

# פרק ו'

## המגזר הציבורי ומימונו

- מלחמת "חרבות ברזל" השפיעה על פעילות המגזר הממשלתי באופן ניכר. ברביע הראשון ללחימה נסקו ההוצאות הציבוריות, הן הביטחוניות והן האזרחיות, והכנסות הממשלה התכווצו בשיעור חד. גירעון הממשלה הרחבה (תקציב המדינה) הסתכם בשנת 2023 ב-6.7 (4.1) אחוזי תוצר, ויחס החוב לתוצר גדל מ-60.5 ל-61.9 אחוזי תוצר.
- השינוי החד בצרכים התקציביים בשל המלחמה, חייב את הממשלה לאשר תקציבים חדשים לשנים 2023–2024 חצי שנה לאחר חקיקתם במקור. התקציב המעודכן ל-2023 ביטא בעיקר הרחבה של מסגרת התקציב בהתאם לעלויות המלחמה. לעומת זאת, יחד עם התקציב המעודכן לשנת 2024 הציגה הממשלה תוכנית התאמות פיסקליות בצד ההכנסות וההוצאות בהיקף ההולם את גידולן הצפוי של ההוצאות המבניות בשנים הקרובות.
- תקבולי המסים ירדו בהתמדה מאז הרבעון הרביעי של שנת 2022 מהרמות החריגות שאליהן הם הגיעו באותה שנה. בשל ירידה זאת, נטל המס (שיעור ההכנסות ממסים בתוצר) בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 חזר בקירוב לרמתו בתקופה המקבילה ב-2019, אשר התאפיינה בהכנסות שתאמו את המגמה ארוכת הטווח.
- המדיניות שנקטה בשנת 2023 והמסגרות הפיסקליות שנקבעו סייעו לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית. לפני המלחמה הדבר נעשה באמצעות מדיניות א-מחזורית, שנתנה מענה בעיקר להתייקרויות עבר, בלי להגדיל ביקושים בתקופה של לחצים אינפלציוניים; ובזמן המלחמה – באמצעות מדיניות מרחיבה, שכללה הגדלה של הוצאות הלחימה, תוכניות תמיכה במשקי הבית מאזורי העימות וסיוע לעובדים ועסקים בכל הארץ כתלות במידת הפגיעה בהם.
- מנקודת הראות של הרכב ההוצאות והמדיניות הכלכלית שקידמה הממשלה, התרומה של המדיניות הפיסקלית לצמיחה ארוכת הטווח הייתה השנה מצומצמת: תקציבי פיתוח התשתיות צומצמו ביחס לשנה הקודמת, רפורמות רגולטוריות קודמו באופן חלקי בלבד, והתמריצים לקידום לימודי ליבה ותעסוקה בחברה החרדית הוקטנו.
- אירועי ה-7 באוקטובר עוררו מחדש את הדיון הציבורי בגודל הרצוי של תקציב הביטחון ובעלויות שהוא מטיל על המשק. תוואי עתידי של המדיניות הפיסקלית יידרש לקבוע מחדש את סדרי העדיפויות באופן אמין, שייצור ודאות תקציבית למערכת הביטחון, לצד גידור של הפגיעה בתקציבי המשרדים האזרחיים ועליית נטל המס על הציבור. גידול נוסף של תקציב הביטחון, מעבר לסיכום התקציבי הקיים, עלול להוביל להתבדרות של יחס החוב לתוצר ללא התאמות פרמנטיות מקוזות בתקציב או בשיעורי המס. למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר, חשוב שהממשלה תכריע בהקדם מהו הנטל הראוי של תקציב הביטחון, ובהתאם לכך, מהם המקורות הזמינים לתוכניות ארוכות טווח לשם קידום המשק הישראלי, לנוכח האתגרים החדשים שנוספו השנה לאתגרים הקיימים ממילא, הנוגעים לפיריון העבודה הנמוך בישראל.

## 1. עיקרי ההתפתחויות

### א. המדיניות הפיסקלית

בשנת 2023, עוד בטרם פרצה מלחמת "חרבות ברזל", התמתנה האינפלציה ונבלמה הצמיחה המהירה במשק הישראלי. להתכנסות המדדים המקרו-כלכליים של המשק הישראלי לאחר מגיפת הקורונה בחזרה למגמות ארוכות הטווח שלהם התלוותה התכנסות דומה גם במדדים הפיסקליים, שהתבטאה בירידה של שיעור ההוצאות וההכנסות במונחי תוצר. מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה ברבעון האחרון של השנה, שברה בפתאומיות את מגמת ההתכנסות ההדרגתית, כשהכנסות המדינה ירדו ירידה חדה בשל האטת הפעילות הכלכלית, והממשלה הגדילה את הוצאותיה כדי להתמודד עם השלכות המלחמה בחזית ובעורף השאלה הכלכלית המרכזית שליוותה את תהליך התקציב המקורי ל-2023–2024 הייתה עד כמה ראוי להגדיל את ההוצאה הממשלתית בטווח הקצר לנוכח האפשרויות שיצרה תחזית ההכנסות האופטימית, מחד גיסא, והלחצים האינפלציוניים שעוד שררו במשק והגירעון המבני הגבוה, מאידך. שאלה זו הוחלפה ברבעון האחרון של השנה בשאלות של דרכי ההתמודדות קצרת הטווח עם מצב החירום הלאומי ועם השלכותיו ארוכות הטווח על הכלכלה הישראלית: כיצד ועד כמה לתמוך בעסקים ובעובדים בזמן המלחמה? כיצד לממן את הוצאות המלחמה הזמניות? האם לגייס, ממניעי זהירות, יותר חוב מהדרוש בעלויות גבוהות יותר? ומהי העת המתאימה מבחינה כלכלית לנקוט צעדים שיאזנו את הגידול המבני של הוצאות הממשלה כתוצאה מהמלחמה?

בהסתכלות קצרת-טווח ניתן לומר שהמדיניות הפיסקלית אשר ננקטה בשנת 2023 סייעה לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית. בתחילת השנה ניכר ריסון פיסקלי בשל התקציב המשכי, וגם בהמשכה, כאשר האינפלציה הייתה גבוהה, והתוצר היה מעל למגמה ארוכת הטווח שלו, אושר תקציב שביטא מדיניות א-מחזורית ושימור של הגירעון המבני. ואולם מנקודת הראות של תמיכה בצמיחה ארוכת הטווח התרומה של הרכב ההוצאות והמדיניות שקידמה הממשלה הייתה מצומצמת.

להתכנסות המדדים המקרו-כלכליים של המשק הישראלי לאחר מגיפת הקורונה בחזרה למגמות ארוכות הטווח שלהם התלוותה התכנסות דומה גם במדדים הפיסקליים.

בהסתכלות קצרת-טווח המדיניות הפיסקלית שננקטה בשנת 2023 סייעה לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית.

הגירעון שנקבע בתקציב המקורי לשנים 2023 ו-2024 עמד על 0.9 אחוז תוצר בכל אחת מהשנים, אף שתקרת הגירעון על פי חוק אפשרה גירעון בשיעור של 2.75 ו-2.25 אחוזי תוצר לשנים אלו, בהתאמה (ראו לוח ו-1 לפירוט ציר הזמן של המועדים הרלוונטיים לתקציב המדינה). התקציב התאפיין בתחזית הכנסות שהייתה גבוהה מהמגמה ארוכת הטווח שלהן.<sup>1</sup> תחזית זו הציבה בפני הממשלה פיתוי להגדיל את הגירעון המבני (ראו הגדרה להלן) בלי לחצות את תקרת הגירעון על פי חוק, ובכך לדחות את המאמץ הפיסקלי לעתיד, שבו ההכנסות ישו בו לרמתן המבנית. הבחירה לקבוע יעד גירעון נמוך יצרה כריות ביטחון, אשר סייעו למשק להתמודד עם האתגרים המקרו-כלכליים שהתפתחו בהמשך השנה, וכן לרסן את הלחצים האינפלציוניים ששררו במשק באותה עת. כדי למתן את הריסון המובנה של כלל ההוצאה הקבוע בחוק תיקנה הממשלה את חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית זמנית, וכך הגדילה את התקציב (בניכוי הוצאות הקורונה) בשיעור גבוה במקצת מקצב הגידול הצפוי של התוצר. מרבית הגידול בתקציב 2023 יועד לתת מענה להתייקרויות במשק, להסכמי השכר במגזר הציבורי, שכללו בשנה זו תשלומים חד-פעמיים גדולים, להגדלת מספר משרדי הממשלה וכן לתוספות שכר ותשלומי העברה שאושרו כחלק מ"הכספים הקואליציוניים". בצד המסים המדיניים לא שינתה את המצב ביחס לשנה הקודמת:

<sup>1</sup> להרחבה על תקבולי המס החריגים ראו דוח בנק ישראל 2021, תיבה ו-1: "מה מסביר את הגידול של תקבולי המס ב-2021?"; דוח בנק ישראל לשנת 2022: "המגזר הציבורי ומימונו".

## לוח ו'-1

## תאריכי מפתח בתהליך חקיקת תקציב המדינה ותיקוניו

23.2.2023	אישור התקציב המקורי לשנים 2023 – 2024 על-ידי ממשלה.
23.5.2023	אישור תקציב המדינה לשנים 2023 – 2024 בקריאה שנייה ושלישית על-ידי מליאת כנסת.
28.11.2023	אישור התקציב המעודכן לשנת 2023 על ידי הממשלה בשל מלחמת "חרבות ברזל".
14.12.2023	אישור תקציב המדינה המעודכן לשנת 2023 בקריאה שנייה ושלישית על-ידי מליאת כנסת.
25.12.2023	הצגת דו"ח ההפרשים לשנת 2024 בוועדת הכספים.
15.1.2024	אישור התקציב המעודכן לשנת 2024 על ידי הממשלה בשל מלחמת "חרבות ברזל".
13.3.2024	אישור תקציב המדינה המעודכן לשנת 2024 בקריאה שנייה ושלישית על-ידי מליאת כנסת.

מסי הקנייה על רכבים חשמליים אמנם עלו כחלק ממתווה רב-שנתי, אך מסים שמטרתם לצמצם השפעות חיזוניות שליליות – מסי הקנייה על משקאות ממותקים וכלים חד-פעמיים – בוטלו, והבלו הופחת מדי חודש כדי לייצב את מחיר הדלק לנוכח הפיחות של השקל. בתהליך חקיקת תקציב 2023–2024 חוקקה הממשלה מספר הפחותות מסים שמועד תחילתן ב-2024; הגדולות שבהן כללו הרחבה של נקודות הזיכוי במס הכנסה להורים.

מסגרת התקציב המקורית ביטאה אחריות פיסקלית, אך הרכבו לא עלה בקנה אחד עם תמיכה בצמיחה ארוכת טווח וביצוע רפורמות מבניות. תקציב ההשקעות הוקטן ביחס לשנת 2022 ורפורמות רגולטוריות בענף המזון והטואלטיקה ו"חוק המטרו" קודמו באופן חלקי בלבד. כנגד זאת הגדילה הממשלה את מספר השרים והמשרדים, בניגוד להמלצות צוות בין-משרדי שבחן את הסוגיה,<sup>2</sup> והוסיפה תקציבים לסעיפים שמקטינים את התמריצים לקידום לימודי ליבה ותעסוקה בחברה החרדית. הסכמי השכר שנחתמו השנה, כמו אשתקד, התמקדו בחיסכון תקציבי ולא בשינויים מבניים במגזר הציבורי ובחיזוק ההון האנושי שלו.<sup>3</sup> עם זאת, חוק התשתיות הלאומיות שחוקק בשנת 2023 עשוי לסייע בהאצת פרויקטים חשובים בהמשך.

השיח הציבורי בשנת 2023 עסק רבות ב"כספים הקואליציוניים" בגלל היקפם הרחב, והתחדד לנוכח הצורך בהפחתות תקציביות, שעלה עם פרוץ המלחמה. מטרתם של הסכמים אלו היא לבטא את סדרי העדיפויות של הממשלה החדשה ואת הנושאים שאותם היא מתכוונת להדגיש במהלך כהונתה. חלק מסעיפי הסכמים אלו הם בעלי משמעות תקציבית, והם מלווים בהחלטות ממשלה, אך המעקב אחר התקצוב והמימוש בפועל של סכומים אלו מורכב, בשל התקצוב של חלקם בחוק התקציב המקורי ושל חלקם בהעברות תקציביות לאחר מכן.<sup>4</sup> תקציבים אלו הם אמנם זמניים ודורשים החלטות ממשלה נוספות כדי להאריכם, אך הם משולבים במסגרת התקציב הרגילה וכפופים לכללים הפיסקליים, לרבות תקרת ההוצאה. שיטה זו מקלה על נבחרי הציבור לממש את המדיניות שלהם בטווח הקצר, אך עלולה להגדיל את הנטל הפיסקלי בטווח הארוך; זאת

<sup>2</sup> צוות בין-משרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה, שהקמתו אושרה בהחלטת ממשלה מס' 1887, המליץ, בדוח מחודש ינואר 2018, להגביל בחקיקה את מספר משרדי הממשלה ל-17 משרדים, לקבוע כי שר יוכל לכהן במשרד אחד בלבד ולאפשר מינוי "שר לנושא רחב" במקום "שר בלי תיק".

<sup>3</sup> הסכם זה, כמו ההסכם שנחתם עם הסתדרות המורים בסוף 2022, ריכז את מרבית עליית השכר בתחילת התקופה, אך עליית השכר הממוצעת לשנה לאורך כל התקופה מרוסנת הן בהתחשב באינפלציה הצפויה בשנים הקרובות והן ביחס לעלויות השכר הצפויות במגזר הפרטי. להרחבה ראו פרק שוק העבודה בדוח זה ופרק המגזר הציבורי ומימונו בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

<sup>4</sup> זאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801. יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" מחודש מרץ 2015. ממועד זה שולבו הכספים הקואליציוניים בתקנות הקיימות בתקציב. כיוון שהממשלה הנוכחית הוקמה סמוך לתחילת שנת 2023, הוקצו התקציבים הקואליציוניים השנה במקביל לתהליך חקיקת חוק התקציב. משום כך נדרשו החלטות ממשלה נוספות לאחר ההחלטה שאישרה את התקציב, והן תוקצבו בתוכניות רזרבה עד לאישור הייעוץ המשפטי במשרדים הרלוונטיים ואישור ההעברה התקציבית מהרזרבות לתוכניות הרגילות בוועדת הכספים.

מסגרת התקציב  
המקורית ביטאה  
אחריות פיסקלית, אך  
הרכבו לא עלה בקנה  
אחד עם תמיכה בצמיחה  
ארוכת טווח.

"הכספים"  
הקואליציוניים" מקלים  
על נבחרי הציבור  
לממש את מדיניותם  
בטווח הקצר, אך חלק  
מהתוכניות המתוקצבות  
במסגרת זו מייצרות  
התחייבויות ארוכות  
טווח.

משום שחלק מהתוכניות המתוקצבות במסגרת ה"כספים הקואליציוניים" מייצרות התחייבויות ארוכות טווח בלי לדרוש מהממשלה למצוא להן מקור מימון ארוך טווח ובלי לעבור את תהליך התייעודף המקצועי שמתבצע לגבי תוכניות אחרות בבסיס התקציב (למשל מימון העלאות השכר בבתי ספר פרטיים במגזר החרדי בהתאם להסכם "אופק חדש" או הרחבת משמר הגבול.<sup>5</sup>). חשוב לשמור על תהליך הגיבוש המקצועי של התקציב, גם כדי לוודא שהתוכניות בנויות בצורה יעילה ומתואמות עם תוכניות אחרות בתקציב.

עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" הגדילה הממשלה באופן ניכר את הוצאות הביטחון כדי לממן את העלות הצבאית של הלחימה והרחיבה את ההוצאות האזרחיות לשם טיפול באזרחים שנפגעו ישירות ממתקפת חמאס ובאלו שפוגו מבתיהם בדרום ובצפון. נוסף על כך החליטה הממשלה לתמוך כלכלית בעסקים ובעובדים בכל רחבי הארץ שנפגעו בשל המגבלות על הפעילות הכלכלית והצטמצמות הביקושים. ההרחבה התקציבית הניכרת מיתנה את הפגיעה הכלכלית במשק. (ראו פרק ב'). כחודש לאחר פרוץ המלחמה אישרה הממשלה תוכנית מענקי המשכיות עסקית בכל הארץ על בסיס התשתית שנבנתה בעת משבר הקורונה ובתוספת רכיב של פיצוי מעסיקים על הוצאות שכר, שנועד לתמרץ שימור עובדים במקום להוציאם לחל"ת. (להרחבה על מסלולי הסיוע השונים לעסקים והגמשת תנאי החל"ת – חופשה ללא תשלום – ראו פרק ה').

לצד הצעדים החיוניים שנקטה הממשלה התגלו בחודש הראשון למלחמה כשלים ופערים בטיפול בעורף האזרחי, שנבעו מהעדר היערכות של משרדי ממשלה לשעת חירום.<sup>6</sup> הליקויים העיקריים שנמצאו הם: אי רלוונטיות של התוכניות המקוריות לפינוי האוכלוסייה ועיכוב בקידום והפעלה של מענים חליפיים; קשיים במענה של נציגי המשרדים בשל המעבר החד של המשרדים לעבודה מלאה מהבית; עצירת התקשרויות ותשלומים על ידי משרד האוצר בתחילת המלחמה; חוסר תקצוב זמין של הרשויות המקומיות שנפגעו ושל אלו שקלטו תושבים.<sup>7</sup> השפעת ליקויים אלה התמתנה ככל שחלף הזמן וככל ששיטות העבודה והמנגנונים הותאמו למצב החדש. עם זאת, הליקויים שהתגלו מלמדים על הצורך לשפר את היערכות הממשלה למשברים, כדי להגדיל את אופן הציבור במענים שהממשלה מספקת בתקופות חירום ואת נכונותו להסתמך עליהם.

הליקויים שהתגלו בתחילת המלחמה מלמדים על הצורך לשפר את היערכות הממשלה כדי להגדיל את אופן הציבור במענים שהממשלה מספקת בתקופות חירום ואת נכונותו להסתמך עליהם.

