



משרד האוצר

# התכנית הכלכלית לשנת 2026

צעדי התאמה

דצמבר 2025

כסלו התשפ"ו

## תוכן עניינים

3	קביעת כללי ההתחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים
10	קביעת שיעור מס רכוש לתשלום ותיקונים בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961
13	צמצום יוקר המחיה והקלת רגולציה בתחום הרכב
15	הפחתת שיעור הפחת על מטוסים
16	תמחור פליטות גזי חממה בטיסות
18	הגברת היעילות המשקית בענף התיירות
21	מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026 ואילך
22	ריווח מדרגות מס הכנסה
24	יישום החלטות והקמת ועדת שרים
26	תכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029
66	מסגרות התקציב לשנת 2026 ואילך
68	תיעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2026
72	הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2026

## קביעת כללי ההתחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים

במטרה להסדיר את כללי ההתחשבנות בין קופות החולים ובתי החולים ולאפשר ודאות תקציבית ויציבות פיננסית לקופות החולים ובתי החולים הציבוריים, ובהמשך לעבודת ועדת קביעת הסדרי התחשבנות בין ספקים ומבטחים לבתי החולים הציבוריים הכלליים, שמונתה לצורך גיבוש מתווה חדש לכללי ההתחשבנות לשנים הבאות-

### מחליטים

1. לרשום את הודעת ועדת המחירים הבין משרדית שמונתה לפי חוק הפיקוח, כי תאיץ את תמחור מחירי שירותי הבריאות המפוקחים כפי שהם מפורטים בתעריפון משרד הבריאות, כך שהמחירים הקבועים בתעריפון יבטאו את עלות הייצור של השירותים הרפואיים בפועל בשנים האחרונות.
  2. לקבוע בחוק כללי התחשבנות בין בתי חולים ציבוריים כלליים לקופות חולים אשר יהיו מבוססים על העקרונות שנקבעו בחוק התחשבנות בין בתי חולים ציבוריים כלליים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב-2021 (להלן – חוק ההתחשבנות), בשינויים, כמפורט להלן:
    - א. הסדר ההתחשבנות שיחול על שירותי בריאות שרכשה קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי ייקבע תחולה רטרואקטיבית על התקופה שמיום 1 בינואר 2026 ;
    - ב. לשנות את ההגדרה של "שירות דיפרנציאלי" כפי שהוא מוגדר כיום בחוק ההתחשבנות, כך שייקבע כי כל שירות הניתן במחלקות הכירורגיות בבתי החולים הציבוריים הכלליים, שאינו אמבולטורי, יחשב כשירות דיפרנציאלי, וזאת בנוסף להגדרה הקיימת הקובעת כי מדובר בשירות בריאות שנקבע לו מחיר פרטני הכולל את ביצוע הפעולה הרפואית (להלן – שירות דיפרנציאלי) ;
    - ג. בכפוף להמלצות ועדת המחירים, כאמור בסעיף 1, ולאימוצן על ידי שר הבריאות ושר האוצר בהתאם לחוק הפיקוח, לקבוע לכל קופת חולים בכל בית חולים תקרת צריכה פרטנית אחת לכל שירות בריאות, כך שתבוטל האבחנה הקבועה היום בחוק ההתחשבנות בין תקרה ברוטו לתקרה נטו ;
    - ד. תקרת הצריכה הפרטנית בשנת 2026 של כל קופת חולים בכל בית חולים ציבורי כללי בכל תחום תקבע בהתחשב בצריכת שירותי הבריאות בכלל בתי החולים באופן יחסי לצריכת שירותי הבריאות שצרכה הקופה בבית החולים האמור, ובהתייחס להוראות חוק ההתחשבנות שנקבעו בנושא בעבר ;
    - ה. לקבוע כי במקום בו עלה שיעור הגידול הפרטני של שירות בריאות מסוים לעניין בית חולים ציבורי כללי מסוים על שיעור הגידול הממוצע בשירות בריאות מסוים של בתי חולים בעלי היקף מיטות דומה לאותו בית החולים, יופחת מהתקרה של בית החולים לשנת 2026 ההפרש בין הגידול הפרטני של בית חולים לגידול הממוצע של בתי החולים כאמור ו-X% נוספים.
  - ו. לקבוע כי, החל משנת 2027, תקרת הצריכה הפרטנית תהיה שווה לתקרת הצריכה הפרטנית בשנה הקודמת בקידום שיעור העדכון של מחיר יום אשפוז, כפי שקבעו שר הבריאות ושר האוצר בצו לפי חוק הפיקוח, והתוספת הריאלית.
  - ז. לקבוע כי רצפות הצריכה תהינה כדלקמן:
    - (1) עבור שירות בריאות אחר - X% מהצריכה בשנת X ;
    - (2) עבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות - 100% מתקרת הצריכה לאותה שנה ;
    - (3) עבור שירות דיפרנציאלי -
- (א) בשנת 2026 - X% מהצריכה בשנת X ;
- (ב) בשנת 2027 ואילך – רצפת השנה הקודמת בקידום X% ובשים לב לצריכת השירותים בפועל במהלך שנות יישום חוק ההתחשבנות ובהתחשב בשינויים בדפוסי הצריכה שאירעו עקב שינויי מדיניות או אירועי חירום ;
- ח. לקבוע הסדר התחשבנות מיוחד בנוגע לבית חולים ציבורי כללי שמספק את אחד מהשירותים הבאים:
  - (1) שירותי אשפוזי בית אקוטיים ;

- (2) שירותי אשפוז הניתנים לחולים המיועדים להעברה.
- ט. להסמיך את שר הבריאות ושר האוצר לקבוע בצו כי לגבי בתי חולים בבעלות רשת בתי חולים, כולם או חלקם, תקרות הצריכה של בתי החולים או רצפות הצריכה ברשת, יהיו משותפות.
- י. להסמיך את שר האוצר ושר הבריאות לקבוע בצו הסטה של סכומים בין תקרת הצריכה של שירותים דיפרנציאליים לתקרת הצריכה של שירות בריאות אחר, ולהפך, ובלבד שהדבר נדרש עקב תמחור מחדש של מערכים הנכללים בשירותים האמורים על ידי ועדת המחירים ושכסום התקרות הכללי לא ישתנה בשל ההסטה האמורה.
- יא. לקבוע כי במקרה בו קופת החולים רכשה שירותים מעבר לתקרת הצריכה הפרטנית תשלם קופת החולים את תקרת הצריכה הפרטנית בתוספת סכום מופחת כמפורט להלן –
- (1) עבור רכישת שירות דיפרנציאלי- לא יותר מ-XX% מהמחיר המלא של השירות.
- (2) עבור רכישת שירות בריאות אחר- לא יותר מ-XX% מהמחיר המלא של השירות.
- יב. תקרת הצריכה הפרטנית של כל קופת חולים בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות בבית חולים ציבורי כללי תקבע בהתאם ליחס שבין מספר ימי האשפוז שצרכה קופת חולים במחלקות הפנימיות באותו בית חולים לסך ימי האשפוז שצרכו כלל קופות החולים במחלקות הפנימיות באותו בית חולים, בשנה הקודמת לאותה שנה, בניכוי ימי אשפוז בית, כשהוא מוכפל בסך תקרות הצריכה לשירותי אשפוז במחלקות הפנימיות של כל בית חולים באותה שנה.
- יג. לקבוע כי לא יפחת חלקם של החשבונות המיוחסים לתאגיד הבריאות של בית חולים ציבורי כללי ממשלתי או עירוני, מבין כלל החשבונות שבעבורם משולם סכום מופחת בשל צריכת שירותי בריאות מעבר לתקרת הצריכה הפרטנית, משיעור של XX% מכלל החשבונות של בית חולים ותאגיד הבריאות יחד.
3. להנחות את שר הבריאות לתקן את תקנות בריאות העם (אמות מידה לחלוקת סכום נוסף), התשפ"ג-2022, כך שבמקרה בו בית חולים ציבורי כללי סיפק שירותים רפואיים מחוץ לשטחיו של בית החולים, לרבות באופן דיגיטלי, שלא בהסכם עם קופת חולים וללא אישור המנהל הכללי של משרד הבריאות, תבוצע הפחתה מסכום התקצוב הנוסף המועבר לבית החולים בהתאם לתקנה 5 לתקנות התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים) (תשלום חודשי קבוע לבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב-2022 (להלן – **תקנות ההתחשבנות**). אישור המנהל כאמור יכול שיהיה בתנאים. סכום ההפחתה האמורה יהיה שיעור של X% מסכום התשלום הקבוע המועבר לבית החולים בהתאם לתקנה 4 לתקנות ההתחשבנות.
4. לעניין החלטה זו –
- א. **"בית חולים ציבורי כללי"** - בית חולים כללי, ולעניין בית חולים ממשלתי כללי או בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית - לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו, ובלבד שמתקיימים לגביו כל אלה –
- (1) שיעור היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי עולה על 0.25% מתוך היקף ההוצאות השנתי של כלל קופות החולים על שירותי אשפוז;
- (2) בתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון);
- (3) הוא מקיים פעילות הכשרת סטודנטים לרפואה במוסדות להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או פעילות הכשרת מתמחים לרפואה כמוסד מוכר מכוח תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973.
- ב. **"חוק הפיקוח"** - חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996;
- ג. **"תקרת צריכה פרטנית"** - הסכום המרבי שקופת חולים נדרשת לשלם לבית חולים ציבורי כללי בעבור סוג שירות מסוים מחיר מחירון מלא לפי תעריפון משרד הבריאות; ככל שבית החולים מספק לקופת החולים שירותים בהיקף כספי העולה על הסכום האמור, תידרש קופת החולים לשלם בעד השירות תמורה מופחתת, כפי שיקבע בחוק.
- ד. **"צריכה"** או **"רכישה"**, של שירותי בריאות בידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי – למעט צריכה או רכישה של שירותי בריאות בידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי שבבעלותה או בבעלות חברה בת שלה, ולמעט צריכה או רכישה של שירותי בריאות שהוחרגו מתחולת חוק ההתחשבנות;

- ה. "רצפת צריכה" - סכום התשלום המינימלי שקופת חולים משלמת לבית חולים ציבורי כללי בעבור סוג שירות מסוים, גם אם בפועל לא סופקו שירותים בהיקף זה;
- ו. "רשת בתי חולים" - כמה בתי חולים ציבוריים כלליים הנמצאים, במישרין או בעקיפין, בבעלות גורם אחד, ובכלל זה בתי חולים ציבוריים כלליים של קופת חולים ובתי חולים ממשלתיים;
- ז. "שיעור הגידול הפרטני" - שיעור הגידול בין סך הצריכה של שירותי הבריאות של קופות החולים בבית חולים ציבורי כללי בשנת X לבין סך צריכת שירותי הבריאות של קופות החולים בבית החולים ציבורי כללי בשנת Y;
- ח. "שיעור הגידול הממוצע של בתי חולים בעלי היקף מיטות דומה" - הממוצע של שיעור הגידול הפרטני של כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים בעלי היקף מיטות דומה; לעניין זה - "היקף מיטות דומה" - היקף מיטות קטן, בינוני, גדול או על, כפי שיפרסם משרד הבריאות באתר משרד הבריאות.
- ט. "שירות בריאות" - שירות בריאות מסוג שירות אשפוז במחלקות פנימיות, שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר;
- י. "שירות אשפוז במחלקות פנימיות" - שירותי אשפוז במחלקות שהקוד שלהם בתעריפון משרד הבריאות הוא: G00M1, G00M2, G00M6, G00M5, G00M4, G00M3, וכל קוד נוסף ששר הבריאות ושר האוצר קבעו, בהודעה ברשומות, שהוא שירות אשפוז במחלקות פנימיות;
- יא. "שירות בריאות אחר" - שירות בריאות שהוא אינו שירות אשפוז במחלקות פנימיות או שירות דיפרנציאלי;
- יב. "תוספת ריאלית" - תוספת כמפורט להלן -
- (4) עבור שירותים דיפרנציאליים -  $X\%$  מגידול האוכלוסייה בפועל בשנה שקדמה לשנה המקודמת בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
- (5) עבור שירותי אשפוז במחלקה הפנימית -  $X\%$  בשנה;
- (6) עבור שירותי אחר -  $X\%$  מגידול האוכלוסייה בפועל בשנה שקדמה לשנה המקודמת בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
- יג. "תעריפון משרד הבריאות" - רשימת תעריפי האשפוז והשירותים האמבולטוריים והדיפרנציאליים שמפרסם משרד הבריאות באתר האינטרנט שלו, המשקפת את התעריפים כפי שמתעדכנים מזמן לזמן לפי צווים מכוח סעיף 12 לחוק הפיקוח.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההתחשבות של קופות החולים עם בתי החולים נערכת, בבסיסה, לפי מכפלת שירותי הבריאות הנצרכים בידי קופת החולים בכל בית חולים במחירו של כל שירות ושירות כאמור. מחירים אלו מוגבלים בצווים מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח**). בעבור חלק ניכר מהפעילות בבתי החולים, המחיר המרבי שמשלמת הקופה קבוע לפי מחירו של יום אשפוז שניתן לחבר הקופה בבית החולים, ובעבור חלקה, לפי תעריפים דיפרנציאליים הקבועים בצווים. הוצאות רבות בבתי החולים הן הוצאות קבועות אשר אינן משתנות לפי מספר ימי האשפוז המבוצע בפועל ועל כן מחירי השירותים משקפים עלות ממוצעת הגבוהה מהעלות השולית. על מנת למנוע גידול בלתי מבוקר בהוצאות הקופות לשירותים הנרכשים בבתי החולים, הוצאה שהיא מרכיב עיקרי בהוצאות קופת חולים, הוחל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1997, הסדר ההתחשבות המבוסס על תקרות צריכה. במסגרת ההסדרים שבאו לאחר מכן, נוסף רכיב רצפות הצריכה, שמטרתו הבטחת יציבות פיננסית לבתי החולים וכן הסדרים נוספים שנועדו לסייע ליציבות ואיתנות המערכת. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, חודש הסדר ההתחשבות, תוך שנקבעו בו מספר שינויים. ההסדר הוארך מספר פעמים, בשינויים שונים. מאחר שההסדר האחרון נקבע בחוק ההתחשבות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (ההתחשבות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), תשפ"ב-2021 (להלן – **חוק ההתחשבות**), וזה צפוי לפוג בסוף שנת 2025, וקימו הינו הכרחי לתפקוד יעיל ואיכותי של המערכת, יש צורך בקביעת הסדר גם לשנים הבאות.

על פי ההסדר, רכישה של שירותי בריאות בבית החולים מעבר לתקרת הצריכה שנקבעה בחוק – נעשית במחיר מופחת. בדרך זו, נוצר תמריץ לבית החולים לצמצם את משך האשפוז בו, אך לקופת החולים נותר תמריץ שלא לעשות שימוש יתר ברכש שירותים בבית החולים, בשל העלות המשולמת בעד כל שירות ושירות הנרכש, גם מעבר לתקרת הצריכה. בכך נוצר איזון שנועד להבטיח תשלום הוגן בעד רכש שירותי הבריאות בבתי החולים, תוך שמירה על גידול מבוקר בהיקף הרכש בבית החולים. יצוין כי גם במדינות אחרות מקרב מדינות ה-OECD קיימים הסדרי ההתחשבות דומים וגם במערכת ההתחשבות בתוך קופת החולים הכללית בין בתי החולים שלה לבין המחוזות קיים הסדר מעין זה.

בהתאם להסדרי ההתחשבות שנקבעו בחוק, לכל קופת חולים ולכל בית חולים עומדת האפשרות, לקבוע הסדר ההתחשבות ביניהן השונה מהקבוע בחוק וזאת, על מנת להגדיל את חופש הפעולה של בתי החולים ושל קופות החולים היכולים לקבוע מראש ובהסכמה את שיטת ההתחשבות ביניהם תוך יצירת מנגנונים של חלוקת סיכונים וזאת מבלי לבטל את היתרונות שבשיטת ההתחשבות הקבועה בחוק. בפועל, מרבית קופות החולים ובתי החולים מתקשרים ביניהם בהסכמים ופועלים בהתאם להסדר ההתחשבות השונה מזה הקבוע בחוק. ההסכמים מתאפיינים במתן הנחות לקופות החולים במקביל לגידול בפעילות ובהיקף הרכש של הקופות בבתי החולים.

לצורך גיבוש כללי ההתחשבות החדשים, מינו המנהל הכללי משרד הבריאות והממונה על התקציבים במשרד האוצר, ביום 21 ביולי 2025, צוות בין-משרדי בו חברים נציגי משרדי הבריאות והאוצר. על הצוות הוטל לגבש מתווה חדש לכללי ההתחשבות לשנים הבאות.

הצוות מקיים ישיבות פנימיות, וביצע היוועצות פתוחה עם כלל הגורמים במערכת הבריאות.

בהמשך לכך, מוצע כי החוק החדש יהיה מבוסס על חוק ההתחשבות, בשינויים המפורטים להלן, אשר יתאימו להיקף הפעילות שרוכשות קופות החולים בבתי החולים כיום והתשלום בעדם בפועל.

מוצע לרשום את כוונת ועדת המחירים הבין משרדים שמונתה לפי חוק הפיקוח, לקדם באופן מואץ את עדכון מחירי שירותי הבריאות המפוקחים, כך שישקפו נאמנה את העלויות בפועל של שירותי הבריאות בשנים האחרונות. זאת, במטרה להבטיח שהתעריפים המפוקחים יהיו מדויקים ומעודכנים, וישקפו את עלות הייצור של השירותים הרפואיים כהלכה.

## סעיף 2

מוצע לעגן בחקיקה מתווה עדכני להתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים הציבוריים, המבוסס על העקרונות שנקבעו בחוק ההתחשבות הקודם, תוך התאמתו להתפתחויות שחלו במערכת הבריאות בשנים האחרונות. צעד זה נועד להבטיח את המשך פעולתה של מערכת ההתחשבות בהתאם לעקרונות הקיימים ובו בזמן לאפשר התאמות לצרכים המשתנים של מערכת הבריאות בישראל. לפיכך מוצע לקבוע את השינויים הבאים בחוק החדש שיקבע:

א. מוצע לקבוע כי הסדר ההתחשבות יחול על שירותי הבריאות שרכשו קופות החולים מבתי החולים הציבוריים הכללים באופן רטראקטיבי, החל מיום 1 בינואר 2026 ועד השלמת החקיקה הנדרשת. זאת, במטרה להבטיח תיאום בין קופות החולי לבין בתי החולים, גם במהלך תקופת המעבר עד לסיום תהליך החקיקה.

ב. מוצע לשנות את ההגדרה של "שירות דיפרנציאלי" כך שבנוסף להגדרה הקיימת אשר מתייחסת לשירותים רפואיים שנקבע להם מחיר פרטני יתווספו כל השירותים שאינם אמבולטוריים הניתנים במחלקות הכירורגיות בבתי החולים. השינוי נועד לטייב את סיווג השירותים, על מנת ליצור תמריצים מדויקים ויעילים יותר.

ג. מוצע לקבוע, בכפוף להמלצות ועדת המחירים לשינויי מחירים ולא־מוצן על ידי השרים, שלכל קופת חולים בכל בית חולים תיקבע תקרת צריכה פרטנית אחת לכל שירות בריאות ושתבוטל ההבחנה הקיימת היו בין תקרה ברטו לתקרה נטו. המשמעות היא כי תבוטל "ההנחה מהשקל הראשון" על תעריפון משרד הבריאות אשר קבוע בחוק ההתחשבות הנוכחי.

ד. מוצע כי לצורך קביעת תקרת הצריכה הפרטנית בשנת 2026, ילקחו בחשבון הוראות ההתחשבות שנקבעו בעבר וכן תילקח בחשבון צריכת שירותי הבריאות בכלל בתי החולים באופן יחסי לצריכת קופות החולים בבית החולים האמור.

ה. מוצע לקבוע כי אם שיעור הגידול של שירות בריאות מסוים בבית חולים יעלה על שיעור הגידול הממוצע של בתי חולים בעלי היקף מיטות דומה, תופחת התקרה של בית החולים בשנת 2026. זאת, על מנת לחזק את האפקטיביות של הריסון שמנגנון התקרות מבקש להשיג. השוואת שיעור הגידול הפרטני לשיעור הגידול הממוצע של בתי החולים בעלי היקף מיטות דומה מוצעת מתוך תפיסה כי לבתי החולים מאפיינים ייחודיים התלויים בגודלם, אשר עשויים להשפיע על שיעור הגידול בשירותים רפואיים ולכן יש לבצע השוואה בין בתי חולים בעלי היקף מיטות דומה.

ו. מוצע לקבוע כי התקרות יעודכנו מדי שנה, החל משנת 2027, בהתאם לתקרה שנקבעה בשנה הקודמת, בתוספת השיעור המעודכן של מחיר יום אשפוז ובתוספת ריאלית.

ז. מוצע כי לכל סוג שירות יקבעו רצפות באופן מותאם, כך שהרצפה תהיה תואמת למאפיינים הייחודיים לכל סוג שירות. המטרה היא להבטיח שהרצפות יהיו מותאמות בצורה אופטימלית לכל סוג שירות, ובכך לתמרץ יעילות במערכת הבריאות.

ח. במטרה לייעל את ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים מוצע לקבוע הסדרי התחשבות מיוחדים לבתי חולים המספקים שירותי רפואה פרטית ושירותי אשפוז לחולים המיועדים להעברה. כמו כן, על מנת להרחיב את היקף שירותי האשפוז בבית במקרים בהם ניתן לספק את השירותים הרפואיים מחוץ לכותלי בית החולים בצורה איכותית ובטוחה ולהתאים האסדרה להתפתחויות העדכניות במערכת הבריאות מוצע לקבוע הסדרי התחשבות מיוחדים לבתי חולים המספקים שירותי אשפוז בית אקוטיים. יתר על כן, מוצע לקבוע הסדרי התחשבות מיוחדים לבתי חולים המספקים שירותים רפואיים מחוץ לשטחי בית החולים, לרבות שירותים דיגיטליים, במטרה להסדיר את הספקת שירותי הרפואה האמורים על ידי ספקי הבריאות השונים.

