



בנק ישראל

הנגיד

כ"ט טבת, תשפ"ד
10 ינואר, 2024

לכבוד ראש ממשלת ישראל

מר בנימין נתניהו

מכובדי,

הנדון: התאמות תקציביות נדרשות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"

אני שולח לך את מכתבי זה בעקבות פגישתנו ביום רביעי ה-3 בינואר במסגרתה העליתי בפניך את הצורך לבצע התאמות תקציביות על רקע מלחמת "חרבות ברזל". אני מוצא לנכון להביא בפניך בכתב ובאופן סדור את עיקרי המלצותיי בנושא בתקווה שהדבר יסייע לקדם וליישם את הצעדים המיטביים עבור כלכלת ישראל בימים אלו.

המלחמה מייצרת נטל תקציבי בשני מובנים מרכזיים. ראשית, חלה עלייה בהוצאות של מערכת הביטחון בגין הצורך לממן את פעולות המלחמה. עלייה זו נובעת הן מהוצאות הנובעות באופן ישיר מהמאמץ המלחמתי כגון הצורך לממן את ימי המילואים והן מהוצאות אזרחיות הכרוכות במצב הלחימה כגון עלויות השיכון של תושבים שפנו מאזורי העימות והתמיכה בהם. על פי אומדנים שנערכו בבנק ישראל, תחת הנחות שונות לגבי עצימות הלחימה בחזית הדרומית והצפונית, הסך הכולל של הוצאות המלחמה בשנים 2023 ועד 2025 צפוי לעמוד על כ- 210 מיליארדי ₪. לאומדן זה יש להוסיף את אובדן ההכנסות בגין השפעות המלחמה.

לצד הגידול בהוצאות המלחמה, ועל רקע הצורך בהתעצמות מערכת הביטחון ובהיערכות מחודשת שלה אל מול האיומים השונים, צפוי גם גידול מתמיד ומשמעותי בבסיס תקציב הביטחון בטווח הנראה לעין.

כפי שהדגשתי בפניך, גידול חד פעמי בגירעון וביחס שבין החוב לתוצר על רקע הוצאות המלחמה, הוא במידה רבה תוצאה טבעית וצפויה. הדבר לא פוגע באופן מהותי בהקצאת המשאבים במשק על פני זמן, וניתן להתמודד איתו תוך ריכוז מאמץ תקציבי על פני תקופה מוגבלת. עם זאת, גידול מתמיד ומשמעותי בתקציב הביטחון מכאן ואילך - ללא ביצוע התאמות נדרשות בתקציב - עלול לפגוע בצמיחת המשק ולהוביל להתבדרות של יחס החוב לתוצר על פני שנים קדימה שתשפיע לרעה על האופן שבו נתפסת האיתנות של המשק הישראלי.

אני סבור שכדי לחזק את האמון במשק הישראלי ולשמר את האיתנות שלו יש להחליט כבר כעת באופן מחייב ושקוף ציבורית על התאמות תקציביות מקיפות שכוללות צעדים של ממש להקטנת הוצאות ו/או הגדלת הכנסות בתקציב 2024 ובתקציב 2025 וליישם חלק מהותי מהן באופן מיידי. יתירה מזאת, לאור העובדה שהגידול בתקציב הביטחון צפוי להיות מתמיד על פני השנים הבאות, נכון שההתאמות הללו

יבוצעו בבסיס התקציב ויהיו גם הן בעלות אופי מתמיד. על מנת להבטיח חזרה מהירה של המשק לתוואי של צמיחה ובכך להקטין את שיעור החוב מהתוצר, **יש למקד את ההתאמות בסעיפים בעלי השפעה מועטה על הצמיחה במשק.** ההיקף הכספי של ההתאמות התקציביות צריך להיקבע כך שיוביל לתוואי בו יחס החוב לתוצר יורד לאחר המלחמה ומתכנס בפרק זמן סביר לסביבה בה שהה טרום המלחמה.

אציין כי על פי הנחות העבודה שאימצנו בבנק ישראל וההערכות שגובשו, הגידול הפרמננטי השנתי בתקציב צפוי לעמוד על כ-30 מיליארדי ₪. אומדן זה משקף גידול שנתי בהוצאות מערכת הביטחון של כ-1% תוצר, שווה ערך לכ-20 מיליארדי ₪, בתוספת עלות שנתית של כ-3 מיליארדי ₪ של מנהלת "תקומה" ועלייה בהוצאות הריבית על החוב הממשלתי בהיקף של כ-7 מיליארדי ₪ (בעיקר עקב גידול החוב בתקופת המלחמה).

