



מזכיר הממשלה

ירושלים, י' בטבת תשפ"ד  
22 בדצמבר 2023

לכבוד  
חבר הכנסת אמיר אוחנה  
יושב ראש הכנסת

כבוד היושב ראש,

בהתאם לסעיף 1א3(א)(2) ו-1א(1)(1) לחוק יסוד: משק המדינה, מוגש בזאת לכנסת דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב 2024 (להלן – דוח הפרשים לשנת 2024).

הדו"ח הוכן על-ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר ומוגש על דעתו של שר האוצר.

בברכה,

יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

העתק: יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת  
שר האוצר  
מזכיר הכנסת  
היועצת המשפטית לכנסת  
היועץ המשפטי של משרד האוצר  
מנהל ועדת הכספים, הכנסת



מדינת ישראל  
משרד האוצר

## דו"ח לעניין עמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2024

בהתאם להוראות סעיף 1א3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק יסוד**) הממשלה תניח לפי הצעת שר האוצר, על שולחן הכנסת דו"ח לעניין קיום הפרשים אל מול המגבלות הפיסקליות הקבועות לשנת 2024 בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **דו"ח הפרשים**). כמפורט בחוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (להלן – **חוק ההתאמות**), דו"ח זה יכלול נתונים אודות תמונת המצב הפיסקלית לשנת 2024 בנקודת הזמן הנוכחית בהשוואה לנתונים הפיסקליים שהיו ידועים בעת גיבוש חוק התקציב לשנת הכספים 2024. במידה שבהתאם לדו"ח ההפרשים צפוי גידול בתחזית הוצאות או בתחזית הגירעון לשנת 2024 מעבר למגבלות הפיסקליות (להלן – **ההפרשים**) – הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת תכנית מאזנת לכינוס ההפרשים.

תקציב המדינה לשנת 2024 אושר בממשלה, יחד עם תקציב המדינה לשנת 2023, ביום 24 בפברואר 2023. כך, התחזיות שעליהן מתבסס חוק התקציב לשנת 2024 גובשו למעלה מעשרה חודשים לפני תחילתה של שנת התקציב.

כפי שיפורט להלן, עוד לפני מתקפת 7 באוקטובר, ההנחות הפיסקליות התעדכנו ביחס לתחזיות שהיו קיימות בעת בניית התקציב לשנת 2024 בשל מגמות כלכליות בעלות השפעות פיסקליות. עליית סביבת הריבית, פיתוח ערך השקל והאצת האינפלציה הצפויה ביחס למרדים החזויים הביאו לגידול בהוצאה הצפויה לשנת התקציב 2024 עוד קודם למלחמה. במקביל, תחזית הכנסות המדינה המעודכנת לשנת 2023 ערב המלחמה הייתה נמוכה בכ-10 מיליארד ש"ח מזו שנחזתה במסגרת התכנית התלת שנתית לשנים 2024 עד 2027 כפי שעודכנה בחודש יוני 2023 (להלן – **הנומרטור**). כפי שיורחב בהמשך, חלק ניכר מהירידה ניתן לייחס לצניחה במספר העסקאות בנדל"ן לצד קיפאון במחירים בענף, לירידה במס חברות, להאטה בצריכה הפרטית על רקע העלאות הריבית, וכן לחולשה בשוקי ההון.

לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023 הכריז שר הביטחון, באותו יום, על מצב מיוחד בעורף, אשר הורחב בהמשך למדינה כולה. הכרזת שר הביטחון אושרה על ידי ועדת חוק וביטחון של הכנסת. כמו כן, הוכרו בצה"ל על מלחמת "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

על רקע ההתפתחויות הכלכליות והביטחוניות כאמור, חל שינוי מהותי בהנחות הפיסקליות ביחס להוצאות המדינה והכנסותיה בשנת 2024, כפי שיפורט בהמשך.

### 1. תכליתו של דו"ח ההפרשים:

תכליתו של דו"ח ההפרשים היא להציג בפני המחוקק את המידע הדרוש לצורך בחינת התאמת חוק התקציב שאושר למציאות הכלכלית המתפתחת. זאת, כשלב הכרחי לצורך ביצוע שינויים במדיניות הפיסקלית. חוק ההתאמות קובע כי הממשלה תעדכן את הכנסת בנוגע לשינויים במשתנים אלו:

- א. סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה לשנת התקציב, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי;
- ב. ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת התקציב;
- ג. סכום תקציב ההתאמות שנקבע בחוק התקציב השנתי לשנת התקציב;
- ד. תחזית הכנסות המדינה הצפויות לשנת התקציב;



מדינת ישראל  
משרד האוצר

- ה. תחזית הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה בלא מתן אשראי לשנת התקציב;  
ו. הסכום המתקבל ממכפלת מגבלת הגירעון המותר לשנת התקציב, בתוצר המקומי הגולמי הצפוי לשנת התקציב;  
ז. קיומו של הפרש הוצאות, ואם קיים הפרש כאמור – סכום ההפרש;  
ח. קיומו של הפרש גירעון, ואם קיים הפרש כאמור – סכום ההפרש.

