

עדכון תוכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029 ("נומרטור")

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את העדכון לתוכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029, המצורף כנספח להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), יחד עם הצעות חוק התקציב לשנת הכספים 2026, הונחו על שולחן הכנסת, ביום 19 בינואר 2026, תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2027 עד 2029.

בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(1) 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 4 בדצמבר 2025 אישרה הממשלה, בהחלטה מס' 3606, את עדכון תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2027 עד 2029. כעת מוצע לעדכן, בהתאם לאמור, את תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2027 עד 2029 אשר, בהתאם לחוק, היא המחייבת.

יצויין כי ביני לביני, ממועד אישור עדכון התכנית התלת שנתית בדצמבר 2025 ועד למועד זה עדכנה הממשלה את הצעת התקציב לשנת 2026 וההצעה המעודכנת אושרה כחוק, וזאת לנוכח מבצע שאגת הארי שהחל בפברואר 2026 והשלכותיו הפיסקאליות.

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' 3606 מיום 4 בדצמבר 2025 ;

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

י"ט בסיון התשפ"ו
4 ביוני 2026

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

עדכון תכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029 ("נומרטור").

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר, אשר הוא הפער בין סך הוצאות הממשלה לבין סך הכנסות המדינה באותה שנה (להלן – **מגבלת הגירעון**). המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן – **מגבלת ההוצאה**).

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**) כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

ביום 4 בדצמבר 2025 אישרה הממשלה, בהחלטה מס' 3606, את עדכון תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2027 עד 2029. כעת מוצע לעדכן, בהתאם לאמור, את תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2027 עד 2029 אשר, בהתאם לחוק, היא המחייבת.

יצויין כי ביני לביני, ממועד אישור עדכון התכנית התלת שנתית בדצמבר 2025 ועד למועד זה עדכנה הממשלה את הצעת התקציב לשנת 2026 וההצעה המעודכנת אושרה כחוק, וזאת לנוכח מבצע שאגת הארי שהחל בפברואר 2026 והשלכותיו הפיסקאליות.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או ממגבלת הגירעון, באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק, שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת עד 1 ביוני של שנת התקציב, על פי השינויים שיחולו במרכיביה השונים של התכנית. על אישור הממשלה כאמור תימסר הודעה לוועדת הכספים של הכנסת והיא תקיים דיון בעניין.

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

נקודות המוצא של סעיף 40א לחוק ביחס לתכנית התקציב התלת-שנתית הן שתיים. האחת, שבכל

שנת תקציב נתונה יחולו על הממשלה מגבלות ביחס לשלוש שנות התקציב שלאחריה, באופן שיאפשר עמידה במגבלות הקבועות בחוק המסגרות לאותן שנים. השנייה, כי התכנית האמורה, תעודכן, לכל הפחות פעמיים בשנה (בעת אישור חוק התקציב וביום 1 ביוני), על מנת שהמגבלות שיחולו ביחס לשנים הכלולות באותה תכנית תהיינה עדכניות ואפקטיביות.

בהתאם לכך, מוצע כעת להביא לאישורה של הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק, שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת עד 1 ביוני של שנת התקציב, על פי השינויים שיחולו במרכיביה השונים של התכנית. אף שהתוכנית מוגשת בחריגה מהמועד הנקוב בסעיף, אין בכך כדי למנוע את הגשת התוכנית, וזאת בשונה ממועד שקבוע בחקיקה אשר לגביו נקבע בדין תוצאה משפטית לחריגה מאותו מועד (ראו למשל, בג"ץ 188/63 **בצול ואח' נ' שר הפנים ואח'**, פד"י יט (1) 337, 354). עוד נציין כי פרשנות אחרת של המועד הקבוע בחוק, כך שלא ניתן יהיה להגיש לאחר המועד האמור על אף שהחוק אינו קובע תוצאה משפטית לחריגה ממועד זה כאמור, תביא לתוצאה בלתי רצויה שכן בהעדר תוכנית עדכנית, הממשלה תהיה מחויבת להסתמך בקבלת החלטות חדשות, כמפורט לעיל, על התכנית התלת שנתית שהוגשה עם חוק התקציב, שמבוססת על נתונים שכבר אינם עדכניים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:
לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


חתימה

היועץ המשפטי, משרד האוצר
תפקיד

דודי קופל
שם

תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029

בהתאם להוראות סעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), בחודש ינואר 2026 הגישה הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029 (להלן – הפרסום הקודם) לכנסת, לצד הצעת חוק התקציב לשנת 2026. כעת, בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק, 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 הגרעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגרעון המותר וכן את ההפרש בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת. בנוסף, כוללת התכנית פירוט על המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות), וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממסים.

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל נתונה הכלכלה הישראלית במצב של חוסר ודאות משמעותי, המקשה על גיבוש תחזיות יציבות לטווח קצר וארוך. תנאי הסביבה המשתנים באופן תכוף גורמים לכך שההערכות המקרו כלכליות נדרשות להתאמות מהותיות בעת עדכון תחזיות. מקור מרכזי לאי-הודאות נוגע לעצימות הלחימה בגזרות השונות, אשר משליכה במישרין הן על הצמיחה והן על מצבה הפיסקלי של הממשלה, ובפרט על צרכי מערכת הביטחון לחידוש מלאים, להתעצמות ולגיוס מערך המילואים.

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 אם ביצעה פעולה מאזנת, כהגדרתה בסעיף האמור. הוראת חוק זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים, המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבותה הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית.¹

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-90 אחוזים בשנת 2003 נשחק בהדרגה והתייצב על סביבה של כ-60 אחוזים בסוף העשור הקודם. השפעות התפשטות מגפת הקורונה ומדיניות ההתמודדות עמה העלו באופן זמני בלבד את יחס החוב לתוצר מעל לקו המגמה בשנים 2020 ו-2021, אך כבר בשנת 2022 הוא ירד ל-60.5 אחוזים, רמה סמוכה לזו שהתקיימה ערב המגפה, ואף היה צפוי להמשיך במגמת הירידה. שחיקה זו של החוב כאחוז מהתוצר התאפשרה הודות לצמיחה מתמשכת, לריסון תקציבי של הממשלה ולאיימוץ מגבלות

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

פיסקליות שהתבטאו בשחיקת ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר, מרמה של כ-48 אחוזים בשנת 2003 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 הקודמים 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 שאפשר לממשלה להגיב למשברים במדיניות אנטי-מחזורית.

מלחמת חרבות ברזל שינתה בצורה מהותית את הסביבה הפיסקלית בישראל. כתוצאה מכך, הגרעון לשנת 2023 עלה לרמה של 4.1% מהתוצר לעומת התכנון המקורי² שעמד על 0.9%, הגרעון לשנת 2024 עלה באופן ניכר לשיעור של 6.8% לעומת התכנון המקורי שעמד על 0.8%, הגרעון לשנת 2025 עמד על 4.7%, ותקרת הגרעון לשנת 2026 עומדת על 4.9%. גרעונות בשיעורים אלו גבוהים משמעותית מסביבת הגרעון ערב המלחמה, וכן מהגרעונות שאפיינו את עשורי הצמיחה. בהקשר זה יש לציין כי הממשלה פעלה באחריות כאשר הגישה תקציבים עם גרעון נמוך במרץ 2023, מדיניות אשר אפשרה את גיוסי החוב המשמעותיים שנדרשה להם מדינת ישראל לאחר פרוץ המלחמה. בהתאמה לגידול בגרעון, המגמה הפוחתת של יחס החוב לתוצר התהפכה, והוא עלה בשנת 2023 לרמה של 61.4%, בשנת 2024 לרמה של 67.9% בשנת 2025 לרמה של 68.6% והגרעון התקציבי צפוי לתרום לעלייתו במעט גם בשנת 2026.

כמו כן, חלק משמעותי מהגידול החד בהוצאות הממשלה נוכח המלחמה הינו גידול קבוע שאינו צפוי להצטמצם בטווח הזמן הבינוני, למשל חלק מהוצאות הביטחון, הוצאות הריבית, וכן הוצאות על שיקום ותגמולים. ביטוי לכך ניתן לראות בשינוי הרכב ההוצאה הממשלתית, כאשר בשנת 2022 משקלו של תקציב הביטחון בתקציב המדינה עמד על כ-15.5%, בשנת 2024 עת הגיעה ההוצאה הביטחונית לשיאה עמד משקלו של תקציב הביטחון על כ-26.4% מכלל תקציב המדינה, ובשנת 2026, צפוי לעמוד על כ-23%-24%.

הנטל הפיסקלי בא לידי ביטוי, בין היתר, בעליה במחיר גיוס החוב של הממשלה ובירידה בדירוג האשראי, בהשוואה לנתונים אלו טרם המלחמה, מה שצפוי להגדיל משמעותית את הוצאות תשלומי הריבית בשנים הבאות.

הפסקת הלחימה הפעילה במרבית הזירות בחודש אוקטובר 2025 הובילה לירידה מסוימת בהיקף המילואים הצפוי, ויחד איתו להקלה על תקציב הביטחון. עם זאת, מבצע "שאגת הארי", אשר היה כרוך בעלויות אדירות, הזניק את הוצאות הביטחון שנית ומנע ירידה ניכרת בהוצאות הבטחון הזמניות כבר ב-2026. אולם חלק בלתי מבוטל מהעלייה בהוצאות הבטחון היא בעלת השלכות בטווח הבינוני. גם בתרחיש בו ישרור שקט בכלל הזירות, רכיבים משמעותיים מהגידול בתקציב הביטחון אינם צפויים

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.

להצטמצם בשנים הקרובות, אלא להיפך, צפויים מהלכי בניין כח במערכת הביטחון, בהתאם למדיניות הממשלה. בשל כך, תקציב הביטחון גבוה מהמצב טרום המלחמה, ומהתחזיות שהיו טרום המלחמה, והוא אינו צפוי לשוב לממדיו הקודמים בטווח הזמן של התוכנית התלת-שנתית.

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 2027 עד 2029

מוגשת בזאת תחזית ההוצאה הממשלתית לשנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029, על פי ניתוח מחויבויות הממשלה, וכן תחזית הגרעון הנגזרת ממנה. ניתוח זה בוצע במתודולוגיה זהה לשנים קודמות.

לוח 1.1 – תחזית ההוצאה והגרעון

2029	2028	2027	
741.1	708.4	673.5	סך מחויבויות הממשלה בפרסום הנוכחי
742.4	708.1	673.4	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
-	-0.3	-0.1	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
740.5	707.8	672.9	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגרעון
660.6	643.7	612.7	תחזית הכנסות המדינה
80.5	64.7	60.8	גרעון חזוי
3.0%	2.5%	2.5%	גרעון חזוי באחוזי תוצר
2.4%	2.9%	3.4%	גרעון מותר באחוזי תוצר
64.8	74.1	82.3	גרעון מותר לפי חוק המסגרות
15.7	-	-	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה בתקרת הגרעון

הוצאות הממשלה בשנים 2027 עד 2029 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן. בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק, תחזית ההוצאה כוללת שיקוף של מחויבויות הממשלה הידועות נכון למועד זה תוך הנחה של שימור המדיניות הקיימת על פני שנות התכנית. כלומר, בחישוב תחזית ההוצאה נכללות אך ורק מחויבויות חלוטות שהחליטה עליהן הממשלה או שהיא חייבת בהן טרם מועד הפרסום בהתאם למגבלות הפיסקליות ובכפוף לכל דין. שינויים בהיקף המחויבויות כאמור במסגרת עדכון זה מבטאים שינויי סדרי עדיפויות ממשלתיים באמצעות פעולה מאזנת כהגדרתה בחוק או אירועים אקסוגניים שמחייבים את הממשלה כפי שיפורט בהמשך.

מחויבויות הממשלה המשוקפות בפרסום זה יכול שיתחייבו מכוח חוק או פסק דין מחייב, מכוח חוזה שהממשלה צד לו, ומכוח הסכמים או אמנות שהממשלה צד להם לרבות החלטות ממשלה הכוללות התחייבות להוצאה. כמו כן, החלטות ממשלה רב שנתיות והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה חוקק סעיף 40א לחוק ומחודשות מעת לעת, נלקחות בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש בהיקפן מאותה שנה, אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית.

עם זאת, הוצאות אשר צפוי כי יהפכו למחויבות אך טרם התקבלה ההחלטה אשר מעניקה להן תוקף של מחויבות כאמור, לא נכללות בתחזית ההוצאה שכן היא נועדה לשקף מחויבויות חלוטות של הממשלה בלבד. כך למשל, הסכמים תקופתיים אשר מתחדשים מעת לעת כגון הסכמי שכר עם איגודי העובדים במגזר הציבורי, או הסכמי ייצוב עם קופות החולים, אינם נכללים בתכנית מעבר להסכמים שבתוקף. באופן דומה, הוצאות אשר צפויות להתווסף במסגרת תהליך גיבוש חוק התקציב הבא, כגון תקציב

ליישום הסכמים קואליציוניים או תוספות תקציב למימון מדיניות הממשלה, אף על פי שניתן לראות בהם הוצאה צפויה, אינם חלק מתחזית ההוצאה מכיוון שהן אינן מחויבות. יתרה מכך, לא ניתן לערוך לגבי הוצאות אלה תחזית כיוון שהן פועל יוצא של סדר עדיפויות ומשא מתן. בשל כך ובשל הצורך לשקף לציבור אלו הוצאות עשויות להתממש, יובא בהמשך פירוט אודות החלטות מדיניות נושאות עלות משמעותית שלהערכתנו תובאנה אל פתחה של הממשלה בעת גיבוש הצעת חוק התקציב לשנת 2027 והתכנית התלת-שנתית שתוגש לצדה. כמו כן, מדיניות שתוכננה אך לא התממשה, למשל בשל חקיקה שהתכוונה הממשלה לקדם אך לא עלה בידה, אינה נכללת בתחזית ההוצאה. לקראת פרסום מסמך התכנית התלת-שנתית הבאה, תתקיים עבודת מטה להגדרה ולאישור הנושאים המוגדרים כמחויבויות הממשלה.

על פי הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע בהוצאה הממשלתית המותרת בין השנים 2027 ל-2029 עומד על סכום של 34.5 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-673.4 מיליארד ש"ח בשנת 2027 ל-708.1 מיליארד ש"ח בשנת 2028 ול-742.4 מיליארד ש"ח בשנת 2029. כמו כן, תקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות עומדת על 73 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029. סך מחויבויות הממשלה נמוך ממגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית ב-0.9 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית התלת-שנתית, אף שגם ב-2027 וגם ב-2028 סך המחויבויות גבוה מהמגבלה.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

לוח 1.2 – הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

2029	2028	2027	
741.1	708.4	673.5	סך הוצאות הממשלה
164.9	156.0	150.4	הביטחון והסדר הציבורי
350.4	331.6	312.6	השירותים החברתיים*
47.0	44.5	39.8	תשתיות*
31.1	30.6	29.9	משרדי המטה
53.3	53.5	53.3	ענפי המשק, שיקום, והוצאות אחרות
94.3	92.2	87.4	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)

* שינוי מתודולוגי בסיווג ההוצאה כפי שיפורט בהמשך

לוח 1.2 מציג את היקף מחויבויות הממשלה בכל אחת משנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2027-2029, בחלוקה לאשכול הוצאה. האשכולות משקפים איגומים של הוצאות קרובות במהותן, שביחד מסתכמים לכלל ההוצאה הממשלתית. לדוגמא, אשכול משרדי המטה כולל את מחויבויות הממשלה בגין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ואילו אשכול השירותים החברתיים כולל את ההוצאה עבור שירותים ממשלתיים המסופקים לאזרח, וביניהם חינוך, בריאות ורווחה.

בשנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2027-2029, ההוצאה על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-22.1% מסך מחויבויות הממשלה בממוצע, וההוצאה על אשכול החזרי חוב עומדת על כ-13.0%. מחויבויות אלו משקפות גידול ניכר ביחס למצב טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. בשנת 2022 ההוצאה

על הביטחון והסדר הציבורי עמדה על כ-15.5% וההוצאה על החזרי החוב עמדה על כ-9.2% מסך התקציב. כלומר, בסך הכל שיעור ההוצאה על סדר ציבורי והחזרי חוב עלה מכ-24.7% מהתקציב בשנת 2022 לכ-35.1% בשנות התכנית התלת-שנתית.

השינויים בהוצאה הממשלתית והגורמים להם

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2027 עד 2029 ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים אלה שפורסמה בחודש ינואר 2026, לצד הצעת חוק התקציב לשנה זו, ופירוט עיקריהם. נציין כי בעת הכנת תחזית זו נעשה שינוי מתודולוגי במסגרתו הועברו הוצאות שבעבר היו תחת אשכול תשתיות לאשכול השירותים החברתיים, כפי שיפורט בהמשך.

לוח 1.3 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2029	2028	2027	
745.8	710.8	674.3	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם
-4.6	-2.4	-0.8	שינוי הוצאה צפוי לעומת הפרסום הקודם
-2.6	-0.8	3.2	הביטחון והסדר הציבורי
22.7	21.7	19.7	השירותים החברתיים
-23.5	-21.0	-19.2	תשתיות
0.1	0.1	0.1	משרדי המטה
-1.0	-0.7	1.3	ענפי המשק והוצאות אחרות
-0.3	-1.7	-5.9	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
741.1	708.4	673.5	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי

1. הביטחון והסדר הציבורי

- קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון לאומי וכן הוצאות ביטחוניות אחרות. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי מעבר והקמה של בסיסי צה"ל בנגב אשר נמצאים באשכול הוצאה משרדי המטה.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדות על כ-150.4 מיליארד ש"ח שהם כ-22.3 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- כפי שיפורט בהמשך, הוצאה זו אינה כוללת תכניות התעצמות, בט"ש מוגבר, הוצאות שיקום והוצאות אחרות אשר הממשלה טרם קיבלה החלטה לגביהן.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-14.5 מיליארדי ש"ח.
- עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לגופים נוספים במערכת הביטחון.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- גידול בהוצאות השכר של גופי המשרד לבל"מ – בשנים האחרונות נחתמו הסכמי שכר חדשים נרחבים וכן בוצעו גיוסים משמעותיים של שוטרים וסוהרים לצורך חיזוק מערך האכיפה

והשמירה, נוכח האתגרים הביטחוניים והפנימיים שהתגברו בעקבות המלחמה. הסכמי השכר הללו מהווים גורם מרכזי לתוואי ההוצאה העולה של ההוצאה על סדר ציבורי בשל מרכזיות הוצאות השכר בגופים אלו.

- **גידול בהוצאות הפנסיוניות בגופי הבל"מ** – לאור עלייה משמעותית במספר הפורשים בגופי הבל"מ עקב המלחמה ובשל העובדה שקצבאות הגמלה של הפורשים גדלות ביחס זהה למדר המחירים לצרכן, אשר צפוי להוות ברמה גבוהה יחסית, יש צפי לגידול משמעותי בהוצאות הפנסיוניות בגופי הבל"מ בשנים הקרובות.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:

- **גידול בהוצאות המילואים לתשלום בשנת 2027** - חלק ממעטפת המילואים (שכר, מענקים, הטבות נוספות) משולמת בשנה העוקבת לשנה בה בוצעו המילואים. בעקבות מבצע שאגת הארי וההסלמה בגבול הלבנון היקף המילואים החזוי בשנת 2026 גבוה מההיקף שהונח בפרסום הקודם. עקב כך, היקף התשלומים בגין נגזרת המילואים שתשולם בשנת 2027 צפוי להיות גבוה מאשר בפרסום הקודם. השימוש הנרחב במערך המילואים, בהיקפים משמעותיים ביותר, לתקופות ארוכות מאוד, באמצעות צווי 8, הינו תקדימי ומחייב חשיבה מחדשת ביחס למנגנון השימוש בצווי 8 בהיקפים גדולים מאוד, ללא הגבלת זמן וללא הגבלת היקף. במסגרת חשיבה זאת, נדרשת גם התייחסות לתגמולי המילואים שהורחבו באופן דרמטי הן במגוון התשלומים והן בתגמול הכולל למשרתי המילואים. מובהר כי מנגנון זה מאפשר ביצוע הוצאות בהיקפים גדולים.
- **הוצאות שיקום ותשלומי משפחות** – בשל הימשכות הלחימה, עודכנה תחזית ההוצאה בתחומי שיקום פצועי צה"ל והתגמולים למשפחות השכולות, באופן המשקף מגמת התמתנות לקראת סופה של התכנית התלת-שנתית. גובה ההוצאה נגזר משני משתנים מרכזיים: מספר הזכאים, שבו הזרם הנכנס צפוי להיחלש על רקע הירידה בעצימות הלחימה; וההוצאה הממוצעת לזכאי, הצפויה לרדת אף היא, שכן ההוצאה בגין נכה חדש גבוהה משמעותית מזו הנדרשת לנכה ותיק לאחר מספר שנים במסגרת אגף השיקום. יחד עם זאת, הוצאות אלו אינן לוקחות בחשבון את הגידול הצפוי במידה ויאושרו המלצות הועדה הייעודית לנושא, כפי שיפורט להלן.
- **עיכובי ביצוע בפרויקטי בינוי בתי סוהר** – נוכח העלייה במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר בשל מלחמת חרבות ברזל, ניתן בשנת 2026 מענה לפרויקטי בינוי בהיקף של אלפי מקומות כליאה חדשים. עם זאת, המחסור בכוח אדם מקצועי בענף הבנייה ומגבלות נוספות הקשורות בתנאי המלחמה עיכבו את קידום הפרויקטים ועל כן ביחס לתחזית הקודמת צפויה עלייה בהוצאה בגין הפרויקטים הללו בשנות התכנית התלת-שנתית.
- קצב גיוס ופרישת כח אדם בגופי הבל"מ** – תחזית הוצאות השכר עודכנה כלפי מעלה ביחס לשנים קודמות, נוכח מגמות בקצב הגיוס בפועל. במקביל, קצב הפורשים עלה, ועלות קצבאות הפרישה עלתה נוכח עדכוני המדדים הרלוונטיים.

2. 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, הקצבות האוצר לביטוח הלאומי, הרשות לזכויות ניצולי השואה.
- **הוצאות סבסוד התחבורה הציבורית שתחת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, והוצאות סיוע בשכר דירה שתחת משרד הבינוי והשיכון** - עד כה הוצאות אלו נכללו תחת אשכול התשתיות עקב שיוכם למשרדי התחבורה והשיכון אשר מהווים חלק מאשכול הוצאה זה. כיוון שמדובר בהוצאות שבמהותן אינן פיתוח תשתית, אלא סבסוד של שירותים חברתיים, בפרסום זה הוצאות אלו הועברו לאשכול השירותים החברתיים.
- ההוצאות הממומנות באמצעות מיסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינן מופיעות בתקציב המדינה, ובהתאם אינן נכללות באשכול זה.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול השירותים החברתיים עומדות על כ-313.6 מיליארד ש"ח שהם כ-46.6 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-36.8 מיליארד ש"ח.
- ראו תיבה 1 בתחתית האשכול לפירוט בנושא הגרעון האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך** – הגידול בהיקף מחויבויות משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
- **גידול בסל הבריאות** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**), אזורחי מדינת ישראל זכאים לקבל סל שירותי בריאות הממומן משלושה מקורות: תשלום מס בריאות, השלמת עלות הסל מתקציב המדינה והשתתפות עצמית נורמטיבית (6.45%). סל הבריאות מקודם לפי פרמטרים קבועים של מחירים, דמוגרפיה וטכנולוגיות, ולפי תוספות שנקבעו בהחלטות הממשלה.
- **שירותים מכוח תוספת שלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נקבעו מגוון שירותים המסופקים על ידי משרד הבריאות ובהם טיפולי שיקום וניידות, שיקום נכי נפש, גריאטריה ועוד. הצורך בשירותים אלו עולה עם הגידול הדמוגרפי.
- **השתתפות המדינה בגביית הביטוח הלאומי** – בשל השינויים במספר המועסקים במשק ובשכר הממוצע ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח**

הלאומי), משתנה סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבה מהציבור. אוצר המדינה משתתף בגבייה של הביטוח הלאומי בהתאם לאחוזים הקבועים בסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי.

- **ענף איבה במוסד לביטוח לאומי –** בעקבות אירועי 7 באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל שהחלה לאחריהם, גדל משמעותית מספר הזכאים לתגמולי איבה, הן עבור נפגעי פעולות איבה והן עבור בני משפחה שכולים. הגידול בזכאים לתגמולי איבה צפוי להימשך עקב חריגות האירועים והימשכות ההשפעה שלהם על נפגעי פעולות האיבה שחוו אותם.

- **סיום תקופת הוראת השעה להעלאת דמי הביטוח הלאומי –** במסגרת התכנית הכלכלית שאושרה בממשלה ביחד עם תקציב המדינה לשנת 2025, הועלו דמי הביטוח הלאומי בשיעור של 1.6 נקודות אחוז על מדרגת הגביה המופחתת לשכירים ולעצמאיים, וב-50% למי שאינו שכיר ואינו עצמאי. החוק קובע כי העלאת דמי הביטוח הלאומי תיקבע בהוראת שעה לתקופה של שנתיים בלבד, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. גובה השתתפות אוצר המדינה בגבייה של המוסד לביטוח לאומי כפי שהיא נקבעת בסעיף 32 לחוק ביטוח לאומי, יעלה לאחר פקיעת הוראת השעה האמורה.

- **הגידול בהיקף הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים -** בשנים האחרונות נרשם גידול משמעותי ומתמשך במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד, הן במסגרות החינוך המיוחד והן בקרב תלמידים המשולבים בכיתות רגילות. מגמה זו משקפת הרחבה עקבית של היקף השירותים הנדרשים ממערכת החינוך, ובכלל זה שעות הוראה ייעודיות, שירותי סיוע, מענים טיפוליים וליווי מקצועי. במידה ולא ינקטו פעולות ממשיות לשינוי מגמה זו, תוך מציאת פתרונות מערכתיים לדיפרנציאציה במענים כך שינתן טיפול מיטבי מותאם לילדי החינוך המיוחד, עלולה להימשך העלייה בהיקף התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים וצפוי גידול קבוע ומשמעותי בהוצאות משרד החינוך בשנים הקרובות. זאת, בין היתר, בשל הצורך להרחיב את היקף כוח האדם הנדרש להפעלת השירותים, להגדיל את היקף שעות הסיוע וההוראה, ולהעמיד מענים מותאמים במסגרות החינוך השונות בהתאם לצרכים המשתנים של התלמידים. נדרשים צעדים מבניים לבלימת קצב הגידול ודיפרנציאציה במענים, על מנת למנוע השפעה משמעותית על תקציב משרד החינוך ועל היקף ההוצאה הממשלתית.

- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון –** במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיוור, במיוחד במסגרת תכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד.

- **גידול טבעי והתייקרויות בעלות אספקת שירותי הרווחה -** שינויים בקצב הגידול במספר המטופלים, לרבות לאור יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, והתייקרות עלות אספקת השירותים וביניהם עליית שכר המינימום.

- **גידול בהוצאות הממשלה על סבסוד תחבורה ציבורית -** במסגרת מאמצי הממשלה להרחבת השימוש בשירותי התחבורה הציבורית, גדל הסבסוד השוטף המועבר לחברות המפעילות כנגד הנסיעות המבוצעות.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- **שינוי מתודולוגי** - השינוי המרכזי באשכול הוצאה זה נובע מהעברת ההוצאות הממשלתיות בגין סבסוד תחבורה ציבורית ובגין סבסוד סיוע בשכר דירה מאשכול הוצאה תשתיות לאשכול הוצאה השירותים החברתיים. עד כה הוצאות אלו נכללו תחת אשכול התשתיות עקב השיוך המשרדי שלהם (תחבורה ושיכון, בהתאמה). כיוון שמדובר בהוצאות שאינן דומות ליתר ההוצאות תחת אשכול תשתיות, ואשר במהותן אינן פיתוח תשתית, הוצאות אלו הועברו לאשכול השירותים החברתיים על מנת לשקף נאמנה את תכליתן.
- **גידול בתשלומי קצבאות במימון אוצר המדינה** – עקב גידול בזכאים לקצבאות מסוימות במימון אוצר המדינה, כמו גם תיקוני חקיקה וחקיקת משנה שנערכו נוכח המלחמה והצרכים והמענים שנדרשו עקב השלכותיה, גדלו התשלומים בענפים מסוימים בביטוח הלאומי, כגון תגמולים לנפגעי פעולות איבה.

