

# תיאור וניתוח ההצעה להגדלת תקציב המדינה לשנת 2023 וסקירה מקרו-כלכלית – מסמך מעודכן

פיקוח תקציבי

כתיבה: אילנית בר, נתן שבע, כלכלנים | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות במחלקה לפיקוח תקציבי  
תאריך: כ"א בכסלו תשפ"ד, 4 בדצמבר 2023

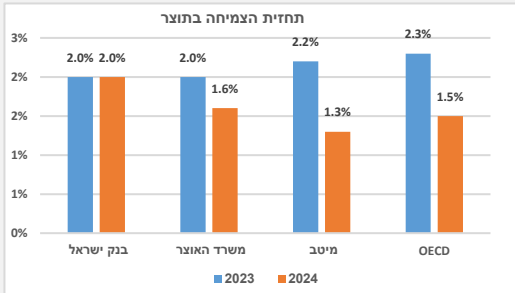
1	תמצית	1
1	סקירה מקרו כלכלית בעקבות המלחמה	1.1
1	עלות המלחמה והשפעתה על התוצר, הכנסות המדינה והגירעון	1.1
5	האינפלציה והריבית במשק	1.2
9	שוק העבודה	1.3
9	תיאור וניתוח ההצעה להגדלת התקציב לשנת 2023	2
9	תקציב המדינה לשנת 2023	2.1
10	שינויים במסגרות הפיסקליות לשנת 2023	2.2
11	תוספות תקציביות נדרשות למימון עלויות המלחמה	2.3
11	השינוי המוצע בסעיפי התקציב לשנת 2023	2.4
14	התפלגות התקציב לפי אשכולות	2.5

## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-4 בדצמבר 2023 בנושא "סקירת שר האוצר, בהשתתפות שר האוצר מר בצלאל סמוטריץ'". המסמך כולל סקירה מקרו כלכלית לקראת עדכון תקציב 2023 וניתוח ההצעה להגדלת תקציב המדינה לשנת 2023 בעקבות מלחמת "חרבות ברזל".

מלחמת "חרבות ברזל" משפיעה על כלכלת ישראל בצד ההיצע, בעיקר ירידה בכמות העובדים במשק (בגין

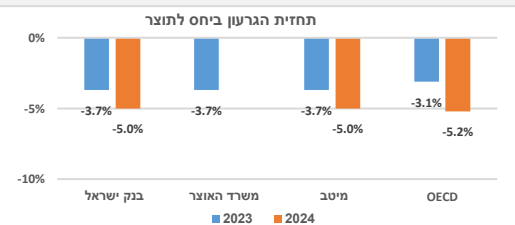
מילואים, מפונים מאזורי הקרבות, חזרה של עובדים זרים לארצותיהם והפסקת עבודה של עובדים מהרש"פ) וירידה בביקושים. אין עדיין ודאות לגבי משך זמן המלחמה, משך זמן גיוס מילואים בהיקף נרחב והשאלה אם המלחמה תיוותר בזירה אחת או תתפשט לזירות נוספות, וממילא קיימת אי ודאות לגבי היקף ההשלכות על הכלכלה.



המלחמה מובילה לגידול בהוצאות הממשלה, לירידה בהכנסות המדינה ממסים, לעלייה בגרעון התקציבי ולצורך בעדכון תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024.

בתרשים להלן תחזית גופים שונים על הצמיחה הצפויה בשנים 2023 ו-2024. אפשר לראות כי התחזית לשנת 2023 נעה בין 2% לבין 2.4%. תחזית הצמיחה לשנת 2024 נעה בין 1.3% ל-2%.

בתרשים להלן תחזית גופים שונים על הגרעון בשנים 2023 ו-2024. אפשר לראות כי תחזית הגרעון לשנת 2024



הינה כ-5%. לפי התחזית המקרו-כלכלית המעודכנת של משרד האוצר, בשנת 2023 צפויה צמיחה בשיעור של 2%. תחזית הגירעון מהתוצר בשנת 2023 עלתה מ-0.9% בעת אישור תקציב 2023 בחודש מאי 2023 ל-3.7% עקב המלחמה.

החל מאפריל 2022 החלה ריבית בנק ישראל לעלות עד לרמה של 4.75%. הציפיות לאינפלציה בשוק ההון ירדו מ-3.2% בשנה הקרובה בחודש מרץ 2023 ל-2.5% בשנה הקרובה בחודש נובמבר 2023. ב-27 בנובמבר 2023 החליט בנק ישראל להותיר את הריבית בשיעור של 4.75%, המשמעות היא כי לנוכח הירידה החדה בציפיות לאינפלציה,

### הריבית הריאלית בישראל עלתה בזמן המלחמה, תקופה בה חלה ירידה בביקושים במשק.

לפי הצעת חוק תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023, סך ההוצאה לצורכי המלחמה בשנת 2023 הוא **28.9 מיליארד ש"ח** – 17 מיליארד ש"ח מתוכם להוצאות ביטחוניות וכ-12 מיליארד ש"ח להוצאות אזרחיות ואחרות. מימון הגידול מבוסס על תוספת תקציב של כ-**25.9 מיליארד ש"ח** (90%) והסטה מתקציבים אחרים של כ-**3 מיליארד ש"ח** (10%).

המלחמה מובילה לגידול חד בהוצאות הממשלה (בעיקר לצרכי בטחון ולסיוע אזרחי) לצד ירידה בהכנסות המדינה, ועקב כך לגידול בגרעון התקציבי וביחס חוב תוצר. לפי בנק ישראל, במצב זה קיימת עדיפות פיסקלית למתן ככל האפשר את הגידול בגרעון התקציבי, על ידי הסטת הוצאות קיימות למימון הגידול בתקציב בשנים 2023 ו-2024.

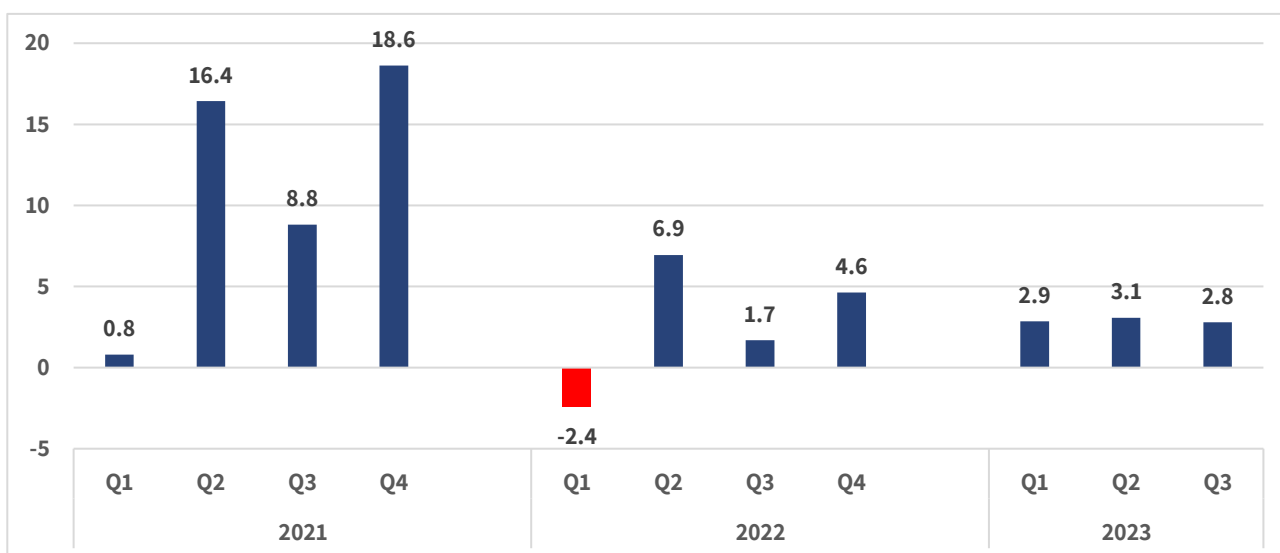
ב-7 באוקטובר 2023 החלה מתקפת טרור אכזרית מרצועת עזה על מדינת ישראל. בעקבות זאת, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות והחלה מלחמת "חרבות ברזל". כמו כן, הוכרז על מצב מיוחד בעורף, תחילה בחלק משטח המדינה ובהמשך במדינת ישראל כולה, שהטיל מגבלות על הפעילות במשק. מצב המלחמה משפיע על כלכלת ישראל בכמה דרכים, לרבות ירידה בכמות העובדים במשק (בגין מילואים, מפונים מאזורי הקרבות, חזרה של עובדים זרים לארצותיהם והפסקת עבודה של עובדים מהרש"פ) וירידה בביקושים. המלחמה מובילה לגידול בהוצאות הממשלה, לירידה בהכנסות המדינה ממסים, לעלייה בגרעון התקציבי ולצורך בעדכון התקציבים לשנים 2023 ו-2024.

