

ניתוח שיעור הגירעון בשנת 2018 והצפי לשנת 2019

כתיבה: חדוה קפלינסקי, כלכלנית | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי
תאריך: כ' סיון תשע"ט, 23 ביוני 2019

פיקוח תקציבי

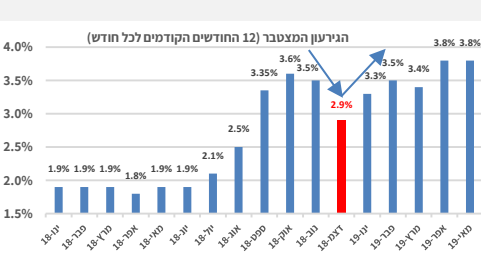
1.....	תמצית
2.....	1. מבוא: הגירעון התקציבי
3.....	2. שינויים בהכנסות המדינה ובגירעון
3.....	2.1 תחזית ההכנסות בהשוואה להכנסות בפועל בשנת 2018
4.....	2.2 שינוי בתחזית ההכנסות לשנת 2019
5.....	2.3 התפתחות הגירעון
6.....	2.4 השלכות העלייה בגירעון על המשק
10.....	2.5 תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2020 עד 2022
11.....	2.5.1 הנומרטור לשנים 2020-2022
12.....	2.5.2 צעדי התאמה מתוכננים
9.....	2.6 שינויים בשיעורי המס
12.....	3. שינוי במשתנים מקרו כלכליים
12.....	3.1 שינויים במרכיבי התוצר
16.....	3.2 שוק התעסוקה
20.....	3.3 המדד המשולב
21.....	3.3 תחזיות צמיחה לשנים 2018 ו-2019

תמצית

מסמך זה מוגש לחברי הכנסת לקראת דיון במליאה ב-24 ביוני 2019, ובו סקירה של הגירעון התקציבי בשנת 2018 והצפי לשנים הבאות. המסמך עוקב אחר השינויים בגירעון ובהכנסות המדינה, וסוקר את צעדי ההתכנסות הנדרשים בשנים הקרובות לעמידה ביעד הגירעון לפי **חוק הפחתת הגירעון והגבלת הוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992** (להלן החוק). כמו כן, המסמך עוקב אחר השינויים בתוצר ובמרכיביו, השינויים בתחזיות הצמיחה, וכן השינויים והמגמות בשוק העבודה לפי מגזרי תעסוקה ורמות שכר.

- בשנת 2018 שיעור הצמיחה של התוצר עמד על 3.3%, שיעור נמוך בהשוואה לשנים 2016 ו-2017 בהן הצמיחה עמדה על 3.7% במוצע.

- גירעון תקציבי הוא ההפרש בין סך הוצאות הממשלה במסגרת התקציב לבין סך הכנסותיה. בשנת 2018, הכנסות המדינה היו קרובות לתחזית והגירעון עמד על 2.9% מהתוצר, בהתאם ליעד הגירעון. אולם, שיעור הגירעון



המצטבר מהתוצר חרג מיעד הגירעון החל מספטמבר 2018. בחודש דצמבר 2018 נרשם כאמור גירעון שנתי של 2.9%, ומינואר 2019 חלה שוב חריגה מיעד הגירעון עד לרמה של 3.8% במאי 2019.

- בתקציב 2019 יעד הגירעון עומד על 2.9%, או כ-40.2 מיליארד ש"ח, בהתבסס על שיעור גידול של 3.5% בתוצר.

- משרד האוצר, וגופים נוספים לרבות בנק ישראל, ה-OECD וקרן

המטבע הבינלאומית, עדכנו את תחזיות הצמיחה בתוצר לשנת 2019 כלפי מטה. כתוצאה מכך, תחזית הכנסות המדינה ממיסים לשנת 2019 עודכנה כלפי מטה, מרמה של 356.7 מיליארד ש"ח בתחזית התקציב, לרמה של 350.2 מיליארד ש"ח. לפי תחזית משרד האוצר מינואר 2019, **ללא יישום צעדי התכנסות צפוי הגירעון לעמוד על 3.6% מהתוצר (כ-50 מיליארד ש"ח) לעומת יעד של 2.9% מהתוצר (כ-40 מיליארד ש"ח).**

- קביעת יעד גירעון של 2.9% מהתוצר בשנים 2018 ו-2019, בתקופה של גאות כלכלית, והחריגה ממנו בחודשים האחרונים עשויות להשפיע על המשק. השפעה אפשרית עיקרית הינה **צמצום היכולת לנקוט במדיניות פיסקלית מרחיבה בעת מיתון אפשרי**. בשנת 2007, ערב המשבר הכלכלי העולמי, עמד הגירעון על רמה נמוכה יחסית, ואפשר מדיניות פיסקלית מרחיבה. כיום, לעומת זאת, שיעור הגירעון גבוה יחסית ועשוי להקשות על יישום מדיניות פיסקלית מרחיבה, אם יידרש בעקבות האטה או משבר כלכלי שיתפתחו בעתיד.

- הממשלה החדשה תידרש לנקוט בצעדי התכנסות, לרבות הפחתת הוצאות והעלאת הכנסות במטרה לעמוד ביעד הגירעון של 2.9% לשנת **2019** וביעד גירעון של 2.5% לשנת **2020** (ראו בלוח). ייתכן כי עקב קביעת בחירות

נתון	2020	2021	2022
יעד הגירעון לפי החוק	2.5%	2.25%	2.0%
גירעון צפוי ללא צעדי התכנסות	4.0%	4.0%	3.8%
צעדי התכנסות (במיליארד ש"ח)	2.85	2.7	2.7
גירעון לאחר צעדי התכנסות	3.8%	3.8%	3.7%

נוספות ב-17 בספטמבר 2019, ממשלת המעבר תהיה מוגבלת מבחינת היכולת לנקוט בריסון פיסקלי ובעמידה ביעד גירעון של 2.9% מהתוצר, **והאתגר המרכזי יהיה בעמידה ביעד הגירעון בשנת 2020.**

- ביוני 2019 פרסם משרד האוצר תוכנית תקציב רב-שנתית לשנים 2020-2022 (נומרטור), כמפורט בלוח. לפי התוכנית, הגירעון הצפוי בשנת 2020 הוא 4%, ללא יישום צעדי התכנסות. צעדי ההתכנסות המוצעים צפויים להביא לירידה בגירעון לרמה של 3.8% מהתוצר.

1. מבוא: הגירעון התקציבי¹

הגירעון התקציבי הוא ההפרש בין סך הוצאות הממשלה במסגרת התקציב לבין סך הכנסותיה. הגירעון נמדד על-פי רוב באחוזים מהתוצר המקומי הגולמי (להלן התוצר). הגירעון ממומן על-ידי הנפקות אגרות-חוב והגדלת החוב הציבורי או על-ידי מכירת נכסי ציבור.

בישראל קיימים שני כללים פיסקליים המעוגנים **בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992**. כללים אלו נקבעו כדי לשלוט בגירעון התקציבי ובהוצאה התקציבית כחלק מניהול המדיניות הפיסקלית של הממשלה ליציבות פיסקלית בטווח הקצר והארוך:

כלל תקרת ההוצאה: מגביל את הגידול בהוצאה התקציבית השנתית בשנת תקציב מסוימת ביחס לשנת התקציב שקדמה לה. התקציב המשמש בסיס לחישוב הגידול המותר במגבלת ההוצאה הוא התקציב נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה), לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן (ללא חובות למוסד לביטוח לאומי).

כלל הגירעון התקציבי: קובע יעד מרבי לשיעור הגירעון התקציבי מהתוצר. במצב בו הגירעון הצפוי גבוה מיעד הגירעון על הממשלה להגדיל את הכנסותיה (באמצעות העלאת מיסים) או לקצץ בהוצאותיה (וייתכן אף שילוב בין הפעולות) כדי לעמוד ביעד. ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון מבוססת על ההוצאה לחישוב כלל תקרת ההוצאה בניכוי הוצאות אשראי נטו ובתוספת הוצאות חד-פעמיות.

בשנת 2018 התוצר עמד על כ-1.33 טריליון ש"ח, ועל-כן חריגה של עשירית האחוז מהיעד שקולה לעלייה של כ-1.33 מיליארד ש"ח בגירעון.²

כאמור, הגירעון התקציבי מושפע הן מצד ההכנסות והן מצד ההוצאות, מסמך זה עוסק בעיקר בצד ההכנסות: שינויים ועדכונים בתחזיות הצמיחה ובגורמים המשפיעים על הכנסות המדינה ומתמקד פחות בצד ההוצאה אשר הינו בעל מרכיב ודאות גבוה יחסית.

הכנסות המדינה מושפעות ממספר גורמים, ביניהם: השינוי בתוצר, השינוי בצריכה הפרטית, השינויים בשוק התעסוקה ומחזור העסקים בו מצוי המשק. שינוי בכל אחד מהגורמים הללו עשוי להביא לעלייה או לירידה בהכנסות ובכך להשפיע על הגירעון.

¹ במסמך זה נעשה שימוש במונחים כלכליים/תקציביים, חלקם מבוארים במסמך. להרחבה ראו: איתמר מילרד, [מונחון מקרו-כלכלי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2013; אליעזר שוורץ, [מונחון לביאור מושגי התקציב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2018.

² הלמ"ס, [הוצאה על התוצר המקומי הגולמי ושימוש במקורות, במחירי שוק](#), אומדן ראשון לרבעון ראשון של שנת 2019, לוח 2, 16 במאי, 2019.

תחזית הכנסות המדינה נערכת על-ידי משרד האוצר בעת בניית הצעת התקציב השנתית ומעודכנת מעת לעת בהתאם להתפתחויות הכלכליות. התחזית מבוססת בין היתר על אומדנים אקונומטריים המבוססים על מודלים לחיזוי מדד המחירים לצרכן, התוצר, שוק העבודה ועוד.

2. שינויים בהכנסות המדינה ובגירעון

2.1. תחזית ההכנסות בהשוואה להכנסות בפועל בשנת 2018

בעת הגשת הצעת התקציב לשנת 2018 עמדה תחזית הכנסות המדינה ממיסים ואגרות על כ-307.2 מיליארד ש"ח והתבססה על שיעור צמיחה של 3.5%. יעד הגירעון התקציבי היה 2.9% מהתוצר. טבלה 1 להלן מפרטת את אומדן הכנסות המדינה ממיסים, אגרות והכנסות אחרות בעת קביעת התקציב ואומדן הביצוע בשנת 2018.

טבלה 1 – הכנסות המדינה בשנת 2018, תחזית לעומת ביצוע (מיליארדי ש"ח)³

סוג המס	תקציב מקורי	הכנסות בפועל	פער
מסי הכנסה ורכוש	157.8	162.0	4.2
מכס ומע"מ ללא יבוא	141.9	137.7	-4.2
אגרות	7.5	6.6	-0.9
הכנסות אחרות	30.6	32.3	1.7
סך הכול	337.9	338.6	0.7

מהנתונים עולה כי בעת קביעת התקציב, סך ההכנסות החזויות ממיסים, אגרות והכנסות אחרות לשנת 2018 עמד על **337.9 מיליארד ש"ח**, הביצוע בפועל עמד על **338.6 מיליארד ש"ח** וההפרש מהתקציב המקורי עמד על **0.7 מיליארד ש"ח**.

