

תוכנית התקציב התלת-שנתית המעודכנת לשנים 2026 עד 2028 ("נומרטור")

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאשר את תוכנית התקציב התלת-שנתית המעודכנת לשנים 2026 עד 2028, המצורפת כנספח להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

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

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

בהתאם, ביום 4 בדצמבר 2024 הונחה על שולחן הכנסת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025.

תכנית התקציב התלת-שנתית כוללת, עבור כל אחת משנות התקציב הנכללות בה, את תחזית הצמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגירעון המותר וכן את ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר.

בהתאם לסעיף 40א(ט)(1) לחוק, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית מעודכנת עד ליום 1 ביוני של שנת התקציב, בהסתמך על תחזית ההוצאות וההכנסות העדכניות ביותר.

כעת מוצע לאשר, בהתאם לאמור, את תכנית התקציב התלת-שנתית המעודכנת לשנים 2026 עד 2028.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

סיווגים

סיווג ראשי: הצהרתי

מגיש: שר האוצר

ז' בסיון התשפ"ה
03 ביוני 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

תכנית התקציב התלת-שנתית המעודכנת לשנים 2026 עד 2028 ("נומרטור").

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

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

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

התוכנית התלת שנתית לשנות הכספים 2026 עד 2028 אושרה בממשלה יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025.

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

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

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

נקודות המוצא של סעיף 40א לחוק ביחס לתכנית התקציב התלת-שנתית הן שתיים. האחת, שבכל שנת תקציב נתונה יחולו על הממשלה מגבלות ביחס לשלוש שנות התקציב שלאחריה, באופן שיאפשר עמידה במגבלות הקבועות בחוק המסגרות לאותן שנים. השנייה, כי התכנית האמורה, תעודכן, לכל הפחות פעמיים בשנה (בעת אישור חוק התקציב וביום 1 ביוני), על מנת שהמגבלות שיחולו ביחס לשנים הכלולות באותה תכנית תהיינה עדכניות ואפקטיביות.

בהתאם לכך, מוצע כעת להביא לאישורה של הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית
המעודכנת לשנים 2026 עד 2028.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
אין.

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

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



חתימה

היועץ המשפטי, משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028

בהתאם להוראות סעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), בחודש אוקטובר 2024 אישרה הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028 (להלן – **הפרסום הקודם**) שהוגשה לכנסת לצד הצעת חוק התקציב לשנת 2025 בחודש דצמבר 2024. כעת, מוגש עדכון לפרסום הקודם לאישור הממשלה בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק.

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 לעצומות הלחימה בגזרות השונות, אשר משליכה במישורן 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. כמו כן, בהתאם לקצב חזרת התושבים שהיישובים שבהם התגוררו פונו או הוצאו להתרעננות לביתם, ההנחה היא כי בשנות התכנית כלל התושבים המפונים מכל חלקי הארץ ישובו לביתם, למעט התושבים שביישובים שבהם התגוררו טרם הסתיים הליך השיקום או שטרם הסתיים שיקום בתיהם. בהתאם, לא צפוי צורך משמעותי בהוצאה על מענקי אכלוס או תשלומים למתקני קליטה במימון המדינה בשנות התכנית התלת-שנתית.

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 שתהווה מקור תקציבי לביצוע הפעולה. פרסום הוראה זו מקבל תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים, המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבותה הכלכלית של הממשלה

בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

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. עם זאת, מאחר שתכנית תלת-שנתית זו היא תכנית מעדכנת שמוגשת לאישור הממשלה בהתאם להוראות סעיף 40א(ט)(1) לחוק, היא אינה צריכה לכלול פעולה מאזנת כאמור.

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 המשבר, ואף היה צפוי להמשיך במגמת הירידה. שחיקה זו של החוב כאחוז מהתוצר התאפשרה הודות לצמיחה מתמשכת, לריסון תקציבי של הממשלה ולאימוץ 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 חרבות ברזל שינתה בצורה מהותית את הסביבה הפיסקלית בישראל. כתוצאה מכך, הגרעון לשנת 2023 עלה לרמה של 4.1 אחוזי תוצר לעומת התכנון המקורי² 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 4.9% (מהם 0.2% מסגרת תקציבית למימון עלויות התרחבות המלחמה). גרעונות בשיעורים אלו גבוהים משמעותית מסביבת הגרעון ערב המלחמה, או לעומת הגרעון שאפיין 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

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

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

החוב לתוצר התהפכה, והוא עלה בשנת 2023 לרמה של 61.4%, ועל פי אומדנים ראשוניים, הוא עמד בסוף שנת 2024 על כ-69.0%.

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

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.

אם כן, למלחמת חרבות ברזל השלכות פיסקליות משמעותיות ביותר, שאינן בגדר אירוע חד פעמי, אלא מדובר בשינוי ניכר לרעה של הסביבה הפיסקלית בה פועלת הממשלה בטווח הזמן הבינוני.

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.

³ סעיף 22 לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

1. תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028

מוגשת בזאת תחזית ההוצאה הממשלתית לשנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2026-2028, על פי ניתוח מחויבויות הממשלה, וכן תחזית הגרעון הנגזרת ממנה. העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים בעיקר לגידול הצפוי בהוצאות השירותים החברתיים החל משנת 2027, נוכח פקיעתה של הוראת השעה שנקבעה במסגרת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 252 והוראת שעה), התשפ"ה-2025, וכן מעדכוני תחזיות כפי שיפורט להלן.

לוח 1.1 – תחזית ההוצאה והגרעון

2028	2027	2026	
688.6	655.5	622.3	סך מחויבויות הממשלה בפרסום הנוכחי
685.3	650.9	622.8	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
3.4	4.5	-	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
688.0	654.8	621.7	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגרעון
613.8	587.1	556.9	תחזית הכנסות המדינה
74.2	67.7	64.8	גרעון חזוי
2.9%	2.8%	2.8%	גרעון חזוי באחוזי תוצר
1.5%	1.5%	1.5%	גרעון מותר באחוזי תוצר
38.5	36.4	34.3	גרעון מותר על-פי חוק המסגרות
35.7	31.3	30.5	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה בתקרת הגרעון

הוצאות הממשלה בשנים 2026 עד 2028 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 2026 עד 2028 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 2026 ל-2028 עומד על סכום של 31.2 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-622.8 מיליארד ש"ח בשנת 2026 ל-650.9 מיליארד ש"ח בשנת 2027 ול-685.3 מיליארד ש"ח בשנת 2028. כמו כן, תקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות עומדת על 36.4 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028.

סך מחויבויות הממשלה גבוה ממגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית ב-2.6 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית, והגרעון הצפוי גבוה מתקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות ב-32.5 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 הגרעונות כן יקטן נטל תשלומי הריבית מסך ההוצאה לעתיד לבוא, 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. יחד עם זאת, במסגרת התכנית הכלכלית שאושרה לצד התקציב לשנת 2025 נכללו צעדי התכנסות בסכומים משמעותיים של כ-37 מיליארד ש"ח, מרביתם בצד ההכנסה. לאור זאת, הפוטנציאל ליישום צעדי התכנסות נוספים בצד ההכנסה מוגבל ביחס לעבר, למעט צעדים שאינם בעלי החצנות שליליות משמעותיות.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

לוח 1.2 – הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

2028	2027	2026	
688.6	655.5	622.3	סך הוצאות הממשלה
145.1	139.8	142.7	הביטחון והסדר הציבורי
307.9	291.8	271.2	השירותים החברתיים
60.6	55.2	52.9	תשתיות
28.1	27.1	26.7	משרדי המטה
52.2	50.6	45.5	ענפי המשק, שיקום, והוצאות אחרות
94.7	90.9	83.3	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)

לוח 1.2 מציג את היקף מחויבויות הממשלה בכל אחת משנות התכנית התלת-שנתית לשנים 2026-2028, 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. לעומתו, אשכול השירותים החברתיים כולל את ההוצאה עבור שירותים ממשלתיים המסופקים לאזרח, למשל חינוך, בריאות ושירותי רווחה. ניתן לראות כי בשנות התכנית התלת-שנתית, ההוצאה על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-21.8% מסך מחויבויות הממשלה בממוצע, וההוצאה על אשכול החזרי חוב עומדת על כ-13.7%. 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 לכ-35.5%, גידול של כ-44% בשיעור ההוצאה הצפויה מסך מחויבויות הממשלה החזוי.

השינויים בהוצאה הממשלתית והגורמים להם

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2026 עד 2028 ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים אלה שפורסמה בחודש דצמבר 2024, ופירוט עיקריהם.

לוח 1.3 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2028	2027	2026	
679.3	645.3	621.4	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (דצמבר 2024)
9.3	10.1	0.9	שינוי הוצאה צפוי לעומת הפרסום הקודם
0.4	0.9	1.5	הביטחון והסדר הציבורי
6.7	6.2	0.9	השירותים החברתיים
2.0	1.3	0.7	תשתיות
0.5	0.4	0.3	משרדי המטה
1.5	1.0	-2.2	ענפי המשק והוצאות אחרות
-1.8	0.3	-0.4	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
688.6	655.5	622.3	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 לנגב.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2026 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדות על כ-142.7 מיליארד ש"ח שהם כ-22.9 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-2.4 מיליארד ש"ח. גידול זה נמוך באופן יחסי בשל מימון עלויות מלחמה בהיקף גבוה בשנת 2026, למשל עבור רכש ביטחוני.
- עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לגופים נוספים במערכת הביטחון.

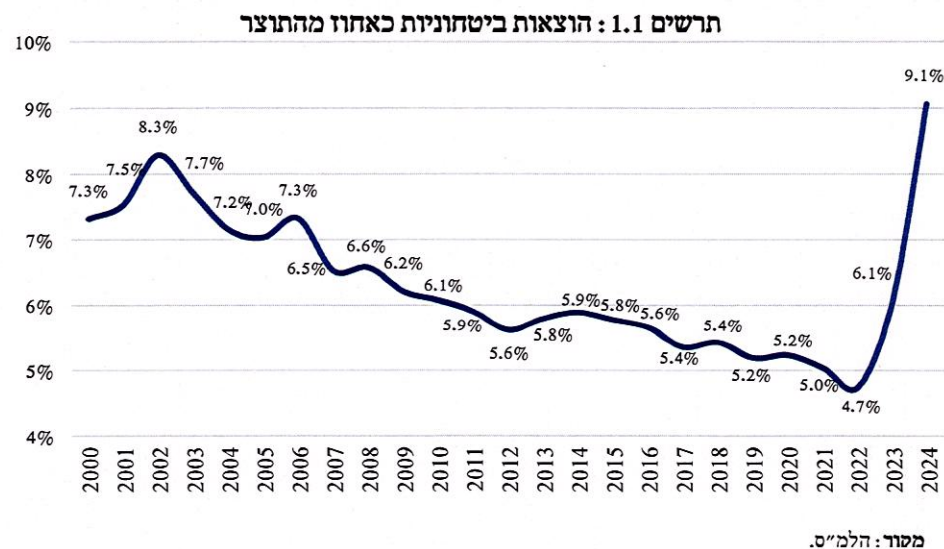
להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- 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 בצורה משמעותית ביחס למצב הקיים במהלך מלחמת חרבות ברזל.
- עליה בביקוש למתקני כליאה** – בעקבות מלחמת חרבות ברזל, חלה עלייה חדה בביקוש למקומות כליאה נוספים. העלייה נובעת מהצורך המידי בהתאמת מתקני הכליאה למציאות ביטחונית משתנה, גידול במספר הכלואים הביטחוניים והאזרחיים, וכן מהצורך בשיפור המוכנות של מתקנים קיימים למצבי חירום. תנאים אלו חייבו האצה של פרויקטים קיימים, ייזום

