

תקציב המדינה

הצעה לשנת

הכספים

2025

עיקרי התקציב

ותכנית התקציב הרב-שנתית

ירושלים - כסלו התשפ"ה - דצמבר 2024

תוכן העניינים

5	תקציר
11	חלק א
15	מסמכי התקציב
16	הצעת התקציב לשנת הכספים 2025
15	הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2025
16	תחזית התקבולים והמלוות לשנת הכספים 2025
21	חלק ב
25	סקירה כללית
37	המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025
39	עיקרי מדיניות התקציב והתוכנית הכלכלית
43	הצעת התקציב לשנת הכספים 2025
55	הקצאת התקציב מהקרן לאזרחי ישראל
60	תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2026 עד 2028
61	הגירעון ומימונו לשנת הכספים 2025
73	חלק ג
75	סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה
76	הביטחון והסדר הציבורי
78	משרד הביטחון
80	משרד לביטחון הפנים
81	משרדי המטה
82	משרד ראש הממשלה
84	משרד האוצר
86	משרד המשפטים
88	משרד החוץ
92	משרד הפנים והרשויות המקומיות
94	רשות האוכלוסין והגירה ומעברי הגבול
96	מימון מפלגות ותקציב הבחירות
98	השירותים החברתיים
102	המוסד לביטוח לאומי
	משרד החינוך
	ההשכלה הגבוהה
	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
	משרד הבריאות

104	משרד העלייה והקליטה	השירותים החברתיים
105	הרשות לזכויות ניצולי השואה	
106	משרד המדע הטכנולוגיה והחלל	
108	משרד התרבות והספורט	

110		ענפי המשק
116	משרד הכלכלה והתעשייה	
121	משרד התיירות	
123	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	
125	משרד התקשורת	
128	המשרד להגנת הסביבה	

130		תשתיות
132	משרד האנרגיה	
137	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	
142	משרד הבינוי והשיכון	
144	משק המים	
147	רשות מקרקעי ישראל	

149	תשלום החובות	החזרי חוב
-----	--------------	-----------

152	תקציב הגמלאות והפיצויים	הוצאות אחרות
-----	-------------------------	--------------

160	תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה בשנת הכספים 2025	חלק ד הכנסות המדינה
179	תחזית הטבות המס לשנת הכספים 2025	ממסים

204	עקרונות חוק התקציב	חלק ה נספחים
207	מסמכי חוק התקציב	
209	הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, התש"פ-2020	
212	מחירי התקציב	
	לוחות התקציב	
213	סך תקני כוח האדם לשנת הכספים 2025	
215	תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2023-2025	
219	תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2023-2025	
223	תשלום חובות קרן לשנות הכספים 2023-2025	
224	תשלום חובות ריבית (ברוטו) לשנות הכספים 2023-2025	
225	תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2023-2025	

חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם להוראות "חוק יסוד: משק המדינה", שלפיהן ייקבע תקציב המדינה בחוק והוא יכול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה.

לצד הצעת חוק התקציב השנתי לשנת הכספים 2025 הממשלה מגישה לאישור הכנסת את הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) הכוללת את שינויי המדיניות בתקציב המדינה הדורשים שינויי חקיקה, לרבות צעדי התאמה פיסקליים בהוצאה ובהכנסה, וכן את הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025) הכוללת את שינויי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמות המרכזיות של הממשלה לשנת 2025.

הצעת התקציב ודברי ההסבר המפורטים הנלווים לה כוללים שורת צעדים, במטרה לאפשר את הגברת מעורבות הציבור בישראל בהליכי גיבוש ואישור תקציב המדינה: חלוקה של תחומי הוצאה העיקריים של הממשלה לאשכולות, כך שהם ישקפו באופן ברור ואחיד יותר את התפלגות הוצאות הממשלה; ביאורים לגבי ניהול הסיכונים הקיים בתקציב המדינה; ניתוח מגדרי של הצעת התקציב; פירוט של עיקרי השינויים בהצעת התקציב ביחס לתקציב הקודם; וניתוח מפורט של ההנחות ושל ניהול הסיכונים הקשורים לבניית תחזיות הצמיחה, הכנסות המדינה וכן מסגרת תקציב המשרדים.

לנוחיות הקוראים, באתר האינטרנט של משרד האוצר ניתן למצוא את מערכת "פיסקלי דיגיטלי" להנגשת התקציב לציבור בלינק זה: <https://public.tableau.com/profile/mof.budget#/>

חוברת עיקרי התקציב, המובאת בזאת בפני הכנסת ובפני הציבור, מרכזת את חומר הרקע המשמש בסיס לגיבושו של התקציב, מציגה בפני הקורא את תמצית הניתוחים והנתונים הרלוונטיים לתקציב המדינה לשנת הכספים 2025. מידע נוסף ניתן למצוא בחוברות דברי ההסבר המפורטות של הצעת תקציב זו.

להלן עיקרי החוברת:

חלק א – מסמכי התקציב

- **הצעת התקציב לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג את סכומי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם שהממשלה תהיה רשאית להוציא בשנת הכספים 2025 תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים. סך ההוצאה הממשלתית נטו לשנת הכספים 2025 עומדת על כ-755.9 מיליארד ש"ח וההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על כ-619.6 מיליארד ש"ח.
- **הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג את סכומי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם שהממשלה תהיה רשאית להוציא בשנת הכספים 2025 במסגרת תקציב המפעלים העסקיים. סך תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2025 עומד על כ-47.6 מיליארד ש"ח.
- **תחזית התקבולים והמלוות לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג בפני הקורא את צפי הכנסות המדינה לשנות הכספים 2025. סך ההכנסות לחשבון הגירעון צפוי לעמוד בשנת הכספים 2025 על כ-517.1 מיליארד ש"ח.

חלק ב – סקירה כללית

- המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג את הרקע הכלכלי להצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025. בפרק מתוארים בתמצית צעדי התוכנית הכלכלית שמטרתם לייצב ולהוריד בשנים הבאות את יחד החוב לתוצר של הממשלה. הפרק מציג גם את עיקרי המדיניות הפיסקלית תוך התייחסות להתפתחויות הפיסקליות העיקריות בעשור האחרון, התפתחות רכיבי התקציב וההוצאה הציבורית בהשוואה רב-שנתית ולפי תחומי הוצאה, תיאור הכללים הפיסקליים והשינויים הצפויים בהם וכן תיאור של תוכנית ההתכנסות הצפויה להתבצע בתקציב, המכנסת את התקציב למגבלת ההוצאה הקבועה בחוק ולגירעון תקציבי בגובה 4.4 אחוזי תוצר.
- הצעת התקציב לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג את מסגרת ההוצאה ברוטו (כולל ההוצאה המותנית בהכנסה) לשנת הכספים 2025, אשר מסתכמת בכ-840.4 מיליארד ש"ח. בנוסף, הפרק מציג את עיקרי השינויים בתקציב המדינה לשנת הכספים 2025 לעומת תקציב המדינה לשנת הכספים 2024.
- תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2026 עד 2028:** פרק זה מציג את תחזית הוצאות הממשלה לשנים 2026-2028 תוך חלוקה למספר תחומי הוצאה עיקריים ופירוט ההנחות שבבסיס התחזית. בנוסף מוצגים בפרק זה היקף ההתאמות הנדרשות בשנים האמורות לצורך התכנסות למסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק, זאת בהסתמך על ההערכות ועל הנתונים הידועים כיום.
- הגירעון ומימונו לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג את הגירעון התקציבי לשנת הכספים 2025, אשר צפוי לעמוד על 101.9 מיליארד ש"ח (לרבות רזרבה לשימושי מלחמה בגובה 10 מיליארד ש"ח). הגירעון למימון צפוי לעמוד בשנת 2025 על 101.1 מיליארד ש"ח. בנוסף, הפרק מציג את אופן מימון הגירעון הצפוי.

חלק ג – סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה

חלק זה מציג את עיקרי הפעולות של משרדי הממשלה לשנת הכספים 2025, והוא מחולק לתחומי ההוצאה האלה: הביטחון והסדר הציבורי, משרדי המטה, השירותים החברתיים, ענפי המשק, התשתיות, תשלום חובות והוצאות אחרות.

חלק ד – הכנסות המדינה

- תחזית ההתפתחויות המקרו כלכליות והכנסות המדינה ממיסים, מאגרות ומהכנסות אחרות בשנת 2025:** חלק זה מפרט את המשתנים המקרו כלכליים המשמשים בסיס לתחזית הכנסות המדינה ממיסים, כגון: תחזיות צמיחת התוצר, שוק העבודה והשינוי במחירים ובעקבותיהם את תחזית הכנסות המדינה ממיסים והכנסות האחרות. תחזית הצמיחה לשנת הכספים 2025 עומדת על 4.4 אחוזי תוצר.
- תחזית הכנסות המדינה ממיסים ומאגרות לשנת הכספים 2025 עומדת על 489.2 מיליארד ש"ח ותחזית הכנסות אחרות עומדת על 27.8 מיליארד ש"ח.
- תחזית הטבות המס לשנת הכספים 2025:** פרק זה מציג פירוט של הטבות המס הקיימות בישראל. על-פי התחזית הנוכחית, בשנת הכספים 2025 צפויות לעמוד הטבות המס על כ-89.1 מיליארד ש"ח.

חלק ה – נספחים

- עקרונות חוק התקציב, מסמכי חוק התקציב, מחירי התקציב, חוק התקציב לשנת הכספים 2025:** פרקים אלו מפרטים את התשתית החוקית המשמשת לצורך בניית התקציב וכן את תחזיות המחירים אשר שימשו לצורך בניית התקציב במחירים שוטפים.

- **סך תקני כוח האדם לשנת הכספים 2025** : פרק זה מציג את סך תקני כוח האדם שהממשלה רשאית להעסיק בשנת הכספים 2025 תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים. בשנת הכספים 2025 תוכל הממשלה להעסיק 137,363 שיאי כוח אדם (כולל עבודה בלתי צמיתה).
- **תקציב ההוצאות ברוטו לשנת הכספים 2024 עד 2025** : פרק זה מציג השוואה רב-שנתית של הוצאות ברוטו (הוצאה נטו בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה) תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים.
- **תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2024 עד 2025** : פרק זה מציג השוואה רב-שנתית של ההוצאות נטו תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים.
- **תשלום חובות קרן ותשלום חובות הריבית לשנות הכספים 2024 עד 2025** : פרקים אלו מציגים השוואה רב-שנתית של הוצאות הממשלה המשמשות לתשלום חובות קרן ולתשלום חובות הריבית.
- **תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2024 עד 2025** : פרק זה מציג השוואה רב-שנתית של התקבולים והמלוות.

מסמכי התקציב

הצעת התקציב לשנת הכספים 2025

הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת כספים 2025

תחזית התקבולים והמלוות לשנת הכספים 2025

תחזית הטבות המס לשנת הכספים 2025

הצעת התקציב לשנת הכספים 2025
(באלפי ש"ח)

שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	ריכוז התוספת הראשונה
96,801	192,378,435	84,540,683	755,906,699	סך-הכול כללי
			619,579,848	התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה *
			136,326,851	תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי
96,801	116,425,943	73,326,974	547,368,499	חלק א': תקציב רגיל
	75,952,492	11,213,709	208,538,200	חלק ב': תקציב הפיתוח וחשבון הון
96,801	116,425,943	73,326,974	547,368,499	חלק א': תקציב רגיל
24,442.5	2,097,099	24,963,130	25,642,704	משרדי המטה
80.5		1,829	83,098	01 נשיא המדינה ולשכתו
935		180	1,014,826	02 הכנסת **
1,884	601,221	58,570	3,747,127	04 משרד ראש הממשלה
7,069.5		23,280,985	4,461,991	05 משרד האוצר
731.5	23,456		420,895	06 משרד הפנים
9,335	556,788	1,244,111	4,828,234	08 משרד המשפטים
976		69,184	2,051,165	09 משרד החוץ
82			57,810	10 המטה לביטחון לאומי
604			430,109	11 מבקר המדינה ***
45		25,000	240,121	14 בחירות ומימון מפלגות
	666,052		6,688,192	18 הרשויות המקומיות
506.5	69,582	13,535	749,370	22 המשרד לשירותי דת

שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	ריכוז התוספת הראשונה	
2,193.5	180,000	269,736	869,766	רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבולות	68
49,579.5	84,066,886	29,577,777	154,502,934	הביטחון והסדר הציבורי	
====	=====	=====	=====	=====	
46,704	2,661,886	812,116	25,154,919	המשרד לביטחון לאומי	07
2,374	75,000,000	28,200,000	107,827,371	משרד הביטחון	15
37	2,005,000	9,519	551,881	הוצאות חירום אזרחיות	16
330		278,142	131,079	תיאום הפעולות בשטחים	17
134.5	4,400,000	278,000	17,912,202	הוצאות ביטחוניות שונות	31
			147,927	הוועדה לאנרגיה אטומית	35
			2,777,555	חוק חיילים משוחררים	46
15,912	8,184,230	13,547,694	250,483,087	השירותים החברתיים	
====	=====	=====	=====	=====	
251.5	522,008	58,500	2,794,163	משרד המדע החדשנות והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט	19
2,749.5	1,934,545	4,914,192	89,746,175	משרד החינוך	20
			14,266,438	ההשכלה הגבוהה	21
3,656	180,148	3,252,072	12,203,303	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	23
7,390.5	3,890,111	5,184,149	59,148,419	משרד הבריאות	24
100.5		94,490	5,120,719	הרשות לזכויות ניצולי השואה	25
			61,035,374	הביטוח הלאומי	27
463.5	577,000	6,000	1,617,563	המשרד לקליטת העלייה	30
1,300.5	1,080,418	38,291	4,550,933	תעסוקה	36
2,193.5	1,202,644	305,645	5,146,147	תשתיות	
====	=====	=====	=====	=====	
535.5	17	39,493	335,563	משרד הבינוי	29
323	1,041,000	12,773	541,020	משרד האנרגיה והמים	34
937.5	149,351	237,379	617,993	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	40
190			107,671	הרשות הממשלתית למים וביוב	41

שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	ריכוז התוספת הראשונה	
			3,429,255	מענקי בינוי ושיכון	42
207.5	12,276	16,000	114,645	המרכז למיפוי ישראל	43
2,585.5	5,974,751	1,906,440	7,075,846	ענפי משק	
=====	=====	=====	=====	=====	
582	1,332,798	895,750	367,416	המשרד להגנת הסביבה	26
1,102	604,037	269,588	1,858,581	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	33
172.5	10,000	4,282	172,477	משרד התיירות	37
579	4,023,116	604,551	4,590,913	כלכלה ותעשייה	38
150	4,800	132,269	86,459	משרד התקשורת	39
2,088	14,900,333	3,026,288	48,317,781	הוצאות אחרות	
=====	=====	=====	=====	=====	
		842,402	24,835,556	גמלאות ופיצויים	12
		2,100,000	4,762,581	הוצאות שונות	13
952.5	10,125,020		10,000,000	זרבה כללית	47
1,135.5	4,775,313	83,886	8,719,644	רשויות הפיקוח	54
			56,200,000	החזרי חוב	
			=====	=====	
			56,200,000	תשלום ריבית ועמלות	45
	75,952,492	11,213,709	208,538,200	חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון ההון	
	-----	-----	-----	-----	
	75,952,492	11,213,709	52,761,349	תקציב הפיתוח	
	5,861,462	1,825,252	2,508,024	משרדי המטה	
	=====	=====	=====	=====	
	5,861,462	1,825,252	2,508,024	הדיור הממשלתי	51
	1,607,833	15,028	655,562	הביטחון והסדר הציבורי	
	=====	=====	=====	=====	
	1,607,833	15,028	655,562	המשטרה ובתי הסוהר	52

שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	ריכוז התוספת הראשונה	
	5,918,368	1,101,238	3,327,702	השירותים החברתיים	
	=====	=====	=====	=====	
	4,701,068	997,370	2,379,130	חינוך	60
	1,217,300	103,868	948,572	בריאות	67
	59,896,878	7,028,861	41,333,115	תשתיות	
	=====	=====	=====	=====	
	8,399,522	3,667,767	3,142,548	שיכון	70
	834,872		700,227	מפעלי מים	73
	50,662,484	3,361,094	37,490,340	פיתוח התחבורה	79
	730,166	251,130	823,383	ענפי משק	
	=====	=====	=====	=====	
	383,166	150,268	300,856	תעשייה	76
	347,000	100,862	522,527	פיתוח התיירות	78
	1,937,785	992,200	4,113,563	הוצאות אחרות	
	=====	=====	=====	=====	
	1,937,785	992,200	4,113,563	הוצאות פיתוח אחרות	83
			155,776,851	החזר החובת	
			=====	=====	
			155,776,851	תשלום חובות	84
			19,450,000	מזה : תשלום חובות לביטוח הלאומי	

* התקציב נטו (755,906,699) בניכוי תשלום חובות (155,776,851) למעט תשלום החובות לביטוח הלאומי (19,450,000).

** הצעת התקציב השנתי של הכנסות מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת, ומהווה חלק מחוק התקציב.

*** תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד : מבקר המדינה.

הצעת המפעלים העסקיים תקציב לשנת הכספים 2025

(באלפי ש"ח)

שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הכנסה/הוצאה	ריכוז התוספת השנייה
		47,610,136	סך-הכול הכנסות
		=====	=====
		707,367	מפעלי משרד רה"מ והאוצר* 89
		1,489,425	בתי חולים לבריאות הנפש 93
		12,644,462	בתי חולים ממשלתיים 94
		24,994	נמל חדרה 95
		32,743,888	רשות מקרקעי ישראל 98
36,398	12,795,520	47,610,136	סך-הכול הוצאות
=====	=====	=====	=====
100		707,367	מפעלי משרד רה"מ והאוצר 89
4,721		1,489,425	בתי חולים לבריאות הנפש 93
30,757		12,644,462	בתי חולים ממשלתיים 94
7		24,994	נמל חדרה 95
813	12,795,520	32,743,888	רשות מקרקעי ישראל 98

* לשכת הפרסום הממשלתית והמדפיס הממשלתי

תחזית התקבולים והמלוות לשנת הכספים 2025

(באלפי ש"ח)

הצעת התקציב לשנת 2025

755,906,699	סך-הכול כללי
=====	=====
517,078,000	הכנסות לחשבון הגירעון
489,240,000	הכנסות ממיסים
27,838,000	הכנסות אחרות
238,828,699	הכנסות למימון
547,368,499	חלק א : תקבולים שוטפים
208,538,200	חלק ב : תקבולים ממלוות וחשבון הון

547,368,499 חלק א : תקבולים שוטפים

-----	=====	
491,063,000	מיסים ותשלומי חובה	
-----	-----	
285,460,000	מיסי הכנסה ורכוש	
-----	-----	
251,414,000	מס הכנסה	001
18,184,000	מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים	002
7,833,000	מס שבח	003
7,948,000	מס רכישה	004
14,000	מס מכירה ומס רכוש	005
67,000	מס מעסיקים	007
205,603,000	מיסי הוצאה	
-----	-----	
3,317,000	מכס והיטל על הייבוא	011
145,453,000	מע"מ, כולל מע"מ על ייבוא בטחוני	012
26,302,000	מס קנייה	013
498,000	בלו טבק	015
21,033,000	בלו דלק	018
7,564,000	אגרות כלי רכב	024
1,436,000	אגרות ורשיונות אחרים	025

הצעת התקציב לשנת 2025

2,341,000	ריבית ורווחים	
-----	-----	
1,327,000	ריבית במט"ח	034
1,014,000	ריבית בשקלים	035
5,773,000	תמלוגים	
-----	-----	
40,000	תמלוגים ממפעלים עסקיים	042
3,109,000	תמלוגים מאוצרות טבע	043
235,000	תמלוגים מחברות ממשלתיות	044
2,389,000	דיבידנדים מחברות ממשלתיות	045
3,771,000	תקבולים שונים	
-----	-----	
	החזר על חשבון תקציב שנים קודמות	046
2,511,000	הכנסות משירותים שונים	047
760,000	דמי שימוש בנכסים ממשלתיים	050
500,000	הכנסה מיועדת מעל האומדן	048
	רווחי בנק ישראל שמומשו	049
44,420,499	העברה מחלק ב	
-----	-----	
208,538,200	חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון	
=====	=====	
2,475,000	החזר השקעות והלוואות הממשלה	
-----	-----	
1,300,000	גביית קרן בשקלים	051
25,000	גביית קרן במט"ח	053
1,150,000	הכנסות ממכירת קרקעות המדינה	076
	הפרשות לפנסיה ולפיצויים	
-----	-----	
	הפרשות יחידות משקיות	071
	הפרשות מפעלים עסקיים	072
	הפרשות לפנסיה-חברות	073

הצעת התקציב לשנת 2025

5,629,167	הכנסות הון	
-----	-----	
5,629,167	הפרטה	075
210,554,532	מלוות בארץ	
-----	-----	
12,980,000	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	081
197,574,532	הכנסה מאמיסיות והפקדות	082
34,300,000	מלוות ומענקים מחו"ל	
-----	-----	
7,800,000	מלווה עצמאות ופיתוח	900
	בניכוי: הוצאות הפצה מלונות ומענקים מארה"ב:	901
	- ביטחון	902
	- סיוע אזרחי	904
	- מלוות אחרים	907
26,500,000	הלוואות בנקאיות	908
-44,420,499	העברה לחלק א	

סקירה כללית

המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025

התוכנית הכלכלית: השינויים המבניים

הצעת התקציב לשנת הכספים 2025

תוכנית התקציב התלת שנתית

הגירעון ומימונו לשנת הכספים 2025

המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025

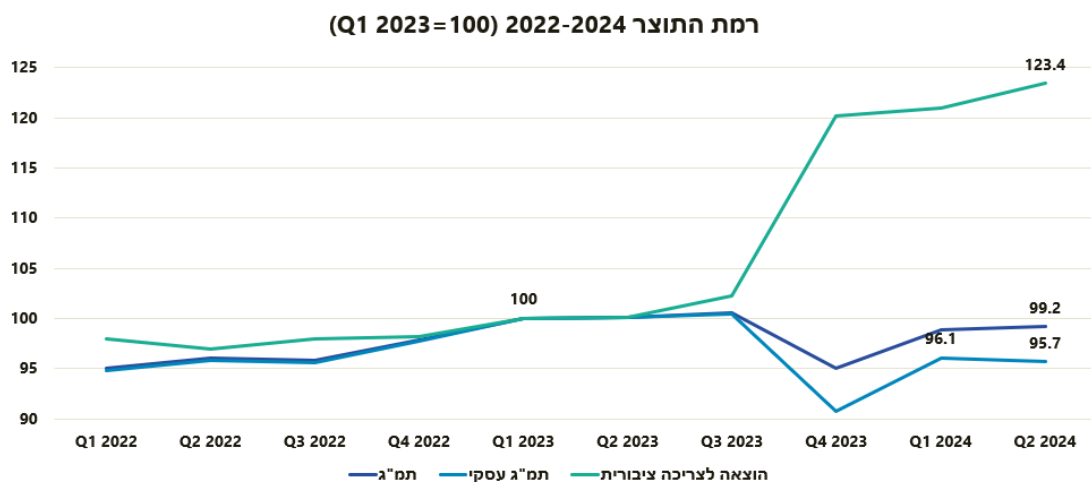
בעשרים השנים האחרונות צמחה כלכלת ישראל בקצב מהיר של כ-4.0% בממוצע בשנה. צמיחה זו התאפשרה, הודות לשינויים מבניים בכלכלה הישראלית לרבות שילוב אוכלוסיות בשוק העבודה, פתיחת השוק הישראלי לתחרות בינלאומית, קידום מדיניות תומכת פרויקט והפרטות. לצד זאת, הממשלה הפחיתה את הוצאותיה ושחקה את הוצאות הביטחון והריבית כאחוז מהתוצר, כחלק ממדיניות פיסקלית אחראית שאיפשרה את הורדת יחס החוב לתוצר תוך הפחתת נטל המס. שילוב גורמים זה בנה את אמון השווקים בכלכלה הישראלית והוביל לכניסת השקעות זרות רבות למשק, שיפר את נתוני המקרו של הכלכלה ותמך בצמיחת התוצר.

בפתח שנת 2023 עמד יחס החוב לתוצר של הממשלה על 60.5% והיה קרוב לרמתו טרום התפרצות מגפת הקורונה (59.2%). התוצר לנפש עלה לכ-43 אלף דולר, שיעור האבטלה עמד על 4.1% – נמוך בהשוואה היסטורית ובין-לאומית. הוצאות הריבית והביטחון ירדו לכ-8.7% מהתוצר בשנת 2022, ביחס לכ-12.3% בשנת 2000, וכן נטל המס בישראל עמד על כ-30.2% מהתוצר – נמוך ממוצע מדינות ה-OECD, וכן מנטל המס בישראל בשנת 2000, שעמד על 34.8% (גבוה באותה העת ממוצע ה-OECD).

מלחמת חרבות ברזל שפרצה בסתיו 2023 הטילה נטל כלכלי כבד על הכלכלה הישראלית. האתגרים הכלכליים המשמעותיים ביותר שהמלחמה מציבה בפני המשק הם עלותה הישירה של המלחמה והשלכותיה הביטחוניות – הנטל הפיסקלי של עליית הוצאות הביטחון בטווח הקצר והארוך לצד הוצאות אחרות הנובעות במישרין מניהול המלחמה ותוצאותיה, וכן עלותה העקיפה של המלחמה – נטל השירות הביטחוני והשלכות הארכותו על המשק. לצד אתגרים מרכזיים אלה, עומדים לפתח הממשלה והמשק אתגרים נוספים, ובהם – ההתמודדות עם עשרות אלפי אזרחים המפונים מביתם לאורך זמן ממושך; שיקום פיזי וקהילתי של חבלי ארץ שנפגעו; סנטימנט שלילי גובר בעולם ביחס לישראל, הבא לידי ביטוי במסחר ובאקדמיה; מחסור חמור בעובדים, בעיקר בענף הנדל"ן, ועוד.

שיעור הצמיחה הריאלי בשנת 2023 עמד על 2%, כלומר במונחי צמיחה לנפש שנת 2023 הסתיימה בצמיחה אפסית. הצמיחה בשנת 2024 נפגעה עוד יותר, ושיעור הצמיחה הריאלי החזוי כעת לשנת 2024 עומד על 0.4%, המהווה צמיחה שלילית של כ-1.5% במונחי תוצר לנפש. זאת, בהשוואה לתחזית הצמיחה לשנים 2023 ו-2024 ערב המלחמה אשר עמדה על 2.7% ועל 3.1% בהתאמה. בנוסף לשיעור הצמיחה שנפגע, גם הרכב הצמיחה השתנה לרעה, והוא מבוסס כעת על צריכה ממשלתית באופן שאינו בר קיימא, כפי שניתן לראות באיור 1. למעשה, ההוצאה הציבורית מכסה על הפגיעה בתוצר העסקי, שנמוך כעת ב-4.3 אחוזים ביחס לרמתו בתחילת שנת 2023, וזאת ללא התייחסות לצמיחה שנחזתה לשנים 2023 ו-2024 לפני המלחמה.

איור 1



פרט לפגיעה בצמיחה, כאמור, גם הוצאות הממשלה עלו באופן חד והכנסות המדינה ירדו. כך, בשנת 2023 תוקנה מסגרת התקציב באמצעות חוק תקציב נוסף, כך שהיקף ההוצאות עלה ב-25.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-1.3% מהתוצר. באופן דומה, גם מסגרת התקציב לשנת 2024 תוקנה, כך שהיקף ההוצאות עלה בכ-106.9 מיליארד ש"ח במצטבר, שהם כ-5.4% מהתוצר, זאת לרבות תוספות התקציב אשר נבעו מהמשך מדיניות הפיננסיים, ההסלמה בחזית הצפון, התייקרויות הריבית, והעיכוב בקבלת כספי סיוע מארה"ב בסך 8 מיליארד דולר (כ-30 מיליארד ש"ח), אשר לא יגיעו במלואם השנה. כלומר, בסך הכל הוצאות הממשלה גדלו בכ-132.6 מיליארד ש"ח בשנים 2023 ו-2024, המהווים כ-6.7% מהתוצר. נוסף על כך, הוצאות קרן מס רכוש (שאינן תקציביות), צפויות לעמוד על כ-20 מיליארד ש"ח עד סוף שנת 2024.

באשר להכנסות המדינה, הן ירדו בשנת 2023 בכ-20.2 מיליארד ש"ח, המהווים ירידה של כ-1.0% מהתוצר, ובשנת 2024 הן צפויות להסתכם בירידה של כ-11.3 מיליארד ש"ח, המהווים ירידה של כ-0.6% מהתוצר, ביחס לתחזיות ההכנסות עבור שנים אלו בעדכון התכנית התלת שנתית מחודש יוני 2023. כלומר, בסך הכל המלחמה הובילה לירידה של כ-31.5 מיליארד ש"ח בהכנסות המדינה על פני השנים 2023 ו-2024.

פגיעה זו במצבה הפיסקלי של הממשלה הובילה לזינוק בגרעון לשיעור של 4.2% מהתוצר בשנת 2023, ולגרעון צפוי בגובה של 7.7% מהתוצר בשנת 2024. זאת, ביחס לגרעון חזוי בשיעור 1.2% ו-1.4% עבור שנים 2023 ו-2024 בהתאמה בעדכון התכנית התלת שנתית בחודש יוני 2023. בהתאם, יחס החוב לתוצר צפוי לעמוד בסוף שנת 2024 על כ-68.3%, בעוד שטרם המלחמה עמד על 60.5% והיה במגמת ירידה.

בנוסף לעצם הגידול בחוב הממשלתי, המלחמה גם שינתה את הסביבה הכלכלית באופן שמייקר משמעותית את החוב. פרמיית הסיכון של ישראל עלתה באופן ניכר, ולכן אגרות החוב של הממשלה לעשר שנים נסחרות בתשואות האופייניות למדינות שדירוג האשראי שלהן הוא BBB כאשר דירוג האשראי של ישראל טרם המלחמה היה AA- (בסוכנות S&P, המובילה בעולם). כלומר, המשקיעים דורשים תשואה גבוהה יותר על החוב של ממשלת ישראל שהם רוכשים. לכן, יש להוסיף את סביבת הריבית הגבוהה בעולם בכלל, ובישראל בפרט, שאף היא מייקרת את החוב.

באופן שמשקף את עליית פרמיית הסיכון, דירוג האשראי של ישראל ירד מתחילת המלחמה. בחברת Moody's הדירוג

לפני תחילת המלחמה היה A1 וכעת הוא Baa1 (ירידה של 3 דרגות), בחברת S&P הדירוג לפני תחילת המלחמה היה AA- וכעת הוא A (ירידה של 2 דרגות), ובחברת Fitch הדירוג לפני המלחמה היה A+ וכעת הוא A (ירידה של דרגה אחת).

מעבר לעלותה הישירה של המלחמה, ישנה עלות עקיפה משמעותית – הגדלת ההוצאה הביטחונית ונטל השירות הצבאי, הן בהארכת שירות הסדיר והן בהגדלה המשמעותית של משך שירות המילואים הממוצע בטווח הבינוני והארוך. כאמור, לאורך העשורים האחרונים, האסטרטגיה הפיסקלית של ישראל נשענה על תעדוף של ההוצאות האזרחיות והורדה של נטל המס במקביל להגדלה מדודה של תקציב הביטחון, והפחתה של החוב הציבורי כאחוז מהתוצר. מגמה זו הובילה לירידה של הוצאות הביטחון והריבית כאחוז מהתוצר, לשמירה על ההוצאה האזרחית ולהקטנת נטל המס. ההפחתה ההדרגתית והקבועה של יחס החוב לתוצר אותנה לשווקים על איתנותה של הכלכלה הישראלית ועל מחויבותה של הממשלה למדיניות אחראית. באותן שנים עלה דירוג האשראי של ישראל והשתפרו תנאי גיוס החוב, אשר הפחיתו בתורם עוד יותר את תשלומי הריבית. כך התפנה מקום נוסף להגדלת ההוצאה האזרחית.

עתה, נוכח המלחמה והשלכותיה, הממשלה מגדילה את הוצאות הביטחון והריבית תוך שחיקת ההוצאה האזרחית כשיעור מהתוצר ומעלה את נטל המס. כך, תתווסף עלות קבועה עבור שיקום פצועים, ועבור תשלום גמלאות לנכי צה"ל, למשפחות שכולות, לנפגעי פעולות איבה ולבני משפחותיהם. מספר נפגעי הנפש צפוי לגדול, לפי תחזיות משרד הביטחון, בצורה ניכרת ולהשית עלות קבועה משמעותית נוספת. מעבר להשבת צה"ל לכשירות ולטיפול בנפגעים, קיימת דרישה מצד מערכת הביטחון להתעצמות צבאית שכוללת בין היתר הגדלה של צבא הקבע, הרחבת הצבא הסדיר באמצעות הארכת שירות הסדיר מ-30 חודשים היום לעד 36 חודשים, הסתמכות משמעותית יותר על כוחות המילואים תוך הארכת משך השירות השנתי, פיתוח יכולות חדשות והרחבת יכולות קיימות, בהגנה ובהתקפה.

על כן, בטווח הזמן הבינוני ויתכן שגם הארוך, הוצאות הביטחון של הממשלה צפויות לגדול משמעותית ביחס להוצאה בשנים האחרונות. כחלק מכך, כאמור, הוקמה ועדה ציבורית שתבחן את צרכי הצבא נוכח המציאות החדשה ותמליץ לממשלה על השינויים הנדרשים במבנה ובתקציב מערכת הביטחון לאחר המלחמה, ובתוך כך על תהליכי הייעול שיש לבצע ועל גובה תקציב מערכת הביטחון לשנים הבאות. על אף שמוטל על הוועדה להמליץ גם על המקורות למימון המלצותיה, הגידול הפרמננטי בתקציב הביטחון יגרור עליה בחוב, ולכן עליה בהוצאות הממשלה על תשלומי ריבית. כלומר, בשנים הקרובות יתרחש היפוך מגמה למעגל האחריות הפיסקלית עליו התבססה מדיניות הממשלה בעשורים האחרונים, שהובילה לצמיחה בת קיימא. משמעות ההיפוך היא ככל הנראה פגיעה בצמיחה, דחיקת הוצאות אזרחיות, והגדלת נטל המס.

מכל האמור נובע כי המלחמה פגעה בצורה משמעותית ביסודות הפיסקליים של מדיניות הממשלה, ושחקה חלק מההישגים של העשורים האחרונים במישור זה. כחלק ממדיניות הממשלה להתמודד עם הפגיעה של המלחמה בכלכלה הישראלית, מקודמים שורה של צעדים פיסקליים שמטרתם הפחתת הגרעון, לרבות צעדי מיסוי, קיצוצים בתקציבי המשרדים וצעדים נוספים.

מיליארדי ש"ח	צעדים פיסקליים עיקריים
10	הטלת מס על רווחים לא מחולקים בחברות ארנק
5.0	הפחתת שכר במגזר הציבורי

4.6	העלאת שיעור גביית בטל"א
3.6	קיצוץ רוחבי
2.6	הקפאת מסים - מדרגות מס הכנסה + נ"ז
2.0	גביית דיבידנדים מחברות ממשלתיות
1.5	סל הפחתות ממשרדים
1.3	הפחתת יום הבראה
1.0	מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 700 אש"ח בשנה
0.7	הקפאת מס רכישה, תקרת פטור וחובת דווח
0.7	ביטול איחוד עוסקים
0.7	מיקוד זיכוי ירוק
0.4	ביטול תקרת הפטור במכירת דירה חייבת בשבח לחיוב במס יסף
0.4	הקפאת הטבה במשיכת קצבה פנסיונית
0.4	הקפאת קצבאות ילדים

אי-התאמת המדיניות למצב החדש, והמשך "עסקים כרגיל" עלול להוביל את הכלכלה לסחרור, המזין את עצמו ומתעצם, ובסופו של דבר להוביל למשבר פיננסי, קרי חוסר יכולת לגייס את הכסף הדרוש להתחייבויות הממשלה.

ניתן לתאר סחרור כאמור באופן הבא – עליה בלתי מבוקרת בהוצאות הממשלה מובילה לעליה בחוב הממשלתי, ולכן גם בהוצאות הריבית. בשלב שני, השווקים מאבדים אמון במשק הישראלי, וחוסר האמון מתבטא בהורדת דירוג האשראי של הממשלה ובירידת הביקוש לשקל. הורדת הדירוג בתורה מעלה את עלות גיוס החוב הממשלתי, ומעמיקה את החוב. הירידה בביקוש לשקל ביחד עם הגברת הביקושים המקומיים נוכח ההוצאה הציבורית הגבוהה מובילים לעליה באינפלציה. רמת האינפלציה הגבוהה מונעת מבנק ישראל להפחית את גובה הריבית ובכך מייקרת עוד את החוב הממשלתי, ובנוסף פוגעת ברמת הפעילות המשקית שמפחיתה את קצב צמיחת התוצר. השילוב של הפגיעה בצמיחה והתייקרות החוב מעלים בהיזון חוזר את יחס החוב לתוצר, ובכך מערערים עוד את אמון השווקים במשק והתהליך חוזר חלילה ומתגבר מכוח האינרציה. מדיניות הממשלה נועדה לקטוע את השרשרת הזו בזמן. ככל שהתגובה תאחר לבוא, כך עוצמת "הבלימה" תצטרך להיות רבה יותר על מנת להצליח לעצור את הסחרור.

לסיכון זה יש להוסיף את העובדה שתרחיש הבסיס לתכנית הרב-שנתית לשנים 2026 עד 2028 הוא תרחיש חיובי באופן יחסי, במובן זה שהסיכונים להתממשות תרחישים שליליים יותר הם בעלי סיכויים לא נמוכים. סיכונים אלו כוללים את הימשכות המלחמה מעבר לשנת 2024, התאוששות איטית בהשקעות וביצוא מסיבות שונות וכו'.

נוכח האמור, תקציב המדינה לשנת 2025 והתכנית הרב-שנתית לשנים 2026 עד 2028 מושתתים על העיקרון של ייצוב יחס החוב לתוצר של הממשלה כבר בשנה זו, ותחילת ירידה בשנת 2026.

עיקרי מדיניות התקציב והתכנית הכלכלית

המדיניות הפיסקלית

בדומה למרבית המדינות מפותחות התנהלותה התקציבית של הממשלה מונהגת בהתאם לכללים פיסקליים מעוגנים בחוק. חלוקת התקציב לרכיביו השונים נעשית על פי סדר העדיפויות הממשלתי ובהתחשב בהתייבויות על-פי חוק ובצרכים המשתנים. במסגרת קביעת סדר העדיפויות הממשלתי מוקצה תקציב נוסף לפעילויות שונות, ובהתאם – נדרשים צעדים שמטרתם לכנס את הגידול בהוצאה התקציבית למגבלת ההוצאה ואת ההפרש שבין ההוצאה הצפויה לתחזית ההכנסות לתקרת הגירעון.

רקע

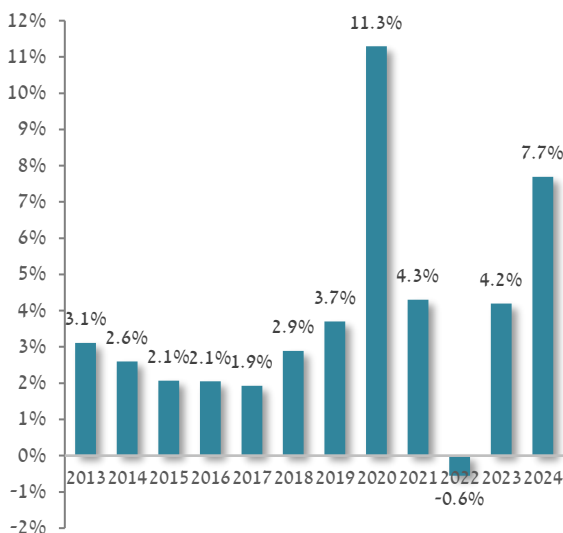
בשני העשורים האחרונים נרשם שיפור ניכר ביציבותה הפיסקלית של הממשלה אשר התבטא בירידה עקבית ביחס החוב תוצר. יציבות זו נבעה בעיקר הודות למדיניות כלכלית אחראית שהונהגה החל מהשנים הראשונות של שנות האלפיים, של תקציב מאוזן לצד שחיקת הוצאות הביטחון והריבית כאחוז מהתוצר, שהובילו להפחתת יחס החוב לתוצר. הודות למדיניות זו ולצמיחת המשק, מצבה הפיסקלי של הממשלה היה טוב ואיפשר התמודדות עם משברים כלכליים. כך, כאשר בשנת 2020 פרצה מגפת הקורונה בישראל ובעולם, אשר גרמה למשבר כלכלי עולמי, יכלה הממשלה לנהוג במדיניות פיסקלית מרחיבה, שהעלתה את יחס החוב לתוצר מכ-59% לכ-71% תוצר מבלי להיקלע למשבר כלכלי עמוק וארוך. עליה זו נמחקה ברובה כבר בסוף שנת 2022, כאשר יחס החוב לתוצר חזר לרמה של כ-60.5%.

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 שחקה רבים מההישגים הפיסקליים של הממשלה. השפעתה הכלכלית של המלחמה נחלקת לשני מישורים – ההשפעה הפיסקלית בטווח המיידי והקצר, וההשפעה הפיסקלית לטווח הבינוני-ארוך. ההשפעה המיידית והקצרה כוללת עליה בהוצאות הממשלה בשנים 2023-2025 של כ-158 מיליארד ש"ח, הוצאות מקרן מס רכוש בהיקף של כ-20 מיליארד ש"ח, אובדן הכנסות בהיקף של 47.8 מיליארד ש"ח, וכן פגיעה בצמיחה. כל אלו הובילו לזינוק ביחס החוב לתוצר, שצפוי להגיע בסוף שנת 2024 לכ-68%. בטווח הבינוני והארוך, צרכי הביטחון של הממשלה יגברו באופן משמעותי, הן בהיבטי תקצוב, אשר ישפיעו על ההוצאה הממשלתית, והן בהיבטי נטל ביטחוני על האזרחים, אשר יפגע בצמיחה. נוכח הגידול החד בהוצאות בטווח הקצר והארוך, הוצאות הריבית של הממשלה יעלו באופן קבוע, הן בשל הגידול בהיקף החוב והן בשל התייקרותו נוכח ירידת אמון המשקיעים. לצד השפעות אלו, תיתכן גם פגיעה קבועה בצמיחה, ובהכנסות המדינה, נוכח המצב הגיאוגרפי-פוליטי בישראל. כלומר, בטווח הבינוני-ארוך, צפויים גידולים משמעותיים וקבועים בהוצאות הריבית והביטחון, וכן פגיעה בצמיחה.

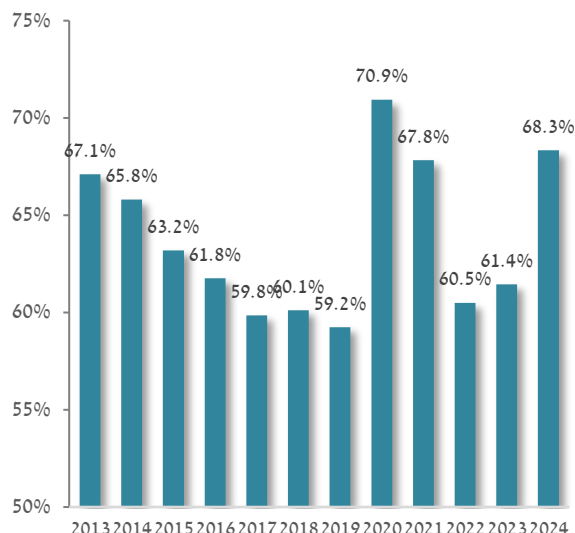
לאור הסיכונים והאתגרים האמורים, התקציב הנוכחי מושתת על צעדים להפחתת הגרעון בהיקף של כ-30 מיליארד ש"ח באופן קבוע. בהתאם לצעדים אלו, יחס החוב לתוצר צפוי להתחיל לרדת בשנת 2026 ואילך.

נתונים פיסקליים עיקריים

הגירעון התקציבי בפועל (כשיעור מהתוצר)



החוב הציבורי (כשיעור מהתוצר)



מקור: משרד האוצר, הלמ"ס.

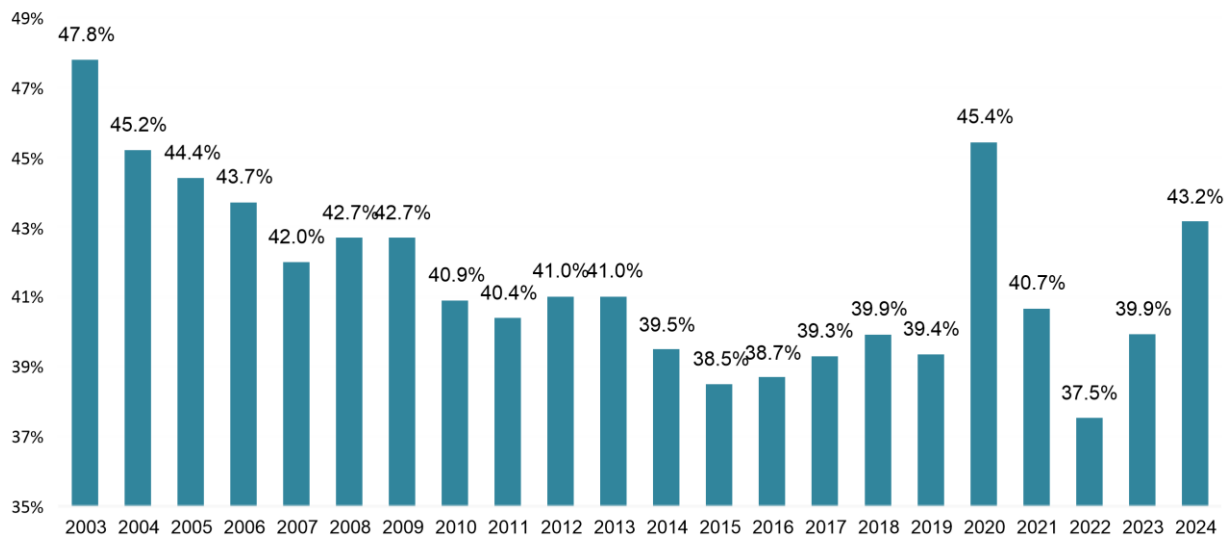
מגמות המדיניות התקציבית

בשני העשורים הראשונים לשנות האלפיים ירדה באופן משמעותי ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר, זאת כתוצאה מהצמיחה המואצת לאחר שנות האינתיפאדה ומשבר הדוט-קום, ובשל אימוץ מדיניות פיסקלית אחראית אשר הפחיתה את היקף ההוצאה הציבורית. בעוד שבשנת 2001 עמדה ההוצאה הציבורית על רמה של כ-47 אחוזים מהתוצר, בשנת 2019, ערב פרץ מגפת הקורונה, עמדה ההוצאה הציבורית על כ-39 אחוזים. באותה התקופה, עמדה הצמיחה הממוצעת בישראל על כ-3.5 אחוזים.

בשנת 2020 חל גידול משמעותי, אך חד פעמי בטבעו, בהיקפי ההוצאה הציבורית בשל צרכי המשק והממשלה שנבעו מהתמודדות עם מגפת הקורונה. ההוצאה הציבורית בשנה זו הגיעה לכ-45 אחוזי תוצר. ואולם, ההוצאה הציבורית ירדה בשנים 2021-2022, וכבר בשנת 2022 היא עמדה על כ-37 אחוזי תוצר, בין היתר בשל צמיחה מואצת בשנה זו.

בשנת 2023 ההוצאה הציבורית גדלה בצורה משמעותית נוכח פרוץ מלחמת חרבות ברזל והגיעה לכ-40 אחוזי תוצר, ושינוי כיוון זה נמשך גם בשנת 2024, נוכח התארכות הלחימה. בסוף שנה זו, צפויה ההוצאה הציבורית לעמוד על כ-43 אחוזי תוצר.

ההוצאה הציבורית כאחוז מהתוצר



מקור: משרד האוצר, הלמ"ס.

לצד ירידת יחס החוב לתוצר, אחד ההישגים הפיסקליים המשמעותיים של הממשלה בעשורים אלו היה שחיקת הוצאות הריבית והביטחון כאחוז מתקציב המדינה. בשנת 2000 היו הוצאות הביטחון כ-22.8% מתקציב המדינה, ועד שנת 2022 הן נשחקו לרמה של כ-15.5% מהתקציב. הוצאות הריבית כאחוז מהתקציב עמדו על כ-15.9% בשנת 2000, ועד שנת 2022 הן נשחקו לרמה של 9.2%.

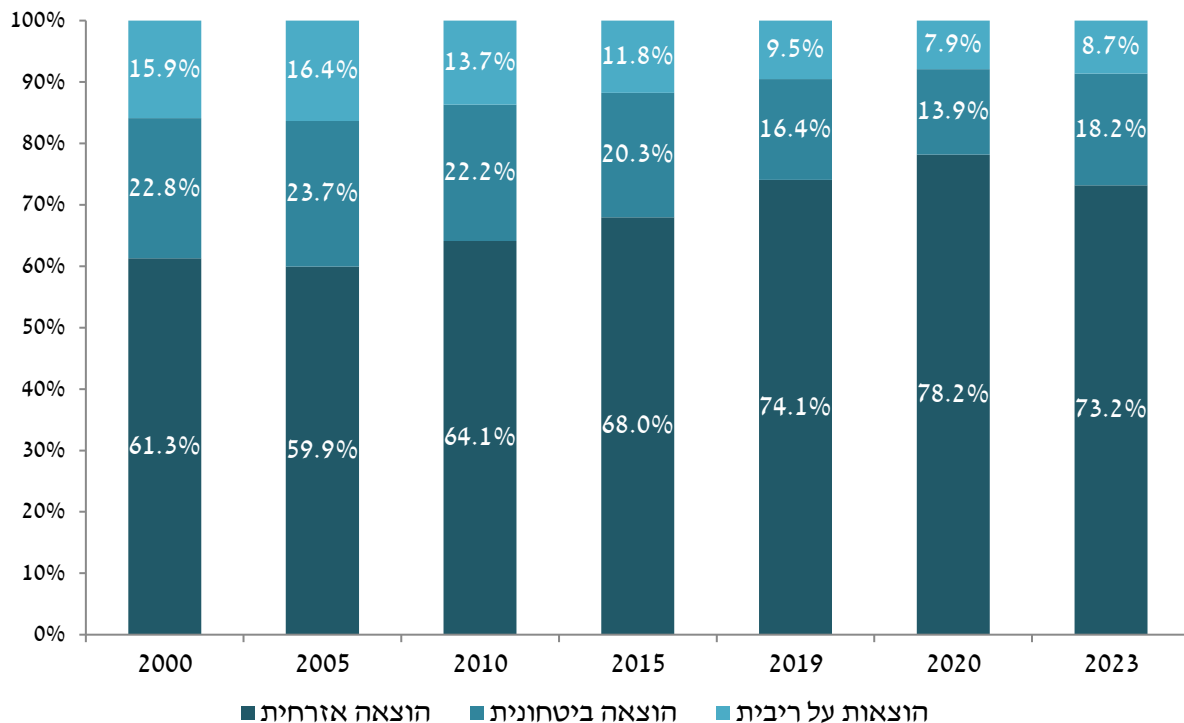
שחיקת הוצאות הריבית נתמכה על ידי שני פרמטרים עיקריים – ירידה בסביבת הריבית העולמית וירידה ביחס החוב לתוצר של ישראל. הריביות הנמוכות בעולם אפשרו את הוזלת עלויות גיוס החוב של המדינה והקטינו את תשלומי הריבית. לצד זאת, האחריות והמשמעת הפיסקלית שהורידו את יחס החוב לתוצר תרמו לשחיקת הוצאות הריבית בשני אופנים. בזכות הקטנת היקף החוב שעליו נדרשת הממשלה לשלם ריבית, ובזכות חיזוק אמון המשקיעים בכלכלה הישראלית שהוריד את פרמיית הסיכון על החוב הישראלי ביחס לעולם. השחיקה בהוצאות הביטחון כאחוז מהתקציב התאפשרה הודות להתייצבות המצב הביטחוני בעשור האחרון באופן יחסי. מגמת שחיקת תקציב ההוצאות הביטחוניות כאחוז מהתוצר נמשכה גם לאחר שנת 2019, וזאת על רקע הצמיחה הגבוהה ועל אף הגידולים המשמעותיים בתקציבי הביטחון.

בשנת 2023, נוכח מלחמת חרבות ברזל זינק שיעור ההוצאה הביטחונית מתקציב המדינה לכ-18.2 אחוזים. גם הוצאות הריבית עלו באופן ניכר, אך נוכח העליה החדה בהוצאות הביטחון, שיעורן מהתקציב ירד במעט ועמד על כ-8.7 אחוזים. גידול זה נובע הן מהגדלת התקציב עבור צרכי המלחמה ותשלומי הריבית, והן מהפניית תקציבים אזוריים לטובת מימון צרכי המלחמה. לגבי הוצאות הריבית, יש לציין שפרט לעליה הנובעת מהגידול בחוב הממשלתי, חלק מהעליה נובע מעליית פרמיית הסיכון של אגרות החוב הממשלתיות, וחלק נוסף נובע מעליית סביבת הריבית העולמית.

שינוי זה בהרכב הוצאות הממשלה צפוי להמשיך גם בטווח הבינוני, נוכח שינוי הסביבה הביטחונית והעליה ביחס החוב לתוצר של הממשלה. האתגר המרכזי של הממשלה בשנים הקרובות יהיה להפחית את יחס החוב לתוצר, דבר אשר יאפשר גם הפחתה של הוצאות הריבית.

השינוי בתמהיל ההוצאה הממשלתית

(כשיעור ממגבלת ההוצאה)



מקור: משרד האוצר

ביאור: הנתונים מתייחסים לביצוע בפועל

התפתחות רכיבי התקציב וההוצאה הציבורית לאורך זמן

הירידה היחסית בתשלומי הריבית ובהוצאות הביטחון בשני העשורים הקודמים הביאה לפינוי מקורות משימושים שאינם מעודדי צמיחה לשימושים שתורמים לרווחת התושבים בתוך מסגרת התקציב, לצורך הרחבת שירותים ציבוריים חיוניים ומעודדי צמיחה.

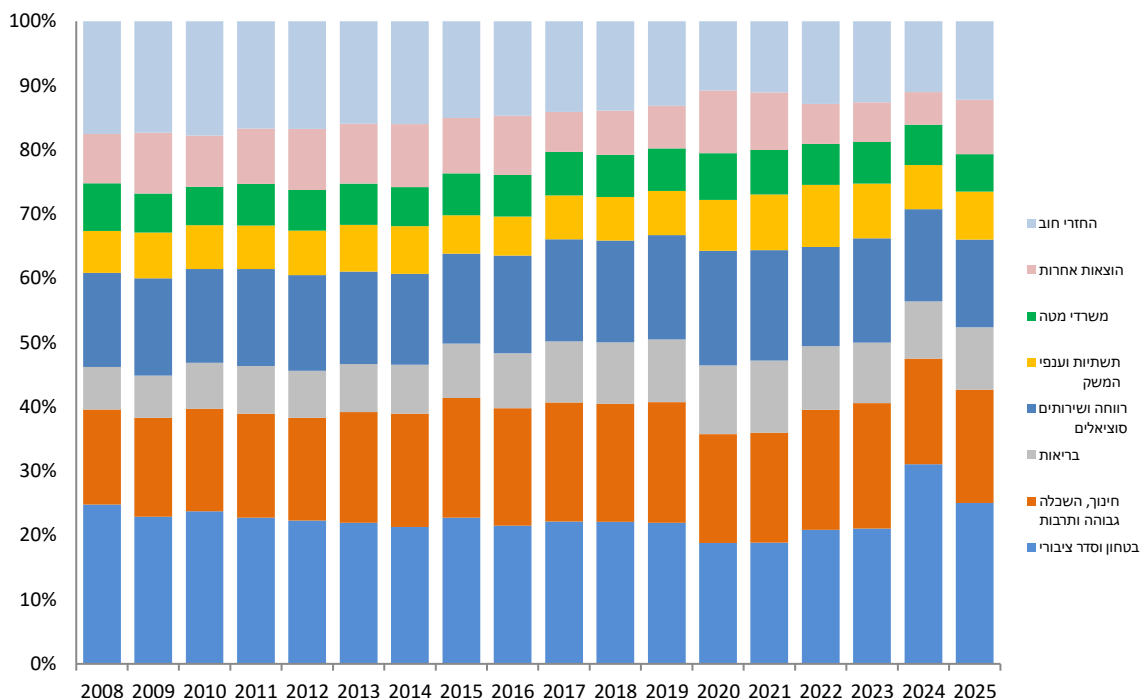
השינויים המרכזיים ביותר היו בשיעור ההוצאה עבור האשכולות בריאות, חינוך השכלה גבוהה ותרבות, ואשכול תשתיות וענפי משק. ביחס לשנת 2005, גדלו שיעורי ההוצאה עבור אשכולות אלו מההוצאה הממשלתית באופן משמעותי. בשנת 2022 שיעור ההוצאה הממשלתית של חינוך השכלה גבוהה ותרבות עמד על 19% לעומת 15% ב-2005, ההוצאה על בריאות עלתה ל-10% מ-7% באותן שנים וההוצאה על תשתיות ועל ענפי המשק גדלה מ-8% ל-10% באותה תקופה.

נוכח הגידול החד בהוצאות הריבית והביטחון, צפוי להצטמצם חלקן של ההוצאות האזוריות מההוצאה הממשלתית. בשנת 2025 צפוי שיעור ההוצאה עבור חינוך השכלה גבוהה ותרבות לרדת בנקודת אחוז לעומת 2022 לכ-18%.

ההוצאה על רווחה ועל שירותים סוציאליים צפויה לרדת אף היא בנקודת אחוז לכ-14%, וההוצאה על תשתיות וענפי משק צפויה לרדת בכשתי נקודות אחוז ביחס ל-2022 לכ-8%.

התפלגות תחומי ההוצאה המרכזיים מסך ההוצאה התקציבית, 2005–2025

(תקציב מקורי, מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)



מקור: משרד האוצר.