לפי ניתוח של בנק ישראל,⁴ גביית המיסים בשנת 2018 הייתה נמוכה במעט יחסית לתחזית התקציב, בין היתר בגין גידול בהחזרי מס הכנסה (בשיעור חד של 28%). הגידול בהחזרי המס נבע מכך שבשנת 2017 הייתה עלייה חריגה בגביית המס (השנה שבגינה בוצעו החזרי המס) ורשות המיסים משלמת על המקדמות העודפות ריבית גבוהה יחסית - 4% - והצמדה למדד המחירים לצרכן (הריבית אינה ממוסה, בניגוד להכנסות מריבית על פיקדונות), לפיכך נוצר תמריץ לתשלום מקדמות וקבלת החזרים בריבית גבוהה. סך הכנסות המדינה תאם לבסוף את התחזית, בעיקר בשל העובדה שעודפי הביטוח הלאומי עלו על התחזית ואיזנו את הירידה הקלה בהכנסות ממיסים.

³ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים לחודש דצמבר 2018](#), ינואר 2019.

⁴ בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו, עמוד 140, מרס 2019.

2.2. שינוי בתחזית ההכנסות לשנת 2019

טבלה 2 להלן מציגה את תחזית ההכנסות לשנת 2019 בעת קביעת התקציב ואת העדכון שנעשה בינואר 2019.

טבלה 2 - תחזית ההכנסות המדינה לשנת 2019 (מיליארדי ש"ח)⁵

סוג ההכנסה	2019 תקציב	2019 עדכון	פער
מיסים ישירים	171.9	168.4	-3.5
מיסים עקיפים	144.6	142.9	-1.7
אגרות	6.7	7.1	0.4
סך הכנסות ממיסים ואגרות	323.1	318.4	-4.7
הכנסות אחרות	33.6	31.8	-1.8
סך ההכנסות	356.7	350.2	-6.5

מהתחזית המעודכנת עולה כי סך ההכנסות הצפויות לשנת 2019 הוא 350.2 מיליארד ש"ח - ירידה של 6.5 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית בעת אישור התקציב. השינוי נובע מעדכון של 4.7 מיליארד ש"ח כלפי מטה, בסך ההכנסות ממיסים (לאחר העדכון עומד על 318.4 מיליארד ש"ח), בהם עדכון של 3.5 מיליארד ש"ח כלפי מטה בסך הכנסות ממיסים ישירים (לאחר העדכון עומד על 168.4 מיליארד ש"ח). העדכון נעשה בשל הערכה להרעה מסוימת בשוק העבודה, בדגש על הירידה בקצב הגידול במספר המשרות החדשות, וכן בשל הירידות שהיו בשוקי ההון בסוף 2018 וההיחלשות בגביית המיסים לעומת הצפי במהלך 2018. תחזית ההכנסות ממיסים עקיפים עודכנה כלפי מטה ב-1.7 מיליארד ש"ח ועומדת על 142.9 מיליארד ש"ח, בעיקר לאור ביטול צעדים בתקציב 2019 שנועדו להעלות את ההכנסות הללו ובנוסף בשל הירידה החזויה בקצב הגידול בצריכה הפרטית.

בעת אישור התקציב במרס 2018, הגירעון השנתי המתוכנן בתקציב 2019 עמד על 40.2 מיליארד ש"ח שהם 2.9% מהתוצר. לפי התחזית המעודכנת של משרד האוצר מינואר 2019, ללא צעדי התכנסות, יעמוד הגירעון בשנת 2019 על 3.6% מהתוצר (כ-50 מיליארד ש"ח). כך, הגירעון המצטבר בחודשים ינואר-מאי 2019 עמד על כ-15.1 מיליארד ש"ח לעומת כ-2.3 מיליארד ש"ח בתקופה המקבילה ב-2018. נכון למאי 2019, הגירעון ב-12 החודשים האחרונים עומד על 3.8% מהתוצר.

סך ההכנסות הצפויות לשנת 2019 עודכן כלפי מטה בסכום של 6.5 מיליארד ש"ח.

בתקציב 2019 תוכנן גירעון בסך 40.2 מיליארד ש"ח שהם 2.9% מהתוצר.

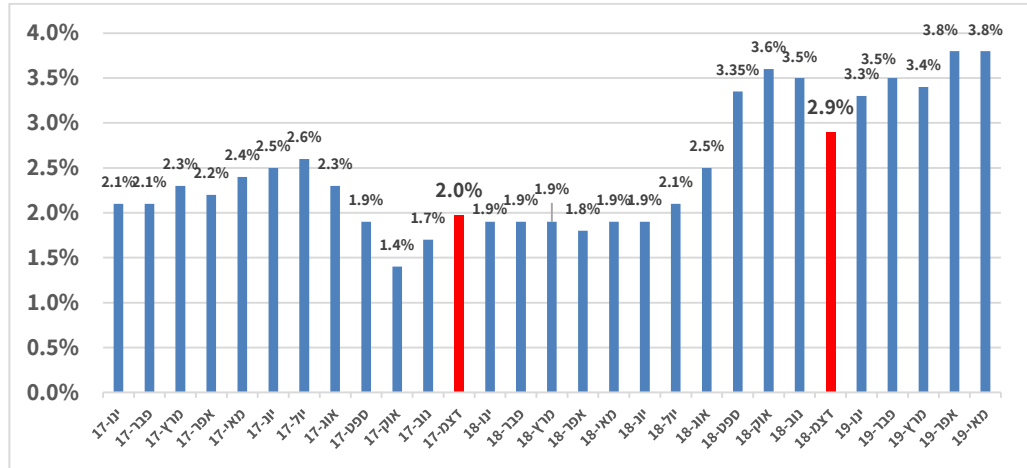
לפי תחזית משרד האוצר מינואר 2019, ללא צעדי התכנסות הגירעון צפוי לעמוד על כ-50 מיליארד ש"ח שהם 3.6% מהתוצר.

⁵ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות 2019-2022, ינואר 2019

2.3. התפתחות הגירעון

תרשים 1 מציג את שיעור הגירעון התקציבי בתוצר ב-12 חודשים הקודמים, בכל חודש החל מינואר 2017.

תרשים 1 - שיעור הגירעון התקציבי המצטבר בתוצר (12 חודשים) 2017-2019⁶



מנתוני התרשים ניתן לראות כי מספטמבר 2018 עד נובמבר 2018 ישנה חריגה מיעד הגירעון. בחודש נובמבר 2018 הגירעון עמד על 3.5% מהתוצר. ירידה חדה בגירעון חלה בחודש דצמבר 2018 בו הגירעון היה 2.9% מהתוצר, בהתאם ליעד. בינואר 2019 שב הגירעון אל מעל היעד. בהערות לנתונים החודשיים ציין משרד האוצר כי מאחר ומדובר בגירעון מצטבר של 12 החודשים הקודמים, נכללו בתקופה זו חודשים בשנת 2017 בהם ההכנסות ממיסים היו גבוהות באופן חריג, והצפי הוא שעם התקדמות שנת 2018, יוצאו החודשים הללו מטווח החישוב, ועל כן צפוי שהגירעון יגדל. בהערות לחודשים ספטמבר עד דצמבר נכתב כי הגירעון בחודשים אלו כולל את חודש דצמבר 2017, בו ההכנסות ממיסים היו נמוכות באופן חריג (בשל הקדמת הפרשה מהשנים הבאות לקרן מס רכוש בסך של 4.15 מיליארד ש"ח)⁷ ועל כן יתכן שהגירעון בפועל בשנת 2018 יהיה נמוך מכפי שמוצג. בחודש דצמבר 2018 נמדד גירעון בסך 2.9% מהתוצר בהתאם ליעד הגירעון התקציבי. ההכנסות היו גבוהות ב-0.7 מיליארד ש"ח מהחזוי, וההוצאות היו גבוהות ב-1.1 מיליארד ש"ח מהחזוי. בחודשים ינואר עד מאי 2019 הגירעון שוב גבוה מהיעד, והגירעון המצטבר ל-12 חודשים הגיע בחודש מאי ל-3.8% מהתוצר. ניתן לראות כי במהלך שנת 2017 הגירעון החודשי המצטבר היה נמוך מיעד הגירעון, ועל-כן היה תמריץ להקדים הוצאות משנת 2018 לשנת 2017 (ואכן הוקדמה, כאמור, הפרשה מהשנים הבאות לקרן מס רכוש בסך של 4.15 מיליארד ש"ח לדצמבר 2017). במהלך שנת 2018 הגירעון החודשי המצטבר היה גבוה מיעד הגירעון, ולכן היה תמריץ לדחות הוצאות לשנת 2019.

בחודש דצמבר 2018 הגירעון (המצטבר ל-12 חודשים) נמוך מהחודשים שלפניו ולאחריו ועמד על 2.9% מהתוצר, בהתאם ליעד הגירעון.

בשנת 2017 הגירעון החודשי המצטבר היה נמוך מיעד הגירעון, ועל-כן היה תמריץ להקדים הוצאות משנת 2018 לשנת 2017. בשנת 2018 הגירעון החודשי המצטבר היה גבוה מיעד הגירעון, ולכן היה תמריץ לדחות הוצאות לשנת 2019.

נכון למאי 2019, הגירעון המצטבר ל-12 החודשים האחרונים עמד על 3.8%

⁶ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [אומדנים ודברי הסבר לתקופות קודמות](#).

⁷ משרד האוצר, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים ינואר-דצמבר 2017](#), ינואר 2018.

2.4. השלכות העלייה בגירעון על המשק

קביעת יעד גירעון בשיעור של 2.9% מהתוצר בשנים 2018 ו-2019, בתקופה של גאות כלכלית, והחריגה ממנו בחודשים האחרונים, עשויות להשפיע על המשק במספר היבטים. **השפעה אפשרית עיקרית הינה צמצום היכולת לנקוט מדיניות פיסקלית מרחיבה⁸ בעת מיתון אפשרי.** יעדי הגירעון העתידיים מפורטים בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 ומעודכנים מעת לעת, כמפורט בטבלה 3 להלן.

טבלה 3 – מתווה כלל יעדי הגירעון בשנים 2016 עד 2024⁹

שנה	גירעון בפועל	יעד הגירעון שתוכנן				
		2018	2017	2016	2015	2014
2016	2.10%			2.90%	2.00%	2.00%
2017	2.00%		2.90%	2.50%	2.00%	2.00%
2018	2.90%	2.90%	2.90%	2.25%	2.00%	2.00%
2019		2.90%	2.50%	2.50%	2.00%	1.50%
2020		2.50%	2.25%	2.25%	1.75%	1.50%
2021		2.25%	2.00%	2.00%	1.50%	1.50%
2022		2.00%	1.75%	1.75%	1.50%	1.50%
2023		1.75%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%
2024		1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%

מהנתונים עולה כי בשנים האחרונות הוגדל יעד הגירעון בחוק מספר פעמים ויעדי הגירעון לשנים הבאות הוגדלו אף הם. כך, בשנת 2014 נקבע יעד גירעון של 2% מהתוצר לשנת 2018, אולם במהלך השנים הועלה היעד עד ל-2.9% מהתוצר. השוואה ליעד הגירעון המקורי שנקבע לכל אחת מן השנים מלמדת על קושי בעמידה ביעדים שנקבעו שנתיים קודם לכן או מוקדם יותר. יש לציין כי השנים שבהן הממשלה עמדה ביעד הגירעון היו שנים של **גאות כלכלית**, בהן הכנסות המדינה גדלו וקל יותר היה לעמוד ביעד. השינוי התכוף ביעדי הגירעון ואי עמידה ביעדים שנקבעו שנתיים קודם לכן או מוקדם יותר אינם מעידים בהכרח על אי השגת מטרת הכלל הפיסקלי של יעד הגירעון, שכן ייתכן שאלמלא קיומו של הכלל, הגירעונות בפועל היו גבוהים אף יותר.