תיבה 1 : הוצאות הביטחון

לאור השינויים שחלו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, קיימת סבירות גבוהה שהיקף הוצאות הביטחון יעלה על היקף מחויבויות הממשלה כפי שהן משתקפות במסגרת התכנית התלת-שנתית. לפתחה של הממשלה מונחת החלטה מורכבת לגבי תוואי הוצאות הביטחון העתידי. הדרישות לגידול בהוצאות הביטחון משקפות את התביעות הרבות לעיבוי מצבת הלוחמים בכל רגע נתון לשמירה על גבולות הארץ ולפעולות התקפיות, התעצמות החילות השונים, הן מבחינת הכלים ההתקפיים וההגנתיים והן מבחינה טכנולוגית ומודיעינית, הקמת תשתיות להפחתת הסיכון לחדירה ועוד תביעות רבות בעלות משמעויות פיסקליות כבדות משקל. מתן מענה תקציבי לתביעות אלו אם תחליט על כך הממשלה, ולו חלקי, ישפיע באופן משמעותי על הפרמטרים הפיסקליים ויוביל להרעה מתמשכת בהיקף הוצאות הממשלה וכפועל יוצא על הגרעון ויחס החוב לתוצר בשנים הבאות.

בשני העשורים שקדמו למלחמת חרבות ברזל חלה ירידה הדרגתית אך בהיקף מצטבר משמעותי בשיעור הוצאות ביטחון מהתמ"ג (תרשים 1.1). ירידה זו פינתה מרווח פיסקלי משמעותי לצורך קידום מדיניות פיסקלית תומכת צמיחה וכן הפניית מקורות תקציביים נוספים לתגבור השירותים לציבור, ובהתאם לכך את העלאת רמת החיים בישראל.



בשנות המלחמה זינקו ההוצאות הבטחוניות כאחוז מן התוצר, אך על פי ניתוח התחייבויות הממשלה התוואי צפוי לשוב לירידה הדרגתית אל עבר רמת ההוצאה טרום המלחמה. הגדלת היקף ההוצאות הבטחוניות צפויה להביא להתמתנות הירידה בשיעור הוצאות הביטחון ולהתייצבות על שיעור גבוה לעומת שיעור הוצאות הביטחון ערב המלחמה. בעת גיבוש המדיניות הפיסקלית לשנים הבאות, אל מול הצרכים הביטחוניים יש להציב את המחיר הכלכלי של עליית תוואי הוצאות הביטחון.

של תוכניות חדשות והרחבה של תשתיות קיימות כאשר העיקרי מבניהם הוא פרויקט "קציעות-סחרונים".

- **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, לאור 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 להוות ברמה גבוהה יחסית, יש צפי לגידול משמעותי בהוצאות הפנסיוניות בגופי הבל"מ בשנים הקרובות.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:

- **הוצאות שיקום ותשלומי משפחות** – בשל הימשכות הלחימה במסגרת מלחמת חרבות ברזל, עודכנה תחזית ההוצאה בנושאי שיקום פצועי צה"ל ותגמולים למשפחות שכולות. מספר הזכאים בפועל לקצבאות גדל, וכן התחזית בנוגע למספר הפונים העתידיים להכרה בתור נפגעי PTSD. בשל כך, גם בשנים הבאות, היקף מחויבויות הממשלה צפוי להיות גבוה מכפי שהונח בפרסום הקודם.
- **עיצובי ביצוע בפרויקטי בינוי** – נוכח העלייה במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר לאור מלחמת חרבות ברזל, ניתן בשנת 2025 מענה לפרויקטי בינוי בהיקף של אלפי מקומות כליאה חדשים. עם זאת, המחסור בכוח אדם מקצועי בענף הבנייה ומגבלות נוספות הקשורות בתנאי המלחמה עיכבו את קידום הפרויקטים ועל כן ביחס לתחזית הקודמת צפויה עלייה בהוצאה בגין הפרויקטים הללו בשנות התכנית התלת-שנתית.
- **קצב גיוס ופרישת כח אדם בגופי הבל"מ** – תחזית הוצאות השכר עודכנה כלפי מעלה ביחס לשנים קודמות, נוכח מגמות בקצב הגיוס בפועל. במקביל, קצב הפורשים עלה, ועלות קצבאות הפרישה עלתה נוכח עדכוני המדדים הרלוונטיים.

2. השירותים החברתיים

- **ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת השתתפות בסל בריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט, הקצבות האוצר לביטוח הלאומי 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 2026 על אשכול השירותים החברתיים עומדות על כ-271.2 מיליארד ש"ח שהם כ-43.6 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-36.7 מיליארד ש"ח.

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. זאת 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.
- **ענף איבה במוסד לביטוח לאומי** – בעקבות אירועי 7 באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל שהחלה לאחריהם, גדל משמעותית מספר הזכאים לקצבאות איבה, הן עבור נפגעי פעולות איבה והן עבור בני משפחה שכולים. הגידול בזכאים לקצבת איבה צפוי להימשך עקב חריגות האירועים והימשכות ההשפעה שלהם על נפגעי פעולות האיבה שחוו אותם, ולהתייצב בשנת 2026.

- הסכומים אינם כוללים גידול אקסוגני בקצבאות המתקצבות באופן מלא על ידי משרד האוצר (כגון הבטחת הכנסה) החורג מההצמדות הרלוונטיות.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- **קביעת העלאת דמי הביטוח הלאומי כהוראת שעה** – במסגרת תכנית הכלכלית שאושרה בממשלה ביחד עם תקציב המדינה לשנת 2025, החליטה הממשלה על העלאת גובה דמי הביטוח הלאומי בשיעור של 1.6 נקודות אחוז על מדרגת הגביה המופחתת לשכירים ועצמאיים, וב-50% למי שאינו שכיר ואינו עצמאי. כמו כן, החליטה הממשלה על שינוי בהצמדות מדרגות הגביה המופחתות של דמי הביטוח הלאומי ושל דמי ביטוח הבריאות, כך שהן תוצמדה למדרג המחירים לצרכן ולא לשכר הממוצע במשק. החוק קובע כי העלאת דמי הביטוח הלאומי תיקבע בהוראת שעה לתקופה של שנתיים בלבד, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות, זאת בשונה מכפי שהונח בפרסום הקודם על סמך התכנית הכלכלית לשנת 2025 שאושרה בידי הממשלה. בדומה לכך, החוק קובע כי השינוי בהצמדות מדרגות הגביה המופחתת של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח בריאות יהיה בתוקף למשך שלוש שנים בלבד, ולאחר מכן המדרגות תוצמדה בחזרה לשכר הממוצע, בשונה מכפי שהונח בפרסום הקודם על סמך התכנית הכלכלית. בהתאם לשינויים אלו ביחס לתכנית הכלכלית, גובה השתתפות אוצר המדינה בגבייה של המוסד לביטוח לאומי כפי שהיא נקבעת בסעיף 32 לחוק ביטוח לאומי תעלה ביחס לתחזית הקודמת לאחר פקיעת הוראות השעה האמורות.

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 2026 על אשכול התשתיות עומדת על כ-52.9 מיליארד ש"ח, שהם כ-8.5 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-7.7 מיליארד 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 ונצרת, 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 הגדול 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 לתכניות מגורים בקרקע פרטית ובקרקע פרטית מרובת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים, ואת עבודתה לתכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני. במקביל, גדל היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי הפריפריה וביישובי המיעוטים בהתאם להחלטות הממשלה הייעודיות בנושא, במיוחד לאור זעזועים שחווה שוק הנדל"ן עקב פריצתה של מלחמת חרבות 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 בתקציבי הסיוע של המשרד.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

- **שינויים בקצבי הביצוע של פרויקטי בינוי תשתיות** – מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ירד קצב הביצוע של פרויקטי תחבורה, בין היתר עקב הפסקת כניסת פועלים מהרשות הפלסטינית והעיכובים בהגעת עובדים זרים. בעקבות כך, עבודות תשתית ותשלומים שהיו אמורים להתבצע בשנות המלחמה, נדחו לשנות התכנית התלת-שנתית. במקביל, בחצי השנה האחרונה חלה התאוששות ביחס לתקופת המלחמה, וישנה עלייה בקצב הביצוע של פרויקטי התשתית. על כן, תחזית ההוצאה הנוכחית משקפת עליה והשלמת פערים בפרויקטי תשתית התחבורה.

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, כדוגמת: העברות לרשויות מקומיות, תקציב הכנסת, נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה ומימון המפלגות.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2026 על אשכול משרדי המטה עומדות על כ-26.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-4.3 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-1.4 מיליארד ש"ח.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- **שינויים במהלך הליך החקיקה של התכנית הכלכלית שהוגשה לצד חוק התקציב לשנת 2025 –**
במסגרת התכנית הכלכלית שאושרה בממשלה, ושהוגשה לצד הצעת התקציב לכנסת, נכללו שורה ארוכה של צעדי התכנסות. בין צעדים אלו נכללה חבילת צעדים להקפאת ערכוני מס, כך שחלק מהסכומים בחוקי המס השונים לא יעודכנו בשיעור שינוי המדרגים השנתי למשך שלוש שנים. באופן הזה נוצר חיסכון לקופת המדינה בשווי הגביה הנוספת שתיגבה (למשל מהקפאת מדרגות מס הכנסה) ובשווי אי-עדכון הזכאות לתשלום מהמדינה (למשל מהקפאת קצבאות ילדים). חבילה זו אושרה בכנסת כחוק, למעט הקפאת גובה מענק עבודה, ולכן מענק העבודה עודכן בשיעור שינוי המדרג. שינוי זה ביחס לתכנית שאושרה בממשלה הביא לגידול הוצאות בסך של כ-0.2 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית התלת-שנתית.
 - **קצב הנפקות ת"ז ודרכונים –** גידול בהיקף הנפקות התיעוד הביומטרי משקף האצה ביחס לתחזית עליה נשען הפרסום הקודם. האצה זו עשויה לשקף צעדים שונים שביצעה בשנים האחרונות רשות האוכלוסין וההגירה במטרה להרחיב את היקף ההנפקות הפוטנציאלי עבור מתן מענה לביקושים הנדרשים באוכלוסייה. בכלל הצעדים ניתן למנות רכישת עמדות להרכשה עצמית, המאפשרות לבצע הנפקה ללא מפגש עם נציג, המהווה צוואר הבקבוק להנפקות דרכונים, וכן שינויים רגולטוריים המאפשרים לבצע חידוש דרכון באופן מקוון ללא הגעה ללשכה. הגדלת ההיצע חשפה גידול בביקוש להנפקות (ביקוש כבוש), המתבטא בגידול משמעותי בהיקף ההנפקות השנתי, מעבר לקצב שנחזה קודם לכן.
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", לרבות תקצוב התכניות הרב-שנתיות, 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-19 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 ועידוד תעסוקה ועסקים.
 - מחויבויות הממשלה לשנת 2026 על אשכול ענפי המשק, שיקום, והוצאות אחרות עומדת על כ-45.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-7.3 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
 - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2026 עד 2028, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-6.7 מיליארד ש"ח.