דו"ח זה, מהווה עדכון של תמונת המצב הפיסקלית לשנת 2024 תוך התייחסות לשינויים העיקריים שהתרחשו ממועד בניית התקציב לשנה זו ועד למועד פרסום הדו"ח בהתאם לרכיבים המפורטים בחוק ההתאמות.

2. **תמונת מצב עדכנית לשנת התקציב 2024 – מגמות כלכליות והכנסות המדינה**  
בפרק זה תוצג תחזית הכנסות המדינה הצפויה לשנת התקציב 2024, על רקע ההתפתחויות שהתרחשו מאז אושר התקציב בחודש מאי 2023. כמו כן, תוצג התחזית המקרו כלכלית עליה מתבססת תחזית הכנסות. לתחזית המאקרו נלווים תרחישים ופירוט סיכונים שהתממשותם תשפיע על תמונת ההכנסות בפועל.

א. **מגמות ותחזיות מקרו כלכליות בשנת 2023:**  
מאז אישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 בחודש מאי 2023 התרחשו התפתחויות משמעותיות, שהשפיעו על התמונה המקרו-כלכלית ועל תחזית הכנסות המדינה.

הכלכלה הגלובלית ממשיכה להתאושש בהדרגה מהמשברים שפקדו אותה בשנים האחרונות. בעדכון תחזית הצמיחה של קרן המטבע הבינלאומית בתחילת אוקטובר 2023, תחזית הצמיחה העולמית לשנת 2023 נותרה ללא שינוי על 3%, שיעור נמוך מהממוצע בתקופה שלפני משבר הקורונה. בין הגורמים המשפיעים על קצב הצמיחה העולמית ניתן לציין מדיניות מוניטרית מצמצמת על רקע שיעורי אינפלציה גבוהים, שמקורם ביציאה ממשבר הקורונה ובשיבושים בשוק האנרגיה והמזון בעקבות המלחמה בין רוסיה ואוקראינה. כמו כן, להאטה בסין צפויה להיות השפעה משמעותית על הצמיחה העולמית.

במשק הישראלי, לאחר שנתיים של צמיחה גבוהה במיוחד, ששיקפו התאוששות מלאה ממשבר הקורונה, במהלך שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2023 חלה התמתנות בקצב הצמיחה, שירד אל מעט מתחת לקצב הצמיחה ארוך הטווח. בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה, התוצר צמח בכ-3% במושגים שנתיים. תחזית משרד האוצר לשנת 2023 מחודש יוני 2023 עמדה על צמיחה של 2.7%, אך זו הייתה צפויה להתעדכן כלפי מעלה בתחילת נובמבר 2023. קרן המטבע הבינלאומית עדכנה כלפי מעלה את תחזית הצמיחה לישראל לשנת 2023 ל-3.1% במסגרת פרסום WEO באוקטובר 2023 (שלא לקחה בחשבון את ההתפתחויות הקשורות במלחמה), הגבוה במעט מהממוצע העולמי. האינפלציה, שעברה את הגבול העליון של טווח היעד של בנק ישראל בשנת 2022, נמצאת במגמת ירידה מתחילת השנה. לאחר שעלתה לשיא של 5.4% בינואר 2023, שיעור האינפלציה ב-12 החודשים האחרונים עמד על 3.3%.

פרוץ המלחמה ביום 7 באוקטובר 2023 השפיע, וצפוי להשפיע, באופן משמעותי מאוד על הכלכלה הישראלית. המלחמה מתאפיינת ברמות גבוהות במיוחד של חוסר ודאות, אולם ניתן



