

תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), בחודש יוני 2024 אישרה הממשלה את התכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027 (להלן – **הפרסום הקודם**). כעת, וכחלק מגיבוש הצעת תקציב המדינה לשנת 2025 מוגש תכנית התקציב התלת-שנתית עבור השנים 2026 עד 2028 לאישור הממשלה.

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

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

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

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

בהתאם לסעיף 40א לחוק, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מנהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה

אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אלא בביצוע פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. פרסום הוראה זו מקבל תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבותה הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

לנוחות הקוראים נתוני תכנית התקציב התלת-שנתית מוצגים גם באתר משרד האוצר בלינק:
<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/budget-plan-multi-years-redirect>

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

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

1. תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028

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

העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים בעיקר לשינויים הצפויים בהוצאות הביטחון ותשלומי הריבית, לצד עדכונים מתונים נוספים הנובעים משינויים בצפי קצבי ביצוע בפרויקטי תשתיות ומעדכוני מדדים.

לוח 1.1 – תחזית ההוצאה והגרעון

2028	2027	2026	
681.3	647.6	632.3	סך מחויבויות הממשלה
680.7	647.1	631.7	סך מחויבויות הממשלה לחישוב הגרעון
588.9	562.4	535.5	תחזית הכנסות המדינה
3.6%	3.5%	4.2%	גרעון ללא ביצוע צעדי התאמה

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.

לוח 1.2 – המסגרת הפיסקלית לתכנית התלת-שנתית

2028	2027	2026	
681.3	647.6	632.3	סך מחויבויות הממשלה
629.5	595.3	571.5	מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק המסגרות
51.8	52.3	60.8	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת ההוצאה
1.5%	1.5%	1.5%	גרעון מותר באחוזי תוצר
38.1	36.1	34.0	גרעון מותר על-פי חוק המסגרות

על פי הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2026 ל-2028 עומד על סכום של 29 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-571.5 מיליארד

ש"ח בשנת 2026 ל-595.3 מיליארד ש"ח בשנת 2027 ול-629.5 מיליארד ש"ח בשנת 2028. כמו כן, יעד הגרעון הקבוע בחוק המסגרות עומד על 36.1 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית.

בשל הגידולים החריגים בהוצאות הממשלה הנובעים מהמלחמה, סך מחויבויות הממשלה עולה על מגבלת ההוצאה המותרת הנוכחית בכ-55 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית בניכוי התוספות הביטחוניות, והגרעון הצפוי גבוה מיעד הגרעון הקבוע בחוק המסגרות. על מנת לשמור על המסגרות והכללים הפיסקליים, פערים אלה מצריכים צעדי התכנסות מצד הממשלה בצד ההוצאה ובצד ההכנסה.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני לפי אשכולות הוצאה

לוח 1.3 – הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

2028	2027	2026	
681.3	647.6	632.3	סך הוצאות הממשלה
141.2	138.7	147.4	הביטחון והסדר הציבורי לרבות שיקום
307.1	288.0	276.2	השירותים החברתיים
59.3	55.8	53.9	תשתיות
27.7	27.6	27.2	משרדי המטה
46.4	45.8	43.9	ענפי המשק והוצאות אחרות
99.6	91.8	83.7	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)

השינויים בהוצאה הממשלתית והגורמים להם

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2026 ו-2027 ביחס לתכנית התלת-שנתית לשנים אלה שפורסמה בחודש יוני 2024, ופירוט עיקריהם.

לוח 1.4 – שינויים בהוצאה הממשלתית

2027	2026	
634.3	615.8	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (יוני 2023)
13.3	16.5	שינוי הוצאה צפוי לעומת הפרסום הקודם
0.0	7.1	הביטחון והסדר הציבורי לרבות שיקום
0.2	0.3	השירותים החברתיים
0.1	-0.3	תשתיות
0.0	0.0	משרדי המטה
0.1	-0.1	ענפי המשק והוצאות אחרות
12.9	9.5	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
647.6	632.3	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי

1. הביטחון והסדר הציבורי

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, הוצאות ביטחוניות אחרות, וכן את ההוצאה עבור שיקום ישובי הספר. בקבוצה זו לא נכללות ההוצאות התקציביות של פרויקטי מעבר והקמה של בסיסי צה"ל לנגב.
- השינויים באשכול זה נובעים מהתארכות והתרחבות מלחמת חרבות ברזל, שבשלב זה עודנה נמשכת, מעבר לטווח הזמן שנצפה בתחזיות הקודמות. כמו כן, עצימותה השתנתה ביחס לתרחישים שהונחו בתחזיות הקודמות. התארכות הלחימה והשינויים שתוארו ביחס לתחזית הובילו לשימוש נוסף ומשמעותי בתחמושת ובפלטפורמות של משרד הביטחון, שלא נלקח בחשבון בתחזית המקורית. הגידולים בהוצאה נובעים מהצורך בחידוש המלאים והפלטפורמות האמורים, אשר מתבצע לאורך מספר שנים.

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 והרשות לזכויות ניצולי השואה, משרד העבודה ושירות התעסוקה.
- באשכול זה לא נכללות הוצאות בגין שירותים חברתיים של משרדים אחרים, כגון: משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, החלק בהוצאות על שירותים חברתיים, הממומן באמצעות מיסים ייעודיים הנגבים ישירות מהציבור (מס בריאות וביטוח לאומי), אינו מופיע בתקציב המדינה, ולכן אינו נכלל באשכול זה.
- השינויים באשכול זה נובעים מעדכון מדדים על בסיס נתונים נוספים שהתבררו מאז פרסום התחזית הקודמת.

3. תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- השינויים באשכול זה נובעים משינויים בצפי תזרימי ההוצאה על פרויקטי פיתוח תשתיות, בין היתר, בשל השלכות המלחמה על זמינות עובדים פלסטיניים והעיכוב בהגעת עובדים זרים, דבר הגורם לעיכובים ולחוסר וודאות בחלק מן הפרויקטים.

4. משרדי המטה

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

5. ענפי המשק והוצאות אחרות

- קבוצת המשרדים הנכללים בענפי המשק כוללת את משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת סביבה ומשרד התקשורת. כמו כן, הקבוצה כוללת את ההוצאה על גמלאות ופצויים, לרבות התשלום לקרנות הפנסיה הוותיקות, הוצאות על רשויות פיקוח, זרבה כללית וכן הוצאות אחרות.
- השינויים באשכול זה נובעים מעדכונים בצפי תזרימי ההוצאה ומעדכוני מדדים שהתבררו מאז פרסום התחזית האחרונה.

6. החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין החזרי קרן לביטוח לאומי.
- השינויים באשכול זה נובעים בעיקר מעדכון תחזית הריבית – על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות צפוי גידול בתשלומי הריבית בהתאם לתוואי החזר החוב, לעליית התשואה על החוב הממשלתי, עליית מדד המחירים לצרכן ושינוי שער החליפין של השקל אל מול הדולר והיורו. עיקר השינוי נובע משני גורמים מרכזיים – גידול בגובה החוב, והתייקרות החוב. הגידול בגובה החוב נובע מזינוק בהיקף גיוס החוב נוכח מלחמת חרבות ברזל, והצורך לממן את הוצאות הממשלה בנובעות ממנה. התייקרות החוב נובעת מכך שנוכח המצב הפיסקלי הנוכחי של הממשלה, התשואה הנדרשת על ידי רוכשי החוב גבוהה מהתשואה שנדרשה בעבר, כפי שבא גם לידי ביטוי בירידת דירוג האשראי של הממשלה בכל חברות הדירוג המובילות.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2025 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 2024 בלבד. כמו כן, הוצאות בגין הוראות שעה או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה בתוקף עד שנה משנות התכנית הרב שנתית, כלולות במסגרת התכנית רק עד שנת פקיעתן. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40א לחוק ומחודשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית. כמו כן, לא הובאו בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית והסכמים קואליציוניים.