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 יד 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.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זאת הוא:

- **עדכון התחזית להוצאה עבור התכנית לשיקום ופיתוח הצפון** – בעקבות מלחמת חרבות ברזל ומבצע חצי צפון, ולצורך שיקום חבלי הארץ שנפגעו בצפון הארץ, הוקצו כ-15 מיליארד ש"ח לתכנית חומש לשיקום ופיתוח הצפון בשנים 2025-2029. מאחר שנכון למועד גיבוש תחזית זו טרם התקבלו כלל ההחלטות הדרושות ליישום תכנית החומש, עודכנה תחזית ההוצאה כך שבשנים הראשונות של תכנית החומש צפויה ירידה בהוצאה ובשנים המאוחרות של תכנית החומש צפויה עלייה בהוצאה, כל זאת ביחס לתוואי ההוצאה המונח בתחזית הקודמת.
- **עדכון התחזית להוצאה עבור התכנית לשיקום חבל תקומה** – בהתאם לקצב ביצוע פרויקטים וכן כתוצאה משינויים בהקצאות עתידיות, לרבות הקצאה ליישובי ה"עוטף של העוטף", עודכנה תחזית ההוצאה באופן שמשקף קצב ביצוע איטי ביחס לצפוי בפרסום הקודם.

6. החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין החזרי קרן לביטוח הלאומי.
- מחויבויות הממשלה לשנת 2026 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי) עומדת על כ-83.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-13.4 אחוזים מסך מחויבויות הממשלה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-11.4 מיליארד ש"ח בסה"כ.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **שינויים בסביבת הריבית** – בעקבות התפרצות האינפלציה 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 לוויים בבואם למחזר חוב קיים או לגייס חוב חדש, בשל ההתייקרות הדרמטית בעלויות המימון. על אף שהמתנת האינפלציה 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, ולמחזור את חובותיה הקיימים, לשינויים בסביבת הריבית צפויים להיות השלכות משמעותיות ומצטברות על הוצאות הריבית.

- גידול צפוי בתשלומי הריבית בשל גיוס החוב החדש לצורך מימון 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 החדשים לשם מימון מלחמת חרבות ברזל, 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:

- עיקר השינוי נובע מהתפתחויות חיוביות בתחזית ובביצוע הגרעון ובהתאם בתחזית גיוס החוב בשנים 2024-2026. בזכות שיפור בתמונת המצב הפיסקלית ביחס לחזוי בעת גיבוש התכנית התלת-שנתית ערב הנחת תקציב 2025 על שולחן הכנסת בשלהי 2024, הגרעונות לשנים 2024-2026 צפויים להיות נמוכים מכפי שנצפה לצורך הכנת תחזית הוצאות הריבית בפרסום הקודם. גרעונות אלו משליכים על היקף גיוסי החוב, ובהתאם על מלאי החוב ועל עלויות המימון שלו בשנות התכנית התלת-שנתית.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2026 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2026 עד 2028 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. נוכח הוראות סעיף 40א לחוק, חלות על הממשלה מגבלות על קבלת החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקליות התלת-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. מכיוון שכך, ישנן החלטות שהממשלה קיבלה שהן בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם לכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה מינהלית בעלת תוקף עד סוף שנת 2025 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 40א 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

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 מעדכנת זו. על אף האמור, להחלטות שתוצגנה יש השלכה תקציבית משמעותית בשנות התכנית התלת-שנתית, ובשל כך בראייתנו מן הראוי להביאן לידי ביטוי בפרק זה.

1. **הרחבה נוספת של היקף גיוס המילואים השנתי לצרכי ביטחון שוטף** – תחזית ההוצאה עבור רכיב זה הנכללת בתכנית 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.
3. **התעצמות המשרד לביטחון לאומי** – בשנת 2025 חלק ניכר מן הגידול בתקציב המשרד לביטחון לאומי מיועד לצורך תגבור מערכי המטרה, שירות בתי הסוהר והכבאות באופן זמני לשנה זו. זאת, נוכח הגידול בצרכיהם שנובע מהשפעות מלחמת חבירות ברזל. לפתחה של הממשלה מונחת ההחלטה בדבר סוגיית הארכת התגבור החד פעמי, השלמתו או הפיכתו, כולו או חלקו, לתגבור קבוע. ככל שתקבע הממשלה כי הצורך בתגבור מערכות אלו הינו מתמשך, תהיה לכך השלכה תקציבית משמעותית בשנות התכנית התלת-שנתית.
4. **פקיעת הוראת השעה שנקבעה בחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 252 והוראת שעה), התשפ"ה-2025** – במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025, החליטה הממשלה על העלאת גובה דמי הביטוח הלאומי בשיעור של 1.6 נקודות אחוז על מדרגת הגביה המופחתת לשכירים ועצמאיים, וב-50% למי שאינו שכיר ואינו עצמאי. בהתאם, צעד זה צמצם את השתתפות המדינה בתקציב הביטוח הלאומי בגובה הגידול בהיקף גביית דמי הביטוח הלאומי, והיווה עוגן מרכזי בתכנית הכלכלית לשנת 2025. ואולם, בחוק נקבעו השינויים האמורים כהוראת שעה לשנתיים בלבד (עד ליום 31 בדצמבר 2026), ולאחריהן ישובו דמי הביטוח הלאומי לשיעורם טרם כניסתו לתוקף. פקיעת הוראת השעה תעלה את הוצאות הממשלה באופן ניכר ביחס להנחות שעמדו בבסיס התכנית שאושרה בממשלה. לפתחה של הממשלה מונחת ההחלטה בדבר מימוש אפשרות הארכת תוקף הוראת השעה, אשר עשוי לחסוך לממשלה עלייה ניכרת בהוצאותיה.
5. **הסכמי הייצוב עם קופות החולים** – הסכמי ייצוב תלת-שנתיים נחתמים מזה כ-15 שנים. התכנית התלת-השנתית מניחה כי הסכם הייצוב האחרון שנחתם (לשנים 2023-2025) הוא הסכם הייצוב

האחרון, לאור עדכון גובה סל הבריאות בהתאם להסכם הייצוב, תיקון מקדמי הסל (עדכון מדד יוקר ושיקוף רכיב הזדקנות האוכלוסיה בקידום הדמוגרפי) וכן לאור הצורך לנטרל מגמות שמקורן בהתמודדות עם מגיפת הקורונה. ואולם, בהנתן הטענות בדבר התייקרויות משמעותיות שנמשכות בשנים אלה ושוחקות את הסכמי הייצוב הנוכחיים, לא מן הנמנע כי בחלק משנות התכנית התלת-שנתית תדרש הממשלה לסוגיה זו. להסכמי ייצוב חדשים ישנו פוטנציאל להיות בעלי השלכות תקציביות משמעותיות על התכנית התלת-שנתית, ועל כן מן הראוי להביאה לפתחה של הממשלה בפרק זה.

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

- מטבע הדברים, הסיכון הגבוה ביותר לתחזית ההוצאה קשור בצרכי מערכות הביטחון, שחשופים לתנודתיות גבוהה במיוחד כתלות בעצימות הלחימה, בהסלמה 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 שככל שיורע המצב בנושאים אלה ביחס לציפיות המשקיעים, ריבית הגיוס צפויה להתייקר ולהגדיל את ההוצאה הממשלתית. מעבר לכך, סביבת הריבית הגלובלית עודנה גבוהה ונתונה לשינויים בעקבות התפתחויות בציפיות השווקים ביחס לתוואי הצמיחה העולמית, כפי שהודגם 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.
- 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.

2. תחזית ההתפתחויות המקרו כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות

אחרות לשנים 2025-2028

עיקרים

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלן הראשי לצמיחת התוצר בישראל ורכיביו, תחזית המחירים והתחזית להכנסות המדינה לשנים 2025-2028. קצב הצמיחה החזוי לשנת 2025 עומד על 3.6%, עדכון כלפי מטה של 0.7% לעומת תחזית הצמיחה שהונחה בעת גיבוש חוק התקציב לשנת 2025. תחזית הצמיחה לשנת 2026 עומדת על 4.4%. עדכון התחזית נובע מעדכון תרחיש הלחימה בעזה אשר מניח התרחבות של גיוס המילואים ללחימה עצימה ברבעון השני של 2025 וירידה הדרגתית בכמות המילואים לבט"ש מוגבר החל מרבעון שלישי של 2025. בנוסף לכך, התחזית הנוכחית לוקחת בחשבון את השפעת מדיניות מיסי הייבוא של ארה"ב. כמו כן, התחזית העדכנית הושפעה מעדכונים של נתוני החשבונאות הלאומית לשנת 2024 ולשנים שקדמו לכך.

סך הכנסות המדינה בשנת 2024 עמדו על 485.0 מיליארד ש"ח, 10.8 מיליארד ש"ח מעל התחזית במסמכי תקציב 2025, בעיקר בשל הקדמות יבוא והתאמות שביצעו יחידים וחברות בסוף שנת 2024, לקראת שינויי המס שצפויים היו להיכנס לתוקפם בינואר 2025. לגבי 2025, נתוני הגבייה עד כה תומכים בעדכון כלפי מעלה של תחזית ההכנסות ממסים ב-2025, מ-489.2 מיליארד ש"ח (אחרי צעדי ההתאמה) ל-506.1 מיליארד ש"ח, על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית הכנסות ממסים לשנת 2026 עודכנה אף היא כלפי מעלה והיא עומדת על 533.2 מיליארדי ש"ח, וזאת בעקבות עדכון תחזית ההכנסות לשנת 2025 והעדכון בתחזית הצמיחה.

תחזית סך ההכנסות (הכוללת מסים, אגרות והכנסות אחרות) לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה, מ-517.1 מיליארד ש"ח (אחרי צעדי התאמה) ל-538.6 מיליארד ש"ח, ותחזית סך ההכנסות לשנת 2026 עודכנה ל-556.9 מיליארד ש"ח.

התחזיות האמורות נתונות לאי-ודאות גבוהה במיוחד הנגזרת בעיקרה מהמצב הבטחוני ומהשלכותיו. גורמי הסיכון בתקופת התחזית, 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 ואגרות ולחיזוי ההכנסות האחרות באמצעות מודלים (4) ו-(5). זאת תוך ביצוע התאמות במקרים של שינויים משמעותיים במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, שינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית וכו'.

