

תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2027 עד 2029

בהתאם להוראות סעיף 40א(ט1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), בחודש יוני 2025 אישרה הממשלה את תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028 (להלן – **הפרסום הקודם**) שעודכנה לאחר מכן בעת הגשת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2025 בחודש ספטמבר 2025. כעת, בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק, מוגשת תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029 לכנסת.

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 להתפתחויות הגאו-פוליטיות והמדיניות, אשר משליכות במישרין הן על הצמיחה והן על מצבה הפיסקלי של הממשלה, ובפרט על צרכי מערכת הביטחון לחידוש מלאים, להתעצמות ולגיוס מערך המילואים.

בבסיס התחזית המובאת במסמך זה עומדות מספר הנחות באשר לסביבה הגאו-פוליטית, הביטחונית והכלכלית. תרחיש הבסיס, שלא השתנה מהפרסום הקודם, מניח שלא יתרחשו אירועים בטחוניים בסדר גודל עצום, אך כי לא תהיה הקלה משמעותית בטווח הזמן של התכנית התלת-שנתית בעלויות הביטחון השוטף, ביחס למצב העולם טרם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", והתפתחות תחזית ההוצאה נבנתה בהתאם לתרחיש זה.

בהתאם לסעיף 40א לחוק, הממשלה לא תתמוך בחקיקה, לא תקדם הוראות מנהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה, אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות אלא אם ביצעה פעולה מאזנת, כהגדרתה בסעיף האמור. הוראת חוק זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבינלאומיים, המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבותה הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית¹.

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

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

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

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 התפשטות המגפה, ואף היה צפוי להמשיך במגמת הירידה. שחיקה זו של החוב כאחוז מהתוצר התאפשרה הודות לצמיחה מתמשכת, לריסון תקציבי של הממשלה ולאיימוץ מגבלות פיסקליות שהתבטאו בשחיקת ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר, מרמה של כ-48 אחוזים בשנת 2003 לסביבה יציבה של כ-39 אחוזים משנת 2014 והלאה (להוציא את שנות משבר הקורונה והמלחמה). שחיקת ההוצאה הציבורית אפשרה לממשלה להוריד את נטל המס בשני העשורים האחרונים לרמות נמוכות בהשוואה למדינות המפותחות, 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 לבלי היכר 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%, והגרעון לשנת 2025 עומד על 4.7%. גרעונות בשיעורים אלו גבוהים משמעותית מסביבת הגרעון ערב המלחמה, וכן מהגרעונות שאפיינו את עשורי הצמיחה. בהקשר זה יש לציין כי הממשלה פעלה באחריות כאשר הגישה תקציבים עם גרעון נמוך במרץ 2023, מדיניות שהוכחה כנכונה ומיטיבה מבחינה פיסקלית. בהתאמה לגידול בגרעון, המגמה הפוחתת של יחס החוב לתוצר התהפכה, והוא עלה בשנת 2023 לרמה של 61.4% ובשנת 2024 לרמה של 67.9%.

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 הכספים 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.

הפסקת הלחימה הפעילה במרבית הזירות בחודש אוקטובר 2025 הובילה לירידה מסוימת בהיקף המילואים הצפוי, ויחד איתו להקלה על תקציב הביטחון. עם זאת, רכיבים משמעותיים מהגידול בתקציב הביטחון אינם צפויים להצטמצם בשנים הקרובות, אלא להיפך, צפויות פעולות התעצמות בתקציב הביטחון, בהתאם למדיניות הממשלה. בשל כך, תקציב הביטחון גבוה מהמצב טרום המלחמה, ומהתחזיות שהיו טרום המלחמה, והוא צפוי להיות "נורמלי החדש" בטווח הזמן של התוכנית התלת-שנתית.

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

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

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.

תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2027 עד 2029

יציבות פיסקלית ושמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה הם תנאים הכרחיים ליציבות הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים. 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 ולתמוך בעסקים. בעקבות המלחמה ירד דירוג האשראי של החוב הממשלתי באופן משמעותי ורוחבי, התפתחות אשר משקפת את הסיכון הגובר לכלכלת ישראל ואת החשש מכך שהתאוששות המשק ושיפור מצבה הפיסקלי של הממשלה לא יהיו מהירים. על מנת להשיב את אמון המשקיעים בהתאוששות הצמיחה ובמדיניותה הפיסקלית של הממשלה, ישנה חשיבות מכרעת לתכנית תקציב רב שנתית אשר יש בה כדי להוכיח כי בכוונת הממשלה למנוע את התבדרות יחס החוב לתוצר ולהביא לשחיקתו בשנים הקרובות, זאת באמצעות ריסון הגרעון. מעבר לכך, במטרה להבטיח את מוכנותה של מדינת ישראל לקראת אתגרים נוספים שעוד נכוונו למשק הישראלי בשנים הבאות ישנה חשיבות רבה במחויבות הממשלה למדיניות פיסקלית אחראית.

העדכונים המשמעותיים בתכנית קשורים בעיקר לגידול בהוצאות בתחום הביטחון, נוכח צרכי ההתעצמות הצבאיים, בתחום התשתיות, נוכח קצב הביצוע הגבוה של פרויקטי תשתיות בסוף שנת 2025, ובתחום תשלומי הריבית נוכח צפי גיוס חוב גבוה מהתחזית הקודמת, כפי שיפורט להלן.

(במיליארדי ש"ח)	2027	2028	2029
סך מחויבויות הממשלה	674.3	710.8	745.7
מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות	674.3	710.9	748.1
-----	-----	-----	-----
ההוצאה לחישוב הגירעון	673.7	710.3	745.2
תחזית הכנסות המדינה	599.7	625.0	643.2
-----	-----	-----	-----
גירעון חזוי	74.1	85.3	102.0
גירעון מותר על-פי חוק המסגרות	81.2	73.3	64.1
-----	-----	-----	-----
גירעון חזוי באחוזי תוצר	3.1%	3.4%	3.8%
גירעון מותר באחוזי תוצר	3.4%	2.9%	2.4%
-----	-----	-----	-----
ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת הגרעון -	-	12	37.9
-----	-----	-----	-----

על פי הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות, ובהתחשב בהצעת תיקון חוק המסגרות באופן שמגדיל את בסיס חישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2026 עבור השנים הבאות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2027 ל-2029 עומד על סכום של 36.9 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-674.2 מיליארד ש"ח בשנת 2027 ל-710.7 מיליארד ש"ח בשנת 2028 ול-747.9 מיליארד ש"ח בשנת 2029. כמו כן, תקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות עומדת על 72.9 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית.

הוצאות הממשלה בשנים 2027 עד 2029 מביאות בחשבון את כלל ההוצאות שהממשלה מחויבת אליהן, בהן: הוצאות הנובעות מחקיקה, החלטות הממשלה, פסיקה של בתי משפט והסכמים המחייבים את המדינה. הכל כפי שידוע נכון למועד גיבוש תחזית ההוצאה. בנוסף, תחזית ההוצאה מניחה כי כלל הצעדים הכלולים בהצעת התקציב, בתכנית הכלכלית ובחוקים הנלווים לה, יכנסו לתוקף במועד המתוכנן, לרבות הצעדים שנועדו להפחית את היקף הוצאות הממשלה.

היקף הוצאות הממשלה בשנים 2027 עד 2029 הוא היקף המחויבויות הידועות, נכון למועד פרסום זה, בהנחה שבמהלך שנות התקציב הרלוונטיות לא יבוצעו שינויי מדיניות יזומים או כתגובה לאירועים אקסוגניים. דהיינו, הנתונים מוצגים בהנחה של עמידה בסעיף 40 לחוק, הקובע כי במצב הקיים של חריגה מהמגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות, אין לקבל החלטות על מחויבויות חדשות ללא נקיטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור.

הוצאות הממשלה בטווח הבינוני

(במיליארדי ש"ח)	2027	2028	2029
סך הוצאות הממשלה	674.3	710.8	745.7
הביטחון והסדר הציבורי	147.2	156.9	167.5
השירותים החברתיים	292.9	309.9	327.7
תשתיות	59.1	65.5	70.6
משרדי המטה	29.7	30.5	30.9
ענפי המשק, שיקום והוצאות אחרות	52	53.8	53.9
החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)	93.3	93.9	94.6
מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות	674.3	710.9	748.1

עיקרי השינויים בתכנית התקציב הרב-שנתית

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2027 עד 2029 בהשוואה לתכנית התקציב הרב שנתית לשנים 2026 עד 2028 אשר נערכה ביוני 2025, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

(במיליארדי ש"ח)	2027	2028
סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (יוני 2025)	655.5	688.6
הביטחון והסדר ציבורי	7.4	11.8
השירותים החברתיים	1.1	2.0
התשתיות	3.9	4.9
משרדי המטה	2.6	2.4
ענפי המשק, שיקום והוצאות אחרות*	1.4	1.6
החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)	2.4	-0.8
סך שינוי בין פרסומים הנובע משינוי בהיקף ההוצאות	18.8	22.2
סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (ינואר 2026)*	674.3	710.8

* הבדלים בסכומים המצרפיים, ככל שישנם, נובעים מעיגול ספרות.

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.
 - ההוצאה בתקציב לשנת 2027 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-147.2 מיליארד ש"ח שהם כ-21.8% מסך ההוצאה לשנה זו.
 - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-20.3 מיליארד ש"ח.
 - עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לגופים נוספים במערכת הביטחון.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **היקף גיוס המילואים** – היקף גיוס המילואים השנתי צפוי להיות אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על התפתחות הוצאות הביטחון בטווח הבינוני. שימוש נרחב במערך המילואים לצורך מענה לצרכי הביטחון השוטף נושא עמו עלויות פיסקליות ישירות משמעותיות, לצד השלכות משקיות רחבות, ובהן פגיעה בפריזון ובפעילות הכלכלית. בשנים הקרובות צפויה עלייה במספר ימי המילואים ביחס לתקופה שקדמה למלחמה; ככל שהיקף זה לא יתכנס לרמה נמוכה באופן ניכר ביחס לרמת הגיוס במהלך מלחמת "חרבות ברזל", הוא יהווה נטל הוצאה מתמשך ומשמעותי על תקציב המדינה.
- **גידול בהוצאות השכר של גופי המשרד לבל"מ** – בשנים האחרונות נחתמו הסכמי שכר חדשים נרחבים וכן בוצעו גיוסים משמעותיים של שוטרים וסוהרים לצורך חיזוק מערך האכיפה והשמירה, נוכח האתגרים הביטחוניים