## 1. סקירה מקרו כלכלית בעקבות המלחמה

### 1.1 עלות המלחמה והשפעתה על התוצר, הכנסות המדינה והגירעון

ערב פרוץ המלחמה היה מצבה הכלכלי של ישראל איתן יחסית. האבטלה הייתה בשפל של שנים, האינפלציה החלה לרדת, והתוצר המשיך לצמוח למרות האטה מסוימת לעומת השנים שחלפו, כפי שרואים בתרשים 1.

#### תרשים 1: שיעור השינוי בתוצר, לפי רבעון (במחירים קבועים, בניכוי עונתיות, שיעור שינוי שנתי)<sup>1</sup>



אפשר לראות כי שיעור השינוי בתוצר ברבעון השלישי של 2023 היה 2.8%, מעט נמוך מ-3.1% ברבעון השני ו-2.9% ברבעון הראשון. בלוח 1 שיעור השינוי במרכיבי התוצר בשלושת הרבעונים של שנת 2023.

#### לוח 1: שיעור השינוי במרכיבי התוצר ב-2023 (במחירים קבועים, בניכוי עונתיות, שיעור שינוי שנתי)<sup>2</sup>

מרכיבי התוצר	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3
הוצאה לצריכה פרטית	-1.9%	0.7%	1.8%
הוצאה לצריכה ציבורית	0.5%	3.8%	5.9%
השקעה בנכסים קבועים	13.3%	-1.1%	1.2%
יצוא סחורות ושירותים	-3.6%	2.1%	8.8%
יבוא סחורות ושירותים	-7.7%	-9.7%	-0.9%

<sup>1</sup> הלמ"ס, [חשבונות לאומיים: אומדן ראשון לרבעון השלישי של שנת 2023](#), 16 בנובמבר 2023.

<sup>2</sup> הלמ"ס, [חשבונות לאומיים: אומדן ראשון לרבעון השלישי של שנת 2023](#), 16 בנובמבר 2023.

מהלוח אפשר לראות את השינוי במרכיבי התוצר ברבעון השני של 2023:

- ההוצאה לצריכה פרטית עלתה בשיעור של 1.8%, לאחר עלייה של 0.7% ברבעון השני.
- ההוצאה על צריכה ציבורית עלתה בשיעור של 5.9%, לאחר עלייה של 3.8% ברבעון השני.
- השקעה בנכסים קבועים עלתה בשיעור של 1.2%, לאחר ירידה של 1.1% ברבעון השני.
- היצוא עלה ברבעון השלישי ב-8.8% והיבוא ירד ב-0.9% לאחר ירידה של 9.7% ברבעון השני.

לפי משרד האוצר, ניסיון העבר במשק הישראלי מלמה כי קשה להתאושש מעימותים ארוכים, דוגמת האינתיפאדה השנייה, ולכן צפויה התאוששות ארוכה. במשרד האוצר מעריכים כי עלויות המלחמה יסתכמו ב-150-200 מיליארד ש"ח.<sup>3</sup> לפי הערכה של בנק ישראל, היקף עלויות המלחמה בשנים 2023-2025 צפוי להסתכם ב-163 מיליארד ש"ח, שני שלישים ממנה להוצאות ביטחון, ובנוסף צפוי אובדן הכנסות ממסים של כ-35 מיליארד ש"ח.<sup>4</sup>

לשם השוואה, מבצע "צוק איתן" הוביל להפחתה של 0.3% בתוצר, אולם אורך המבצע, מספר משרתי המילואים שגויסו והימים ששירתו היה נמוך יחסית למלחמה חרבות ברזל, אשר טרם הסתיימה. משרד האוצר מציין כי באירועי עבר המשק התאושש במהירות, וכבר ברבעון לראשון לאחר האירוע התוצר עלה בחזרה לרמה של כ-90% מהרמה לפני האירוע. עם זאת, מלחמת חרבות ברזל אינה דומה לאירועי לחימה שהיו בשנים האחרונות.<sup>5</sup>

בנק ישראל העריך בסוף נובמבר 2023 כי הלחימה תגרע עד סוף 2024 כ-3% מהתוצר, ועדכן כלפי מטה את התחזיות לשנת 2023.<sup>6</sup> במשרד האוצר מעריכים כי עלות המלחמה בשנת 2023 תקוזז 1.4% מהתוצר.

לפי הצעת חוק תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023, סך ההוצאה לצורכי המלחמה בשנת 2023 הוא 28.9 מיליארד ש"ח – 17 מיליארד ש"ח מתוכם מיוחסים להוצאות ביטחוניות וכ-12 מיליארד ש"ח להוצאות אזרחיות ואחרות.<sup>7</sup> מימון הגידול מבוסס על תוספת תקציב של כ-25.9 מיליארד ש"ח (90%) והסטה מתקציבים אחרים של כ-3 מיליארד ש"ח (10%). לפי בנק ישראל, לשם חיזוק האמינות הפיסקלית להגדיל את היקף ההסטות מהתקציב הקיים, ולהקטין את התוספת התקציבית.<sup>8</sup>

ניתן לצפות כי מימון העלויות יגיע ברובו מגיוסים בשוק איגרות חוב ממשלתיות ובחלקו מסיוע של הממשל בארה"ב. עלויות המלחמה צפויות להיות גבוהות מעלויות הקורונה. אם כי קיימים הבדלים במצב היום לעומת הקורונה:

- הקורונה היתה תופעה כלל עולמית והשווקים הפיננסים היו יותר "סלחניים" על ההוצאות בעקבותיה בעוד כעת, השפעת המלחמה היא על ישראל בלבד. כך למשל, בתגובה לאירועים הייתה הורדת תחזית דירוג האשראי של

<sup>3</sup> משרד האוצר, הכלכלן הראשי, [סקירת מקרו כלכלית ועדכון תחזית הצמיחה לשנים 2023-2024](#), נובמבר 2023.

<sup>4</sup> בנק ישראל, [התחזית המקרו כלכלית של חטיבת המחקר](#), 27 בנובמבר 2023.

<sup>5</sup> משרד האוצר, הכלכלן הראשי, [סקירת מקרו כלכלית ועדכון תחזית הצמיחה לשנים 2023-2024](#), נובמבר 2023.

<sup>6</sup> בנק ישראל, [התחזית המקרו כלכלית של חטיבת המחקר](#), 27 בנובמבר 2023.

<sup>7</sup> משרד האוצר, הצעת חוק תקציב המדינה נוסף לשנת 2023, נובמבר 2023.

<sup>8</sup> בנק ישראל, [התייחסות לסוגיות פיסקליות והתאמות בתקציב 2023 בגין מלחמת "חרבות ברזל"](#), 15 בנובמבר 2023.

ממשלת ישראל על ידי חברת הדירוג S&P מ"יצובה" ל"שלילית" והכנסת הדירוג למעקב של חברות הדירוג פיץ' ומודיס, שמשמעותה יכולה להיות הורדת דירוג בעתיד.<sup>9</sup>

- הריבית במשבר הקורונה היתה כמעט אפסית, ואילו היום בשל עליית הריבית עלויות הגיוס יהיו יותר גבוהות. לפי ניתוח של בית השקעות מיטב, הנפקות האג"ח של הממשלה יכולות להיקלט ללא קושי גדול בתנאי שהירידה באינפלציה תאפשר לבנק ישראל להוריד ריבית, ושהממשלה תשמור על משמעת ואמינות פיסקאלית.<sup>10</sup>
- בעקבות התוספת של עלויות המלחמה שינה משרד האוצר את תחזיות הצמיחה, ההכנסות המדינה ממסים ואת תחזית הגרעון לשנת 2023 כפי שניתן לראות בלוח 2 להלן.

**לוח 2: שיעור השינוי במרכיבי התוצר בשנים 2021-2022 ועדכון התחזיות לשנת 2023<sup>11</sup>**

2023		2022	2021	מצרף כלכלי
תחזית נובמבר	תחזית אפריל			
<b>2.0%</b>	<b>2.7%</b>	<b>6.5%</b>	<b>8.6%</b>	<b>תוצר מקומי גולמי (תמ"ג)</b>
0.1%	3.1%	7.4%	11.1%	צריכה פרטית
3.1%	2.9%	0.1%	4.2%	צריכה ציבורית
1.6%	2.5%	13.3%	12.6%	השקעה גולמית
-0.6%	3.4%	8.6%	14.6%	יצוא סחורות ושירותים
-4.3%	3.0%	12.0%	20.6%	יבוא סחורות ושירותים
410.1	436.6	437.3	384.2	הכנסות המדינה ממסים ואגרות (במיליארדי ש"ח)
<b>3.7%</b>	<b>0.9%</b>	<b>-0.6%</b>	<b>4.4%</b>	<b>יעד/תחזית הגירעון התקציבי מהתוצר</b>
4.2%	3.9%	4.4%	1.5%	אינפלציה (ממוצע שנתי)
	<b>59%</b>	<b>61%</b>	<b>68%</b>	<b>יחס חוב-תוצר</b>

בלוח אפשר לראות את הנקודות הבאות:

- אחרי צמיחה גבוהה בשנים 2021 – 2022 ו-8.6% ו-6.5% בהתאמה בעקבות היציאה ממשבר הקורונה, הצמיחה בשנת 2023 צפויה להתמתן. תחזית הצמיחה של המעודכנת של האוצר בעקבות המלחמה ירדה ל-2%, לעומת תחזית קודמת של **2.7%**. לולא המלחמה הצמיחה העדכנית הייתה אמורה להיות 3.4%, כך שהמלחמה צפויה לקזז 1.4% משיעור הצמיחה.
- הצריכה הפרטית צפויה להסתכם בשנת 2023 ב-0.1% בעקבות הפגיעה בתחושת הביטחון ודיכוי הסנטימנט הצרכני לעומת צמיחה של 3.1% בצריכה הפרטית בשנת 2022 ו-7.4% בשנת 2019.
- הצריכה הציבורית צפויה לעלות בשנת 2023 ל-3.1% לעומת 0.1% בשנת 2022 בעקבות המלחמה.
- היצוא צפוי לרדת ב-0.6% לעומת עלייה של 3.4% בשנת 2022 ו-12% בשנת 2021.
- הכנסות המדינה ממסים צפויות להסתכם ב-410.1 מיליארד ש"ח – 6% פחות מהתחזית הקודמת בחודש יוני. ערב הלחימה תחזית ההכנסות המדינה מסים העדכנית הייתה אמורה להיות נמוכה ב-10 מיליארד, ש"ח בשל ירידה בהכנסות ממסי נדל"ן ומסי חברות.

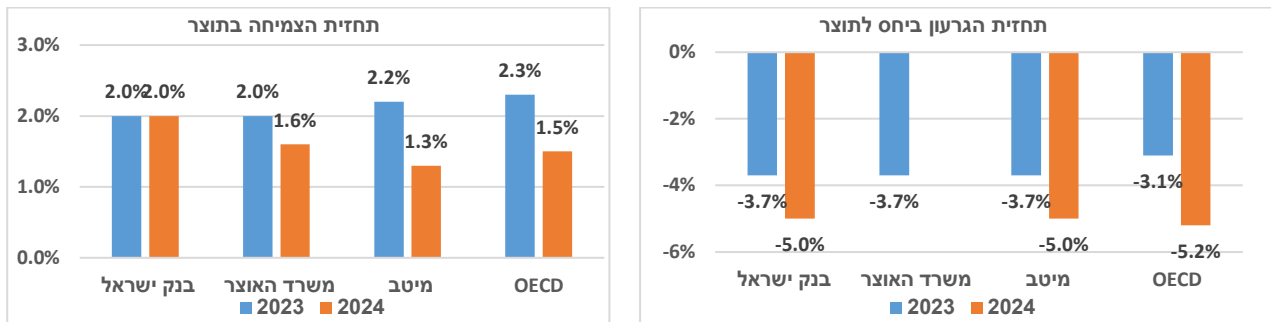
<sup>9</sup> הבורסה לניירות ערך, [סיכום חודש אוקטובר](#) 2023, 31 באוקטובר 2023.

<sup>10</sup> מיטב בית השקעות, תחזית 2024, אלכס ז'בי'נסקי, 29 בנובמבר 2023.

<sup>11</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, [סקירת מגמות מאקרו עולמיות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2023-2024](#), נובמבר 2023.

בטרשים 2 להלן תחזית הגרעון והתוצר של הגופים השונים.

**טרשים 2: תחזית הגרעון והתוצר לפי הגופים השונים**<sup>12</sup>



אפשר לראות את הדברים הבאים:

- תחזיות הצמיחה של משרד האוצר ובנק ישראל דומות לשנת 2023 – 2.0%. השפעת המלחמה היא על הרבעון האחרון של 2023, ועל כן עדיין אין מדובר בשיעור צמיחה נמוך משמעותית בהשוואה לרבעונים קודמים.
- תחזית הצמיחה של משרד האוצר לשנת 2024 היא 1.6% ושל בנק ישראל 2.0%. תחזית המשרד מבוססת על תרחיש לפיו הלחימה האינטנסיבית תסתיים ברבעון ראשון 2024 והמשך לחימה עם כוח מילואים שהולך ומצטמצם בהמשך השנה.
- בנק ישראל מציין כי הפגיעה בתוצר נובעת הן מפגיעה בהיצע והן מפגיעה בביקוש. בהיצע היא נובעת, בין היתר, בשל גיוס המילואים, השבתה במוסדות החינוך וירידה בהיצע העבודה של עובדים בענפי הבנייה והחקלאות. בצד הביקוש הפגיעה היא בשל הסנטימנט השלילי בביקוש לצריכה, בעיקר פנאי, תיירות ותרבות.
- ה-OECD מעריך צמיחה של 2.3% בשנת 2024 ושהצמיחה בשנת 2025 תהיה כמעט כפול מכך - 4.5%.
- התחזית הפסימית ביותר היא של בית ההשקעות מיטב, 1.3% בשנת 2024.
- לפי תחזית בנק ישראל, הגרעון הממשלתי צפוי להיות 3.7% מהתוצר ו-5% מהתוצר בשנים 2023 ו-2024, בהתאמה. לפי ה-OECD, צפוי גרעון של 3.1% בשנת 2023 ושל 5.2% בשנת 2024. חברות הדירוג צופות גרעון ממשלתי גבוה יותר בשנת 2024 (5.5%-7%).

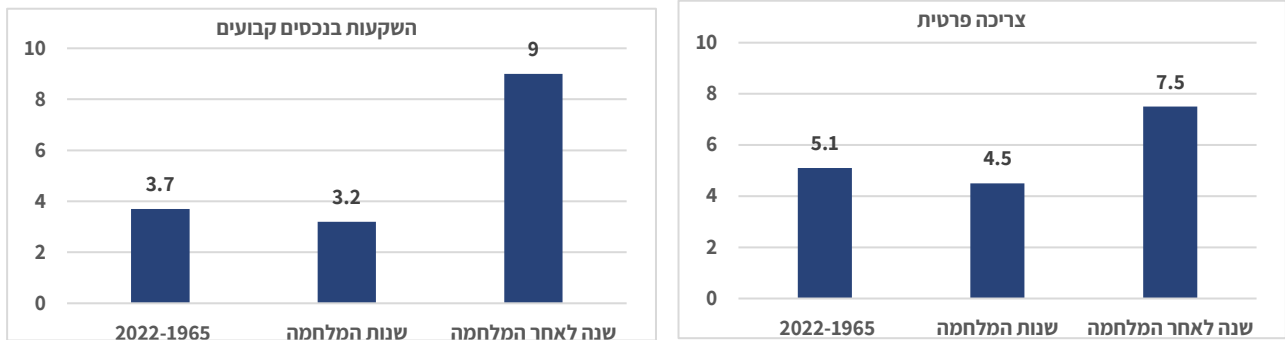
לפי תחזית בנק ישראל, יחס החוב-תוצר צפוי לגדול ל-63% בשנת 2023 ו-66% בשנת 2024. החזית נערכה בתנאי אי-ודאות משמעותית לגבי ההשפעה של המלחמה על עלויות הממשלה, שכן טרם ידוע משך, היקף ואופי המלחמה ולגבי החלטות הממשלה בנוגע לתקציב המדינה. לפי תחזית ה-OECD, יחס חוב-תוצר יהיה 61.4% בשנת 2023 ויעלה ל-64.5% בשנת 2024.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> בנק ישראל, התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, 27 בנובמבר 2023; משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, סקירת מגמות מאקרו עולמיות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2024-2023, נובמבר 2023; OECD, OECD Economic Outlook, November 2023.

<sup>13</sup> OECD, OECD Economic Outlook, November 2023.

לפי ניתוח של מיטב בית השקעות, במלחמות שהיו מאז שנות ה-60 במקרים בהם המלחמה גרמה בברור נזק והובילה לירידה בשיעור הצמיחה, לרוב חלה שנה לאחריה "קפיצה" (ריבאונד) בצריכה הפרטית ובהשקעות מעבר לממוצע הרב השנתי כפי שניתן לראות בתרשים 3.