ט. מוצע להסמיך את שר הבריאות ושר האוצר לקבוע תקרת צריכה משותפת לבתי חולים ציבוריים כלליים בבעלות רשת, כולם או חלקם. התיקון נועד לאפשר ניהול אפקטיבי יותר של ההתחשבות עבור בתי חולים בבעלות אותה רשת.

י. על מנת לאפשר את התאמת התקרות של סוגי השירותים השונים לתמחורים חדשים של מערכים הנכללים בהם, מוצע להסמיך את שר הבריאות ושר האוצר לקבוע בצו הסטה של סכומים בין תקרת הצריכה של שירות בריאות דיפרנציאלי לבין תקרת הצריכה של שירות בריאות אחר, ולהפך. כל זאת, תוך שמירה על סכום התקרות הכולל ללא שינוי עקב ההסטה.

יא. מוצע כי שיעור ההפחתה ממחיר השירות המלא בגין צריכת שירותים מעבר לתקרות הצריכה בצריכת שירותים דיפרנציאליים יעמוד על  $X$  ובצריכת שירותי בריאות אחר מעבר לתקרת הצריכה יעמוד על  $X$ .

יב. מוצע, כי תקרת הצריכה הפרטנית של כל קופת חולים בבית חולים בעבור שירות אשפוז במחלקה הפנימית תחושב על בסיס חלקה של כל קופת חולים בכלל ימי האשפוז במחלקות הפנימיות בבית החולים בשנה הקודמת, בניכוי ימי אשפוז בית. מטרת המודל היא לשפר את הסטנדרט ולהפחית את העומסים במחלקות הפנימיות ולמנוע אשפוזים שאינם נחוצים מבחינה רפואית.

יג. מוצע כי שיעור החשבונות המיוחסים לתאגיד הבריאות מבין כלל החשבונות שבעבורם משולם סכום מופחת לא יפחת משיעור מינימלי קבוע. זאת, על מנת להבטיח כי עיקר נטל ההנחות הניתנות לקופות החולים בגין פעילות החורגת מהתקרה לא יוטל על תקציב בית החולים בלבד, אלא יישא בו גם תאגיד הבריאות הפועל במסגרתו.

### סעיף 3

מטרות החוק שאותו מבקשת ההחלטה לקדם הן להבטיח מערכת בריאות איכותית, יציבה כלכלית, המבטיחה את קיומן של תשתיות הבריאות הלאומיות תוך ריסון ההוצאה הלאומית על בריאות. בהתאם לתכליות החוק האמורות, ההנחה היא כי על החוק המוצע לחול על בתי החולים הנדרשים לצורך מימוש מטרותיו של חוק ההתחשבנות.

בהתאם, מוצע לקבוע כי המונח "בית חולים ציבורי כללי" – לעניין החלטה זו (והחוק שהצעת ההחלטה מבקשת לקדם), יהיה בית חולים כללי, לרבות תאגיד הבריאות הפועל במסגרתו (לעניין בתי חולים ממשלתיים או שבעלות רשות מקומית), אשר מתקיימים בו כל התנאים המפורטים להלן –

(1) **שיעור היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי עולה על 0.25% מתוך היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים על שירותי אשפוז**; כמפורט לעיל, תכליתו העיקרית של חוק ההתחשבנות היא ליצור תקרה אפקטיבית להוצאות קופות החולים בגין שירותי אשפוז, על מנת לגדר את ההוצאה הלאומית על בריאות. זאת, מתוך ההנחה שקיימת נטייה לגידול מתמיד בכמויות השירותים הרפואיים שניתנים בבתי החולים, וכנגזרת מכך לגידול מתמיד בהוצאות קופות החולים בגין שירותי אשפוז. במקרים שבהם שיעור היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי הוא זניח, כלומר קטן מ-0.25% מתוך היקף ההתחשבנות הכללי של קופות החולים על שירותי אשפוז, הצורך בריסון בגידול הוצאות קופות החולים לצורך שליטה על ההוצאה הלאומית לבריאות אינו מתקיים. ואין הצדקה להחיל על בית החולים הכללי את האסדרה המרסנת ולקבוע לו תקרת צריכה.

(2) **בתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון)**; תכלית נוספת של חוק ההתחשבנות היא הבטחת קיומן של תשתיות בריאות לאומיות, הנדרשות להבטחת בריאות הציבור. תכלית זו מוגשמת בעיקר באמצעות מנגנון תקצוב בתי החולים הקבוע בתקנות התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים) (תשלום חודשי קבוע לבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב-2022, שהותקנו מכוח סעיף 9 לחוק ההתחשבנות, וכן באמצעות מנגנון הרצפות שמבטיח הכנסה מינימאלית מסוימת לבית החולים (אם כי לא מספקת לצורך קיומו), וכן באמצעות הוראות שונות בחוק שמטרתן לאזן בין האינטרסים השונים של קופות החולים ובתי החולים. בהתחשב בהגנות אלה, מוצע כי קיומו של חדר מיון יהווה תנאי סף לעניין תחולת החוק. מיון מהווה חלק מהותי מתשתית הבריאות לאומית כיוון שמעיד על ציבוריות בית החולים ועל כך שהוא מחויב לטפל בכל חולה שמופיע בדלתותיו. המיון מאפשר גישה מיידית לשירותי בריאות במקרים דחופים, שדורשים טיפול מיידי, ללא תלות בשייכות לקופת חולים ובלי צורך בהתחייבות לתשלום מצד קופת החולים. זאת, לעומת שאר השירותים המסופקים בבתי החולים המותנים בקביעת תור והתחייבות מצד קופת החולים. בנוסף, מיון מהווה תשתית קריטית בהתמודדות עם מצבי חירום לאומיים, כגון אסונות טבע או תקופת מלחמה. במצבים אלו המיון מאפשר טיפול רפואי דחוף, מידי וזמין לכלל הציבור. לפיכך, בית חולים שאין לו מיון בהכרח אינו מוגדר כתשתית לאומית.



(3) הוא מקיים פעילות הכשרת סטודנטים לרפואה במוסדות להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או פעילות הכשרת מתמחים לרפואה כמוסד מוכר מכוח תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973; התנאי השלישי עוסק בהכשרת כוח אדם רפואי, ומחייב את בית החולים לעסוק בהכשרת סטודנטים או מתמחים לרפואה. הכשרה זו מעידה על היותו של בית החולים כתשתית בריאות לאומית, שכן היא מבטיחה את שימור והגדלת היצע הרופאים במערכת הבריאות הישראלית וכן את איכותם, ובכך מאפשרת את הספקת שירותי הבריאות הנדרשת לכלל הציבור הישראלי.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין**

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 1871 מיום 11 באוגוסט 2017;

החלטה מס' 166 מיום 13 במאי 2013;

החלטה מס' 2031 מיום 15 ביולי 2010;

החלטה מס' 2199 מיום 12 באוגוסט 2007.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## קביעת שיעור מס רכוש לתשלום ותיקונים בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961

### מחליטים

במטרה להגדיל את גביית המס ולצורך איזון צעדים שמטרתם, בין היתר, הקלה בתשלום המס על ההכנסה באמצעות ריווח מדרגות המס בסעיף 121 לפקודת מס הכנסה, לתקן את חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – חוק מס רכוש), כך שיועלה שיעור מס רכוש ויבוצעו תיקונים נוספים בחוק, בין היתר בהתאם לעקרונות אלה:

1. מס רכוש בשיעור של 1.5% יוטל על קרקע פנויה, לרבות קרקעות המהוות מלאי עסקי. הגדרת קרקע פנויה תכלול, בין היתר, – קרקע שאין עליה בניין, אינה קרקע המשמשת לפי כל דין לעסק של בעליה שהוא חקלאי, או קרקע שהבניה הקיימת עליה מהווה ניצול של פחות מ- 10% מזכויות הבניה שבתוקף במועד חיוב המס.  
2. לעניין דיווח, שומה והצהרות יקבעו כללים בהתאם לעקרונות הבאים:
  - א. יקבעו חובות הגשת הצהרה על הבעלות בקרקע ודיווח עצמי תוך פרק זמן לאחר כניסת החוק לתוקף.
  - ב. הדיווחים, ההצהרות והליכי השומה יתבצעו באופן מקוון.
  - ג. קביעת החבות במס והתשלום יתבססו על דיווח עצמי שיוגש אחת לחמש שנים, או באמצעות שומה לפי מיטב שפיטה במקרים מסוימים. בקביעת המנגנונים לעניינים אלה יינתן גם משקל לצורך בהקלה על הנישום וייעול הגבייה, לרבות באמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים.
  - ד. הדיווח והשומה יתבצעו באופן דומה להליכים הקבועים בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.
3. ייבחנו מנגנוני אכיפה שמטרתם התמודדות עם דיווח עצמי, וכן הוראות למניעת תכנוני מס המנוגדים לתכלית החוק.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

עקב תקיפת ארגון הטרור חמאס את ישראל ב-7 באוקטובר 2023 ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל", חל שינוי משמעותי בצרכים הפיסקאליים של מדינת ישראל. השלכות הלחימה על צרכי הביטחון וכן על העורף הישראלי גררו עלויות נרחבות, וכן השפיעו על המשק הישראלי עם הצורך להגדיל הכנסות לצד ההגבלות שחלו על העורף בתקופות שונות לאורך המלחמה. על מנת לתת מענה למצב הפיסקאלי של המדינה מוצע להרחיב את בסיס המס באמצעות תיקונים בחוק מס רכוש, משיעור של 0% שנקבע החל משנת 2000, ותיקבע מחדש חובת תשלום מס רכוש.

מס הרכוש בישראל הוטל לראשונה בתקופת השלטון העות'מאני והמשיך להתקיים גם בתקופת המנדט הבריטי. עם הקמת המדינה, אומץ מנגנון המס הקיים ובהמשך הוא הוסדר במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – חוק מס רכוש), שאיחד את סוגי המיסים השונים על נכסי מקרקעין וקבע הבחנה בין קרקעות לבין נכסים בנויים. חוק מס רכוש קבע גם מנגנון ייחודי, שלפיו 40% מתשלומי מס הרכוש השנתיים יועברו לקרן ייעודית לפיצוי נזקי מלחמה. עם השנים עבר חוק מס רכוש שורה ארוכה של תיקונים, שבמסגרתם הורחבו הפטורים, הוקלו שיעורי המס ונוספו הסדרים נקודתיים למגזרים שונים – רשויות מקומיות, מוסדות ציבור, חקלאים ועוד. תהליכים אלו הפכו את המס לפחות אפקטיבי מבחינה פיסקלית והביאו לכך שבפועל בסיס המס הצטמצם במשך השנים באופן דרמטי. בשנת 1981 בוטל מס הרכוש על כל הנכסים מלבד קרקעות. לנוכח כל זאת, בשנת 1998 מונתה ועדה ציבורית לבחינת המשך קיומו של מס רכוש, שהמליצה על ביטול המס לחלוטין, בשל קשיים מבניים עמוקים במס, בהם: ריבוי פטורים והקלות, שיעורי מס גבוהים בעיות שומה וגבייה ועד. הממשלה אימצה את ההמלצה, ובשנת 2000 בוטל מס הרכוש לחלוטין.

בהחלטת ממשלה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024, החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת יישום מס רכוש על מקרקעין פנויים. בדיוני הצוות עלה כי רבות מהבעיות שהובילו לביטול המס בשנת 2000 אינן רלוונטיות עוד.

בדיוני הצוות עלה כי, החזרת מס רכוש, באופן מעודכן ומצומצם כמוצע, עשויה לשמש כלי פסקאלי יעיל, שמאפשר לחלק את נטל המס באופן מאוזן יותר. הטלת מס רכוש במתכונת המוצעת תאפשר לשמור על עקרונות יעילות וצדק חלוקתי גם יחד, תוך חיזוק בסיס ההכנסות של המדינה. גביית מס על רכוש, ובייחוד על רכוש מסוג קרקע, אינה פוגעת בתמריץ לעבודה, יזמות או השקעה בפעילויות אלו וזאת בניגוד להגדלת נטל מס הכנסה.

גביית מס רכוש נחשבת ניטרלית ביחס לגביית מסים אחרים כיוון שקרקע היא נכס שלא ניתן להסתרה או להברחה, אין אפשרות לייצר עוד ממנו ונוכח העובדה שאין אפשרות לניידו קשה להתחמק מתשלום המס עליו באמצעות שינוי התנהגות. בנוסף, מס על ערך קרקע מגלם לכידת ערך חברתי, כיון שעליית ערך הקרקע נובעת בעיקרה מהשקעות ציבוריות דוגמת תשתיות ותכנון, ולא ממאמץ הבעלים, ועל כן גביית המס מחזירה לציבור חלק מערך זה. תוצאה נוספת של הטלת המס היא הפחתת אי שוויון, מאחר שקרקע היא משאב מוגבל המרוכז בידי מעטים, וקביעת מס על אחזקת קרקע המהווה הון מביאה לצמצום אי השוויון. בהמשך לכך, בעוד שקרקע בנויה וקרקע חקלאית מהוות גורם ייצורי, שעל הפעילות הכלכלית הנובעת ממנו משולם מס, דוגמת מס הכנסה, מס על שכירות וכד', קרקע פנויה שאינה בנויה לא מייצרת ערך כלכלי ולא מוטל עליה כל מס. הטלת מס רכוש על קרקע כזו תיצור רציפות במס שלא קיימת בהיעדר מס רכוש על קרקע פנויה לבנייה.

לפיכך, חוק מס רכוש יתוקן כך שיקבע בו שיעור מס לתשלום של 1.5% ויערכו בו מספר תיקונים נדרשים נוספים לפי העקרונות הבאים:

המס יוטל על קרקע פנויה, הגדרת קרקע פנויה תכלול, בין היתר, קרקע שאין עליה בניין, ושהיא אינה קרקע המשמשת לפי הדין לעסק של בעליה שהוא חקלאי, או קרקע שהבניה הקיימת עליה מהווה ניצול של פחות מ- 10% מזכויות הבניה שבתוקף במועד תשלום המס.

המס שיוטל יהיה בשיעור זהה לגבי קרקע לצרכים פרטיים ולגבי קרקע המהווה מלאי עסקי על ידי מי שעיסוקו במכירת זכות במקרקעין.

בחוק הקיים, חיוב המס הוא שנתי, והגשת הצהרה ושומה נעשית אחת לחמש שנים. עקרונות אלו ישמרו גם בתיקון החוק. קביעת החבות במס לתשלום תתבסס על דיווח עצמי, שיוגש אחת לחמש שנים ובאמצעות שומה לפי מיטב השפיטה, במקרים מסוימים. בקביעת המנגנונים לעניינים אלה יינתן גם משקל לצורך בהקלה על הנישום וייעול הגבייה, לרבות באמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים.

חוק מס רכוש קובע כי אדם שנעשה בעל קרקע או חדל להיות בעל קרקע יצהיר על כך למנהל; בהתאם, בתיקון החוק תקבע חובת הצהרה לרשות המסים על הבעלות בקרקע וכן חובת הגשת דיווח עצמי, תוך פרק זמן מסוים לאחר כניסת תיקון חוק מס רכוש לתוקף. בנוסף, ייבחנו מנגנוני אכיפה להתמודדות עם דיווחים עצמיים, וכן הוראות למניעת תכנוני מס המנוגדים לתכלית החוק.

## תקציב

גידול בהכנסות המדינה בסך של 1,750 מיליוני ש"ח בשנת התקציב 2026;  
גידול בהכנסות המדינה בסך של 7,500 מיליוני ש"ח בשנת התקציב 2027;  
גידול בהכנסות המדינה בסך של 8,750 מיליוני ש"ח בשנת התקציב 2028;  
גידול בהכנסות המדינה בסך של 9,500 מיליוני ש"ח בשנת התקציב 2029;

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטת ממשלה מס' 1383 מיום 04 בפברואר 2024.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## צמצום יוקר המחיה והקלת רגולציה בתחום הרכב

### מחליטים

- על מנת לצמצם את הרגולציה בתחום הרכב הפרטי, להביא להורדת יוקר המחיה ולייעל את ההוצאה הממשלתית, להטיל על שרת התחבורה והבטיחו בדרכים:
1. לתקן את תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן – **תקנות התעבורה**), כך שרכב פרטי שנרשם לראשונה בישראל החל משנת 2023 יהיה פטור ממבחן רישוי שנתי גם לאחר 4, 6 ו-8 שנים מהמועד שבו ניתן עליו רישיון רכב לראשונה, וגרור מסוג O1 שנרשם לראשונה החל משנת 2023 יהיה חייב במבחן רישוי אחת לשנתיים ממועד רישומו לראשונה.
  2. לתקן את תקנה 273(ב2) לתקנות התעבורה כך שהוראת פסקת המשנה לא תחול על רכב פרטי שרשום ברישיונו כרכב החכר (ליסינג).
  3. להנחות את מנהל רשות הרישוי לתקן את תכנית הלימודים ללימודי נהיגה שנקבעה בהתאם לסמכות שניתנה לרשות הרישוי בתקנה 235 לתקנות התעבורה, כך שתבוטל חובת בחינה מעשית פנימית.
  4. לבטל את השתתפות משרד התחבורה במימון בחינה מעשית לקבלת רישיון נהיגה; לתקן ולערוך התאמות בתוספת הראשונה לתקנות התעבורה כך שסכום השתתפות המשרד יתווסף לאגרה בעד הבחינה. בהתאם, יופחת תקציב משרד התחבורה בסכום של 20 מיליון ש"ח מדי שנה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הרגולציה על תחום הרכב הפרטי נקבעת בהתאם לפקודת התעבורה [נוסח חדש] ולתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן – **תקנות התעבורה**), שמתקינה שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפי הפקודה. אחת המטרות המרכזיות של הרגולציה בתחום היא להבטיח את בטיחותם של משתמשי הדרך, ובפרט בנוגע לתקינות כלי הרכב בהם הם משתמשים ורכישת המיומנות הנדרשת לשם נסיעה בכלי רכב. עם זאת, לרגולציה זו יש השלכות כלכליות על כלל האזרחים, המתבטאות בהוצאות כספיות ובמשאבי הזמן הנדרש על מנת לעמוד בדרישות הרגולציה. לכן, יש לוודא כי הרגולציה נקבעת באופן מאוזן ומידתי תוך בחינה של ההשפעות של יישומה.

על מנת לעמוד ביעד זה, בחן משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ביחד עם רשות האסדרה את הרגולציה הקיימת בתחומי הרכב הפרטי, ובמיוחד בנוגע לרישוי רכב והתנאים המקדימים לקבלת רישיון נהיגה ברכב פרטי. בהתאם לממצאים, מוצע לבצע מספר הקלות רגולטוריות בתחום רישוי הרכב ובתחום קבלת רישיון הנהיגה.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא הוזלת יוקר המחיה וצמצום הנטל הרגולטורי והיא מגשימה מטרות אלו באמצעות הקטנת כמות מבחני הרישוי וביטול חובת המבחן הפנימי, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

#### סעיף 1

כיום, לפי תקנות התעבורה, רכב פרטי מחויב במבחן רישוי בפעם הראשונה בתום שלוש שנים מעת שניתן לגביו רישיון רכב לראשונה. לאחר מכן, כל כלי הרכב הפרטיים מחויבים בבדיקה שנתיים. מטרת הרגולציה ומבחן הרישוי היא לוודא את תקינות הרכבים באופן שוטף על ידי גורם חיצוני, וזאת על מנת למנוע תאונות דרכים. עם זאת, לפי דוח מבקר המדינה לשנת 2024, קרוב ל-100% מהתאונות שנחקרות על ידי משטרת ישראל מסווגות כתאונות שהאחראי להן היה הגורם האנושי. כמו כן, מנתוני רשות הרישוי עולה כי לאורך השנים היקף הליקויים שנמצאים בכלי רכב במסגרת בדיקות הרישוי נמצא בירידה. לאור זאת, נראה כי הרגולציה הקיימת המחייבת בבדיקה של הרכב בכל שנה היא מחמירה מדי, ועל כן מוצע לפטור רכבים חדשים מחובת הבדיקה בשנים הרביעית, השישית והשמינית. מכיוון ששכיחות התקלות גדלה עם השנים, מוצע להמשיך לבדוק את הרכבים מדי שנה החל מהשנה התשיעית.

כמו כן, לקבוע כי גרורים מסוג O1 אשר צריכים לבצע את מבחן הרישוי השנתי הראשון שנתיים לאחר מועד רישומם, ונרשמו החל משנת 2023, יבצעו את יתר מבחני הרישוי אחת לשנתיים.

## סעיף 2

רכבי החכר (ליסינג), אשר נכנסים כיום בהגדרת "רכב השכרה" הקבועה בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והסעת רכב), התשמ"ה-1985, ורשומים ברישיונם כ"השכרה/החכר", מבצעים כיום את מבחן הרישוי שנתיים לאחר מועד רישומם לראשונה. בעבודת המטה שנעשתה על ידי משרד התחבורה ורשות האסדרה, עלה כי אין סיבה בטיחותית או מקצועית אחרת להבחין בין רכבי ההחכר ובין רכבים פרטיים אחרים, ועל כן מוצע להשוות את המצב החוקי בין רכבים בבעלות פרטית ובין רכבי ליסינג, כך ששניהם יבצעו מבחן רישוי שנתי ראשון לאחר שלוש שנים ולאחר מכן כל שנתיים עד השנה התשיעית כפי שהוצע בסעיף 1.

## סעיף 3

במסגרת תכנית הלימודים ללימודי נהיגה שנקבעה בהתאם לסמכות שניתנה לרשות הרישוי בתקנה 235 לתקנות התעבורה, מחוייב כל תלמיד להיבחן במבחן נהיגה פנימי בבית הספר לנהיגה שבו הוא לומד לפני שהוא נבחן במבחן הנהיגה החיצוני. מהשוואה בינלאומית שערכו משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות האסדרה, נמצא כי החובה לקיים מבחן פנימי הינה ייחודית לישראל ולא נמצא קשר בין חובה זו ובין ירידה בתאונות דרכים בכלל ואצל נהגים חדשים וצעירים בפרט. לכן, מוצע להנחות את מנהל רשות הרישוי לתקן את תכנית לימודי הנהיגה כך שתבוטל חובת מבחן הנהיגה הפנימי. מחיר מבחן הנהיגה הפנימי אינו קבוע, ולפי נתוני הרלב"ד נע בין 150-250 ש"ח לתלמיד. עלות זו צפויה להיחסך במלואה לכל תלמיד הלומד לקבלת רישיון נהיגה.

