

עדכון תכנית התקציב לשנים 2025 עד 2027 ("נומרטור")

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את העדכון לתכנית התקציב לשנים 2025 עד 2027, המצורף כנספח להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), יחד עם הצעות חוקי התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024, הונחו על שולחן הכנסת, ביום 23 במרץ 2023, תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2024 עד 2026 ותכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2025 עד 2027, אשר הוגשו במאוחד.

בהתאם להוראות סעיף 40א(ט1) לחוק, תוגש לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת עד 1 ביוני של שנת תקציב, וזאת, בהסתמך על תחזית ההוצאות והכנסות העדכניות ביותר.

על פי הוראות החוק, תכנית התקציב התלת שנתית כוללת את תחזית הצמיחה לאותה שנה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר לפי חוק.

בנוסף, כוללת התכנית פירוט על היעדים הפיסקליים של הממשלה, המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית הכנסות ממיסים.

ביום 15 ביוני 2023 אישרה הממשלה, בהחלטה מס' 628, את עדכון תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2024 עד 2027. כעת מוצע לעדכן, בהתאם לאמור, את תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2025 עד 2027 אשר, בהתאם לחוק, היא המחייבת.

יצוין כי ביני לביני, ממועד אישור עדכון התכנית התלת שנתית ביוני 2023 ועד למועד זה אישרה הכנסת שני חוקי תקציב נוספים לשנים 2023 ו-2024, וזאת לנוכח מלחמת חרבות ברזל והמצב הפיסקאלי שאליו נקלעה המדינה בתקופה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 239 מיום 24 בפברואר 2023 ;

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים*

סיווג ראשי : הצהרתי

סיווג משני : אחר

תחום פעולה עיקרי : אחר

מגיש : שר האוצר

כ"ט באייר התשפ"ד
06 ביוני 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עדכון תכניות התקציב לשנים 2025 עד 2027 ("נומרטור").

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), על שר האוצר להגיש לאישור הממשלה, עד ליום 1 ביוני של שנת התקציב, תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת, על פי השינויים שחלו במרכיבים השונים של התכנית שהוגשה בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק.

תכנית מעודכנת שאושרה כאמור יראו אותה כתכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או מגבלת הגירעון באחת מחשני הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעות חוק פרטיות. עם זאת, בהתאם להוראות הסעיף האמור נקיטה בצעדי התכנסות למגבלות האמורות נדרשת רק בעת הגשת התכנית לאישור הממשלה ביחד עם תקציב המדינה ואינה נדרשת בעת הגשת התכנית המעודכנת.

ביום 24 במרץ 2023, בעת הדיון בממשלה בתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, אושרה במסגרת החלטה מס' 239 תכנית התקציב התלת-שנתית המאוחדת לשנים 2024 עד 2027 (להלן – **החלטה 239**). עוד הוחלט במסגרת החלטה 239, להסמיך את שר האוצר להניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב התלת-שנתית המאוחדת, לאחר שתותאם להחלטות הממשלה ולהשלכותיהן על התקציב לשנים 2024 עד 2027, וכן לעדכון שהתבצע בהכנסות המדינה שהוצג במסגרת החלטה 239.

ביום 22 במרץ 2023 הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעות חוקי התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024 תכנית התקציב התלת-שנתית המאוחדת לשנים 2024 עד 2027 שהותאמה בהתאם לאמור, ובהמשך לכך ביום 15 במאי 2023 נמסר לוועדת הכספים של הכנסת עדכון באשר לתחזית הכנסות המדינה ביחס לשנים 2023 עד 2027.

ביום 15 ביוני 2023 אישרה הממשלה, בהחלטה מס' 628, את עדכון התכנית התלת שנתית לשנים 2024 עד 2027 וזאת בהתאם לחוק.

ביום 14 בדצמבר 2023 אישרה הכנסת את חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2023 וביום 13 במרץ 2024 אישרה הכנסת את חוק התקציב הנוסף לשנת 2024.

לחוק התקציב הנוסף לשנת 2023 לא צורפה תכנית תלת שנתית ביחס לשנים 2024 עד 2026 וזאת בשל נסיבות הנחתו של החוק האמור, פרק הזמן הקצר שעמד בפני גורמי המקצוע לצורך גיבושו ובהיעדר הוראה מחייבת ביחס לצורך בצירוף תכנית תקציב תלת שנתית לחוק תקציב נוסף. לכל אלה יש להוסיף את חוסר הוודאות הגדול בהשפעות הלחימה על התכנית התלת שנתית וכן חובת הגשת דו"ח ההפרשים לעניין תקציב לשנת 2024 לפי הוראות חוק יסוד: משק המדינה, והמועד להגשתם.

באשר לחוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024 אשר הוגש במסגרת התכנית המאזנת

כמשמעותה בסעיף 3א(א)(4) לחוק יסוד: משק המדינה, הרי שיחד עם החוק האמור הונחה בפני הכנסת, יחד עם דברי הסבר ומידע נוסף ביחס לחוק, תמצית העדכון ביחס לתכנית התלת שנתית לשנים הרלוונטיות, היינו: לשנים 2025 עד 2027.

כעת, ובהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק מוגשת לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק קובעות את המועד האחרון שעל שר האוצר להגיש את התכנית התלת-שנתית לממשלה, אשר חלף ביום 1 ביוני 2024. ואולם, אין בהגשת התכנית האמורה לממשלה לאחר המועד שנקבע לכך, ובשים לב לפרק הזמן הקצר שעבר ולכך שלא עשויות להיות השלכות לאיחור כאמור, כדי לפגוע בחובה המהותית שנקבעה בחוק בעניין זה. ראו למשל: בג"צ 188/63 בצול ואח' נ' שר הפנים ואח', פד"י יט (1) 337, 354 וע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין (פורסם בנבו).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

16. ס. נ.

היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027

בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), בחודש יוני 2023 אישרה הממשלה את התכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027 (להלן – **הפרסום הקודם**) שהוגשה לצד הצעות חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 בחודש מרץ 2023. כעת, מוגש עדכון לפרסום הקודם לאישור הממשלה.

בהתאם להוראות החוק, תכנית התקציב התלת-שנתית (להלן – **הנומרטור**) כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את ההפרש בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת. בנוסף, כוללת התכנית פירוט על המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממסים.

לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הוכרז מצב מיוחד בעורף בשטחה של כל מדינת ישראל והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל" שבמסגרתו נערך גיוס מילואים רחב, וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" נתונה הכלכלה הישראלית בחוסר וודאות משמעותי שמשליך, בין היתר, על היכולת לספק תחזיות מדויקות, כך שאלה עשויות להשתנות בתדירות ובעוצמה גבוהות ביחס לשנים כתיקונן. בראש ובראשונה, מאחר שצרכי מערכת הביטחון תלויים במידה רבה בעצימות הלחימה ובהערכות מצב מתעדכנות אודות הצורך בחידוש מלאים, בהתעצמות ובהיקף שירות המילואים, המסגרת התקציבית הדרושה למענה עליהם עשויה להשתנות משמעותית מעת לעת, כמו גם אופי ההוצאות שיכול להיות חד פעמי או פרמננטי. בנוסף לצרכי הביטחון, גם צרכי המלחמה האזרחיים וכן השינויים התקציביים האקסוגניים הנובעים ממנה משתנים בחלוף הזמן עם הצטברות המידע, אף אם בעוצמה נמוכה משמעותית ביחס לצרכים הביטחוניים. בהתחשב באמור, בעדכון זה של התכנית התלת שנתית מצרפי ההוצאה מוצגים בפירוט יתר ביחס לתכניות קודמות, כאשר השינויים בתחזית ההוצאה לצרכים ביטחוניים מפורטים בנפרד מיתר השינויים.

בבסיס התחזית המובאת במסמך זה עומדות מספר הנחות באשר לסביבה הגאו-פוליטית, הביטחונית והכלכלית. תרחיש הבסיס מניח כי הלחימה תסתיים עד סוף שנת 2024, והתפתחות תחזית ההוצאה נבנתה בהתאם לתרחיש זה. בהתאם, מונח כי עלויות הלחימה בשנת 2025 תהיינה רק בגין אירועים שהתרחשו בשנת 2024. כך גם מונח כי בשנת 2025 כלל התושבים המפונים מכל חלקי הארץ ישובו לביתם, למעט התושבים שיעברו לפינוי זמני עד לשיקום יישוביהם או בתיהם, כך שלא צפוי צורך משמעותי בהוצאה על מענקי אכלוס או תשלומים למלונות.

בהתאם לסעיף 40א לחוק, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מנהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. פרסום הוראה זו מקבל תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבות הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

מאז חקיקת התכנית להבראת כלכלת ישראל בשנת 2003, שכללה שורת שינויים מבניים משמעותיים במשק הישראלי, החלו להשתפר בהדרגה נתוני הפיסקליים של הממשלה. יחס החוב לתוצר, שעמד על שיעור של למעלה מ-100 אחוזים בשנת 2003 נשחק בהדרגה והתייצב על סביבה של כ-60 אחוזים בשנים האחרונות. משבר הקורונה העלה באופן זמני בלבד את יחס החוב לתוצר מעל לקו המגמה בשנים 2020 ו-2021, אך כבר בשנת 2022 הוא שב לרמתו ערב המשבר ועמד על 60.5 אחוזים ואף היה צפוי להמשיך במגמת הירידה. שחיקה זו של החוב כאחוז מהתוצר התאפשרה הודות לשיעורי צמיחה גבוהים ויציבים יחסית, ריסון תקציבי של הממשלה ואימוץ מגבלות פיסקליות שהתבטאו בשחיקת ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר, מרמה של כ-51 אחוזים בשנת 2002 לסביבה יציבה של כ-39 אחוזים משנת 2014 והלאה (להוציא את שנות משבר הקורונה). שחיקת ההוצאה הציבורית אפשרה לממשלה להוריד את נטל המס בשני העשורים האחרונים לרמות נמוכות בהשוואה למדינות הייחוס, וזאת מבלי להיקלע לגרעונות גבוהים ולאובדן שליטה בחוב. בנוסף, הישג פיסקלי חשוב שהשיגה הממשלה בשני העשורים האחרונים היה שיפור הרכב ההוצאה. הקטנת שיעור הוצאות הריבית והוצאות הביטחון כאחוז מסך ההוצאה אפשרו הקצאת שיעור גבוה יותר מהתקציב להוצאה על שירותים אזרחיים. מגמות אלה יצרו מרווח פיסקלי רחב יחסית שאפשר לממשלה להגיע ערוכה למשברים.

מלחמת "חרבות ברזל" שינתה לבלי היכר את הסביבה הפיסקלית שנבנתה על ידי הממשלה במשך שני העשורים האחרונים. הצורך המיידי בהגדלה חריגה של מסגרות התקציב לצרכי מערכת הביטחון לצד הצורך במתן מענים אזרחיים לנוזקי המלחמה ולהתייקרויות אקסוגניות, חייבו הלכה למעשה את הממשלה להגיש חוקי תקציב נוספים לשנים 2023 ו-2024. כתוצאה מכך, הגרעון לשנת 2023 עלה לרמה של 4.2 אחוזי תוצר לעומת התכנון המקורי² שעמד על 0.9 אחוזים, והגרעון העדכני המתוכנן לשנת 2024 עלה באופן ניכר לשיעור של 6.6 אחוזים לעומת התכנון המקורי שעמד על 0.8 אחוזים. בהקשר זה יש לציין כי הממשלה פעלה באחריות כאשר הגישה תקציבים עם גרעונות נמוכים לכתחילה במרץ 2023, כך שהמשבר תפס אותה במוכנות יחסית מבחינה פיסקלית. בהתאמה לגידול בגרעונות, המגמה הפוחתת של יחס החוב לתוצר התהפכה, והוא עלה כבר בשנת 2023 לרמה של 62.1 אחוזים.

ההרעה בנתונים הפיסקליים באה לידי ביטוי, בין היתר, בעלויות בעלויות הגיוס של הממשלה שצפויות להגדיל משמעותית את הוצאות תשלומי הריבית בשנים הבאות. כך גם בהורדת דירוג האשראי של

¹ מקור: IMF article IV consultation 2018, OECD Economic Surveys Israel 2018.