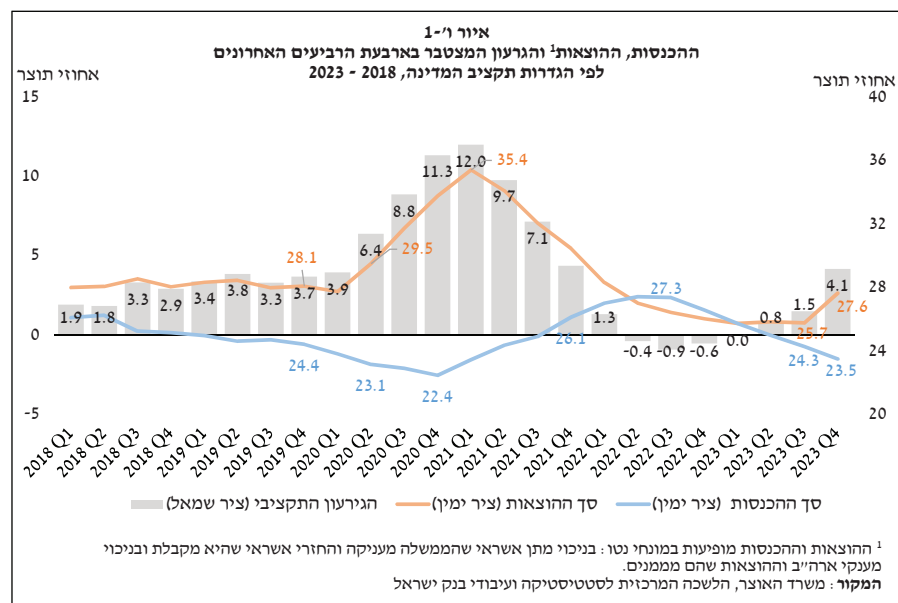
## ב. המצרפים הפיסקליים

הגירעון בתקציב המדינה ב-12 החודשים שהסתיימו בספטמבר 2023 הסתכם ב-1.5 אחוז תוצר, אך ברבעון האחרון של השנה הוא עלה בחדות, והגירעון של השנה כולה הסתכם ב-4.1 אחוזי תוצר. הגירעון ערב המלחמה בא לאחר העודף החרגי ששרר בתקופה המקבילה ב-2022, היה נמוך מאשר בשנתיים שקדמו למשבר הקורונה. הוצאות הממשלה ערב המלחמה היו נמוכות משמעותית משיעורן בתוצר ערב משבר הקורונה והכנסות המדינה חזרו בקירוב לשיעורן בתוצר ערב אותו משבר. ברבעון האחרון של 2023 הגדילה הממשלה את תקציב המדינה כדי להתמודד עם עלויות המלחמה, ואילו הכנסות המדינה הצטמצמו בשל הפגיעה בפעילות הכלכלית (איור ו-1). יחס החוב לתוצר גדל מ-60.5 אחוזי תוצר בסוף 2022 ל-61.9 בסוף 2023.

<sup>5</sup> תוכניות אלו מייצרות התחייבות חוזית מול העובדים המועסקים במסגרתן אף על פי שהן מתוקצבות באופן זמני בלבד במסגרת ההסכמים הקואליציוניים.

<sup>6</sup> דוח מבקר המדינה בנושא: "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות, מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה – ביקורת מעקב", אוגוסט 2020; דוח מבקר המדינה בנושא "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום", מאי 2021; דוח מבקר המדינה בנושא "תשתיות מחשוב ללמידה מרחוק ומרחבי למידה חלופיים בתקופת משבר הקורונה – ממצאי ביניים", אוקטובר 2020.

<sup>7</sup> מכתב מבקר המדינה לראש הממשלה בנושא: "מלחמת חרבות ברזל – כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי. תמונת מצב מתוך סיורי המבקר ונציגי תלונות הציבור", 13 בנובמבר 2023.



גירעון הממשלה הרחבה,<sup>8</sup> המשקף את כלל פעילות המגזר הציבורי ומתאים להשוואות בין-לאומיות, הסתכם בשנת 2023 ב-6.7 אחוזי תוצר (לוח ו'-2).<sup>9</sup> הפער בין גירעון הממשלה הרחבה לגירעון בתקציב המדינה (כאמור 4.1 אחוזי תוצר) נובע מהבדלים מתודולוגיים באופן חישוב הגירעון. גירעון הממשלה הרחבה בשנת 2023 כלל, בין היתר, הוצאות חוץ-תקציביות וסבסוד קרקעות שממומנות באמצעות הפרטת קרקעות (1.9 אחוזי תוצר) והוצאות חוץ-תקציביות בגין פיצויים על נזקי המלחמה הישירים והעקיפים (0.3 אחוז תוצר). בניכוי השפעות המלחמה גירעון הממשלה הרחבה נאמד בכ-4.4 אחוזי תוצר: כ-1.8 אחוזי תוצר מהגירעון נבעו מהוצאות המיוחסות למלחמה – ביטחוניות ואזרחיות – ועוד כ-0.5 אחוז תוצר נבע מאובדן הכנסות ממסים ברבעון האחרון של השנה. (להרחבה ראו סעיף 4 בפרק זה.)

שיעור ההוצאה האזרחית  
ללא ריבית בתוצר  
בישראל הוסיף להיות  
מהנמוכים במדינות  
ה-OECD, על אף הגידול  
של ההוצאות האזרחיות  
לתמיכה בעורף.

שיעור ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל הוסיף להיות מהנמוכים במדינות ה-OECD, על אף הגידול של ההוצאות האזרחיות לתמיכה בעורף. במקביל, שיעור ההכנסות ממסים בתוצר, שגדל בשנים 2021–2022 בשל הכנסות חריגות, ירד בחזרה עקב התכנסות תקבולי המסים בישראל לרמתם המבנית והשפעות המלחמה. הגירעון מנוכה המחזור בישראל הוא מהגבוהים ב-OECD. בשנים 2021–2022 השתפר מצבה של ישראל ביחס למדינות מפותחות אחרות שנאלצו להגדיל את הגירעון בשל ההתמודדות עם הקורונה ועם משבר האנרגיה מייד לאחר

<sup>8</sup> הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה, מהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב המדינה.

<sup>9</sup> על פי נתוני הלמ"ס הגירעון הסתכם ב-4.9 אחוזי תוצר. הסיבה לפער היא שהלמ"ס מפחיתה מההשקעה הציבורית (למטרות שיוך) את ההכנסות ממכירת קרקעות, משום שהפרשות לכללי החשבונות הלאומיים גורסת כי מכירת קרקעות היא השקעה שלילית של הממשלה. כאשר בוחנים את הנתונים ממדינות ה-OECD לשנים האחרונות מוצאים כי במרביתן ההכנסות הנדונות נמוכות מאוד (כ-0.05 אחוז תוצר בממוצע), וכי ההפחתה בהשקעה משקפת פעילויות כגון מכירת קרקע חקלאית שהושבחה או רכישה ושיפוץ של דירות בדיר הציבורי ומכירתן לזכאים. לעומת זאת בישראל מדובר בהכנסות ממכירת קרקעות שלמדינה יש עליהן בעלות היסטורית, כלומר במימוש נכסים, ובשנת 2023 הן הסתכמו בכ-1.9 אחוזי תוצר. כיוון שמימוש נכסים הוא במהותו פעולה מימונית, אנו מציגים את ההוצאה הציבורית ללא אותה הפחתה ואת מכירת הקרקעות מציגים כסעיף מימוני שמרסן את גידול החוב.

מכון. עם זאת, בשנת 2023 נסק הגירעון מנוכה המחזור לרמה גבוהה ביחס לרוב מדינות ה-OECD, בשל ההרחבה התקציבית שננקטה ברבעון האחרון כדי להתמודד עם השלכות המלחמה. יחס החוב הציבורי לתוצר בישראל נותר דומה לחציון ה-OECD, כמו בכל העשור האחרון (איור ו'-2).

לוח ו'-2  
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2017 עד 2023  
(אחוזי תמ"ג)

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	
34.7	37.5	36.9	34.5	35.3	36.1	37.6	<b>סך ההכנסות הציבוריות</b>
0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	מזה: ההכנסות מרכוש
29.8	32.6	32.2	29.5	30.0	30.7	32.1	<b>סך המסים</b>
10.7	12.2	12.4	11.5	11.9	12.3	12.3	המסים העקיפים על הייצור המקומי
2.5	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
11.5	12.7	12.0	10.2	10.3	10.5	11.9	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.0	5.0	5.0	5.2	5.2	5.2	5.2	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.2	1.1	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	מענקים
3.1	3.2	3.2	3.6	3.7	3.7	3.9	אחר <sup>1</sup>
41.5	39.3	42.2	45.9	39.8	40.4	39.9	<b>סך ההוצאות הציבוריות<sup>2</sup></b>
37.8	36.2	39.3	42.5	37.0	37.4	37.0	ההוצאות השוטפות
19.0	18.7	19.5	20.6	19.7	19.8	19.6	ההוצאה האזרחית לתפוקת שירותים והעברות בעין
4.9	3.9	4.2	4.4	4.5	4.6	4.6	הצריכה הביטחונית המקומית
0.4	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	היבוא הביטחוני
1.1	1.0	3.0	4.0	0.9	0.8	0.8	התמיכות הישירות
9.5	9.1	9.6	11.2	9.6	9.6	9.6	תשלומי ההעברה השוטפים
3.0	3.4	2.8	2.0	2.1	2.4	2.2	תשלומי הריבית <sup>3</sup>
1.3	0.8	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	תשלומי ההעברה בחשבון ההון <sup>4</sup>
2.4	2.3	2.3	3.0	2.3	2.4	2.3	ההשקעה הנקייה של הממשלה הרחבה כולל מענקי השקעה <sup>2</sup>
2.0	2.0	2.1	2.8	2.1	2.1	2.1	מזה: ההשקעה האזרחית הנקייה
32.9	31.5	34.7	39.1	32.8	33.0	32.7	<b>ההוצאה האזרחית ללא ריבית<sup>2</sup></b>
6.7	1.8	5.3	11.4	4.5	4.4	2.2	<b>הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה<sup>2</sup></b>
4.1	-0.6	4.3	11.3	3.7	2.9	1.9	גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) <sup>5</sup>
4.5	0.7	4.3	9.4	3.0	2.7	0.8	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
7.5	3.3	6.7	8.9	4.4	4.3	1.3	הגירעון מנוכה המחזור הכולל <sup>2,6</sup>
59.8	58.3	64.1	66.8	57.2	57.3	56.8	החוב הציבורי (נטו) <sup>8,7</sup>
61.9	60.5	67.8	70.9	59.2	60.1	59.8	החוב הציבורי (ברוטו) <sup>7</sup>

<sup>1</sup> כולל תשלומי העברה שוטפים מהציבור ותשלומי העברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, מכירות אזרחיות, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר מחו"ל.

<sup>2</sup> ללא הפחתת הכנסות ממכירת קרקעות מדינה. החל מדו"ח 2022 הועבר רישום ההשקעה הביטחונית מהצריכה והיבוא הביטחוני להשקעות הממשלה. גבלאי של נכסים קבועים ביטחוניים נרשם בצריכה הביטחונית המקומית.

<sup>3</sup> בשנת 2018 עדכנה המל"ם את חישוב הוצאות הריבית והן מחושבות החל משנת 1995 על בסיס צבירה נומינלית, בתוספת הפרשי הצמדה על החוב הציבורי.

<sup>4</sup> כולל סבסוד משכנתאות, הנחות על מכרזי קרקעות מדינה והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים, לרבות פיצויים על חשבון קרן מס רכוש.

<sup>5</sup> גירעון הממשלה המרכזית מחושב על פי הגדרות שונות.

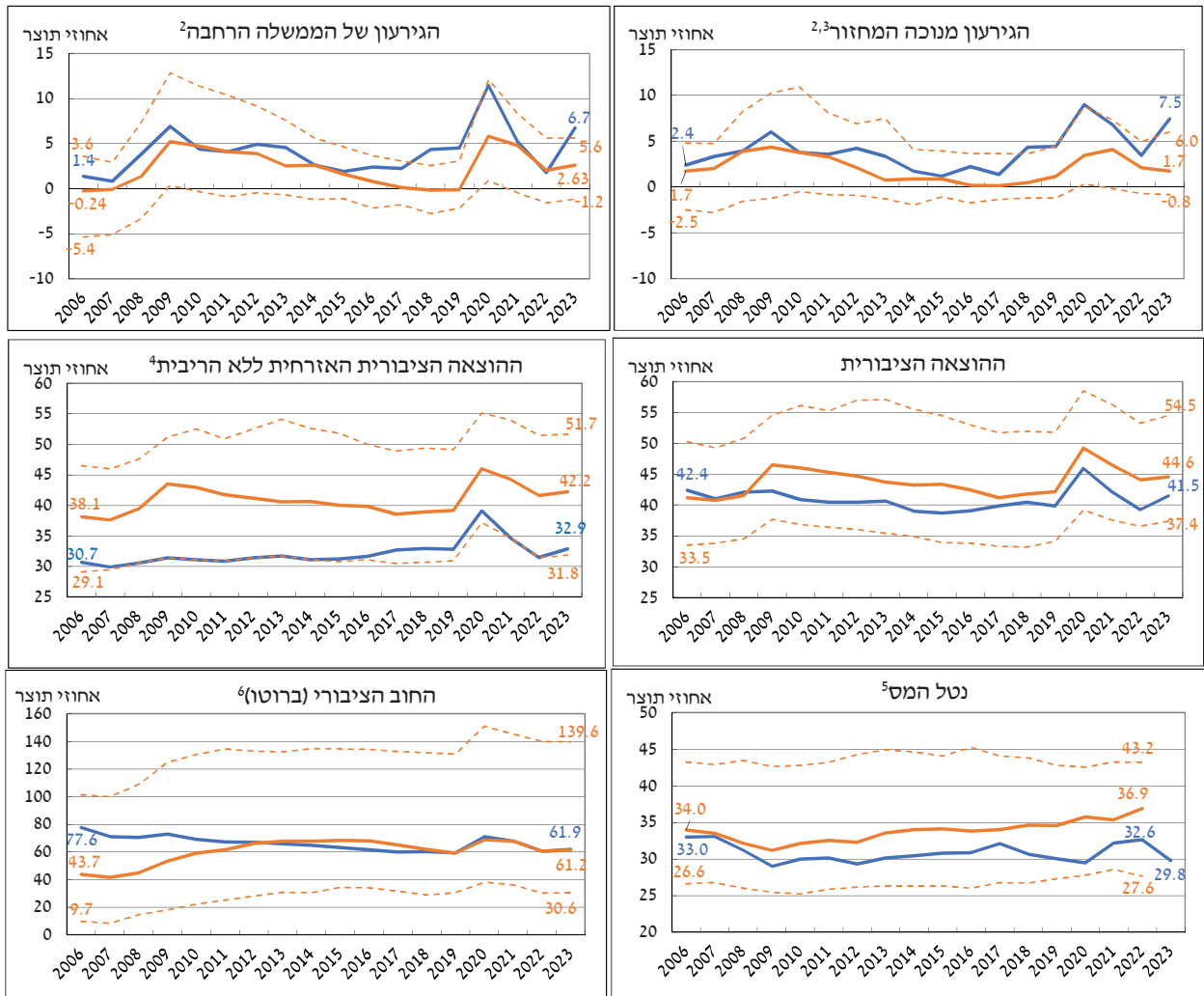
<sup>6</sup> בפרסומים הקודמים מקור הנתון לשנה הנוכחית היה תחזית של ה-OECD, השנה שונתה המתודולוגיה לפי המתואר בפרק זה.

<sup>7</sup> בניכוי חוב של הרשויות המקומיות לממשלה.

<sup>8</sup> החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו, פחות הלוואות הפעילות ופחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

**המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור ו-2  
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD<sup>1</sup>, עד 2006



— ישראל  
— החציון ב-OECD  
- - - אוחזונים ב-OECD 10-90

<sup>1</sup> הנתונים על מדינות ה-OECD הם החציון של כל המדינות המפותחות שעבורן יש נתונים.  
<sup>2</sup> הגירעון לפי הגדרות בין-לאומיות. מהנתון הופחתו ההכנסות ממכירה של קרקעות מדינה.  
<sup>3</sup> נתוני ה-OECD נכונים לחודש נובמבר 2023.  
<sup>4</sup> עקב היעדר נתונים עדכניים, ההוצאה הביטחונית בשנת 2023 שווה להוצאה הביטחונית בשנת 2022 עבור רוב המדינות ולהוצאה בשנת 2021 בחלקן. ההוצאה הביטחונית של ישראל שווה לזו של 2023.  
<sup>5</sup> התרשימים מוצגים עד לשנה האחרונה שעבורה קיימים נתונים במערכת ה-OECD.  
<sup>6</sup> נתונים מתאימים להגדרות קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) ולקוחים ממאגריה.  
**המקור:** עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמי"ס, ה-OECD (Revenue Statistics 2023, Economic Outlook 114 December 2023) וקרן המטבע הבין-לאומית (IMF).

## 2. גירעון הממשלה

הגירעון מנוכה המחזור מנכה את השפעת מחזור העסקים על הגירעון בפועל, והשינויים בו מבטאים את מידת ההרחבה או הצמצום של המדיניות הפיסקלית. מדד זה מחושב באמצעות התאמה של שיעור ההוצאה הציבורית וההכנסות שאינן ממסים למונחי התוצר הפוטנציאלי<sup>10</sup>, ונוסף על כך אנו מנכים מסך ההכנסות ממסים את חלק ההכנסות המוסבר בסטייה מהמגמות ארוכות הטווח של התוצר, השכר, היבוא, מדד שוק ההון הכללי בבורסה וריבית בנק ישראל.<sup>11</sup>

הגירעון המבני הוא המדד שמייצג את המדיניות ארוכת הטווח של הממשלה – זו שצפויה להתבטא בגירעון בפועל בטווח הבינוני בתרחיש "עסקים כרגיל". השינוי בגירעון המבני מושפע בעיקר מהחלטות ממשלה שמשפיעות על רמת ההוצאה הפרמננטית ומשינויי חקיקה של מערכת המס, אך הוא יכול גם להשתנות בטווח הארוך עקב שינויים מבניים בהוצאות (למשל בשל הזדקנות האוכלוסייה) או שינויים בבסיס המס. (ראו להלן, במסגרת, על נושא מיסוי הבלו).