## סעיף 4

על מנת לקבל רישיון נהיגה, נדרש כל תלמיד לעבור בחינה מעשית על ידי בוחן חיצוני. עלות הבחינה עבור התלמיד מורכבת מתשלום אגרה למשרד הרישוי בסך 161 ש"ח ותשלום למורה הנהיגה בגין העמדת הרכב בסך 231 ש"ח. מלבד זאת, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משתתף במימון המבחן המעשי ב-36 ש"ח נוספים, המהווים כ-8% בלבד מעלות המבחן המעשי. אם לוקחים בחשבון את כלל העלויות של לימודי הנהיגה שכוללות גם את עלות השיעורים ואת המבחן הפנימי המגיעים לכדי אלפי ש"ח, נמצא כי משקלה של השתתפות זו הינה זניח מאוד. היינו: השתתפות זו מתקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים אינה מקילה מבחינה כלכלית על לומדי הנהיגה. לכן, מוצע לבטל את השתתפות זו באמצעות תיקון אגרת מבחני הנהיגה כך שתכלול גם את הסכום שבו השתתף עד כה משרד התחבורה. בהתאם, להפחית את תקציב משרד התחבורה ב-20 מיליון ש"ח כנגד החיסכון הצפוי לו כתוצאה מביטול ההשתתפות.

## תקציב

הפחתת הוצאה בסך 20 מיליוני ש"ח בשנה.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## **הפחתת שיעור הפחת על מטוסים**

### **מחליטים**

להטיל על שר האוצר להפחית את שיעור הפחת השנתי המוכר לצרכי מס על מטוסים מ-30% לשנה (פחת נצבר על פני 3 שנים ו-4 חודשים) ל-5% לשנה (פחת נצבר על פני 20 שנים). הוראה זו תחול על מטוסים שנרכשו ביום 1 בינואר 2026 ואילך.

### **דברי הסבר**

#### **רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב**

שיעור הפחת על מטוסים הקבוע בתקנות מס הכנסה (פחת), 1941 הינו 30% לשנה. מחקר של רשות המסים מצא כי שיעור הפחת לצרכי מס הכנסה אינו משקף את אורך החיים הכלכלי של מטוסים העומד על 20 שנה ויותר. עוד נמצא כי שיעור הפחת בישראל הוא יוצא דופן בהשוואה בינלאומית. לפיכך, מוצע להפחית את הפחת השנתי המוכר לצרכי מס הכנסה על מטוסים מ-30% לשנה (פחת נצבר על פני 3 שנים ו-4 חודשים) ל-5% לשנה (פחת נצבר על פני 20 שנים).

#### **תקציב**

גידול בהכנסות המדינה של כ-180 מיליוני ש"ח בשנת 2029 ;  
גידול בהכנסות המדינה של כ-190 מיליוני ש"ח בשנת 2030 ;  
גידול בהכנסות המדינה של כ-240 מיליוני ש"ח בשנת 2031 ;  
גידול בהכנסות המדינה של כ-260 מיליוני ש"ח בשנת 2032.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## תמחור פליטות גזי חממה בטיסות

### מחליטים

על מנת לפתור כשל שוק משמעותי הנגרם כאשר המזהם אינו משלם עבור הנזק הסביבתי שנגרם מפליטות מזהמי האוויר וגזי החממה (להלן – **פליטות פחמן**) להן גרם, ומשום שתמחור פליטות פחמן נחשב להסדרה היעילה והאפקטיבית ביותר לעידוד הפחתת פליטות אלו וליצירת ודאות בשוק, להטיל על שר האוצר לקדם תיקון חקיקה במסגרתו יוטל מס על טיסות נוסעים היוצאות מישראל, כך שיביא להפנמה של העלויות החיצוניות הסביבתיות של פליטות פחמן, בהתאם למפורט להלן:

1. סכום המס יקבע לפי משקל המראה מקסימלי (MTOW) (להלן – **משקל**) ולפי מרחק הטיסה.
  - א. עבור מטוס במשקל עד 50,000 ק"ג, המס לטיסה קרובה יהיה 1,235 ש"ח, לטיסה בינונית 4,260 ש"ח ולטיסה ארוכה 15,188 ש"ח.
  - ב. עבור מטוס במשקל של 50,000 עד 200,000 ק"ג, המס לטיסה קרובה יהיה 2,266 ש"ח, לטיסה בינונית 9,020 ש"ח ולטיסה ארוכה 33,867 ש"ח.
  - ג. עבור מטוס במשקל של 200,000 עד 300,000 ק"ג, המס לטיסה קרובה יהיה 4,772 ש"ח, לטיסה בינונית 16,213 ש"ח ולטיסה ארוכה 61,712 ש"ח.
  - ד. עבור מטוס במשקל מעל 300,000 ק"ג, המס לטיסה קרובה יהיה 7,074 ש"ח, לטיסה בינונית 23,966 ש"ח ולטיסה ארוכה 95,777 ש"ח.
2. הסכומים הקבועים בסעיף 1 ייקבעו כערכם ביום חקיקת החוק ויוצמדו למדד מעת לעת.
3. לעניין זה:
  - "טיסה ארוכה" – טיסה למדינה שנמל התעופה העיקרי המשרת את בירתה הוא במרחק של מעל 4,000 קילומטר מנמל תעופה בן גוריון;
  - "טיסה בינונית" – טיסה למדינה שנמל התעופה העיקרי המשרת את בירת אותה מדינה הוא במרחק של בין 500 קילומטר ל-4,000 קילומטר מנמל התעופה בן גוריון;
  - "טיסה קרובה" – טיסה פנימית בישראל או טיסה למדינה שנמל התעופה העיקרי המשרת את בירת אותה מדינה הוא במרחק של עד 500 קילומטר מנמל התעופה בן גוריון;
  - "מרחק" – מרחק בקו אווירי.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

התעופה המסחרית העולמית אחראית לכ-4%-3.5% מההתחממות הגלובלית. השפעה זו מורכבת מכמה רכיבים, ביניהם מזהמים ואדי מים, וחלק גדול הוא פליטות פחמן דו-חמצני. בהסתכלות על פליטות אלו בלבד, ענף התעופה אחראי לכ-2.5% מכלל פליטות הפחמן הדו-חמצני בעולם. בישראל ענף התעופה היווה כ-3.4% מסך הפליטות השנתיות של המדינה בשנת 2022. בשנים שקדמו למשבר הקורונה, הייתה עלייה עקבית בנתון זה, ובשנת 2019 הוא עמד על 4.4%.

על אף שמרחק הטיסה הוא אחד הגורמים המשמעותיים ביותר ובעל קשר ישיר לרמת הפליטות, יש להתאים אותו לפליטות בפועל בשלבי הטיסה השונים. הפליטות בהמראה ונחיתה גבוהות, ולכן בחישוב הפליטות יש להוסיף לפליטות פר קילומטר גורם קבוע. מצד שני, בטיסות ארוכות, כמות פליטות הפחמן עולה בשל משקל הדלק הרב שנמצא במטוס בשלבי הטיסה הראשונים (נקודת המינימום לפליטה ממוצעת פר קילומטר נמצאת באזור 3,000 ק"מ). בנוסף לפליטות ה- $CO_2$  משריפת דלק יש להוסיף השפעות נוספות כגון פליטות תחמוצת חנקן, פחמן שחור וענני אידוי.

מיסוי טיסות בהתבסס על העלות החיצונית הנובעת מהטיסה הוא מס יעיל אשר קיים במדינות מערביות רבות, ביניהן אנגליה, צרפת, שוודיה, גרמניה, אוסטרליה.

בעוד מרבית פליטות הפחמן בישראל מתומחרות באמצעות מיסוי הבלו או מס קניה, הרי שבשל מגבלות הנוגעות לאמנות בינלאומיות ולצורך מניעת הסטת ביקוש לפעילות עסקית מישראל, קיים קושי במיסוי הדלק המשמש לטיסות נוסעים. לפיכך, מוצע לאמץ את סוג המיסוי המקובל במדינות אחרות והוא מיסוי על פי מרחק הטיסה, וזאת על פי קבוצות מיסוי המחלוקות בהתאם למשקל המטוס ובהתאם לאורך הנסיעה, וזאת בחלוקה לקבוצות מרחק: טיסות פנימיות, קרי טיסות בתוך ישראל או למדינות שכנות; טיסות בינוניות, קרי



טיסות למרחקים של בין 500 ל-4,000 קילומטר, וטיסות ארוכות, קרי טיסות למרחק של מעל 4,000 קילומטר. מעבודת המטה שנערכה, חלופה זו מאפשרת איזון טוב בין רמת הדיוק המומלץ בתמריצים לבין הקטנת המורכבות התפעולית שנותנת החלוקה לקטגוריות משקל ומרחק (זאת לעומת מס מורכב יותר לתפעול בו סכומי המס רצופים והם חישוב מכפלות של המרחק המדויק והמשקל המדויק, או מס פר נוסע).

#### **תקציב**

תוספת הכנסות של כמיליארד ש"ח לשנה שלמה של מיסוי, והכנסה חלקית בשנת המס שבה החוק יחוקק בהתאם למועד כניסת המס לתוקף.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הגברת היעילות המשקית בענף התיירות

### מחליטים

לשם צמצום עיוותים תחרותיים בתחום התיירות, אשר מביאים לסבסוד תיירות זרה על חשבון תיירות הפנים, והשוואת מודל המיסוי של תיירות נכנסת באופן התואם את הנהוג במדינות ה-OECD ושכלול התחרות בתחום התיירות, לקבוע כמפורט להלן:

1. למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), כך שיחול מס ערך מוסף בשיעור מלא על שירותים הנרכשים על ידי תיירים בישראל, ובכלל זה: לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות ושירותי תיירות מרפא.
2. להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות מס ערך מוסף התשל"ו-1976, המחילות הוראות לעניין מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים כאמור בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף כך שהתקנות האמורות יותאמו לביטול סעיף החוק.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

ענף התיירות בישראל נהנה מתמיכה ממשלתית בהיקף של מעל 3 מיליארד ש"ח, הן על ידי קביעת מע"מ בשיעור אפס לתיירים זרים, והן על ידי תמיכה ישירה של הממשלה, המשקיעה בענף באופן ישיר כמיליארד ש"ח בשנה על ידי תמיכה כספית בהקמת חדרי מלון בשיעור של כ-20% מעלות ההשקעה, בהקמת תשתיות תיירות, העמדת תקציב שיווק משמעותי לקידום מדינת ישראל כיעד תיירותי והחלטות ממשלה נקודתיות לתמיכה בענף התיירות בעתות משבר.

מדיניות התמיכה הממשלתית תומכת גם בצד הביקוש, על ידי ניסיון לעודד כניסת תיירים זרים ישראל, וגם בצד ההיצע, על ידי תמיכה בהקמת מתקנים מלונאים ותשתיות תיירות. במציאות בה היצע מקומות הלינה מוגבל בטווח הקצר, תמיכה בתיירות נכנסת, בייחוד על ידי סבסוד תיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0%, מייקרת את שירותי התיירות לצרכן הישראלי ופוגעת בתיירות הפנים. מלבד הבעייתיות הכרוכה בסבסוד תיירים זרים על חשבון התייר הישראלי, התמיכה בתיירות נכנסת, באמצעות תשלום מע"מ בשיעור 0% ובאמצעות פעולות שיווק, היא תמיכה לא יעילה כלכלית. על מנת לצמצם עיוותים תחרותיים וסבסוד תיירות זרה על חשבון התייר הישראלי, ולהביא ליעול התמיכה הממשלתית בענף התיירות, מוצע בהחלטה זו לערוך שינויים במדיניות התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

#### סעיף 1

בישראל מונהג מס ערך מוסף (להלן – **מע"מ**) אחיד, בשונה ממדינות רבות ב-OECD בהן נקבע מע"מ דיפרנציאלי המשתנה ממוצר למוצר. נוהל זה מיעל את גביית המס ומונע עיוותים שונים ועל כן זוכה באופן קבוע לשבחים בדוחות שונים של גופים בינ"ל. עם זאת, לכלל זה יש מספר מצומצם של חריגים אשר חל לגביהם מע"מ בשיעור אפס. בין חריגים אלה נמנים גם שירותי לינה, שירותי השכרת רכב, שירותי הסעדה של בית המלון, והדרכה ושירותי תיירות מרפא לתיירים זרים בישראל, והכל כמפורט בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **החוק**).

מניתוח של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר (ראה עבודת המחקר), ומניתוח דומה שנערך על ידי בנק ישראל, עולה כי סך ההשפעות החיצוניות הקשורות לענף התיירות הזרה אינו חיובי ואינו מצדיק סבסוד ממשלתי (או תמיכה דרך הטבות מס ייעודיות). בנוסף, ביטול הסבסוד צפוי אמנם להפחית בשיעור מסוים את היקף התיירות הזרה לצד פגיעה בתוצר הריאלי של ענף התיירות, אך הגידול הצפוי בהכנסות המדינה הוא גדול פי כמה, כך שבסך הכל ביטול הפטור יביא לגידול של כ-300 מיליון ש"ח בתוצר הריאלי של מדינת ישראל.

עוד יצוין, כי בהשוואה לאלטרנטיבות אחרות לגיוס הכנסות מדינה, ביטול מע"מ בשיעור 0% על תיירות צפוי לתמוך בקצב צמיחת המשק בהשוואה להעלאת מיסים כגון מס הכנסה או מס חברות שצפויים להאט את קצב צמיחת התוצר.

בהתאם לכל האמור, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק כך שיבוטל תשלום מע"מ בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא.

## **סעיף 2**

תקנות שונות בתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, מחילות הוראות לעניין מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים כאמור בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף. מוצע להטיל על שר האוצר לבצע תיקונים באותן התקנות כך שהתקנות האמורות יותאמו לביטול סעיף החוק.

## **תקציב**

פוטנציאל הגבייה עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. אולם, בהתחשב ברמת התיירות הצפויה בשנת 2026 ובמועד הצפוי לסיום הליכי החקיקה, תוספת הכנסות המדינה ממסים צפויה לעמוד על כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2026. בטווח הבינוני, בהנחה שהתיירות חוץ תחזור להיקפה מלפני תחילת מלחמת חרבות ברזל בשנת 2029, צפויה תוספת גבייה של הסכום המלא.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 197 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "הגברת היעילות המשקית בענף התיירות".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026 ואילך

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2300 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026", ולהחלטה מס' 1271 מיום 13 בינואר 2024, שעניינה "מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנים 2024 ו-2025" –

1. להסמיך את שר האוצר, לבחון את הדוח הסופי של הצוות לבחינת מס מיוחד על פעילות הבנקים לאחר פרסומו, (להלן – **דוח הצוות**), ולשקול את אימוץ ההמלצות המפורטות בדוח הצוות, כולן או חלקן.
2. להסמיך את שר האוצר, אם החליט כי יש לאמץ את ההמלצות כאמור בסעיף 1, להכין תזכיר חוק המעגן המלצות אלו ולהביאו לאישור בפני ועדת השרים לענייני חקיקה כך שתיכלל, ככל שתאושר בוועדה, בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ו-2026.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בשנים 2022 עד 2024 נרשמה עלייה חריגה בשיעורי הרווחיות של הבנקים. הרווחיות האמורה נובעת במידה רבה מהמבנה הריכוזי של מערכת הבנקאות בישראל המאופיינת בין היתר בחסמי כניסה משמעותיים, לצד יציבות רגולטורית המקטינה את הסיכון העסקי של הבנקים, ותמסורת חלקית ואיטית של עליית הריבית לפיקדונות הציבור המנוהלים בבנקים.

על רקע האמור, ובעיקר נוכח הצורך הפיסקלי הדחוף שנבע ממלחמת התקומה, הוחל בשנים 2024 ו-2025 באמצעות חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, מס חד פעמי על רווחי הבנקים (להלן – **הוראת השעה**).

לקראת פקיעתה של הוראת השעה, ולאור האינדיקציות להמשך רווחיות חריגה גם בשנת 2026, נקבע בהחלטה מס' 2300 מיום 31 באוקטובר שעניינה "מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026" על הקמת צוות בין משרדי שייבחן, בין היתר, באם מתקיימת עילה ייחודית להטלת מס נוסף על פעילות הבנקים בשנת 2026.

ביום 20 בנובמבר 2025 פורסמה באתר משרד האוצר טיוטת דוח הצוות להערוך ציבור עד ליום 9 בדצמבר 2025 (להלן – **טיוטת הדוח**), במסגרתו הוצגה עבודת הצוות וכן נבחנו מספר חלופות ומודלים למיסוי על הבנקים.

לאור זאת, מוצע להסמיך את שר האוצר לבחון את הדוח הסופי של הצוות שיפורסם לאחר שקילת הערות הציבור שיועברו ביחס לטיוטת הדוח, ולשקול האם יש מקום לאמץ את המלצות הצוות להטלת מיסוי מיוחד על הבנקים. בהמשך לכך, וכתלות בהחלטת שר האוצר כאמור בסעיף 1, מוצע להסמיך את שר האוצר להכין תזכיר חוק מתאים, ולהביאו לאישור בפני ועדת השרים לענייני חקיקה במסגרת אישור טיוטות חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ו-2026, כך שתיכלל במסגרת הצעת החוק האמורה.

### תקציב

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 2300 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026 ;  
החלטה מס' 1271 מיום 13 בינואר 2024 שעניינה "מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנים 2024 ו-2025.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## ריווח מדרגות מס הכנסה

### מחליטים

להטיל על שר האוצר לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], כך ששיעורי המס עבור ההכנסה השנתית מיגיעה אישית שבסעיף 121 יתואמו ויורחבו באופן שיביא לריווח מדרגות המס ולהפחתת נטל המס לשכבות הביניים. במסגרת התיקון, טווח ההכנסה השנתית החייב במס בשיעור של 20% יוגדל מ-120,721-193,800 ש"ח ל-120,721-228,000 ש"ח; טווח ההכנסה השנתית החייב במס בשיעור של 31% יוגדל מ-269,280-193,801 ש"ח ל-228,001-301,200 ש"ח וטווח ההכנסה השנתית החייב במס בשיעור של 35% יחל ב-301,201 ש"ח במקום 269,281 ש"ח. התיקון יחול על הכנסה שהופקה או נצמחה החל משנת המס 2026 והוא מותנה בתיקון חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961), כך שיועלה שיעור מס רכוש.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 121 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] קובע את שיעורי המס החלים על יחיד לעניין הכנסתו החייבת. שיעורי המס נקבעים במדרגות הכנסה שנתיות, באופן פרוגרסיבי, כך שכלל שהכנסת היחיד גבוהה יותר - כך עולה שיעור המס החל עליה. מבנה מדרגות המס מבטא את העיקרון שלפיו נטל המס צריך להתחלק באופן מדורג, תוך מתן הקלה יחסית לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות, והטלת נטל גבוה יותר על בעלי הכנסות גבוהות.

עם זאת, במצב הקיים שיעורי המס עולים באופן תלול יחסית כך שבעלי הכנסה ברמות הביניים מגיעים למס שולי גבוה יחסית (גם בהשוואה לממוצע ה-OECD). זאת בעוד שברמות ההכנסה הנמוכות יותר המס השולי נמוך באופן יחסי (גם בהשוואה לממוצע ה-OECD) וביחד עם הטבות מס שונות רבים מהמועסקים ברמות השכר הנמוכות אינם מגיעים לחבות מס.

כך למשל, במצב הקיים המס השולי של משתכרים בשכר הגבוה מעט מ-16,150 ש"ח בחודש עומד על 32% וביחד עם תשלומי העובד לביטוח לאומי כבר עומדים על כ-43%, שיעור מס שולי גבוה מהמומלץ לגבי בעלי הכנסות בטווח הזה.

כחלק מצעדי הממשלה להפחתת נטל המס על שכבות הביניים ולחיזוק מעמד הביניים במשק, מוצע עתה לבצע ריווח של מדרגות המס הקבועות בסעיף 121 לפקודה כך שהטווחים החייבים במס בשיעורים של 20% ו-31% יורחבו, כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן לעניין מדרגות המס לפי סעיף 121(ב), ההרחבה מיטיבה בעיקר עם בעלי הכנסות בינוניות ומעלה. בהקשר זה יובהר כי התיקון יחול בהתאמה גם לעניין הסכומים הקבועים בסעיף 121(א). יובהר כי התיקון יחול החל משנת המס 2026 והוא מותנה בתיקון חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961), כך שיועלה שיעור מס רכוש.