#### תרשים 3: שיעור גידול בשנים בהם היתה מלחמה ובשנים שלאחריו ביחס לממוצע (באחוזים, חציון שנתי)<sup>14</sup>

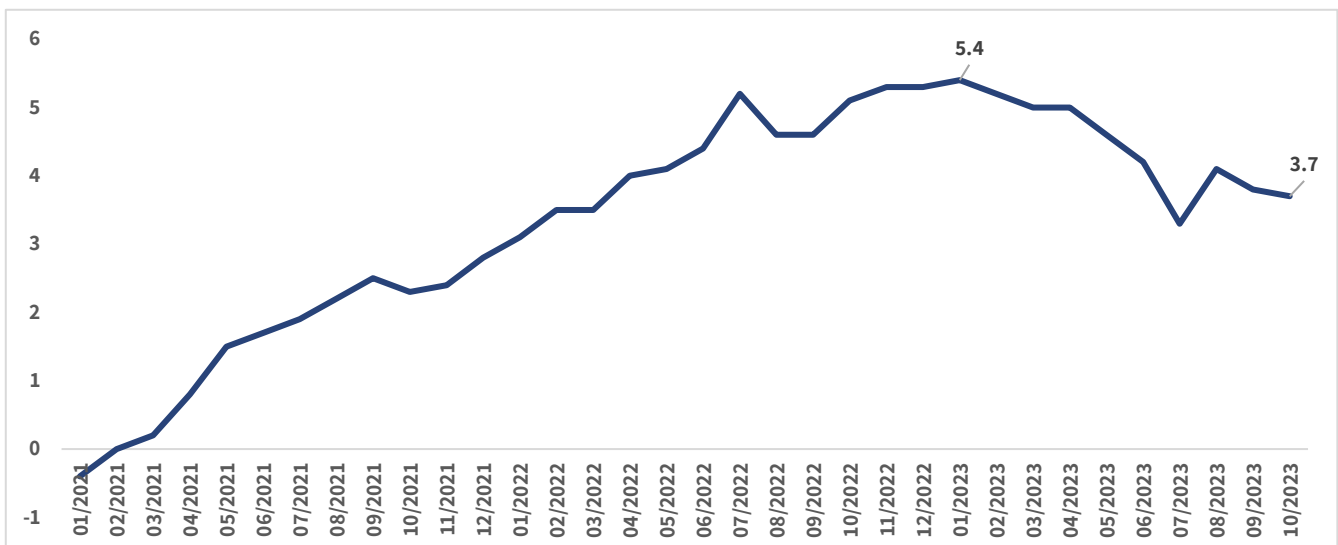


בתרשים ניתן לראות כי בשנה שלאחר המלחמה שיעור העלייה בצריכה הפרטית היה **7.5%**, שיעור גבוה מממוצע רב-שנתי של **5.1%**, ושיעור העלייה בהשקעות היה **9%**, שיעור גבוה מהממוצע הרב-שנתי של **3.7%**.

## 1.2 האינפלציה והריבית במשק

בחודשים האחרונים חלה ירידה בקצב האינפלציה ולהשפעת המלחמה עשויה להיות השפעה על ירידה נוספת בשל הירידה בביקושים ובסנטימנט הצרכני. בתרשים 4 השינוי מדד המחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים.

#### תרשים 4: השינוי במדד המחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים<sup>15</sup>



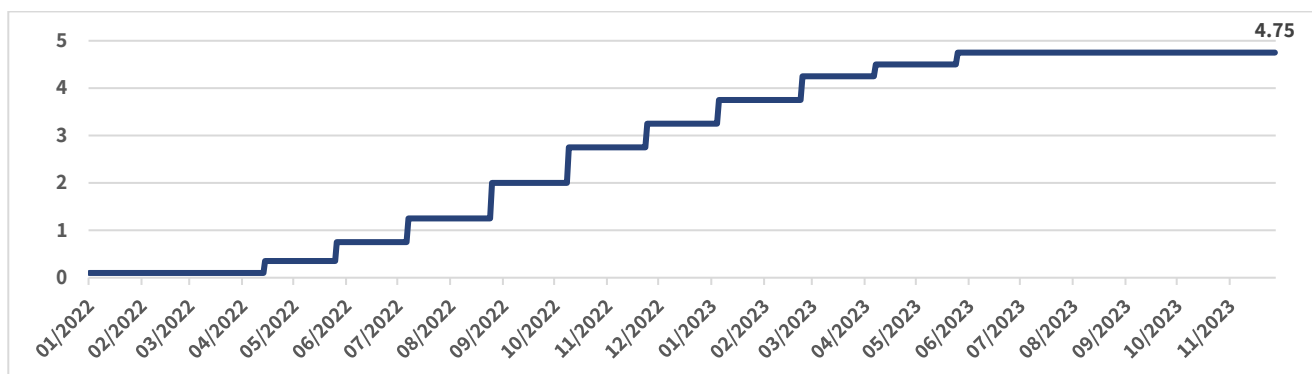
בתרשים רואים כי שיעור האינפלציה בחישוב שנתי ירד משיא של **5.4%** בינואר 2023, ל-**3.7%** באוקטובר 2023. הירידה בשיעור האינפלציה באה לאחר עלייה של הריבית מ-**0.1%** ל-**4.75%** כפי שרואים בתרשים 5 להלן.

<sup>14</sup> מיטב בית השקעות, תחזית 2024, אלכס ז'בז'ינסקי, 29 בנובמבר 2023.

<sup>15</sup> בנק ישראל, מדד המחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים, כניסה: 3 בדצמבר 2023.



### תרשים 5: הריבית במשק מאז שנת 2022<sup>16</sup>



בתרשים רואים כי ריבית בנק ישראל עלתה עשר פעמים מאז אפריל 2022 ועד חודש מאי 2023 ל-4.75%<sup>17</sup>. לפי תחזית בנק ישראל, האינפלציה בשנת 2023 תרד ל-3.5% ובשנת 2024 תסתכם ב-2.4%<sup>18</sup>. בין הסיבות שיכולות להוביל לירידה באינפלציה בחודשים הקרובים ניתן למנות את ההאטה הכלכלית הצפויה בכלל ובצריכה הפרטית בפרט בעקבות המלחמה. על פי התחזית, ברבעון הרביעי של 2024 הריבית צפויה לעמוד על 4.0%/3.75%.

הציפיות לאינפלציה בשוק ההון (ההפרש בין התשואות של אג"ח ממשלתיות לא-צמודות לתשואות של אג"ח ממשלתיות צמודות) ירדו מ-3.2% בשנה הקרובה בחודש מרץ 2023 ל-2.5% בשנה הקרובה בחודש נובמבר 2023. ממוצע תחזיות האינפלציה לשנה הקרובה של בנקים ובתי השקעות הוא 2.4%<sup>19</sup>. ב-27 בנובמבר 2023 החליט בנק ישראל להותיר את הריבית בשיעור של 4.75%, המשמעות היא כי לנוכח הירידה החדה בציפיות לאינפלציה, הריבית הריאלית בישראל עלתה בזמן המלחמה, תקופה בה חלה ירידה בביקושים במשק.

עד האינפלציה של בנק ישראל הוא 1%-3%, ועל כן לאור הירידה בקצב האינפלציה, ייסוף השקל מה-27 באוקטובר 2023 (ראו בתרשים 8), תחזיות אינפלציה לשנה הקרובה והירידה בביקושים בתקופת המלחמה, ניתן להניח כי בחודשים הקרובים יחל תהליך של ירידת ריבית במשק, אשר תקל על הפעילות הכלכלית במשק ועל עלות גיוס ההון על ידי הממשלה. החלטת הריבית הבאה של בנק ישראל היא ב-1 בינואר 2024.

יש לציין כי שיבושים בצד ההיצע, לרבות בגין היעדרות מהעבודה בשל שירות מילואים, השבתת מערכת החינוך, פינוי תושבים מאזורי לחימה ומחסור בעובדים זרים בענף החקלאות ובענף הבנייה, עשוי לתרום לעליית מחירים, כפי שקרה במהלך משבר הקורונה. עם זאת, הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית הוא ירידה בביקושים אשר עשויה להקשות על העלאת מחירים, ובמצב זה הפחתת הריבית במשק עשויה לעודד צריכה פרטית ולמתן את הפגיעה במשק. בתרשים 6 להלן ממצאי סקר שערכה הלמ"ס בימים 19-2 בנובמבר 2023 במטרה לבחון, בין היתר, את הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של העסק.

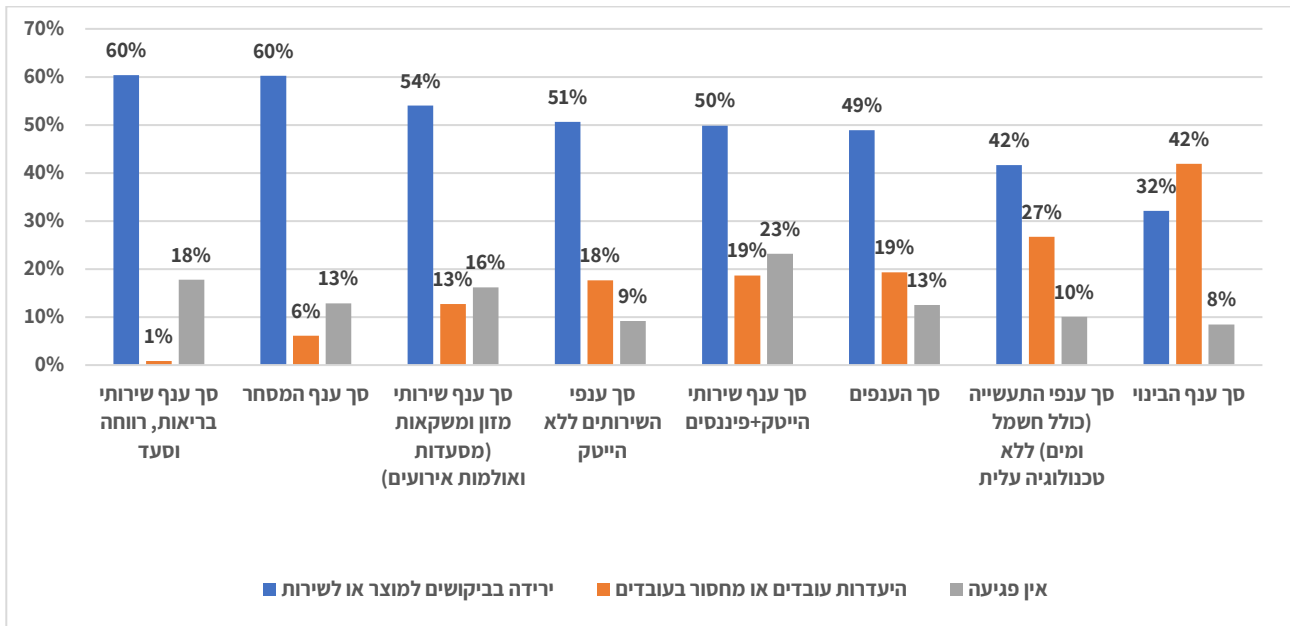
<sup>16</sup> בנק ישראל, הריבית והכלים המוניטריים, 27 בנובמבר 2023

