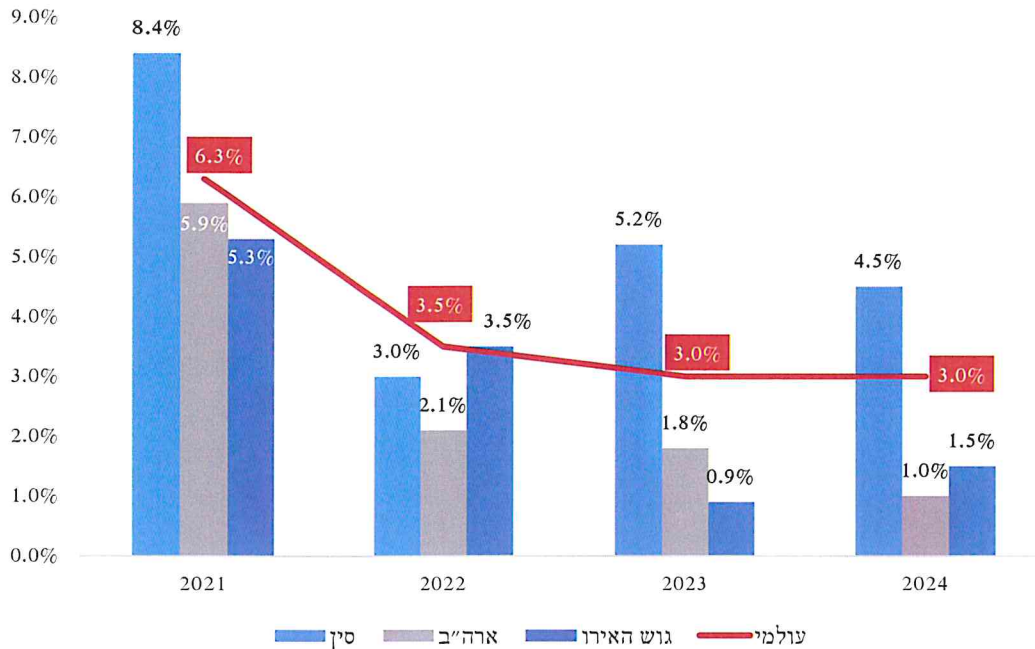
שני סקטורים משמעותיים שבהם קיימים סיכונים להאטה בצמיחה מעבר לתוואי שהונח בתחזית התקציב, הינם סקטור ההייטק וענף הנדל"ן. בסקטור ההייטק ניכרת ירידה משמעותית בהשקעות במחצית הראשונה של 2023 (גם בהשוואה בינלאומית), ובענף הנדל"ן ניכרת ירידה משמעותית בעסקאות הרכישה של דירות. המשך מגמות הצמיחה יהיה תלוי בהתפתחויות בסביבה הכלכלית המקומית והגלובלית, לרבות כתוצאה מהיבטים גיאופוליטיים והמחלוקת סביב סוגיית החקיקה הנוגעת למערכת המשפט. תחזית הצמיחה תעודכן במידת הצורך בהתבסס על התפתחויות אלו לקראת חודש נובמבר, וזאת בהתאם לקבוע בסעיף 1א3(א)(2) לחוק יסוד: משק המדינה.

הצמיחה העולמית בשנת 2022 עמדה על כ-3.5%, על פי קרן המטבע הבינלאומית, בהובלת המדינות המתפתחות. שנת 2023 מאופיינת באווירת אופטימיות זהירה, וזאת לאחר שירדו באופן משמעותי השיבושים בשרשראות האספקה וקצבי האינפלציה מתמתנים כתגובה לעליות הריבית (ראה לוח 2).

נתוני הצמיחה בשני הרבעונים הראשונים של שנת 2023 בארה"ב ובגוש האירו הפתיעו לטובה וגרמו להעלאת תחזית הצמיחה שלהם על ידי קרן המטבע העולמית (תחזית יולי) ל-1.8% ו-0.9% לשנת 2023 בהתאמה. יחד עם זאת, יש לציין כי מדובר בשיעורי צמיחה נמוכים בהשוואה לשנים קודמות, והסיכונים להאטה כלכלית משמעותית בחודשים הבאים ובשנה הבאה עדיין גבוהים.