שיעור המס	טווח הכנסה שנתית חייבת - מדרגות נוכחיות	טווח הכנסה שנתית חייבת - מדרגות מוצעות
10%	עד 84,120 ש"ח	עד 84,120 ש"ח
14%	120,720-84,121 ש"ח	120,720-84,121 ש"ח
20%	193,800-120,721 ש"ח	228,000-120,721 ש"ח
31%	269,280-193,801 ש"ח	301,200-228,001 ש"ח
35%	560,280-269,281 ש"ח	560,280-301,201 ש"ח
47%	721,560-560,281 ש"ח	721,560-560,281 ש"ח

#### תקציב

אובדן הכנסות שנתי של 4.25 מיליארדי ש"ח בשנת 2026 ; החל משנת 2027 ואילך אובדן הכנסות שנתי של 5 מיליארד ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## יישום החלטות והקמת ועדת שרים

### מחליטים

1. שר האוצר יכין ויגיש לוועדת השרים לענייני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שהתקבלו במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2026 והצעת תקציב המדינה לשנה זו (להלן – **ועדת השרים**) בראשות שר המשפטים ובהשתתפות שר האוצר, השר לביטחון לאומי, שר התיירות, שר התרבות והספורט, השר במשרד האוצר ואחראי על מנהלת תקומה ומנהלת שיקום הצפון, שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות ושר התקשורת טיטוס חוק שבהן ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שנתקבלו כאמור.
2. להסמיך את ועדת השרים האמורה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסח טיוטות החוק האמורות, ואלו יוגשו לכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026.
3. ההחלטות הנוגעות לעובדים יתבצעו בהתאם לכללי משפט העבודה ולהסכמים קיבוציים, אם ישנם, כאשר שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הנדרשות לעניין זה.
4. ההחלטות הנוגעות למשרתי הקבע, שוטרים, סוהרים, עובדי שב"כ והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ייושמו בסיכומים בין-משרדיים בין משרד האוצר להנהלת הגוף הרלוונטי, כאשר שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הנדרשות לעניין זה. מחלוקות משפטיות, ככל שיהיו, יובאו להכרעת היועצת המשפטית לממשלה.
5. אם יובאו לפני ועדת השרים המיוחדת הערות משפטיות שלדעת הוועדה אינן מאפשרות יישום של החלטה, תובא אותה החלטה לדיון מחדש בממשלה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

על מנת לקדם את יישום כלל החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת התוכנית הכלכלית ותוכנית ההתייעלות לשנת 2026, מוצע להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לענייני חקיקה שתתכנס לעניין זה, את טיוטות החוק שבהן תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום החלטות הממשלה האמורות. מוצע כי ועדת השרים תוסמך לאשר את טיוטות החוק האמורות. כמו כן, שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הנדרשות בהחלטות הנוגעות לעובדים וכן למשרתי קבע, שוטרים, סוהרים, עובדי שב"כ והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, כמפורט בהחלטה. כמו כן, מוצע כי אם לדעת ועדת השרים לא ניתן ליישם החלטה מבין ההחלטות שהתקבלו במסגרת האמורות בשל הערות משפטיות, תובא אותה החלטה לדיון מחדש בממשלה.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 408 מיום 5 באוגוסט 2015, שעניינה "יישום החלטות והקמת ועדת שרים";  
החלטה מס' 1909 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה "יישום החלטות והקמת ועדת שרים";  
החלטה מס' 3411 מיום 11 בינואר 2019, שעניינה "יישום החלטות והקמת ועדת שרים";  
החלטה מס' 281 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "יישום החלטות והקמת ועדת שרים";  
החלטה מס' 240 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "יישום החלטות והקמת ועדת שרים";  
החלטה מס' 1299 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "יישום החלטות והקמת ועדת שרים";  
החלטה מס' 2325 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "יישום החלטות ותיקוני חקיקה".



**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## תכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029

### מחליטים

1. לאשר את תכנית התקציב הרב-שנתית, כמשמעותה בסעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **תכנית התקציב הרב-שנתית**), הכלולה בתכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029 אשר תונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026, כמשמעותה בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **תכנית התקציב התלת-שנתית**), ולאשר את תכנית התקציב התלת-שנתית.
2. להסמיך את שר האוצר להניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ואת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029, אשר יוגשו במאוחד, ביחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026, לאחר שתותאמה להחלטות הממשלה ולהשלכותיהן על התקציב לשנים 2027 עד 2029.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, תונח על שולחן הכנסת תכנית תקציב תלת-שנתית לשלוש השנים שלאחר שנת התקציב, אשר תכלול 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 ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגרעון הכולל וסכום הגרעון המותר (להלן – **התכנית התלת-שנתית**). בנוסף, כוללת התכנית התלת-שנתית פירוט על המגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, וכן את ההנחות העיקריות ששימשו לבניית אומדן הוצאות הממשלה ותחזית ההכנסות ממסים.

התכנית התלת-שנתית מהווה רכיב משמעותי ממערכת הכללים הפיסקליים ותורמת ליציבות פיסקלית ולשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, שבתורם מהווים תנאים הכרחיים ליציבות הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים.

מוצע לאשר את התכנית התלת-שנתית ואת התכנית הרב-שנתית, כמשמעותה בסעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה, שאוחדו יחד, ולהסמיך את שר האוצר להניח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת התקציב לשנת הכספים 2026, לאחר התאמתן להחלטות הממשלה ולהשלכותיהן על התקציב.

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק, הממשלה לא תקבל החלטות, לא תגיש הצעות חוק או תתמוך בהן, ושריה לא יתקינו תקנות, יקבעו הוראות מינהל או יחתמו על חוזים המביאים לגידול ההפרשים האמורים בפסקאות (7) ו-(8) לסעיף 40א(א) מהסכומים שצוינו בתכנית התלת-שנתית, ללא נקיטת פעולה מאזנת כהגדרתה בחוק.

### תקציב

כמפורט בהחלטה ובנספח א' להחלטה.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 280 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "עדכון תכנית התקציב לשנים 2022 עד 2025 (נומרטור)" ;

החלטת ממשלה מס' 239 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "עדכון תוכנית התקציב לשנים 2024 עד 2027 (נומרטור)" ;  
החלטת ממשלה מס' 1857 מיום 9 ביוני 2024, שעניינה "עדכון תוכנית התקציב לשנים 2025 עד 2027 (נומרטור)".  
החלטת ממשלה מס' 2327 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "עדכון תוכנית התקציב לשנים 2026 עד 2028 (נומרטור)".  
החלטת ממשלה מס' 3136 מיום 8 ביוני 2025, שעניינה "תוכנית התקציב התלת-שנתית המעודכנת לשנים 2026 עד 2028 (נומרטור)".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029

בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), בחודש יוני 2025 אישרה הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028 (להלן – **הפרסום הקודם**) שעודכנה לאחר מכן בעת הגשת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2025 בחודש ספטמבר 2025. כעת, בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק, מוגשת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029 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-הוודאות 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.

בבסיס התחזית המובאת במסמך זה עומדות מספר הנחות באשר לסביבה הגאו-פוליטית, הביטחונית והכלכלית. תרחיש הבסיס, שלא השתנה מהפרסום הקודם, מניח עליה קבועה בטווח הזמן של התכנית התלת-שנתית בעלויות הביטחון השוטף, ביחס למצב העולם טרם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", והתפתחות תחזית ההוצאה נבנתה בהתאם לתרחיש זה.

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 יציבות הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> מקור: IMF article IV consultation 2018, OECD Economic Surveys Israel 2018.

יצוין כי בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק, אם תחזית ההוצאה בתכנית התקציב התלת-שנתית שמוגשת לממשלה לצד הצעת חוק התקציב מצביעה על חריגה מתקרת ההוצאה ביחס לכל אחת משנות התקציב הכלולות בתכנית, על התכנית לכלול פעולה מאזנת לכיסוי ההפרש מתקרת ההוצאה לתחזית ההוצאה.

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 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 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 שאפשר לממשלה להגיב למשברים במדיניות אנטי-מחזורית.

מלחמת "חברות ברזל" שינתה בצורה מהותית את הסביבה הפיסקלית בישראל. כתוצאה מכך, הגרעון לשנת 2023 עלה לרמה של 4.1 אחוזי תוצר לעומת התכנון המקורי<sup>2</sup> שעמד על 0.9%, הגרעון לשנת 2024 עלה באופן ניכר לשיעור של 6.8% לעומת התכנון המקורי שעמד על 0.8%, ותקרת הגרעון לשנת 2025 עומדת על 5.2%. 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 שהוכחה כנכונה ומיטיבה מבחינה פיסקלית. בהתאמה לגידול בגרעון, המגמה הפוכת של יחס החוב לתוצר התהפכה, והוא עלה בשנת 2023 לרמה של 61.4%, בשנת 2024 לרמה של 67.9% ואף צפוי לעלות במעט בשנת 2025.

כמו כן, חלק משמעותי מהגידול החד בהוצאות הממשלה נוכח מלחמת חרבות ברזל הינו גידול קבוע בטווח הזמן הבינוני, למשל חלק מהוצאות הביטחון, הוצאות הריבית, וכן הוצאות על שיקום ותגמולים. פועל יוצא של כך הוא שההוצאה הממשלתית אינה צפויה לחזור לרמתה טרום המלחמה. ביטוי לכך ניתן לראות בעדכון

<sup>2</sup> 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.

קבוע שבוצע בהוצאה הממשלתית המותרת בעת חקיקת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, בשיעור של 9.2% מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2025, כהגדרתו בחוק המסגרות.<sup>3</sup>

הנטל הפיסקלי בא לידי ביטוי, בין היתר, בעליה במחיר גיוס החוב של הממשלה ובירידה בדירוג האשראי, שצפויים 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, רכיבים משמעותיים מהגידול בתקציב הביטחון אינם צפויים להצטמצם בשנים הקרובות, אלא להיפך, צפויות פעולות התעצמות בתקציב הביטחון, בהתאם למדיניות הממשלה. בשל כך, תקציב ביטחון גבוה מהמצב טרום המלחמה, ומהתחזיות שהיו טרום המלחמה, והוא צפוי להיות ה"נורמלי החדש" 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.

---

<sup>3</sup> סעיף 22(ג) לחוק הפחתת הגרעין והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

# 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. העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים בעיקר לגידול בהוצאות בתחום התשתיות ובתחום החזרי החוב החל משנת 2027, נוכח קצב הביצוע הגבוה של פרויקטי תשתיות בסוף שנת 2025, וצפי גיוסי חוב גבוה מהתחזית הקודמת, כפי שיפורט להלן.

## לוח 1.1 – תחזית ההוצאה והגרעון

2029	2028	2027	
719.3	690.0	660.1	סך מחויבויות הממשלה בפרסום הנוכחי
721.4	685.5	650.3	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
-2.1	4.5	9.8	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
718.7	689.4	659.5	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגרעון
637.5	620.7	597.3	תחזית הכנסות המדינה
81.2	69.6	63.1	גרעון חזוי
3.0%	2.7%	2.6%	גרעון חזוי באחוזי תוצר
1.5%	1.5%	1.5%	גרעון מותר באחוזי תוצר
40.1	37.9	35.8	גרעון מותר לפי חוק המסגרות
41.1	30.8	26.4	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה בתקרת הגרעון

הוצאות הממשלה בשנים 2027 עד 2029 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 2027 עד 2029 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.

על פי הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע בהוצאה הממשלתית המותרת בין השנים 2027 ל-2029 עומד על סכום של 35.6 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-650.3 מיליארד ש"ח בשנת 2027 ל-685.5 מיליארד ש"ח בשנת 2028 ול-721.4 מיליארד ש"ח בשנת 2029. כמו כן, תקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות עומדת על 37.9 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029.

סך מחויבויות הממשלה גבוה ממגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית ב-4.1 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית התלת-שנתית, והגרעון הצפוי גבוה מתקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות ב-32.8 מיליארד ש"ח בממוצע. על מנת לשמור על המסגרות והכללים הפיסקליים, פערים אלה מצריכים צעדי התכנסות מצד הממשלה בצד ההוצאה או בצד ההכנסה, לפי העניין. צעדי התכנסות אפשריים בצד ההוצאה הם הפחתה,

ייעול ותעדוף של הוצאות הממשלה. כמו כן, ככל שתקטין הממשלה את הגרעון, צפוי שיקטן נטל תשלומי הריבית מסך ההוצאה בעתיד, בפרט נוכח סביבת הריבית הגבוהה השוררת כעת. צעדי התכנסות אפשריים בצד ההכנסה הם העלאת שיעורי מסים קיימים, הרחבת בסיס המס, הטלת מסים נוספים וצמצום הטבות מס. עם זאת, במסגרת התכנית הכלכלית שאושרה לצד חוק התקציב לשנת הכספים 2025 נכללו צעדי התכנסות בסכומים משמעותיים של כ-37 מיליארד ש"ח, מרביתם בצד ההכנסה. נוכח זאת, הפוטנציאל ליישום צעדי התכנסות נוספים בצד ההכנסה מוגבל ביחס לעבר.

## הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

לוח 1.2 – הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

2029	2028	2027	
719.3	690.0	660.1	סך הוצאות הממשלה
152.1	145.3	140.0	הביטחון והסדר הציבורי
322.9	307.9	291.8	השירותים החברתיים
58.8	62.6	57.2	תשתיות
29.4	28.1	27.1	משרדי המטה
57.3	52.2	50.6	ענפי המשק, שיקום, והוצאות אחרות
98.8	93.9	93.3	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)

לוח 1.2 מציג את היקף מחויבויות הממשלה בכל אחת משנות 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-21.2% מסך מחויבויות הממשלה בממוצע, וההוצאה על אשכול החזרי חוב עומדת על כ-14.1%. 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-35.3% בשנות הנומרטור, גידול של כ-42.9% בשיעור ההוצאה הצפויה מסך מחויבויות הממשלה החזרי.

## השינויים בהוצאה הממשלתית והגורמים להם

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2027 עד 2029 ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים אלה שפורסמה בחודש יוני 2025, ועודכנה בספטמבר 2025, ופירוט עיקריהם.



### לוח 1.3 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2028	2027	
688.6	655.5	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם
1.4	4.6	שינוי הוצאה צפוי לעומת הפרסום הקודם
0.2	0.2	הביטחון והסדר הציבורי
0	0	השירותים החברתיים
2.0	2.0	תשתיות
0	0	משרדי המטה
0	0	ענפי המשק והוצאות אחרות
-0.8	2.4	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
688.6	655.5	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי

#### 1. הביטחון והסדר הציבורי

- קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים וכן הוצאות ביטחוניות אחרות. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי מעבר והקמה של בסיסי צה"ל בנגב.
  - מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדות על כ-140.0 מיליארד ש"ח שהם כ-21.2 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
  - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-12.1 מיליארדי ש"ח.
  - עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לגופים נוספים במערכת הביטחון.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **היקף גיוס המילואים** – היקף גיוס המילואים השנתי צפוי להיות גורם משמעותי בקביעת התפתחות הוצאות הביטחון בטווח הבינוני. גיוס מילואים בהיקף משמעותי לצורך מתן מענה לביטחון השוטף הינו כלי בעל השלכות משמעותיות הן מהבחינה הפיסקלית והן מבחינת ההשלכות המשקיות. כמות ימי המילואים תגדל בשנים הקרובות ביחס למצב שלפני המלחמה, אך עדיין תשאר ברמה נמוכה ביחס למצב הקיים במהלך מלחמת חרבות ברזל.
- **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 למדד המחירים לצרכן, אשר צפוי להיות ברמה גבוהה יחסית, יש צפי לגידול משמעותי בהוצאות הפנסיוניות בגופי הבל"מ בשנים הקרובות.

#### **ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:**

- **הוצאות פקדונות ומענקים לחיילים משוחררים** - ההוצאה התקציבית בגין תשלומי פקדונות שחרור ומענקי שחרור כפופה לשינויים רבים וקשה לחיזוי גם בעתות שגרה, עקב תנודתיות בקצב משיכת הפקדונות אשר אינה עקבית משנה לשנה. בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" התגברה תנודתיות זו בין היתר בעקבות שחרור מוקדם של חיילים עקב פציעה, שירות מילואים אשר משפיע על החלטות המשרתים ביחס למימוש הפקדון וכו'. בהתאם, היקף ניצול המענקים והפקדונות בפועל במחצית השנייה של שנת 2025, אשר עלה במעט על התחזיות, הובילו לעדכון התחזית גם לשנים הבאות כלפי מעלה. שינויים אלה בנתוני הביצוע בפועל הם שגורמים לפער בין התחזית הקודמת לזו הנוכחית לשנים 2027-2028.

## **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 והרשות לזכויות ניצולי השואה.
  - 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.
  - מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול השירותים החברתיים עומדות על כ-290 מיליארד ש"ח שהם כ-43.9 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
  - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-32.9 מיליארד ש"ח.
  - באשכול זה לא צפויים שינויים ביחס לפרסום הקודם.
- 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 במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים** – הגידול בהיקף מחויבויות משרד החינוך נובע בין היתר, מהעלייה המשמעותית במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים מכוח חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, הן בכיתות החינוך המיוחד והן בשילוב התלמידים הזכאים בכיתות הרגילות.
- **גידול בסל הבריאות** – במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**), אזרחי 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 בגביית של הביטוח הלאומי בהתאם לאחוזים הקבועים בסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אשר השתנו בעקבות צעדי ההתכנסות שעברו כחלק מהתכנית הכלכלית לשנת 2025, כפי שיפורט בהמשך.
- **הסכומים אינם כוללים גידול אקסוגני בקצבאות המתקצבות באופן מלא על ידי משרד האוצר (כגון הבטחת הכנסה) החורג מההצמדות הרלוונטיות.**

### 3. תשתיות

- **המשרדים והרשויות שנכללים באשכול התשתיות הם:** משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- **מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול התשתיות עומדת על כ-57.2 מיליארדי ש"ח, שהם כ-8.7 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.**
- **על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-1.6 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 חשמול מסילות הרכבת הכבדה, המסילה הרביעית, רשת הרכבות הקלות בירושלים, בגוש דן והרכבת הקלה בחיפה ובנצרת, חשמול תשתיות האוטובוסים וביצוע תכנית החומש לכבישים. כמו כן, עם השלמת התכנון הסטטוטורי למטרו, בשנים הקרובות יחל שלב הביצוע בפרויקט, אשר 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 נאותים.
- **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 "חברות ברזל" והרצון לשמור על קצב גבוה של שיווקי מקרקעין להרחבת היצע הדיור.
- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, במיוחד במסגרת תכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, חל גידול בתקציב הסיוע של המשרד.

## ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

**שינויים בקצבי הביצוע של פרויקטי בינוי תשתיות** – 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. קצב הביצוע הגבוה שנרשם בשנת 2025 מצביע על שינוי מגמה בשטח ועל יכולת גוברת של המערכות להוציא לפועל עבודות בהיקפים משמעותיים יותר.

## 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-27.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-4.1 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-2.3 מיליארד ש"ח.
- באשכול זה לא צפויים שינויים 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 מנהלת תקומה ומטה היישום "תנופה לצפון", העברות לגמלאי שירות המדינה, ויתר ההוצאות שאינן משויכות לאשכולות האחרים.
- תחת תקצוב מנהלת 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 השרותים בתחום החינוך, מענקים לעסקים ועוד.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2027 על אשכול ענפי המשק, שיקום, והוצאות אחרות עומדת על כ-50.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-7.6 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2027 עד 2029, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-6.7 מיליארד ש"ח.
- באשכול זה לא צפויים שינויים ביחס לפרסום הקודם.

## להלן ההנחה לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **הסדר תשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות** – היקף ההוצאה החזוי להסדר התשלומים לקרנות הפנסיה הוותיקות הוא בהתאם ללוח סילוקין שנקבע לפי סעיף 78 לחוק 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.

## 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-93.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-14.1 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-5.5 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 שהתמתנות האנפליציה אפשרה לבנקים המרכזיים לפתוח בסבב של הפחתת שיעורי הריבית במהלך השנה החולפת, תחזיות השווקים אינן צופות חזרה למשטר הריביות הנמוך שאפיין 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 הוא בעל מח"מ ארוך, שינוי סביבת הריבית ממשיך להיות גורם בעל השפעה רבה על אף הזמן שחלף מאז השינוי המקרו כלכלי האמור.

- **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 החריגים לשם מימון המלחמה, הימשכותה והתעצמותה בגזרות נוספות וההשלכות התקציביות הכרוכות בכל אלה. כפועל יוצא מהגדלת גיוסי החוב לצורך מימון הגרעונות האמורים, וכן לאור העליה הנלווית בפרמיית הסיכון של ישראל והירידה בדירוגי האשראי, למלחמה ולתוצאותיה הפיסקליות השלכות ניכרות על תוואי תשלומי הריבית לשנות התכנית התלת-שנתית.

### ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים באשכול זה הם:

- **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, שיעור בלתי מבוטל ממלאי החוב של מדינת ישראל חשוף לשינויים במדד המחירים לצרכן. בהתאם, תחזית תשלומי

הריבית מתבססת במידה רבה על תחזית לגבי תוואי האינפלציה בשנות התוכנית התלת-שנתית. לאור שינויים בתחזית האינפלציה השתנתה תחזית תשלומי הריבית לשנים 2027-2028.

### **הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2027 ואילך**

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2027 עד 2029 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. נוכח הוראות סעיף 40 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 2026 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 הנורמטור בסעיף 40 לחוק, ומחודשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית. במסגרת התכנית התלת-שנתית נלקחו בחשבון הסכמי השכר שנכללו בתכנית התקציב התלת-שנתית שהוגשה לצד חוק התקציב לשנת 2025, בה נכללו הסכמי שכר בתוקף בלבד. 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. **הרחבה נוספת של היקף גיוס המילואים השנתי לצרכי ביטחון שוטף** – תחזית ההוצאה עבור רכיב זה הנכלל בנומרטור מניחה היקף גיוס מילואים בסיסי, המשקף את היקף הגיוס השנתי הקבוע בטווח

הבינוני בהיעדר התעצמות משמעותית בלחימה. הרחבת היקף גיוס המילואים באופן חד פעמי, למשל נוכח אירוע לחימה עצים, או באופן קבוע, תהיה בעלת השלכות תקציביות משמעותיות.

2. **ועדת נגל** – ביום 31 בדצמבר 2024 הגישה הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכח בראשות תא"ל (מיל.) פרופסור יעקב נגל (להלן – **ועדת נגל**) את מסקנותיה והמלצותיה לממשלה. להמלצות ועדת נגל משמעויות תקציביות וכלכליות משמעותיות.

### **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 בהסלמה מחדש של הלחימה, בהסלמה בגזרות נוספות, 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 שכל שינוי המצב בנושאים אלה יחס לצפיפות 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 בחודשים האחרונים בעקבות צעדי המדיניות האמריקניים בתחום המכסים. האצה מחודשת של האינפלציה במדינות המערב בשל "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, 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 שנת 2026 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 מאקרו-  
כלכליות על סביבת האינפלציה במשק.

## 2. תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות אחרות

לשנת 2026

### עיקרים

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלן הראשי לצמיחת התוצר בישראל ורכיביו, תחזית המחירים והתחזית להכנסות המדינה, המשמשות בבניית התקציב לשנת 2026. קצב הצמיחה החזוי לשנת 2026 עומד על 5.2%, וזאת לאחר קצב צמיחה צפוי של 2.8% בשנת 2025. על פי התחזית, המשק מתאושש הדרגתית במהלך שנת 2026, הן מבחינת הביקוש והן מבחינת ההיצע.