כדי לאמוד את הגירעון המבני אנו מנכים מהגירעון מנוכה המחזור גורמים חד-פעמיים שאינם חלק ממחזור העסקים הכללי, כגון תקבולי מסים חריגים, הוצאות זמניות<sup>12</sup> והשפעות האינפלציה.<sup>13</sup> הפתעות אינפלציוניות מצמצמות את הגירעון בפועל באותה שנה, אך השפעתן נעלמת בשנה הבאה בשל עדכון אוטומטי, בשנה לאחר מכן, של רכיבי הוצאה או הכנסה המוצמדים על פי חוק למדד המחירים לצרכן או לשכר הממוצע, הסכמי שכר שנחתמים בפיגור וכן בגלל התאמת תקרת ההוצאה התקציבית לאינפלציה בפועל בשלוש השנים האחרונות. נוסף על כך, בשל רישום הפרשי ההצמדה על החוב כהוצאה בהגדרות החשבונות הלאומיים, אנו מנכים את הפער בין האינפלציה בפועל לאינפלציה הצפויה בטווח הארוך.

איור ו-3 מציג את פירוק הגירעון הכולל לרכיבים שתוארו לעיל. ניכר ממנו כי הגירעון הגבוה שנצפה בפועל ב-2023 הוטה כלפי מעלה על ידי גורמים חד-פעמיים, כשם שהגירעון הנמוך בשנת 2022 הוטה כלפי מטה. הגירעון מנוכה המחזור (סכום הגירעון המבני והרכיב החד-פעמי) גדל ביחס לשנה הקודמת כחלק מההרחבה הפיסקלית שנקטה הממשלה ברבעון האחרון של השנה לצורך התמודדות עם עלויות המלחמה, אך הגירעון המבני לא השתנה מהותית ביחס לשיעורו ב-2019 או ב-2022, משום שנכון ל-2023 היה מדובר בהוצאות זמניות, הקשורות למלחמה בלבד.<sup>14</sup> עם זאת, החל משנת 2024 ההוצאות המבניות צפויות לגדול – בשל התוספות לתקציב הביטחון עבור התעצמות הצבא, הפניית תקציבים ל"מנהלת תקומה" ושיקום הצפון, הוצאות הביטוח

הגירעון המבני לא השתנה מהותית ביחס לשנה הקודמת.

<sup>10</sup> ההוצאות הציבוריות וההכנסות שאינן ממסים פחות רגישות לשינויים בתוצר מאשר תקבולי המסים, שנוטים להשתנות לאורך זמן בהתאם לשינוי בתוצר. בשנת 2023 רמת התוצר בפועל הייתה גבוהה בממוצע מרמת התוצר הפוטנציאלי, לכן שיעור ההוצאה הציבורית בפועל היה נמוך משיעורה ביחס לתוצר הפוטנציאלי. רמת התוצר הפוטנציאלי מחושבת לפי המגמה ארוכת הטווח של התוצר בין 1988 ל-2023 ושינויים שחלו בה אשר מתואמים עם גידול האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25–64). הניתוח של פער התוצר בפרק ב' בוחן זה משתמש בהגדרה אחרת של התוצר הפוטנציאלי (באמצעות אמידה של פונקציית הייצור), המושפעת בחלקה מגורמים מחזוריים, שאותם אנו מעוניינים לנכות.

<sup>11</sup> המגמות מחושבות באמצעות רגרסיה ליניארית מ-1995 עד 2023 עבור כל אחד מהמשתנים שצוינו, כאשר המשתנה התלוי הוא המשתנה שעבורו מחושבת המגמה, והמשתנים התלויים הם דמי לרבעון ומגמת זמן מסדר שני.

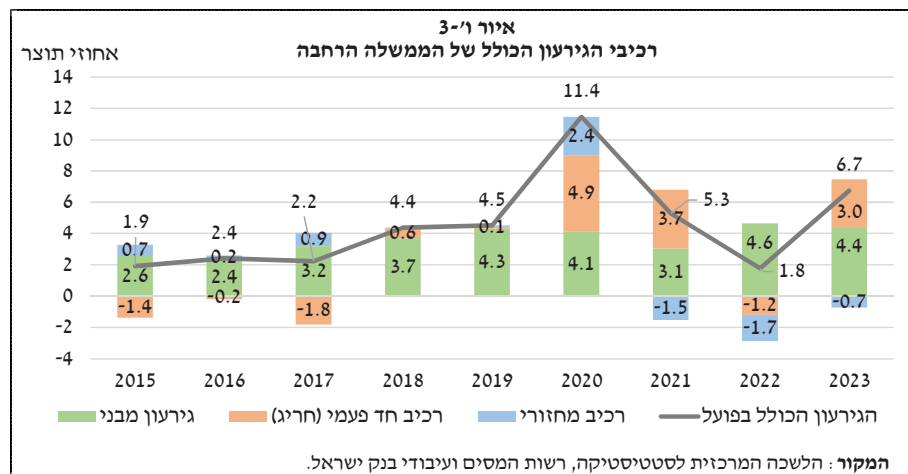
<sup>12</sup> ההוצאות הזמניות כוללות את הוצאות הממשלה הזמניות שנועדו להתמודדות ישירה עם משבר הקורונה ועם מלחמת "חברות ברזל".

<sup>13</sup> לצורך ניכוי האינפלציה נתייחס רק להפתעות באינפלציה ובמדד מחירי התוצר ביחס לתחזית שהופיעה בתקציב המדינה, משום שלעלייה צפויה של המחירים יכולה הממשלה להגיב מראש באמצעות שינוי מבני של ההוצאות וההכנסות. בשנת 2022, למשל, האינפלציה הממוצעת בתחזית התקציב ועליית מדד מחירי התוצר היו 1.5% ו-1.4%, בהתאמה, בעוד שמדדים אלו בפועל הסתכמו ב-2.9% ו-3.3%, בהתאמה. בשנת 2023 ההפתעות היו קטנות יותר: 4.2% לעומת תחזית של 3.9% באינפלציה ו-3.8% לעומת תחזית של 3.1% בעליית מדד מחירי התוצר.

<sup>14</sup> לשיטת ה-OECD הוצאות חריגות בגין תוכניות הסיוע במשבר הקורונה ובמשבר האנרגיה לא נוכו מהגירעון המבני. לכן הגירעון המבני של ישראל לשיטתם היה קרוב לגירעון המנוכה מחזור יותר מאשר באופן החישוב שלנו.



הלאומי לנפגעים, שירותי בריאות הנפש והמשך הגידול של תשלומי הריבית, שיואץ בגלל הגידול של מלאי החוב והתייקרותו. ההתאמות המבניות שחוקקו במרץ 2024 יקזזו חלק מגידול זה של הגירעון המבני. (על כך ראו סעיף 3-ב' להלן).



### תהליך המעבר למכוניות חשמליות והגירעון המבני

הכנסות המדינה ממס הבלו על הדלק הסתכמו ב-2010 ב-1.6 אחוזי תוצר, ב-2019 ב-1.3 אחוזי תוצר ובשנת 2023 ב-1.1 אחוזי תוצר (1.2 אלמלא ההפחתות הזמניות שקבע שר האוצר). אחד הגורמים למגמת הירידה של ההכנסות ממס זה הוא תהליך התחלופה המואץ ממכוניות המונעות בבנזין למכוניות חשמליות – תהליך שצפוי לשחוק את בסיס המס עד להיעלמותו. יעדי משרד האנרגיה קובעים כי עד שנת 2030 100% מהמכוניות החדשות צריכות להיות חשמליות. בתרחיש של יישום בינוני, שבו בשנת 2030 ישנם בישראל כמיליון רכבים חשמליים, המשמעות היא אובדן של כרבע מההכנסות מבלו עד 2030.<sup>1</sup> כדי להתמודד עם שינוי זה החליטה הממשלה לקדם מס "נסועה", אשר ימסה את מספר הקילומטרים שנוסעת המכונית החשמלית. מס זה מיועד לסייע גם בהפחתת הגודש בכבישים והשפעות חיצוניות נוספות של הרכבים החשמליים, ולצמצם עיוותי מיסוי בין כלי תחבורה שונים. בשל הזיהום המופחת שגורמות מכוניות חשמליות, המס המוצע הוא 15 אגורות לקילומטר, לעומת מס הבלו הקיים, שלהערכת הכלכלן הראשי שקול להשתת מס של 19 אגורות על כל קילומטר. לכן הוא אינו צפוי להחליף במלואו את אובדן התקבולים ממס הבלו. עם זאת, חשוב לקדם כלי מיסוי זה כחלק מהמאמץ הכולל למניעת התבדרות של הגירעון המבני בטווח הארוך.

<sup>1</sup> משרד האוצר (2023), "כניסת רכבים חשמליים לישראל – תועלות ואתגרים", עמ' 25.

### 3. ההוצאות הציבוריות

#### א. גודל ההוצאה הציבורית ערב המלחמה

התקציב המקורי לשנים 2023–2024 שחוקק בחודש מאי 2023 היה תקציב א-מחזורי, ששימר בקירוב את גודל התקציב הרגיל<sup>15</sup> במונחי תוצר. לו קבעה הממשלה את מסגרת התקציב בהתאם לכלל ההוצאה הקיים המדיניות הייתה מרסנת יותר.<sup>16</sup> כדי להתגבר על הריסון הפיסקלי המובנה בכלל ההוצאה, הגדילה הממשלה באופן זמני את פרמטר התאמת המחירים.<sup>17</sup> שינוי זה העלה את תקרת ההוצאה ב-7.1% ביחס לתקרת ההוצאה בשנת 2022 וב-5.5% לעומת ביצוע תקציב 2022 בפועל (שכלל גם הוצאות קורונה חד-פעמיות), בעוד שהתוצר הנומינלי היה צפוי באותה עת לגדול בשיעור של 6.2%.<sup>18</sup> העלאת התקרה נתנה מענה בעיקר לגידול טבעי (כתוצאה מגידול האוכלוסייה) ולהתייקרויות של השירותים הציבוריים: מימון הסכמי השכר שנחתמו עם הסתדרות המורים ואלו שהיו מתוכננים להיחתם עם ההסתדרות הכללית ועם ארגון המורים העל-יסודי והגדלת סל הבריאות בהתאם למדד יוקר הבריאות. נוסף על כך הורחב תקציב המשרד לביטחון לאומי (ביטחון פנים), תוקצבו משרדים חדשים רבים והוגדל התקצוב הציבורי של תלמידי זרמי החינוך החרדיים והכוללים לאברכים.

ביחס לתקציב המקורי של 2019 ביטא תקציב 2023 שחיקה של כ-2 אחוזי תוצר בהוצאה התקציבית: תקציבי המשרדים האזרחיים היו נמוכים יותר בכ-1.1 אחוז תוצר, תקציב מערכת הביטחון ב-0.5 אחוז תוצר ותקציב הריבית (כולל לביטוח הלאומי) ב-0.4 אחוז תוצר. חלק מהשחיקה של ההוצאה האזרחית ביחס לתוצר מאז 2019 נבע מהקפאת הסכמי השכר, שהחלה ב-2020 והופשרה רק באמצע 2023, עם חתימה על הסכם שכר קיבוצי של המגזר הציבורי.<sup>19</sup> חלק נוסף מהשחיקה מוסבר בהאטת קצב הגידול הריאלי של הצריכה הציבורית ביחס לצמיחה הריאלית של התוצר. פירוק הגידול של הצריכה הציבורית לרכיביה באיור ו'4-4' מראה שגידולה הואט בין 2019 ל-2023 בהשוואה לגידול בין 2015 ל-2019. הסיבה העיקרית לשחיקתה ביחס לתוצר הייתה גידול ריאלי נמוך יותר, שקוּזז חלקית על ידי עליית מחירי הצריכה הציבורית. פירוק של ההשקעה הציבורית לרכיביה (איור ו'4-ב') מעלה כי ברובם שיעור השינוי הריאלי בין 2019 ל-2023 היה נמוך יותר מאשר בין 2015 ל-2019, וניכר כי עיקר ההאטה בהשקעה בתשתיות התחבורה נבע מצמצום חד של ההשקעה ברכבות (לרבות רכבות קלות) ובנמלים<sup>20</sup> לעומת האצה בקצב הגידול של ההשקעה בכבישים.

ביחס לתקציב המקורי של 2019 ביטא תקציב 2023 שחיקה של כ-2 אחוזי תוצר בהוצאה התקציבית.

<sup>15</sup> ללא הוצאות קורונה שתוקצבו כזרובה כללית בסך 10 מיליארדי ש"ח בשנת 2022 באמצעות העלאה זמנית של תקרת ההוצאה.

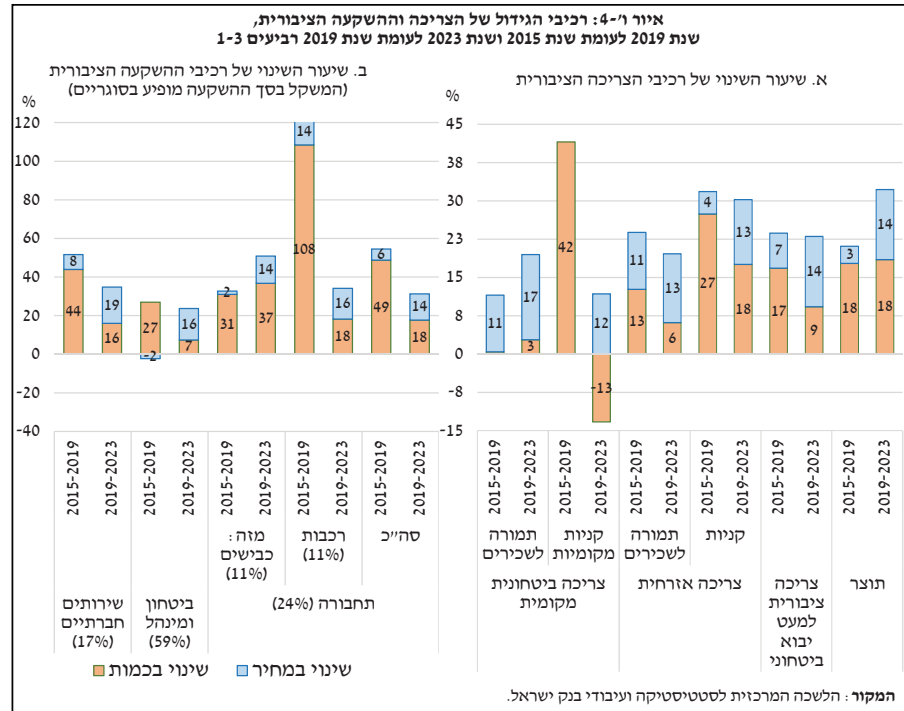
<sup>16</sup> כאשר יחס החוב עומד על 60% תוצר, כפי שהיה בסוף 2022, הגידול לפי כלל ההוצאה = קצב גידול האוכלוסייה (1.9%) + 50/60 (היחס בין 50 ליחס החוב: 0.8%) = 2.7% במונחים ריאליים – שיעור הנמוך מקצב צמיחת התוצר הפוטנציאלי (כ-3.9%). לכן כלל זה מקטין את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

<sup>17</sup> פרמטר התאמת המחירים נועד לתת מענה להתייקרויות בתקציב. שיעור התאמת המחירים על פי החוק (לפני העדכון הזמני) מחושב לפי שיעור האינפלציה הממוצע בשלוש השנים שקודמות לתקציב. במקום להשתמש באינפלציה הממוצעת בשנים 2020–2022, שעמדה על 1.8%, השתמשה הממשלה באופן חד-פעמי באינפלציה הממוצעת בשנת 2022 בלבד, שעמדה על 4.4%. גם בתקציב 2021 – 2022 העלתה הממשלה את פרמטר התאמת המחירים, וזאת ל-2%, בהוראת שעה.

<sup>18</sup> במסמך "עיקרי התקציב" מופיעות ההנחות ששימשו את הכלכלן הראשי בעת קביעת תחזית ההכנסות. אלו הצביעו על תחזית צמיחה ריאלית בשיעור של 3% וגידול נומינלי של התוצר בשיעור של 6.2%.

<sup>19</sup> להרחבה: דוח בנק ישראל 2022, פרק ו': "המגזר הציבורי ומימונו".

<sup>20</sup> נתון זה לא מוצג באיור. ההשקעה במחירים קבועים בנמלי ים ואוויר התכווצה בשנת 2023 ב-74% לעומת רמתה בשנת 2019.



### ב. השפעות המלחמה על ההוצאות הציבוריות והתמודדות הממשלה איתן

בגלל המלחמה והצורך בהגדלה חריגה של ההוצאות הציבוריות החליטה הממשלה להגדיל את מסגרת התקציב לשנת 2023 בכ-26 מיליארדי ש"ח (1.4 אחוזי תוצר). הגדלה זו כללה תוספת תקציב למערכת הביטחון ולמשרדים האזרחיים בכ-17 מיליארדי ש"ח וכ-12 מיליארדים, בהתאמה, כדי לממן את התמודדותם עם השלכות המלחמה,<sup>21</sup> וקיצוץ תקציבים אחרים ביחס לתקציב המקורי בסכום של כ-3 מיליארדי ש"ח. נוסף על הרחבת מסגרת התקציב השתמשה הממשלה בקרן הפיצויים (מס רכוש) כדי לפצות עסקים שפעילותם נפגעה בתקופת המלחמה. שימוש בקרן הפיצויים למימון הוצאה זו לא בא לידי ביטוי בתקציב ובגירעון התקציבי, אך נרשם בגירעון הממשלה הרחבה, ומחייב את הממשלה לגייס חוב כנגדו, שכן מדובר בקרן חוץ-תקציבית רישומית ולא בכספים שנחסכו בפועל על ידי הממשלה. עד לסוף דצמבר שילמה רשות המסים פיצויים בסכום של כ-5 מיליארדי ש"ח (0.3 אחוז תוצר) מתוך עלות כוללת חזויה בסכום של כ-23 מיליארדי ש"ח עד סוף 2024.<sup>22</sup>

ההפחתה המצומצמת של ההוצאות שאינן קשורות למלחמה בעת תיקון חוק התקציב לשנת 2023, כנגד הגידול הניכר שנבע מעלויות המלחמה, העידה על הקושי של הממשלה לבצע התאמות בתקציב אפילו במצב חירום. הבעייתיות בהחלטה להימנע מקיצוץ תקציבים לא הכרחיים

ההפחתה המצומצמת של ההוצאות שאינן קשורות למלחמה בעת תיקון חוק התקציב לשנת 2023, העידה על הקושי של הממשלה לבצע התאמות בתקציב.