בהתאם לכך קרן המטבע העולמית העלתה את תחזית הצמיחה העולמית ביולי 2023 ב-0.2% ביחס לפרסום באפריל והיא עומדת על 3%. תחזית הצמיחה ב-2024 לא השתנתה ונותרה אף היא על 3%. במקביל, הכלכלה הסינית חווה האטה משמעותית במצב הכלכלי שמתבטאת בהרעה בשוק הנדל"ן ועליה בשיעור האבטלה בקרב הצעירים והרעה במאזן הסחר, מה שעלול להשפיע לשלילה על תחזית הצמיחה הגלובלית. תרשים 1 מציג את התחזיות העדכניות לכלכלות הגדולות בעולם.

תרשים 1: תחזיות הצמיחה בעולם לשנים 2021-2024
(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF WEO July 2023

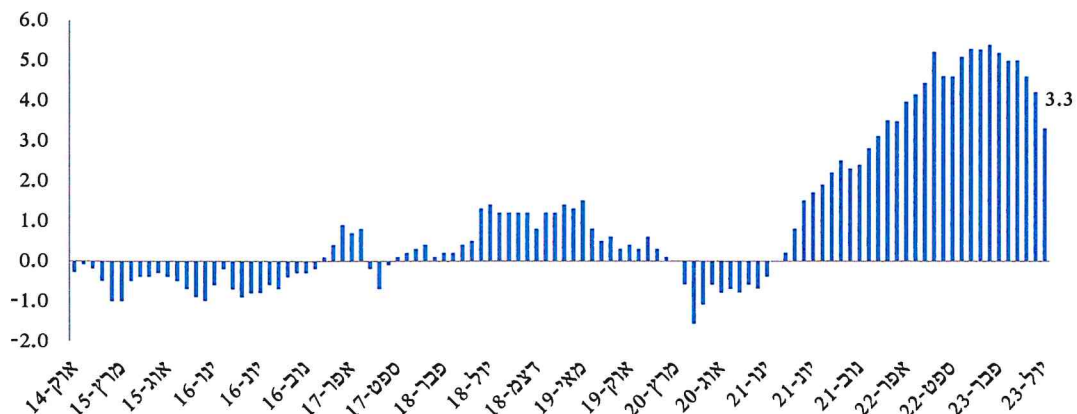
שוקי ההון

מתחילת 2023 שוקי ההון בעולם התאוששו ונצפו עליות חדות במדדים המובילים. נכון לכתיבת שורות אלו, מדד הנאסד"ק עלה ב-33.6% מתחילת השנה ואילו מדד ה-S&P 500 עלה ב-17.4% מתחילת השנה. בשוקי ההון המקומיים, מדדי הבורסה עלו בשיעורים מתונים משמעותית: ת"א 35 ומדד ת"א 125 עלו בכ-3% בלבד מתחילת השנה.

אינפלציה

האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד כבר בתחילת שנת 2022 והגיעה לרמה של 5.3% בסוף שנת 2022 (דצמבר 2022 מול דצמבר 2021). מתחילת 2023 חלה התמתנות בעליית המחירים, ושיעור האינפלציה ל-12 החודשים האחרונים נכון לחודש יולי עומד על 3.3%.

תרשים 2: השינוי במדד המחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים



ערב התקציב, הונח כי האינפלציה תעמוד על כ-3.9% בממוצע בשנת 2023 ועל כ-2.8% בשנת 2024, והיא עודכנה כלפי מעלה ל-4.2% ו-3.0%, בממוצע, בשנים 2023-2024 בהתאמה, בעדכון שהוצג לכנסת במאי 2023. התחזית העדכנית של אגף הכלכלן הראשי לאינפלציה בשנת 2023, נכון לכתיבת שורות אלה, עודכנה כלפי מעלה ל-4.3% בממוצע (אינפלציה של 3.4% ב-12 החודשים דצמבר 2023 מול דצמבר 2022). שיעור האינפלציה להערכת אגף הכלכלן הראשי צפוי להתכנס לטווח היעד במהלך הרבעון הראשון של 2024. התחזית העדכנית ביותר לגבי 2024 הינה 2.8% אינפלציה שנתית ממוצעת, 2.6% בסוף השנה.

עליות המחירים לצד המצב היציב בשוק העבודה הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. מאז אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה על 0.1% ב-4.65 נקודות האחוז ב-10 פעימות, לרמה של 4.75%, נכון למועד כתיבת שורות אלו.