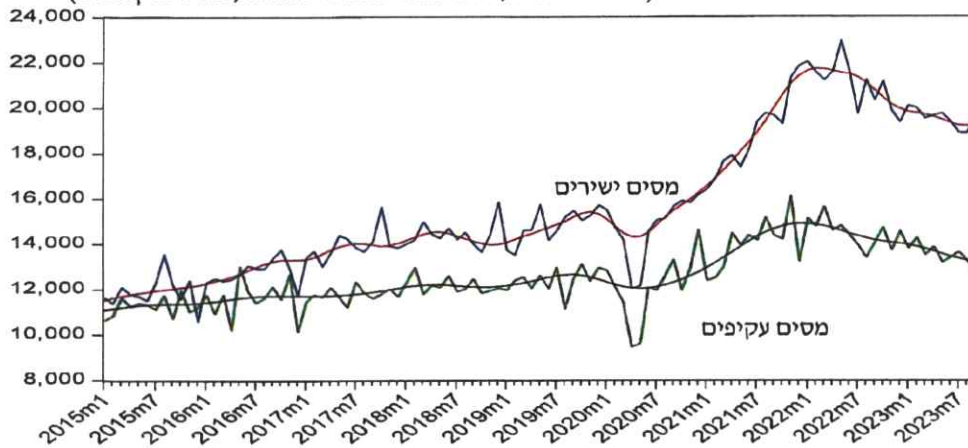
מדינת ישראל  
משרד האוצר

לקבוע כי השפעתה על הכלכלה חורגת מכל אירוע ביטחוני שחווה מדינת ישראל במהלך שני העשורים האחרונים לכל הפחות. הפגיעה נעוצה בין היתר בהשפעות של גיוס המילואים הנרחב, פינוי תושבים והמגבלות שהושתו על פעילות המשק ומערכות החינוך. כל אלה מובילים וימשיכו להוביל לפגיעה בצריכה הפרטית, בהשקעות, בסחר החוץ, ושיבוש מיוחד בענפים ספציפיים (לרבות ענפי הבניה, החקלאות והתיירות). אל מול אלה, הצריכה הציבורית צפויה לגדול ובכך למתן במידה מסוימת את ההשפעות השליליות על הצמיחה.

כתוצאה מהתפתחויות אלה, תחזית צמיחת התמ"ג לשנת 2023 עורכנה כלפי מטה והיא עומדת על 2.0%, לעומת 2.7% שאושרה בעת חקיקת תקציב המדינה לשנת 2023 בחודש מאי 2023. יש לציין כי תחזית התקציב לא לקחה בחשבון את נתוני המחצית הראשונה של השנה, ואלמלא המלחמה אנו מעריכים כי הייתה מתעדכנת כלפי מעלה, ל-3.4%. כלומר, השפעות המלחמה על התוצר בשנת 2023 בלבד מוערכות בכ-1.4% תוצר. תחזית האינפלציה לשנת 2023 עומדת על 4.2% בממוצע (3.1% בחישוב של דצמבר 2023 לעומת דצמבר 2022).

ב. מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2023:

תרשים 1: הכנסות ממסים (מיליארדי ש"ח, נתוני מגמה ומנוכי עונתיות, מחירים קבועים)



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני חשב"ל

תחזית ההכנסות ממסים שהתפרסמה במסגרת הנומרטור ביוני 2023 התאפיינה ברמות גבוהות של חוסר ודאות על רקע ההאטה בענפי ההייטק והנדל"ן ועל רקע סיכונים הקשורים להיבטים גיאופוליטיים ולמחלוקת הפוליטית סביב סוגיית החקיקה שנגעה למערכת המשפט. שנת 2023 התאפיינה בירידה בהכנסות ממסים בהשוואה לקודמתה, אולם יש לזכור כי במהלך המחצית השנייה של שנת 2021 והמחצית הראשונה של 2022 נרשמו הכנסות חריגות ממסים בעקבות היציאה ממשבר הקורונה. הירידה בהכנסות במהלך שנת 2023, שתחילתה עוד במחצית השנייה של 2022, הייתה צפויה ברובה, והיא מהווה התכנסות לקו המגמה הרב שנתי בהכנסות ממסים. יחד עם זאת, גם טרם המלחמה הסתמן כי הכנסות המדינה ממסים בשנת 2023 יהיו נמוכות מהצפוי בכ-10 מיליארד ש"ח. חלק ניכר מהירידה ניתן לייחס לצניחה במספר העסקאות בנדל"ן לצד קיפאון במחירים בענף, לירידה בגביית מס חברות, להאטה בצריכה הפרטית על רקע העלאות הריבית, וכן לחולשה בשוקי ההון המקומיים. בפרסום התכנית הרב שנתית לשנים



מדינת ישראל  
משרד האוצר

2024 עד 2027 של חודש יוני 2023 עמדה תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2023 על 431.2 מיליארד ש"ח. ערב המלחמה תחזית ההכנסות ממסים הייתה עתידה להתעדכן כלפי מטה בכ- 10 מיליארד ש"ח, בעיקר בעקבות חולשה מתמשכת בגביית מסי הנדל"ן וכן ירידה בגביית מס חברות. בעקבות הירידה בפעילות הכלכלית כתוצאה מהמלחמה משרד האוצר צופה חרפה של מגמת הירידה בהכנסות המדינה ממסים במהלך הרבעון הרביעי של שנת 2023. בסך הכל תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2023 הופחתה ב-26.5 מיליארד ש"ח, והיא עומדת כעת על 410.1 מיליארד ש"ח.

תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2023 עורכנה כלפי מטה ועומדת על 27.3 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-4 מיליארד ביחס לתחזית מאי 2023. כך, תחזית סך הכנסות המדינה העדכנית לשנת 2023 עומדת על 437.4 מיליארד ש"ח, הנמוכה ב-25.2 מיליארד ש"ח מתחזית ההכנסות כפי שצורפה לתקציב המדינה שאושר במאי 2023.

**ג. תחזית הצמיחה הצפויה לשנת 2024 :**

לאור רמת חוסר הוודאות הגבוהה הקשורה במצב הלחימה, נערכו מספר תרחישים שעל בסיסם נחזתה צמיחה לשנת 2024, כמפורט במסמך עיקרי התקציב הנוסף לשנת 2023 שאושר בממשלה בנובמבר 2023. התרחישים מתבססים על הנחות שונות לגבי צימוק הלחימה ומשכה והתאוששות המשק בהתאם. תרחיש הבסיס שלפיו נקבעה התחזית מניח סיום השלב האינטנסיבי של הלחימה ברבעון הראשון של 2024 והמשך שגרת לחימה עד סוף שנת 2024: בתרחיש זה ההנחה היא שגיוס המילואים הנרחב מצטמצם בחצי ברבעון הראשון של שנת 2024 ואז מצטמצם באופן הדרגתי עד סוף שנת 2024. המשק מגיע להתאוששות קרובה למלאה, הן מבחינת הביקוש והן מבחינת ההיצע, ברבעון הראשון של שנת 2025. תחת תרחיש זה, הצמיחה הצפויה בשנת 2024 עומדת על 1.6%. במונחי צמיחת התוצר לנפש, מדובר בירידה ריאלית של 0.3%.

בנוסף, נערכו אומדנים על "תרחיש התאוששות מהירה" שהניח סיום לחימה ברבעון הראשון, וכן "תרחיש התאוששות איטית" שהניח לחימה ממושכת בעצימות נמוכה. לפי תרחישים אלה, הצמיחה צפויה להיות 2.2%-1-0.2% בהתאמה.

**ד. סיכונים לתחזית הצמיחה הצפויה לשנת 2024 :**

התחזית לצמיחת התמ"ג בשנת 2024 מאופיינת באי ודאות חריגה במיוחד. להלן פירוט הסיכונים שהתממשותם צפויה להביא לעדכון התחזית, הן כלפי מטה והן כלפי מעלה:

**סיכונים כלפי מטה לתחזית:**

- (1) אי השבת תחושת הביטחון האישי גם לאחר סיום המלחמה – התערעורת משמעותית בתחושת הביטחון האישי לאורך זמן, התלויה במידה רבה באופן שבו המלחמה תסתיים, תשפיע לרעה על סנטימנט ואמון הצרכנים והמשקיעים ובכך צפויה לפגוע בצריכה ובהשקעות במשק.
- (2) עיכוב בהשבת אזרחים שפוננו מבתיהם לפעילות כלכלית, וכן עיכוב בהשבת הפעילות בענפי משק שנפגעו מהמחסור בעובדים זרים (ובכלל זה חקלאות, בניה וסיעוד). בפרט יש לשים לב להתמשכות אפשרית של המחסור בעובדים בענף הנדל"ן, אשר יחד עם



מדינת ישראל  
משרד האוצר

- התמשכות ההאטה הקיימת בעסקאות, עשויים להתבטא בקשיי נזילות משמעותיים של חברות בענף, המאופייין ברמות מינוף גבוהות.
- (3) הסלמת הלחיצה, ובפרט התפשטותה לגזרות נוספות – הסלמה בחזית הצפונית או הצטרפות משמעותית של גורמים נוספים למערכה עלולה להוביל להשבתת נרחבת של עובדים ועסקים וכן לפגיעה בתשתיות ובערוצי סחר חוץ (כדוגמה באמצעות שיבוש נתיבי השיט), אשר עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית, להתייקרות עלויות המימון והביטוח, ולירידה נוספת בהכנסות ממסים.
- (4) הדרדרות באמון המשקיעים בממשלה – שימור אמון המשקיעים בממשלה הינו הכרחי להבטחת המשך ההשקעות הזרות והמקומיות במשק, ויאפשר לממשלה ולמגזר העסקי לממן בצורה נאותה את עלויות הלחיצה וההתאוששות ממנה. ככל שתפחת היכולת לשקף את קיומה של מדיניות פיסקלית אחראית ומדיניות ממשלתית תומכת צמיחה בת קיימא, זו עלולה לפגוע באמון המשקיעים בממשלה. לפיכך, להחלטות הממשלה והכנסת שישתקפו בערכון הצפוי של התקציב לשנת 2024, ובכלל זה המצרפים הפיסקליים, אימוץ רפורמות מבניות והקצאה מחדש של מקורות, פוטנציאל השפעה גבוה על אמון המשקיעים כאמור.
- (5) סיכונים לכלכלה העולמית – ובכלל זה אלו הקשורים לסביבת הריבית הגבוהה ולמצב הכלכלי של שותפות הסחר המרכזיות של ישראל, וכן תוואי האינפלציה הגלובלית, ישפיעו על צמיחת המשק והכנסות המדינה בעיקר דרך ערוצי סחר החוץ וההשקעות. הארגונים הכלכליים הבינלאומיים מציינים במיוחד את הסיכונים להאטה בסין ובמדינות מתפתחות כתוצאה ממשברי חוב אפשריים. הכלכלה העולמית חשופה גם לסיכונים גיאופוליטיים משמעותיים, שעשויים גם להתבטא בשיבוש נתיבי סחר עולמיים על ידי גורמי טרור.
- (6) המשך האטה בענפי ההיי-טק – צמיחת הכלכלה בישראל נשענת באופן משמעותי על סקטור ההיי-טק. המגמות העולמיות והמקומיות, לרבות עליית הריבית, הובילו מאז אמצע 2022 להאטה משמעותית בהיקף ההשקעות בהייטק הישראלי. המשך מגמות אלה יכביד על צמיחת הכלכלה.