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

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

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

- **הוצאות פקדונות ומענקים לחיילים משוחררים** - ההוצאה התקציבית בגין תשלומי פקדונות שחרור ומענקי שחרור כפופה לשינויים רבים וקשה לחיזוי גם בעתות שגרה, עקב תנודתיות בקצב משיכת הפקדונות אשר אינה עקבית משנה לשנה. בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" התגברה תנודתיות זו בין היתר בעקבות שחרור מוקדם של חיילים עקב פציעה, שירות מילואים אשר משפיע על החלטות המשרתים ביחס למימוש הפקדון וכו'. בהתאם, היקף ניצול המענקים והפקדונות בפועל במחצית השנייה של שנת 2025, אשר עלה במעט על התחזיות, הובילו לעדכון התחזית גם לשנים הבאות כלפי מעלה. שינויים אלה בנתוני הביצוע בפועל הם שגורמים לפער בין התחזית הקודמת לזו הנוכחית לשנים 2027-2028.
- **התעצמות מחודשת** - לאחר שנתיים וחצי של לחימה עצימה החליטה הממשלה להקצות משאבים נוספים לטובת התעצמות צבאית מחודשת ומימון צרכים תפעוליים ומבצעיים של היחידות השונות הפועלות בהגנה על גבולות המדינה, על כן, צפויה עלייה מתמשכת בהוצאות הביטחון ביחס לשנים שקדמו למלחמה. הקצאות אלו, החורגות מרמת ההוצאה שהייתה נהוגה בעבר, צפויות להגדיל את ההוצאה הממשלתית ולתרום לעלייה בבסיס התקציב בטווח הבינוני.
- **ביטול הסכם דוקלר** - ביטול הסכם דוקלר החל מינואר 2026 צפוי להביא הוצאה ממשלתית חדשה ומשמעותית בתקציבי הביטחון השונים, הנובעת מהצורך של המדינה לגלם את חבות המס בגין הטבות שניתנו בעבר לעובדים ולמשרתים בגופים הביטחוניים ללא מיסוי מלא, ובהן הטבות נופש, ארוחות ודיר. מהלך זה נובע מהחלטת הממשלה לקדם אחידות ושוויון במיסוי, באמצעות ביטול פטורים היסטוריים. בהתאם להנחיית שר האוצר, משרד האוצר ישפה את גופי הביטחון בגין עלויות המס בשנתיים הקרובות, במטרה למנוע פגיעה בשכר הנטו של המשרתים והעובדים.
- **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.
- **עיכובי ביצוע בפרויקטי בניוי בתי סוהר** – נוכח העלייה במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר לאור מלחמת חרבות ברזל, ניתן בשנת 2026 מענה לפרויקטי בניוי 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.

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.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2027 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ-292.9 מיליארד ש"ח שהם כ-43.4% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-34.8 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **גידול טבעי במספר התלמידים במערכת החינוך** – הגידול בתקציב משרד החינוך נובע, בין היתר, ממענה לגידול במספר התלמידים בשנתון והצורך לספק שירות לכל תלמיד במערכת החינוך.
- **הגידול בכמות התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים** – הגידול בתקציב 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. לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בגביית הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת עודכנה השתתפות המדינה.
- **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.

- הסכומים אינם כוללים גידול אקסוגני בקצבאות המתקצבות באופן מלא על ידי משרד האוצר (כגון הבטחת הכנסה) החורג מההצמדות הרלוונטיות.
- **גירעון בתקציב הביטוחי של הביטוח הלאומי** – בהתאם לתחזיות האוצר והביטוח הלאומי, משנת 2028 הוצאות הביטוח הלאומי צפויות להיות גבוהות מהכנסותיו לאחר החזרי ריבית וקרן. המשמעות היא שללא שינויים מבניים בצד ההוצאה או ההכנסה של הביטוח הלאומי, המוסד לא יוכל לעמוד בתשלומים אליהם הוא מחויב על פי חוק.
- **סיום תקופת הוראת השעה להעלאת דמי הביטוח הלאומי** – 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. החוק קובע כי העלאת דמי הביטוח הלאומי תיקבע בהוראת שעה לתקופה של שנתיים בלבד, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות. גובה השתתפות אוצר המדינה בגבייה של המוסד לביטוח לאומי כפי שהיא נקבעת בסעיף 32 לחוק ביטוח לאומי תעלה לאחר פקיעת הוראת השעה האמורה.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- **שינוי מודל הסעות** - הגידול בתקציב החינוך נובע, בין היתר מגידול מספר התלמידים המוסעים בפרט תלמידי החינוך המיוחד וכן מעדכון מודל ההסעות, כך שהקצאת המשאבים להסעות תתבצע בהתאם למודל הסעות חדש המסדיר את תעריפי ההסעות באופן אחיד ונורמטיבי בהתאם לקריטריונים מוגדרים על פי מאפייני הרשויות.
- **הסכם שכר עובדים סוציאליים** - גידול בתקציבי השכר של עובדים סוציאליים עקב חתימה על הסכם שכר חדש במהלך שנת 2025 ושינויים בקצב הגידול במספר המטופלים והתייקרות עלות אספקת השירותים.
- **גידול בתשלומי קצבאות במימון אוצר** – עקב גידול בזכאים לקצבאות מסוימות במימון אוצר, כמו גם תיקוני חקיקה וחקיקת משנה שהתבצעו לאור המלחמה והצרכים והמענים שנדרשו בעקבותיה, גדלו התשלומים בענפים מסוימים בביטוח הלאומי, כגון תגמולים לנפגעי פעולות איבה, גמלת השלמת הכנסה וקצבאות ניידות לנכים.

תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2027 על אשכול התשתיות עומדת על כ-59.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-8.8% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-11.5 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 ובנצרת, חשמול תשתיות האוטובוסים וביצוע תכנית החומש לכבישים. כמו כן, לאחר השלמת התכנון הסטטוטורי למטרו, בשנים הקרובות יחל שלב הביצוע בפרויקט, אשר צפוי להגדיל באופן משמעותי את ההוצאה ברכיב זה.

- **שמירה על היקף אישור תוכניות רב-שנתיות** – על אף קצב הביצוע הגדל ובמטרה לשמור על מלאי פרויקטים עתידי זמין לביצוע, ימשיכו להיות מתוקצבות תוכניות רב-שנתיות בחברות הביצוע של משרד התחבורה, במטרה לשמור על יעדי משרד התחבורה ועל שירותי תחבורה נאותים.
- **גידול בתקציבי התכנון והפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדירה, גדל המאמץ הממשלתי להרחבת המלאי התכנוני הזמין של תוכניות מגורים. בתוך כך הרחיבה הממשלה את עבודת התכנון לתוכניות מגורים בקרקע פרטית ובקרקע פרטית מרובת בעלים, בדגש על יישובי המיעוטים, ואת עבודתה לתוכניות להתחדשות העירונית בלב המרקם העירוני. כמו כן, גדל היקף הפעילות המסובסדת לפיתוח תשתיות ביישובי הפריפריה וביישובי המיעוטים בהתאם להחלטות הממשלה בנושא.
- **גידול בתקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדירה, ובמיוחד במסגרת תכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, חל גידול בתקציב הסיוע של המשרד.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

- **שינויים בקצבי הביצוע של פרויקטי בינוי תשתיות** – ישנו צפי לגידול בהוצאה התקציבית בתחום התשתיות בשנים הקרובות לעומת ההוצאה החזויה על פי הפרסום הקודם. הדבר נובע בין היתר מהתאוששות בקצב הביצוע לאחר תקופת המלחמה, המתבטאת בחזרה לתפוקות מלאות והשלמת עיכובים שנצברו. קצב הביצוע הגבוה שנרשם בשנת 2025 מצביע על שינוי מגמה בשטח ועל יכולת גוברת של המערכות להוציא לפועל עבודות בהיקפים משמעותיים יותר.

משרדי המטה

- קבוצת משרדי המטה כוללת את המשרדים האלה: 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 המפלגות.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2027 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-29.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-4.4% אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-1.2 מיליארד ש"ח.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- **חיזוק מאמצי הסברה בינלאומיים** - במסגרת מאמצי הממשלה לחיזוק מעמדה הבין-לאומי של ישראל ומאבק בתופעת הדה-לגיטימציה ההולכת וגדלה מאז ה-7.10.2023, התקבלה החלטה לחיזוק מאמצי ההסברה במשרד החוץ בין היתר על ידי יצירת קמפיינים דיגיטליים במדינות וקהלי יעד, הבאת משלחות נרחבות היקף של אנשי מפתח ומשפיענים לישראל, חיזוק שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית ותגבור פעילויות דיפלומטיות בנציגויות השונות.
- **גידול במענקי האיוון** - במסגרת יישום החלטת ממשלה מס' 3576 מיום 4 בדצמבר 2025 שעניינה "תיקונים בנוסחת מענק האיוון ותיקון החלטות ממשלה", שבמסגרתה נקבעו התאמות מבניות בנוסחת מענק האיוון שנועדו לעדכן ולטייב את מנגנון ההקצאה עודכנו כלפי מעלה אומדני ההוצאה בגין מענקי האיוון. עדכון הנוסחה

כלל בין היתר מעבר למדדים רציפים במקום שימוש באשכולות, יישום אחיד של מנגנון המעבר תוך קביעת אחוז הקפאה אחיד של 50% מגובה מענק השנה הקודמת, וכן תיקונים במענק המותנה (לרבות עדכון רכיבי הגבייה וקביעת מנגנונים להחלקת שינויים חדים ולעידוד שיפור גבייה).

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 והמטה ליישום התכנית לשיקום ופיתוח הצפון "תנופה לצפון", רזרבה כללית, וכן הוצאות אחרות.
- תחת תקצוב מנהלת תקומה נכללים התכנית הרב שנתית לשיקום ופיתוח חבל התקומה בסך כולל של 19 מיליארד ש"ח, לרבות שיקום פיזי של היישובים שנפגעו, וכן מימון מגורי ביניים לתושבי יישובים אלה. כמו כן התכנית כוללת תגבור של שירותי בריאות, חינוך ורווחה בחבל וכן פעולות לפיתוח כלכלי ועידוד תעסוקה ועסקים.
- תחת תקציב תכנית הפיתוח לצפון נכלל תקציב על סך של 15 מיליארד ש"ח לשנים 2025-2029. לרבות שיקום פיזי של היישובים שנפגעו, מענקי חזרה לתושבים וכן תקציבי פיתוח הכוללים תכניות לעידוד צמיחה דמוגרפית, תכנית לשיפור השרותים בתחום החינוך, מענקים לעסקים ועוד.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2027 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-52.0 מיליארד ש"ח, שהם כ-7.7% מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2027 עד 2029, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-1.9 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 78ד 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 הוצאה נמוכה ממה שהונח עד כה ובשנים המאוחרות של תכנית החומש צפויה עלייה בהוצאה, כל זאת ביחס לתוואי ההוצאה שהונח 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.

החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין החזרי קרן לביטוח הלאומי.
 - ההוצאה בתקציב לשנת 2027 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 93.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-13.8% מסך ההוצאה.
 - על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2027 עד 2029 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-1.3 מיליארד ש"ח בסה"כ.
- להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה :

- **שינויים בסביבת הריבית** – בעקבות התפרצות האנפליציה ברחבי העולם המערבי, בשנים 2022 עד 2023 בנקים מרכזיים בכלכלות המפותחות, ובראשם הבנק הפדרלי בארה"ב ("הפד") העלו את שיעורי הריביות באופן חד ומהיר. שינוי מדיניות זה, לאחר למעלה מעשור של סביבת ריבית נמוכה עד נמוכה מאוד, הוא בעל השלכות רבות על הכלכלה העולמית. בראש ובראשונה השינוי משפיע באופן מיידי על לווים בבואם למחזר חוב קיים או לגייס חוב חדש, בשל ההתייקרות הדרמטית בעלויות המימון. על אף שהתמתנות האנפליציה אפשרה לבנקים המרכזיים לפתוח בסבב של הפחתת שיעורי הריבית במהלך השנה החולפת, תחזיות השווקים אינן צופות חזרה למשטר הריביות הנמוך שאפיין את העשור הקודם. מכיוון שהממשלה צפויה לגייס חוב חדש למימון הגרעון המתוכנן, ולמחזר את חובותיה הקיימים, לשינויים האמורים בסביבת הריבית צפויות להיות השלכות משמעותיות ומצטברות על הוצאות הריבית. מכיוון שחלק ניכר מהחוב הממשלתי הוא בעל מח"מ ארוך, שינוי סביבת הריבית ממשיך להיות גורם בעל השפעה רבה על אף הזמן שחלף מאז השינוי המקרו כלכלי האמור.
- **גידול במלאי החוב עקב הוצאות מלחמת "חרבות ברזל"** – על פי התחזיות המקרו כלכליות הנוכחיות ונוכח הגרעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול נומינלי משמעותי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. גידול זה מושפע מצרכי הגיוס החריגים לשם מימון המלחמה, הימשכותה והתעצמותה בגזרות נוספות וההשלכות התקציביות הכרוכות בכל אלה. כפועל יוצא מהגדלת גיוסי החוב לצורך מימון הגרעונות האמורים, וכן לאור העליה הנלווית בפרמיית הסיכון של ישראל והירידה בדירוגי האשראי, למלחמה ולתוצאותיה הפיסקליות השלכות ניכרות על תוואי תשלומי הריבית לשנות התכנית התלת-שנתית.

■ ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים באשכול זה הם :

- **גידול בהנחות הגרעון לשנים הבאות** - עקב החלטות מדיניות שונות שהתקבלו וצפי הוצאות הממשלה המעודכן, תחזית גיוס החוב לשנות תכנית התקציב התלת שנתית עלתה גם היא. לאור צפי למלאי חוב גבוה יותר גדל צפי תשלומי הריבית גם הוא.

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2027 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2027 עד 2029 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. נוכח הוראות סעיף 40 לחוק, חלות על הממשלה מגבלות על קבלת החלטות רב-שנתיות חדשות, שביצוען כרוך בחריגה מהמסגרות הפיסקליות התלת-שנתיות הקבועות בחוק המסגרות לתקופת תכנית התקציב התלת-שנתית. מכיוון שכך, ישנן החלטות שהממשלה קיבלה שהן בעלות תוקף מחייב רק לשנות כספים שלגביהן קיים חוק תקציב מאושר. בהתאם לכך, לא נלקחות בחישוב זה הוצאות מסוימות אשר התקבלה לגביהן החלטה מינהלית בעלת תוקף עד סוף שנת 2026 בלבד. כמו כן, הוצאות בגין הוראות שעה או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה בתוקף עד שנה משנות התכנית הרב-שנתית, כלולות במסגרת התכנית רק עד שנת פקיעתן. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40 לחוק, ומחודשות מעת לעת, נלקחו בחשבון כהחלטות שצפויות להתחדש אף אם מועד פקיעתן הוא באחת משנות התכנית התלת-שנתית. במסגרת התוכנית התלת-שנתית נלקחו בחשבון הסכמי השכר שנכללו בתוכנית התקציב התלת-שנתית שהוגשה לצד חוק התקציב לשנת 2025, בה נכללו הסכמי שכר בתוקף בלבד. במהלך שנות התוכנית התלת-שנתית עתידות להסתיים תקופות מיצוי התביעות והשקט התעשייתי של מרבית הסכמי השכר המשמעותיים בשירות הציבורי, קיים צפי כי ייחתמו בשנים אלו הסכמי שכר חדשים, ובהם ההסכמים עם הסתדרות המורים והסתדרות העובדים הכללית החדשה. הסכמים אלה לכשיחתמו יגדילו בצורה משמעותית את הוצאות השכר. כמו כן, לא הובאו בחשבון במסגרת תכנית התקציב התלת-שנתית סכומים המיועדים עבור הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית והסכמים קואליציוניים.

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

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

1. **הרחבה נוספת של היקף גיוס המילואים השנתי לצרכי ביטחון שוטף** – תחזית ההוצאה עבור רכיב זה הנכלל בתכנית התלת שנתית מניחה היקף גיוס מילואים קבוע, המשקף את היקף הגיוס המתוכנן 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. **מדיניות ארוכת טווח בתקציב הביטחון** - לאור מדיניות הממשלה לפעול להקצאת משאבים נוספים להתעצמות ובניין הכוח של הצבא, נמצאת בימים אלו בדיונים תכנית נוספת לבניין כח, שתובא לממשלה בכפוף לאישור מקורות תקציביים. החלטות כאלו ככל שתובאנה, צפויות להביא לעלייה בהוצאות הביטחון ביחס לשנים שקדמו למלחמה. החלטות אלו של הממשלה צפויות להגדיל את ההוצאה הממשלתית בתחום ולעלייה פרמנטית בתקציב הביטחון.

נושאים אשר קיימת בגינם אי-וודאות בשנות תכנית התקציב הרב-שנתית

- הסיכון הגבוה ביותר לתחזית ההוצאה קשור בצרכי מערכות הביטחון, שחשופים לתנודתיות גבוהה במיוחד כתלות בהסלמה מחדש של הלחימה, בהסלמה בגזרות שונות, בשינויים בהערכות המצב ובסביבה הגאו-פוליטית.
- גובה תשלומי הריבית המשולמים מתקציב המדינה מצוי גם כן בחוסר ודאות, הן מסיבות מקומיות והן מסיבות גלובליות. תחילה, סביבת ריבית הגיוס של מדינת ישראל תלויה במידה רבה בסביבה הגאו-פוליטית, במצב הלחימה ובדירוג האשראי, כך שכל 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 שיותיר את עלויות הגיוס גבוהות לפרק זמן ממושך יותר מהחזוי כעת. מאידך, הימשכות מגמת ירידת הריבית עשוי להוריד את תשלומי הריבית בטווח הבינוני לאור דפוסי מחזור החוב.
- בהתאם לכך, היות שמגמת קצב האינפלציה אינה ברורה כעת, קיימת אי-וודאות בנוגע להיקף ההוצאה הצפוי בסעיפי הוצאה הצמודים למדד המחירים לצרכן, נוכח עדכוני תחזיות האינפלציה כלפי מעלה בחודשים האחרונים. בכלל זה, יש לציין את הוצאות הגמלאות והקצבאות הצמודות למדד המחירים לצרכן וכן את הוצאות הריבית על החוב צמוד המדד.
- התכנית התלת-שנתית נבנתה בהסתמך על שערי החליפין אשר היו קיימים בעת גיבוש התכנית. היות שחלק מההוצאה הממשלתית משולם במטבע חוץ או צמוד אליו, הרי ששינויים משמעותיים בשערי החליפין, למשל בהשפעת המלחמה או הפעילות בסקטור ההייטק על זרמי התשלומים, עשויים להשפיע באופן ניכר על הוצאות הממשלה במסגרת התכנית התלת-שנתית, הן כלפי מעלה הן כלפי מטה.
- לפתחה של הממשלה מספר החלטות מדיניות במסגרת שנת 2026 בעלות משמעויות תקציביות משמעותיות, כפי שהוצג לעיל. החלטות אלו עשויות לשנות משמעותית את תמונת המצב הפיסקלית ובפרט את היקף מחויבויות הממשלה לשנות התוכנית התלת שנתית וכן את החלוקה בין אשכולות ההוצאה השונים. מלבד ההשלכה הישירה להחלטות אלו עשויות להיות השלכות על צרכי גיוס החוב של הממשלה וכנגזרת גם על הוצאות תשלומי הריבית. לבסוף, שינויים דרמטיים בהיקף ההוצאה הממשלתית, ובפרט הרחבה פיסקלית, עשויים להיות בעלי השלכות מקרו-כלכליות על סביבת האינפלציה במשק.

תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות בשנת 2026

עיקרים

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

בשנת 2025 נרשמה עלייה ריאלית של 15.0% בהכנסות ממסים ישירים בהשוואה ל-2024, בין היתר על רקע צעדי מיסוי, שכללו מיסוי רווחים לא מחולקים והעלאת מס היסף על הכנסות שאינן מעבודה. ההכנסות ממסים עקיפים עלו ריאלית ב-4.8% באותה התקופה, בין היתר על רקע עליית שיעור המע"מ מ-17% ל-18%, וסך ההכנסות ממסים ואגרות עלו ב-10.7%. תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2026 עודכנה ל-553.4 מיליארד ש"ח.

התחזית להכנסות אחרות לשנת 2026 עומדת על 24.5 מיליארד ש"ח. תחזית סך ההכנסות לשנת 2026 עודכנה ל-577.9 מיליארד ש"ח.

התחזיות האמורות נתונות לאי ודאות גבוהה במיוחד הנגזרת בעיקרה מהמצב הבטחוני והשלכותיו. גורמי הסיכון לתחזית, אשר עלולים להוביל לסטייה מהתחזית, מפורטים בפרק ד' בהמשך מסמך זה.

פרק א': המתודולוגיה לבניית התחזיות

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

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

המודלים משתמשים בבסיס נתונים משותף, ומניחים הנחות דומות לגבי משתנים אקסוגניים. התחזיות המתקבלות ממודלים (1), (2) ו-(3) משמשות בין היתר לחיזוי ההכנסות ממסים ומאגרות ולחיזוי ההכנסות האחרות באמצעות מודלים (4) ו-(5). זאת תוך ביצוע התאמות במקרים של שינויים משמעותיים במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, שינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית וכו'.

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

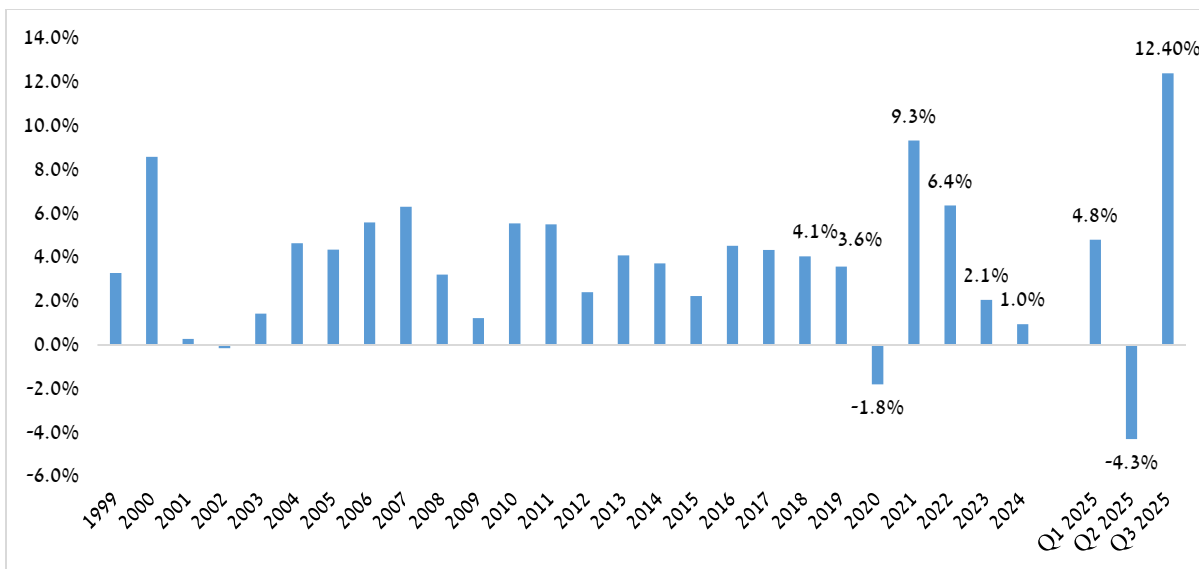
תהליך הכנת התקציב הנוכחי מחייב גיבוש תחזיות מקרו-כלכליות ותחזיות להכנסות המדינה בתקופה המאופיינת ברמה חריגה של חוסר ודאות, בהתאם לתרחישים ביטחוניים משתנים בתדירות גבוהה. התחזית אשר מוצגת בחלק זה ומשמשת לקביעת מסגרות התקציב נערכה באוקטובר 2025.