<sup>21</sup> גידול התקציב האזרחי יועד בעיקר לפינוי האוכלוסייה מאזורי העימות (נושא הנדון בפרק ז' של דוח זה), תשלום קצבאות ביטוח לאומי לנפגעים ומשפחותיהם, הגמשת תנאי החל"ת, תגבור מערכת הבריאות, החינוך, מערכי החירום והרווחה, תקצוב "מנהלת תקומה" ותוכניות של משרד הכלכלה ורשות החדשנות לתמיכה בענף ההייטק.

<sup>22</sup> בחודשים ינואר-פברואר 2024 שולמו עוד כ-5 מיליארדי ש"ח בגין הנזקים שחלו בחודשים נובמבר-דצמבר 2023. התשלום בגין התביעות על הנזקים הישירים לרכוש (בתים, מפעלים ורכבים) מורכב יותר, ויימשך זמן רב יותר.

התחדדה לאור דוח ההפרשים מדצמבר 2023,<sup>23</sup> שבו העריך משרד האוצר כי ההוצאות בשנת 2024 צפויות לחרוג בכ-50 מיליארדי ש"ח ממסגרת התקציב המקורית – מתוכם 9 מיליארדי ש"ח בשל גידול בלתי צפוי בתוכניות התקציב המקורי, והשאר בשל הוצאות הנוגעות למלחמה. הפער של 9 מיליארדי ש"ח מעיד על הקושי של הממשלה לכנס את הוצאותיה למסגרת התקציב המקורי, שאושר במאי 2023. קיומו של פער כזה חודשים ספורים לאחר שהתקציב אושר עשוי להצביע על הצורך בבחינה מדוקדקת יותר של התקציב בעת אישורו – תהליך שגוף עצמאי כגון מועצה פיסקלית יוכל לתרום להצלחתו.<sup>24</sup> ההכנסות החזויות לשנת 2024 על פי התחזית המעודכנת היו נמוכות בכ-48 מיליארדי ש"ח מאשר בתקציב המקורי – מחצית מהפער נבעה ממגמות כלכליות שהחלו עוד טרם המלחמה, והשאר – מעדכון שלילי של התחזית המקורית-כלכלית בעקבות המלחמה. התיקון שנוסף במאי 2023 ל"חוק יסוד: משק המדינה" קובע כי אם הממשלה לא מבצעת התאמות כדי לעמוד בתקרת הגירעון על פי חוק, יבוצע קיצוץ רוחבי בגובה הפער שבין הגירעון החזוי בדוח ההפרשים (במקרה זה 5.7 אחוזי תוצר) לתקרת הגירעון הקבועה בחוק (2.25 אחוזי תוצר).

בין מועד פרסום דוח ההפרשים לאישור התקציב המעודכן לשנת 2024 על ידי הממשלה גדלו ההוצאות הקשורות למלחמה אף יותר, והגירעון החזוי (לפני התאמות) נאמד ב-7.5 אחוזי תוצר. לפיכך אישרה הממשלה חוק תקציב מעודכן לשנת 2024, שכלל גידול של תקציבי המשרדים האזרחיים ב-15.3 מיליארדי ש"ח, ושל תקציב משרד הביטחון ב-55 מיליארדי ש"ח לצורכי המלחמה. כמו-כן ניתנה למערכת הביטחון הרשאה להתחייב על סכומים גבוהים, שיקשיחו את הגמישות התקציבית של הממשלה בעשור הקרוב.<sup>25</sup> נוסף על אלה החליטה הממשלה על שורה של צעדים הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, שהסתכמו בכ-0.9 אחוז תוצר והובילו ליעד גירעון מעודכן לשנת 2024 בשיעור של 6.6 אחוזי תוצר. צעדים אלו כללו, בין היתר, קיצוץ רוחבי בשיעור של 5%, ביטול תוספות תקציב שונות ודחייה של פרויקטי תשתיות.

כ-70% מההתאמות שנקבעו לתקציב 2024 הן בעלות אופי זמני. לכן, במקביל קיבלה הממשלה שורה של החלטות לגבי השנים 2025 ואילך - הגדולה שבהן היא העלאה עתידית של שיעור המע"מ בנקודת אחוז (כ-7 מיליארדי ש"ח). סדר הגודל של ההתאמות היה בהלימה עם הסיכומים התקציביים ארוכי הטווח שהיו נכונים לאותה עת, ובכך נמנעה הגדלה משמעותית של הגירעון המבני בטווח הנראה לעין (לוח ו-3). ואולם חלק מהחלטות הממשלה פוצלו במהלך דיוני התקציב; הכנסת החליטה להפריד את תהליך החקיקה של העלאות מסים וביטול פטורים ממס בסכום שנתי של כ-3 מיליארדי ש"ח, ואלו נדחו למועד מאוחר יותר.<sup>26</sup> אם הממשלה תחליט בהמשך על הגדלה נוספת של תקציב הביטחון או של תקציבים אזרחיים אחרים, יידרשו התאמות נוספות (ראו תיבה ו-1).

<sup>23</sup> דוח ההפרשים הוגש לראשונה השנה בהתאם לתיקון חדש ל"חוק יסוד: משק המדינה", שבמסגרתו נקבע כי במקרה של חקיקת תקציב לשנת הכספים הבאה הממשלה תגיש לכנסת עד ה-1 בנובמבר דוח על הפרשים צפויים בהוצאות או בגירעון ביחס לתקציב שחוקק ותוכנית מאזנת. אם התוכנית לא מאושרת על ידי ועדת הכספים בזמן, יופחת התקציב באופן רוחבי עד לכיסוי ההפרש.

<sup>24</sup> לדיון רחב יותר במועצות פיסקליות ובתרומתן לאיכות ההתנהלות התקציבית ראו פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

<sup>25</sup> סיכום תקציבי זה מספק, לדברי ראשי מערכת הביטחון, רק חלק מהצרכים הביטחוניים, ועל הממשלה יהיה להחליט על סמך המלצות של ועדה ציבורית מהו תקציב הביטחון הראוי מבחינתה בטווח הארוך וכיצד כוונתה לממנו. (להרחבה ראו תיבה ו-1).

<sup>26</sup> צעדים אלו היו: מס נסועה והעלאת אגרות על רכבים חשמליים, מיסוי פליטת מזהמות (מס פחמן), מיסוי סיגירות שנמכרות בדיוטי פרי, מס הרכישה למשקיעים, מיסוי שכר דירה ורפורמת הדלקנים.

למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר, חשוב שהממשלה תדון בהקדם בנטל הראוי של תקציב הביטחון ובתוכניות ארוכות הטווח לקידום המשק הישראלי, לנוכח האתגרים החדשים שנוספו השנה על האתגרים הקיימים ממילא, הנוגעים לפיריון העבודה הנמוך בישראל.<sup>27</sup>

### לוח ו'-3

השינויים שחלו בתקציב המדינה בעקבות המלחמה<sup>1</sup>,  
מיליארדי ₪

2025	2024	2023	
<b>51</b>	<b>81</b>	<b>29</b>	<b>גידול הוצאות לפני התאמות</b>
29	62	29	גידול הוצאות זמני
22	19		גידול הוצאות מבני
<b>9</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>סה"כ התאמות בצד הוצאה<sup>2</sup></b>
3	5	3	הפחתה זמנית
5	4		הפחתה מבנית <sup>3</sup>
<b>10</b>	<b>5</b>		<b>סה"כ התאמות בצד ההכנסה<sup>2</sup></b>
2	5		הגדלה זמנית
8	1		הגדלה מבנית

<sup>1</sup> עבור שנת 2025 לא חוקק עדיין תקציב. הכוונה לשינויים ביחס לתקציב המקורי לשנים 2023-2024, לרבות התייקרויות לא חזויות, וגידול הוצאות בשנת 2025 לעומת החזוי ערב המלחמה.

<sup>2</sup> הסכום לא זהה לרכיביו בשל עיגול מספרים.

<sup>3</sup> כולל צמצום בתקציב משרד הבריאות בעקבות העלאת מס בריאות החל מ-2025, לא כולל צעדים שטרם חוקקו.

**המקור:** החלטות הממשלה לגבי תקציב 2024 מתאריך 14.1.2024, החלטות הכנסת ועיבודי בנק ישראל.

## 4. הכנסות הממשלה הרחבה

הירידה החדה של המסים ביחס ל-2022 נובעת בעיקר ממס החברות וממסים הקשורים לשוק הדיור וממע"מ על ייצור מקומי.

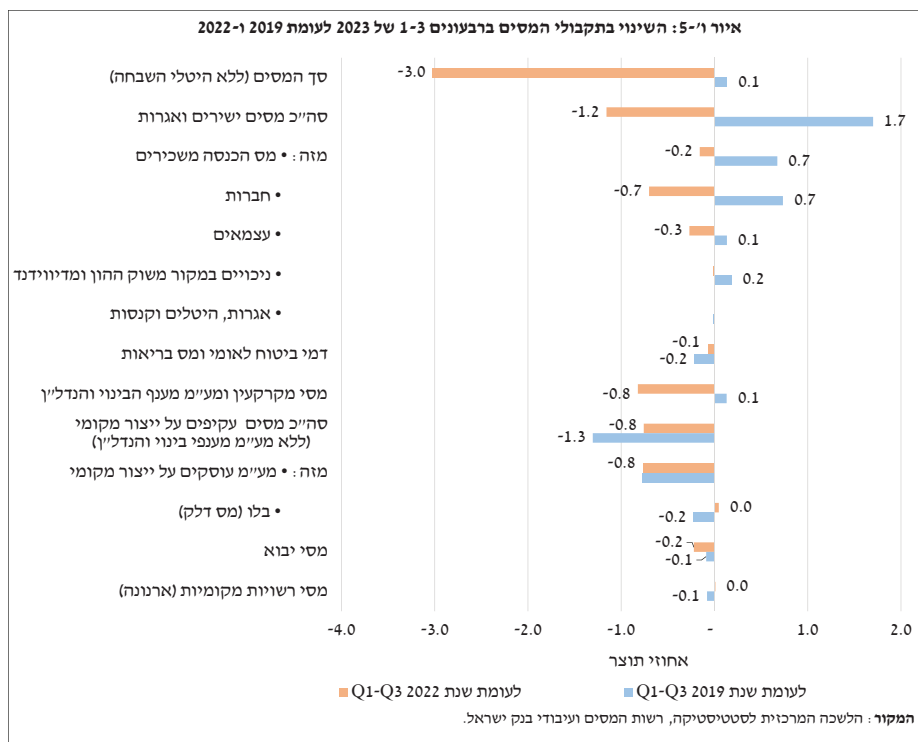
לאחר עלייה חריגה של התקבולים בשנים 2021–2022 החלו ההכנסות ממסים לרדת ברבעון האחרון של 2022, ומגמה זו נמשכה גם בשנת 2023. ברבעון השלישי של השנה ההכנסות במונחי תוצר כבר היו נמוכות מהנתון המקביל בשנת 2019, אך בחינה מצטברת מעלה כי סך התקבולים מתחילת השנה עד ספטמבר היה דומה לתקופה המקבילה בשנת 2019.

איור ו'-5 מציג פירוט של השינוי בנטל המס (שיעור ההכנסות ממסים ביחס לתוצר) בין שלושת הרבעונים הראשונים של 2023 לתקופות המקבילות ב-2019 וב-2022. הירידה החדה ביחס ל-2022 נובעת בעיקר ממס החברות וממסים הקשורים לשוק הדיור<sup>28</sup> – שהתקבולים מהם היו חריגים בשנה הקודמת – וממע"מ על ייצור מקומי, שמתואם עם החולשה בצריכה הפרטית. (ראו פרק ב'). לגידול המתון ביחס ל-2019 התלווה שינוי בהרכב ההכנסות: גידול חלקם של המסים הישירים

<sup>27</sup> להרחבה ראו: בנק ישראל (2021), תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם.

<sup>28</sup> כולל מסי מקרקעין (מס שבח ורכישה) ואומדן למע"מ על דירות חדשות. זהו אומדן חסר לתקבולי המסים משוק הדיור, שכוללים גם מע"מ בענף הנדל"ן והבינוי מעבר למע"מ על דירות חדשות, לרבות על מכרזי קרקעות. נתוני רשות המסים לפי ענפים משנת 2021 הצביעו על גביית מע"מ מענפי הנדל"ן והבינוי בסכום הגבוה ממסי המקרקעין הישירים בכ-30%.

והתכווצות חלקם של המסים העקיפים. חלק מהעלייה בנטל המסים הישירים ביחס ל-2019 מוסבר בעליית השכר ובפרוגרסיביות של מערכת המס, וחלק מוסבר בניכויים מוגברים וזמניים מחברות בענף שירותים פיננסיים וביטוח, מרווחי הון, מעובדים שכירים בהיי-טק, שמימשו אופציות, ומעובדים במגזר הציבורי, שקיבלו מענקים חד-פעמיים ותשלומים רטרואקטיביים במסגרת הסכמי השכר החדשים.



בגלל המלחמה הודיעה רשות המסים על הארכת מועדי דיווח ותשלום, שנועדה להקל תזרימית על בעלי העסקים והעובדים החייבים במס. צעד זה שינה את תזמון ההכנסות בעיקר בתוך השנה, ודחה חלק ממנו לתחילת 2024. נוסף על כך ירדו המקדמות שמשלמים עצמאיים וחברות ירידה חדה, בשל אי-הוודאות אשר שררה במשק, ועל אף התאוששות בחודש דצמבר הן טרם שבו לרמתן המקורית. כדי לאמוד את אובדן המסים אשר נגרם בשל המלחמה ננכה משיעור הירידה ברבעון האחרון של 2023 לעומת מקבילו ב-2022 את שיעור הירידה בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 לעומת מקביליהם ב-2022. ניתוח זה מעלה כי הירידה העודפת של המסים בשל המלחמה הסתכמה ברבעון האחרון של השנה בכ-10 מיליארדי ש"ח, שהם כחצי אחוז תוצר. אובדן זה נבע מירידה בגבייה משכירים, בדמי הביטוח הלאומי ובמס הבריאות ב-0.6 אחוז תוצר, ירידה של 0.2 אחוז תוצר בגבייה מחברות ומעצמאיים, וירידה של 0.1 אחוז תוצר בגבייה של מסי היבוא ועוד 0.1 ממסי הרשויות המקומיות (ארנונה) בגין פטור שניתן לתושבים המפונים. כנגד זאת גדלה הגבייה משוק ההון בכ-0.4 אחוז תוצר, ככל הנראה עקב גידול במימוש נכסים.

[הירידה העודפת של המסים בשל המלחמה הסתכמה ברבעון האחרון של השנה בכ-10 מיליארדי ש"ח, שהם כחצי אחוז תוצר.](#)

## 5. החוב הציבורי

שיעור החוב הציבורי בתוצר עמד בסוף שנת 2022 על 60.5%. שיעור זה הוסיף לרדת בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023, אך נסק ברבעון האחרון בשל צורכי המימון של עלויות המלחמה, והגיע בסוף 2023 ל-61.9 אחוזי תוצר. לגידולו של יחס החוב לתוצר השנה תרמו הגירעון התקציבי 4.1 אחוזי תוצר, ההוצאות החוץ-תקציביות על חשבון קרן מס רכוש (0.3 אחוזי תוצר), שערך החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן בשל האינפלציה והחוב במט"ח בשל רמתו המפוחתת של השקל בסוף 2023 לעומת סוף 2022. גורמים אלו קוזזו חלקית על ידי תקבולי הפרטה ממכירת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל והפרטת נמל חיפה, שימוש ביתרות המזומנים של הממשלה וצמיחת התוצר הנומינלי, שאמנם שחקה את יחס החוב לתוצר, אך בקצב נמוך מאשר בשנים 2021–2022 (לוח ו'-4).

לוח ו'-4  
רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2018 עד 2023  
(אחוזי תוצר)

2023	2022	2021	2020	2019	2018	
<b>60.5</b>	<b>67.8</b>	<b>70.9</b>	<b>59.2</b>	<b>60.1</b>	<b>59.8</b>	<b>החוב בסוף השנה הקודמת</b>
-3.4	-7.0	-7.4	0.3	-3.3	-2.7	תרומת השינוי של התוצר הנומינלי ליחס החוב לתוצר
3.0	-2.7	3.8	12.8	3.2	2.5	גיוסי הון נטו
4.1	-0.6	4.3	11.3	3.7	2.9	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	תשלום פיצויים על חשבון קרן מס רכוש
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור <sup>1</sup>
-0.6	-0.9	-0.9	0.0	-0.1	-0.2	תקבולי הפרטה
-0.9	-1.2	0.4	1.6	-0.4	-0.1	גיוס מעבר לגירעון למימון <sup>2</sup>
0.9	1.6	0.8	-0.2	0.2	0.2	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בשי"ח <sup>3</sup>
0.3	1.0	-0.4	-0.4	-0.6	0.5	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
0.4	0.1	-0.2	-0.4	-0.2	-0.1	התאמה לעלויות הנפקה
0.2	-0.3	0.3	-0.4	-0.2	-0.2	שארית <sup>4</sup>
<b>61.9</b>	<b>60.5</b>	<b>67.8</b>	<b>70.9</b>	<b>59.2</b>	<b>60.1</b>	<b>החוב לסוף התקופה</b>

<sup>1</sup> כולל מתן אשראי וגביית קרן.

<sup>2</sup> עודף הגיוסים.

<sup>3</sup> השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.

<sup>4</sup> השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

המשך גיוסי חוב בעלות גבוהה צפוי להגדיל את תשלומי הריבית ולהכביד על תקציב המדינה בטווח הבינוני.