<sup>17</sup> בנק ישראל, הוועדה המוניתרית החליטה להותיר את הריבית ללא שינוי ברמה של 4.75%, 27 בנובמבר 2023.

<sup>18</sup> בנק ישראל, התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, 27 בנובמבר 2023.

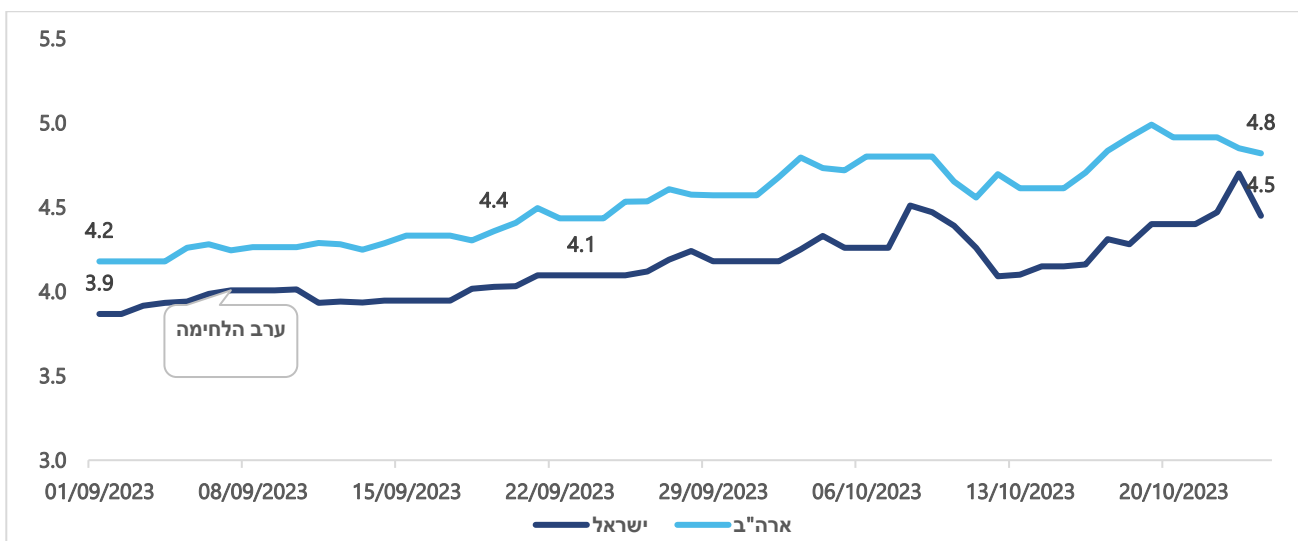
<sup>19</sup> בנק ישראל, הציפיות לאינפלציה משוק ההון, עדכון אחרון: 20 בנובמבר 2023.

### תרשים 6: הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית של העסק לפי ענף כלכלי<sup>20</sup>



אפשר לראות כי לפי ממצאי הסקר, בסך ענפי המשק **49%** עסקים ענו כי הגורם העיקרי לפגיעה בפעילות הכלכלית שלהם הוא **ירידה בביקושים**, **19%** ענו היעדרות עובדים ו-**13%** ענו כי אין פגיעה. בענף שירותי בריאות, רווחה וסעד, ענף המסחר, ענף המזון וענף שירותי הייטק ופיננסים מעל ל-50% מהעסקים ענו כי הגורם העיקרי הוא ירידה בביקושים, בענף הבינוי 42% ענו כי הגורם העיקרי הוא מחסור בעובדים ו-32% ענו ירידה בביקושים. גם בשוק איגרות החוב הממשלתיות והקונצרניות שבה הרגיעה לאחר התנודתיות בשבועות הראשונים ללחימה. בתרשים 7 תשואות אגרות החוב של ממשלת ישראל ל-10 שנים מול ממשלת ארה"ב.

### תרשים 7: תשואות איגרות החוב של ממשלות ישראל, ארה"ב ל-10 שנים (באחוזים)<sup>21</sup>



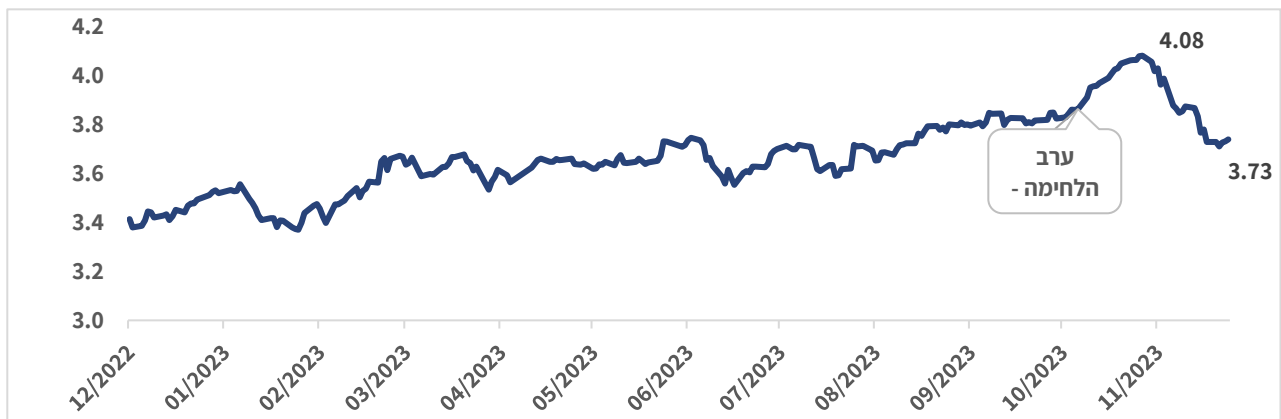
<sup>20</sup> הלמ"ס, סקר מצב העסקים בזמן מלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש נובמבר 2023, 26 בנובמבר 2023.

<sup>21</sup> Investing.com, [United States 10 year bond yield](#), [Israel 10 year bond yield](#), Accessed: November 27<sup>th</sup>.

בתרשים רואים כי ערב המלחמה תשואת איגרת חוב שקלית של ממשלת ישראל שנפדית בשנת 2032 היתה כ-**4.2%** לשנה, לעומת **4.6%** של ממשלת ארה"ב. עם התרחבות הלחימה בשבוע השני תשואות איגרות החוב עלו ל-**4.7%** (כשהמחיר יורד התשואה עולה). אולם מאז התשואה על איגרת החוב חזרה לרדת לרמה בה היתה ערב הלחימה. באיגרות החוב הארוכות יותר ל-30 שנה, שחוו עלייה חדה יותר בתשואה, התשואה רחוקה כיום ב-**0.3%** לעומת רמתה ערב הלחימה (**4.9%** לשנה). תשואות איגרות החוב של ממשלת ישראל עדיין מניבות תשואה נמוכה יותר מאיגרות החוב של ממשלת ארה"ב, בין היתר, בגין ריבית בארה"ב גבוהה מזו של ישראל וברקע נתונים הטובים של כלכלת ישראל ערב המלחמה.

הדולר נחשב בדרך כלל נכס בטוח יחסית אותו מעדיפים המשקיעים בעת משבר. בתרשים 8 להלן שער השקל מול הדולר ב-12 החודשים האחרונים.

**תרשים 8: שער הדולר אל מול השקל ב-12 החודשים האחרונים**<sup>22</sup>



בתרשים רואים כי מאז פרוץ המלחמה ועד ה-27 באוקטובר 2023 נחלש שער השקל מול הדולר בכ-**6%** מ-3.86 ש"ח ל-**4.08** ש"ח – שיא של **11** שנים. מאז השקל שב להתחזק בכ-**8%** והגיע ל-**3.73** ש"ח – מתחת לרמה שבה היה ערב המלחמה.