כאמור, ברוב מדינות העולם נרשמו ב-2022 קצבי אינפלציה גבוהים שגררו עליות ריבית תלולות. שנת 2023 מאופיינת באווירת אופטימיות זהירה, וזאת לאחר וירדו באופן משמעותי השיבוישים בשרשראות האספקה וקצבי האינפלציה מתמתנים כתגובה לעליות הריבית (ראה לוח 3).

לוח 3: אינפלציה וריביות עולמיות במדינות נבחרות

| ריבית | הודעת ריבית אחרונה | שיעור אינפלציה אחרון | שיעור האינפלציה בשיא | |
|------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------|
| 5.25%-5.5% | 26.07.23 (+0.25) | 3.2% | 9.1% | ארה"ב |
| 5.25% | 02.08.23 (+0.25) | 6.8% | 11.1% | בריטניה |
| 4.75% | 10.07.23 (0.0) | 3.3% | 5.4% | ישראל |
| 4.0% | 02.07.23 (+0.25) | 5.3% | 10.6% | גוש האירו |
| 3.5% | (0.0) 24.08.23 | 2.3% | 6.3% | דרום קוריאה |

התחזיות של גופי מחקר בינלאומיים צופות כי הבנקים המרכזיים יצליחו להוריד את האינפלציה ושכסוף שנת 2024 קצבי האינפלציה יחזרו לתחומי היעד.

שוק העבודה

במהלך 2023 שיעורי התעסוקה וההשתתפות בשוק העבודה שמרו על יציבות, ברמות הגבוהות במעט ביחס לשנים שקדמו למגפת הקורונה. שיעורי האבטלה שנרשמו במהלך תקופה היו נמוכים מאלה שנחזו בעת הכנת התקציב – ושיעור האבטלה בחודש יולי 2023 עמד על 3.4% לעומת 4.5% שנחזה. במקביל לעליות בשיעור האינפלציה נרשמה עלייה בשכר הנומינאלי הממוצע במשק. עם זאת, עליות אלה בשכר

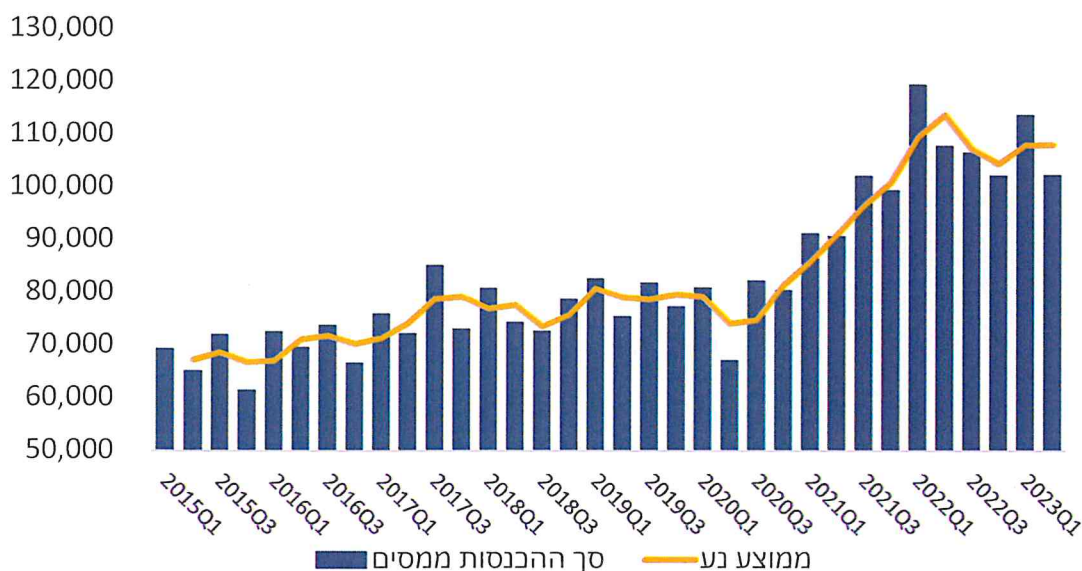
הנומינאלי לא הובילו לעליות שכר ריאליות מעבר למגמה ארוכת הטווח באופן שמפיג במידת מה את החששות מהיווצרות תהליך היוון חוזר בין השכר ושיעור האינפלציה.