מתחילת השנה ועד חודש ספטמבר נרשמה עלייה ריאלית של 16.1% בהכנסות ממסים ישירים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, בין היתר על רקע החוק למיסוי רווחים לא מחולקים והעלאת מס היסוף על הכנסות שאינן מעבודה. ההכנסות ממסים עקיפים עלו ריאלית ב-6.8% באותה התקופה, בין היתר על רקע עליית שיעור המע"מ מ-17% ל-18%, וסך ההכנסות ממסים ואגרות עלו ב-7.2%. תחזית ההכנסות ממסים ב-2025 עודכנה כלפי מעלה לעומת התחזית הקודמת, מ-506.6 מיליארד ש"ח ל-516.7 מיליארד ש"ח, וזאת על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2026 עומדת על 554.5 מיליארד ש"ח.

בעקבות שינוי חקיקה ונתונים מאקרו כלכליים (בעיקר בשוק העבודה) תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה ועומדת על 33.5 מיליארדי ש"ח. התחזית להכנסות אחרות לשנת 2026 גם כן עודכנה כלפי מעלה בכ-0.8 מיליארד ש"ח (עלייה של כ-3%) ועומדת על 24.5 מיליארד ש"ח.

לאור האמור, תחזית סך ההכנסות לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה, מ-539.1 מיליארד ש"ח ל-550.2 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות לשנת 2026 עודכנה ל-579.0 מיליארד ש"ח.

התחזיות האמורות נתונות לאי ודאות גבוהה במיוחד הנגזרת בעיקרה מהמצב הבטחוני והשלכותיו. גורמי הסיכון לתחזית, אשר רובם כלפי מטה ועלולים 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 ומאגרות 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 ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

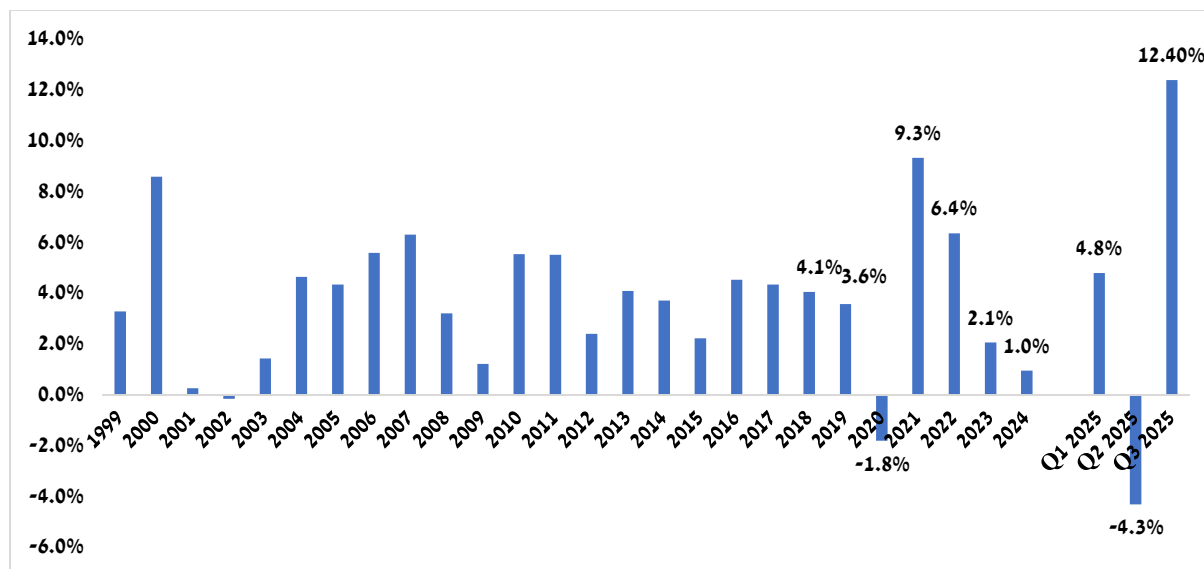
תהליך הכנת התקציב הנוכחי מחייב גיבוש תחזיות מקרו-כלכליות ותחזיות להכנסות המדינה בתקופה המאופיינת ברמה חריגה של חוסר ודאות, בהתאם לתרחישים ביטחוניים המשתנים בתדירות גבוהה. התחזית אשר מוצגת בחלק זה ומשמשת לקביעת מסגרות התקציב נערכה באוקטובר 2025.

## **פרק ב': מגמות ונתוני רקע**

### **מגמות מקרו כלכליות בינואר-ספטמבר 2025**

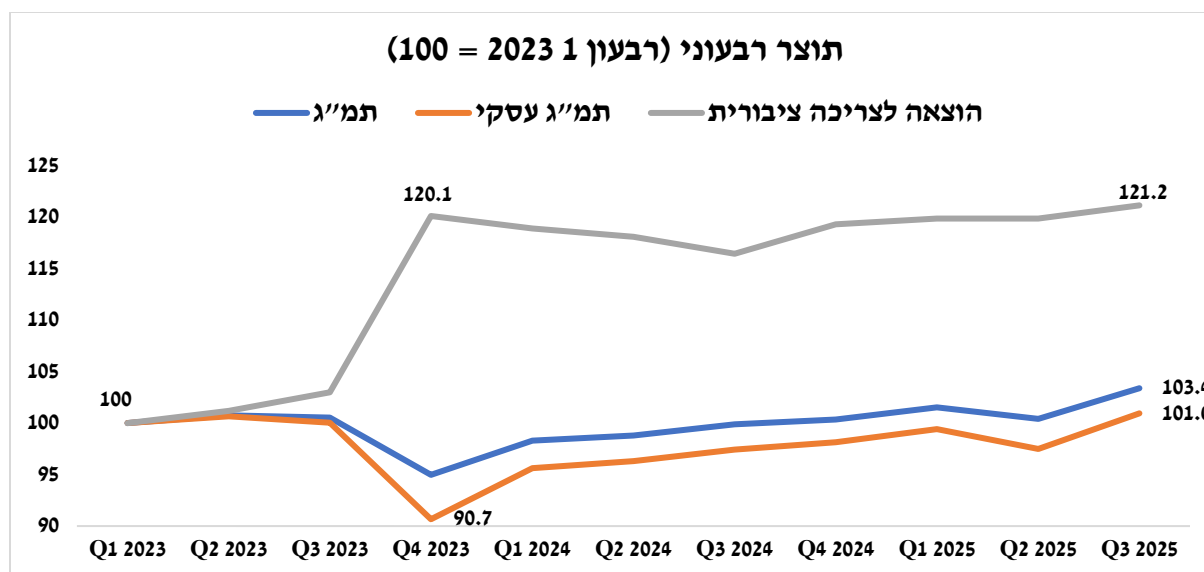
מלחמת "חרבות ברזל" המשיכה להיות מעצב מרכזי של הכלכלה גם בשנת 2025. הרבעון הראשון של השנה התאפיין בהתאוששות ובהתייצבות בשוק העבודה, וברבעון זה התוצר צמח ב-4.8% (בחישוב שנתי). במחצית השנייה של חודש יוני מבצע "עם כלביא" צמצם בצורה משמעותית את הפעילות הכלכלית באזורים נרחבים בארץ, והוביל להתכווצות של 4.3% ברבעון השני (בחישוב שנתי). ברבעון השלישי של השנה נרשמה צמיחה של 12.4% (בחישוב שנתי), בין היתר על רקע ההתאוששות ממבצע "עם כלביא" והשיפור הכללי במצב הביטחוני. רמת התוצר לנפש ברבעון השלישי 2025 היתה, לראשונה, גבוהה מזו שברבעון השני של 2023 טרם המלחמה.

### תרשים 1 : קצב צמיחת התמ"ג בשנים 1999 עד 2025



מקור: למ"ס.

### תרשים 2 : התפתחות התמ"ג, התמ"ג העסקי והצריכה הציבורית



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

הצריכה הפרטית ברבעון השלישי של השנה התאוששה מהפגיעה של צמצום בפעילות במשק ברבעון השני במידה ניכרת: סעיף זה רשם צמיחה של 23% ברבעון השלישי (בחישוב שנתי). הצריכה השוטפת צמחה ב-19%, ובתוך כך ענף השירותים צמח ב-22.5%.

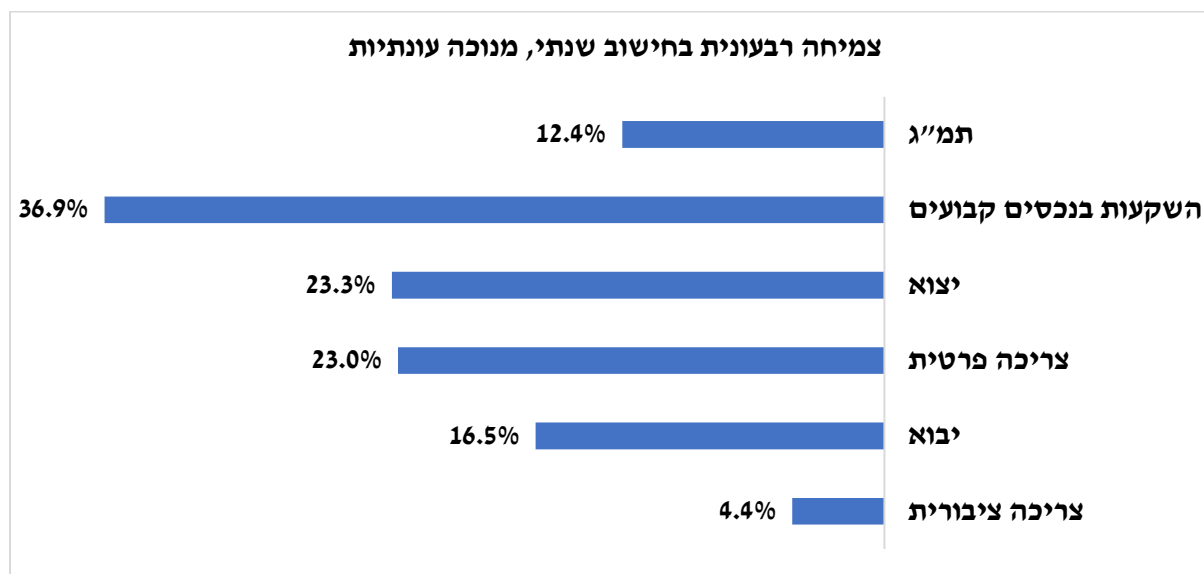
**ההשקעה המקומית הגולמית צמחה בשיעור של 22% ברבעון השלישי של 2025.** ההשקעות בנכסים קבועים צמחו בשיעור של 36.9%, כאשר ענף הבניה צמח בשיעור של 21.3%. בתוך הענף, בניית בתי מגורים צמחה ב-32.1% ובנייה שלא לבתי מגורים צמחה ב-11%, אולם רמת הבנייה עדיין נמוכה ב-15% לעומת הרמה לפני תחילת המלחמה.

**הייצוא צמח בשיעור של 23.3% ברבעון השלישי של 2025,** כאשר הייצוא ללא יהלומים וחברות הזנק גדל בשיעור של 18.9%. ייצוא הסחורות צמח בשיעור של 31.0%, וייצוא שירותים אחרים (אשר כולל את ענף ההייטק) עלה בשיעור של 4.6%. ייצוא שירותי התיירות הצטמצם בשיעור של 9.8%, כאשר רכיב התיירות עדיין נמוך ביותר מחצי מרמתו שלפני המלחמה.

**הייבוא צמח בשיעור של 16.5% ברבעון השלישי של 2025.** במסגרת זאת, ייבוא הסחורות צמח בשיעור של 45.5% וייבוא השירותים צמח בשיעור של 7.6%.

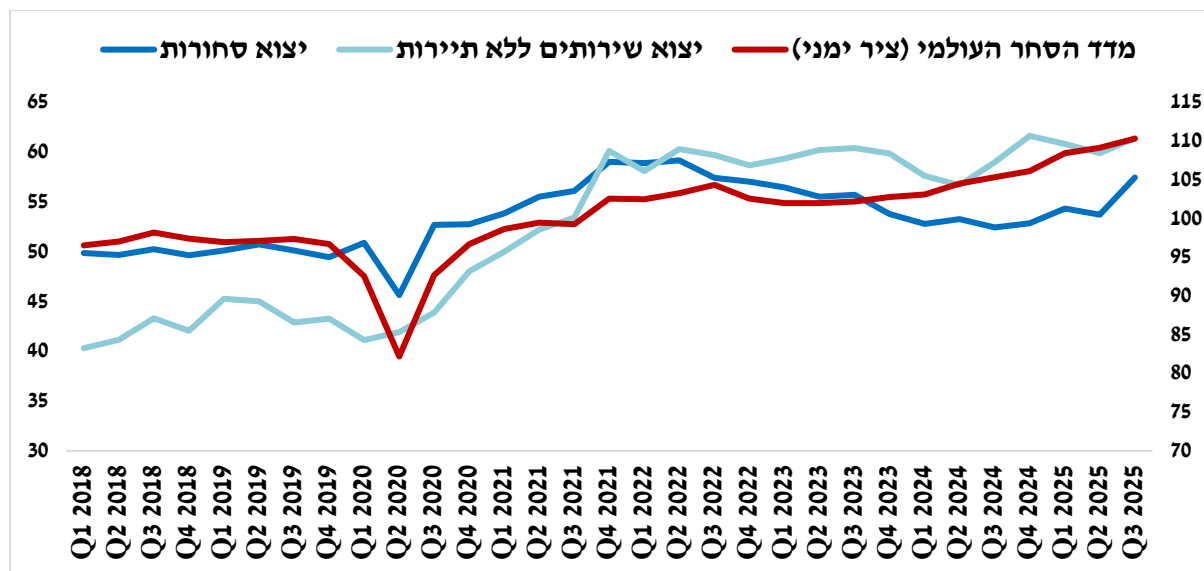
אל מול כל אלה, **הצריכה הציבורית צמחה בשיעור של 4.4% בלבד,** נמוך מכל שאר רכיבי התוצר האחרים. מכאן שהתוצר העסקי הוא שהוביל באופן משמעותי את הצמיחה הרבעון האחרון, עובדה המהווה תנאי חשוב לביסוס צמיחה מחודשת ובת קיימא.

### תרשים 3: שיעור צמיחת רכיבי התוצר, רבעון שלישי 2025



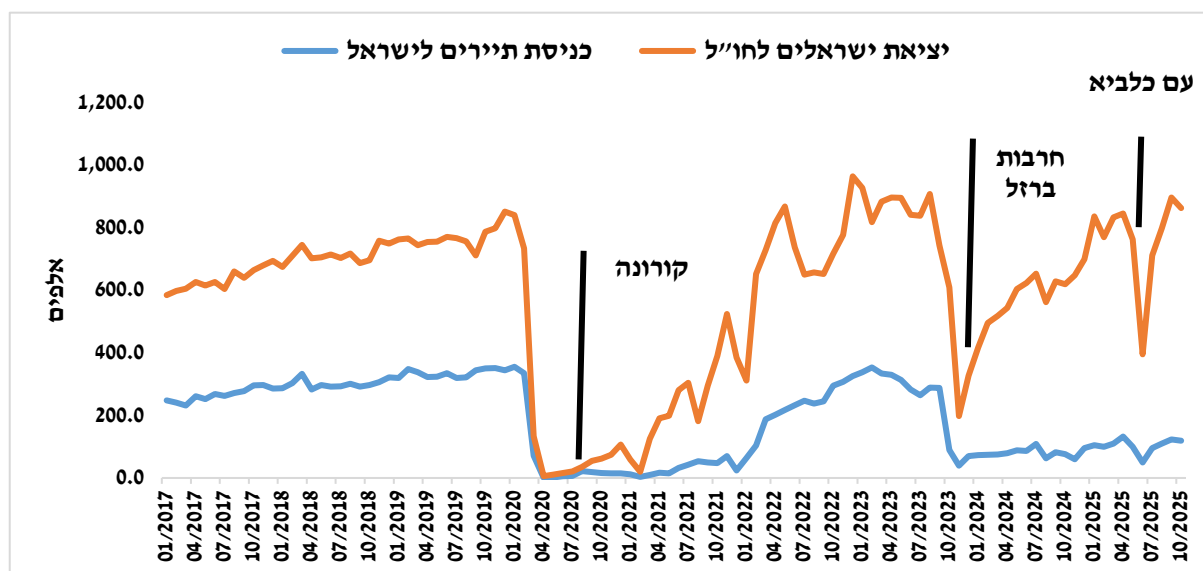
מקור: למ"ס.

תרשים 4: יצוא סחורות ושירותים (מיליארדי ש"ח)



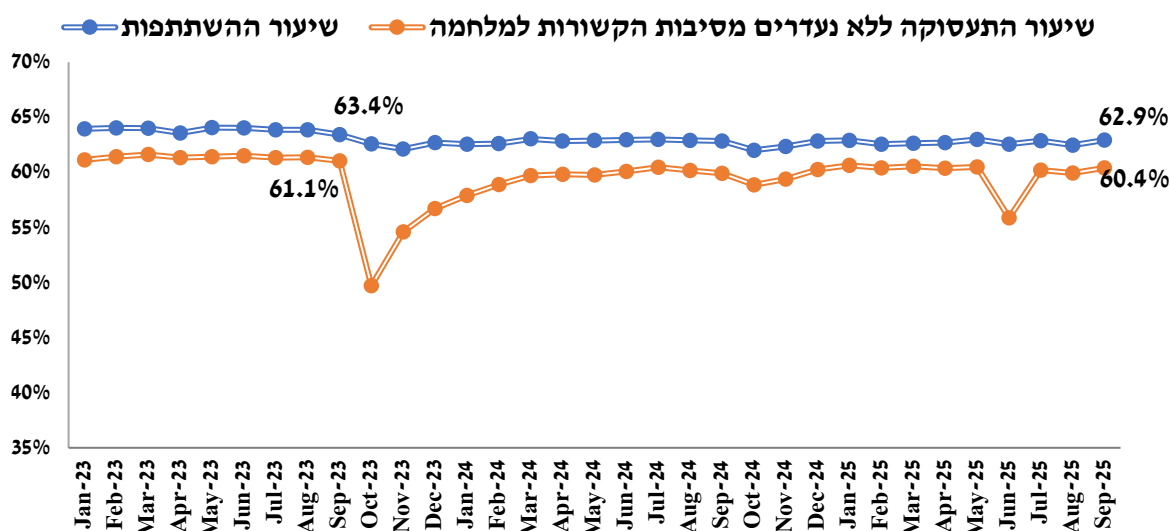
מקור: למ"ס, CPB

תרשים 5: תיירות לישראל ותיירות ישראלית בחו"ל



עד לפרוץ המלחמה באוקטובר 2023, שוק העבודה הפגין חוסן ונותר הדוק; שיעורי התעסוקה וההשתתפות היו גבוהים ושיעור האבטלה היה נמוך. המלחמה 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. לאחר השיא במספר הנעדרים ממקום העבודה בשבועות הראשונים למלחמה, שעלה על 700 אלף, נרשמה ירידה הדרגתית במספרם ולאחר מכן התייצבות על מספר עשרות אלפים, עד לעלייה זמנית (לכ-362 אלף) שנרשמה במהלך העימות עם איראן במהלך 2025. בנוסף, נרשמה במהלך הלחימה ירידה בשיעור התעסוקה (הכולל נעדרים) ובשיעור ההשתתפות. כך למשל בחודש יוני 2025 שיעור ההשתתפות היה נמוך בכ-1.5% ושיעור התעסוקה (הכולל נעדרים) היה נמוך ב-1.0% בהשוואה לשיעורם בחודש יוני 2023. עם זאת, מאז נרשם שיפור ובחודש ספטמבר שיעורי ההשתתפות והתעסוקה היו נמוכים ב-0.5% ו-0.3% בלבד בהתאמה בהשוואה לחודש ספטמבר 2023.

#### תרשים 6: שיעור תעסוקה והשתתפות, גילאי 15+



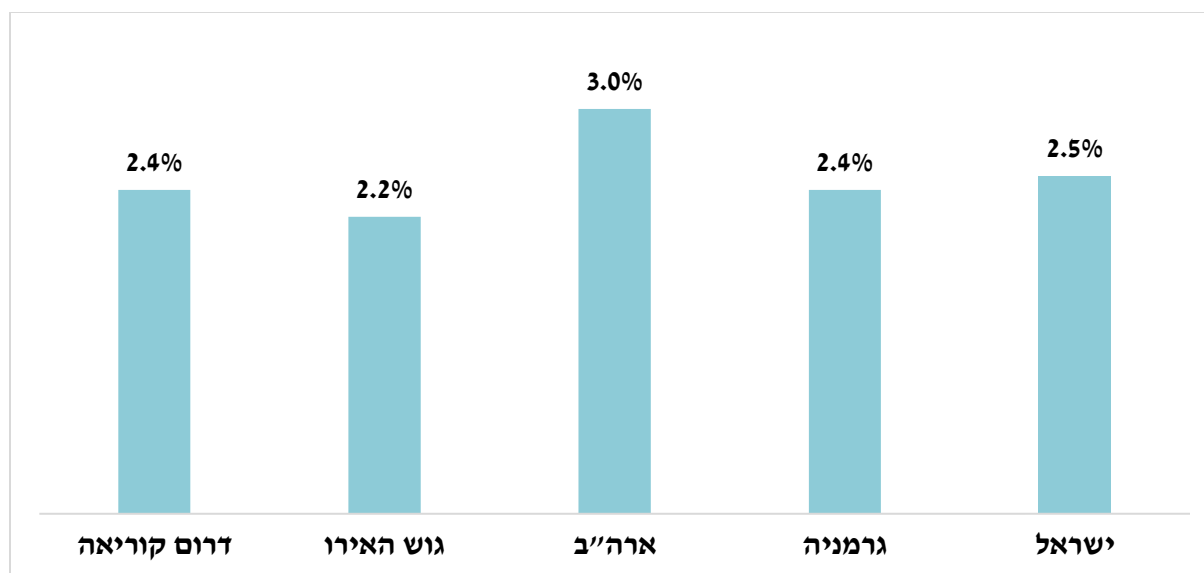
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני סקר כוח אדם החודשיים של הלמ"ס.

\* חודש אוקטובר 2023 אינו כולל את חול המועד ואת נתוני עוטף עזה כולל אופקים; נובמבר 2023 אינו כולל את עוטף עזה למעט שדרות.