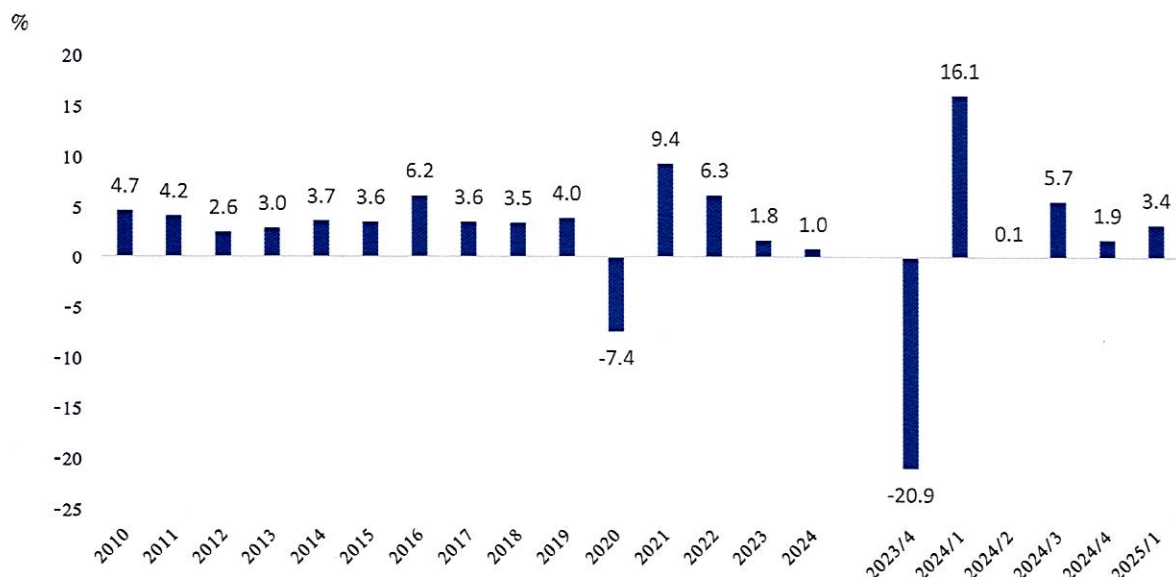
בהתאם לנוהל שנקבע להכנת התחזיות, נערכה התייעצות עם נציגים מבנק ישראל והאגפים הרלוונטיים במשרד האוצר. כמו כן, התחזיות מבוססות על התייעצויות עם גופים פיננסיים מהמגזר הפרטי במסגרת פרויקט "תחזית הקונצנוז". התייעצויות אלו מהוות חלק מבני ומסייעות להתמודד עם אי-הוודאות הנגזרת מאופק החיזוי הארוך.

פרק ב': מגמות ונתוני רקע

מגמות מקרו-כלכליות ב-2024 וחודשים ינואר-מרץ 2025

שנת 2024 הסתיימה עם צמיחה של 1.0%, לאחר הפגיעה המשמעותית ברבעון האחרון של 2023. ברבעון הראשון של שנת 2025 הצמיחה עמדה על 3.4% (בקצב שנתי), ולעומת הרבעון הראשון של 2024 התוצר צמח בשיעור של 2.8%. התוצר לנפש צמח ב-2.2% והתוצר העסקי צמח בשיעור של 4.4%. מרבית הצמיחה בתוצר בתחילת 2025 מגיעה מהשקעה מקומית גולמית, שצמחה בשיעור שנתי של 22.2% ביחס לרבעון הקודם.

תרשים 2.1: קצב צמיחת התמ"ג בשנים 2010 עד 2024



מקור: למ"ס.

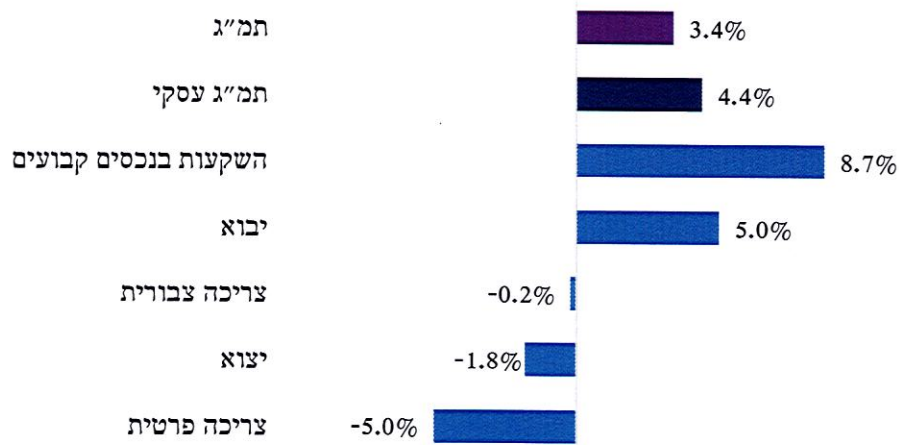
הצריכה הפרטית, אשר ספגה פגיעה קשה בחודשים הראשונים של המלחמה, התאוששה עם שיעור צמיחה של 3.7% בשנת 2024. ברבעון הראשון לשנת 2025 הצריכה הפרטית התכווצה ב-5.0%.

בהשוואה לרבעון הקודם שהתאפיין בהקדמת רכישות משמעותיות. סעיף צריכת מוצרים בני קיימא הוביל את הירידה (-66.1%), בעוד שהצריכה השוטפת רשמה גידול.

ההשקעה המקומית הגולמית התכווצה משמעותית עם פרוץ המלחמה, מגמה שהחריפה בשנת 2024, עם צמיחה שלילית של 9.8%. **ההשקעות בנכסים קבועים** ירדו ב-6.4% בשנת 2024, אך התאוששו מעט ברבעון הראשון של שנת 2025 וצמחו בשיעור של 8.7% (בקצב שנתי). ענף הבניה נפגע באופן משמעותי מהמחסור בפועלים פלסטינים בשנת 2024. סעיף הבניה למגורים, שירד ב-17.5% בשנת 2024, התאושש ברבעון הראשון של 2025, עם עלייה של 28.4% (במונחים שנתיים).

תרשים 2.2: שיעור צמיחת רכיבי התוצר, רבעון ראשון 2025

רכיבי תוצר רבעון ראשון 2025
(רבעון ראשון 2025 מול רבעון רביעי 2024, בשיעור שנתי)



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

בשנת 2024, **היצוא** ירד ב-5.6%, זאת בהמשך למגמה של 2023, בה היצוא ירד ב-1.1%. יצוא השירותים ירד בשנת 2024 בשיעור של 5.5%, זאת בהמשך להתכווצות משמעותית בענף התיירות, בדומה לרמות השפל שנראו בתקופת הקורונה. ברבעון הראשון של שנת 2025, עלה סעיף יצוא השירותים ב-0.9% (במונחים שנתיים). בסעיף יצוא שירותים אחרים, אשר כולל בתוכו את ענף ההייטק (ללא חברות הזנק), נצפתה ירידה בשנת 2024 של 0.5%. ברבעון הראשון של 2025, סעיף זה עלה ב-10.5%.

היבוא אשר היה במגמת ירידה מאז הרבעון האחרון של 2022, התכווץ בשנת 2024 בשיעור של 0.4%, נתון מתון ביחס לשנת 2023 (צמיחה שלילית של 7.5%). ברבעון הראשון לשנת 2025 גדל סעיף זה ב-5.0% בהשוואה לרבעון הקודם. ביחס לרבעון המקביל ב-2024, סעיף זה גדל ב-6.7%.

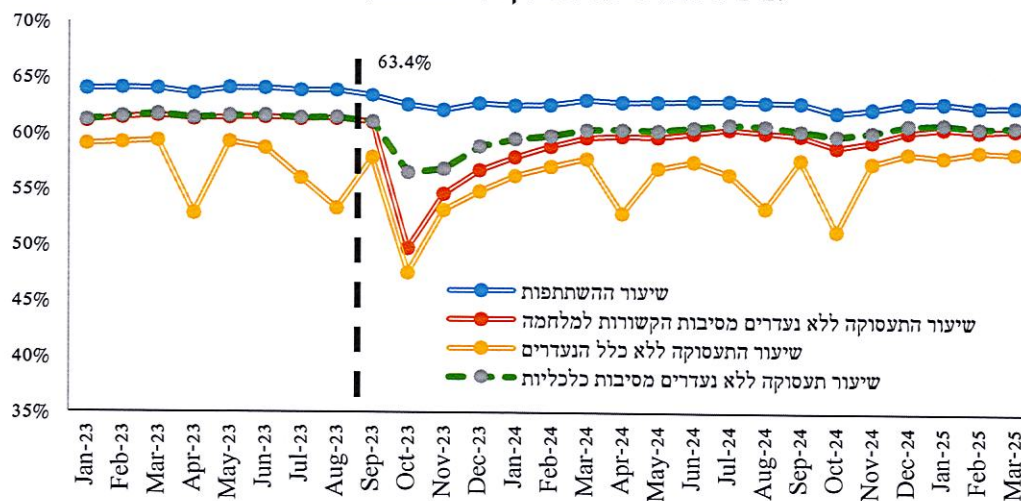
שוק העבודה - לאחר צניחה בשיעור התעסוקה בעקבות המלחמה ברבעון האחרון של 2023 והתאוששות משמעותית לאחריו, בשנת 2024 נרשמה יציבות יחסית בשוק התעסוקה לאורך השנה הן בשיעור

התעסוקה והן בשיעור ההשתתפות. הרבעון הראשון של 2025 המשיך מגמה זו, כאשר נתון חודש מרץ לשיעור ההשתתפות עמד על 62.6%, ובממוצע עמד על 62.7%.

שיעור הבלתי מועסקים ירד במהלך החודשים האחרונים, כאשר בחודש מרץ עמד על 2.6%. בהתחשב בעלייה במשרות הפנויות, שוק העבודה נותר הדוק אף יותר.

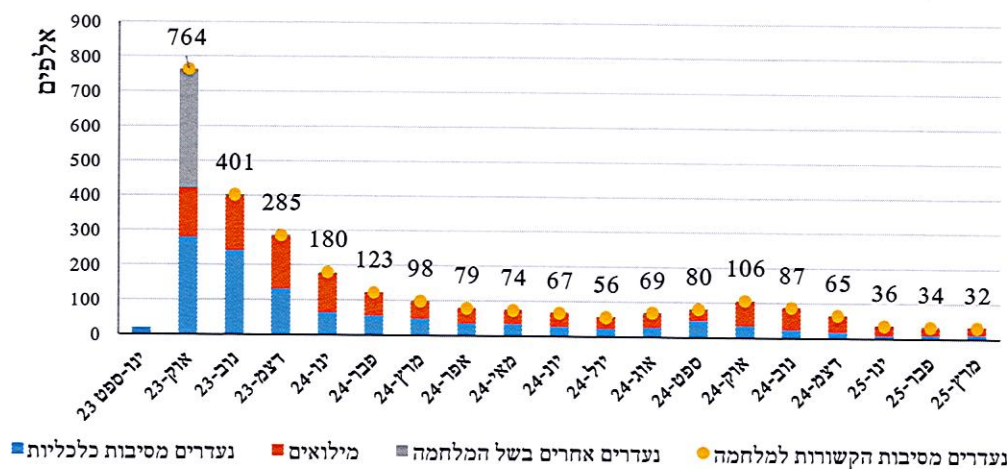
מתחילת המלחמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החלה לפרסם את היקף הנעדרים זמנית ממקום העבודה בשל שירות מילואים. שיעורם עלה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2024 בעקבות המערכה בצפון, ובחודש הראשון של שנת 2025 הראה מגמת ירידה, אשר צפויה להשתנות בעקבות התרחבות המלחמה בעזה שהוכרזה בחודש מאי.