עקרונות המדיניות התקציבית

מסגרות התקציב נקבעות בהתאם לכללים הפיסקליים הקבועים בחוק. שני הכללים הקבועים בחוק הם: מגבלת הגידול בהוצאה הקובעת את סך ההוצאה התקציבית בכל שנה וכלל תקרת הגירעון הקובע מהו הגירעון התקציבי המירבי כאחוז מהתוצר המשמש לתכנון התקציב השנתי.

בעקבות קשיים בעמידה בשני הכללים הקבועים בחוק, תוקן חוק יסודות התקציב כך שהחל משנת 2016 הוחל מנגנון חדש, ה"נומרטור", שאמור בטווח הבינוני לסייע לממשלה בשמירה על הכללים. זהו מנגנון רב-שנתי המגביל את יכולתה של הממשלה לקבל החלטות תקציביות חדשות מחוץ לתהליך אישור התקציב ללא מציאת מקור מתאים. מנגנון ה"נומרטור" מחזק את השקיפות ואת יכולת השליטה בהתחייבויות לשנים עתידיות, וכפועל יוצא – את עמידות המסגרות התקציביות ואת היעדים הפיסקליים בטווח הבינוני.

כלל מגבלת הגידול בהוצאה – לאחר כחמש שנים שבהן הוחל כלל שקבע גידול ריאלי קבוע בהוצאה, לקראת תקציב המדינה לשנת 2009 נקבע כי מגבלת הגידול בהוצאה תתבסס על נוסחה המשקללת את ממוצע הצמיחה לאורך עשור

ביחס שבין יחס החוב לתוצר בפועל לבין היעד של יחס החוב לתוצר לטווח הבינוני. לקראת תקציב 2015–2016 תוקן כלל מגבלת ההוצאה ונקבע כי הגידול המותר בהוצאה התקציבית יעמוד על ממוצע קצב גידול האוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות בתוספת היחס שבין יעד החוב לתוצר לטווח הארוך של 50 אחוזים לבין יחס החוב לתוצר בפועל. כלל הוצאה זה הביא לכך שקצב הגידול הריאלי בהוצאה תוכנן לעמוד על כ-2.7 אחוזים בשנה. בפועל, בשל הצטברות התחייבויות נוצר צורך להגדיל, אגב אישור תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, את בסיס ההוצאה החל משנת 2017 ב-2 אחוזים מעבר לכלל, בשנת 2018 ב-0.4 אחוז ובשנת 2019 ב-2 אחוזים נוספים. בשנת 2019, נוכח רצון הממשלה להגדיל אף יותר את מסגרת ההוצאה, על מנת לממן הגדלה של הוצאות אזרחיות שונות, בדגש על הוצאות חברתיות, הוחלט להגדיל בצורה פרמנטית את היקף ההוצאה בכ-1 אחוז נוסף. בתכנון התקציב לשנים 2021 ו-2022, על מנת להתאים את הגידול בהוצאה לקצב האינפלציה שהיה צפוי לשנות התקציב במקום לקצב בשנים הקודמות, ובשל חוסר הוודאות בנוגע לקצב האינפלציה בהתאוששות מהמשבר, הוחלט כהוראת שעה להצמיד את הרכיב הנומינלי למרכז יעד האינפלציה של בנק ישראל - 2 אחוזים. בתכנון התקציב לשנים 2023 ו-2024 נדרש תיקון נוסף בכלל הגבלת ההוצאה, זאת משום שעל פי הכלל שנת 2022, שאופיינה באינפלציה גבוהה, לא נלקחה בחשבון לצורך חישוב מקדם המחירים של מגבלת ההוצאה. מתוך הצורך להתאים את גובה הוצאות הממשלה לסביבת המחירים החדשה, הוחלט לקדם את ההוצאה המותרת לשנת 2023 בממוצע שיעורי האינפלציה השנתיים של שנת 2022, שעמד על 4.4 אחוזים. ההוצאה המותרת לשנת 2024 קודמה בממוצע שיעורי האינפלציה השנתיים הממוצעים של השנים 2021, 2022 ו-2023.

נוכח פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שהצריכה הגדלה של ההוצאות הממשלתיות שלא נלקחו בחשבון בעת תכנון התקציב לשנים 2023 ו-2024, תוקנו מגבלות ההוצאה לשנים אלו. בשנת 2023 הוגדלה מגבלת ההוצאה בשיעור של 3.75% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2022, עבור מימון הוצאות הדרושות לצרכים צבאיים בשל הפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד, וכן בשיעור של 1.95% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2022 עבור מימון הוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישרין מהפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד. בשנת 2024 הוגדלה מגבלת ההוצאה בשיעור של 17.8% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2023, עבור מימון הוצאות הדרושות לצרכים צבאיים בשל הפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד, וכן בשיעור של 4.3% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2023 עבור מימון הוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישרין מהפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד. כל זאת בהתאם להצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 אשר מוגש לכנסת במקביל להצעת חוק התקציב לשנת 2025.

בתכנון התקציב לשנת 2025 נדרש תיקון נוסף בכלל הגבלת ההוצאה, נוכח הימשכות והתעצמות מלחמת חרבות ברזל, וכן בשל כך שחלק ניכר מהעליה בהוצאות נוכח המלחמה הוא קבוע, למשל הוצאות ריבית ורכיבים מסוימים בהוצאות הביטחון כגון בניין כוח, שיקום ועוד. בהתאם הוחלט לתקן את מגבלת ההוצאה כך שהיא תגדל בשיעור של 12.4% ביחס להוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2024 (לפני תיקון המגבה נוכח המלחמה), וכן בשיעור נוסף של 1.9% המשמשים כרזרבה מותנית עבור שימושים צבאיים בלבד. השימוש ברזרבה יותר רק בהתקיים מספר תנאים הנוגעים להמשך הלחימה העצימה ופינוי התושבים. מתוך סך הגידולים האמורים, שיעור של 9.2% הינו קבוע והיתרה לא תשפיע על סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנים 2026 ואילך.

כלל תקרת הגירעון – בתכנון התקציב לשנים 2021 ו-2022, לאחר הגירעון החרגי של שנת 2020, נבנה מתווה התכנסות ליעד גירעון ארוך טווח. על מנת שההתכנסות לא תיעשה באופן מהיר מדי שעשוי להעיב על התאוששות המשק מהמשבר הכלכלי, נקבע מתווה התכנסות הדרגתי של הגרעון ליעד ארוך טווח של 1.5 אחוזי תוצר, שאליו יועד הגרעון

להגיע בשנת 2026. הגירעונות שנקבעו לשנים 2023 ו-2024 עמדו על 0.9% ו-0.7% בהתאמה, נמוכים מהיעד ארוך הטווח. עם זאת, בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל בשנת 2023, תוקנו מגבלות אלו כך שתקרת הגרעון תעמוד בשנים אלו על 3.7% ועל 7.7% בהתאמה. הגירעון המוגש לשנת התקציב 2025 עומד על 4.4% (4.9% לרבות רזרבה להתרחבות הלחימה), בהתאם לתיקון המוצע במגבלת הגרעון, המוגש יחד עם הצעת התקציב.

ההתכנסות למסגרות הפיסקליות

ההוצאה התקציבית לשנת הכספים 2025 לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על כ-619.6 מיליארד ש"ח ועל 609.6 בניכוי הסכום שנשמר להתרחבות הלחימה. הגידול הנומינלי בהוצאה התקציבית לשנת 2025 עומד על כ-20.6 אחוזים ביחס לתקציב 2024. זאת, לפני עדכון תקציב שנת 2024 באמצעות חוקי תקציב נוספים, אשר נדרשו בשל פרוץ מלחמה חרבות ברזל.

גידול זה בסך של כ-105.9 מיליארד ש"ח בהתאם לכלל ההוצאה, מורכב מתוספת הנובעת מנוסחת מגבלת ההוצאה הקבועה בסעיף 6א לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשמ"ה-1985, ומהגדלה חד פעמית במגבלת ההוצאה אשר נועדה להתאים את ההוצאה המותרת לתוספת ההוצאות הנובעות ממלחמת חרבות ברזל. הגידול בהוצאה הנובע מנוסחת מגבלת ההוצאה מורכב מתוספת בסך של 14.1 מיליארד ש"ח כתוצאה מהרכיב הריאלי המושפע מגידול האוכלוסייה ומהפער בין יעד יחס החוב לתוצר בגובה 50 אחוזים לבין יחס החוב לתוצר כפי שפורסם רשמית עבור שנת 2023, בגובה 61.4 אחוזים, ומתוספת בסך של 17.8 מיליארד ש"ח, הנובעת מהצמדת מחירים בשיעור של 3.4 אחוזים, בהתאם לממוצע שיעורי השינוי במדד המחירים לצרכן השנתיים בשנים 2021 עד 2023. הגידול בהוצאה הנובע ומהגדלה חד פעמית במגבלת ההוצאה מורכב מתוספת קבועה לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בסך של 47.4 מיליארד ש"ח כנגד הרכיב הפרמננטי בהוצאות הנובעות ממלחמת חרבות ברזל, ומתוספת בסך של 16.6 מיליארד ש"ח כנגד הרכיב החד פעמי בהוצאות הנובעות ממלחמת חרבות ברזל.

הגירעון החזוי לשנת הכספים 2025 יעמוד על כ-4.4 אחוזי תוצר, ללא שימוש ברזרבה להתארכות הלחימה, ועל כ-4.9% במידה שיעשה שימוש ברזרבה זו. זאת, בהנחת צמיחה ריאלית של 4.3 אחוזים בשנת 2025 (התוצר הנומינלי החזוי לשנת 2025 הוא כ-2,100 מיליארד ש"ח).

כחלק מהצעת התקציב, ועל מנת לעמוד במסגרת הפיסקלית, הממשלה ביצעה בשנת הכספים 2025 התאמות בצד ההוצאה ובצד ההכנסה, בהיקף של כ-15.1 מיליארד ש"ח ושל כ-19.6 מיליארד ש"ח בהתאמה, זאת, לצד צעדים קודמים שהממשלה קידמה במסגרת התכנית המאזנת לשנת 2024, ובראשם העלאת המע"מ מ-17% ל-18%.

הצעדים המרכזיים המוצעים בצד ההוצאה הם: התייעלות רוחבית במשרדי הממשלה, קיצוץ בשכר עובדי המדינה, הפחתת השתתפות המדינה בתשלומי המוסד לביטוח הלאומי (והעלאת דמי הביטוח הלאומי בהתאם), ואי עדכון גובה קצבת הילדים בשנת 2025.

הצעדים המרכזיים המוצעים בצד ההכנסה הם: גביית מיסוי על רווחים לא מחולקים בחברות ארנק, אי עדכון גובה מדרגות מס הכנסה ונקודות זיכוי, גביית מס יסף בגובה 2% על הכנסות הוניות, והפחתת הזכאות ליום דמי הבראה בשנת 2025 וגביית החיסכון שיווצר לאוצר המדינה.

על מנת לעמוד בסיכונים הפיסקליים הכרוכים בהגדלת ההוצאה, הממשלה קבעה כי ההפרשה לרזרבה לצורך התייקרויות תעמוד בשנת 2025 על 4 אחוזים מבסיס תקציבי משרדי הממשלה.

התוכנית הכלכלית: השינויים המבניים

הקדמה

7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שבאה בעקבותיו הביאו אתגר כלכלי מיוחד עקב גידול ניכר בהוצאות הביטחון ולצורך בשיקום תשתיות אזרחיות שנפגעו, לצד שינויים נוספים במבנה המשק. תוכנית התקציב לשנת 2025 מייצגת שנת התייצבות כלכלית למדינה, במיוחד לאור אירועים ביטחוניים משמעותיים שהשפיעו על יציבות הכלכלה המקומית. התמקדות התכנית הנוכחית בצד הפיסקלי ובניהול ההוצאה הציבורית נובעת מצורך לשמור על יציבות פיסקלית תוך היערכות להתמודד עם גידול ניכר בהוצאות הביטחון, שיקום תשתיות אזרחיות ושמירה על המסגרת התקציבית. לצד זאת, כבכל תקציב, מוגשת התכנית הכלכלית שמציעה מספר שינויים מבניים שנועדו להתמודד עם בעיות מבניות במשק הישראלי, במטרה לסייע להמשך הצמיחה הכלכלית בטווח הארוך.

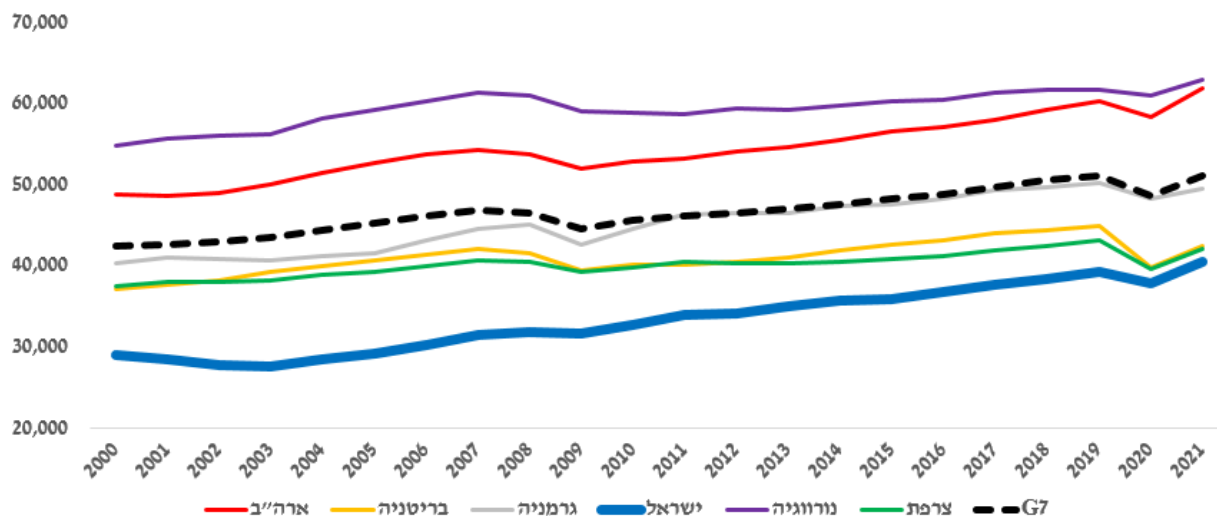
רקע

בעשרים השנים האחרונות חוותה מדינת ישראל צמיחה כלכלית מרשימה שהביאה לשיפור מתמשך במדדים מקרו-כלכליים כמו שוק תעסוקה חזק עם שיעור השתתפות גבוה ושיעור אבטלה נמוך, ירידה ביחס החוב לתוצר, שיעורי מס נמוכים ביחס למדינות ה-OECD ושיעור צמיחה גבוה באופן עקבי. החל משנת 2002 ועד 2019, הציג המשק צמיחה ממוצעת של 3.7% לשנה בתמ"ג – גבוהה ממוצע ה-OECD. מנועי צמיחה מרכזיים בשנים אלו היו עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה והרחבת התעסוקה במיוחד בקרב נשים בכלל ונשים חרדיות בפרט, וגברים ערבים לצד צמיחת מגזר ההייטק שהפך לסקטור יצוא משמעותי ויצב בכלכלה הישראלית.

מדיניות פיסקלית אחראית סייעה להקטין את שיעור הוצאות הביטחון והריבית מתוך התוצר, ולצד הפחתת נטל המס הביאו לירידה ביחס החוב לתוצר ואפשרה את צמצום יחס זה לאורך זמן, מה שהותיר משאבים פנויים להשקעה בתחומים אזרחיים כמו תשתיות, חינוך, ובריאות.

תרשים 1: תוצר לנפש בישראל לעומת ממוצע המדינות המתועשות (G7) ומדינות

(אלפי דולרים, מחירים קבועים 2015, PPP)



מקור: OECD, עיבוד: אגף תקציבים.

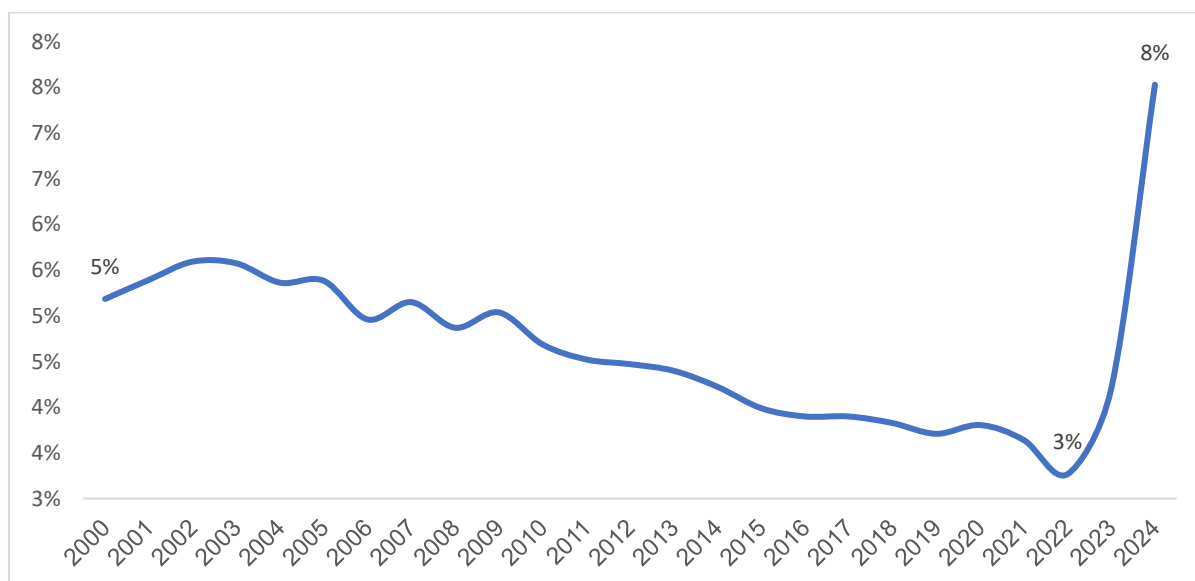
לצד הצמיחה הכלכלית וההישגים, עוד לפני המלחמה ניצבו בפני המשק הישראלי אתגרים מבניים שהיו צפויים להקשות על היכולת להמשיך ולצמוח באותו ההיקף של 20 השנים האחרונות; בגלל שיעור צמיחת האוכלוסייה הגבוה יחסית בישראל, התוצר לנפש בישראל נותר נמוך ממדינות ה-G7 והפער בינה לבין מדינות ה-OECD נשאר יציב במשך עשור. בשוק התעסוקה הישראלי נותרו אוכלוסיות ששיעור ההשתתפות שלהן נמוך – ובפרט גברים חרדים ונשים ערביות, בשילוב עם המגמות הדמוגרפיות של גידול האוכלוסייה במגזרים אלו, בעיה זו צפויה להיות משמעותית יותר עם הזמן, וחסמים רגולטוריים שהקשו על התחרות והעלו את יוקר המחיה, וכן רמות פריון עבודה נמוכות יחסית. גם תחום התשתיות נמצא בפיגור ביחס לממוצע העולמי, עם פערים גדולים בהשוואה למדינות המפותחות;

7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הסיטו את אתגרי המדינה והמשק ממסלול הדברים הרגיל ויצרו אתגרים נוספים לצמיחה בטווח הארוך. חלקם נוגעים להכבדה על ההוצאה הציבורית ואחרים לכלכלה הריאלית שאינה קשורה באופן ישיר להוצאה הציבורית. כך, עשויות להיות השפעות בטווח הבינוני והארוך על הכלכלה כתוצאה מהמצב הבטחוני; הוצאות ביטחוניות גבוהות, רמת סיכון גבוהה שעשויה להימשך גם בטווח הבינוני והארוך, סנטימנט שלילי, נטל עלות של הארכת השירות הצבאי ועלויות ריבית גבוהות לאורך זמן.

בהתאם, כיום, המשק ניצב גם בפני הבעיות המבניות שהיו קיימות בו לפני המלחמה וגם בפני האתגרים החדשים שנוספו בשנה האחרונה. התכנית הכלכלית הנוכחית נועדה להתמודד עם חלק מאתגרים אלו וכוללת מספר רפורמות מבניות לטובת שיפור הצמיחה של המשק בטווח הארוך.

תרשים 2: תקציב משרד הביטחון וצה"ל כאחוז מהתוצר

(אחוזי תוצר)



מקור: OECD, עיבוד: אגף התקציבים.

רכיבי התוכנית הכלכלית

תוכנית האצת הצמיחה מושתתת על חיזוק אבני היסוד של הכלכלה. היא מבוססת על פונקציית הייצור של המשק וכוללת טיפול בשלושה רכיבים: הון אנושי ותשומות עבודה, הון פיזי ותשתיות לאומיות ותנאים תומכי צמיחה.

ייעול המגזר הציבורי ושיפור השירות לאזרח – פרק זה מכיל צעדים שנועדו לייעל את המגזר הציבורי, על מנת לשפר את השירותים עבור האזרחים ולמנוע חוסר יעילות בהוצאה הממשלתית המשולמת מכיסם.

האצת המשק – האצת המשק הינה משמעותית הן לקראת שלב ההתאוששות מהפגיעה בצמיחה לאור המלחמה והן לאור המחסור במלאי התשתיות במשק עוד לפני 7 באוקטובר. בחלק זה של התוכנית ישנם מספר צעדים שנועדו לאפשר המשך צמיחה של המשק ולתמוך בתשתיות הנדרשות לכך.

הון שחור ודיגיטציה של מערכת המס – תופעת ההון השחור מזינה ארגוני הפשיעה ומקלה על פעילותם, גורמת להעלמות מס, הונאות וגביית חסר ומביאה לחוסר יעילות משקית. הצעדים המוצגים בפרק יחזקו את יכולת המדינה להיאבק בתופעת ההון השחור ולצמצם את חוסר היעילות.

תוכניות מרכזיות

רשויות תחבורה מטרופוליניות: בשנים האחרונות חל שינוי מגמה הבא לידי ביטוי בהגדלת המשאבים המופנים לטובת התחבורה הציבורית, זאת מתוך רצון להביא לצמצום בגודש ולחיסכון בשעות העבודה והפנאי של הפרט. למרות זאת, קיים קושי ניכר בקידום והקמה של תשתיות תחבורה ציבורית, ובפרט תשתיות עירוניות, זאת בשל הצורך בהסתמכות על רשויות מקומיות בתהליך ההקמה והיציאה לביצוע, וכן קושי בניהול והפעלה של מערכי התחבורה הקיימים הנמצאים בניהול מלא של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ועם מעורבות מינימלית של הרשויות המקומיות. הפעלת התחבורה הציבורית באמצעות רשות מטרופולינית הינה המודל הנפוץ ביותר בקרב מטרופולינים במדינות ה-OECD. כמו כן, נדיר מאוד שתחבורה ציבורית מופעלת באופן ישיר על ידי הממשלה המרכזית ולא נמצאת בניהול של גורמים מקומיים. במסגרת החוק יוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות בירושלים וכן בתל אביב, ותיוותר האופציה להקמה של רשויות נוספות במטרופולינים האחרים. החוק יאפשר לרשויות לנהל את שירות התחבורה הציבורית וכן להקים תשתיות תחבורה ציבורית בתחומן. יחד עם זאת, החוק יאפשר את שימור סמכותה של שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לקביעת מדיניות תחבורה ציבורית והובלת פרויקטי תשתית משמעותיים על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תוך ביצוע המדיניות וריכוז הטיפול התחבורתי המטרופוליני בידי גוף מקצועי מקומי ובעל סמכויות מתאימות. הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות צפויה לשפר את שירות התחבורה הציבורית, המידע לנוסעים, ניהול התנועה והרמזורים ולהביא להפחתת הגודש בדרכים במטרופולינים תוך שיפור השירות לציבור. ביזור הסמכות לרשויות המקומיות תאפשר ניהול יעיל של תחבורה ציבורית והאצה של תשתיות תחבורה עירוניות שיהיו לרווחת הציבור.

מיסוי רווחים לא מחולקים: שיטת המיסוי הדו-שלבי בישראל, כמו במדינות רבות בעולם, נועדה ליצור איזון ושקילות בין מיסוי הכנסות של יחידים למיסוי הכנסות חברות. בשלב הראשון, החברה משלמת מס חברות בשיעור של כ-23% על רווחיה. בשלב השני, כאשר בעלי המניות מחליטים למשוך את הרווחים כדיבדנדים, הם משלמים מס נוסף של 25%-30%, בהתאם למעמדם. הרציונל העומד מאחורי המנגנון הדו-שלבי הוא מצד אחד יצירת שקילות מיסויית בין המס על רווחי חברות למס השולי על יחידים (שכירים ועצמאים) העומד על 50% בהכנסות גבוהות, כך שלא תהיה סיבה ליחידים להתאגד כחברות רק לצורך תכנון מס, ומצד שני מתן תמריץ מיסויי לחברה לבצע השקעות ולהגדיל את פעילותה. עם זאת, בישראל נוצרה בעיה שבה חברות רבות, בעיקר "חברות ארנק", מנצלות את המנגנון הזה לצורך דחיית מס בלתי מוגבלת. חברות אלו שומרות את הרווחים בתוך החברה מבלי לחלקם כדיבדנדים,

ומשתמשות בהם להשקעות פסיביות כגון בנדל"ן ובניירות ערך, במקום להשקיע בפעילות כלכלית ריאלית. התוצאה היא אובדן הכנסות משמעותי למדינה (כ-5 מיליארד ש"ח בשנה), אשר אינו תורם לצמיחה הכלכלית ולעידוד ההשקעות במשק. שני התיקונים המרכזיים שמוצע לבצע בפקודת מס הכנסה הם:

1. מס שנתי של 2% על רווחים צבורים עודפים של חברות החזקה, מעבר ל"כרית ביטחון" שמיועדת להבטיח שהמס יחול רק על רווחים שאינם משמשים לפעילות ריאלית.

2. סעיף חדש שיחול על חברות משלח יד עם מחזור עסקי של ל-30 מיליון ש"ח לבעל מניות ושיעור רווחיות גבוה מ-25%. בעל מניות בחברות אלו ימוסה במס הכנסה שולי על חלקו ברווחים מעל 25% רווחיות.

דיגיטציה: ענף ההייטק בישראל הוא מהמובילים והמתקדמים בעולם, למרות זאת שירותי הממשלה הדיגיטליים בישראל מפגרים אחר העולם. כך לדוגמה, השירותים הנפוצים ביותר במדינות ה-OECD; פתיחת עסק, רישוי עסק וזימון תורים, מתאפשרים באופן דיגיטלי ברוב מדינות ה-OECD, בעוד בישראל שירותים אלו לרוב דורשים התייצבות פיזית של האזרח. לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בממשלה ישנן מספר מטרות כגון קיצור זמני ההמתנה של תושבים ועסקים לשירותי הממשלה, ייעול עבודת הממשלה ועבודה מדיניות מבוססת נתונים. המחסור בשירותי ממשלה דיגיטליים גורם לפגיעה בפריור של כלל המשק, האזרח נדרש להגיע פיזית לקבלת שירות, למלא טפסים בתהליך ידני ולמסור לממשלה מידע שבחלק ניכר מהפעמים "היא כבר יודעת". הצעדים מבקשים להרחיב את האפשרות לקבל שירותים דיגיטליים מהממשלה, להקל על העברות מידע הנעשות בין גופים ציבוריים, לקדם את המעבר לענף הממשלתי ולהאיץ את תהליך הדיגיטציה בשלטון המקומי. הצעד המרכזי בטרנספורמציה הדיגיטלית קובע שכל גוף ציבורי יאלץ לאפשר קבלה של שירות נפוץ, כזה שמסופק למעל 5,000 אזרחים או 500 עסקים בשנה, גם באופן דיגיטלי. הצעד יאפשר לאזרחים לבצע שירותים שונים כמו שינוי שם משפחה, בקשה למענק עבודה, קבלת אישור לרישוי עסק וכדומה באופן דיגיטלי ויעיל.

מיגור ההון השחור: "ההון השחור" מתחלק לשני גורמים עיקריים, פשיעה חמורה והכספים העומדים מאחוריה והעלמת מס, תופעות אלו מזינות אחת את השנייה ומסייעות בהסוואת האחת של השנייה. הכלכלה השחורה בישראל גורמת לאובדן הכנסות של מיליארדי שקלים רבים למדינה בשנה. ניתן להצביע על שלושה מחוללים עיקריים של ההון שחור בישראל: היקף השימוש הרחב במזומן ככלי לפעולה שלא ניתן לעקוב אחריה, תופעת הפצת החשבונות הפיקטיביות, וצורת התנהלותם של חלק מנותני השירותים הפיננסיים. לכן, מוצע לקדם מספר צעדים אשר יביאו לצמצום השימוש במזומן בעסקים ויחידים, לשלול את האפשרות לנכות הוצאות שלא נגבה בגיבן מס אמת או שלא הוצאה עבורן חשבונית שאושרה על ידי רשות המיסים וצעדים נוספים שיסייעו לפעולות אכיפה שונות. למשל, מוצע לאמץ את מודל ה-OECD לדיווח של פלטפורמות מקוונות ולקבוע שפלטפורמה שעוסקת בנדל"ן תדווח על עסקאות המוכרים שלה בישראל. בנוסף, מוצע לנצל את ההצלחה של מודל חשבונות ישראל, שחשף בחמישה חודשי פעילות כ-24 מיליארד ש"ח בחשבונות החשודות כפיקטיביות, על מנת לקדם מספר צעדים משלימים. ראשית, מוצע להקדים את המועד של כניסת המודל המלא לתוקף ולקבוע כי החל משנת 2025 כל חשבונות בסכום העולה על 5,000 ש"ח תזדקק למספר הקצאה המוודא שהחשבונות היא לא פיקטיבית. שנית, מוצע שחשבונות שכבר זוהו כפיקטיביות לא יותרו לניכוי גם לעניין מס הכנסה ולא רק לעניין מס תשומות. כלל הצעדים המופיעים בתכנית הכלכלית צפויים לסייע באופן משמעותי במלחמה בתופעת הפשיעה וההון השחור בישראל, ובכך להרוויח הן הפחתת פשיעה והן תוספת הכנסות למדינה.

תוכניות נוספות

ייעול המגזר הציבורי ושיפור השירות לציבור

- תיקון חוק החברות הממשלתיות לעניין חלוקת הדיבידנד;
- שינוי מבני במנגנוני תעסוקה;
- ייעול כוח האדם במערכת הבריאות ומענים למחסור הצפוי;
- טיוב מנגוגנים בתחום בריאות הנפש;
- צוות לבחינת איחוד משרדי ממשלה;
- חדר מחקר פיננסי;
- איתור פיננסיים כלכליים;
- הידוק הפיקוח על צה"ל ומערכת הביטחון;
- ועדה לבחינת הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתית.

האצת המשק

- העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה;
- אסדרת שוק הפסולת;
- ביטחון אנרגטי;
- הקמת תשתיות ביוב תומכות דיור.

הון שחור ודיגיטציה של מערכת המס

- ביטול איחוד עוסקים;
- דיגיטציה בחשבוניות מכוונות מול רש"פ;
- הגבלת הוצאה במזומן לרבות שכר;
- אי התרת הוצאה לא מדווחת בנדל"ן;
- דיווח אוטומטי על ידי פלטפורמות תיווך ושיווק;
- שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה במס במקור;
- אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס הכנסה;
- הקדמת הורדת הרף של חשבוניות ישראל ל-5,000 ש"ח ב-2025;
- הורדת הרף לדיווח מפורט במע"מ.

הצעת התקציב לשנת הכספים 2025

מסגרות הוצאה

הצעת תקציב המדינה ברוטו לשנת הכספים 2025, הכוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה, מסתכמת בכ-840.4 מיליארד ש"ח.

ההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת הכספים 2025 עומדת על כ-619.6 מיליארד ש"ח.

ההוצאה התקציבית לשנת הכספים 2025, כהגדרתה לחישוב מגבלת ההוצאה, גבוהה במונחים נומינליים בכ-20.6 אחוזים מההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2024, זאת לפני עדכון התקציב באמצעות חוקי תקציב נוספים אשר נדרשו בשל פרוץ מלחמה חרבות ברזל. גידול זה בסך של כ-105.9 מיליארד ש"ח בהתאם לכלל ההוצאה, מורכב מתוספת הנובעת מנוסחת מגבלת ההוצאה הקבועה בסעיף 6א לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשמ"ה-1985, ומהגדלה חד פעמית במגבלת ההוצאה אשר נועדה להתאים את ההוצאה המותרת לתוספת ההוצאות הנובעות ממלחמת חרבות ברזל. הגידול בהוצאה הנובע מנוסחת מגבלת ההוצאה מורכב מתוספת בסך של 14.1 מיליארד ש"ח כתוצאה מהרכיב הריאלי המושפע מגידול האוכלוסייה ומהפער בין יעד יחס החוב לתוצר בגובה 50 אחוזים לבין יחס החוב לתוצר כפי שפורסם רשמית עבור שנת 2023, בגובה 61.4 אחוזים, ומתוספת בסך של 17.8 מיליארד ש"ח, הנובעת מהצמדת מחירים בשיעור של 3.4 אחוזים, בהתאם לממוצע שיעורי השינוי במדד המחירים לצרכן השנתיים בשנים 2021 עד 2023. הגידול בהוצאה הנובע ומהגדלה חד פעמית במגבלת ההוצאה מורכב מתוספת קבועה לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בסך של 47.4 מיליארד ש"ח כנגד הרכיב הפרמננטי בהוצאות הנובעות ממלחמת חרבות ברזל, ומתוספת בסך של 16.6 מיליארד ש"ח כנגד הרכיב החד פעמי בהוצאות הנובעות ממלחמת חרבות ברזל.

השינויים בהצעת התקציב

בהתאם למדיניות הממשלה למחויבויות הקיימות, עיקר הגידולים בתקציב המדינה לשנת 2025 יהיו בביטחון, בריבית, בבריאות, ובחינוך.

להלן עיקרי השינויים בהצעת התקציב לשנת הכספים 2025 בהשוואה לשנת 2024, כפי שחוקק התקציב לפני חוקי התקציב הנוספים אשר נדרשו בשל פרוץ מלחמה חרבות ברזל:

במונחי הוצאה נטו, הגידולים הבולטים בתקציב המדינה בשנת הכספים 2025 כוללים, בהשוואה לשנת 2024: גידול בתקציב משרד הביטחון בהיקף של כ-47.2 מיליארד ש"ח (כ-60 אחוזים); גידול בתקציב תשלומי הריבית בהיקף של כ-11.7 מיליארד ש"ח (כ-26 אחוזים); גידול בתקציב משרד הבריאות בהיקף של כ-8.6 מיליארד ש"ח (כ-17 אחוזים); גידול בתקציב משרד החינוך בהיקף של כ-6.8 מיליארד ש"ח (כ-8 אחוזים).

הוצאות הצריכה הביטחונית לשנת הכספים 2025 תגדל בכ-60 אחוזים בהשוואה לאלו שבחוק התקציב לשנת 2024 כתוצאה מהנטל הפיסקלי הנובע ממלחמת חרבות ברזל, הן לצורך מימון הלחימה עצמה והן בשביל להעריך למציאות הביטחונית המתפתחת בראייה צופה פני עתיד. בשנת 2025 חלקה של הצריכה הביטחונית; בהוצאה התקציבית יעלה לכ-21 אחוזים, לעומת שיעור של כ-15 אחוזים בשנת 2024.

ההוצאה על צריכה אזרחית לשנת הכספים 2025 תגדל בכ-14.7 אחוזים בהשוואה לזו שבחוק התקציב לשנת 2024. גידול זה מוסבר בחלקו בגידולים הדמוגרפיים המצריכים תוספת תקציבית לשירותים ממשלתיים שונים ובראשם במערכות החינוך, הבריאות והרווחה. חלק נוסף בגידול נובע מעלויות שהתווספו או גדלו נוכח המלחמה, למשל תקציב מנהלת תקומה, או תגבור מערך בריאות הנפש. בשנת 2025 חלקה של הצריכה הביטחונית בהוצאה התקציבית תרד לכ-67 אחוזים, לעומת שיעור של כ-72 אחוזים בשנת 2024.

תשלומי הריבית יגדלו בשנת הכספים 2025 בשיעור של כ-26 אחוזים בהשוואה לאלו שבחוק התקציב לשנת 2024. רכיב משמעותי מהגידול בתשלומי הקרן נובע מהגידול המשמעותי בהיקף נטילת החוב לצורך מימון הוצאות התוכנית הכלכלית. הגידול הצפוי ברכיב ההוצאה על תשלומי ריבית הוא שבירת מגמה ביחס ליציבות בתשלומי הריבית עד בשנים שקדמו לשנת 2019, והוא צפוי להגביל את יכולת הממשלה להעביר תקציבים להגדלת שימושים אזרחיים.

תשלומי הקרן (החזרי קרן ההלוואות), למעט החזרי קרן למוסד לביטוח לאומי, ירדו בשנת הכספים 2025 בכ-2.6% אחוזים בהשוואה לאלו שבחוק התקציב לשנת הכספים 2024. השינויים בתשלומי הקרן הם פועל יוצא של מבנה לוחות הסילוקין של החוב ועשויים להיות תנודתיים משנה לשנה. רכיב משמעותי מהגידול בתשלומי הקרן נובע מהגידול המשמעותי בהיקף נטילת החוב לצורך מימון הגרעון הנובע מעלויות מלחמת חרבות ברזל. תשלומים אלה אינם כלולים בחישוב הגירעון ובחישוב ההוצאה המותרת לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992.

הקצאת התקציב מהקרן לאזרחי ישראל לשנת הכספים 2025

לאור תגליות הגז בים התיכון במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, נקבע כי יוטלו היטלים מיוחדים על רווחי חברות הגז והם יוקצו לקרן ממשלתית ייעודית, וזאת מהטעמים הכלכליים הבאים:

- מניעת נזקים כלכליים שעלולים להגרם כתוצאה מפיתוח שדות הגז: ייצוא גבוה של סקטור ראשוני שאינו עתיר עבודה עלול לפגוע בתחרותיות של מגזרים אחרים ובפרט מגזרי ייצוא אלטרנטיביים, זאת בשל ההשלכות בשוק המט"ח המובילות לייסוף המטבע המקומי. על מנת לצמצם את התופעה האמורה, הקרויה 'המחלה ההולנדית', יש למנוע ממלוא ההכנסות בגין ייצוא הגז להגדיל את הביקוש המצרפי במשק, בין על ידי חברות הגז עובדיהן ובעליהן, בין על ידי הציבור כפרטים, ובין בתצרוכת ציבורית.
- הבטחת ההשלכות הכלכליות החיוביות לשיפור רווחת ציבור האזרחים: ההיטלים המיוחדים על רווחי חברות הגז הם רווחים של הציבור. לשם ניצול הרווחים הללו לשיפור רמת החיים של האזרח, תוך מניעת התפרצותה של המחלה ההולנדית, יש לוודא כי הכנסות אלו תומכות בתצרוכת ציבורית בת-קיימא שאינה מזיקה לתחרותיות המשק, אלא תומכת בהאצת צמיחתו. כמו כן, הקרן מאפשרת את החלוקת התצרוכת הציבורית.
- חלוקה בין דורית של רווחי הגז: מכיוון שהגז הוא משאב מתכלה, יש לוודא כי הרווחים הנובעים מניצולו לא מתקבלים על ידי דורות אחדים בלבד. על ידי ניהול הרווחים בקרן, השימוש ברווחים יעמוד לרשות דורות רבים ויתרום לצדק הבין דורי.

בשנת 2014 נחקק חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, שמטרתו להקים קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט. החוק קובע כי סכום הקצאה שנתי יוקצה למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות במסגרת תקציב המדינה. גובה סכום ההקצאה נקבע כפונקציה של מכפלת שווי נכסי הקרן בתשואה רב שנתית ממוצעת, אולם בשנות פעילותה הראשונות של הקרן, סעיף 38(א) לחוק הקרן קובע כי שווי נכסי הקרן יוכפל ב-3.5%, כשיעור חלופי לתשואה רב שנתית ממוצעת. כך, סכום ההקצאה השנתי לשנת 2025 עומד על 189 מיליון ש"ח.

סעיף 38 לחוק הקרן, שעניינו הצעת הממשלה להקצאת סכום ההקצאה השנתי, קובע בסעיף קטן (ד) כי הצעת הממשלה תהיה מפורטת ויצורפו לה בין היתר הסכום המוקצה למחקר ופיתוח, וכן להשקעה באנרגיה מתחדשת, לפיתוח ומחקר שלה ולעידוד תעסוקה בנגב. אולם, בראי המציאות החברתית בישראל בשנה החולפת וצרכי השעה האזרחיים, ולאחר שקילת ההקצאות למטרות האמורות בסעיף קטן (ד), מציעה הממשלה בשנה זו לתעדף מטרות העולות בקנה אחד עם ערכים של סולידריות חברתית, חיזוק החוסן האישי והקהילתי וחיבור חלקי החברה, כפי שמתבטא בהצעת ההקצאה המפורטת בפרקים הבאים.

הצעת התקציב בנוגע לשימושים בסכום ההקצאה השנתי לשנים 2025

במסגרת תהליך בניית תקציב המדינה לשנת 2025 פנה משרד האוצר לכלל משרדי הממשלה בבקשה לקבלת הצעות וחלופות לשימוש בסכום ההקצאה השנתי מהקרן לפרויקטים שאינם מתוקצבים במסגרת חוק התקציב השנתי, ולאחר מכן ערך בחינה מקצועית של הצעות המשרדים השונות. המטרות שיפורטו להלן נבחרו מתוך הצעות המשרדים ובהיוועצות עימם בראי שיקולים מקצועיים, השגת מטרות כלכליות, חברתיות וחינוכיות ובכפוף להוראות החוק.

הצעת התקציב בנוגע להקצאת סכום ההקצאה השנתי לשנת 2025 כוללת חמישה נושאים:

- בינוי מוסדות לתנועות נוער ;
- בינוי מגרשי ספורט במערכת החינוך ;
- בינוי ושיפוץ בתי חולים פסיכיאטריים ;
- הקמת מבני ציבור לעידוד התיישבות אוכלוסייה צעירה בקו העימות ;

בינוי מוסדות לתנועות נוער

כחלק מהחינוך הבלתי פורמלי במערכת החינוך בישראל, תנועות הנוער הן ארגונים רבי השפעה אשר מחנכים למעורבות חברתית, מספקים כר פורה להתנסות של בני נוער בעשייה מגוונת ומפגישים את החניכים עם הקהילה ועם חבריהם לתנועה. בנוסף, התנועות פועלות לטיפול המיומנויות הרכות של בני הנוער ומציעות מענה משלים לחינוך הפורמלי.

תנועות הנוער פועלות בקרב כל חלקי האוכלוסייה ומייצגות את כל הפסיפס החברתי-תרבותי במדינת ישראל. הרחבת התשתיות הפיזיות שעומדות לרשות תנועות הנוער בא לתת מענה לגידול שחל בשנים האחרונות במספר החניכים בתנועות הנוער וכן להתגבר על פערים בתשתיות הקיימות המשמשות את התנועות. תקצוב הנושא צפוי לשרת מספר תכליות חברתיות :

- צמצום פערים חברתיים : התקצוב יאפשר לרשויות מקומיות חלשות להעמיד תנאים פיזיים הולמים עבור תנועות הנוער ובכך להרחיב את פעילותן ברשויות אלה.
 - חיזוק המיומנויות והיכולות של בני הנוער : הרחבת הפעילות של תנועות הנוער צפויה לחזק את המיומנויות והיכולות של חניכי התנועות לקראת השתלבות בשוק העבודה והאקדמיה.
- הרחבת התשתיות הפיזיות של תנועות הנוער, עולה בקנה אחד עם מדיניות משרד החינוך ועם מאמציו בשנים האחרונות לקידום ופיתוח החינוך הבלתי פורמלי בכלל ותנועות הנוער בפרט, וכן, עומדת בהוראות סעיף 38(ב) לעניין מטרות ההקצאה, ובהוראות סעיף 38(ה) לחוק הקרן בכך שאינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן ההקצאה.

בינוי מגרשי ספורט במערכת החינוך

כיום ישנו מחסור במתקני ספורט בבתי ספר רבים, דבר שמגביל את האפשרויות לקיום פעילות גופנית סדירה במוסדות החינוך. בניית מגרשי ספורט נוספים אינה רק השקעה בתשתיות פיזיות אלא כלי משמעותי להקניית ערכים חינוכיים, חברתיים ואישיים לתלמידים. הספורט כפעילות חינוכית תורם בפיתוח מיומנויות וערכים משמעותיים ומגוונים אשר מדגישים את החשיבות הרבה בבניית מגרשי ספורט בבתי הספר :

- ערכים חברתיים – שיתוף פעולה ועבודת צוות, סובלנות וכבוד לאחר, הוגנות ואחריות אישית.
- ערכים אישיים – משמעת עצמית, חתירה למצוינות לצד התמודדות עם כשלון.
- ערכים חינוכיים – חינוך לאורח חיים בריא, למידה חווייתית, חיזוק מוטיבציה ללמידה.
- גיבוש קהילתי – חיזוק השייכות לקהילת בתי הספר ופיתוח גאוות יחידה.
- בהתאם לסעיף 38(ב) לחוק, הפעילות היא פעילות חברתית וחינוכית. הפעילות אינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה, והכל בהתאם לסעיף 38(ה) לחוק.

שיפוץ ובינוי בתי חולים פסיכיאטריים - תכנון מחלקות פסיכיאטריות לצורך איחוד המרכז הפסיכיאטרי מזור עם בתי חולים כלליים

על מנת לשפר את תנאי האשפוז בהתאם למסקנות דו"ח ועדת מלמד בנוגע למערכת האשפוז במרכזים לבריאות הנפש משנת 2022, ולמדיניות משרד הבריאות, יש צורך בין היתר בהשקעה בבינוי, בשיפוץ ובהרחבה של תשתיות במערך האשפוז לבריאות הנפש על מנת לייצר מחלקות אשפוז קטנות מהקיים כיום עם תנאי מלונאות גבוהים בהרבה אשר יתאימו לסטנדרט האשפוז הרצוי כיום הן במרחב האישי לכל מטופל, הן במספר המיטות בכל חדר נתון, הן במרחב הציבורי המשותף למטופלים ולאבזור הקיים בו לרווחת המטופלים.

יש לציין כי בניגוד למחלקות אשפוז כללי, בהן משך האשפוז הממוצע עומד על כ-3.5 ימים, במחלקות לבריאות הנפש משך האשפוז הממוצע עומד על 28 ימים ולפיכך קיים משנה חשיבות בשמירה על סטנדרט אשפוז גבוה במהלך תקופת האשפוז של המטופל. תשתיות האשפוז במערכת בריאות הנפש הינן תשתיות ציבוריות וחברתיות חשובות הנותנות מענה חיוני למתמודדי נפש מכלל שכבות האוכלוסייה בשעתם הקשה.

בהמשך למגמה העולמית לשילוב מיטות פסיכיאטריות במערכי האשפוז הכלליים, וכחלק מביסוס תפיסת הפסיכיאטריה כזרוע של מערך הרפואה הכללית וכחלק מרכזי בתחום האבחון, הטיפול והמחקר של מחלות הקשורות במוח, ובמקביל למגמות להסרת הסטראוטיפ החברתי אודות תחלואה פסיכיאטרית ותחום בריאות הנפש בכלל, הממשלה נמצאת בתהליך של איחוד המרכזים הרפואיים הפסיכיאטריים לתוך המרכזים הרפואיים הכלליים. כחלק מתהליך זה, המרכז הרפואי לבריאות הנפש עכו (מזור), עתיד להשתלב לתוך המרכז הרפואי לגליל (נהריה) ולתוך מרכז רפואי צפון ע"ש פדה (פוריה). כדי לקדם איחוד זה, נדרש לבצע תכנון ובינוי של מחלקות פסיכיאטריות חדשות שהולמות את הסטנדרט המקובל לאשפוז פסיכיאטרי בשני בתי החולים הכלליים. לצורך כך יוקצו 20 מלש"ח שיוקדשו לתחילת התכנון של המחלקות החדשות בבתי החולים הכלליים, כשלב ראשון בדרך להעברת בית חולים מזור ואיחודו המלא לבתי החולים הללו.

השקעה בתחום בריאות הנפש, ובפרט החשיבות בהשקעה בתשתיות אשפוז נאותות בתחום זה, תואמת את המאפיינים ואת הדרישות המהותיות להקצאת הסכום השנתי מהקרן לאזרחי ישראל. מוצע להקצות רכיב מתוך סכום ההקצאה השנתי לתכנון הבינוי בבתי החולים הממשלתיים הכלליים שצפויים לקלוט את המחלקות הפסיכיאטריות, בהתאם למיפוי הצרכים שייבצע משרד הבריאות בשיתוף פעולה עם בתי החולים לצורך הבנת תמונת התשתיות הנדרשות ליישום המהלך.

לנושא זה מוצע להקצות 20 מיליון ש"ח בשנת 2025.

- הפעילות היא פעילות חברתית אשר עתידה לשפר ולשדרג תשתיות ציבוריות לרווחת כלל רבדי החברה בישראל.
- יש בפעילות בכדי לשפר באופן משמעותי את תנאי המחייה של מטופלים במערך בריאות הנפש בעת אשפוזם, שעה שהם נזקקים לעזרה ולתנאי מחייה הולמים.
- הפעילות עומדת בקנה אחד עם מסקנות ועדות ציבוריות שמונו לבחינת התחום, וכן עם מדיניות הממשלה בנושא.
- בהתאם לסעיף 38(ב) לחוק, הפעילות היא פעילות חברתית. הפעילות אינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה בהוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה, והכל בהתאם לסעיף 38(ה) לחוק.

הקמת מבני ציבור לעידוד התיישבות אוכלוסייה צעירה בקו העימות

מטרת ההקצאה היא יצירת תשתית ציבורית המקדמת חזרה והגירה של אוכלוסייה צעירה לאזורים אלו על ידי הקמת מבני ציבור רב תכליתיים אשר ישרתו את האוכלוסייה הצעירה וכן את הקהילה כולה.

מבני ציבור רבים המשמשים לפעילות חברתית ניזוקו ונפגעו בצפון הארץ ובדרומה כתוצאה מאירועי מלחמת חרבות ברזל. על מנת למשוך אוכלוסייה צעירה לאזורים אלה ובכדי לבסס את הקהילות הצעירות נדרשת השקעה בפעילות בתכנון, פיתוח, שיפוץ, שדרוג, הצטיידות ובינוי של מבני ציבור קהילתיים רב תכליתיים. השימוש בסכומי הקרן למטרה זו צפוי לשרת את הציבור לזמן רב.

הבאת אוכלוסייה צעירה לצפון הארץ ולדרומה הינו יעד מרכזי של ממשלת ישראל. בהתאם, הפרויקט שם דגש על מענה לצורכי הצעירים ביישובים בהם הם חיים על ידי הקמת מרחבים רב תכליתיים שנועדו לעודד ולאפשר לצעירים רבים להמשיך ולהתגורר ביישובים בהם גדלו, וכן תהווה מוקד למשיכה לצעירים רבים נוספים. מבני הציבור ביישובים מהווים מרכז קהילתי שבו הקהילה כולה, והצעירים בפרט, יכולים להיפגש ולפתח פעילויות חברתיות וקהילתיות וכן לחוות פעילות תרבות מגוונת. מבנים אלו מאפשרים את הגעתה של אוכלוסייה צעירה וכן את חיזוק הקהילה ופיתוח המרקם הקהילתי כולו. לצורך כך מוצע כי משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי יקדם מבחן תמיכה לרשויות המקומיות באזורים אלו בכדי שיגישו הצעות לבינוי מבני ציבור בהתאם למטרות ההקצאה. לנושא זה מוצע להקצות 30 מלש"ח בשנת 2025.

- הפעילות היא פעילות חברתית אשר נועדה להוביל להתיישבות וצמיחה דמוגרפית באזורים שנפגעו באופן שישפיע חיובית על הפעילות הכלכלית באזור, על הזדמנויות התעסוקה ועל הסביבה היזמית וכך תשרת את כלל הקהילה ביישובים תוך דגש על אוכלוסיית הצעירים.
- הפעילות עשויה להוות מוקד משיכה לאוכלוסייה הצעירה ולקדם את מטרות משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לחיזוק האזורים שנפגעו, שיקומם ופיתוחם לאחר הלחימה מבחינה חברתית, כלכלית ותעסוקתית.
- בהתאם לסעיף 38(ב) לחוק הקרן הפעילות הינה פעילות חברתית וכלכלית, הפעילות אינה מחייבת הקצאה נוספת בשנים הבאות ואינה גוררת אפשרות לחיוב הממשלה הוצאות נוספות כפועל יוצא מהפעילות או מאופן יישום ההקצאה, והכל בהתאם לסעיף 38(ה) לחוק הקרן.

תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2026 עד 2028

בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. תכנית תקציב רב-שנתית זו מתייחסת לשנים 2026 עד 2028.

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 ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת (להלן – **התאמות בצד ההוצאה**) ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר (להלן – **התאמות בצד ההכנסה**). בנוסף, התכנית כוללת 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 ממיסים.

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.

נוכח המלחמה, גדלו באופן משמעותי ביותר הוצאות הממשלה בטווח המיידי והקצר, בעיקר בשל הוצאות מערכת הביטחון – ימי מילואים, חימושים, אספקה לוגיסטית, ועוד, בשל הוצאות אזרחיות הנובעות מהמלחמה – פינויי אוכלוסיה, שיקום חבל תקומה, תגבור מערכות ממשלתיות לעבודה בהיקף נרחב, ועוד, וכן בשל הוצאות ריבית. באשר להוצאות הריבית, בנוסף לעצם הגידול בחוב הממשלתי, המלחמה גם שינתה את הסביבה הכלכלית באופן שמייקר משמעותית את החוב. פרמיית הסיכון של ישראל עלתה באופן ניכר, ולכן המשקיעים דורשים תשואה גבוהה יותר על החוב של ממשלת ישראל שהם רוכשים. לכך, יש להוסיף את סביבת הריבית הגבוהה בעולם בכלל, ובישראל בפרט, שאף היא מייקרת את החוב.

פרט לעלויות בטווח הקצר, חלק מההוצאות ישארו קבועות בטווח הבינוני והארוך, באופן שמשנה את מבנה ההוצאות של הממשלה. כך, הוצאות הביטחון צפויות לגדול משמעותית, בשל הצורך בהחזרה לכשירות של הצבא בתהליך שיאריך מספר שנים. כמו כן, תתווסף עלות קבועה עבור שיקום פצועים, ועבור תשלום גמלאות לנכי צה"ל, לפגועי נפש, למשפחות נופלים, ולנפגעי פעולות איבה ולבני משפחותיהם. פרט להוצאות הביטחוניות גם הוצאות הריבית צפויות להישאר גבוהות בשנים הקרובות, וכן הוצאות השיקום צפויות להיפרס על מספר שנים.

נוכח האמור, תקציב המדינה לשנת 2025 והתכנית הרב-שנתית לשנים 2026 עד 2028 מושתתים על העיקרון של מניעת התבדרות יחס החוב לתוצר של הממשלה כבר בשנה זו, ותחילת ירידה בשנת 2026. לצורך השגת מטרה זו, יחד עם אישור הצעת התקציב בממשלה, אושרו צעדי התאמה בהיקף נרחב של כ-35 מיליארד ש"ח בשנת 2025 וכ-30 מיליארד

ש"ח לכל שנה בממוצע בשנות התכנית. צעדים אלו כוללים צעדים להגדלת הכנסות המדינה וצעדים לצמצום ההוצאה הממשלתית, ותכליתם היא צמצום הגירעון הממשלתי.

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 40 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 שישמשו מקור תקציבי. הוראה זו מקבלת תמיכה מקצועית בקרב המוסדות הכלכליים הבין-לאומיים, המציינים לחיוב את השפעתה על התחזקות יציבותה הכלכלית של הממשלה בטווח הבינוני וכן את הגברת השקיפות התקציבית הנובעת מפרסום אומדני ההוצאות וההכנסות במתכונת רב-שנתית.

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

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

תכנית התקציב הרב-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. 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 הנוכחית ביחס לתכנית שהוגשה בחודש ספטמבר 2024 לצד חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024, נובעים מאישורו בממשלה של תקציב לשנת 2025 ב-31 לאוקטובר 2024, וכן העדכון תחזית הוצאות הריבית ומעדכונים מתונים נוספים הנובעים משינויים בצפי קצבי ביצוע בפרויקטים ומעדכוני מדדים.

2028	2027	2026	(במיליארדי ש"ח)
679.3	645.3	621.4	סך מחויבויות הממשלה*
682.7	647.2	621.4	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----	-----
678.8	644.8	620.8	ההוצאה לחישוב הגירעון
610.8	582	551.4	תחזית הכנסות המדינה*
-----	-----	-----	-----
68	62.8	69.4	גירעון חזוי
38.1	36.1	34	גירעון מותר על-פי חוק המסגרות
-----	-----	-----	-----
2.7%	2.6%	3.1%	גירעון חזוי באחוזי תוצר
1.5%	1.5%	1.5%	גירעון מותר באחוזי תוצר
-----	-----	-----	-----
29.8	26.7	35.4	ההתאמות הנדרשות לצורך עמידה במגבלת הגרעון
-----	-----	-----	-----

על פי הנוסחה הקבועה בחוק המסגרות, ובהתחשב בהצעת תיקון חוק המסגרות באופן שמגדיל את בסיס חישוב המגבלה בשנת 2025 עבור השנים הבאות, הגידול השנתי הנומינלי הממוצע המותר בתקציב המדינה בין השנים 2026 ל-2028 עומד על סכום של 30.7 מיליארד ש"ח, כך שמגבלת ההוצאה גדלה מ-621.4 מיליארד ש"ח בשנת 2026 ל-647.2 מיליארד ש"ח בשנת 2027 ול-682.7 מיליארד ש"ח בשנת 2028. כמו כן, תקרת הגרעון הקבועה בחוק המסגרות עומדת על 36.1 מיליארד ש"ח בממוצע בשנות התכנית.