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

- מטבע הדברים, הסיכון הגבוה ביותר לתחזית ההוצאה קשור בצרכי מערכות הביטחון, שחשופים לתנודתיות גבוהה במיוחד כתלות בעצימות הלחימה, בהסלמה לגזרות נוספות, בשינויים בהערכות המצב ובסביבה הגאו-פוליטית. אי הוודאות באשר למשתנים אלה יוצרים שונות גבוהה סביב תחזית ההוצאות הביטחוניות כפי שפורטה בעדכון זה.
- גובה תשלומי הריבית המשולמים מתקציב המדינה מצוי גם כן בחוסר וודאות, הן מסיבות מקומיות הן מסיבות גלובליות. תחילה, סביבת ריבית הגיוס של מדינת ישראל תלויה במידה רבה בסביבה הגאו-פוליטית, במצב הלחימה ובדירוג האשראי, כך שככל שהמצב בנושאים אלה יורע ביחס לציפיות המשקיעים, ריבית הגיוס צפויה להתייקר ולהגדיל את ההוצאה הממשלתית.
- בהתאם לכך, היות שמגמת קצב האינפלציה אינה ברורה כעת, קיימת אי-ודאות בנוגע להיקף ההוצאה הצפויה בסעיפי הוצאה הצמודים למדד המחירים לצרכן נוכח עדכוני תחזיות האינפלציה כלפי מעלה בחודשים האחרונים. בכלל זה יש לציין את הוצאות הגמלאות והקצבאות הצמודות למדד המחירים לצרכן וכן את הוצאות הריבית על החוב צמוד המדד.
- התכנית התלת-שנתית נבנתה בהסתמך על שערי החליפין אשר היו קיימים בעת גיבוש התכנית. היות שחלק מההוצאה הממשלתית משולם במטבע חוץ או צמוד אליו, הרי ששינויים משמעותיים בשערי החליפין, למשל בהשפעת המלחמה או הפעילות בסקטור ההייטק על זרמי התשלומים, עשויים להשפיע באופן ניכר על הוצאות הממשלה במסגרת התכנית הרב שנתית, הן כלפי מעלה הן כלפי מטה.

2. תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממסים ומהכנסות

אחרות לשנת 2025

עיקרים

חלק זה מפרט את תחזיות אגף הכלכלן הראשי לצמיחת התוצר בישראל ורכיביו, תחזית המחירים והתחזית להכנסות המדינה, המשמשות בבניית התקציב לשנת 2025. קצב הצמיחה החזוי לשנת 2025 עומד על 4.3%, וזאת לאחר קצב צמיחה צפוי של 0.4% בשנת 2024. התחזיות הללו מבוססות על הנחות תרחיש המניח המשך לחימה עצימה במהלך רוב הרבעון האחרון של 2024, מה שמלווה בגיוס מילואים מוגבר, וצמצומו לאחר מכן. בתרחיש זה, המשק מתאושש הדרגתית במהלך שנת 2025, הן מבחינת הביקוש והן מבחינת ההיצע.

מתחילת השנה ועד חודש ספטמבר 2024 נרשם קיפאון ריאלי בהכנסות ממסים ישירים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. ההכנסות ממסים עקיפים עלו ריאלית ב-6.3% באותה התקופה וסך ההכנסות ממסים ואגרות עלו ב-2.7%. על בסיס ההנחה ש שברבעון האחרון של שנת 2024 צפויה להירשם עלייה בהכנסות ממסים לעומת מקבילו אשתקד, אשר כלל את תחילת המלחמה, תחזית ההכנסות ממסים ב-2024 עורכנה כלפי מעלה לעומת תחזית יוני 2024, מ-436.4 מיליארד ש"ח ל-443.8 מיליארד ש"ח, וזאת על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2025 עומדת על 472.0 מיליארד ש"ח.²

ההכנסות האחרות בשנת 2023 עמדו על כ-26.4 מיליארד ש"ח, בעקבות גבייה גבוהה מהצפוי של המוסד לביטוח לאומי, וקבלת כספים מהסיוע האמריקאי (המובילים לזקיפת הכנסות על מע"מ יבוא בטחוני), עורכנה תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2024 כלפי מעלה, לעומת תחזית יוני 2024, והיא עומדת כעת על 30.4 מיליארד ש"ח. השפעות אלו גרמו גם לעדכון כלפי מעלה של ההכנסות האחרות לשנת 2025 ל-25.4 מיליארד ש"ח.

לאור האמור, תחזית סך הכנסות המדינה בשנת 2024 מוערכת מסתכמת ל-474.5 מיליארד ש"ח, והתחזית לשנת 2025 עומדת על 497.4 מיליארד ש"ח.

התחזיות האמורות נתונות לאי ודאות גבוהה במיוחד הנגזרת בעיקרה מהמצב הבטחוני והשלכותיו. 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;

² לפני צעדי התכנסות.

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) עד (3) משמשות, בין היתר, לחיזוי ההכנסות ממסים ואגרות ולחיזוי ההכנסות האחרות באמצעות מודלים (4) ו-(5). זאת תוך ביצוע התאמות במקרים של שינויים משמעותיים במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, שינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית וכו'.

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

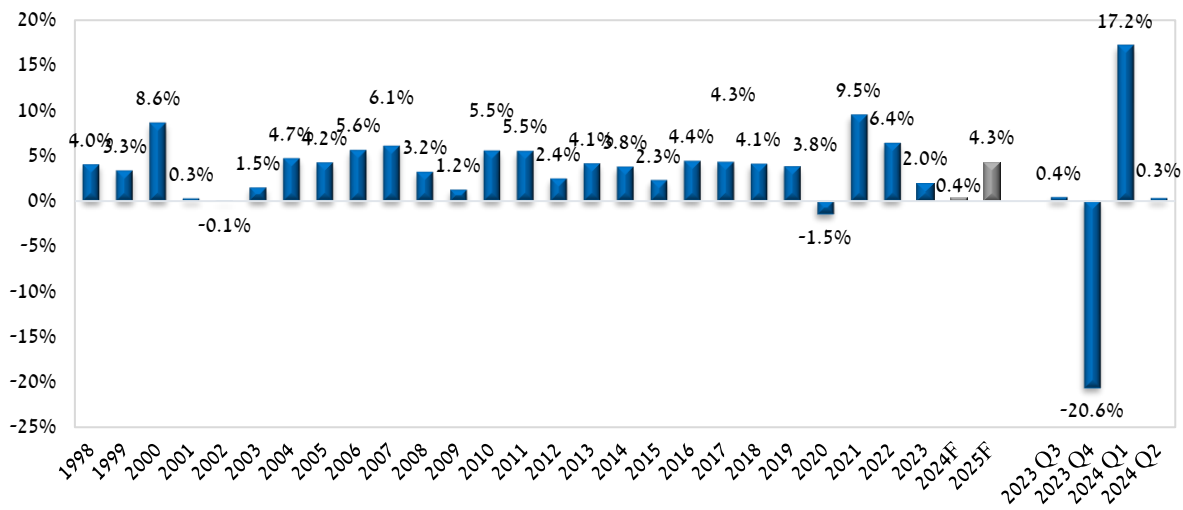
תהליך הכנת התקציב הנוכחי מחייב גיבוש תחזיות מקרו-כלכליות ותחזיות להכנסות המדינה בתקופה המאופיינת ברמה חריגה של חוסר וודאות, בהתאם לתרחישים ביטחוניים המשתנים בתדירות גבוהה. התחזית אשר מוצגת בחלק זה ומשמשת לקביעת מסגרות התקציב נערכה באוקטובר 2024.

פרק ב': מגמות ונתוני רקע

מגמות מקרו כלכליות בינואר-ספטמבר 2024

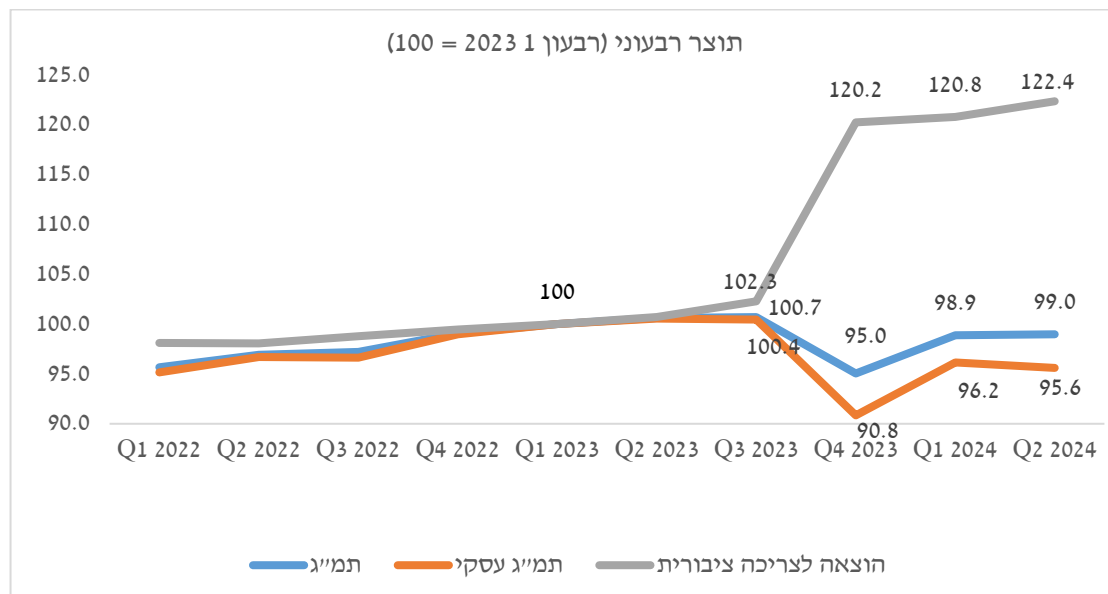
שנת 2024 החלה עם התאוששות חלקית בתוצר, לאחר הפגיעה המשמעותית ברבעון האחרון של 2023. ברבעון הראשון צמח התוצר בשיעור של 17.2% (בחישוב שנתי), אך רמתו עדיין הייתה נמוכה מזו של טרום המלחמה. ברבעון השני נרשמה צמיחה מתונה של 0.3% בלבד (בחישוב שנתי), אשר מעידה על האטה משמעותית בקצב ההתאוששות, והתכווצות של התוצר לנפש. בהסתכלות על המחצית הראשונה של 2024 לעומת המחצית הראשונה של 2023, התוצר התכווץ בשיעור של 1.4%, התוצר לנפש התכווץ ב-3.7% והתוצר העסקי התכווץ בשיעור של 4.4%. הגידול המשמעותי בצריכה הציבורית בשל ההוצאות הגבוהות של המלחמה, קיזז בחלקו את הירידה של התוצר העסקי, והוביל לשימור צמיחה חיובית, גם אם נמוכה, של התוצר ברבעון השני (ראו תרשים 2).