תיבה 1 : הגירעון האקטוארי של הביטוח הלאומי

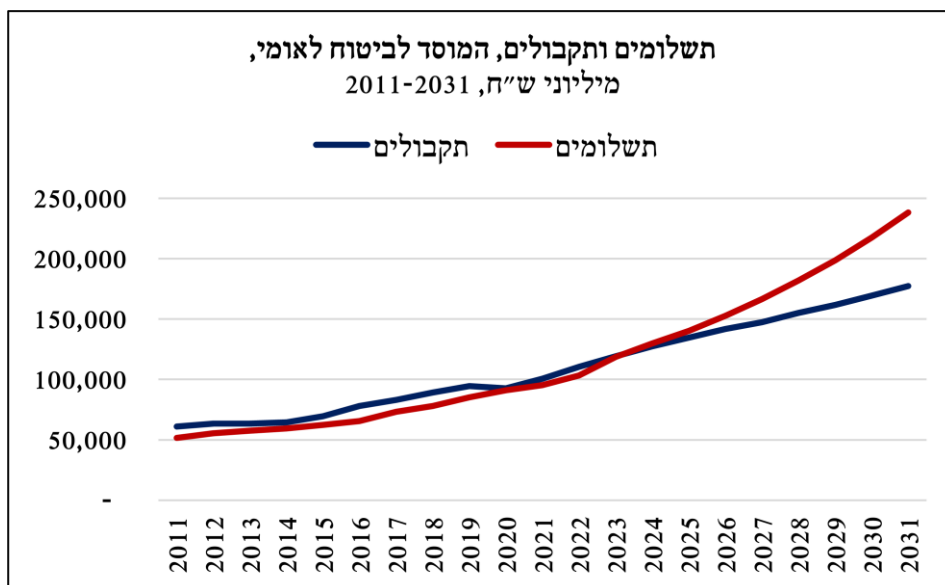
המוסד לביטוח לאומי מהווה רשת ביטחון סוציאלית לתושבי המדינה, אך בשנים האחרונות הוא מצוי בחוסר יציבות פיננסית אשר באה לידי ביטוי בגירעון שוטף וגירעון אקטוארי הולך וגדל. גירעון שוטף הוא מצב שבו ההוצאות השוטפות של המוסד לביטוח לאומי על תשלום קצבאות, כמו גם הניהול והתפעול השוטף שלו, עולות על ההכנסות השוטפות שלו באותה שנה. העודף השנתי במאזן של ביטוח לאומי החל לקטון בשנים האחרונות, ומשנת 2024 הוא נמצא בגירעון שוטף שגדל מדי שנה, כאשר כיסוי הגירעון מגיע מקרן הביטוח הלאומי שמקורה בהפקדות עודפי עבר באג"ח ייעודיות שמשמשות את תקציב המדינה. נכון לשנת 2025 עמד הגירעון השוטף של הביטוח הלאומי על של 6.4 מיליארד ש"ח.

גירעון אקטוארי נובע מפער בין התחייבויות עתידיות (קצבאות שהביטוח הלאומי צפוי לשלם לאזרחי המדינה) לבין ההכנסות העתידיות של הביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי נמצא בגירעון אקטוארי שהולך וגדל מתקופת הקורונה, כאשר לפי הדו"ח האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2023, ללא שינוי מדיניות הוא לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו החל משנת 2029, אז החזרי קרן הביטוח הלאומי לא יספיקו לסגירת הגירעון השוטף. המשמעות היא שהביטוח הלאומי לא יוכל לשלם את כלל הקצבאות אותן הוא מחויב לשלם על פי חוק.

מצב זה נגרם בשל גידול משמעותי בהוצאה וזאת לאור שינויי מדיניות שחלו בעשור האחרון בקביעת הזכאות ובגובה הגמלאות, בייחוד בענפי הסיעוד והנכות, כמו גם שינויים דמוגרפיים המשוקללים עם שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות אשר מונעים מיצוי של כושר הגבייה של דמי ביטוח לאומי.

בענף הסיעוד חלו שינויי מדיניות מרובים בשנת 2018 אשר השפיעו על קצב הגידול בזכאים חדשים ובהוצאה הכוללת על הגמלה, כאשר בעשור שקדם ל-2018 קצב הגידול הממוצע בזכאים עמד על 3.1% בשנה, וקצב הגידול בהוצאה עמד על כ-7.5% בשנה, ואילו מאז 2018 קצב הגידול של הזכאים וההוצאה עמד על 10.9% ו-16.4% בהתאמה. גם בענף הנכות חלו שינויים שהגדילו את מספר הזכאים ואת ההוצאה על הגמלה, כך שמאז 2018 קצב הגידול בזכאים עמד על 4.8% לעומת 2.8% בעשור שלפני כן, וקצב הגידול של ההוצאה עמד על 11.2% לעומת 5.4% בעשור שלפני כן. אם מסתכלים באופן ספציפי על קצבת ילד נכה, קצב הגידול השתנה באופן משמעותי במיוחד, כאשר מאז שינויי המדיניות בקצבה בשנת 2022 ההוצאה עלתה ב-30% בממוצע בשנה לעומת 13% בעשור שלפני כן, ואילו מספר הזכאים גדל מאז 2022 בממוצע ב-19% בשנה לעומת 11% בעשור שלפני כן. לכל השינויים הללו יש משמעויות פסקאליות ואקטואריות כבדות משקל על יכולתו של הביטוח הלאומי לעמוד בהתחייבויותיו בעתיד הקרוב.

בהיבטי מיצוי גבייה, לפי שיעור דמי הביטוח הנוכחיים, שכיר שהכנסתו החודשית בגובה השכר הממוצע במשק, אשר עומד נכון לשנת 2026 על 13,566 ש"ח, ישלם דמי ביטוח לאומי שנתיים בגובה 5,880 ש"ח, בעוד מי שאינו עובד ישלם 1,716 ש"ח בשנה, פחות מ-30% מהגבייה משכיר בשכר ממוצע. יתר על כן, אברכים וסטודנטים אשר זכאים להנחות בדמי הביטוח הלאומי, ישלמו 576 ש"ח בשנה, פחות מ-10% מהגבייה משכיר עם הכנסה בגובה השכר הממוצע. למרות פער זה הזכאות לקצבאות אינה נגזרת מגובה התשלום.



אנו נמצאים בנקודת זמן קריטית בטרם נגיע לשנת 2029 בה הגרעון האקטוארי של הביטוח הלאומי מגיע לידי מימוש. הדבר מחייב לנקוט צעדים על מנת לאזן אקטוארית את הביטוח הלאומי באמצעות צמצום ההוצאה בענפי הביטוח בהם חלו השינויים שהביאו לגרעון מלכתחילה כמפורט לעיל, זאת תוך דיוק הקצאת המשאבים בכל ענף. לחלופין, הגרעון האקטוארי יכול שיצומצם באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי באופן רוחבי על העובדים במשק, אולם צעד זה יכביד את נטל המס האפקטיבי על האוכלוסייה העובדת, ועלולות להיות לו השפעות שליליות על שוק התעסוקה. לצד זאת נדרשים תיקונים משמעותיים במדיניות הגבייה של ביטוח לאומי, באופן שיגדיל את בסיס התשלומים ויתאים את גובה דמי הביטוח של מי שאינו עובד כך שתקבולי הביטוח הלאומי ייגבו באופן יותר שוויוני.

מעבר לכך, נדרשת חשיבה אסטרטגית לטווח הארוך שתבטיח את יציבותו הפיננסית של הביטוח הלאומי גם לאור משברים עתידיים שעלולים לפגוע ביכולתו של המוסד לביטוח לאומי לעמוד בהתחייבויותיו, זאת בין השאר בהקשרים דמוגרפיים ובהקשרי שוק התעסוקה והתמורות הטכנולוגיות בו.

3. תשתיות

- המשרדים והרשויות שנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (ללא רכיב הסובסידיה על תחבורה ציבורית), הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון (ללא הרכיב של סיוע בשכר דירה).
- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול התשתיות עומדת על כ-38.8 מיליארדי ש"ח, שהם כ-5.8 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-8.2 מיליארדי ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול בהיקף פרויקטי התחבורה בביצוע** – בשנים הקרובות יגיעו לשיאם פרויקטים משמעותיים בתחום הרכבות הכבדות, הרכבות הקלות, האוטובוסים והכבישים. ביניהם חשמו"ל מסילות הרכבת הכבדה, המסילה הרביעית, רשת הרכבות הקלות בירושלים, בגוש דן והרכבת הקלה בחיפה ובנצרת, חשמו"ל תשתיות האוטובוסים וביצוע תכנית החומש לכבישים. כמו כן, בעקבות השלמת חלק מהתכנון הסטטוטורי בפרויקט המטרו, התחיל שלב הביצוע בפרויקט, וככל שיתקדם צפוי להגדיל באופן משמעותי את ההוצאה ברכיב זה.
- **שמירה על היקף אישור תוכניות רב-שנתיות** – על אף קצב הביצוע הגדל ובמטרה לשמור על מלאי פרויקטים עתידי זמין לביצוע, ימשיכו להיות מתוקצבות תוכניות רב-שנתיות בחברות הביצוע של משרד התחבורה, במטרה לשמור על יעדי משרד התחבורה ועל שירותי תחבורה ציבורית בסטנדרט המבוקש.
- **גידול בתקציבי התכנון והפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, גדל המאמץ הממשלתי להרחבת המלאי התכנוני הזמין של תכניות מגורים. בתוך כך הרחיבה הממשלה את עבודת התכנון בקשר לתכניות מגורים בקרקע פרטית ובקרקע פרטית מרובת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים, ובקשר לתכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני. במקביל, גדל היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי הפריפריה וביישובי המיעוטים בהתאם להחלטות הממשלה הייעודיות בנושא, נוכח זעזועים שחווה שוק הנדל"ן עקב מלחמת חרבות ברזל, והרצון לשמור על קצב גבוה של שיווקי מקרקעין להרחבת היצע הדיור.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

- **שינוי מתודולוגי** - השינוי המרכזי באשכול הוצאה זה נובע מהעברת ההוצאות הממשלתיות בגין סבסוד תחבורה ציבורית ובגין סבסוד סיוע בשכר דירה מאשכול הוצאה תשתיות לאשכול

הוצאה השירותים החברתיים. עד כה הוצאות אלו נכללו תחת אשכול התשתיות עקב השיוך המשרדי שלהם (תחבורה ושיכון, בהתאמה). כיוון שמדובר בהוצאות שאינן דומות ליתר ההוצאות תחת אשכול תשתיות, ואשר במהותן אינן פיתוח תשתית, הוצאות אלו הועברו לאשכול השירותים החברתיים על מנת לשקף נאמנה את תכליתן.

- **שינויים בקצבי הביצוע של פרויקטי בינוי תשתיות והגדלת היקף הפרויקטים לביצוע** – ישנו צפי לגידול בהוצאה התקציבית בתחום התשתיות בשנים הקרובות לעומת ההוצאה החזויה על פי הפרסום הקודם. הדבר נובע בין היתר מהתאוששות בקצב הביצוע לאחר תקופת המלחמה, המתבטאת בחזרה לתפוקות מלאות והשלמת עיכובים שנצברו. כמו כן, קידם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים פרויקטים נוספים לשלב הביצוע כך שהיקף הפרויקטים המבוצעים גדל ביחס לפרסום הקודם.

4. משרדי המטה

- קבוצת משרדי המטה כוללת את המשרדים האלה: משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד הפנים ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול. באשכול זה נכללות גם הוצאות ממשל, דוגמת: העברות לרשויות מקומיות, תקציב הכנסת, נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה ומימון המפלגות.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול משרדי המטה עומדות על כ-29.9 מיליארדי ש"ח, שהם כ-4.4 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-1.2 מיליארד ש"ח.
- באשכול זה לא צפויים שינויים משמעותיים ביחס לפרסום הקודם.

5. ענפי המשק, שיקום, 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, הוצאות מינהלת תקומה ומינהלת "תנופה לצפון", העברות לגמלאי שירות המדינה, ויתר ההוצאות שאינן משויכות לאשכולות האחרים.
- תחת תקצוב מינהלת תקומה נכללים התכנית הרב-שנתית לשיקום ופיתוח חבל התקומה ויישובי "העוטף של העוטף", בסך כולל של כ-17.5 מיליארד ש"ח, לרבות שיקום פיזי של היישובים שנפגעו, וכן מימון מגורי ביניים לתושבי יישובים אלה. כמו כן, התכניות כוללות תגבור של שירותי בריאות, חינוך ורווחה בחבל וכן פעולות לפיתוח כלכלי ולעידוד תעסוקה ועסקים.
- תחת תקציב תכנית הפיתוח לצפון נכלל תקציב על סך של 15 מיליארד ש"ח לשנים 2025-2029. לרבות שיקום פיזי של היישובים שנפגעו, מענקי חזרה לתושבים וכן תקציבי פיתוח הכוללים

תכניות לעידוד צמיחה דמוגרפית, תכנית לשיפור השירותים בתחום החינוך, מענקים לעסקים ועוד.

- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול ענפי המשק, שיקום, והוצאות אחרות עומדת על כ-53.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-7.9 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2027 עד 2029, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות להישאר ברמתה.

להלן ההנחה לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות** – היקף ההוצאה החוזי להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שנקבע לפי סעיף 78 ללוח הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. הסיוע האמור כולל תוספת של ריבית 4 אחוזים והצמדה למדד המחירים לצרכן מהמועד שבו חוקק ההסדר ועד למועד התשלום בפועל.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא:

- **עדכון התחזית להוצאה עבור התכנית לשיקום ולפיתוח הצפון** – בעקבות מלחמת חרבות ברזל ומבצע חיצונית הצפון, ולצורך שיקום חבלי הארץ שנפגעו בצפון הארץ, הוקצו כ-15 מיליארד ש"ח לתכנית חומש לשיקום ופיתוח הצפון בשנים 2025-2029. מאחר שחל עיכוב ניכר בקבלת חלק מן ההחלטות הדרושות ליישום תכנית החומש, עודכנה תחזית ההוצאה כך שההוצאות שהיו צפויות לשנת 2026 ידחו בחלקן לשנת 2027, וכך שכלל ההוצאות מתוקף התכנית צפויות להיפרס על פני יותר שנים באופן שמוריד את היקף ההוצאה השנתית החזויה בשנות התכנית התלת-שנתית.
- **עדכון התחזית להוצאה עבור התכנית לשיקום חבל תקומה** – בהתאם לקצב ביצוע פרויקטים וכן כתוצאה משינויים בהקצאות עתידיות, עודכנה תחזית ההוצאה באופן שמשקף קצב ביצוע איטי ביחס לצפוי בפרסום הקודם.

6. החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין החזרי קרן לביטוח הלאומי.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי) עומדת על כ-87.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-13.0 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-6.9 מיליארד ש"ח בסה"כ.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **שינויים בסביבת הריבית** – בעקבות התפרצות האנפליציה ברחבי העולם המערבי, בשנים 2022 עד 2023 בנקים מרכזיים בכלכלות המפותחות, ובראשם הבנק הפדרלי בארה"ב ("הפד") העלו את שיעורי הריביות באופן חד ומהיר. שינוי מדיניות זה, לאחר למעלה מעשור של סביבת ריבית נמוכה עד נמוכה מאוד, הוא בעל השלכות רבות על הכלכלה העולמית. בראש ובראשונה השינוי משפיע באופן מיידי על לווים בבואם למחזר חוב קיים או לגייס חוב חדש, בשל ההתייקרות הדרמטית בעלויות המימון. על אף שהמתנות האנפליציה אפשרה לבנקים המרכזיים לפתוח בסבב של הפחתת שיעורי הריבית במהלך השנה החולפת, תחזיות השווקים אינן צופות חזרה לסביבת הריבית הנמוכה שאפיינה את העשור הקודם. מכיוון שהממשלה צפויה לגייס חוב חדש למימון הגרעון המתוכנן, ולמחזר את חובותיה הקיימים, לשינויים האמורים בסביבת הריבית צפויות להיות השלכות משמעותיות ומצטברות על הוצאות הריבית. מכיוון שחלק ניכר מהחוב הממשלתי הינו סחיר ומונפק למח"מ ארוך, שינוי סביבת הריבית ממשיך להיות גורם בעל השפעה רבה.
- **גידול במלאי החוב עקב הוצאות מלחמת חרבות ברזל** – על פי התחזיות המקרו כלכליות הנוכחיות ונוכח הגרעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול נומינלי משמעותי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. גידול זה מושפע מצרכי הגיוס החרגיגים לשם מימון המלחמה ומתנאי השוק לגיוס החוב של הממשלה. כמו כן, הימשכותה והתעצמותה בגזרות נוספות וההשלכות התקציביות הכרוכות בכל אלה. כפועל יוצא מהגדלת גיוסי החוב לצורך מימון הגרעונות האמורים, וכן לאור סביבת הריבית והאנפליציה, למלחמה ולתוצאותיה הפיסקליות השלכות ניכרות על תוואי תשלומי הריבית לשנות התכנית התלת-שנתית.
- **הפקדות הביטוח הלאומי** – במסגרת הסכם בין משרד האוצר והביטוח הלאומי, מפקיד הביטוח הלאומי את יתרות התקציב שלו בקופת המדינה כנגד תשלומי ריבית עתידיים. מאז 2019 חל קיטון הדרגתי בהיקף ההפקדות השנתי של הביטוח הלאומי, שהאיץ לאחר שנת 2022, ובהתאם זרם תשלומי הריבית העתידיים צפוי להמשיך ולפחות משנה לשנה.
- **חשיפה לתשואות שוקי ההון בגין מעבר למנגנון הבטחת השלמת תשואה לקרנות הפנסיה החדשות והוותיקות** – ביום 1 באוקטובר 2022 נכנס לתוקף חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנים 2021-2022), התשפ"א-2021, שקבע כי מנגנון איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה החדשות ולקרנות הפנסיה הוותיקות יוחלף במנגנון חדש של הבטחה להשלמת תשואה. במסגרת יישום מנגנון זה הוקמה קרן חוץ תקציבית ייעודית להשלמת תשואה. קרן זו מתוקצבת בהתאם למלאי הנכסים הזכאים להבטחת השלמת תשואה, בשיעור הנקוב בחוק. משכך, סך התקצוב חשוף לשווי נכסי קרנות הפנסיה הזכאיות, אשר מושפע בין היתר, מצבירה נטו ומביצועי הקרנות בשוק ההון.
- **שינויים בשערי החליפין** – כ-14% ממלאי החוב הממשלתי נקוב במטבע שאינו השקל (בעיקר דולר). כתוצאה מכך, שינויים בשערי החליפין מובילים לשינויים בהיקף תשלומי הריבית על מרכיב החוב הנקוב במטבע זר.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים באשכול זה הם:

- **קיטון בתחזית הפקדות הביטוח הלאומי** – לאור שינויי מדיניות בענפי ביטוח מסוימים בשנים האחרונות, חל גידול בהוצאות השוטפות של הביטוח הלאומי בדגש על גמלאות הסיעוד והנכות, אשר הובילו לקיטון חד בהיקף ההפקדות כבר בשנת 2025 וכן בתחזית לשנים הבאות. הקיטון בהפקדות מוביל לקיטון בהיקף הריבית המשולמת לביטוח הלאומי.
- **שינויים בריבית הגיוס** – בתקופה שחלפה חלה ירידת תשואות לאורך העקום הממשלתי הסחיר (נומינלי וריאלי) וגם פרמיית הסיכון של ישראל בשווקים הגלובליים ירדה בצורה משמעותית. כאשר תשואות שוק האג"ח הממשלתי יורדות, הממשלה יכולה לגייס חוב חדש או למחזר חוב קיים בעלות נמוכה יותר.
- **אינפלציה** – ממשלת ישראל מנפיקה מספר סוגי אגרות חוב לטובת גיוס החוב שלה. אחד מסוגי אגרות החוב הללו הוא אגרות חוב צמודות למדד המחירים לצרכן. בהתאם, כ-50% ממלאי החוב של מדינת ישראל חשוף לשינויים במדד המחירים לצרכן. כתוצאה מכך, תחזית תשלומי הריבית מושפעת במידה רבה מתחזית תוואי האינפלציה בשנות התכנית התלת-שנתית. בעקבות המלחמה, ישנה תנודתיות רבה של האינפלציה ושל התחזיות בגינה. לאור כך, משתנה תחזית תשלומי הריבית לשנים אלו.
- **שינויים בשערי החליפין** – מאז התחזית האחרונה המשיכו להיחלש שערי החליפין המרכזיים מול השקל ובהתאם הקטינו את היקף תשלומי הריבית שטרם גודרו הנדרשים על החוב הנקוב במטבע זר. יחד עם זאת יש לציין כי לשינויי שער המטבע יש השלכות נוספות ובכלל זה סיכונים למשק והשפעות תקציביות אפשריות, ובייחוד לשער הדולר ביחס לשקל, השפעות אשר לא נלקחו בחשבון.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2027 ואילך

כפי שפורט לעיל, היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2027 עד 2029 מהווה אך ורק את היקף המחויבויות החלוטות והידועות שעליהן קיבלה הממשלה החלטה קודם למועד הפרסום, ומשכך הן בבחינת מדיניות קיימת הנכללת בתחזית ההוצאה. בהתאם, במסגרת התוכנית התלת-שנתית נלקחו בחשבון הסכמי השכר שנכללו בתוכנית התקציב התלת-שנתית שהוגשה לצד חוק התקציב לשנת 2025, שבה נכללו הסכמי שכר בתוקף בלבד. עם זאת, במהלך שנות התוכנית התלת-שנתית עתידות להסתיים תקופות מיצוי התביעות והשקט התעשייתי של מרבית הסכמי השכר המשמעותיים בשירות הציבורי. קיים צפי כי ייחתמו בשנים אלו הסכמי שכר חדשים, ובהם הסכמים עם הסתדרות המורים והסתדרות העובדים הכללית החדשה. הסכמים אלה אינם נכללים בתחזית אף שלכשיחתמו יגדילו בצורה

משמעותית את הוצאות השכר. כמו כן, לא הובאו בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית והסכמים קואליציוניים.

החלטות מדיניות בעלות השלכות תקציביות משמעותיות שמונחות לפתחה של הממשלה בשנות התכנית התלת-שנתית

הסוגיות המוצגות להלן אינן בגדר מחויבויות של הממשלה כהגדרתן במסמך זה, אלא הן משקפות החלטות כבדות משקל, מבחינת השלכותיהן הפיסקליות, אשר מונחות לפתחה של הממשלה. מכיוון שמדובר במדיניות ממשלתית פוטנציאלית ולא במדיניות שהוכרעה, על כל המשתמע מכך מן הבחינה הפיסקלית בראי סעיף 40 לחוק, הוצאות הנובעות מהחלטות עתידיות שיילקחו בחשבון במסגרת דיוני התקציב, לא נכללו בתחזית ההוצאה בתכנית זו. על אף האמור, להחלטות שתוצגנה יש השלכה תקציבית משמעותית בשנות התכנית התלת-שנתית, ובשל כך בראיתנו מן הראוי להביאן לידי ביטוי בפרק זה.

- 1. היקף גיוס המילואים – היקף גיוס המילואים השנתי צפוי להיות אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על התפתחות הוצאות הביטחון בטווח הבינוני. שימוש נרחב במערך המילואים לצורך מענה לצרכי הביטחון השוטף נושא עמו עלויות פיסקליות ישירות משמעותיות, לצד השלכות משקיות רחבות, ובהן פגיעה בפיריון ובפעילות הכלכלית. בשנים הקרובות, מספר ימי המילואים למשרת צפוי להיות גבוה ביחס לתקופה שקדמה למלחמה. ככל שהיקף זה לא יתכנס לרמה נמוכה באופן ניכר ביחס לרמת הגיוס במהלך מלחמת "חרבות ברזל", הוא יהווה נטל הוצאה מתמשך ומשמעותי על תקציב המדינה, וכן נטל כלכלי כבד על המשק הישראלי.**
- 2. התעצמות – משך המלחמה ועצימותה הדגישו את הצורך בהקצאת משאבים לטובת התעצמות צבאית ומימון צרכים תפעוליים ומבצעיים של היחידות השונות הפועלות בהגנה על גבולות המדינה, בימים אלה נידונה תכנית התעצמות נוספת לתקציב הביטחון בעלות משמעותית. ככל שתאושר התעצמות נוספת, על פי תכנית זו או תכנית אחרת, יהיה בכך כדי להגדיל את הוצאות הביטחון באופן משמעותי.**
- 3. הוועדה הציבורית להרחבת המענה הלאומי לטיפול ושיקום פצועי ופצועות צה"ל וכוחות הביטחון ("ועדת מור-יוסף") – על רקע היקף הפצועים הרחב במהלך המלחמה, ולאור ההשלכות החברתיות, התקציביות והערכיות הכרוכות בכך, החליטו שר הביטחון ושר האוצר על הקמת ועדה ציבורית לגיבוש מענה לאומי מותאם לפצועי צה"ל, בראשות פרופ' שלמה מור-יוסף. עבודת הוועדה נועדה לבחון באופן כולל את מודל השיקום, התגמולים והזכויות, ולהציע התאמות מבניות, תקציביות וחקיקתיות.**
- 4. מזכר ההבנות בנושא הסיוע הביטחוני (MOU) – מדי שנה, בהתאם להסכם עם הממשל האמריקאי, מעבירה ממשלת ארה"ב לממשלת ישראל סיוע ביטחוני המהווה רובד נוסף בתקציב**

הביטחון, ונרשם כהוצאה מותנית בהכנסה בתקציב המדינה. ההסכם הנוכחי נחתם בספטמבר 2016 לתקופה שבין השנים 2019-2028, בהיקף כולל של 38 מיליארד דולר. בשלב הנוכחי קיימת אי-ודאות באשר לחתימת הסכם סיוע נוסף עם הממשל האמריקאי לאחר תום ההסכם הקיים.

5. **הגרעון האקטוארי בביטוח הלאומי** – על מנת לתת מענה לגרעון בביטוח הלאומי (להרחבה - ראו תיבה 1 לעיל), תידרש הממשלה להתאמות הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות של המוסד. כיום תשלומי הביטוח הלאומי גבוהים מתקבוליו כתוצאה מעיוותים בזכאות לגמלאות מסוימות ומעיוותים בגבייה. אי-מתן מענה לפער האמור מציב בסימן שאלה את יכולתו של הביטוח הלאומי לעמוד בהתחייבויותיו לתשלום קצבאות על פי חוק כבר בטווח הזמן הקצר.
6. **הסכמי ייצוב במערכת הבריאות** – תמיכת הייצוב מהווה כלי מרכזי להבטחת האיוון התקציבי והמשכיות השירותים של קופות החולים ונידונים בין האוצר, משרד הבריאות וקופות החולים. הסכם הייצוב לשנים 2023-2025 הוארך לשנה נוספת ויסתיים בסוף שנת 2026. סוגיית חידוש המנגנון לייצוב קופות החולים תוך סיכום על צעדי התייעלות משמעותיים בקופות החולים, לשנות התכנית התלת-שנתית היא מבין החלטות המדיניות המשמעותיות פיסקלית שמונחות לפתחה של הממשלה.
7. **הסכם שכר עתידי עם ההסתדרות הרפואית בישראל** – במהלך שנות התכנית התלת-שנתית צפוי להסתיים הסכם השכר הנוכחי מול ההסתדרות הרפואית בישראל. ככל שיובא הסכם חדש לאישור הממשלה, ההסכם צפוי להביא לעלייה משמעותית וקבועה בהוצאות השכר במערכת הבריאות הציבורית, וצפויה להיות לכך השפעה משמעותית על תקציב מערכת הבריאות.
8. **הסכם שכר עתידי עם ההסתדרות המורים** – חתימה על הסכם שכר חדש עם ההסתדרות המורים במהלך השנים הקרובות צפויה להביא לגידול משמעותי וקבוע בהוצאות השכר במערכת החינוך, נוכח היקף עובדי ההוראה שעליהם יחול ההסכם. ככל שיחתם הסכם כאמור, צפויה להיות לו השפעה משמעותית על הוצאות משרד החינוך ועל היקף ההוצאה הממשלתית.
9. **התכנית הרב-שנתית הבאה במערכת ההשכלה הגבוהה** – מערכת ההשכלה הגבוהה מתנהלת על פי תכניות רב-שנתיות, כאשר שנת הלימודים תשפ"ו (2025-2026) היא השנה הרביעית בתכנית הרב-שנתית הנוכחית. בשנת הלימודים תשפ"ח (2027-2028) עתידה להסתיים התכנית הרב-שנתית הנוכחית, ולהתחיל התכנית הבאה. במסגרת תכניות אלו, נקבעים עבור מערכת ההשכלה הגבוהה רכיבי תקצוב לקידום מעמדה המחקרי וכן פקולטות ההוראה של המוסדות להשכלה גבוהה, כגון – מודל ההוראה, מודל המחקר, תקצוב תשתיות מחקר ועוד.
10. **תכנית המסגרת הבאה של Horizon Europe** – ישראל משתתפת בתכנית המסגרת למחקר אירופי מדעי מצטיין (Horizon Europe). תכנית הורייזון פועלת כתכנית מסגרת ש-שנתית, שבה תקצוב למחקר בסיסי, מחקר יישומי, מחקר בתעשייה וכן עבור חברות טכנולוגיות הפועלות בשטח בינלאומי. בשנת 2028 עתידה להתחיל תכנית המסגרת הבאה (FP10), בהיקף תקציב שאינו ידוע בעת הזו, אשר נמצא בדיונים באיחוד האירופי יחד עם המדינות המשתתפות, מדינות האסוציאציה והמדינות המשקיפות. בהתאם לתקציב תכנית המסגרת, כמו גם נתונים נוספים הנוגעים לצמיחת התוצר הישראלי ביחס למדינות האיחוד, זכויות ישראל בתכניות

המסגרת הקודמות ומשתנים נוספים, ייקבע חלקה היחסי של מדינת ישראל בתכנית פר שנה. השתתפותה של ישראל בתכנית המסגרת הבאה הינה החלטת מדיניות בעלת השלכות פיסקליות משמעותיות בשנות התכנית התלת-שנתית.

11. **תכנית התאמות תקציביות** – לפתחה של הממשלה תובא גם החלטה בדבר הפחתת ההוצאה התקציבית לצורך עמידה ביעדי מדיניות פיסקליים. הפחתה בהוצאות הממשלה, אשר עשויה להיות פועל יוצא של שורה ארוכה של צעדי מדיניות, בהתאם להיקף הפחתת ההוצאה שתמצא הממשלה לנכון לקדם, תאפשר לממשלה לממש את מדיניותה וסדרי העדיפויות התקציביים שלה תוך התחשבות בתנאים הכלכליים והפיסקליים. הפחתת הוצאות הממשלה הינה החלטה בעלת משמעות תקציבית ניכרת שתשפיע על היקף ההוצאות בשנות התכנית התלת-שנתית.