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. הכל כפי שידוע נכון למועד גיבוש תחזית ההוצאה. בנוסף, תחזית ההוצאה מניחה כי כלל הצעדים הכלולים בהצעת התקציב ובחוקים הנלווים לה, יכנסו לתוקף במועד המתוכנן, לרבות הצעדים שנועדו להפחית את היקף הוצאות הממשלה.

היקף הוצאות הממשלה בשנים 2026 עד 2028 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

2028	2027	2026	(במיליארדי ש"ח)
679.3	645.3	621.4	סך הוצאות הממשלה
144.7	138.8	141.2	הביטחון והסדר הציבורי
301.2	285.6	270.3	השירותים החברתיים
58.6	53.9	52.2	תשתיות
27.6	26.7	26.4	משרדי המטה
50.7	49.6	47.7	ענפי המשק, שיקום והוצאות אחרות
96.6	90.6	83.7	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
682.7	647.2	621.4	מגבלת ההוצאה המותרת על-פי חוק המסגרות

עיקרי השינויים בתכנית התקציב הרב-שנתית

להלן השינויים בהוצאה הממשלתית בשנים 2026 עד 2027 בהשוואה לתכנית התקציב הרב שנתית לשנים 2025 עד 2027 אשר נערכה ביוני 2024, כפי שהם באים לידי ביטוי בכל אחד מאשכולות התקציב השונים:

2027	2026	(במיליארדי ש"ח)
634.3	615.8	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הקודם (יוני 2024)
2.4	4.0	הביטחון והסדר ציבורי*
-2.1	-5.6	השירותים החברתיים
-1.7	-2.0	התשתיות
-0.8	-0.9	משרדי המטה
1.6	0.6	ענפי המשק, שיקום והוצאות אחרות*
11.7	9.5	החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א)
11.0	5.6	סך שינוי בין פרסומים הנובע משינוי בהיקף ההוצאות*
645.3	621.4	סך ההוצאה הממשלתית בפרסום הנוכחי (דצמבר 2024)**

* בעקבת בחינה ועדכון של סיווג אשכולות התקציב, הוצאות השיקום סווגו מחדש יחד עם ענפי המשק והוצאות שונות, ולא עם ביטחון וסדר ציבורי.
** הבדלים בסכומים המצרפיים, ככל שישנם, נובעים מעיגול ספרות.

התכנית הכלכלית לשנת 2025

על מנת לעמוד ביעדי התכנית הכלכלית לשנת 2025 לייצוב יחס החוב לתוצר והפחתתו בשנים הבאות, אישרה הממשלה צעדי התכנסות נרחבים לכל שנות תכנית התקציב הרב-שנתית. חלק לא מבוטל מהצעדים שנכללו בתכנית הם בצד ההוצאה. כלומר, הממשלה אישרה צעדים שתכליתם היא צמצום ההוצאה הממשלתית. בהתאם, צעדים אלו משפיעים על היקף ההוצאה הממשלתית החזויה, ביחס לזה שנחזה לפני אישור הצעדים בחודש נובמבר 2024. עיקרי הצעדים בצד ההוצאה הם:

- **העלאת דמי הביטוח הלאומי והקפאת גובה קצבת ילדים** – צעד זה כולל העלאה של גובה דמי הביטוח הלאומי המופחתים ב-1.6 נקודות אחוז, בהעלאה של דמי הביטוח המלאים ב-50%, וכן באי-עדכון גובה קצבת ילדים ב-1 בינואר 2025 כפי שמורה חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. כמו כן, במסגרת התשלומים אותם מעביר משרד האוצר מדי שנה למוסד לביטוח לאומי, יופחת גובה התקבולים שהתקבל בגין צעדים אלו.
- **קיצוץ בשכר עובדי המגזר הציבורי והפחתת יום הבראה** – במסגרת ההסכמות בין משרד האוצר לבין הסתדרות העובדים החדשה בנוגע לתקציב לשנת 2025, הוחלט להפחית את שכר העובדים במגזר הציבורי בשיעור של 2.48% בשנת 2025 ובשיעור של 1.2% בשנת 2026. עוד הוסכם כי ערך יום הבראה יוקפא ויופחת יום הבראה לכלל המשק, והחיסכון שנוצר בגינו ייכנס לקופת המדינה.
- **קיצוץ רוחבי** – פרט להפחתות הייעודיות מתקציב משרדי הממשלה החליטה על קיצוץ רוחבי בגובה אחיד של 5% מתוך תקציב המשרדים שאינו קשיח (למשל תקציב שכר).

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 2025 על אשכול הביטחון והסדר הציבורי עומדת על כ-155.2 מיליארד ש"ח שהם כ-25.0 אחוזים מסך ההוצאה לשנה זו.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על הביטחון והסדר הציבורי לגדול בכ-3.5 מיליארד ש"ח.
- עוד נכללות בקבוצת משרדים זו העלויות הצפויות לגופים נוספים במערכת הביטחון.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת המשרדים הזו הוא:

- יישום של צעדי ההתכנסות בהתאם לתכנית הכלכלית, כמפורט מעלה בפסקה "התכנית הכלכלית לשנת 2025".
- עדכון סיווג הוצאות שיקום – ביחס לתכנית הרב-שנתית לשנים 2025 עד 2027, כפי שנערכה בחודש יוני 2024, בוצעו בחינה ועדכון של סיווג אשכולות התקציב של הוצאות השיקום הנובעות ממלחמת "חרבות ברזל". כתוצאה, הוצאות שיקום חבל תקומה, במסגרת תקציב מנהלת תקומה, אשר בעיקרן אינן הוצאות שמטרתן שיפור הביטחון או הסדר הציבורי, אלא שיקום פיזי וחברתי של יישובי וקהילות החבל, סווגו באשכול ענפי המשק והוצאות שונות ולא באשכול התקציב ביטחון וסדר ציבורי. היקף ההוצאה החזויה באשכול ביטחון וסדר ציבורי פחת בהתאם. מדובר אפוא בשינוי טכני של סיווג ההוצאות ולא בהפחתה מהותית של ההוצאה.
- בשל הימשכות הלחימה במסגרת מלחמת חרבות ברזל, ולחימה בחזית הצפונית במבצע "חיצי צפון", גדל תקציב הביטחון בחדות כדי לממן את עלויות המלחמה. גם בשנים הבאות התקציב לא צפוי לחזור לרמתו ערב המלחמה, וזאת כדי להתמודד עם השלכותיה. העדכון הנוכחי כולל את המחויבויות הצפויות בגין הוצאות התרחבות הלחימה כגון תחמושת, חימושים ומיירטים, רכש אמצעי לחימה, ושיקום פלטפורמות שונות שהיו בשימוש. כמו כן, הונח כי ההוצאה בגין שירות המילואים תגדל ביחס לשנים עברו, אך תהיה ברמה נמוכה ביחס למלחמת חרבות ברזל.
- מלחמת חרבות ברזל הביאה לפגיעה בגוף ובנפש של חיילים רבים במהלך שירותם הצבאי בסדיר, בקבע ובמילואים. מחויבות המדינה לטיפול בנפגעים קבועה בין היתר בחוק ומתבטאת בהכרה ובליווי הנפגעים, בתשלום קצבאות למשפחות החללים, ובתשלום קצבאות ומעטפת לשיקום הנכים בגוף ובנפש.
- נוכח העלייה במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר לאור מלחמת חרבות ברזל, ניתן בתקציב מענה לפרויקטי בינוי נוספים ב-"קציעות" וב-"סהרונים" בהיקף של אלפי מקומות כליאה חדשים. התקציב הועמד בהתאם לתחזית קצב הביצוע בפועל.

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 2025 על אשכול השירותים החברתיים עומדת על כ-253.8 מיליארד ש"ח שהם כ-41.0 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על שירותים החברתיים לגדול בכ-30.9 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 בכמות 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 בגבייה של 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 המתוקצבות באופן מלא על ידי משרד האוצר (כגון הבטחת הכנסה) החורג מההצמדות הרלוונטיות.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- יישום של צעדי ההתכנסות בהתאם לתכנית הכלכלית, כמפורט מעלה בפסקה "התכנית הכלכלית לשנת 2025".
- **העלאת דמי הביטוח הלאומי והקפאת גובה קצבת ילדים** – צעד זה כולל העלאה של דמי הביטוח הלאומי על מדרגת הגבייה המופחתת ב-1.6 נקודות אחוז לעובדים ועצמאיים, באופן שיתחלק עבור שכירים באופן שווה בין העובדים לבין המעסיקים. בנוסף, יועלה ב-50% הסכום המינימלי אותו נדרשים לשלם מי שאינם עובדים. בנוסף, צעד זה כולל אי-עדכון של קצבת ילדים, כך שהסכום המשולם בשנת 2025 יהיה שווה לסכום הקצבה בשנת 2024, והסכום בשנת 2026 יתעדכן בהתאם לשינוי במדד משנת 2025 לשנת 2026. בנוסף, משנת 2026, מדרגת הגבייה המופחתת של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח בריאות תוצמד לגידול במדד המחירים לצרכן ולא תעמוד על 60% מהשכר הממוצע כפי שהיה עד כה. גובה השתתפות אוצר המדינה בגבייה של המוסד לביטוח לאומי כפי שהיא נקבעת בסעיף 32 לחוק ביטוח לאומי תשתנה בהתאם לשלושת המרכיבים של הצעד המפורט לעיל, כך שהשתתפות אוצר המדינה תפחת בהתאם לגידול בהכנסות מגבייה.
- **עדכון השתתפויות עצמיות בסל הבריאות** – בהמשך להחלטת הממשלה "עדכונים ושינויים בסל שירותי הבריאות ובהשתתפויות עצמיות עבור תרופות ושירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות" מס' 2331 מיום 31 באוקטובר 2024, עודכנו היקפי התמיכות בקופות החולים בהתאם לשינויים הצפויים בהכנסות קופות החולים מהשתתפויות עצמיות כמפורט בהחלטת הממשלה.

תשתיות

- המשרדים והרשויות הנכללים באשכול התשתיות הם: משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב ומשרד הבינוי והשיכון.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2025 על אשכול התשתיות עומדת על כ-46.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-7.5 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על התשתיות לגדול בכ-6.4 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. בניהם חשמול מסילות הרכבת הכבדה, המסילה הרביעית, רשת הרכבות הקלות בירושלים, בגוש דן והרכבת הקלה בחיפה ונצרת, חשמול תשתיות האוטובוסים וביצוע תכנית החומש לכבישים. כמו כן, לאחר השלמת התכנון הסטטוטורי למטרו, בשנים הקרובות יחל שלב הביצוע בפרויקט מה שצפוי להגדיל באופן משמעותי את ההוצאה ברכיב זה.
- **שמירה על היקף אישור תוכניות רב-שנתיות** – על אף קצב הביצוע הגדל ובמטרה לשמור על מלאי פרויקטים עתידי זמין לביצוע, ימשיכו להיות מתוקצבות תוכניות רב-שנתיות בחברות הביצוע של משרד התחבורה, במטרה לשמור על יעדי משרד התחבורה ועל שירותי תחבורה נאותים.
- **גידול בתקציבי התכנון והפיתוח של משרד הבינוי והשיכון** – במסגרת מאמצי הממשלה להגדלת היצע הדיור, גדל המאמץ הממשלתי להרחבת המלאי התכנוני הזמין של 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 הדירות, ובמיוחד במסגרת תכנית מחיר למשתכן ושיווקים במחיר מופחת שבהם ניתנים מענקי רכישה, וכן בשל הגידול בקצב מימוש הסיוע בשכר דירה, חל גידול בתקציבי הסיוע של המשרד.

ביחס לפרסום הקודם, השינוי העיקרי בקבוצת משרדים זו הוא:

- יישום של צעדי ההתכנסות בהתאם לתכנית הכלכלית, כמפורט מעלה בפסקה "התכנית הכלכלית לשנת 2025".
- מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ירד קצב הביצוע של פרויקטי תחבורה עקב הפסקת כניסת פועלים מהרשות הפלסטינית והעיכובים בהגעת עובדים זרים, ועד היום יש ירידה של עשרות אחוזים במצבת כוח האדם המועסקת בפרויקטים בהשוואה למצב ערב המלחמה. עקב ההתאוששות האיטית, תחזית ההוצאה עודכנה והיא צפויה להשפיע כלפי מטה באופן ארוך טווח על ביצוע הפרויקטים.

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 2025 על אשכול משרדי המטה עומדת על כ-28.2 מיליארד ש"ח, שהם כ-4.5 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על משרדי המטה לגדול ב-1.2 מיליארד ש"ח.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים בקבוצת המשרדים הזו הם:

- יישום של צעדי ההתכנסות בהתאם לתכנית הכלכלית, כמפורט מעלה בפסקה "התכנית הכלכלית לשנת 2025".

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 התכניות כוללות תגבור של שירותי בריאות, חינוך ורווחה בחבל וכן פעולות לפיתוח כלכלי ועידוד תעסוקה ועסקים.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2025 על אשכול ענפי המשק עומדת על כ-50.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-8.1 אחוזים מסך ההוצאה.

- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, במהלך השנים 2026 עד 2028, צפויה ההוצאה על ענפי המשק והוצאות אחרות לגדול ב-3 מיליארד ש"ח.

להלן ההנחה לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

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

- יישום של צעדי ההתכנסות בהתאם לתכנית הכלכלית, כמפורט מעלה בפסקה "התכנית הכלכלית לשנת 2025".
- עדכון סיווג הוצאות שיקום – ביחס לתכנית הרב-שנתית לשנים 2025 עד 2027, כפי שנערכה בחודש יוני 2024, בוצעו בחינה ועדכון של סיווג אשכולות התקציב של הוצאות השיקום הנובעות ממלחמת "חרבות ברזל". כתוצאה, הוצאות שיקום חבל תקומה, במסגרת תקציב מנהלת תקומה, אשר בעיקרן אינן הוצאות שמטרתן שיפור הביטחון או הסדר הציבורי, אלא שיקום פיזי וחברתי של יישובי וקהילות החבל, סווגו באשכול ענפי המשק והוצאות שונות ולא באשכול התקציב ביטחון וסדר ציבורי. היקף ההוצאה החוזיה באשכול ענפי המשק והוצאות שונות גדל בהתאם.
- הוספת מטה היישום לתכנית לשיקום ופיתוח הצפון "תנופה לצפון" – בכוונת הממשלה לקדם תכנית מקיפה לשיקום חבלי הארץ שנפגעו כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל בצפון הארץ, בדומה למדיניות הממשלה בחבל תקומה.

החזרי חוב (ריבית וקרן הביטוח הלאומי)

- ההוצאה באשכול זה כוללת את ההוצאה בגין תשלומי ריבית וכן בגין החזרי קרן לביטוח הלאומי.
- ההוצאה בתקציב לשנת 2025 על אשכול החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) עומדת על 75.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-12.2 אחוזים מסך ההוצאה.
- על פי היקף מחויבויות הממשלה הנוכחי, בין השנים 2026 עד 2028 צפויה ההוצאה על החזרי חוב (ריבית וקרן בטל"א) לגדול בכ-12.9 מיליארד ש"ח בסה"כ.

להלן ההנחות לגבי עיקרי השינויים הצפויים ברכיב הוצאה זה:

- **שינויים בסביבת הריבית** – בעקבות התפרצות האינפלציה ברחבי העולם המערבי, בשנים 2022 עד 2023 בנקים מרכזיים בכלכלות המפותחות, ובראשם הבנק הפדרלי בארה"ב ("הפד") העלו את שיעורי הריביות באופן חד ומהיר. שינוי מדיניות זה, לאחר למעלה מעשור של סביבת ריבית נמוכה עד נמוכה מאוד, הוא בעל השלכות רבות על הכלכלה העולמית, אך בראש ובראשונה הוא משפיע באופן מיידי על לווים בבואם למחזר חוב קיים או לגייס חוב חדש, בשל ההתייקרות הדרמטית בעלויות המימון. על אף שהתמתנות האינפלציה אפשרה לבנקים המרכזיים לפתוח בסבב של הפחתת שיעורי הריבית במהלך השנה החולפת, תחזיות השווקים אינן צופות חזרה למשטר הריביות הנמוך שאפיין את העשור הקודם. מכיוון שהממשלה צפויה לגייס חוב חדש למימון הגרעון

המתוכנן בהיקף נרחב, ולמחזור את חובותיה הקיימים בהיקף אף יותר נרחב, לשינויים בסביבת הריבית צפויים להיות השלכות משמעותיות ומצטברות על הוצאות הריבית.

■ **גידול צפוי בתשלומי הריבית בשל גיוס החוב החדש לצורך מימון הוצאות מלחמת "חרבות ברזל"** – על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות ונוכח הגירעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול נומינלי משמעותי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. גידול זה מושפע מצרכי הגיוס החדשים לשם מימון מלחמת חרבות ברזל, הימשכותה והתעצמותה בגזרות נוספות והשלכות התקציביות הכרוכות בכל אלה. לשם השוואה, תחזית תשלומי הריבית לשנים 2023 ו-2024 כפי שבאה לידי ביטוי בפרסום תכנית התקציב הרב-שנתית בחודש מרץ 2023 עת הונחו הצעות חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 על שולחן הכנסת, התבססה על גרעונות מתוכננים של 16.9 מיליארד ש"ח ו-14.9 מיליארד ש"ח בהתאמה בשנים אלו. בפועל, לאחר שקלול חוקי תקציב נוספים לשנים אלו הסתיימה שנת 2023 בגרעון תקציבי של 76.1 מיליארד ש"ח ושנת 2024 צפויה להסתיים בגרעון של 151.2 מיליארד ש"ח. כפועל יוצא מהגדלת גיוסי החוב לצורך מימון הגרעונות האמורים, לצד העליה בפרמיית הסיכון של ישראל והירידה בדירוגי האשראי, עלו תחזיות תשלומי הריבית לשנים 2025 עד 2027 בכ-11.3, 19.2 ו-25.0 מיליארדי ש"ח בהתאמה בשנים אלו.

■ **גידול בלוח הסילוקין של החזר חוב המדינה למוסד לביטוח הלאומי** - על פי לוח הסילוקין הקיים, צפוי בשנים הבאות גידול נומינלי בהחזר החוב של המדינה למוסד לביטוח הלאומי. גיוס החוב לצורך התמודדות הממשלה עם משבר הקורונה הגדיל את מלאי החוב באופן משמעותי.

ביחס לפרסום הקודם, עיקרי השינויים באשכול זה הם :

■ עיקר השינוי נובע משני גורמים מרכזיים – גידול בגובה החוב, והתייקרות החוב. הגידול בגובה החוב הינו תוצאה של שתי התפתחויות משמעותיות שחלו מאז הפרסום הקודם. ההתפתחות הראשונה נוגעת לעיכוב בתזרים הסיוע האמריקאי המיוחד להתמודדות עם מלחמת חרבות ברזל כך שהוא אינו זמין לשימוש הממשלה בשנת 2024. ההתפתחות השנייה נוגעת להתרחבות והתעצמות הלחימה בחזית הצפונית והיציאה למבצע "חצי הצפון". הצורך במימון העלויות הנובעות משתי ההתפתחויות האמורות הגדיל באופן ניכר את היקף גיוס החוב, ומתוך כך גם את צפי תשלומי הריבית.

■ התייקרות החוב נובעת מהעליה בפרמיית הסיכון של מדינת ישראל המשקפת את תפיסת הסיכון של המשקיעים כלפי אגרות החוב הממשלתיות ובהתאם את כדאיות ההשקעה בהן ואת גובה הפיצוי הנדרש על כך, קרי גובה הריבית על אגרות החוב. פרמיית הסיכון מאז הפרסום הקודם הושפעה בין היתר מההרעה במצב הגאו-פוליטי בשל התרחבות המלחמה וכן מההרעה בתחזית הצמיחה לשנת 2024 שעמדה בפרסום הקודם על 1.6% לפי הכלכלן הראשי במשרד האוצר, וכעת עומדת על 0.4% בלבד. העליה בפרמיית הסיכון באה לידי ביטוי, בין היתר, בהרעה בפרופיל האשראי של מדינת ישראל. מאז הפרסום הקודם ירד דירוג האשראי של המדינה בכל אחת משלוש סוכנויות הדירוג המובילות כאשר לצד הורדות הדירוג ציינו כל הסוכנויות כי אופק התחזית להחלטת הדירוג הבאה שלילי

הוצאות שלא נלקחו בחישוב היקף הוצאות הממשלה בשנים 2026 ואילך

היקף הוצאות הממשלה המובא במסמך זה עבור השנים 2026 עד 2028 מהווה את היקף המחויבויות הידועות נכון למועד הפרסום. נוכח הוראות סעיף 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 2025 בלבד. כמו כן, הוצאות בגין הוראות שעה או תכניות שהתקבלה לגביהן החלטה בתוקף עד שנה משנות התכנית הרב-שנתית, כלולות במסגרת התכנית רק עד שנת פקיעתן. עם זאת, החלטות ממשלה והוראות שעה בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה שתקפות באופן רציף מלפני שנת 2015, אשר במהלכה עוגן מנגנון הנומרטור בסעיף 40 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.

■ בשנת 2024 הוקמה ועדה ציבורית, "ועדת נגל", לבחינת היקף התקצוב הנדרש למערכת הביטחון בראיה ארוכת טווח. ועדה זו צפויה לפרסם את מסקנותיה בחודשים הקרובים, ולהציע שינוי בתקציב מערכת הביטחון, וכן מקורות למימון השינוי (ככל שמדובר בהגדלת התקציב). כיוון שמשקנות אלו טרם התקבלו ואושרו על ידי הממשלה, הן אינן נלקחות בחשבון במסגרת ההוצאות לחישוב ההוצאה הממשלתית בשנות תכנית התקציב הרב-שנתית.

נושאים אשר קיימת בגינם אי-וודאות 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 יוצר שונות גבוהה סביב תחזית ההוצאות הביטחוניות כפי שפורטה בעדכון זה.
- גובה תשלומי הריבית המשולמים מתקציב המדינה מצוי גם כן בחוסר ודאות, 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-וודאות 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.

הגירעון ומימונו לשנת הכספים 2025

ההוצאות וההכנסות לחישוב הגירעון

ההוצאה התקציבית לחישוב הגירעון עומדת על כ- 619.0 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2025.

תחזית הכנסות, ללא החזרי קרן, עומדת על כ- 517.1 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2025.

פירוט תחזית הכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות מופיע בפרק תחזית הכנסות המדינה לשנת הכספים 2025 בחוברת זו.

הגירעון בתקציב המדינה

הגירעון הכולל ללא אשראי בשנת הכספים 2025 צפוי להסתכם בכ- 101.9 מיליארד ש"ח, שהם כ- 4.9 אחוזי תוצר, זאת בהתבסס על הנחת צמיחה של 4.3 אחוזי תוצר (התוצר החזוי לשנת 2025 הוא כ- 2,100 מיליארד ש"ח).

הגירעון הכולל (לרבות אשראי נטו) בשנת הכספים 2025 צפוי לעמוד על כ- 101.1 מיליארד ש"ח, שהם כ- 4.8 אחוזי תוצר.

מימון הגירעון הכולל בשנת הכספים 2025

(מיליארדי ש"ח)

סך המימון בהצעת התקציב לשנת 2025	סך המימון בהצעת התקציב לשנת 2024	
0.8	-0.4	החזר אשראי (נטו)
5.6	4.6	הכנסות ממכירת קרקעות והפרטה
24.1	-9.2	הלוואות מחו"ל (נטו)
71.5	150.2	מלוות מהציבור (נטו)
101.9	145.2	סך הכול

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023	חלק א: גרעון
-101,885,122	-145,215,391	-77,132,700	עודף (+) / גירעון (-) ללא אשראי עפ"י תקצוב
=====	=====	=====	התאמות נדרשות לבסיס מזומן ²
517,078,000	474,188,000	438,643,645	סך-הכול הכנסות ללא גביית קרן
285,460,000	250,800,000	237,590,334	מסי הכנסה ורכוש
194,780,000	184,600,000	166,595,428	מכס ומע"מ ללא מע"מ ייבוא ביטחוני
9,000,000	8,400,000	7,772,146	אגרות
1,823,000	3,483,000	951,568	מע"מ ייבוא בטחוני
1,493,000	218,000	273,122	גביית חובות - ריבית
12,980,000	16,085,000	15,200,000	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי מענקים
11,542,000	10,602,000	10,261,047	כל יתר ההכנסות
618,963,122	619,403,391	515,204,615	סך-הכול הוצאות ללא מתן אשראי
80,385,871	76,483,591	71,187,641	משרדים מנהליים
259,031,464	251,083,165	238,109,379	משרדים חברתיים
55,778,762	51,990,680	44,175,312	משרדים כלכליים
129,348,015	167,252,359	97,177,159	ביטחון
8,769,010	4,303,445	2,626,866	הוצאות שונות
10,000,000			זרבה כללית
75,650,000	68,290,151	61,928,259	ריבית + קרן לביטוח לאומי
762,217	(383,847)	246,222	אשראי נטו
562,783	1,205,847	685,671	מתן אשראי
1,325,000	822,000	931,893	החזרי אשראי

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023	עודף (+) / גירעון (-) כולל אשראי
-101,122,905	-145,599,238	-76,886,478	
חלק ב: מימון³			
24,081,025	-9,160,155	22,360,811	סך-הכול הלוואות מחו"ל - נטו
34,300,000	26,092,000	39,813,886	קבלת הלוואות
10,218,975	35,252,155	17,453,075	פרעון חובות
71,466,656	150,163,260	32,600,709	סך-הכול הלוואות מקומיות - נטו
197,574,532	254,861,364	120,618,901	קבלת הלוואות
126,107,876	104,698,104	88,018,192	פרעון חובות
5,575,224	4,596,133	9,744,578	סך-הכול הכנסות הון נטו
5,629,167	4,621,715	9,793,317	הפרטה
53,943	25,582	48,739	בניכוי: הוצאות הון

סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה

הביטחון והסדר הציבורי

משרדי המטה

השירותים החברתיים

ענפי המשק

תשתיות

החזרי חוב

הוצאות אחרות

הביטחון והסדר הציבורי

קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון ואת המשרד לביטחון הפנים.

מאפייני התקציב

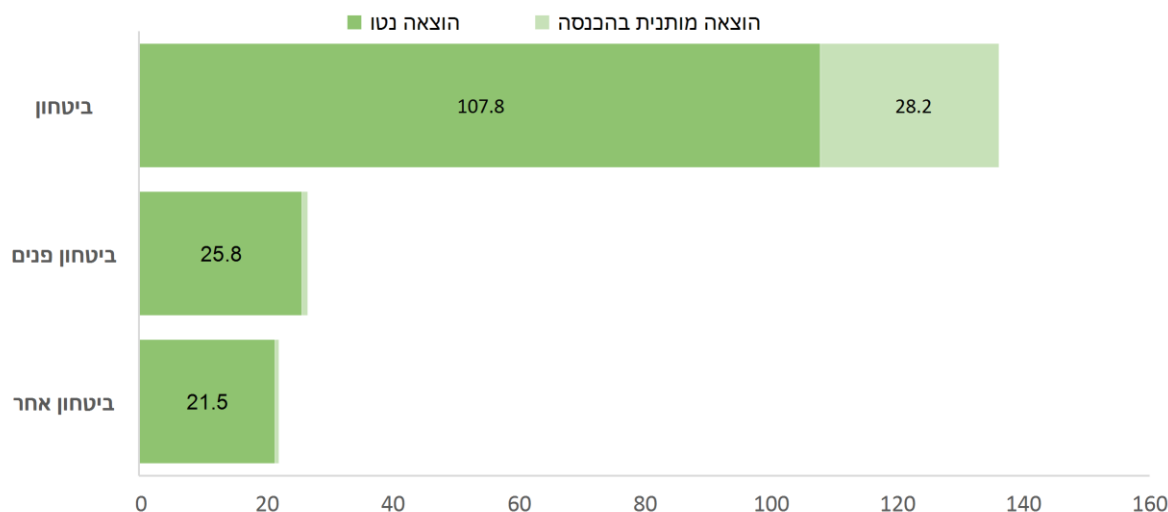
אחד מתחומי ההוצאה העיקריים בהצעת התקציב לשנת הכספים 2025 הוא אשכול הביטחון והסדר הציבורי. הצעת התקציב של אשכול משרדי הביטחון והסדר הציבורי לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-184.8 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-155.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-29.6 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה, המושפעת בין השאר מהסיוע הביטחוני האמריקאי. תקציב ההרשאה להתחייב מסתכם בכ-85.7 מיליארד ש"ח.

שיעור ההוצאות (ברוטו) המופנות לפעילות בגין הביטחון והסדר הציבורי עומד על כ-26.2% מסך ההוצאה התקציבית ברוטו בשנת 2025 (בניכוי החזר חוב קרן).

המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי מאופיינים בעתירות כוח אדם, לכן חלק ניכר מתקציב משרדים אלה מיועד למימון הוצאות שכר וגמלאות. בנוסף, חלק משמעותי מההוצאה מופנה לרכש, חלקה נכלל בהוצאה התקציבית נטו וחלקה מתבסס על סיוע חוץ.

תקציב הביטחון והסדר הציבורי לשנות הכספים 2025

(במיליארדי ש"ח)



משרד הביטחון

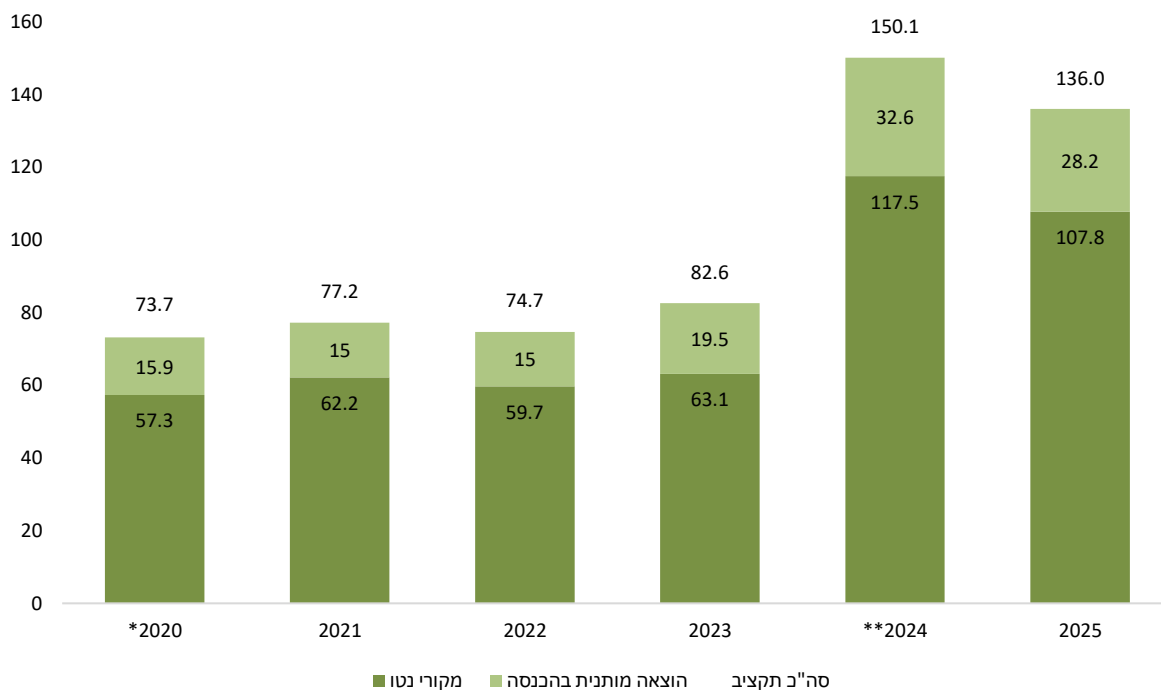
הצעת התקציב של משרד הביטחון לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-136.0 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-107.8 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-28.2 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-75.0 מיליארד ש"ח.

דגשים לשנת הכספים 2025

במסגרת אישור תקציב המדינה, קבעה הממשלה כי בסיס תקציב הביטחון נטו יעמוד בשנת 2025 על 107.8 מיליארד ש"ח. סכום זה אינו כולל תוספת תקציב חד-פעמית עבור פרויקטים ייחודיים בסך 2.0 מיליארד ש"ח. להלן גרף המציג את התפתחות תקציב הביטחון משנת 2020 עד שנת 2025, בחלוקה לתקציב נטו ולתקציב הוצאה מותנית בהכנסה בעת אישור התקציב:

התפתחות תקציב הביטחון 2025-2020

(מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)



*ע"פ התוכנית המפורטת שאושרה בספטמבר 2020.

** תקציב ההוצאה מותנית בהכנסה בשנת 2024 אינו כולל 18 מיליארד ש"ח שלא הגיעו מהסיוע האמריקאי למלחמת חרבות ברזל.

באירועים חריגים ובהתאם להסכמות בין משרדי האוצר והביטחון, ניתנות תוספות חד פעמיות עבור הוצאות בלתי צפויות שנבעו מהלחימה. לדוגמה, בגין מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 גדל תקציב מערכת הביטחון בסך של 8.2

מיליארד ש"ח עבור מימון הוצאות הלחימה, בגין מבצע "עופרת יצוקה" בשנים 2008–2009 גדל תקציב מערכת הביטחון בסכום של 2.45 מיליארד ש"ח ועבור מימון הוצאות הלחימה של מבצע "צוק איתן" גדל תקציב מערכת הביטחון בסכום של כ-7 מיליארד ש"ח (מתוכם 6.25 מיליארדי ש"ח בתקציב הוצאה בשנת 2014). בשנת 2021 ניתנה תוספת חד-פעמית עבור מימון הוצאות הלחימה של מבצע "שומר חומות" בסך של 2.2 מיליארד ש"ח וכן סוכמה תוספת חד-פעמית כנגד הוצאות הלחימה של מלחמת "חרבות ברזל" בסך של 120 מיליארד ש"ח ברוטו (כולל חלק מהגדלת מענק הסיוע האמריקאי למלחמה) בשנים 2023 – 2026. בנוסף, עבור מבצע "חיצי צפון" ניתנה תוספת תקציבית נוספת בשנים 2024 – 2025.

הבקרה על תקציב הביטחון

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**) קיים פרק ייחודי העוסק בתקציב הביטחון (פרק ג', סעיפים 18 ו-19), אשר מבחין בין משרד הביטחון למשרדים אחרים וקובע כללים ייחודיים לגבי ניהול התקציב. בין היתר, משרד האוצר, על פי הצעת שר הביטחון, מחויב בהודעה לכנסת רק בדיעבד על ביצוע שינויים תקציביים עד לסכום מסוים (באמצעות פניות רבעוניות). הדבר נובע מאופי הפעילות הייחודי של משרד הביטחון.

החל משנת 2005, חשב משרד הביטחון וסגנו הם מינויים של החשב הכללי במשרד האוצר, והוא אף משמש כחבר הנהלה במשרד הביטחון. יחד עם זאת, לחשב משרד הביטחון לא קיימת גישה או זכות חתימה בעניינים הנוגעים לתשלומי השכר והגמלאות בצה"ל, ואין ביכולתו לערוך בקרה שוטפת בנושאים אלו, בשונה מתחומי אחריותם של חשבי המשרדים ביתר משרדי הממשלה והגופים הביטחוניים. מינוי חשב לתשלומי השכר והגמלאות סוכם במסגרת הסיכום התקציבי הרב שנתי לשנים 2023-2027 ונקבע כי הוא ימונה עד לתאריך ה-1 באוקטובר 2023 אולם מינוי זה לא נעשה עד זמן זה. בהמשך לכך, בהחלטת ממשלה מס' 2306 מיום 31 באוקטובר 2024 הונחה שר הביטחון למנות חשב שכר למשרד הביטחון וצה"ל עד תאריך 1 בדצמבר 2024, בתאריך ה-22 בנובמבר 2024 מונה החשב שכר וגמלאות ובימים אלה מוקמת המנהלת שכפופה אליו.

בסוף שנת 2014 עבר בכנסת תיקון לחוק יסודות התקציב המגביר את הבקרה על ביצוע שינויים תקציביים בתקציב הביטחון. התיקון לחוק מחיל, בין היתר, בקרה חדשה לפיה שינוי תקציבי העולה על 50 מיליון ש"ח או 50 אחוזים מהתוכנית המקורית מחייב אישור מראש של משרד האוצר והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. בנושאים לא מסווגים נדרש אישור מראש לשינוי תקציבי העולה על 5 מיליון ש"ח. החלטת ממשלה מס' 485 מיום 6 בספטמבר 2006 קבעה כי העברות של סכומים מעל 35 מיליון דולר יאושרו מראש אף הן על ידי הוועדה המשותפת.

בהחלטת הממשלה מס' 233 מיום 2 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה מס' 233**), נקבעו צעדים שונים להגברת הפיקוח והבקרה על תקציב הביטחון. בין היתר, נקבע כי משרד הביטחון יעביר למשרד האוצר דיווח עיתי בנוגע למלאים, תוכניות האימונים וסטטוס ביצוע של מיזמים ביטחוניים גדולים. עוד נקבע כי משרד הביטחון יעביר למשרד האוצר דיווח שוטף בדבר היקף מימוש תקני כוח האדם במשרד הביטחון, לרבות שיאי כוח אדם, שעות נוספות, תקני רכב ועוד.

ועדת השרים להצטיידות

בשנת 2003 הוקמה ועדה לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון (ועדת השרים להצטיידות), שמטרתה לאשר את תוכניות הפיתוח וההצטיידות של צה"ל במערכות נשק חדשות, מערכות לחימה וכו' או הגדלת תוכניות כאמור. החלטת הממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012 הרחיבה סמכויות אלו וקבעה סף תקציבי נמוך

יותר לאישור מיזמים ביטחוניים בוועדה, וכן הרחיבה את הבקרה הממשלתית על יישום וניהול מיזמים אלו. במסגרת החלטת ממשלה מס' 41 מיום 31 במאי 2015, שאישרה את מינוי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, החליטה הממשלה להעביר את סמכויות ועדת השרים להצטיידות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. החלטה מס' 233 הפחיתה את הסף התקציבי לאישור מיזמים ביטחוניים בוועדת השרים להצטיידות לרמה של 400 מיליון ש"ח במצטבר או 150 מיליון ש"ח בתקציב שנתי, ואף קבעה כי יוקם צוות בראשות המטה לביטחון לאומי, והוא יקבע תנאים ותבחינים נוספים להגדרתם של מיזמים אלו.

הסיוע האמריקאי

להבדיל מתקציביהם של משרדי הממשלה האחרים הממומנים בעיקר על ידי מקורות המשק בלבד, תקציב הביטחון מורכב גם מכספי הסיוע האמריקאי, כמפורט בטבלה שלהלן:

מיליוני ש"ח	מיליוני דולר	תקציב מקורי 2025
107,827		מקורות המשק - שקלים
107,827		סה"כ תקציב נטו**
28,200		סה"כ הוצאה מותנית בהכנסה
12,783	3,455	סיוע אמריקאי MOU - רכש בארה"ב
3,792	1,025	סיוע אמריקאי MOU - המרה לשקלים
1,850	500	פרוייקטים משותפים
1,000	270	סיוע אמריקאי - שומר חומות
6,000	1,622	סיוע אמריקאי - חרבות ברזל
2,775		הכנסות אחרות
136,027		סה"כ תקציב ברוטו

* ההמרה ממט"ח למטבע מקומי נעשתה על פי שיע"ח תקציבי של 3.7 ש"ח לדולר בשנת 2025.
** המע"מ בגין הסיוע האמריקאי נכלל בתקציב נטו, וצפוי לעמוד על 18% בשנת 2025.

ככלל, השימושים במט"ח סיוע מיועדים לרכש פלטפורמות ואמצעי לחימה נוספים ולאחזקת אמצעי הלחימה הנרכשים בארה"ב. הרכש במט"ח סיוע כולל את הטמעתן של מערכות ישראליות, אשר מגבירות שיתוף פעולה תעשייתי עם חברות בארה"ב ומשמשות פתח לייצוא ביטחוני נרחב. נתח הסיוע האמריקאי אשר מומר לשקלים מושקע ברכש, בין היתר בתעשיות הישראליות, ובכך תורם לפיתוח התעשייה המקומית.

ב-15 בספטמבר 2016 נחתם הסכם סיוע חדש לשנים 2019 - 2028 בהיקף של 38 מיליארד דולר. שנת 2019 היא השנה הראשונה להסכם זה. בנוסף, בהסכם הסיוע החדש שונו כללי מימוש הסיוע שהיו נהוגים עד כה: הקטנה הדרגתית של נתח ההמרה לשקלים עד איפוסו המוחלט בשנת 2028.

תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה

מסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה היא סך ההכנסות המיועדות למערכת הביטחון שמקורן אינו ישירות מאוצר המדינה. הכנסות אלו מתווספות לתקציב הביטחון הישיר במטבע מקומי ובמט"ח, ומקורן בגורמים שונים, כגון: מכירת ציוד בארץ ובחו"ל, פרויקטים משותפים עם מדינות זרות, רשות מקרקעי ישראל, מכירת שירותים שונים ותוספת תקציב הסיוע האמריקאי בגין ההסכם הרב-שנתי לשנים 2025-2028. בשנת 2025 מסתכמת סך ההוצאה המותנית בהכנסה בכ-136.0 מיליארד ש"ח.

תקציב ההרשאה להתחייב

ההרשאה להתחייב משמשת ככלי להתקשרויות ארוכות טווח עם התעשיות הביטחוניות ועם ספקים אחרים של מערכת הביטחון בארץ ובחול. הצעת תקציב ההרשאה להתחייב לביצוע לשנת הכספים 2025 עומדת על 75.0 מיליארד ש"ח.

מקורות נוספים

בנוסף למקורות שפורטו לעיל, עומדים לרשות המשרד נכסים אשר הוקצו למשרד הביטחון לצורך ביצוע משימותיו. ייעול השימוש במשאבים אלו, שהם בעלי ערך כלכלי, מאפשר הפניית מקורות לתקציב הביטחון יחד עם קידום פרויקטים ונושאים לתועלת המגזר האזרחי.

כוח האדם

לצד תרומתו לביטחון המדינה, לשירות החובה הארוך עלות משקית לא מבוטלת. חיילי החובה הם משאב יקר למשק בהיותם חלק מפוטנציאל כוח העבודה וההשכלה, ומשמעות השירות הצבאי היא דחיית מימושו. השפעות אלו נאמדו ע"י גורמים רבים, ביניהם אנשי אקדמיה, ועדת בן-בסט בשנת 2006, ועדה ציבורית בראשות ד"ר ליאורה מרידור "הוועדה הציבורית לאומדן עלויות הביטחון" באמצע שנות התשעים. אומדן הפסד התוצר למשק כתוצאה משירות החובה, אשר מקורו בהשתלבות המאוחרת בשוק העבודה ובפער השכר הנצבר על פני מסלול הקריירה, מוערך בכ- 5.1 אחוזי תוצר (כ-96 מיליארדי ש"ח בשנת 2023).

גם לשירות הקבע בצה"ל עלות אלטרנטיבית משמעותית. הפניית כח אדם איכותי לשימוש הצרכים הצבאיים בא על חשבון העסקת אותו כח אדם עבור מטרות אזרחיות, ובכך מכביד על צמיחת המשק.

בנוסף, לשירות המילואים עלות משקית משמעותית שכוללת הפסד ימי עבודה ותוצר פוטנציאלי של משרתי המילואים, פגיעה היקפית בבני המשפחה ובסביבתו של משרתי המילואים, פגיעה מתמשכת גם לאחר השירות בזמן שהמשרת חוזר בהדרגתיות לשוק העבודה וכו'. מלחמת "חרבות ברזל" וגיוס המילואים הנרחב בעקבותיה, הגבירו השפעה משקית זו באופן ניכר.

קרקעות

מחנות צה"ל רבים, כגון מחנה הקריה, מחנה תל השומר, צריפין, גלילות, השלישות הראשית, סירקין ועוד, ממוקמים במרכז הארץ ובאזורי הביקוש. שטחי מחנות אלו הם בעלי פוטנציאל להגדלת היצע הדיור ושטחי תעסוקה ומסחר. כפי שיפורט להלן, על מנת לפנות מחנות אלו, התקבלה החלטת ממשלה מס' 2392 ביום 4 בינואר 2015 ונחתם הסכם שוה"ם 3 ביום 11 במרץ 2015 בין משרד הביטחון, משרד האוצר, רמ"י ומשרד ראש הממשלה למימוש העתקת מחנות אלו, תוך מתן מענה לצורכי מערכת הביטחון. מהלך הפינוי נמצא בעיצומו וצפוי להוביל להקמה של כ-60 אלף יחידות דיור באזורי ביקוש. עם זאת, גם לאחר השלמת פינוי זה, נותרו מחנות משמעותיים שטרם החלו בתהליך פינוי ובראשם מחנות המש"א והקריה.

מעבר לכך, מטעמי ביטחון מוטלות מגבלות תכנון על שטחי מדינה נוספים. דוח מבקר המדינה בנושא משנת 2010 הצביע על ההיקף הנרחב של המגבלות ועל העלות המשקית הנובעת מכך. בסיכום התקציבי לתקציב הביטחון הוחלט על בחינת הנושא במסגרת צוות בין-משרדי לבחינת שימוש במשאבים לאומיים, לרבות שימוש בקרקעות ותכנון.

תזרים

מערכת הביטחון עושה שימוש נרחב בתדרי תקשורת לצורכיה השונים. בניגוד למצב בעבר, בו השימוש בתדרי תקשורת בתחום האזרחי לא היה רב, כיום יש ביקוש גבוה לשימוש בתדרים עבור מגוון תחומי התקשורת השונים. מצב זה גורם לכך שהתדרים אשר ברשות המערכת הצבאית הופכים להיות בעלי ערך כלכלי רב.

בעקבות כך, משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד התקשורת חתמו בשנים האחרונות על מספר הסכמים, במסגרתם מערכת הביטחון פינתה מספר תחומי תדרים וקיבלה שיפוי תקציבי בגין עלויות ההגירה לתדרים אחרים. התדרים שהתפנו הופנו לשימוש מערכות אזרחיות שונות, בעיקר בתחום התקשורת הסלולרית.

במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2021–2022 החליטה הממשלה כי מעתה ואילך תקבע חובת תשלום אגרה שנתית בעד הועדת תדרי רדיו והקצאתם לכוחות הביטחון בתחומי תדרי הרדיו שוועדת התדרים הועידה גם לשימוש אזרחי. כמו כן, תבוצע בחינה משותפת של משרדי האוצר והביטחון על מנגנון תשלום בגין ביטול הקצאה של תדרי רדיו, ככל שיש בתדר המפונה תועלת משקית מהקצאתו לשימוש אזרחי, והכול בכפוף לסעיף 40א בחוק יסודות התקציב.

הוצאות הביטחון כשיעור מהתמ"ג

הוצאות הביטחון הגבוהות בישראל הן, בין היתר, פועל יוצא של האיומים הביטחוניים הניצבים בפניה. עקב כך, שיעור תקציב הביטחון מהתמ"ג גבוה בישראל מאשר במדינות אירופה וארה"ב, אולם הוא נמצא בתוואי יורד בשנים האחרונות, וכך גם שיעורו מההוצאה הממשלתית. עם זאת, לאור מלחמת חרבות ברזל, והתוספת לתקציב הביטחון בשנים 2023 והלאה, מגמת ירידה זו נבלמה. בשנת 2023 היו הוצאות הביטחון כ-5.2 אחוזי תוצר.

מלבד הוצאות הביטחון, כאמור לעיל, ישנן עלויות ביטחון נוספות למשק, כגון עלויות החלופה של חיילי החובה (הפער בין מסלול 'השכר' בשירות החובה לבין השכר בשוק שחיילי שירות החובה היו משתכרים אלמלא היה שירות חובה) ושל אנשי המילואים, הזקיפה לביטחון בגין סיכון אישי, הוצאה לבניית מקלטים, עלות אחזקת מלאי חירום, והוצאות לביטחון במשרדי ממשלה אזרחיים כמו מימון הכוח הרב-לאומי בסיני ע"י משרד האוצר.

נושאים מרכזיים נוספים בתקציב הביטחון

כוח האדם בצה"ל

בצה"ל משרתים חיילי חובה, משרתי קבע, אזרחים עובדי צה"ל וחיילי מילואים. יתרונו של צה"ל נובע בין השאר ממרכיב כוח האדם האיכותי המשרת בו. כוח האדם בצה"ל הוא נדבך משמעותי בהוצאה התקציבית של מערכת הביטחון, ורכיב משמעותי מתקציב הביטחון מוקצה לתחומים אלו.

בשנים האחרונות השתנו, ועודם משתנים, מודלי השירות של האוכלוסיות השונות המרכיבות את כוח האדם במערכת הביטחון, לרבות: שינוי מודל שירות הקבע בהתאם לצרכיו הייחודיים של צה"ל; מעבר משרתי הקבע להסדר פנסיה צוברת; ושינוי שיטת ההצמדה של קצבאות גמלאי צה"ל. שני המהלכים האחרונים צפויים להביא לגידול בהוצאות מערכת הביטחון בטווח הבינוני-קצר.

במסגרת הסיכום התקציבי לתקציב הביטחון משנת 2015, הוחלו מגוון צעדים בתחום כוח האדם, העתידים להוביל לחיסכון בהוצאה התקציבית על שכר וגמלאות ולשיפור האפקטיביות של צבא הקבע. כמו כן, סוכם על מתווה רב-שנתי להוצאה בגין שכר וגמלאות ועל קביעת חסם עליון לקצבה הפנסיונית של הקצינים הפורשים, כך שתעמוד על 12,000 ש"ח החל משנת 2025 (במחירי 2015).

בסיכום הרב-שנתי לתקציב הביטחון לשנים 2023–2027 נמשכה ההתמקדות בייעול ובטיוב כח האדם במשרד הביטחון. נמשך הווקטור לפיו יש לשמור על קצבה פנסיונית ממוצעת (בהמשך להחלטות שהתקבלו בשנת 2015).

בנוסף, סוכם כי יוצע בצה"ל מסלול תגמול מיוחד למשרתי הקבע, בו יש אפשרות להגדלת השכר של המשרת בהווה על חשבון פנסיית הגישור העתידית. מסלול זה צפוי להרחיב את האפשרות של צה"ל לשמר כח האדם איכותי באמצעות מסלול תגמול נוסף. בנוסף, בסיכום הרב-שנתי ניתנו תוספות שיאי כח אדם למשרתי הקבע, ובמיוחד ניתנו שיאי כח אדם עבור משרתים צעירים ביחידות בהן קיים צורך משמעותי.

יש לציין, כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ניתנה תוספת משמעותית של תקני קבע לצה"ל, כאשר חלק מתוספת זו ניתנה לזמן מוגבל ועל מנת להתמודד עם גידול המשימות הקשורות למלחמת חרבות ברזל, וחלק מהתקנים צפויים להישאר לטווח הארוך.

במהלך שנת 2024 הוגשה לכנסת הצעה לתיקון חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (חוק ישורת ביטחון). במסגרת הצעת התיקון, הוצע לשנות את משך השירות הסדיר עבור גברים ועבור נשים המשרתות בצה"ל בהתאם לסעיף 16א לחוק שירות ביטחון מ-30 חודשים לטווח של 28-32 חודשים. בנוסף מוצע בהוראת שעה כי אורך השירות יעמוד על 32-36 חודשים. מספר החודשים בהם יוארך השירות לכל משרת יקבעו בהתאם לצרכי הצבא ובתנאי שמשך השירות הממוצע של כלל המשרתים שעליהם יחול תיקון החוק יהיה בהתאם למספר שייקבע בצו.

מלחמת חרבות ברזל

בעקבות מתקפת הפתע של ארגון הטרור חמאס ב-7 באוקטובר 2023, עלה הצורך בבחינת תקציב הביטחון על שימושי השונים. לצורך כך, הוקמה ועדה ציבורית בראשות פרופ' יעקב נגל (להן – **ועדת נגל**), לבחינת תקציב הביטחון. ועדה זו צפויה להגיש המלצות סופיות עד לסוף שנת 2024, וצפויה להשפיע בעשור הקרוב, לכל הפחות, על גובה ושימושי תקציב הביטחון, על נושא המקורות המומלצים למימון הגדלת תקציב הביטחון, ככל שיוחלט להגדילו, וכן תהיינה למסקנותיה השפעות משקיות נוספות.

מעבר צה"ל לנגב

העתקת יחידות אמ"ן ותקשוב לנגב

במטרה לפנות קרקעות במרכז הארץ לצורך בניית יחידות דיור באזורי הביקוש ולקדם את הפיתוח והצמיחה של הנגב באמצעות העברת משאבים ממשלתיים איכותיים לנגב ולאפשר שיפור משמעותי בתשתיות מערכת הביטחון, התקבלו בשנים האחרונות החלטות הממשלה האלה: החלטת ממשלה מס' 4415 מיום 20 בנובמבר 2005 (תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב), החלטה ממשלה מס' 1529 מיום 1 באפריל 2007 (העברת אגד מחנות הדרכה לצומת הנגב), החלטה מס' 3976 מיום 24 באוגוסט 2008 (ועדת היגוי עליונה להעתקת מחנות צה"ל לנגב), החלטה מס' 3161 מיום 17 באפריל 2011 (העתקת מחנות אמ"ן ותקשוב לנגב), החלטה מס' 546 מיום 14 ביולי 2013 (עדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב בעקבות יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב) והחלטה מס' 2392 מיום 4 בינואר 2015 (פינוי שטחי צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב).

בהחלטת ממשלה מס' 2392, עודכן המתווה התקציבי להעברת מחנות אמ"ן ותקשוב לנגב לעומת המתווה המופיע בהחלטת ממשלה מס' 3161 מיום ה-17 באפריל 2011, והוטמעו בנוסף עלויות מימון נוכח נקיטה במימון בשיטת (PFI) (Private Finance Initiative).

העתקת יחידות אמ"ן

עיקר הפרויקט הוא העתקת מרבית יחידות חיל המודיעין למתחם ליקית בסמוך לפארק התעשייה בעומר. מהלך העתקת הבסיסים משדרג את התשתיות הצבאיות ביחידות אלה הן בתשתיות הבינוי הן בתשתיות הטכנולוגיות.

המהלך אמור לתרום לפיתוח הנגב כזירה הטכנולוגית המובילה בישראל, לסינרגיה בין יחידות המודיעין השונות ולשיפור יכולות המודיעין של מדינת ישראל.

העתקת יחידות תקשוב

עיקר הפרויקט הוא העתקת מרבית היחידות הטכנולוגיות של אגף התקשוב ובית התוכנה של חיל האוויר למתחם הפארק הטכנולוגי בצמוד לאוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע. מהלך העתקת הבסיסים משדרג את התשתיות הצבאיות ביחידות אלה הן בתשתיות הבינוי והן בתשתיות הטכנולוגיות. כאמור, המהלך אמור לתרום לפיתוח הנגב ולהפיכתו לזירה טכנולוגית מובילה, לסינרגיה בין יחידות התקשוב השונות של היבשה והאוויר, ולשיפור יכולות המחשוב והשליטה של צה"ל.

הקרון לקליטת חיילים משוחררים (סעיף 46)

הצעת תקציב הקרון לקליטת חיילים משוחררים משרד הביטחון מסתכמת בכ-2.8 (מיליארד ש"ח בשנת 2025)

החוק לקליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן – **החוק**) מקנה לחיילים משוחררים ולמי ששירתו שירות לאומי או אזרחי זכויות שונות. מטרת החוק היא להעניק סיוע כספי לחיילי החובה המשוחררים ולמשרתי השירות האזרחי והלאומי בתחילת דרכם בחיים האזרחיים. החוק מיושם באמצעות הקרון לקליטת חיילים משוחררים (להלן – **הקרון**) הפועלת במשרד הביטחון ומשמשת כמנגנון המבצע של החוק.

חיילים בשירות חובה (בצה"ל ובשאר מערכת הביטחון, לדוגמה במשטרה, במשמר הגבול ובשירות בתי הסוהר) ומשרתים בשירות אזרחי ולאומי זכאים לצבירה חודשית של כסף בגין חודשי השירות שבוצעו בפועל בהתאם לסוג השירות: לוחם, תומך לחימה או אחר. צבירה זו מחולקת לצבירה בגין מענק כספי וצבירה בגין קרן הפיקדון.

מענק כספי – מענק הניתן בעת השחרור.

קרן פיקדון – סכום כסף הנזקף לזכות החיילים ומיועד למטרות לימודים, הכשרה מקצועית, רכישת דירה, נישואין, לימודי נהיגה או פתיחת עסק. חייל משוחרר שלא מימש את מלוא קרן הפיקדון במהלך תקופת הזכאות, יקבל את כל יתרת הכסף שנצברה לזכותו לאחר חמש שנים ועד תום השנה השביעית לשחרור.

בנוסף לאמור לעיל, על פי חוק, הקרון לקליטת חיילים משוחררים מפעילה שתי קרנות נוספות:

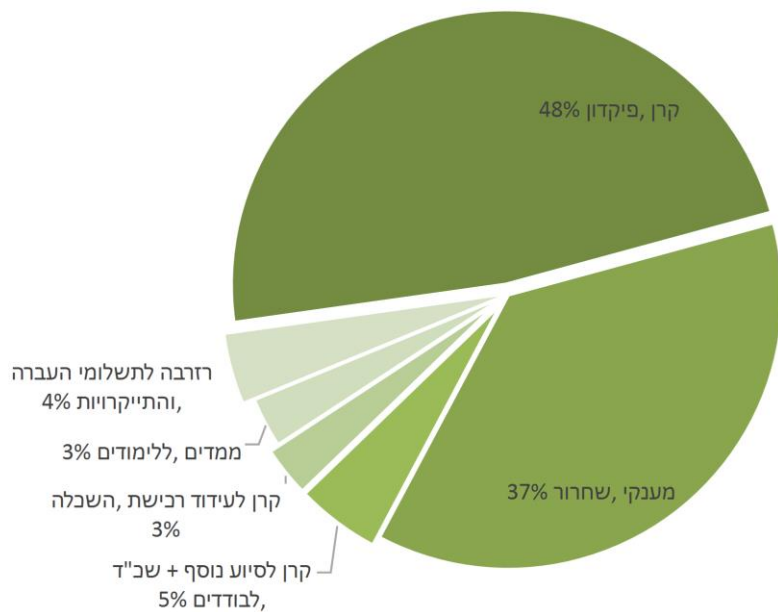
הקרון לסיוע נוסף – קרן המעניקה לחיילים משוחררים הזקוקים לכך סיוע כלכלי מיוחד: מלגות לימודים ומלגות קיום לחיילים משוחררים הלומדים במכינות קדם-אקדמיות. הסיוע ניתן על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות. הקרון גם מממנת מלגות לימודים לחיילים משוחררים הלומדים במכללות טכנולוגיות לתוכניות הנדסאים וטכנאים. סיוע זה מועבר, החל משנת הלימודים תשע"ד, ישירות מהקרון למוסדות הלימוד. כמו כן, הקרון מממנת קורסים ייעודיים של הכשרה מקצועית. בנוסף, ניתן סיוע בשכר דירה לחיילים בודדים במהלך השנה הראשונה לאחר שחרורם.