תרשים 1 : קצב צמיחת התמ"ג בשנים 1998 עד 2023



מקור: למ"ס.

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

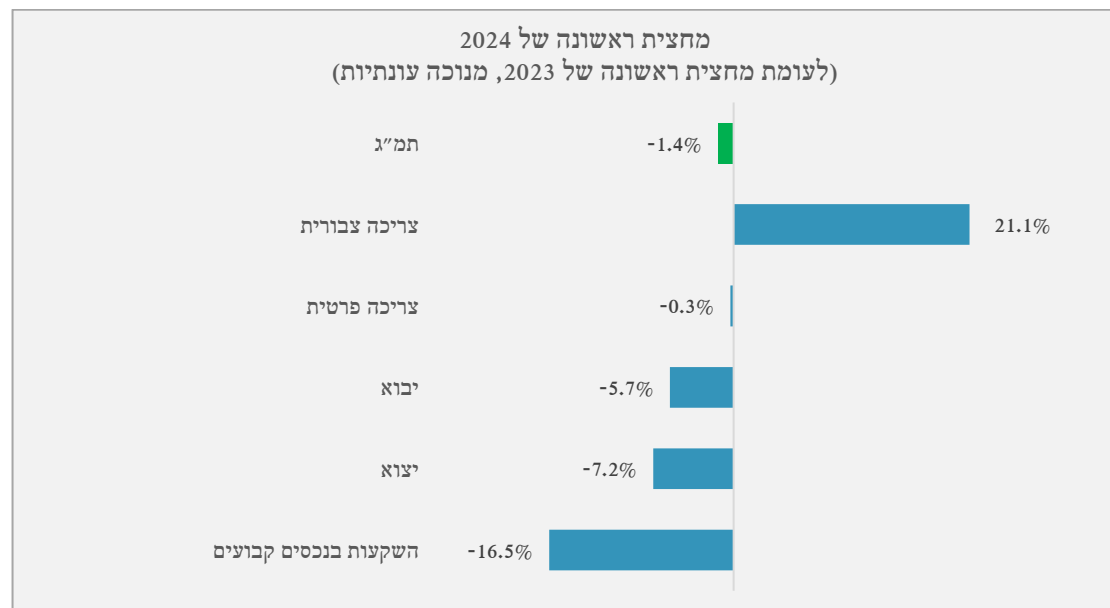


מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

הצריכה הפרטית אשר ספגה פגיעה קשה בחודשים הראשונים של המלחמה התאוששה עם שיעורי צמיחה של 23.4% ו-11.8% (בחישוב שנתי) ברבעון הראשון והשני, בהתאמה. עם זאת, ברבעון השני הצריכה השוטפת צמחה בשיעור נמוך, ומרבית הצמיחה נזקפת לסעיף צריכת מוצרים בני קיימא. בנוסף, בהשוואה של המחצית הראשונה של 2024 למחצית המקבילה אשתקד, הצריכה הפרטית התכווצה ב-0.3%.

ההשקעות בנכסים קבועים התכווצו משמעותית עם פרוץ המלחמה ברבעון האחרון של 2023. ענף הבניה ובפרט סעיף הבניה למגורים נפגעו בעיקר עקב מחסור בפועלים פלסטינים. ברבעון הראשון של 2024 החלה התאוששות של ענף הבניה ובסך ההשקעות, אך מגמה זו לא נמשכה ברבעון השני. בסך הכל במחצית הראשונה של 2024, ההשקעות בנכסים קבועים התכווצו בשיעור של 16.5% לעומת המחצית הראשונה של 2023.

תרשים 3. שיעור צמיחת רכיבי התוצר, מחצית ראשונה 2024



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

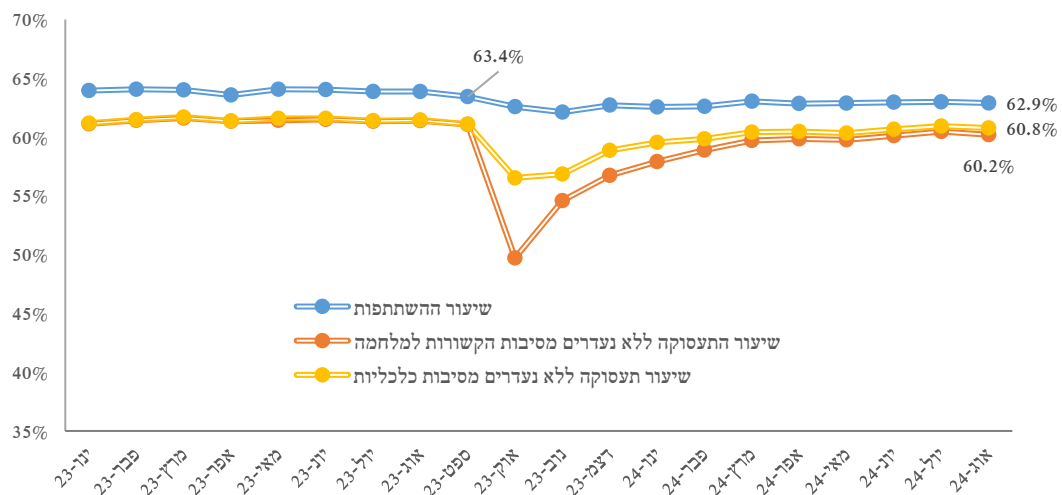
היצוא המשיך לרדת בשני הרבעונים הראשונים של 2024, בהמשך לפגיעה ברבעון האחרון של 2023. יצוא הסחורות נמצא במגמת ירידה מאז אמצע שנת 2022. יצוא השירותים אף הוא ירד מתחילת השנה, על רקע התכווצות משמעותית מאד בענף התיירות, בדומה לרמות שפל שנראו בתקופת הקורונה. יצוא שירותים אחרים אשר כולל בתוכו את ענף ההיי-טק (ללא חברות הזנק), רשם ברבעון השני צמיחה שלילת של 6.6% (בחישוב שנתי).

היבוא אשר היה במגמת ירידה מאז הרבעון האחרון של 2022, התכווץ בשיעור של 5.7% (בחישוב שנתי) במחצית הראשונה של 2024 לעומת המחצית הראשונה של 2023. הגידול ביבוא הבטחוני קיזז במידה רבה את הירידה בסך היבוא.

עד לפרוץ המלחמה באוקטובר 2023 שוק העבודה הפגין חוסן ונותר הדוק; שיעורי התעסוקה וההשתתפות היו גבוהים ושיעור האבטלה היה נמוך יחסית. המלחמה לא הובילה לשינוי ניכר בשיעור ההשתתפות או האבטלה אך הובילה לגידול ניכר במספר הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות כלכליות, עקב שירות מילואים או בגלל סיבות "אחרות" אשר אינן נמנות בין התשובות הסטנדרטיות בשאלון סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במהלך שנת 2024 נרשמה ירידה מתמשכת במספר