גידול עלויות המימון של החוב הציבורי, שהחל ב-2022 על רקע עליית התשואות בעולם, התעצם השנה, בשל עלייה בפרמיית הסיכון של המדינה<sup>29</sup> וגידול חד בהיקפי גיוס החוב, שהחל באוקטובר בשל הגידול הצפוי של הגירעון. להתייקרות החוב אין השפעה מיידית על תקציב המדינה בזכות הזמן-לפדיון של החוב הממשלתי, שהוא כ-9 שנים בממוצע.<sup>30</sup> עם זאת, הוצאות הריבית על החוב גבוהות כבר היום בהשוואה בין-לאומית, והמשך גיוסי חוב בעלות גבוהה צפוי להגדיל את תשלומי הריבית ולהכביד על תקציב המדינה בטווח הבינוני. (תרחישים לגבי התפתחות נטל הריבית ראו בהמשך.)

<sup>29</sup> להרחבה ראו פרקים א' ו-ג' בדוח זה.

<sup>30</sup> כלומר: מרבית החוב ממשיכה לשאת שיעורי ריבית נמוכים יותר, אשר נקבעו בעת שחוב זה הונפק.

## 6. בחינה מחדש של היעדים הפיסקליים

יחס החוב לתוצר בשנת 2023 היה דומה לחציון ה-OECD (איור ו-2), אך אירועי השנים האחרונות מדגישים את הצורך של מדינת ישראל בכריות ביטחון, במיוחד לנוכח הסיכונים הגאו-פוליטיים שמאפיינים אותה. המדיניות התקציבית במהלך המלחמה ואחריה צפויה להשליך בטווח הארוך על היכולת של ישראל להתמודד עם זעזועים עתידיים נוספים ולתמוך בצמיחה ארוכת הטווח של המשק באמצעות השקעה ציבורית.<sup>31</sup> גידול זמני של הגירעון ושל החוב בשל הוצאות לחימה זמניות אינו פוגע באופן מהותי בהקצאת המשאבים במשק לאורך זמן, וניתן להתמודד איתו תוך ריכוז מאמץ תקציבי בתקופה מוגבלת ופריסה ארוכת טווח של החזר העלויות. לעומת זאת, גידול מתמשך של הוצאות הביטחון מחייב התאמות תקציביות, כדי למנוע גידול שאינו בר-קיימא בחוב הציבורי, ובעקבותיו בעלויות המימון של המשק.

כדי שהשווקים יגלו סובלנות כלפי הגירעון הזמני הגבוה בעת המלחמה, חשוב שהעיקרון המנחה בבסיס מסגרת התקציב הרב-שנתית והחלטות הממשלה אשר יעצבו אותה לקראת אישור תקציב 2025 יהיה ייצוב, לכל הפחות, של יחס החוב הציבורי לתוצר. לצד זאת יהיה חשוב לדון ביעד לרמת החוב בטווח הארוך יותר. הערכה של השווקים שישראל צועדת לעבר תואי חוב עולה בטווחים הבינוניים והארוך עלולה לגרור עליית תשואות נוספת, מעבר לזו שהמשק חווה בשנה האחרונה, פיחות ולחצים אינפלציוניים. התגובה השלילית היא לא תמיד ליניארית; לכן מוטב להקדים את ביצוע ההתאמות כדי להחליק את הנטל שלהן לאורך תקופה ארוכה ככל האפשר ולמנוע הגעה לאותה נקודה קריטית, שבה השווקים יתמחרו-מחדש את הסיכון של המשק – מצב שידרוש התאמות חדות הרבה יותר בזמן שבו יכולת התמרון של הממשלה תהיה נמוכה יותר. אמנם הורדת יחס החוב לתוצר אינה המטרה אלא סימן למלווים בשווקים בדבר היציבות הפיסקלית של המשק הישראלי, אך היא מהווה תנאי מקדים, אשר יסייע לממשלה במימוש יעדים ארוכי טווח, שהם העלאת פיריון העבודה ורמת החיים בישראל.<sup>32</sup>

איור ו-6 מציג את המשמעויות הפיסקליות של תוואים רב-שנתיים בתרחישי מדיניות שונים. תרחיש הבסיס, המוצג באמצעות הקווים השחורים, מביא בחשבון את עלויות המלחמה החד-פעמיות – הביטחוניות והאזרחיות – והסיכום התקציבי הקיים בדבר הגדלת תקציב מערכת הביטחון בכ-10 מיליארדי ש"ח בממוצע לשנה עד סוף העשור, הגידול המבני בהוצאות האזרחיות ובהוצאות הריבית כתוצאה מהמלחמה ותוכנית ההתאמות בהכנסות ובהוצאות, שאושרה בכנסת בחודש מרץ 2024 (לוח ו-3). מתרחיש זה עולה כי הגדלת תקרת ההוצאה ויעדי הגירעון בהתאם להוצאות וההכנסות החזויות כיום תוביל לייצוב של יחס החוב לתוצר בשיעור של 67% בטווח הבינוני. זאת תוך חריגה מהכללים הפיסקליים הקיימים על פי חוק בישראל: יעד גירעון שהולך ופוחת עד ל-1.5 אחוזי תוצר משנת 2026 ואילך, ותקרת הוצאות שגדלה בשיעור נמוך משמעותית מאשר התוצר.

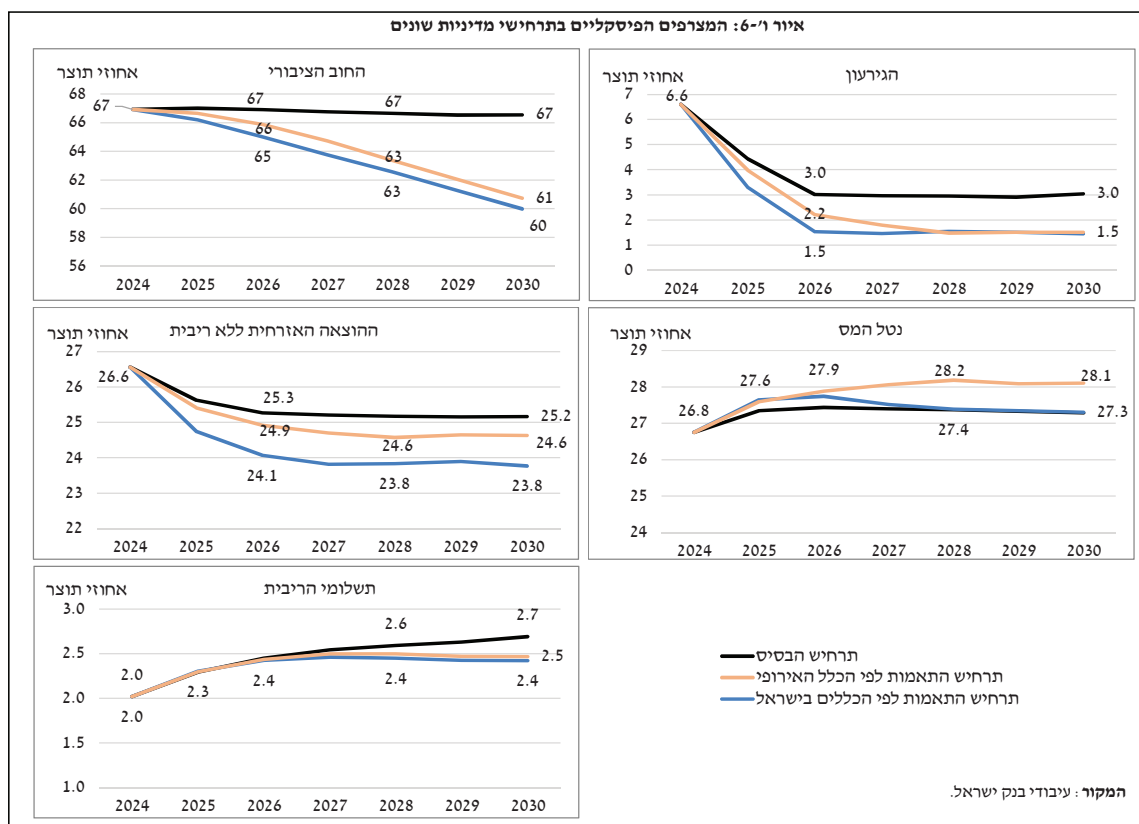
אירועי השנים האחרונות מדגישים את הצורך בכריות ביטחון, במיוחד לנוכח הסיכונים הגאו-פוליטיים שמאפיינים את מדינת ישראל.

כדי שהשווקים יגלו סובלנות כלפי הגירעון הזמני הגבוה, חשוב שייצוב, לכל הפחות, של יחס החוב הציבורי לתוצר יהיה העיקרון המנחה בבסיס מסגרת התקציב הרב-שנתית.

<sup>31</sup> בנק ישראל (2021), תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם.

<sup>32</sup> לדיון בנושא מימון ההשקעה הממשלתית בתוכניות ארוכות טווח של תשתיות וחינוך ראו פרק המגזר הציבורי ומימונו בדוח בנק ישראל לשנת 2021.





העדכון התדיר של תקרת ההוצאה והגירעון כלפי מעלה פוגם באמינות של התוואים הרב-שנתיים וביכולת של הממשלה להוציא לפועל פרויקטים ארוכי טווח.<sup>33</sup> אופן העיצוב של הכללים הקיימים מתעדף הוצאות שוטפות על פני השקעות, משום שתוכניות השקעה ארוכות טווח, המחייבות תכנון והיערכות ממושכת, מוגבלות על ידי תקרת ההוצאות המרסנת, הנקבעת לטווח הבינוני, ועל ידי כלל הנומרטור, המסייע לאכיפתה. לכן כאשר תקרת ההוצאה השנתית מועלת רק אד-הוק בעת דיוני התקציב, המלאי התכנוני הזמין לביצוען של ההשקעות הוא מצומצם, והתוכניות היחידות שניתן לבצע הן אלה הממומנות מההוצאות שוטפות.

כדי להמחיש את הבעייתיות המובנית בכללים הנוכחיים נתאר את ההתאמות הנדרשות לשם עמידה בהם. בהינתן תחזית ההוצאות הצפויות והמצב החוקי הקיים, עמידה בתקרת ההוצאה בשנת 2025 תדרוש מהממשלה לקצץ הוצאות בסכום של כ-55 מיליארדי ש"ח (2.6 אחוזי תוצר) מעבר לקיצוצים שכבר אושרו במסגרת תקציב 2024. גם אם הממשלה תחריג ב-2025 את ההוצאות הזמניות שנובעות ישירות ממלחמת "חרבות ברזל", כפי שעשתה בשנים 2023-2024, היא עדיין תידרש לצמצם הוצאות בסכום של כ-21 מיליארדי ש"ח ולהעלות מסים בסכום של כ-6 מיליארדי ש"ח כדי לעמוד בכלל ההוצאה וביעד הגירעון הקבועים בחוק. תרחיש זה (כולל ההחרגה) מתואר בקווים הכחולים שבאיור ו'-6. ההתאמות האמורות יובילו לגירעון חזוי בשיעור של 3.3 אחוזי

<sup>33</sup> Adi Brender (2021). "Fiscal Policy: The Journey toward a Low Debt to GDP Ratio and Smaller Government" in The Israeli Economy, 1995-2017: Light and Shadow in a Market Economy, eds., Ben-Bassat, A., Gronau, R. and A. Zussman, Cambridge University Press, 41-72

ללוח מעודכן לגבי השינויים שחלו בכללים מאז תקציב 2015-2016 ראו: בנק ישראל (2021), סקירת התקציב לשנים 2021-2022 והתפתחויות הצפויות בשנים הבאות, נובמבר 2021, עמ' 18 לוח 7.

הנטייה המובנית בכללים הפיסקליים הנוכחיים בישראל לריסון ההוצאה תוביל לקיצוצים חדים בהוצאה האזרחית ובמסים, שהם ממילא מהנמוכים בקרב המדינות המפותחות.

תוצר (1.75 אחוזי תוצר יחד עם הוצאות המלחמה המוחרגות בשיעור של 1.6 אחוזי תוצר). דבקות בכלל ההוצאה בהמשך העשור תביא לשחיקה הולכת וגדלה של ההוצאות ביחס לתוצר, כך שהממשלה תוכל לעמוד ביעד הגירעון של 1.5 אחוזי תוצר לשנה, ואף להפחית בהדרגה את נטל המס החל משנת 2027 עד כדי 0.6 אחוז תוצר בשנת 2030. עמידה בכללים אלו אמנם תאיץ את קצב הירידה של יחס החוב לתוצר, אך תביא, עד סוף העשור, גם לקיצוצים חדים של 2.8 אחוזי תוצר בהוצאה האזרחית ללא ריבית – הוצאה שהיא כבר כיום מהנמוכות בקרב המדינות המפותחות (איור ו-2).

הדין בדרכים הנכונות לשמר את האיתנות הפיסקלית אינו ייחודי לישראל. באיחוד האירופי גובשה לאחרונה מערכת כללים חדשה לאחר בחינה מחודשת של היעדים הפיסקליים של המדינות החברות בו (לוח ו-5). הדיונים בכללים החדשים התנהלו על רקע הלקחים שהופקו מהתמודדות האיחוד עם משבר הקורונה, מלחמת רוסיה-אוקראינה ומשבר האנרגיה, וכן לנוכח האתגרים התקציביים שאירועים אלה מציבים בהסתכלות לעתיד. הכללים עוצבו מחדש כדי לאפשר למדינות להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית בטווח הקצר, להגדיל את הוצאות הביטחון בטווח הבינוני ולתמוך בתהליך המעבר של משקיהן לצמיחה דיגיטלית וירוקה יותר בטווח הארוך. (ראו תיבה ו-2 על התחייבויות ישראל בנושא האקלים). כל זאת תוך שמירה על האמינות הפיסקלית באמצעות הפחתת הרמות הגבוהות של החוב והתחשבות בשונות הגדולה בין מדינות האיחוד במרווח הפיסקלי ובאתגרים. המיקוד בכללים החדשים הוסט מעדי גירעון קשיחים ואחידים<sup>34</sup> לתוואי התאמות מבניות ארוכי טווח ומותאמים לנסיבות של כל מדינה, כך שהם ישמרו על החוב ברמה בת-קיימא, מצד אחד, ולא יפגעו ביכולת של הממשלות לבצע תוכניות השקעות רחבות היקף ורפורמות מבניות, מצד שני.

לוח ו-5

הכללים הפיסקליים החדשים של האיחוד האירופי

העיקרון	פירוט
טווח התוכנית הרב-שנתית	4-5 שנים (כתלות במבנה המוסדי של המדינה).
עקרון התחזית	7 שנים אם המדינה מתחייבת ומבצעת בפועל רפורמות והשקעות שיתמכו בקיימות החוב, ביעדים האירופיים המשותפים (כגון מאבק במשבר האקלים) ובמימוש הצמיחה הפוטנציאלית.
סריג להתאמות	הסתברותית: בחינת התחזיות בתרחישי סיכון שונים. אם באחד התרחישים יחס החוב לתוצר צפוי להיות גבוה מ-60% או הגירעון צפוי להיות גבוה מ-3%.
סוג ההתאמות	קביעת תוואי הוצאות נטו <sup>1</sup> ורפורמות מבניות שיסייעו להפחית את יחס החוב לתוצר ו/או הגירעון בתוך 4 שנים.
קצב ההתכנסות של יחס החוב לתוצר	אם בין 60 ל-90 אחוזי תוצר: הפחתה של 0.5 נקודת אחוז בממוצע לשנה. אם גבוה מ-90 אחוזי תוצר: הפחתה של נקודת אחוז בממוצע לשנה. <sup>2</sup>
ההתאמות הנדרשות על פי הגירעון בנקודת המוצא	אם נמוך מ-3 אחוזי תוצר: על הממשלה לבנות תוכנית ההתאמות שתוביל לגירעון בשיעור של 1.5 אחוזי תוצר בטווח הבינוני, כדי שגם במקרה של הפתעות בצד ההכנסות הגירעון לא יחצה רף של 3 אחוזי תוצר.
	אם גבוה מ-3 אחוזי תוצר: התאמות בגובה חצי אחוז תוצר מדי שנה, וכאשר הגירעון יורד מתחת ל-3% – התאמות בשיעור של 0.4% לשנה (או 0.25% במקרה של תוכנית לשבע שנים) עד להגעה ליעד של 1.5 אחוזי תוצר.

<sup>1</sup> ההוצאות נטו שוות להוצאה הציבורית בניכוי: (1) שינוי בהכנסות כתוצאה ממדיניות (שינוי חקיקה או צעדים זמניים); (2) תשלומי הריבית; (3) תשלומי דמי האבטלה; (4) הוצאות שממומנות על ידי האיחוד האירופי; (5) הוצאות שהאיחוד האירופי הנדיר כחד-פעמיות, כגון תוכניות הסיוע בעת משבר הקורונה ותמיכה במשקים בעקבות משבר האנרגיה. יעד רב-שנתי זה מחליף את יעדי הגירעון המבניים שגרמו להתאמות פרו-מחזוריות. להרחבה בנושא לגבי ישראל ראו: דוח בנק ישראל 2021, "המגזר הציבורי ומימונו".

<sup>2</sup> היתרון בתוכנית כוללת לעומת כלל הוצאה, הננקט כיום בישראל, הוא האפשרות להפחית את יחס החוב לא רק באמצעות שחיקת הוצאות אלא גם באמצעות האצה בת-קיימא של הצמיחה או העלאה של שיעורי המס. הפחתת החוב היא מצטברת: נקודת אחוז לשנה בתוכנית התאמות ארבע-שנתית = 4 אחוזי תוצר בסך הכול.

<sup>34</sup> יעד גירעון של 3%, יעד גירעון מבני של 0.5% ויעד יחס חוב לתוצר של 60%. במקרה שיחס החוב היה מעל 60%, נדרשה הממשלה לבצע התאמות כך שהפער יצמצם ב-3/20 בתוך שלוש שנים – דבר שהיה עלול להוביל למדיניות צנע, אשר תפגע בצמיחה וביכולת של הממשלה לצמצם את חובה.

חשוב שהממשלה תקיים  
דיון מחודש בכללים  
הפיסקליים בישראל,  
במטרה להשיב את  
אמינותה של המדיניות  
הפיסקלית ובה בעת  
לסייע בקידום יעדים  
כלכליים ארוכי טווח.