פרק ב': מגמות ונתוני רקע

מגמות מקרו כלכליות בינואר-ספטמבר 2025

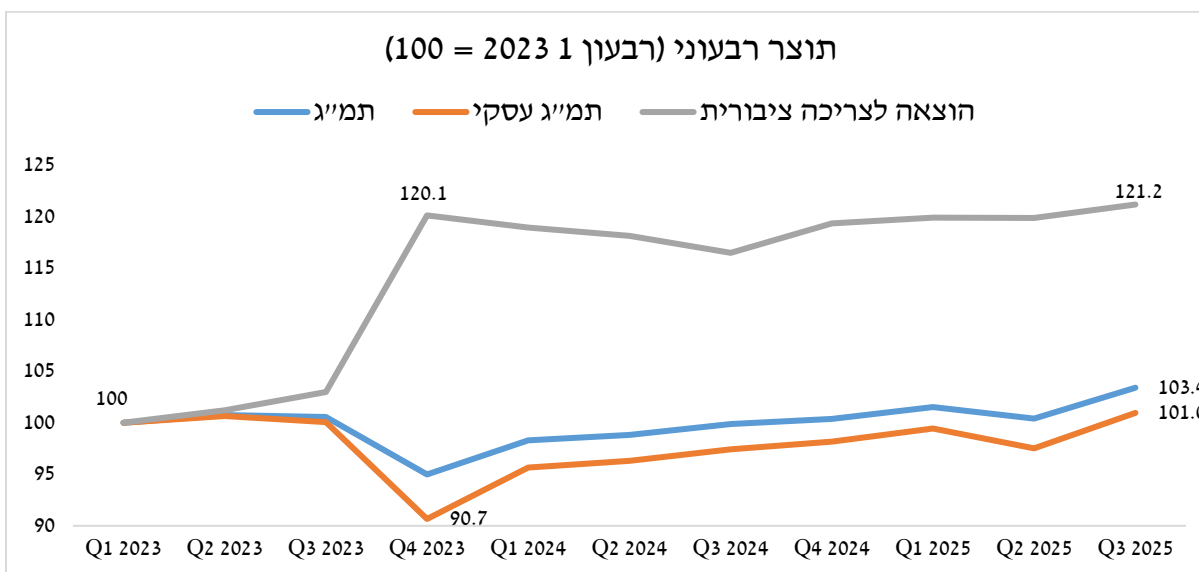
מלחמת "חרבות ברזל" המשיכה להיות מעצב מרכזי של הכלכלה גם בשנת 2025. **הרבעון הראשון** של השנה התאפיין בהתאוששות ובהתייצבות בשוק העבודה, וברבעון זה התוצר צמח ב-4.8% (בחישוב שנתי). במחצית השנייה של חודש יוני מבצע "עם כלביא" צמצם בצורה משמעותית את הפעילות הכלכלית באזורים נרחבים בארץ, והוביל להתכווצות של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

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



מקור: למ"ס.

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



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

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

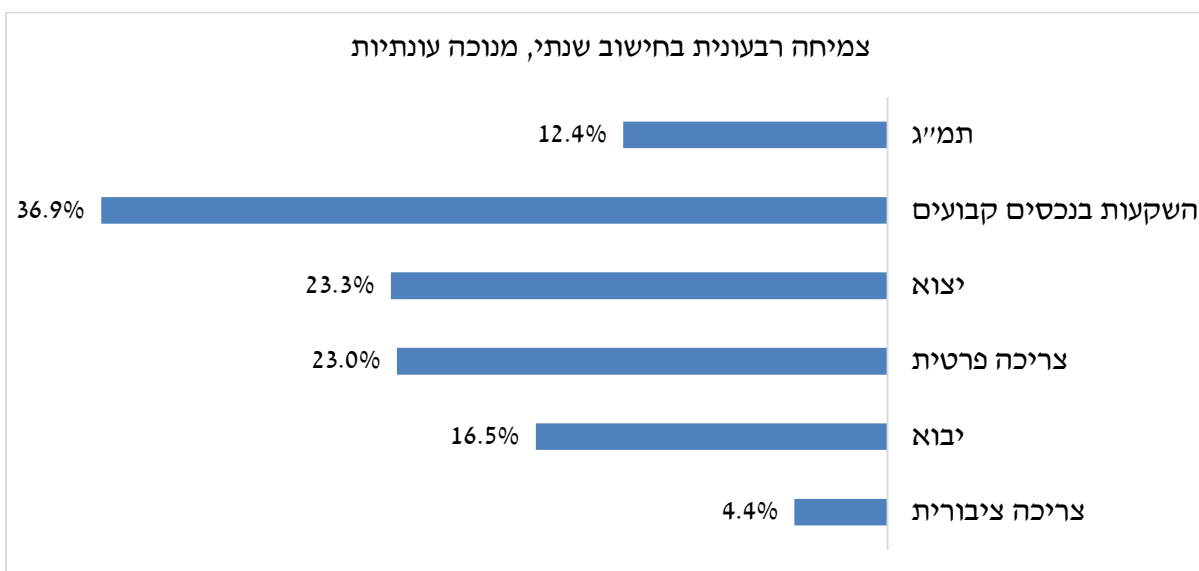
ההשקעה המקומית הגולמית צמחה בשיעור של 22% ברבעון השלישי של 2025. ההשקעות בנכסים קבועים צמחו בשיעור של 36.9%, כאשר ענף הבניה צמח בשיעור של 21.3%. בתוך הענף, בניית בתי מגורים צמחה ב-32.1% ובנייה שלא לבתי מגורים צמחה ב-11%, אולם רמת הבנייה עדיין נמוכה ב-15% לעומת הרמה לפני תחילת המלחמה.

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

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

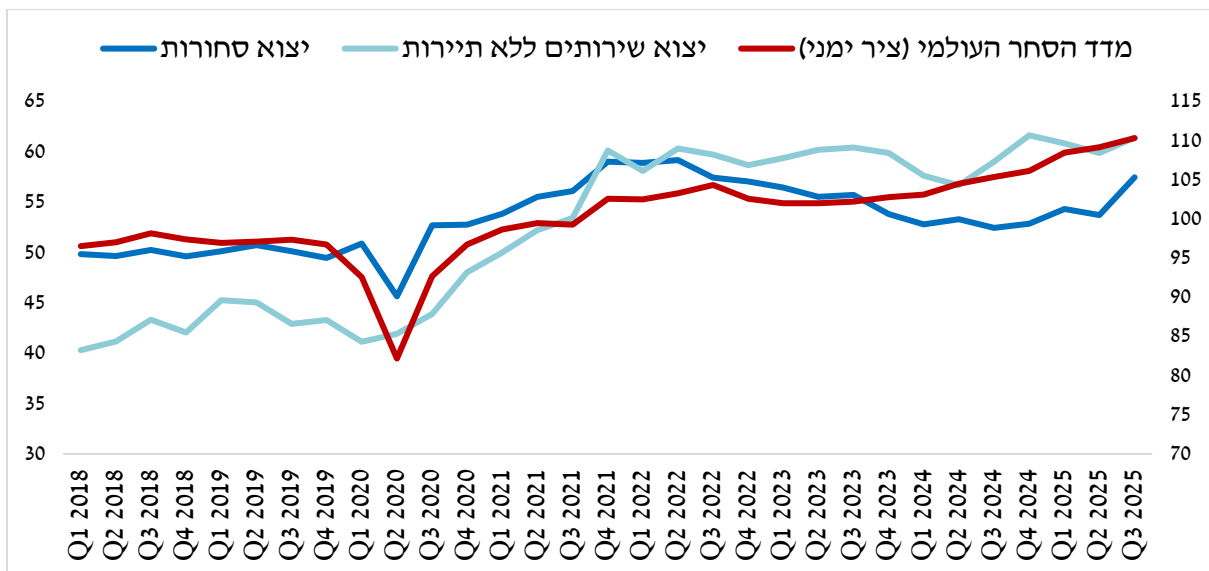
אל מול כל אלה, **הצריכה הציבורית** צמחה בשיעור של 4.4% בלבד, נמוך מכל שאר רכיבי התוצר האחרים. מכאן שהתוצר העסקי הוא שהוביל באופן משמעותי את הצמיחה הרבעון האחרון, עובדה המהווה תנאי חשוב לביסוס צמיחה מחודשת ובת קיימא.

תרשים 3: שיעור צמיחת רכיבי התוצר, רבעון שלישי 2025



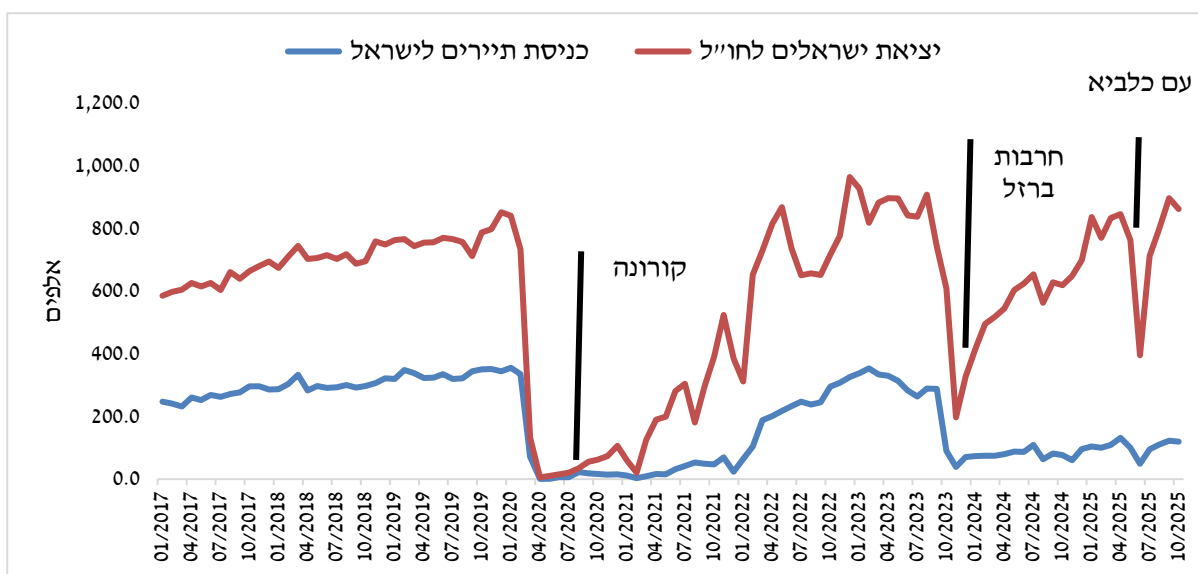
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