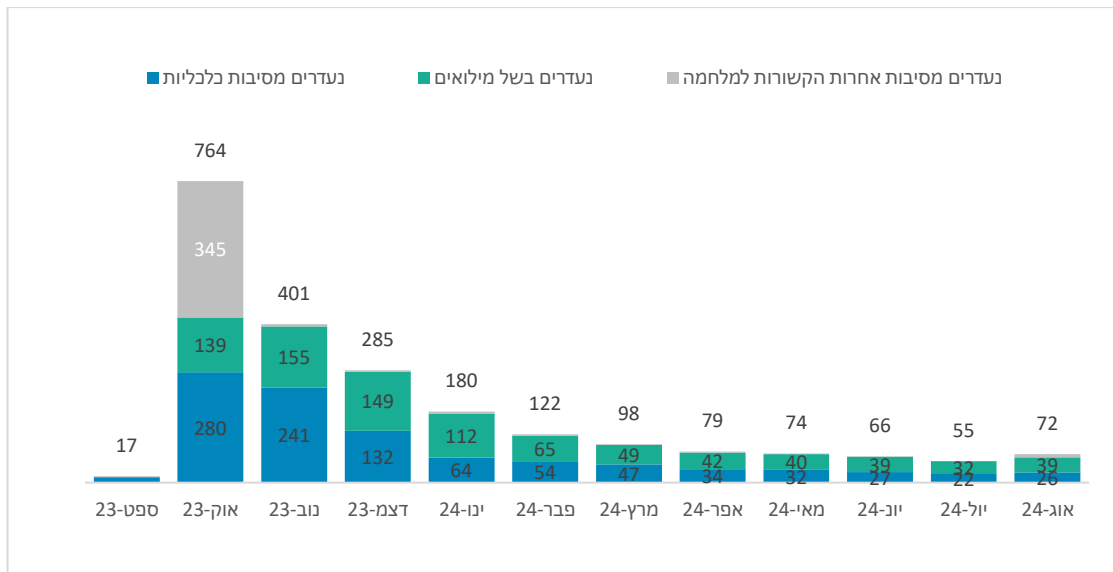
הנעדרים מסיבות אלה ובשיעורם עד לחודש יולי 2024. נכון לחודש אוגוסט 2024, עם הרחבת הלחימה בזירה הצפונית מול לבנון, נרשמה עלייה קלה במספר הנעדרים בעקבות המלחמה שעיקרה נבע מגידול במספר הנעדרים בשל שירות מילואים, אך שיעור הנעדרים הכללי נותר נמוך בהשוואה לחודשים הראשונים של המלחמה. נתוני החודשים ספטמבר ואוקטובר 2024, שטרם פורסמו, צפויים לשקף עליה ניכרת נוספת בשיעור הנעדרים משוק העבודה, וזאת על רקע גל גיוס המילואים החדש.

תרשים 4: שיעור תעסוקה והשתתפות, גילאי 15+



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

תרשים 5 : 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, שעברה את הגבול העליון של טווח היעד של הממשלה בשנת 2022, הייתה במגמת ירידה לאורך 2023. ממרץ 2024 אנו עדים לעלייה בקצב האינפלציה, כאשר החל מחודש יולי 2024, האינפלציה ל-12 חודשים נמצאת פעם נוספת מעל לגבול העליון של טווח היעד והגיעה ל-3.5% בחודש ספטמבר 2024 (לעומת מדד חודש ספטמבר 2023). לאור המדדים האחרונים, תחזית האגף לשנת 2024 (מדד חודש דצמבר 2024 לעומת מדד חודש דצמבר 2023) עודכנה כלפי מעלה ל-3.8%, והתחזית לממוצע השנתי עודכנה ל-3.1%.

בתחילת שנת 2024 בנק ישראל הוריד את שיעור הריבית ב-0.25 נקודות אחוז ל-4.5% ומאז לא בוצעו הורדות נוספות. בתחזית המאקרו כלכלית של בנק ישראל (שפורסמה עם החלטת הריבית ב-9 באוקטובר 2024) צוין כי אין צפי להורדת ריבית נוספת לפני הרבעון האחרון של שנת 2025. בניגוד לישראל, שיעורי האינפלציה בכלכלות גדולות החלו לרדת במהלך 2024 לרמות התואמות את סביבת יעד האינפלציה במדינות אלה. בעקבות כך בנקים מרכזיים רבים החלו בהורדות ריבית. הבנק המרכזי (הפד) בארה"ב הוריד לראשונה את הריבית בספטמבר האחרון ב-0.5 נקודות אחוז. הבנק המרכזי האירופאי (ECB) הוריד את הריבית בגוש האירו מרמה של 4.5% לרמה של 3.4% בשלוש פעימות בשלושה החודשים האחרונים. הורדות ריבית אלו צפויות לתרום להאצת הצמיחה והתאוששות הכלכלית במדינות אלו.

תרשים 6: אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם, ספטמבר 2024



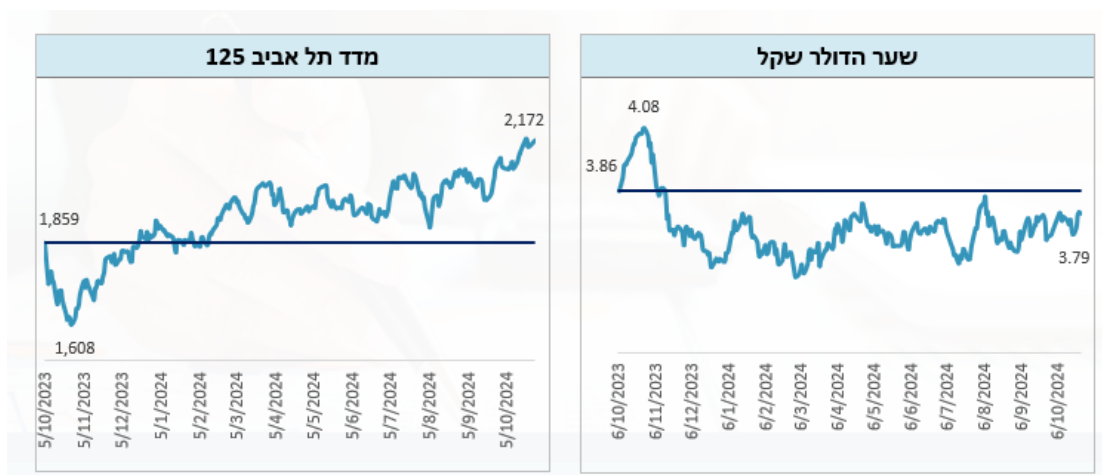
מקור: Trading Economics (מדד ספטמבר 2024)

ביום 27 בספטמבר 2024, התחיל שלב חדש ועצים בלחימה. שלב זה מאופיין בגיוס מילואים מוגבר, מטחים כבדים על ישובים בעיקר בצפון הארץ ומגבלות לסירוגין על העורף. השפעת שינוי מצב הלחימה תבוא לידי ביטוי בעיקר ברבעון האחרון של השנה, וזאת בהתאם לתרחיש הלחימה שיתממש.

מאינדיקטורים שוטפים עולה כי הצמיחה ברבעון השלישי התאוששה מעט ביחס לרבעון השני. הצריכה פרטית, לפי נתוני רכישות בכרטיסי אשראי, צמחה בקצב מתון. מדד אומן צרכנים מעיד על התאוששות מסוימת, וזאת לאחר ההתכווצות שנרשמה ברבעון הקודם. נתוני היצוא מראים סימני התאוששות לראשונה מתחילת המלחמה, ובפרט נרשם גידול ביצוא של סחורות. גם נתוני הייבוא חיוביים, ובפרט יבוא סחורות. השקעות בכלי רכב ומכונות וציוד מעידות על התאוששות מסוימת. ההשקעות בענף הבניה מהוות גורם חסר וודאות משמעותי אשר קרוב לוודאי ישפיע לרעה הן על סך ההשקעות במשק, והן על שיעור הצמיחה ברבעון השלישי ובשנת 2024 כולה. הוצאות הממשלה ברבעון השלישי מתכווצות במידה מתונה לאחר הצמיחה החדה בצריכה הציבורית ברבעונים הקודמים, אשר מקורה בהוצאות הקשורות במלחמה. נתון זה צפוי לגדול שוב עקב התעצמות הלחימה בצפון.

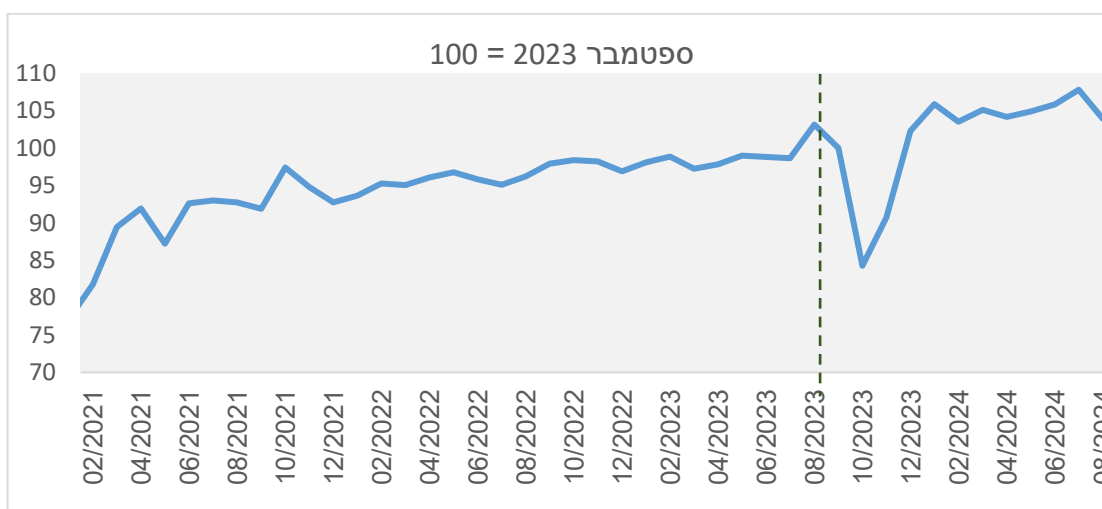
למרות ההחמרה במצב הבטחוני, המדדים המובילים בשוק ההון נותרו יציבים. מדד תל אביב 125 המשיך לעלות, לאחר ירידה זמנית בסוף ספטמבר. השקל נחלש מעט מאז האירועים של סוף חודש ספטמבר 2024, אך שער החליפין מול הדולר עדיין נמוך בהשוואה לזה של ערב המלחמה.