² הגרעון המתוכנן כפי שפורט בתכנית התקציב הרב-שנתית שאושרה על ידי הממשלה והוגשה לכנסת לצד הצעות חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 בחודש מרץ 2023.

המדינה על ידי החברות Moody's ו-S&P. לצד העליה הצפויה בתשלומי הריבית, חלק ניכר מהעליה האמורה לעיל בהוצאות הביטחון צפוי להיות פרמננטי ולהיות בעל משקל ניכר בתקציב המדינה בטווח הזמן הנראה לעין.

אם כן, השיפורים הפיסקליים יוצאי הדופן שהיו מנת חלקה של המדינה בשני העשורים האחרונים נפגעו באופן משמעותי, וכעת מצויה הממשלה בסביבה פיסקלית שונה שמציבה בפניה אתגרים גדולים.

לנוחות הקוראים נתוני תכנית התקציב התלת-שנתית מוצגים גם באתר משרד האוצר בלינק:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/budget-plan-multi-years-redirect>

כלל הנתונים מוצגים במחירים שוטפים כל עוד לא צוין במפורש אחרת.

1. תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027

יציבות פיסקלית ושמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה הם תנאים הכרחיים ליציבותו הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים. כפי שבהתמודדות עם נגיף הקורונה, שמירה על אחריות פיסקלית בשני העשורים האחרונים ציידה את מדינת ישראל ביכולת להגיב למשבר בהצלחה, כך גם עם פרוץ המלחמה הייתה לממשלה היכולת להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית, לתת מענים מהירים לצרכי המשק השונים, לתמוך בעסקים ולאפשר התאוששות מהירה יחסית של הפעילות הכלכלית. על מנת להבטיח את מוכנותה של מדינת ישראל לקראת האתגרים שעוד נכוונו למשק הישראלי בשנים הבאות ישנה חשיבות רבה במחויבות הממשלה למדיניות פיסקלית אחראית.

העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים בעיקר לגידול הצפוי בהוצאות הביטחון שחלקו בעל אופי חד פעמי, לעדכוני תחזית הוצאה ברכיבים אקסוגניים דוגמת הוצאות על תשלומי ריבית, ולעדכון הנחות אודות הוצאות אורחיות פרמננטיות הנובעות מנזקי המלחמה כגון: הוצאות השיקום והגידול בתשלומים למשפחות חיילים, נכי צה"ל ולנפגעי פעולות איבה. לצד זאת, ישנם עדכונים הקשורים בעדכון הנחות לגבי עלות חלק סל הבריאות המשולם מתקציב המדינה ולגבי הגידולים הטבעיים במספר הזכאים לשירותים החברתיים השונים.

רובם של הגידולים בהוצאות נובע מהמלחמה במישרין או בעקיפין. עם זאת, לא ניתן ליחס למלחמה באופן מדויק שינויים בהנחות המקרו – אינפלציה, אבטלה, שער חליפין וכו' – כיוון שיתכן שחלק משינויים אלה היו שוררים בשוק גם אלמלא המלחמה. לצד זאת, ישנם שינויים אשר ניתן ליחס באופן מובהק למלחמה, כגון עליה חדה בהוצאות התשלומים לנפגעי איבה ולצידם הוצאות שהתווספו שאינן קשורות כלל במלחמה למשל הגידולים המשמעותיים בחינוך המיוחד, כפי שיפורט בהמשך.

לוח 1.1 – תחזית ההוצאה והגרעון

2027	2026	2025	
611.4	588.1	559.5	סך מחויבויות הממשלה בפרסום הנכחי, בניכוי תוספות ביטחוניות ושיקום
634.3	615.8	600.2	סך מחויבויות הממשלה כולל תוספות ביטחוניות לרבות שיקום
590.4	569.8	545.2	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
21.0	18.3	14.3	ההתאמות הנדרשות בניכוי תוספות ביטחוניות ושיקום לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
43.9	46.0	55.1	ההתאמות הנדרשות כולל תוספות ביטחוניות ושיקום לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
1.5%	1.5%	1.75%	גרעון מותר באחוזי תוצר
35.6	33.6	36.9	גרעון מותר על-פי חוק המסגרות

הוצאות הממשלה בשנים 2025 עד 2027 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט והסכמים המחייבים את המדינה. היקף הוצאות הממשלה בשנים 2025 עד 2027 הוא היקף המחויבויות הידועות בהינתן מצב החקיקה הקיים נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים, כל עוד לא נכתב אחרת במסמך.

לוח 1.2 – המסגרת הפיסקלית לתכנית התלת-שנתית

2027	2026	2025	
589.5	569.3	544.6	סך מחויבויות הממשלה בפרסום הקודם (יוני 2023)
21.9	18.8	14.9	התוספת למחויבויות הממשלה ביחס לפרסום הקודם, בניכוי תוספות ביטחוניות לרבות שיקום
611.4	588.1	559.5	סך מחויבויות הממשלה בפרסום הנכחי, בניכוי תוספות ביטחוניות ושיקום
610.2	586.9	558.3	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגרעון, בניכוי תוספות ביטחוניות ושיקום
544.4	516.5	489.2	תחזית הכנסות המדינה
2.8%	3.1%	3.3%	גרעון ללא תוספות ביטחוניות ושיקום ללא ביצוע צעדי התאמה
22.8	27.7	40.7	תוספות ביטחוניות לרבות שיקום
633.1	614.6	599.0	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגרעון, כולל תוספות ביטחוניות לרבות שיקום
3.7%	4.4%	5.2%	גרעון כולל תוספות ביטחוניות ושיקום ללא ביצוע צעדי התאמה

על פי הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2025 ל-2027 עומד על סכום של 28.1 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-545.2 מיליארד ש"ח בשנת 2025 ל-569.8 מיליארד ש"ח בשנת 2026 ול-590.4 מיליארד ש"ח בשנת 2027. כמו כן, יעד הגרעון הקבוע בחוק המסגרות עומד על 35.0 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית 2025 עד 2027.

בשל הגידולים התריגים בהוצאות הממשלה הנובעים מהמלחמה, סך מחויבויות הממשלה עולה על מגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית ב-17.9 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית בניכוי התוספות הביטחוניות³, והגרעון הצפוי גבוה מיעד הגרעון הקבוע בחוק המסגרות. על מנת לשמור על המסגרות והכללים הפיסקליים, פערים אלה מצריכים צעדי התכנסות מצד הממשלה בצד ההוצאה ובצד ההכנסה. צעדי התכנסות אפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה, ייעול ותעדוף של הוצאות הממשלה. כמו כן, ככל שתקטין הממשלה את הגרעונות כן יקטן נטל תשלומי הריבית מסך ההוצאה לעתיד לבוא. צעדי התכנסות אפשריים בצד ההכנסה הם העלאת שיעורי מסים קיימים, הרחבת בסיס המס, הטלת מסים נוספים וצמצום הטבות מס.

³ כולל התוספות הביטחוניות עומד הפער על 48.3 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

לוח 1.3 – הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

2027	2026	2025	
634.3	615.8	600.2	סך הוצאות הממשלה
138.7	140.3	149.2	הביטחון והסדר הציבורי לרבות שיקום
287.7	275.9	258.0	השירותים החברתיים
55.7	54.2	53.3	תשתיות
27.6	27.3	26.2	משרדי המטה
45.7	44.0	42.1	ענפי המשק והוצאות אחרות
78.9	74.2	71.4	החזירי חוב (ריבית וקרן בטל"א)

השינויים בהוצאה הממשלתית והגורמים להם

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2025 עד 2027 ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים אלה שפורסמה בתורש מרץ 2023, ופירוט עיקריהם. כאמור לעיל, פירוט אודות השינויים בהוצאות הביטחוניות יובא בנפרד מיתר השינויים.

לוח 1.4 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2027	2026	2025	
589.5	569.3	544.6	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (יוני 2023)
44.8	46.5	55.6	שינוי הוצאה צפוי לעומת הפרסום הקודם
22.8	27.8	40.7	הביטחון והסדר הציבורי לרבות שיקום
8.9	9.1	6.7	השירותים החברתיים
-0.3	0.3	0.4	תשתיות
-0.6	-0.6	-0.5	משרדי המטה
2.0	1.3	1.8	ענפי המשק והוצאות אחרות
12.0	8.6	6.5	החזירי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
634.3	615.8	600.2	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי

1. השירותים החברתיים

- ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת השתתפות בסל בריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט והרשות לזכויות ניצולי השואה, משרד העבודה ושירות התעסוקה.
- באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין שירותים חברתיים של משרדים אחרים, כגון: משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מיסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון בהתאם לנתונים עדכניים והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
- **גידול במספר התלמידים בחינוך המיוחד** – בנוסף לעלויות הגידול הטבעי, הגידול בתקציב משרד החינוך נובע מהגידול החד במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, ביחס למספר שהונח בתחזית הקודמת.
- **גידול בסל הבריאות ותקציבי קופות החולים** – תושבי ישראל זכאים לסל שירותי בריאות מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**), אשר עלותו מקודמת לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה. כמו כן, ישנה תוספת טכנולוגיות מדי שנה לסל הבריאות. בעת האחרונה עודכנו ההנחות באשר לפרמטרים המרכיבים את מדד יוקר הבריאות, וכן נחתמו הסכמי ייצוב עם קופות החולים, דבר שגרם לעדכון תחזית ההוצאה כלפי מעלה.
- **שירותים מכוח התוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נקבעו מגוון שירותים המסופקים על ידי משרד הבריאות ובהם אשפוז סיעודי המשכי, סל שיקום לנכי נפש, וטיפול בריאות מקדם לילדים שנמצאים על הרצף האוטיסטי בגני התקשורת ובמעונות יום שיקומיים. הצורך בשירותים אלו עולה עם הגידול הדמוגרפי, והגידול המשמעותי בזכאים מתוקף חוק.
- **גידול טבעי באוכלוסיית הזכאים לשירותי רווחה** – הגידול בתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי נובע ברובו מגידול במספר מקבלי השירותים של שירותי רווחה מכוח חוק.
- **השתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** – לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1955 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), בעקבות שינויים במספר המועסקים ובשכר הממוצע במשק, עולה היקף גביית דמי הביטוח מהציבור ובהתאם לסעיף 32 לחוק עולה היקף השתתפות האוצר בגבייה. בנוסף, חל גידול בתשלומים לאוכלוסיות שנפגעו באירועים מאז יום 7 באוקטובר 2023 לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970.
- **משרד העבודה** – עיקר השינויים בתחזית ההוצאה של משרד העבודה הם הגדלת חלק המדינה בסבסוד שכר הלימוד של הפעוטות במסגרות הסמל לאור עליית התעריף המפוקח לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, גידול במספר הפעוטות במעונות היום לאור גידול דמוגרפי, וגידול טבעי במספר התלמידים בחינוך המיוחד בבתי הספר המקצועיים לנוער.

- **שירותי התעסוקה** – חלה התייקרות בעלות למשתתף בתכנית מעגלי תעסוקה וגידול בלתי צפוי במספר המשתתפים בתוכנית עקב גידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 2023 ו-2024 כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל.

ההוצאה הצפויה על תקציב השירותים החברתיים עלתה בכ-8.2 מיליארד ש"ח במוצע בשנים 2025 עד 2027 לעומת התחזית שפורטה בתכנית התלת-שנתית שפורסמה בחודש יוני 2023.

2. תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **שינויים בקצב ביצוע פרויקטים בתחום התחבורה** – תזרים ההוצאה על פיתוח תשתיות בתחום התחבורה עורכן לעומת התחזית הקודמת בשל שינויים בצפי קצב הביצוע של פרויקטים שונים. בין היתר, בשל השלכות המלחמה על זמינות עובדים פלסטיניים והעיכוב בהגעת עובדים זרים, דבר שגרם לעיכוב בחלק מהפרויקטים ולדחיית ביצוע משנת 2024 לשנים הבאות.