**סיכונים כלפי מעלה לתחזית:**

- (1) סיום מהיר של המלחמה, תוך השבת הביטחון האישי – בתרחיש שבו המלחמה תסתיים מוקדם מהצפוי, האיום הרקטי יוסר ומרבית חיילי המילואים ישובו לביתם ולשוק העבודה, הכלכלה תתאושש מהר מהחזוי. הניסיון מראה כי השפעתם המקור-כלכלית של עימותים צבאיים אשר נמשכים פרק זמן קצר ודומים באופיים לאלו שהתרחשו בשנים האחרונות, היא מוגבלת. יחד עם זאת, בשלב זה ההסתברות לתרחיש כזה נמוכה במיוחד.
- (2) חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב – ככל שבסיום המלחמה יתחדשו תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב, הדבר צפוי לסייע להאצת הסחר וההשקעות בישראל, אשר יתרמו להגבת הפעילות הכלכלית.
- (3) עלייה של כוח אדם איכותי לישראל וזרימת הון מיהדות התפוצות, ושילובם במגמות ההתחדשות וחדשנות במשק – קיימות עדויות לכך כי המלחמה הובילה לחיזוק הקשר של יהודי התפוצות למדינת ישראל, ומקביל לפגיעה בתחושת הביטחון האישי של חלקם. התמשכות של מגמות אלו עשויה להגביר את היקף העלייה לישראל (לרבות של עובדים משכילים ומיומנים) ואת זרימת ההון מחו"ל לישראל – אשר יתמכו בצמיחת הפעילות



מדינת ישראל  
משרד האוצר

הכלכלית וההכנסות ממסים. אלה יוכלו להשתלב במגמות של התחדשות וחדשנות בפעילות המשקית ולחזקן, העשויות להתממש בחברה ובמשק הישראליים בעקבות המלחמה.

(4) ביצועים טובים מהצפוי של הכלכלה העולמית – מדדי שווקי ההון בעולם משקפים נכון להיום אופטימיות לגבי שנת 2024, הקשורה לציפיות למיגור האינפלציה והפחתת ריביות על ידי בנקים מרכזיים במהלך השנה. צמיחת הכלכלה העולמית מעבר לתחזיות הבסיס, צפויה להשפיע לחיוב גם על כלכלת ישראל, בעיקר דרך ערוצי הסחר וההשקעות.

ה. תחזית הכנסות המדינה לשנת 2024:

(1) **הכנסות ממיסים:** בהתאם לתרחיש הבסיס שהוצג לעיל, ובהמשך למגמות שנצפו טרם המלחמה, מתעדכנת גם תחזית ההכנסות ממסים עבור שנת 2024 כלפי מטה. על פי התחזית, החולשה במסי החברות ובמיסי הנדל"ן תחריף בסוף שנת 2023 ומגמה זו תתן את אותותיה גם בתחילת 2024 לכל הפחות. אליה תתווסף האטה בגידול בצריכה הפרטית, שתתורגם לירידה במע"מ ובמיסי היבוא. בפרסום התכנית הרב שנתית לשנים 2024 עד 2027 מחודש יוני 2023 עמדה תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2024 על 450.4 מיליארד ש"ח. בעקבות השפעות המלחמה והמגמות הכלכליות שקדמו לה התעדכנה תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2024 כלפי מטה בכ-33 מיליארד ש"ח, והיא עומדת על 417.1 מיליארד ש"ח. יצוין כי תחזית זו מתבססת על הוראות חקיקת המס כפי שעמדו במועד עריכת תחזית זו וכן הוראות חקיקה שהובאו בחשבון במסגרת התחזית התלת שנתית לשנים 2024-2027 שהייתה בתוקף במועד אישור התקציב לשנים 2023-2024.