תרשים 2.3: שיעור תעסוקה והשתתפות, גילאי 15+



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

תרשים 2.4: מספר הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות הקשורות למלחמה*, גילאי 15+ (אלפים)



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

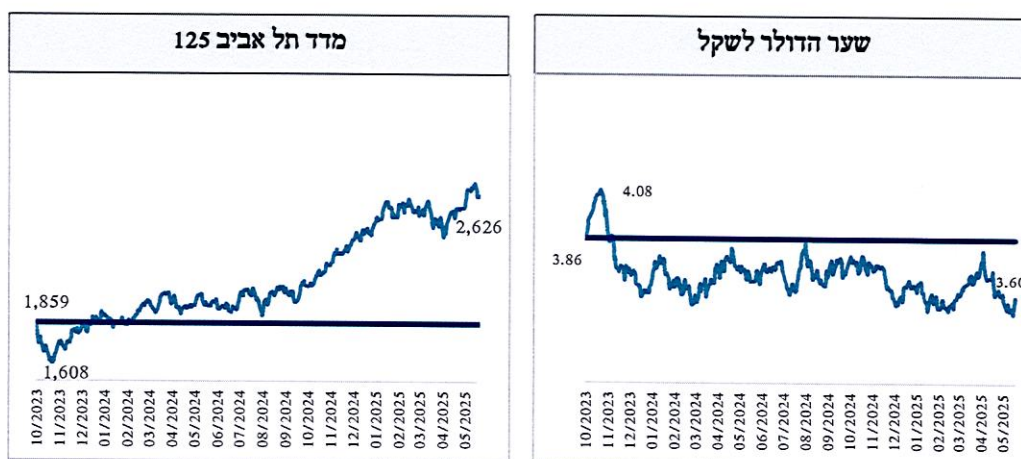
*נעדרים מסיבות כלכליות נעדרו מעבודתם כל השבוע בגלל צמצום בהיקף העבודה או השבתת מקום עבודה. נעדרים מסיבות אחרות: שאינן בשל מחלה, תאונה, חופשה, חגים, מילואים, סיבות כלכליות, או בשל מזג האוויר.
 ** אוקטובר אינו כולל את חול המועד ואת נתוני עוטף עזה כולל אופקים. נובמבר אינו כולל את עוטף עזה למעט שדרות.

האינפלציה, שהייתה במגמת ירידה לאורך 2023, החלה לעלות ממרץ 2024, כאשר החל מחודש יולי האינפלציה ל-12 חודשים אחורה חצתה את גבול היעד העליון של 3%, והגיעה ל-3.6% בחודש אפריל 2025 (לעומת מדד חודש אפריל 2024).

בתחילת שנת 2024 בנק ישראל הוריד את שיעור הריבית ב-0.25 נקודות האחוז ל-4.5% ומאז לא בוצעו הורדות נוספות. בתחזית המקרו כלכלית של בנק ישראל (שפורסמה עם החלטת הריבית ביום 7 באפריל 2025) צוין כי יש צפי להורדת ריבית, וברבעון הראשון לשנת 2026 הריבית צפויה לעמוד על רמה של 4% בממוצע.

למרות אי-הוודאות הרבה, המרדים המובילים בשוק ההון עלו בחצי השנה האחרונה. מדד תל אביב 125 עלה לרמת שיא בחודש אפריל, לאחר ירידה זמנית בחודש מרץ. השקל נחלש ברבעון הראשון של 2025 מול הדולר, והחל להתאושש בחודש אפריל.

תרשים 2.5: מדדי שוק ההון



מקור: בנק ישראל, הבורסה לניירות ערך

מגמות בכלכלה הגלובלית

לאחר צמיחה של 3.3% בשנת 2023, האומדן לצמיחה העולמית בשנת 2024 עומד גם הוא על 4.3%.⁴ העלאות הריבית שהתחילו בשנת 2022 נבלמו לקראת סוף שנת 2023, ובשנת 2024 החלו הורדות ריבית ברבות ממדינות העולם בעקבות ירידה בשיעור האינפלציה שהושפעו מירידה במחירי האנרגיה, שקפצו בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה בשנת 2022, ומההתמתנות בקצב עליית מחירי המזון שעמד על שיעורים גבוהים במיוחד ברחבי העולם בשנים 2022 ו-2023.

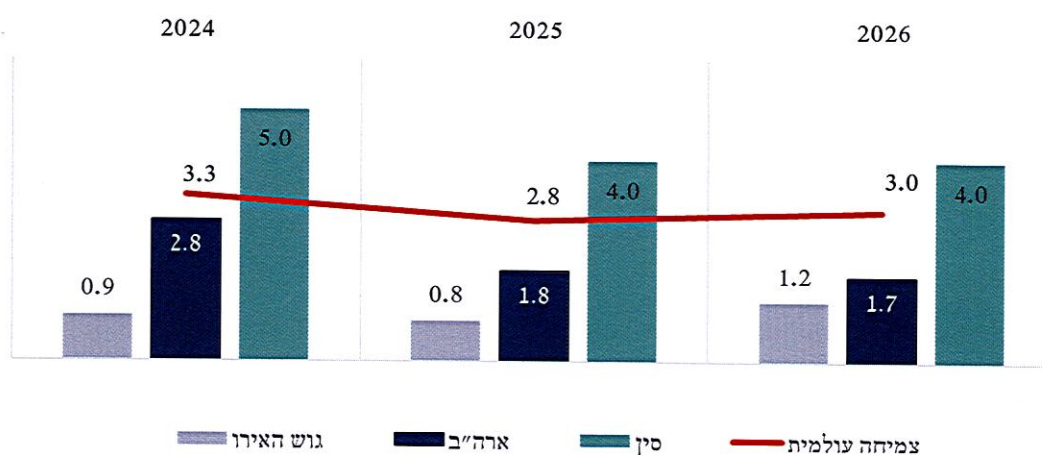
⁴ מקור: תחזית קרן המטבע הבינלאומית, פרסום אפריל 2025

מגבלות היצע, לצד המצב הגאו-פוליטי העולמי המתוח, המשיכו לייצר לחצים אינפלציוניים. הכרות הנשיא טראמפ על הטלה והגדלה של מכסי ייבוא על מנעד רחב של סחורות על רוב המדינות הסותרות עם ארה"ב, ובכלל זה מכסי ייבוא ייחודיים על רכבים, אלומיניום וברזל הגדילו באופן משמעותי את אי-הוודאות בכלכלה העולמית.

תחזיות קרן המטבע הבינלאומית לצמיחה העולמית בשנים 2025 ו-2026 עומדות על 2.8% ו-3.0% בהתאמה. תחזיות אלו עברו עדכון משמעותי כלפי מטה (0.5 נקודות אחוז-2025 ו-0.3 נקודות אחוז ב-2026) בהשוואה לפרסום הקודם וזאת בעיקר בעקבות ההשפעה הצפויה של מדיניות המכסים של ארה"ב. ההשפעה השלילית של מדיניות המכסים נוגעת לכל מדינות העולם, אך באופן משמעותי במיוחד בארה"ב, שם תחזית הצמיחה עודכנה כלפי מטה ב-0.9%. פגיעה זו צפויה להשתקף בפגיעה בסחר העולמי שצפוי לגדול ב-1.7% בלבד בשנת 2025, ירידה של 1.5 נקודות אחוז (ירידה של 47%) ביחס לתחזית הקודמת.

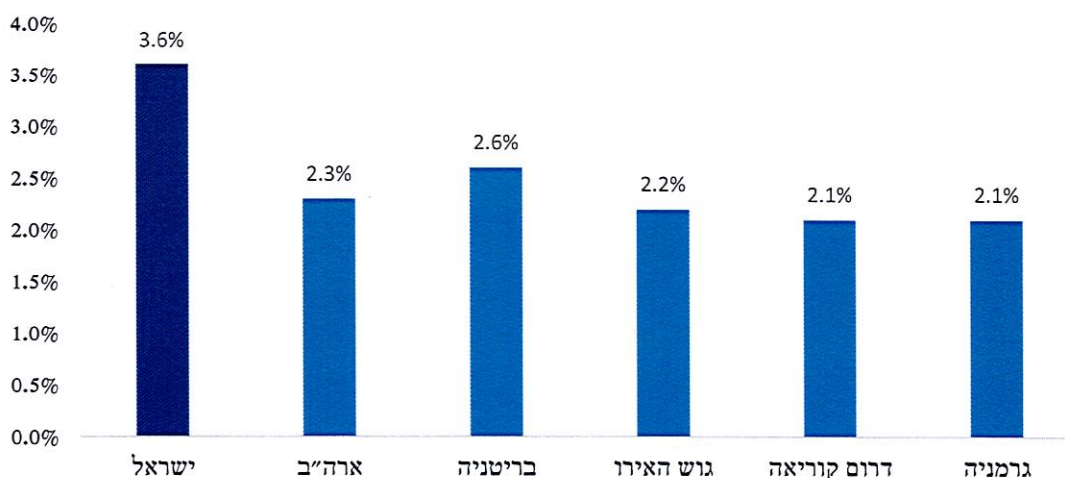
תרשים 2.6: הצמיחה הגלובלית, לרבות תחזיות לשנים 2025-2026

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF WEO, April 2025

תרשים 2.7: אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם, אפריל 2025



מקור: Trading Economics (מדד אפריל 2024)

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

תחזית הצמיחה לשנים 2025-2026

תרחיש הבסיס עליו התבססה התחזית אשר פורסמה לצד חוק התקציב לשנת 2025, בינואר השנה, הניח המשך לחימה עצימה במהלך רוב הרבעון האחרון של 2024, המלווה בגיוס מילואים מוגבר, וצמצום היקפי הגיוס לאחר מכן ובכל שנת 2025. תרחיש זה לא התממש. התרחיש העדכני מניח התרחבות גיוס המילואים ללחימה עצימה ברבעון השני של 2025 וירידה הדרגתית בהיקף גיוס המילואים למשימות בטחון שוטף מוגבר החל מהרבעון השלישי של 2025. שינוי התרחיש הוביל לירידה של 0.3 נקודות אחוז מתחזית צמיחת התוצר לשנת 2025.