הקרון לעידוד השכלה גבוהה – קרן המממנת את שכר הלימוד בשנת הלימודים האקדמית הראשונה לחיילים משוחררים הלומדים בפריפריה ובירושלים או לחיילים מהפריפריה הלומדים במרכז (על פי קריטריונים שונים).

ממזים ללימודים – סיוע במימון שכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה בגובה 100% משכר הלימוד האוניברסיטאי השנתי עבור חיילים משוחררים ששירתו בתור לוחמים.

כ-80 אחוזים מתקציב הקרון מיועד לתשלומים השוטפים עבור מענקי השחרור והפיקדון המוענקים לזכאים על פי החוק, בהתחשב באופי ובאורך השירות, כפי שפורט לעיל, והיתרה מממנת את פעילות הקרון לסיוע נוסף ואת הקרון לעידוד השכלה גבוהה.

הרכב תקציב הקרן לקליטת חיילים משוחררים, 2025



דגשים לשנת הכספים 2025

- **עיגון תוכנית "ממדים ללימודים" בתקציב המדינה** – בשנת 2021 החליטה הממשלה לעגן את תוכנית "ממדים ללימודים" כחלק מתקציב המדינה. תוכנית זו פעלה החל משנת 2017 בהתבסס על כספי תרומות. במסגרת התוכנית, הוחלט להעניק סיוע בגובה שני שלישים משכר הלימוד לחיילים משוחררים לוחמים ולחיילים משוחררים מאוכלוסיות מיוחדות. החל משנת 2024 תוקן החוק כך שעלה היקף הסיוע למימון של 100% משכר הלימוד באופן מדורג למשך 3 שנים (ולמשך 4 שנים ללומדים רפואה, הנדסה או אדריכלות).
- **סיוע בשכר דירה לחיילים משוחררים בודדים** – החל משנת 2017 ניתן סיוע בדיוור לחיילים בודדים בהיקף של עד 12 מיליון ש"ח במהלך השנה הראשונה לאחר שחרורם.

תיאום הפעולות בשטחים (סעיף 17)

הצעת תקציב תיאום הפעולות בשטחים לשנת הכספים 2025 (סעיף 17) מסתכמת בכ-409 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-131 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-278 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

סעיף 17 כולל את תקציב תיאום פעולות הממשלה בשטחים, המפקדה, בית הספר לתיאום וקישור, המנהל האזרחי ביהודה ושומרון, מפקדת תיאום וקישור חבל עזה והקרן לשיקום מחצבות באזור יהודה ושומרון (להלן – **איו"ש**). יחידות פעולות הממשלה בשטחים (להלן – **המתפ"ש**) אחראיות למימוש מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון וברצועת עזה, וכן משמשות סמכות אזרחית להתיישבות בתחומי התכנון והתשתיות באזור יהודה ושומרון. בנוסף, מתאם פעולות הממשלה בשטחים מוביל את התיאום האזרחי והביטחוני עם גורמי הממשל והביטחון ברשות הפלסטינית והארגונים הבין-לאומיים הפועלים בשטחי יהודה ושומרון ועזה. לצד זאת, המתפ"ש מפתח תשתיות ופרויקטים לפיתוח לאוכלוסיית יהודה ושומרון (יהודים ופלסטינים).

דגשים לשנת הכספים 2025

תוכניות העבודה העיקריות של תיאום הממשלה בשטחים לשנת 2025

- **הגברת האכיפה והפיקוח** – יחידת הפיקוח עוסקת בפיקוח ואכיפה על קרקעות בשטחי "C", ובכלל זה ביצוע הריסות של בניה בלתי חוקית, פיקוח על בניה וקרקעות, פיקוח על אדמות מדינה, פיקוח על אתרי כרייה וחציבה, פיקוח על גניבות מים ופיקוח על שמורות טבע ואתרים ארכיאולוגיים. בשנת 2025 בכוונת המתפ"ש להגדיל את היקף הפיקוח והאכיפה.
- **פיתוח האזור עבור כלל אוכלוסיות האזור** – למנהל האזרחי יש אחריות ממשלתית ורגולטורית על כלל המקרקעין והאוכלוסייה המתגוררת בשטחי C באיו"ש. המנהל האזרחי מקדם מספר רב של פרויקטים לפיתוח האזור בתחומי האנרגיה, חקלאות, מים, איכות הסביבה, ייעור ובטיחות בדרכים. כל זאת כחלק משיפור מרקם ואיכות החיים של תושבי האזור ובהתאם שמירה על היציבות הביטחונית והאזרחית באזור.
- **טרנספורמציה דיגיטלית ושיפור השירות** – ביצוע מגוון פרויקטים בתחום הדיגיטל ליעול תהליכי העבודה ושיפור השירות ובכלל זה: מעבר להנפקת כרטיסים חכמים על בסיס מכונות, מעבר לקיוסקי תשלום בחלק מהתחומים, פיתוח ממשקים לשיפור השירות לתושב ובניית מערכת ממוכנת לתחום האכיפה והמקרקעין.
- **שיפור תשתיות במעברים** – שדרוג המעברים באיו"ש וביצוע פרויקטים לשיפור התנועה והגישה, שדרוג טכנולוגיות במעברים, פיתוח מעבר הסחורות באיו"ש, על מנת לאפשר למעבר מהיר של סחורות. זאת, כדי לשפר באופן ישיר את מתן השירות לתושב, זמני מעבר התושבים והסחורות תוך הוזלת העלויות לייצוא מהכלכלה הפלסטינית לישראלית.
- **שיפור הפיקוח והתמודדות עם מפגעי איכות הסביבה ופיתוח אתרי טבע ומורשת**
 - ביצוע פרויקטים בתחום איכות הסביבה בעקבות ריבוי המפגעים החוזרים ונשנים בתחום זה, בדגש על אתרים לסילוק פסולת, מתקנים לטיהור שפכים ותחנות מעבר.
 - פרויקטים לשדרוג ולשימור אתרי שמורות טבע וארכיאולוגיה באזור, לרבות חפירות הצלה, בדיקת תוכניות שימור אתרים ושדרוג אתרי שמורות טבע ומרכזי מבקרים.

תקציב הוצאות חירום אזרחיות (סעיף 16)

הצעת תקציב הוצאות החירום האזרחיות (סעיף 16) לשנת הכספים 2025 מסתכמת ב-552 מיליון ש"ח. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-2 מיליארד ש"ח.

שני הגופים המרכזיים במשרד הביטחון האמונים על נושאי העורף הם רשות החירום הלאומית ופיקוד העורף. רשות החירום הלאומית הוקמה כחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה בסוף שנת 2007 ושימשה כרשות בתוך משרד הביטחון. תפקיד הרשות הוא לעצב את המדיניות הלאומית להיערכות לאירועי חירום במרחב האזרחי ולשמש כגוף מטה מתאם לשר הביטחון למימוש אחריותו הכוללת לכלל מצבי החירום במרחב האזרחי.

פיקוד העורף מרכז את הסמכות והאחריות להכוונת המערכות הצבאיות והאזרחיות העוסקות בהתגוננות אזרחית (צה"ל, משטרת ישראל, מד"א, כבאות והצלה וכו') במסגרת מקצועית אחת. בשעת חירום, אחראי פיקוד העורף לצמצום הפגיעה באוכלוסייה, לחזרה לשגרה בהקדם האפשרי ולהפעלת שאר גופי ההצלה תוך שחרור הפיקודים המרחביים שבצה"ל לנושאים המבצעיים בחזית. באירוע רב-נפגעים, כדוגמת רעידת אדמה או דליפת חומר מסוכן, פיקוד העורף מסייע לכוחות ההצלה בהצלת חיים ובהשבת הסדר הציבורי על כנו.

דגשים לשנת הכספים 2025

- **תוכנית מיגון העורף** – תוכנית זו מיועדת לתקצוב פרויקטים לשיפור ההיערכות לחירום, זאת בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' 302/ב מיום ה-16 ביולי 2018, שעיקרה "מוכנות העורף למצבי חירום". בשנים 2024-2025 מתוקצבת תוכנית זו בכ-2 מיליארד ש"ח עבור מיגון ציבורי, מוסדי (חינוך, בריאות ורווחה) ופרטי בעיקר לגזרת הצפון.
- **תוכנית הקמה ואחזקה של מרכיבי ביטחון והתגוננות אזרחית** – התוכנית כוללת אחזקה ופיתוח בתחום מרכיבי ביטחון ובתחום ההתגוננות האזרחית. בתחום מרכיבי הביטחון, התוכנית כוללת אחזקה ופיתוח של מרכיבי הביטחון המבוצעים ביישובי עוטף עזה, קו התפר של אי"ש (קו התפר המזרחי), קו העימות בצפון וכן באזורים שונים בארץ, בהתאם להחלטות ממשלה ולפי הערכות מצב מודיעיניות המתייחסות לאיומים השונים. בתחום ההתגוננות האזרחית, התוכנית כוללת ביצוע פעולות באחריות פיקוד העורף, כגון אחזקה ופיתוח של מערכות צפירה והתרעה, מתן מענה לצורכי מיגון ומקלוט והדרכה והסברה לאוכלוסייה. בשנים 2024-2025 מתוקצבת תוכנית זו בכ-1.6 מיליארד ש"ח.
- **תוכנית פרויקטי רשות החירום הלאומית** – התוכנית מיועדת לתקצוב הפרויקטים בתחום חיזוק העורף הלאומי והחוסן הלאומי המבוצעים באחריות רח"ל, כגון: סיוע במוכנות לאומית לחירום במשרדי הממשלה, הוועדה הבין-משרדית לרעידות אדמה, שדרוג והקמת מרכזי הפעלה ברשויות המקומיות והקמת המרכז לאיתנות ישראלית.
- **תוכנית מיגון** – תוכנית זו מיועדת לתקצוב פרויקטים למיגון מתקנים אסטרטגיים ותשתיות לאומיות וכן מיגון התחבורה הציבורית באזור יהודה ושומרון.
- **תוכנית מיגון האוכלוסייה ("סופת חול")** – בשנת 2025 בתוכנית זו מתוקצבת הפעילות להכנת ההתמודדות עם איומים בלתי קונבנציונליים. פעילות זו כוללת רכש של תרופות שיסייעו במתן מענה רפואי בעת מתקפה בלתי קונבנציונלית וכן שימור קווי הייצור של ערכות ומסכות המגן בארץ.

המשרד לביטחון לאומי

הצעת התקציב של המשרד לביטחון לאומי לשנת הכספים 2025 (סעיף 07) מסתכמת בכ-26.0 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-25.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-812 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-2.7 מיליארד ש"ח.

הצעת תקציב הפיתוח של המשרד לביטחון לאומי לשנת הכספים 2025 (סעיף 52) מסתכמת בכ-671 מיליון ש"ח, מהם כ-656 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-15 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-1.6 מיליארד ש"ח.

המשרד לביטחון לאומי הוא גוף מטה משולב האחראי לאכיפת החוק, לשמירה על הסדר הציבורי ולפעילות בתחומים השונים של הביטחון הלאומי במדינת ישראל. המשרד פועל, בין היתר, באמצעות גופים אלה:

- **משטרת ישראל** – מופקדת על ביצוע התפקידים והמשימות בתחום הביטחון הלאומי, על שמירת הסדר הציבורי ועל הלחימה בפשיעה, ופועלת על פי הסמכויות שהוענקו לכל שוטר בפקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א-1971, בחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), תשס"ה-2005 ובחוקים נוספים.
- **שירות בתי הסוהר** – ארגון כליאה לאומי האחראי לאחזקת אסירים ועצורים במשמורת על פי התנאים שנקבעו בחוק ואחראי לטיפול באסירים בתקופת שהותם בבית הסוהר, תוך סיוע בשיקומם ובהשתלבותם בחברה בתום תקופת המאסר.
- **הרשות הלאומית לכבאות והצלה** – עוסקת בעיקר במניעה וכיבוי של דליקות, חילוץ והצלה, טיפול במפגעים והצלת חיי אדם.
- **הרשות להגנה על עדים** – הרשות מתמודדת עם תופעת האיומים על עדים ברמת סיכון גבוהה וכנגד הפגיעה בשלומם על ידי גורמים עבריינים.

כמו כן, המשרד לביטחון לאומי מפעיל באמצעות הרשות המאוחדת למאבק באלימות סמים ואלכוהול תוכניות שונות למניעת אלימות, להפחתת השימוש בסמים ובאלכוהול ולצמצום הפשיעה.

תקציב משטרת ישראל – הצעת תקציב משטרת ישראל לשנת 2025 מסתכמת בכ-18.3 מיליארד ש"ח (תקציב ברוטו, כולל תקציב פיתוח).

תקציב שירות בתי הסוהר – הצעת תקציב שירות בתי הסוהר לשנת 2025 מסתכמת בכ-5.9 מיליארד ש"ח (תקציב ברוטו, כולל תקציב פיתוח).

תקציב הרשות הלאומית לכבאות והצלה – הצעת תקציב הרשות הלאומית לכבאות והצלה לשנת 2025 מסתכמת בכ-1.6 מיליארד ש"ח (תקציב ברוטו).

דגשים לשנת הכספים 2025

- **חיזוק האכיפה במגזר הערבי** – בהמשך לעבודת מטה ממשלתית רחבה שנערכה באמצעות צוות המנכ"לים להתמודדות עם תופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית ולהמלצותיה שפורסמו בשנת 2020, ונוכח החלטת ממשלה מס' 852 מיום 1 במרץ 2021 וכן החלטות ממשלה נוספות, נמצא כי קיים צורך בהגברת האכיפה והרחבת המענה הניתן על ידי המשרד לביטחון לאומי וגופיו להתמודדות עם תופעת האלימות בחברה הערבית. כיווני הפעולה המרכזיים בתוכנית שגיבש המשרד לביטחון לאומי מתמקדים במאבק בפשיעה המאורגנת והחמורה, חיזוק התשתיות הקהילתיות וצמצום תופעות פשיעה ועבריינות.
- **שיפור השירות לאזרח** – נוכח ממשקי העבודה הרחבים של המשרד לביטחון לאומי וגופיו עם הציבור, ימשיכו המשרד וגופיו לפעול לשיפור השירות תוך שימת דגש על דיגיטציה נרחבת של פעילותם: הגשת תלונה משטרתית באופן מקוון, יצירת סטנדרטיזציה בטפסי העבודה המוגשים לרשות הארצית לכבאות והפיכתם למקוונים, הקמת ממשקים מקוונים בין המשטרה ושירות בתי הסוהר ובין פרקליטות המדינה וגורמים רלוונטיים נוספים ועוד.
- **בינוי מקומות כליאה** – נוכח העלייה במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר בצל מלחמת חרבות ברזל, ניתן בתקציב מענה לפרויקטי בינוי נוספים ב-"קציעות" וב-"סהרונים" בהיקף של אלפי מקומות כליאה חדשים.
- **איזון ושיפור מערך הרגולציה ברשות הלאומית לכבאות והצלה** – מתוך מטרה להביא לצמצום הנטל הרגולטורי המוטל על בעלי עסקים ועל גורמים מפקחים במשק, משרדי האוצר והביטחון הלאומי מובילים רפורמה לאימוץ תקינה אמריקנית ברגולציית הרשות הארצית לכבאות והצלה, וכן להעברת כלל הוראות הנציב לתקנות. יישום הרפורמה צפוי להביא לאיזון ולשיפור מערך הרגולציה ברשות הלאומית לכבאות והצלה ולקביעת רגולציה מאוזנת מתוך ראייה רחבה של האינטרס הציבורי והשיקולים הכלכליים, מבלי לפגוע בבטיחות הציבור.

משרדי המטה

קבוצת משרדי המטה כוללת את המשרדים האלה: משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד הפנים, המשרד לשירותי דת ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול. בפרק זה נכללות גם הוצאות ממשל כדוגמת העברות לרשויות המקומיות; תקציב הכנסת, חברי הממשלה, נשיא המדינה ומשרד מבקר המדינה; ומימון המפלגות.

מאפייני התקציב

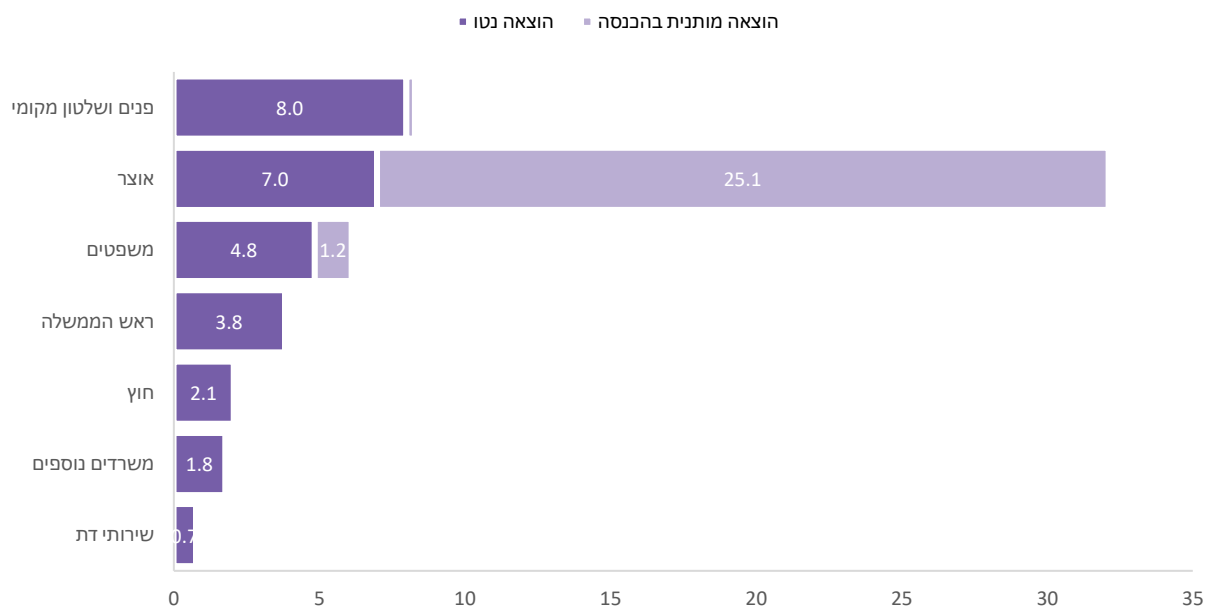
הצעת התקציב של אשכול משרדי המטה לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-54.9 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-28.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-26.8 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב מסתכם בכ-8.0 מיליארד ש"ח

שיעור ההוצאות (ברוטו) המופנות לפעילות משרדי המטה עומד על כ-7.8% מסך ההוצאה התקציבית ברוטו בשנת 2025 (בניכוי החזר חוב קרן).

משרדי המטה משרתים קשת רחבה של פעילות מטה ממשלתית. הם מאופיינים בעתירות כוח אדם, ולכן חלק ניכר מהתקציב השוטף במשרדים אלה מיועד למימון הוצאות שכר, והיתרה – לתקציבי קניות ופיתוח, המיועדים בעיקר לתפעול המשרדים.

תקציב משרדי המטה לשנת הכספים 2025

(במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח)



משרד ראש הממשלה

הצעת התקציב של משרד ראש הממשלה לשנת הכספים 2025 (סעיף 04) מסתכמת בכ-3.8 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-3.7 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-59 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-601.2 מיליארד ש"ח.

הצעת תקציב המטה לביטחון לאומי לשנת הכספים 2025 (סעיף 10) מסתכמת בכ-58 מיליון ש"ח ברוטו.

הצעת תקציב המשרד לשירותי דת לשנת הכספים 2025 (סעיף 22) מסתכמת בכ-763 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-749 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-14 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-70 מיליון ש"ח.

- משרד ראש הממשלה כולל את היחידות, הגופים והתחומים הכפופים ישירות לאחריות ראש הממשלה וגופים עצמאיים בקביעת תכניות העבודה שלהם ובניהול תקציבם. בנוסף, סעיף זה כולל תקציבים של משרדי ממשלה ויחידות נוספות שאינם תחת אחריות ראש הממשלה כמפורט להלן:
 - היחידות והגופים הכפופים ישירות לאחריות ראש הממשלה: יועצים לראש הממשלה; האגף לממשל וחברה; האגף לתכנון, תיאום ופנים; אגף הכלכלה והתשתיות; המועצה הלאומית לכלכלה; המועצות להנצחת נשיאים וראשי ממשלה ומרכזי ההנצחה למנחם בגין וליצחק רבין; מטה ההסברה הלאומי; מערך הגיור ועוד.
 - היחידות והגופים הכפופים לראש הממשלה, והעצמאיים בקביעת תוכניות העבודה שלהם ובניהול תקציביהם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מערך הסייבר הלאומי; נציבות שירות המדינה.
 - משרדי ממשלה ויחידות נוספות שאינן תחת אחריות ראש הממשלה: המשרד לירושלים ומסורת ישראל; משרד המורשת; המערך דיגיטלי הלאומי; המשרד לשוויון חברתי; משרד התפוצות; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד ההתיישבות ונתיב.
 - נוסף על יחידות אלו, המטה לביטחון לאומי כפוף למשרד ראש הממשלה, אך מתוקצב בסעיף תקציבי נפרד (סעיף 10). כמו כן, יחידות לשכת הפרסום הממשלתי והמדפיס הממשלתי אשר בעבר היו כפופות למשרד ראש הממשלה, מתוקצבות בסעיף תקציבי נפרד (סעיף 89) כמפעלים עסקיים.
 - עד לשנת 2015, המשרד לשירותי דת היה מתוקצב כחלק מתקציב משרד ראש הממשלה. החל משנת 2016, המשרד מתוקצב כחלק מסעיף תקציבי נפרד (סעיף 22). תקציב זה כולל את המשרד ויחידות הסמך הכפופות לו: הרבנות הראשית ובתי הדין הרבניים.

נושאים מרכזיים בתקציב משרד ראש הממשלה לשנת 2025

משרד ראש הממשלה

- יצירת תשתיות לצמיחה כלכלית ארוכת טווח וחיזוק הקשרים הכלכליים בין ישראל ומדינות מפתח ושווקים מתפתחים.
- טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית תוך הפחתת נטל הרגולטורי לעסקים ולאזרחים.
- קידום קבוצות חברתיות וחיזוק הפריפריה, בין היתר חיזוק הקשר בין צעירי העם היהודי בתפוצות למדינת ישראל וקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.
- קידום מדיניות הממשלה בישראל ובעולם באמצעות כלי הסברה ותקשורת.
- הובלת סקרים בנושאים שונים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוך שימוש בכלים דיגיטליים ומידע ממקורות מנהליים.

הרחבת פעילות מערך הדיגיטל הלאומי במשרד הכלכלה והתעשייה

- האצת השירותים הדיגיטליים לאזרחים ולעסקים תוך הנגשתם באזור האישי הממשלתי לאזרחים ולעסקים.
- קידום המעבר הממשלתי לענן הציבורי ושיפור יכולות הממשלה בתחום הדיגיטל ומערכות המידע.
- הגברת האוריינות הדיגיטלית בחברה הישראלית, תוך מתן דגש על אוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים.
- קידום תחומי רוחב הרלוונטיים ליכולות הביצוע של הממשלה בתחום, בין היתר רכש ממשלתי בתחומי הדיגיטל, הון אנושי דיגיטלי, הסרת חסמים משפטיים לדיגיטציה וקידום השימוש בנתונים במגזר הציבורי.
- קידום פלטפורמות רוחביות ויישומים להנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לאזרחים ועסקים ולשיתוף מידע וידע בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

משרד האוצר

הצעת התקציב של משרד האוצר לשנת הכספים 2025 (סעיף 05) מסתכמת בכ-27.7 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-4.5 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-23 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

הצעת התקציב של מנהל הדיור הממשלתי לשנת הכספים 2025 (סעיף 51) מסתכמת בכ-4.3 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-3 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ-1.8 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-5.9 מיליארד ש"ח.

משרד האוצר מורכב משני גופים עיקריים, משרד ראשי ורשות המסים. המשרד הראשי אחראי למדיניות הכלכלית של הממשלה. יחידות המשרד העיקריות הן אגף התקציבים האחראי על גיבוש תקציב המדינה ועל קידום שינויים מבניים במגזר הציבורי ובכלל המשק; החשב הכללי המנהל את כספי המדינה ואת נכסיה; האגף לשכר ולהסכמי עבודה, המנהל משא ומתן עם ועדי העובדים ועם הארגונים המייצגים אותם ואחראי על הסכמי עבודה במשק; אגף הכלכלן הראשי, המגבש מדיניות בתחום הכנסות המדינה ומחקר כלכלי ויוצר קשרים בין-לאומיים כלכליים.

רשות המסים בישראל הינה הגוף הממונה על אכיפת חוקי המס וגביית המסים הישירים והעקיפים.

דגשים לשנת הכספים 2025

- **שיפור המדדים הפיסקאליים** – מלחמת חרבות ברזל גרמה לעלייה משמעותית בהוצאות הביטחון והסיוע האזרחי וכתוצאה מכך נפגעו המדדים הפיסקאליים של מדינת ישראל. שיפור המדדים הפיסקאליים הינו חשוב ביתר שאת בתקופה זו הן לצורך יציאה מהמשבר הנוכחי והן לצורך הכנה למשברים עתידיים. לפיכך, לניהול אחראי של תקציב המדינה על ידי עמידה ביעד הגירעון ישנו חשיבות מכרעת.
- **הגברת הצמיחה המשקית בהתבסס על רפורמות מעודדות תחרות וקידום פרויקטי תשתית** – ייזום פרויקטים ותכניות להגברת הצמיחה במשק דרך שילוב אוכלוסיות נוספות בשוק העבודה, ייעול המגזר הציבורי ופרוייקטי דיגיטציה. כמו כן, במטרה להגדיל את היצע התשתיות במשק ולשפר את איכותן, יקדם המשרד פרויקטי תשתיות מרכזיים הנדרשים להמשך צמיחת המשק ולצמצום הפער במלאי התשתיות.
- **הפחתת רגולציה והגברת התחרות במשק** – בסקרים רבים שנעשו בקרב המגזר העסקי עולה סוגיית הרגולציה בישראל כאחד הגורמים המשמעותיים לדחיית השקעות ולהכבדת הנטל על המגזר העסקי. על כן, במסגרת תכניות העבודה מקודמות הפחתת רגולציה בתחומים רבים, ביניהם תחום נותני שירותי התשלום, תחום הרוקחות ועוד. בנוסף, מתוכננים צעדים נוספים רבים שמטרתם להגביר את רמת התחרות במשק, ביניהם ניתן למנות את הגברת התחרות בשוק התשלומים ובענף התיווך לביטוח ולחיסכון פנסיוני על ידי פתיחתם לשחקנים נוספים.
- **ייעול הגבייה הממשלתית** – קיימת חשיבות אסטרטגית לייעולם ולשיפורם של מערך הגבייה הממשלתי ותהליכי העבודה במשרדי הממשלה הנוגעים לסגירת חובות. בכוונת המשרד לשפר הליכי גבייה באמצעות קידום מערכות מידע תומכות, האצה דיגיטאלית, ייעול הממשקים בין הגופים הממשלתיים והגברת תמריצי הגבייה, במטרה להאיץ את הגבייה הממשלתית.

- **צמצום הכלכלה השחורה** – בישראל קיים פער משמעותי בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל, צמצום הפער עולה בקנה אחד עם הרצון ליצור מערכת מס צודקת יותר. כמו כן, היקף הפעילות של ארגוני הפשיעה בישראל נאמד במיליארדי ש"ח וגורם לנזקים משמעותיים למשק ולחברה בישראל. ההון השחור שמקורו בפשיעה הוא לא רק מקור להכנסות נוספות, כי אם גם חסם לתחרות החופשית ולצמיחה הכלכלית. על מנת להתמודד עם התופעה, רשות המסים מגבירה את האכיפה בשטח, משפרת את יכולות המודיעין והחקירה וממקדת את עבודתה בתחומי פעילות רלוונטיים.
- **ייעול פעילות הרשות ושיפור השירות לאזרח** – המשך יישום התכנית האסטרטגית הרב-שנתית ברשות המסים שמטרתה לשנות ולשפר את תפיסת ההפעלה ולהגביר את האפקטיביות של רשות המסים. זאת, לצורך העמקת גביית המסים, הגברת ההרתעה בקרב מעלימי מס ושיפור השירות הניתן לציבור, תוך הנגשת שירותים ומתן אפשרויות נוספות לדיווחים דיגיטליים.

משרד המשפטים

הצעת התקציב של משרד המשפטים לשנת הכספים 2025 (סעיף 08) מסתכמת בכ-6.1 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-4.8 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-1.2 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

משרד המשפטים הוא גורם משמעותי בפעילות המשק בכמה רמות: מתן שירותים לאזרח, אכיפת החוק, ייעול הפעילות הממשלתית והסדרת הפעילות הכלכלית במשק. שלושה גופים כפופים לשר המשפטים: משרד המשפטים הראשי על כל יחידותיו (ביניהן – הנהלת המשרד ואגפי המטה, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה, האגף לסיוע משפטי), הנהלת בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה.

דגשים לשנת הכספים 2025

- **הגברת היעילות של ההליך הפלילי** – כמות ההליכים הפליליים וכן אורכו של ההליך הפלילי בישראל גבוהים באופן משמעותי מהמקובל בעולם. מציאות זו נובעת משני גורמים מרכזיים: היקף התיקים הפליליים הנפתחים בישראל והעלייה בגודל ובמורכבות התיקים בשנים האחרונות. כפועל יוצא, יש צורך בהגברת יעילות ההליך הפלילי, תוך שמירה על זכויותיהם של כל הגורמים המעורבים בהליך. לצורך כך, המשרד יפעל במספר מישורים: ייעול וקיצור ההליך הפלילי תוך שמירה על זכויות המעורבים בו; פיתוח ושימוש בכלים נוספים וחלופיים לצורך שיפור אכיפת החוק בישראל; ואפקטיביות ההליך הפלילי, שיקום והורדת רצידיביזם (עבריינות חוזרת).
- **ייעול השירותים המשפטיים וצמצום פער הנגישות למשפט בישראל (Access to Justice)** – נגישות למשפט (Access to Justice) היא היכולת של אנשים ועסקים לפתור בעיות משפטיות ולקבל מענה לצרכים משפטיים באופן מהיר, זול והוגן. בישראל, כמות הצרכים המשפטיים גבוהה מאד בהשוואה למדדים בין לאומיים, וממחקר שנערך עולה כי קיים פער משמעותי לנגישות למשפט. על מנת לצמצם את הפער, המשרד יפעל להנגשת מערכת המשפט לאוכלוסיות מגוונות על פי צרכי קהלי היעד ומתן שירותי הכוונה ראשונית; גיבוש כלים לפתרון בעיות וסכסוכים בשירות עצמי ובשלב מוקדם של התהליך; והגברת השימוש בהליכים אלטרנטיביים מחוץ לכותלי בית המשפט.
- **הטמעת טכנולוגיות מתקדמות במערכת המשפט** – הנהלת בתי המשפט תקדם בשנת 2025 שורה של פרויקטים שתכליתם הטמעת טכנולוגיות מתקדמות שיסייעו בניהול ההליך המשפטי ומתן מענה לצרכי בתי המשפט. במסגרת זאת, ניתן למנות בין היתר את קידום פרויקט תיעוד הדיונים שבמסגרתו מוקלטים ומתומללים דיונים בהליכים משפטיים, פריסת מערכות לקיום דיונים בהיוועדות חזותית באולמות, וכן הקמת "אולם משפט דיגיטלי" מקצה לקצה.

משרד החוץ

הצעת התקציב של משרד החוץ לשנת הכספים 2025 (סעיף 09) מסתכמת בכ-2.1 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-2.1 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-69 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

משרד החוץ מופקד על גיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל ועל ביצועה בקרב מדינות המקיימות יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל. משרד החוץ מייצג את המדינה בפני ממשלות זרות, ארגון האומות המאוחדות וארגונים בין-לאומיים נוספים.

על המשרד מוטל להסביר את עמדותיה של מדינת ישראל ברחבי העולם; לקדם את הקשרים המדיניים, האסטרטגיים, הכלכליים והמסחריים ואת קשרי התרבות והמדע; להעביר סיוע חוץ; ולפתח מכלולים של שיתופי פעולה עם ארצות מתפתחות ומפותחות. המשרד מטפל בשמירת זכויותיהם של האזרחים הישראלים השוהים בחו"ל ומסייע להם באמצעות נציגויותיו בחו"ל.

השינויים העיקריים בתקציב משרד החוץ לשנת 2025

- פתיחת שגרירות חדשה בבירת פרגוואי, אסונסיון.
- עלייה ברמת הסיכון לפגיעה בסמלי ובמוקדי שלטון ישראליים, שהובילה לעלייה בהוצאות האבטחה על מנת לאפשר רציפות תפקודית.
- יישום החלטת ממשלה מס' 1752 מיום 15 במאי 2024 שעניינה "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקת עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה".
- בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ניתן תגבור לצורך פעילות דיפלומטית, פעילות הסברה, חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות והגברת שיתוף הפעולה הבינלאומי באמצעות סיוע הומניטרי ושיתופי פעולה בתחומים שונים.

משרד הפנים והרשויות המקומיות

הצעת התקציב של משרד הפנים לשנת הכספים 2025 (סעיף 06) מסתכמת בכ-421 מיליון ש"ח בהוצאה נטו. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-23 מיליון ש"ח.

הצעת התקציב לרשויות המקומיות לשנת הכספים 2025 (סעיף 18) מסתכמת בכ-6.7 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-666 מיליון ש"ח.

משרד הפנים פועל במספר מישורים הנוגעים לפעילות השלטון המקומי:

חיזוק השלטון המקומי וצמצום פערים בין רשויות מקומיות – המשרד פועל לייצר חלוקה צודקת של משאבים ולהגדיל את היקף משאבי הרשויות המקומיות, תוך שימת דגש על פיתוח כלכלי וקידום חדשנות ויזמות בשלטון המקומי. בנוסף, המשרד שואף לפתח ידע ולשפר תשתיות ארגוניות ברשויות המקומיות, תוך חיזוק ההון האנושי ברשויות ובתאגידי העירוניים. כל זאת, לצורך צמצום פערים ושיפור השירותים הניתנים לתושבים.

פיתוח כלכלי בשלטון המקומי – המשרד פועל לפיתוח והטמעה של מנועי צמיחה כלכליים מקומיים ואזוריים, תוך שימת דגש על יצירת הזדמנויות כלכליות חדשות. יתירה מזו, המשרד שם לו למטרה להגדיל את ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות ולהרחיב את שיתופי הפעולה המקומיים והאזוריים.

קידום רגולציה אפקטיבית – המשרד פועל לחיזוק העמידה של הרשויות המקומיות והתאגידי העירוניים בכללי המינהל התקין, תוך טיוב וייעול מנגנוני הבקרה והפיקוח על השלטון המקומי. כמו כן, המשרד שואף לשפר את הליכי הבקרה הכלכלית ואת מערכת המיסוי בשלטון המקומי, ליישם ולהטמיע את הרפורמה ברישוי עסקים ולקדם רגולציה מהותית ומאפשרת בתחומי ההון האנושי בשלטון המקומי.

תפקוד מיטבי בחירום ובשיקום בשלטון המקומי – המשרד פועל לחיזוק יכולות השלטון המקומי להתמודדות מיטבית בתקופות חירום, תוך שימת דגש על תרחישי ייחוס שונים. נוסף על כך, המשרד מספק תמיכה לרשויות המקומיות בדרום ובצפון, כמו גם לרשויות הקולטות מפונים, ומחזק את יכולות השלטון המקומי להתמודדות בתקופות השיקום.

שיפור השירות ופיתוח יכולות משרד הפנים למימוש ייעודו – המשרד פועל לייעול ושיפור תהליכים פנים-משרדיים, כמו גם לייעול ושיפור הממשקים מול השלטון המקומי וגורמים חוץ-משרדיים. יתר על כן, המשרד שם דגש על הגברת השקיפות ועל שיתוף הציבור והנגשת המידע, ושואף לקדם את הסובלנות הבין-דתית ואת שירותי הדת לעדות הלא יהודיות.

דגש לשנת הכספים 2025

פיתוח כלכלי בשלטון המקומי – משרד הפנים יפעל לקידום פיתוח כלכלי בשלטון המקומי, תוך הטמעה ושיפור של מנועי צמיחה כלכליים מקומיים ואזוריים. המשרד יפעל להקמת תאגידי אנרגיה בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות והסקטור הפרטי, ולהפעלה של פורום "התרת חסמים" לשם איתור והסרת חסמים במשרד הפנים. בנוסף, המשרד ימשיך במאמצים להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, באמצעות ליווי מקצועי ביישום

תכניות פיתוח כלכלי ופיקוח על מערך הגבייה. כמו כן, המשרד מקדם את הרחבת שיתופי הפעולה המקומיים והאזוריים, וכחלק מכך גובשה תכנית אסטרטגית לאשכולות האזוריים, תוך צמצום פערים בין הרשויות המקומיות ויצירת מפת מחוזות אחידה לממשלה, בתיאום בין-משרדי.

רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

הצעת התקציב של רשות האוכלוסין לשנת הכספים 2025 (סעיף 68) מסתכמת בכ-1 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-870 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-270 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-180 מיליון ש"ח.

דגשים לשנת הכספים 2025:

תעודות זהות ומסמכי נסיעה ביומטריים

בשנת 2025 רשות האוכלוסין וההגירה תפעל ליישום התוכנית להנפקת מסמכים "חכמים" במסגרת פרויקט שדרוג מסמכי הנסיעה ותעודות הזהות. שדרוג זה כולל הכנסת אלמנטים ביומטריים למסמכי הנסיעה ולתעודות הזהות, כך שתופעות מרמה וזיוף המסמכים תצטמצמנה משמעותית. בנוסף, המעבר לתעודת זהות חכמה צפוי לאפשר בעתיד הזדהות וחתימה דיגיטלית, ובכך לאפשר שימושים נרחבים לאזרח, כגון: הזדהות מרחוק באמצעות מערכות מחשב וקבלת מידע אישי; חתימה אלקטרונית, שדינה כדין חתימה בכתב במקום בו נדרשת חתימה על פי חוק; והפחתת הביורוקרטיה הממשלתית לאזרח.

במסגרת הצעת התקציב הושם דגש מיוחד על שיפור היכולות הטכנולוגיות והתפעוליות ועל מספר העובדים בלשכות הרשות, לשם שיפור השירות בלשכות וקיצור התורים.

טיפול במסתננים ובנתינים זרים

במסגרת ההתמודדות של ממשלת ישראל עם תופעת שהייתם של זרים רבים שלא כחוק בישראל בכלל ועם תופעת ההסתננות לישראל בפרט, הושם דגש בהצעת התקציב על הצורך בקיומה של אכיפה יעילה על מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק, לשם צמצום התמריץ הכלכלי שבשהייתם הלא חוקית של זרים בישראל, וכן אכיפה על השוהים עצמם, לשם עידוד יציאתם מרצון והוצאת מסתננים למדינה שלישית. זאת, בין היתר, באמצעות יישום חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 ותקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016 במספר ענפים, אשר יאפשרו את הפעלתו של מנגנון כלכלי המתמרץ יציאה מרצון ומוודא שמירה על זכויות העובדים.

לצד זאת, בעקבות מלחמת חרבות ברזל נמנעת כניסתם של כ-110 אלף עובדים פלסטינים אשר הועסקו במשק טרם המלחמה. לכן, במסגרת החלטת ממשלה 1752 מיום 15 למאי 2024, שעניינה "ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקה של עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה", הורתה הממשלה על יצירת התשתית הנדרשת להגדלת מספר העובדים הזרים שמקורם בחו"ל בכדי לכפר על היעדרותם של העובדים הפלסטינים. בהתאם לכך, נערכת הרשות להגדיל את מכסת העובדים הזרים עד לכמות של 330 אלף עובדים, באמצעות הגברת המאמצים לחתימה על הסכמים בי-לטרליים עם מדינות נוספות, הרחבת כוח האדם המטפל בנושא העובדים הזרים, שיפור הפיקוח והאכיפה, ועוד.

שיפור השירות לציבור באמצעות טכנולוגיות מתקדמות

רשות האוכלוסין וההגירה פועלת לשיפור השירות לציבור ולהקלת הנטל הביורוקרטי על ידי רתימת אמצעים דיגיטליים ופלטפורמות טכנולוגיות מתקדמות ומתוך תפיסה של "דיגיטל תחילה".

מהלך זה נמצא בהלימה להחלטות הממשלה בנושא קידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" (מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014 ומס' 2733 מיום 11 ביוני 2017), להחלטה בדבר אישור המדיניות הלאומית להזדהות בטוחה (מס' 84

2960 מיום 6 באוגוסט 2017), להחלטה בדבר שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור (מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016), ולהחלטה בנושא תוכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה (מספר 260 מיום 26 ביולי 2020).

מהלך פיתוח השירותים הדיגיטליים לציבור כולל מגוון צעדים. החל מהנפקה של מסמכים דיגיטליים (תעודות, היתרים, רישיונות וכדומה), דרך שילוב דיגיטציה בתהליכים ביורוקרטיים (כגון טפסים ותשלומים מקוונים) ועד לשינוי עומק של תהליכים ביורוקרטיים לכדי מתן מענה רב-ערוצי לאזרחים ולתושבים, בדגש על ארגון השירותים באופן המותאם לצורכי הלקוח. השירותים יונגשו, בין היתר, באזור האישי הממשלתי ובאתר האינטרנט של הרשות.

הפעלת מערך ביקורת גבולות יעיל ומתקדם

רשות האוכלוסין וההגירה מקדמת את שיפור יכולת הבקרה על הנכנסים למדינת ישראל, על ידי שימוש באמצעים ובטכנולוגיות מתקדמים, במטרה למנוע את כניסתו של מי שאין מקום לאשר את כניסתו, ובתוך כך גם לשפר את השירות לעוברים במעברי הגבול הבין-לאומיים. שיפורים אלו יתאפשרו באמצעות יצירת תשתית מתקדמת לאיסוף מידע ולניהולו לצורך זיהוי אמין, מדויק ומהיר של נתינים זרים הבאים בשערי המדינה, לקראת בואם ובמעבר הגבול בישראל. המהלכים המרכזיים הנכללים בנושא זה הם: נטילת מידע ביומטרי מזרים, שמירתו במאגר ושימוש בו לצורך זיהוי וודאי של זרים; קבלת מידע מקדים על נוסע (API – Advanced Passenger Information) מחברות התעופה; פרויקט E-VISA (אשרה דיגיטלית), הכולל הגשת בקשה לכניסה לישראל באופן מקוון ובחינתה על בסיס מידע מוקדם.

זיהוי מוקדם של זרים המעוניינים לבוא בשעריה של המדינה ושיפור יכולת הזיהוי של הנכנסים לישראל ייעלו באופן ניכר את עבודת ביקורת הגבולות ויצמצמו את מספר הזרים הנכנסים למדינת למטרת השתקעות לא חוקית. כפועל יוצא מכך יושג חיסכון בפעולות הכרוכות במניעת כניסה של זרים במעברי הגבול ובטיפול בשוהים לא חוקיים.

מימון מפלגות ותקציב הבחירות

הצעת התקציב למימון מפלגות ותקציב הבחירות לשנת הכספים 2025 (סעיף 14) מסתכמת בכ-240 מיליון ש"ח בהוצאה נטו.

דגשים לשנת הכספים 2025

מימון מפלגות שוטף לסיעות הכנסת ומימון מפלגות לבחירות

מימון מפלגות שוטף

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, קובע את הכללים למימון השוטף של הסיעות בכנסת שעיקריו כדלהלן:

- גובה יחידת המימון עומד על סך של 1,497 אלף ש"ח נכון לחודש נובמבר 2024.
- גובה המימון החודשי השוטף לכל מפלגה הוא סכום המנדטים שבו זכתה המפלגה בבחירות לכנסת ועוד אחד (בגין הסיעה) כפול אחוזים מגובה יחידת המימון (בשנה – 6 אחוזים X 12 = 72 אחוזים).

לשם המחשה, מימון מפלגות שנתי לסיעה בת עשרה חברי כנסת הוא 11,857 אלף ש"ח בהתאם לחישוב שלהלן:

1,491	X	11	X	72 אחוזים	=	11,857
עלות יחידת מימון באלפי ש"ח		10 חברי כנסת ועוד אחד בגין הסיעה		שיעור התשלום השנתי		אלפי ש"ח

עד לשנת 2017 שיעור המימון החודשי השוטף עמד על 5 אחוזים. בשנת 2017 הועבר תיקון לחוק מימון המפלגות (תיקון מס' 35) שהגדיל את שיעור המימון החודשי ל-6 אחוזים. עלות שינוי זה נאמדת בכ-25 מיליון ש"ח לשנה.

אשראי תקציבי למפלגות

בהתאם לתיקון לחוק מימון מפלגות, על משרד האוצר להעמיד אשראי תקציבי למפלגות בהיקף של עד מחצית מסכום מימון המפלגות לשלוש שנים. בתקציב לשנת 2025 תוקצבו עבור רכיב זה כ-25 מיליון ש"ח.

מימון המפלגות לבחירות

במהלך שנת בחירות זכאית כל מפלגה למימון עבור הבחירות, מעבר למימון השוטף המפורט לעיל. ככלל, המימון לכל מפלגה הוא בגובה מכפלת יחידת המימון במספר המנדטים שבו זכתה המפלגה בבחירות ועוד יחידת מימון אחת (בגין הסיעה).

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מוקמת עם כינוסה של כל כנסת חדשה, ומכהנת עד להקמת ועדת בחירות חדשה, מיד לאחר כינונה של כנסת חדשה. בוועדה המרכזית לבחירות לכנסת חברים נציגים מכל הסיעות של הכנסת ובראשה עומד שופט בית המשפט העליון.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת אחראית לתכנון, לארגון ולניהול הבחירות לכנסת עד לקביעת תוצאות הבחירות. תקציב ועדת הבחירות המרכזית לשנת 2025 טרם אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת.

השירותים החברתיים

ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, לרבות מערכת ההשכלה הגבוהה, משרד הבריאות (בתוספת ההשתתפות בסל הבריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרדי המדע התרבות והספורט, משרד העבודה והרשות לזכויות ניצולי השואה והיא כוללת את השתתפות משרד האוצר בתקציב המוסד לביטוח לאומי. בנוסף לכך, חלק משמעותי מההוצאה לשירותים החברתיים ממומנת באמצעות מס ייעודי הנגבה ישירות מהציבור, ולכן אינה מופיעה בתקציב המדינה. הוצאות אלה כוללות חלק מהוצאות המוסד לביטוח לאומי ואת הגבייה הישירה של מס הבריאות הממומנת חלק ניכר מעלות סל שירותי הבריאות.

מאפייני התקציב

הצעת התקציב של אשכול השירותים החברתיים לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-268.5 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-253.8 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-14.6 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב מסתכם בכ-14.1 מיליארד ש"ח.

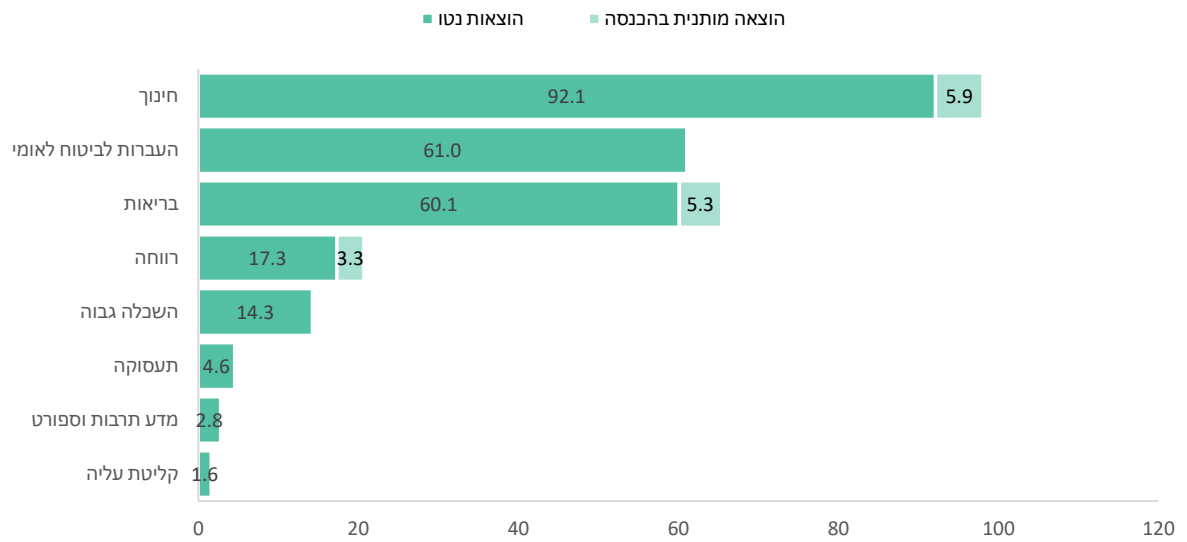
שיעור ההוצאות (ברוטו) המופנות לפעילות השירותים החברתיים עומד על כ-38.1% מסך ההוצאה התקציבית ברוטו בשנת 2025 (בניכוי החזר חוב קרן).

ההוצאה על השירותים החברתיים מושפעת במידה רבה מתהליכים דמוגרפיים וכן מסדרי העדיפויות של הממשלה הנקבעים בהתאם ליעדים חברתיים שונים. מרכיבי ההוצאה העיקריים הם הוצאות שכר ותשלומי העברה.

כלל ההוצאה הממשלתית לשירותים החברתיים, הכוללת את הוצאות המוסד לביטוח לאומי וסל הבריאות הממומנות גם באופן ישיר על ידי גבייה מהציבור, עתידה להסתכם בכ-330 מיליארד ש"ח לשנת 2025.

התפלגות תקציב השירותים החברתיים לשנת 2025

(מיליארדי ש"ח)



התוספות והשינויים העיקריים לשירותים החברתיים במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת הכספים 2025

חינוך – למשרד החינוך ניתנה בשנת 2025 תוספת תקציבית של כ-5.7 מיליארד ש"ח ביחס לשנת 2024. עיקר התוספת בשנים אלו ניתנה עבור גידול טבעי במערכת החינוך בסך של כ-2.2 מיליארד ש"ח; הסכמי שכר לאוכלוסיות השונות במערכת בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח; וכן תוספות שונות בסך של כ-2.1 מיליארד ש"ח.

ההשכלה הגבוהה – התוכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה כוללת תוספת משאבים בסכום רב-שנתי כולל של כ-6.8 מיליארד ש"ח בשנים תשע"ז-תשפ"ב. בשנת 2025 צפויה תוספת תקציב בסך של כ-175 מיליון ש"ח בהשוואה לשנת 2024.

שנת 2025 תהיה השנה השישית והאחרונה ליישום התוכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה. במסגרת התוכנית ניתנה תוספת תקציב לנושאים שונים, כגון: חיזוק המצוינות המחקרית, פיתוח תשתיות מחקר בכלל הרמות, קידום החדשנות בהוראה, הגברת ההלימה לשוק התעסוקה תוך הכשרת ההון האנושי, ביצוע תוכניות להגברת נגישות ההשכלה הגבוהה באוכלוסיות הערביות, החרדית ובקרב יוצאי אתיופיה ופיתוח פיזי במערכת ההשכלה הגבוהה.

מערכת הבריאות – למערכת הבריאות ניתנה תוספת תקציב של כ-4.8 מיליארד ש"ח בשנת 2025, בין היתר, עבור נושאים אלה: תוספת תקציב בגובה של 3.9 מיליארד ש"ח לתקציב המועבר לקופות חולים וסל הבריאות; תוספות תקציב של כ-250 מיליון ש"ח למימון בתי חולים ומרכזים פסיכיאטריים; תוספת תקציב של כ-650 מיליון ש"ח המיועדת להרחבת שירותי הבריאות המסופקים באופן ישיר על ידי משרד הבריאות, עבור ביצוע פרויקטים שונים בתחום הבריאות וכן התאמות בבסיס תקציב משרד הבריאות.

תשלומי העברה ורווחה – במסגרת תקציב 2025 ניתנה תוספת תקציב של כ-2 מיליארד ש"ח לאור עליה משמעותית בהוצאה על טיפול ושיקום אנשים שנפגעו במתקפת ה-7 באוקטובר ובתקופת מלחמת חרבות ברזל, בפרט לאור תשלום קצבאות נכות, מימון טיפולים רפואיים, תשלום תגמולים לחטופים, בני משפחה של חטופים, נעדרים, ופדויי שבי, תשלומי מענקים לאנשים אשר פונו מבתיים בצפון ובדרום ונוספים. לצד זאת, צפויים תיקוני חקיקה להעלאת דמי הביטוח הלאומי והקפאת קצבת הילדים. לצד זאת, למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ניתנה תוספת של כ-660 מיליון ש"ח לצורך המשך מתן מענה להשלכות העקיפות של המצב הבטחוני אשר הביא לגידול בביקוש לשירותי רווחה שונים, מעבה את התוכניות והמענים למשפחות ויחידים במצבי סיכון ועוני, והן ממשיך ביישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ונוספים.

משרד העלייה והקליטה – עיקר תקציב המשרד בשנת 2025 יועד לתקצוב תוכניות מיוחדות לעידוד העלייה, למימון תשלום סל קליטה לעולים, למלגות לימוד לסטודנטים עולים, לסיוע בתעסוקה לעולים חדשים ולתקצוב תוכניות קליטה שונות.

הרשות לזכויות ניצולי השואה – הרשות לניצולי שואה תמשיך לפעול להבטחת חיים בכבוד וברווחה לכלל ניצולי השואה באמצעות אספקת שירותים חברתיים, טיפולים רפואיים, תשלום תגמולים ושיפור מערך מיצוי הזכויות לניצולים.

משרד העבודה – במסגרת הצעת התקציב לשנת 2025 הושם דגש על תוכניות אקטיביות לעידוד תעסוקה, במטרה לעמוד ביעדי התעסוקה ארוכי הטווח שהציבה הממשלה תוך התמקדות בעידוד כמות ואיכות התעסוקה של אוכלוסיות ייעודיות. זאת, בין היתר, באמצעות יישום הרפורמה במערך ההכשרה המקצועית, יישום הרפורמה במכללות

הטכנולוגיות ויישום החלטות ממשלה נוספות הכוללות פיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית והתמיכה בנשים מבוגרות בעקבות העלאת גיל הפרישה לנשים במסגרת חוק ההסדרים.

המוסד לביטוח לאומי

ההקצאה למוסד לביטוח לאומי מתקציב המדינה בשנת 2025 מיועדת לנושאים אלה:

- תשלום קצבאות במימון המדינה והשתתפות במימון קצבאות לאוכלוסייה לא מבוטחת, בסכום של כ-12 מיליארד ש"ח (ללא תשלומי מילואים).
- השתתפות המדינה בגבייה לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1955 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**) בסכום של כ-42 מיליארד ש"ח.
- העברות אחרות למוסד לביטוח לאומי, בעיקר לצורך מימון הוצאות מנהל הנגזרות מטיפול בקצבאות במימון אוצר, בסכום של כ-410 מיליון ש"ח.

סך הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בשנת התקציב 2025 יסתכמו בכ-61.0 מיליארד ש"ח.

השתתפות המדינה בתקבולי המוסד לביטוח לאומי

בהתאם לסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משפה את המוסד לביטוח לאומי בגין גבייה ממעסיקים ומעצמאים בהתאם לאחוזים הנקובים בחוק. נוסף על כך, מקציב אוצר המדינה לביטוח הלאומי סכומים בגין גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור בהתאם לשיעורים הנקובים בחוק.

בשנת 2025, אחוז השתתפות האוצר צפוי לעמוד על 47.03% אחוזים.

עיקרי השינויים בקצבאות המוסד לביטוח לאומי

תגמולים, טיפול ושיקום בנפגעי פעולות איבה אשר נפגעו במתקפת השבעה באוקטובר – מתקפת השבעה באוקטובר הביאה לגידול של למעלה מ-60 אלף במספר האנשים המוכרים כנפגעי פעולות איבה, במספר האנשים שהוכרו כנכים ובכמות המשפחות השכולות וביניהם הורים שכולים, אלמנות ואלמנים, יתומות ויתומים. בנוסף, לאור ההכרה בכך שהאירועים שהתרחשו ביום השבעה באוקטובר הם חריגים הן בהיקף הנפגעים והן בחומרת ובמגוון הפגיעות, מונתה על ידי שר האוצר ועדה ציבורית למתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהחוק הקיים אינו נותן להם מענה מספק. לאחר סיום תהליך חקיקת הסכם לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי בדבר מתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ביום שבעה באוקטובר 2023, יפעיל המוסד לביטוח לאומי מנגנון בחינת בקשות ויעביר לזכאים מענקי טיפול ושיקום, וכן ירחיב את זכאותם לטיפולים נפשיים בהתאם לסל שנקבע.

תגמולים לחטופים, בני משפחה של חטופים ונעדרים, ולפדויי שבי – הביטוח הלאומי משלם מענקים, תגמולים ומממן טיפולים ושירותי שיקום לפדויי השבי ולבני משפחות החטופים. בנוסף, מידי חודש משולם תגמול חלף שר לחטופים אשר עדיין נמצאים בשבי.