בדומה ליתר השווקים בין הסיבות להיחלשות המטבע ניתן למנות את התפוגגות החששות מפני מלחמה רב זירתית שתפגע משמעותית בכלכלת המשק. יש לציין כי הדולר נחלש גם מול מטבעות אחרים, ככל הנראה בגין ירידה באינפלציה וציפייה להפחתת ריבית. כך, בחודש שהסתיים ב-23 בנובמבר 2023 ירד שערו של הדולר אל מול סל המטבעות העיקריים ב-**3%**. כמו כן, עליות השערים בחודש שהסתיים ב-23 בנובמבר 2023 בבורסה האמריקאית ייתכן והובילה למכירת דולרים על ידי מוסדיים בישראל בשל עלייה בחלקו של הרכיב המט"חי בתיק.<sup>23</sup>

סיבה נוספת להתחזקות השקל היא התוכנית של בנק ישראל למכירת דולרים שמיתנה ככל הנראה את התנודתיות של השקל. ב-9 באוקטובר 2023, יומיים לאחר פרוץ הלחימה, הודיע בנק ישראל על תכנית למכירה של עד **30**

<sup>22</sup> בנק ישראל, [שערי חליפין דולר אמריקני](#), כניסה: 26 בנובמבר 2023

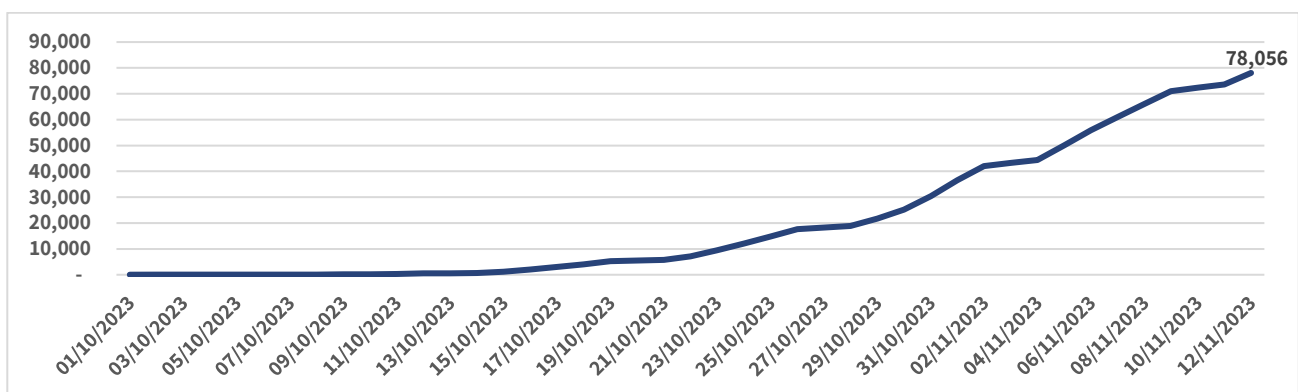
<sup>23</sup> Investing.com, [DXY - דולר אינדקס](#), Accessed, November 26<sup>th</sup> 2023.

**מיליארד דולר** על מנת למתן את התנודתיות בשער השקל ולספק נזילות לשוק המט"ח. הבנק הודיע עוד כי במידת הצורך יבצע עסקאות SWAP (עסקאות מכירה היום ורכישה במועד עתידי) בסכום של עד 15 מיליארד דולר.<sup>24</sup>

### 1.3 שוק העבודה

שיעור הבלתי מועסקים באוקטובר 2023 ערב המלחמה היה **3.4%**, כ-150 אלף, בדומה לרמה בספטמבר 2023, שיעור נמוך בראייה רב-שנתית. לאחר תחילת המלחמה עלה הבלתי מועסקים, אם כוללים גם את שיעור אלה שנעדרו מהעבודה זמנית מסיבות של שירות מילואים ויציאה לחל"ת, ל-**9.6%** שהם 428 אלף (לעומת 163.6 אלף בספטמבר שהם 3.6%).<sup>25</sup> בתרשים 9 מספר התביעות לאבטלה המצטבר על בסיסי יומי בעקבות חל"ת.

#### בתרשים 9: מספר התביעות המצטבר מסיבה של חל"ת<sup>26</sup>



בתרשים ניתן לראות כי מספר הדרושים דמי אבטלה מסיבה של יציאה הגיע לכ-78 אלף באמצע נובמבר בעקבות הלחימה. במחצית הראשונה של נובמבר, הקצב היומי הלך וכבר והגיע לשיא של כ-5,000 תובעים ליום. בסך הכל מספר דורשי העבודה החדשים שהגישו תביעות לביטוח לאומי מסיבות של יציאה לחל"ת וסיבות אחרות הסתכם בכ-106 אלף מאז הלחימה ועד ה-12 בנובמבר. יש לציין כי בנק ישראל צופה כי שיעור האבטלה יעלה ל-4.3% בשנת 2023 ול-4.6% בשנת 2024.

## 2. תיאור וניתוח ההצעה להגדלת התקציב לשנת 2023

### 2.1 תקציב המדינה לשנת 2023

תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 אושר בכנסת ב-24 במאי 2023. התקציב (ללא מפעלים עסקיים) שאושר לשנת 2023 היה **610.7 מיליארד ש"ח**, ובניכוי תשלום חובות – קרן (פרט לחובות למוסד לביטוח לאומי), התקציב שאושר (התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה) היה **484.7 מיליארד ש"ח**.

בעקבות הצורך בהגדלת ההוצאות הממשלתית בשל מלחמת "חרבות ברזל", הממשלה אישרה ב-28 בנובמבר 2023 הצעת חוק תקציב חדשה לשנת 2023. לפי ההצעה, תקציב המדינה נטו לשנת 2023, כולל תשלום החזר חובות יהיה **636.6 מיליארד ש"ח**, כלומר תוספת של **25.9 מיליארד ש"ח** לתקציב שנת 2023.

<sup>24</sup> בנק ישראל, פעילות בנק ישראל בשוק המט"ח, 9 באוקטובר 2023.

<sup>25</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון כוח אדם לחודש אוקטובר, 27 נובמבר, 2023.

<sup>26</sup> המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בנובמבר 2023.

במהלך התקופה מיום אישור התקציב בחודש מאי 2023 ועד להגשת הצעת התקציב החדשה אישרה ועדת הכספים של הכנסת שינויים בתקציב המדינה לשנת 2023 במסגרת המנגנון הקבוע **בחוק יסודות התקציב, התמ"ה-1985**, כפי שנעשה בכל שנה. במסגרת זו, אושרו שינויים פנימיים בסעיפי התקציב השונים וכן אושרו העברת תקציבים מסעיף לסעיף והעברת עודפי תקציב משנת 2022 לשימוש בשנת 2023. התקציב המעודכן לאחר אישור השינויים וההעברות בוועדת כספים הוא התקציב על שינויו (התקציב המאושר).

במסמך זה מוצג התקציב המקורי לשנת 2023 שאושר בחודש מאי לפי סעיפי התקציב, התקציב על שינויו נכון לחודש נובמבר, לאחר ההעברות שאושרו בין סעיפי התקציב (לא כולל עודפים שהועברו) והצעת התקציב החדש לכל סעיף תקציבי. עיקר השינויים בין הצעת התקציב החדשה לתקציב על שינויו נובע מהצרכים התקציביים בשל המלחמה, אך בהצעה המעודכנת נכללו גם שינויים בין סעיפים שהממשלה תכננה להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת עד סוף 2023 ללא קשר למלחמה.<sup>27</sup> לפי נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר, נכון לסוף אוקטובר 2023 אומדן ביצוע התקציב במזומן היה **398 מיליארד ש"ח**.<sup>28</sup> נוסף על הביצוע במזומן, ישנו תקציב שביצעו בדרך ויושלם עד סוף השנה, וכן הוקמו התחייבויות שוטפות שיבוצעו עד לסוף השנה ובשנה הבאה המוערכות יחד בסדר גודל של כ-40 מיליארד ש"ח.<sup>29</sup>

נוסף על עדכון התקציב לשנת 2023, צפויה הממשלה להגיש לאישור הכנסת הצעת תקציב מעודכנת גם לשנת 2024 בשל הצרכים התקציביים שהתעוררו בעקבות המלחמה.