האתגר הפיסקלי הניצב בפני ישראל אינו שונה מאוד מאלו של חלק ממדינות האיחוד האירופי. חשוב שהממשלה תקיים דיון מחודש בכללים הפיסקליים בישראל במטרה להשיב את אמינותה של המסגרת הפיסקלית ובה בעת לסייע לממשלה בקידום יעדים כלכליים ארוכי טווח. בחינה מחודשת של היעדים הפיסקליים בישראל יכולה להיעזר בעקרונות המנחים שהותוו באיחוד. לשם המחשה נשווה מה היו היעדים לו אימצה ישראל את הכללים הפיסקליים של האיחוד האירופי (תרחיש זה מתואר בקווים הכתומים באיור ו-6). לעומת היעדים הקבועים בחוק כיום. לפי השיטה האירופית ישראל הייתה נדרשת, החל מ-2025, לצמצם את יחס החוב לתוצר עד שנת 2028 בשתי נקודות אחוז ל-65 אחוזי תוצר, ולצמצם את הגירעון עד 2028 ל-1.5%. הואיל והגירעון הצפוי בנקודת המוצא גבוה מ-3 אחוזי תוצר, הממשלה הייתה נדרשת להציג תוכנית התאמות מבניות בגובה חצי אחוז תוצר מדי שנה, וכאשר הגירעון יורד מתחת ל-3% – התאמות בשיעור של 0.4% לשנה עד הגעה ליעד של 1.5 אחוזי תוצר. משמעות הדבר היא ביצוע התאמות מצטברות בשיעור של 1.6 אחוזי תוצר עד שנת 2028. לצורך ההדגמה, תרחיש ההתאמות לפי הכללים האירופיים באיור ו-6 מציג את הגידול במסים והפחתת ההוצאה האזרחית במקרה שהממשלה הייתה מחליטה לחלק את ההתאמות שווה בשווה בין צד ההכנסה לצד ההוצאה. שימור גירעון בשיעור של 1.5 אחוזי תוצר החל מ-2028 מוריד את החוב ל-61 אחוזי תוצר כבר בשנת 2030. אם הממשלה יוזמת תוכנית השקעות רחבת-היקף ניתן להאריך את תוכנית ההתאמות ל-7 שנים, כלומר למתן את ההתאמות כך שהגירעון יתכנס ל-1.5%, והחוב יתכנס ל-63 אחוזי תוצר עד שנת 2031.

בישראל אין גוף חיצוני,  
כגון מועצה פיסקאלית,  
שתנטר את הצעדים  
התקציביים שנוקטת  
הממשלה ותדווח עליהם  
לציבור באופן שקוף.

יעדי הגירעון והחוב שנקבעו באירופה לא מחייבים את ישראל, וניתן לדון גם ביעדים אחרים; לדוגמה: בזכות הגידול המהיר של התוצר, הנובע מגידול מהיר יותר של כוח העבודה בישראל, ניתן לקיים גירעון של כ-3% ועדיין לייצב את יחס החוב לתוצר.<sup>35</sup> עם זאת חשוב להדגיש כי חוסר היציבות הפוליטית בישראל פוגם באמינות הפיסקלית של תוכניות רב-שנתיות. זאת ועוד, שלא כמו באיחוד האירופי, אין בישראל גוף חיצוני המבקר את התוכניות שמציגה הממשלה ויכול להפעיל סנקציות במקרה של סטייה מהן.<sup>36</sup> לכן בכל תוכנית פיסקלית שתיזום הממשלה היא תידרש לבצע התאמות קשיחות יותר ובקצב מהיר יותר, כדי לזכות באמון השווקים כי תוואי החוב אכן נמצא בשליטה. כדי לצמצם את הקושי הזה ניתן להקים גוף פנימי, כגון מועצה פיסקלית מקצועית ועצמאית, שתנטר את הצעדים התקציביים שנוקטת הממשלה ותדווח לציבור באופן שקוף עליהם ועל משמעותם להשגת היעדים הפיסקליים.<sup>37</sup> לבסוף, נדרשת זהירות בבחינת התוואים, כי כל התוצאות המוצגות בניחות הנוכחי מניחות ששיעור הצמיחה יהיה לפי תוואי הצמיחה הנוכחי של התוצר הפוטנציאלי. ככל שההתפתחויות של השנה האחרונה והמדיניות שתינקט בעקבותיהן יפגעו בתוואי הצמיחה של המשק בטווח הבינוני, הגירעון והחוב בפועל יהיו גבוהים יותר.

<sup>35</sup> לדוגמה: יחס החוב לתוצר צפוי לעמוד בסוף שנת 2025 על כ-67%. בהנחה שב-2026 התוצר הריאלי יצמח בשיעור של 3.7%, האינפלציה תסתכם ב-2% ושער החליפין לא ישתנה, הגידול של התוצר הנומינלי ישחק את היחס בין מלאי החוב הקיים לתוצר ב-3.7 נקודות אחוז. מנגד, שערך החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן יגדיל את מלאי החוב הקיים ב-0.7 אחוז תוצר (משום שכמחציתו צמודה למדד המחירים לצרכן). משמעות הדבר היא שבתרחיש כזה ניתן לקיים גירעון בשיעור 3.0 אחוזי תוצר ועדיין לשמר את יחס החוב לתוצר בשיעור של 67% בסוף שנת 2026.

<sup>36</sup> באיחוד האירופי, מועצה האירופית יש סמכות להטיל קנס על מדינות שלא עומדות בכללים.

<sup>37</sup> המלצה לחיזוק המסגרת הפיסקלית בישראל באמצעות הקמת מועצה פיסקלית נכללה גם בדוח קרן המטבע הבין-לאומית על ישראל ממרץ 2022. חשוב להדגיש שמועצה פיסקלית אינה גוף שקובע מדיניות, אלא גוף שתפקידו לבחון באופן בלתי תלוי את ההתאמה הכמותית של הצעדים הפיסקליים של הממשלה ליעדים שקבעה.

## תיבה ו'-1: התפתחות גודל תקציב הביטחון בעבר וחלופות לעתיד

- ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה. תקציב הביטחון ירד מלמעלה מ-6 אחוזי תוצר בסוף שנות ה-90 והיה צפוי להסתכם, ערב המלחמה, ב-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2023, אך גדל בשיעור ניכר בעקבות המלחמה ל-5.4 אחוזי תוצר.
- ועדות ציבוריות שהמליצו בעבר על מתווים רב-שנתיים לתקציב הביטחון הדגישו כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון.
- למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תדון בהקדם בגודל תקציב הביטחון הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, והעלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושתו על המשק הישראלי, מאידך.

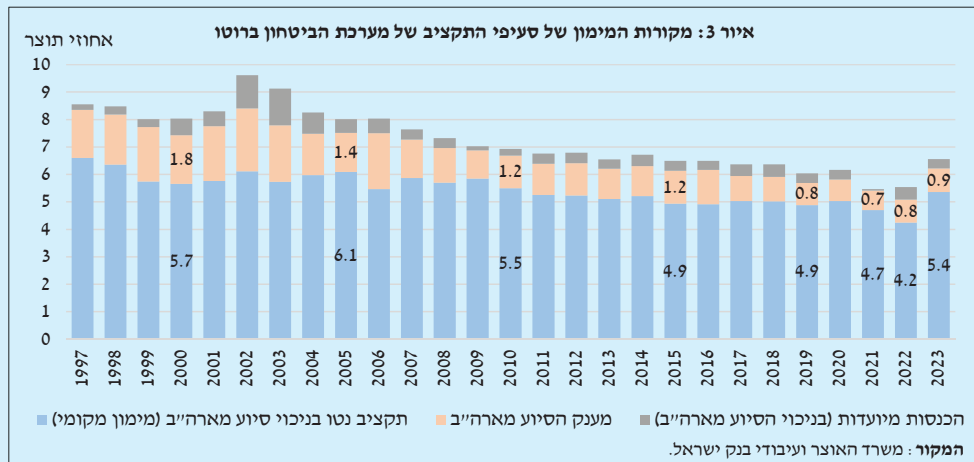
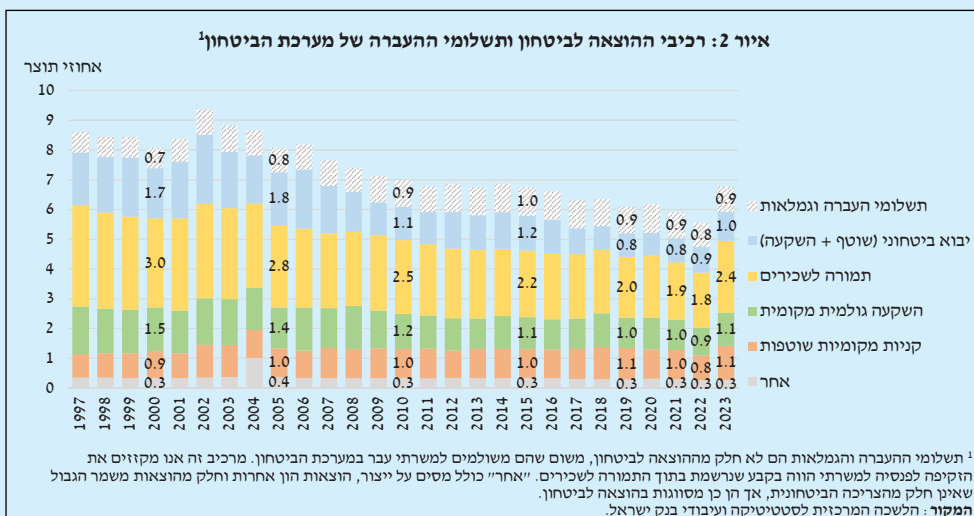
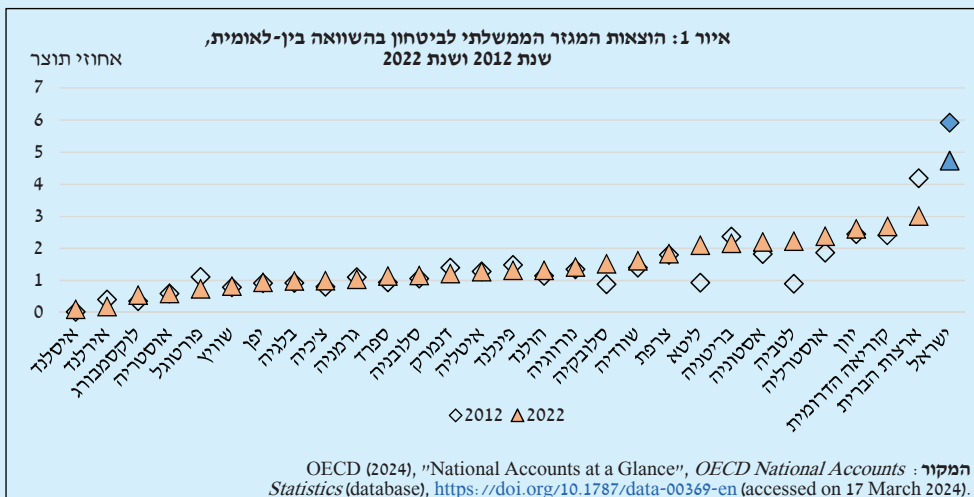
אירועי ה-7 באוקטובר עוררו מחדש את הדיון בגודלו הרצוי של תקציב הביטחון בטווח הארוך ובאופן מימונו. בתיבה זו נסקור את התפתחות תקציב הביטחון, את מסקנות ועדות ברודט (2007) ולוקר (2015) שדנו בנושא, את יישומן בפועל ואת ההשלכות של תוואים רב-שנתיים שונים של תקציב הביטחון על המצרפים הפיסקליים.

### א. רקע: ההוצאה הביטחונית בישראל

ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה (איור 1). מגמת הצמצום של נטל ההוצאה הביטחונית התרחשה בזכות התמתנות קצב הגידול של כל רכיבי ההוצאה, ובעיקר של התמורה לכוח האדם בצבא ושל ההשקעה הביטחונית (איור 2). בישראל גם תשלומי ההעברה והגמלאות למשטרתי עבר במערכת הביטחון הם הוצאה משמעותית, שהסתכמה בשנת 2023 באחוז תוצר נוסף. הירידה בהוצאה לביטחון הקלה על נטל המימון המקומי של תקציב הביטחון (התקציב בניכוי מענק הסיוע האמריקאי והכנסות מיועדות אחרות), והוא ירד מלמעלה מ-6 אחוזי תוצר בשנות ה-90, לסביבה של 5.5 אחוזי תוצר בעשור שבין 2004 ל-2014, ל-5 אחוזים בשנים 2015–2020 (איור 3) והיה צפוי להסתכם, ערב המלחמה, ב-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2023.<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> ההוצאה לביטחון ותשלומי ההעברה שהוזכרו מתוקצבים במסגרת תקציב המדינה בסעיף משרד הביטחון (15), הוצאות ביטחונית שונות (31), ומספר סעיפים קטנים אחרים: הוצאות חירום אזרחיות (16), תיאום הפעולות בשטחים (17), הוועדה לאנרגיה אטומית (35), חוק חיילים משוחררים (46), והוצאות הביטחון בסעיף הדיור הממשלתי (5110).

<sup>2</sup> ביצוע התקציב ברוטו של כל סעיפי מערכת הביטחון הסתכם בשנת 2022 בכ-5.5 אחוזי תוצר. 0.8 אחוז תוצר מתקציב זה מומן באמצעות מענק הסיוע האמריקאי הרב-שנתי (3.8 מיליארדי דולרים בשנה) ועוד 0.5 אחוזי תוצר – באמצעות הכנסות ייעודיות אחרות (ממכירות של מערכת הביטחון או פרויקטים משותפים עם גורמי חוץ).



בשנת 2023 ההוצאה הביטחונית גדלה ב-1.2 אחוזי תוצר לעומת רמתה ב-2022, והסתכמה ב-5.9 אחוזי תוצר. מחצית מגידולה של ההוצאה שימשה לתשלום התמורה לשכירים, לרבות המגויסים למילואים אשר גויסו בהיקפים חסרי תקדים מאז מלחמת יום הכיפורים. תקציב הביטחון גדל ב-2023 ב-1.2 אחוז תוצר, ו-0.9 אחוז מגידול זה נבע ישירות מהמלחמה. בשנת 2024 צפויה ההוצאה הביטחונית לגדול בשיעור של 3 אחוזי תוצר ביחס לשנת 2023 – 1.4 אחוזי תוצר ימומנו במסגרת תקציב המדינה, והשאר צפוי להיות ממומן באמצעות מענק סיוע אמריקאי חד-פעמי בסך 8.7 מיליארדי דולרים.

מעבר לעלויות התקציביות, להגדלת הביקושים של מערכת הביטחון יש גם עלויות כלכליות עקיפות לא מבוטלות. ביניהן:

1. הארכת שירות החובה דוחה כניסת צעירים למערכת ההשכלה הגבוהה ולשוק העבודה וגורמת לאובדן ניסיון מקצועי שעלול לפגוע בפריור העבודה שלהם לאורך זמן.
2. שירות המילואים והרחבת צבא הקבע מסיט תשומת עבודה באופן קבוע מהמגזר האזרחי לצבאי ופוגע בתוצר העסקי.
3. הגדלת הייצור והמו"פ הביטחוני המקומיים באים על חשבון משאבים למגזרי התעשייה וההיי-טק ששורר בהם מלכתחילה מחסור בעובדים.

למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תכריע בהקדם מה גודל תקציב הביטחון והיקף כח האדם הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, לבין העלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושתו על המשק הישראלי, מאידך.

## ב. מוועדת ברודט לוועדת לוקר: העקרונות הכלכליים שמאחורי מתווי העבר של תקציב הביטחון

לאחר מלחמת לבנון השנייה והדרישות התקציביות שהעלתה מערכת הביטחון בעקבותיה מונתה ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט, וזו הגישה את המלצותיה במאי 2007. ועדה זו קבעה, לראשונה, מסגרת תקציב רב-שנתית למשרד הביטחון והדגישה כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון. הוועדה המליצה על חלוקת המתווה לשני חומשים, בדומה לתוכניות הרב-שנתיות (תר"ש) שמוביל הצבא, כדי ליצור וודאות וסנכרון בין רמת התקצוב למטרות תוכנית העבודה של הצבא.<sup>3</sup> הוועדה קבעה בסיס תקציב ראשוני לשנים 2008–2009 בהתאם למצב (המצוי) בשנת 2007 ועקרונות לקצב הגידול של התקציב, שכללו: (1) הגדלה של התקציב ברוטו בשיעור דומה לקצב הגידול של ההוצאה הציבורית האזרחית לנפש<sup>4</sup>; (2) עיגון תקציב קשיח עבור אימונים, מלאי חירום ומחקר ופיתוח כדי למנוע את הקיצוצים החוזרים ונשנים בסעיפים גמישים אלו, שהובילו לחלק מהכשלים במלחמת לבנון השנייה; (3) החלת תוכנית התייעלות במערכת הביטחון, כלומר הסטה של מקורות קיימים בתקציב הביטחון, אשר תממן כ-40% מהצרכים שמערכת הביטחון הציגה בפני הוועדה;<sup>5</sup> (4) הקצאת רזרבה לאירועים ביטחוניים קטנים והתאמת התקציב כלפי מעלה במקרים של מלחמה או כלפי מטה בעת מיתון כלכלי; (5) החרגה-מהמתווה של תוכניות "אזרחיות", שאינן בליבת תפקיד הצבא, כדוגמת עלויות מעבר צה"ל לנגב; ו- (6) שמירה על כוח הקנייה של תקציב הביטחון באמצעות התאמה נומינלית של סעיפיו – קניות מחו"ל על ידי הצמדה לשערי החליפין ותקציבי שכר על ידי הצמדה למדד השכר במגזר הציבורי.

<sup>3</sup> אחת ממסקנות הוועדה הייתה שהסיבה למשברים התכופים סביב דיוני תקציב הביטחון היא קיום דיוני תקציב חד-שנתי, וזאת מאוחר מדי, לאחר שהתוכנית כבר גובשה בצבא, ולכן לא ניתן לשנות אותה בהתאם לאילוצים התקציביים.