ההוצאה הצפויה על תקציב התשתיות עלתה בכ-0.1 מיליארד ש"ח במוצע בשנים 2025 עד 2027 לעומת התחזית שפורטה בתכנית התלת-שנתית שפורסמה בחודש יוני 2023.

3. משרדי המטה

- קבוצת משרדי המטה כוללת את המשרדים הבאים: משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ ומשרד הפנים ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול. באשכול זה נכללות גם הוצאות ממשל, כדוגמת: העברות לרשויות מקומיות, תקציב הכנסת, נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה ומימון מפלגות.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **עדכוני תזרים בפרויקטים** – תזרימי פרויקטים משמעותיים בביצוע משרדי המטה מהווים גורם משמעותי להתפתחות היקף ההוצאה החזוי באשכול זה. בפרט פרויקטי מחשוב גדולים, לרבות תהליך הדיגיטציה הממשלתית וההגירה לענן, פרויקטים ברשות המסים וברשות האוכלוסין גורמים לתנודתיות מסוימת בתחזית ההוצאה.
- **קיצוצים רוחביים** – צעדי ההתכנסות בצד ההוצאה שהעבירה הממשלה הקטינו את ההוצאה הצפויה באשכול זה.

ההוצאה הצפויה על תקציב משרדי המטה ירדה בכ-0.6 מיליארד ש"ח במוצע בשנים 2025 עד 2027 לעומת התחזית שפורטה בתכנית התלת-שנתית שפורסמה בחודש יוני 2023.

4. ענפי המשק והוצאות אחרות

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת. כמו כן, הקבוצה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופיצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, זרובה כללית וכן הוצאות אחרות.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גמלאות ופיצויים** - בסעיף הגמלאות והפיצויים מתוקצבים תשלומי קצבאות בהסדרי פנסיה תקציבית המשולמים מאוצר המדינה, הסדרים עם תאגידים שהוקמו בחוק וחברות ממשלתיות והוצאות נוספות דומות וביניהם: הסיוע הממשלתי לחלק מקרנות הפנסיה הוותיקות. השינויים שחלו בתוכנית הרב שנתית נובעים מפרישה טבעית ומשינויים דמוגרפיים של עובדי מדינה, עובדי הוראה, פורשי מערכת הביטחון, פורשי רפא"ל, מנכ"לים, שופטים ונושאי משרה הזכאים לפנסיה תקציבית. בנוסף, התאמות בלוח הסילוקין לתשלום הסיוע הישיר לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר לרבות הערכת שיעור הצמדת הסיוע הישיר לעליית מדד המחירים לצרכן עד למועד ההעברה שנקבע לכל אחת משנות התוכנית הרב שנתית.
- **החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959** – אישור מענק לחברת אינטל להשקעה שניתן באמצעות רשות ההשקעות במשרד הכלכלה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון

ההוצאה הצפויה על תקציב ענפי המשק והוצאות אחרות עלתה בכ-1.7 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2025 עד 2027 לעומת התחזית שפורטה בתכנית התלת-שנתית שפורסמה בחודש יוני 2023.

5. החוזי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין החוזי קרן לביטוח לאומי.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול צפוי בתשלומי הריבית** – נטל תשלומי הריבית עלה בחדות מאז פרוץ המלחמה שגרמה לעליה חדה בעלויות גיוס החוב של הממשלה. פרמיית הסיכון של המדינה עלתה לרמה גבוהה במיוחד בשל הסיכונים הגאו-פוליטיים, החשש מהסלמת המלחמה לזירות נוספות, ירידת דירוג האשראי וההרעה בנתונים הפיסקליים שבבסיסם הגידול המחויב בהוצאות הביטחון והריבית, העמקת הגרעון והגידול ביחס החוב לתוצר. בנוסף, תחזיות האינפלציה בארץ ובעולם עודכנו כלפי מעלה וגרמו לבנקים המרכזיים להאט את קצב הפחתות הריבית ביחס לציפיות השוק. כתוצאה מכך, סביבת הריבית העולמית כעת גבוהה ביחס לתחזיות המוקדמות, דבר שמשפיע גם כן על עלויות הגיוס של הממשלה ומעלה את תחזית תשלומי הריבית בשנים הבאות.

- **שינוי בצפי תשלומי הקרן לביטוח לאומי** – אגרות החוב המונפקות למוסד לביטוח לאומי צמודות למדד המחירים לצרכן, ולכן שינויים במדד גורמים לשינויים בתחזית החוזי הקרן כאמור.

השינויים בהוצאות הביטחון והסדר הציבורי לרבות שיקום והגורמים להם

כאמור, לנוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הוכרז מצב מיוחד בעורף בשטחה של כל מדינת ישראל והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל" שבמסגרתו נערך גיוס מילואים רחב, וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. מלחמה זו היא המלחמה הארוכה שידעה מדינת ישראל והשפעותיה הכלכליות והמשקיות, נרחבות.

עד כה, המלחמה כללה, בין היתר, תמרון קרקעי ברצועת עזה תוך שימוש בהיקף כוחות חסר תקדים, שימוש נרחב בחימושים ותחמושת, הפעלה משמעותית של כלל חילות הצבא ושימוש רב במיירטים (הגנ"א). במקביל לחימה בדרום, באזור רצועת עזה, קיימת לחימה בעצימות משתנה אך נמוכה יותר בגבולה הצפוני של מדינת ישראל וכן זירות לחימה שונות בעצימות משתנה. אף לחימה זו דורשת משאבים רבים דוגמת חימושים, תחמושת ומיירטים. לצורך הלחימה בגבולות ועיבוי מערך ההגנה וההתקפה גויסו חיילי מילואים רבים.

בשל התארכות המלחמה ועצימותה הגבוהה יחסית, למלחמת חרבות ברזל עלויות גבוהות. כך, במהלך הלחימה משרד הביטחון בצע רכש בהיקפים נרחבים של כלים, חימושים, ציוד וכיוצא בזה הנדרשים להמשך הלחימה. רכש זה צפוי להימשך בעתיד הנראה לעין כחלק מתכניות ההתעצמות של מערכת הביטחון. בנוסף, לגיוס המילואים הנרחב מאז יום 7 באוקטובר 2023 עלויות משמעותיות. מדובר בגיוס של משרתי מילואים רבים למספר חודשים בשנת 2023, ולמספר חודשים נוסף בשנת 2024. עלות המילואים לבדה צפויה להגיע לעשרות מיליארדי ש"ח במהלך הלחימה.

עד כה הוקצה למשרד הביטחון תקציב נוסף בסך 83 מיליארד ש"ח בשנים 2023 ו-2024 לכיסוי עלויות הלחימה. בשנת 2023 נוספו לתקציב הביטחון 17 מיליארד ש"ח ובשנת 2024 הוקצו 66 מיליארד ש"ח (מתוך מזה 16 מיליארד ש"ח מכספי הסיוע האמריקאי הנוסף). תקציב זה נוסף לתקציב הבסיס של משרד הביטחון כפי שאושר בחוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 בחודש מאי 2023 וכן לתקציב ייעודי עבור תכניות בניין הכוח של צה"ל ומשרד הביטחון. תוספות תקציב אלו צפויות לאפשר למשרד הביטחון להמשיך לנהל את הלחימה תוך עמידה במגבלת התקציב שנקבעה.

תקציב הביטחון, גופי הביטחון, ביטחון הפנים ושיקום ישובי הספר בשנת 2025 מוערך כעת בגידול של כ-40.7 מיליארד ש"ח ביחס לעדכון התכנית התלת-שנתית הקודמת שפורסמה בחודש יוני 2023, והוא כולל את העלויות הביטחוניות התוספתיות הנדרשות לכלל גופי הביטחון, ביטחון הפנים ושיקום ישובי הספר בעקבות המלחמה. כמו כן, סכום זה כולל את התוספת להתעצמות שאושרה בעדכון התקציב לשנת 2024 ביחס לשנים הבאות, אך היא אינה כוללת מטבע הדברים את מסקנות הוועדה לבחינת תקציב הביטחון.

הערכת עלות זו אינה לוקחת בחשבון תרחיש של לחימה עצימה בחזיתות נוספות ובראשן חזית הצפון.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2025 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2025 עד 2027 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. נוכח הוראות סעיף 40א לחוק, חלות על הממשלה מגבלות על קבלת החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקליות התלת-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. מכיוון שכך, ישנן החלטות שהממשלה קיבלה שהן בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם לכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה מינהלית בעלת תוקף עד סוף שנת 2024 בלבד. כמו כן, הוצאות בגין הוראות שעה או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה בתוקף עד שנה משנות התכנית הרב שנתית, כלולות במסגרת התכנית רק עד שנת פקיעתן. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40א לחוק ומחודשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית. כמו כן, לא הובאו בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית והסכמים קואליציוניים. בנוסף, במסגרת התכנית התלת-שנתית לא נלקחו בחשבון הרחבות להסכם השכר שנחתם בשנת 2023 בין הממשלה וההסתדרות. ככל שתחליט הממשלה להחיל את ההסכם על אוכלוסיות נוספות שלא נכללו בו, תידרש פעולה מאזנת בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק.

נושאים אשר קיימת בגינם אי ודאות בשנות תכנית התקציב הרב שנתית:

- מטבע הדברים, הסיכון הגבוה ביותר לתחזית ההוצאה קשור בצרכי מערכות הביטחון, שחשופים לתנודתיות גבוהה במיוחד כתלות בעצימות הלחימה, בהסלמה לגזרות נוספות, בשינויים בהערכות המצב ובסביבה הגאו-פוליטית. אי הוודאות באשר למשתנים אלה יוצרים שונות גבוהה סביב תחזית ההוצאות הביטחוניות כפי שפורטה בעדכון זה.
- גובה תשלומי הריבית המשולמים מתקציב המדינה מצוי גם כן בחוסר וודאות, הן מסיבות מקומיות הן מסיבות גלובליות. תחילה, סביבת ריבית הגיוס של מדינת ישראל תלויה במידה רבה בסביבה הגאו-פוליטית, במצב הלחימה ובדירוג האשראי, כך שככל שהמצב בנושאים אלה יורע ביחס לציפיות המשקיעים, ריבית הגיוס צפויה להתייקר ולהגדיל את ההוצאה הממשלתית. מעבר לכך, סביבת הריבית הגלובלית עודנה גבוהה. מאחר שקצב האינפלציה במרבית המדינות המערביות, על אף שהאט משמעותית ביחס לנקודות השיא של ההתפרצות האינפלציונית שאחרי היציאה ממשבר הקורונה, עדיין גבוה, ייתכן שקצב הורדות הריבית יהיה איטי מהצפוי, דבר שיותיר את עלויות הגיוס גבוהות לפרק זמן ממושך יותר מהחזוי כעת.
- בהתאם לכך, היות שמגמת קצב האינפלציה אינה ברורה כעת, קיימת אי-ודאות בנוגע להיקף ההוצאה הצפויה בסעיפי הוצאה הצמודים למדד המחירים לצרכן נוכח עדכוני תחזיות האינפלציה כלפי מעלה בחודשים האחרונים. בכלל זה יש לציין את הוצאות הגמלאות והקצבאות הצמודות למדד המחירים לצרכן וכן את הוצאות הריבית על החוב צמוד המדד.

- התכנית התלת-שנתית נבנתה בהסתמך על שערי החליפין אשר היו קיימים בעת גיבוש התכנית. היות שחלק מההוצאה הממשלתית משולם במטבע חוץ או צמוד אליו, הרי ששינויים משמעותיים בשערי החליפין, למשל בהשפעת המלחמה או הפעילות בסקטור ההייטק על זרמי התשלומים, עשויים להשפיע באופן ניכר על הוצאות הממשלה במסגרת התכנית הרב שנתית, הן כלפי מעלה הן כלפי מטה.

2. תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות

אחרות לשנים 2025 עד 2027

מגמות מקרו כלכליות ותחזיות הצמיחה והכנסות המדינה לשנים 2024-2025

עיקרים

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלן הראשי לצמיחת התוצר בישראל ורכיביו, המחירים והצפי להכנסות המדינה. בעקבות נתוני הרבעון הראשון של 2024, עודכנה מעט כלפי מעלה תחזית הצמיחה לשנת 2024, שעמדה על 1.6% בעת הצגה לממשלה של התקציב לשנת 2024 המעודכן, בפברואר 2024, לרמה של 1.9%, רמה שעודנה נמוכה מהתחזית אשר פורסמה במסגרת הנומרטור ביוני 2023 ועמדה על 2.7%. במונחי צמיחת התוצר לנפש, מדובר בצמיחה אפסית. תחזית הצמיחה לשנת 2025 עודכנה כלפי מטה לעומת זו שפורסמה בפברואר 2024, והיא עומדת על 4.6%, וזאת על רקע הצפי להתאוששות מתונה יותר ביחס לשנת 2024. תחזית זו מבוססת על ההנחה המרכזית לפיה שגרת לחימה תימשך עד סוף השנה אך לא תמשך מעבר לכך ולא תתרחב לחזיתות נוספות.

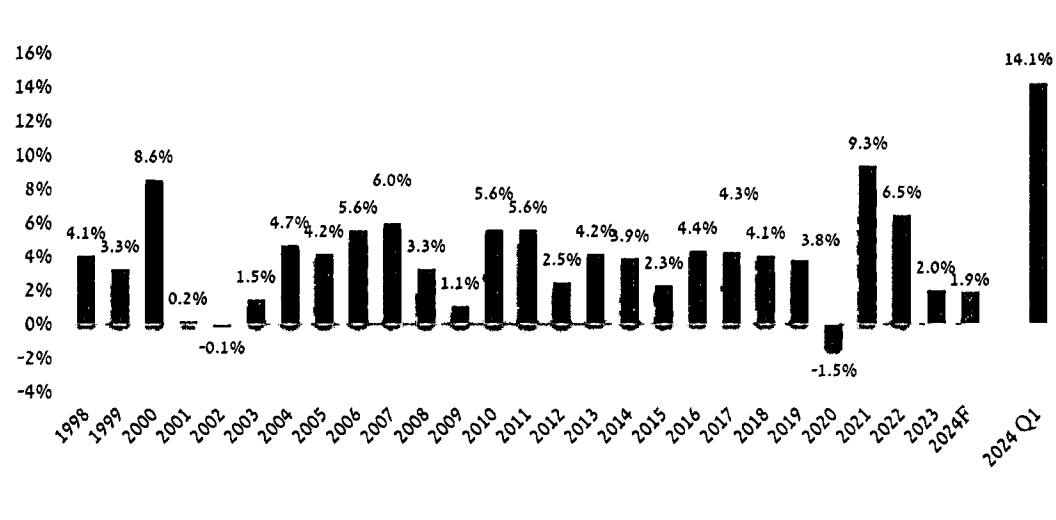
העדכון כלפי מעלה של תחזית הצמיחה לשנת 2024 נובע ברובו מרכיב הצריכה הפרטית, וזאת על רקע הנתונים החיוביים של הרבעון הראשון המעידים על התאוששות מהירה מהצפוי ברכיב זה. מנגד, תחזית הגידול בהשקעה הגולמית עודכנה כלפי מטה, והיא צפויה להיות שלילית, על רקע התמשכות הלחימה והעליה ברמת חוסר הוודאות. ההתאוששות ברכיב זה צפויה להתרחש בעיקר החל משנת 2025, וזאת בהתאם לתרחיש המניח כי הלחימה לא תמשך מעבר לשנה הנוכחית. ההוצאה הציבורית צפויה לגדול, הן בשנת 2024 והן בשנת 2025, לאור המענה האזרחי והביטחוני של הממשלה למצב הנובע מהמלחמה.

אנו צופים כי הכנסות המדינה בשנת 2024 יסתכמו לסך של 465.3 מיליארד ש"ח, מתוכם 436.4 מיליארד ש"ח בהכנסות ממסים ו-28.9 מיליארד ש"ח בהכנסות אחרות. מדובר בעדכון כלפי מעלה של 16.2 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית התקציב מינואר 2024 (עלייה של 0.8% תוצר).⁴

התקופה הנוכחית מתאפיינת ברמת חוסר ודאות גבוהה, כאשר מרבית הסיכונים לתחזית בעת הזו מוטים כלפי מטה. עיקרי הסיכונים העלולים להוביל לסטייה מהתחזית מפורטים בהמשך מסמך זה.

⁴ תחזית ההכנסות המוצגת בפרק זה לוקחת בחשבון השפעת שינויי חקיקה על פי המצב החוקי הקיים (כפי שמפורט בלוח 6)

תרשים 1 : קצב הצמיחה בשנים 1998 עד 2023



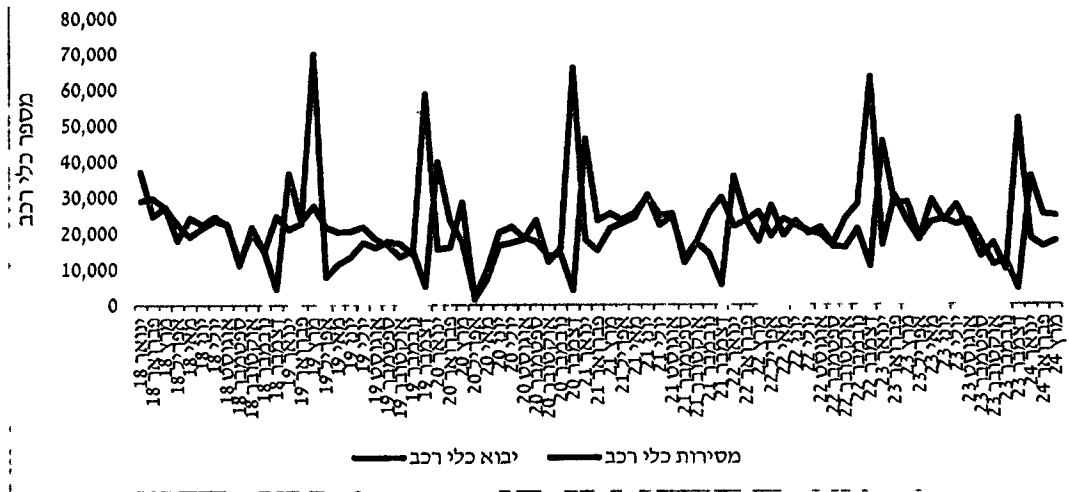
מקור: למ"ס.

לפי האומדן הראשוני שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בחודשים הראשונים של 2024 החלה התאוששות של המשק, לאחר פגיעה משמעותית בפעילות המשקית ברבעון האחרון של 2023 בעקבות המלחמה. ברבעון הראשון צמח התוצר בשיעור של 14.1% (בקצב שנתי). למרות הצמיחה הגבוהה, רמת התוצר ברבעון הראשון עדיין נמוכה מזו של טרום המלחמה, ואף נמוכה מרמת התוצר של הרבעון המקביל אשתקד. בהשוואה לרבעון המקביל של 2023, התכווץ התוצר בשיעור של 1.4%. התוצר לנפש התכווץ בשיעור של 3.1% לעומת הרבעון הראשון של 2023.

הצריכה הפרטית צמחה בשיעור חד של 26.3% (בקצב שנתי) ברבעון הראשון, לאחר הפגיעה הקשה בחודשים הראשונים של המלחמה. הצריכה השוטפת, ובפרט רכיב השירותים, שהצניחה בה הובילה את התכווצות התוצר ברבעון האחרון של 2023, רשמה צמיחה גבוהה בתחילת השנה. רכישות של מוצרים בני קיימא למחצה הראו גם הן סימנים של התאוששות, עם שיעור צמיחה גבוה, ובפרט בצריכה של הלבשה והנעלה. מנגד, התכווצות של רכישות כלי רכב הובילה לירידה בסך הצריכה של המוצרים בני הקיימא. בדומה לסך התוצר, גם רמת הצריכה הפרטית עדיין נמצאת מתחת לרמתה לפני שנה.

ההשקעות בנכסים קבועים צמחו בשיעור של 49.25% (בקצב שנתי). ענף הבניה, אשר נפגע עם תחילת המלחמה עקב מחסור בפועלים פלסטינים, התאושש חלקית, בעיקר בבניה לבתי מגורים. מנגד, השקעות בכלי רכב צמחו בדומה לצריכה הפרטית.

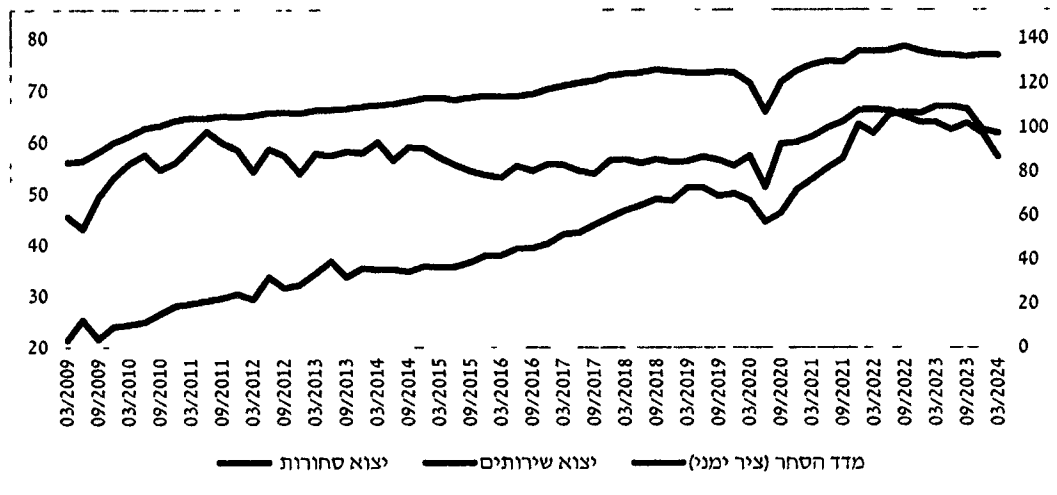
תרשים 2 – יבוא ומסירות כלי רכב



מקור: רשות המסים, איגוד יבואני הרכב, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

הייצוא ירד בשיעור של 11.1% (בקצב שנתי), בהמשך למגמת סוף 2023. אמנם עיקר הירידות נרשמו ביצוא הסחורות, אך גם ביצוא השירותים טרם נצפתה התאוששות. יצוא שירותים אחרים אשר כולל בתוכו את ענף ההיי-טק אמנם רשם עליה, אך המשך הירידה בענף התיירות שהגיע לרמות שנראו בתקופת הקורונה הוביל לירידה בסך יצוא השירותים.

תרשים 3 – יצוא סחורות ושירותים (מיליארדי ש"ח)



מקור: למ"ס, CPB

תרשים 4 – כניסת תיירים לישראל (אלפים)



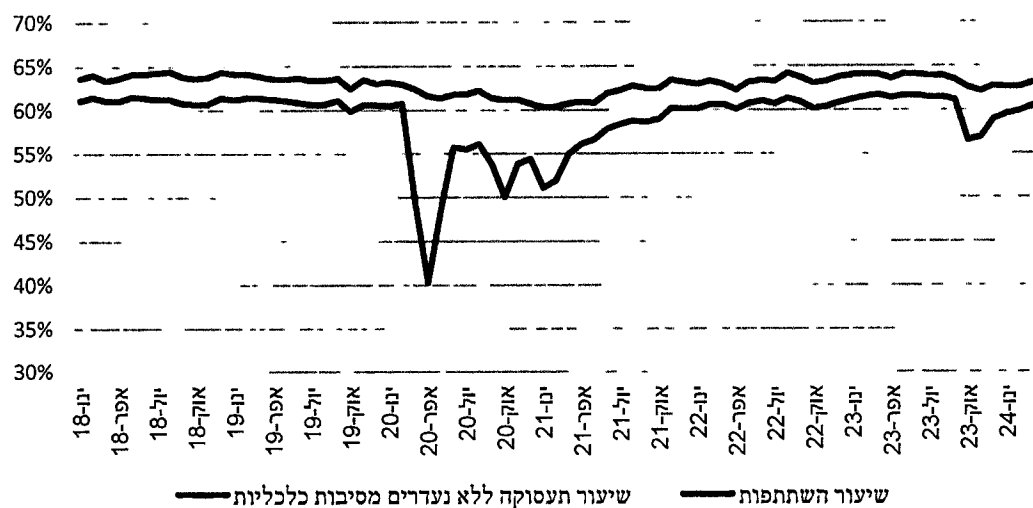
מקור: למ"ס

חיבוא אשר היה במגמת ירידה מאז הרבעון האחרון של 2022, צמח בשיעור של 32.7%. יבוא הסחורות עלה בשיעור של 18.8% וביבוא השירותים נרשמה ירידה של 1.1%.