## 2.2 שינויים במסגרות הפיסקליות לשנת 2023

**בחוק הגבלת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית** נקבעו שני כללים פיסקליים: **1.** כלל ההוצאה – שיעור הגידול האפשרי בהוצאות הממשלה בשנה מסוימת ביחס לתקציב השנה הקודמת (שיעור זה מחושב על ידי נוסחה הלוקחת בחשבון את יחס החוב תוצר והגידול הדמוגרפי באוכלוסייה); **2.** יעד הגירעון המותר בתקציב בכל שנה ביחס לתוצר. על סמך הנוסחה הקבועה בחוק, שיעור הגידול המותר בתקציב מגבלת ההוצאה (התקציב נטו לא כולל חובות קרן, למעט חובות למוסד לביטוח לאומי) בשנת 2023 הוא 2.62% מתקציב השנה הקודמת. כחלק מהגשת הצעת תקציב מעודכנת לשנת 2023 מוצע להגדיל באופן חד פעמי את ההוצאה המותרת בשנת 2023 בשיעורים נוספים: הגדלה של 3.75% מהתקציב לשנת 2022 לצורך מימון צרכים צבאיים כתוצאה מהמלחמה, ו-1.95% מהתקציב לשנת 2022 למימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים מהמלחמה. בנוסף מוצע להגדיל את יעד הגירעון ל-3.7% מהתוצר לעומת יעד הגירעון המקורי שהיה 2.75%.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> תמר לוי בונה, צוות מקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון: 29 בנובמבר 2023. משרד האוצר משך את השינויים בתקציב שהגיש לוועדת הכספים של הכנסת, והטמיע את השינויים בתקציב המוצע.

<sup>28</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, עודף/גירעון הממשלה ומימונו – אוקטובר 2023, 8 בנובמבר 2023.

<sup>29</sup> נתונים אלו הם נתונים לא סופיים שהועברו ממערכת המרכבה על פי רישומי החשבונות במשרדי הממשלה. תיתכן סטייה לכאן או לכך בנתוני ההתחייבויות בשל חלוקה בין התחייבויות שוטפות להתחייבויות במסגרת הרשאה להתחייב. הנתונים מעודכנים לסוף חודש ספטמבר 2023. אגף החשב הכללי במשרד האוצר, חטיבת מאקרו ותקציב, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2023.

<sup>30</sup> משרד המשפטים, תזכיר חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 24), התשפ"ד-2023, 2023. 8 בנובמבר 2023.

הגדלת שיעור הגידול המותר בהוצאה נעשתה בעבר מספר פעמים, בין היתר, כדי להתמודד עם צרכים תקציביים שנוצרו כתוצאה מאירועים חריגים ובהם ההתמודדות עם משבר הקורונה ואירועי לחימה בעבר. במקרים אלו היה מדובר לרוב בתוספות חד פעמיות ("קופסאות") שלא נכללו בבסיס התקציב לחישוב הגידול המותר בשנים הבאות, כפי שמוצע גם כעת.

### 2.3 תוספות תקציביות נדרשות למימון עלויות המלחמה

לפי הצעת התקציב המעודכנת והחלטת הממשלה, נדרשת תוספת של כ-28.9 מיליארד ש"ח למימון צרכי המלחמה בשנת 2023. מתוכם, כ-3 מיליארד ש"ח ימומנו באמצעות שינוי סדר העדיפויות הממשלתי, ויתר הצרכים ימומנו מהגדלת התקציב המוצעת. להלן פירוט התוספת הנדרשת בתחומים השונים.<sup>31</sup>

- **17 מיליארד ש"ח** להוצאות לחימה – תשלום ימי מילואים, חימוש והצטיידות.
- **6.1 מיליארד ש"ח** להוצאות סיוע לנפגעים ולמפונים – שיכון מפונים במלונות או מענקי דיור, מסגרות חינוך חלופיות למפונים, מנהלת תקומה, קצבאות לנפגעים, עידוד תעסוקה.
- **1.8 מיליארד ש"ח** לתגבור מערכי ביטחון אזרחיים – משטרת ישראל, שירותי ביטחון מיוחדים, שב"ס ושירותי כבאות, כיתות כוננות, הצטיידות חירום לרשויות המקומיות, מקלטים.
- **1.8 מיליארד ש"ח** הוצאות לטיפול במשק – הלוואות בערבות המדינה, תמריצים לתעסוקה, סיוע לחקלאות, מעונות יום, פיצוי מוסדות תרבות, פינוי פסולת עודפת, כרית ביטחון לשיט ולתעופה.
- **מיליארד ש"ח** תגבור מערכים ממשלתיים - מיגון בתי חולים, בריאות הנפש, רכש תרופות, מערך ההסברה הלאומי.
- **0.4 מיליארד ש"ח** נושאים נוספים – התעצמות וכוננות ביהודה ושומרון, ביטחון במרחב הכפרי, צוותי חירום יישוביים, מכינות קדם צבאיות וגרעינים משימתיים.
- **1.05 מיליארד ש"ח** – הוצאות בלתי צפויות.

### 2.4 השינוי המוצע בסעיפי התקציב לשנת 2023

בלוח 3 להלן מוצג התקציב המקורי לשנת 2023 שאושר בכנסת בחודש מאי, השינויים בין סעיפי התקציב שאושרו מאז על ידי ועדת הכספים (לא כולל העברת עודפי תקציב משנה קודמות), התקציב על שינויו נכון ל-21 בנובמבר 2023, והצעת התקציב החדשה שאושרה בממשלה.

<sup>31</sup> דברי הסבר להצעת המחליטים בממשלה לעדכון תקציב המדינה לשנת 2023 עקב מלחמת "חרבות ברזל", נובמבר 2023.

**לוח 3: תקציב מקורי (מאי 2023), השינויים בתקציב והצעת התקציב לשנת 2023 מיליוני ש"ח<sup>32</sup>**

סעיף	שם הסעיף	מקורי	שינויים	תקציב על שינויי (בלי עודפים)	הצעת התקציב המעודכנת	סכום שינוי ביחס לתקציב על שינויי	שיעור שינוי ביחס לתקציב על שינויי
01	נשיא המדינה ולשכתו	63.8	10.4	74.3	74.3	-	0%
02	הכנסת	973.2	-	973.2	973.2	-	0%
04	משרד ראש הממשלה	3,595.9	-477.2	3,118.6	3,804.2	685.5	22%
05	משרד האוצר	3,484.2	-273.0	3,211.2	3,209.9	-1.4	0%
06	משרד הפנים	903.6	343.4	1,246.9	1,286.9	40.0	3%
07	המשרד לביטחון הפנים	21,979.1	735.3	22,714.4	23,635.5	921.1	4%
08	משרד המשפטים	4,448.1	-103.0	4,345.1	4,241.4	-103.7	-2%
09	משרד החוץ	1,760.6	-10.8	1,749.8	1,844.6	94.8	5%
10	מטה לביטחון לאומי	48.6	-2.5	46.1	46.6	0.5	1%
11	מבקר המדינה	409.0	-	409.0	409.0	-	0%
12	גמלאות ופיצויים	21,824.1	-687.5	21,136.6	21,136.6	-	0%
13	הוצאות שונות	2,865.1	-620.9	2,244.2	2,404.2	160.0	7%
14	בחירות ומימון מפלגות	211.7	-7.4	204.3	204.3	-	0%
15	משרד הביטחון	63,101.4	1,868.3	64,969.7	82,975.5	18,005.9	28%
16	הוצאות חירום אזרחיות	562.2	-102.3	459.8	709.8	250.0	54%
17	תאום הפעולות בשטחים	133.1	-11.3	121.8	121.8	-	0%
18	הרשויות המקומיות	6,546.2	355.0	6,901.3	7,832.5	931.2	13%
19	מדע, תרבות וספורט	2,536.0	121.8	2,657.8	2,917.7	259.9	10%
20	משרד החינוך	77,776.1	342.1	78,118.2	79,500.0	1,381.8	2%
21	ההשכלה הגבוהה	12,593.4	-516.0	12,077.4	12,305.5	228.1	2%
22	המשרד לשירותי דת	793.5	-43.1	750.4	757.8	7.4	1%
23	משרד הרווחה	9,939.5	-6.7	9,932.9	10,735.1	802.2	8%
24	משרד הבריאות	44,624.3	219.7	44,843.9	45,162.9	319.0	1%
25	הרשות לניצולי השואה	5,293.3	137.4	5,430.7	5,485.7	55.0	1%
26	המשרד להגנת הסביבה	384.0	-37.7	346.3	384.3	38.0	11%
27	הקצבות לביטוח לאומי	57,733.4	1,676.0	59,409.4	59,702.1	292.7	0%
29	משרד הבינוי והשיכון	321.2	24.3	345.6	328.6	-17.0	-5%
30	משרד העלייה והקליטה	1,957.4	70.0	2,027.5	2,070.0	42.5	2%
31	הוצאות ביטחוניות שונות	13,462.3	-546.4	12,915.9	11,205.9	-1,710.0	-13%
33	משרד החקלאות	2,209.2	-192.4	2,016.9	1,652.4	-364.5	-18%
34	משרד האנרגיה	585.8	-8.3	577.5	633.5	56.0	10%
35	הועדה לאנרגיה אטומית	147.9	-	147.9	147.9	-	0%
36	תעסוקה	3,900.3	-166.6	3,733.7	3,794.4	60.7	2%
37	משרד התיירות	197.5	23.9	221.4	2,325.3	2,103.9	950%
38	כלכלה ותעשייה	2,720.7	-290.9	2,429.8	3,444.5	1,014.7	42%
39	משרד התקשורת	92.9	12.2	105.0	103.8	-1.2	-1%
40	משרד התחבורה	540.3	-40.2	500.1	500.1	-	0%
41	רשות ממשלתית למים	114.8	-10.0	104.8	99.0	-5.8	-6%
42	מענקי בינוי ושיכון	3,395.4	-17.6	3,377.7	3,385.7	7.9	0%
43	המרכז למיפוי ישראל	120.4	-12.7	107.7	107.7	-	0%