ההשפעה העיקרית של הגידול בשיעור הגירעון הינה הגבלת היכולת לנקוט מדיניות פיסקלית מרחיבה בעת מיתון אפשרי. במהלך השנים האחרונות הוגדל יעד הגירעון בחוק מספר פעמים.

הממשלה לא ניצלה את הגאות הכלכלית בשנים האחרונות בכדי ליצור גירעונות נמוכים ולהמשיך בהפחתת יחס חוב-תוצר.

⁸ **מדיניות פיסקלית מרחיבה:** מדיניות של הגדלת הגירעון, באמצעות הגדלת הוצאות הממשלה או הקטנת הכנסות המדינה. בעת משבר כלכלי, קצב הצמיחה וההכנסות ממסים יורדים, ולעיתים הכלי המקובל הוא **מייצב אוטומטי**, קרי, אי העלאת שיעורי המס או אי קיצוץ בהוצאות, במטרה לאפשר עלייה בגירעון וליישם מדיניות פיסקלית מרחיבה.

⁹ **גירעון בפועל:** משרד האוצר, אגף החשב הכללי, **אומדנים ודברי הסבר לתקופות קודמות.** יעדי גירעון: חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הציבורית התקציבית, התשנ"ב-1992.

הגירעון הנמוך ערב המשבר הכלכלי בשנת 2008 אפשר מדיניות מרחיבה שמנעה, בין היתר, עלייה באבטלה, שנותרה ברמה נמוכה יחסית.

בשנים 2002 ו-2008 התמודדה כלכלת ישראל עם משברים כלכליים.¹⁰ בשנת 2007, ערב המשבר הכלכלי העולמי, עמד הגירעון על רמה נמוכה יחסית, ואפשר מדיניות פיסקלית מרחיבה אשר הובילה, בין היתר, לרמת צמיחה גבוהה יחסית למדינות המפותחות ולרמת אבטלה נמוכה יחסית. מאידך, ערב המשבר בשנת 2002, עלייה מהירה בשיעור הגירעון וביחס חוב-תוצר לא אפשרה יישום מדיניות פיסקלית מרחיבה, וצעדי הריסון הובילו, בין היתר, לצמיחה נמוכה יחסית ואף שלילית, ולרמה גבוהה של אבטלה באותן שנים. כיום, בשונה משנת 2007, שיעור הגירעון גבוה יחסית ושער הריבית נמוך יחסית, מה שעשוי להקשות על יישום מדיניות פיסקלית מרחיבה ומדיניות מוניטרית מרחיבה בעת מיתון או בעת משבר כלכלי אפשרי. בנוסף, עלייה בשיעור הגירעון משפיעה על יחס חוב-תוצר, ועשויה להוביל לירידה באמון המשקיעים ולעלייה בתשלומי הריבית על גיוסי הון המשולמים מתקציב המדינה.

בשנים האחרונות ננקטה בישראל מדיניות פרו מחזורית, בניגוד למרבית המדינות המפותחות.

לפי ניתוח של בנק ישראל, המדיניות הפיסקלית בשנים האחרונות הייתה **פרו-מחזורית**, כלומר גירעון גבוה יחסית בשנות גאות, בניגוד למדינות המפותחות אשר בהן הגירעון היה נמוך בשנות הגאות. כך, בשנים 2014 עד 2018 גדל הגירעון של הממשלה הרחבה¹¹ בישראל מ-2.7% ל-3.7%,¹² בעוד במדינות בנות-השוואה¹³ לישראל חלה ירידה מ-2% ל-0.2%. מדינות אלו ניצלו את הצמיחה להפחתת הגירעון בתקציב. כמו כן, לפי בנק ישראל הגירעון מנוכה המחזור¹⁴ עמד בשנת 2018 על 4.2%¹⁵ לדברי נגיד בנק ישראל במרס 2019,¹⁶ מצבו הכללי של המשק טוב ויש לשמור על איתנותו הכלכלית ולמנוע התבדרות יחס חוב-תוצר, על-ידי התאמות פיסקליות. התאמות אלו יש לבצע כאשר מצב המשק טוב מאחר והן קשות ליישום בעת האטה. לדברי הנגיד, ההתאמות הנדרשות הן התייעלות, צמצום הגידול בהוצאות והגדלת ההכנסות.

משקל תשלומי הריבית מהתוצר ירד במהלך השנים ל-2.2% בשנת 2018 בעיקר בשל הירידה ביחס חוב-תוצר. אולם, עדיין משקל זה בישראל גבוה בהשוואה לממוצע המדינות המפותחות בהן המשקל עמד על 1.2% בשנת 2018. המשקל הגבוה של תשלומי הריבית

¹⁰ בנק ישראל, [דברי נגיד בנק ישראל בכנס השנתי של מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה: מהמשבר הפיננסי עד היום: יציבות המשק הישראלי](#), 16 במאי 2019.

¹¹ **הגירעון של הממשלה הרחבה**: גירעון של הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח שעיקר מימונם בא מהממשלה.

¹² על פי בנק ישראל, **ההכנסות ממכירת קרקעות אינן נכללות** בחישוב הגירעון. על פי הלמ"ס, הכנסות אלו **נכללות** בחישוב הגירעון ועל כן גירעון הממשלה הרחבה עמד בשנת 2018 על כ-3.3% מהתוצר.

¹³ **מדינות בנות השוואה** כדנמרק, ניו-זילנד, סלובניה, שוודיה וגרמניה. מדינות בהן מחזור העסקים חיובי-וקיימת גאות בפעילות הכלכלית.

¹⁴ **גירעון מנוכה מחזור** : גירעון תקציבי מנוכה מחזור עסקים, ניכוי הכנסות גבוהות ממיסים בשנת גאות, או הכנסות נמוכות ממיסים בשנת שפל.

¹⁵ בנק ישראל, דוח שנתי 2018, [פרק ו' – המגזר הציבורי ומימון](#), עמוד 140, מרס 2019.

¹⁶ בנק ישראל, [דברי נגיד בנק ישראל במסיבת עיתונאים לרגל פרסום דו"ח בנק ישראל לשנת 2018](#), מרס 2019.

מהתוצר, למרות הירידה ביחס חוב-תוצר, הוא בשל מספר גורמים כמו ריבית גבוהה יחסית בהנפקות אג"ח בעבר, תשלום ריבית עודפת לאג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה ופרמיית סיכון גבוהה בשל סיכונים שונים, לרבות מצבה הגיאופוליטי של ישראל. לפי חישובי בנק ישראל, **במטרה לייצב את יחס חוב-תוצר על רמה של 60%, יש לעמוד בגירעון של עד 2.5% מהתוצר**, בהנחה שקצב הצמיחה הריאלי לאורך זמן יהיה 3% וקצב האינפלציה יעמוד על 2%. הפרטות של נכסי ממשלה עשויות לאפשר גירעון גבוה יותר.¹⁷

העדכונים כלפי מטה בתחזיות הצמיחה, העדכונים כלפי מטה בתחזית הכנסות המדינה והתחזית לעליית הגירעון לשנת 2019, בשילוב עם הצורך לעמוד בכללים הפיסקליים, **צפויים לגרום לממשלה החדשה לנקוט בצעדים להעלאת הכנסותיה ו/או צמצום הוצאותיה**, לרבות הצעדים הבאים, במטרה לעמוד בכללים הפיסקליים:

- **העלאת שיעורי המיסוי או ביטול הטבות ופטורים.**¹⁸ צעד זה עשוי להשפיע על קצב הצמיחה, בתלות בסוגי המס שיועלו. כך, ההשפעה השלילית של העלאת מיסוי ישיר על הצמיחה הינה גבוהה יותר לעומת העלאת מיסוי עקיף.¹⁹ יש לציין כי להעלאת מיסוי על מזהמים (כמו פחם וסיגריות) יש מעין "דיבידנד כפול" מבחינה כלכלית – הן שיקול סביבתי של הפנמת ההשפעות החיצוניות השליליות של המזהמים, והן השגת יעדים פיסקליים ללא העלאת מיסוי ישיר, שיש לה כאמור השפעה שלילית על הצמיחה²⁰ (ראו בסעיף 2.5 להלן על דחיית העלאת בלו על פחם שתוכננה לראשית 2019 ונדחתה, והעלאת בלו על טבק לגלגול שיושמה על-ידי משרד האוצר רק לאחר פסיקה של בית המשפט העליון).
- **צמצום בהוצאות משרדי הממשלה**, באופן סלקטיבי או בהפחתות רחב אחריות. צעד זה הינו מורכב לאור הפער בין ההוצאה האזרחית ללא תשלומי ריבית מהתוצר בישראל (כ-30%) לעומת ממוצע מדינות ה-OECD (42.4%).²¹ כמו כן, רוב ההוצאה הממשלתית הינה קשיחה (כמו שכר העובדים) וקיימת מורכבות בהפחתתה. החלק הגמיש בתקציב, מיועד בחלקו להשקעות בתשתיות ציבוריות, אשר קיימת כדאיות כלכלית גבוהה דווקא בהגדלתן לאור הפריון הנמוך יחסית בישראל.

¹⁷ בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו, עמוד 153, מרס 2019

¹⁸ הקטנת הגירעון בדרך של העלאת מיסים כנראה כבר אינה מעשית לגבי 2019. בשנה זו יתכנו צעדים של קיצוצים רחביים והגדלת ההכנסות בדרכים אחרות.

¹⁹ ההשפעה של סוג המיסוי על הצמיחה מופיעה במחקרים כלכליים רבים. ביניהם: לב דרוקר ומקסים בוצ'רנקו, סקר בנק ישראל 88, **הרכב המיסים וצמיחה כלכלית**, נובמבר 2015.

²⁰ יהודה טרואן וגיל לאופר, **מיסוי סביבתי: סקירה השוואתית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2004; OECD, **Environmental Fiscal Reform**, June 2017.

²¹ בנק ישראל, **ניתוח ההתפתחויות הפיסקליות בשנת 2016, תמונת המצב הפיסקלית ל-2017, והמגמות הצפויות להמשך העשור**, מרס 2017. בשנת 2018 משקל ההוצאה האזרחית ללא תשלומי ריבית בישראל עלה במעט לכ-32.3%. דוח בנק ישראל 2018, פרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו, מרס 2019.

לפי דוח מבקר המדינה, קיצוצים רוחביים הם "אחת הסיבות העיקריות לדחיית מועדי סיום של פרויקטים ממשלתיים".²² לפי המבקר, הפחתות רחביות הן "פתרון קל" לגיוס תקציב למטרה כלשהי במקום למצוא מקורות חלופיים בתקציב המדינה. בנוסף, הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה (ועדת המשילות) המליץ להימנע ככל האפשר מהפחתות רחביות בתקציב ולמצוא מקור מימון אחר במסגרת שינוי סדר עדיפויות בתקציב.²³

מדו"ח בנק ישראל²⁴ עולה כי בשנת 2018 נערכו מספר **קיצוצי רוחב בתקציב** כדי לממן החלטות ממשלה חדשות, כמו תוספות שכר לשוטרים, סוהרים וגמלאי מערכת הביטחון (בעקבות פסיקות בית הדין לעבודה). הקיצוצים נעשו, כאמור, רק בתקציבים הגמישים כגון רכישות, תמיכות ותקציבי פיתוח. על פי ניתוח בנק ישראל, היקף קיצוצי הרוחב עלה משמעותית בשנים האחרונות. בשנת 2017 נכנס לתוקף ה**נומרטור**, כלי מדיניות המחייב כי התחייבויות הממשלה יעמדו במגבלת ההוצאה ותקרת הגירעון בשלוש השנים הבאות. כלי זה גרם, בין היתר, לעלייה בשימוש בקיצוצי רוחב בשנים האחרונות.