שוק העבודה:

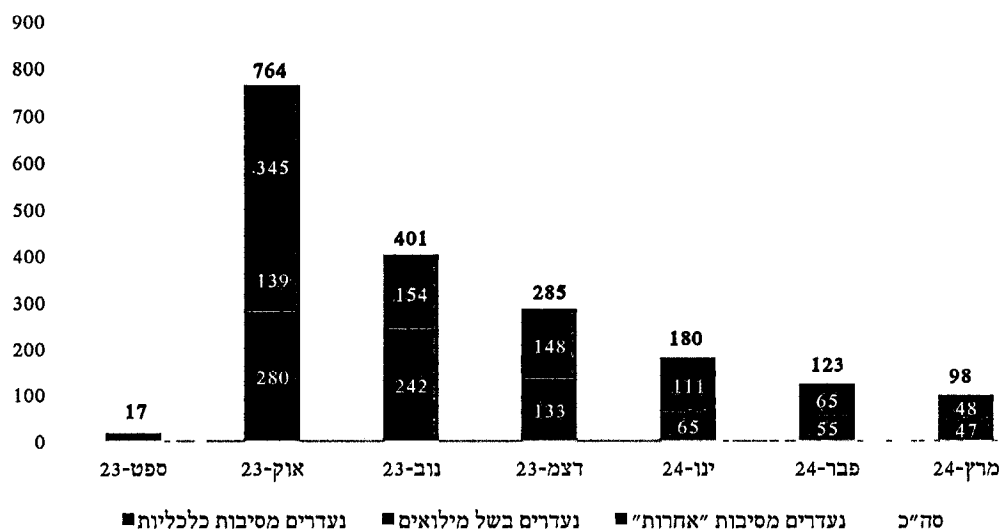
עד לפרוץ המלחמה בחודש אוקטובר 2023 שוק העבודה הפגין חוסן ונותר הדוק; שיעורי התעסוקה וההשתתפות היו גבוהים ושיעור האבטלה היה נמוך ביחס לעשורים האחרונים (תרשים 5). המלחמה לא הובילה לשינוי ניכר בשיעור ההשתתפות או האבטלה אך הובילה לגידול ניכר במספר הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות כלכליות, עקב שירות מילואים או בגלל סיבות "אחרות" (אשר אינן נמנות בין התשובות הסטנדרטיות בשאלון סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). ברבעון הראשון של שנת 2024 נרשמה ירידה מתמשכת במספר הנעדרים מסיבות אלה, אך שיעור הנעדרים נותר גבוה בהשוואה היסטורית (תרשים 6). עם העליה המחודשת בגיוס המילואים בחודשים אפריל ומאי 2024, צפוי גם מספר הנעדרים משוק העבודה לשוב ולגדול.

תרשים 5: שיעור תעסוקה והשתתפות, גילאי 15+



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני סקר כוח אדם החודשיים של הלמ"ס.

תרשים 6- מספר הנעדרים לפי סיבות הקשורות למלחמה*, אלפים



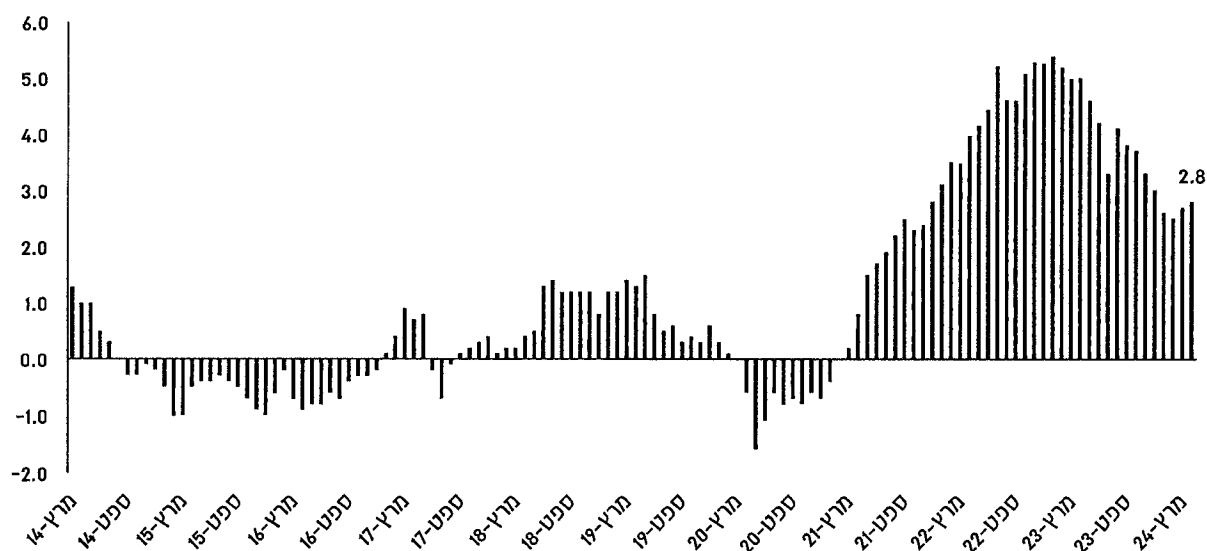
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני סקר כוח אדם החודשיים של הלמ"ס.

*נעדרים מסיבות כלכליות, מילואים ומסיבות אחרות (להגדרת הלמ"ס). החל מאוקטובר 2023 נרשמה עלייה חדה בנעדרים מסיבות אלה.

אינפלציה

האינפלציה, שעברה את הגבול העליון של טווח היעד של הממשלה בשנת 2022, הייתה במגמת ירידה לאורך 2023. מהשיא של 5.4% בינואר 2023 (לעומת מדד חודש ינואר 2022) - השיעור הגבוה ביותר מזה חמש עשרה שנים, קצב האינפלציה בשנת 2023 ירד לרמה של 3.0% (מדד חודש דצמבר 2023 לעומת מדד חודש דצמבר 2022), ובממוצע שנתי עמדה האינפלציה בשנת 2023 על 4.2% (לעומת הממוצע אשתקד). בתחילת השנה נמשכה מגמת הירידה, אך בחודשיים האחרונים אנו עדים לעלייה בקצב האינפלציה, כאשר מדד חודש אפריל 2024 עומד על 2.8% (לעומת מדד חודש אפריל 2023), וזאת לאחר שקצב האינפלציה בפברואר ירד לשיעור של 2.6%. לאור המדדים האחרונים, תחזית האגף לשנת 2024 (מדד חודש דצמבר 2024 לעומת מדד חודש דצמבר 2023) עודכנה כלפי מעלה ל-3.3%, והממוצע השנתי עודכן ל-3.0%. תחזית האינפלציה לשנת 2025 עומדת על 2.4% (מדד חודש דצמבר 2025 לעומת מדד חודש דצמבר 2024) והממוצע השנתי עומד על 2.2%.

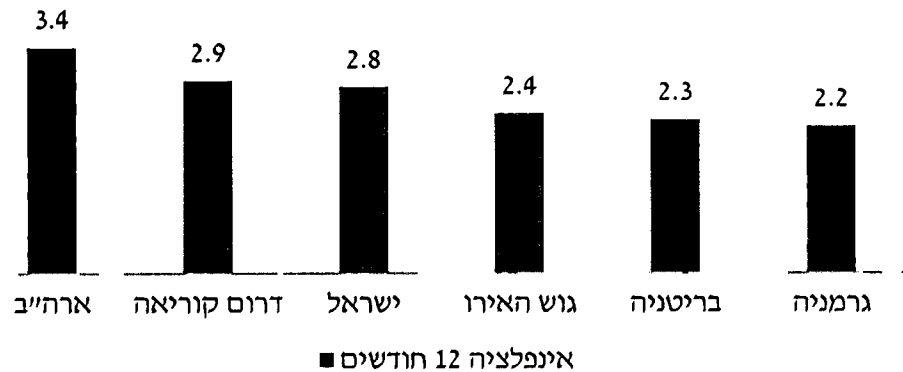
תרשים 7 – השינוי במדד מחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים



מקור: למ"ס

מאז חודש אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה ערב תחילת העלאות הריבית על 0.1% ב-4.65 נקודות האחוז על פני 10 פעימות, לרמה של 4.75% בחודש מאי 2023. על רקע ההתמתנות בקצב האינפלציה, לצד שיעורי צמיחה נמוכים מהצמיחה הפוטנציאלית, רמת הריבית נותרה ללא שינוי עד לסוף שנת 2023. בתחילת שנת 2024 בנק ישראל הוריד לראשונה את שיעור הריבית ב-0.25 נקודות האחוז. בשנתיים האחרונות העלאות ריבית משמעותיות נצפו גם בעולם ואלה סייעו להתמתנות משמעותית בקצבי האינפלציה בעולם. שיעורי הריבית בכלכלות גדולות נותרו ללא שינוי מסוף הרבעון השלישי של שנת 2023, ולפי התחזיות בעולם צפויות הורדות ריבית מתוננות מהצפי המקדים במהלך שנת 2024.

תרשים 8 – אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם, אפריל 2024



מקור: Trading Economics (מדר אפריל 2024)

מגמות בכלכלה הגלובלית

לאחר צמיחה עולמית ממוצעת של 3.5% בשנת 2022, הצפי בתחילת שנת 2023 היה שהעלאות הריבית וגורמי סיכון נוספים יובילו בסבירות גבוהה להתמתנות קצבי הצמיחה ואף למיתון בחלק מכלכלות העולם. אולם, הצמיחה העולמית השנתית בשנת 2023 הסתכמה לבסוף ב-3.2%, נתון המשקף האטה, אך פחות חדה מהמצופה.

העלאות הריבית שהתחילו כבר בשנת 2022, נכלמו לקראת סוף שנת 2023 ברבות ממדינות העולם. האינפלציה החלה לרדת בשנה האחרונה כמעט בכל מדינות העולם. עם זאת, בעיות היצע שונות, המצב הגיאופוליטי העולמי המתוח, ובפרט מלחמת רוסיה אוקראינה המשיכו לגרום לתנודתיות במחירי האנרגיה, בעיקר באירופה. לקראת סוף השנה התווספה גם המתרחבות בים האדום כתוצאה מהאיום החותי על נתיבי השיט, אך זו גרמה בעיקר להעלאה חד-פעמית של מחירי הסחורות ועיכוב בזמני השילוח, ולא נראה שהדבר יביא ללחצים אינפלציוניים משמעותיים.

כלכלת ארה"ב צמחה בשנת 2023 ב-2.5%, עלייה מ-1.9% בשנת 2022. הערכות של הצריכה הפרטית מצביעות על המשך מגמה חיובית אך נמוכה מהצפוי עבור הרבעון הראשון של 2024, עם צמיחה של 1.6% ברבעון הראשון (לעומת הרבעון הקודם בשיעור שנתי). האינפלציה החלה לעלות שוב מאז המחצית השנייה של 2023, אז קצב האינפלציה ירד עד לשיעור של 3%, כאשר קצב האינפלציה בחודש אפריל עמד על 3.4%. הריבית של הבנק הפדרלי הגיעה לרמה של 4.25%-4.5% בסוף שנת 2022 ול-5.5% בחודש מאי 2023. מאז ועד סוף שנת 2023 נותרה הריבית יציבה ברמה זו. חרף הריבית הגבוהה, מדדי המניות האמריקאים חוו שנה מוצלחת מאוד עם תשואה שנתית של 43.4% בנאסד"ק, ו-24.2%.