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



מקור: למ"ס, CPB

תרשים 5: תיירות לישראל ותיירות ישראלית בחו"ל

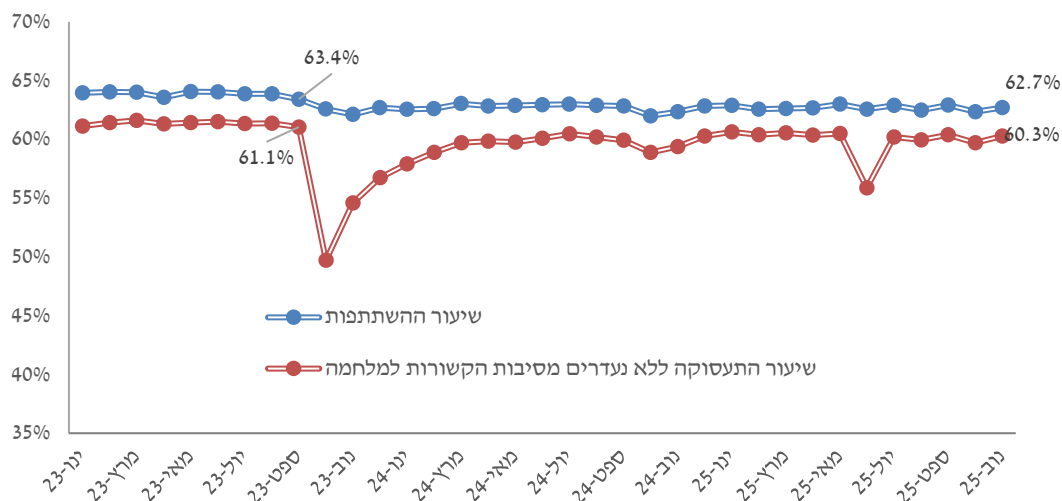


מקור: למ"ס

עד לפרוץ המלחמה באוקטובר 2023 שוק העבודה הפגין חוסן ונותר הדוק; שיעורי התעסוקה וההשתתפות היו גבוהים ושיעור האבטלה היה נמוך יחסית. המלחמה הובילה לגידול ניכר במספר הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות כלכליות, עקב שירות מילואים או בגלל סיבות "אחרות" אשר אינן נמנות בין התשובות הסטנדרטיות בשאלון סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לאחר השיא במספר הנעדרים בתחילת המלחמה נרשמה ירידה הדרגתית במספר הנעדרים ולאחר מכן התייצבות, עד לעלייה זמנית נוספת שנרשמה במהלך העימות עם איראן במהלך 2025.

מעבר לתופעת ההיעדרות ממקום העבודה, נרשמה במהלך הלחימה ירידה בשיעור התעסוקה (הכולל נעדרים) ושיעור ההשתתפות; כך למשל בחודש יוני 2025 שיעור ההשתתפות היה נמוך בכ-1.5% ושיעור התעסוקה (הכולל נעדרים) היה נמוך ב-1.0% בהשוואה לחודש יוני 2023. עם זאת, בחודש נובמבר נרשם שיפור מסוים מבחינה זו ושיעורי ההשתתפות והתעסוקה היו נמוכים ב-0.7% ו-0.8% אחוז בהתאמה בהשוואה לחודש ספטמבר 2023.

תרשים 6: שיעור תעסוקה והשתתפות, גילאי +15



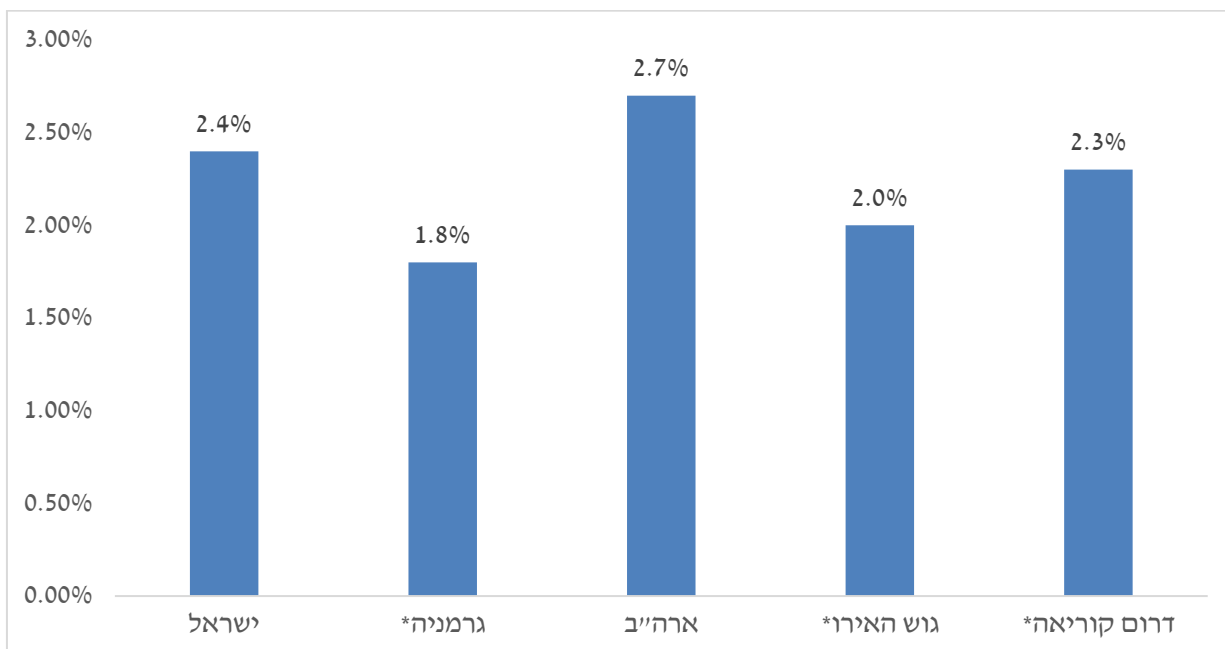
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני סקר כוח אדם החודשיים של הלמ"ס.

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

האינפלציה נמצאה מעל לגבול העליון של טווח היעד (3%) במחצית השנייה של 2024 ובמחצית הראשונה של 2025. מאז תחילת המחצית השנייה של 2025 האינפלציה נמצאת במגמת התמתנות, ובאוגוסט נכנסה לטווח היעד. האגף צופה כי האינפלציה הממוצעת ב-2026 תתכנס בחזרה לכיוון אמצע טווח היעד ותעמוד על 2.1%.

⁴ התחזית נערכה בספטמבר 2025 ואינה לוקחת בחשבון את מדדי ספטמבר-נובמבר אשר התפרסמו מאז.

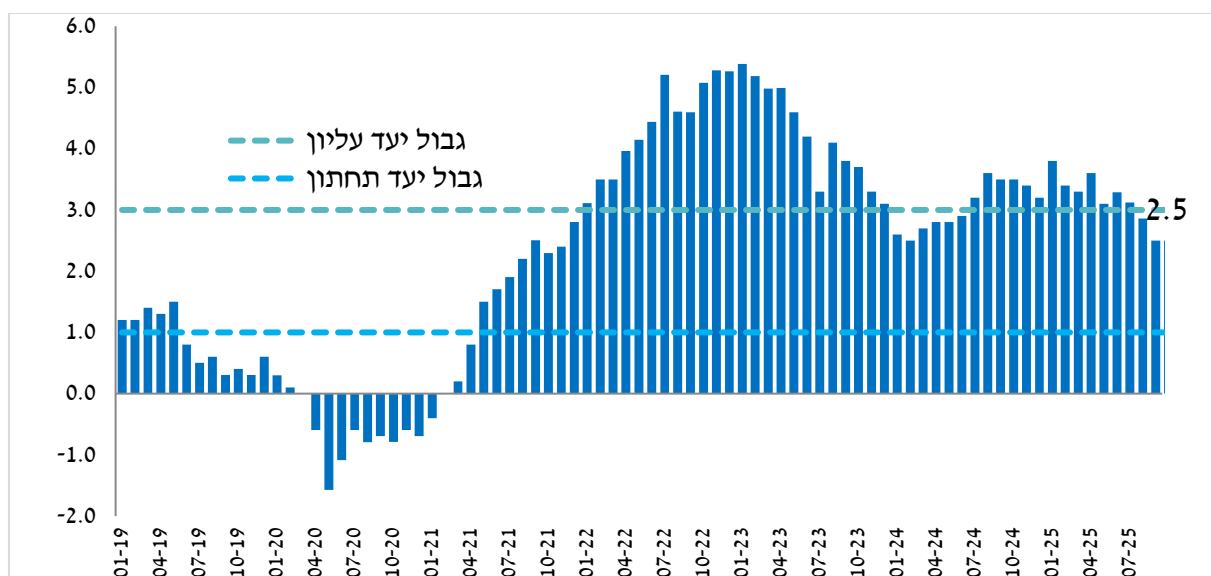
תרשים 7: שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן בשנה האחרונה במדינות נבחרות, נובמבר 2025



*נתון דצמבר

מקור: Trading Economics (מדד נובמבר 2025)

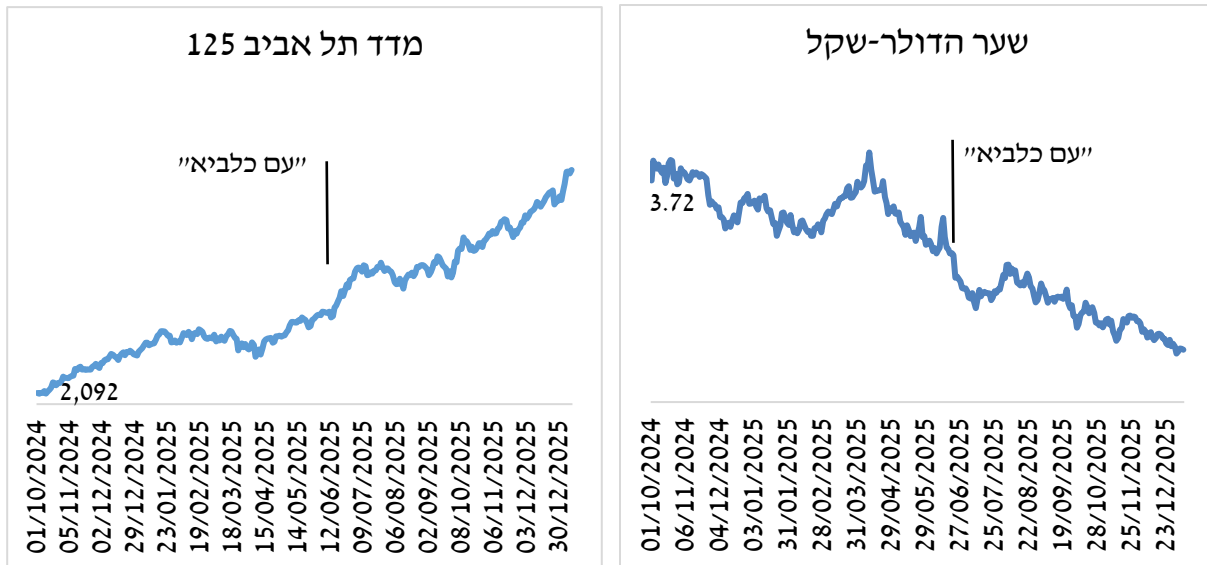
תרשים 8: שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים



מקור: למ"ס

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

תרשים 9: מדדי שוק ההון 2024-2025



מקור: בנק ישראל, הבורסה לניירות ערך

מגמות בכלכלה הגלובלית

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

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

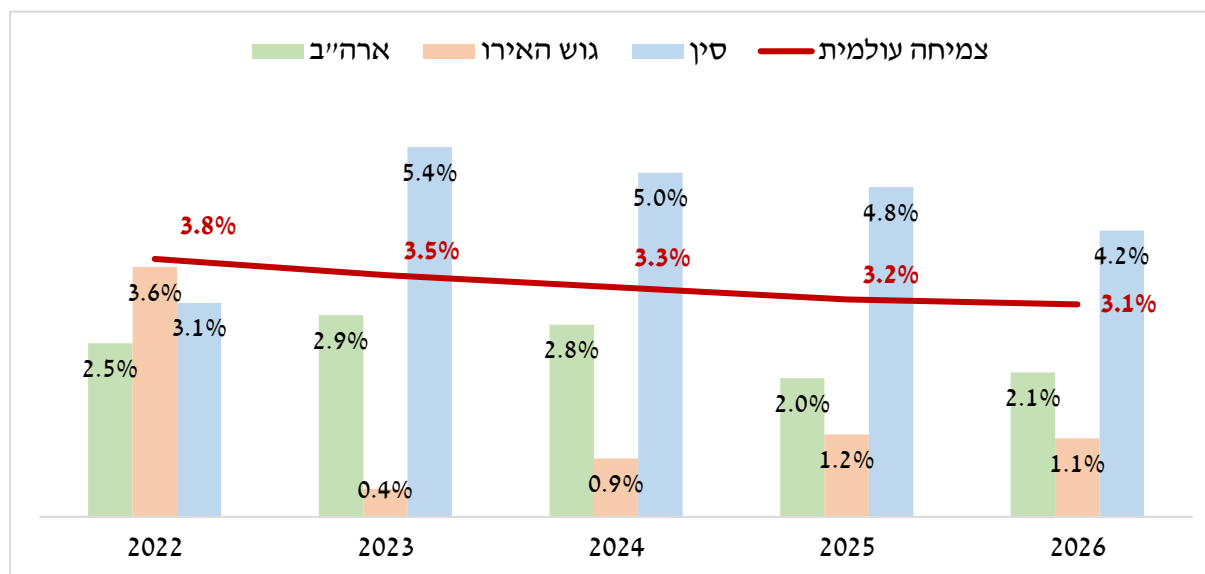
כלכלת **גוש האירו** צמחה ב-0.9% ב-2024 וצפויה לצמוח ב-1.2% ו-1.1% בשנים 2025 ו-2026, בהתאמה. שיעור האבטלה יציב למדי ונע בין 6.2% ל-6.4%. האינפלציה נעה סביב יעד האינפלציה של ה-ECB, שעומד על 2%, ושיעור הריבית עומד על 2.15%. חלק מכלכלות הגוש צפויות ליהנות מצמיחה נאה (פולין, ספרד, אירלנד), בעוד גרמניה צפויה לצמוח ב-0.2% בלבד ב-2025. במרץ 2025 אישר האיחוד האירופי למדינות החברות בו לחרוג מיעדי הגירעון והחוב שלהן לטובת הגדלת הוצאות הביטחון בשנים 2025-2028 (Readiness 2030), והוא צופה שהדבר יעלה את החוב בשתי נקודות אחוז ואת התמ"ג ב-0.3%-0.6%⁵. שיעור המכס שמטילה ארה"ב על אירופה עומד כיום על 15% ומוטל על רוב הייצוא האירופי. לצד המגבלות על הייצוא האירופי לארה"ב, אירופה צפויה לעסוק בעיצוב יחסי הסחר שלה עם סין. זאת לאור התחרות שסין מציבה לאירופה בייצוא סחורות זולות (בפרט כלי רכב) ולאור דרישות שסין מציבה לאירופה בתחום ייצוא המתכות הנדירות.

5 European commission, 'The economic impact of higher defence spending'. 19.05.2025.

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

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

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)



מקור: IMF WEO, October 2025

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

תחזית הצמיחה לשנים 2025-2026

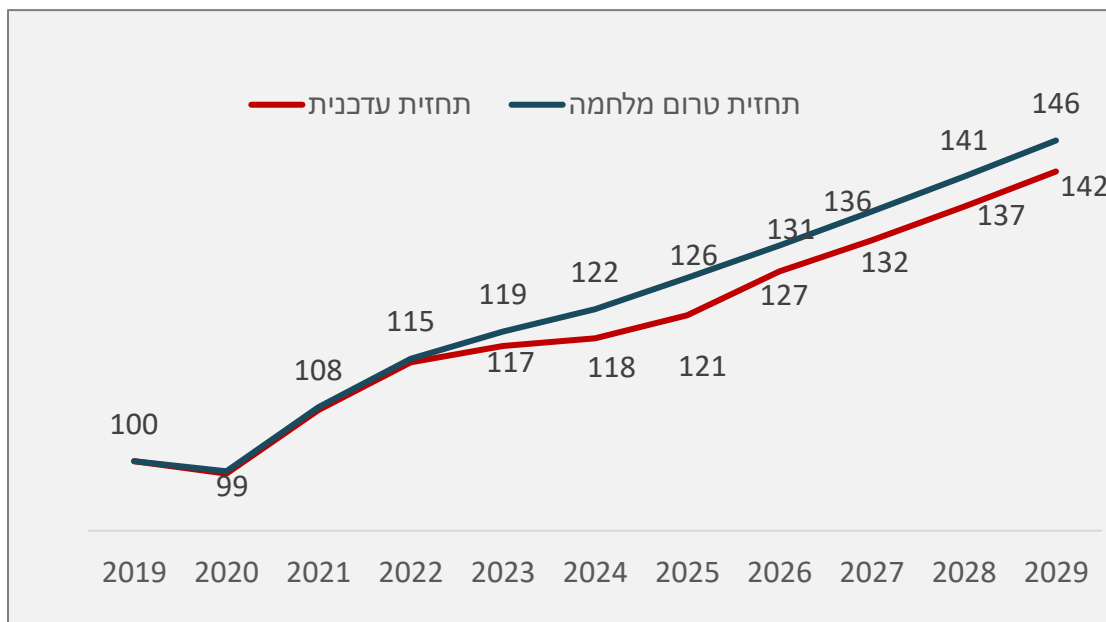
תחזית הצמיחה לשנת 2025 אשר עליה התבסס התקציב המעודכן ל-2025 (ספטמבר 2025) עמדה על 3.1%, והיא התבססה על תרחיש בטחוני של סיום לחימה בסוף הרבעון השלישי, תרחיש אשר אכן התממש בפועל. התחזית הוכנה במהלך חודש יולי, טרם פרסום נתוני החשבונאות הלאומית של הרבעון השני, והיא התבססה על אינדיקטורים שוטפים שהיו ידועים בעת הכנת התחזית. עקב פרסום נתוני הרבעון השני, שהיו שליליים מהצפוי, עודכנה התחזית כלפי מטה ל-2.8%⁶.

תחזית הצמיחה לשנת 2026 עודכנה כלפי מעלה ל-5.2%. שנת 2026 צפויה להיות, על פי התחזית, שנת התאוששות, לאחר סיום הלחימה. הצריכה הפרטית צפויה לצמוח בקצב של 4.8%, וזאת לאחר גידול חזוי של 2.5% ברכיב זה

6 התחזית עודכנה טרם פרסום ראשוני של נתוני רבעון שלישי ואינה לוקחת אותם בחשבון.

בשנת 2025. הצריכה הציבורית צפויה להמשיך ולתרום לסך צמיחת התוצר גם בשנת 2026, עם קצב גידול של 6.2%. כמו כן, צפויה התאוששות ברכיבי ההשקעות והייצוא, הרכיבים אשר ספגו פגיעה גבוהה ביותר בשנתיים של לחימה.

תרשים 11: התפתחות התוצר (2019 = מדד 100)



כפי שניתן לראות מתרשים 11, על פי התחזית הרב-שנתית הנוכחית, לא צפויה בשנים הקרובות חזרה לרמות התוצר שהיו צפויות תחת תוואי הצמיחה שנחזה טרום המלחמה. זאת בעיקר על רקע ההשפעות השליליות המתמשכות של המלחמה בשנים הקרובות, הצפויות לכלול את התמשכות הנטל הבטחוני המוגבר שיתבטא בנטל מס, הוצאות ריבית ממשלתית ושיעורי גיוס חיילי מילואים וסדיר מוגברים. בנוסף, צפויה השפעה שלילית מתמשכת על פריון העבודה של עשרות אלפי בני אדם שנפגעו מהמלחמה, ובהם נכי גוף ונפש. מגמה חזויה זו שונה מדפוסי הצמיחה שנרשמו לאחר משבר הקורונה, במהלכן המשק חזר במהירות לרמות התוצר שנחזו טרום המשבר.

תחזית האינפלציה לשנת 2025 עומדת על 3.1% בממוצע (2.8% דצמבר לעומת דצמבר אשתקד). תחזית האינפלציה לשנת 2026 עומדת על 2.1% בממוצע (2.4% דצמבר לעומת דצמבר אשתקד).⁷

פרק ד': סיכונים לתחזית אגף הכלכלן הראשי

1. 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:
2. סיכונים כלפי מטה לתחזית:

(1) **התלקחות מחודשת של הלחימה** – חידוש לחימה עצימה באחת הגזרות או יותר עלול להוביל לגיוס מילואים ולהוצאות בטחון מוגברים, ובתרחישים מסוימים גם להשבתה נרחבת של עובדים ועסקים,

⁷ התחזית נערכה בספטמבר 2025 ואינה לוקחת בחשבון את מדדי ספטמבר-נובמבר אשר התפרסמו מאז.

פגיעה בתשתיות ושיבוש בערוצי סחר חוץ. כל אלה עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית.

(2) **קושי בהשתלבות אנשי מילואים בשוק העבודה** – גיוס המילואים בשנות המלחמה היה חסר תקדים בהיקפו ובמשכו. בתקופה זו חלו שינויים בשוק העבודה, לרבות שינויים טכנולוגיים וארגוניים, העשויים להקשות על שילובם מחדש של מי שנעדר לתקופות ממושכות. חלק מהמגויסים למילואים גויסו טרם כניסתם לשוק העבודה, וייתכן כי הצטרפות של רבים מהם בו זמנית לשוק העבודה תקשה על השתלבותם בשל פערים בין ההיצע לביקוש לעובדים חדשים.

(3) **סיכונים לכלכלה העולמית** – גופים כלכליים בעולם, ובהם קרן המטבע העולמית, מזהירים בפני קיומם של גורמי סיכון משמעותיים לכלכלה העולמית, אשר התממשותם תפגע בפעילות הכלכלית הגלובלית. אלה כוללים סיכונים גיאופוליטיים (לרבות על רקע המתח בין ארה"ב לסין והתמשכות מלחמת רוסיה אוקראינה), טכנולוגיים (הכוללים חששות מההאטה במירוץ ההשקעות בבינה מלאכותית) וכלכליים-פיסקליים (הקשורים בין היתר לקושי של ממשלות לצמצם את הגרעונות והחוב שלהן). התממשות סיכונים אלה תשפיע לרעה גם על כלכלת ישראל, במיוחד דרך ערוצי סחר והשקעות.

(4) **התמשכות מהלכים בינלאומיים כנגד ישראל** – עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל והתמשכות התרחב קמפיין הדה-לגיטימציה נגד ישראל והתרחבו מהלכים בינלאומיים כנגדה. סיום המלחמה עצר או האט את קידומם של חלק ממהלכים אלה, אולם חלקם נמשכים באופן משמעותי, בעיקר בערוצים לא מדינתיים. אלה כוללים ניסיון לבצע שימוש חסר תקדים במערכת המשפט הבינלאומית כנגד ישראל, ומהלכי חרמות ודה-לגיטימציה אחרים.