(2) **הכנסות אחרות:** תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2024 עורכנה כלפי מטה ועומדת על 33.4 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-1.5 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית חודש מאי 2023. עיקר ההשפעה נובע מהשלכות המלחמה על רכיב ההכנסות וההוצאות של המוסד לביטוח לאומי, לאור ירידה בגבייה כתוצאה מירידה במספר המועסקים, ומנגד מעליה בהוצאה כתוצאה מהגידול בהיקף המובטלים והיוצאים לחל"ת, ההשפעות שצפויות להמשיך להשפיע לתוך שנת 2024. הסכם הסיוע מול ארה"ב צפוי להגדיל את ההכנסות ממע"מ ייבוא ביטחוני בשנת 2024 בהתאם להסכם שייחתם (ובשנים העוקבות). חשוב להדגיש לגבי ההכנסות האחרות כי התחזית לטווח הבינוני-ארוך בסעיף זה טומנת בחובה הנחות לגבי ההתפתחויות העתידיות בתחומים בהם ישנה רמה גבוהה של אי וודאות, דוגמת ההחלטה לגבי חלוקת דיבידנדים של חברות ממשלתיות והיקף הסיוע האמריקאי.

**בסיכומו של דבר, אנו צופים כי סך הכנסות המדינה בשנת 2024 יסתכמו לסך של 450.5 מיליארד ש"ח, ירידה של 35 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית יוני 2023 (ירידה של 1.8% תוצר).**

3. תחזית ההוצאה הממשלתית הצפויה לשנת 2024:

תקציב המדינה המאושר לשנת 2024 ללא החזרי חוב, עומד על 513.7 מיליארד ש"ח. הגידול בהוצאה הממשלתית בשנת 2024 בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" תלויה במשתנים רבים ובעיקר משך הלחימה והיקפה. על פי התחזית המעודכנת לשנת 2024 הוצאות המדינה יגדלו בכ-39.6



**מדינת ישראל**  
**משרד האנרגיה**

מיליארד ש"ח עבור צרכי המלחמה בהינתן תרחיש הייחוס וכן כ-8.8 מיליארד ש"ח נוספים הנובעים ממגמות כלכליות שאינן קשורות במלואן למלחמה, ובראשן עלייה בהיקף תשלומי הריבית, מימוש הסכמים מול חברות טכנולוגיה בינלאומיות, שיעורי אינפלציה גבוהים יותר לעומת התחזית ששימשה לבניית התקציב, עלייה בשערי מטבע החוץ, ועדכוני שכר גבוהים יותר במשק לעומת התחזית ששימשה לבניית התקציב. יצוין כי מגמות אלה שררו בחלקן עוד קודם למלחמה אך השפעתן על ההוצאה היה מתון יותר מאשר המצב היום.

בהתאם למפורט לעיל, בהינתן שהממשלה לא תנקוט בצעדים מאזנים, ההוצאה הממשלתית הצפויה לשנת 2024 נאמדת בכ-562.1 מיליארד ש"ח (ביחס למסגרת הוצאה מותרת העומדת על 513.7 מיליארד ש"ח). דהיינו, קיים בשנת 2024 הפרש בתחזית ההוצאה בהיקף תקציבי של כ-48.4 מיליארד ש"ח. 8.8 מיליארד ש"ח בגין שינויים הנובעים ממגמות כלכליות שאינן קשורות במלואן למלחמה וכ-39.6 מיליארד ש"ח בעבור מימון ההוצאות הצבאיות והאזרחיות הנובעות מהמלחמה. גידול צפוי זה נובע משינויים משמעותיים שחלו במספר הוצאות עיקריות:

**א. עלויות ביטחון:** התוספת לתקציב הביטחון הנדרשת עבור הלחימה במהלך שנת 2024 מוערכת בכ-30 מיליארד ש"ח לפי תרחיש הייחוס הבסיסי שעליו התבסס משרד האנרגיה, זאת בנוסף לתקציב הסיוע האמריקני הצפוי. האומדן מתבסס על תרחיש הייחוס הידוע בעת הנוכחית, ובפרט ללא הסלמה משמעותית של הלחימה בגזרה הצפונית. יובהר כי לאור חוסר הוודאות הכרוך באמידת עלות הלחימה, ישנו קושי באמידת סכום זה. בתרחיש בו עצימות הלחימה תהא גבוהה יותר, תגדל הוצאה זו בכ-15 מיליארד ש"ח ותעמוד על כ-45 מיליארד ש"ח. מובן כי במידה והסיוע האמריקני יעמוד על סכום נמוך מהמתוכנן, תדרש תוספת תקציב גבוהה יותר למימון הוצאות הלחימה.