- **מכירת נכסים ממשלתיים** כמו חברות ממשלתיות. צעד זה עשוי להקטין את הגירעון באופן **זמני**, אולם לא צפוי לפתור את בעיית הגירעון המבני בישראל.

2.5. שינויים בשיעורי המס

שינויים בשיעורי המס
השונים בשנים 2017
ו-2018 השפיעו על
חישוב הגירעון
החודשי המצטבר
לאורך שנת 2018.

להלן שינויים בשיעורי המיסוי בשנים 2017 ו-2018 אשר השפיעו על חישוב הגירעון החודשי המצטבר לאורך שנת 2018:

מס מופחת על דיבידנד: בשנת 2017 ניתנה הטבת מס זמנית (למשך 9 חודשים) במטרה לתמרץ עסקים לחלק את הרווחים שצברו ("רווחים כלואים"), באמצעות שיעור מס מופחת של 25%, בתנאים מסוימים.²⁵ במסגרת "מבצע דיבידנד" נוצרה גבייה עודפת ביחס לתחזית בסך כ-11 מיליארד ש"ח.²⁶ הגידול הזמני בהכנסות ממיסים החל מאוגוסט 2017, השפיע על חישוב הגירעון החודשי המצטבר במהלך שנת 2018. כמו כן, הטבת המס בשנת 2017 גרמה להקדמת הכנסות למדינה על חשבון השנים הבאות.

הפחתת בלו על פחם: בהחלטת ממשלה מס' 3371 מה-11 בינואר 2018,²⁷ הוחלט להעלות את הבלו על פחם ל-102 ש"ח לטון במסגרת מדיניות מיסוי סביבתית. הצו אמור היה להיכנס

²² מבקר המדינה, דוח שנתי 55, [תקציב המדינה – תהליך הכנתו ועדכונו](#), 2005.

²³ משרד רוה"מ, [דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה \(ועדת המשילות\)](#), עמ' 14, מרס 2013.

²⁴ בנק ישראל, דוח שנתי 2018, [פרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו](#), עמוד 147, מרס 2019.

²⁵ סעיף 97 עמוד 281, [חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018\)](#), התשע"ז-2016.

²⁶ אילנית בר, [תיאור וניתוח הכנסות המדינה בהצעת התקציב לשנת 2019](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2018.

²⁷ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 3371 [גילום עלויות סביבתיות במיסוי דלקים](#), 11 בינואר 2018.

לתוקף במרס 2018 אך נדחה לתחילת 2019. משרד האוצר העריך את תוספת ההכנסות לשנת 2019 בכ-500 מיליוני ש"ח.²⁸ בעקבות חשש מגל התייקרויות במשק בתחילת 2019, הוחלט על ביטול העלייה בבלו על פחם, דבר שהוביל למיתון שיעור העלייה במחירי החשמל²⁹ ולהקטנת הכנסות המדינה הצפויות ממיסים בשנת 2019.

העלאת המס על טבק לגלגול: בשנת 2016, מס הקניה והמע"מ היוו כ-80% ממחיר חפיסת סיגריות בעוד שבקניית טבק לגלגול, משקל המיסים הללו היווה כ-57.3% מהמחיר. פער המיסוי גרם לצרכנים רבים לעבור לצריכת טבק לגלגול והוביל לאובדן הכנסות מצטבר בשנים 2012-2016 שנאמד בכ-1.5 מיליארד ש"ח.³⁰ בפברואר 2019, רק בעקבות **החלטת בית המשפט העליון**, חתם שר האוצר על צו המייקר את מס הקנייה על הטבק לגלגול ומשווה אותו למס על סיגריות רגילות.³¹

2.6. תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2020 עד 2022³²

יציבות פיסקלית ושמירה על הכללים הפיסקליים הם תנאים הכרחיים ליציבות המשק וליכולתו להתמודד עם זעזועים כלכליים. היכולת של הממשלה להגדיל הוצאה בעת משבר פוחתת במצב בו תנאי הפתיחה הכלכליים טרום המשבר הם נחותים. כתוצאה מכך, משך המשבר, הפסדי התוצר והאבטלה עשויים להיות גבוהים יותר מאשר במצב בו המשק נערך למשבר מבעוד מועד. על כן, בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע, שיחד עם הצעת חוק התקציב, יש להגיש תכנית תקציבית רב-שנתית (להלן - נומרטור).

בנומרטור נכללים, בין השאר, הנתונים הבאים:

- תחזית הצמיחה.
- ההוצאה הממשלתית הצפויה ותחזית הכנסות המדינה.
- תחזית הגירעון הכולל.
- מגבלת ההוצאה המותרת.
- סכום הגירעון המותר.
- ההפרש בין ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה (התאמות בצד ההוצאה).
- ההפרש בין תחזית הגירעון לסכום הגירעון המותר (התאמות בצד ההכנסה).

²⁸ תמיר אגמון, [תיאור וניתוח ההצעה על העלאת הבלו על פחם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2018. לפי מכתב של מנכ"ל משרד האוצר מה-23 בדצמבר 2018, בכוונת שר האוצר לפעול לכך שהעלאת הבלו מ-45.46 ש"ח ל-102 ש"ח, תדחה משנת 2019 לשנת 2021 ובכך יחסכו עלויות בסך של כ-725 מיליון ש"ח מתעריף החשמל. רשות החשמל, [החלטה מס' 7 \(1317\) עדכון שנתי לתעריף החשמל 2019 לצרכני חברת חשמל](#), עמ' 61, 24 בדצמבר 2018.

²⁹ משרד האוצר, הודעות לעיתונות, [נבלם גל התייקרויות במשק](#), דצמבר 2018. להרחבה ראו: נעם בוטוש, [תיאור וניתוח מבנה תעריף החשמל לשנת 2019](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2019.

³⁰ ויקטור פתאל, [תיאור וניתוח מיסוי סיגריות וטבק לגלגול. בחינת פערי המיסוי. דפוסי הצריכה והכנסות המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2017.

³¹ [צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין \(תיקון מס' 4\) התשע"ט-2019](#), 21 בפברואר 2019.

³² משרד האוצר, [תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2020 עד 2022](#), יוני 2019.

2.6.1. הנומרטור לשנים 2020-2022

טבלה 4 להלן מפרטת את מרכיבי התחזית וצעדי ההתכנסות הנדרשים לצורך עמידה ביעדים הפיסקליים לכל אחת מהשנים 2020-2022 על-פי הנומרטור המעודכן מיוני 2019.

טבלה 4 - צעדי ההתכנסות הנדרשים לשנים 2020-2022 (מיליארדי ש"ח)³³

2022	2021	2020	משתנה
456.7	439.6	421.1	סך הוצאות הממשלה
444.7	427.0	412.0	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק
12.0	12.6	9.0	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
444.0	426.3	411.2	ההוצאה לחישוב מגבלת הגירעון
394.0	377.4	361.1	תחזית הכנסות המדינה
50.0	48.9	50.1	גירעון חזוי בעת התכנסות למגבלת ההוצאה
32.2	34.5	36.5	גירעון מותר על-פי חוק
17.8	14.3	13.6	צעדי התכנסות נדרשים לצורך עמידה בגירעון המותר
29.8	26.9	22.6	סך צעדי ההתכנסות הנדרשים
2.0%	2.25%	2.5%	גירעון מותר באחוזים מהתוצר
3.8%	4.0%	4.0%	גירעון תוצאתי ללא ביצוע צעדי בתאמה

בשנת 2020 שיעור הגירעון צפוי לעמוד על 4% מהתוצר, לעומת יעד של 2.5%.

מהתחזיות בטבלה ניתן לראות כי בשנת 2020 הגירעון החזוי (ללא צעדי התכנסות) עומד על 50.1 מיליארד ש"ח ונדרשים צעדי ההתכנסות בסך של 22.6 מיליארד ש"ח, 9 מיליארד ש"ח בגין עמידה בכלל ההוצאה ו-13.6 מיליארד ש"ח בגין עמידה בכלל הגירעון. בשנת 2021 הגירעון החזוי עומד על 48.9 מיליארד ש"ח ונדרשים צעדי התכנסות בסך 26.9 מיליארד ש"ח ובשנת 2022 הגירעון הצפוי עומד על 50.0 מיליארד ש"ח וצעדי ההתכנסות הנדרשים עומדים על 29.8 מיליארד ש"ח.

נתוני הנומרטור שפורסם ביוני 2019 עודכנו ביחס לנומרטור שפורסם בינואר 2019 בשל עדכונים לגבי היקף ההוצאות הצפויות, קצב הביצוע של פרויקטים ותכניות שונות, עדכונים במדדי המחירים ועלויות תקציביות שנוספו לממשלה בשל מימוש פסקי דין והתחייבויות חוזיות.

טבלה 5 להלן מציגה את השינויים בהיקף ההתאמות הנדרשות בין הנומרטור שפורסם בינואר 2019 לנומרטור שפורסם ביוני 2019.

טבלה 5 - השינויים בין נומרטור ינואר 2019 ונומרטור יוני 2019 (מיליארדי ש"ח)³⁴

2022	2021	2020	משתנה
20.8	19.8	17.4	היקף ההתאמות הנדרשות - נומרטור ינואר-19
4.7	4.9	3.7	השינוי בהיקף ההתאמות בגין צד ההוצאה
4.9	2.8	2.1	השינוי בהיקף ההתאמות בגין תקרת הגירעון
-0.6	-0.6	-0.5	שינוי בגין השפעת תוצר
29.8	26.9	22.6	היקף ההתאמות הנדרשות - נומרטור יוני-19

³³ ש.ם.

³⁴ ש.ם.

מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי בשנים 2020-2022 חלה עלייה בהיקף ההתאמות בגין צד ההוצאה ובגין תקרת הגירעון וירידה בגין השפעת התוצר.

2.6.2. צעדי התאמה מתוכננים

לצורך הפחתת רמת הגירעון מתוכננים צעדי התאמה הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות. בצד ההוצאה מתוכננת הפחתה רוחבית בשנת הכספים 2019 ואילך. בטבלה 6 להלן השפעת צעדי ההתאמה המתוכננים על גובה הגירעון.

טבלה 6 - השפעת צעדי ההתאמה המתוכננים על גובה הגירעון (מיליארדי ש"ח)³⁵

משתנה	2022	2021	2020
הפחתה רוחבית	1.15	1.15	0.8
מיסוי חומרים ממיסים	0.45	0.45	0.45
חתימה על צו השיבוב	0.0	0.0	1.0
שינויים במיסוי רכב	1.0	1.0	0.5
תיקון הצעת תקציב מפעל הפיס	0.1	0.1	0.1
גירעון תוצאתי לאחר צעדי ההתאמה	3.7%	3.8%	3.8%

מנתוני הטבלה ניתן לראות כי לאחר צעדי ההתאמה הגירעון בשנים 2020 ו-2021 יעמוד על 3.8% מהתוצר ובשנת 2022 יעמוד על 3.7% מהתוצר.