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

- הסיכון הגבוה ביותר לתחזית ההוצאה קשור בצרכי מערכת הביטחון, שחשופים לתנודתיות גבוהה במיוחד כתלות בהסלמה מחדש של הלחימה, בהסלמה בגזרות שונות, בשינויים בהערכות המצב ובסביבה הגאו-פוליטית.
- גובה תשלומי הריבית המשולמים מתקציב המדינה מצוי גם כן בחוסר ודאות, הן מסיבות מקומיות והן מסיבות גלובליות. תחילה, סביבת ריבית הגיוס של מדינת ישראל תלויה במידה רבה בסביבה הגאו-פוליטית, במצב הלחימה ובדירוג האשראי, כך שככל שיוצע המצב בנושאים אלה ביחס לציפיות המשקיעים, ריבית הגיוס צפויה להתייקר ולהגדיל את ההוצאה הממשלתית. מעבר לכך, סביבת הריבית הגלובלית עודנה גבוהה ונתונה לשינויים בעקבות התפתחויות בציפיות השווקים ביחס לתוואי הצמיחה העולמית, כפי שהודגם בשנה האחרונה בעקבות צעדי המדיניות האמריקניים בתחום המכסים. האצה מחדשת של האינפלציה במדינות המערב בשל התייקרות מחירי האנרגיה, "מלחמת הסחר" או בשל סיבות אחרות, על אף שהאטה משמעותית ביחס לנקודות השיא של ההתפרצות האינפלציונית שאחרי היציאה ממשבר הקורונה, עלולה להביא לכך שקצב הורדות הריבית יהיה איטי מהצפוי או אפילו להעלאות ריבית, דבר שיתיר את עלויות הגיוס גבוהות לפרק זמן ממושך יותר מהחזוי כעת. מאידך, הימשכות מגמת ירידת הריבית עשוי להוריד את תשלומי הריבית בטווח הבינוני לאור דפוסי מחזור החוב.
- בהתאם לכך, היות שמגמת קצב האינפלציה אינה ברורה כעת, קיימת אי-ודאות בנוגע להיקף ההוצאה הצפוי 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 התלת-שנתית, הן כלפי מעלה הן כלפי מטה.

- לפתחה של הממשלה מספר החלטות מדיניות במסגרת התקציב לשנת 2027 בעלות משמעויות תקציביות משמעותיות, כפי שהוצג לעיל. החלטות אלו עשויות לשנות משמעותית את תמונת המצב הפיסקלית ובפרט את היקף מחויבויות הממשלה לשנות התוכנית התלת שנתית וכן את החלוקה בין אשכולות ההוצאה השונים. מלבד ההשלכה הישירה להחלטות אלו עשויות להיות השלכות על צרכי גיוס החוב של הממשלה וכנגזרת גם על הוצאות תשלומי הריבית. לבסוף, שינויים דרמטיים בהיקף ההוצאה הממשלתית, ובפרט הרחבה פיסקלית, עשויים להיות בעלי השלכות מקרו-כלכליות על סביבת האינפלציה במשק.
- כמתואר לעיל תחת אשכול ההוצאה שירותים חברתיים ישנם מספר תחומי הוצאה בהן היקף ההוצאה גדל באופן חריג ביחס לנתוני הבסיס הדמוגרפיים, ביניהם ההוצאה על גמלת סיעוד, חינוך מיוחד, ילדים בעלי אוטיזם וילדים בעלי אלרגיות. קצב הגידול והיקף ההוצאה הינם בסדר גודל בו כל סטייה מהתחזית מייצרת שינויים משמעותיים בהיקף ההוצאה הכוללת באשכול זה.

2. תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים והכנסות אחרות לשנים 2029-2026

עיקרים

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלן הראשי לצמיחת התוצר בישראל ורכיביו, תחזית המחירים והתחזית להכנסות המדינה לשנים 2029-2026. קצב הצמיחה החזוי לשנת 2026, בתרחיש הבסיס, עומד על 4.0%, גבוה ממנעד תרחישי הצמיחה שפורסמו על ידי האגף בסוף מרץ 2026, וזאת בעיקר על רקע צמיחה גבוהה (התכווצות מתונה) מהצפוי של התוצר ברבעון הראשון. יחד עם זאת, התחזית העדכנית מהווה עדכון כלפי מטה של 0.7% לעומת תחזית הצמיחה שהוגשה לצד תיקון הצעת חוק התקציב לשנת 2026 שפורסמה במרץ 2026. התחזית שפורסמה במסמכי עדכון תקציב 2026 התבססה על תרחיש סיום מהיר של מבצע "שאגת הארי" והלחימה בלבנון, וכן צמצום ניכר בהיקף גיוס המילואים. תרחיש זה לא התממש והלחימה התארכה מעבר לצפוי. התחזית הנוכחית מתבססת על תרחיש בו אין חידוש לחימה מול איראן, והיקף גיוס המילואים פוחת בהדרגה במהלך השנה. בנוסף לכך, נבחנו שני תרחישים ביטחוניים אלטרנטיביים.

נתוני גביית המסים עד כה תומכים בעדכון כלפי מעלה של תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2026, מ-560.6 מיליארד ש"ח ל-567.4 מיליארד ש"ח, על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית הכנסות ממסים לשנת 2027 עודכנה אף היא כלפי מעלה והיא עומדת על 584.6 מיליארדי ש"ח, וזאת בעקבות עדכון תחזית ההכנסות ל-2026 והעדכון בתחזית הצמיחה.

תחזית סך ההכנסות (הכוללת מסים, אגרות והכנסות אחרות) לשנת 2026 עודכנה כלפי מעלה, מ-585.1 מיליארד ש"ח ל-594.0 מיליארד ש"ח, ותחזית סך ההכנסות לשנת 2027 עודכנה ל-612.7 מיליארד ש"ח. התחזיות האמורות נתונות לאי ודאות גבוהה במיוחד הנגזרת בעיקרה מהמצב הביטחוני והשלכותיו. גורמי הסיכון בתקופת התחזית, העלולים להוביל לסטייה מהתחזית, מפורטים בפרק ד' בהמשך מסמך זה.

פרק א': המתודולוגיה לבניית התחזיות

התחזיות המקרו כלכליות והתחזיות להכנסות המדינה מבוססות על חמישה מודלים שפותחו באגף הכלכלן הראשי, כדלהלן:

1. מודל חיזוי למדד המחירים לצרכן
2. מודל חיזוי לתוצר, רכיביו ומצרפי שוק העבודה
3. מודל חצי מבני לחיזוי תוצר ומדד המחירים לצרכן בטווח בינוני
4. מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים ואגרות
5. מודל לחיזוי הכנסות אחרות של הממשלה

המודלים משתמשים בבסיס נתונים משותף, ומניחים הנחות דומות לגבי משתנים אקסוגניים. התחזיות המתקבלות ממודלים (1), (2) ו-(3) משמשות בין היתר לחיזוי ההכנסות ממסים ואגרות ולחיזוי ההכנסות

האחרות באמצעות מודלים (4) ו-(5). זאת תוך ביצוע התאמות במקרים של שינויים משמעותיים במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, שינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית וכו'.

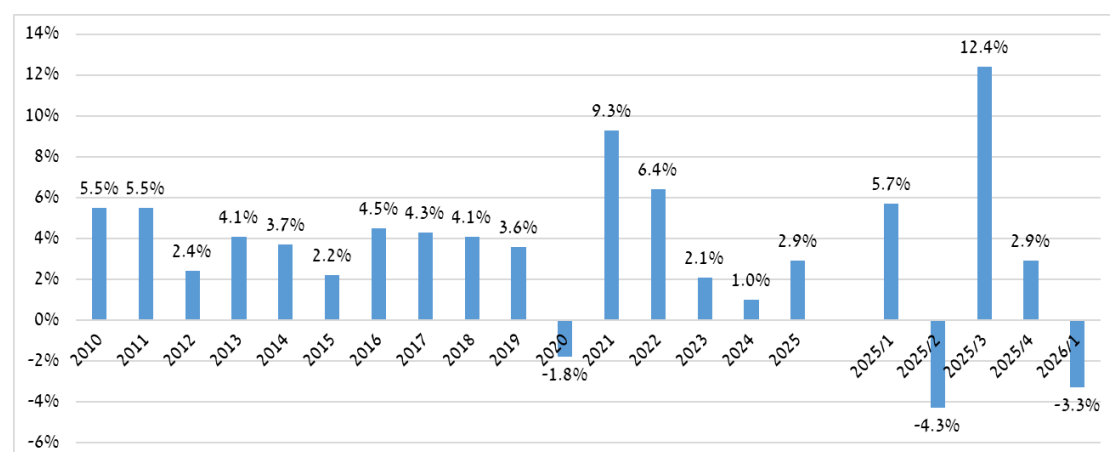
בהתאם לנוהל שנקבע להכנת התחזיות, נערכה התייעצות עם נציגים מבנק ישראל והאגפים הרלוונטיים במשרד האוצר. כמו כן, התחזיות מבוססות על התייעצויות עם גופים פיננסיים מהמגזר הפרטי במסגרת פרויקט "תחזית הקונצנזוס". התייעצויות אלו מהוות חלק מבני מתהליך גיבוש התחזיות ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

פרק ב': מגמות מקרו כלכליות

המשק הישראלי רשם בשנת 2025 צמיחה של 2.9%, שביטאה ראשיתה של התאוששות כלכלית מובנית שהונעה על ידי התחזקות המגזר העסקי, בניגוד ל-2024 שהתאפיינה בצמיחה שנשענה בעיקרה על הצריכה הציבורית. יציבות יחסית אפיינה את שוק העבודה ב-2025. במקביל, האינפלציה התמתנה וחזרה לטווח היעד במחצית השנייה של השנה, מה שאפשר לבנק ישראל לבצע הורדות ריבית (עד 4% בתחילת 2026), לצד התחזקות השקל והגעת מדד ת"א 125 לשיא כל הזמנים – סממנים המעידים על שיפור באמון המשקיעים.

עם זאת, תחילת שנת 2026 הושפעה עמוקות ממבצע "שאגת הארי", שהביא להתכווצות התוצר ב-3.3%. ברבעון הראשון של 2026 (במונחים שנתיים). גיוס המילואים והשבתת המשק השליכו באופן משמעותי על שוק העבודה, מה שהתבטא בצמצום שיעורי ההשתתפות והתעסוקה ובעלייה חדה במספר הנעדרים מעבודתם.

תרשים 1: קצב צמיחת התמ"ג בשנים 2010 עד 2025

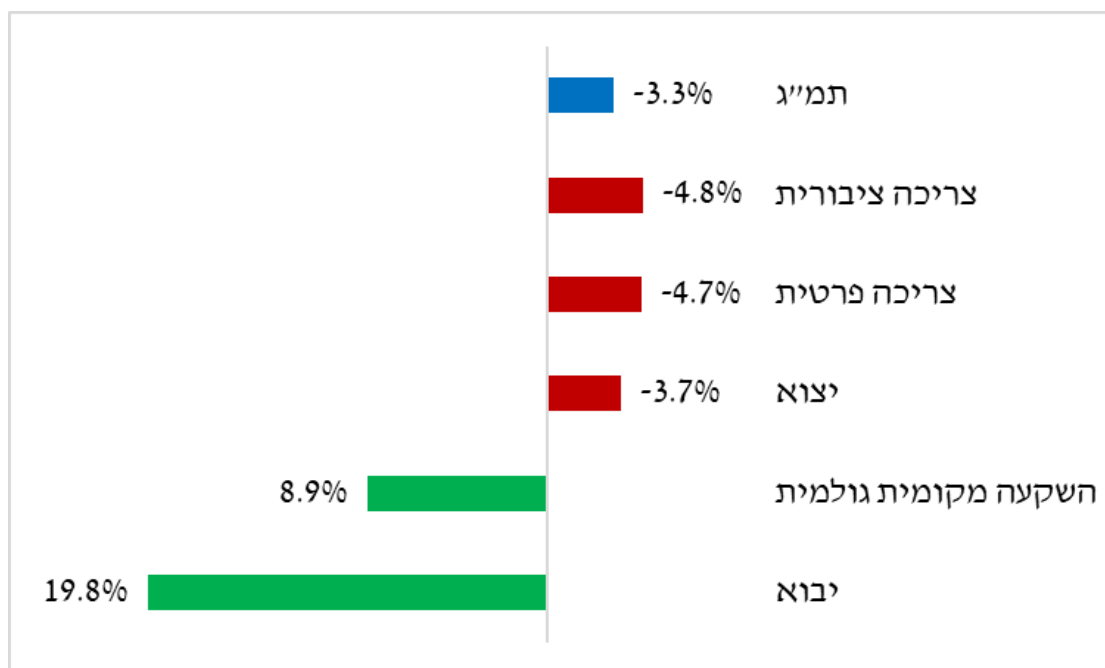


מקור: הלמ"ס.

הצריכה הפרטית צמחה בשיעור של 2.7% בשנת 2025. זוהי ירידה בקצב הצמיחה של רכיב זה בהשוואה ל-2024 מאחר שחלק מה"תיקון" בצריכה הפרטית התרחש כבר ב-2024. עם זאת, הצריכה הפרטית טרם חזרה לפוטנציאל ארוך הטווח שלה. ברבעון הראשון של 2026, היא התכווצה ב-1.2% בהשוואה לרבעון הקודם (4.7% במונחים שנתיים) כתוצאה ממבצע "שאגת הארי".

ההשקעה המקומית הגולמית צמחה ב-7.4% בשנת 2025, באופן שמסמן את תחילתה של מגמת התאוששות ברכיב זה. ברבעון הראשון של 2026 נמשכה הצמיחה ברכיב זה בשיעור נאה של 8.9% במונחים שנתיים, על אף המלחמה. ההתאוששות ניכרה כמעט בכל סעיפי ההשקעה המקומית הגולמית, ובפרט בענף הבנייה. עם זאת, הרכיב עודנו נמצא מתחת לרמתו שלפני המלחמה. **ההשקעות בנכסים קבועים עלו ב-8.3% ב-2025.** ברבעון הראשון של 2026, הסעיף עלה ב-3% (12.6% במונחים שנתיים).

תרשים 2: שיעור צמיחת רכיבי התוצר, רבעון ראשון 2026 (שינוי רבעוני במונחים שנתיים)

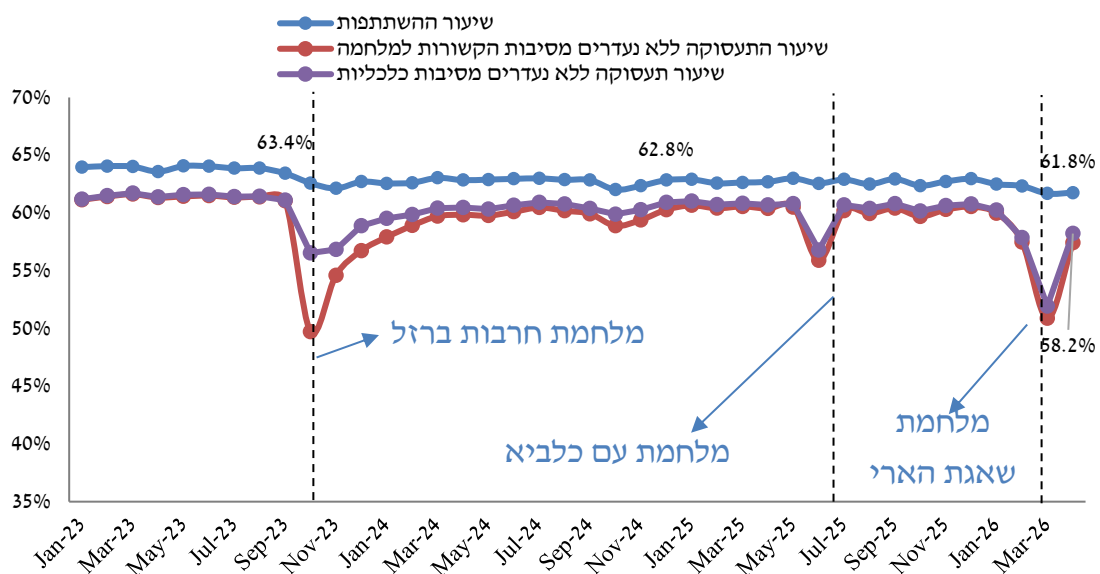


מקור: הלמ"ס.