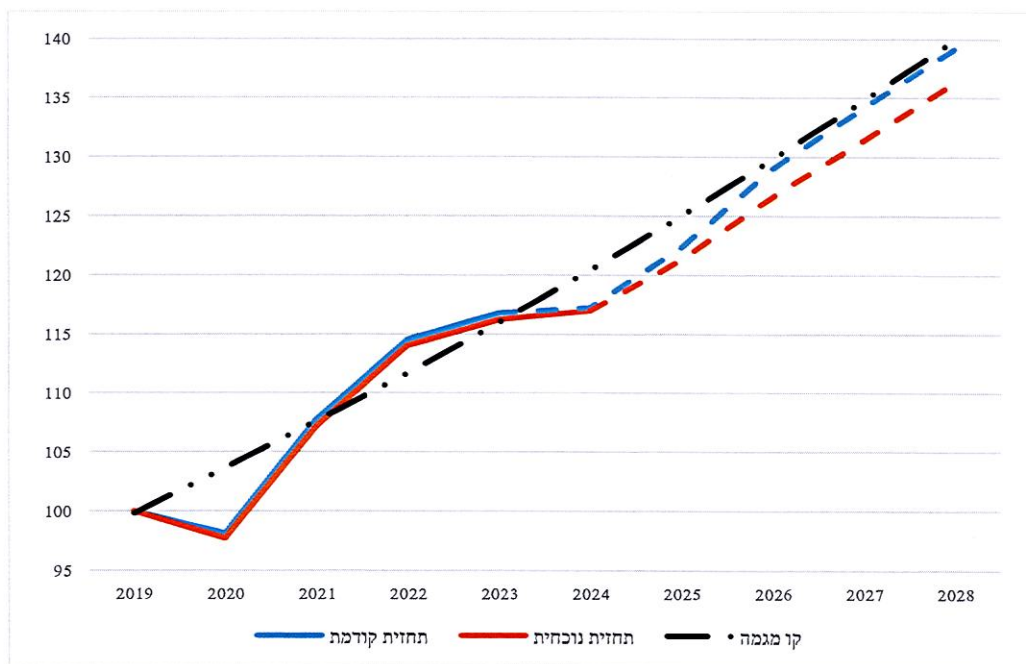
בנוסף לכך, התחזית הנוכחית לוקחת בחשבון השפעת מדיניות מיסי ייבוא של ארה"ב. ההנחה היא כי הטלת מיסי ייבוא הדדיים בעקבות הרפורמה של ממשל טראמפ תוביל לירידה של כ-2% בסחר עולמי בשנים 2025 ו-2026.⁵ ההשפעה על צמיחת התוצר בישראל (ישירה ועקיפה) נאמדת ב-0.3 נקודות אחוז. מדובר בהשפעה יחסית מתונה בהשוואה לזו שמוערכת על ידי גופים כלכליים בינלאומיים לגבי מדינות אחרות.

ברקע הדברים, תחזית הצמיחה המעודכנת לשנת 2025 מבוססת על נתוני הצמיחה ומחירי התוצר של שנת 2024, שהיו גבוהים בפועל מאלו שנחזו במסמכי תקציב 2025. כתוצאה מכך, גם בהינתן שיעורי צמיחה ריאלית נמוכים יותר, התוצר הנומינלי יתכנס לרמות דומות לאלו שנחזו בעת הכנת התקציב.

⁵ OECD Economic Outlook, Interim Report March 2025

לסיכום, בעקבות שינוי תרחיש הבסיס, שינויים בסביבה הגלובלית ועדכון נתוני החשבונות הלאומיים, תחזית הצמיחה המעודכנת לשנת 2025 עומדת על 3.6%, עדכון כלפי מטה של 0.7% לעומת התחזית הקודמת שעמדה על 4.3%. תחזית הצמיחה לשנת 2026 עורכנה כלפי מטה גם היא, מ-5.3% ל-4.4% בעדכון הנוכחי. יש לשים לב כי התוצר הנומינלי החזוי לשנת 2025 עומד עתה על 2,137 מיליארד ש"ח, דומה לזה שנחזה במסמכי תקציב 2025 (אז עמד על 2,100), וזאת על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה.

תרשים 2.8: התפתחות התוצר, תחזית נוכחית לעומת תחזית קודמת (תוצר ריאלי, 2019=100)



*קו המגמה חושב על סמך נתוני 2000-2019.

תחזית האינפלציה לשנת 2025 (מדד חודש דצמבר 2025 לעומת מדד חודש דצמבר 2024), עומדת על 3.0%, והתחזית לממוצע השנתי עומדת על 2.9%, בדומה לתחזית במסמכי תקציב 2025. התחזית לאינפלציה ממוצעת בשנת 2026 עומדת על 2.4%. יש לציין כי תחזית האינפלציה מתבססת על נתונים בפועל שהיו ידועים בעת עריכת התחזית, ואינה לוקחת בחשבון את מדד אפריל אשר התפרסם ב-18 במאי 2025.

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:

התמשכות והחמרת הלחימה - המשך הלחימה העצימה בעזה לתקופה ממושכת, ככל שיכלול גיוס מילואים נרחב, עלול להכביד על המשק דרך צמצום היצע העבודה. התלקחות משמעותית בזירות נוספות עלולה להוביל להשבתה נרחבת של עובדים ועסקים וכן לפגיעה בתשתיות ובערוצי סחר חוץ (לדוגמה

באמצעות שיבוש נתיבי השיט), אשר עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית, להתייכרות עלויות המימון והביטוח, ולירידה בהכנסות ממסים.

סיכונים לכלכלה העולמית - תרחיש של התקבעות על רמות מכסים גבוהות בארה"ב, שימשיכו להקרין לרעה על הסחר העולמי, על רמות המחירים, ועל הצמיחה הגלובלית, צפוי להתבטא גם בפגיעה נוספת בפעילות הכלכלית בישראל. חלק מהסיכונים עלולים להתבטא בפגיעה בשווי הנכסים הפיננסיים בארה"ב ובערכו של הדולר, דבר שעשוי גם להשפיע לרעה בין היתר על השקעות זרות לישראל, במיוחד בענף ההייטק.

לחצים אינפלציוניים - האינפלציה בישראל נמצאת מעל לגבול העליון של טווח היעד (3%) וההתמתנות הצפויה ל-2.9% בסוף 2025 עלולה להתבצע בקצב איטי יותר מהצפוי. מספר גורמים עלולים לחזק לחצים אינפלציוניים נוספים בתקופת התחזית. שוק עבודה הדוק המאופיין במחסור בהיצע העובדים עקב המלחמה מגביר לחצי שכר שעלולים להתפשט למגזרים נוספים במשק. מצב זה מתחזק על ידי המספר הגבוה של המשרות הפנויות במשק, מה שיוצר תחרות על כוח עבודה בכלל הענפים.

צעדים פיסקליים, כגון העלאת המע"מ ל-18% וצעדי ההתאמה הנוספים, עלולים להוביל לעלייה במחירי הסחורות והשירותים מעבר להשפעה החד-פעמית הצפויה. בנוסף, פער בין צמיחת הצריכה ליכולת הייצור במשק, המתחזק בשל מגבלות בהיצע העובדים, עלול ליצור לחצים נוספים על המחירים. ציפיות גבוהות לאינפלציה בקרב הציבור עלולות להפוך למתמשכות ולהוביל להתנהגות מחירים המגדילה את הלחץ האינפלציוני.

סיכונים פיננסיים בסקטור הנדל"ן

סקטור הנדל"ן חשוף לסיכונים משמעותיים הנובעים בעיקר משילוב של ריבית ואינפלציה גבוהים מהצפוי והמשך מגבלות היצע עובדים פלסטיניים (הרלוונטיים במיוחד לשלב גמר הבניה). שיעור הריבית הגבוה הצפוי להישמר על רמה של כ-4% לפחות עד סוף 2025, לצד אינפלציה מתמשכת, מגביר את עלות המימון למשכנתאות ועלול להוביל לקושי גובר של משקי בית ושל יזמים בתשלום מחויבויותיהם. לכך יש להוסיף פגיעה בכוח הקנייה של משקי הבית, המקשה על יכולת התמודדות עם עלויות המימון הגבוהות.

מבצעי המימון שהוצעו בחודשים האחרונים על ידי קבלנים הגדילו את הסיכון עבורם ועבור גופים פיננסיים מממנים. בחודש פברואר לבדו בכ-55% מהדירות החדשות שנמכרו נעזרו במבצעי מימון אלה. המגבלות החדשות של בנק ישראל על מבצעי הקבלנים, שנכנסו לתוקף באפריל 2025, צפויות להפחית את הסיכון לטווח הבינוני אך בטווח הקצר יביאו להתייכרות עלויות המימון ויגדילו את הלחצים להורדת מחירים, אשר מצידם יפגעו ברווחיות הפרויקטים. השילוב של גורמים אלה מגדיל את הסיכון לפגיעה בפעילות הריאלית בענף הנדל"ן ולפגיעה בגופים הפיננסיים.

התרחבות מהלכים בינלאומיים כנגד ישראל – עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל והתמשכותה התרחב קמפיין הדה-לגיטימציה נגד ישראל והתרחבו מהלכים בינלאומיים כנגדה. אלה כוללים ניסיון לבצע שימוש חסר תקדים במערכת המשפט הבינלאומית כנגד ישראל, ולאחרונה ניכרת הרעה בקשרים הבינלאומיים של ישראל גם מול מדינות ידידותיות ובעלות ברית, ובכלל זה קשרי כלכלה וסחר. לא ניתן לשלול כי התגברות והתמשכות מהלכים אלה, בפרט על רקע התמשכות הלחימה, תוביל לפגיעה בתנאי הסחר והמימון של המדינה ושל חברות פרטיות.

ירידה באמון המשקיעים – אמון המשקיעים בישראל אמנם השתפר לעומת תחילת הלחימה, אך פרמיית הסיכון של ישראל עדיין גבוהה בהשוואה לתקופה שלפני המלחמה. שימור אמון המשקיעים הינו הכרחי להבטחת המשך ההשקעות הזרות והמקומיות במשק, ויאפשר לממשלה ולמגזר העסקי להמשיך לממן בצורה נאותה את עלויות הלחימה וההתאוששות ממנה. בתוך כך, המשך הקפדה על מדיניות פיסקלית בת קיימא נדרשת לשימור אמון המשקיעים. הרעה מתמשכת בסביבה העסקית על רקע פגיעה בערוצי סחר בינלאומי ומימון, יכולה אף היא לפגוע באמון המשקיעים.

סיכונים כלפי מעלה לתחזית:

סיום מובהק של המלחמה – תרחיש הבסיס מביא בחשבון ירידה בהיקף גיוס המילואים במהלך 2025, אך עדיין שימורו ברמה גבוהה בהשוואה לזו שהיתה נהוגה בעבר. סיום מוקדם יותר ומובהק של המלחמה, שיתבטא בין היתר בשחרור מוגבר של כוחות מילואים, צפויים להאיץ את התאוששות המשק.

חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב – חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב, ובמיוחד עם סעודיה, עשוי להפחית את פרמיית הסיכון של ישראל, להגדיל את ההשקעות הזרות ולתמרץ את הסחר הבינלאומי והפעילות הכלכלית.

עלייה ביצוא הביטחוני – הייצוא הביטחוני של ישראל הסתכם בשנת 2023 ביותר מ-13 מיליארד דולר, סכום שמהווה שיא של כל הזמנים. היצוא הישראלי יכול לגדול אף יותר עקב התמשכות המתיחות הביטחונית והמלחמה באירופה ובזירות נוספות בעולם.

הזדמנויות בתחום הבינה המלאכותית – הבינה המלאכותית צפויה לתרום לצמיחה הכלכלית בעיקר דרך שיפור כפריון העבודה. בנוסף, הפיכתה האפשרית של ישראל למובילה עולמית בתחום הבינה המלאכותית תביא לפריחה בענף ההייטק ולהגדלת ההשקעות הזרות.