3. שינוי במשתנים מקרו כלכליים

3.1. שינויים במרכיבי התוצר

טבלה 7 להלן מפרטת את השינוי הריאלי במרכיבי התוצר בשנים 2014 עד 2018.

טבלה 7 - שיעורי הגידול בתוצר ובמרכיביו בשנים 2014 עד 2018 (%)³⁶

שנה	תוצר	תוצר לנפש	צריכה פרטית	צריכה ציבורית	השקעה בנכסים קבועים	יצוא	יבוא
2014	3.9	1.9	4.3	3.8	0.8	1.7	2.3
2015	2.6	0.6	4.1	2.9	0.2	-3.2	0.0
2016	4.0	2.0	6.4	4.2	12.8	1.4	10.2
2017	3.5	1.5	3.4	3.4	3.0	5.1	5.1
2018	3.3	1.3	3.9	3.7	3.3	4.7	6.6

מהנתונים עולה כי חלה ירידה קלה בקצב צמיחת התוצר בשנים 2017 ו-2018, כאשר בשנת 2016 התוצר צמח בשיעור של 4%, בשנת 2017 בשיעור של 3.5%, ובשנת 2018 בשיעור של 3.3%. ניתן להשוות את הצמיחה בשנת 2018 לצמיחה הממוצעת בשנים 2016 ו-2017, אשר עמדה על כ-3.7%. גם התוצר לנפש עלה בשיעור נמוך יחסית לשנים 2016 ו-2017: בשנת 2016 עלה התוצר לנפש בשיעור של 2%, בשנת 2017 בשיעור של 1.5% ובשנת 2018 בשיעור

³⁵ ש.ם.

³⁶ הלמ"ס, [הוצאה על התוצר המקומי הגולמי ושימוש במקורות](#), במחירי שוק, 16 באפריל, 2019.

צעדי ההתאמה המוצעים על-ידי משרד האוצר צפויים להפחית את הגירעון בשנת 2020 מ-4% מהתוצר ל-3.8%.

בשנת 2018 שיעור הצמיחה בתוצר עמד על 3.3%, ירידה לעומת השנתיים הקודמות.

הצריכה הפרטית עלתה בשנת 2018 בשיעור של 3.9% בהשוואה ל-3.4% בשנת 2017 ול-6.4% בשנת 2016.

של 1.3%. הצריכה הפרטית גדלה בשנת 2018 בשיעור של 3.9% בהשוואה לעלייה בשיעור של 3.4% בשנת 2017 ועלייה בשיעור של 6.4% בשנת 2016.

ההתרחבות בצריכה הפרטית בשנים האחרונות משויכת, בין השאר, לעלייה בצריכה של משקי בית בעלי רמות הכנסה נמוכות ומושפעת מהשיפור שחל בשוק העבודה בשנים האחרונות.³⁷ טבלה 8 מציגה את השינוי במרכיבי התוצר בשנים 2016-2019 לפי רבעונים.

טבלה 8 - שיעור הגידול בתוצר ובמרכיביו בשנים 2016-2019 (% מחירי 2015)³⁸

שנה	רבעון	תוצר	צריכה פרטית	צריכה ציבורית	השקעה בנכסים קבועים	יצוא	יבוא
2016	Q1	4.1	8.5	1.9	27.2	1.9	10.4
	Q2	5.8	8.7	8.8	6.1	6.1	22.8
	Q3	4.7	4.4	2.2	13.9	2.0	7.8
	Q4	4.1	0.8	1.9	-0.1	5.7	-0.8
2017	Q1	0.8	-1.0	4.9	-9.6	7.0	-11.3
	Q2	3.9	8.6	4.5	13.2	-1.4	10.8
	Q3	4.9	5.8	-3.5	10.0	12.6	26.5
	Q4	4.2	2.3	10.6	-0.2	9.0	1.6
2018	Q1	3.8	7.3	9.3	10.6	4.6	13.0
	Q2	1.0	-2.3	-6.7	-4.7	-4.0	-2.2
	Q3	2.8	3.4	9.4	-7.7	14.2	-1.7
	Q4	3.8	7.3	-0.1	14.5	-5.1	12.8
2019	Q1	4.8	6.6	1.1	9.8	5.2	8.3

מהנתונים עולה כי ברבעונים השני והשלישי של שנת 2018 חלה ירידה בקצב הגידול בתוצר בהשוואה לרבעונים קודמים. ברבעון הראשון של 2019 ישנה צמיחה של 4.8%, בעיקר בגין תנודתיות ביבוא כלי-רכב. על פי בנק ישראל, בניכוי השפעת היבוא המוגבר של כלי הרכב, שיעור הצמיחה במשק ברבעון זה מעט נמוך מ-3.3%³⁹. בצריכה הפרטית ישנה ירידה ברבעונים השני והשלישי של 2018 ביחס לרבעון הראשון והתאוששות ברבעונים שלאחר מכן. הצריכה הפרטית (כולל מרכיב היבוא) מהווה כ-55% מהתוצר לאורך השנים, ועל כן לשינוי בצריכה הפרטית יש השפעה על כיוון השינוי בתוצר. הצריכה הפרטית מורכבת מ-3 מרכיבים עיקריים: צריכה של מוצרים בני קיימא (כלי-רכב, רהיטים, תכשיטים וציוד חשמלי), מוצרים בני קיימא למחצה (הלבשה והנעלה) ומוצרים לצריכה שוטפת (מזון ומשקאות ודלק). משקל המוצרים לצריכה שוטפת מסך הצריכה הפרטית עומד על כ-85%, ועל כן ניתן לבחון את

³⁷ משרד האוצר, [הצעה לשנת התקציב 2019](#), עיקרי התקציב, פברואר 2018.

³⁸ הלמ"ס, [לוח 2- הוצאה על התוצר המקומי הגולמי ושימוש במקורות](#), במחירי שוק, אומדן שני לרבעון ראשון של שנת 2019, 16 ביוני 2019. שיעור השינוי נעשה בחישוב שנתי $1 - (X_t/X_{t-1})^{1/4}$, בדומה לחישוב המוצג ע"י הלמ"ס. כל השינויים הרבעוניים במסמך זה מוצגים בחישוב שנתי.

³⁹ בנק ישראל, הודעות לעיתונות, [המדדינות המוניטריות והאינפלציה-החלטות הריבית והמדיניות](#), מאי 2019.

בחינה רבעונית
מלמדת על ירידה
בקצב הצמיחה
ברבעון השני וברבעון
השלישי של 2018.

שיעור השינוי בצריכה השוטפת ולהסיק ממנו על מגמת השינוי בצריכה הפרטית. טבלה 9 מציגה את השינויים (באחוזים) בסך מרכיבי הצריכה הפרטית.

טבלה 9 - השינוי הרבעוני במרכיבי הצריכה הפרטית בשנים 2015-2019 (%)⁴⁰

רבעון	הצריכה השוטפת	צריכת מוצרים בני קיימא למחצה	צריכת מוצרים בני קיימא
2015 Q1	5.5	12.6	-34.6
2015 Q2	3.3	-27.9	0.6
2015 Q3	5.3	23.3	-1.4
2015 Q4	2.1	24.0	38.8
2016 Q1	6.2	-2.6	38.2
2016 Q2	6.2	8.6	32.1
2016 Q3	5.2	-3.1	0.8
2016 Q4	0.9	-3.0	-2.0
2017 Q1	4.2	14.9	-43.6
2017 Q2	4.9	3.3	45.3
2017 Q3	5.9	6.7	14.3
2017 Q4	4.1	0.6	-10.5
2018 Q1	2.4	2.9	44.3
2018 Q2	2.4	-2.9	-34.6
2018 Q3	2.8	0.7	-4.2
2018 Q4	6.3	23.9	31.2
2019 Q1	1.8	-19.7	87.0

מהנתונים עולה כי שיעור הגידול של הצריכה הפרטית השוטפת בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 (2.4%-2.8%) נמוך יחסית לרבעונים הקודמים, ברבעון הרביעי של 2018 שיעור הגידול גבוה יחסית (6.3%) והוא שוב נמוך ברבעון הראשון של 2019 (1.8%). כמו כן, קיימת **תנודתיות גבוהה** בשיעור השינוי בצריכת מוצרים בני קיימא. תנודתיות זו מוסברת ברובה על-ידי **השינויים במס הירוק על כלי-רכב**. מדי שנתיים מפרסמים רשות המיסים והמשרד להגנת הסביבה עדכון תקופתי של נוסחת המיסוי הירוק, במטרה למנוע ירידות בשיעור המס האפקטיבי. עדכונים אלו גורמים לתנודתיות ביבוא כלי-הרכב, בעיקר בחודשים שלפני ולאחר עדכון שיעורי המס.⁴¹

רכיב ההשקעות בתוצר הינו מנוע צמיחה במשק, ובעיקר עתיד לסייע בשינוי מצמיחה הנשענת על תוספת משרות ושעות עבודה, כפי שהיה מאז שנת 2003, לצמיחה המבוססת

בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018, חלה ירידה בשיעור הצמיחה במרכיב הצריכה השוטפת בצריכה הפרטית.

⁴⁰ הלמ"ס, [לוח 3-הוצאה לצריכה פרטית, לפי סוג](#), אומדן שני לרבעון ראשון 2019, לוח 3, 16 ביוני 2019.

⁴¹ משרד האוצר, הכלכלן הראשי, [סקירה כלכלית שבועית - מס ירוק, עלות מול תועלת](#), מאי 2018.

על גידול בפריון.⁴² יחד עם זאת, עקב סביבת התעסוקה המלאה והגידול בשכר, הצמיחה בתוצר בשנת 2018 נבעה בעיקר מהגידול במלאי ההון והפריון ופחות מהגידול בתעסוקה.⁴³ בטבלה 10 מוצג השינוי בהשקעות בנכסים הקבועים, בבנייה, בתחבורה ובמכונות וציוד בשנים 2013-2018.

טבלה 10 – השינוי בהשקעות לפי ענף בשנים 2013-2018 (%)⁴⁴

שנה	נכסים קבועים	בנייה		כלי תחבורה, מכונות וציוד		
		בנייה למגורים	בנייה שלא למגורים	סך-הכול	כלי תחבורה	
					סך הכול	מכוניות
2013	3.8	5.4	12.1	-3.2	-11.5	9.7
2014	0.8	6.7	-4.7	1.7	3.1	8.8
2015	0.2	1.0	3.8	-3.4	0.9	-18.3
2016	12.8	9.1	4.9	29.7	23.0	76.0
2017	3.0	1.9	7.6	-3.4	7.8	-29.8
2018	3.3	-8.1	9.3	9.1	0.3	31.9

משנת 2017 החלה ירידה במרכיב הבנייה למגורים בהשקעה, במקביל לירידה בהתחלות הבנייה.