בשנת 2025 היצוא עלה ב-5.5%, ומתוכו יצוא הסחורות עלה ב-6.1%. יצוא השירותים עלה ב-5.0%, וגם יצוא התיירות עלה, אם כי נותר נמוך בהשוואה לרמתו לפני המלחמה. סעיף יצוא שירותים אחרים, אשר כולל בתוכו את ענף ההייטק (ללא חברות הזנק) עלה ב-4.3% בשנת 2025. ברבעון הראשון של שנת 2026, היצוא התכווץ ב-0.9% על רקע מבצע "שאגת הארי". **היבוא צמח ב-8.2% בשנת 2025,** באופן המשקף את התאוששות הביקוש בישראל. במסגרת זאת נרשמה השנה התאוששות הן בייבוא הסחורות והן בייבוא השירותים, לאחר שב-2024 ניכרה עלייה בייבוא הביטחוני. ברבעון הראשון של 2026, היבוא עלה ב-4.6% (19.8% במונחים שנתיים). העלייה בייבוא בחודשים האחרונים באה בין היתר על רקע התחזקות השקל.

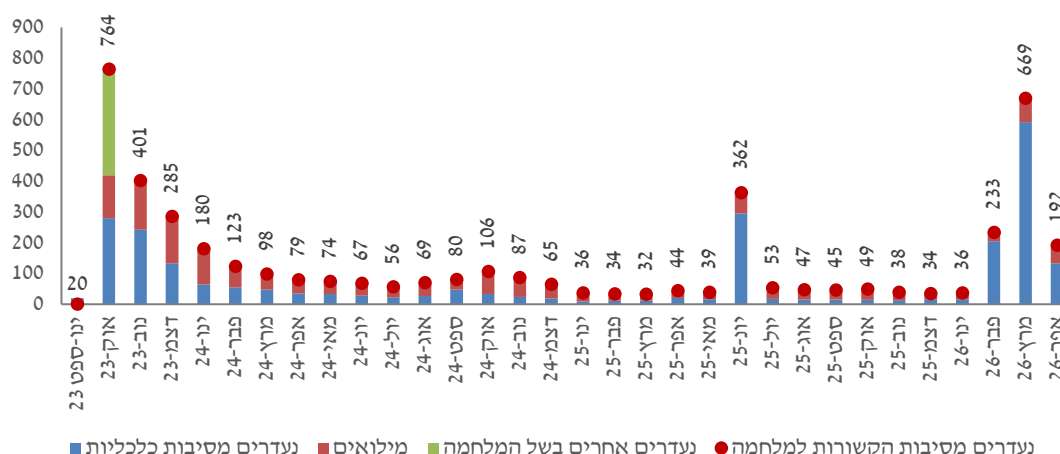
במבט שנתי, שנת 2025 התאפיינה ביציבות יחסית בשוק העבודה, פרט לירידה זמנית ומשמעותית בשיעור התעסוקה בחודש יוני בעקבות מבצע "עם כלביא". לעומת זאת, הרבעון הראשון של שנת 2026 התאפיין בהרעה ניכרת בשוק העבודה. במהלך התקופה נרשמה ירידה של כנקודת אחוז בשיעור ההשתתפות ושל כ-8 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה ללא נעדרים מסיבות כלכליות בהשוואה לחודש ינואר 2026. בחודש מרץ, על רקע פרוץ מלחמת "שאגת הארי", חלה עלייה חדה במספר הנעדרים מעבודתם מסיבות הקשורות למלחמה — מכ-36 אלף נעדרים בתחילת השנה לכ-670 אלף נעדרים בסוף הרבעון הראשון. עיקר הגידול נבע מעלייה משמעותית במספר הנעדרים מסיבות כלכליות, אשר עלה מכ-17 אלף נעדרים בתחילת השנה לכ-590 אלף נעדרים בסוף הרבעון הראשון. מדובר בעיקר בעובדים שנעדרו מעבודתם עקב צמצום הפעילות העסקית או סגירת מקום עבודתם במהלך המלחמה. עם סיום המלחמה בחודש אפריל נרשמה התאוששות משמעותית בשיעור התעסוקה וההשתתפות, אף כי אלו טרם שבו לרמתם ערב המלחמה. במקביל, מספר המועסקים שנעדרו מעבודתם בעקבות המלחמה ירד באופן חד מכ-670 אלף לכ-192 אלף באפריל.

תרשים 3: שיעור תעסוקה והשתתפות, גילאי 15+



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

תרשים 4 : מספר הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות הקשורות למלחמה*, אלפים



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני סכ"א, נתונים מקוריים.

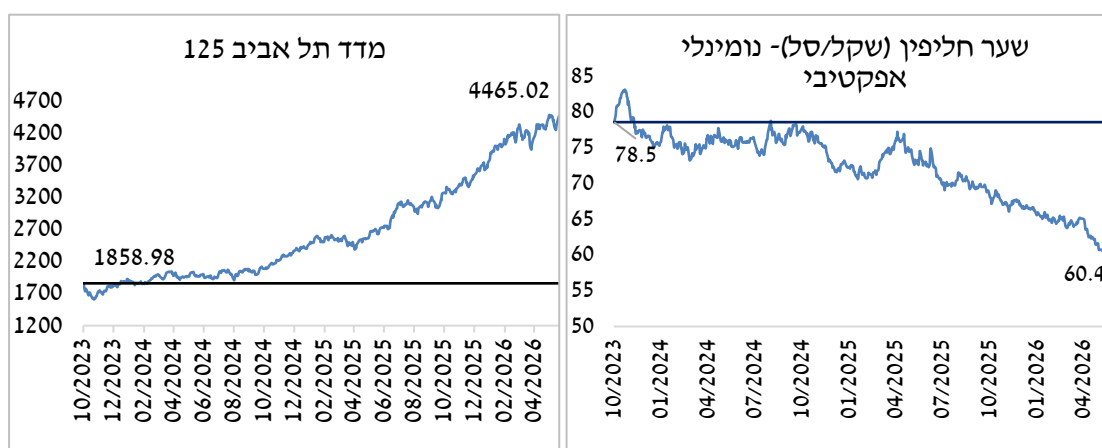
*נעדרים מסיבות כלכליות, מילואים ומסיבות אחרות (להגדרת הלמ"ס). החל מאוקטובר 2023 נרשמה עלייה חדה בנעדרים מסיבות אלה.

האינפלציה ב-2025 התמתנה לעומת שנת 2024, ושבה לטווח היעד במחצית השנייה של 2025. זאת בעקבות ירידה הן באינפלציית הליבה והן בסעיף המזון. על רקע זה, בנק ישראל הוריד את הריבית מ-4.5% ל-4.25% (ול-4% בתחילת 2026).

בתחום שער החליפין, השקל התחזק ממוצע של 3.7 שקלים לדולר בשנת 2024 ל-3.45 שקלים לדולר בשנת 2025. מגמה זו נבעה הן מהתאוששות הייצוא והעלייה בהשקעות בישראל, והן מהיחלשות הדולר אל מול מטבעות אחרים. מגמה זו המשיכה ביתר שאת בשנת 2026, ונכון למועד פרסום זה השקל נסחר ברמה הנמוכה מ-2.9 מול הדולר. בכך, שער החליפין נמצא ברמתו הנמוכה מזה למעלה מ-30 שנה.

בשנת 2025 שוק ההון המקומי שבר שיאים. בפרט, מדד ת"א 125 הגיע לשיא כל הזמנים, ומגמה זו נמשכה במחצית הראשונה של 2026. הדבר משקף עלייה באמון המשקיעים בישראל. נוסף על כך, מחיר הביטוח מפני חדלות פירעון של ישראל (CDS) – המשקף את פרמיית הסיכון של המשק – ירד, באופן שמשקף גם הוא את אותה המגמה.

תרשים 5 : מדדי שוק ההון



מקור: בנק ישראל, הבורסה לניירות ערך

מגמות בכלכלה הגלובלית

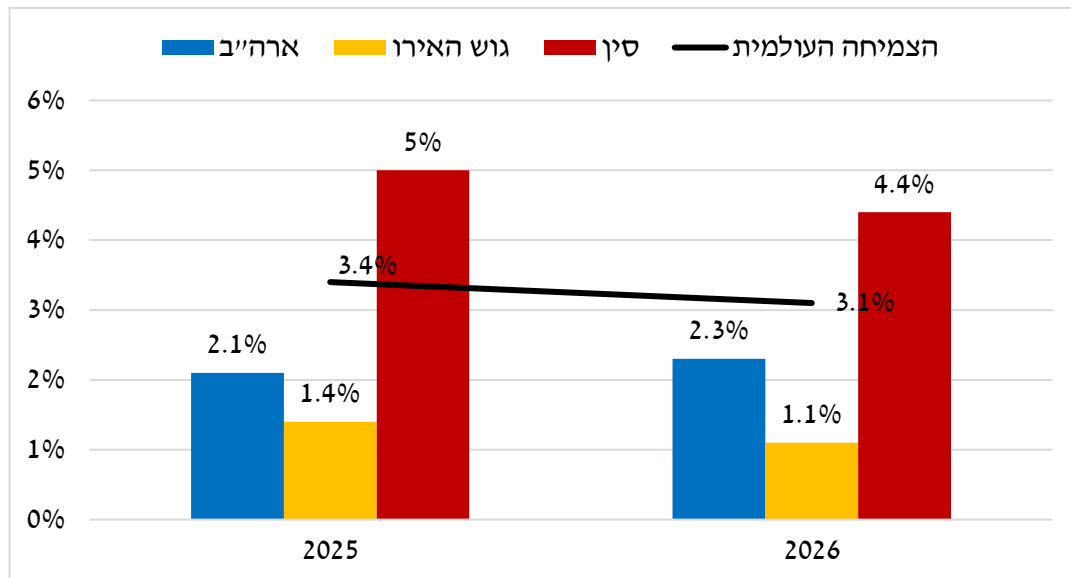
לפי קרן המטבע הבינלאומית, התמ"ג העולמי צמח ב-3.4% בשנת 2025. הכלכלה העולמית הציגה איתנות יחסית אל מול העלאות המכסים בעולם הודות להשקעות בענף הטכנולוגיה. תחזית הצמיחה של קרן המטבע לשנת 2026 (3.1%) עודכנה כלפי מטה ב-0.2 נקודות אחוז בעקבות המלחמה במזרח, והקרן אף ציינה שלולא המלחמה, התחזית הייתה מעודכנת מעלה ב-0.1 נקודות אחוז. כמו כן, הקרן העלתה את תחזיות האינפלציה העולמית בעקבות המלחמה.

כלכלת ארה"ב צמחה ב-2.1% בשנת 2025. בשנה החולפת ארה"ב הטילה מכסים נרחבים על הסחר עם מדינות העולם. במהלך 2025 הוריד הבנק המרכזי האמריקני ("הפד") את הריבית מ-4.25% ל-4.5% לטווח של 3.5%-3.75%. זאת לאור האטה בפעילות הכלכלית במחצית השנייה של השנה, שכללה עלייה באבטלה וירידה בקצב התוספות המשרות. הקרן צופה כי ארה"ב תצמח ב-2.3% בשנת 2026, על רקע מדיניות תקציבית מרחיבה וההשפעה של הורדות הריבית ב-2025. הקרן הורידה את התחזית ב-0.1 נקודות אחוז מתחזית הצמיחה בעקבות המלחמה. פגיעה מתונה זו משקפת את היותה של ארה"ב יצואנית אנרגיה נטו.

כלכלת גוש האירו צמחה ב-1.4% בשנת 2025. לדברי קרן המטבע, הצמיחה הנמוכה משקפת אתגרים מבניים שטרם נפתרו (כגון צמיחה נמוכה בפירוק וירידה בכוח העבודה כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה). גוש האירו מתמודד עם ההשלכות של עליית מחירי האנרגיה כתוצאה מהמלחמה ועם ייסוף באירו (בהשוואה למדינות שמייצאות מוצרים דומים), באופן שפוגע בייצור ובייצוא של המדינה. במרץ 2025 אישר האיחוד האירופי למדינות החברות בו לחרוג מייעדי הגירעון והחוב שלהן לטובת הגדלת הוצאות הביטחון בשנים 2025-2028 ('2030 Readiness'), והוא צופה שהדבר יעלה את החוב הממשלתי של האיחוד האירופי בשתי נקודות אחוז ואת התמ"ג המצרפי של האיחוד האירופי ב-0.3%-0.6%. לדברי קרן המטבע, המהלך טרם השפיע על כלכלות אירופה, וצפוי להשפיע עליהן בשנים הקרובות.

כלכלת סין צמחה ב-5% בשנת 2025. המשק הסיני מתמודד עם מספר אתגרים מבניים בשנים האחרונות, בהם האטה בשוק הדיור (שמתבטאת, בין היתר, בירידה במחירי הדירות), ירידה בכוח העבודה וירידה בקצב צמיחת הפריזון. בשנת 2026, כלכלת סין צפויה לצמוח ב-4.4%. התחזית לשנה זו הועלתה מעט כלפי מעלה לאור שיעור מכס אפקטיבי נמוך יותר של ארה"ב על סין.

תרשים 6: הצמיחה הגלובלית ב-2025 ותחזיות ל-2026



מקור: 2026 IMF WEO, April

פרק ג': התחזיות המקרו כלכליות של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר

תחזית הצמיחה לשנים 2026-2027

צמיחה גבוהה (התכווצות מתונה) מהצפוי של התוצר ברבעון הראשון הובילה לעדכון כלפי מעלה בתחזית הצמיחה לשנת 2026 בהשוואה למנעד תרחישי הצמיחה שפורסמו על ידי האגף בסוף מרץ 2026. עם זאת, תחזית הצמיחה המעודכנת נמוכה מזו שהוגשה לצד תיקון הצעת חוק התקציב לשנת 2026, במרץ 2026, וזאת משום שהתרחיש שעל בסיסו נערכו התחזיות הללו הניח סיום מוקדם של מבצע "שאגת הארי" והלחימה בלבנון, וכן צמצום ניכר בהיקף גיוס המילואים. התרחיש האמור לא התממש – והלחימה התארכה מעבר לצפוי.