תשלום מענקי אכלוס למפונים מהצפון ומהדרום – הביטוח הלאומי משלם מענק אכלוס לתושבי יישובים בדרום ובצפון שהתפנו באופן עצמאי למקום לינה שאינו במימון המדינה.

אבטלה ועידוד תעסוקה – מענקי תעסוקה לאנשים אשר מתגוררים או עובדים באזורים מפונים בצפון ובדרום. המענקים משמשים כחלף אבטלה למפונים, לעידוד ותמרוץ תעסוקה בענפי כלכלה נבחרים, ולאנשים בגיל 67 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת.

משרד החינוך

הצעת התקציב של משרד החינוך לשנת הכספים 2025 (סעיף 20) מסתכמת בכ-94.7 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-89.7 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-4.9 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-1.9 מיליארד ש"ח.

הצעת תקציב הפיתוח של משרד החינוך לשנת הכספים 2025 (סעיף 60) מסתכמת בכ-3.4 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-2.4 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-997 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-4.7 מיליארד ש"ח.

משרד החינוך אחראי להקניית ידע לילדים הזכאים לחינוך בהתאם לחוק לימוד חובה; לקידום המצוינות, לשיפור ההישגים ולרמת האיכות החינוכית, תוך צמצום פערים חברתיים; ליצירת מערכת חינוך יעילה שתשרת את צורכי התלמיד ואת צרכיה המשתנים של מדינת ישראל; ולקידום ערכים ציוניים, יהודיים, דמוקרטיים וחברתיים. המשרד פועל ברמה הארצית באמצעות מטה המשרד ובאמצעות שמונה מחוזות שהם הזרוע הביצועית של המטה. משרד החינוך ממונה על מוסדות החינוך ובכלל זה על גנים, בתי ספר וחינוך בלתי פורמלי.

דגשים לשנת 2025

- **צמצום פערים והגדלת שוויון ההזדמנויות**
 - אקדמיזציה – משרד החינוך משיק את "סמסטר כבר בתיכון", תכנית חדשנית המשלבת לימודים אקדמיים במסגרת כיתתית בבית הספר. התכנית נוצרה מתוך ראיית החשיבות שבקידום השכלה אקדמית בקרב בוגרי מערכת החינוך, לרבות תלמידים מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית.
 - הגדלת שיעור הזכאים לבגרות 5 יחידות לימוד במתמטיקה – פעילות ממוקדת להרחבת הזכאות ל-5 יחידות לימוד בעיקר בקרב תלמידים מהפריפריה ומרקע סוציו אקונומי חלש.
 - הגדלת תקציב עבור מענים לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד.
 - תכנית לצמצום פערים לימודיים וחברתיים שהתרחבו בשל המצב המלחמתי.
 - סבסוד צהרונים בגני הילדים ובכיתות א'-ב' אשר יעניקו מסגרת לימודית וארוחה חמה בשעות אחר הצהריים.
 - סבסוד תכנית החופשות הפועלת במשך 10 ימים במהלך חופשות האביב והחורף בגני הילדים ובכיתות א'-ג'.
- **בינה מלאכותית**
 - תכנית הלאומית לבינה מלאכותית שמה לה למטרה לקדם את המוכנות המשרדית לעידן ה-AI בארבעה תחומי פעולה מרכזיים: הוון האנושי, תשתיות פדגוגיות וטכנולוגיות, רגולציה וקוד אתי, וקידום חדשנות ארגונית.
- **הגברת הגמישות במערכת החינוך**

- תכנית גפ"ן (גמישות ניהולית פדגוגית) היא תוצר של החלטת הממשלה מס' 226 מיום 1 באוגוסט 2021 להרחבת הגמישות הניהולית והפדגוגית של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות, זאת במטרה לטייב את התאמת המענים לצרכי התלמידים ובתי הספר ולקדם אפקטיביות חינוכית.
- בשנת הלימודים תשפ"ה מוקצים לתכנית כ-3 מיליארד ש"ח (כולל השתתפות הרשויות המקומיות) אשר מועברים לבתי הספר והרשויות הזכאיות בהתאם לכללים שגובשו במשרד.

לימודי הומניסטיקה

- יישום מתווה גמיש לשינוי בתחום הערכת לימודי ההומניסטיקה במערכת החינוך, במסגרתה התלמידים ידרשו לבצע מטלות מתוקשבות תוך שימוש בפלטפורמה ייעודית. מטלות אלו, המהוות 35% מהיקף בחינת הבגרות, יסייעו בהטמעת מיומנויות נדרשות למאה ה-21.

חינוך לגיל הרך

- כחלק מקבלת האחריות של המשרד על החינוך בגילאי לידה עד שלוש, הוטעמו תהליכי ההדרכה והפיקוח מול מעונות היום והורחבה התשתית למערכי הפדגוגיה, הפיקוח והבקרה. כמו כן, המשרד מוביל תכנית הוליסטית להרחבת המענים בדגש על תשתיות וחיזוק ההון האנושי.

מטרות ויעדים אלו לשנת הכספים 2025 יתורגמו לתכנית עבודה בהתאם למתווה התקציב שיאושר בכנסת.

ההשכלה הגבוהה

הצעת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה לשנת הכספים 2025 (סעיף 21) מסתכמת בכ-14.3 מיליארד ש"ח.

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כוללת מוסדות המופרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה, אשר הוסמכו על ידי להעניק תארים אקדמיים. המדינה משתתפת בתקציבם של מרבית המוסדות להשכלה גבוהה. המועצה להשכלה גבוהה היא תאגיד סטטוטורי שהוקם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, והיא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה.

תקצוב מערכת ההשכלה הגבוהה נעשה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) – גוף בלתי תלוי שהוקם על ידי המועצה להשכלה גבוהה ושהואצלו לו סמכויות המועצה בדבר מימון ההשכלה הגבוהה. יצוין כי ישנן מכללות אקדמיות לחינוך הנתמכות על ידי משרד החינוך, ויש מוסדות חוץ-תקציביים אשר אין בתקציבם השתתפות מתקציב המדינה.

נתונים כלליים

במערכת ההשכלה הגבוהה פעלו 57 מוסדות בשנת תשפ"ד (2023-2024). מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה הסתכם בשנת הלימודים תשפ"ד בכ-333.7 אלף סטודנטים (כולל מכללות אקדמיות לחינוך באחריות משרד החינוך ומוסדות חוץ-תקציביים), מתוכם כ-81 אחוזים למדו במוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת (כולל האוניברסיטה הפתוחה). כ-75 אחוזים מהסטודנטים למדו לתואר ראשון, מתוכם כ-35 אחוזים באוניברסיטאות.

דגשים לשנת הכספים 2025

התוכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה

הדגשים העיקריים לשנת 2025 מבוססים על התוכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה שנחתמה ביוני 2022 בין אגף התקציבים באוצר לות"ת לשנים תשפ"ג-תשפ"ח בהיקף של כ-8.8 מיליארד ש"ח במצטבר לשש השנים, 2025 תהיה השנה השלישית והרביעית (בהתאמה לשנים האקדמיות) ליישום התוכנית. המטרות העיקריות של התוכנית הרב-שנתית הן:

- עידוד המצוינות המדעית – מחקרית
- עידוד החדשנות בהוראה
- הכשרת ההון האנושי והתאמתו לשוק התעסוקה
- קידום ושילוב אוכלוסיות בתת-ייצוג במערכת ההשכלה הגבוהה.

עידוד המצוינות המדעית-מחקרית

דו"חות שונים מלמדים כי דירוגה של ישראל במדדי פריון אקדמי שונים מצוי במגמת ירידה בהשוואה בינלאומית בשנים האחרונות. חלקה של ישראל בפרסומי העולם, מספר הפרסומים לנפש בישראל, מספר שיתופי הפעולה הבינלאומיים ומספר הציטוטים של פרסומים ישראלים נשחק. לפיכך, התכנית הרב-שנתית כוללת הגדלה של התמיכה בתשתיות מחקר מתקדמות, במחקר תחרותי (באמצעות תכניות מענקים) ובכוח אדם, הכל לטובת עיבוי

המערך המחקרי, והשאה של תפוקות המחקר של מוסדות וחוקרים ישראלים באמצעות עידוד וחיזוק המצוינות לאורך ולרוחב המערכת.

עידוד החדשנות בהוראה

אחת ממשימותיו העיקריות של מוסד להשכלה גבוהה היא לספק לתלמידי הוראה באיכות הגבוהה ביותר. בהתבסס על המלצות הוועדה להערכת איכות ההוראה ולקידומה בראשות פרופ' אלישע באב"ד, ובהמשך למודל התמרוץ שהוחל לאורך במסגרת התוכנית הרב-שנתית, הוקצו כספים ייעודיים להרחבת הפעילות בנושא קידום החדשנות בהוראה. כמו כן, מזה כעשור אנו עדים למגמה הולכת ומתרחבת בעולם כולו של למידה דיגיטלית, לרבות במערכת ההשכלה הגבוהה, אשר הואצה עקב משבר הקורונה. הלמידה הדיגיטלית טומנת בחובה יתרונות למוסדות, לסגל האקדמי ולסטודנטים, והיא פותחת אפשרויות רבות בפני האקדמיה. בתוכנית הרב-שנתית מושם דגש על פיתוח מספר משמעותי של קורסים המועברים באמצעות למידה דיגיטלית, ועל הכרה הדדית בקורסים אלה במערכת ההשכלה הגבוהה כולה.

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הוקצו בשנת הלימודים תשפ"ד 180 מיליון ש"ח לטובת מעטפת לחיילי המילואים, ובה מספר רכיבים, ביניהם שכפול קורסים בין סמסטרים במהלך השנה האקדמית, מעטפת פסיכולוגית, ועיבוי מערך ההוראה והתמיכה עבור חיילי מילואים. כל זאת, בנוסף למענים אשר ניתנו בידי משרד הבטחון, ובנוסף למענים הרחוביים שאינם תקציביים שהעניקו המוסדות להשכלה גבוהה על פי שיקול דעתם.

קידום חדשנות בלמידה, תעסוקתיות והעלאת איכות ההוראה

במטרה לעודד את המוסדות המתקצבים לפתח אסטרטגיה לעדכון תכניות הלימוד לתואר ראשון, ועל מנת לשמר את הרלוונטיות של השכלה אקדמית בעולם בו חלופות הלימוד לתואר אקדמי גדלות, שוק העבודה משתנה בקצב מהיר (כך שנדרשות מן הסטודנטים מיומנויות חדשות ומגוונות), ומצופה מן האקדמיה להוות מקפצה לכלל לומדיה ולקדם את סביבתה, הושקה תכנית "אקדמיה 360" לעידוד חדשנות בהוראה, תעסוקתיות הבוגרים וחיזוק קשרי אקדמיה-תעשייה-חברה-קהילה. כמו כן, לאור ההזדמנויות שהדיגיטציה טומנת בחובה להרחבת האפשרויות והאופנים לרכישת ידע, ות"ת תעודד את המוסדות להשכלה גבוהה לבצע מהלכים רוחביים לטובת קידום חדשנות בלמידה ושיפור איכות ההוראה. זאת, בין היתר באמצעות הרחבת השימוש בפתרונות למידה דיגיטלית, גיוון המוצר האקדמי דרך הוספת מודל לימודי צבירה ליצירת מקבצי קורסים במהלך התואר ומחוצה לו, וכן באמצעות הצעת פעילויות אשר בגינן לא ניתן קרדיט אקדמי ("אקדמיה 360"), אך הן בעלות ערך רב בהיבט התעסוקתי או החברתי.

קידום ושילוב אוכלוסיות ייחודיות במערכת ההשכלה הגבוהה

בעוד שבקרוב יהודים לא-חרדים למעלה מ-55% מהצעירים בגילאים רלוונטיים להשכלה גבוהה משתלבים בלימודים אקדמיים, בקרב יתר קבוצות האוכלוסייה שיעורי ההשתלבות נמוכים יותר משמעותית. בהתאם, שיעורים של הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים החדשים עמד על כ-19% בשנת הלימודים תשפ"ד, ושיעורם של הסטודנטים החרדים עמד על כ-5%. לאור הפרמיה החיובית להשכלה גבוהה, התכנית הרב-שנתית שמה לה למטרה להגביר את הייצוג של אוכלוסיות בייצוג חסר במערכת, בדגש על קידום השתלבותם בתעסוקה איכותית בתום הלימודים האקדמיים.

הרווחה והביטחון החברתי

הצעת התקציב של משרד הרווחה והביטחון החברתי לשנת הכספים 2025 (סעיף 23) מסתכמת בכ-15.5 מיליארד ש"ח, מהם כ-12.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-3.3 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-180 מיליון ש"ח.

משרד הרווחה והביטחון החברתי משמש חולייה מרכזית בהתוויית מדיניות הרווחה בישראל, והוא אחראי לקביעת סטנדרטים של שירותי הרווחה, להערכה ומחקר של השירותים החברתיים ולתקצוב, פיקוח ובקרה של אספקת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, אשר באמצעותן מסופקים מרבית שירותי הרווחה.

דגשים לשנת הכספים 2025

- טיפול בהשלכות הסוציאליות של מתקפת ה-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל על אוכלוסיות הרווחה ועל אוכלוסיות נוספות שנפגעו באופן ישיר או עקיף.
 - יישום תכנית לחיזוק ההון האנושי במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.
 - פיתוח והרחבת שירותים לשילוב מיטבי של אנשים עם מוגבלות בקהילה במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות.
 - הרחבת ושיפור המענה של משרד הרווחה בתחום הטיפול בעוני בקרב יחידים ומשפחות.
 - שיפור מנגנונים קיימים בקהילה והרחבת המענים לצורך צמצום הוצאה חוץ ביתית של ילדים ונוער בסיכון, ובפרט יישום המלצות הוועדה המקצועית לבחינת יישום חוק האומנה.
 - תחילת הקמת היכל ההנצחה לנפגעי פעולות איבה בהר הרצל.
 - הרחבה ושיפור יכולות ניהול הדאטה ומדידת תוצאות ואפקטיביות של שירותי רווחה.
- דגשים אלה, כמו כל שאר הפעולות, היעדים והתוכניות המוצגות בהצעת התקציב, יבוצעו כחלק מהתקציב ובהתאם למסגרת התקציבית שהוקצתה לשם כך למשרד הרווחה והביטחון החברתי, כמפורט בכל אחד מסעיפיו.

משרד העבודה

הצעת תקציב של משרד העבודה (סעיף 36) לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-4.6 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-4.6 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-38.3 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-1.1 מיליון ש"ח.

משרד העבודה מופקד על יישום מדיניות הממשלה לעידוד התעסוקה באמצעים תקציביים, מנהליים, אכיפתיים וחקיקתיים לצורך מימוש יעדיהם המרכזיים כמפורט להלן:

- הגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה של כלל האוכלוסייה תוך התמקדות בהגדלת שיעורי התעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה, כגון: גברים חרדים, נשים ערביות, אנשים עם מוגבלות ומקבלי הבטחת הכנסה. כמו כן, שימת דגש על עידוד יציאה לעבודה של הורים באמצעות מערך מעונות היום המסובסדים והשתתפות בהחזקת ילדיהם במערך.
- פיתוח מערכת חינוך והכשרה טכנולוגית מגוונת, המביאה לחיזוק ההון האנושי, הדרוש להצעת התעשייה והמשק קדימה.
- צמצום מספר העובדים הזרים, השוואת עלות העסקתם לזו של ישראלים ועידוד החלפתם בעובדים ישראלים.
- הסדרה ואכיפה של חוקי העבודה, הגנה על זכויות העובד ושמירה על בטיחותו ואכיפת חוקי העבודה בתחום העסקת עובדים זרים.

דגשים לשנת הכספים 2025

משרד העבודה פועל לגיבוש וליישום של תוכניות לעידוד תעסוקה, במטרה לעמוד ביעדי התעסוקה ארוכי הטווח שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021. לצורך כך, ובמטרה למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק, בהצעת התקציב והתכנית הכלכלית לשנת 2025 יבוצעו הצעדים שלהלן ויופעלו תוכניות אלו:

שילוב המגזר הערבי בתעסוקה – יישום החלטת ממשלה מס' 292 מיום 1 באוגוסט 2021 בנושא פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2021-2026. בהתאם להחלטה זו, יוקצה סך של 26.5 מיליארדי ש"ח לשנים 2021-2026 לשם קידום צעדי מדיניות לשינוי מנגנוני ההקצאה במשק במספר רב של תחומים, ביניהם התחבורה הציבורית, החינוך, הדיור והתעשייה. בתחום התעסוקה יבוצעו פעולות ישירות לעידוד התעסוקה במגזר הערבי, לרבות הפעלה והרחבה של הפעילות ב-23 מרכזי הכוון ייעודיים הפועלים בפריסה ארצית, הגדלת היצע ההכשרה המקצועית למגזר הערבי, לימודי השפה העברית וסיוע בהשמה בחברות טכנולוגיות.

העלאת גיל פרישה לנשים – יישום החלטת ממשלה מס' 197 מיום 1 באוגוסט 2021, בנושא צמצום פערים מגדריים בשוק העבודה והתאמת גיל הפרישה מעבודה לעלייה בתוחלת החיים. בהתאם להחלטה זו יוקצה סך של 325 מיליון ש"ח לשנים 2022-2031 ליישום תכנית ייעודית להכשרה מקצועית ולהשמה לאוכלוסייה המבוגרת בגילאי 60 ומעלה, במיוחד נשים. התכנית תכלול הכשרות ייעודיות, כלי ליווי והשמה, עידוד יזמות, מלגות ועוד.

עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלויות – שילוב של אנשים עם מוגבלות בעבודה, תוך שימת דגש על מיצוי יכולותיהם האישיות והעלאת רמת חייהם, שכר עבודתם ותנאי עבודתם. המטה מספק שירותים על פי חוק וכן מפתח ומפעיל תוכניות שונות תוך בחינת מאפייני השוק והמעסיקים כמו גם צורכי אוכלוסייה זו. בנוסף, אסדרה של נהלים

ותהליכים בקשר שבין עובד למעסיקים מסוגים שונים החל מעבודה מול האוכלוסייה, השלטון המקומי ועוד.

עידוד תעסוקת חרדים – המשך הפעלת התוכניות ב-12 מרכזי הכוון ייעודיים, קידום תכנית להכשרות, עידוד יזמות ועסקים קטנים ושילוב עובדים חרדים בענף ההיי-טק. בנוסף, עידוד לימודי הנדסאות בסמינרים לנשים חרדיות ועידוד שילוב גברים חרדים בלימודי הנדסאות במקביל ללימודים בישיבה.

הכשרה מקצועית – יישום תכנית לייעול ולהרחבת מערכת ההכשרה המקצועית. במסגרת זאת פותחו מנגנוני הכשרות חדשים תוך התאמת תוכני הלימוד והיקף ההכשרות לצורכי המשק. פעילות האגף ובוגריו יימדדו על פי "מצפן המקצועות" שישקף את נתוני התשואה, השכר ואופק ההתפתחות בכל מקצוע. באמצעות כלי זה ניתן יהיה לבחון הכרה במקצועות עם תשואה נמוכה ולהקצות את המשאבים להכשרות שיטיבו עם הפרט ועם המשק בכלל. התכנית צפויה להגדיל את מספר המועסקים במשק ולתת מענה לצורכי המעסיקים ולדורשי העבודה לאחר משבר הקורונה. בנוסף, התכנית עתידה לסייע להגדלת הפריון, ובהתאם לכך – להגדלת שכרם של העובדים.

הכשרת נוער – האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם שמשרד העבודה מתקצב, מפקח ומנחה גופים המפעילים בתי ספר לנוער. החוקים העיקריים המנחים את המשרד בפעילותו במערכת הנוער הם חוק החניכות, התשי"ג-1953 וחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953 (להלן – **חוק עבודת הנוער**). הלימודים בבתי הספר מאפשרים לרכוש מקצוע, לצד לימודי ליבה במסגרת "השיטה הדואלית" המשלבת לימודים עיוניים ומעשיים בבית הספר וימי עבודה מעשית בשכר. בשנים האחרונות מוביל האגף להכשרה מקצועית רפורמה רחבה שמטרתה לקדם את המוביליות החברתית-כלכלית של נערים ונערות דרך השתלבות במסגרת השכלה גבוהה ו/או תעסוקה משמעותית; ליצור מערכת חינוכית איכותית שאותה מובילים מורים ומנהלים מומחים בתחומם ומלווה האגף להכשרה מקצועית; ולהעניק תעודת סיום שוות ערך המאשרת לימודי המשך ו/או תעסוקה משמעותית.

מה"ט, המכון הטכנולוגי להכשרת הנדסאים – תהליך ההכשרה של הנדסאים נעשה באמצעות מכללות טכנולוגיות ובתי ספר להנדסאים מוסמכים הפועלים ברחבי הארץ. כיום פועלות בפיקוח מה"ט 76 מכללות ושלוחות (מתוכם 10 מכללות מוכרות אך לא מתוקצבות וכ-28 סמינרים ומכללות במגזר החרדי) בהן לומדים כ-40,000 סטודנטים במגוון מגמות לימוד, ביניהן חשמל, מכונאות, תוכנה, אלקטרוניקה, תעשייה וניהול, הנדסה אזרחית, אדריכלות, ועוד. ניתנת תמיכה בלימודי הנדסאות לגברים חרדים הלומדים במכללות להנדסאים וטכנאים. עבור נשים חרדיות מופעלת באמצעות משרד החינוך ומה"ט תכנית "הכשרה חלופית", המאפשרת לימודי הנדסאות בסמינרים כחלופה ללימודי הוראה. בנוסף, מתקיים פרויקט תמיכה בהנדסאים בדואים – הפעלת תכנית אשב"ל הכוללת מימון מלא של לימודי הנדסאים וליווי צמוד עד לדיפלום והשמה.

אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים – אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים פועל מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965 ומטרתו לקבוע מדיניות להפעלת משפחתונים והצהרונים. האגף פועל לקידום תחום התעסוקה מתוך הבנה כי המעון, המשפחתון והצהרון משמשים אמצעי חשוב לפתרון תעסוקתי, שכן הם מאפשרים להורים לילדים בגיל הרך להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה, לצד דאגה לשלומם, בטיחותם והתפתחותם התקינה של הילדים המשולבים במסגרות המוכרות. האגף פועל להסרת חסמים ולמתן פתרונות לשילוב הילדים במסגרות המוכרות, בין היתר על ידי הגדלת היצע מסגרות אלו ועל ידי סבסוד שהות הילדים בהן. גובה הסבסוד נקבע בהתאם למבחני תמיכה, אשר מבטאים את הצורך בעידוד ההורים בשוק העבודה, ובצמצום אי-השוויון. האגף מפעיל מערך פיקוח ובקרה על המשפחתונים, פועל לקידומה של חקיקה בתחום ודואג להכשרה מקצועית של הצוות החינוכי-טיפולי במסגרות המוכרות.

אכיפת חוקי עבודה – אכיפה באמצעות יחידות הרגולציה האמונות על הסדרה ואכיפה של חוקי העבודה; הגנה על

זכויות העובד ושמירה על בטיחותו ; ואכיפת חוקי העבודה בתחום העסקת עובדים זרים.

משרד הבריאות

הצעת התקציב של משרד הבריאות לשנת 2025 (סעיף 24) מסתכמת בכ-64.3 מיליארד ש"ח מהם כ-59.1 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-5.2 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-4 מיליון ש"ח.

הצעת תקציב הפיתוח של משרד הבריאות (סעיף 67) מסתכמת בכ-1 מיליון ש"ח, מהם כ-949 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ-104 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-1.2 מיליארד ש"ח.

הצעת תקציב בתי החולים הממשלתיים הכלליים (סעיף 94) לשנת 2025 מסתכם בכ-12.6 מיליארד ש"ח. תקציב בתי החולים הממשלתיים לבריאות הנפש (סעיף 93) לשנת 2025 מסתכם בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

משרד הבריאות מופקד על התכנון, הפיקוח, הרישוי והתיאום במערכת הבריאות. הוא מתפקד כספק משמעותי של שירותי בריאות במערכת, ובמספר תחומים משמש כמבטח. המשרד מפעיל באופן ישיר מיטות אשפוז בבתי החולים הכלליים ובבתי החולים הפסיכיאטריים והגריאטריים והוא אחראי לאספקתם או מפעיל באופן ישיר את תחום האשפוז הסיעודי וחלק ממערכת השירותים הרפואיים המונעים – הקהילתיים והסביבתיים, לרבות תחנות טיפת חלב, שירותי בריאות התלמיד, פיקוח על המזון וכדומה.

דגשים לשנת הכספים 2025

התאמת כוח האדם וההון האנושי להתפתחות צרכי הבריאות בישראל

משרד הבריאות רואה בהון האנושי את עמודי התווך של מערכת הבריאות, אשר שואבת את עוצמתה מאנשי המקצוע המועסקים בה: רופאות, אחים, אנשי מקצועות הבריאות, אנשי המשק והמנהל, עובדי המעבדות והמטה. לאור הגידול הדמוגרפי והזדקנות האוכלוסייה, משרד הבריאות נדרש לפעול יחד עם המשרדים האחרים להגדלת היקף ההכשרות וחיזוק המקצועות השונים, ובכלל זה הרחבת והאצלת סמכויות. המשרד מוציא לפועל תכניות ארוכות טווח שמטרתן הגדלת כוח האדם על מנת לשפר את רצף הטיפול ולייצר עבודת צוות טובה יותר וחיזוק חוסן המטפלים וצמצום השחיקה בכדי לשמר את כוח אדם במערכת לאורך שנים. בין התכניות להשגת היעד ישנן: הגדלת מספר הלומדים באקדמיה במקצועות השונים והרחבת ההכשרה המעשית לקהילה, תכנון סמכויות ויצירת מקצועות חדשים בעול הבריאות, התאמת אופי העבודה במקצועות השונים לצרכי כוח האדם וצמצום שחיקתו.

חיזוק מערך בריאות הנפש

המשרד ממשיך ביישום התכנית הלאומית של בריאות הנפש שיעדה המרכזי הוא חיזוק הקהילה. במסגרת זו ניתנה תמיכה לקופות החולים בהרחבת שירותים פסיכותרפיים וכן ממומנות הכשרות כוח אדם נוסף למתן מענה בתחומי בריאות הנפש ותמריצים לקליטת כוח אדם מטפל למערכת הציבורית, הגדלת מתמחים בפסיכיאטריה ותכניות נוספות. זאת, לצד קידום חדשנות בטיפול בבריאות הנפש, הרחבת המענה בתחומי החוסן על ידי תוכנית ייעודית

לקידום חוסן בקהילה, ועל ידי מרכזי החוסן הקיימים והקמת מסגרות המהוות חלופות אשפוז בקהילה. כמו כן, התכנית כוללת מהלכים לשיפור שירות במשק האשפוז – עדכון תעריפים בשירותי בריאות הנפש, יצירת מנגנון התחשבות בין הקופות לבתי החולים שמאפשר הסדרה ויציבות למשק האשפוז כמו גם שיפוץ ובינוי מחלקות פסיכיאטריות.

שיפור וייעול השירות והאבחון במערך התפתחות הילד

מערך התפתחות הילד נמצא במגמת עליה דרמטית בביקוש, לאור קצב איבחונים גדל של ילדים על הספקטרום האוטיסטי ואבחנות נוספות בהתפתחות הילד, וזאת לעומת היצע מטפלים ומאבחנים שאינו גדל בקצב מספק, אשר יוצרים תורי המתנה משמעותיים. לצד זאת, ריבוי גופים המעסיקים מטפלים (קופות ובתי חולים, עמותות טב"מ, משרד החינוך, משרד הרווחה, גופים פרטיים) באופן שגורם לאסדרה מורכבת של התחום. בהמשך לכך, המשרד פועל ליישום תכנית עבודה הכוללת: הגדלת היצע המטפלים והמאבחנים, חיזוק המערך הציבורי והגברת הרגולציה על השוק הפרטי, וכן ייעול המערך המטפל באמצעות צמצום אי-הגעה לתורים, שילוב טכנולוגיות וטיוב רגולציה.

חיזוק רפואת הקהילה

מערכת בריאות מאוזנת ואיתנה משלבת בין בתי חולים לבין רפואת הקהילה. עיקר פעילות המניעה והטיפול נמצאת בקהילה – ארבע קופות החולים מספקות שירות לכתשעה מיליון תושבי ישראל. על מנת להקל על העומסים בבתי החולים ולחזק את הקהילה, המשרד פועל לתגבור מתן חיסונים ושירותי המעבדות, קיצור תורים לרפואה יועצת ושיפור הזמינות, הרחבת ערוצים דיגיטליים ברפואה ראשונית, בבריאות הציבור ובריאות הנפש, שיפור אוריינות טכנולוגית והנגשה שפתית.

חיזוק מערך בריאות הציבור ומניעת תחלואה

למניעת תחלואה ערך בריאותי, חברתי וכלכלי מובהק. ההשפעה של שירותי הבריאות על תוצאות הבריאות מסתכמת לכדי 10 אחוזים בלבד, בעוד יתר הגורמים המשפיעים קשורים להתנהגות הפרט ולתנאים סביבתיים, חברתיים ואחרים. לנוכח אלה, המשרד מתעתד לחזק את הפעילות הקיימת ולהמשיך בתנופת העשייה לתחומים נוספים, בהם: תזונה בריאה, עידוד פעילות גופנית, בריאות שן נכונה ואיתור פרואקטיבי מוקדם, בדגש על הגיל הרך, ילדים ונוער וגילאי הזקנה. המשרד מתכנן לקדם את תכניותיו בזירות מגוונות ובשיתוף פעולה עם מערכת החינוך, מערכת הרווחה, השלטון המקומי, מרכזי תעסוקה ועוד.

משרד העלייה והקליטה

הצעת התקציב של משרד העלייה והקליטה לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-1.6 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-1.6 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-6 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-577 מיליון ש"ח.

דגשים לשנת 2025

- **עידוד העלייה** – קליטה טובה יותר, ומותאמת יותר לצורכי העולים, היא כלי לעידוד המשך העלייה בעתיד ומעודדת עולים פוטנציאלים להחליט על העתקת מרכז חייהם לישראל. השנה יימשך פרויקט מערך הליווי, בו עובדי המשרד מלווים את העולים באופן הוליסטי וכבר מחו"ל בארצות המוצא.
- **תעסוקה ויזמות** – המשרד ממשיך בפיתוח ובקידום תכניות לשילובם של העולים בתעסוקה ומסייע במימוש זכויותיהם בעת המפגש עם עולם העבודה. המשרד מתכנן להקים קרן ייעודית לתמיכה והלוואות לעולים המקימים עסקים זעירים לצד ליווי ותמיכה. כמו כן, משרד העלייה והקליטה מתחיל בפילוט לליווי כלכלי שוטף למשפחות.
- **פתרונות דיור לעולים** – המשרד ממשיך בפעילותו למתן פתרונות דיור לעולים, במסגרת מרכזי הקליטה, ההוסטלים ומקבצי הדיור.
- **תוכניות חינוך** – המשרד ממשיך לסייע בתכניות לימודיות לעולים בחינוך הלא-פורמאלי, הן באופן ישיר הן באמצעות גופים נוספים. במסגרת זאת, המשרד ממשיך לקיים תכניות ללימוד העברית מחוץ לאולפנים, בדגש על אוכלוסיות הצעירים והקשישים.
- **סיוע לסטודנטים עולים** – המשרד ממשיך לסייע לסטודנטים עולים באמצעות מלגות לשכר לימוד, מלגות קיום והלוואות, וכן מסייע בלימוד השפה העברית, השפה האנגלית, שיעורי עזר וסעד נפשי.
- **סיוע לחיילים עולים** – המשרד ממשיך לטפל בעולים שהם חיילים בודדים, חיילים נשואים ועולות בודדות המשרתות בשירות הלאומי באמצעות סיוע כספי, ייעוץ והכוונה.
- **קליטה חברתית** – המשרד ממשיך לטפל ולסייע בנושאים השונים של קליטה חברתית, בשיתוף הרשויות המקומיות אשר מקצות מתקציבן לנושא קליטת העלייה.
- **מנהלת הרופאים** – המשרד החל במיקוד פעילות לשיפור קליטת רופאים ומקצועות בריאות במערכת הבריאות בישראל.
- **רישוי מקצועות ותארים בינלאומיים** – המשרד מוביל תכנית להסרת חסמי רישוי למקצועות נדרשים ובעלי צורך ברישוי ולוקח את תחום הכרה בתארים ושקילת תארים לעולים החל משנת 2025.
- **מערכי מידע, דיגיטציה ושיפור שירות** – המשרד ממשיך ברפורמה בשירות, קיצור וטיוב תהליכי רגולציה, פישוט נהלי העבודה ומעבר לתהליכים אוטומטיים, ובניית מערכי DATA מרכזיים לטובת שיפור ויעול השירות לעולים וקבלת החלטות במשרד, מיקוד התקצוב ומתן פתרונות באופן חכם ומותאם אישית

הרשות לזכויות ניצולי השואה

הצעת התקציב של הרשות לזכויות ניצולי השואה לשנת הכספים 2025 (סעיף 25) מסתכמת בכ- 5.2 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-5.1 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-94 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

הרשות לזכויות ניצולי השואה פועלת מכוח חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954, חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 וחוק ההטבות לניצולי השואה הנזקקים התשס"ז-2007 ותיקונו בשנת 2014.

בשנת 2023 עומד מספר הזכאים הכולל לתגמולים, למענקים ולהטבות מהרשות לזכויות ניצולי השואה על כ-126,256 איש, מתוכם כ-40,257 איש לפי חוק נכי רדיפות הנאצים; כ-145 איש לפי חוק נכי המלחמה בנאצים; כ-45,382 לפי חוק הטבות לניצולי שואה; כ-2,153 לפי חוק הפיצויים הפדרלי הגרמני (BEG), וכן כ-38,314 איש זכאים לסיוע לפי החלטות מנהליות שקיבל שר האוצר.

דגשים מרכזיים לשנת הכספים 2025

- **שיפור מערך מיצוי הזכויות של ניצולי השואה** – הרשות מפעילה מרכז מידע לאומי אשר נותן מענה לפניות ומבצע שיחות יזומות לצורך מיצוי זכויות בארץ ובמדינות זרות, ומפעילה פרויקט לקידום מיצוי זכויות באמצעות ביקורי בית ומרכזי שירות ומידע ניידים בכל רחבי הארץ.
- **הבטחת חיים בכבוד וברוחה לכלל ניצולי השואה** – הרשות מפעילה פרויקט תיאום טיפול לסיוע לניצולי שואה עריריים בתיאום כולל של טיפול רפואי, חברתי, סוציאלי ונפשי, ומפעילה מערך מתנדבים להפגת בדידות בפריסה ארצית. נוסף על כך, הרשות מעניק טיפולים נפשיים, פרטניים וקבוצתיים, ותומכת בקבוצות ובחוגים חברתיים לרווחת ניצולי השואה בבתי אבות, בדור מוגן ובמועדונים חברתיים ייעודיים לניצולי השואה. הרשות עומלת באופן שגרתי על השלמת משא ומתן על חוזה מרחיב יותר עם ממשלת גרמניה לשיפור רווחת הניצולים הזכאים.
- **שיפור תהליכי מידע ודיגיטציה** – הרשות עומלת על טיוב ממשקים דיגיטליים לטובת ייעול ושיפור השירות שלה והשלמת תהליך תיעוד ושימור הידע ההיסטורי שנאגר ברשות באמצעות מעבר לענן.

משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה

הצעת התקציב של משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה (ללא תקציב המטה המשותף למשרד המדע ומשרד התרבות והספורט) מסתכמת בכ-355 מיליון ש"ח במזומן ובכ-195 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב לשנת התקציב 2025.

משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה אמון, בין היתר, על קידום המחקר היישומי במוסדות ומכוני המחקר בישראל, וכן עוסק במספר נושאים נוספים, ביניהם: עיבוי תשתיות אנושיות ופיזיות; ביסוס קשרי המדע הבין-לאומיים ומינוף היתרונות היחסיים של ישראל; חיזוק מעמדה של ישראל בתחומי החלל האזרחי בתעשייה, באקדמיה ובחברה; קירוב המדע לקהילה, חיזוק מגזרים בעלי נוכחות נמוכה בתחום המדע וביסוס המדע בפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

דגשים לשנת הכספים 2025

תפקידי משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה:

המטרות המרכזיות של המשרד הן:

- הובלת מדינת ישראל לחזית המדע, הטכנולוגיה והחדשנות;
- שותפות בתוכניות הלאומיות הקיימות בתחומי העדיפות הלאומית (בינה מלאכותית, קוונטום, ביו-קונברגנס), תוך שימור ישראל בקדמת הטכנולוגיה העולמית;
- פיתוח מקורות הון אנושי חדשים, באופן שיגוון את ההון האנושי המדע-טכנולוגי של ישראל, בין השאר באמצעות מרכזי פיזיקה ופעילויות להגדלת כמות הבוגרים בעלי בגרות מדעית-טכנולוגית.
- יצירה ומינוף של קשרים בין-לאומיים לקידום מדינת ישראל כמובילה בתחומי המדע והטכנולוגיה;
- הובלת מדינת ישראל לפסגה העולמית בתחום החלל.

תחומי הפעילות העיקריים של משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה לשנת 2025

- חיבור בין המחקר האקדמי הבסיסי לבין פיתוחים טכנולוגיים תעשייתיים – המשרד פועל באופן ממוקד לשיפור תשתיות הידע והמחקר במדינה, במטרה למקסם את התועלת מהידע הצבור אצל החוקרים במוסדות המחקר בארץ, למען מחקר בעל פוטנציאל יישום משמעותי. לצורך הגברת ההשפעה המחקרית, המשרד פועל לעודד שיתוף פעולה בין חוקרים מתחומים שונים, ולעיתים אף ממוסדות מחקר שונים. להשגת המטרה המשרד פועל בשלושה מישורים עיקריים: מימון מחקרים במסגרת הקרן למחקר יישומי (מי"ה), הענקת מלגות וסיוע בהקמת מרכזי ידע.
- המשרד מוביל את מדיניות הממשלה בתחום הבינה המלאכותית בנושאי רגולציה, מדיניות מדע ונתונים, אתיקה, שיתוף פעולה בין-לאומי והטמעה במגזר הציבורי האזרחי.
- המשרד יוזם, מרחיב ומכוון קשרי מדע בין מדינת ישראל לבין מדינות אחרות. בתוך כך, המשרד מנהל משא ומתן לחתימה על הסכמים לשיתוף פעולה בתחומי המדע עם מדינות מובילות בתחומי המדע. כמו כן, המשרד מייצג את המדינה בארגונים מדעיים בין-לאומיים, ובכך מאפשר למדענים ישראלים נגישות למתקנים ייחודיים שאינם קיימים בארץ ולמקורות מימון שאינם ישראלים.

- המשרד פועל להגברת החשיפה של הציבור הרחב לתחומי המדע השונים, להגדלת השפעת המדע על חיי היום-יום של אזרחי המדינה ותרומתו לכלכלה, לטיפוח ההון האנושי ולצמצום הפערים בחברה.
 - המשרד תומך במרכזי מחקר ופיתוח בפריפריה, כדי לעודד ולהרחיב את המחקר ולקרר את המדע ואת תוצריו לרשויות המקומיות.
 - המשרד פועל להרחבת שילובן של אוכלוסיות בייצוג חסר בענף ההייטק, בעיקר דרך קידום מו"פ יישומי במגזר הערבי.
 - סוכנות החלל הישראלית מסייעת בפיתוח טכנולוגיות ומוצרי חלל במסגרת פעילות לקידום תעשיית החלל הישראלית. בנוסף, הסוכנות מקדמת את קשרי החוץ, ההסכמים ושיתופי הפעולה עם סוכנויות החלל המובילות בעולם. הסוכנות מקדמת את המחקר באמצעות מימון מחקרי תשתית באקדמיה ובמכוני מחקר בתחומי החלל ומקיימת פעילות חינוכית בקהילה ובחברה בנושאי החלל.
 - שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה היא השרה האחראית ליישום חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח (המולמו"פ). המועצה היא גוף עצמאי על פי חוק, הכפוף לשרה. המולמו"פ תפעל לגיבוש והמלצה על תחומי עדיפות לאומית טכנולוגיים-מדעיים לממשלה לחמש השנים הבאות.
- ביום ה-19 ביולי 2021 החליטה הממשלה להעביר את שטח הפעולה של רשות החדשנות ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה. הסמכויות שהיו נתונות בחוק לעידוד, מחקר ופיתוח, התשמ"ד-1984, לשר הכלכלה הועברו לשרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה.

משרד התרבות והספורט

הצעת תקציב משרד התרבות והספורט לשנת הכספים 2025 (ללא תקציב המטה המשותף עם משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל) מסתכמת בכ-2.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-8.5 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, בשנת הכספים 2025 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של 365 מיליון ש"ח.

הצעת תקציב המטה המשותף למשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ולמשרד התרבות והספורט לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-152.3 מיליון ש"ח.

משרד התרבות והספורט פועל לקביעת מדיניות ולקידום, חיזוק והקמת תשתית בשני התחומים העיקריים שבסמכותו: התרבות והספורט. בתחום התרבות – המשרד מסייע למוסדות בהתמודדות עם אתגרי תקופת המלחמה, תומך במוסדות תרבות ואומנות, במפעלים ובאירועי תרבות, ביוצרים ובמבצעים המהווים את התשתית לחיי התרבות, לאיגודים, להתאחדויות ולכלל גופי התרבות. בתחום הספורט – המשרד תומך באיגודים, באגודות ובגופי הרוחב בתחום הספורט ההישגי והתחרותי, פועל לפיתוח תרבות הספורט בקהילה (ספורט עממי) ולקידום נשים בספורט, וכן מוביל תכנית לאומית לבינוי ולשדרוג מתקני ספורט ברחבי הארץ. בשנת 2025 נוכח המציאות הישראלית בצל מאורעות 7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, למשרד התרבות תפקיד חשוב בהנגשת התרבות והספורט לכל אזרח ככלי שיקומי המסייע לחוסן האישי והחברתי של האזרחים.

דגשים לשנת הכספים 2025

תחום התרבות

- **מימוש תרבות כזכות לכל אזרח** – משרד התרבות והספורט פועל להגדלת ההיצע התרבותי והנגשתה של התרבות לכול, לחיזוק ולעידוד היצירה התרבותית תוך מתן ביטוי למגוון הקולות והאוכלוסיות בחברה, ולמיצוב התרבות ככלי להעצמת המכנה הזהותי וההיסטורי המשותף של אזרחיות ואזרחי מדינת ישראל. במסגרת התפיסה לפיה תרבות היא זכות לכל אזרח, המשרד שם דגש על הפריפריה החברתית והגיאוגרפית.
- **מיצוב מנהל התרבות כגוף המוביל את תחום התרבות בישראל** – מינהל התרבות הוא בעל תפקיד מרכזי בפיתוח ובתחזוקת תחום התרבות, ופועל לממש את תפקידו על ידי יצירת תשתית לבניית תכנית אסטרטגית לתרבות בישראל 2030, ובפרט פיתוח קשרי תרבות בינלאומיים. כמו כן מינהל התרבות שם לו למטרה לשפר את השירות למוסדות התרבות בצמצום הבירוקרטיה, במעבר לשירותים דיגיטליים, ובייעול ופישוט מבחני התמיכות באופן שיגביר את הוודאות התקציבית לגופים הנתמכים בשלבים מוקדמים יותר בשנת הכספים.
- **התכנית האסטרטגית בתחום התרבות מתמקדת בתחומים אלה:**
 - הקדמת שלב מתן הוודאות התקציבית לגופים הנתמכים ביחס לשנים קודמות;
 - ייעוץ, תכנון והוצאה לפועל של תכניות שיקום ממשלתיות;
 - קידום ותמיכה בטאלנטים, יוצרים עצמאיים צעירים.
 - גיבוש ויישום מנגנון תמיכה ביצירה חדשה של יוצרים עצמאיים;
 - ייצוג וביטוי הנרטיבים השונים בתרבות הישראלית.

תחום הספורט

- **הנגשת תרבות הספורט לכול, בדגש על הפריפריה החברתית והגיאוגרפית ועל קידום נשים בספורט** – כחלק מהתכנית האסטרטגית לספורט בישראל שגיבש משרד התרבות והספורט, יוגדל מספר העוסקים בספורט ובפעילות גופנית בקהילה תוך הקפדה על שוויון הזדמנויות בספורט ותקצוב דיפרנציאלי המהווה יעד מרכזי. המשרד מקדם במיוחד מדיניות המעודדת ראייה מגדרית בספורט ושם לו ליעד להגדיל את מספר הילדות, הנערות והנשים המשתתפות והעוסקות באימון ובספורט.
- **פיתוח התשתיות האנושיות והפיזיות בספורט** – עולם ספורט פעיל ומפותח נשען על תשתיות איכותיות, הן במובן הפיזי בדמות מתקני ספורט מתקדמים הן במובן ההון האנושי בדמות צוותי מעטפת מקצועיים ובראשם המאמנים. כחלק מפיתוח מתקני הספורט, משרד התרבות והספורט מוביל תכנית רחבת היקף לבינוי, לשיפוץ, לפיתוח ולהנגשת מתקני ספורט לקהילה ולספורט התחרותי וההישגי, באמצעות הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות ברחבי המדינה, על פי קריטריונים בהתאם ל"תכנית המתקנים הלאומית 2027". כחלק מפיתוח הון אנושי בספורט, משרד התרבות והספורט מגבש אסטרטגיה לשיפור איכות התשתיות האנושיות בספורט על ידי הסדרת תחום האימון, שדרוג מעמד המאמן, שיפור איכות הניהול בתחום הספורט וקידום קשרי חוץ בין-לאומיים בתחום.
- **התכנית האסטרטגית בתחום הספורט מתמקדת בארבעה תחומים:**
 - **מתקנים** – הנגשת מתקני הספורט לפעילות גופנית ולספורט העממי, התחרותי וההישגי עבור כלל האוכלוסיות;
 - **מועדוני ספורט** – יצירת תשתית חזקה של מועדוני ספורט ברחבי הארץ תוך שיתוף פעולה הדוק עם מערכת החינוך והרשויות המקומיות;
 - **מאמנים** – קידום ופיתוח המאמן כגורם המשפיע ביותר על התפתחותם האישית והספורטיבית של הילדים ושל בני הנוער;
 - ספורטאי העילית – תמיכה בספורטאי העילית ובענפי הספורט המועדפים לשם הגדלת ההישגים בזירה הבין-לאומית.

ענפי המשק

קבוצת ההוצאות המשויכות לענפי המשק כוללת את ההוצאות בגין תעשייה תיירות, חקלאות, הגנת הסביבה ותקשורת.

מאפייני התקציב

הצעת התקציב של אשכול ענפי המשק לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-10.1 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-7.9 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-2.2 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב מסתכם בכ-6.7 מיליארד ש"ח.

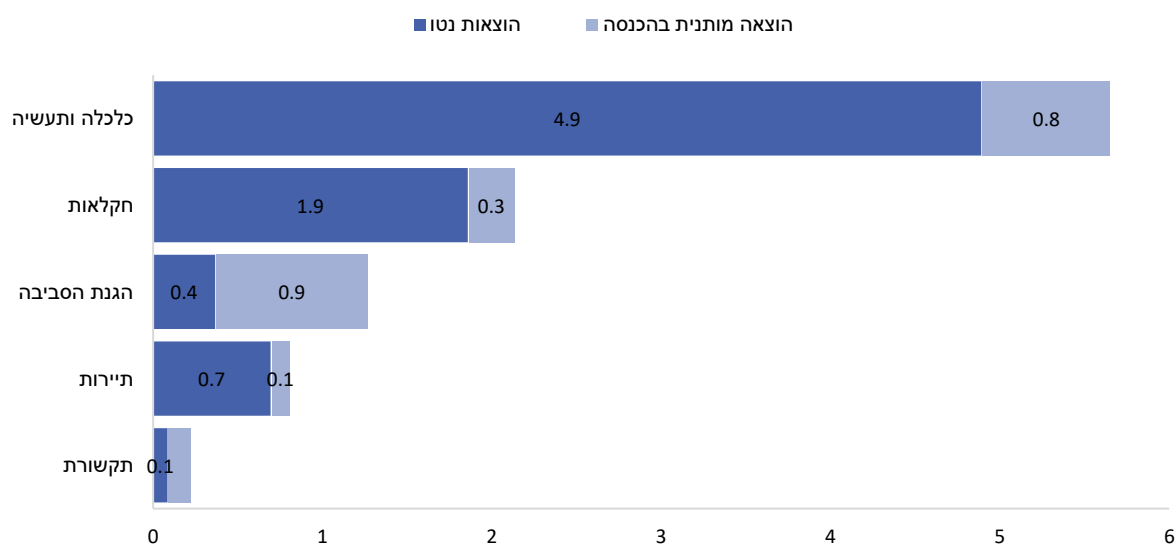
שיעור ההוצאות (ברוטו) המופנות לפעילות ענפי המשק עומד על כ-1.4% מסך ההוצאה התקציבית ברוטו בשנת 2025 (בניכוי החזר חוב קרן).

התמיכה לענפי המשק נועדה לעודד צמיחה בת-קיימא בענפי המשק השונים באמצעות ייזום וקידום רפורמות מבניות וענפיות, הסרת חסמים מנהליים ופתיחת "צווארי בקבוק", שתכליתם לשפר את כושר התחרות של המשק הישראלי באמצעות ניהול תקציב התמיכות למגזר העסקי, שנועד בעיקרו לפתור כשלי שוק שהסקטור העסקי מתמודד עימם. בנוסף, חלק מן המשרדים שדרכם מתבצעת התמיכה לענפי המשק פועלים גם כרגולטור שתפקידו, בין השאר, להבטיח תחרות ענפית.

במסגרת הצעת התקציב לשנת הכספים 2025 החליטה הממשלה, בין היתר, לשים דגש על שינויים מבניים להסרת חסמי סחר בייבוא אישי ומסחרי, הגדלת הפיריון וכושר התחרות של התעשייה הישראלית, הפחתת הנטל הרגולטורי, חיזוק הקשרים הבין-לאומיים של התעשייה עתירת הידע בישראל, עידוד עסקים קטנים ובינוניים, קידום הייצוא והקשרים הכלכליים של מדינת ישראל. כמו כן החליטה להמשיך לפעול להגברת התחרות בענף התקשורת ועוד.

תקציב ענפי המשק לשנת הכספים 2025

(מיליארדי ש"ח)



ענפי המסחר והתעשייה

בשנים 2021–2022 צמח המגזר העסקי והתאושש ממשבר הקורונה תוך חזרה לפעילות סדירה, זאת לצד התאוששות הביקושים מהציבור והגברת הוודאות. בשנת 2022 צמח המגזר העסקי ב-7.8 אחוזים באופן ריאלי, זאת ביחס לצמיחה ריאלית כוללת במשק של 6.4 אחוזים. לצד זאת היו גם עליות משמעותיות בייבוא ובייצוא של 11.7 אחוזים ו-8 אחוזים בהתאמה. כמו כן, המגזר העסקי נהנה מעלייה של 7.7 אחוזים בצריכה הפרטית.

ענף התעשייה בשנים אלו צמח אף יותר מהצמיחה במגזר העסקי וגדל ב-9.1 אחוזים, לעומת זאת ענפי המסחר הסיטונאי והקמעונאי צמחו ב-4.4 אחוזים בלבד. בשנים הקרובות צפוי המגזר העסקי להתמודד עם השפעות האינפלציה והריבית הנלווית לה. לצד זאת, פעולות הממשלה להפחתה ולטיוב הנטל הרגולטורי וכן לפתיחת המשק לייבוא צפויים לעודד את צמיחת המגזר העסקי ואת שיפור הסביבה העסקית, לצד עלייה בפריון.

בשנת 2024 נאלץ המגזר העסקי להתמודד עם השפעות כלכליות משמעותיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עסקים רבים, במיוחד באזורים שנמצאו תחת איום ביטחוני ישיר, חוו ירידה חדה בהיקפי הפעילות, פגיעה בתשתיות, ובמקרים מסוימים גם סגירה זמנית או קבועה של הפעילות העסקית. המדינה פועלת לסייע לעסקים שנפגעו באופן ישיר או עקיף, באמצעות מנגנוני פיצויים ייעודיים ותכניות מענקים מותאמות. התכניות כוללות תמיכה מיידית לכיסוי הפסדים ולשיקום הפעילות העסקית, לצד מענקים ארוכי טווח שמטרתם להחזיר את העסקים למסלול של צמיחה. כמו כן, מתקיימת בחינה מתמדת של המצב בשטח, במטרה לוודא שהמענים הניתנים אכן עונים על הצרכים. חשוב לציין כי מאמצי הממשלה מתמקדים לא רק בשיקום הנזק המידי, אלא גם בחיזוק החוסן הכלכלי של העסקים לטווח הארוך, במטרה לצמצם את אי הוודאות ולהניע מחדש את גלגלי הכלכלה.

בשנת 2024 הועברה הרפורמה שנועדה להתאים את הרגולציה הישראלית לזו הנהוגה באירופה, מתוך הכרה בעקרון לפיו "מה שטוב לאירופה – טוב גם לישראל". מאמצי הממשלה כעת ממוקדים ביישום החוק ובהתאמת הרגולציה המקומית לסטנדרטים האירופיים, במטרה לשפר את כושר התחרות של העסקים הישראליים בשוק הבינלאומי. התאמה זו צפויה גם להזייל עלויות לצרכן ולתרום להורדת יוקר המחיה, כל זאת תוך חיזוק הסביבה העסקית המקומית.

ענף התיירות

תיירות נכנסת

בשנת 2019 התיירות העולמית המשיכה את מגמת הצמיחה העקבית בקצב גידול שנתי ממוצע של כ-4%. על פי נתוני ארגון התיירות העולמי (UN tourism) מספר נסיעות התיירות העולמי הסתכם בכ-1.46 מיליארד נסיעות תיירות, עלייה של כ-3.7 אחוזים ביחס לשנת 2018. היקף ההכנסות העולמי מתיירות נאמד בכ-1.5 טריליון דולר שהם כ-7 אחוזים מהייצוא העולמי של סחורות ושירותים. בשנת 2020 פקד את העולם משבר הקורונה שאילץ מדינות רבות בעולם לסגור את שעריהן בפני תיירים. חברות התעופה, בתי המלון ושירותי התיירות השונים שחררו את מרבית עובדיהם מה שגרם לירידה של כ-74 אחוזים ביחס לשנת 2019 (כ-400 מיליון נסיעות תיירות בלבד) וירידה של 1.3 טריליון דולר בסה"כ ההכנסות מתיירות. התיירות העולמית התאוששה באופן הדרגתי מהמשבר במהלך השנים 2021 ו-2022 – עם 415 מיליון נסיעות תיירים, 961 מיליון ו-1,286 מיליון נסיעות בהתאמה.

בישראל שנת 2019 היתה שנת שיא בתיירות הנכנסת ונרשמו כ- 4.5 מיליון כניסות תיירים¹. מדובר בעלייה של כ-10 אחוזים ביחס לשנת 2018. בנוסף נכנסו לישראל 353 אלף מבקרי יום. מאז שנת 2016 חלה עלייה רציפה ומשמעותית במספר כניסות התיירים לישראל, כך גם ההכנסות מתיירות נכנסת. במרץ 2020 (פרוץ הקורונה) נסגרו השמיים ומנעה כניסה של תיירים לישראל. מספר כניסות התיירים בשנה זו הסתכם בכ-800 אלף בלבד, ירידה של למעלה מ-80 אחוזים. בשנת 2021 נרשמו 397 אלף כניסות תיירים לישראל, ובשנת 2022 נרשמו 2,675 אלף כניסות תיירים. בשנת 2023 נרשמה התאוששות משמעותית בתיירות הנכנסת לישראל ואלמלא פרוץ מלחמת חרבות ברזל והמלחמה בין רוסיה לאוקראינה (מדובר בשתי מדינות מקור משמעותיות של תיירים לישראל) הצפי היה להשוואת שיא הכניסות של שנת 2019. מספר הכניסות בשנת 2023 היה 3,010 אלף.

בהתאם לסקר תיירות נכנסת לשנת 2019², כ-29 אחוזים מהתיירים הצהירו שביקרו בישראל למטרת ביקור קרובים וידידים, 25 אחוזים ציינו שמטרתם תיור וטיול, 19 אחוזים הגיעו למטרת צלינות, 14 אחוזים ציינו שמטרת ביקורם היא בילוי והנאה, 8 אחוזים מהתיירים הגיעו למטרת עסקים וכ-4 אחוזים הגיעו לישראל למטרות אחרות (לימודים ומחקר, תיירות רפואיות, כנסים ועוד). בהתייחסות למאפייני הפלחים, ראוי לציין את פלח ביקורי חברים וקרובים המשמש עוגן מסוים בעתות משברים ביטחוניים, זאת לעומת הפלחים האחרים אשר מרביתם מגיב בדרך כלל בהימנעות מביקור בזמנים כאלו. כמו כן, ראוי לציין את הפלחים בילוי והנאה ועסקים ושליחויות שהם מוקד התעניינות של משרד התיירות, זאת בשל העובדה שאוכלוסיית מבקרים זו מתאפיינת בהוצאה גבוהה למבקר.

שנת 2024 צפויה להסתיים עם כמיליון כניסות תיירים לישראל כאשר השפעות המלחמה ניכרות בירידה משמעותית של הביקוש בקרב כל מדינות המקור.

תיירות פנים

העלייה ברמת החיים ובהכנסה בעולם, במקביל לגידול בפנאי, מתבטאת בפיתוח תרבות הפנאי, הבילוי והתיור, ומביאה לעלייה בהיקף צריכת שירותי התיירות. אומדן ההוצאות של תיירות הפנים בשנת 2019 עמד על כ-13 מיליארד ש"ח (לא כולל תיירות חד-יומית).