תרשים 7: מדדי שוק ההון



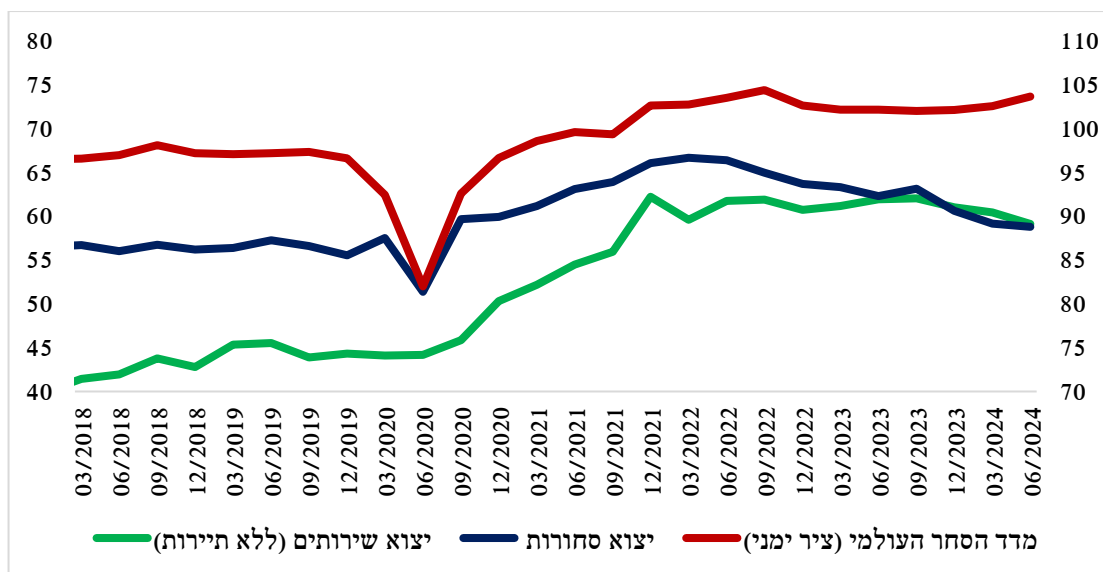
מקור: בנק ישראל, הבורסה לניירות ערך

תרשים 8: רכישות בכרטיסי אשראי



מקור: למ"ס, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

תרשים 9: יצוא סחורות ושירותים (מיליארדי ₪)



מקור: למ"ס, CPB

מגמות בכלכלה הגלובלית

לאחר צמיחה עולמית ממוצעת של 3.3% בשנת 2023, הצפי לשנת 2024 הוא התייצבות בקצבי הצמיחה, וזאת על רקע התמתנות בקצבי האינפלציה, דבר אשר יאפשר הורדת ריבית. תחזית קרן המטבע הבינלאומית זהה לשנים 2024 ו-2025 ועומדת על 3.2%. עבור שנת 2025 בוצע עדכון מינורי כלפי מטה, וזאת בעקבות היחלשות בהתאוששות של גוש האירו. בחלוקה גאוגרפית, בולטת הצמיחה החזקה יחסית של ארה"ב, אל מול חולשה מתמשכת באירופה ובסין.

כלכלת ארה"ב צמחה בשנת 2023 ב-2.9%, מעל פוטנציאל הצמיחה ארוכת הטווח של כ-2%. הצריכה הפרטית ממשיכה במגמה חיובית, למרות שיעור ריבית גבוה, כאשר הצפי הוא להתמתנות בצריכה הפרטית בהמשך השנה. הצריכה הפרטית ממשיכה להוביל את שיעורי הצמיחה הגבוהים של 1.6% ו-3% בשני הרבעונים הראשונים של 2024, בהתאמה (בהשוואה לרבעון הקודם, במונחים שנתיים). קצב האינפלציה ירד לשיעור של 2.4% בספטמבר 2024 (חודש לעומת חודש מקביל אשתקד), דבר שאיפשר לבנק הפדרלי להוריד לראשונה בשנת 2024 את הריבית ב-0.5 נקודות אחוז, לרמה של 4.75%-5%. התחזית של קרן המטבע הבינלאומית לצמיחה בשנים 2024-2025 עומדת על 2.8% ו-2.2%, בהתאמה, מעל לפוטנציאל הצמיחה ארוך הטווח (כ-2%).

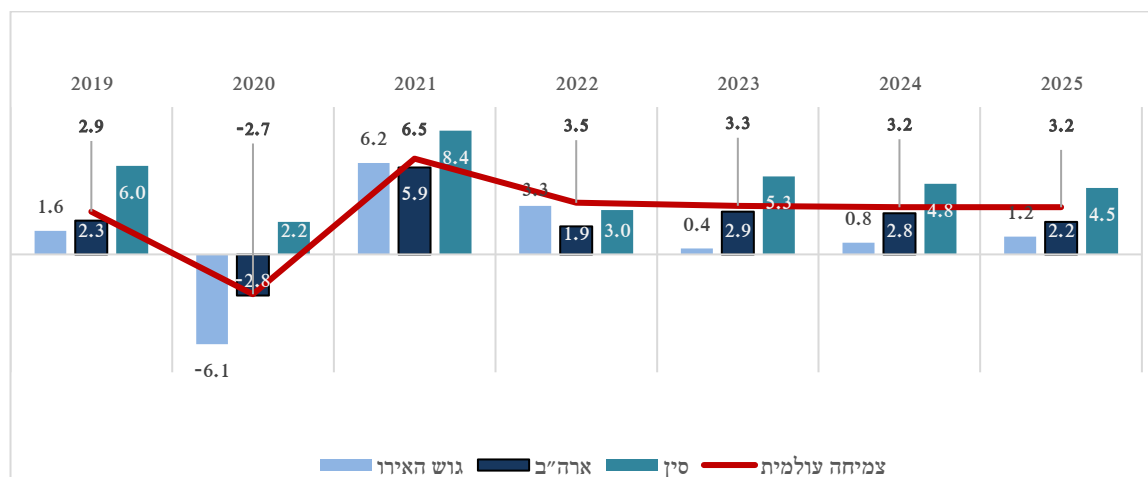
כלכלת גוש האירו צמחה ב-0.4% בשנת 2023, ירידה משמעותית לאחר צמיחה של 3.5% בשנת 2022. בשני הרבעונים הראשונים של 2024 התוצר צמח בשיעור 0.3% ו-0.2%, בהתאמה (לעומת הרבעון הקודם, במונחים שנתיים). שוק העבודה האירופי נותר יציב במהלך שנת 2024, כשכמעט לאורך כל השנה האחרונה שיעור האבטלה עמד על 6.5%, ואף ירד ל-6.4% ברבעון השלישי של 2024. האינפלציה בגוש האירו עמדה בחודש ספטמבר על 1.7%, ירידה ניכרת בהשוואה לספטמבר הקודם אז עמדה על 4.3%. עם זאת, אינפלציית הליבה עדיין גבוהה ועומדת על 2.7%. הצלחת הורדת האינפלציה התרחשה

על אף הקושי בהנהגת מדיניות מוניטרית אחידה, ולכן מדודה יותר, לכלל הגוש האירופי בהובלת ה- ECB, עקב השאיפה לאזן בין הצורך להילחם באינפלציה מצד אחד, לבין הימנעות ממשבר חוב במדינות גוש האירו מצד שני. בסופו של דבר הריבית הגיעה לשיא בספטמבר 2023 עם 4.5%, בשלושה חודשים האחרונים בוצעו 3 הורדות ריבית וכעת היא עומדת על 3.4%. התחזית של הקרן המטבע הבינלאומית לצמיחה בשנים 2024-2025 עומדת על 0.8%-1.2%, בהתאמה.