התרחיש העדכני מניח כעת ירידה הדרגתית בהיקף גיוס המילואים במהלך 2026, והתייצבות ברמה נמוכה יותר לאורך שנת 2027. בנוסף לכך, התחזית הנוכחית מושפעת מהפגיעה של הכלכלה העולמית בעקבות המלחמה עם איראן ובפרט מהעליות במחירי הנפט ומהצפי ששיעורי הריבית לא ירדו בחודשים הקרובים ואף עלולים לעלות. התחזית לוקחת בחשבון את נתוני החשבונות הלאומיים לרבעון הראשון של 2026 (פרסום ראשון). תחזית הצמיחה המעודכנת לשנת 2026 עומדת על 4.0%. תחזית הצמיחה לשנת 2027 עודכנה כלפי מעלה ל-4.8%.

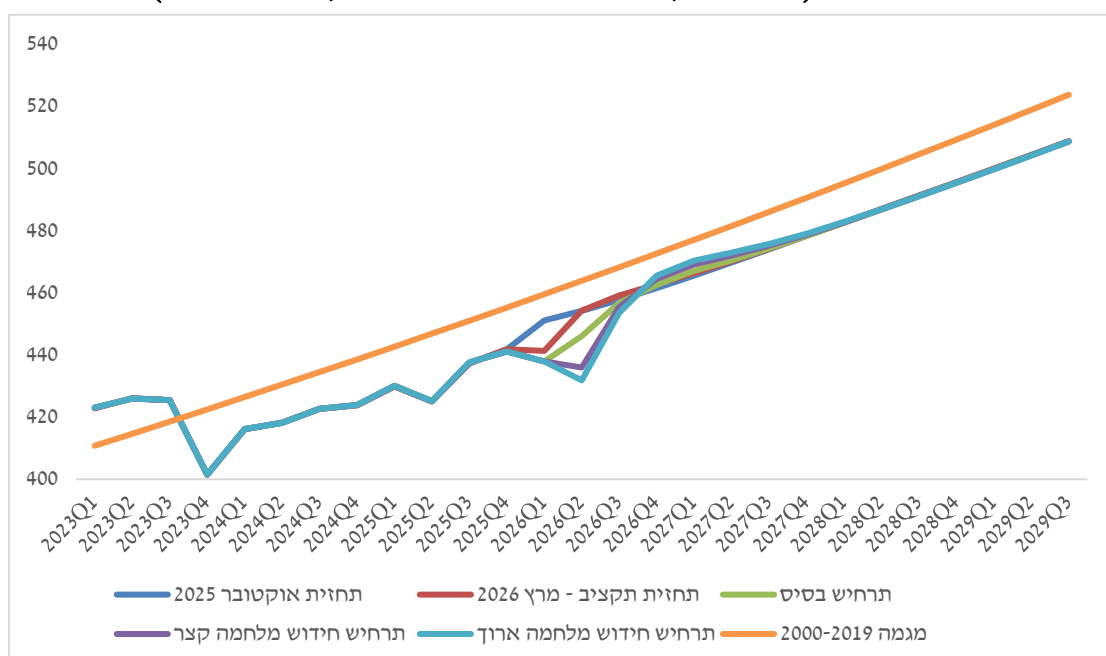
במסגרת בניית התחזיות, נבחנו שני תרחישים אלטרנטיביים המביאים בחשבון אפשרות של התחדשות הלחימה מול איראן ולבנון.

- תרחיש חידוש מלחמה קצר: תרחיש זה מניח התלקחות מחדשת של הלחימה במהלך הרבעון השני, אשר תכלול שבועיים של לחימה באיראן ולחימה מול לבנון שתימשך עד סוף חודש יוני. ניתוח ההשפעות הכלכליות של הלחימה באיראן מבוסס על מתווה של "שבועיים אדומים" בהם המשק מושבת ברובו, הצפוי ליצור השפעות היצע וביקוש הדומות למאפייני מבצע 'עם לביא'. במקביל, הנחת העבודה לגזרת לבנון ברבעון השני משקפת עומס גיוס מילואים נרחב ומשמעותי. תוואי ההתאוששות של המשק, המבוסס על מודל התנהגות של אינדיקטורים שוטפים בסבבי לחימה קודמים, צפוי להסתמן באופן הדרגתי במהלך חודש יוני. עם סיום הלחימה הפעילה ומעבר המשק למסלול צמיחה ברבעון השלישי, יחל צמצום ניכר בהיקף כוחות המילואים המגויסים, לצד המשך מגמת השיפור בפעילות הכלכלית כפי שהיא משתקפת באינדיקטורים השוטפים. מגמה חיובית זו צפויה להישמר גם במהלך הרבעון הרביעי במקביל לשחרור הדרגתי נוסף של משרתי מילואים, עד להתייצבות מערך המילואים על רמת גיוס שגרתית וקבועה במהלך שנת 2027.
- תרחיש חידוש מלחמה ארוך: מתווה זה מבוסס על מאפייני תרחיש המלחמה הקצר, אך מניח הרחבה של הלחימה באיראן בדמות תוספת של עוד שבועיים "כתומים" בהם המשק מושבת חלקית. במהלך הרבעון השני. כתוצאה מכך, תחילתה של ההתאוששות ההדרגתית במשק תידחה לסוף חודש יוני. היקף גיוס המילואים בתרחיש זה צפוי להיות דומה למתווה המלחמה הקצר.

להלן ריכוז שיעורי צמיחת התוצר החזויים עבור השנים 2026-2029 בתרחישים השונים (%):

2029	2028	2027	2026	תרחיש
3.6	3.5	4.8	4.0	תרחיש בסיס
3.6	3.2	5.6	3.4	תרחיש חידוש מלחמה קצר
3.6	3.0	6.1	3.2	תרחיש חידוש מלחמה ארוך

תרשים 8. התפתחות התוצר (תוצר ריאלי, במיליארדי ש"ח במחירי 2020, מנוכה עונתיות)



*קו המגמה חושב על סמך נתוני 2000-2019.

תחזית האינפלציה של האגף במהלך שנת 2026 (מדד חודש דצמבר 2026 לעומת מדד חודש דצמבר 2025), עומדת על 2.3%, והתחזית לממוצע השנתי עומדת על 2.0%. התחזית לאינפלציה ממוצעת בשנת 2026 עומדת על 1.8%.

פרק ד': סיכונים לתחזית אגף הכלכלן הראשי

התחזית לצמיחת התוצר בתקופה זו מאופיינת באי-ודאות גבוהה במיוחד. להלן פירוט הסיכונים המרכזיים שהתממשותם צפויה להביא לעדכון התחזית, הן כלפי מטה והן כלפי מעלה:

סיכונים כלפי מטה לתחזית:

- **התמשכות והעמקת הלחימה** – התלקחות מחודשת של הלחימה באיראן והמשך הלחימה העצימה בלבנון לתקופה ממושכת, ככל שיכללו גיוס מילואים נרחב, עלולים להכביד על המשך דרך צמצום היצע העבודה, להשבתה נרחבת של עובדים ועסקים וכן לפגיעה בתשתיות ובערוצי סחר חוץ (לדוגמה באמצעות שיבוש נתיבי השיט), אשר עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית בטווח הקצר, להתייקרות עלויות המימון והביטוח, ולירידה בהכנסות ממסים.
- **סיכונים לכלכלה העולמית** – המתרחשות המתמשכות עם איראן סביב מעבר אניות במצרי הורמוז (בפרט מוצרי אנרגיה ודשנים) עשויה להעלות את סביבת האינפלציה העולמית לצד פגיעה בפעילות הכלכלית העולמית. ככל שתימשך ותתרחב, הדבר עשוי לייצר מחסורים נקודתיים במוצרים שונים, באופן שיביא לפגיעה בכלכלות רבות, בפרט באסיה. כתוצאה מכך רמת המחירים עשויה לעלות, סביבת הריבית העולמית תעלה והיקף הסחר של ישראל עשוי להיפגע. תרחיש של התקבעות על רמות מכסים גבוהות בארה"ב, שימשיכו להקרין לרעה על הסחר העולמי, על רמות המחירים, ועל הצמיחה הגלובלית, צפוי להתבטא גם בפגיעה נוספת בפעילות הכלכלית בישראל. חלק מהסיכונים עלולים להתבטא בפגיעה בשווי הנכסים הפיננסיים בארה"ב ובערכו של הדולר, דבר שעשוי גם להשפיע לרעה בין היתר על השקעות זרות לישראל, במיוחד בענף ההייטק.
- **סיכונים פיננסיים בסקטור הנדל"ן** – החברות הפעילות בענף הנדל"ן בישראל ניצבות בפני סיכונים פיננסיים לא מבוטלים עקב דעיכה עקבית במכירות והצטברות מלאי דירות חדשות לרמת שיא של כ-85 אלף יחידות במרץ 2026. מגזר הנדל"ן, המהווה נתח מהותי מהאשראי הבנקאי, סובל משחיקה במדד כושר הספיגה ומהכבדת נטל המימון על קבלנים עקב מבצעי דחיית תשלומים ועלויות ריבית גבוהות. ככל שסביבת הריבית תיותר גבוהה, הדבר עלול לעכב את התאוששות הענף, להגביר את הלחצים להפחתת מחירים ולהחריף את פרופיל הסיכון המגזרי כולו.
- **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 וקיימים גם ניסיונות לתרגם זאת לקשרי כלכלה וסחר. ככל שיתגברו ויתמשו מהלכים אלה הדבר עשוי להוביל לפגיעה בתנאי הסחר והמימון של המדינה ושל חברות פרטיות.

סיכונים כלפי מעלה לתחזית:

- **הפחתת היקף גיוס המילואים** – תרחיש הבסיס מביא בחשבון ירידה בהיקף גיוס המילואים במהלך 2026, אך עדיין שימורו ברמה גבוהה בהשוואה לזו שהיתה נהוגה בעבר. שחרור מוגבר של כוחות מילואים על רקע שיפור במצב הביטחוני צפויים להאיץ את התאוששות המשק.
- **שיפור בסנטימנט המשקיעים על רקע התפתחויות גיאופוליטיות אזוריות** – יצירה וחיזוק של קשרים כלכליים עם מדינות במזרח התיכון על רקע סיום הלחימה, עשויים להפחית עוד יותר את פרמיית הסיכון של ישראל, להגדיל את זרימת ההון וההשקעות לישראל ולתמרץ את הסחר הבינלאומי והפעילות הכלכלית.
- **עלייה ביצוא הביטחוני** – הייצוא הביטחוני של ישראל נמצא בצמיחה משמעותית והגיע בשנת 2025 לשיא של כל הזמנים. המשכיות המתיחות הגיאופוליטית בעולם ומדיניות הגדלת תקציבי הרכש הביטחוני צפויים להביא לגידול נוסף ביצוא הישראלי.
- **הזדמנויות בתחום הבינה המלאכותית** – הבינה המלאכותית צפויה לתרום לצמיחה הכלכלית בעיקר דרך שיפור בפריון העבודה. בנוסף, הפיכתה האפשרית של ישראל למובילה עולמית בתחום הבינה המלאכותית תביא לפריחה בענף ההייטק ולהגדלת ההשקעות הזרות.
- **שיפור בכלכלה העולמית** – שיפור בכלכלה העולמית, לרבות על רקע שיפור אפשרי של קשרי הסחר בין ארה"ב למדינות אחרות, או סיום המלחמה באוקראינה, תקטין את חוסר הוודאות ותתמוך בפעילות הכלכלית הגלובלית. עבור ישראל, מצב זה יתמוך בהגדלת היצוא.

עדכון תחזית מקרו כלכלית

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

2027	2026	
4.8%	4.0%	משרד האוצר (יוני 2026)
5.5%	3.8%	בנק ישראל (מרץ 2026)
4.4%	3.5%	קרן המטבע (אפריל 2026)
4.6%	4.9%	OECD (דצמבר 2025)

לוח 2 : רכיבי תוצר

2027	2026									
תחזית יוני 2026	תחזית מרץ 2026	תחזית יוני 2026	תחזית מרץ 2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	
4.8%	4.0%	4.0%	4.7%	2.9%	1.0%	2.1%	6.4%	9.3%	-1.8%	צמיחה
4.4%		5.3%		2.7%	3.9%	-0.6%	7.3%	11.1%	-7.3%	צריכה פרטית
1.0%		4.3%		1.7%	11.8%	8.1%	0.3%	5.3%	2.4%	צריכה ציבורית
6.5%		5.5%		7.4%	-8.9%	-4.2%	11.8%	13.2%	2.1%	השקעה גולמית מקומית
6.7%		4.8%		8.3%	-5.5%	-2.1%	11.1%	13.6%	-2.5%	השקעה בנכסים קבועים
7.5%		4.5%		5.5%	-4.7%	-1.1%	9.4%	15.2%	-3.9%	יצוא
5.1%		9.3%		8.2%	-0.7%	-7.4%	11.7%	19.6%	-7.6%	יבוא

לוח 3 : תוצר ומדדים רלוונטיים

2029	2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	
3.6%	3.5%	4.8%	4.0%	2.9%	1.0%	2.1%	6.4%	9.3%	-1.8%	צמיחה
2,700	2,555	2,420	2,263	2,111	2,006	1,883	1,764	1,582	1,415	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.8%	1.7%	3.0%	2.1%	1.5%	-0.3%	0.1%	4.4%	7.6%	-3.4%	צמיחה לנפש
123.8	121.6	119.7	116.2	113.8	112.1	112.4	112.3	107.6	100	תוצר לנפש (מדד) (100=2020)
144.1	139.1	134.4	128.2	123.3	119.8	118.7	116.3	109.3	100	תוצר (מדד) (100=2020)

לוח 4 : אינפלציה

2029 תחזית	2028 תחזית	2027 תחזית	2026 תחזית	2025	2024	2023	2022	2021	2020	
2.0%	2.0%	1.8%	2.0%	3.0%	3.1%	4.2%	4.4%	1.5%	-0.6%	אינפלציה (ממוצע שנתי)

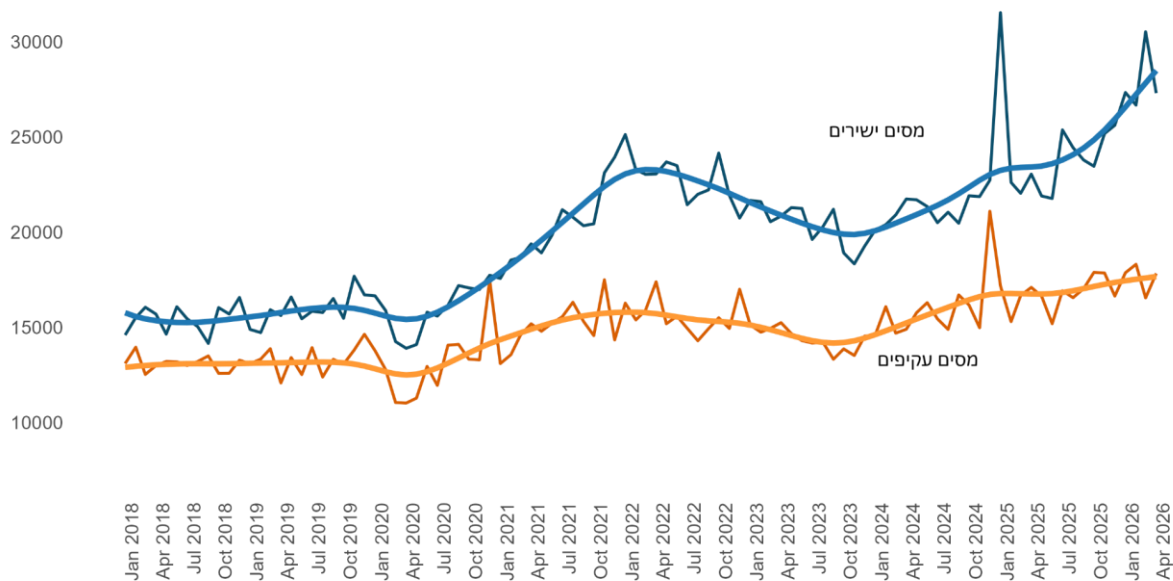
לוח 5 : שוק העבודה

2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	
4576	4519	4341	4375	4324	4187	3957	מספר מועסקים (אלפים)
1.3	1.8	-0.8	1.2	3.3	5.8	1.1	שינוי שנתי (באחוזים)
3.5	3.3	3.0	3.0	3.4	3.8	5.0	שיעור אבטלה (באחוזים)
63.3	62.9	62.5	62.7	63.5	63.3	61.8	שיעור ההשתתפות (באחוזים)

פרק ה': תחזיות אגף הכלכלן הראשי להכנסות המדינה לשנים 2026-2029

מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2025 ועדכון תחזית ההכנסות לשנים 2026-2029
שנת 2025 הסתכמה בהכנסות ממסים ואגרות של 519.5 מיליארד ש"ח, עלייה ריאלית של 10.7% לעומת השנה הקודמת, וזאת על אף שבמהלך הרבעון השני יצאה ישראל למבצע "עם כלביא" והתוצר התכווץ ב-4.3% (בקצב שנתי).