נתוני שוק העבודה במרבית המדינות המפותחות מצביעים גם הם על שיעורי תעסוקה יציבים ואבטלה נמוכה, כאשר במדינות ה-OECD שיעור האבטלה הממוצע עמד ברבעון הראשון של 2023 על 4.8%, המשקף ירידה בהשוואה לשנים הקודמות.

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

בתחזית שנערכה בחודש מאי 2023 בוצע עדכון כלפי מטה של תחזית ההכנסות לאור הרעה בתמונת המצב הכלכלית הגלובלית והמקומית באותה עת, והגברת אי-הודאות. במסגרת זו, עודכנה תחזית ההכנסות לשנת 2023 ל-462.6 מיליארד ש"ח, שינוי של כ-6.3 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית בעת הנחת התקציב על שולחן הממשלה. כמו כן, עודכנה תחזית ההכנסות לשנת 2024 ל-485.5 מיליארד ש"ח, שינוי של כ-12.6 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית בעת הנחת התקציב על שולחן הממשלה. תחזיות אלה הניחו ירידה ריאלית של 10.6% בהכנסות המדינה ממסים בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2022, שאת עיקרה ניתן לייחס להכנסות גבוהות במיוחד במחצית הראשונה של 2022, שלא היו צפויות לחזור על עצמן השנה.

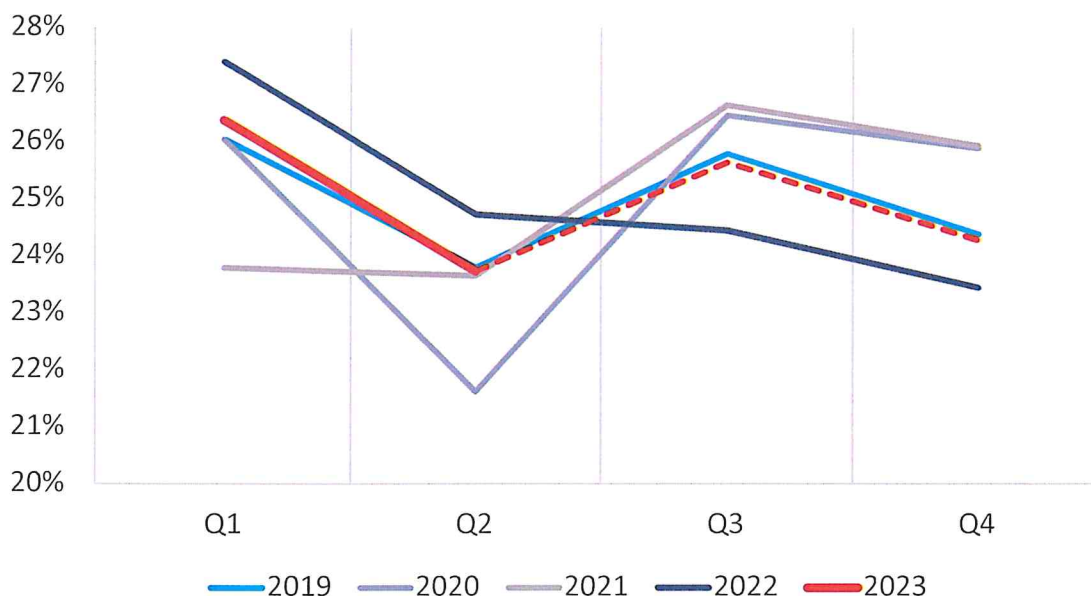
תרשים 3: הכנסות רבעוניות ממסים (מיליוני ש"ח)



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני חשכ"ל

ההכנסות ממסים מתחילת שנת 2023 ועד לסוף חודש יולי 2023 הסתכמו ב-253 מיליארד ש"ח. בתוך נתוני המסים, בולטות הירידה המשמעותית בגביית מס נדל"ן, בגביית מע"מ ומיסי חברות גם אל מול שנת 2021. ניתוח דינמיקת ההכנסות ממסים ברבעון הראשון וברבעון השני של 2023 מצביעה על כך כי קצב גביית ההכנסות בפועל תואם את קצב הפריסה הממוצע של התחזית בשנים האחרונות (ראו תרשים 4). יחד עם זאת, בשלב זה קיימת אי ודאות לגבי התפתחות דינמיקת הגבייה בחודשים הבאים, כאשר להערכתנו מרבית הסיכונים בעת הזו מוטים כלפי מטה. באם הכנסות המדינה ממסים במחצית השנייה יהיה נמוכות מהצפוי, יהיו לכך השלכות על הכנסות המדינה ממסים בשנת התקציב הבאה.