מהנתונים עולה כי בשנת 2018 ההשקעה בנכסים קבועים עלתה בשיעור של 3.3% לאחר עלייה של 3% בשנת 2017 ועלייה של 12.8% בשנת 2016. העלייה הגבוהה בהשקעות בשנת 2016 מיוחסת בין השאר להשלמת תכנית ההשקעות הרב-שנתית של חברת אינטל בישראל והקדמת רכישת כלי-רכב בגין שינויי מס.⁴⁵ בהשקעה בבנייה למטרות מגורים נרשמה ירידה של 8.1% בהמשך לעלייה בשיעור מתון של 1.9% בשנת 2017 (במקביל לירידה בהתחלות בבנייה⁴⁶). בהשקעה בבנייה שלא למגורים חלה עלייה של 9.3% בהמשך לעלייה בשיעור של 7.6% בשנת 2017. שיעור הגידול בהשקעה בכלי תחבורה, מכונות וציוד בשנת 2018 היה 9.1%. העלייה נובעת בעיקר מעלייה של 31.9% במכוניות נוסעים (ליסינג), מרכיב שיש בו, כאמור לעיל, תנודתיות רבה לאורך השנים, כאשר בשנת 2017 נרשמה ירידה של 45.3% במרכיב זה. ברכיב המכונות והציוד ישנה עלייה של 0.3%

קיימת תנודתיות בין השנים בהשקעות במשק. בשנת 2018 ההשקעות במכונות וציוד עלו בקצב איטי יחסית.

⁴² לפי מחקר של מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי בהרצליה, הצמיחה מאז שנת 2003 נשענה בעיקר על תוספת שעות עבודה (75%), ומיעוטה על גידול בפריון (24%). פרופ' צבי אקשטיין, מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי בהרצליה, [אסטרטגיה כלכלית לקידום השקעות במשק](#), 16 במאי 2019.

⁴³ בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ב' – הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה, עמוד 30, מרס 2019.
⁴⁴ הלמ"ס, [הודעה לתקשורת, חשבונות לאומיים: אומדן שלישי למחצית שנייה של 2018](#), לוח 4-השקעה מקומית גולמית, 16 באפריל, 2019.

⁴⁵ משרד האוצר, הכלכלן הראשי, [תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות אחרות בשנת 2019](#), ינואר 2018.

⁴⁶ הלמ"ס, [התחלות בנייה וגמר בנייה בשנת 2018](#), 20 במרס 2019.

בלבד, לאחר עלייה של 7.8% ו-23% בשנתיים הקודמות. **במרכיב ההשקעה באוטובוסים, רכבות ומכוניות מסחריות ישנה ירידה של 9.9%**. טבלה 11 מציגה את שיעור השינוי בנכסים הקבועים, בבנייה ובכלי תחבורה, מכונות וציוד לפי רבעונים בשנים 2016-2019.

טבלה 11 - השינוי הרבעוני בהשקעות בשנים 2016-2019 (%)⁴⁷

כלי תחבורה, מכונות וציוד		בנייה		נכסים קבועים	רבעון			
כלי תחבורה	מכונות וציוד	סך-הכול	בנייה שלא למגורים				בנייה למגורים	
סך הכול	אוטובוסים, רכבות, מסחריות							
109.2	54.0	6.3	13.0	18.4	11.1	19.5	Q1	2016
17.6	59.1	33.9	9.7	1.9	7.4	6.1	Q2	
-15.4	-33.3	123.7	47.9	3.5	3.9	13.9	Q3	
-33.4	571.8	-30.7	29.8	3.5	8.3	-0.1	Q4	
4.9	-98.3	-7.1	-63.2	8.2	5.8	-9.6	Q1	2017
213.1	587.4	8.9	59.5	6.1	-2.4	13.2	Q2	
-54.7	-2.6	25.0	28.1	8.9	-5.9	10.0	Q3	
43.9	-20.7	8.3	0.2	1.0	-12.8	-0.2	Q4	
-14.8	225.1	-9.1	55.0	10.6	-12.3	10.6	Q1	2018
-43.8	-69.9	13.5	-23.1	20.3	-5.1	-4.7	Q2	
-2.9	-35.8	-33.8	-30.2	11.6	-1.2	-7.7	Q3	
-1.4	13.5	24.8	17.8	14.8	-4.6	14.5	Q4	
34.5	860.0	-8.9	53.7	9.6	-1.4	9.8	Q1	2019

מהנתונים עולה כי ברבעונים השני והשלישי של 2018 נרשמה ירידה בשיעור הגידול בהשקעות בנכסים קבועים ועלייה ברבעונים שלאחר מכן. בהשקעה בבנייה למגורים ישנה ירידה החל משנת 2017. בהשקעות במכונות וציוד קיימת תנודתיות גבוהה בין הרבעונים.

3.2. שוק התעסוקה

כאמור, שוק התעסוקה הוא משתנה מרכזי המשפיע על הצריכה הפרטית ועל הכנסות המדינה ממיסים. לשינוי **בנפח השכר** (מכפלה של כמות משרות שכיר והשכר הממוצע) קיימת השפעה על ההכנסות ממע"מ וממס הכנסה - שמשקלן בסך הכנסות המדינה ממיסים הינו גבוה. טבלה 12 להלן מפרטת את השינוי בנפח השכר בשנים האחרונות.

שוק התעסוקה מהווה משתנה מרכזי המשפיע על הצריכה הפרטית במשק ועל הכנסות המדינה ממיסים.

⁴⁷ הלמ"ס, לוח 4 - השקעה מקומית גולמית, אומדן שני לרבעון ראשון של 2019, 16 ביוני 2019.

טבלה 12 - השינוי במשרות שכירים, בשכר הריאלי ובנפח השכר (2014-2018, %)⁴⁸

רבעון	משרות שכיר	שכר ריאלי	נפח שכר
2014 Q1	3.2	2.2	5.4
2014 Q2	1.5	2.8	4.4
2014 Q3	0.2	3.8	4.0
2014 Q4	5.3	-0.9	4.3
2015 Q1	2.9	4.6	7.6
2015 Q2	1.8	2.6	4.5
2015 Q3	2.8	3.6	6.5
2015 Q4	5.5	2.5	8.2
2016 Q1	3.5	3.3	6.9
2016 Q2	3.1	1.3	4.5
2016 Q3	5.0	2.8	7.9
2016 Q4	-1.2	5.0	3.8
2017 Q1	4.4	2.5	7.0
2017 Q2	1.5	3.6	5.1
2017 Q3	4.6	2.0	6.7
2017 Q4	2.3	-0.3	1.9
2018 Q1	2.2	5.9	8.2
2018 Q2	1.5	1.3	2.8
2018 Q3	-0.1	4.4	4.3
2018 Q4	4.8	0.9	5.7

מהנתונים עולה כי חלה ירידה בקצב הגידול במספר משרות השכיר החל מהרבעון האחרון של שנת 2017, עד לרבעון השלישי של שנת 2018 שבו חלה ירידה במספר המשרות. ברבעון האחרון של שנת 2018 חל גידול של 4.8% במספר המשרות. ניתוח סטטיסטי מלמד כי קיים מתאם גבוה יחסית בין התוצר הרבעוני לבין מספר משרות השכיר והשכר הממוצע במשק, כאשר **המתאם עם מספר המשרות הוא גבוה יותר**.⁴⁹ ניתן להסביר ממצא זה בכך שהצטרפות לשוק העבודה מובילה בדרך כלל לעלייה גבוהה יותר בהכנסות בהשוואה לעלייה תקופתית בשכר.

נתוני שוק התעסוקה הם עונתיים וקיימת תנודתיות בין החודשים. על-כן ניתן "להחליק" את הנתונים באמצעות ממוצעים נעים. תרשים 2 להלן מציג את שיעור השינוי בממוצע הנע של ארבעה רבעונים בין השנים 2014-2018.

חלה ירידה בקצב הגידול במספר משרות השכיר החל מהרבעון האחרון של שנת 2017. הראשון של 2018 חלה עלייה של 4.8%

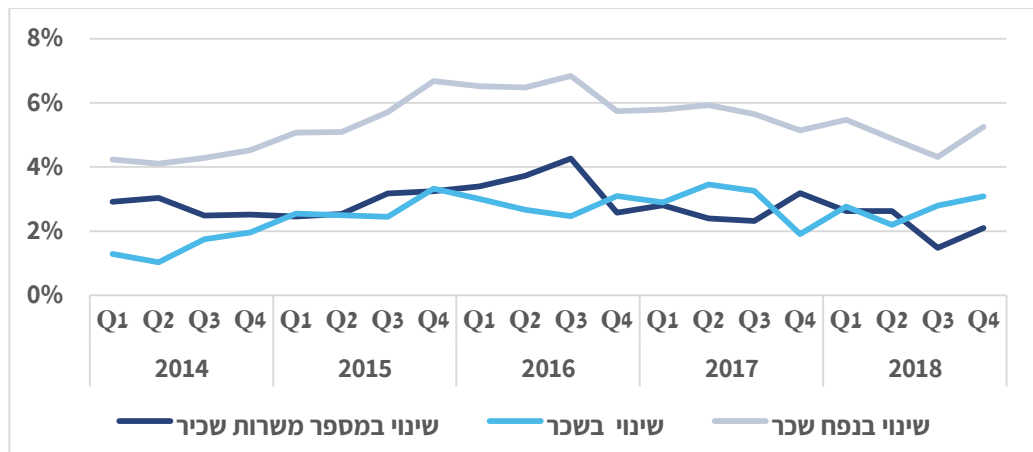
⁴⁸ הלמ"ס, **תעסוקה ושכר**, שנים שונות, כניסה: 5 באפריל 2019. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴⁹ עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

החל מסוף שנת 2016
חלה ירידה הדרגתית
בשיעור הגידול
במספר המשרות
ובנפח השכר (ממוצע
נע)

תרשים 2 - השינוי במשרות שכירים, בשכר הריאלי ובנפח השכר בשנים 2014-2018

⁵⁰ (ממוצע נע (4))



בתרשים 2, הממוצע הנע משקף כיוון מגמה. ניתן לראות ירידה הדרגתית בשיעור הגידול במספר המשרות ובנפח השכר, החל מסוף שנת 2016.

טבלה 13 מציגה את שיעור השינוי במספר המשרות במגזר העסקי ובמגזר הציבורי.

טבלה 13 - שיעור השינוי במספר המשרות ובשכר הריאלי לפי מגזר (%)⁵¹

רבעון	מגזר עסקי		מגזר ציבורי	
	משרות שכיר	שכר ריאלי	משרות שכיר	שכר ריאלי
2017	Q2	5.8	2.7	-2.8
	Q3	2.8	3.6	-8.2
	Q4	-3.2	2.6	9.6
2018	Q1	2.6	7.7	12.1
	Q2	4.7	-1.8	3.3
	Q3	-2.3	6.0	-12.6
	Q4	2.1	2.8	11.4

בשנת 2018 חלה
עלייה בשכר הממוצע
במשק, בהובלת
המגזר העסקי.

מהנתונים עולה כי ברבעון השלישי של שנת 2018 חלה ירידה במספר המשרות, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי ולאחריה עלייה ברבעון הרביעי. ברבעון האחרון של שנת 2018 חלה ירידה בשכר במגזר הציבורי יחד עם עלייה במספר המשרות. באותו רבעון, במגזר העסקי, חלה עלייה במספר המשרות, וכן עלייה בשכר, אך בשיעור נמוך יותר מהרבעון הקודם. בין הרבעון הראשון של שנת 2017 לרבעון האחרון של שנת 2018 חלה עלייה בשכר הממוצע בשיעור מצטבר של כ-5.9% במגזר העסקי וכ-2.3% במגזר הציבורי. כמו כן, בשנת

⁵⁰ הלמ"ס, [תעסוקה ושכר](#), שנים שונות, כניסה: 5 באפריל 2019. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁵¹ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בשנת 2018, [משרות שכיר \(עובדים ישראלים\)](#), לוחות 1, 3 ו-4, נתונים מנוכי עונתיות, כניסה: 5 באפריל 2019. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

2018 הגידול במספר המשרות במגזר הציבורי עמד על מעל 3%, לעומת כ-1.8% במגזר העסקי.⁵²

בענפים בהם השכר הממוצע נמוך, משקל ההוצאה לצריכה הפרטית מהשכר גבוה בהשוואה לענפים בהם השכר הממוצע הוא גבוה.