<sup>4</sup> השיקול שבסיס ההצעה היה שטיב השירותים הציבוריים האזרחיים אשר הממשלה מספקת תלוי בהוצאה לנפש, ואילו רמת הביטחון שהמדינה מספקת תלויה בסך ההוצאה הציבורית ולא בהוצאה לנפש – דוח ברודט עמ' 35. מעיקרון זה נגזר גידול ריאלי של 1.3% לשנה.

<sup>5</sup> יעדי התייעלות הסתכמו בכ-30 מיליארדי ש"ח במחירי 2007, לעומת תוספת תקציבית בסך 46 מיליארדי ש"ח שנפרסה לאורך עשור.

עד שנת 2012 תקציבי הביטחון שאושרו תאמו במידה רבה את המתווה שקבעה ועדת ברודט, אך בעקבות המחאה החברתית של 2011, המלצות ועדת טרכטנברג ותוכנית הייצוב בתקציב 2013–2014, עלה הנושא לדיון מחודש, ובמאי 2014 החליטה הממשלה להקים ועדה ציבורית חדשה, שתמליץ על מתווה רב-שנתי ועל רפורמות מבניות בתחומים שבהם המלצות ועדת ברודט יושמו חלקית או לא יושמו כלל.

הוועדה, בראשות יוחנן לוקר, הגישה את המלצותיה ביוני 2015. המתווה שהוצע דרש פחות פרשנות מאשר מתווה ברודט.<sup>6</sup> הוא קבע כי בסיס תקציב הביטחון יגדל בבת אחת מ-52.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2015 ל-59 מיליארדים החל משנת 2016. שלא כמו בהמלצות ברודט המליצה הוועדה כי בסיס התקציב יקובע ריאלית ויותאם להתייקרויות רק לפי מדד המחירים לצרכן לאורך כל תקופת המתווה. בסיס התקציב התייחס רק לתקציב נטו (שכלל באותה תקופה חלק מההוצאה הממומנת באמצעות מענק הסיוע האמריקאי), כך שגידול בלתי צפוי של ההוצאה המותנית<sup>7</sup> לא בא על חשבון שאר ההוצאות ולהפך. הוועדה גם הציבה יעדי התייעלות נמוכים יותר.<sup>8</sup> ההמלצות באו לידי מימוש עם שינויים קלים בהסכם "כחלון-יעלון",<sup>9</sup> שהתווה את התקציב הרב-שנתי של מערכת הביטחון לשנים 2016–2020. אחד הביטויים להצלחת מתווה זה היה צמצום הפער שהיה קיים לאורך שנים בין תקציב הביטחון המקורי לביצועו בסוף השנה – שינוי שיצר שקיפות לגבי הרכבו האמיתי של תקציב המדינה וודאות גם עבור המשרדים האזרחיים הכפופים למגבלת ההוצאה יחד עם משרד הביטחון. ואולם קביעת המתווה לחמש שנים בלבד יחד עם העדר היציבות הפוליטית שאפיין את ישראל מאז 2019, הובילו למספר שנים ללא מתווה, וזה נחתם לבסוף רק במהלך 2023, ערב אישור תקציב המדינה המקורי (לפני המלחמה).

### ג. תקציב הביטחון בראיית פני עתיד

מאז חתימת ההסכם על המתווה הרב-שנתי לשנים 2023–2027, ובשל ההתפתחויות מאז ה-7 באוקטובר, התעורר דיון לגבי שינוי תפיסת ההתמודדות עם האיום הביטחוני מתפיסת מבי"מ (המערכה שבין המלחמות), שנמנעת מזעזועים ביטחוניים משמעותיים, לתפיסה שמצריכה בניין כוח משמעותי יותר, שמטרתו לחזק את מוכנות הצבא לתרחישי לחימה עצימים יותר. ההתפתחויות הובילו, עוד בטרם גובשה תפיסת הביטחון העדכנית, לסיכום תקציבי שבמסגרתו תקבל מערכת הביטחון – מעבר לשיפוי בגין שיקום המלאים לאחר המלחמה הנוכחית – תוספת של כ-82 מיליארדי ש"ח במהלך השנים 2024–2031 (כ-10 מיליארדי ש"ח בשנה בממוצע). נוסף על סיכום זה החליט ראש הממשלה שנדרש דיון נוסף בצרכים האחרים שהעלתה מערכת הביטחון. חשוב שדיון זה יבוצע בוועדה ציבורית שתדון לא רק בצורכי מערכת הביטחון, אלא גם באיזון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים בטווחים הקצר והארוך, תוך ניהול סיכונים מחושב ובכפיפות לאילוץ של מקורות מוגבלים.

גידול התקציב יחייב מימון באמצעות גיוס חוב (העברת הנטל לעתיד), צמצום הוצאות אזרחיות (שרמתן נמוכה מאוד בסטנדרטים בין-לאומיים) או העלאת מסים. הגדלת הגירעון המבני בשל גידול מתמיד ורחב-היקף בתקציב הביטחון ללא התאמות מאזנות כנגדו עלולה להביא להתבדרות של יחס החוב לתוצר, לעליית פרמיית הסיכון של המשק ואף לפגיעה בצמיחתו לאורך זמן. כדי להמחיש את האילוצים הפיסקליים שהגדלת תקציב הביטחון מייצרת, מציג איור 4 את השפעתן של חלופות שונות לגבי גודל תקציב הביטחון על המצרפים הפיסקליים עד 2030. הקו המקווקו מייצג את הצפי ערב המלחמה, כאשר תקציב משרד הביטחון היה מיועד לגדול עד 2027 על פי ההסכם הרב-שנתי שנחתם ערב

<sup>6</sup> לדיון במורכבות היישוב של המלצות ועדת ברודט ראו: ע' ברנדר, "על שקיפות ופשטות: קביעת גודל תקציב הביטחון מאז אימוץ המלצות ועדת ברודט", מגזין התוכנית לכלכלה וחברה, גיליון מס' 14, מכון ון ליר, יוני 2012.

<sup>7</sup> אשר ממומנת באמצעות הכנסות מיועדות ממכירות, מענקים ופרויקטים ביטחוניים עם גורמי חוץ.

<sup>8</sup> 24.6 מיליארדי ש"ח במחירי 2015 לעומת תוספת תקציב מצטברת בסך 63 מיליארדי ₪ (28% לעומת 40% במתווה ברודט), שנפרסה לאורך עשור.

<sup>9</sup> הסיכום הרב-שנתי בין שר האוצר משה כחלון לשר הביטחון משה יעלון.

התקציב, ולאחר מכן, כהנחת עבודה, ב-2% ריאליים לשנה, בהתאם לקצב הגידול בעשור הקודם. בתרחיש זה מגמת שחיקתו של תקציב הביטחון ביחס לתוצר הייתה נמשכת ומסייעת בצמצום הגירעון המבני לאורך זמן.

התרחיש המיוצג על ידי הקו השחור ("תרחיש הבסיס") הוא תרחיש התואם את הסיכומים התקציביים שהושגו עד כה. תרחיש זה כולל, נוסף על עלויות הלחימה הזמניות, תוכנית בניין כוח בהתאם לסיכום התקציבי הקיים. ההסכמה על תוואי זה הושגה במקביל להחלטות הממשלה על צעדים פרמננטיים בסך 13 מיליארדי ש"ח (ראו לוח ו-3), באופן שקיזזו את הגידול שנוצר בגירעון כתוצאה מהגדלת תקציב הביטחון ותקציבי השיקום האזרחיים. בתרחיש הבסיס יחס החוב לתוצר מתייצב ברמה של 67 אחוזי תוצר עד 2030, לעומת 57 אחוזים בתחזית ערב המלחמה, המיוצגת על ידי הקו המקווקו. הקו הכתום מציג את התפתחות המצרפים ללא החליטה הממשלה לבצע את צעדי ההתכנסות שאושרו עם תקציב 2024 המועדכן. בתרחיש זה תקציב הביטחון היה זהה לתקציב בתרחיש הבסיס, אך הגירעון המבני היה גדול משמעותית ויחס החוב לתוצר היה גדל באופן שהיה פוגם ביציבות הפיסקלית של ישראל.

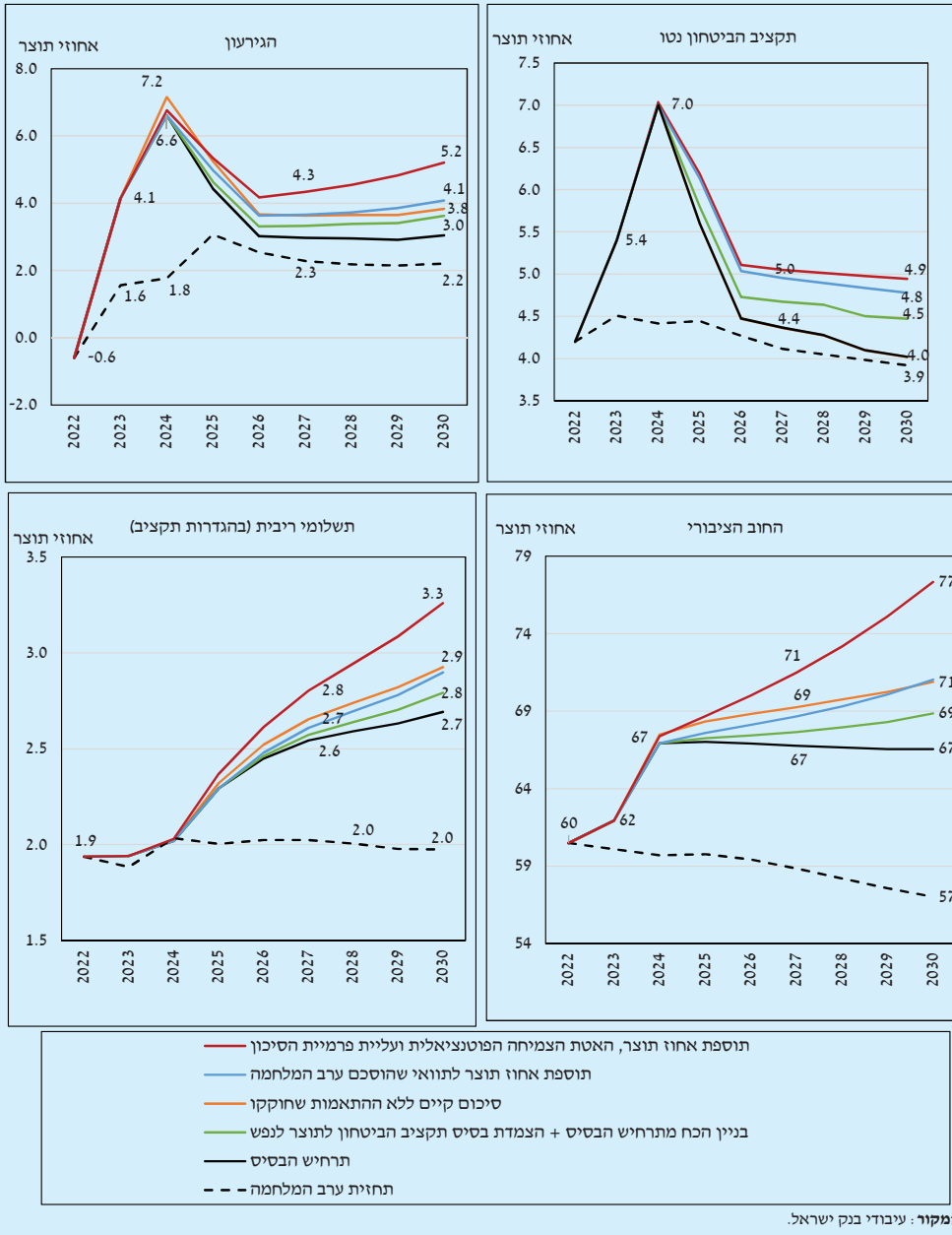
בתרחיש הבסיס התוספת השקלית נשחקת לאורך זמן ביחס לתוצר וליכולת של המשק לממן את אותו גידול בהוצאות. לעומתו, הקו הירוק מציג תרחיש שבו תחליט הממשלה, נוסף על התוכנית האמורה, להצמיד את בסיס תקציב הביטחון לקצב הגידול הצפוי של התוצר לנפש. תרחיש זה מגדיל את תקציב הביטחון בשנים 2025 – 2030 בכ-8% בממוצע מהתקציב הצפוי לפי תרחיש הבסיס. אם במקום הסיכום הקיים יוחלט להגדיל את תוואי תקציב הביטחון המקורי (שסוכם בתחילת 2023) באחוז תוצר באופן פרמננטי (מוצג בכחול), התקציב יהיה גבוה בכ-14% בממוצע מן התוואי הצפוי על פי הסיכום הנוכחי (תרחיש הבסיס). החלטה כזאת תגדיל את הנטל השנתי הממוצע על תקציב המדינה בכ-0.8 אחוז תוצר נוסף – ממנו 0.6 אחוז תוצר בשל הגדלת תקציב הביטחון ועוד 0.2 אחוז בשל גידול תשלומי הריבית וירידת תקבולי המס בשל האטת קצב צמיחתו של התוצר הפוטנציאלי.

התרחישים לעיל הציגו את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בהנחה שלאירועי השנה האחרונה לא תהיה השפעה מתמשכת על קצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק, וכי הריבית על החוב הממשלתי תגיב לעליית יחס החוב לתוצר רק כאשר עלייה זו תתרחש בפועל. הקו האדום ממחיש עד כמה תוואי החוב רגיש להנחות אלה, ומציג את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בתרחיש בו תקציב הביטחון יגדל באחוז תוצר, אם בנוסף לכך קצב הצמיחה בטווח הבינוני יפגע ב-0.5 אחוז לשנה, ופרמיית הסיכון על החוב תעלה כבר מעכשיו בהתאם לתוואי החוב הצפוי. בתרחיש זה, ניתן לראות התבדרות של יחס החוב לתוצר כבר בשנים הקרובות.

מאיו 4 ניכר כי הרחבה נוספת של תקציב הביטחון מעבר לסיכום הקיים, ללא התאמות תקציביות אחרות לקיזוז הגידול של הגירעון המבני, מובילה לתוואי חוב עולה. וכל זאת גם אם הממשלה לא מקבלת החלטות נוספות המגדילות את הגירעון המבני, והכלכלה לא נפגעת מזעזועים כלכליים או ביטחוניים נוספים עד 2030. בחירה בכל אחת מחלופות תקציב הביטחון בשילוב עם יעד גירעון בסביבה של 3 אחוזי תוצר תחייב את הממשלה לבצע התאמות תקציביות מבניות (נוסף על הצעדים המבניים שכבר אושרו במסגרת תקציב 2024) על ידי העלאת שיעורי המס, ביטול הטבות מס או צמצום הוצאות אזרחיות בסכום זהה. בחירה בחלופת הביטחון המרחיבה ביותר (אחוז תוצר פרמננטי), למשל, תחייב התאמות מבניות הולכות וגדלות עד לכדי 0.8 אחוז תוצר בשנת 2030 שהם כ-20 מיליארדי ש"ח במחירי 2024.



איור 4: המצופים הפיסקליים בחלופות תקציב ביטחון שונות



## תיבה ו'-2: ישראל והמאבק הבין-לאומי במשבר האקלים – הערכת מצב

- בוועידת האקלים שהתקיימה בדובאי בדצמבר 2023 נבחנה התקדמות המדינות בהפחתת הפליטות של גזי חממה. מאז הסכם האקלים ב-2015 ועד 2021 ירדו הפליטות של ישראל ב-4.3%, שיעור נמוך מהמוצע במדינות ה-OECD, העומד על 5.8%. ואולם סך הפליטות הגלובליות עלה ב-3% בגלל מדינות גדולות שאינן בקבוצת המדינות המפותחות.
- אם יאושרו חוק האקלים ותמחור פליטות גזי החממה (מס פחמן), שקודמו השנה, הם יהוו תרומות חשובות למדיניות האקלים של ישראל ולהתכנסות אל יעדים שאימצה במסגרת הסכמי האקלים. החוק ירתום, לראשונה, מוסדות שלטוניים, מקצועיים ומשפטיים להפחתת הפליטות של גזי חממה, לקידום המשק הישראלי לעבר היעדים שלהם ישראל התחייבה ולניטור תהליכים אלה. תמחור הפליטות יסייע בהפנמת ההשפעות החיצוניות של פליטות גזי חממה ויקדם את ישראל לתקנים הבין-לאומיים בהתמודדות עם בעיה זו.

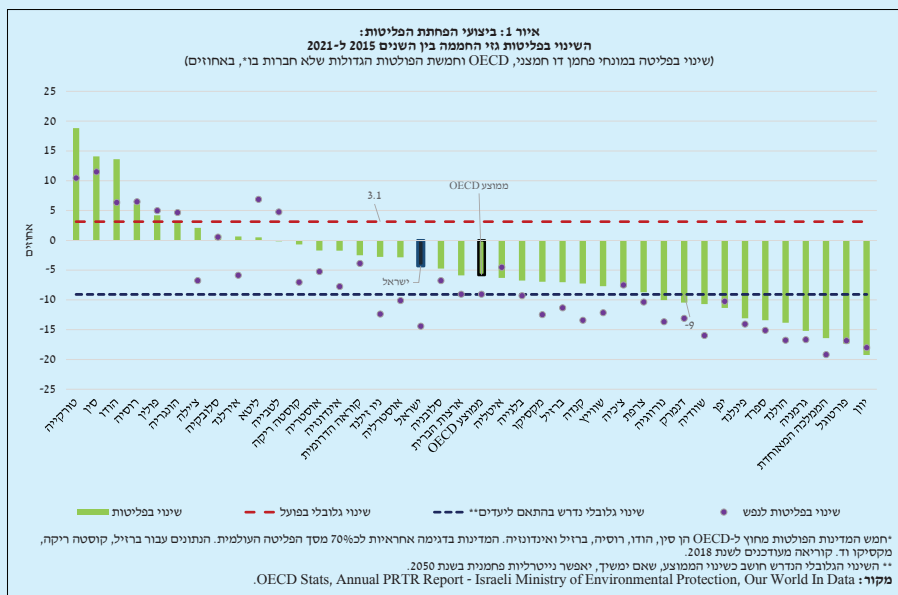
בהסכם פריז ב-2015 התחייבו המדינות שחתמו עליו להפחית את פליטות גזי החממה כך שסך הפליטות לא יעלה על הספיחות של גזי חממה באטמוספירה (ניטרליות פחמנית). זאת במטרה לעצור את תהליך ההתחממות של כדור הארץ. כדי להגיע לניטרליות פחמנית נדרשת הפחתה של כ-53% מפליטות גזי החממה בתקופה של כ-35 שנים.<sup>1</sup> בוועידת האקלים בנובמבר 2023 בדובאי נערכה "הערכת המצב" הראשונה של השינוי בסך הפליטות של כל מדינה מאז הסכם פריז ועד שנת 2021. איור 1 מציג את השינוי בפליטות גזי החממה במדינות ה-OECD ובחמש המדינות מחוץ ל-OECD שפליטות גזי החממה שלהן הן הגבוהות ביותר. המדינות המוצגות באיור אחראיות לכ-70% מהפליטות הגלובליות הנתונים של ישראל מראים כי עד 2021 פחתו פליטות גזי החממה מהמשק ב-4.3%, מעט פחות מהמוצע הפשוט של מדינות ה-OECD (5.8%). סך פליטות גזי החממה של המדינות המוצגות עלו מאז הסכם פריז ב-3%, בעיקר בשל גידול בפליטות של המדינות המתפתחות הגדולות (הקו האדום באיור).