רגיעה במלחמת הסחר – התחזית מביאה בחשבון את מדיניות המכסים של הממשל האמריקאי נכון לרגע עריכתה. הגעה מהירה למספר משמעותי של הסכמי סחר בין ארה"ב למדינות אחרות תקטין את חוסר הוודאות ותזניק את הסחר העולמי. עבור ישראל, הסכם סחר משודרג עם ארה"ב צפוי לחזק את הקשרים הכלכליים בין המדינות.

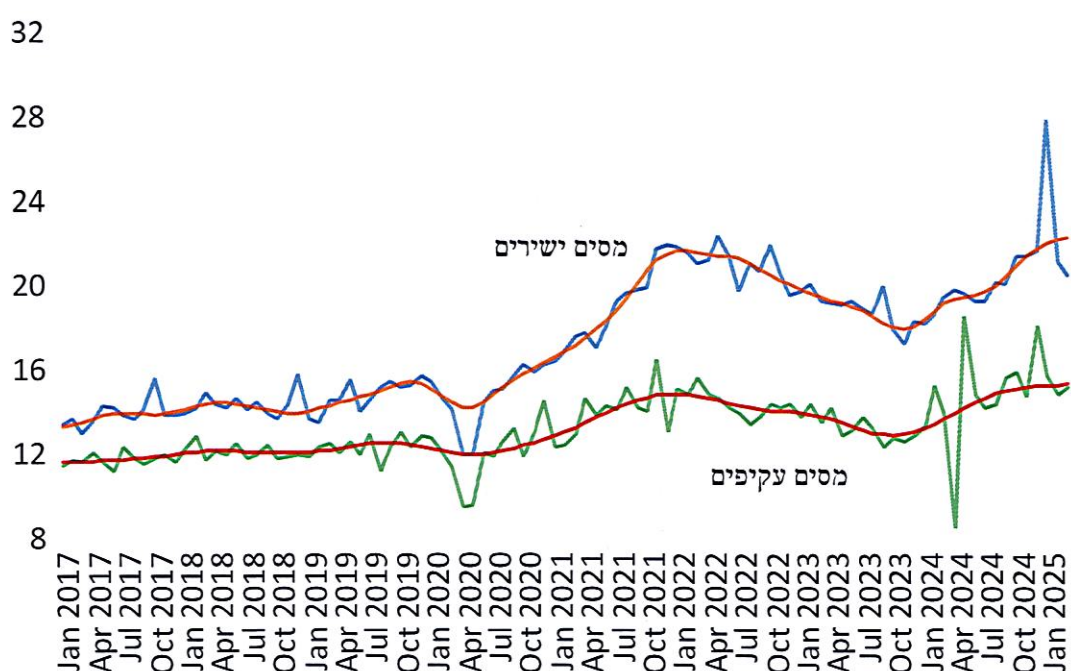
פרק ה': תחזיות אגף הכלכלן הראשי להכנסות המדינה לשנים 2025-2028

מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2024 ועדכון תחזית ההכנסות לשנים 2025-2028

בשנת 2024 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ואגרות ב-455.4 מיליארד ש"ח, עלייה ריאלי של 7.2% לעומת שנת 2023. תחזית תקציב 2025, שהתבססה על נתוני אוקטובר 2024, עמדה על 443.8 מיליארד ש"ח, כלומר ההכנסות בפועל היו גבוהות ב-11.6 מיליארד ש"ח מהצפוי, בעיקר בשל הקדמות יבוא והתאמות שביצעו יחידים וחברות לקראת שינויי המס שנכנסו לתוקפם בינואר 2025.

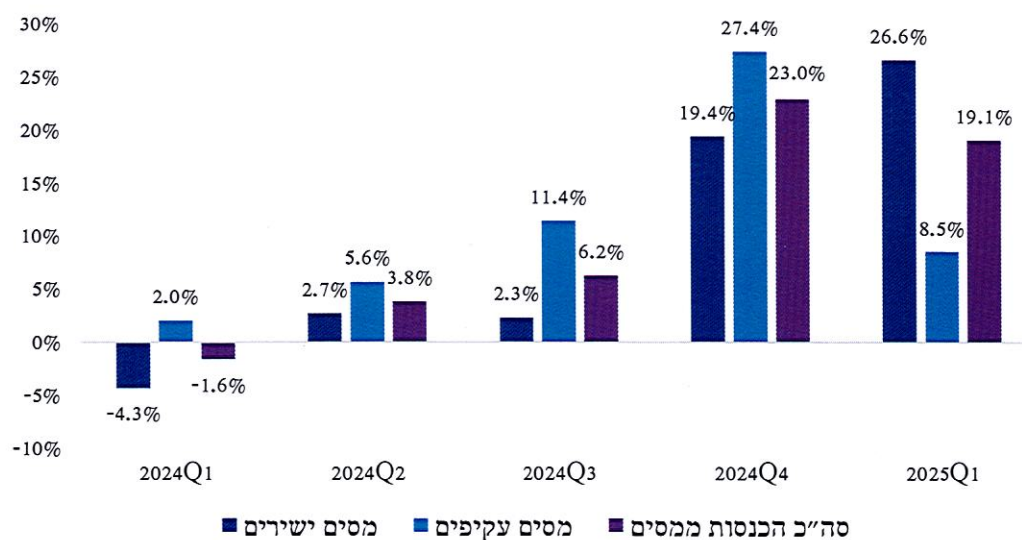
תרשים 2.9: הכנסות ממסים

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



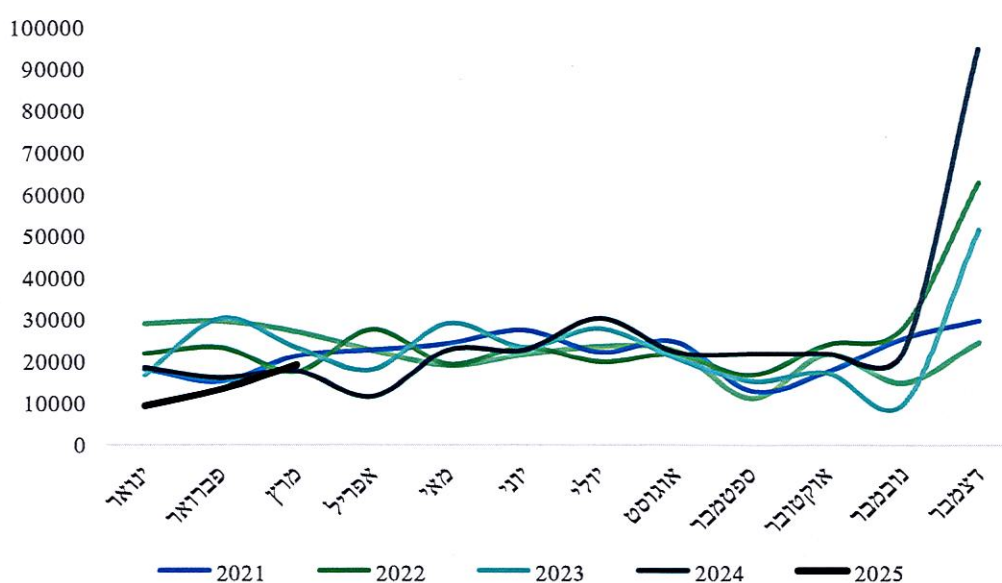
הרבעון הראשון של 2024 התאפיין בהתאוששות מהירה מהצפוי, הן מבחינת הפעילות במשק והן בתקבולי המס, אשר התבטאה בגידול בגבייה בהשוואה לרבעון האחרון של 2023 והתמתנות מגמת הירידה בגבייה בהשוואה לאשתקד. בהשוואה לרבעון המקביל אשתקד, נרשמה ברבעון זה עלייה ריאלי של 2.0% בגביית מסים עקיפים, לצד ירידות ריאליות של 4.3% במסים הישירים ו-1.6% בסך ההכנסות ממסים ואגרות. חלק מהעליות מקורן בדחייה של תשלומי מס מהרבעון האחרון של 2023, ואת חלקן ניתן לייחס לעלייה בפעילות המשקית שליוותה את הירידה בעצימות הלחימה. מגמת ההתאוששות התחזקה בשני הרבעונים הבאים של השנה.

תרשים 2.10: שיעור שינוי ריאלי בהכנסות ממסים
(רבעון מול רבעון מקביל אשתקד)



על אף התלקחות החזית הצפונית, הרבעון האחרון של 2024 התאפיין בעלייה חדה בגביית המיסים בהשוואה לרבעון המקביל בשנת 2023, שהושפע מאוד מתחילת המלחמה. גביית המסים הישירים עלתה ב-19.4%, ואילו המסים העקיפים זינקו ב-27.4%, בין היתר עקב הקדמת רכישות ויבוא לקראת שינויי המס שנכנסו לתוקפם בינואר 2025. בחודש דצמבר 2024, לקראת העלאת שיעור מיסוי רכב חשמלי וכן העלאת המע"מ מ-17% ל-18%, חלה הקדמה משמעותית ביבוא כלי רכב. בעקבותיה חל זינוק ריאלי של 40.4% בהכנסות ממסים עקיפים בחודש זה בהשוואה למקבילו ב-2023 (הגם שאז מדובר היה בתקופה שבה המשק סבל מהשלכות המלחמה העצימה).

תרשים 2.11: ייבוא כלי רכב



גם הרבעון הראשון של 2025 התאפיין בעלייה תלולה בהכנסות ממסים. 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-26.6% ואילו המסים העקיפים עלו ב-8.5%.

לוח 1 : הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2023-2025

שיעור שינוי ריאלי		סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)				
ממוצע 2010- 2019	רבעון ראשון 2025 (מול רבעון מקביל)	2024	2023	רבעון ראשון 2025	2024	2023
6.0%	26.6%	4.2%	-10.4%	87.3	255.3	237.7
4.0%	8.5%	11.3%	-8.2%	51.6	191.2	166.7
2.5%	12.6%	10.6%	0.8%	2.7	8.8	7.8
4.9%	19.1%	7.2%	-9.3%	141.6	455.4	412.2

נתוני הגבייה עד כה תומכים בעדכון כלפי מעלה של תחזית ההכנסות ממסים ב-2025, מ-489.2 מיליארד ש"ח (אחרי צעדי ההתאמה) ל-506.1 מיליארד ש"ח, על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית הכנסות ממסים לשנת 2026 עודכנה אף היא כלפי מעלה והיא עומדת על 533.2 מיליארדי ש"ח, וזאת בעקבות עדכון תחזית ההכנסות לשנת 2025 והעדכון בתחזית הצמיחה.