<sup>32</sup> מקורות: **תקציב מקורי שאושר במאי 2023** – משרד האוצר, אגף התקציבים, [קבצי פיסקלי-דיגיטלי](#), כניסה: 29 בנובמבר 2023; **שינויים בתקציב** – משרד האוצר, אגף התקציבים, **שינויים מאושרים בתקציב לשנה השוטפת**, כניסה: 29 בנובמבר 2023 וכן נתונים שהועברו מאגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 3 בדצמבר 2023; הצעת התקציב המעודכנת לשנת 2023: משרד ראש הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 1098 - הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023](#), 27 בנובמבר 2023. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

סעיף	שם הסעיף	מקורי	שינויים	תקציב על שינויי (בלי עודפים)	הצעת התקציב המעודכנת	סכום שינוי ביחס לתקציב על שינויי	שיעור שינוי ביחס לתקציב על שינויי
45	תשלום ריבית ועמלות	43,667.5	-	43,667.5	44,475.5	808.0	2%
46	חוק חיילים משוחררים	2,422.2	6.0	2,428.2	2,631.4	203.1	8%
47	רזרבה כללית	-	0.8	0.8	500.0	499.2	60141%
51	דיוור ממשלתי	1,544.7	-240.7	1,304.0	504.0	-800.0	-61%
52	המשטרה ובתי הסוהר	179.7	262.6	442.2	405.0	-37.2	-8%
54	רשויות פיקוח	2,452.4	-305.9	2,146.5	1,921.5	-225.0	-10%
60	חינוך	1,835.9	-193.0	1,642.9	2,387.9	745.0	45%
67	בריאות	932.5	-14.4	918.2	764.2	-154.0	-17%
68	רשות האוכלוסין	793.9	73.0	866.9	957.6	90.7	10%
70	שיכון	2,155.6	-158.2	1,997.4	1,785.4	-212.0	-11%
73	מפעלי מים	605.1	-13.7	591.4	606.4	15.0	3%
76	תעשייה	50.3	-10.8	39.6	49.6	10.0	25%
78	תיירות	224.9	79.4	304.3	369.3	65.0	21%
79	תחבורה	33,298.2	-705.8	32,592.4	32,132.3	-460.1	-1%
83	הוצאות פיתוח אחרות	2,839.4	-534.6	2,304.8	2,228.6	-76.2	-3%
84	תשלום חובות ביטוח לאומי חלקי	17,432.6	-	17,432.6	17,290.0	-142.6	-1%
	<b>סך הכול (כולל תשלום חובות ביטוח לאומי)</b>	<b>484,784.6</b>	<b>-</b>	<b>484,784.6</b>	<b>510,811.4</b>	<b>5.4%</b>	
84	תשלום חובות (כולל ביטוח לאומי)	143,393.7	-	143,393.7	143,251.1	-142.6	0%
	<b>סך הכול כולל תשלום חובות</b>	<b>610,745.7</b>	<b>-</b>	<b>610,745.7</b>	<b>636,630.0</b>	<b>4.2%</b>	<b>25,884.3</b>

לפי הלוח, התקציב נטו לחישוב מגבלת ההוצאה המוצע (כולל תשלום חובות של הביטוח הלאומי בלבד) גבוה מהתקציב שאושר במאי 2023 ב-5.4%. סך הגידול בתקציב נטו (כולל כלל תשלום החובות) הוא 4.2%. מניתוח השינויים בסעיפי התקציב השונים רואים כי השינוי המוצע בתקציב כולל תוספות משמעותיות בכמה סעיפי תקציב לעומת התקציב על שינויי נכון להיום לרבות:

- תוספת של **18 מיליארד ש"ח** לתקציב משרד הביטחון, גידול של 28%.
- תוספת של **2.1 מיליארד ש"ח** לתקציב משרד התיירות, גידול של 950%. תוספת זו נועדה למימון האכלוס של המפונים מיישובי הדרום והצפון בבתי מלון ברחבי הארץ.
- תוספת של **1.38 מיליארד ש"ח** לתקציב השוטף של משרד החינוך, גידול של 2%, ותוספת של **745 מיליון ש"ח** לתקציב הפיתוח של המשרד, גידול של 45%.
- תוספת של **1 מיליארד ש"ח** לתקציב משרד הכלכלה והתעשייה, גידול של 42%.
- גידול של **931 מיליון ש"ח** לתקציבים המועברים לרשויות המקומיות, גידול של 13%.
- תוספת של **802 מיליון ש"ח** לתקציב משרד הרווחה, גידול של 8%.
- תוספת של **685.5 מיליון ש"ח** לתקציב משרד ראש הממשלה, גידול של 22%.

### עדכון תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה ומסגרת ההרשאה להתחייב

בהצעת התקציב החדשה מוצע להגדיל גם את ההוצאה המותנית בהכנסה ב-9.6 מיליארד ש"ח, מ-48.6 מיליארד ש"ח בתקציב שאושר במאי 2023 ל-58.2 מיליארד ש"ח. עיקר הגידול הוא בסעיף 05 – משרד האוצר בסך של 7 מיליארד ש"ח, ובסעיף 20 – משרד החינוך בסך של 1.3 מיליארד ש"ח.



מוצע גם להגדיל את מסגרת ההרשאה להתחייב ב-20.7 מיליארד ש"ח מ-185 מיליארד ש"ח בתקציב שאושר במאי 2023 ל-205.7 מיליארד ש"ח. עיקר הגידול הוא בסעיף 38 – כלכלה ותעשייה בסך של 11.5 מיליארד ש"ח, 1.5 מיליארד ש"ח בסעיף 54 – רשויות פיקוח, 1.3 מיליארד ש"ח בסעיף 24 – משרד הבריאות ו-1.3 מיליארד ש"ח בסעיף 83 – הוצאות פיתוח אחרות.

### עודפי תקציב

הנתונים המוצגים בלוח 3 מתייחסים לתקציב המקורי שאושר לשנת 2023 וכן להצעת התקציב המעודכנת. בכל שנה, תקציב המדינה משתנה במהלך השנה גם כתוצאה מהעברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת, כך שהתקציב המאושר בסוף השנה גבוה מהתקציב המקורי. לפי נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר, בשנת 2022 לא נוצלו כ-41.5 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה, מתוכם 17.5 מיליארד ש"ח היו התחייבויות לשנים הבאות.<sup>33</sup> במהלך התקופה מאז אישור התקציב בחודש מאי ועד 29 בנובמבר 2023, הועברו עודפי תקציב משנת 2022 בסכום של 30.4 מיליארד ש"ח.<sup>34</sup> עודפי התקציב שהועברו יישארו בתקציב המדינה לשנת 2023 ויחולקו בין סעיפי התקציב כפי שאושר.<sup>35</sup>

### 2.5 התפלגות התקציב לפי אשכולות

תקציב המדינה נחלק לשבעה אשכולות תקציב. בלוח 4 להלן התפלגות התקציב לפי אשכולות לפי התקציב שאושר בחודש מאי ולפי ההצעה המעודכנת.

#### לוח 4: התפלגות התקציב לאשכולות התקציב

אשכול	התקציב המקורי – מאי 2023	הצעת התקציב המעודכנת
שירותים חברתיים	45%	44%
בטחון וסדר ציבורי	21%	24%
החזרי חוב	13%	12%
תשתיות	8%	8%
הוצאות אחרות	6%	5%
משרדי מטה	5%	5%
ענפי משק	1%	2%

מהלוח רואים כי לא חל שינוי משמעותי בהתפלגות התקציב לפי אשכולות, למעט עלייה של 3 נקודות האחוז בתקציב אשכול הביטחון בגין התוספת לתקציב הביטחון, ועליה של נקודת אחוז בתקציב ענפי המשק (הכפלה לעומת התקציב המקורי) בין היתר בגין התוספת לתקציב משרד התיירות ומשרד הכלכלה והתעשייה הנכללים באשכול זה.

<sup>33</sup> משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [דוחות כספיים של ממשלת ישראל לשנת 2022](#), יוני 2023.

<sup>34</sup> משרד האוצר, אגף התקציבים, [שינויים מאושרים בתקציב לשנה השוטפת](#), כניסה: 29 בנובמבר 2023.

<sup>35</sup> תמר לוי בונה, צוות מקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון: 29 בנובמבר 2023.

נציין, כי במסגרת החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 בחודש מאי 2023, הוחלט שיועברו לתקציב 2023 עד 88% מהעודפים שנותרו בתקציב 2022, ו-12% הנוספים ישמשו ל לטובת מימוש החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, ובמסגרת הדיונים לאישור תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024. משרד ראש הממשלה, [סעיף 1\(ד\) בהחלטת ממשלה מס' 238 - תעודף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024](#), 24 בפברואר 2023.