**האינפלציה** נמצאה מעל לגבול העליון של טווח היעד (3%) במחצית השנייה של 2024 ובמחצית הראשונה של 2025. מאז תחילת המחצית השנייה של 2025 האינפלציה נמצאת במגמת התמתנות, ובאוגוסט נכנסה

לטווח היעד. תחזית האגף לאינפלציה הממוצעת בשנת 2025 עומדת כעת על 3.1% (2.8% דצמבר מול דצמבר), והאגף צופה כי ב-2026 האינפלציה הממוצעת תתכנס בחזרה לטווח היעד ותעמוד על 2.1%.

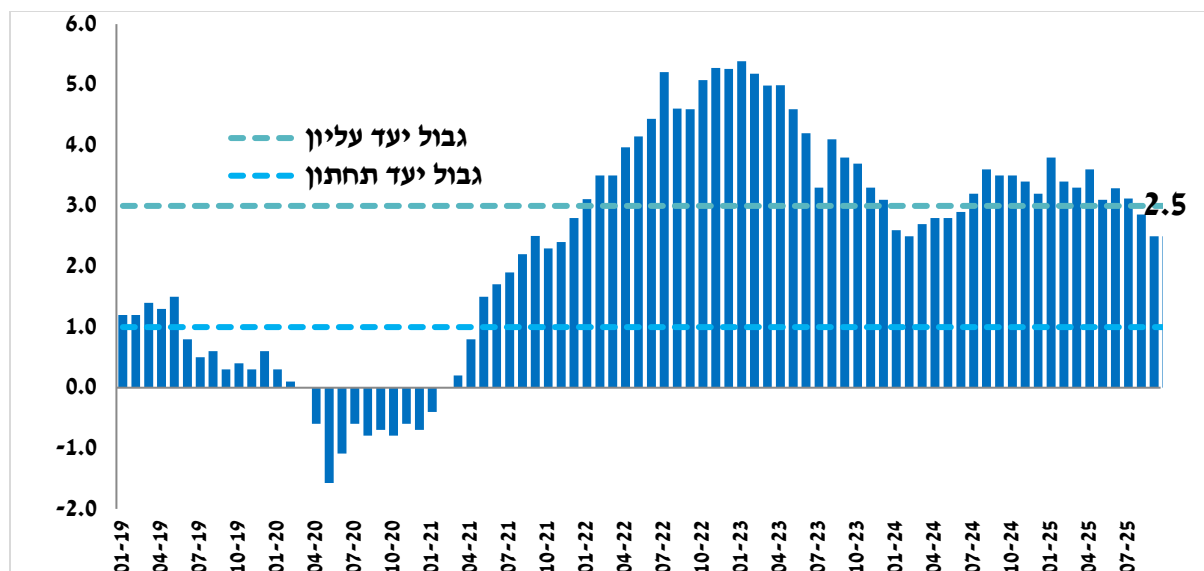
**תרשים 7 : שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן בשנה האחרונה במדינות נבחרות, ספטמבר 2025**



מקור: Trading Economics (מדד ספטמבר 2025)

**תרשים 8 : שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים**

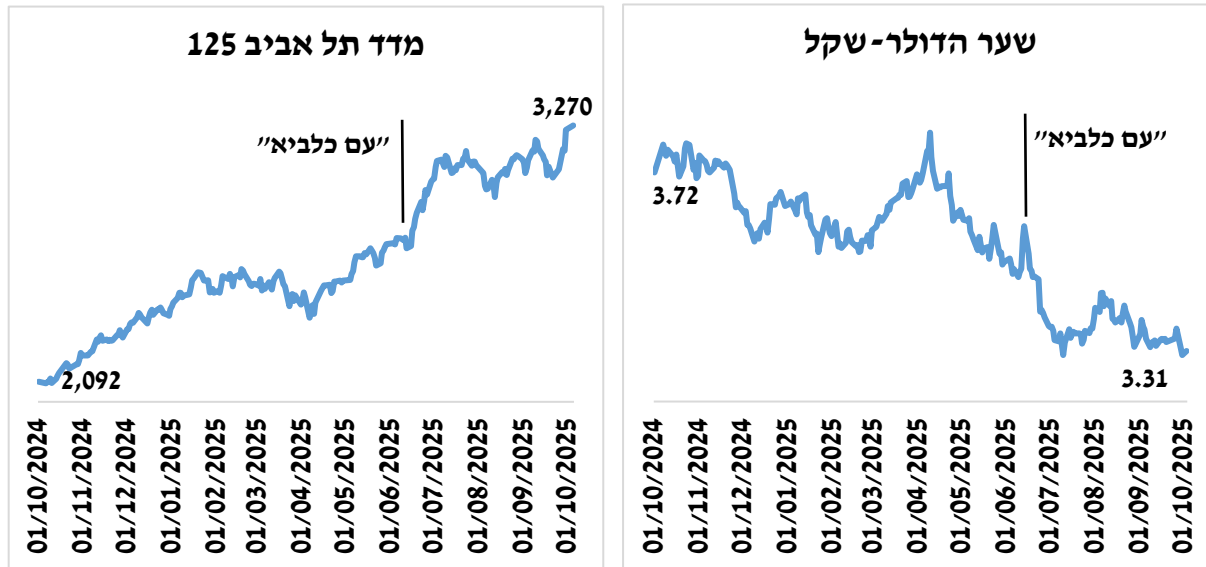




מקור: למ"ס

המדדים המובילים בשוק ההון עלו בשנה האחרונה, וביתר שאת לאחר מבצע "עם כלביא", באופן שמעיד על אמון גבוה ואופטימיות של המשקיעים כלפי הכלכלה הישראלית. השקל התחזק אף הוא לרמות שלא נרשמו מאז שנת 2022.

## תרשים 9: מדדי שוק ההון



מקור: בנק ישראל, הבورסה לניירות ערך

## מגמות בכלכלה הגלובלית

לאחר צמיחה עולמית של 3.3% בשנת 2024, צפויה האטה קלה בצמיחה: קרן המטבע הבינ"ל צופה כי בשנים 2025 ו-2026 הצמיחה תעמוד על 3.2% ו-3.1%, בהתאמה. מדובר בצמיחה גבוהה מזו שנחזתה לפני מספר חודשים, שכן הכלכלה העולמית הציגה איתנות יחסית גם אל מול העלאות המכסים בעולם, ועל רקע האצה בענפי הטכנולוגיה.

כלכלת ארה"ב צמחה ב-2.8% בשנת 2024, וצפויה לצמוח ב-2% וב-2.1% בשנים 2025 ו-2026, בהתאמה. מאז ספטמבר 2024 הבנק הפדרלי הוריד את הריבית חמש פעמים לרמה של 3.75%-4%. האינפלציה עודנה נמצאת מעל היעד של 2%, ובהתאם לכך, השוק מתמחר הורדות ריבית מתונות במהלך 2026. שיעור המכס הממוצע (משוקלל סחר) שמטילה כיום ארה"ב על מדינות העולם הוא 15.9%. המכסים צפויים להעלות את רמת המחירים, ולא ברור אם השפעתם עליה תהיה חד-פעמית או מתמשכת.

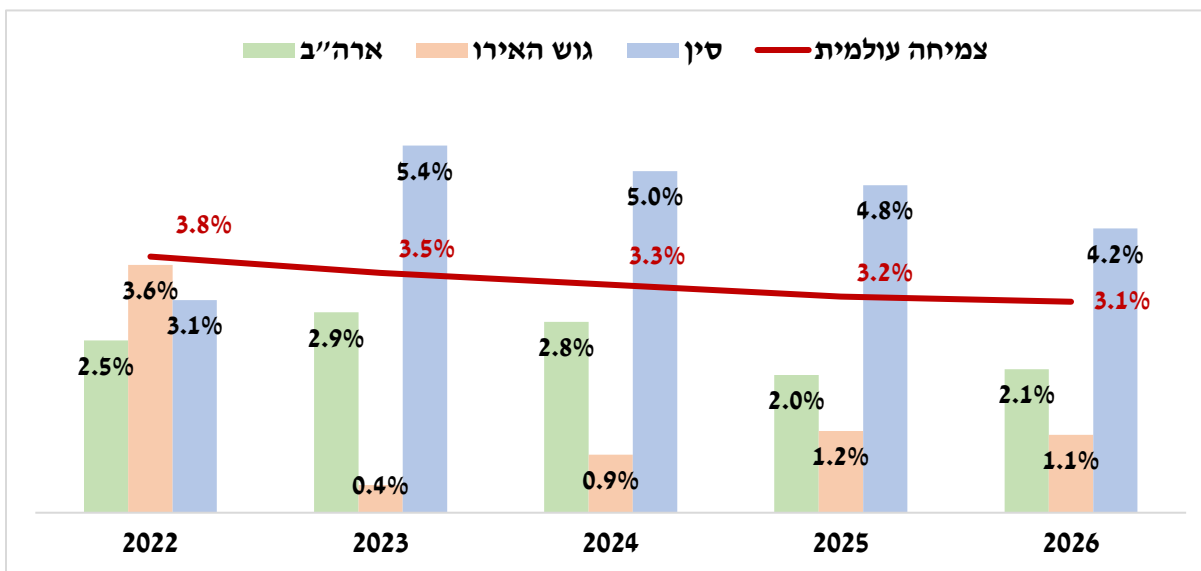
כלכלת גוש האירו צמחה ב-0.9% ב-2024 וצפויה לצמוח ב-1.2% ו-1.1% בשנים 2025 ו-2026, בהתאמה. שיעור האבטלה יציב למדי ונע בין 6.2% ל-6.4%. האינפלציה נעה סביב יעד האינפלציה של ה-ECB, שעומד על 2%, ושיעור הריבית עומד על 2.15%. חלק מכלכלות הגוש צפויות ליהנות מצמיחה נאה (פולין, ספרד, אירלנד), בעוד גרמניה צפויה לצמוח ב-0.2% בלבד ב-2025. במרץ 2025 אישר האיחוד האירופי למדינות החברות בו לחרוג מיעדי הגירעון והחוב שלהן לטובת הגדלת הוצאות הביטחון בשנים 2025-2028.

(‘Readiness 2030’), והוא צופה שהדבר יעלה את החוב בשתי נקודות אחוז ואת התמ"ג ב-0.3%-0.6%.<sup>4</sup> שיעור המכס שמטילה ארה"ב על אירופה עומד כיום על 15% ומוטל על רוב הייצוא האירופי. לצד המגבלות על הייצוא האירופי לארה"ב, אירופה צפויה לעסוק בעיצוב יחסי הסחר שלה עם סין. זאת לאור התחרות שסין מציבה לאירופה בייצוא סחורות זולות (בפרט כלי רכב) ולאור דרישות שסין מציבה לאירופה בתחום ייצוא המתכות הנדירות.

כלכלת סין צמחה ב-5% בשנת 2024, וצפויה לצמוח ב-4.8% וב-4.2% בשנים 2025 ו-2026, בהתאמה, בשיעור נמוך משמעותית משיעורי הצמיחה שאפיינו את כלכלתה בעשורים הקודמים. הקדמת הצריכה לפני הטלת המכסים וכן הרחבה פיסקאלית שעודדה את הצריכה הפרטית עודדו את הצמיחה במדינה. מחירי הנדל"ן במדינה ממשיכים לרדת, אולם קצב ירידתם נמוך מבעבר.

#### תרשים 10 : הצמיחה הגלובלית, לרבות תחזיות לשנים 2025-2026

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF WEO, October 2025

<sup>4</sup> European commission, 'The economic impact of higher defence spending'. 19.05.2025.

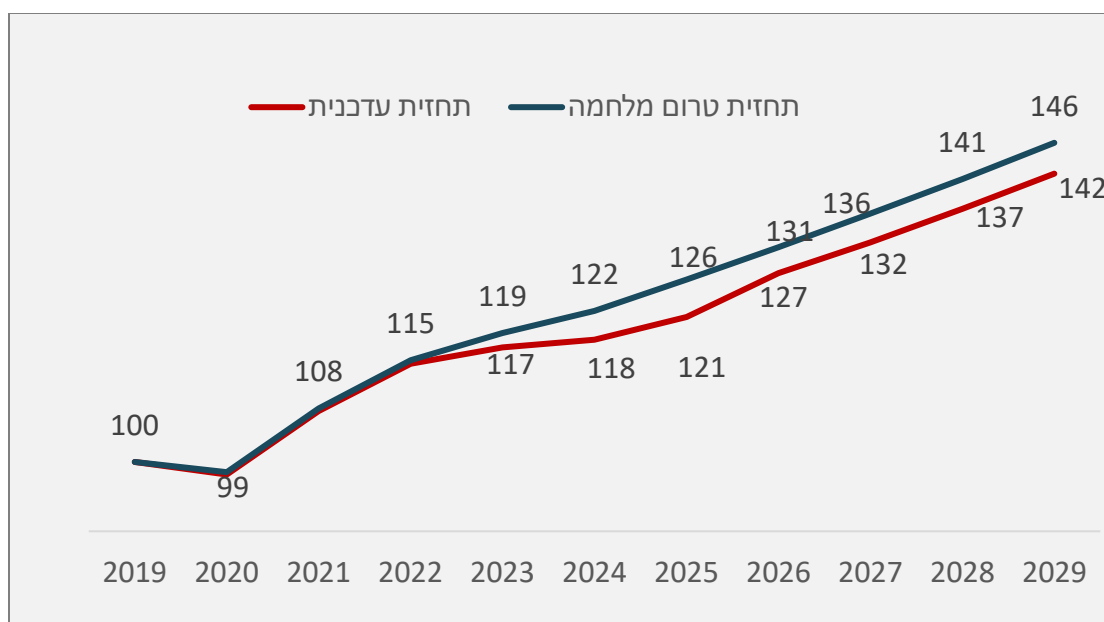
## פרק ג': התחזית המקרו כלכלית של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר

### תחזית הצמיחה לשנים 2025-2026

תחזית הצמיחה לשנת 2025 אשר נכללה בבסיס התקציב המעודכן ל-2025 (ספטמבר 2025) עמדה על 3.1%, והיא התבססה על תרחיש בטחוני של סיום לחימה בסוף הרבעון השלישי, תרחיש אשר אכן התמשש בפועל. התחזית הוכנה במהלך חודש יולי, טרם פרסום נתוני החשבונאות הלאומית של הרבעון השני, והיא התבססה על אינדיקטורים שוטפים שהיו ידועים בעת הכנת התחזית. עקב פרסום נתוני הרבעון השני, שהיו שליליים מהצפוי, עודכנה התחזית כלפי מטה ל-2.8%<sup>5</sup>.

תחזית הצמיחה לשנת 2026 עודכנה כלפי מעלה ל-5.2%. שנת 2026 צפויה להיות, על פי התחזית, שנת התאוששות, לאחר סיום הלחימה. הצריכה הפרטית צפויה לצמוח בקצב של 4.8%, וזאת לאחר גידול חזוי של 2.5% ברכיב זה בשנת 2025. הצריכה הציבורית צפויה להמשיך ולתרום לסך צמיחת התוצר גם בשנת 2026, עם קצב גידול של 6.2%. כמו כן, צפויה התאוששות ברכיבי ההשקעות והייצוא, הרכיבים אשר ספגו פגיעה גבוהה ביותר בשנתיים של לחימה.

### תרשים 11: התפתחות התוצר (2019 = מדד 100)



כפי שניתן לראות מתרשים 11, על פי התחזית הרב-שנתית הנוכחית, לא צפויה בשנים הקרובות חזרה לרמות התוצר שהיו צפויות תחת תוואי הצמיחה שנחזה טרום המלחמה. זאת בעיקר על רקע ההשפעות השליליות המתמשכות של המלחמה בשנים הקרובות, הצפויות לכלול את התמשכות הנטל הבטחוני המוגבר שיתבטא

<sup>5</sup> התחזית עודכנה טרם פרסום ראשוני של נתוני רבעון שלישי ואינה לוקחת אותם בחשבון.

בנטל מס, הוצאות ריבית ממשלתית ושיעורי גיוס חיילי מילואים וסדיר מוגברים. בנוסף, צפויה השפעה שלילית מתמשכת על פיריון העבודה של עשרות אלפי בני אדם שנפגעו מהמלחמה, ובהם נכי גוף ונפש. מגמה חזויה זו שונה מדפוסי הצמיחה שנרשמו לאחר משבר הקורונה, במהלכן המשק חזר במהירות לרמות התוצר שנחזו טרם המשבר.

תחזית האינפלציה לשנת 2025 עומדת על 3.1% בממוצע (2.8% דצמבר לעומת דצמבר אשתקד). תחזית האינפלציה לשנת 2026 עומדת על 2.1% בממוצע (2.4% דצמבר לעומת דצמבר אשתקד).<sup>6</sup>

## פרק ד': סיכונים לתחזית אגף הכלכלן הראשי

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

סיכונים כלפי מטה לתחזית:

- (1) **התלקחות מחודשת של הלחימה** – חידוש לחימה עצימה באחת הגזרות או יותר עלול להוביל לגיוס מילואים ולהוצאות בטחון מוגברים, ובתרחישים מסוימים גם להשבתה נרחבת של עובדים ועסקים, פגיעה בתשתיות ושיבוש בערוצי סחר חוץ. כל אלה עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית.
- (2) **קושי בהשתלבות אנשי מילואים בשוק העבודה** – גיוס המילואים בשנות המלחמה היה חסר תקדים בהיקפו ובמשכו. בתקופה זו חלו שינויים בשוק העבודה, לרבות שינויים טכנולוגיים וארגוניים, העשויים להקשות על שילובם מחדש של מי שנעדר לתקופות ממושכות. חלק מהמגויסים למילואים גויסו טרם כניסתם לשוק העבודה, וייתכן כי הצטרפות של רבים מהם בו זמנית לשוק העבודה תקשה על השתלבותם בשל פערים בין ההיצע לביקוש לעובדים חדשים.
- (3) **סיכונים לכלכלה העולמית** – גופים כלכליים בעולם, ובהם קרן המטבע העולמית, מזהירים בפני קיומם של גורמי סיכון משמעותיים לכלכלה העולמית, אשר התממשותם תפגע בפעילות הכלכלית הגלובלית. אלה כוללים סיכונים גיאופוליטיים (לרבות על רקע המתח בין ארה"ב לסין והתמשכות מלחמת רוסיה אוקראינה), טכנולוגיים (הכוללים חששות מההאטה במירוץ ההשקעות בבינה מלאכותית) וכלכליים-פיסקליים (הקשורים בין היתר לקושי של ממשלות לצמצם את הגרעונות והחוב שלהן). התממשות סיכונים אלה תשפיע לרעה גם על כלכלת ישראל, במיוחד דרך ערוצי סחר והשקעות.
- (4) **התמשכות מהלכים בינלאומיים כנגד ישראל** – עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל והתמשכותה התרחב קמפיין הדה-לגיטימציה נגד ישראל והתרחבו מהלכים בינלאומיים כנגדה. סיום המלחמה עצר או האט את קידומם של חלק ממהלכים אלה, אולם חלקם נמשכים באופן משמעותי, בעיקר בערוצים לא

<sup>6</sup> התחזית נערכה בספטמבר 2025 ואינה לוקחת בחשבון את מדד ספטמבר אשר התפרסם ב-15 באוקטובר.

מדינתיים. אלה כוללים ניסיון לבצע שימוש חסר תקדים במערכת המשפט הבינלאומית כנגד ישראל, ומהלכי חרמות ודה-לגיטימציה אחרים.

(5) **סיכונים פיננסיים בסקטור הנדל"ן** - מתחילת השנה נרשמת ירידה משמעותית במכירות הקבלנים בשוק החופשי (ירידה 33% במכירות ינואר-ספטמבר 2025 בהשוואה לאשתקד), וניכרת ירידה במחירי הדירות. כפועל יוצא מוסיף לעלות מספר הדירות החדשות הלא מכורות, אשר מגיע לרמת שיא של 83 אלף דירות (עפ"י הלמ"ס). הימשכות תנאים אלה בשוק הנדל"ן עלולה להביא לקושי כלכלי ומימוני משמעותי של שחקנים בענף, אשר בתרחישים מסוימים יכולות להיות לו השפעות שליליות רחבות יותר על הפעילות הכלכלית והאשראי במשק.

סיכונים כלפי מעלה לתחזית:

- (1) **חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב** – נורמליזציה עם מדינות מוסלמיות שכיום לא מתקיימים איתן קשרים כלכליים יכולה להביא לירידה נוספת בפרמיית הסיכון, לעלייה בהשקעות הזרות ולהאצת קשרי הסחר, אשר יתרמו להגברת הפעילות הכלכלית.
- (2) **האצה ביצוא הביטחוני** – שנות המלחמה סיפקו הזדמנויות רבות לתצוגת תכלית עבור התעשיות הביטחוניות הישראליות. כוונתן של מדינות רבות בעולם, בפרט מדינות נאט"ו, להגדיל את ההוצאה הביטחונית שלהן בשנים הקרובות, עשויה להזניק את היצוא הביטחוני בשנים הקרובות.
- (3) **הזדמנויות בתחום הבינה המלאכותית** - הבינה המלאכותית צפויה לתרום לצמיחה הכלכלית בעיקר דרך שיפור בפריזון העבודה. בנוסף, הפיכתה האפשרית של ישראל למובילה עולמית בתחום הבינה המלאכותית תביא לפריחה בענף ההייטק ולהגדלת ההשקעות הזרות.