בישראל, הגידול בתיירות הפנים על פני השנים יציב. חלקו נובע מהמגמות שצוינו לעיל וחלקו נובע מהגידול הטבעי באוכלוסייה. תיירות הפנים משמשת מעין "רשת ביטחון" עבור בתי המלון בישראל. בעתות של משבר ביטחוני, כאשר התיירות מחו"ל נמצאת בירידה, ניתן לראות כי הישראלים ממשיכים לנפוש בישראל גם בזמנים אלו. בכך הם מאפשרים למלונות לצלוח תקופות מעין אלו. אפקט זה נתן את אותותיו גם בשנים 2020–2023 כאשר תיירות החוץ הצטמצמה ואילו תיירות הפנים אף הייתה יציבה ואף הראתה עליה ביחס לשנת 2019 בשנים 2020–2023. בשנת 2024 היקף תיירות הפנים צפוי להיות כ-17.5 מיליארד ש"ח (לא כולל תיירות חד-יומית) בדומה להיקפו בשנת 2023 על אף הפגיעה באזור הצפון הירידה בזמינות האזור כקולט קהל.

ענף החקלאות

החקלאות הישראלית נמצאת בתהליך פיתוח מתמיד. עם השנים, טכנולוגיות גידול חדישות ושיטות גידול משוכללות תרמו לעלייה בכמות התוצרת ובמגוון הגידולים החקלאיים. עם זאת, כמו במרבית המדינות המפותחות, החקלאות

¹ לפי ההגדרה הבינלאומית "תייר" הינו מי שנכנס למדינה בדרך זר ולן לפחות לילה אחד (להבדיל ממבקר יום)

² בשל הקורונה בשנים 2020-2022 ומלחמת חרבות ברזל שנת 2019 היתה השנה המלאה האחרונה בה בוצע הסקר

הפכה מענף מוביל במשק בשנותיה הראשונות של המדינה, לענף קטן יחסית, המהווה כ-1.3 אחוז מתוצר המדינה כיום. בענף החקלאות מועסקים כ-38,000 עובדים, מתוכם כ-10,000 עצמאיים, כ-3,000 חברי קיבוצים, וכ-25,000 שכירים. כמו כן, קיימת מכסה של כ-25,700 עובדים זרים, וכ-20,000 עובדים פלסטיניים קבועים וזמניים לענף החקלאות.

החקלאות מייצרת מזון טרי המשמש לצריכת האוכלוסייה המקומית והרשות הפלסטינית וכן לייצוא. הייצור החקלאי בישראל סובל מקיפאון ואף מירידה הן בערך התפוקה החקלאית, הן בכמות הייצור החקלאי. בעשור הראשון של המאה ה-21 זינק ערך התפוקה החקלאית מ-18.6 מיליארד ש"ח בשנת 2000 לכ-29 מיליארד ש"ח בשנת 2009, לעומת עלייה לכ-30 מיליארד ש"ח בלבד עשור לאחר מכן. בצד כמויות התפוקה החקלאית הצמחית, שיעור התפוקה המצטבר עמד על כ-4.3 מיליון טון בשנת 2000, והגיע לשיא של 5.5 מיליון טון בשנת 2014. מנקודת השיא חלה ירידה מתמשכת בהיקף הייצור לכמות של כ-4.7 מיליון טון בלבד בשנת 2018. לצד הקיטון בהיקף התוצרת החקלאית בשנים האחרונות, אוכלוסיית ישראל גדלה בעשור האחרון בשיעור של כ-20 אחוזים. שילוב של הירידה בהיצע התוצרת החקלאית והעלייה הדמוגרפית יוצרים פער הולך וגדל בין היצע המזון הטרי בישראל לצרכים. פערים אלו באים לידי ביטוי בירידה של כ-20 אחוזים בצריכת פירות וירקות לנפש, וזינוק של 80 עד 100 אחוזים במחירי הירקות והפירות במהלך שני העשורים האחרונים. פערים אלו מחייבים שינוי מדיניות חד, על מנת לבלום את עליית המחירים ואת הפגיעה בהיצע של המזון הטרי לאזרחי ישראל.

לנוכח המגמות המתוארות, הממשלה מקדמת מספר שינויים מבניים בענף החקלאות, הבאים לידי ביטוי בהצעת התקציב. במסגרת חוק ההסדרים קבעה הממשלה כי יבוטל התכנון בענף הביצים, וכן יופחתו שיעורי המכס על ייבוא ביצים באופן מידי. עוד קבעה הפחתה מדורגת של המכס על תוצרת צמחית בהליך מדורג שיתפרס על פני שנים. לצד פעולות אלו יוקצו תקציבים לתמיכה ישירה בחקלאות, אשר יינתנו לכל דונם מעובד, השקעות בפיתוח וחדשנות, וכן מענקי הסתגלות לבעלי מכסות ביצים לצורך הערכות והתאמה למדיניות החדשה. כמו כן, תגדל מכסת העובדים הזרים לחקלאות, יורחבו הטבות המס לעוסקים בחקלאות דרך חוק עידוד השקעות הון בחקלאות ויופחתו מכסים על תשומות כדי להוזיל עלויות לחקלאים. שינויים אלו צפויים להביא להפחתת המחירים לצרכן המוערכים ב-25 אחוזים לפחות בענף הביצים, וכן הפחתה ניכרת במחירי הפירות והירקות תוך הגדלת המגוון והזמינות בכל עונות השנה, ובייחוד לאוכלוסיות החלשות בישראל.

הליך פיתוח וקידום הרפורמות כלל סקירה של המלצות ה-OECD לשיטות התמיכה בחקלאות, בחינה מדוקדקת של רווחיות רשתות השיווק וכן הליך היועצות פנים-ממשלתי מתמשך. במסגרת זו נסקרו עבודות ועדת המחירים הבין-משרדית המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות וכן עמדת הממונה על התחרות, לפיהן לא ניתן לשייך את ההתייקרות במחירי התוצרת החקלאית לרשתות השיווק. בכוננת הממשלה להמשיך לבחון את המקטע הקמעונאי בשנים הקרובות. בנוסף, בשנים האחרונות נפתחו מספר ענפים לייבוא בפטור ממכס או במכס מופחת, פתיחה אשר הביאה לתוצאות הצפויות של הגדלת המגוון, פתרון המחסור והוזלת המחיר לצרכן. כך עולה מסקירת נתוני הצריכה והמחירים של החמאה ושל הדגים הקפואים בשנים אלו. הרפורמות בחקלאות צפויות להביא לתוצאות דומות גם בענפי הביצים והצומח.

ענף התקשורת

הכנסות ענף התקשורת האלקטרונית בשנת 2019 הגיעו לכ-17.5 מיליארד ש"ח (בניכוי תשלומי קישוריות), ירידה של כ-5 אחוזים מהכנסות הענף בשנת 2018, בעיקר עקב התגברות התחרות בתחומי התקשורת השונים. להתפתחות שוק התקשורת ישנה השפעה גדולה על התפתחות המשק. תשתית תקשורת מתקדמת ושירותי תקשורת מגוונים בפריסה גיאוגרפית רחבה הם תנאי חשוב להבטחת המשך הצמיחה, שיפור כושר התחרות של המשק הישראלי ושיפור

השירותים הניתנים במשק. ההתקדמות הטכנולוגית המהירה בשני העשורים האחרונים הביאה לשינוי מהותי באופיו של ענף התקשורת בישראל ובעולם. במשך שנים רבות, נחשב הענף לכה שמתקיים בו מונופול טבעי. עלויות ההשקעה הנדרשות להקמת רשת תקשורת והיתרונות המשמעותיים לגודל המאפיינים את הפעילות בענף מנעו קיומה של תחרות אפקטיבית בתחום אספקתם של שירותי תקשורת לציבור. לנוכח מאפיינים אלה, סופקו שירותי התקשורת במרבית מדינות העולם על ידי משרד ממשלתי או על ידי מונופול ארצי בבעלות ממשלתית מלאה. מתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת הביאו השינויים הטכנולוגיים לירידה מהירה בהיקף ההשקעה הנדרשת להקמת רשת תקשורת ולירידה בעלויות התפעול השוטפות. תמורות אלו מאפשרות כיום לספק שורה רחבה של שירותי תקשורת במסגרות שוק תחרותיות.

בשנים האחרונות ניתן להצביע על שורה נוספת של שיפורים טכנולוגיים בענף: פיתוחים טכנולוגיים אלחוטיים, שימוש בטכנולוגיות ספרתיות מבוססות סיבים אופטיים בקרבה לבית המנוי (FTTx), שילוב של חומרה ותוכנה ברמה גבוהה וגידול משמעותי ברוחב הפס הנייח והנייד כאחד. שינויים אלו הפכו את מקטע ההפצה, קרי רשת התקשורת, לשירות הניתן לאספקה על ידי מספר גורמים במקביל ואפשרו לספק בצד שירותי התקשורת המסורתיים, מגוון רחב של שירותים מודרניים המותאמים לצרכים הייחודיים של כל לקוח. כמו כן, הענף מתאפיין בשנים האחרונות בהתלכדות של טכנולוגיות (Convergence), תשתיות ושירותים, המטשטשת את קווי התיחום המסורתיים בין תקשורת, מחשוב ושידור. תהליך התלכדות הטכנולוגיות השפיע באופן משמעותי על מבנה שוק התקשורת, כך שנוצרו ארבע קבוצות תקשורת מרכזיות המספקות שירותים במרבית התחומים הקיימים בשוק: סלולר, טלפוניה ניידת, תשתית אינטרנט, ISP ושיחות בינ"ל וטלוויזיה רב-ערוצית. תהליך הליברליזציה וקידום התחרות בענף התקשורת טומן בחובו תועלות רבות למשק. להלן העיקריות שבהן: הגדלת החופש לצרכן לבחור בין ספקים, וכתוצאה מכך ירידה במחירי השירותים לצרכן; הרחבת מגוון השירותים הזמינים תוך החדרה מואצת של טכנולוגיות מתקדמות; תמריץ להגדלת ההשקעות ולשיפור השירות לצרכן; שיפור כושר התחרות של המשק כתוצאה מזמינות שירותי תקשורת מתקדמים ותמיכה בצמיחת התוצר הלאומי והרחבת אפשרויות הצריכה והמסחר במשק.

תוצאות התחרות בתחומי התקשורת השונים, הדגימו באופן מובהק את יתרונותיה של התחרות ככלי להשגת יעדי הממשלה בתחום. לפיכך, יש להוסיף ולפעול להחדרתה, להרחבתה ולביסוסה של התחרות בכל תחומי התקשורת, תוך חיזוק מעמדו של הצרכן, בין היתר באמצעות הסרת חסמי מעבר בין ספקים והגברת השקיפות והמידע אודות השירותים המסופקים לו. במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2021–2022, משרד האוצר, בשיתוף משרד התקשורת מקדם שורה של רפורמות שמטרתן לקדם פריסת תשתיות תקשורת מתקדמות, בדגש על הדור החמישי בסלולר ורשתות סיבים אופטיים בתחום הנייד.

הגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה פועל בשלוש רמות: ארצית, מחוזית ומקומית. ברמה הארצית המשרד נושא באחריות לקביעה ולהתוויה של מדיניות סביבתית כוללת וכן מקדם הליכי תקינה בתחום. ברמה המחוזית המשרד פועל באמצעות שישה מחוזות אשר אחראים ליישום המדיניות המוטווית על ידי המטה, בכפוף למאפיינים ולצרכים הסביבתיים הייחודיים של היישובים שבתחום אחריותו. במסגרת המקומית המשרד תומך בכ-50 יחידות סביבתיות שהוקמו בערים ובאיגודי ערים, לרבות במגזרי המיעוטים.

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2021–2022 תתמקד פעילות המשרד במספר נושאים : מאבק במדבר האקלים, ניהול פסולת בת קיימא באופן שיביא להפחתת ההטמנה, שיפור מצב הסביבה בחברה הערבית, קידום עירוניות בת קיימא וכן קידום רפורמה ברישוי ובפיקוח הסביבתי.

משרד הכלכלה והתעשייה ורשות החדשנות

הצעת התקציב של משרד הכלכלה והתעשייה ורשות החדשנות לשנת 2025 (סעיף 38) בכ-5.2 מיליארד ש"ח, מהם כ-4.6 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-605 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-4.0 מיליארד ש"ח.

הצעת תקציב הפיתוח של משרד הכלכלה והתעשייה לשנת 2025 (סעיף 76) מסתכמת בכ-451 מיליון ש"ח, מהם כ-301 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-150 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-383 מיליון ש"ח.

משרד הכלכלה והתעשייה מופקד על עידוד ענפי התעשייה והמסחר, לרבות עסקים קטנים ובינוניים וקידום היצוא, וכן יישום מדיניות הממשלה להפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות במשק.

רשות החדשנות מופקדת על קידום המחקר והפיתוח והובלת החדשנות הטכנולוגית. משרד הכלכלה והתעשייה ורשות החדשנות פועלים באמצעים תקציביים, מנהליים, אכיפתיים ותחיקתיים לצורך מימוש יעדיהם המרכזיים כמפורט להלן.

עקרי יעדי משרד הכלכלה והתעשייה

"מה שטוב לאירופה טוב לישראל" – הגברת היבוא

- הפחתת הריכוזיות והסרת חסמים לתחרות בקרב יצרנים, ספקים וקמעונאים
- פירוק מונופולים והגברת התחרות במשק
- עידוד היבוא וכניסת שחקנים זרים לשווקים מקומיים
- קידום צרכנות נבונה ומתקדמת תוך שמירה על סחר הוגן

צמיחה כלכלית וקידום היצוא על בסיס יתרונות יחסיים תחרותיים

- הגדלת היצוא וחיזוק הפעילות הכלכלית הבינלאומית
- פיתוח קלאסטרים ומנועי צמיחה כלכליים ארציים ואזוריים
- עידוד השקעות והטמעת חדשנות בתעשייה, במסחר ובשירותים
- שיקום הצפון והדרום על רקע המלחמה, הגברת החוסן ומעבר לצמיחה

"מרקטפלייס לתעסוקה" – התאמת היצע העובדים לביקוש המעסיקים

- חיזוק ההלימה בין ביקוש להיצע העובדים בהתאם לצרכי המעסיקים
- העלאת איכות התעסוקה וחיזוק המיומנויות בקרב המועסקים
- גיבוש תהליכי אבחון, הכשרה ובניית קריירה באמצעים ושיטות מתקדמות

קידום המגזר העסקי ודיגיטציה בשירות הציבורי

- אימוץ הרגולציה הבינלאומית הנהוגה במדינות מתקדמות בדגש על אירופה
- "200-300" – דיגיטציה וריכוז שירותי הממשלה אל מול המגזר העסקי וציבור האזרחים והצרכנים
- שיפור עשיית עסקים וחיזוק התחרותיות של עסקים בדגש על קטנים ובינוניים

דגשים לשנת הכספים 2025

תפיסת ההפעלה של משרד הכלכלה והתעשייה עוסקת בקידום כלכלה תחרותית, צומחת ומכלילה בין השאר באמצעות הגברת הייבוא, קידום הייצוא, התאמת היצע העובדים לביקוש המעסיקים, קידום המגזר העסקי ודיגיטציה בשירות הציבורי. להלן הנושאים העיקריים עליהם יושם דגש בתוכנית העבודה ובתקציב לשנת 2025:

הגברת הייבוא

ביולי-2024 נכנס לתוקפו השלב הראשון של הרפורמה בייבוא – לא עוצרים בנמל. מהות הרפורמה הינה מתן אפשרות ליבואנים לשחרור טובין ללא אישור רגולטורי עבור טובין המיובאים בקבוצה 2+3. באופן זה לא נדרש היבואן להגיש, באמצעות מעבדה מוכרת, בקשה לקבלת אישור הממונה. כמו כן נקבעו בחוק פטורים מחובת עמידה בדרישות תקינה רשמית עבור ייבוא לצרכי מו"פ, וכן ייבוא לשם ייצוא.

במהלך אוגוסט-2024 אושר בכנסת השלב השני של הרפורמה – מה שטוב לאירופה טוב לישראל. רפורמה זו צפויה להיכנס לתוקפה בתחילת 2025.

מהות הרפורמה היא מתן אפשרות לייבא טובין על בסיס עמידה בדרישות הרגולציה האירופית בתחומי התקינה הרשמית (דוגמת מוצרי חשמל ואלקטרוניקה, צעצועים, חומרי ניקוי, ועוד). זאת בנוסף למסלולי הייבוא הקיימים כיום.

שילוב של שני המהלכים האמורים, צפוי להגדיל את היקף הייבוא ולעודד כניסה של יבואנים נוספים באופן שיביא להגדלת התחרות, היצע המוצרים לצרכן הישראלי וירידה ביוקר המחיה.

קידום הייצוא על בסיס יתרונות יחסיים תחרותיים

במסגרת תכנית משרד הכלכלה והתעשייה לעידוד הצמיחה והפיתוח הכלכלי של המשק ולחיזוק החוסן הכלכלי ואיתנות המגזר העסקי באמצעות קלאסטרים תחרותיים מפעיל משרד הכלכלה והתעשייה מסלולי סיוע על מנת להגביר את שיעור הייצוא מישראל לעולם, להעלות את הפיריון, להגביר את שיעור ההשקעות הזרות במשק הישראלי ולהביא להשקעת משאבים מיטבית אשר תביא לצמיחה מואצת בכלל האזורים כל זאת באמצעות אימוץ מדיניות מכוונת קלאסטרים תחרותיים אשר מתמקדת בתחומי ליבה בהם למשק הישראלי יתרונות תחרותיים יחסיים לעומת כלכלות בינלאומיות.

התאמת היצע העובדים לשוק המעסיקים

משרד הכלכלה והתעשייה שואף לחזק את ההתאמה בין ביקוש להיצע העובדים בהתאם לצרכי המעסיקים, לשפר את איכות התעסוקה, להרחיב את המיומנויות בקרב המועסקים וכן לגבש ולטייב תהליכי אבחון, הכשרה ובניית קריירה באמצעים ושיטות מתקדמות. ביצוע הצעדים כמפורט יהיה באמצעות מעבר ממודל של top down

למודל של שותפות בין המעסיקים למשרד הכלכלה והתעשייה ובכלל זה איתור צרכי מעסיקים באופן רציף באמצעות פלטפורמות שיח מגוונות ומותאמות הקיימות במשרד.

קידום המגזר העסקי ודיגיטציה בשירות הציבורי

משרד הכלכלה והתעשייה יקדם דיגיטציה של שירותים ציבוריים, בין היתר באמצעות פרויקט "200-300", שמטרתו לאפשר ביצוע פעולות וקבלת שירותים מהממשלה בתחנה אחת, על גבי פלטפורמה דיגיטלית אחת, בחלוקה בין שירותים לאזרח (200) ושירותים לעסק (300). לצד זאת, יפעל המשרד גם לשיפר עשיית עסקים וחיזוק התחרותיות.

יעדי רשות החדשנות

רשות החדשנות אמונה על קידום המחקר והפיתוח התעשייתי, כאמצעי לחיזוק התעשייה עתירת הידע, על מנת שתהיה בעלת ערך מוסף גבוה וכושר תחרות בעידן הכלכלה הגלובלית.

רשות החדשנות פועלת להשגת יעדיה בין השאר באמצעות הדרכים הבאות:

- חיזוק תעשיית הייטק באמצעות השקעה ישירה המאפשרת מחקר ופיתוח פורצי דרך במחקרים, מיזמים, חברות, מאגדים ועוד. השקעה ישירה, ובפרט השקעה ישירה בתחומי טק בעלי זמינות הון נמוכה מהשוק הפרטי, הינה ציר מרכזי ביותר במודל הפעולה של רשות החדשנות.
- חברות מרכזיות בתוכניות הייעודיות לתחומים בעדיפות לאומית, וכן ביצוע הרכיבים שבאחריותה בתכניות אלו, ביניהן התכנית הלאומית לבינה מלאכותית, לביוקונברגנס (Bioconvergence) ולקוונטום, בהתאם לחברותה בפורום תל"מ.
- תכניות תמיכה בתעשיית הייטק בעקבות מלחמת 'חרבות ברזל', ביניהן 'המסלול המהיר' לחברות הייטק צעירות בעלות אופק קצר, ו'קרן יוזמה 2.0' להגדלת ההשקעות של מוסדיים בתעשיית ההייטק הישראלית באמצעות קרנות הון סיכון.
- שימור התחרותיות והאטרקטיביות של תעשיית הייטק בישראל למול העולם, בין השאר באמצעות קידום מהלכים לביסוס הוודאות במיסוי חברות הייטק בשלבים השונים ובגופי השקעות בתעשייה.
- הזנקת חדשנות טכנולוגית בתהליכי הייצור לצורך הרחבת היקף הפעילות בישראל והגברת התחרותיות.
- פעילות למול גופי ממשלה נוספים לקידום צרכי התעשייה עתירת הידע, כדוגמת עבודה לעיצוב פתרונות מותאמים בנושאי הון אנושי.

דגשים לשנת הכספים 2025

לצד התבססותה והצמיחה המשמעותית בשנים האחרונות, תעשיית ההיי-טק הישראלית עומדת בשנת 2025 בפני מספר אתגרים משמעותיים: ברמה הגלובלית, מאז שנת 2022 חלה האטה בתעשיית הייטק העולמית, שניכרה גם בישראל. עם זאת, בשנת 2023, לצד עליית הריבית חסרת הסיכון בשווקים, המשפיעה באופן ישיר על תעשיית ההייטק, נסיבות מקומיות המשיכו להשפיע על התעשייה ביתר שאת למול השוק הגלובלי. נוסף על כך, מלחמת 'חרבות ברזל' הביאה עימה השפעות רחבות על המשק בכללותו וכן על תעשיית הייטק, בין השאר בהיבטים של היצע עובדים, גיוסי הון והתפתחות חברות, אשר ניכרות בשוק. נוסף על כך, לתעשיית ההייטק הישראלי אתגרים נוספים, כגון צורך הולך וגובר בכוח אדם מיומן, והתפתחותם של מגוון תחומים טכנולוגיים כאשר לכל תחום מאפיינים וצרכים ייחודיים. לאור כל זאת, ובהתייחס לקצב ההשתנות המהיר של התעשייה הגלובלית, תידרש תעשיית הייטק הישראלית, ורשות החדשנות כגורם מרכזי לחיזוק התעשייה עתירת הידע, למעורבות חכמה ויעילה של הממשלה, על מנת לשמר את היתרון היחסי של מדינת ישראל. פעילות רשות החדשנות למול אתגרים אלו מתבצעת באמצעות ארבע זירות הפעולה שלה: זירת הזנק, זירת צמיחה, זירת תשתיות והזירה הבינלאומית.

▪ התמקדות בתחומים טכנולוגיים עתירי סיכון

דגש נוסף לשנת 2025 הוא העמקת פעילות המענקים של רשות החדשנות בתחומים שהינם עתירי סיכון. בשנים האחרונות, למעלה מ-50% מסך ההשקעות הפרטיות בתעשיית הייטק הישראלית בוצעו בחברות טכנולוגיה ובמיזמים

טכנולוגיים הנמנים על שלושה תחומים עיקריים: סייבר, תוכנה ארגונית ופינטק. לאור זאת, מסלולי רשות החדשנות שמים דגש על תחומים בהם פעילות ההשקעה הפרטית אינה ענפה, ושטמון בהם פוטנציאל למצב את ישראל בחזית החדשנות העולמית. לרוב, יהיו אלה תחומים הנשענים על טכנולוגיה עמוקה, קרי תחומים שרמת המורכבות הטכנולוגית בהם גבוהה.

■ פיתוח תשתיות טכנולוגיות מתקדמות

דגש נוסף לשנת 2025 הוא פיתוח וחיזוק תשתיות לפעילות מו"פ ולעידוד שיתופי פעולה בין שחקנים לענף בנושא זה, בעבור הבטחת המשך עליונותה הטכנולוגית של ישראל. במסגרת זאת, רשות החדשנות תשלים את הקמתו של מרכז חישוב-על לאומי לשימוש המגזר הציבורי הרחב, התעשייה והאקדמיה ולקידום יכולות עיבוד שפה טבעית בעברית ובערבית במסגרת שותפותה בפורום לתשתיות לאומיות למחקר ולפיתוח (פורום תל"ם). בנוסף, במסגרת חברותה של רשות החדשנות בתכנית הלאומית לבנייה מלאכותית, יבוצעו במסגרת הפעימה השנייה של התוכנית מספר רחב של פעילויות לקידום התחום, ביניהן קול קורא להטמעת בינה מלאכותית בממשלה ומאגדי אקדמיה-תעשייה לפתרון אתגרים בתחומי ה-AI.

■ תמיכה בהעברת ידע יישומי לתעשיית ההייטק

דגש מרכזי לשנת 2025 הינו שיפור התהליכים, וכן הכמות והאיכות, של הידע היישומי המועבר לתעשיית ההייטק הישראלית. לאור גלי הטכנולוגיה המתעוררים, בהם מסתמן כי חברות רבות מתבססות על 'ידע עמוק' הנרכש באקדמיה, במוסדות המחקר ולאורך שנים, העברת ידע יישומי שנצבר במקומות אלו לטובת המשך שגשוגה של תעשיית ההייטק הישראלי הוא קריטי. לשם כך, רשות החדשנות תפעל לפיתוח מסלול לעידוד העברת ידע יישומי לתעשיית ההייטק.

■ השתתפות בתוכנית המו"פ האירופית

במהלך שנת 2025 מדינת ישראל צפויה להמשיך ולהשתתף בתוכנית המסגרת התשיעית למחקר ופיתוח של האיחוד האירופי (Horizon Europe) שהחלה בשנת 2021. תוכנית המסגרת התשיעית היא תוכנית שבע-שנתית בהיקף כולל של 95 מיליארד אירו, אשר מאפשרת לחוקרים מהאקדמיה ומהתעשייה בישראל להתחרות על תקציבי מחקר של הקהילה האירופית ולהשתתף בפעילות מו"פ בין-לאומית. רשות החדשנות היא הגוף המאגם את תקציב השתתפות ישראל בתוכנית.

משרד התיירות

הצעת התקציב של משרד התיירות לשנת הכספים 2025 (סעיף 37) מסתכמת בכ-177 מיליון ש"ח בהוצאה ברוטו. מהם כ-172 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-4 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-10 מיליון ש"ח.

הצעת תקציב הפיתוח של משרד התיירות לשנת הכספים 2025 (סעיף 78) מסתכמת בכ-623 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-523 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-101 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-347 מיליון ש"ח.

דגשים לשנת הכספים 2025

- שימור התשתיות וההון האנושי של תעשיית התיירות בארץ ובחו"ל – משרד התיירות השקיע במרוצת השנים סכומים משמעותיים בפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות ובהגדלת היצע מתקני האכסון בישראל. לתקציבים אלה התווספו השקעות מצד גופים ציבוריים אחרים ומצד המגזר הפרטי. תעשיית התיירות המתבססת על תיירות נכנסת, מושפעת באופן משמעותי מהמצב הבטחוני מאז פרוץ המלחמה. בניסיון למזער את הפגיעה בתשתיות אלו ולשמור על כשירותן ליום שבו התיירות תתאושש, וכן על מנת לשמר את ההון האנושי בתעשייה עתירת כוח אדם זו, משרד התיירות מקצה תקציבים למגוון פעולות, ובכלל זה סיוע למתקנים מלונאים, הגדלת תנועת תיירות הפנים, סיוע למארגני התיירות הנכנסת, פעולות שיווק בחו"ל לצורך שימור התשתית השיווקית של ישראל בחו"ל ולשימור ישראל בתודעה, הקצאת שעות ייעוץ לעסקים תיירותיים ועוד.
- קידום פרויקטים תיירותיים משמעותיים בתחום פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות – המשרד יתמקד ויקצה את עיקר תקציבו לפרויקטים גדולים ומשמעותיים, מחוללי שינוי ובעלי תפיסה אזורית רחבה. המשרד מעוניין לתמוך בפרויקט מלא ולא במקטעים לאורך מספר שנים. בנוסף בכוונת המשרד להגביר את המעקב והבקרה על פרויקטים מאושרים. באזור הצפון ובחבל תקומה בדרום, שנפגעו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, המשרד צפוי להשקיע בשיפור והנגשת תשתיות ותכנון סטטוטורי למוקדי תיירות. המשרד ימשיך לסייע לבעלי עסקים תיירותיים פרטיים באמצעות חממות עסקיות וסבסוד שעות ייעוץ.
- הגדלה וגיוון של היצע האכסון המלונאי – ענף המלונאות הינו עתיר הון שהיקף ההשקעות השנתיות בו מסתכמות בכ-1.5 מיליארד ש"ח. יכולתה של מדינת ישראל להוות מוקד משיכה לתיירים בעולם תלויה, בין היתר, בערך התמורה לכסף שמקבל התייר. כחלק ממאמצי משרד התיירות להגדיל את התמורה לכסף, פועל המשרד להגדיל את התחרות והגיוון בענף האכסון המלונאי בישראל. תכנית העבודה לשנת 2025 מבקשת להמשיך ולהגדיל את מספר התחלות הבנייה של חדרי מלון, תוך קביעת קריטריונים שיסייעו להגביר את התחרות וגיוון המוצרים בענף. בשנת 2025 מינהל כלכלה והשקעות במשרד התיירות מתכנן לפעול לעידוד כניסתן של רשתות ניהול מלונאיות לשוק בישראל ולקדם פעילות של רשתות זרות שעד היום לא פעלו בישראל לרבות בתחום ה-Lowcost. עוד מתכנן משרד התיירות לפרסם נוהל תמיכות חדש שיסייע להגדיל את היצע האכסון המלונאי ברמת ה-Lowcost.
- הגברת אפקטיביות והתאמת אסטרטגיית השיווק לאירועים גלובליים לצד הגברת הפרטת חלק מהפעילות – מינהל השיווק נוקט בפעילות שימור לטובת ביסוסה מחדש של רשת ההפצה של המוצר התיירותי בחו"ל במקביל לביצוע מחקרי שוק שמטרתם לייעל ולטייב את פעולות השיווק והכל כדי לפעול ביעילות ובמהירות ביום שאחרי

המלחמה, לטובת הזנת הכלכלה. בשנת 2025 המשרד יגדיל את השימוש בתוכן שיווקי ובמשפיעני רשת על פני פרסום יזום. בתחום תיירות הפנים המשרד נערך עם מיזם לעידוד תנועת תיירות הפנים בין עונות השיא, שייתן חוויה תרבותית ותיירותית אטרקטיבית משלימה לציבור הישראלי גם בעתות משבר. בנוסף, בשנת 2025 המשרד ימשיך לשים דגש על מדידת האפקטיביות של פעולות השיווק וקביעת KPI לכל פעולה ופעולה. בתוך כך, המשרד ישלים שורה של מחקרי שוק בקרב קהלים פוטנציאליים לבחינת הסנטימנט למותג הישראלי, תוך התמקדות בקהלים נאמנים. בשנת 2025 ובהינתן הימשכות המלחמה, המשרד יבצע פעולות שיווק במעגלים הראשונים של הקהלים הנאמנים ובכלל זה אוונגלים, קתולים ויהודים ובהדרגה ירחיב את הפעולות גם לקהלי יעד כלליים, בעיקר בארה"ב, באירופה ובאסיה. כמו כן המשרד פועל למימוש ה-EVISA לתיירים מהודו שיאפשר הליך קצר ויעיל לקבלת אשרת כניסה לישראל, באופן שצפוי להגדיל משמעותית את התנועה מהיעד. בנוסף, בשנת 2025 המשרד מתכוון לבצע את פעולות האירוח שלו באמצעות חברה חיצונית, כדי להגדיל את כמות האירוחים בארץ של אנשי תקשורת ואנשים מובילים בתעשייה, מבלי להגדיל את מצבת כוח האדם של עובדי האגף.

משרד החקלאות ובטחון המזון

הצעת התקציב של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנת הכספים 2025 (סעיף 33) מסתכמת בכ- 2.1 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ- 1.9 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ- 270 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ- 604 מיליון ש"ח.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר אחראי מטעם הממשלה לחקלאות ולמרחב הכפרי בישראל. בין פעילויותו העיקריות של המשרד ניתן למנות: הקצאת תמיכות במגוון נושאים, כגון: סובסידיות לפי חוק הגליל, שימור הקרקע, קידום הייצוא, הדברה, סבסוד פרמיות ביטוח חקלאי; קידום רפורמות וחקיקה; תכנון והמלצה על הקצאות גורמי ייצור חקלאיים המצויים במחסור, כגון: קרקע, מים ועובדים זרים ופלטטינים; תכנון פרוגרמות להתיישבות המתוכננת ופרויקטים חקלאיים במסגרת ההתיישבות הקיימת; יישום הסכמי הסחר של ישראל; מתן שירותים ופיקוח בתחומי הווטרינריה והגנת הצומח; מתן שירותי הדרכה ופיתוח מקצועי; וקידום המחקר החקלאי בישראל הן באמצעות המדען הראשי הן באמצעות מנהל המחקר החקלאי.

דגשים לשנות הכספים 2025

1. הקמת קרייה חקלאית חדשה בראשון לציון:

במסגרת תקציב 2025, מתוכננת הקמת קרייה חקלאית חדשנית בראשון לציון – מהלך פורץ דרך שעתידי לחולל שינוי משמעותי בעולם החקלאות בישראל. הקרייה תהווה מרכז לאומי מתקדם שימשוך אליו חוקרים, יזמים ומובילי דעה, ויאפשר חיבור ייחודי בין מחקר עדכני לבין קובעי המדיניות. כך, תוצאות המחקר יהפכו למנועי צמיחה וחדשנות שיובילו את החקלאות הישראלית קדימה. במסגרת ההקמה, ישודרגו תשתיות משרד החקלאות ותתבצע חידוש ושדרוג של תשתיות מחקר ופיתוח, מה שיבטיח תנאים אופטימליים לקידום המחקר והפיתוח בענף. הקרייה תהיה גם מקום להכשרה ולהעצמת החקלאים ואנשי המקצוע, ותשמש נקודת מפגש לשיתופי פעולה פוריים בין המגזר הציבורי, האקדמי והפרטי. מדובר במהלך אסטרטגי שנועד לבסס את מעמדה של ישראל ככוח עולמי מוביל בתחום החקלאות החכמה, להעלות את הפריור ולחטמיע פתרונות כלכליים וסביבתיים בני-קיימא. הקרייה החדשה צפויה להבטיח צמיחה ארוכת טווח שתשפיע לטובה על כלל המשק והקהילה החקלאית.

2. הגדלת פריור וחדשנות בחקלאות

החקלאות הישראלית רשמה צמיחה מרשימה בתוצר החקלאי מאז קום המדינה, אך בעשור האחרון חווה הענף קיפאון מתמשך ללא צמיחה משמעותית. לדוגמה, בעשור הראשון של שנות ה-2000 ערך הייצור החקלאי גדל בכ-60%, אך מאז 2009 נשאר יציב יחסית. גם הפריור הכולל בחקלאות (TFP) מראה מגמת ירידה בעשור האחרון, בניגוד לעלייה המתמדת שנרשמה בעשורים קודמים. פריור העבודה של ישראל היה דומה לזה של ממוצע מדינות האיחוד האירופי עד 2012, אך מאז אותה שנה, נרשמה ירידה בפריור העבודה בישראל בעוד שבמדינות האיחוד האירופי נרשמה מגמת עלייה. בנוסף, גילם הממוצע של החקלאים עלה בשנים האחרונות וכיום מתקרב ל-60. לאור מגמות אלו, משרד החקלאות שם לעצמו כיעד להביא לשינוי

מגמה ולהעלאת הפריון החקלאי. במסגרת תוכנית העבודה של המשרד נקבעו מהלכים לקידום היעילות הענפית כך שתהפוך למשגשגת ורווחית, ותוכל לטפח דור חדש של חקלאים שימשיכו את דרכה.

משרד התקשורת

הצעת התקציב של משרד התקשורת לשנת הכספים 2025 (סעיף 39) מסתכמת בכ- 219 מיליון ש"ח, מהם כ- 86 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ- 132 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

משרד התקשורת משמש כגוף האחראי לאסדרת ענף התקשורת ולפיקוח על הגופים הפועלים בו. המשרד אחראי ליישום מדיניות הממשלה בנושא התקשורת ולקביעת הכללים שבמסגרתם פועלים הגופים בענף על תחומיו השונים. מאחר שבאופיו משרד התקשורת הוא משרד מטה, רוב תקציבו משמש למימון הוצאות השכר של העובדים, להוצאות תפעול שוטפות, לרכישת שירותי ייעוץ, לעריכת מחקרים וסקרים ולרכישת ציוד לצורך פעילות הפיקוח והאכיפה של המשרד.

תקציבו של משרד התקשורת מיועד לאסדרת תחום התקשורת, וההשקעות בענף נעשות על ידי חברות פרטיות. עיקר תקציבו של משרד התקשורת מיועד להעסקת העובדים העוסקים בפעילותו השוטפת של המשרד – פיקוח ובקרה על הפעילות בתחום וכן ליישום השינויים המבניים המרכזיים המפורטים להלן. גם תקציב הקניות של המשרד מיועד לפעילותו השוטפת וכן להעסקת יועצים לצורך יישום המדיניות כאמור להלן.

דגשים לשנת הכספים 2025

תחום הנייח

במהלך שנת 2025 משרד התקשורת יפעל להגברת התחרות בתחום הנייח באמצעות הצעדים המרכזיים האלה:

- **יישום מדיניות לפרישת תשתיות אולטרה רחבות פס בישראל** – מתוך הבנה של היעדר היתכנות כלכלית לפרישת רשת מתקדמת (לרוב סיבים אופטיים) באזורים מסוימים בארץ, גובש מתווה הסיבים שעבר בחקיקה בדצמבר 2020. מטרת המתווה היא להבטיח כי בכל אזור בארץ יהיה לפחות בעל רישיון אחד המחויב בפרישת רשת מתקדמת ובאספקת שירות סיטונאי על גבי רשת זו. במסגרת המתווה, חברת בזק הודיעה על פרישת רשת מתקדמת לכ-86 אחוזים ממשקי הבית בישראל. במקביל, הוטלה חובת תשלומים על השחקנים הרלוונטיים בשוק התקשורת ל"קרן תמרוץ", שמטרתה להשתתף במימון פרישת רשת מתקדמת באזורים בהם בחרה בזק שלא לפרוש. הסדר זה יביא לפרישה רחבת היקף של סיבים אופטיים הן באזורי הביקוש הן באזורי התמרוץ. בשנת 2025 המשרד צפוי לקיים מכרז נוסף, וכן להמשיך לבצע פעולות פיקוח על יישום חובות הפריסה בהתאם למתווה, כמו גם קביעת מדיניות באשר לפריסת סיבים ביתרת משקי הבית.
- **המשך מעקב אחר יישום רפורמת השוק הסיטונאי** – רפורמת השוק הסיטונאי שהחלה בשנת 2015 מטילה חובה על בעלות התשתית לספק שירותים סיטונאיים לספקיות שירות חסרות תשתית, כך שהן תוכלנה להציע לצרכנים סלי שירותים הכוללים גישה לאינטרנט, שירותי טלפוניה ושירותים נוספים. כדי להמשיך את יישום הרפורמה, מתוכנן ליישם שוק סיטונאי על רשתות מבוססות סיבים אופטיים, לתכנן מנגנונים דינמיים לעדכון תעריפים סיטונאיים ולשים דגש על שימוש בתשתיות פאסיביות, כחלק מעיקרון "סולם השקעות" וכחלק ממדיניות הממשלה להאצת פיתוח תשתיות פס רחב והתאמת הרגולציה לתשתיות אולטרה רחבות פס.

התחום הנייד (סלולרי)

במהלך שנת 2025 משרד התקשורת יפעל במספר דרכים ליצירת תשתית לפיתוח טכנולוגי בענף, וכפועל יוצא מכך – להבאת מגוון שירותים חדשים ומתקדמים לצרכנים:

- **ייעול השימוש בספטרום** – תדרי רדיו הם משאב לאומי מוגבל. לצורך ניהול משאב התדרים באופן יעיל לטובת הצרכים של המגזר האזרחי וכוחות הביטחון, ולצורך מניעת שיבושים והפרעות פועלת ועדת התדרים שתפקידה להועיד תחומי תדרים לשימושים השונים, ולהקצות את התדרים למשתמשים השונים. בסוף שנת 2025 צפוי להסתיים ההליך המדורג לסגירת רשתות מטכנולוגיות ישנות - דור 2 ו-3 על מנת להפנות את משאב התדר לביסוס טכנולוגיות דור 4 ו-5.
- **עידוד כניסה של שחקנים חדשים לתחום התשתית הסלולרית** – על מנת לעודד שימוש יעיל של משאב התדר ולעודד השקעה, תחרות, גיוון מקורות האספקה וצמצום סיכונים יפעל המשרד לשינוי האסדרה הקיימת כך שיתאפשר לשחקנים חדשים לפעול בשוק בתצורה של רשתות סלולריות לא ציבוריות באזורים מתוחמים, להשלים את תהליך קביעת הכללים אשר יאפשרו לשחקני תשתית סלולרית לפעול כקבלני משנה של חברות הסלולר וכן להשלים הליך חקיקה לאפשר סחר משני בתדרים.
- **הסרת חסמי פרישה והפחתת עלויות בהקמת מתקני קצה סלולריים** – עלויות התפעול הגבוהות של מתקני הקצה ברשת הסלולרית הציבורית מהוות חסם בפני התרחבות הרשתות. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 225 מיום 28 במרץ 2023 יפעל המשרד להסרת חסמי פרישה באמצעות שיתופי פעולה עם גופים ממשלתיים וציבוריים במטרה להפחית עלויות פרישה תוך הגדלת היצע הנכסים הזמינים להקמת מתקני קצה סלולריים וייעול הליכי התכנון והרישוי להקמתם וכן להפחתת עלויות העסקה בהתקשרות בין מפעילים סלולריים לבין בעלי הנכסים, וזאת בין היתר באמצעות הגעה להסכמי מסגרת ולהעלאת פרטי הנכסים ותנאי השימוש בהם על גבי מערכת ממוכנת.
- **תימרוץ רשויות מקומית ושימושים מתקדמים** – המשרד יפעל לקיום הסדרים רוחביים מול הרשויות המקומיות ויבנה תכנית לתמרוץ הרשויות במטרה להגדיל באופן ניכר את היצע הנכסים הפוטנציאליים של הרשויות שישמשו להקמת אנטנות, ולהסיר חסמי פרישה באופן שיביא להקמה בפועל של היקף משמעותי של מתקני קצה ולשיפור איכות הרשת הסלולרית בשטחי הרשות. בנוסף, המשרד יפעל לתמרוץ גופים המספקים שירותים לציבור לרכוש שימושים מתקדמים ברשת סלולרית, על בסיס עקרונות החלטת ממשלה מס' 225 מיום 28 במרץ 2023.
- **התאמת הוראות האסדרה ושקיפות צרכנית** – המשרד יפעל לעדכון הוראות ההסדרה וכללי האכיפה ויקים הליך סדור ועצמאי לבחינת עמידתן של חברות הסלולר בחובות הסיכוי ואיכות הרשת המחויבת מהרישיונות שהוענקו להן ולאכיפתן. בנוסף, בשנת 2025 המשרד יתקשר עם ספק שירות להקמת מערכת שתשקף לציבור את איכות הרשתות הסלולרית מנקודת מבטו של הצרכן.

הקמת מסד נתונים משרדי

בשנת 2025 ימשיך המשרד לקדם את פרויקט הקמת מסד הנתונים המשרדי אשר עתיד להכיל מסד נתונים מכרזי, מערכת GIS ובה נתונים אודות תשתיות התקשורת הקיימות והנפרשות במדינת ישראל, לצד נתונים סטטיסטיים אודות מנויים. נתונים אלו יסייעו בגיבוש מדיניות המשרד בתחום פרישת תשתיות תקשורת ומתן שירותי תקשורת ללקוחות וכן יסייעו בעיצוב כלי פיקוח ואכיפה מתאימים. כמו כן, המשרד מתכוון להנגיש מידע רלוונטי לציבור, על מנת להגביר את השקיפות ולספק לציבור כלים לבחירה מושכלת של ספקי תקשורת.

הגדלת התחרות בשוק השידורים

שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל הינו באופן מסורתי שוק ריכוזי, בו פועלות שתי שחקניות דומיננטיות - HOT ו-Yes. בשנים האחרונות הולכת ומתפתחת תחרות מצד סלקום ופרטנר, שמציעות שידורי טלוויזיה על גבי תשתיות אינטרנט וספקי תוכן בין-לאומיים כדוגמת נטפליקס. בשנים האחרונות צברו סלקום ופרטנר נתח שוק של כ-25% מהמנויים ושל כ-15% מההכנסות. התחרות המתפתחת הובילה לירידת מחירי חבילות הטלוויזיה הממוצעים ולהשקת מותגים מוזלים המשדרים על גבי האינטרנט (Nexti מבית HOT ו-STING מבית Yes).

בשנים הקרובות צפויה להימשך מגמת התעצמות של התחרות, שתאפשר צמצום משמעותי של הנטל הרגולטורי הרב בתחום השידורים. בשנים האחרונות, פועל המשרד לגיבוש הצעת חוק שתעדכן את האסדרה הקיימת של שוק השידורים. האסדרה החדשה תבקש להציע מצע ממוקד של כללי משחק לפיהם יתנהלו כלל השחקנים בתחום. מגרש משחקים "לא מיושר" עלול לפגוע ביכולת השוק להגיע לשיווי משקל מיטבי ולהעניק יתרונות תחרותיים לא מוצדקים לשחקנים מסוימים על פני אחרים. מתוך הבנה שהתמורות הטכנולוגיות והתחרות שהתפתחה כתוצאה מהן מאפשרות שוק דינמי מזה שהיה קיים כשנקבעו הכללים הקיימים כיום, המחילים נטל רגולטורי משמעותי על השחקנים הכפופים להם – יש לעדכן את האסדרה הקיימת כך שתכלול כללים נחוצים בלבד, אשר יחולו באופן שוויוני על כלל השחקנים בשוק ללא תלות בטכנולוגיה שעל גבה מופצים התכנים המשודרים.

המשרד להגנת הסביבה

הצעת התקציב של המשרד להגנת הסביבה לשנת הכספים 2025 (סעיף 26) מסתכמת בכ- 1.3 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ- 367 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ- 896 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ- 1.3 מיליארד ש"ח.

המשרד להגנת הסביבה פועל בשלוש רמות: ארצית, מחוזית ומקומית. ברמה הארצית המשרד נושא באחריות לקביעה ולהתוויה של מדיניות סביבתית כוללת וכן מקדם הליכי תקינה בתחום. ברמה המחוזית המשרד פועל באמצעות שישה מחוזות, לפי חלוקה גיאוגרפית המקבילה למחוזות משרד הפנים. כל אחד מהמחוזות אחראי ליישום המדיניות המותווית על ידי המטה, בכפוף למאפיינים ולצרכים הסביבתיים הייחודיים של היישובים שבתחום אחריותו. במסגרת המקומית המשרד תומך בכ- 50 יחידות סביבתיות שהוקמו בערים ובאיגודי ערים, לרבות במגזרי המיעוטים. הפעילות ביחידות הסביבתיות מקשרת בין יעדי המדיניות הסביבתית-לאומית לבין פעולות היומיום בשטח ברמה המקומית. היחידות הסביבתיות מוציאות לפועל את המדיניות הסביבתית ברמה המקומית ומשמשות גוף נוסף המייצג לרשות המקומית בנושאי הגנת הסביבה.

גופי הסמך שבאחריות השרה להגנת הסביבה הם: רשות הטבע והגנים; החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ; רשות נחל הירקון; רשות נחל הקישון; חברת פארק אריאל שרון בע"מ; רשות פארק נחל באר שבע וחברת המצוק החופי בע"מ.

דגשים לשנות הכספים 2025

- **הגנה על הסביבה ושיקומה באזורי עימות** – לאור אתגרי המלחמה המשרד שם כיעד מרכזי את ההגנה על הסביבה מפגעי המלחמה הכוללים בין היתר שריפות, זיהום קרקע, הריסות ופסולת בניין ואסבסט, ריבוי מזיקים ופסולת אשר קיים קושי לפנותה ופגיעה בשטחים פתוחים מפעילות מלחמתית. כמו כן, המשרד שם כיעד לשים דגש סביבתי בהליך השיקום של חבלי הארץ האלו, באמצעות שיפור הסביבה והתשתיות הסביבתיות בחבלי הארץ שסובלים מהעימות, כמנוע לצמיחת האזור.
- **יישום מדיניות הפסולת** – מדינת ישראל בפיגור ניכר אחרי המדינות המפותחות באופן הטיפול בפסולת, כאשר שיעורים משמעותיים מהפסולת מוטמנת או מושלכת באופן בלתי חוקי. לפיכך המשרד שם כיעד להגדיל את שיעור המחזור וההשבה של פסולת, ולצמצם את כמויות הפסולת.
- **חוסן אקלימי ומעבר לכלכלה מאופסת פליטות** – שינויי האקלים מהווים סיכון משמעותי לכלכלה ולחברה. לשינויי האקלים צפויות להיות השפעות רחבות ומתמשכות בעולם כולו, ובפרט באזורינו אשר נחשב לרגיש במיוחד. לצורך התמודדות עם שינויי האקלים נדרש אימוץ של מגוון רחב של כלי מדיניות ורפורמות במשקי האנרגיה, התחבורה, התעשייה והחקלאות תוך שמירה על המערכות האקולוגיות. זאת, על מנת למתן את שינוי האקלים על ידי הפחתת פליטות גזי החממה הגורמות להם ולהיערך להשפעתם. המשרד מקדם את יישום הצעדים הנדרשים לצורך עמידת מדינת ישראל ביעדי הפחתת פליטות גזי החממה המעודכנים עליהם התחייבה במסגרת אמנת האקלים. בנוסף, המשרד מוביל את מנהלת ההיערכות לשינוי אקלים ומקדם את היערכות כלל הממשלה להשפעות הנובעות משינוי האקלים.

- **אסדרה חכמה** - המשרד להגנת הסביבה אמון על רישוי ופיקוח בתחומים סביבתיים רבים (אוויר, מים, קרקע, חומרים מסוכנים, שפכים ועוד). בעבר, תהליכי הרישוי של המשרד נעשו באמצעות היתרים מרובים, ללא הגדרת זמני מענה לפניית המפוקחים ובעזרת ממשקים דיגיטליים חסרים. על מנת לתת מענה לסוגיות אלו המשרד קידם רפורמה מקיפה ברישוי ובפיקוח הסביבתי לתעשייה, אשר איחדה את עיקר ההיתרים הסביבתיים להיתר משולב, ומטרתה לקצר את זמני מענה לפניית התעשייה ולהגדיל וודאות רגולטורית למפוקחים, תוך עמידה בסטנדרטיים סביבתיים של האיחוד האירופי והמלצות ארגון ה-OECD. על מנת להבטיח רגולציה יעילה ואפקטיבית המשרד יקים סביבה דיגיטלית מתקדמת הכוללת מגוון מערכות ממוחשבות לשיפור כלל הממשקים של המשרד מול הגופים המפוקחים, תוך הפחתת נטל בירוקרטי ושיפור יכולות הרישוי והפיקוח.
- **סביבה קרובה ועירוניות בריאה** - ישראל היא מדינה קטנה יחסית, ונחשבת לאחת המדינות הצפופות בעולם המערבי. כ-93% מאוכלוסיית ישראל גרה ביישובים המוגדרים כיישובים עירוניים. על מנת לשפר את איכות הסביבה והחיים עבור האוכלוסייה פועל המשרד לצמצם מפגעים להפחתת מפגעי רעש, להפחתת זיהום אוויר מתחבורה, שמירה על הטבע העירוני לרווחת הציבור, קידום בניה ירוקה מתקדמת ועוד.
- **הגנה על הטבע הישראלי** – מדינת ישראל התברכה בטבע עשיר וייחודי, ובמגוון רב של מערכות אקולוגיות. כמו כן יש למדינה תרומה והשפעה על המגוון הביולוגי העולמי למרות שטחה הקטן. למערכות טבעיות יש תרומה חשובה מאוד למיתון משבר האקלים ולשיפור החוסן להתמודדות עם השפעות המשבר. המערכות הטבעיות נתונות ללחצים הולכים וגוברים ונמצאות בסכנה, בעיקר כתוצאה מהרס וקיטוע של בתי גידול וחדירה של מינים פולשים. המשרד להגנת הסביבה פועל לשימור ולשיקום המערכות הטבעיות בישראל באמצעות שיקום נחלים, שמירה על שטחים פתוחים, הנגשת הטבע והשטחים הפתוחים לציבור ושימור והגנה על הסביבה הימית והחופית בישראל.

תשתיות

המשרדים העוסקים בפיתוח תשתיות הם: משרד האנרגיה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים וביוב ומשרד הבינוי והשיכון. חלק ניכר מן התקציב מוקדש לפעולות פיתוח ולתמיכות.

מאפייני התקציב

הצעת התקציב של אשכול התשתיות לשנת הכספים 2025 מסתכמת בכ-53.8 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-46.5 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-7.3 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב מסתכם בכ-61.1 מיליארד ש"ח.

שיעור ההוצאות (ברוטו) המופנות לפעילות התשתיות עומד על כ-7.6% מסך ההוצאה התקציבית ברוטו בשנת 2025 (בניכוי החזר חוב קרן).

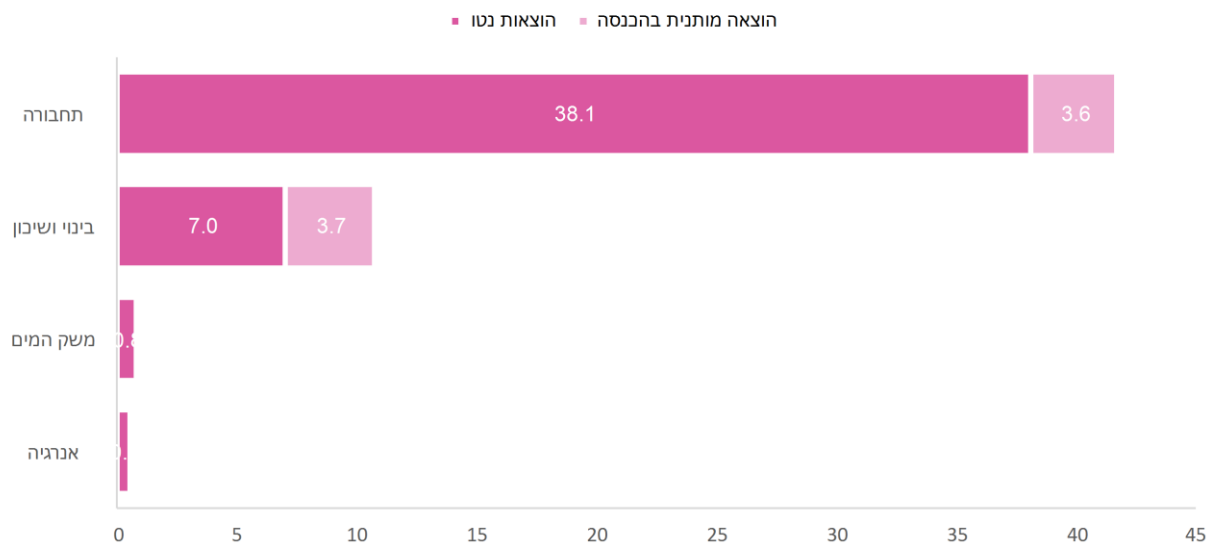
ההשקעה בתשתיות היא האמצעי המרכזי לקידום המשק הישראלי לשם מיצוי פוטנציאל הצמיחה הגלום בו. היערכותם של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה, משרד הבינוי והשיכון ורשות המים להשגת היעדים הכלכליים של הממשלה בענפים שבתחום אחריותם, נעשית בעיקר באמצעות השקעות תשתית המבוצעות ישירות מתקציב המדינה ובאמצעות רפורמות מבניות ופיתוח הרגולציה. תכליתן של אלו לייעל את דרכי הפעולה בענף וליצור כללי משחק חדשים בהסרת מגבלות מנהליות שונות ובשחרור "צווארי בקבוק".

בכל הקשור להשקעות המדינה בתשתיות, הצעת התקציב לשנת הכספים 2025 מתאפיינת בהשקעות בהיקף ניכר בתחבורה; בהמשך הסיוע למימון מפעלי ביוב ברשויות המקומיות; בהמשך הסיוע להשקעות של החברות למים ולביוב, שיוקמו על ידי הרשויות המקומיות; בהמשך הטיפול בתכנון בכלל ובתכנון לבנייה למגורים בפרט; ופיתוח תשתיות של אתרים לבנייה למגורים.

למותר לציין כי ההשקעות בתשתית מבוצעות גם בידי גופים שאינם נכללים בתקציב המדינה, כגון: חברת החשמל לישראל, יצרני חשמל פרטיים, חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ (לשעבר רשות הנמלים), רשות שדות התעופה, חברת מקורות ועוד. בשנת הכספים 2025 צפוי המשך גידול בכלל ההשקעות במשק על ידי גופים אלה, לעומת ההשקעות בשנים עברו.

תקציב התשתיות לשנת הכספים 2025

(מיליארדי ש"ח)



משרד האנרגיה והתשתיות

הצעת התקציב של משרד האנרגיה לשנת הכספים 2025 (סעיף 34) מסתכמת בכ-554 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-541 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ-13 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-1 מיליון ש"ח.

משרד האנרגיה והתשתיות מופקד, בין היתר, על תכנונה ועל ביצועה של המדיניות הלאומית בתחום האנרגיה וניהול משאבי הטבע במדינת ישראל. הפעילות הממשלתית בתחום זה מתבטאת בתכנון התפתחותו של משק האנרגיה, בהבטחת רציפות אספקת האנרגיה, בקביעת מדיניות ויישומה, בהכנת משק האנרגיה לשעת חירום בהסדרת המבנה הענפי של התחומים השונים של משק האנרגיה הישראלי, בפיקוח על משק הדלק, משק הגז הטבעי, משק המים ומשק החשמל, בהסדרת חיפושי הנפט והגז הטבעי, בייעול השימוש באנרגיה, ובפיתוח מקורות אנרגיה חלופיים. כמו כן, המשרד עורך מחקרים מקיפים בתחום מדעי האדמה והים ומפתח תשתיות של מידע טכנולוגי, מדעי וכלכלי לשימוש מגזרי המשק השונים.

המשרד שם דגש בשנים האחרונות על מעבר לאנרגיה נקייה, קידום והסרת חסמים להקמת מתקנים לייצור אנרגיות מתחדשות ואגירה ועל התייעלות באנרגיה בתעשייה, בשלטון המקומי ובמגזר הביתי.