טבלה 14 להלן מציגה את השינוי בכמות משרות שכיר ובשכר הריאלי לפי גובה השכר בענפי המשק.

טבלה 14 - השינוי במספר המשרות ובשכר הריאלי לפי גובה השכר (%)⁵³

רבעון	ענפים מעל השכר הממוצע		ענפים מתחת לשכר הממוצע	
	משרות שכיר	שכר ריאלי	משרות שכיר	שכר ריאלי
Q2 2017	1.8	4.7	4.5	2.1
Q3 2017	3.6	3.2	-2.8	2.7
Q4 2017	0.6	-1.1	0.4	1.0
Q1 2018	4.1	8.6	5.2	3.3
Q2 2018	1.0	-1.0	2.1	2.7
Q3 2018	0.6	4.9	-0.8	4.0
Q4 2018	3.3	2.6	5.1	-0.2

מהנתונים עולה כי ברבעונים השני והשלישי של שנת 2018 ישנה ירידה בשיעור הגידול של מספר משרות השכיר, כאשר ברבעון השלישי הוא שלילי בענפים בהם השכר הממוצע הוא מתחת לממוצע. ברבעון הרביעי ישנה עלייה הן בענפים שמתחת לשכר הממוצע והן באלו שמעליו. שיעור הגידול בשכר הממוצע **בענפים שבהם השכר מעל הממוצע** נתון לתנודתיות גבוהה, וחלה בהם עלייה בשיעור של כ-5.5% בשנתיים האחרונות. על ענפים אלו נמנים מידע ותקשורת (15%), שירותי תחבורה (11%) ואספקת חשמל, מים וביוב (2.5%). **בענפים שבהם השכר מתחת לממוצע** ישנו גידול בקצב אחיד יחסית בשכר - ממוצע של 2%-3%, כאשר ברבעון השלישי של 2018 נרשמה עלייה של 4% ולאחריה ירידה בשכר ברבעון האחרון של השנה. בענפים אלו השכר הממוצע עלה בשיעור מצטבר של כ-3.6% בשנתיים האחרונות. ענפים אלו כוללים, בין השאר, שירותי בריאות ורווחה (כ-17% מסך משרות שכיר), חינוך (כ-20%) ושירותי אירוח ואוכל (10%).⁵⁴

לסיכום, נתוני שוק העבודה מלמדים על **ירידה בקצב הגידול של מספר המשרות לצד המשך הגידול בשכר הממוצע במשק**. מהניתוח הסטטיסטי עלה כי לשינוי במספר המשרות

נתוני שוק העבודה
בשנתיים האחרונות
מלמדים על ירידה
הדרגתית בקצב
הגידול של מספר
המשרות לצד
המשך הגידול
בשכר הממוצע
במשק.

⁵² החישוב נעשה לגבי הרבעון האחרון של 2018 לעומת הרבעון האחרון של 2017.

⁵³ שם. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. החלוקה למגזרים נעשתה לפי רוב המועסקים במגזר כאשר על המגזר הציבורי נמנים חינוך, שירותי בריאות ורווחה וסעד, אספקת חשמל ומים ומנהל מקומי וציבורי. שאר המגזרים שויכו למגזר העסקי.

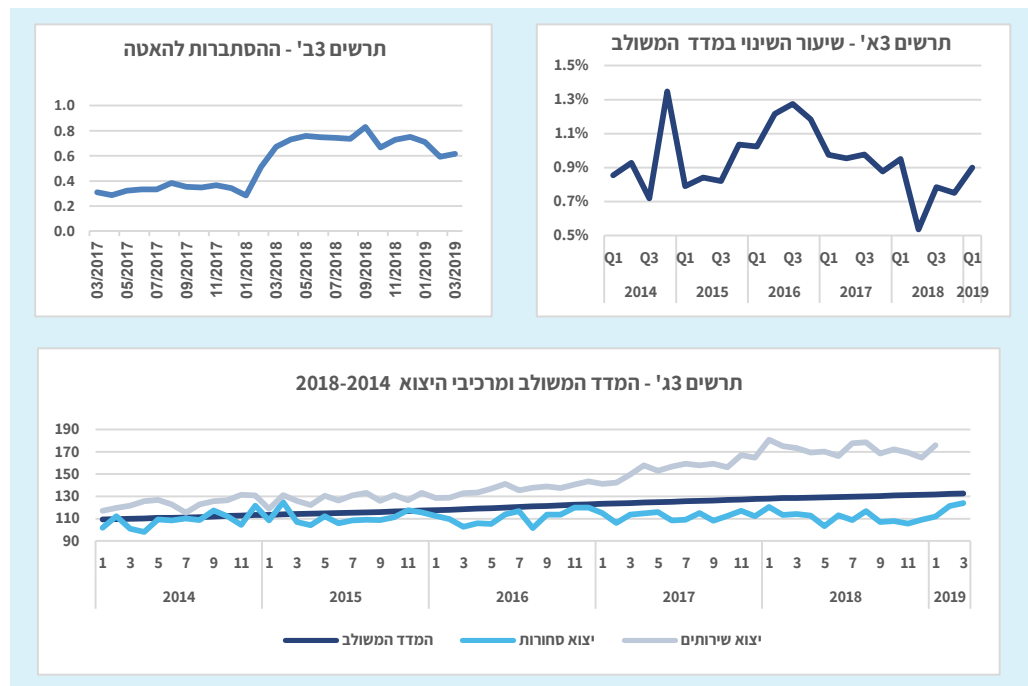
⁵⁴ עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מתאם גבוה יותר עם השינוי בתוצר, בהשוואה לשינוי בשכר הממוצע, וזו אחת הסיבות לירידה בקצה הגידול של הצריכה הפרטית ברבעונים האחרונים.

3.3 המדד המשולב

המדד המשולב פותח על-ידי בנק ישראל לצורך בחינת מצב המשק באופן חודשי. מדד זה מהווה אינדיקטור לאבחון כיוון התפתחותה של הפעילות הכלכלית הריאלית. המדד מחושב על סמך עשרה משתנים כלכליים שונים, לרבות מדד הייצור התעשייתי, מדדי הפדיון בשירותים ובמסחר, יבוא מוצרי צריכה ותשומות לייצור, יצוא סחורות וייצוא שירותים, מספר משרות פנויות ומספר משרות השכיר ומספר התחלות הבנייה. תרשים 3 (א' עד ג') להלן מציג את השינוי במדד המשולב במשק, שמתפרסם על-ידי בנק ישראל בשנים 2014 עד 2019, וכן את ההסתברות להאטה בקצב הצמיחה (ביחס לקצב הצמיחה ארוך הטווח) ואת השינוי במרכיבי היצוא במדד.

תרשים 3 - השינוי במדד המשולב במשק, בהסתברות להאטה ובמרכיבי היצוא במדד⁵⁵



מתרשים 3א' עולה כי קצב העלייה במדד המשולב נמצא במגמת ירידה מהמחצית השנייה של שנת 2016 ועד לרבעון השני של 2018. ברבעון השלישי של 2018 ישנה עלייה ולאחריה ירידה, וברבעון הראשון של 2019 ישנה עלייה. בתרשים 3ב' ניתן לראות כי החל מתחילת 2018 ישנה עלייה בהסתברות להאטה בקצב הצמיחה (ביחס לקצב הצמיחה ארוך הטווח), על פי המדד המשולב של בנק ישראל.⁵⁶ ההסתברות להאטה הגיעה לשיא בספטמבר 2018, ובחודשים האחרונים חלה ירידה קלה. בתרשים 3ג' ניתן לראות את העלייה במדד יצוא

קיימת מגמת ירידה בקצב עליית המדד המשולב של בנק ישראל מהמחצית השנייה של 2016 ועד לרבעון השני של שנת 2018.

על פי המדד המשולב של בנק ישראל, מתחילת 2018 ישנה עלייה בהסתברות להאטה בקצב הצמיחה (ביחס לקצב הצמיחה ארוך הטווח).

חלה עלייה הדרגתית ברכיבי יצוא השירותים במדד המשולב של בנק ישראל בשנים 2014-2018.

⁵⁵ בנק ישראל, [המדד המשולב למצב המשק ורכיביו](#), ע"פ ממוצע רבעונים, כניסה: 7 במאי 2019

⁵⁶ בנק ישראל, חטיבת המחקר, [המדד המשולב לבחינת מצב המשק](#), אוגוסט 2017

השירותים במדד המשולב משנת 2014 עד 2018 ואת השינויים במדד יצוא הסחורות בשנים אלו. בחודשים הראשונים של 2019 ישנה עלייה ברכיב יצוא הסחורות.

מרכיב היצוא בתוצר (הכולל גם מרכיב יבוא, כגון תשומות מיובאות) הוא השני בגודלו לאחר הצריכה הפרטית ומהווה מעל 30% מהתוצר. היצוא מורכב מסחורות ושירותים, והשינוי בהם מושפע, בין היתר, מהשינוי בסחר העולמי ובשער החליפין. משקל יצוא הסחורות מסך היצוא נמצא בירידה בשנים האחרונות – מכ-60% בשנת 2015 לכ-55% בשנת 2018. יצוא השירותים מושפע בעיקרו מפעילות מרכזי הפיתוח וייצוא שירותי מו"פ של חברות הטכנולוגיה, ומשקלו עלה מכ-40% בשנת 2015 לכ-45% בשנת 2018.⁵⁷

על-פי נתוני מכון היצוא,⁵⁸ בשנת 2018 חלה עלייה של כ-8% (בשיעור דולרי) ביצוא הסחורות והשירותים בדומה לשנת 2017. ביצוא השירותים חלה עלייה של 12% שנובעת בעיקר מהמשך הצמיחה של שירותי ההיי-טק (56% מסך יצוא השירותים) ושירותי תיירות. יצוא הסחורות עלה בכ-3% הודות לגידול ביצוא של מגזר התעשייה ובהשפעת יצוא רכיבים אלקטרוניים וכימיקלים. ביצוא הסחורות ישנה ריכוזיות גבוהה של מספר ענפים בודדים כתרופות (ירידה של 20%), רכיבים אלקטרוניים (עלייה של 20%) כימיקלים (עלייה של 15%) וכלי טייס (ירידה של 30%), לכן ישנה תנודתיות רבה מתקופה לתקופה ויש לבחון את המגמות לטווח ארוך. בשנים האחרונות משקל יצוא שירותי ההיי-טק (שירותי מחשוב, תוכנה ומו"פ) נמצא בעלייה ומשקל יצוא תעשיית ההיי-טק (ציוד, מכונות וחומרה) נמצא בירידה. סך יצוא שירותי ההיי-טק עלה בכ-20% וייצוא תעשיית ההיי-טק ירד בכ-4%.