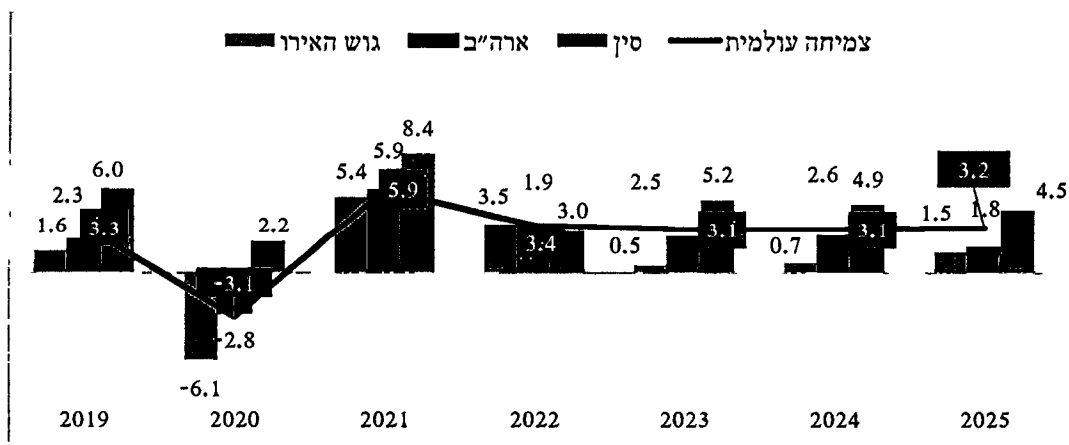
במדד ה-S&P500, מתחילת השנה המדדים הניבו תשואות של 11.9%-ו-11.6% בהתאמה. שוק העבודה נותר הדוק יחסית מבחינה היסטורית.

כלכלת גוש האירו צמחה ב-0.5% בשנת 2023, ירידה משמעותית לאחר צמיחה של 3.5% בשנת 2022. ברבעון הראשון של 2024 התוצר צמח בשיעור 0.4% (מול רבעון מקביל ב-2023) לאחר צמיחה שלילית ברבעון האחרון של 2023. הזעזוע במחירי האנרגיה שהחל בשנת 2022 עקב בעיות ההיצע כתוצאה ממלחמת רוסיה-אוקראינה, המשיך להשפיע ולתת אותותיו על השוק האירופי גם לאורך שנת 2023. עם זאת, ההשפעה השלילית התמתנה וזאת לאור העובדה שהביקוש לאנרגיה פחת משמעותית, נרשמה הגדלה ניכרת של יכולת הקיבול של יבוא גז נוזלי וכמו כן הואצה הפריסה של מקורות לייצור אנרגיה מתחדשת. שוק העבודה האירופי נותר יציב לאורך שנת 2023, כשכמעט לאורך כל השנה שיעור האבטלה עמד על 6.5%, ונותר כך גם בסוף הרבעון הראשון השנה. האינפלציה בגוש האירו עמדה בחודש אפריל על 2.4%, ירידה ניכרת בהשוואה לאפריל הקודם אז עמדה על 7.0%. הצלחת הדברת האינפלציה התרחשה על אף הקושי בהנהגת מדיניות מוניטרית אחידה, ולכן מדודה יותר, לכלל הגוש האירופי בהובלת ה-ECB, עקב השאיפה לאזן בין הצורך להילחם באינפלציה מצד אחד, לבין הימנעות ממשבר חוב במדינות גוש האירו מצד שני. בסופו של דבר הריבית הגיעה לשיא בספטמבר עם 4.5% ומאז נותרה ברמה זו.

הצמיחה בסין חזרה לעלות עם 5.2%, וזאת בהשוואה ל-3% בשנת 2022. הסרת הגבלות הקורונה באופן מוחלט בתחילת שנת 2023 סייעה לכלכלה הסינית לחזור ולצמוח בקצב מהיר, אולם ההוצאה הצרכנית נשארה מרוסנת יחסית, ובנוסף מעל הכל ריחפה עננת שוק הנדל"ן הסיני שבועת ערי הרפאים בו מאיימת להתפוצץ, ומוסיפה להכביד על הביקוש המקומי. ברבעון הראשון של 2024 התוצר צמח בשיעור של 5.3% (מול רבעון מקביל ב-2023), מעל הצפוי. הצמיחה הגבוהה נבעה בעיקר מגידול ביצוא בעקבות עליה בביקוש העולמיים. מנגד, שוק הנדל"ן ממשיך לרדת עם ירידה בהשקעות ובמחירי הדירות זאת לאחר שהבנק המרכזי של סין הוריד בחודש פברואר 2024 את ריבית על הלוואות לחמש שנים על מנת לתמרץ את הענף.

תרשים 9: תחזיות הצמיחה בעולם לשנים 2024-2025

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



תחזית הצמיחה לשנים 2024-2025

תרחיש הבסיס עליו מתבססת התחזית מניח המשך שגרת לחימה עד סוף שנת 2024, ולא מניח המשך הלחימה ב-2025, עליה בעצימות הלחימה או התרחבותה לאזורים נוספים. בתרחיש זה ההנחה היא שגיוס המילואים מצטמצם באופן הדרגתי עד סוף שנת 2024. תחת תרחיש זה, המשק מגיע להתאוששות קרובה למלאה, הן מבחינת הביקוש והן מבחינת ההיצע, ברבעון הראשון של שנת 2025. לקראת הגשת תקציב 2025 לאישור הממשלה יושקפו במידת הצורך תרחישים נוספים מעבר לתרחיש הבסיס, לרבות תרחישים מחמירים מהתרחיש המוצג במסמך זה, וזאת בהתבסס על מידע שיתקבל אודות התפתחות הלחימה תחת תרחישים שונים.

בעקבות נתוני החשבונות הלאומיים לרבעון הראשון, המעידים על תחילת התאוששות בפעילות הכלכלית במשך כבר בתחילת השנה, תחזית הצמיחה לשנת 2024 עודכנה מעט כלפי מעלה, ל-1.9%, לעומת התחזית שבבסיס התקציב 2024 המעודכן (פברואר 2024). במונחי צמיחת התוצר לנפש, מדובר בצמיחה אפסית. תחזית הצמיחה לשנת 2025 עודכנה כלפי מטה ל-4.6%, והיא מניחה המשך התאוששות בפעילות במשך, בקצב מתון יותר ביחס לשנת 2024. העדכון כלפי מעלה נובע ברובו מרכיב הצריכה הפרטית, וזאת בעקבות הנתונים החיוביים של הרבעון הראשון. מנגד, תחזית הגידול בהשקעה הגולמית עודכנה כלפי מטה, והיא צפויה להיות שלילית (-3.3%), על רקע הלחימה ועליה בחוסר הוודאות. ההתאוששות ברכיב זה צפויה להתרחש בעיקר החל משנת 2025, וזאת בהתאם להנחת תרחיש בו הלחימה לא נמשכת מעבר לשנה הנוכחית. הייצוא צפוי לעלות ב-2.9% בשנת 2024, כאשר הפגיעה הנובעת מהלחימה נעוצה בעיקר בירידה בייצוא סחורות, וגם בייצוא צפוי המשך התאוששות בשנת 2025. הייבוא צפוי לעלות ב-2.4%, וזאת על רקע התאוששות הביקושים המקומיים. כמו כן, הייבוא הביטחוני יגדל משמעותית בשנה זו. ההוצאה הציבורית צפויה לגדול, הן בשנת 2024 והן בשנת 2025, לאור המענה האזרחי והביטחוני של הממשלה למצב המלחמה.

תחזית האינפלציה לשנת 2024 עודכנה כלפי מעלה והיא עומדת על 3.0% בממוצע (3.3% דצמבר 2024 לעומת דצמבר 2023).ⁱ

סיכונים לתחזית הצמיחה הצפויה לשנים 2024-2025

התחזית לצמיחת התוצר בשנים 2024-2025 מאופיינת באי ודאות חריגה במיוחד. להלן פירוט הסיכונים שהתממשותם צפויה להביא לעדכון התחזית, הן כלפי מטה והן כלפי מעלה:

סיכונים כלפי מטה לתחזית:

- (1) **הסלמת הלחימה, ובפרט התפשטותה לגזרות נוספות** – הסלמה לגזרות נוספות (בפרט הצפון) או הצטרפות משמעותית של גורמים נוספים למערכה עלולה להוביל להשבתה נרחבת של עובדים ועסקים וכן לפגיעה בתשתיות ובערוצי סחר חוץ (לדוגמה באמצעות שיבוש נתיבי השיט), אשר עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית, להתייקרות עלויות המימון והביטוח, ולירידה בהכנסות ממסים.

- (2) **אי השבת תחושת הביטחון האישי גם לאחר סיום המלחמה** – התערערות משמעותית בתחושת הביטחון האישי לאורך זמן, התלויה במידה רבה באופן שבו המלחמה תסתיים, תשפיע לרעה על סנטימנט ואמון הצרכנים והמשקיעים ובכך צפויה לפגוע בצריכה ובהשקעות במשק לאורך זמן.
- (3) **עיכוב בהשבת אזרחים שפוננו מבתיהם לפעילות כלכלית, וכן עיכוב בהשבת הפעילות בענפי משק שנפגעו מהמחסור בעובדים זרים** (ובכלל זה חקלאות, בניה וסיעוד) - בפרט יש לשים לב להתמשכות אפשרית של המחסור בעובדים בענף הנדל"ן, אשר יחד עם התמשכות ההאטה הקיימת בעסקאות, עשויים להתבטא בקשיי נזילות משמעותיים של חברות בענף, המאופייין ברמות מינוף גבוהות.
- (4) **ירידה באמון המשקיעים** – שימור אמון המשקיעים הינו הכרחי להבטחת המשך ההשקעות הזרות והמקומיות במשק, ויאפשר לממשלה ולמגזר העסקי לממן בצורה נאותה את עלויות הלחימה וההתאוששות ממנה. אי-שיקוף תכנית תקציבית ארוכת טווח ובת קיימא עשויה לפגוע באמון המשקיעים. הרעה בסביבה העסקית על רקע פגיעה בערוצי סחר בינלאומי ומימון, יכולה אף היא לפגוע בכלכלה ובאמון המשקיעים.
- (5) **סיכונים לכלכלה העולמית** – ובכלל זה אלו הקשורים לסביבת הריבית הגבוהה ולמצב הכלכלי של שותפות הסחר המרכזיות של ישראל, וכן תוואי האינפלציה הגלובלית, אשר ישפיעו על צמיחת המשק והכנסות המדינה בעיקר דרך ערוצי סחר החוץ וההשקעות. הארגונים הכלכליים הבינלאומיים מציינים במיוחד את הסיכונים להאטה בסין ובמדינות מתפתחות כתוצאה ממשברי חוב אפשריים. הכלכלה העולמית חשופה גם לסיכונים גיאופוליטיים משמעותיים, על רקע המתרחשות הבין מעצמתית והמלחמה באוקראינה.
- (6) **המשך האטה בענפי ההיי-טק** – צמיחת הכלכלה בישראל נשענת באופן משמעותי על סקטור ההיי-טק. המגמות העולמיות והמקומיות, לרבות עליית הריבית, הובילו מאז אמצע 2022 להאטה משמעותית בהיקף ההשקעות בהייטק הישראלי. המשך מגמות אלה יכביד על צמיחת הכלכלה.
- (7) **התרחבות מהלכים בינלאומיים כנגד ישראל** – עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל והתמשכותה התרחב קמפיין הדה-לגיטימציה נגד ישראל והתרחבו מהלכים בינלאומיים כנגדה. אלה כוללים ניסיון לבצע שימוש חסר תקדים במערכת המשפט הבינלאומית כנגד ישראל, ומהלכים לערעור הקשרים הבינלאומיים של ישראל גם מול מדינות ידידותיות ובעלות ברית. אמנם עד כה לא ניתן היה לייחס לאמור השלכות מקרו כלכליות משמעותיות, אך בתרחישי החמרה משמעותיים לא ניתן לשלול כי הדבר עשוי לפגוע בתנאי הסחר והמימון של המדינה ושל חברות פרטיות.