בשלב זה היקף הגידול השנתי בהוצאות מערכת הביטחון הוא בגדר אומדן בלבד. על מנת לקבוע באופן מושכל יותר את גובה התוספת הנדרשת לתקציב זה כמו גם את אופייה (תוספת שקלית או באחוזי תוצר), נדרש להניע במהלך השנה הקרובה ועדה בהשתתפות גורמים ביטחוניים ואזרחיים שתמפה את צורכי הביטחון של ישראל בשנים הקרובות ותגבש תכנית תקציבית רב-שנתית הולמת. אני סבור כי יש להניע את התהליך האמור מוקדם ככל הניתן.

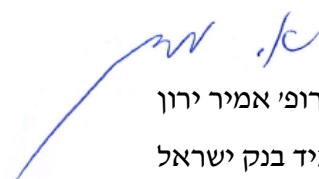
עד לגיבוש המתווה הרב שנתי כאמור, יש להגדיר כבר בטווח הזמן המידי את שיעור הגידול המזערי בהוצאות מערכת הביטחון – כזה שסביר שיידרש תחת כל תרחיש, ולגבש את ההתאמות התקציביות הנגזרות ממנו. כך, ככל שייקבע כי הגידול המזערי בהוצאות הביטחון הוא חצי אחוז תוצר, יעמדו ההתאמות הנדרשות שיש לבצע כנגדו כבר כעת, על 20 מיליארדי ₪: 10 מיליארדי ₪ עבור הגידול בהוצאות הביטחון ו-10 מיליארדים עבור הוצאות מנהלת "תקומה" והגידול בתשלומי הריבית. ככל שנדרש, האומדן של הוצאות הביטחון וההתאמות התקציביות הנגזרות ממנו, יעודכן בהמשך על פי התוואי של התקציב הרב שנתי שיגובש במסגרת עבודת המטה. יתרה מכך, לאור היריעה הקצרה בצד ההוצאות בתקציב, ללא נקיטת צעדים להגדלה פרמננטית של ההכנסות כגון העלאת מע"מ, ביטול נקודות זיכוי להורים עם ילדים עד גיל 3, או צעדים אחרים שצפויים להניב הכנסות בהיקף דומה, איני רואה כיצד ניתן לבצע את ההתאמות האמורות לעיל. הביטוי "אין ארוחות חינם" בהקשר של מימון הגידול המתמיד בהוצאות נכון מתמיד.

אדגיש כי מדינת ישראל ניצבת בפני אחת משעותיה המאתגרות ביותר. המשימות הניצבות בפנינו משמעותיות ואי-הוודאות בנוגע להתפתחויות הביטחוניות בעתיד ולהשפעותיהן הכלכליות, רבה. ניהול אחראי של המדיניות בעת הזו ושמירה על כלכלה חזקה ויציבה הם בסיס חיוני ליכולת של המדינה להתמודד עם האתגרים הניצבים בפנינו. ציפייה לצמיחה גבוהה באופן יוצא דופן עם תום המלחמה שתסייע בהורדה מהירה של יחס החוב לתוצר - כפי שאירע עם היציאה ממשבר הקורונה, איננה מבוססת דיה. ראשית, צמיחה בשיעורים גבוהים כל כך, נדירה מאוד בהיסטוריה הכלכלית של ישראל והיא אירעה על רקע ירידה משמעותית בתקופת המשבר. יתירה מזאת, הנסיבות הנוכחיות לרבות התחזיות לחולשה כלכלית בעולם בשנה הקרובה, עלולות דווקא לאתגר את היכולת של המשק לצמוח באופן מהיר עם תום המלחמה. נוכח האמור אנו נדרשים לנהל את הסיכונים שעל הכף באופן שמרני וזהיר. צו השעה בימים אלו הוא נקיטה בפעילות נמרצת והחלטית – חרף כל הקשיים וההתמודדויות הכרוכים בכך, שתבצר את חוסנו הכלכלי והפיננסי של המשק הישראלי ותמנע שנים אבודות.

כפי שציינתי בשיחותינו לאחרונה, הליכה במתווה שהצעתי לרבות קבלת החלטה על ביצוע התאמות תקציביות ויישום של חלק מהותי מהן כבר כעת, יהיו "דמי רצינות" כלפי השווקים ויתרמו לאמינות של קובעי המדיניות הפיסקלית.

מובן כי אני עומד לרשותך ונכון לסייע בכל סוגיה כלכלית כפי שיידרש.

בברכה,



פרופ' אמיר ירון
נגיד בנק ישראל

העתקים:

שר האוצר, מר בצלאל סמוטריץ'

המשנה לנגיד, מר אנדרו אביר

מנכ"ל משרד האוצר, מר שלומי הייזלר

ראש אגף התקציבים, מר יוגב גרדוס

החשב הכללי, מר יהלי רוטנברג

הכלכלן הראשי באוצר, ד"ר שמואל אברמזון

מנהל רשות המיסים, מר שי אהרונוביץ'

יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופסור אבי שמחון

מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל, ד"ר עדי ברנדר