תרשים 4: פריסה רבעונית של ההכנסות ממסים כאחוז מכל השנה (מיליוני ש"ח)



סך ההכנסות האחרות (שאינן מסים) בחודשים ינואר-יולי 2023 הסתכמו בכ-16.1 מיליארד ש"ח שהם כ-51.3% מהתחזית. בממוצע ב-5 השנים האחרונות (ללא 2020, אשר הושפעה מהתפרצות מגפת הקורונה) התקבלו באותו פרק זמן כ-50.7% מסך ההכנסות האחרות השנתיות. הפער בהכנסות מהביטוח הלאומי נובע מעלייה בלתי צפויה בהוצאות המוסד לביטוח לאומי. הפער ביתר ההכנסות האחרות נובע בעיקר מתחזיות נמוכות ביחס לגובה הריבית במשק. כמו כן בסעיף יתר ההכנסות האחרות לא התקבלו עדיין דיבידנדים מחברות ממשלתיות כאשר הצפי עומד על סך כ-1.3 מיליארד ש"ח על סמך מחויבות שהתקבלה ב-2022.

תחזית הכנסות המדינה לשנים 2023-2024 תבחן לקראת חודש נובמבר בהתבסס על נתוני מקרו והכנסות עדכניים ותעודכן בהתאם במידת הצורך. העדכון ישוקף לכנסת במסגרת דו"ח ההפרשים בהתאם לקבוע בסעיף 1א3(א)(2) לחוק יסוד: משק המדינה.

הוצאות

לעניין המגמות הפיסקליות הנוגעות לשינוי היקף ההוצאות הצפויות בשנת 2024 לעומת התחזיות עליהן התבססה הצעת חוק התקציב לשנה זו, ניתן להצביע על מספר הנחות שייתכן כי יש לעדכן לאור ההתפתחויות הכלכליות והפיננסיות מאז גיבוש חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. עדכון ההנחות הללו בהתאם למגמות הניכרות מהחודשים האחרונים ישפיעו במישרין על היקף ההוצאה החוזי. סך הגידול בביצוע משרדי הממשלה, אשר מתוכנן לעמוד על 7.8% לפי התקציב, עומד עבור החודשים ינואר עד יולי על סך 9.3%.

גרעון

בעת הנחת התקציב על שולחן הכנסת עמדה תחזית הגרעון לשנים 2023 ו-2024 על 0.9% ו-0.8% בהתאמה, רמה מתוכננת הנמוכה משמעותית מתכנון הגרעון בשנים קודמות. לאור עדכון תחזית

ההכנסות בחודש מאי 2023 עודכן הגרעון החזוי כלפי מעלה לשיעור של 1.3% בשנת 2023 ו-1.4% בשנת 2024. קצב שינוי הגרעון עלול להצביע על עליית הסיכון במדד זה ביחס לציפיות.

השלכות השינויים במגמות המקרו-כלכליות

מכיוון שבאופן כללי תמ"ג מהווה קירוב לבסיס המס, הרי שניתן היה לכאורה לצפות שגידול (או ירידה) משמעותיים בו יביאו לגידול (או ירידה) בגביית ההכנסות. יחד עם זאת, יש לסייג קביעה זו, ובמיוחד בתקופה זו. הגזירה משינוי בצמיחת התמ"ג לשינוי בגביית מסים מושפעת מאד מדינמיקת השינוי של תת-הרכיבים של התמ"ג (צריכה פרטית, צריכה ממשלתית, יצוא, יבוא, השקעות) ולכן לא ניתן להתבסס רק על נתון הצמיחה המצרפי. כמו כן, גביית המסים בישראל בשנים האחרונות הושפעה מאד משינויים במחירי נכסים שמומשו, ובפרט בנדל"ן ובחברות הייטק, אשר ערכן אינו משוקף באופן ישיר בנתוני התמ"ג. סיבות אלה יכולות להוביל, בסבירות גבוהה, לדפוסי שינוי אחרים בין הצמיחה לגביית המסים.