**ב. עלויות מלחמה אזרחיות:** נוסף על הוצאות הלחימה הישירות, צפוי גידול של כ-9.6 מיליארד ש"ח בשנת 2024 עבור הוצאות אזרחיות שנגרמו כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל". עיקר ההוצאות האזרחיות ממוקד בארבעת הנושאים הבאים:

- 1) עלויות מימון פינוי תושבים:** הוצאות הנדרשות למתן סיוע לאזרחים המפונים מקווי העימות ובעיקרן שיכון המפונים במלונות ומתן מענקים בגין פינוי עצמאי.
- 2) עלויות תגבור מערכי חירום:** הוצאות הנדרשות לגופי החירום דוגמת משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, שירותי הכבאות ושירותי הביטחון המיוחדים.
- 3) עלויות שיקום ומנהלת תקומה:** הוצאות שיופנו למנהלת תקומה וישמשו לשיקום אזרחי קו העימות ובעיקר לבינוי מבני דיור, לפיתוח תשתיות ולפיתוח מענים תומכי תעסוקה, חינוך וחוסן נפשי וקהילתי.
- 4) עלויות תגבור מערכים ממשלתיים:** גידול בהוצאות מערכי הממשלה הנדרשים עקב מלחמת "חרבות ברזל" ובעיקרם: תגבור מערכים רפואיים, גידול בתגמולים ושירותי שיקום לנפגעים, תגבור שירותי הרווחה לאוכלוסיות הנפגעות וכן תכנית סיוע לעמותות רווחה שפעילותן נפגעה עקב המלחמה.

**ג. גידולים הנובעים ממגמות כלכליות שאינן קשורות למלחמה:** נוסף על ההוצאות הביטחוניות והאזרחיות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", צפוי בשנת 2024 גידול של כ-8.8 מיליארד ש"ח הנובע מערכון מספר תחזיות הנוגעות להיקף ההוצאה, להלן עיקרן:

- 1) גידול בריבית ועמלות:** כמוצג במסמך זה, בשנים 2023 ו-2024 צפוי הן גידול בהוצאות המדינה והן צמצום בהכנסותיה. הדבר הגביר בשנה החולפת את הצורך בגיוס חוב,





מדינת ישראל  
משרד האוצר

ומגמה זו צפויה להמשך גם בשנת 2024. גידול צפוי זה בגיוס החוב, לצד התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות, יביא לגידול בתשלומי הריבית בהתאם לתוואי החזר החוב. על פי התחזית הערכנית צפוי גידול בהוצאת המדינה על הוצאות ריבית בשנת 2024 של כ-3.7 מיליארד ש"ח לעומת התחזית שנערכה בעת אישור התקציב. חלק מגידול זה נובע מעליית שער החליפין ועליה באינפלציה ביחס לתחזית עוד טרום המלחמה.

- (2) **גידולים בעקבות עדכוני מדדים:** חלק מההוצאה הממשלתית מוצמד מדי שנה לשורה של סלי תשומות ומדרים. בעקבות עדכון ההנחות בנוגע לקצב האינפלציה, שערי חליפין צפויים ומדדי יוקר נוספים, חל עדכון כלפי מעלה של הוצאות צמודות מדד. הוצאות אלה כוללות תשלום גמלאות פנסיה תקציבית, סל הבריאות והסובסידיה למפעילי תחבורה ציבורית. הגידול בהוצאות אלו בשנת 2024 צפוי לעמוד על סך של כ-2.1 מיליארד ש"ח.
- (3) **גידול בהשתתפות בגביית דמי ביטוח לאומי:** על פי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי נעשות ביחס ישר לגביית דמי הביטוח, כך שאוצר המדינה מעביר לביטוח הלאומי תקציב בגובה של כ-65% מסך הגבייה בכל שנה בגין סעיף זה בחוק. בשל גידול בתחזית הגבייה של דמי הביטוח הלאומי לשנת 2024 ביחס לתחזית בעת אישור התקציב צפוי גידול בהוצאה הממשלתית בסך של כ-0.8 מיליארד ש"ח.

4. הפרשים לשנת 2024:

לוח 1 – הפרש הוצאה

תחזית מעודכנת 2024 (מיליארדי ש"ח)	תקציב מקורי 2024 (מיליארדי ש"ח)	
562.1*	513.7	הוצאה צפויה
	513.7	מגבלת ההוצאה הקבועה בחוק
48.4		צעדי התאמה נדרשים לכיסוי הפרש הוצאה

\* בהינתן הוצאות לחימה לפי תרחיש הייחוס הבסיסי כמפורט מעלה

לוח 2 – הפרש גרעון (בנטרול הפרש הוצאה)

תחזית מעודכנת 2024 (מיליארדי ש"ח)	תקציב מקורי 2024 (מיליארדי ש"ח)	
561.4	513.0	הוצאה צפויה לחישוב הגרעון
	513.0	הוצאה לחישוב הגרעון בהינתן כינוס הפרש ההוצאה
450.5	498.1	תחזית הכנסות
62.5 (3.1%)	14.9 (0.8%)	גרעון בהינתן התכנסות למגבלת ההוצאה