הצמיחה בסין חזרה לעלות בשנת 2023 לרמה של 5.2%, וזאת בהשוואה ל-3% בשנת 2022. הסרת הגבלות הקורונה באופן מוחלט בתחילת שנת 2023 סייעה לכלכלה הסינית לחזור ולצמוח בקצב מהיר, אולם ההוצאה הצרכנית נשארה מרוסנת יחסית, ובנוסף מעל הכל ריחפה עננת שוק הנדל"ן הסינית מוסיפה להכביד על הביקוש המקומי. בשני הרבעונים הראשונים של 2024 התוצר בסין צמח בשיעור 6.3%-3.8% בהתאמה (לעומת הרבעון הקודם, כמונחים שנתיים). הצמיחה נבעה בעיקר מגידול ביצוא בעקבות עליה בביקוש העולמיים. התחזית של הקרן המטבע הבינלאומית לצמיחה בסין בשנים 2024-2025 עומדת על 4.8%-4.5%, בהתאמה – רמות הנמוכות משיעור הצמיחה הפוטנציאלית.

תרשים 10: הצמיחה הגלובלית, לרבות תחזיות לשנים 2024-2025

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF WEO, October 2024

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

תחזית הצמיחה לשנים 2024-2025

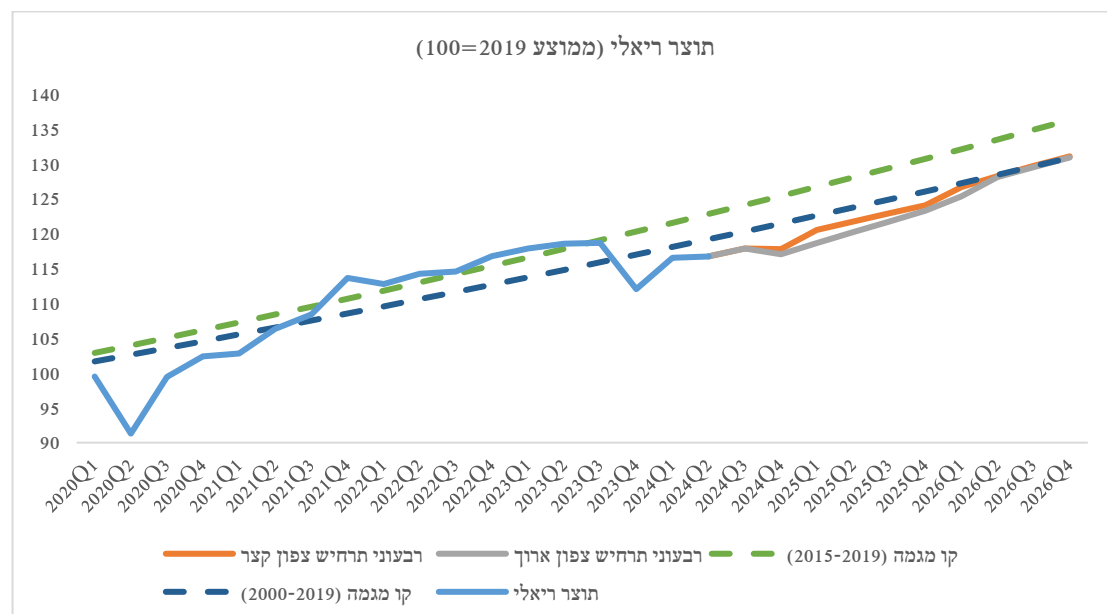
תרחיש הבסיס עליו התבססה התחזית אשר פורסמה בתחילת ספטמבר הניח המשך שגרת לחימה כפי שהתקיימה עד אז עד הרבעון הראשון של שנת 2025, ולא הניח המשך של הלחימה מעבר לכך, עליה בעצימות הלחימה או התרחבותה לאזורים נוספים. תרחיש זה אינו רלוונטי עוד, שכן הלחימה התרחבה

החל מסוף חודש ספטמבר 2024 לזירה הצפונית. על כן, עודכן תרחיש הבסיס לצורך בניית התחזית העדכנית לשנים 2024 ו-2025. תרחיש הבסיס העדכני מניח המשך לחימה עצימה במהלך רוב הרבעון האחרון של 2024, מה שמלווה בגיוס מילואים מוגבר, וצמצום היקפי הגיוס לאחר מכן ובכל שנת 2025. בתרחיש זה, המשק מתאושש הדרגתית במהלך שנת 2025, הן מבחינת הביקוש והן מבחינת ההיצע. לאור חוסר הוודאות הקיצוני, נבנה תרחיש נוסף לפיו שלב ההלחימה העצימה מתארך במקצת, והירידה בגיוס המילואים נמשכת לתוך 2025 באופן הדרגתי יותר לעומת תרחיש הבסיס.

בעקבות שינוי **תרחיש הבסיס**, תחזית הצמיחה לשנת 2024 עודכנה כלפי מטה ל-0.4%, עדכון של 0.7% לעומת תחזית ספטמבר 2024 שעמדה על 1.1%, ושל 1.5% בהשוואה לתחזית שבבסיס פרסום התוכנית התלת שנתית מחודש יוני 2024 אשר עמדה על 1.9%. תחזית זו דומה לתחזית הצמיחה בתרחיש של לחימה ממושכת שהוצגה במסגרת עדכון תקציב 2023 אשר נערכה ברבעון אחרון של 2023 (תחזית צמיחה של 0.2%). במונחי צמיחת התוצר לנפש, מדובר בצמיחה שלילית. תחזית הצמיחה לשנת 2025 עודכנה מעט כלפי מטה ל-4.3%, והיא מניחה התאוששות הדרגתית בפעילות במשק במהלך שנת 2025.

לאור חוסר הוודאות הקיצוני, נותח תרחיש נוסף בו הלחימה העצימה נמשכת עד סוף 2024, וירידה בגיוס המילואים הדרגתית יותר לעומת תרחיש הבסיס. בתרחיש האלטרנטיבי, שלב הלחימה העצימה הנו ארוך יותר, ובהתאם לכך גם החזרה של המשק לפעילות מלאה מתעכבת. בתרחיש זה, צמיחת התוצר צפויה להסתכם בשנת 2024 ב-0.2%, ובשנת 2025 ב-3.4%.

תרשים 11. התפתחות התוצר בתרחיש בסיס ותרחיש אלטרנטיבי



כפי שניתן לראות מתרשים 11, בשני התרחישים החזרה לקו המגמה ארוך הטווח המחושב על סמך התקופה 2000-2019 מתרחשת רק בשנת 2026, וזאת בהנחה כי הלחימה תסתיים בשנת 2025. ניתן לראות בנוסף שלא מתרחשת חזרה למגמה המחושבת על סמך תקופת טרום הקורונה (2015-2019) המאופיינת בשיעורי צמיחה גבוהים יותר, וזאת בניגוד להתאוששות המהירה של המשק ממגפת הקורונה

שהחזירה את המשק לשיעורי צמיחה גבוהים. כמו כן, ניתן לראות כי לא צפוי פיצוי על אובדן תוצר זה בשנים הקרובות, וזאת בניגוד לדפוסי הצמיחה שנרשמו לאחר משבר הקורונה.

תחזית האינפלציה לשנת 2024 עודכנה כלפי מעלה לעומת תחזית יוני ב-0.1% והיא עומדת על 3.1% בממוצע (3.8% דצמבר 2024 לעומת דצמבר 2023). תחזית האינפלציה לשנת 2025 עומדת על 2.9% בממוצע.³

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 מצב הלחימה** – המשך הלחימה העצימה בגזרות הקיימות (בעיקר בצפון) או הסלמה משמעותית במצב המלחמה עלולה להוביל להשבתה נרחבת של עובדים ועסקים וכן לפגיעה בתשתיות ובערוצי סחר חוץ (לדוגמה באמצעות שיבוש נתיבי השיט), אשר עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית, להתייקרות עלויות המימון והביטוח, ולירידה בהכנסות ממסים.
- עיכוב בהשבת אזרחים שפוננו מבתיים לפעילות כלכלית, וכן עיכוב בהשבת הפעילות בענפי משק שנפגעו מהמחסור בעובדים זרים** (ובכלל זה חקלאות, בניה וסיעוד) - בפרט יש לשים לב להתמשכות אפשרית של המחסור בעובדים בענף הנדל"ן העשויה להוביל גם לקשיי נזילות משמעותיים של חברות בענף, המאופייני ברמות מינוף גבוהות.
- ירידה באמון המשקיעים** – שימור אמון המשקיעים הינו הכרחי להבטחת המשך ההשקעות הזרות והמקומיות במשק, ויאפשר לממשלה ולמגזר העסקי לממן בצורה נאותה את עלויות הלחימה וההתאוששות ממנה. בתוך כך, אי-שיקוף מדיניות פסקלית בת קיימא עשויה לפגוע באמון המשקיעים. הרעה מתמשכת בסביבה העסקית על רקע פגיעה בערוצי סחר בינלאומי ומימון, יכולה אף היא לפגוע באמון המשקיעים.
- התרחבות מהלכים בינלאומיים כנגד ישראל** – עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל והתמשכותה התרחב קמפיין הדה-לגיטימציה נגד ישראל והתרחבו מהלכים בינלאומיים כנגדה. אלה כוללים ניסיון לבצע שימוש חסר תקדים במערכת המשפט הבינלאומית כנגד ישראל, ומהלכים לערעור הקשרים הבינלאומיים של ישראל גם מול מדינות ידידותיות ובעלות ברית, ובכלל זה: קשרי כלכלה וסחר. לא ניתן לשלול כי התגברות והתמשכות מהלכים אלה עשויה לפגוע בתנאי הסחר והמימון של המדינה ושל חברות פרטיות.