3.3 תחזיות צמיחה לשנים 2018 ו-2019

תרשימים 4-7 להלן מפרטים את תחזיות הצמיחה לשנים 2018 ו-2019 בעת אישור תקציב המדינה, בהשוואה לתחזיות המעודכנות של בנק ישראל ומשרד האוצר ולצמיחה בפועל. תקציב 2018 מהווה שנה שנייה של תקציב דו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, אשר אושר בכנסת במהלך דצמבר 2016. תקציב 2019 אושר בכנסת במרס 2018, ומבוסס על תחזית שהוכנה בחודש אוקטובר 2017.

⁵⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 1.5 יצוא סחורות ושירותים](#), כניסה: 7 במאי 2019.

⁵⁸ מכון היצוא, [דו"ח התפתחויות ומגמות ביצוא, סיכום מוקדם לשנת 2018](#), דצמבר 2018.

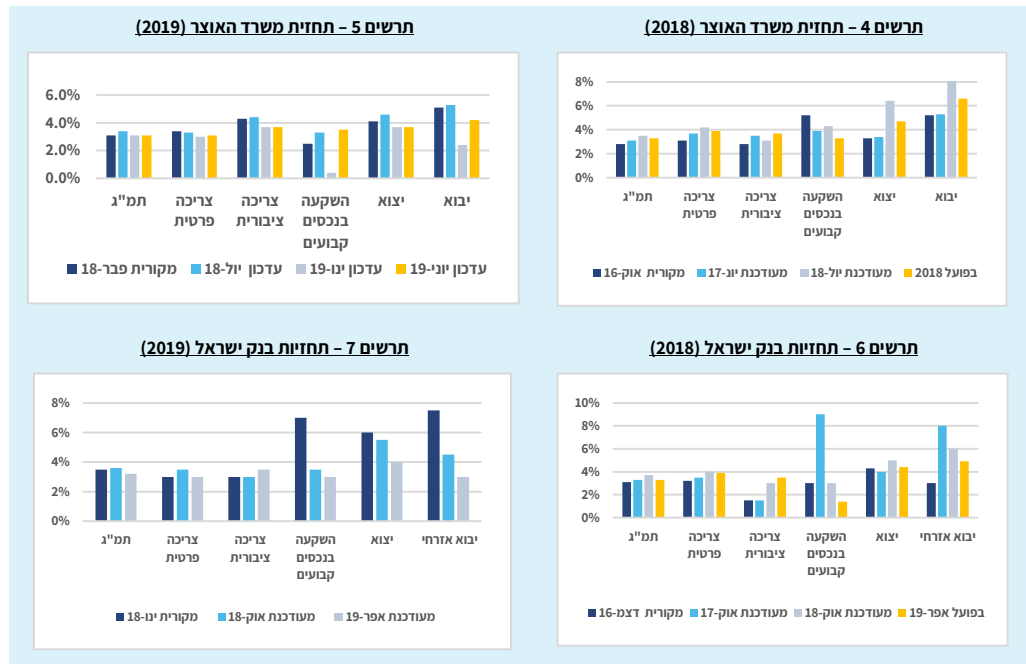
משרד האוצר ובנק ישראל עדכנו כלפי מעלה את תחזיות הצמיחה לשנת 2018 ביחס לתחזית המקורית, למעט תחזית ההשקעה.

הצמיחה בפועל בשנת 2018 הייתה נמוכה מעדכון התחזית האחרון, למעט הצריכה הציבורית.

משרד האוצר ובנק ישראל מיתנו את תחזיותיהם לשנת 2019, בכל מרכיבי התוצר, למעט הצריכה הציבורית בתחזית בנק ישראל.

לפי תחזית בנק ישראל, קצב הצמיחה המואץ הגיע למיצוי בין השאר על רקע מגבלות ההיצע בשוק העבודה.

תרשימים 7-4 - השינוי בתחזיות הצמיחה של משרד האוצר ובנק ישראל⁵⁹



מתרשימים 4 ו-6 עולה כי נעשה עדכון כלפי מעלה בתחזיות משרד האוצר ובנק ישראל לשנת 2018 (ביחס לתחזיות המקוריות בעת אישור התקציב) בכל מרכיבי התוצר, למעט בהשקעה. הצמיחה בפועל הייתה נמוכה מעדכון התחזית האחרון למעט הצריכה הציבורית. מתרשימים 5 ו-7 עולה כי בנק ישראל מיתן את תחזית הצמיחה בתוצר לשנת 2019 מ-3.6% ל-3.2% ואילו משרד האוצר משאיר את תחזית הצמיחה בתוצר על 3.1%, כפי שנתנה בחזית ינואר 2019.

על פי העדכון האחרון של בנק ישראל שנערך באפריל 2019, ישנה הנחה שקצב הצמיחה המואץ שהיה בשנים האחרונות הגיע למיצוי, בין השאר על רקע מגבלות היצע בשוק העבודה ועל רקע ההאטה הצפויה בעולם והשלכותיה על השוק המקומי. הצריכה הפרטית עודכנה כלפי מטה וההשקעה בנכסים קבועים גם כן עודכנה כלפי מטה ואף צפויה להתכווץ ב-2% בשנת 2020.

⁵⁹ משרד האוצר, אגף התקציבים, [תקציב המדינה, הצעת התקציב לשנת הכספים 2017-2018](#), אוקטובר 2016; משרד האוצר, [תחזית ההתפתחויות המקרו כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות - 2017-2020](#), יוני 2017; משרד האוצר, אגף התקציבים, [תקציב המדינה, הצעת התקציב לשנת הכספים 2018](#), פברואר 2018; משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות](#), יולי 2018; משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות](#), ינואר 2019. שנים שונות. בנק ישראל, [התחזית המקרו-כלכלית](#), דצמבר 2016; בנק ישראל, [התחזית המקרו כלכלית](#), אוקטובר 2017; בנק ישראל, [התחזית המקרו כלכלית](#), ינואר 2018; בנק ישראל, חטיבת המחקר, [התחזית המקרו כלכלית](#), אוקטובר 2018. בנק ישראל, חטיבת המחקר, [התחזית המקרו כלכלית](#), ינואר 2019. בנק ישראל, חטיבת המחקר, [התחזית המקרו כלכלית](#), אפריל 2019. יבוא ללא יהלומים אוניות ומטוסים. יצוא ללא יהלומים וחברות הזנק. השקעה ללא מטוסים ואניות. צריכה ציבורית ללא יבוא בטחוני. שנים שונות.

תרשימים 8-12 להלן מפרטים את תחזיות הצמיחה לשנים 2019 ו-2020 של קרן המטבע הבין-לאומית, עידכון התחזית של ה-OECD לשנים 2019 ו-2020, תחזיות משרד האוצר ובנק ישראל לשנת 2020 ותחזית אנליסטים לשנת 2019.

תרשימים 8-12 – תחזיות צמיחה ועדכוני תחזיות לשנים 2019 ו-2020



⁶⁰ בנק ישראל, חטיבת המחקר, התחזית המקרו כלכלית, אפריל 2019. יבוא ללא יהלומים אניות ומטוסים. יצוא ללא יהלומים וחברות הזנק. השקעה ללא מטוסים ואניות. צריכה ציבורית ללא יבוא בטחוני.

⁶¹ **IMF Country Report**, 2018 Article IV Consultation Press Release and Staff Report, May 1, 2018.

⁶² **OECD**, Israel - Economic forecast summary, November 2018; **OECD**, OECD Economic Outlook, p.159, may 2019

⁶³ ש.ם.

⁶⁴ **מודלים כלכליים**, כלכלת ישראל בשנת 2018, דר' יעקב שיינין, אוקטובר 2018; מיטב דש, תחזית שנתי 2019, 25 בנובמבר 2018.

מהתרחישים עולה כי **קרן המטבע** צופה ירידה קלה בשיעור צמיחת התוצר בשנת 2020. בהודעה לעיתונות של קרן המטבע בחודש מאי 2019⁶⁵ נכתב כי הגירעון נמצא במגמת עלייה, המקטינה את היכולת להשתמש במדיניות פיסקלית בשעת משבר ומגדילה את החוב. לפי הקרן, יש לבצע התאמות בתקציב 2020, לרבות קיצוץ הטבות המס, הגדלת ההכנסות ושיפור היעילות בהוצאות. בעדכון התחזית בחודש מאי 2019 הוריד ה-OECD את תחזית הצמיחה בתוצר מ-3.5% ל-3.1% לשנת 2019 ומ-3.3% ל-3.2% לשנת 2020. ה-OECD הוריד את תחזית הצמיחה גם לכלכלות נוספות, לרבות ארה"ב, אירופה ומזרח אסיה, בין היתר בגין מלחמות סחר בין המעצמות הכלכליות. על פי ה-OECD, הגירעון התקציבי צפוי לגדול מעבר ליעד ובשילוב עם התעסוקה הקרובה למלאה בשוק העבודה, על הממשלה החדשה לנקוט בצעדים לעמידה ביעד הגירעון, במטרה לשמור על מרווח הפעולה הפיסקלי. על כן ממליץ הארגון לקצץ בהוצאות, להגביר התייעלות ולהעלות את ההכנסות ממיסים, בין השאר באמצעות צמצום הפטורים והטבות מס.

השוואת ממוצע התחזיות עם תחזיות בנק ישראל ומשרד האוצר לשנת 2019, מעלה כי ישנה הסכמה בדבר ירידה בקצב הצמיחה של התוצר, הצריכה הפרטית והיבוא. בתחזית משרד האוצר מחודש יוני 2019 לשנת 2020, שיעור הצמיחה יעמוד על 3.2% לעומת תחזית בנק ישראל מחודש אפריל 2019 לפיה שיעור הצמיחה בשנת 2020 יעמוד על 3.5%.

בתחזית הקונצנזוס שפורסמה על-ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר באוקטובר 2018⁶⁶, ניתנה הערכה כי קצב צמיחת התוצר בשנת 2018 יהיה גבוה מ-3.4% ובשנת 2019 יהיה נמוך יותר ויעמוד על כ-3.35%. היצוא נטו (יצוא בקיזוז יבוא) צפוי לתרום פחות לצמיחה בשל הירידה שנרשמה ביצוא הסחורות בחודשים שקדמו לתחזית וכן החרפה במלחמות הסחר הגלובאליות שעשויה למתן עוד יותר את הגידול ביצוא. חלק מהשותפים לתחזית חזו כי יצוא השירותים עשוי לעלות ויצוא הסחורות יתרחב, אם כי באופן מתון. לגבי הצריכה הפרטית, הדעה הרווחת היא שהצריכה הפרטית תמשיך לגדול למרות החשש מהאטה עקב התייקרות האשראי ואי הוודאות במחירי הנדל"ן (ירידה בתחושת העושר). צפוי גידול בקצב צמיחת ההשקעות, אולם נמוך ביחס לתחזית הקודמת. הגידול בצריכה הציבורית צפוי לעודד את הצמיחה בטווח הקצר. עם זאת, ישנה דאגה מהשלכותיה של מדיניות פיסקאלית מרחיבה בדגש על העלייה בגירעון.

**קרן המטבע וה-OECD
צופים ירידה בקצב
צמיחת התוצר בשנת
2020.**

⁶⁵ IMF PRESS RELEASE NO. 19/182, [IMF Staff Conclude Visit to Israel](#), may 2019

⁶⁶ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [תחזית קונצנזוס מקרו-כלכלית](#), אוקטובר 2018.