על אף מגמת התמתנות האינפלציה ב-2023, אשר בולטת הן בעולם והן בישראל, הנתונים עד כה מצביעים על עלייה בתחזית האינפלציה ל-2023, קרי - התמתנות האינפלציה הינה איטית מהמשוער בעת גיבוש התקציב. כך, בעוד שבעת גיבוש התקציב עמדה תחזית האינפלציה לשנת 2023 על 3.9% בממוצע שנתי ועל 2.8% בסוף שנה, הרי שבעקבות נתוני החציון הראשון לשנת 2023 עלתה התחזית בכ-0.4% ובכ-0.6% בממוצע ובסוף שנה בהתאמה. האינפלציה משפיעה על ההוצאה הממשלתית הן בכך שהיא מבטאת עליית מחירים של מוצרים ושירותים במשק, והן בשורה של ערוצים ישירים ומידיים, בהם קיימת הצמדה למדד המחירים לצרכן. דוגמאות בולטות לכך כוללות את עדכוני גובה הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח הלאומי, את גובה הגמלאות המשולמות לזכאים לפנסיה תקציבית, לרבות בגופי הביטחון למיניהם, את חישוב קידום סל הבריאות, את גובה תשלומי הריבית על החוב הצמוד ואת ההעברות לקרנות הפנסיה.

תולדה נוספת של האינפלציה הגבוהה מהתחזיות היא הקשחה של המדיניות המוניטרית, אשר באה לידי ביטוי בשינוי ציפיות השווקים הפיננסיים בארץ ובעולם. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2023, ובייחוד נוכח קשיי הבנקים האזוריים בארה"ב וקרסת בנק SVB, השווקים העריכו כי סבב העלאות הריבית קרוב למיצוי וייתכן כי הבנק הפדרלי בארה"ב, ובעקבותיו יתר הבנקים המרכזיים במדינות המפותחות יחל בהפחתות שיעור הריבית. אולם מאז, הערכות הקונצנזוס לגבי גובה ריבית השיא (הריבית הטרימינלית) עודכנו בהדרגה כלפי מעלה, והערכות הקונצנזוס לגבי מועד תחילת הפחתת הריבית נדחה בהדרגה. כתוצאה מכך, סביבת הריבית עלתה ביחס לחזוי וכפועל, באופן שיביא לעלייה מעבר לצפי בהיקף תשלומי הריבית.

סוגיה דומה ומשיקה נוגעת לשערי החליפין של השקל מול המטבעות הזרים המובילים. בשנים האחרונות ניכרת מגמת ייסוף משמעותית וארוכת טווח של השקל אל מול הדולר והיורו, אשר נתמכת במאזן סחר חיובי בולט בזכות יצוא שירותי טכנולוגיה עילית. אולם, ברבעון הראשון בשנת 2023 חל פיצוח חד תוך עלייה ניכרת בתנודתיות שערי החליפין, משלל סיבות כפי שנבחנו בין היתר על ידי בנק ישראל, ובהן הגברת החשיפה של משקיעים מוסדיים למט"ח וחוסר הוודאות בזירה הפוליטית והכלכלית סביב החקיקה הנוגעת למערכת המשפט. על רקע מגמת הטווח הארוך ולאור התנועות החדות בשערי החליפין ברבעון הראשון, הונח כי שערי החליפין ישובו למסלולם. ניתוח ההתפתחויות בשוק מטבע החוץ מאז

גיבוש התקציב מצביע על התמשכות הפיחות ועל הצורך לעדכן כלפי מעלה את תחזיות ההוצאה על הוצאות הכרוכות בתשלום במט"ח, תשלומי ריבית על חוב נקוב מט"ח, דמי חברות בארגונים ובתכניות בינלאומיות כגון תכנית הורייזן האירופאית וכן הוצאות ביטחוניות מסוימות.

מן האמור עולה כי מגמות המקרו בכללותן מצביעות על עמידות המשק הישראלי. לצד זאת, מספר התפתחויות כלכליות, גלובליות ומקומיות אשר חלו מעת אישור התקציב משפיעות לרעה על התנאים הפיסקאליים בהם פועלת הממשלה וייתכן כי מגמה זו, לצד סיכונים נוספים, ימשיכו להשפיע על הסביבה הפיסקאלית גם במהלך שנת 2024.