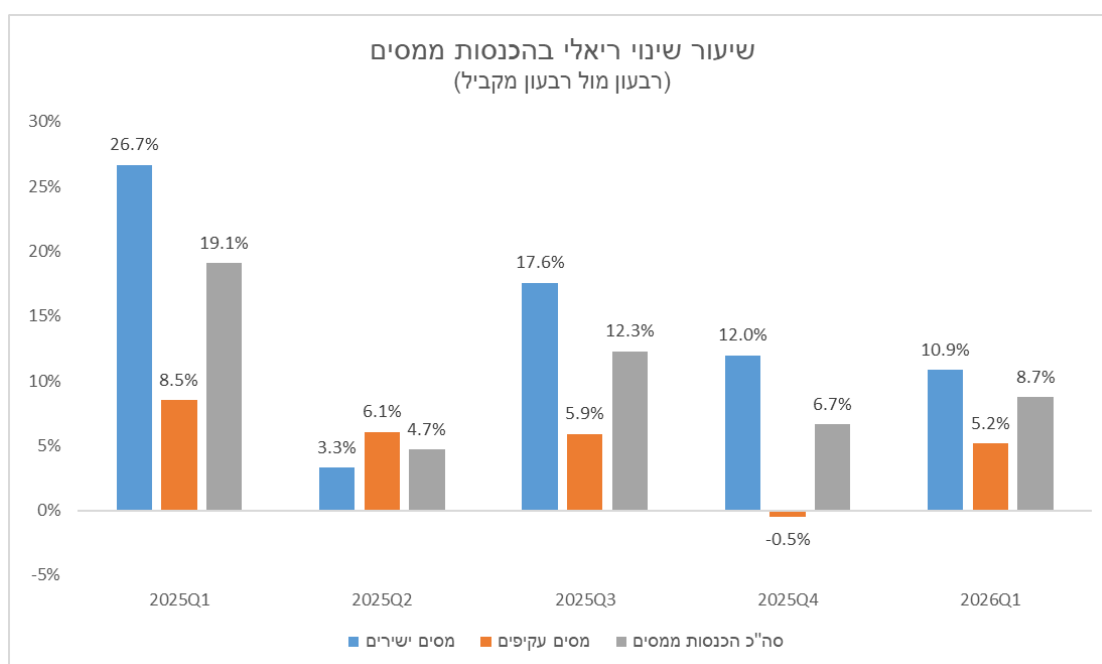
תרשים 9. (מיליוני ש"ח, נתוני מגמה ומנוכחי עונתיות, מחירים קבועים במחירי 2020)



מקור: אגף החשב הכללי, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

הרבעון הראשון של 2026 התאפיין בהמשך הגידול בגביית המס בהשוואה למקבילו בשנת 2025, וזאת למרות מלחמת "שאגת הארי" שהחלה בסוף פברואר 2026 ועל אף שברבעון הראשון של 2025 התקבלו הכנסות חריגות עקב כניסתם לתוקף של מספר שינויי חקיקה, ובהם מס יסוף נוסף של 2% על הכנסות שמקורן מהון (מדיבידנד, שכירות ורווחי הון), מיסוי רווחים לא מחולקים והעלאת שיעור המע"מ מ-17% ל-18%. בהשוואה לרבעון המקביל אשתקד, נרשמה ברבעון הראשון של 2026 עלייה ריאלית של 10.9% בגביית מסים ישירים, 5.2% במסים העקיפים ו-8.7% בסך ההכנסות ממסים ואגרות. מגמת הצמיחה בהכנסות ממסים בולטת גם בניכוי תשלומים חריגים על סך של 8.7 מיליארד ש"ח.

תרשים 10. שיעור שינוי ריאלי בהכנסות ממסים (רבעון מול רבעון מקביל אשתקד)



* כולל הכנסות חריגות ברבעון הראשון בשנת 2026

לוח 6 : הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2026-2024

שיעור שינוי ריאלי				סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)			
ממוצע 2010-2019	רבעון ראשון 2026 (מול רבעון מקביל)	2025	2024	רבעון ראשון 2026	2025	2024	
6.0%	10.9%	15.1%	4.2%	98.6	302.7	255.3	מסים ישירים
4.0%	5.2%	4.8%	11.3%	55.3	206.6	191.2	מסים עקיפים
2.5%	8.2%	13.3%	10.1%	3.0	10.3	8.8	אגרות
4.9%	8.7%	10.7%	7.2%	156.9	519.5	455.3	סה"כ

נתוני הגבייה עד כה תומכים בעדכון כלפי מעלה של תחזית ההכנסות ממסים ב-2026 מ-560.6 מיליארד ש"ח (תחזית תקציב 2026 המעודכן, מרץ 2026) ל-567.4 מיליארד ש"ח, על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה שבמסמכי התקציב. תחזית הכנסות ממסים לשנת 2027 עודכנה אף היא כלפי מעלה והיא עומדת על 584.6 מיליארדי ש"ח, וזאת בעקבות עדכון הבסיס (תחזית ההכנסות ל-2026) והעדכון בתחזית הצמיחה.

ההכנסות האחרות לשנת 2025 הסתכמו בכ-32.4 מיליארד ש"ח, מעט מתחת לתחזית האגף שעמדה על 33.5 מיליארד ש"ח, פער של כ-3.6%. תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2026 עודכנה כלפי מעלה ועומדת על 26.6 מיליארד ש"ח, עלייה של כ-2.1 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית הקודמת.

עיקר הגידול בתחזית ההכנסות האחרות, המוערך בכמיליארד שקלים, מגיע מעדכון תחזית השכר הממוצע כלפי מעלה, אשר מגדיל את צפי ההכנסות מביטוח לאומי. עדכון נוסף בתחזית ההכנסות האחרות מגיע ממע"מ על יבוא ביטחוני, אשר מוערך בכ-360 מיליון ש"ח. עדכון זה נובע מהסטה של היקף הרכש מישראל לחו"ל, וזאת חרף הייסוף החד בשקל. יצוין כי הסכמי הסיוע הביטחוני בין ישראל לארצות הברית (MOU) תקפים עד שנת 2028, ועל כן צפויה ירידה משמעותית בסעיף זה החל משנת 2029.

לאור האמור, תחזית סך ההכנסות לשנת 2026 עודכנה כלפי מעלה, מ-585.1 מיליארד ש"ח ל-594.0 מיליארד ש"ח, ותחזית סך ההכנסות לשנת 2027 עודכנה ל-612.7 מיליארד ש"ח.

לוח 7 : תחזית הכנסות המדינה

2029		2028		2027		2026		
תקציב 2026	פרסום נוכחי	תקציב 2026	פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	תקציב 2026	פרסום נוכחי	תקציב 2026	
638.4	620.4	610.6	602.5	584.6	574.7	567.4	560.6	הכנסות ממסים
22.3	20	26.3	20.9	28.1	21.7	26.6	24.5	הכנסות אחרות
660.6	640.3	643.7	623.4	612.7	596.4	594.0	585.1	סך ההכנסות

לוח 8 : השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ש"ח)

	2029	2028	2027	2026	
א.	מסים ישירים	200	-2,340	1,110	2,570
1	מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)	90	90	90	90
2	השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות			-80	
3	השכלה גבוהה - נקודת זיכוי אחת לתקופה של 3 שנים למסיימים ב-2023 ואילך			-70	
4	כפל פחת בכל ענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021			-800	
5	סיום הטבת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים בסוף שנת 2028	300			
6	צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות			50	
7	חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2026)		-50	-50	
8	קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18 (הוראת שעה לשנתיים 1.6.2023-1.6.2025)		-20		
9	הקלה במס שבח על קרקע פרטית שנרכשה לפני 2001 ותמכר ב-1.7.2023 - 31.12.2027	90			
10	שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר		-20	-20	
11	קרן פיצויים - הגדלת הפרשה לקרן פיצויים מ-25% ל-80% ב-2024 ול-100% ב-2025 וחזרה ל-25% בשנת 2026			7,500	
12	בנקים - מס נוסף של 6% על רווח של בנקים גדולים מאפריל 2024 לסוף 2025			-1,300	
13	מע"מ מוסדות פיננסים - העלאת השיעור ל-18%		20	270	
14	בנקים - מיסוי רווחי יתר של הבנקים בשנים 2026 ו-2027	-120	-	3,000	
			2,880		
15	דמי הבראה - השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי מילואים (נטו)			-1,300	
16	העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ב-2024 ל-57%, 57.5%, 62% ו-67% ב-2025-2028	-210	-200	-20	
17	מס רכישה 8% - הו"ש עד סוף 2026 וחזר ל-5% ב-2027		-520		
18	הארכת מועדים - מיסוי מקרקעין, בעקבות מבצע שאגת הארי	-10	10	10	-10
19	מיסוי רווחים לא מחולקים וחברות משלח יד	-200	-300	1,500	-4,800

20	הקפאת מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי ל-3 שנים	2,400	2,300	300
21	ריווח מדרגות מס הכנסה	-4,250	-750	
22	הקפאת שאר פרמטרים במס הכנסה (ישובים, נכים, רכב צמוד ועוד) ל-3 שנים	110	110	20
23	הקפאת פרמטרים במיסוי נדל"ן ל-3 שנים	50	50	
24	הקפאת תקרת פטור משכ"ד לשלוש שנים	90	120	
25	הקפאת תקרת הפרשת העובד לפנסיה המזכה בזיכוי של 35% ל-3 שנים	110	90	30
26	מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 720 אלף שקל בשנה (לא כולל שבח דירת מגורים)	500		
27	אי התרת הוצאה במזומן לרבות שכר	80		
28	שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה מס במקור	30		
29	אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס הכנסה	500	1,100	
30	שינוי בגביית המס (מעסיקים ועצמאים) כתוצאה מהעלאת דמי בטל"א	-500	500	
31	נקודות זיכוי למשרתי מילואים	-950	320	220
32	הטבת מס לאשקלון - הוראת שעה עד לשנת 2029 (כולל)	-250	-40	
33	עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס לעולים בשנת 2026	-40	-70	-50
34	קידום התחרות בשוק הבנקאות – עידוד הקמת בנקים חדשים	-20	-30	50
35	נש"פים - איסור ניכיון צ'קים במזומן למוסד פיננסי מפקח (מגבלת 6,000 ש"ח)	90	30	
36	נש"פים - הטלת חובת דיווח 0	10		
37	הטבות מס לישובים בערים מעורבות (הוראת שעה לשנים 2026-2029)	-100	-20	
38	הטבות מס ליו"ש	-200	-40	
39	הטבות מס למנהלים של קרנות השקעה	-50		
40	אימוץ פילאר 2 - מס מזערי	2,500	1,400	
41	גיבוש תמריצים לשמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל בעקבות פילאר 2 - מס מזערי	10	-4,420	50
ב.	מסים עקיפים	590	1,110	2,330
1	צמצום הסדר סולר בתחבורה	420		

2	מס גודש	1,400			
3	מיסוי כלי רכב דו-גלגלי - צמצום ההטבה ל-125 סמ"ק במקום 400 סמ"ק ב-2024-26	20			
4	מכס - שמנים, זכוכית בטחון, פלדה ואלומיניום - (מק"ח 2,166, הו"ש עד סוף יוני 2028)	30	20		
5	מכס - מזגנים, נייר דבק, כלי שולחן מאלומיניום וכוסות בעלות שכבת פלסטיק אחת (מק"ח 2,070, הו"ש עד סוף מאי 2028)	100	80		
6	מכס - עמדות טעינה (מק"ח 2,159, הו"ש עד סוף שנת 2027)	20			
7	מכס - הגדלת מכסה פטורה בגובה 8,000 טון ביבוא גבינות לשנים 2026 ו-2027 (הו"ש עד סוף 2027)	-30	30		
8	מע"מ עוסקים (לא כולל פיננסי) - העלאת השיעור ל-18%	600			
9	מס פחמן	260	340	450	440
10	מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות, כולל הקדמת הורדת הרף ל-5,000 ש"ח ב-2026 (במקום 2028)	480	20		
11	חשבוניות I מכוונות לרש"פ	120			
12	הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם	130	140		
13	שחיקת זיכוי ירוק	-820	660	-90	-830
14	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב חשמלי (עלייה ל-48% עם תקרה של 22 אלף ש"ח בשנת 2026 ואז עלייה ל-83% בשנת 2027)	270	-150	360	
15	סיגריות - ביטול הדיוטי פרי בשתי פעימות (ינואר 2027 ויוני 2028)	50	30	20	
16	הגדלת מכסות פטורות ממכס - ארה"ב	-30			
17	העלאת רף הפטור ממע"מ יבוא אישי ל-150\$ ואז ל-130\$	-810	30		
ג.	אגרות	80	0	0	0
1	ייעול הגבייה הממשלתית	40			
3	אגרת כניסה לישראל - מעבר לאגרה יעודית	-30			
4	הפחתת דמי היתר לעובדים זרים חדשים אפריל עד דצמבר 2025	70			
	סה"כ מסים ואגרות	3,240	2,220	-10	-70
	סה"כ מסים ואגרות ללא קרן פיצויים	-4,260	2,220	-10	-70