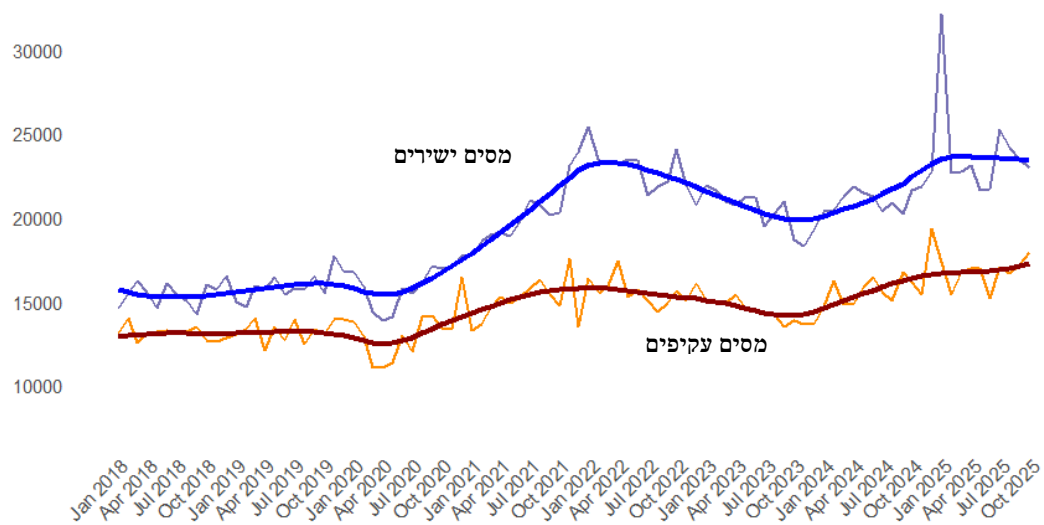
## פרק ה': תחזיות אגף הכלכלן הראשי להכנסות המדינה לשנת 2026

### מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2025 ועדכון תחזית ההכנסות לשנים 2025-2028

הרבעון הראשון של 2025 התאפיין בעלייה תלולה בהכנסות ממסים, וזאת בהמשך לעלייה ריאלית של 7.2% בשנת 2024. בחודש ינואר נכנסו לתוקף מספר שינויי חקיקה, בעיקר מס יסף נוסף של 2% על הכנסות שמקורן מהון (מדיבידנד, שכירות ורווחי הון), מיסוי רווחים לא מחולקים והעלאת שיעור המע"מ מ-17% ל-18%. כתוצאה משינויים אלה התקבלו בינואר 2025 ניכויים מדיבידנדים בסכום גבוה. בהשוואה לרבעון הראשון של שנת 2024, חלה ברבעון זה עלייה ריאלית של 19.1% בהכנסות ממסים ואגרות, כאשר המסים הישירים זינקו ב-26.7% ואילו המסים העקיפים עלו ב-8.5%.

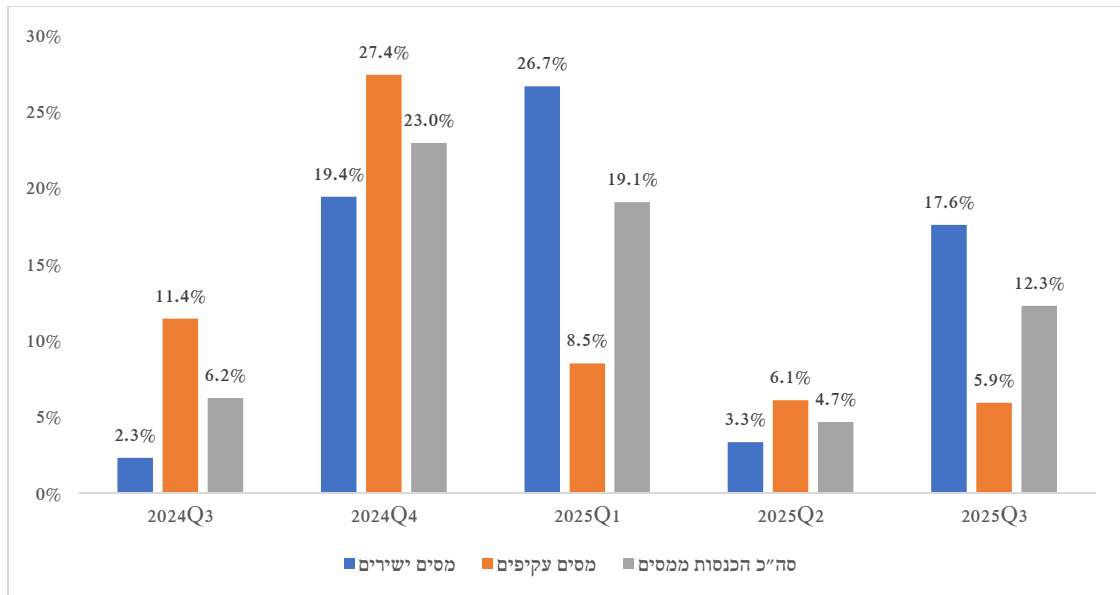
### תרשים 12: הכנסות ממסים

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



### תרשים 13 : שיעור שינוי ריאלי בהכנסות ממסים

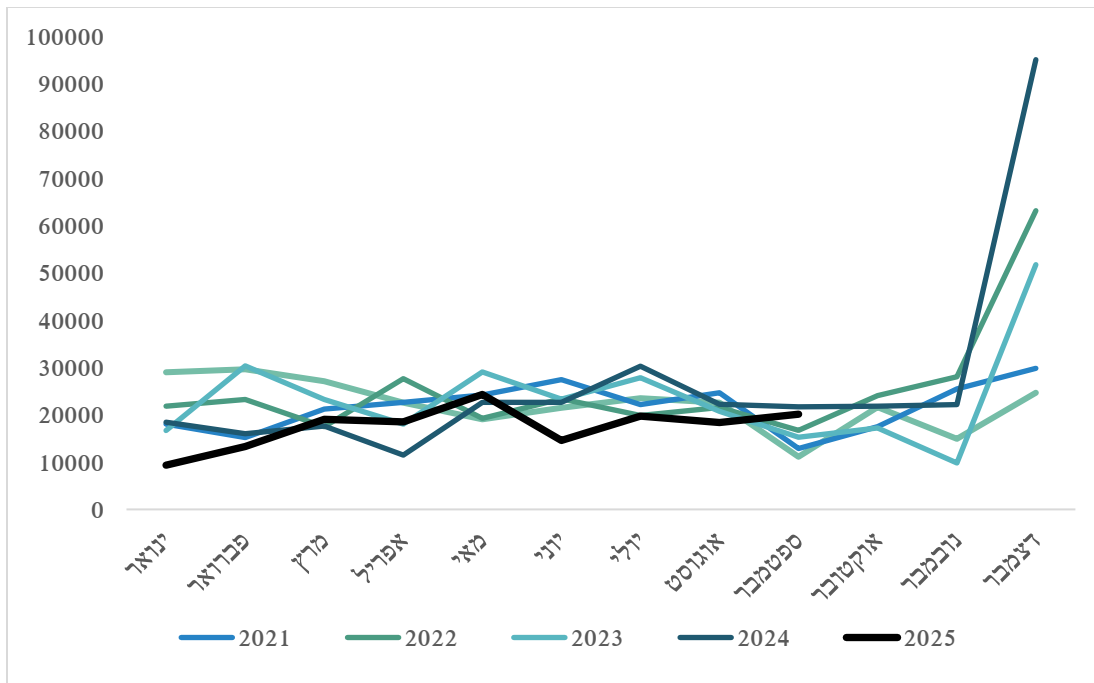
(רבעון מול רבעון מקביל אשתקד)



המשך השנה התאפיין אף הוא בגידול בהכנסות ממסים בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2024, כאשר ברבעון השני נרשמה עלייה ריאלית של 4.7% בגבייה, ואילו ברבעון השלישי חל זינוק של 12.3% בהשוואה למקבילו ב-2024. יש להביא בחשבון כי מלחמת "עם כלביא", שהביאה לבלימת הפעילות הכלכלית במשק במחצית השנייה של חודש יוני, גרמה להסטה בתקבולי המס מהרבעון השני לרבעון השלישי של השנה.



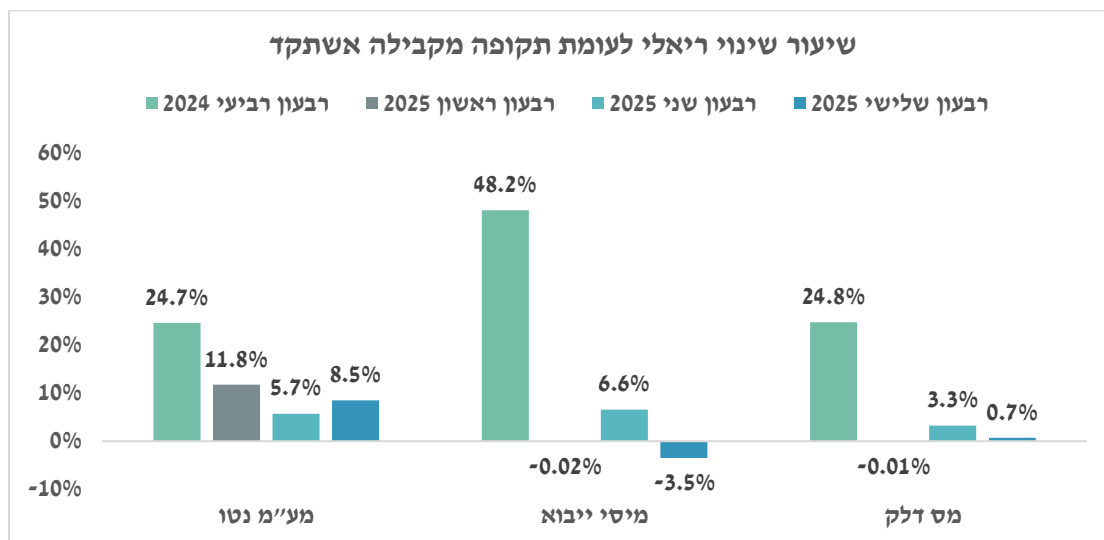
#### תרשים 14 : ייבוא כלי רכב



ההקדמה המסיבית בייבוא כלי רכב בדצמבר 2024 הביאה לירידה של 7.3% במספר כלי הרכב שייבאו בשלושת הרבעונים הראשונים של 2025 בהשוואה למקביליהם ב-2024. ירידה זו השתקפה בהכנסות המדינה ממסי יבוא, וסביר להניח שהיא תחריף ברבעון האחרון, משום שעל אף העלייה הצפויה במס הקנייה על כלי רכב חשמליים בינואר 2026 השנה לא צפויה הקדמת יבוא באותם היקפים שנצפו בדצמבר 2024.

#### תרשים 15 : שיעור שינוי ריאלי בהכנסות ממסים עקיפים

(רבעון מול רבעון מקביל אשתקד)



לוח 1 : הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2023-2025

שיעור שינוי ריאלי				סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)			
ממוצע 2010- 2019	רבעונים III-I 2025 (מול תקופה מקבילה)	2024	2023	רבעונים I-III 2025	2024	2023	
6.0%	16.1%	4.2%	-10.4%	229.8	255.3	237.7	מסים ישירים
4.0%	6.8%	11.3%	-8.2%	154.1	191.2	166.7	מסים עקיפים
2.5%	10.1%	10.6%	0.8%	7.8	8.8	7.8	אגרות
4.9%	12.1%	7.2%	-9.3%	391.6	455.4	412.2	סה"כ

נתוני הגבייה עד כה תומכים בעדכון כלפי מעלה של תחזית ההכנסות ממסים ב-2025, מ-506.6 מיליארד ש"ח (אחרי צעדי ההתאמה) ל-516.7 מיליארד ש"ח, על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית הכנסות ממסים לשנת 2026 עודכנה אף היא כלפי מעלה והיא עומדת על 554.5 מיליארדי ש"ח, וזאת בעקבות עדכון הבסיס (תחזית ההכנסות ל-2025) והעדכון כלפי מעלה בתחזית הצמיחה לשנה זו.

ההכנסות האחרות לשנת 2024 עמדו על כ-29.6 מיליארד ש"ח, מעט מתחת לתחזית האגף שעמדה על 30.4 מיליארד ש"ח (פער של 2.7%). בעקבות שינויי חקיקה ונתונים מאקרו כלכליים (בעיקר בשוק העבודה) תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה ועומדת על 33.5 מיליארד ש"ח, עליה של כ-1 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית הקודמת (עלייה של כ-3%). העדכון נובע מגידול בסעיף הכנסות מריבית שעודכנו בהתאם לתחזיות. גידול זה מגיע אל מול צפי לירידה בהכנסות מהמוסד לביטוח לאומי בעקבות הוצאות גבוהות מהמצופה (בעיקר תחום הסיעוד והנכות) יחד עם גידול ביתרות סוף שנה. התחזית להכנסות אחרות לשנת 2026 גם כן עודכנה כלפי מעלה בכ-0.8 מיליארד ש"ח (עלייה של כ-3%) ועומדת על 24.5 מיליארד ש"ח. העדכון לשנה זו תואם את השינויים שנעשו בתחזית לשנת 2025. עם זאת, יש אי ודאות גבוהה לתחזית לשנת 2026 בעיקר בעקבות שינויים צפויים במדיניות של רשות החברות בכל הנוגע לדיבידנדים מהחברות הממשלתיות, אשר יכולה להשפיע באופן דרמטי על ההכנסות.

לאור האמור, תחזית סך ההכנסות לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה, מ-539.1 מיליארד ש"ח ל-550.2 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות לשנת 2026 עודכנה ל-579.0 מיליארד ש"ח.

לוח 2 : תחזית הכנסות המדינה

2029	2028	2027	2026	2025				
פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025
617.6	599.8	596.5	575.6	572.9	*554.5	*550.9	516.7	506.6
20.0	20.9	20.0	21.7	20.8	24.5	23.7	33.5	32.5
637.5	620.7	616.5	597.3	593.7	579.0	574.6	550.2	539.1

\* כולל הכנסות חריגות ממכירת חברה בודדת שהוערכו עבור שנת 2026 ב-10 מיליארד ש"ח, אשר קיימת אי ודאות לגבי היקפן ומועד קבלתן

לוח 3 : השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ש"ח)

2029	2028	2027	2026	2025	
-130	530	4,610	2,020	9,670	מסים ישירים
90	90	90	90	90	מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
			110		הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2025)
			-80	-90	השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
			-70	-60	השכלה גבוהה - נקודת זיכוי אחת לתקופה של 3 שנים למסיימים ב-2023 ואילך
			-800	-300	כפל פחת בכל ענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
			260		סיום הטבת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים ב-2026
			50	100	צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות
				-320	זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-17 מ-2024
				-250	זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3 מ-2024

40	-10	-10	-10	חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2026)
	-20		20	קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18 (הוראת שעה לשנתיים 1.6.2023-1.6.2025)
90				הקלה במס שבח על קרקע פרטית שנרכשה לפני 2001 ותמכר ב-1.7.2023 - 31.12.2027
	-20	-20	-20	שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר
			70	תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים
		7,500	-2,000	קרבן פיצויים - הגדלת הפרשה לקרבן פיצויים מ-25% ל-80% ב-2024 ול-100% ב-2025
		-1,300	100	בנקים- מס נוסף של 6% על רווח של בנקים גדולים מאפריל 2024 לסוף 2025
	20	270	110	מע"מ מוסדות פיננסים - העלאת השיעור ל-18%
		-1,300		דמי הבראה - השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי מילואים (נטו)
-210	-200	-20	-250	העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ב-2024 ל-57%, 57.5%, 62% ו-67% ב-2025-2028
		-520		מס רכישה 8% - הו"ש עד סוף 2026 וחוזר ל-5% ב-2027
-200	-300	1,500	-4,800	8,800 מיסוי רווחים לא מחולקים וחברות משלח יד
	300	2,300	2,400	2,500 הקפאת מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי ל-3 שנים
20	110	110	140	הקפאת שאר פרמטרים במס הכנסה (ישובים, נכים, רכב צמוד ועוד) ל-3 שנים
	50	50	70	הקפאת פרמטרים במיסוי נדל"ן ל-3 שנים
	120	90	70	הקפאת תקרת פטור משכ"ד לשלוש שנים
30	90	110	120	הקפאת תקרת הפרשת העובד לפנסיה המזכה בזיכוי של 35% ל-3 שנים
		500	1,000	מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 720 אלף שקל בשנה (לא כולל שבח דירת מגורים)
		80		אי התרת הוצאה במזומן לרבות שכר
		30		שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה מס במקור
	1,100	500		אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס הכנסה
500		-500		שינוי בגביית המס (מעסיקים ועצמאים) כתוצאה מהעלאת דמי בטל"א
10	140	230	-950	נקודות זיכוי למשרתי מילואים
		-40	-250	הטבת מס לאשקלון - הוראת שעה עד לשנת 2029 (כולל)
-270	2,210	1,080	1,300	10,540 מסים עקיפים
			420	450 צמצום הסדר סולר בתחבורה
			-250	מס קניה על רכב יוקרה (הוראת שעה עד סוף 2025)
1,400				מס גודש

מיסוי כלי רכב דו-גלגלי - צמצום ההטבה ל-125 סמ"ק במקום 400 סמ"ק ב-26-2024					20
מכס - דגים (מק"ח 2035)					-30
מכס - דגים: ביטול מכס על בורי, אמנון וקרפיון קפואים					-20
מכס - שמנים, זכוכית בטחון, פלדה ואלומיניום - (מק"ח 2166, הו"ש עד סוף יוני 2028)					30
מכס - מזגנים, נייר דבק, כלי שולחן מאלומיניום וכוסות בעלות שכבת פלסטיק אחת (מק"ח 2070, הו"ש עד סוף מאי 2028)					100
מכס - עמדות טעינה (מק"ח 2159, הו"ש עד סוף שנת 2027)					20
ממסים - מיסוי תזקיק שעווני					40
מע"מ עוסקים (לא כולל פיננסי) - העלאת השיעור ל-18%					7,000
מיסוי מוצרי טבק - העלאת מס קניה 1.6 ש"ח לחפיסת סיגריות והעלאת סיגריות אלקטרוניות					80
מס פחמן					220
מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות, כולל הקדמת הורדת הרף ל-5,000 ש"ח ב-2026 (במקום 2028)					1,500
חשבוניות I מכוונות לרש"פ					80
הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם					30
שחיקת זיכוי ירוק					810
ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב חשמלי (עלייה ל-45% בשנת 2025 ואז עלייה ל-83% בשנת 2026 לרכבים חשמליים)					380
סיגריות - ביטול הדיוטי פרי בשתי פעימות (ינואר 2027 ויוני 2028)					50
<b>אגרות</b>					<b>560</b>
הגבייה הממשלתית ייעול					30
ההטבה באגרה לרכב חשמלי ביטול					600
אגרת כניסה לישראל - מעבר לאגרה יעודית					-30
הפחתת דמי היתר לעובדים זרים חדשים אפריל עד דצמבר 2025					-70
<b>סה"כ מסים ואגרות</b>					<b>20,990</b>
					<b>3,430</b>
					<b>5,880</b>
					<b>2,910</b>
					<b>-370</b>

לוח 4 : צעדים בתחום הכנסות המדינה (השפעה לעומת 2025 במיליוני ש"ח)

שם הצעד	2026	2027	2028	2029
מס רכוש	1,580	7,600	8,900	9,500
הפחתת שיעור הפחת על מטוסים	0	0	0	180
תמחור פליטות גזי חממה בטיסות	700	1,000	1,000	1,000
הגברת היעילות המשקית בענף התיירות (ביטול פטור ממע"מ)	1,500	1,850	2,250	2,500
ריווח מדרגות מס הכנסה	-4,250	-5,000	-5,000	-5,000
מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון	100	500	500	500
עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס לעולים בשנת 2026	-40	-100	-110	-150
רפורמה מבנית במשק החלב - ביטול מכסים החל משנת 2027	0	-30	-30	-30
אימוץ פילאר 2			3,500	3,500
גיבוש תמריצים לשמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל בעקבות פילאר 2			-3,380	-3,380
קידום התחרות בשוק הבנקאות – עידוד הקמת בנקים חדשים		-20	-50	-100
איסור החזקת מזומן בסכום של למעלה מ- 200,000 ש"ח (קביעת תקרה להחזקת מזומן עם סמכות תפיסה בצו חיפוש)	70	70	70	70
נש"פים - איסור ניכיון צ'קים במזומן למוסד פיננסי מפקח (מגבלת 6,000 ש"ח)	120	120	120	120
נש"פים - הטלת חובת דיווח 0	10	10	10	10
הארכת משך שמירת המידע המתקבל במאגר מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים	0	10	10	10
העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות להשכרת נכסי מקרקעין לטובת שיפור הליכי השומה (airbnb)	30	60	100	100
דלקנים	50	120	200	200
ביטול איחוד עוסקים	650	650	650	650
חובת דיווח שכר דירה	50	70	100	130
ביטול פטור מיסוף על שבח חייב	290	290	290	290
<b>סה"כ</b>	<b>850</b>	<b>7,200</b>	<b>9,130</b>	<b>10,100</b>

#### לוח 4 : תחזית צמיחה של גופי מחקר מובילים

2026	2025	
5.2%	2.8%	משרד האוצר (אוקטובר 2025)
4.7%	2.5%	בנק ישראל (ספטמבר 2025)
3.9%	2.5%	קרן המטבע (אוקטובר 2025)

4.9%	3.3%	OECD (דצמבר 2025)
------	------	----------------------

עדכון תחזית מקרו כלכלית

עדכון לוח 5 : רכיבי תוצר

2026			2025			2024	2023	2022	2021	2020	
תחזית אוקטובר 2025	תחזית יולי 2025	תחזית התקציב ינואר 2025	תחזית אוקטובר 2025	תחזית יולי 2025	תחזית התקציב ינואר 2025						
5.2%	5.1%	5.4%	2.8%	3.1%	4.3%	1.0%	1.8%	6.3%	9.4%	-1.5%	צמיחה
4.8%	5.8%		2.5%	3.4%	4.2%	3.7%	-1.2%	7.6%	11.4%	-7.4%	צריכה פרטית
6.2%	4.9%		2.3%	2.0%	0.5%	13.8%	7.9%	0.2%	5.1%	2.7%	צריכה ציבורית
5.5%	5.2%		9.4%	5.3%	5.2%	-9.8%	-3.9%	11.3%	13.4%	1.2%	השקעה גולמית מקומית
5.0%	4.7%		9.5%	5.5%	4.7%	-6.4%	-1.8%	10.6%	13.8%	-3.4%	השקעה בנכסים קבועים
6.4%	3.6%		2.0%	2.4%	2.0%	-4.9%	-1.1%	9.4%	15.2%	-3.8%	יצוא
6.7%	4.9%		7.0%	3.6%	-0.3%	-0.4%	-7.5%	12.1%	19.8%	-7.5%	יבוא

לוח 6 : תוצר ומדדים רלוונטיים

	2029	2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	
צמיחה	3.7%	3.7%	3.5%	5.2%	2.8%	1.0%	1.8%	6.3%	9.4%	-2.0%	
תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)	2,672	2,526	2,388	2,253	2,106	2,006	1,883	1,764	1,582	1,414	
צמיחה לנפש	1.9%	1.9%	1.7%	3.3%	1.3%	-0.3%	-0.1%	4.3%	7.6%	-3.6%	
תוצר לנפש (מדד) (100=2020)	123.4	121.1	118.9	117.0	113.2	111.8	112.1	112.3	107.6	100	
תוצר (מדד) (100=2020)	144.2	139.1	134.1	129.6	123.2	119.8	118.7	116.3	109.3	100	

לוח 7 : אינפלציה

2029 תחזית	2028 תחזית	2027 תחזית	2026 תחזית	2025 תחזית	2024	2023	2022	2021	2020	
2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	3.1%	3.1%	4.2%	4.4%	1.5%	-0.6%	אינפלציה (ממוצע שנתי)

לוח 8 : תחזית שוק העבודה

2026 תחזית	2025 תחזית	2024 בפועל	2023 בפועל	2022 בפועל	2021 בפועל	
4596	4440	4375	4324	4187	3957	מספר מועסקים (אלפים)
3.5	1.5	1.2	3.3	5.8	1.1	שינוי שנתי (באחוזים)
2.5	3.2	3.0	3.4	3.8	5.0	שיעור אבטלה (באחוזים)



שיעור ההשתתפות (באחוזים)	61.8	63.3	63.5	62.7	62.8	63.2
--------------------------	------	------	------	------	------	------

## מסגרות התקציב לשנת הכספים 2026 ואילך

### מחליטים

לתקן את חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), באופן הבא:

1. בשנת הכספים 2026 תהא הממשלה רשאית להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור נוסף על השיעור האמור בסעיף 6א, שלא יעלה על 5.7% מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2025, כמשמעותה לפי סעיף 6א לחוק המסגרות. הגדלה זו לא תובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2026 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לשנים הבאות.
2. לתקן את סעיף 5, כך שתקרת הגרעון תעמוד בשנת 2026 על 3.6% במקום על 1.5%.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), חוקק בשנת 1992 על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגרעון מגבלת ההוצאה, מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות, למעט החזר חובות לביטוח לאומי, משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה (להלן – **ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה**). יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלו ישנה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008 שבה פרץ המשבר הפיננסי העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה. בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן, על כל שטח המדינה או על אזורים מסוימים בה. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. הלחימה הממושכת והעצימה הובילה לגידול מבני בהוצאות הממשלה בטווח הבינוני והארוך. עיקר הגידול הוא בהוצאות ביטחון וריבית, אך גם ההוצאה האזרחית גדלה, בין היתר בשל גידולים בהוצאות רווחה בגין קצבאות לנפגעי פעולות איבה, בהוצאות שיקום לאזורים גאוגרפיים שנפגעו בלחימה, בהוצאות מערך בריאות הנפש, ועוד. בשל כך, בשנת 2025 בוצעה הגדלה קבועה של מגבלת ההוצאה, אשר שיקפה את השינוי במבנה הוצאות הממשלה האמור. לצורך יישום מדיניות הממשלה, הן היקף הוצאות הממשלה בשנת 2026 והן שיעור הגרעון הכולל צפויים לעלות במידה ניכרת על המגבלות הקיימות על פי חוק המסגרות, ובפרט בשל צרכי מערכת הביטחון. על כן, מוצע להרחיב את מגבלת ההוצאה ואת מגבלת הגרעון בשנת 2026 כך שישקפו את הוצאות הממשלה הנדרשות.