ההכנסות האחרות לשנת 2024 עמדו על כ-29.6 מיליארד ש"ח, מעט מתחת לתחזית הקודמת שעמדה על 30.4 מיליארד ש"ח (פער של 2.7%). בעקבות שינויי חקיקה ונתונים מקרו כלכליים (בעיקר בשוק העבודה), תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה ועומדת על 32.5 מיליארד ש"ח, עליה של כ-7.1 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית הקודמת. עיקר העדכון נובע משינוי החוק המקל על חלוקת דיבידנד של חברות ממשלתיות⁶, שינוי זה צפוי לגרום להכנסות של כ-3.5 מיליארד ש"ח מעבר לתחזית הקודמת בשנת 2025 בגין רווחי החברות הממשלתיות בשנים 2022-2024. עבור השנים 2026-2028 שינוי החוק יגדיל את תחזית ההכנסות (בנוסף לגידול בתחזית ההכנסות של החברות הביטחוניות) אך בפחות מאשר בשנת 2025 מכיוון שלא יהיו רווחי עבר יותר. גידול נוסף בתחזית ההכנסות האחרות נובע מהבהרת תזמון הגעת הסיוע האמריקני אשר מגדיל את תחזית ההכנסות ממע"מ ייבוא ביטחוני לשנים 2025-2026 בכמיליארד ש"ח. התוספת המשמעותית האחרונה מגיעה מההפקדות הצפויות של המוסד

⁶ חוק להשגת יעדי התקציב וליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025 (תיקוני חקיקה), התשפ"ה - 2025. תיקון חוק החברות הממשלתיות - מס' 38

לביטוח לאומי שמושפע משני שינויים ; הראשון הוא עדכון תחזיות שוק העבודה, אשר מגדיל את צפי הכנסות המוסד לביטוח לאומי ובכך גם את ההפקדות, גידול המוערך בכמיליארד ש"ח. השני הוא ההקפאה של מדרגת המס המופחת (ולא הצמדה לשכר הממוצע) אשר צפוי להגדיל את הכנסות הביטוח הלאומי בכ-1.8 מיליארד ש"ח. הוראת השעה המגדילה את דמי הביטוח הלאומי ומשנה את ההצמדה של מדרגת המס המופחת למדד המחירים לצרכן (במקום לשכר הממוצע) צפויה להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח הלאומי, אך כל הגידול האמור צפוי להתקזז עם הירידה בהשתתפות הממשלה. הוראת שעה זו נגמרת בשנת 2027 והשתתפות הממשלה צפויה לגדול במקביל לירידה בדמי הביטוח הלאומי. העלייה הגבוהה בהוצאות המוסד לביטוח הלאומי בשנים האחרונות (בעיקר בתחום הסיעוד והנכות הכללית) צפויה להמשיך ולהשפיע שלילית על המאזן של הביטוח הלאומי ולהקטין את ההפקדות של המוסד לביטוח הלאומי.

לאור האמור, תחזית סך ההכנסות לשנת 2025 עודכנה כלפי מעלה, מ-517.1 מיליארד ש"ח (אחרי צעדי התאמה) ל-538.6 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות לשנת 2026 עודכנה ל-556.9 מיליארד ש"ח.

לוח 2 : תחזית הכנסות המדינה

	2028		2027		2026		2025		2024	
	פרסום נוכחי	תקציב *2025	פרסום נוכחי	תקציב *2025	פרסום נוכחי	תקציב *2025	פרסום נוכחי	תקציב *2025	בפועל	תקציב 2025
הכנסות ממסים	593.8	570.4	566.3	541.8	533.2	512.6	506.1	472.0	455.4	443.8
הכנסות אחרות	20.0	18.5	20.8	20.6	23.7	22.9	32.5	25.4	29.6	30.4
סך ההכנסות	613.8	588.9	587.1	562.4	556.9	535.5	538.6	497.4	485.0	474.2

* לא כולל השפעת צעדי התאמה

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

	2028	2027	2026	2025	
א.	560	4,910	1,330	9,580	מסים ישירים
1	90	90	90	90	מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
2			110		הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2025)
3			-90	-100	השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
4			-70	-60	השכלה גבוהה - נקודת זיכוי אחת לתקופה של 3 שנים למסיימים ב-2023 ואילך
5			-800	-300	כפל פחת בכל ענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
6			260		ביטול הניכוי של 1,200 ש"ח בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים ב-2026
7			50	100	צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות
8				-320	זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-17 מ-2024
9				-250	זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3 מ-2024
10	40	-10	-10	-10	חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2026)
11		-20		20	קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18 (הוראת שעה לשנתיים 1.6.2023-1.6.2025)
12	90				הקלה במס שבח על קרקע פרטית שנרכשה לפני 2001 ותמכר ב-1.7.2023 - 31.12.2027
13		-20	-20	-20	שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר
14				70	תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים
15			7,500	-2,000	קרן פיצויים - הגדלת הפרשה לקרן פיצויים מ-25% ל-80% ב-2024 ול-100% ב-2025
16			-1,300	100	בנקים- מס נוסף של 6% על רווח של בנקים גדולים מאפריל 2024 לסוף 2025
17		20	260	110	מע"מ מוסדות פיננסים - העלאת השיעור ל-18%
18			-1,300		דמי הבראה - השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי מילואים (נטו)
19	-210	-200	-20	-250	העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ב-2024 ל-57%, 57.5%, 62%-1 ו-67% ב-2025-2028
20		-520			מס רכישה 8% - הו"ש עד סוף 2026 וחוזר ל-5% ב-2027
21	-300	2,000	-5,800	9,300	מיסוי רווחים לא מחולקים וחברות משלח יד
22	300	2,100	2,200	2,500	הקפאת מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי ל-3 שנים
23	20	110	110	140	הקפאת שאר פרמטרים במס הכנסה (ישובים, נכים, רכב צמוד ועוד) ל-3 שנים
24	30	90	110	120	הקפאת תקרת הפרשת העובד לפנסיה המזכה בזיכוי של 35% ל-3 שנים
25		50	50	70	הקפאת פרמטרים במיסוי נדל"ן ל-3 שנים
26			500	1,000	מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 720 אלף שקל בשנה (לא כולל שבח דירת מגורים)
27			80		אי התרת הוצאה במזומן לרבות שכר
28			30		שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה מס במקור
29		1,100	500		אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס הכנסה

30	הקפאת תקרת פטור משכ"ד לשלוש שנים	70	90	120	
31	שינוי בגביית המס (מעסיקים ועצמאים) כתוצאה מהעלאת דמי בטל"א		-500	500	
32	הטבות מס שונות*	-800	-700		
ב.	מסים עקיפים	10,645	2,335	1,310	2,100
1	צמצום הסדר סולר בתחבורה	490	460		
2	מס קניה על רכב יוקרה (הוראת שעה עד סוף 2025)		-250		
3	מכס - דגים (מק"ח 2035)	-30			
4	מכס - שמן קנולה ושמן חמניות - הו"ש עד סוף יוני 2025 (מק"ח 2071)	10	10		
5	מכס - זכוכית בטחון - הו"ש עד סוף יוני 2025 (מק"ח 2075)	10			
6	מס גודש			1,400	
7	ממסים - מיסוי תזקיק שעווני	40			
8	מע"מ עוסקים (לא כולל פיננסי) - העלאת השיעור ל-18%	7,000	600		
9	מיסוי כלי רכב דו-גלגלי - צמצום ההטבה ל-125 סמ"ק במקום 400 סמ"ק ב-26-2024			30	
10	מיסוי מוצרי טבק - העלאת מס קניה -1.6 ש"ח לחפיסת סיגריות והעלאת סיגריות אלקטרוניות	80			
11	מכס - דגים: ביטול מכס על בורי, אמנון וקרפיון קפואים	-20			
12	מס פחמן	220	260	340	450
13	מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות, כולל הקדמת הורדת הרף ל-5,000 ש"ח ב-2026 (במקום 2028)	1,500	480	20	
14	חשבוניות I מכוונות לרש"פ	85	115		
15	הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם	100	200		
16	שחיקת זיכוי ירוק**	710	-60	0	250
17	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי (עלייה ל-45% בשנת 2025 ואז עלייה ל-83% בשנת 2026 לרכבים חשמליים)	450	520	920	
ג.	אגרות	600	10	0	0
1	הגבייה הממשלתית ייעול	30	40		
2	ההטבה באגרה לרכב חשמלי ביטול	600			
3	אגרת כניסה לישראל	-30	-30		
	סה"כ מסים ואגרות	20,825	3,675	6,220	2,660

לוח 4. תחזית צמיחה של גופי מחקר מובילים

2026	2025	
4.4%	3.6%	משרד האוצר (מאי 2025)
4.0%	3.5%	בנק ישראל (אפריל 2025)
3.6%	3.2%	קרן המטבע (אפריל 2025)
5.5%	3.4%	OECD (אפריל 2025)

עדכון תחזית מקרו כלכלית

לוח 5: רכיבי תוצר

2026	2025								
תחזית תחזית יוני 2025	תחזית התקציב ינואר 2025	תחזית תחזית יוני 2025	תחזית התקציב ינואר 2025	2024	2023	2022	2021	2020	
4.4%	5.4%	3.6%	4.3%	1.0%	1.8%	6.3%	9.4%	-2.0%	צמיחה
5.3%		3.4%	4.2%	3.7%	-1.2%	7.6%	11.4%	-7.4%	צריכה פרטית
2.6%		-0.4%	0.5%	13.8%	7.9%	0.2%	5.1%	2.7%	צריכה ציבורית
3.4%		8.3%	5.2%	-9.8%	-3.9%	11.3%	13.4%	1.2%	השקעה גולמית מקומית
3.8%		7.9%	4.7%	-6.4%	-1.8%	10.6%	13.8%	-3.4%	השקעה בנכסים קבועים
3.1%		2.8%	2.0%	-4.9%	-1.1%	9.4%	15.2%	-3.8%	יצוא
2.3%		2.9%	-0.3%	-0.4%	-7.5%	12.1%	19.8%	-7.5%	יבוא

לוח 6 : תוצר ומדדים רלוונטיים

2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	
3.6%	3.7%	4.4%	3.6%	1.0%	1.8%	6.3%	9.4%	-2.0%	צמיחה
2,564	2,426	2,286	2,137	1,998	1,878	1,764	1,582	1,414	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.8%	1.9%	2.6%	1.8%	-0.3%	-0.1%	4.3%	7.6%	-3.6%	צמיחה לנפש
120.9	118.8	116.6	113.7	111.8	112.1	112.3	107.6	100	תוצר לנפש (מדד) (100=2020)
138.9	134.0	129.2	123.8	119.5	118.4	116.2	109.4	100	תוצר (מדד) (100=2020)

לוח 7 : אינפלציה

2028 תחזית	2027 תחזית	2026 תחזית	2025 תחזית	2024	2023	2022	2021	2020
2.0%	2.0%	2.4%	2.9%	3.1%	4.2%	4.4%	1.5%	-0.6%

לוח 8 : שוק עבודה

2026 תחזית	2025 תחזית	2024 בפועל	2023 בפועל	2022 בפועל	2021 בפועל	
4,431	4,401	4,370	4,324	4,187	3,957	מספר מועסקים (אלפים)
0.7	0.7	1.1	3.3	5.8	1.1	שינוי שנתי (באחוזים)
5.9	3.1	3.0	3.4	3.8	5.0	שיעור אבטלה (באחוזים)
63.1	62.7	62.7	63.5	63.3	61.8	שיעור ההשתתפות (באחוזים)