(5) **סיכונים פיננסיים בסקטור הנדל"ן** – מתחילת השנה נרשמת ירידה משמעותית במכירות הקבלנים בשוק החופשי (ירידה 33% במכירות ינואר-ספטמבר 2025 בהשוואה לאשתקד), וניכרת ירידה במחירי הדירות. כפועל יוצא מוסיף לעלות מספר הדירות החדשות הלא מכורות, אשר מגיע לרמת שיא של 83 אלף דירות (עפ"י הלמ"ס).

הימשכות תנאים אלה בשוק הנדל"ן עלולה להביא לקושי כלכלי ומימוני משמעותי של שחקנים בענף, אשר בתרחישים מסוימים יכולות להיות לו השפעות שליליות רחבות יותר על הפעילות הכלכלית והאשראי במשק.

3. סיכונים כלפי מעלה לתחזית:

(1) **חידוש תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב** – נורמליזציה עם מדינות מוסלמיות שכיום לא מתקיימים איתן קשרים כלכליים יכולה להביא לירידה נוספת בפרמיית הסיכון, לעלייה בהשקעות הזרות ולהאצת קשרי הסחר, אשר יתרמו להגברת הפעילות הכלכלית.

(2) **האצה ביצוא הביטחוני** – שנות המלחמה סיפקו הזדמנויות רבות לתצוגת תכלית עבור התעשיות הביטחוניות הישראליות. כוונתן של מדינות רבות בעולם, בפרט מדינות נאט"ו, להגדיל את ההוצאה הביטחונית שלהן בשנים הקרובות, עשויה להזניק את היצוא הביטחוני בשנים הקרובות.

(3) **הזדמנויות בתחום הבינה המלאכותית - הבינה המלאכותית צפויה לתרום לצמיחה הכלכלית בעיקר דרך שיפור בפריון העבודה. בנוסף, הפיכתה האפשרית של ישראל למובילה עולמית בתחום הבינה המלאכותית תביא לפריחה בענף ההייטק ולהגדלת ההשקעות הזרות.**

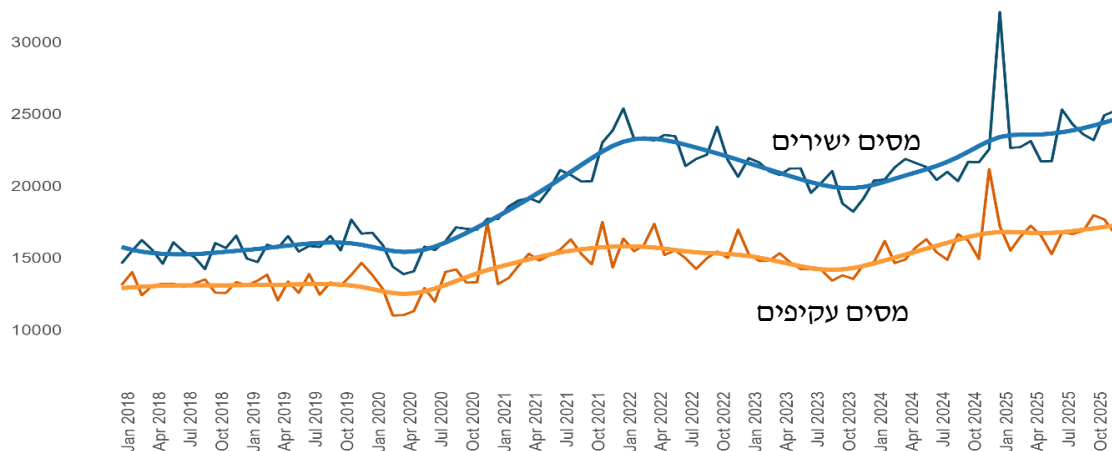
פרק ה': תחזיות אגף הכלכלן הראשי להכנסות המדינה לשנת 2026

מגמות בהכנסות המדינה בשנת 2025 ועדכון תחזית ההכנסות לשנים 2026-2029

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

תרשים 12: הכנסות ממסים

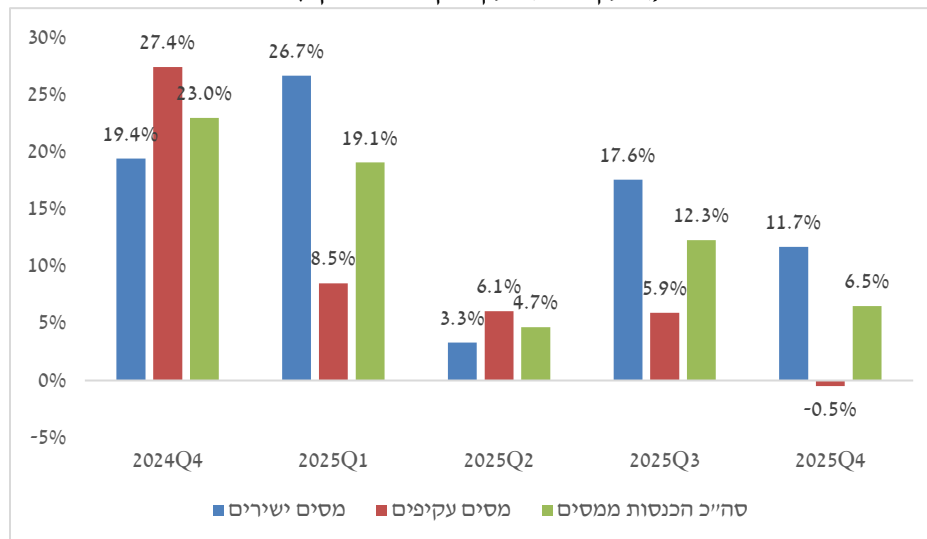
(מיליוני ש"ח, נתוני מגמה ומנוכי עונתיות, מחירים קבועים) (2018-2025)



מקור: משרד האוצר

תרשים 13: שיעור שינוי ריאלי בהכנסות ממסים

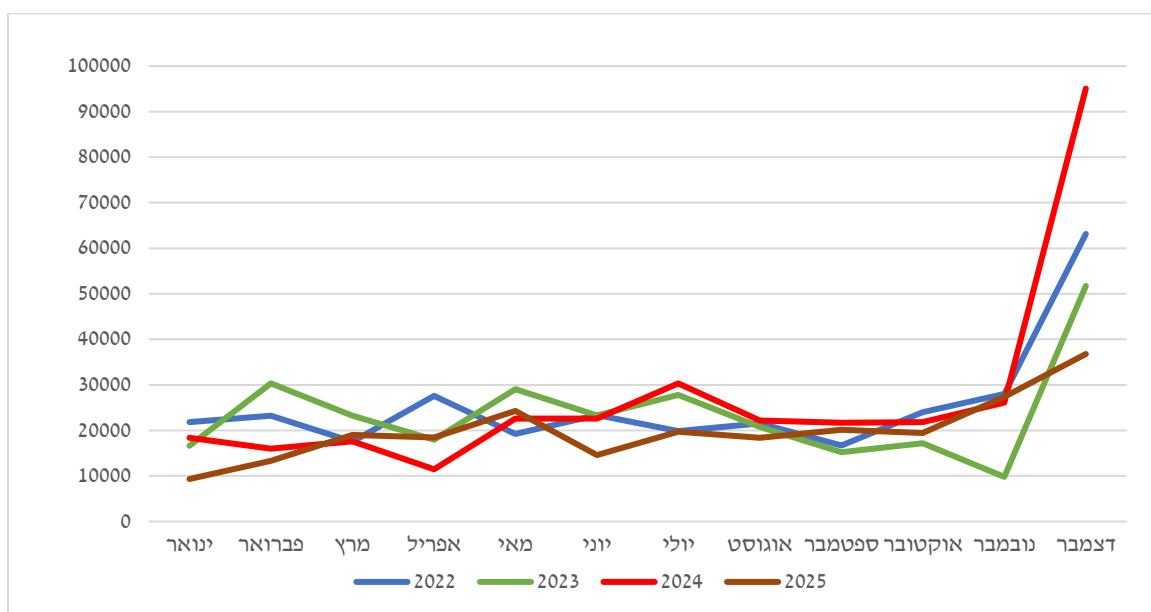
(רבעון מול רבעון מקביל אשתקד)



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני רשות המסים

המשך השנה התאפיין אף הוא בגידול בהכנסות ממסים בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2024, כאשר ברבעון השני נרשמה עלייה ריאלית של 4.7% בגבייה, ואילו ברבעון השלישי חל זינוק של 12.3% בהשוואה למקבילו ב-2024. יש להביא בחשבון כי מלחמת "עם כלביא", שהביאה לבלימת הפעילות הכלכלית במשק במחצית השנייה של חודש יוני, גרמה להסטה בתקבולי המס מהרבעון השני לרבעון השלישי של השנה. ברבעון הרביעי של 2025 נרשמה עלייה ריאלית של 6.5% בהכנסות ממסים, כאשר ההכנסות ממסים עקיפים ירדו ב-0.6% בהשוואה לרבעון המקביל ב-2024, על רקע הקדמת הרכישות והייבוא שנרשמה ברבעון זה.

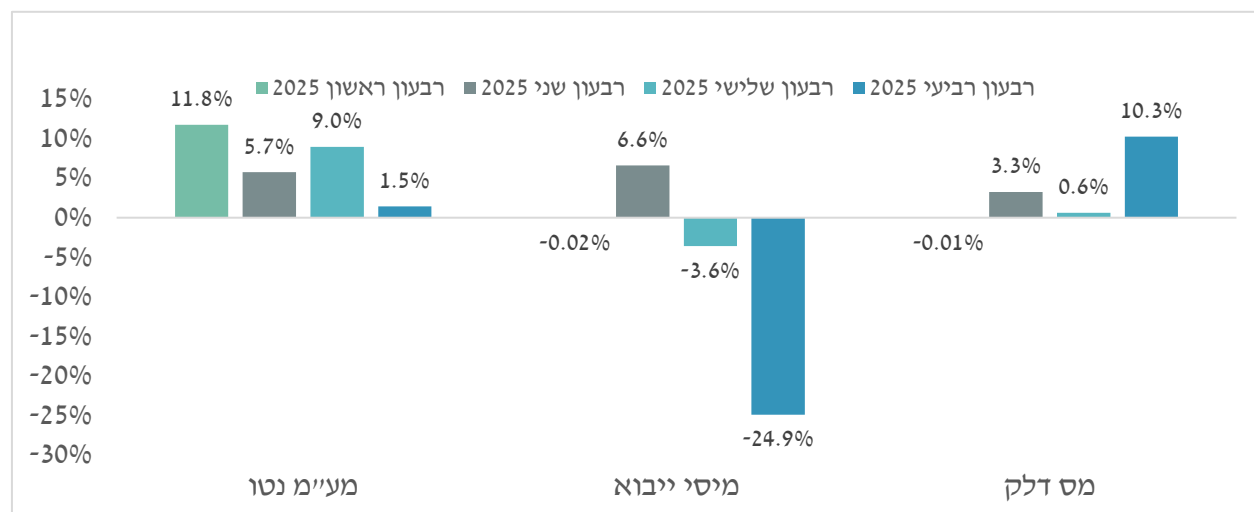
תרשים 14: ייבוא כלי רכב



מקור: רשות המסים

ההקדמה המסיבית ביבוא כלי רכב בדצמבר 2024 הביאה לירידה של 26.1% במספר כלי הרכב שיובאו בשנת 2025 בהשוואה לשנת 2024. ירידה זו השתקפה בהכנסות המדינה ממסי יבוא.