#### תקציב

כמפורט בהצעת ההחלטה.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 410 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2015 ואילך";  
 החלטה מס' 1863 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "מסגרות תקציב לשנת הכספים 2017 ו-2018";  
 החלטה מס' 3408 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2019 ואילך";  
 החלטה מס' 277 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2021 ו-2022";  
 החלטה מס' 236 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023 ואילך";  
 החלטה מס' 1098 מיום 27 בנובמבר 2023 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023";  
 החלטה מס' 1296 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023";  
 החלטה מס' 2150 מיום 25 באוגוסט 2024 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת 2024";  
 החלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת 2025 ואילך";  
 החלטה מס' 2428 מיום 17 בנובמבר 2024 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת 2024";  
 החלטה מס' 2475 מיום 24 בנובמבר 2024 שעניינה "טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה  
 התקציבית (תיקון מס' ), התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה";  
 החלטה מס' 2823 מיום 4 במרץ 2025 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025 – תיקון החלטת  
 ממשלה".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## תיעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2026

### מחליטים

לצורך עמידה במסגרת התקציב לשנת 2026, במסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), ובהוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), לקבוע כדלקמן:

1. לבצע שינויים בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה ולהפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה כפי שהיה בשנת הכספים 2026 בשיעור של X%, כמפורט בנספח להחלטה, ובהתאם לכך, להפחית את בסיס ההרשאה להתחייב של משרדי הממשלה לכל הפחות בשיעור האמור.
2. להנחות את שר האוצר, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, להתיר לשימוש בשנת 2026, סך שלא יעלה על 88% מהסכומים העודפים שיוותרו, ככל שיוותרו, בסעיפי חוק התקציב לשנת 2025, ולהעביר, בהתאם לסעיפים 11 ו-12 לחוק יסודות התקציב, שיעור של עד 12% בשנת 2026 לצורך מימוש החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2026, ובמסגרת הדיונים לאישור תקציב המדינה שנת 2026.
3. אם צעדים שנכללו בהחלטות הממשלה במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2026 והצעת התקציב לשנת 2026 לא יאפשרו על ידי הממשלה או שמסיבה אחרת לא תונח בעניינם הצעת חוק בכנסת, או שלא יתקדמו במהלך הדיונים בכנסת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית, כך שהדבר יוביל להגדלה של ההוצאה הממשלתית או להקטנה של הכנסות המדינה בשנת 2026, מעבר לשיעורים האמורים בהחלטה מס' \_\_\_\_\_ בעניין מסגרות התקציב, לקבוע כי יוגדלו השיעורים האמורים בסעיפים 1 ו-2 להחלטה זו לצורך כיסוי החריגה האמורה.
4. על אף האמור, לא יבוצעו הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעורי התקציב שיש להקצות לשם יישומה, בתקנות שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק) ובתקנות אשר ההפחתה מהן תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה.
5. מבין התקנות שנותרו אשר ניתן לבצע בהן הפחתה כאמור, תבוצע הפחתה בשיעור זהה מכל אחת מהתקנות כך שסך ההפחתה תגיע לסכום הכולל של ההפחתה כפי שנקבעה ביחס לכל משרד כמפורט בנספח להחלטה.
6. על אף האמור בסעיף 5, רשאים משרד ממשלתי ואגף התקציבים במשרד האוצר להסכים ביניהם על שיעור הפחתה שונה לכל תקנה אשר בתחום סמכותו של אותו משרד, ובלבד שהסך הכולל של סכום ההפחתה המשרדי יהיה תואם לאמור בנספח להחלטה.
7. להטיל על שר העבודה ועל שר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) בחוק יסודות התקציב, להפחית בשנת הכספים 2026 מבסיס התקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי בהתאם לסעיפים 1 ו-3 להחלטה זו.
8. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בבסיס התקציב של שנת הכספים 2026, וזאת בהתייחס לשיעור ההפחתה האמור בסעיפים 1 ו-3 לעיל, ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה בשנת הכספים 2026 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידם כאמור.

### נספח – סכומי ההתייעלות הנדרשים, בסיס תקציבי משרדי הממשלה

סעיף תקציבי	שם סעיף	שווי 1% הפחתה (אלפי ש"ח)
01	נשיא המדינה ולשכתו	298
04	משרד ראש הממשלה	21,343
05	משרד האוצר	8,042
06	משרד הפנים	1,432

45,771	המשרד לבטחון הפנים	07
5,658	משרד המשפטים	08
4,073	משרד החוץ	09
120	מטה לביטחון לאומי	10
257	גמלאות ופיצויים	12
1,450	הוצאות שונות	13
250,000	משרד הביטחון	15
3,695	הוצאות חירום אזרחיות	16
193	תאום הפעולות בשטחים	17
13,612	רשויות מקומיות	18
13,361	מדע תרבות וספורט	19
35,002	משרד החינוך	20
15,435	השכלה גבוהה	21
1,878	המשרד לשירותי דת	22
28,125	משרד הרווחה	23
22,228	משרד הבריאות	24
629	הרשות לניצולי שואה	25
1,445	המשרד להגנת הסביבה	26
1,460	משרד הבינוי והשיכון	29
4,697	המשרד לקליטת העליה	30
35,000	הוצאות ביטחוניות שונות	31
9,434	משרד החקלאות	33
2,927	משרד האנרגיה	34
13,428	תעסוקה	36
718	משרד התיירות	37
8,735	כלכלה ותעשייה	38
220	משרד התקשורת	39
2,535	משרד התחבורה	40
235	רשות ממשלתית למים וביוב	41
3,767	מענקי בינוי ושיכון	42
412	המרכז למיפוי ישראל	43
3,137	דיוור ממשלתי	51
3,408	המשטרה ובתי הסוהר	52
78,943	רשויות פיקוח	54
21,962	חינוך	60
8,313	בריאות	67
3,172	רשות האוכלוסין	68
16,890	שיכון	70
4,758	מפעלי מים	73
495	תעשייה	76
3,096	תיירות	78

79	תחבורה	86,264
83	הוצאות פיתוח אחרות	20,717

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

החלטה זאת מובאת לאישור הממשלה כחלק מאישור תקציב המדינה לשנת 2026, נוכח הפערים בין היקף מחויבויות הממשלה למגבלת ההוצאה המחושבת על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. יציבות פיסקלית היא תנאי הכרחי לצמיחת המשק ולשמירה על גמישות הפעולה שלו במקרה של זעזועים כלכליים. כמו כן, לשמירה על המסגרות הפיסקליות השפעה חיובית על אופן הגופים הבינלאומיים, חברות הדירוג והמשקיעים, במדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל וביציבות המשק. בפרט, בעת הזו, לאחר למעלה משנתיים של מלחמה רחבת היקף במספר חזיתות, אשר השפעתה על כלכלת המדינה היא חסרת תקדים בעשורים האחרונים, ונוכח הורדת דירוג האשראי של הממשלה על ידי כל חברות הדירוג המובילות, נדרשת הקפדה יתרה על יציבות פיסקלית.

נוכח האמור, מוצע להפחית את בסיס הוצאות משרדי הממשלה בשיעור של X% מבסיס התקציב של משרדי הממשלה בשנת 2026, וכן מוצע לקבוע כי מהסכומים העודפים בשנת 2025 שיתורו לשימוש בשנת 2026 יופחת שיעור של 12% בשנת 2026, אשר ישמש למימוש החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2026, ובמסגרת הדיונים לאישור תקציב המדינה שנת 2026. כמו כן, מוצע כי במידה שצעדים שנכללו בהחלטות הממשלה במסגרת הצעת התקציב לשנת 2026 לא יאושרו על ידי הממשלה לצורך הנחת הצעת חוק התקציב בכנסת, או במהלך הדיונים בכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית, כך שהדבר יוביל להגדלה של ההוצאה הממשלתית או להקטנה של הכנסות המדינה בשנה זו, להעלות את שיעור ההפחתה מבסיס תקציבי המשרדים ומהסכומים העודפים בתקציב משנת 2025. פעולות אלו נועדו לעמידה במסגרות הפיסקליות לשנת 2026 ולחזוקת היציבות הפיסקלית.

### תקציב

כמפורט בהצעת ההחלטה.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 379 מיום 5 באוגוסט 2015, שעניינה "תערוף הוצאות הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2015-2016";

החלטה מס' 717 מיום 15 בנובמבר 2015, שעניינה "התכנסות תקציב 2016 למסגרות הפיסקליות";  
החלטה מס' 1874 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה "תערוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2016-2017 ועמידה בסך מחויבויות הממשלה לשנת 2016";

החלטה מס' 2177 מיום 18 בדצמבר 2016, שעניינה "שמירה על מסגרות פיסקליות לשנים 2016-2017 ויישום הסכמים קואליציוניים";

החלטה מס' 3409 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה "תערוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2018 ועמידה בסך מחויבויות הממשלה לשנת 2018";

החלטה מס' 279 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "תערוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2021 ו-2022";

החלטה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "תערוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024";

החלטה מס' 1298 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "תערוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2024";

החלטה מס' 2326 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "תערוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2025".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

## הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2026

### מחליטים

1. להעמיד את תקציב המדינה נטו, כולל תשלום החזר חובות, לשנת הכספים 2026 על סך של 760,636,802 אלפי ש"ח (לפני ההתאמות המובאות להחלטת הממשלה במסגרת ההתאמות הפיסקליות לשנת 2026), בהתאם לבסיס התקציב המפורט בנספח א' להחלטה.
2. בהמשך להחלטה מס' 157 מיום 25 במרץ 2003, לקבוע כי תימשך ההקפאה הנומינלית של תקציב המדינה בשנים 2026 ואילך.
3. להסמיך את שר האוצר, על דעת הממשלה, לפעול כדלקמן:
  - א. להגיש לכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026;
  - ב. להתאים את תקציבי משרדי הממשלה לפי החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת דיוני התקציב לשנת 2026;
  - ג. לקבוע את חלוקת סעיפי התקציב לתחומי פעולה ולתכניות, לרבות סכומי זרובה לכל משרד, במסגרת הסכום הכולל שנקבע בסעיף של אותו משרד;
  - ד. לקבוע את סכום ההוצאה המותנית בהכנסה וחלוקתו לסעיפי התקציב;
  - ה. לעדכן את סכומי ההרשאה להתחייב בסעיפי התקציב בהתאם לצורך;
  - ו. לקבוע את חלוקת שיא כח האדם בסעיפי התקציב, בהתאם לבסיס שיא כח אדם לשנת 2026 המפורט בנספח ב' להחלטה, ולקבוע את חלוקתם בין תכניות התקציב;
  - ז. לאשר שינויים טכניים בתקציב ובחוק התקציב.
4. לקבוע כי שיעור הרזרבה להתייקרויות יעמוד על 4% בשנת הכספים 2026, ולהטיל על שר האוצר להתאים לכך את סעיפי התקציב, תחומי הפעולה ותכניות התקציב.
5. להטיל על שר האוצר להגיש לכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 עד ליום XX בינואר.

### נספח א' – הצעת תקציב לשנת הכספים 2026

סעיף	שם סעיף	סך ההוצאה לשנת 2026
	סה"כ	760,636,802
01	נשיא המדינה ולשכתו	94,008
02	הכנסת	1,027,389
04	משרד ראש הממשלה	2,797,937
05	משרד האוצר	4,123,615
06	משרד הפנים	431,186
07	המשרד לביטחון הפנים	26,386,486
08	משרד המשפטים	4,981,249
09	משרד החוץ	1,868,931
10	מטה לביטחון לאומי	67,403
11	מבקר המדינה	455,611
12	גמלאות ופיצויים	26,086,767
13	הוצאות שונות	4,011,673
14	בחירות ומימון מפלגות	727,106
15	משרד הביטחון	90,812,567



718,814	הוצאות חירום אזרחיות	16
149,193	תאום הפעולות בשטחים	17
6,614,481	הרשויות המקומיות	18
2,571,515	מדע, תרבות וספורט	19
95,151,201	משרד החינוך	20
15,176,926	ההשכלה הגבוהה	21
787,218	המשרד לשירותי דת	22
13,725,699	משרד הרווחה	23
65,572,009	משרד הבריאות	24
5,102,813	הרשות לניצולי השואה	25
410,359	המשרד להגנת הסביבה	26
64,057,246	הקצבות לביטוח לאומי	27
355,894	משרד הבינוי והשיכון	29
1,613,560	משרד העלייה והקליטה	30
19,248,173	הוצאות ביטחוניות שונות	31
1,722,021	משרד החקלאות	33
589,708	משרד האנרגיה	34
147,927	הועדה לאנרגיה אטומית	35
4,911,700	תעסוקה	36
169,657	משרד התיירות	37
4,321,669	כלכלה ותעשייה	38
88,126	משרד התקשורת	39
623,656	משרד התחבורה	40
108,971	רשות ממשלתית למים וביוב	41
3,712,504	מענקי בינוי ושיכון	42
115,691	המרכז למיפוי ישראל	43
64,700,000	תשלום ריבית ועמלות	45
3,436,291	חוק חיילים משוחררים	46
1,720,647	דיור ממשלתי	51
2,013,287	המשטרה ובתי הסוהר	52
5,733,109	רשויות פיקוח	54
2,264,396	חינוך	60
1,043,725	בריאות	67
1,018,021	רשות האוכלוסין	68
2,485,280	שיכון	70
599,700	מפעלי מים	73
47,175	תעשייה	76
345,848	תיירות	78
45,301,369	תחבורה	79
2,562,444	הוצאות פיתוח אחרות	83
155,726,851	תשלום חובות	84

תקציב המפעלים העסקיים לשנת 2026 (אלפי ש"ח)		
קוד סעיף	שם סעיף	הוצאה / הכנסה
סה"כ הוצאות והכנסות		51,848,218
89	מפעלי משרד ראש הממשלה	707,367
92	בתי חולים גריאטריים	872,383
93	בתי חולים פסיכיאטרים	1,719,541
94	בתי חולים ממשלתיים	12,701,615
95	נמל חדרה	24,994
98	רשות מקרקעי ישראל	35,822,318

### נספח ב' – שיא תקני כוח אדם לשנת הכספים 2026

סעיף	שם סעיף	סך תקני כח אדם לשנת 2026
01	נשיא המדינה ולשכתו	80.5
02	הכנסת	962.0
04	משרד ראש הממשלה	1,872.0
05	משרד האוצר	6,964.5
06	משרד הפנים	731.5
07	המשרד לביטחון הפנים	46,873.0
08	משרד המשפטים	9,414.0
09	משרד החוץ	985.0
10	מטה לביטחון לאומי	82.0
11	מבקר המדינה	604.0
14	בחירות ומימון מפלגות	47.0
15	משרד הביטחון	2,474.0
16	הוצאות חירום אזרחיות	37.0
17	תאום הפעולות בשטחים	330.0
19	מדע, תרבות וספורט	256.5
20	משרד החינוך	2,811.5
22	המשרד לשירותי דת	506.5
23	משרד הרווחה	3,656.0
24	משרד הבריאות	5,249.5
25	הרשות לניצולי השואה	100.5
26	המשרד להגנת הסביבה	595.0
29	משרד הבינוי והשיכון	533.5
30	משרד העלייה והקליטה	463.5
31	הוצאות ביטחוניות שונות	84.5
33	משרד החקלאות	1,319.0

34	משרד האנרגיה	323.0
36	תעסוקה	1,350.5
37	משרד התיירות	172.5
38	כלכלה ותעשייה	579.0
39	משרד התקשורת	150.0
40	משרד התחבורה	959.0
41	רשות ממשלתית למים וביו	190.0
43	המרכז למיפוי ישראל	207.5
54	רשויות פיקוח	1,137.5
68	רשות האוכלוסין	2,193.5
89	מפעלי משרד ראה"מ והאוצר	101.0
92	בתי חולים גריאטריים	2,141.0
93	בתי חולים לבריאות הנפש	4,837.0
94	בתי חולים ממשלתיים	31,498.0
95	נמל חדרה	7.0
98	רשות מקרקעי ישראל	834.0

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

חוק התקציב קובע את סכומי ההוצאה המותרים בשנת כספים פלונית. בהתאם, הצעת חוק התקציב לשנת 2026 קובעת את סכום ההוצאה הממשלתית המותרת ואת היקף כח האדם המקסימלי המותר על ידי המשרדים לשנת 2026, זאת בחלוקה לסעיפים תקציביים ראשיים.

### סעיף 1

סכום ההוצאה המותרת, לרבות החזר חובות, יעמוד על סך של 760,636,802 אלפי ש"ח בשנת 2026.

### סעיף 2

ביום 25 במרץ 2003 התקבלה החלטת הממשלה מס' 157 להקפאה נומינלית של תקציב המדינה לשנים 2004 עד 2006, שלפיה גובה תקציב המדינה בכל אחת מהשנים האמורות יהיה בגובה התקציב בשנת הכספים 2003, בכפוף לשינויים ריאליים מחויבים לצורך יישום חקיקה, החלטות ממשלה, החזר חובות, עמידה הסכמים והתקשרויות מחייבות. מאז, מדי תקציב האריכה הממשלה את משך ההקפאה הנומינלית. מוצע לקבוע כי תימשך ההקפאה הנומינלית של תקציב המדינה גם בשנת 2026.

### סעיף 3

מוצע להסמיך את שר האוצר להגיש את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 לכנסת ולבצע בה את התיקונים הנדרשים לשם כך, לרבות פריטתה לתחומי פעולה, תכניות, רזרבות, הוצאה מותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב, שיאי כח אדם ועוד, וכן להתאימה להחלטות ממשלה שהתקבלו במסגרת דיוני התקציב ולבצע בה שינויים טכניים.

### סעיף 4

מתוך סכומי ההוצאה המותרים בכל סעיף תקציב האמורים בנספח א' להחלטה זו, מוצע כי בהצעת התקציב לשנת 2026 יופרש שיעור שלא יפחת מ-4% מתקציב כל סעיף, לרזרבה להתייקרויות, שנועדה לשמש כעתודה למתן מענה לעליית מחירים בהוצאות מחויבות או לאירועים בלתי צפויים אחרים.

### סעיף 5

מוצע להנחות את שר האוצר להניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 עד ליום **XX** בינואר 2026.

**תקציב**  
כמפורט בהצעת ההחלטה.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 2085 מיום 7 באוקטובר 2014, שעניינה "הצעת תקציב המדינה לשנת 2015";  
החלטה מס' 407 מיום 5 באוגוסט 2015, שעניינה "הצעת תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016";  
החלטה מס' 1883 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה "הצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018";  
החלטה מס' 3410 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה "הצעת תקציב המדינה לשנת 2019";  
החלטה מס' 278 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "הצעת תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022";  
החלטת ממשלה מס' 237 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "הצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024";  
החלטה מס' 1098 מיום 27 בנובמבר 2023, שעניינה "הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023";  
החלטה מס' 1298 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024";  
החלטה מס' 3326 מיום 19 באוגוסט 2025, שעניינה "תיקון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 והגשת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2025 לכנסת".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.