סיכונים כלפי מעלה לתחזית:

- (1) **סיום המלחמה** – תרחיש הבסיס מביא בחשבון המשך לחימה בעצימות הולכת ויורדת עד סוף שנת 2024. סיום מוקדם יותר של המלחמה עשוי להאיץ את התאוששות המשק, להביא לשחרור מוגבר של כוחות מילואים, לאפשר חזרת מפונים לבתיהם ולייצר סנטימנט חיובי בשוק ההון ובכלכלה הריאלית כאחד.

- (2) **חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב** – נורמליזציה עם סעודיה ומדינות נוספות יכולה להביא לירידה בפרמיית הסיכון ועלייה בהשקעות הזרות. תרחיש כזה עשוי לסייע להאצת הסחר וההשקעות בישראל, אשר יתרמו להגברת הפעילות הכלכלית.
- (3) **עלייה של כוח אדם איכותי לישראל וזרימת הון מיהדות התפוצות, ושילובם במגמות ההתחדשות וחדשנות במשק** – קיימות עדויות לכך כי המלחמה הובילה לחיזוק הקשר של יהודי התפוצות למדינת ישראל, ומקביל לפגיעה בתחושת הביטחון האישי של חלקם. התמשכותן של מגמות אלו עשויה להגביר את היקף העלייה לישראל (לרבות של עובדים משכילים ומיומנים) ואת זרימת ההון מחו"ל לישראל – אשר יתמכו בצמיחת הפעילות הכלכלית וההכנסות ממסים. אלה יוכלו להשתלב במגמות של התחדשות וחדשנות בפעילות המשקית ולחזקן, העשויות להתממש בחברה ובמשק הישראליים בעקבות המלחמה.
- (4) **ביצועים טובים מהצפוי של הכלכלה העולמית** – מדדי שוקי ההון בעולם משקפים נכון להיום אופטימיות לגבי שנת 2024, הקשורה לציפיות למיגור האינפלציה והפחתת ריביות על ידי בנקים מרכזיים במהלך השנה. צמיחת הכלכלה העולמית מעבר לתחזיות הבסיס, צפויה להשפיע לחיוב גם על כלכלת ישראל, בעיקר דרך ערוצי הסחר וההשקעות.

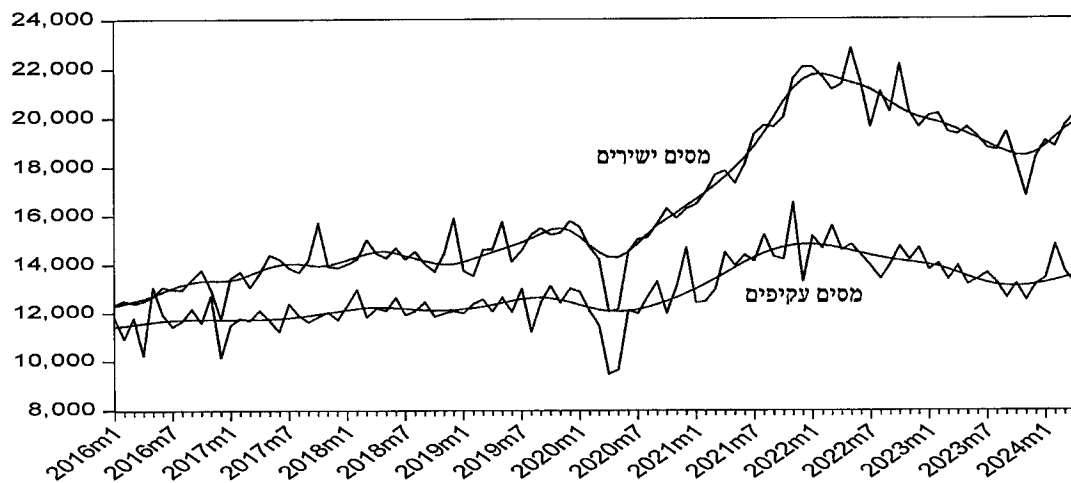
הכנסות המדינה

רקע – מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2024

בשנת 2023 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-412.2 מיליארד ש"ח, ירידה ריאלית של 9.3% לעומת שנת 2022. ההכנסות ממסים ישירים ירדו ב-10.5%, ואילו ההכנסות ממסים עקיפים ירדו בשיעור של 8.0%. לשם השוואה, בשנת 2022 עלו ההכנסות ממסים הישירים ב-13.2% (עלייה ריאלית בהשוואה לשנת 2021) ואילו ההכנסות ממסים עקיפים עלו בשיעור של 3.5%. שנת 2023 התאפיינה אפוא בירידה בהכנסות ממסים בהשוואה לקודמתה, אולם יש לזכור כי במהלך המחצית השנייה של שנת 2021 והמחצית הראשונה של 2022 נרשמו הכנסות חריגות ממסים בעקבות היציאה ממשבר הקורונה. הירידה בהכנסות במהלך שנת 2023, שתחילתה עוד במחצית השנייה של 2022, הייתה צפויה בחלקה, במסגרת התכנסות לקו המגמה הרב שנתי בהכנסות ממסים.

תרשים 10 : הכנסות ממסים

(מיליוני ש"ח, נתוני מגמה ומנוכי עונתיות, מחירים קבועים במחירי 2020)

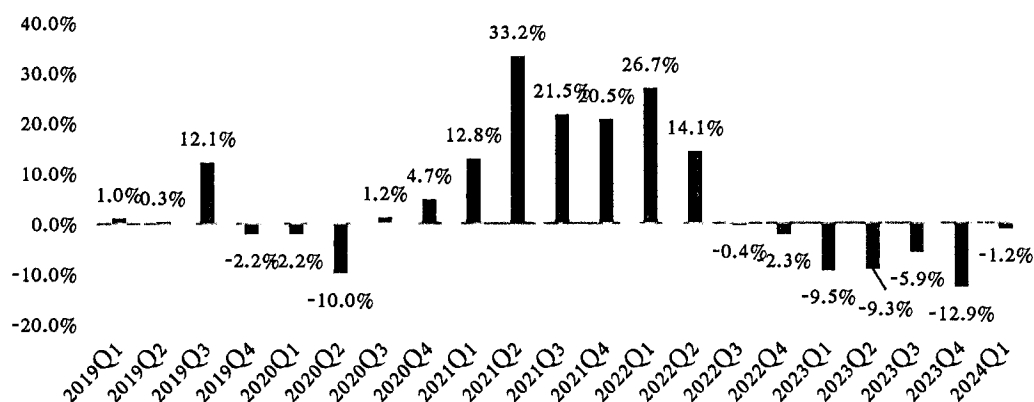


מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני חשכ"ל

בעת גיבוש תקציב המדינה לשנת 2023 בחודש יוני 2023 עמדה תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2023 על 431.2 מיליארד ש"ח. ערב המלחמה תחזית ההכנסות ממסים הייתה עתידה להתעדכן כלפי מטה בכ-10 מיליארד ש"ח, בעיקר בעקבות חולשה מתמשכת בגביית מסי הנדל"ן וכן ירידה בגביית מס חברות. המלחמה הביאה לירידה נוספת בהכנסות אל מתחת לקו המגמה הרב שנתית. ההכנסות שהתקבלו בפועל בשנת 2023 עומדות על 412.2 מיליארד ש"ח. משמע, הגביה בפועל הייתה נמוכה מהתחזית בכ-19 מיליארד ש"ח, שחלק ניכר מהם ניתן לייחס להשפעות המלחמה.

תרשים 11 : הכנסות המדינה ממסים בשנים 2019 עד 2023

(שיעור שינוי ריאלי, לעומת הרבעון המקביל אשתקד, בניכוי התאמות)



מקור: נתוני החשב הכללי, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

במהלך המחצית הראשונה של 2023 נרשמו ירידות חדות בהכנסות ממסים, אולם יש לזכור כי תקופה זו מושווית לתקופה המקבילה בשנת 2022, שהתאפיינה בגאות חריגה בגביית המסים. ברבעון הרביעי של שנת 2023 ניכרות השפעות המלחמה, והירידה הריאלית שנרשמה בו בהשוואה למקבילו (-12.9%) היא

החריפה ביותר בחמש השנים האחרונות, והיא אף חדה יותר במונחים ריאליים מזו שנרשמה ברבעון השני של שנת 2020, אשר כלל את סגר הקורונה הראשון. הרבעון הראשון של 2024 התאפיין בהתאוששות מהירה מהצפוי, הן מבחינת הפעילות במשק והן בתקבולי המס, אשר התבטאה בהתמתנות מגמת הירידה בגבייה. בהשוואה לרבעון המקביל אשתקד, נרשמה ברבעון עלייה ריאלית של 2.0% במסים עקיפים, לצד ירידות ריאליות של 3.7% במסים הישירים ו-1.2% בסך ההכנסות ממסים ואגרות. חלק מהעלויות מקורן ברחייה של תשלומי מס מהרבעון האחרון של 2023, ואת חלקן ניתן לייחס לעלייה בפעילות המשקית שליוותה את הירידה בעצימות הלחימה.

ההכנסות האחרות לשנת 2023 עמדו על 26.4 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-5 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית מאי 2023.

תחזית הכנסות המדינה לשנים 2024-2025

הכנסות ממיסים:

בעקבות עדכון תחזית הצמיחה כלפי מעלה וכן בעקבות נתוני הגבייה הטובים מהצפוי ברבעון הראשון של 2024, מתעדכנת גם תחזית ההכנסות ממסים עבור שנת 2024 כלפי מעלה בהשוואה לתחזית התקציב של חודש פברואר 2024. שוק העבודה שנותר הדוק גם לאורך חודשי המלחמה תורם לעלייה במסים ישירים, ואילו הגידול בצריכה הפרטית יתורגם לעלייה מתונה במסים העקיפים. הפסקת ההפחתה בשיעור הבלו תורמת אף היא לעלייה בתקבולי המס על הדלק. בעת גיבוש התקציב הנוסף לשנת 2024 בחודש פברואר 2024 עמדה תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2024 על 417.4 מיליארד ש"ח. בעקבות נתוני התוצר וההכנסות ברבעון הראשון של השנה התעדכנה תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2024 כלפי מעלה בכ-19 מיליארד ש"ח, והיא עומדת על 436.4 מיליארד ש"ח.

תחזית ההכנסות לשנת 2025 עודכנה אף היא כלפי מעלה, מ-457.7 מיליארד ש"ח בתחזית התקציב ל-465.3 מיליארד ש"ח. הגורמים המרכזיים לעדכון הם התחזית הערכנית עבור שנת 2024, העדכון כלפי מטה של תחזית הצמיחה עבור 2025, וכן השלמת החקיקה להעלאת שיעור המע"מ ל-18% הצפויה להניב כ-6.4 מיליארד ש"ח לפי תחזית האגף.

הכנסות אחרות: תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2024 עודכנה כלפי מטה ועומדת על 28.9 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-2.8 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית התקציב מפברואר 2024. עיקר העדכון נובע מהשלכות המלחמה על רכיב ההכנסות וההוצאות של המוסד לביטוח לאומי. ההכנסות ממע"מ ייבוא ביטחוני נמוכות מהצפוי, לאור העיכוב באישור הסיוע הביטחוני בבית הנבחרים האמריקאי ופריסת רכש שונה מהמתוכנן לאורך השנה והשנים הקרובות. חשוב להדגיש לגבי ההכנסות האחרות כי התחזית לטווח הבינוני-ארוך בסעיף זה טומנת בחובה הנחות לגבי ההתפתחויות העתידיות בתחומים בהם ישנה רמה גבוהה של אי ודאות, כדוגמת: ההחלטה לגבי חלוקת דיבידנדים של חברות ממשלתיות ופריסת הסיוע הביטחוני האמריקאי.

בסיכומי של דבר, אנו צופים כי הכנסות המדינה בשנת 2024 יסתכמו לסך של 465.3 מיליארד ש"ח, עלייה של 16.2 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית התקציב מפברואר 2024 (0.8% תוצר).