בספטמבר 2023 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את חוק האקלים בישראל.<sup>2</sup> אם החוק יאושר בכנסת, הוא יעגן לראשונה את ההתחייבויות הבין-לאומיות של ישראל שהוגשו לוועידת האקלים בגלגו בשנת 2021 – הפחתת פליטות גזי החממה בשנת 2030 לרמה הנמוכה ב-30% מרמתן ב-2015 ובשנת 2050 לרמה נמוכה ב-85% מרמתן ב-2015.<sup>3</sup> הצעת החוק מאותתת למשק הישראלי ולקהילה הבין-לאומית על כוונתיה של ממשלת ישראל לעמוד בהתחייבויות הבין-לאומיות. עם זאת, מאחר שהשגת היעדים דורשת שימוש בטכנולוגיות אשר טרם פותחו, ולכן אין וודאות שיהיו זמינות בטווחי הזמן שקובעים היעדים, החוק יאפשר לממשלה לשנות את היעדים אשר ייקבעו בו. מחד גיסא, אפשרות זו מספקת גמישות למקרה שהנסיבות החיצוניות לא יאפשרו הגעה ליעדים; מאידך, היא מפחיתה מהמחויבות לעמוד ביעדים. עוד נקבעו בהצעת החוק מהלכים שלטוניים ומקצועיים לתכנון וקידום של ההתכנסות ליעדים ולמעקב אחר ההתקדמות להשגתם: תוכנית לאומית להפחתת פליטות גזי החממה, תוכנית היערכות לשינוי האקלים (אדפטציה), הקמת ועדת שרים לענייני אקלים, הקמת מועצת אקלים, הכוללת נציגים מהמגזר הציבורי, וועדת מומחים אקדמית. השלמת חקיקת החוק וקידום צעדים אלו יפחיתו את האי-וודאות במשק, ובפרט בשווקים הרלוונטיים, לגבי כיווני הפיתוח, ויאפשרו להם לתכנן את פעולותיהם והשקעותיהם.

<sup>1</sup> לפירוט ראו: "ביטחון אנרגטי, תרומת ישראל למאבק בהתחממות הגלובלית ותחזית הפליטה", דוח בנק ישראל לשנת 2021, פרק ז'.

<sup>2</sup> סיוטת חוק האקלים (12.9.2023). אתר המשרד להגנת הסביבה.

<sup>3</sup> ראו: החלטה 171 של הממשלה מיום 25.07.2021. [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec171\\_2021](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec171_2021)



במסגרת דיוני תקציב המדינה לשנת 2024 קידמה הממשלה מתווה להעלאת שיעורי מס הקנייה והבלו על דלקים, כך שאלה יהוו למעשה תמחור אפקטיבי לפליטות גזי חממה. מיסוי פחמן אפקטיבי, כפי שמוגדר על ידי ארגון ה-OECD, כולל מסים על פליטות גזי חממה, מסים ספציפיים על דלקים מאובנים (פחם, גז טבעי, מזוט, בנזין וכו') ועלויות הנובעות ממנגנוני סחר בפליטות.<sup>4</sup> הארגון מפרסם נתונים על מיסוי הפחמן האפקטיבי, דהיינו המס על טון פליטה בפועל, בהשוואה לעלות הנזק המוערכת של טון פליטה. (הטווח של עלות זו נע בין 32 ל-130 דולרים). חשוב לציין שמסים אלו אמורים לכלול, מלבד מס על פליטות גזי חממה, גם מסים בגין זיהום אוויר בגלל חלקיקים ועלויות חימום כגון גודש בכבישים, תאונות ורעש. משום כך נצפה למסים אפקטיביים שונים על דלקים שונים, שכן ההשפעות החיצוניות של המפגעים האמורים שונות. בישראל מס הפחמן האפקטיבי כולל את מסי הקנייה והבלו, המוטלים ישירות על דלקים. לוח 1 מציג את גודלם של מסים אלו בישראל ובמדינות נבחרות ב-OECD לפי מספר תחומי פעילות. על פי מדד ה-OECD המס האפקטיבי על פליטות בישראל בשנת 2021 היה נמוך מהממוצע בשאר המדינות – 14 דולרים, כ-44% מסף העלות התחתון של כ-32 דולרים לטון.<sup>5</sup> שיעור נמוך זה הציב את ישראל במקום ה-28 מתוך 38 מדינות ה-OECD. המיסוי האפקטיבי הנמוך בישראל מבטא בעיקר את המס האפקטיבי הנמוך על הפליטות של משק החשמל (כ-7 דולרים בלבד, לעומת ממוצע של כ-18 דולרים בשאר המדינות) ושל התעשייה (כ-3 דולרים בלבד, לעומת ממוצע של 15 דולרים בשאר המדינות). לעומת זאת, מס הפחמן האפקטיבי על הדלקים בתחבורה בישראל גבוה מסף העלות המינימלית, בדומה לרמתו במרבית מדינות ה-OECD.

<sup>4</sup> OECD (2023).

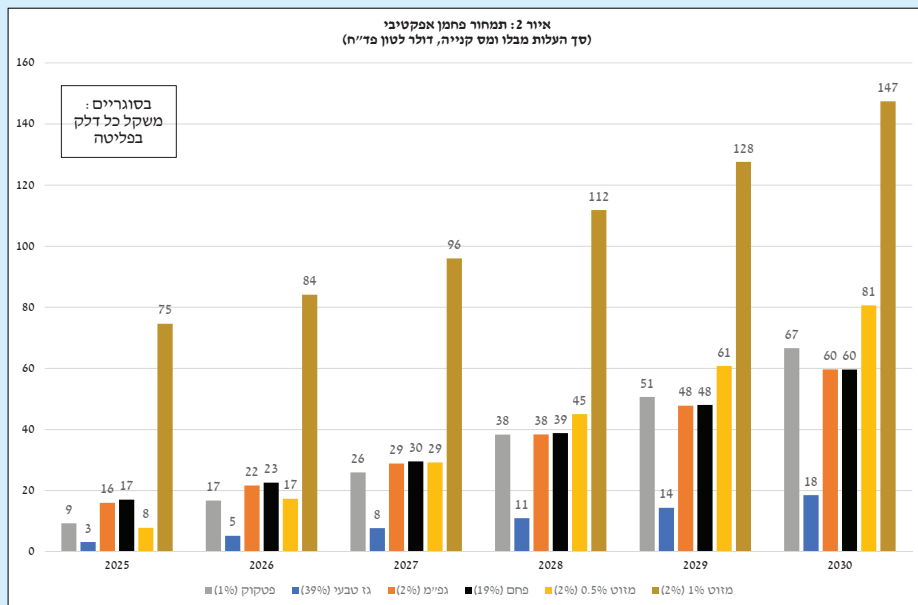
<sup>5</sup> בשנת 2022 הופחתו מסי הבלו והקנייה על דלקים כדי להתמודד עם עליית מחיריהם בעולם. לפירוט ראו דוח בנק ישראל 2023, פרק א'.

**לוח 1: מס הפחמן האפקטיבי בישראל ובמדינות נבחרות**  
(דולר לטון, 2021)

המיקום במדרג (לפי סה"כ)	סך הכל	תחבורה*	תעשייה	חשמל	
1	29	29	27	29	איסלנד
2	28	>30	23	29	אירלנד
37	6	>30	0	0	אוסטרליה
38	6	25	0	4	צילה
28	14	>30	3	7	<b>ישראל</b>
	19	>30	15	18	ממוצע OECD

המקור: OECD.  
\* מיסוי הדלקים בענף התחבורה במדינות ה-OECD גבוה משמעותית מסף העלות המינימלית לתמחור פחמן, ולכן מסומן כגדול מ-30.

איור 2 מציג את סך מס הקנייה והבלו שיוטלו, על פי החלטת הממשלה, בגין טון פחמן דו-חמצני הנפלט מכל דלק, אם מס הפחמן על פי המתווה יעבור בכנסת.<sup>6</sup> כפי שמראה האיור, העלות לטון פחמן דו-חמצני שתוטל על הגז הטבעי נמוכה משמעותית מזו שתוטל על שאר הדלקים המאובנים, ובפרט –רמת המס בשיא תהיה נמוכה אף מהסף התחתון של ארגון ה-OECD, שהוא, כאמור, כ-32 דולרים.



<sup>6</sup> המתווה הנוכחי אינו משנה את מסי הקנייה והבלו על בנוזין וסולר, המשמשים בתחבורה ובתעשייה, ולכן אנו לא מציגים אותם כאן. המס האפקטיבי על בנוזין וסולר מגיע כיום ליותר מ-200 דולר לטון פחמן, והוא עולה בקנה אחד עם המס המוטל על מוצרי אנרגיה אלו בעולם.

הטעם המרכזי להטלת מס פחמן הוא, כאמור, תמחור ההשפעות החיצוניות השליליות של פליטת גזי חממה, הכרוכות בעלויות לציבור, שהחברות הפולטות אינן מפנימות בתמחור מוצריהן. הטלת המס מיישמת תמחור זה, מעלה את מחירי האנרגיה המזהמת, מפחיתה את כדאיות השימוש בה, ובכך תומכת בהתייעלות אנרגטית ובהסטת משאבים וצריכה למקורות אנרגיה נטולי פליטה. ממצאים שהתפרסמו לאחרונה בספרות האמפירית מצביעים על השפעה לא מבוטלת של מס פחמן בהפחתת הפליטות של גזי החממה.<sup>7</sup> השפעה זו הניעה גופים בין-לאומיים כגון קרן המטבע הבין-לאומית,<sup>8</sup> סוכנות האנרגיה הבין-לאומית<sup>9</sup> וארגון ה-OECD<sup>10</sup> לראות במס זה כלי מרכזי להפחתת הפליטות של גזי חממה. מעבר לתרומתו לתמחור ההשפעה החיצונית השלילית, מס הפחמן הוא מקור הכנסה לממשלה, שצפויה להסתכס בכ-2.6 מיליארד ש"ח לשנה בשנת 2030, כששיעורי המס יגיעו לשיאם. האיחוד האירופי גם אישר מנגנון מכס על מוצרים המגיעים ממדינות שבהן אין תמחור של פחמן, ושלבים ראשוניים ביישמו החלו ב-2023. מנגנון זה צפוי להיכנס לתוקף מלא ב-2026. אם לא יוטל מס פחמן בישראל, הוא ישולם למעשה לאיחוד האירופי במקום לקופת המדינה. אחת הטענות נגד הטלת מס הפחמן היא שמשק האנרגיה בישראל מאוסדר באופן מלא, כך שחיבור של ספק אנרגיה מצריך אישור ממשלתי, ומשום כך ניתן לעצב את תמהיל מקורות האנרגיה על בסיס מכסות ייצור. טענה זו מתעלמת מהצורך להשתמש במנגנוני שוק כדי שהמעבר לאנרגיות נטולות פליטות יתבצע באופן יעיל. מס פחמן מתמחר את הנזק מפליטות, ובכך מפחית את הערך וכושר התחרות של חברות המשתמשות באנרגיות מזהמות לעומת אלו שאינן משתמשות בהן. הוא מאפשר למנגנוני השוק לקבוע את תמהיל הטכנולוגיות האופטימלי באמצעות הסטת השקעות לכיוון החברות שמוזהמות פחות ולתמרץ השקעות בפיתוח ואימוץ פתרונות להפחתת הפליטות, כגון מסננים וטכנולוגיות לכידת פחמן והטמנתו.

הסתייגות מובנת ממס פחמן קשורה לאפשרות שהתייקרות המחירים בגינו תפגע בשכבות החלשות, אולם בחינה שערכנו מעלה כי פוטנציאל ההשפעה של המס המוצע על השכבות החלשות הוא מוגבל: משקל ההוצאה של משקי הבית בעשירון התחתון על אנרגיה עומד בממוצע על כ-7% מהכנסתם, ועליית מחיר החשמל על פי מתווה החוק המוצע צפויה להסתכס בכ-6%. מדובר אפוא בפגיעה של פחות מחצי אחוז מהכנסת משקי הבית בעשירון התחתון (כ-200 ש"ח לשנה) ופחות מכך בעשירונים הגבוהים יותר. יתר על כן, ניתן לפצות את השכבות החלשות בגין המס וזאת באופן שאינו קשור ישירות לצריכת האנרגיה שלהן. צוות בין-משרדי בחן מנגנוני פיזוי אפשריים והציע שתי חלופות: גיבוש סל מענים לקידום ההתייעלות והרווחה בתחום האנרגיה ומענקים שנתיים לאוכלוסייה הפגיעה.

במסגרת התחייבויותיה של מדינת ישראל לוועידת האקלים נקבע שהיקף ייצור החשמל באנרגיות מתחדשות יעמוד בשנת 2030 על 30% מסך צריכת החשמל. לפיתוח האנרגיות המתחדשות נודעת חשיבות רבה, משום שהמשך ההסתמכות על גז טבעי בטווח הארוך ימנע עמידה ביעדי פליטות גזי החממה בטווח הארוך.<sup>11</sup> בשנת 2022 שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות עמד על 10%, עלייה משיעור של 2% בשנת 2015.<sup>12</sup> להערכת רשות החשמל, ובהתאם למכרזים שכבר אושרו, משקלן של האנרגיות המתחדשות צפוי לעמוד עד 2025 על 17%.

ישנם מספר אתגרים בהגדלת שיעור האנרגיות המתחדשות בייצור החשמל. מקורות האנרגיה המתחדשת בישראל מוגבלים לשמש, ולכן תלויים במזג האוויר. הסתמכות נרחבת עליהם עלולה אפוא לפגוע בביטחון האנרגטי. הגדלת שיעור מקורות האנרגיה המתחדשים מבוססי השמש בישראל תחייב שינוי נרחב של תשתית החשמל, הכולל, בין היתר,

<sup>7</sup> D'Arcangelo et al. (2022); Gugler, Haxhimusa & Liebensteiner (2023).

<sup>8</sup> International Monetary Fund (2019).

<sup>9</sup> IEA (2020).

<sup>10</sup> OECD (2023).

<sup>11</sup> אמנם ישנה התקדמות ברמת הפיתוח של הטכנולוגיות המאפשרות לכידת והטמנת פחמן, אך ניכר שהדרך עד ליישומן הכלכלי ארוכה. כשטכנולוגיות אלו יפותחו, הן יאפשרו להשתמש בגז טבעי כמקור אנרגיה בלי לפלוט גזי חממה אל הסביבה, מפני שגזי החממה אשר ייפלטו יסולקו. מסיבה זו הוסכם באיחוד האירופי להחשיב טכנולוגיות גז טבעי המשולבות עם לכידת פחמן כטכנולוגיות ירוקות.

<sup>12</sup> המקור: דוח מצב משק החשמל לשנת 2022, רשות החשמל. <https://www.gov.il/he/departments/general/dochmeshek>.

פיתוח של מערכות ההולכה והחלוקה מהייצור בדרום אל הצרכנים במרכז, במקביל לטכנולוגיות אגירה. לאחרונה אושרה תוכנית פיתוח כזאת, שהגישה לממשלה חברת ניהול המערכת ("נגה"), תוכנית שעלותה כ-20 מיליארד ש"ח.<sup>13</sup> חשוב לציין שאגירת חשמל כיום מבוססת על סוללות המתאימות לאגירתו שעות ספורות בלבד. בישראל בחודשי החורף כמות החשמל שניתן לייצר באמצעות השמש מוגבלת. על כן הגדלת הספק האנרגיות המתחדשות אינה מייצרת הקמת תחנות כוח המבוססות על דלקים פוסיליים, אשר יוכלו לתת מענה לצרכים בחודשים אלו.<sup>14</sup> הקמתן ואחזקתן כרוכה בעלויות, שיש להביאן בחשבון בקביעת תמחור האנרגיות המתחדשות.

## מקורות

D'Arcangelo, F. et al. (2022), Estimating the CO2 emission and revenue effects of carbon pricing: New evidence from a large cross-country dataset, OECD Economics Department Working Papers, No. 1732, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39aa16d4-en>

Gugler, K., A. Haxhimusa & M. Liebensteiner (2023). "Carbon pricing and emissions: Causal effects of Britain's carbon tax", Energy Economics, 121, 106655.

International Monetary Fund (2019). Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, October.

IEA (2020). Implementing Effective Emissions Trading Systems, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/implementing-effective-emissions-trading-systems>, Licence: CC BY 4.0.

OECD (2023), Effective Carbon Rates 2023: Pricing Greenhouse Gas Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b84d5b36-en>.

<sup>13</sup> ראו: תוכנית פיתוח מערכות הייצור והמסירה 2030, נגה – ניהול מערכת החשמל, 2022.

<https://www.noga-iso.co.il/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%99%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%A8-%D7-%D7%95%D7%94%D7%9E%D7%A1%D7%99%D7%A8%D7%94-2030>

<sup>14</sup> ראו: מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד 2050, משרד האנרגיה, 2021. <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/> energy\_121021