מדינת ישראל  
משרד האוצר

43.7 (2.25%)	44.2 (2.25%)	תקרת הגרעון הקבועה בחוק
18.8	-	צעדי התאמה נדרשים לכיסוי הפרש גרעון בהיתן כיסוי הפרש הוצאה

לוח 3 – סיכום הפרשים

תחזית מעודכנת 2024 (ביליארדי ש"ח)	תקציב מקורי 2024 (ביליארדי ש"ח)	
110.9 (5.7%*)	14.9 (0.8%)	גרעון כולל
43.7 (2.25%)	44.2 (2.25%)	תקרת הגרעון הקבועה בחוק
67.2	-	סך צעדי התאמה נדרשים לכיסוי הפרשי הוצאה וגרעון

\*מעבר לגרעון זה, ישנו גרעון בסך 0.2% שמקורו בחחויית עודפים מביצוע תכנית המלחמה לשנת 2023 שיבוצעו בשנת 2024. גרעון זה איננו מצריך מקור בצד הוצאה.

5. היקף הגירעון הצפוי לשנת 2024:

בהתאם למפורט לעיל ובהתאם למחויבויות הממשלה הידועות בשלב זה, ללא ביצוע צעדי התאמות לכינוס הפרשי הוצאה והגירעון, תחזית הגירעון לשנת 2024 עומדת על 5.9% (מתוכם כ-0.2% מקורם בעודפי תקציב הלחימה משנת 2023). בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות), הגירעון המותר לשנת 2024 עומד על 2.25%, דהיינו הפרש הגירעון עומד על 3.6% ובנטרול עודפי תכנית המלחמה מ-2023 על 3.5%.

נספח – לוחות נלווים:

לוח 4: תוצר ומדדים רלוונטיים

2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
תרחיש בסיס							
1.6%	2.0%	6.5%	9.3%	-1.5%	3.8%	3.8%	צמיחה
1,943	1,865	1,764	1,582	1,417	1,425	1,293	תוצר נומינלי (ביליארדי ש"ח)



מדינת ישראל  
משרד האוצר

-0.3%	0.1%	4.4%	7.6%	-3.2%	1.8%	1.8%	צמיחה לנפש
108.5	108.8	108.7	104.1	96.8	100		תוצר לנפש (מדר (100=2019)
118.9	117.0	114.7	107.7	98.5	100		תוצר (מדר (100=2019)

לוח 5: אינפלציה ומחירי תוצר

2024 תחזית בתרחיש בסיס	2023 תחזית	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
2.7%	4.2%	4.4%	1.5%	-0.6%	0.8%	0.1%	אינפלציה (ממוצע שנתי)
2.6%	3.3%	5.3%	2.8%	-0.7%	0.6%	0.1%	אינפלציה (סוף שנה)
2.6%	3.6%	4.7%	2.1%	1.0%	1.9%	1.0%	שינוי במחירי תוצר

לוח 6: מספר מועסקים, בניכוי עובדים שנמצאים בחל"ת, באלפים

2024	2023	2022	2021	2020	2019	
4,220	4,206	4,167	3,829	3,566	3,967	מועסקים (באלפים)

לוח 7: עדכון תחזית הכנסות, מיליארדי ש"ח

2024		2023		
תחזית מעודכנת	תחזית הנומרטור (מאי 2023)	תחזית מעודכנת	תחזית הנומרטור (מאי 2023)	
417.1	450.4	410.1	431.2	הכנסות ממסים
33.4	35.1	27.3	31.4	הכנסות אחרות
450.5	485.5	437.4	462.6	סך ההכנסות

לוח 8 – דר"ח הפרשים



מדינת ישראל  
משרד האוצר

תחזית מעודכנת 2024 (מיליארדי ש"ח)	תקציב מקורי 2024 (מיליארדי ש"ח)	סעיף בחוק	
562.1	513.7	(1)2	הוצאה צפויה
	513.7	(2)2	הוצאה מותרת בחוק הקיים
---	2.1	(3)2	סכום תקציב ההתאמות
450.5	498.1	(4)2	תחזית הכנסות
110.9 (*5.7%)	14.9 (0.8%)	(5)2	תחזית גירעון
	2.25%	(6)2	שיעור גירעון מותר מהתוצר
48.4	---	(7)2	הפרש הוצאות
67.2 (3.5%)	---	(8)2	הפרש גירעון

\*מעבר לגרעון זה, ישנן הוצאות בסך 0.2% תוצר שמקורן בתחזית עודפים מביצוע תכנית המלחמה לשנת 2023 שיבוצעו בשנת 2024. גרעון זה איננו מצריך מקור בצד הוצאה.