לוחות נלווים:

לוח 1: תחזיות הצמיחה של משרד האוצר עבור ישראל בהשוואה לגופים מובילים אחרים

2025	2024	
4.6	1.9	משרד האוצר (מאי 2024)
5.0	2.0	בנק ישראל (אפריל 2024)
5.4	1.6	קרן המטבע (אפריל 2024)
4.6	1.9	OECD (מאי 2024)

לוח 2: רכיבי תוצר

2025			2024								
תחזית נתוני אפריל	תחזית נתוני ינואר	תחזית נומרטור יוני 2023	תחזית נתוני מאי	תחזית נתוני ינואר	תחזית נומרטור יוני 2023	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019
4.6%	5.6%	3.7%	1.9%	1.6%	3.1%	2.0%	6.5%	9.3%	-1.5%	3.8%	3.8%
3.9%			3.3%	1.5%	3.4%	-0.7%	7.4%	11.5%	-7.4%	4.0%	4.2%
4.8%			4.3%	4.5%	3.5%	7.9%	0.1%	5.1%	2.7%	2.9%	3.6%
4.3%			-3.3%	0.3%	3.6%	-3.5%	13.3%	14.3%	1.4%	5.4%	6.1%
5.0%			-4.6%	0.8%	4.1%	-1.8%	10.4%	13.6%	-3.1%	3.9%	5.1%
3.8%			2.9%	0.6%	4.7%	-0.8%	8.6%	14.9%	-2.4%	2.9%	2.8%
2.6%			2.4%	1.0%	5.8%	-6.6%	12.0%	21.1%	-8.0%	3.9%	5.2%

לוח 3: תוצר ומדדים רלוונטיים

2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
3.5%	2.9%	4.6%	1.9%	2.0%	6.5%	9.3%	-1.5%	3.8%	3.8%	צמיחה
2,373	2,239	2,110	1,967	1,870	1,764	1,582	1,417	1,425	1,293	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.6%	1.0%	2.6%	0.0%	-0.2%	4.4%	7.6%	-3.2%	1.8%	1.8%	צמיחה לנפש
114.3	112.5	111.4	108.5	108.5	108.7	104.1	96.8	100		תוצר לנפש (מדר (100=2019)
132.8	128.3	124.7	119.2	117.0	114.7	107.7	98.5	100		תוצר (מדר (100=2019)

לוח 4: אינפלציה ומחירי תוצר

2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
תחזית	תחזית	תחזית	תחזית							
2.4%	3.1%	2.4%	3.0%	4.2%	4.4%	1.5%	-0.6%	0.8%	0.1%	אינפלציה (ממוצע שנתי)
		2.2%	3.3%	3.0%	5.3%	2.8%	-0.7%	0.6%	0.1%	אינפלציה (סוף שנה)
2.4%	3.1%	2.6%	3.2%	3.9%	4.7%	2.1%	1.0%	1.9%	1.1%	שינוי במחירי תוצר

לוח 4: מספר מועסקים

2025	2024	2023	2022	2021	
4,383	4,353	4,324	4,187	3,957	מועסקים (באלפים)

לוח 5: תחזית הכנסות, מיליארדי ש"ח

2027		2026		2025		2024					
פרסום נוכחי*	תקציב פברואר 2024	פרסום יוני 2023	תקציב פברואר 2024	פרסום נוכחי*	תקציב פברואר 2023	פרסום נוכחי*	תקציב פברואר 2024	פרסום נוכחי*	תקציב פברואר 2023	פרסום נוכחי*	תקציב פברואר 2024
524.1	508.0	531.2	496.9	481.9	505.1	465.3	457.7	480.0	436.4	417.4	450.4
20.3	25.4	35.3	19.6	24.0	33.3	23.9	26.8	33.7	28.9	31.7	35.1
544.4	533.4	566.6	516.5	505.9	538.4	489.2	484.5	513.7	465.3	449.1	485.5

*כולל השפעת שינויי חקיקה המפורטים בלוח 6

לוח 6: השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ש"ח)

א. מסים ישירים	2024	2023	2022	2021	2020
1 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)	60	60	60	60	60
2 הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים	90				
3 השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות	-120	-100	-90		
4 השכלה גבוהה - נקודת זיכוי אחת לתקופה של 3 שנים למסיימים ב-2023 ואילך	-60	-70			
5 כפל פחת בכל ענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021	1,000	-300	-800		
6 הגדלת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים	10				
7 רווחים כלואים בחוק עידוד - עידוד משיכה מנובמבר 2021 עד ספטמבר 2022	-50				
8 צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022	80	100	50		

9	זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 17-13	-1,280	-320		
10	זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 3-0	-1,050	-250		
11	עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות	-30			
12	חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2026)	-10	-10	-10	40
13	העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ל-67%	-400			
14	מס רכישה - דירת מעטפת	20			
15	קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18	20	-20		
16	הקלה במס שבח על קרקע פרטית שנרכשה לפני 2001 ותמכר ב-31.12.2027 - 1.7.2023	-70			90
17	שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר	-80	-20	-20	-20
18	תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים	70			
19	תאגידי מים - פטור על תשלום דיבידנד או ריבית לרשות המקומית	20			
20	דחיית מועדי תשלום מסים ישירים בעקבות המלחמה	430			
21	קריפטו - נוהל חדש לקבלת כספי מס על רווחים מנכסים דיגיטליים	50	-50		
22	מס רכישה 8% - הו"ש עד סוף 2024 וחוזר ל-5% ב-2025	-500			
23	קרן פיצויים- הגדלת קרן הפרשה לקרן פיצויים מ-25% ל-80% ב-2024 ול-100% ב-2025	-3,080	-2,170	5,250	
24	בנקים- מס נוסף של 6% על רווח של בנקים גדולים מאפריל 2024 לסוף 2025	1,200	100	-1,300	
25	מע"מ מוסדות פיננסים - העלאת השיעור ל-18%	90	230	20	
26	דמי הבראה - השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי מילואים (נטו)	1,400	-1,400		
ב.	מסים עקיפים	4,030	11,040	1,420	1,350
			30		
1	צמצום הסדר סולר בתחבורה	580	490	460	
2	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי	480	3,320		
3	מס קניה על רכב יוקרה	-170			
4	עדכון הניקוד של מערכות בטיחות	200			
5	ביטול מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים	-30			
6	ביטול מיסוי משקאות ממותקים	-220			
7	מכס - תעשייה (כולל מזגנים החל מיוני 2023)	-70			
8	הוראת שעה הפחתת מס על פחם מ-105 ש"ח לטון ל-190 ש"ח לטון	190	330		
9	ביטול הפחתת הבלו על הבנוין	2,120			
10	מס גודש				1,300

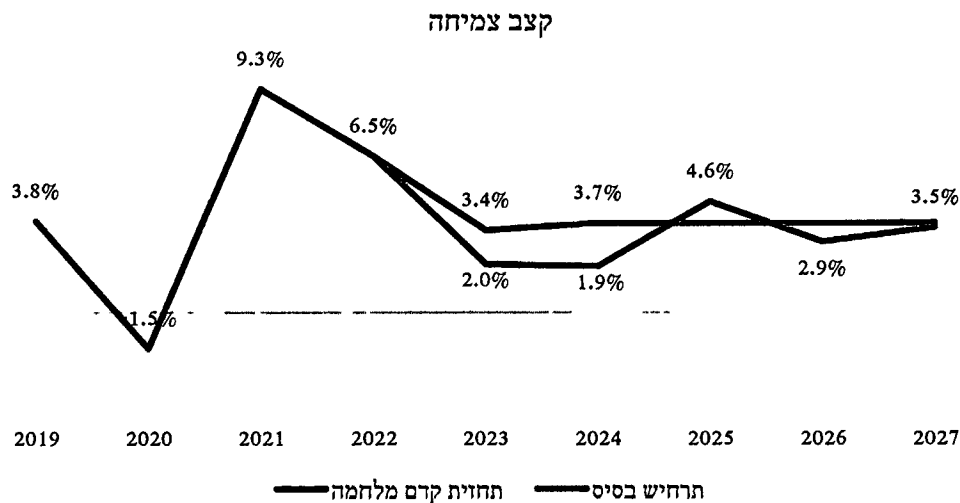
11	ממסים - מיסוי תזקיק שעווי	190	40		
13	מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות	120	380	500	
14	מע"מ עוסקים (לא כולל פיננסי) - העלאת השיעור ל-18%		6,400	600	
15	דחיית מועדי תשלום מסים עקיפים בעקבות המלחמה	90			
15	מיסוי כלי רכב דו-גלגלי - צמצום ההטבה	10		30	
16	סיגריות - ביטול הדייט פרי בשתי פעימות (יוני 2026 ויוני 2028)		30	20	30
17	מיסוי מוצרי טבק - העלאת מס קניה 1.6"ח לחפיסת סיגריות והעלאת סיגיות אלקטרוניות	370	80		
ג.	אגרות	140	630	40	
1	פיצוי על טעות בעדכון אגרות רכב בשנת 2021	10			
2	ייעול הגבייה הממשלתית	10	30	40	
3	דחיית מועדי תשלום אגרות בעקבות המלחמה	120			
4	ביטול ההטבה באגרה לרכב חשמלי		600		
	סה"כ	2,660	6,530	4,860	1,380
					220

מגמות הצמיחה הצפויות בשנים 2026-2027

כפי שצוין בפרקים הקודמים, מצב המלחמה בו מצויה ישראל מתאפיין ברמות גבוהות במיוחד של חוסר ודאות, אולם ניתן לקבוע כי השפעתו על הכלכלה חורגת מכל אירוע בטחוני שחוותה מדינת ישראל במהלך שני העשורים האחרונים לכל הפחות. למלחמה גם צפויות השלכות שתמשכנה מספר שנים, הקשורות בין היתר להגדלת נטל הוצאות הביטחון והריבית של הממשלה, וכן דינמיקת החזרה של המגזר העסקי לפעילות כלכלית מחודשת, שבחלקה תפצה על אבדן הפעילות בתקופת המלחמה.

התחזיות לשנים 2026-2027 מושפעות מאד באופן טבעי מתרחיש הייחוס של שנים 2025-2024. תחזיות אלה כולן מתאפיינות ברמה גבוהה במיוחד של חוסר ודאות. התחזיות המרכזיות של אגף הכלכלן הראשי מתבססות על תרחיש הבסיס עליו בנוי התקציב לשנת 2024 כמפורט לעיל. בתרחיש זה, במהלך שנת 2024 צפויה לחימה בעצימות נמוכה וחזרה הדרגתית לפעילות המלאה במשק, והמשך התאוששות בשנים שלאחר מכן.

תרשים 12 : קצב צמיחה חוזי בשנים 2025-2027 בשני תרחישי לחימה



מקור: תחזית אגף הכלכלן הראשי

בתרחיש זה, קצב הצמיחה הצפוי בשנת 2025 עומד על 4.6%, וזאת אחרי צמיחה מתונה של 1.9% בשנת 2024. יש לציין כי מדובר על התאוששות הדרגתית, מרמת תוצר נמוכה. החל משנת 2025, על פי תרחיש זה, היקף המילואים יצטמצם לרמתו השגרתית, דבר שיסייע להתאוששות שוק העבודה. הצריכה הפרטית תתאושש בהדרגה, וזאת על רקע השבת תחושת הביטחון האישי. שיקום הישובים בעוטף עזה ובצפון הארץ יובילו לעליה ברכיב ההשקעות, כמו גם גידול בצריכה הציבורית. לעליה בצריכה הציבורית יתרום גם הגידול הצפוי בהוצאות הביטחון. סחר חוץ יושפע הן מהתפתחויות בזירה העולמית והן מהפעילות הכלכלית בארץ (גם בצד הביקושים וגם בצד ההיצע). על פי התחזיות, הכלכלה העולמית מתאוששת מתקופת האינפלציה הגואה ומדיניות מוניטרית מרסנת. אנו מתבססים על ההנחה כי מגמה זו תמשך בשנים לאחר מכן, ותתקיים התכנסות לרמות הצמיחה ארוכת הטווח.

ⁱ התחזית מתבססת על נתונים הידועים נכון לאפריל 2024, ואינם לוקחים בחשבון מדד אפריל אשר התפרסם במאי.