תרשים 15: שיעור שינוי ריאלי בהכנסות ממסים עקיפים (רבעון מול רבעון מקביל אשתד)



לוח 1: הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2023-2025

ממוצע 2010- 2019	שיעור שינוי ריאלי			סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)			
	2025	2024	2023	2025	2024	2023	
							מסים ישירים
	15.0%	4.2%	-10.4%	302.7	255.3	237.7	
							מסים עקיפים
	4.8%	11.3%	-8.2%	206.6	191.2	166.7	
							אגרות
	12.7%	10.6%	0.8%	10.3	8.8	7.8	
							סה"כ
	10.7%	7.2%	-9.3%	519.5	455.4	412.2	

בסך הכל, ההכנסות ממסים בשנת 2025 עמדו על 519.5 מיליארד ש"ח. תחזית ההכנסות ממסים לשנת 2026 עומדת על 553.4 מיליארדי ש"ח.

ההכנסות האחרות לשנת 2024 עמדו על כ-29.6 מיליארד ש"ח, מעט מתחת לתחזית האגף שעמדה על 30.4 מיליארד ש"ח (פער של 2.7%). בשנת 2025 נגבו הכנסות אחרות בסך 32.4 מיליארד ש"ח⁸. התחזית להכנסות אחרות לשנת 2026 עומדת על 24.5 מיליארד ש"ח.

לאור האמור, תחזית סך ההכנסות לשנת 2026 עודכנה ל-577.9 מיליארד ש"ח.

⁸ זאת כ-3% מתחת לתחזית, שעמדה על 33.5 מיליארד ש"ח. עיקרי הפערים נובעים משני סעיפים: הפקדה נמוכה של המוסד לביטוח לאומי ביחס לתחזית, וחלוקה נמוכה מהצפוי של דיבידנדים מחברות ממשלתיות. יש לציין כי קיימת אי וודאות באשר לתחזית לשנת 2026, בעיקר עקב שינויים צפויים במדיניות רשות החברות בנוגע לחלוקת דיבידנדים מהחברות הממשלתיות.

לוחות נלווים:

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

2026	2025	
5.2%	2.8%	משרד האוצר (אוקטובר 2025)
4.7%	2.5%	בנק ישראל (ספטמבר 2025)
3.9%	2.5%	קרן המטבע (אוקטובר 2025)
4.9%	3.3%	OECD (דצמבר 2025)

תחזיות מקרו כלכליות

לוח 3: רכיבי תוצר

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

לוח 4: תוצר ומדדים רלוונטיים

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

לוח 5: אינפלציה

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

לוח 6: תחזית הכנסות המדינה

2029	2028		2027		2026		2025		
פרסום נוכחי	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025	פרסום נוכחי	עדכון תקציב 2025	בפועל	עדכון תקציב 2025	
620.4	602.5	596.5	574.7	572.9	*553.4	*550.9	519.5	506.6	הכנסות ממסים
20.0	20.9	20.0	22.8 ⁹	20.8	24.5	23.7	32.5	32.5	הכנסות אחרות
640.3	623.4	616.5	597.5	593.7	577.9	574.6	552.1	539.1	סך ההכנסות

⁹ ההכנסות בשנת 2027 כוללות סכומים שצפויים להיכנס להכנסות המדינה בגין הסכמי פשרה שנחתמו מול ארגוני עובדים.

לוח 7: תחזית שוק העבודה

2026	2025	2024	2023	2022	2021	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	
4596	4440	4375	4324	4187	3957	מספר מועסקים (אלפים)
3.5	1.5	1.2	3.3	5.8	1.1	שינוי שנתי (באחוזים)
2.5	3.2	3.0	3.4	3.8	5.0	שיעור אבטלה (באחוזים)
63.2	62.8	62.7	63.5	63.3	61.8	שיעור ההשתתפות (באחוזים)

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

2029	2028	2027	2026	
200	4,200	4,800	1,790	מסים ישירים
90	90	90	90	מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
			110	הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2025)
			-80	השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
			-70	השכלה גבוהה - נקודת זיכוי אחת לתקופה של 3 שנים למסיימים ב-2023 ואילך
			-800	כפל פחת בכל ענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
300				סיום הטבת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים בסוף שנת 2028
			50	צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות
				זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-17 מ-2024
				זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3 מ-2024
40	-10	-10		חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2026-2023)
		-20		קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18 (הוראת שעה לשנתיים 1.6.2023-1.6.2025)
90				הקלה במס שבח על קרקע פרטית שנרכשה לפני 2001 ותמכר ב-1.7.2023-31.12.2027
		-20	-20	שכ"ד - קיזוז משכיר-שוכר
				תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החזרים

קרן פיצויים - הגדלת הפרשה לקרן פיצויים מ-25% ל-80% ב-2024 ול-100% ב-2025	7,500			
בנקים- מס נוסף של 6% על רווח של בנקים גדולים מאפריל 2024 לסוף 2025	-1,300			
מע"מ מוסדות פיננסים - העלאת השיעור ל-18%	270	20		
דמי הבראה - השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי מילואים (נטו)	-1,300			
העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ב-2024 ל-57%, 57.5%, 62% ו-67% ב-2025-2028	-20	-200	-210	
מס רכישה 8% - הו"ש עד סוף 2026 וחוזר ל-5% ב-2027	-520			
מיסוי רווחים לא מחולקים וחברות משלח יד	-4,800	1,500	-300	-200
הקפאת מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי ל-3 שנים	2,400	2,300	300	
הקפאת שאר פרמטרים במס הכנסה (ישובים, נכים, רכב צמוד ועוד) ל-3 שנים	110	110	20	
הקפאת פרמטרים במיסוי נדל"ן ל-3 שנים	50	50		
הקפאת תקרת פטור משכ"ד לשלוש שנים	90	120		
הקפאת תקרת הפרשת העובד לפנסיה המזכה בזיכוי של 35% ל-3 שנים	110	90	30	
מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 720 אלף שקל בשנה (לא כולל שבח דירת מגורים)	500			
אי התרת הוצאה במזומן לרבות שכר	80			
שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה מס במקור	30			
אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס הכנסה	500	1,100		
שינוי בגביית המס (מעסיקים ועצמאים) כתוצאה מהעלאת דמי בטל"א	-500		500	
נקודות זיכוי למשרתי מילואים	-950	230	140	10
הטבת מס לאשקלון - הוראת שעה עד לשנת 2029 (כולל)	-250	-40		
אימוץ פילאר 2				3,500
מסים עקיפים	480	1,080	2,300	-270
צמצום הסדר סולר בתחבורה	420			
מס גודש			1,400	
מיסוי כלי רכב דו-גלגלי - צמצום ההטבה ל-125 סמ"ק במקום 400 סמ"ק ב-2024-26		20		
מכס - דגים (מק"ח 2035)				
מכס - דגים : ביטול מכס על בורי, אמנון וקרפיון קפואים				
מכס - שמנים, זכוכית בטחון, פלדה ואלומיניום - (מק"ח 2166, הו"ש עד סוף יוני 2028)		30	20	
מכס - מזגנים, נייר דבק, כלי שולחן מאלומיניום וכוסות בעלות שכבת פלסטיק אחת (מק"ח 2070, הו"ש עד סוף מאי 2028)		100	80	

מכס - עמדות טעינה (מק"ח 2159, הוי"ש עד סוף שנת 2027)				20
ממסים - מיסוי תזקיק שעווני				
מע"מ עוסקים (לא כולל פיננסי) - העלאת השיעור ל-18%				600
מיסוי מוצרי טבק - העלאת מס קניה -1.6 ש"ח לחפיסת סיגריות והעלאת סיגריות אלקטרוניות				
מס פחמן				440 450 340 260
מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות, כולל הקדמת הורדת הרף ל-5,000 ש"ח ב-2026 (במקום 2028)				20 480
חשבוניות I מכוונות לרש"פ				120
הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם				140 130
שחיקת זיכוי ירוק				-830 -90 660 -820
ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב חשמלי (עלייה ל-48% עם תקרה של 22 אלף ₪ בשנת 2026 ואז עלייה ל-83% בשנת 2027)				360 -150 270
סיגריות - ביטול הדיוטי פרי בשתי פעימות (ינואר 2027 ויוני 2028)				20 30 50
העלאת רף הפטור ממע"מ יבוא אישי ל-150\$				-980
אגרות				0 0 0 80
ייעול הגבייה הממשלתית				40
ביטול ההטבה באגרה לרכב חשמלי				
אגרת כניסה לישראל - מעבר לאגרה יעודית				-30
הפחתת דמי היתר לעובדים זרים חדשים אפריל עד דצמבר 2025				70
סה"כ מסים ואגרות				-70 6,500 5,880 2,350

לוח 9: צעדים בתחום הכנסות המדינה
(השפעה לעומת 2025 במיליוני ש"ח)

שם הצעד	2026	2027	2028	2029
מס רכוש	400	5,000	7,400	8,600
הפחתת שיעור הפחת על מטוסים	0	0	0	180
ריווח מדרגות מס הכנסה	-4,250	-5,000	-5,000	-5,000
מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון	100	500	500	500
עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס לעולים בשנת 2026	-40	-100	-110	-150
רפורמה מבנית במשק החלב - ביטול מכסים החל משנת 2027	0	-30	-30	-30
גיבוש תמריצים לשמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל בעקבות פילאר 2	0	0	-3,080	-3,080
קידום התחרות בשוק הבנקאות – עידוד הקמת בנקים חדשים	0	-20	-50	-100
איסור החזקת מזומן בסכום של למעלה מ-200,000 ₪ (קביעת תקרה להחזקת מזומן עם סמכות תפיסה בצו חיפוש)	50	70	70	70
נש"פים - איסור ניכיון צ'קים במזומן למוסד פיננסי ממוקח (מגבלת 6,000 ₪)	90	120	120	120
נש"פים - הטלת חובת דיווח 0	10	10	10	10
הארכת משך שמירת המידע המתקבל במאגר מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים	0	10	10	10
העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות להשכרת נכסי מקרקעין לטובת שיפור הליכי השומה (airbnb)	20	60	100	100
דלקנים	40	120	200	200
ביטול איחוד עוסקים	500	650	650	650
חובת דיווח שכר דירה	40	70	100	130
ביטול פטור מיסוף על שבח חייב	220	290	290	290
הטבות מס למנהלים של קרנות השקעה	-460	-460	-460	-460
הטבות מס ליו"ש (איום 3-5)	-200	-240	-240	-240
הטבות מס ישובים מעורבים (הוראת שעה עד 2029)	-80	-100	-100	-100
הרחבת הטבות לעכו ולישובים אחרים (הוראת שעה עד 2027)	-110	-110	-20	0
מיסוי רווחי יתר של הבנקים*	1,130	1,400	1,200	1,200
הגדלת מכסות פטורות ממכס – ארה"ב	-30	-30	-30	-30
סה"כ	-2,570	2,210	1,530	2,870
תחזית הכנסות לאחר יישום צעדים (מיליארדי ש"ח)	575.3	599.7	625.0	643.2

מקור : מינהל הכנסות המדינה

תחזית ההכנסות לשנת 2026 הכוללת יישום צעדי מדיניות מסתכמת ב-575.3 מיליארד ש"ח, מתוכם 550.8 מיליארד ש"ח הכנסות ממיסים ואגרות ו-24.5 מיליארד ש"ח הכנסות אחרות. חשוב לציין כי הגבייה העתידית תהיה תלויה באופן היישום של צעדי המדיניות שצוינו לעיל.