דגשים לשנת הכספים 2025

■ משק החשמל

- **אנרגיה מתחדשת** – במסגרת החלטת ממשלה 465 מאוקטובר 2020 הוחלט על הגדלת יעדי ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת בתמהיל החשמל, כך שיעמוד על 20 אחוזים בשנת 2025 ו-30 אחוזים בשנת 2030. בנוסף לכך, בהחלטה 171 מיולי 2021, הוסכם על הפחתה של 27 אחוזים בפליטות גזי חממה עד לשנת 2030 ביחס לשנת 2015, וכן נקבע יעד הפחתה ייעודי למשק החשמל בדמות הפחתה של כ-30 אחוזים בפליטות גזי חממה עד שנת 2030 ביחס לשנת 2015. בהתאם לכך, המשרד פועל לעדכון ולהתוויית מדיניות בתחום שילוב אנרגיות מתחדשות במשק החשמל הישראלי. בנוסף, המשרד מבצע פעילות שוטפת עם הסקטור הפרטי, גורמי ממשל וגופים ציבוריים למימוש היעדים בתחום האנרגיות המתחדשות, בדגש על בחינת חסמים והסרתם, עידוד וסיוע לפרויקטי אנרגיות מתחדשות, ושילובן ברשת ההולכה והחלוקה ולהקמת אגירה.
- **עידוד מעבר לאנרגיה מקיימת במרחב המבונה** – המשרד כאמור שם דגש על מעבר לאנרגיה מקיימת וירוקה וזאת בין היתר על ידי קידום אנרגיות מתחדשות, התייעלות באנרגיה ומעבר לרכב חשמלי במרחב המבונה. בתוך כך המשרד צפוי להמשיך השנה בתכניות השונות לקידום אנרגיה מקיימת ברשויות המקומיות.
- **התייעלות באנרגיה** – באוקטובר 2021 אושרה החלטת הממשלה 541 לעדכון התכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה בהובלת משרד האנרגיה והתשתיות. התכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה בהתאם לחוק מקורות אנרגיה מחויבת בעדכון אחת לחמש שנים לפחות. החלטת הממשלה אימצה את יעדי התכנית להתייעלות וכוללת צעדי מדיניות להשגת יעד של 11 אחוזים שיפור בעצימות האנרגטית בשנת 2025 ביחס לשנת 2015, ושיפור של 18 אחוזים בעצימות האנרגטית בשנת 2030 ביחס לשנת 2015. בשנת 2025 ירוכזו המאמצים להשלמת יישום התכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה ויושם דגש על מימוש תכניות מענקים להתייעלות בסקטור התעשייה והמסחר.

■ **חיזוק הבטחון האנרגטי, בדגש על חבל תקומה** – על מנת להבטיח אספקת אנרגיה בשגרה ובחירום, המשרד מקדם תכניות להקמת תחנות כוח לייצור חשמל באמצעים קונבנציונליים שיתמכו בשילוב אנרגיות מתחדשות ברשת ויסייעו לחיזוק הבטחון האנרגטי בשגרה ובחירום. זאת, לצד הסרת חסמים וקידום רשת החשמל על מנת להבטיח את אספקת החשמל באופן רציף. בנוסף, יישום תכניותיו לשיקום ופיתוח חבל תקומה בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1699 מיום 17 לאפריל 2024, וכן בניית תכניות לקו העימות בצפון הארץ ככל שהמשרד ידרש לכך.

■ משק הגז הטבעי

■ **הסדרת מקטע חלוקת הגז הטבעי** – לאור התועלות המשקיות הגדולות הכרוכות במעבר לגז טבעי, אשר טומנות בחובן תועלות סביבתיות, כלכליות ואנרגטיות, מוצע במסגרת תקציב המדינה לשנת 2025 להקצות סך של 300 מיליוני ש"ח לסיוע לפריסת קווי חלוקת גז טבעי, כחלק מהמענים לתעשייה במסגרת מס פחמן, תקציב שהוצאתו תתפרס על-פני מספר שנים.

■ **רגולציה בתחום חיפוש הגז הטבעי** – החל משנת 2017 המדינה פרסמה ארבעה הליכים תחרותיים להענקת רישיונות חדשים לחיפוש גז ונפט. עד כה בוצעו במסגרת ההליכים התחרותיים חמישה קידוחי חיפוש, אשר הניבו 100% הצלחה בגילוי גז טבעי. ההליך התחרותי הראשון היה בשנת 2017, ובו הוענקו שישה רישיונות חיפוש חדשים, חמישה מהם הוענקו לחברת אנרגיאן היוונית ורישיון אחד לקבוצת חברות הודיות. ההליך השני פורסם בשנת 2018, ובו הוענקו 12 רישיונות חיפוש חדשים. שמונה מהם לקבוצת חברות שכללה חברות בריטיות ואת שותפות רציו הישראלית, וארבעה רישיונות לקבוצה שכללה את חברת אנרגיאן ואת שותפות הזדמנות ישראלית. הליך תחרותי שלישי פורסם בשנת 2020 והוא כולל רישיון אחד, טרם הוכרז על זוכים. ההליך התחרותי הרביעי פורסם בשנת 2022, כאשר במסגרת תוצאות חלקיות שפורסמו בסוף שנת 2023 שתי קבוצות חיפוש זכו בשני אזורים הכוללים סה"כ 12 רישיונות חיפוש חדשים.

■ **פיתוח מאגרים קיימים** – כיום במשק הגז הטבעי ישנם שלושה מאגרים פעילים (תמר, כריש ולוויתן) אשר מספקים את הגז הטבעי למשק הישראלי ולמדינות השכנות בהסכמים ארוכי טווח. קיומם של שלושה מאגרים מפיקים הינם הבסיס לאספקת הגז הטבעי לצרכי מרבית משק החשמל בישראל וכן למספר מתקנים תעשייתיים. תוכנית הפיתוח של מאגר לוויתן אושרה ביוני 2016, ותחילת הזרמה מהמאגר הייתה בדצמבר 2019. תוכניות הפיתוח של מאגרים כריש ותנין אושרה באוגוסט 2017, ותחילת הזרמה מהמאגרים הייתה באוקטובר 2022. בנוסף אושרה תוכנית פיתוח לקבוצת מאגרים קטנה יותר, מאגרי קטלן, אשר הפקה מהם צפויה להתחיל בסביבות שנת 2027.

■ **ייעוץ הנדסי ופיקוח על עבודת האסדות** – אסדרת פתרונות הנדסיים לתכנון ולביצוע פעולות המתבצעות במהלך חיפוש והפקת נפט וגז טבעי, כגון, תכנון הדסי של קידוח, תקלות בקידוחים, בחינת תכניות קידוח ותכניות נטישת קידוחים, פיקוח על אסדות קידוח, ועוד. יעוץ ופיקוח נדרש החל משלב החיפוש, דרך שלב הקמת האסדות או פלטפורמות הקידוח ועד להפעלת האסדות והפקת הגז הטבעי באופן בטוח ומיטבי.

■ **הטמנת פחמן דו-חמצני** – המשרד מצוי בשלבים ראשוניים של גיבוש מדיניות בנושא הטמנת פחמן דו-חמצני, כאמצעי משלים לצמצום פליטות לטובת התמודדות עם משבר האקלים. במסגרת זו נבחנים תיקוני חקיקה וגיבוש אסדרה מתאימה לטובת רישוי הפעילות, שיח עם בעלי עניין בתוך הממשלה ומחוצה לה, גיבוש מודלים כלכליים ובחינת שיתופי פעולה בינלאומיים.

■ משק הדלק

- **קידום תוכניות סטטוריות לאתר פריקה ואחסון גפ"מ בצפון** – גפ"מ הוא תוצר זיקוק של נפט, אשר משמש בעיקר לבישול והסקה ביתית, ולצורכי חום תעשייתיים. המחסור באתרי אחסון לגפ"מ נובע מכך שבעונות ביקושי השיא, נפח האחסון במדינה מסוגל לספק גפ"מ למספר מועט של ימים. לפיכך, מנהל הדלק בשיתוף יחידת התכנון הפיזי של משרד האנרגיה ומנהל התכנון, יזם מהלכים לאיתור ולתכנון אתרים לאחסון פוטנציאלי של גפ"מ בכמויות שתספקנה בשלב הראשון ל-30 ימי צריכה לפחות. הנושא קודם במסגרת תמ"א 32 ד' ו-ה'. לאחר סיום שלבי התכנון יחל הליך למימוש הקמת האתר.
- **קביעת מדיניות לאיחסון דלקים וגפ"מ למשק הישראלי** – על רקע ההחלטה לשינוי פני מפרץ חיפה כאמור יפעל המשרד בשיתוף משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה לקידום מדיניות מימונית כוללת באשר לאיחסון תזקיקים וגפ"מ.

■ תכנון וסטטוריקה

- **אגרו וולטאי** – המשרד מקדם את תמ"א 1/24 שעתידה אסדרה תכנונית לקידום תכניות למתקנים אגרו וולטאיים, לרבות בשטחים חקלאיים בהם לא ניתן לקדם שדות סולאריים כיום, וכן אפשרות להקמת מתקנים בתנאים שייקבעו בתמ"א בהליך של היתר בניה מבלי להידרש לעריכת תכנית מפורטת. התמ"א עתידה לעבור להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור במהלך שנת 2025.
- **אגירה** – בהמשך לאישורה של תמ"א 1/19 ו-1 ובהתאם להחלטת ממשלה 2282 מיום 30 לאוקטובר 2024, יקודמו תקנות שיאפשרו פטור מהיתר בניה למתקני אגירה ששטחם עד 5 מ"ר.
- **תמ"א 37/3-ה** – תכנית להקמת רצועה משולבת לתשתית גז בתוואי מצומת הערבה ועד תמנע ובאורך של כ-180 ק"מ. התכנית עתידה להתאשר למתן תוקף בתחילת השנה.
- **תמ"א 37/3-ו** – תכנית להקמת רצועה משולבת לתשתית גז בתוואי מתחנת גז יסודות ועד נתב"ג. עתידה להתאשר במהלך שנת 2025.
- **תת"ל 137 + תת"ל 117** – כחלק מתוכנית מתאר ארצית 41 לתשתיות אנרגיה, נשמרו שטחים לצורך הקמת מתקנים סולריים. המשרד מקדם תכנון מפורט של שלושה פוליגונים מתוך תמ"א 41, לשם ייצור אנרגיה סולרית (תמנע – אשר עתיד להתאשר עד סוף השנה, מאגר הלל, ים המלח), בהיקף של כ-5000 דונם. התוכניות צפויות לעבור להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור עד החציון שני של שנת 2025.
- **עריכת מסמך מדיניות תכנוני ותכנית מתאר לתשתיות במרחב הימי** – האגף מקדם עריכת מסמך מדיניות תכנוני לתשתיות במרחב הימי לקביעת מדיניות תכנון לתשתיות ומתקני אנרגיה ועקרונות תכנון במרחב הימי וכבסיס לתכנית מתאר ארצית לתשתיות במרחב הימי שתקודם במהלך שנת 2025.
- **תמ"א 10/ג/13** – המשרד מקדם תכנית מתאר לרצועת תשתיות לכבלי חשמל במרחב הימי, מאזור אשקלון ועד חיפה וכן חיבורים בינ"ל. אורך הרצועה כ-280 ק"מ והיא כוללת כ-7 מתקני המרה יבשתיים. התכנית עתידה לעבור להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור בשנת 2025 לאחר אימוץ מסמך המדיניות על ידי הגורם המוסמך.

- **עריכת מסמך מדיניות ותכנית מתאר לתת הקרקע העמוק** – המשרד מקדם עריכת מסמך מדיניות תכנוני לשימושים אנרגטיים בתת הקרקע העמוק (מימן, פחמן, גז טבעי וכו') לקביעת מדיניות תכנון לתת הקרקע העמוק ועקרונות תכנון במרחב הימי וכבסיס לתכנית מתאר ארצית לתשתיות במרחב הימי שתקודם במהלך שנת 2025 לאחר אימוץ מסמך המדיניות על ידי הגורם המוסמך.
- **תמ"א 18/4/3** – המשרד מקדם תיקון לתמ"א 18 (תכנית המתאר הארצית לתחנות תדלוק) שיאפשר טעינת רכבים חשמליים וטעינה של רכבים במימן ובגז"ן בתחנות תדלוק קיימות וחדשות. התכנית עתידה לעבור להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור ברבעון הראשון של שנת 2025.

■ חדשנות והשקעה במו"פ

- **מענקי מחקר ופיתוח** – החל משנת 2008, משרד האנרגיה והתשתיות משקיע תקציבים במענקים בתחומי האנרגיה ומדעי האדמה. המענקים מתחלקים לשלושה תחומים: מענקי מו"פ אקדמיים-יישומיים; מענקים לבדיקת היתכנות מדעית-טכנולוגית; ומענקים עבור מתקני חלוץ והדגמה.
- **תוכנית המלגות** – תכנית לתמיכה בסטודנטים מצטיינים בתואר ראשון במוסדות אקדמיים בישראל עד ללימודי פוסט-דוקטורט בחו"ל, המתמקצעים בלימודיהם האקדמיים בתחומים הנחוצים למשק האנרגיה.
- **השקעה במכוני אנרגיה ומרכזי חדשנות** – המשרד יפעל לתמיכה בתשתיות מו"פ ובכלל זה במכוני המחקר שתוקצבו על ידי המשרד, וכן להקמת מרכזי חדשנות וחממות חדשים.
- **קידום תשתיות מימן** – על מנת לפעול לקידום אספקת המימן למשק המקומי, המשרד יפעל לקידום פיילוטס ותשתיות תומכות להטמעת מימן במשק הישראלי, וזאת על פי התכנית האסטרטגית שפרסם המשרד במהלך שנת 2023.

■ סייבר והגנה על תשתיות

- **הנחייה מקצועית** – המשרד מנחה מקצועית את הגופים השונים ופועל לשיפור האבטחה הפיזית והגנת הסייבר בתשתיות. כחלק מהנחיה זו נעשים תרגילים, תחקירים ופעולות במשרד ועם הגופים הרלוונטיים. פעילות זו התעצמה והורחבה בזמן מלחמת חרבות ברזל, אך היא נעשית באופן שוטף גם בימי שגרה.
- **עיבוי יכולות ההגנה במרכז קיברנטי מגזרי** – משרד האנרגיה מפעיל מרכז קיברנטי מגזרי שמטרתו ניטור תמונת הסייבר של משק האנרגיה.
- **פעילות המעבדה לסייבר המשותפת למשרד ולמערך הסייבר** – קידום הידע והחדשנות הטכנולוגית בהגנת הסייבר על תשתיות האנרגיה באמצעות פעילות בתחום במעבדה הלאומית לסייבר.

■ קשרי חוץ ופרויקטים בינלאומיים

- ניהול מדיניות החוץ של המשרד, הכוללת תכנון וקידום ישראל כגשר אנרגטי אזורי, והשקעה בחדשנות טכנולוגית כדרך לחיבוריות על ידי חיזוק שיתופי פעולה עסקיים (G2B ו-B2B) בתחום האנרגיה.
- קידום פרויקטים בין-לאומיים בתחום האנרגיה לקישוריות בין ישראל ושכנותיה לחיזוק חיבוריות אזורית, בכללם פרויקט הכבל החשמלי התת-ימי לאירופה (The Great Sea Interconnector) בשיתוף קפריסין ויוון, ייצוא גז טבעי למצרים וירדן, פרויקט צינור הגז הטבעי EastMed והסדרת פיתוח מאגר הגז אפרודיטה-ישי.
- העמקת הקשרים הבין-לאומיים בתחום האנרגיה, לרבות חברות בפורומים וארגונים בין-לאומיים כפורום הגז האזורי – (EMGF) East Mediterranean Gas Forum, הסוכנות הבינ"ל לאנרגיות מתחדשות (IRENA) וה-OECD. בנוסף, פועל המשרד להצטרפות ישראל לארגונים בינ"ל אנרגטיים נוספים, בראשם ה-IEA.
- הידוק הקשרים הבי-לטרליים בתחום האנרגיה בין מדינות, וניהול וקידום שותפויות אסטרטגיות לשת"פ בתחום האנרגיה אשר כולל שיתוף ידע ומימון מו"פ עם גרמניה וארה"ב.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הצעת התקציב של משרד התחבורה לשנת הכספים 2025 (סעיף 40) מסתכמת בכ-855 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-618 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ-237 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-149 מיליון ש"ח.

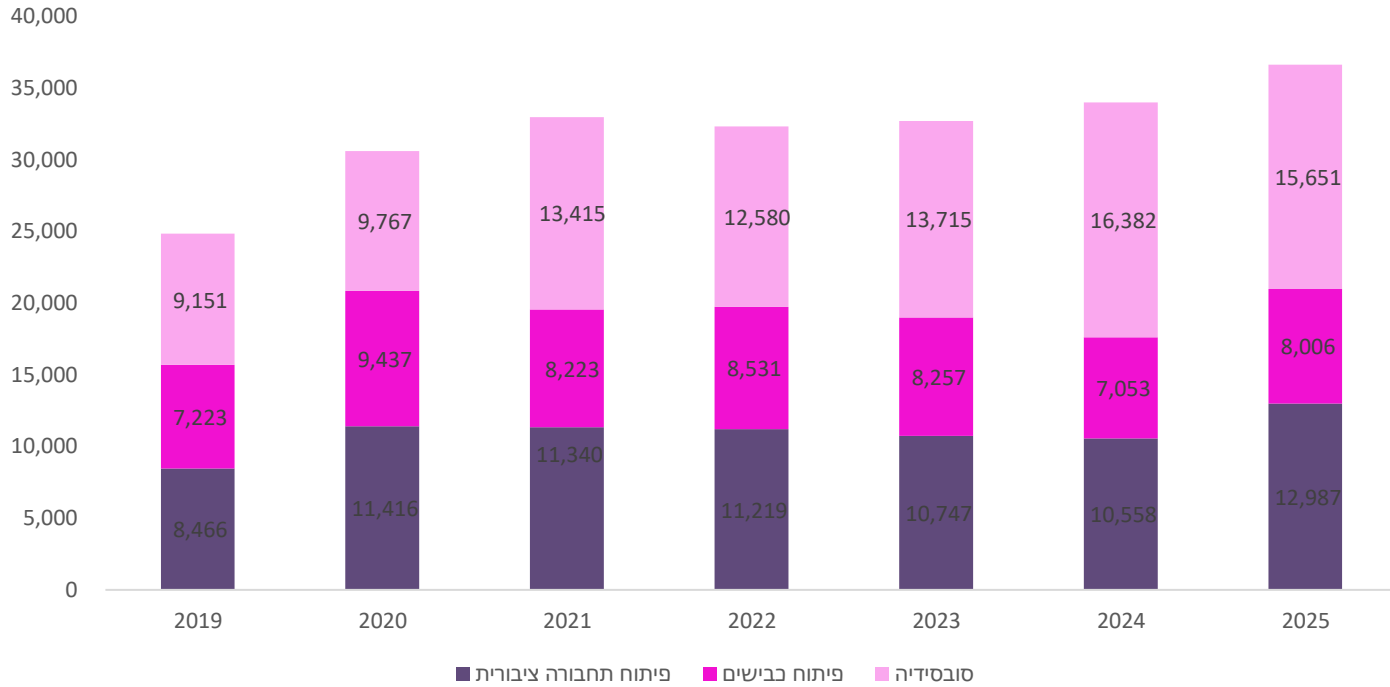
הצעת התקציב הפיתוח של משרד התחבורה לשנת הכספים 2025 (סעיף 79) מסתכמת בכ-40.9 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-37.5 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-3.4 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-50.7 מיליארד ש"ח.

משרד התחבורה אחראי לפיתוח ולהסדרה של מערכות התחבורה היבשתית, האווירית והימית בישראל. מערכת התחבורה היא תשתית משקית אשר נועדה לאפשר קישור בין מוקדי הפעילות השונים במדינה ומחוץ לה. השקעה בפיתוח התשתית נודעת בהשפעתה על שיעור הצמיחה ארוכת הטווח של המשק והיא אמצעי מרכזי להשגת יעדיה של המדיניות הכלכלית. השקעות בתשתית נועדו ליצור תשתית מודרנית ויעילה, ובכך לסייע בהסרת חסמים המקשים על ההתפתחות המשקית ולאפשר צמיחה של המגזר העסקי. כמו כן, השקעה זו נועדה ליצור תשתית בטוחה יותר למשתמשי הדרך ולהגביר את הנגישות של האוכלוסייה כולה למרכזים המטרופוליניים, במטרה להגדיל את הזדמנויות התעסוקה, הצריכה והפנאי ולהפחית את הגודש בדרכים. ההשקעות בתחבורה הן בסיס לקידום הפיתוח הכלכלי של המשק כולו ומאפשרות את התפתחותם של ענפים אחרים, ביניהם ענף הדיור. יעילות ההשקעות בתחבורה נבחנת במידת תרומתן ליעדים הלאומיים ובהיענותן לצורכי המשק ולצורכי תושבי המדינה.

השוואה בין-לאומית של מדדים לאיכות התחבורה הציבורית מצביעה על פער מהותי בין תשתית התחבורה הציבורית בישראל בהשוואה למדינות המפותחות בעולם. פער זה מתבטא בשימוש נמוך יחסית בתחבורה הציבורית, בשל כדאיות נמוכה לפרט בשימוש בתחבורה הציבורית בהשוואה לשימוש ברכב הפרטי. כך, יחס הפיצול בישראל (שיעור הנסיעות בתחבורה ציבורית מתוך הנסיעות הממונעות) נמוך בהשוואה עולמית. בעוד שבמטרופולינים תל אביב, ירושלים וחיפה עומד יחס הפיצול על 11 אחוזים, 20 אחוזים ו-15 אחוזים בהתאמה, מטרופולינים מפותחים שונים בעולם מציגים יחס פיצול של כ-40 אחוזים. מצב זה מוביל לעלייה בגודש הדרכים, לזיהום אוויר, לגידול במספר תאונות הדרכים ולאובדן שעות עבודה רבות של אזרחי ישראל. כל אלו אחראים לאובדן כלכלי שנאמד בכ-35 מיליארד ש"ח בשנה. המשך המגמה הקיימת, במקביל לגידול מתמיד במספר הרכבים החדשים בכל שנה, עלול להגדיל את הגודש בקטעי הדרכים המרכזיות בשעות השיא. בהיעדר פעילות ממשלתית רחבה לטיפול בבעיה, האובדן הכלכלי עלול להגיע לכ-70 מיליארד ש"ח בשנת 2040. כדי למנוע משבר תחבורתי זה, נדרשת השקעה משמעותית בפיתוח מערכות הסעת המונים במטרופולינים יחד עם ניהול הביקוש לנסיעה ברכב הפרטי.

תקציב התחבורה על פני השנים

(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)



* הנתונים עבור השנים 2019–2023 הם נתוני ביצוע בפועל, הנתונים עבור השנים 2024–2025 על פי הצעות התקציב לשנים אלו.

דגשים לשנות הכספים 2025

במסגרת התקציב הנוכחי מוקצים תקציבים משמעותיים לפיתוח תשתית תחבורה ציבורית בדגש על הקמת מערכות הסעת המונים בשלושת המטרופולינים הגדולים. בין הפרויקטים שיצאו לביצוע: הוספת שני קווי רכבת קלה נוספים בתל אביב (הקו הסגול והקו הירוק) שהיקפם התקציבי נאמד בכ-29 מיליארד ש"ח, שני קווי רכבת קלה נוספים בירושלים (קו ה-JNET והקו הכחול) שהיקפם התקציבי נאמד בכ-27.6 מיליארד ש"ח, קו רכבת קלה נצרת-חיפה בהיקף של כ-7.6 מיליארד ש"ח וכן הארכה והרחבה של פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה בהיקף של כ-2.2 מיליארד ש"ח. לצד אלו, יצאה לביצוע הקמת מסילת רכבת כבדה רביעית באיילון בהיקף של כ-4.9 מיליארד ש"ח, אשר צפויה להגדיל את הקיבולת בכלל הרשת הרכבתית, וכן מתוכננת הכפלה והקמה של קווי רכבת כבדה מהירים, במהירות של עד 250 קמ"ש בתוואי מסילות החוף בהיקף של כ-15.5 מיליארד ש"ח. נוסף לכך, יחל קידומו של השלב הבא במערכת הסעת המונים במטרופולין דן – תכנון וקידום מערכת מטרו. פרויקטי תשתית אלה מתקצבים במסגרת תקציב 2025 בנוסף לפרויקטים נוספים שנמצאים בתהליך ייזום.

מעבר לגידול בתקציבי התחבורה הציבורית המתוארים, ניתנה עדיפות לתחבורה הציבורית גם בתקציב פיתוח הכבישים. במסגרת תכנית החומש של חברת נתיבי ישראל הוקצו כ-7 מיליארד ש"ח לנתיבי תחבורה ציבורית בכבישים בעלי עומסי תנועה גבוהים, אשר יאפשרו קיצור משמעותי של זמני הנסיעה בתחבורה הציבורית ושירות

טוב יותר למשתמשים בה. בנוסף, מקודמים פרויקטי נתיבים מהירים נוספים לתל אביב, כולל חניוני חנה וסע בשפיים ובראשון לציון בהיקף של כ-7.7 מיליארדי ש"ח. במסגרת התקציב לשנת 2025 נכללת גם תכנית ליצירת רצף צירי העדפה במטרופולין ירושלים, וכן ציר תחבורה ציבורית מורחב בשדרת הקריה בתל אביב.

בפיתוח מערך הכבישים, הצעת התקציב כוללת את התוכניות הרב-שנתיות של חברות הביצוע של משרד התחבורה. התכנית הנוכחית נקבעה בשנת 2023 לשנים 2023-2027 במסגרת הצעת התקציב לשנת 2025 יתוקצבו הפרויקטים הרלוונטים כי שסוכמו בתכנית הרב שנתית. תוכניות הפיתוח ארוכות הטווח מאפשרות יציבות לחברות הביצוע כמו גם לשוק המקומי והבין-לאומי לגבי הפרויקטים המבוצעים בשנים הקרובות. תיאום מועדי תוכניות הפיתוח של חברות הביצוע השונות יאפשר את בניית התכנית האסטרטגית לכלל הדרכים בישראל, תוך סנכרון בין הכבישים במטרופולינים, כבישים בין-עירוניים ותשתיות התחבורה הציבורית. הצעת תקציב 2025 כוללת גם את התכנית הרב שנתית לפיתוח BRT של חברת נתיבי איילון, אלה ישלימו את פרויקטי הסעת ההמונים שכבר נמצאים בביצוע במטרופולינים. תכנית זו נמצאת בתהליך ייזום ותוקצבה לקראת תכנון במסגרת תקציב 2025.

התכנית הכלכלית 2025

לצד הגידול הצפוי בהשקעה בתשתית התחבורה הציבורית, אשר השפעתה צפויה רק בעוד מספר שנים, התכנית הכלכלית לשנת 2025 כוללת שורת צעדים לקידום ולפיתוח התחבורה הציבורית בישראל בטווח הקצר והבינוני:

■ **מס לניהול הביקוש לנסיעה ברכב פרטי בגוש דן**

רמת הגודש בדרכים בישראל היא פגיעה משמעותית בכלכלה הישראלית הנובעת משימוש יתר ברכב פרטי לצורך נייודות, בכניסות ובמרכז מטרופולין גוש דן, ומנסיעה יחידנית ברכב. כמו כן, אחת הסיבות העיקריות לגודש היא שיעור המשתמשים בתחבורה הציבורית במטרופולין נמוך ביחס למטרופולינים במדינות המפותחות. לצד הטיפול הממשלתי בצד ההיצע של תשתיות התחבורה שמיועד בעיקר לטיפול בטווח הארוך, מטרת התכנית היא לטפל גם בצד הביקוש לנסיעה ברכב הפרטי בשעות ובאזורי הגודש ולעודד את המעבר לנסיעה בתחבורה הציבורית באמצעות החלת תשלום על הגורמים העיקריים לגודש התנועה. התשלום ייגבה מכל רכב החוצה אחת מהטבעות סביב מרכז העסקים הראשי בגוש דן בשעות הגודש וינוע בין 2.5–10 ש"ח לחציית טבעת עד לתשלום יומי של 37.5 ש"ח.

מטרת התכנית היא להביא לירידה של כ-30 אחוזים מעומסי התנועה במטרופולין באמצעות הפחתת כ-15 אחוזים מכלי הרכב, בדומה לתוצאות שהניבו תוכניות דומות בעולם ובהתאם למספר סקרים שנעשו בישראל. פרויקט זה צפוי לצאת לביצוע במהלך שנת 2025. הנסיעות ברכב הפרטי צפויות לעבור ברובן לתחבורה הציבורית, ולכן חלק מרכזי בתכנית הוא הצבת חלופות ראויות במגוון של אמצעים:

- **רכבות כבדות** – החל בשנת 2021 רכבת ישראל החלה ליישם תכנית רב-שנתית לפיתוח התשתית הרכבתית. התכנית כוללת הארכת רציפים, רכש קרונות וקטרים, הארכת רשת המסילות, בניית מסילות חדשות ובכללן המסילה המזרחית, המסילה הרביעית, עוקף לוד, הכפלת מסילות החוף ומסילות נתב"ג, הפרדות מפלסיות ומגוון פרויקטים לשיפור השירות ובטיחות הנוסעים.
- **רכבות קלות** – המשך קידום של הקו הירוק והקו הסגול שנמצאים בשלבי תכנון וביצוע שונים וצפויים להיפתח לתנועה בשנים 2026–2027.
- **חניוני חנה וסע** – בהיקף מטרופולין ועל תוואי הטבעות צפויים להיבנות מספר חניוני חנה וסע שיאפשרו למשתמשי הדרך להחנות את רכבם ולהיכנס למטרופולין באמצעות שאטלים מהירים. כחלק מפרויקט הנתיבים המהירים מקודם חניון של כ-7,000 מקומות חניה בשפיים וחניון של כ-3,500 מקומות חניה בראשון לציון על כביש 20. נוסף על כך מקודמים שלושה חניוני ענק שיכילו יחד כ-13,000 מקומות חניה על תוואי כביש 5 ועוד מספר חניונים קטנים יותר על תוואי הטבעות באזורים הרחוקים יחסית מהחניונים לעיל.
- **הגברת תדירות הקווים** – יאופיינו קווים שתוואי הנסיעה שלהם מאפשר כניסות למטרופולין גוש דן מהערים הקרובות יחסית לתוואי הטבעות. הגברת התדירות צפויה לשפר בצורה משמעותית את השירות ולצמצם את הזמן המבוזבז בהמתנה לאוטובוס.
- **הפעלת קווים מהירים וחדשים** – יופעלו קווים חדשים המאופיינים במרחק רב יחסית בין תחנה לתחנה ובתדירות יציאה גבוהה. קווים אלו יחצו את הטבעות ויאפשרו כניסה מהירה ונוחה החל בפריפריה הרחוקה של גוש דן דרך הטבעת החיצונית ועד לטבעת הפנימית אל תוך מרכז העסקים המטרופוליני.
- **סלילת נתיבי העדפה** – כדי לאפשר לתוספות שירות האוטובוסים נסיעה רצופה ומהירה ככל הניתן, ייסללו מאות קילומטרים של נתיבי העדפה עירוניים ובין-עירוניים לאוטובוסים, שאטלים ורכבים רבי תפוסה.
- **הקמת תשתיות אוטובוסים** – בנוסף לנתיבי העדפה תוקם תשתית משמעותית לתפעול האוטובוסים, כולל מסופי יום, מסופי לילה, מסופי נוסעים ומסופים לטעינה עבור אוטובוסים חשמליים.
- **סלילת שבילי אופניים** – בנוסף לפרויקט האופנידן שנמצא בביצוע מתקדם ובמסגרתו נסללים שבילי אופניים באורך של כ-90 ק"מ, הוקצו תקציבים לטובת שבילי אופניים שימשיכו לצאת לביצוע בשנת 2025.

■ רכבות קלות בגוש דן וירושלים ותכנית המטרו

פיתוח מערכות תחבורה ציבורית להסעת המונים עומדות בליבת הפיתוח התחבורתי. מערכות הסעת המונים, הקיימות ברוב המוחלט של המטרופולינים במדינות ה-OECD, היא המערכת היחידה המסוגלת לספק רמת נגישות וניידות אשר הופכת את התחבורה הציבורית ליעילה ומתחרה ברכב הפרטי. זאת לאור קיבולת הנוסעים הגבוהה, התדירות הגבוהה והפרדת הדרך שמעניקה עדיפות לנוסעי התחבורה הציבורית. מערכות הסעת המונים מספקות אלטרנטיבה לגודש בכבישים וצפויות לקצר את זמן הנסיעה למשתמשים בהן. בשנת 2025 תימשך העבודה על מערכות להסעת המונים בישראל במטרופולין ת"א, ירושלים וחיפה. הארכת הקו האדום הקיים, עבודות על הקו הירוק ועל הקו הכחול, בחיפה – עבודות להקמת רכבת קלה בין חיפה לנצרת, ובתל אביב – עבודות להקמת הקו הסגול והקו הירוק, ותכנון וקידום הקמת מערכת המטרו.

■ מערכת קווי BRT

מערכות הסעת המונים מורכבות מקווי רכבת קלה וכן מקווי אוטובוסים מהירים הנוסעים על נתיב בלעדי. במסגרת הצעת תקציב 2025 הוחלט על תכנית רב שנתית להקמה של קווי BRT (Bus Rapid Transit) שיבואו בנוסף לקווים הנמצאים בביצוע – הקו הכחול וכן הקו החום. קווים אלה נמצאים בשלב הייזום וצפויים לצאת לתכנון סטטוטורי בשנת 2025. קווים אלה באים כחלק מתכנית החומש של חברת נתיבי איילון וזאת מצטרפת לתכניות החומש של יתר חברות התשתית. כלל ההוצאה התקציבית הצפויה עבור קווים אלו צפויה לעמוד על בין 15 ל-20 מיליארד ש"ח ותפרס על פני כעשור.

משרד הבינוי והשיכון

הצעת התקציב של משרד השיכון לשנת הכספים 2025 (סעיף 29) מסתכמת בכ-375 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-336 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ-39 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

הצעת התקציב של מענקי בינוי במשרד השיכון לשנת הכספים 2025 (סעיף 42) מסתכמת בכ-3.4 מיליארד ש"ח ברוטו.

הצעת התקציב של המרכז למיפוי ישראל לשנת הכספים 2025 (סעיף 43) מסתכמת בכ-131 מיליון ש"ח ברוטו, מהם כ-115 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, וכ-16 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-12 מיליון ש"ח.

הצעת התקציב הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון לשנת הכספים 2025 (סעיף 70) מסתכמת בכ-6.8 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-3.1 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-3.7 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-8.4 מיליארד ש"ח.

מחירי הדיור מושפעים מתנודות בהיצע ובביקושים, ומשרד השיכון ממקד פעילותו בהרחבת היצע לריסון רמת המחירים. חלק מרכזי בפעילות המשרד מכוון לתכנון ולפיתוח קרקע לצורך שיווקה לבנייה למגורים, במטרה ליצור תנאים להרחבת היצע הדיור, בדרך שתאפשר מתן מענה לביקוש. הפעילות כוללת עשייה במגוון רחב של מרכיבים בשרשרת הייצור של דירה: איתור קרקע, תכנון ושיווקה; עידוד עיבוי הבנייה במרכזי הערים תוך ניצול מערכת התשתית הקיימת; שדרוג התשתיות הקיימות; ורישום הזכויות במקרקעין. לכל אחד מהמרכיבים השפעה על היקף הפעילות בענף.

במקביל, חלק מרכזי נוסף בפעילות המשרד מכוון למתן סיוע בדיור לזכאים ומתמקד בשלושה מסלולים עיקריים: מתן משכנתאות מסובסדות, השתתפות בתשלומי שכר דירה והקצאת פתרונות דיור בשיכון הציבורי.

דגשים לשנות הכספים 2025

■ הרחבת היצע הדיור

משרד הבינוי והשיכון יוזם פעילות תכנון, פיתוח ושיווק קרקע בהתחייבויות חדשות בהיקף של כ-8 מיליארד ש"ח בשנה, באתרים שונים הפרוסים ברחבי הארץ. היקף התקצוב לפעולות המשרד בשנים האחרונות נובע מהרחבת פעולות התכנון והפיתוח של המשרד, במסגרת מאמצי הממשלה הכוללים להרחבת היצע הדיור. כמו כן, פעולות הממשלה להרחבת היצע הדיור הביאו גם לגידול ניכר בהיקף סבסוד הפיתוח הניתן מכוח החלטת ממשלה ליישובים באיזורי עדיפות לאומית. בשנים האחרונות הוסט חלק ניכר מביצוע עבודות התכנון והפיתוח בבנייה החדשה מהתקשרות להפעלה ישירה לביצוע באמצעות חברות מנהלות, חברות מתכננות ורשויות מקומיות באתרים שבאחריות המשרד.

■ תוכניות לשיווק קרקע במחיר מופחת

במקביל לצעדים המקודמים לצורך הגדלת ההיצע, הממשלה מיישמת את תכנית "מחיר מטרה" לשיווק קרקע עבור דירות במחיר מופחת. במסגרת זו פועלים רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לשיווק קרקע בהנחה ממחיר הדירה הסופי. בשנת 2024, לאור השלכות מלחמת "חרבות ברזל" על שוק הדיור, אף התקבלה החלטת ממשלה (החלטה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024) להעמיק את סך הסבסוד לפרויקטים בפריפריה.

■ סיוע בדיור ושכירות משנה

במהלך השנים האחרונות חל גידול במספר הפונים לקבלת הסיוע בשכר דירה. כיום עומד מספרם של אלה על כ-175 אלף משקי בית. עקב הגידול שחל בתחום, ניתנה תוספת תקציבית מתאימה כך שתקציב הבסיס יעמוד על סך של כ-2.45 מיליארד ש"ח.

■ קידום פיתוח ביישובי המיעוטים

במסגרת יישום החלטות הממשלה לעניין יישובי המיעוטים, פעל המשרד לקידום הסכמים אסטרטגיים עם רשויות מקומיות ביישובי המיעוטים לתקצוב תכנון, הקמת מוסדות ציבור וסבסוד פיתוח ביישובים אלו בהתאם להחלטות הממשלה שנתקבלו לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים (החלטת ממשלה מס' 716 והחלטת ממשלה מס' 717 מיום 28 בנובמבר 2021, החלטת ממשלה מס' 550 מיום 24 באוקטובר 2021, החלטת ממשלה מס' 1279 מיום 14 במרץ 2022, החלטת ממשלה מס' 1974 והחלטת ממשלה מס' 1975 מיום 7 ביולי 2024). התקצוב הביא לקידום תכניות דיור בהיקפים נרחבים ביישובי המיעוטים. בשנת 2025 יפעל המשרד למימוש תוכניות הדיור תוך שיווק יחידות דיור רבות ביישובי המיעוטים ולפיתוח הקרקע.

משק המים

הצעת התקציב של הרשות הממשלתית למים וביוב לשנת הכספים 2025 (סעיף 41) מסתכמת בכ-108 מיליון ש"ח ברוטו.

הצעת תקציב הפיתוח של מפעלי מים לשנת הכספים 2025 (סעיף 73) מסתכמת בכ-700 מיליון ש"ח ברוטו. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-835 מיליון ש"ח.

הרשות הממשלתית למים ולביוב הוקמה ביום 1 בינואר 2007 על בסיס נציבות המים. הרעיון שעמד בבסיס הקמת הרשות הוא איגוד כלל סמכויות הממשלה בתחומי המים והביוב במסגרת רשות אחת, במטרה ליצור גוף מקצועי-ממשלתי, בעל ראייה כוללת של צורכי משק המים והביוב. מתוך תפיסה זו, באוקטובר 2009 צורפו גם מנהל המים והממונה על התאגידים והמנהל לפיתוח תשתיות ביוב לרשות המים, על סמכויותיהן החוקיות. במועד זה לא בוצע בפועל מיזוג ושילוב, כי אם איחוד גופים תחת קורת גג אחת. כמו כן, יכולות ומנגנוני הניהול שנדרש שייבנו כחלק מהשינוי מנציבות לרשות, לא מומשו, ולפיכך נוצר פער בין תפקידי הרשות במבנה החדש והיכולות למימוש התפקידים באופן יעיל. לאור האמור לעיל, בוצעה עבודה רחבת היקף שכללה גיבוש חלופה למבנה ארגוני מתאים, הסדרה של תפיסת הניהול וההפעלה, תרבות ותהליכי עבודה. המבנה הארגוני החדש צפוי לתת מענה לבעיות השורש שזוהו ולאפשר התמודדות טובה עם אתגרי ניהול משק המים והביוב. יישומו של המבנה הארגוני החדש החל בשנת 2018 והוא הושלם במהלך שנת 2020.

החלטת ממשלה מס' 1661 מיום 13 במאי 2007 קבעה כי יש לבצע העברה הדרגתית של היחידות הארציות של משרדי הממשלה לתחום המוניציפאלי של העיר ירושלים במטרה לחזק ולבסס את מעמדה של העיר ירושלים כעוגן שלטוני, כלכלי ועסקי, כאמור בחוק יסוד ירושלים. בהתאם לכך הוחלט על העברתה של הרשות הממשלתית למים וביוב תל אביב לירושלים. מהלך זה יושם במחצית שנת 2019.

הרשות הממשלתית כפופה למועצת רשות המים המורכבת מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ומנציגי ציבור על פי חלוקה זו: מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב (י"ר); מנכ"ל משרד החקלאות; מנכ"ל משרד האנרגיה; מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה; מנכ"ל משרד הפנים; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; שני נציגי ציבור. מנכ"לים רשאים למנות במקומם את אחד מסמנכ"לי המשרד.

להלן עיקרי התפקידים של הרשות הממשלתית למים ולביוב:

- **ביצוע מדיניות הממשלה בנושאי משק המים;**
- **תכנון משק המים** – תכנון ארוך טווח ברמת המפעל הארצי, האזורי והמקומי, תוך הבטחת אספקת מים סדירה ואמינה לצורכי הסקטור הביתי באיכות ובכמות הנדרשים;
- **ניהול פיתוח משק המים ומקורותיו** – גיבוש מדיניות וניהול תעריף המים המשמש כתקציב המשק. קביעת התעריפים משקפת את העלויות הנדרשות להפקת המים, הולכתם ואספקתם, וכן עלויות סילוק הביוב, לרבות עלויות ריבית, הון ושיקום תשתיות.
- **רגולציה במשק המים** – קביעת תעריפי מים, עלויות הולכה והפקת מים של כלל המפיקים הפרטיים לכל השימושים וקביעת אמות מידה לשירות על ידי ספקי ומפיקי המים. קביעת רישיונות לקדיחה, לציווד קידוחים, להקמת מתקנים לתפיסה, להטיה או לשאיבה של מים עליים, להקמת מתקנים לטיהור שפכים ולסילוקם ולהקמת מתקנים להחדרת מים לקרקע וכן מתקני התפלה;

- **ייזום הקמת מתקני התפלת מי ים ומים מליחים ופיקוח שוטף על תפעולם** – שיריון סטטוטורי לשטח למתקני התפלה, בניית המכרז ומערכות הרגולציה הנדרשות לבחירת המתפיל, תכנון והקמת המתקן וכן מעקב ובקרה אחר התחזוקה והתפעול השוטפים של המתקנים. כמו כן, ייצוג המדינה בבוררות בנושאים שונים מול מתקני ההתפלה;
- **קיצוב והקצאות מים** – ההקצאות למטרות הצריכה השונות, למקורות המים השונים ולאילויות המים השונות, תקבענה בהתאם להחלטות מועצת רשות המים, אפשרויות האספקה של ספקי המים השונים ואפשרויות ההפקה, ובהתאם למצב ההידרולוגי;
- **מדיניות איכות המים** – גיבוש מדיניות בדבר איכות המים לסוגיהם ומניעת זיהום מקורות מים, בתיאום עם משרדי הבריאות והגנת הסביבה;
- **אישור נתוני צריכה ותחזיות צריכה** – אישור צריכה קיימת וצפויה למטרות הצריכה השונות, על פי איכויות המים השונות, על פי חתכים שונים (לדוגמה, מפעלי מקורות, אזורים גיאוגרפיים וכו'), בהתאם לצורך ולאופקי זמן שונים ומעקב אחרי הנתונים לצורך תכנון משק המים;
- **שימור מקורות המים** – באחריות משותפת של השירות ההידרולוגי ואגף בכיר איכות מים, ניטור מקורות מים, פיקוח ומניעת זיהום מקורות מים. שיקום מקורות מים וניהול אינטגרטיבי של הניטור בכנרת ובאגן ההיקוות שלה.
- **ניהול ויישום הסכמי המים עם ממלכת ירדן והרשות הפלשתינאית** – רשות המים מופקדת על יישום הסכמי המים שנחתמו עם השכנים, מנהלת ועדות משותפות למעקב אחר היישום ופותרת בעיות באספקה ובטיפול בשפכים.
- **מטלות נוספות** – קידום החיסכון במים במגזרים השונים וניהול פרסומים בנושאי מים.
- **סיוע למפעלי מים נחותים ותשתיות ביוב** – מתן מענקי סיוע לפיתוח וקידום תשתיות ביוב ומפעלי השבת קולחים ומים נחותים לחקלאות ולשימושים אחרים.

דגשים לשנת הכספים 2025

- **סיוע בהקמת מערכות ביוב**
 - הסיוע להקמת תשתיות ביוב לתאגידים ולמועצות אזוריות ניתן באמצעות אגף ביוב והשבה באישור ועדת השקעות בין-משרדית. האגף פועל לייזום, הנחיה, ליווי וסיוע בהקמת מערכות ביוב – הכוללות תשתיות להולכה וטיפול בשפכים כגון מכוני טיהור, מערכות אזוריות ומערכות פנימיות – באופן שיאפשר תשתיות ביוב נאותות לכלל התושבים בישראל וכדי להביא את הטיפול בשפכים עד לרמת התקן הנדרשת. פיתוח משק הביוב הארצי הוא חלק מתפעול כלל משק המים והוא משלב שיקולים של יעילות כלכלית, הבאים לידי ביטוי בצמצום ובאיחוד מתקני טיפול בשפכים, כדי למזער שימוש בקרקע ולמצות יתרונות לגודל. פיתוח המשק משלב גם שיקולים הידרולוגיים, תברואיים, וסביבתיים, כדי לנצל את המים להשקיה חקלאית או לגינון עירוני כתחליף לשימוש במים שפירים.
 - עיקר הפעילות במהלך שנת התקציב 2025 תתמקד בהמשך התמיכה לתאגידי מים וביוב לצורך הקמת תשתיות ביוב המשרתות יישובים בדירוג סוציו-אקונומי 1-4. נוסף על כך ניתנת תמיכה חלקית למועצות אזוריות לצורך הקמת תשתיות ביוב בתחומן, בדגש על תשתיות המוקמות ביישובים או במועצות אזוריות בדירוג סוציו-אקונומי 1-4. בנוסף, בשנים האחרונות הושם דגש על פרויקטי ביוב שהם חסם לשיווק יחידות דור, ואלה יוסיפו לעמוד בעדיפות גבוהה גם בשנים הקרובות.
- **ייעול משק המים העירוני והמרחב הכפרי**
 - משק המים והביוב העירוני כולל פעילות כלכלית ואספקת שירותים בהיקף שנתי של למעלה מ-5 מיליארד ש"ח. בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביוב, הרשויות המקומיות, להבדיל ממועצות אזוריות, מחויבות לנהל את

משק המים והביוב בתחומן באמצעות תאגיד מים וביוב. חובה זו חלה החל מחודש יולי 2007. נכון לשנת 2024 קיימים 56 תאגידי מים וביוב המספקים שירותים לכשמונה מיליון תושבים וקיימות עוד 24 רשויות מקומיות שלא מילאו את הוראות החוק וטרם העבירו את ניהול משק המים והביוב בתחומן לידי תאגיד מים וביוב.

- עיקר הפעילות בשנת התקציב 2025 ובשנים הקרובות תתמקד בהמשך תמיכה בצירוף רשויות לתאגידי מים לצורך שיפור ושדרוג התשתיות ולהעלאת רמת השירות לצרכנים, בדגש על רשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך.
- במקביל, בשנת התקציב 2025 ובשנים הקרובות יבוצע מהלך לשיפור ברמת השירות הניתנת לצרכן במרחב הכפרי (יישובים במועצות אזוריות) ובמסגרת זאת אסדרת כללי אמות מידה לשירות והשקעה בהקמה ושדרוג של תשתיות באזור זה, בעיקר ברשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך.

▪ מפעלי השבת מי קולחים ומים נחותים

- השקיה חקלאית במי קולחין היא דוגמה לשימוש יעיל במשאב המים וכוללת תועלות חיצוניות שונות כמו צמצום מטרדי בריאות וסביבה, הוזלת עלות הטיפול בשפכים והגדלת היצע המים לחקלאות באיכות גבוהה ובמחיר נמוך מתעריף המים השפירים. עם זאת, עלות ההקמה של מפעל השבה לאספקת מי קולחין להשקיה חקלאית גבוהה. כחלק מהתמודדות עם המחסור במים בשנים עברו, ומתוך כוונה לעודד השקיית גידולים במי קולחין, מועמד סיוע ממשלתי בהקמת מפעלים להשבת קולחים באמצעות מענקי השקעות בהיקף של כ-60 אחוזים מהיקף ההשקעה. ההשקעה מתמקדת בעיקר בהקמת מאגרי קולחין, המאפשרים שמירה על המים המגיעים ממתקני הטיפול בשפכים בהיקף קבוע יחסית על פני השנה ושימוש במים בעונות האביב והקיץ. בשנת 2017 אושרו כללי המים המסדירים את הקמתם ופעילותם של ספקי קולחים מרחביים ונקבע היקף הסיוע לפיתוח מפעלי ההשבה בשנים שלאחר מכן.

רשות מקרקעי ישראל

הצעת התקציב של רשות מקרקעי ישראל לשנת הכספים 2025 (סעיף 98) מסתכמת בכ-32.7 מיליארד ש"ח. תקציב ההרשאה להתחייב יעמוד על כ-12.8 מיליארד ש"ח.

תקציב רשות מקרקעי ישראל הוא תקציב של מפעל עסקי כהגדרתו בסעיף 8 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, דהיינו תקציב שבו סך ההוצאה אינו יכול לעלות על סך התקבולים לאותה שנת הכספים.

הצעת תקציב ההוצאות נטו של רשות מקרקעי ישראל (ללא העברות לבעלים וללא רזרבה להתייקרות שכר) מסתכמת בכ-21.44 מיליארד ש"ח בשנת 2025, מזה כ-593 מיליון ש"ח מיועדים להוצאות שכר, מנהל, מחשוב ואמרכלות. בנוסף, הצעת התקציב כוללת כ-10.38 מיליארד ש"ח להנחות בקרקע. היתרה מיועדת למימון הוצאות תכנון, פיתוח, פינניים כלכליים, פדיון זכויות בקרקע, שמירה על הקרקע וכיו"ב.

דגשים לשנת הכספים 2025

■ יישום וביצוע הסכמים אסטרטגיים

בשנים האחרונות חתמה רשות מקרקעי ישראל על מספר הסכמים אסטרטגיים לפינוי של נכסים ומטרדים שונים, על מנת לאפשר פיתוח של יחידות דיור ושטחי מסחר ותעסוקה על קרקעותיהם. במסגרת הסכמים אלה ובהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 531 לעניין "פינוי כלכלי", רשות מקרקעי ישראל מעמידה מימון להעתקת מבנים ולפינוי הקרקעות המשולם מתוך הכנסותיה מאותן קרקעות. הסכמים אלה מאפשרים לרשות להגדיל את מלאי הקרקעות הזמינות לשיווק בשנים הבאות ולייעל את השימוש בקרקע באזורי הביקוש.

בין ההסכמים שאושרו ישנם הסכמים לפינוי מחנות צה"ל, לפינוי מתחם תל השומר ולפינוי מתחם תע"ש השרון. הסכמים אלה צפויים לאפשר את שיווקן של עשרות אלפי יח"ד חדשות בלב אזורי הביקוש.

כמו כן, במהלך שנת 2025 תכנית העבודה כוללת קידום של מספר מתחמים באמצעות חתימה הסכמים אסטרטגיים נוספים לצורך פינוי קרקעות לבנייה באזורי ביקוש, להסרת חסמים לפיתוח תשתיות ולהתאמת הפיתוח בקרקע לתכנון.

■ תכנית לדיור במחיר מופחת

ביום ה-12 ביוני 2023 התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל לתיקון פרק 4.7 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל "מכרז לדיור במחיר מטרה" אשר עדכנה את תכנית מחיר מטרה. במסגרתה, משווקת עשרות אלפי יחידות דיור. משנת 2015 ועד היום נרשם אובדן הכנסות מדינה מקרקע של עשרות מיליארדי ש"ח בגין תוכניות מחיר למשתכן, דיור במחיר מופחת ומחיר מטרה.

■ הסכמי גג ומגה הסכמי גג

החל משנת 2013 עיקר שיווקי הקרקעות לבנייה למגורים מבוצעים במסגרת של הסכמי גג. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 768 (דר/29) מיום 9 באוקטובר 2013, אשר מוארכת מעת לעת, נקבע כי רשויות בהן קיימת יתרה לשיווק של למעלה מ-5,000 יחידות דיור, וקצב השיווק שלהן יעמוד על כ-2,000 יחידות דיור בשנה, יוכלו לחתום על הסכם גג מול המדינה, אשר יכלול מענה מקיף לצרכי הפיתוח של הרשות, ובכלל זה, תשתיות על בתחום התחבורה, מוסדות חינוך ומוסדות ציבור מסוגים שונים. הרשות המקומית מצידה, מתחייבת להנפיק היתרי

בנייה בתוך 90 ימים ממועד הגשת הבקשה על ידי היזם. במשך השנים, קיבלה הממשלה החלטות שונות אשר האריכו את תקופת השיווקים במסגרת הסכם גג.

במסגרת אישור התכנית הכלכלית לשנת 2025 בממשלה, התקבלה החלטה בנושא "מיקוד מאמץ בשוק הנדל"ן" אשר במסגרתה רשויות מקומיות יוכלו לחתום מול המדינה על "מגה הסכמי גג". מטרת הסכמים אלו הינה להביא להגדלת היצע יחידות דיור בצורה משמעותית ומהירה בכל רחבי המדינה. במסגרת הסכמים חדשים אלו, רשויות מקומיות בהן קיימת יתרה לשיווק של למעלה מ-12,000 יחידות דיור, ושיתחייבו לעמוד בקצב שיווק של 4,000 יחידות דיור בשנה ומעלה, יוכלו לחתום על מגה הסכמי גג מול המדינה. המדינה מטעמה תספק מעטפת כוללת לרשויות המקומיות החתומות על ההסכמים, זאת לצד מתן מענה מקיף מצד משרדי הממשלה השונים, בהם משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד החינוך ומשרד התחבורה.

עד היום, נחתמו על ידי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון למעלה מ-40 הסכמי גג, ביניהן – קריית גת, מודיעין, באר שבע, ראש העין, קריית ביאליק, ראשון לציון, רמלה, אור יהודה, אילת, טירת הכרמל, דימונה, לוד, נהריה, אלעד, ירושלים, יהוד-מונוסון, קריית אתא, אשקלון, נתניה, בית שמש, הרצליה, יבנה, עפולה, אופקים, באר יעקב, עכו, אשדוד, מגדל העמק, נתיבות, שדרות, חיפה, רמת גן ותל אביב בהיקף כולל של כ-490 אלף יחידות דיור.

תשלום החובות

תשלום החובות בשנת 2025 מסתכם בכ-212.0 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-155.8 מיליארד ש"ח לפירעון הקרן וכ-56.2 מיליארד ש"ח לתשלומי הריבית.

דגשים לשנת הכספים 2025

התפתחות ההוצאה על תשלום החובות בשנת 2025

מלחמת חרבות ברזל שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 השפיעה באופן משמעותי על תשלומי החוב והריבית של ממשלת ישראל בשנים הבאות. הצרכים המיידיים של מערכות הביטחון, לצד הדחיפות במתן מענים לאוכלוסייה האזרחית הביאו להגדלה דרמטית של רמות הגרעון בשנים 2023 ו-2024, דבר שהגדיל באופן ישיר את מלאי החוב של מדינת ישראל. בנוסף, המצב הביטחוני וחוסר הוודאות הכלכלי הביאו לעליה בפרמיית הסיכון של המדינה ולהורדות דירוג אשראי משמעותיות בשלוש סוכנויות הדירוג המובילות. הצטברות תנאים זו גרמה לעליה הן בתשלומי פרעון החוב הן בתשלומי הריבית על גיוסי החוב שבוצעו בסביבת ריבית גבוהה יותר. גידול זה בנטל תשלומי החוב והריבית, בהיותו פרמננטי ובלתי ניתן לצמצום בטווח הזמן הנראה לעין, שינה באופן מבני את הרכב ההוצאה הממשלתית. על מנת לשמור על מסגרות תקציב מרוסנות ולמנוע התבדרות של יחס החוב לתוצר הציעה הממשלה צעדי התכנסות בהיקף נרחב כחלק מהצעת חוק התקציב לשנת 2025. סך פרעונות החוב ותשלומי הריבית בשנת 2025 צפויים לעמוד על כ-212.0 מיליארדי ש"ח.

פירעון חובות הפנים

בשנת 2025 תוקצב סכום בהיקף של כ-192.3 מיליארד ש"ח לפירעון חובות הפנים, מזה כ-145.6 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום החזרי קרן וכ-46.7 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית.

עיקר התשלום לפירעון חובות הפנים מתחלק לפירעון של איגרות חוב סחירות (המוחזקות בידי קופות הגמל, קרנות הפנסיה, חברות הביטוח, קרנות ההשתלמות, הבנקים, חברות ואנשים פרטיים) ופירעון של איגרות חוב מיועדות (איגרות חוב ממשלתיות לא סחירות בעלות תשואה מובטחת, המונפקות לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח מתוקף ההסכמים שנחתמו עמן). סכום התקציב המתוכנן כולל תשלום בהיקף של כ-19.5 מיליארד ש"ח שישולם בשנת 2025 למוסד לביטוח לאומי. ללא התשלומים למוסד לביטוח לאומי, סכום התקציב המתוכנן לפירעון חובות הפנים נמוך יותר ויהיה בשנת 2025 כדלקמן: תשלומי הקרן בגין מלוות הפנים יעמדו על סכום של כ-126.1 מיליארד ש"ח. תשלומי הריבית בגין חובות פנים (ללא תשלומי הריבית למוסד לביטוח לאומי), יעמדו על סכום של כ-38.1 מיליארד ש"ח.