סיכונים כלפי מעלה לתחזית:

³ התחזית נערכה בספטמבר 2024 ואינה לוקחת בחשבון את מדד ספטמבר אשר התפרסם ב-15 לאוקטובר.

- (1) **סיום מובהק של המלחמה** – תרחיש הבסיס מביא בחשבון המשך לחימה בעצימות גבוהה במשך רוב הרבעון האחרון של 2024 וירידה בהיקף גיוס המילואים במהלך 2025, אך עדיין שימורו ברמה גבוהה בהשוואה לזו שהיתה נהוגה בעבר. סיום מוקדם יותר ומובהק של המלחמה, שיתבטא, בין היתר, בהשבת המפונים לבתיהם ושחרור מוגבר של כוחות מילואים, צפויים להאיץ את התאוששות המשק.
- (2) **חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב** – נורמליזציה עם סעודיה ומדינות נוספות יכולה להביא לירידה בפרמיית הסיכון ולעלייה בהשקעות הזרות. תרחיש כזה עשוי לסייע להאצת הסחר וההשקעות בישראל, אשר יתרמו להגברת הפעילות הכלכלית.
- (3) **ביצועים טובים מהצפוי של הכלכלה העולמית** – התחזיות העדכניות משקפות אופטימיות זהירה לגבי הכלכלה העולמית שנת 2025, הקשורה לציפיות למיגור האינפלציה והפחתת ריביות על ידי בנקים מרכזיים במהלך השנה. צמיחת הכלכלה העולמית מעבר לתחזיות הבסיס, צפויה להשפיע לחיוב גם על כלכלת ישראל, בעיקר דרך ערוצי הסחר וההשקעות.

פרק ה': תחזיות אגף הכלכלן הראשי להכנסות המדינה לשנת 2025

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

המלחמה השפיעה באופן ניכר על ההכנסות ממסים ברבעון הרביעי של שנת 2023, והירידה הריאלית שנרשמה בו בהשוואה למקבילו (12.9% -) היא החריפה ביותר בחמש השנים האחרונות, והיא אף חדה יותר במונחים ריאליים מזו שנרשמה ברבעון השני של שנת 2020, אשר כלל את סגר הקורונה הראשון. הרבעון הראשון של 2024 התאפיין בהתאוששות מהירה מהצפוי, הן מבחינת הפעילות במשק והן בתקבולי המס, אשר התבטאה בגידול בגבייה בהשוואה לרבעון האחרון של 2023 והתמתנות מגמת הירידה בגבייה בהשוואה לרבעון אשתקד. בהשוואה לרבעון המקביל אשתקד, נרשמה ברבעון זה עלייה ריאלית 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. ברבעון השני חלו עליות ריאליות של כ-2.7% בגביית המסים הישירים ו-5.6% בגביית המסים העקיפים, ובסך הכל נרשמה עלייה ריאלית של 3.8% בהכנסות ממסים ואגרות מול הרבעון השני של 2023. ברבעון השלישי של 2024 עלו ההכנסות ממסים ישירים ב-2.3% בהשוואה לרבעון המקביל אשתקד, ולצד עלייה של 11.4% בהכנסות ממסים עקיפים נרשמה עלייה של 6.2% בסך ההכנסות ממסים ואגרות ברבעון זה.

לוח 1: הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2022-2024

סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)		שיעור שינוי ריאלי					
2022	2023	ינואר- ספטמבר 2024	2022	2023	ינואר- ספטמבר 2024	ממוצע 2010- 2019	
254.9	237.8	191.8	13.2%	-10.5%	0.0%	6.0%	מסים ישירים
173.9	166.7	139.7	3.6%	-8.0%	6.3%	4.0%	מסים עקיפים
7.2	7.7	6.8	0.7%	2.3%	6.3%	2.5%	אגרות
436.1	412.2	338.4	8.9%	-9.3%	2.7%	4.9%	סה"כ

בסך הכל, מתחילת השנה ועד חודש ספטמבר נרשם קיפאון ריאלי בהכנסות ממסים ישירים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, וזאת לאחר ירידה חדה של 10.5% בשנת 2023 שחלקה מיוחס לעלייה החריגה בהכנסות ממסים בשנים 2021-2022 וחלקה להשפעת אירועי 2023 ובכללם המלחמה. ההכנסות ממסים עקיפים עלו ריאלי ב-6.3% באותה התקופה, מעט מעל הממוצע הרב שנתי העומד על 4%, אולם זאת על רקע נתוני הגבייה הנמוכים בשנת 2023. בהתחשב בכך שברבעון האחרון של שנת 2024 צפויה להירשם עלייה בהכנסות ממסים לעומת מקבילו אשתקד, אשר כלל את תחילת המלחמה, נתוני הגבייה עד כה תומכים בעדכון כלפי מעלה של תחזית ההכנסות ממסים ב-2024, מ-436.4 מיליארד ש"ח ל-443.8 מיליארד ש"ח, על אף העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה. תחזית הכנסות ממסים לשנת 2025 עורכנה כלפי מעלה והיא עומדת על 472.0 מיליארדי ש"ח, וזאת בעקבות עדכון הבסיס (תחזית ההכנסות ל-2024) ולמרות העדכון כלפי מטה בתחזית הצמיחה.

תחזית ההכנסות האחרות לשנת 2024 עורכנה כלפי מעלה ועומדת על 30.4 מיליארד ש"ח, עליה של כ-1.5 מיליארד ש"ח ביחס לתחזית יוני 2024. עיקר העדכון נובע מגבייה גבוהה מהצפוי של המוסד לביטוח לאומי, וכניסת כספים מהסיוע האמריקאי (המובילים לרישום הכנסות ממע"מ על יבוא בטחוני). תחזית הכנסות אחרות לשנת 2025 עורכנה גם היא כלפי מעלה מ-24.4 מיליארד ש"ח ל-25.4 מיליארד ש"ח. זאת, בעקבות עדכון תחזית הפקדות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2024 ויותר ודאות לגבי הגעת הסיוע האמריקאי והיקפו.

לאור האמור, תחזית סך ההכנסות לשנת 2025 עורכנה כלפי מעלה, מ-489.2 מיליארד ש"ח ל-497.4 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות לשנת 2024 עורכנה ל-474.2 מיליארד ש"ח.⁴

לוחות נלווים:

⁴ לפני צעדי התאמה.

לוח 2 : תחזיות הצמיחה של משרד האוצר עבור ישראל בהשוואה לגופים מובילים אחרים

2025	2024	
4.3	0.4	משרד האוצר (אוקטובר 2024)
3.8	0.5	בנק ישראל (אוקטובר 2024)
2.7	0.7	קרן המטבע (אוקטובר 2024)
4.6	1.9	OECD (מאי 2024)

תחזיות מקרו כלכליות

לוח 3 : רכיבי תוצר

2025		2024										
תחזית נתוני אוקטובר	תחזית נתוני אפריל	תחזית נתוני ינואר	תחזית נתוני אוקטובר	תחזית נתוני מאי	תחזית נתוני ינואר	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
4.3%	4.6%	5.6%	0.4%	1.9%	1.6%	2.0%	6.5%	9.3%	-1.5%	3.8%	3.8%	צמיחה
4.2%	3.9%		2.9%	3.3%	1.5%	-0.7%	7.4%	11.5%	-7.4%	4.0%	4.2%	צריכה פרטית
0.5%	4.8%		13.0%	4.3%	4.5%	7.9%	0.1%	5.1%	2.7%	2.9%	3.6%	צריכה ציבורית
5.2%	4.3%		-12.5%	-3.3%	0.3%	-3.5%	13.3%	14.3%	1.4%	5.4%	6.1%	השקעה גולמית מקומית
4.7%	5.0%		-13.5%	-4.6%	0.8%	-1.8%	10.4%	13.6%	-3.1%	3.9%	5.1%	השקעה בנכסים קבועים
2.0%	3.8%		-7.0%	2.9%	0.6%	-0.8%	8.6%	14.9%	-2.4%	2.9%	2.8%	יצוא
-0.3%	2.6%		-5.9%	2.4%	1.0%	-6.6%	12.0%	21.1%	-8.0%	3.9%	5.2%	יבוא

לוח 4 : תוצר ומדדים רלוונטיים

לוח 7: תחזית שוק העבודה

2025	2024	2023	2022	2021	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	
4411	4400	4324	4170	3829	מספר מועסקים (אלפים)
4.0	2.8	3.4	3.9	5.0	שיעור אבטלה (באחוזים)
63.3	62.9	63.5	63.3	61.8	שיעור ההשתתפות (באחוזים)

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

2028	2027	2026	2025	2024	
190	30	5,530	-5,140	-3,410	א. מסים ישירים
60	60	60	60	60	1 מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
		90			2 הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (סיום הוראת שעה)
0	0	-90	-100	-120	3 השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
		-70	-60		4 השכלה גבוהה - נקודת זיכוי אחת לתקופה של 3 שנים למסיימים ב-2023 ואילך
		-800	-300	1,000	5 כפל פחת בכל ענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
		260			6 הגדלת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים (סיום הוראת שעה)
				-50	7 רווחים כלואים בחוק עידוד - עידוד משיכה מנובמבר 2021 עד ספטמבר 2022
		50	100	80	8 צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022
			-320	-1,280	9 זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-17
			-250	-1,050	10 זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3
				-30	11 עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות
40	-10	-10	-10	-10	12 חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2026)
			-400		13 העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ל-67%

14	מס רכישה - דירת מעטפת	20			
15	קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18	20	-20		
16	הקלה במס שבח על קרקע פרטית שנרכשה לפני 2001 ותמכר ב-1.7.2023 - 31.12.2027	-70		90	
17	שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר	-80	-20	-20	-20
18	תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים	70			
19	תאגידי מים - פטור על תשלום דיבידנד או ריבית לרשות המקומית	20			
20	דחיית מועדי תשלום מסים ישירים בעקבות המלחמה	430			
21	קריפטו - נוהל חדש לקבלת כספי מס על רווחים מנכסים דיגיטליים	50	-50		
22	מס רכישה 8% - הו"ש עד סוף 2024 וחוזר ל-5% ב-2025	-520			
23	קרן פיצויים- הגדלת קרן הפרשה לקרן פיצויים מ-25% ל-80% ב-2024 ול-100% ב-2025	-4,680	-2,450	7,130	
24	בנקים- מס נוסף של 6% על רווח של בנקים גדולים מאפריל 2024 לסוף 2025	1,200	100	-1,300	
25	מע"מ מוסדות פיננסים - העלאת השיעור ל-18%	90	230	20	
26	דמי הבראה - השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי מילואים (נטו)	1,100	-1,100		
ב.	מסים עקיפים	5,030	8,900	2,390	1,300
					-60
1	צמצום הסדר סולר בתחבורה	580	490	460	
2	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי	1,180	600	1,250	
3	מס קניה על רכב יוקרה (סיום הוראת שעה)	-170			
4	עדכון הניקוד של מערכות בטיחות	200			
5	ביטול מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים	-30			
6	ביטול מיסוי משקאות ממותקים	-220			
7	מכס - דגים	-40	-30		
8	מכס - שמן קנולה ושמן חמניות	10	10		
9	מכס -זכוכית בטחון	10			
10	מכס - תעשייה (כולל מזגנים החל מיוני 2023)	-70			
11	הוראת שעה הפחתת מס על פחם מ-105 ש"ח לטון ל-1 ש"ח לטון עד סוף 2023	520			
13	ביטול הפחתת הבלו על הבנוין	2,120			
14	מס גודש	1,400			
15	ממסים - מיסוי תזקיק שעווני	190	40		
15	מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות	500	1,500	430	30
					40

16	מע"מ עוסקים (לא כולל פיננסי) - העלאת השיעור ל-18%	6,400	600		
17	דחיית מועדי תשלום מסים עקיפים בעקבות המלחמה	90			
18	מיסוי כלי רכב דו-גלגלי - צמצום ההטבה	10	30		
19	מיסוי מוצרי טבק - העלאת מס קניה 1.6 ש"ח לחפיסת סיגריות והעלאת סיגריות אלקטרוניות	370	80		
20	מכס - דגים: ביטול מכס על בורי, אמנון וקרפיון קפואים	-20	-20		
21	קיטון בבלו על בנזין בעקבות המעבר לרכב חשמלי והיברידי	-350	-400	-450	-500
22	מס פחמן	220	260	340	450
ג.	אגרות	140	630	40	
1	פיצוי על טעות בעדכון אגרות רכב בשנת 2021	10			
2	ייעול הגבייה הממשלתית	10	30	40	
3	דחיית מועדי תשלום אגרות בעקבות המלחמה	120			
4	ביטול ההטבה באגרה לרכב חשמלי	600			
	סה"כ	1,760	4,390	7,960	1,330
					130

לוח 9: צעדים בתחום הכנסות המדינה

(השפעה לעומת 2024 במיליוני ש"ח)

	2028	2027	2026	2025	
1	7,300	7,000	4,900	2,600	הקפאת מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי ל-3 שנים
2	130	130	130	120	השפעת הקפאת שכר ממוצע ב-2025 על הטבות לפנסיה
3	520	460	310	140	הקפאת שאר פרמטרים במס הכנסה (ישובים, נכים, רכב צמוד ועוד) ומענק עבודה ל-3 שנים
4	350	320	230	120	הקפאת תקרת הפרשת העובד לפנסיה המזכה בזיכוי של 35% ל-3 שנים
5	170	170	120	70	הקפאת פרמטרים במיסוי נדל"ן ל-3 שנים
6	3,200	2,700	2,000	-	הקפאת תקרת השיעור המופחת בבטל"א והצמדתו למדד המחירים החל מ-2026
7	610	610	610	510	תיקון עיוותים בגביית דמי בטל"א - חיוב בדמי בטל"א מינימליים
8	100	100	100	80	תיקון עיוותים בגביית דמי בטל"א - ביטול הנחות בדמי בטל"א מינימליים
9	180	180	180	150	תיקון עיוותים בגביית דמי בטל"א - העלאת דמי בטל"א מינימליים ב-10%
10	1,290	1,290	1,260	1,140	הפחתת תקרת ההטבה בהפקדה לפנסיה ל-2 ש"ב
11	400	400	400	400	אי העלאת החלק הפטור בפנסיה מ-52% ל-67%

12	קרנות השתלמות - מיסוי רווחי הון בשנים הנזילות	1,400	1,400	1,400	1,400
13	מע"מ תיירות	2,000	1,500	1,000	750
14	ביטול איחוד עוסקים	650	650	650	650
15	שחיקת זיכוי ירוק	900	650	650	650
16	חשבוניות I מכוונות לרש"פ	200	200	200	200
17	אי התרת הוצאה לא מדווחת בנדל"ן	190	130	80	50
18	דלקנים	200	200	200	40
19	אי התרת הוצאה במזומן לרבות שכר	160	160	160	80
20	סיגריות - ביטול הדיוטי פרי בשתי פעימות (יוני 2026 ויוני 2028)	80	50	30	-
21	דיווח אוטומטי על ידי פלטפורמות תיווך ושיווק (דירות airbnb)	100	100	60	30
22	שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה במס במקור	30	30	30	30
23	גביית מס יסף על שבח דירות מגורים מזרים	20	20	20	20
24	גביית מס יסף על שבח דירות מגורים	470	440	420	400
25	אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס כנסה	1,600	1,600	1,200	-
26	הקדמת הורדת הרף של מע"מ חשבוניות ישראל ל- 5,000 ש"ח ב-2025 (במקום 2028)	-	40	70	100
27	הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם	300	300	300	300
28	הארכת 8% מס רכישה עד סוף 2026	-	-	520	520
29	הקפאת תקרת פטור משכ"ד	420	280	160	70
30	חובת דיווח של הכנסות משכ"ד	110	90	60	40
31	תמרוץ רווחים כלואים בחברות ארנק	5,000	4,100	3,600	10,000
32	העמקת גביה ממשלתית	10	10	10	20
33	החלת חוק המזומן על הלוואות במוסדות פיננסיים (נשפים וגמ"חים)	120	120	120	120
34	הסדרת עלויות העסקה עובדים זרים	610	610	610	410
35	מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 700 אש"ח בשנה	1,500	1,500	1,500	1,000

36	קיצוץ מע"מ שכירות	-170	-170	-170	-170
37	החזר מס רכישה ליזם בהתחדשות עירונית בפריפריה	-20	-20	-20	-20
38	הקפאת הצמדת קצבאות ביטוח לאומי (מדר)	2,580	2,580	2,580	2,580
39	הקפאת הצמדת קצבת נכות (שכר ממוצע)	2,330	2,330	2,330	2,330
40	הקפאת תעריף קצבת סיעוד (שכר מינימום)	1,070	1,070	1,070	800
סה"כ		36,110	33,330	29,080	27,730

תחזית ההכנסות לשנת 2025 הכוללת יישום צעדי מדיניות מסתכמת ב-501.9 מיליארד ש"ח, מתוכם 464.9 מיליארד ש"ח הכנסות ממסים ואגרות ו-37.0 מיליארד ש"ח הכנסות אחרות. חשוב לציין כי הגבייה העתידית תהיה תלויה באופן היישום של צעדי המדיניות שצוינו לעיל.