פירעון חובות חו"ל

החזר החובות בחו"ל בשנת 2025 צפוי להסתכם בכ-19.7 מיליארד ש"ח, מזה כ-10.2 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום החזרי קרן וכ-9.5 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית.

התשלומים לחו"ל הקשורים לחוב הממשלתי כוללים פירעונות של אגרות חוב הנקובות במטבע חוץ וכן תשלומי ריבית עבור אגרות חוב אלו. חוב זה הונפק משלושה מקורות עיקריים:

- מלווה העצמאות והפיתוח – גיוס הון לא סחיר בחו"ל, בעיקר ממשקיעים פרטיים באמצעות ארגון הבונדס.

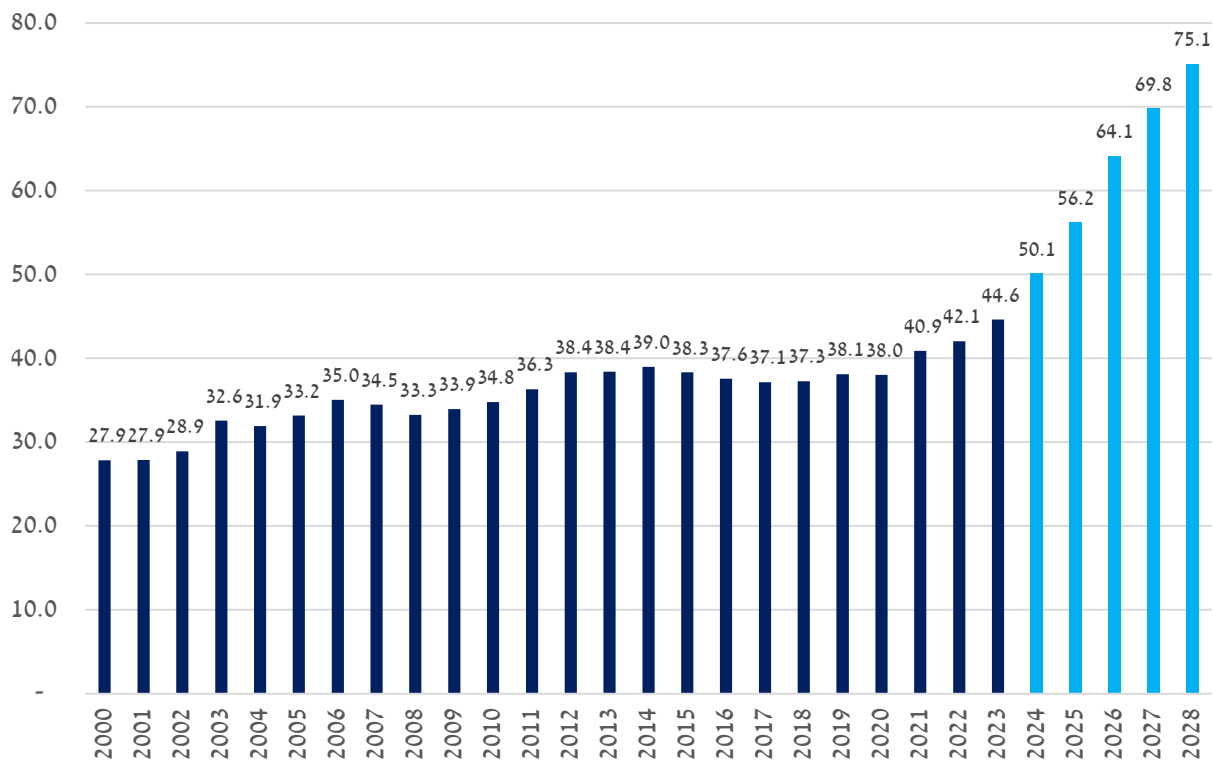
- איגרות חוב שהונפקו על ידי ממשלת ישראל בערבות ממשלת ארצות הברית. חוב ממקור זה הונפק בשנות ה-90 וכן בתחילת שנות ה-2000. אף על פי שקיים הסכם המאפשר לממשלת ישראל להנפיק איגרות חוב בערבות ממשלת ארה"ב, לא נעשה שימוש במכשיר זה מאז 2004. בנוסף, לא צפויה הנפקה באפיק זה בעתיד הנראה לעין.
- איגרות חוב שהונפקו בשווקים הבין-לאומיים – בשנת 1995 החלה ממשלת ישראל בגיוסים עצמיים של איגרות חוב סחירות בשווקים הבין-לאומיים. הנפקות אלו נעשות בעיקר בשני מטבעות – דולר ארצות הברית ואירו. בנוסף לשני המטבעות הללו ממשלת ישראל הנפיקה גם במטבע היין היפני.

שינוי מגמה בהוצאות המימון

- **שינויים בסביבת הריבית העולמית** – בעקבות התפרצות האינפלציה ברחבי העולם המערבי, בשנים 2022 עד 2023 בנקים מרכזיים בכלכלות המפותחות, ובראשם הבנק הפדרלי בארה"ב ("הפד") הועלו 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, אך בראש ובראשונה הוא משפיע באופן מיידי על לווים בבואם למחזר חוב קיים או לגייס חוב חדש, בשל ההתייכרות הדרמטית בעלויות המימון. על אף שהתמתנות האינפלציה אפשרה לבנקים המרכזיים לפתוח בסבב של הפחתת שיעורי הריבית במהלך השנה החולפת, תחזיות השווקים אינן צופות חזרה למשטר הריביות הנמוך שאפיין את העשור הקודם. מכיוון שהממשלה צפויה לגייס חוב חדש למימון הגרעון המתוכנן בהיקף נרחב, ולמחזר את חובותיה הקיימים בהיקף אף יותר נרחב, לשינויים בסביבת הריבית צפויים להיות השלכות משמעותיות ומצטברות על הוצאות הריבית.
- **עליית פרמיית הסיכון של ישראל והורדת זירוג האשראי** – התייכרות החוב נובעת מהעליה בפרמיית הסיכון של מדינת ישראל המשקפת את תפיסת הסיכון של המשקיעים כלפי אגרות החוב הממשלתיות ובהתאם את כדאיות ההשקעה בהן ואת גובה הפיצוי הנדרש על כך, קרי גובה הריבית על אגרות החוב. פרמיית הסיכון מאז הפרסום הקודם הושפעה בין היתר מההרעה במצב הגאו-פוליטי בשל התרחבות המלחמה וכן מההרעה בתחזית הצמיחה לשנת 2024 אשר עומדת על 0.4% בלבד. העליה בפרמיית הסיכון באה לידי ביטוי, בין היתר, בהרעה בפרופיל האשראי של מדינת ישראל. מאז פרוץ המלחמה ירד זירוג האשראי של המדינה בכל אחת משלוש סוכנויות הדירוג המובילות, כאשר לצד הורדות הדירוג ציינו כל הסוכנויות כי אופק התחזית להחלטת הדירוג הבאה שלילי.
- **גידול צפוי בתשלומי הריבית בשל גיוס החוב החרוג לצורך מימון הוצאות מלחמת "חרבות ברזל"** – על פי התחזיות המקרו-כלכליות הנוכחיות ונוכח הגירעון המותר של הממשלה בשנים הבאות, צפוי גידול נומינלי משמעותי בתשלומי הריבית בשנים הקרובות. גידול זה מושפע מגיוס החוב החרוג לצורך מימון מלחמת חרבות ברזל, הימשכותה והתעצמותה לגזרות נוספות והשלכות התקציביות הכרוכות בכל אלה. לשם השוואה, תחזית תשלומי הריבית לשנים 2023 ו-2024 כפי שבאה לידי ביטוי בפרסום תכנית התקציב הרב-שנתית בחודש מרץ 2023 עת הונחו הצעות חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 על שולחן הכנסת, התבססה על גרעונות מתוכננים של 16.9 מיליארד ש"ח ו-14.9 מיליארד ש"ח בהתאמה בשנים אלו. בפועל, לאחר אישור חוקי תקציב נוספים לשנים אלו הסתיימה שנת 2023 בגרעון תקציבי של 76.1 מיליארד ש"ח ושנת 2024 צפויה להסתיים בגרעון של 151.2 מיליארד ש"ח. כפועל יוצא מהגדלת גיוסי החוב לצורך מימון הגרעונות האמורים, לצד העליה בפרמיית הסיכון של ישראל והירידה בדירוגי האשראי, עלו תחזיות תשלומי הריבית לשנים 2025 עד 2027 בכ-11.3, 19.2 ו-25.0 מיליארדי ש"ח בהתאמה בשנים אלו.

- שינוי המגמה בהיקף הוצאות הריבית – נוכח תערובת של גורמים, שחלקם בינלאומיים וחלקם פרטיקולריים לישראל, השנים הבאות צפויות להביא לשינוי דרמטי בהיקף הוצאות המימון.

הוצאות ריבית 2000-2023 והוצאות ריבית חזויות 2024-2028, מיליארדי ש"ח



תקציב הגמלאות והפיצויים

הצעת תקציב הגמלאות והפיצויים לשנת הכספים 2025 (סעיף 12) מסתכמת בכ-25.7 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-24.8 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-842 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

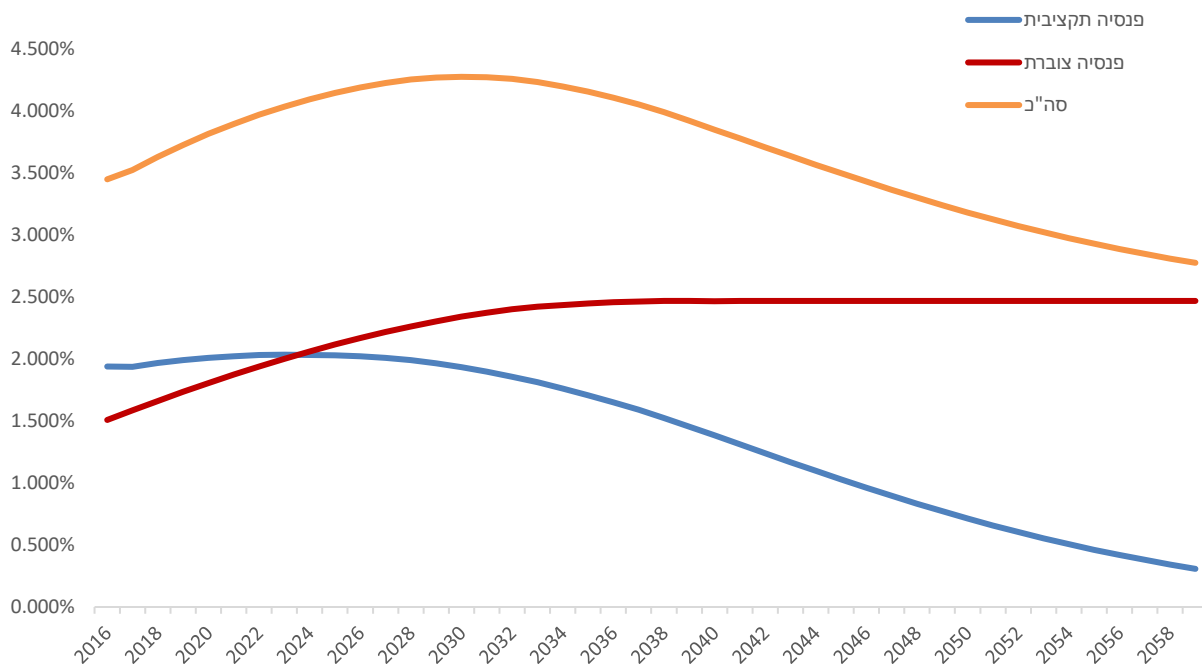
סך תשלומי הגמלאות לשנת הכספים 2025, כולל תשלומי גמלאות בגין שוטרים, סוהרים, משרתי קבע ועובדי מערכת הביטחון, יעמוד על כ-41.1 מיליארד ש"ח, מהם כ-40.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-0.9 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

החבות האקטוארית החשבונאית של המדינה שבגין הגמלאים ועובדי המדינה הפעילים, לרבות משרתי הקבע, שוטרים, סוהרים ועובדי הוראה, עמדה בסוף שנת 2023 על כ-749 מיליארד ש"ח בערך הנוכחי.

התרשימים שלהלן מדגימים את תזרים התשלומים הצפוי בגין גמלאי שירות המדינה ובגין גמלאים ועובדי מדינה פעילים בפנסיה תקציבית וכן בפנסיה צוברת.

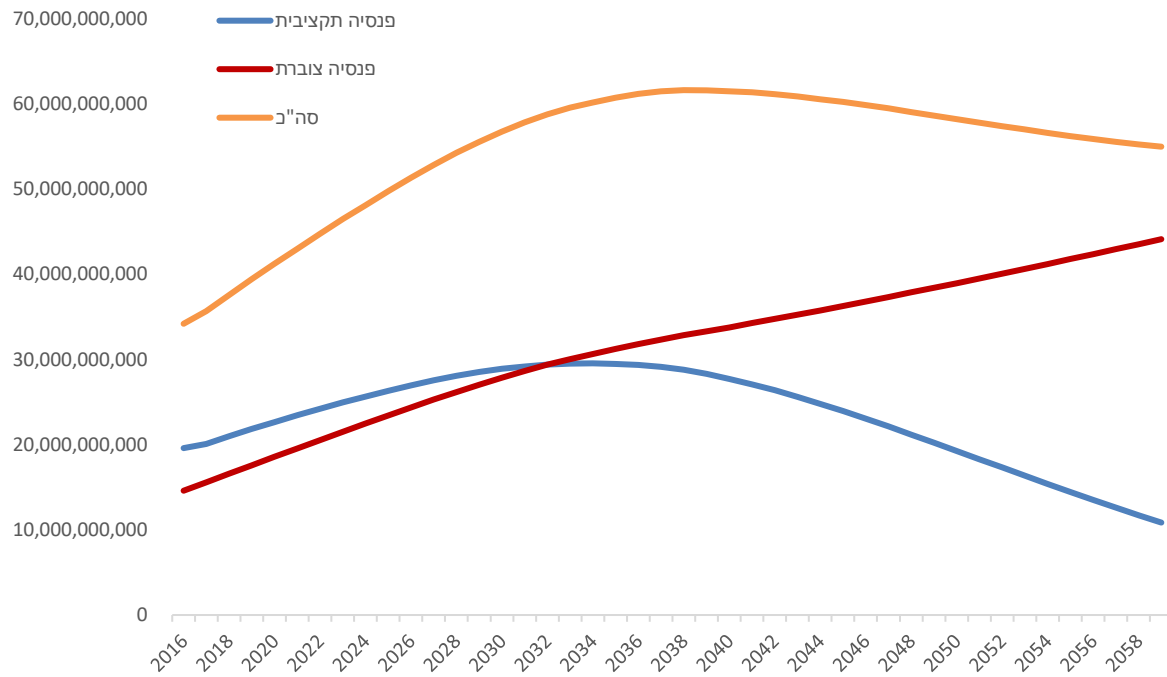
תשלומי הפנסיה הצפויים לעובדי המדינה

(אחוזים מהתוצר)



תשלומי הפנסיה הצפויים לעובדי המדינה

(ש"ח, מחירים קבועים)

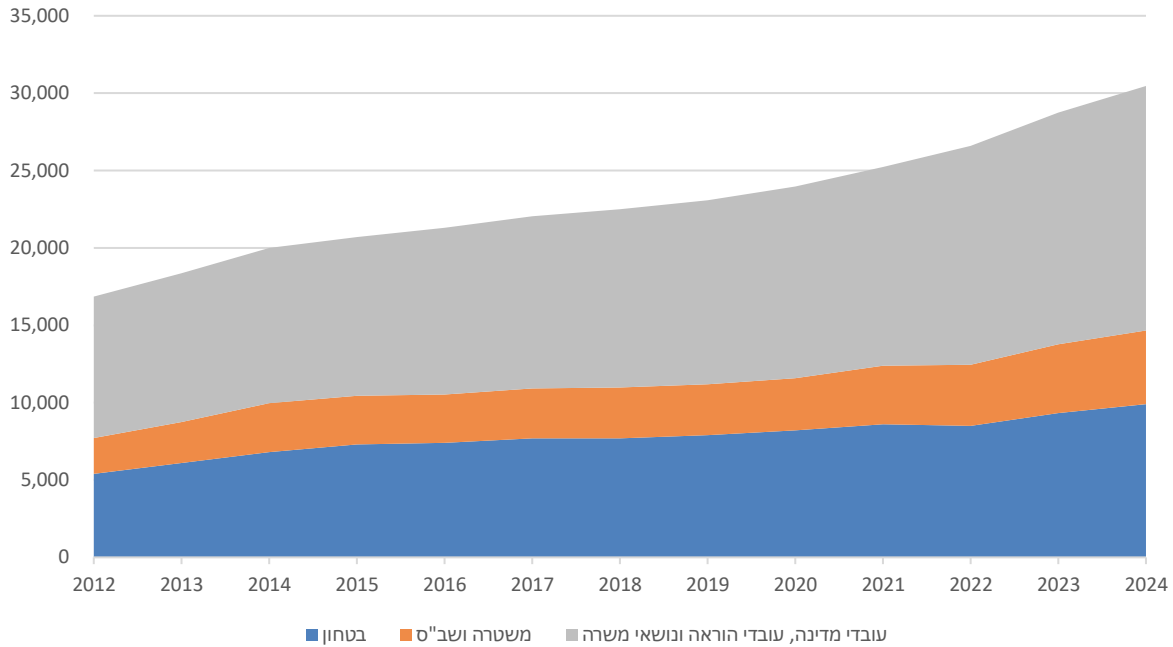


מקור: משרד האוצר.

בנוסף, התרשים שלהלן מדגים את התפתחות תקציב הגמלאות הרב-שנתי בתשלומי הגמלאות בשנים האחרונות:

התפתחות תקציב הגמלאות

(מיליוני ש"ח)



מקור: משרד האוצר.

תשלומי הגמלאות בסעיף 12

בסעיף זה מתוקצבים תשלומי הקצבאות בהסדרי הפנסיה התקציבית המשולמים מאוצר המדינה בהתאם להוראות הדין ולהסדרים עם תאגידיים שהוקמו בחוק ועם חברות ממשלתיות. בדיקת הזכאות ואישור גובה הגמלה נעשים על ידי מנהלת הגמלאות באגף החשב הכללי.

החל משנת 2005 מתוקצבים בסעיף הגמלאות, מלבד תשלומי הפנסיה התקציבית גם הנושאים האלה: סיוע ממשלתי לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר לפי פרק ז' 1 לחוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הביטוח**), מימון התחייבות המדינה בגין אי-העלאת גיל הפרישה לנשים וסיוע ממשלתי לקרנות הפנסיה הוותיקות שאינן נמנות על קרנות הפנסיה שבהסדר, בשל הקטנת היקף אגרות החוב המיועדות.

מספר מקבלי הגמלאות ממנהלת הגמלאות (גמלאים ושארים) בשנים 2015–2024 ללא מערכת הביטחון, שוטרים וסוהרים

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
97,518	100,940	103,056	105,267	108,895	111,288	113,559	115,843	118,079	119,962

מהנתונים שלעיל ניתן לראות גידול שנתי ממוצע של כ-2,500 גמלאים ושארים. יצוין כי גמלאי שירות המדינה פורשים הן מתוקף הגעה לגיל פרישה הן מתוקף פרישה מוקדמת, כפי שהיא מתאפשרת על ידי חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**). לעובדי ההוראה מותרת מדי שנה מכסת פרישה מוקדמת. פורשים אלה, הנמנים על האוכלוסייה שלעיל, מגדילים את מספר הפורשים מעבר לפורשים בפרישה טבעית. גורם נוסף התורם להגדלת פרישות עובדים הוא תוכניות פרישה (ממוקדות ורוחביות). הגידול השנתי הממוצע צפוי להישאר על כנו בשנים הקרובות ולהגיע לשיא בשנת 2036 לערך. בשנה זו צפוי גם שיא ההוצאה על תשלומי גמלאות פנסיה תקציבית לעובדי מדינה ולעובדי הוראה.

המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת

בחודש מארס 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה. לפי ההסכם, עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת במקום בפנסיה התקציבית שהייתה נהוגה עד אז. בחודש יולי 2001 נחתם הסכם בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה לבין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות, אשר קבע כי החל מיום 1 בנובמבר 2001 עובדים חדשים ברשויות המקומיות יבוטחו בפנסיה צוברת. בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 תוקן חוק הגמלאות, ובעקבות זאת ניתן יהיה ליישם את ההסכם שנחתם במארס 1999 גם לגבי עובדי המדינה. יישום ההסכם החל ביום 1 באפריל 2004.

במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1999 תוקן חוק גמלאות לנושאי-משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט-1969. לפי תיקון החוק, בוטלה הזכאות לגמלאות מאוצר המדינה של נשיא המדינה, חברי כנסת, שרים, שופטים, דיינים, קאדים, רבנים ראשיים, מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל ומשנהו, שהחלו בכהונתם לאחר יום 15 במאי 1998. על פי תיקון החוק, זכויותיהם לגמלאות יבוטחו במסגרת קרן פנסיה או קופת גמל לפי בחירתם.

ביום 15 בספטמבר 2003 החליטה הממשלה כי חיילים אשר התחייבו לשירות הקבע החל מיום 1 בינואר 2004, ייקלטו למסלול של פנסיה צוברת, החלטה שנקבעה כחוק בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004.

הצמדת גמלאות הפנסיה התקציבית למדד המחירים לצרכן

ביום 14 ביולי 2009 התקבל בכנסת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009–2010), התשס"ט-2009. פרק ח' לחוק האמור כולל תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות. עיקרו של הפרק הוא שינוי שיטת עדכון המשכורת הקובעת, כך שהיא תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. השיטה האמורה החליפה את השיטה שנהגה לפי חוק הגמלאות עד לאותו מועד, ולפיה הקצבה תעודכן בהתאם לשינויים במשכורת הקובעת של עובד פעיל בדרגתו של הגמלאי ערב פרישתו. כמו כן, בסעיף 9א לחוק הגמלאות נקבעו מספר תוספות לקצבה והן תשולמנה באופן שפורט באותו סעיף.

תיקון דומה הוחל במהלך שנת 2012 על גמלאי צבא הקבע במסגרת תיקון מס' 27 לחוק צבא הקבע (גמלאות) התשמ"ה-1985, התשע"ב-2012, על גמלאי המשטרה במסגרת תיקון מס' 52 לחוק שירות המדינה (גמלאות) התש"ל-1970 ועל גמלאי שירותי הביטחון בשנת 2015.

הסיוע לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר

לנוכח הגירעונות האקטואריים בקרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות החליטה הממשלה ביום 25 במארס 2003 על גיבוש תוכנית הבראה לקרנות הגירעוניות, שבמסגרתה יינתן סיוע ממשלתי בהיקפים כספיים חסרי תקדים.

ביום 29 במאי 2003 חוקקה הכנסת את פרק ז' 1 לחוק הביטוח במסגרת התוכנית להבראת קרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות. התוכנית נועדה, כאמור, לטפל בגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה, כדי להביאן לאיזון אקטוארי באמצעות שינויים בזכויות ובחובות העמיתים ובמתן סיוע ממשלתי בסך של 78.3 מיליארד ש"ח במחירי ינואר 2003. סכום הסיוע הממשלתי צמוד למדד ונושא ריבית שנתית ריאלית של 4%, והוא שקול לסיוע של 227 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 2022. בשנת 2025 צפוי הסיוע הישיר לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר לעמוד על סך של כ-6 מיליארד ש"ח.

הסדר קרנות הפנסיה החזיר את הוודאות לעמיתי קרנות הפנסיה, הבטיח התנהלות ראויה בקרנות ושיקם את האמון במערכת החיסכון הפנסיוני בישראל.

הסיוע לקרנות הפנסיה המאוזנות בגין ביטול אג"ח מיועדות

במקביל להסדר קרנות הפנסיה, נעשה שינוי בהיקף אגרות החוב המיועדות המונפקות לקרנות ובסוג האג"ח המיועדות לכלל קרנות הפנסיה הוותיקות (הגירעוניות והמאוזנות), מאג"ח מיועדות מסוג "מירון" לאג"ח מיועדות מסוג "ערד".

מתוך מטרה לסייע לקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות ובעקבות הפחתת שיעור התשואה על אגרות החוב המיועדות המונפקות, משרד האוצר מעביר לקרנות אלה סיוע בגובה הפער שבין התשואה הריאלית האפקטיבית של אגרות חוב מיועדות מסוג "מירון" לבין שיעור תשואה של 4 אחוזים על הנכסים החופשיים, וכן מעניק סיוע בצורה של השלמת התשואה על אג"ח מסוג "ערד" לתשואת אג"ח מסוג "מירון".

הכנסות המדינה

תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה
בשנת הכספים 2025

תחזית הטבות המס לשנת הכספים 2025

חלק ד – תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות בשנת 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 נרשם קיפאון ריאלי בהכנסות ממיסים ישירים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. ההכנסות ממיסים עקיפים עלו ריאלית ב-6.3% באותה התקופה וסך ההכנסות ממיסים ואגרות עלו ב-2.7%. על בסיס ההנחה שברבעון האחרון של שנת 2024 צפויה להירשם עלייה בהכנסות ממיסים לעומת מקבילו אשתקד, אשר כלל את תחילת המלחמה, תחזית ההכנסות ממיסים ב-2024 עודכנה 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 ממיסים לשנת 2025 עומדת על 472.0 מיליארד ש"ח³.

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), עודכנה 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 החזויות לשנת 2025 ל-25.4 מיליארד ש"ח.

לאור האמור, תחזית סך הכנסות המדינה בשנת 2024 מסתכמת ל-474.2 מיליארד ש"ח, והתחזית לשנת 2025 עומדת על 497.4 מיליארד ש"ח (ללא צעדי התאמה המפורטים בלוח 9). סך צעדי ההתאמה המוצעים בצד ההכנסות מסתכמים ב-19.7 מיליארד ש"ח בשנת 2025. צעדי ההתאמה כוללים הפחתה של 1.5 מיליארד ש"ח בגין הטבות מס שונות, בהתאם להודעת שר האוצר שהובאה לאישור ממשלה ביום 24 בנובמבר 2024.

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.

³ לפני צעדי התכנסות.

פרק א': המתודולוגיה לבניית התחזיות

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

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

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

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

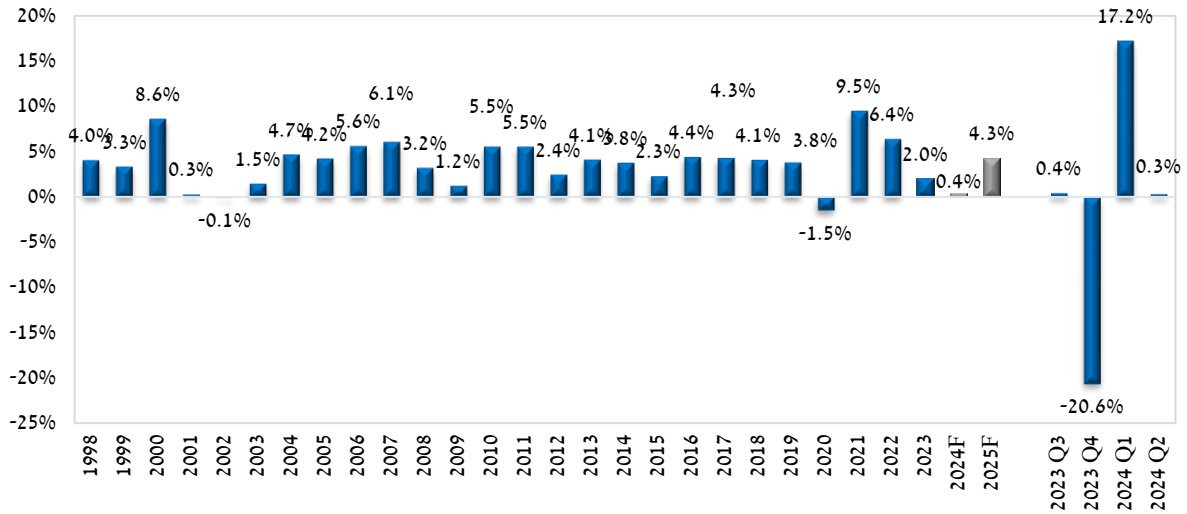
תהליך הכנת התקציב הנוכחי מחייב גיבוש תחזיות מקרו-כלכליות ותחזיות להכנסות המדינה בתקופה המאופיינת ברמה חריגה של חוסר ודאות, בהתאם לתרחישים ביטחוניים המשתנים בתדירות גבוהה. התחזית אשר מוצגת בחלק זה ומשמשת לקביעת מסגרות התקציב נערכה באוקטובר 2024.

פרק ב': מגמות ונתוני רקע

מגמות מקרו כלכליות בינואר-ספטמבר 2024

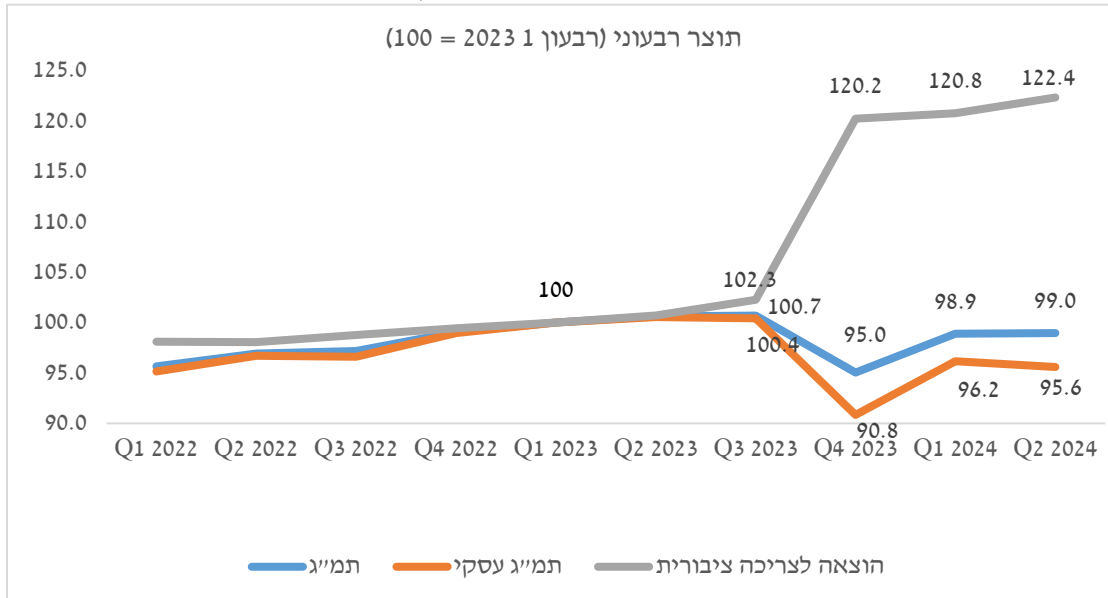
שנת 2024 החלה עם התאוששות חלקית בתוצר, לאחר הפגיעה המשמעותית ברבעון האחרון של 2023. ברבעון הראשון צמח התוצר בשיעור של 17.2% (בחישוב שנתי), אך רמתו עדיין הייתה נמוכה מזו של טרום המלחמה. ברבעון השני נרשמה צמיחה מתונה של 0.3% בלבד (בחישוב שנתי), אשר מעידה על האטה משמעותית בקצב ההתאוששות, והתכווצות של התוצר 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

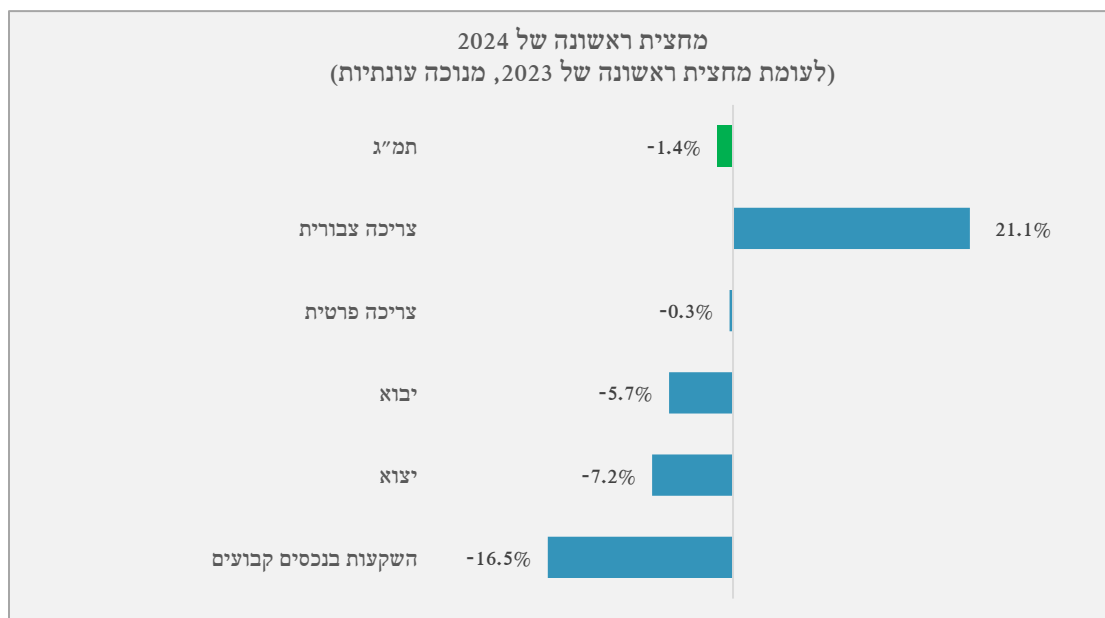


מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני הלמ"ס.

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, נפגע 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.

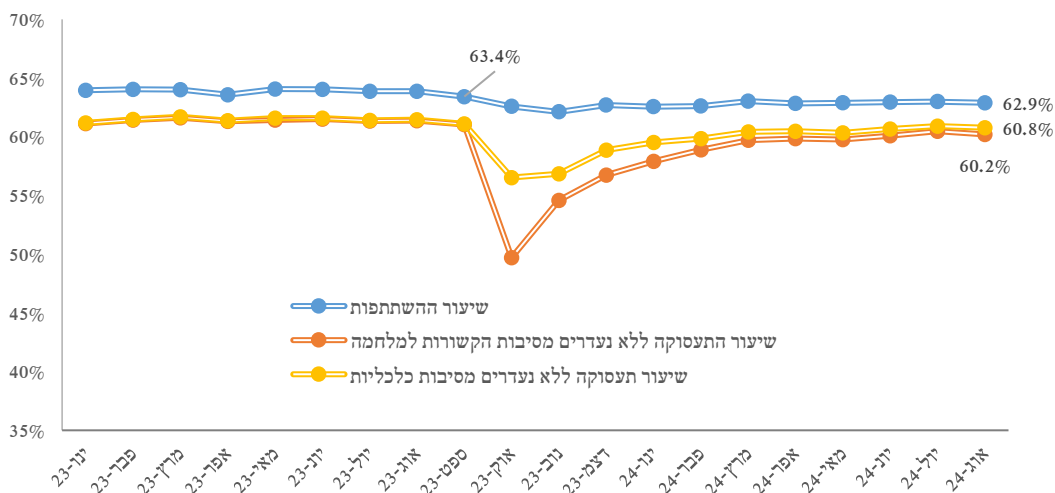
היצוא המשיך לרדת בשני הרבעונים הראשונים של 2024, בהמשך לפגיעה ברבעון האחרון של 2023. יצוא הסחורות נמצא במגמת ירידה מאז אמצע שנת 2022. יצוא השירותים אף הוא ירד מתחילת השנה, על רקע התכווצות משמעותית מאד בענף התיירות, בדומה לרמות שפל שנראו בתקופת הקורונה. יצוא שירותים אחרים אשר כולל בתוכו את ענף ההיי-טק (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 2024 נרשמה ירידה מתמשכת במספר הנעדרים מסיבות אלה וביעורם עד ליולי 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

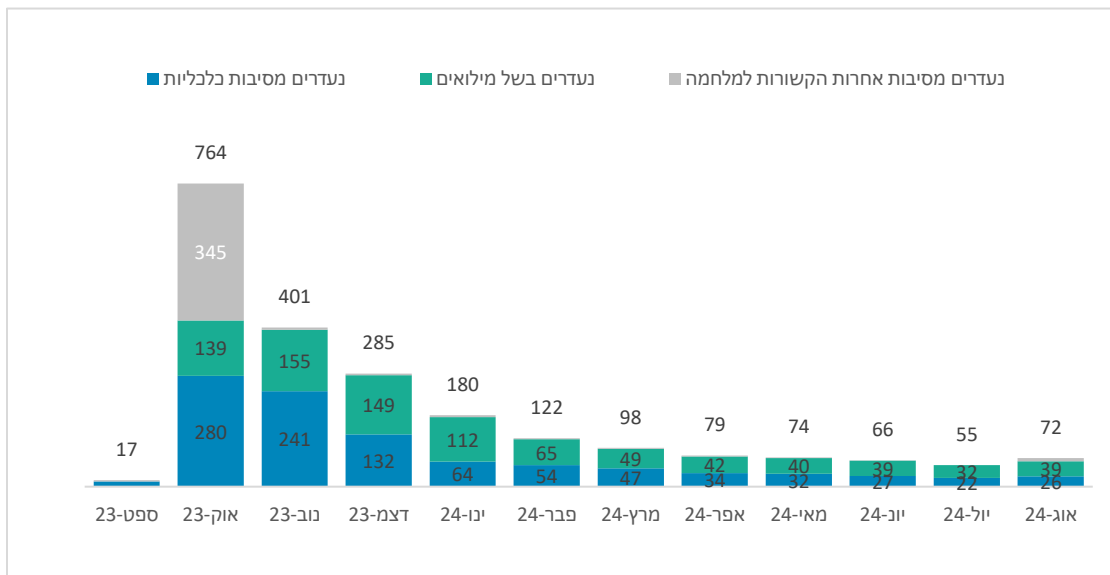
של המלחמה. נתוני ספטמבר ואוקטובר, שטרם פורסמו, צפויים לשקף עליה ניכרת נוספת בשיעור הנעדרים משוק העבודה, וזאת על רקע גל גיוס המילואים החדש.

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)



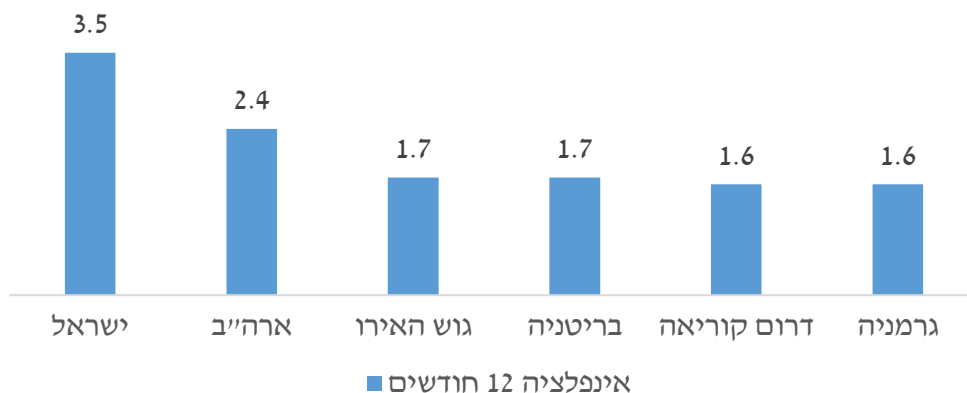
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי לנתוני סכ"א, נתונים מקוריים.

*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 למטע 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, 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 האירופאי (ה-ECB) הוריד את הריבית בגוש האירו מרמה של 4.5% לרמה של 3.4% נקודות אחוז. הבנק המרכזי האירופאי (ה-ECB) הוריד את הריבית בגוש האירו מרמה של 4.5% לרמה של 3.4% בשלוש פעימות בשלושת החודשים האחרונים. הורדות ריבית אלו צפויות לתרום להאצת הצמיחה והתאוששות הכלכלית במדינות אלו.

תרשים 6: אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם, ספטמבר 2024



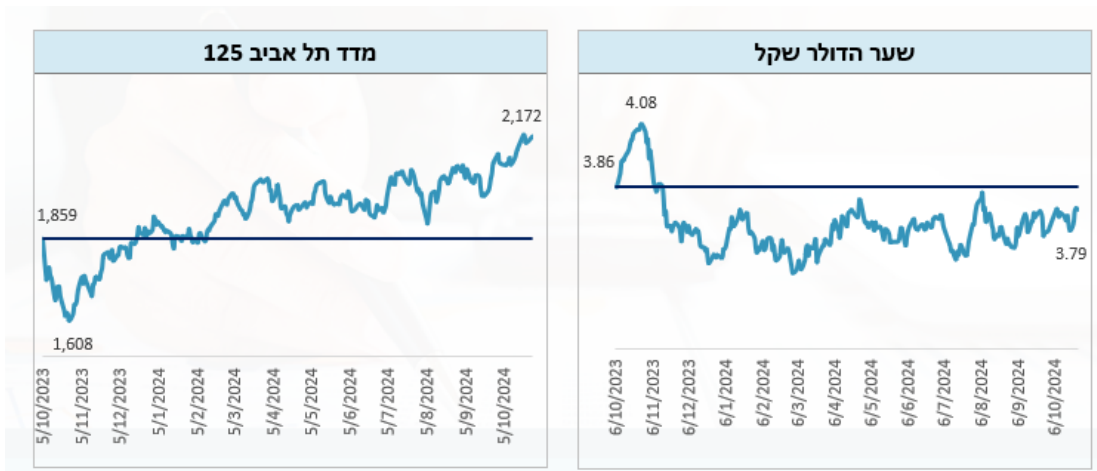
מקור: Trading Economics (מדד ספטמבר 2024)

ב-27 לספטמבר, 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 אמוץ 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.

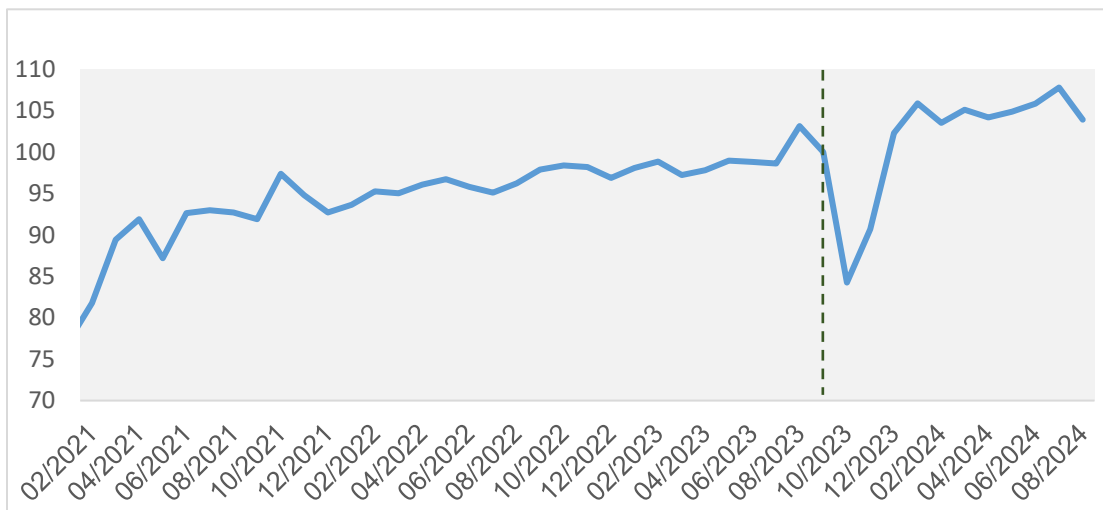
למרות החמרה במצב הבטחוני, המדדים המובילים בשוק ההון נותרו יציבים. מדד תל אביב 125 המשיך לעלות, לאחר ירידה זמנית בסוף ספטמבר. השקל נחלש מעט מאז האירועים של סוף ספטמבר, אך שער החליפין מול הדולר עדיין נמוך בהשוואה לזה של ערב המלחמה.

תרשים 7: מדדי שוק ההון



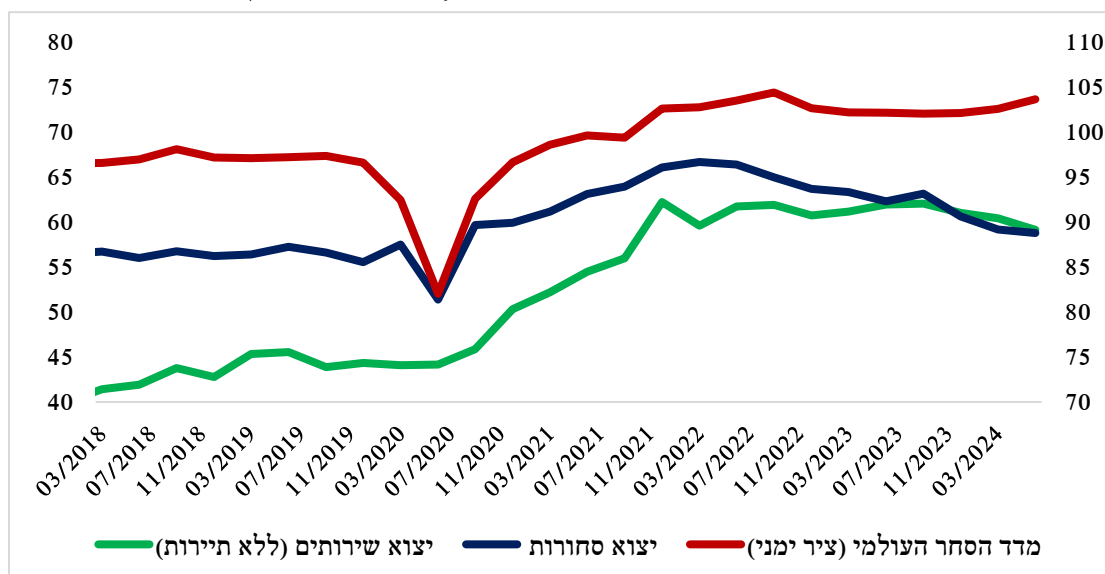
מקור: בנק ישראל, הבורסה לניירות ערך

תרשים 8: רכישות בכרטיסי אשראי



מקור: למ"ס, עיבודי אגף הכלכלן הראשי

תרשים 9: יצוא סחורות ושירותים (מיליארדי ש"ח)



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 (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%).

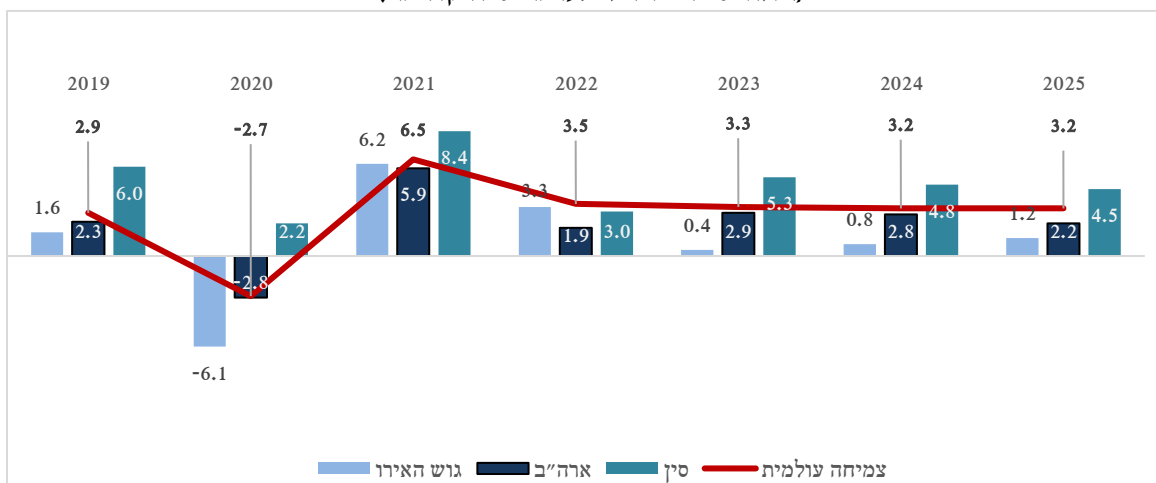
כלכלת גוש האירו צמחה ב-0.4% בשנת 2023, ירידה משמעותית לאחר צמיחה של 3.5% בשנת 2022. בשני הרבעונים הראשונים של 2024 התוצר צמח בשיעור 0.3% ו-0.2%, בהתאמה (לעומת הרבעון הקודם, במונחים שנתיים). שוק העבודה האירופי נותר יציב במהלך שנת 2024, כשכמעט לאורך כל השנה האחרונה שיעור האבטלה עמד על 6.5%, ואף ירד ל-6.4% 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 קרן 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 הנדליין הסיני מוסיפה להכביד על הביקוש המקומי. בשני הרבעונים הראשונים של 2024 התוצר בסין צמח בשיעור 6.3%-3.8% בהתאמה (לעומת הרבעון הקודם, במונחים 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

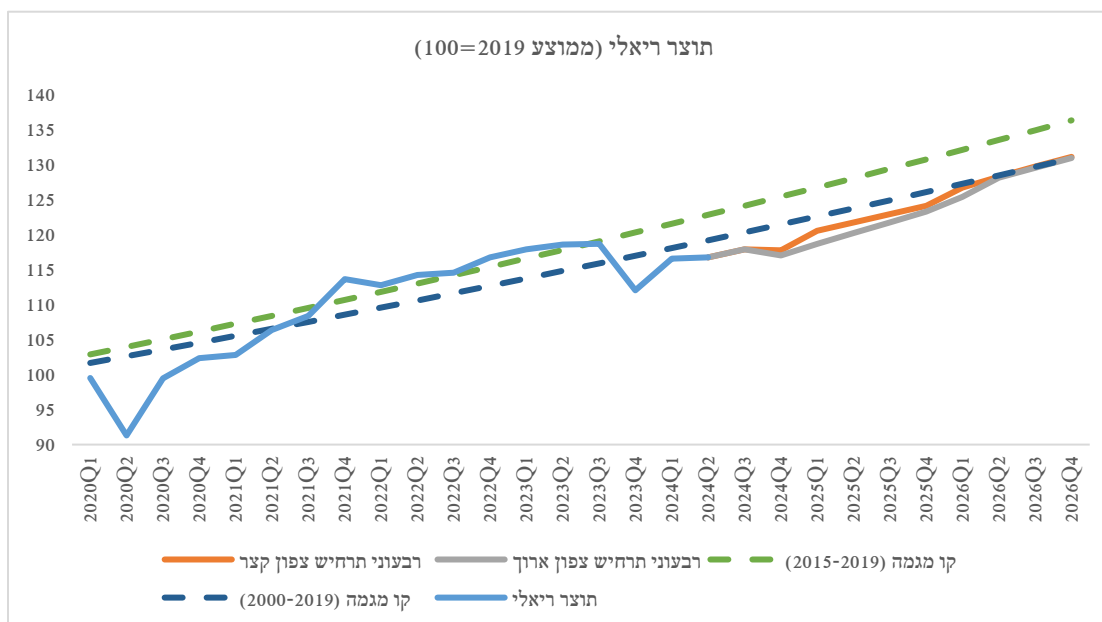
תרחיש הבסיס עליו התבססה התחזית אשר פורסמה בתחילת ספטמבר הניח המשך שגרת לחימה כפי שהתקיימה עד אז עד הרבעון הראשון של שנת 2025, ולא הניח המשך של הלחימה מעבר לכך, עליה בעצימות הלחימה או התרחבותה לאזורים נוספים. תרחיש זה אינו רלוונטי עוד, שכן הלחימה התרחבה החל מסוף ספטמבר לזירה הצפונית. על כן, עודכן תרחיש 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 התכנית התלת שנתית מחדש 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 הקיצונית, 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.⁴

פרק ד': סיכונים לתחזית אגף הכלכלן הראשי

⁴ התחזית נערכה בספטמבר 2024 ואינה לוקחת בחשבון את מדד ספטמבר אשר התפרסם ב-15 לאוקטובר.

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

סיכונים כלפי מטה לתחזית:

- (1) **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.
- (2) **עיכוב בהשבת אזרחים שפונו מבתייהם 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 העשוי להוביל גם לקשיי נזילות משמעותיים של חברות בענף, המאופיין ברמות מינוף גבוהות.
- (3) **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.
- (4) **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:

- (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 ג': הכנסות המדינה – מגמות ותחזית

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 לאשתקד. 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 ומאגרות ברבעון זה.

לוח 1: הכנסות ממסים ואגרות בשנים 2022-2024
(מיליארדי ש"ח)

שיעור שינוי ריאלי				סך תקבולים (מיליארדי ש"ח)			
ממוצע 2010- 2019	ינואר- ספטמבר 2024	2023	2022	ינואר- ספטמבר 2024	2023	2022	
6.0%	0.0%	-10.5%	13.2%	191.8	237.8	254.9	מסים ישירים
4.0%	6.3%	-8.0%	3.6%	139.7	166.7	173.9	מסים עקיפים
2.5%	6.3%	2.3%	0.7%	6.8	7.7	7.2	אגרות
4.9%	2.7%	-9.3%	8.9%	338.4	412.2	436.1	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 ריאלית 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 עודכנה 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 עודכנה 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 עודכנה 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 עודכנה כלפי מעלה, מ-489.2 מיליארד ש"ח ל-497.4 מיליארד ש"ח, ותחזית ההכנסות לשנת 2024 עודכנה ל-474.2 מיליארד ש"ח.

לוחות נלווים:

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

2025		2024									השקעה בנכסים קבועים
4.7%	5.0%	-13.5%	-4.6%	0.8%	-1.8%	10.4%	13.6%	-3.1%	3.9%	5.1%	
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

2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
3.7%	4.1%	5.4%	4.3%	0.4%	2.0%	6.4%	9.5%	-1.5%	3.8%	3.8%	צמיחה
2,543	2,404	2,264	2,100	1,966	1,884	1,773	1,591	1,422	1,429	1,297	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.8%	2.2%	3.4%	2.4%	-1.5%	-0.1%	4.3%	7.7%	-3.2%	1.8%	1.8%	צמיחה לנפש
117.8	115.7	113.3	109.5	107.0	108.6	108.7	104.2	96.8	100		תוצר לנפש (מדד (100=2019)
139.5	134.5	129.2	122.6	117.5	117.0	114.7	107.9	98.5	100		תוצר (מדד (100=2019)

לוח 5: אינפלציה

2028 תחזית	2027 תחזית	2026 תחזית	2025 תחזית	2024 תחזית	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
2.0%	2.0%	2.3%	2.9%	3.1%	4.2%	4.4%	1.5%	0.6%	0.8%	0.1%	אינפלציה (ממוצע שנתי)

לוח 6: תחזית הכנסות המדינה

2028	2027	2026	2025		2024		2023	
פרסום נוכחי (נתוני אוקטובר)	פרסום נוכחי (נתוני אוקטובר)	פרסום נוכחי (נתוני אוקטובר)	פרסום נוכחי (נתוני אוקטובר)	נומרטור יוני 2024	פרסום נוכחי (נתוני אוקטובר)	נומרטור יוני 2024	בפועל	
570.4	541.8	512.6	472.0	465.3	443.8	436.4	412.2	הכנסות ממסים
18.5	20.6	22.9	25.4	23.9	30.4	28.9	30.2	הכנסות אחרות
588.9	562.4	535.5	497.4	489.2	474.2	465.3	442.4	סך ההכנסות

*כולל השפעת שינויי החקיקה המפורטים בלוח 8 ולא כולל השפעת צעדי התאמה המפורטים בלוח 9.

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

6	הגדלת הניכוי בשווי שימוש של כלי רכב חשמליים (סיום הוראת שעה)	260			
7	רווחים כלואים בחוק עידוד - עידוד משיכה מנובמבר 2021 עד ספטמבר 2022	-50			
8	צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022	80	100	50	
9	זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-17	-1,280	-320		
10	זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3	-1,050	-250		
11	עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות	-30			
12	חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2026)	-10	-10	-10	40
13	העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ל-67%	-400			
14	מס רכישה - זירת 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% - הוי"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	-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 הבניין	2,120					
14	מס גודש	1,400					
15	ממסים - מיסוי תזקיק שעונוי	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 בניין בעקבות המעבר לרכב חשמלי והיברידי	-350	-400	-450	-500	-550	
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	520	460	310	140	הקפאת שאר פרמטרים במס הכנסה (ישובים, נכים, רכב צמוד ועוד) ומענק עבודה ל-3 שנים
3	350	320	230	120	הקפאת תקרת הפרשת העובד לפנסיה המזכה בזיכוי של 35% ל-3 שנים
4	170	170	120	70	הקפאת פרמטרים במיסוי נדל"ן ל-3 שנים
5	3,200	2,700	2,000	-	הקפאת תקרת שיעור המופחת בבטל"א והצמדתו למדד המחירים החל מ-2026
6	-	-	-	400	הקפאת העלאת החלק הפטור בפנסיה מ-52% ל-67%
7	650	650	650	650	ביטול איחוד עוסקים
8	900	650	650	650	שחיקה זיכוי ירוק
9	200	200	200	200	חשבוניות I מכוונות לרש"פ
10	190	130	80	50	אי התרת הוצאה לא מדווחת בנדל"ן
11	200	200	200	40	דלקנים
12	160	160	160	80	אי התרת הוצאה במזומן לרבות שכר
13	80	50	30	-	סיגריות - ביטול הדיוטי פרי בשתי פעימות (יוני 2026 ויוני 2028)
14	100	100	60	30	דיווח אוטומטי על ידי פלטפורמות תיווך ושיווק (דירות Airbnb)
15	30	30	30	30	שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה מס במקור
16	20	20	20	20	גביית מס יסף על שבח דירות מגורים מזרים
17	470	440	420	400	גביית מס יסף על שבח דירות מגורים
18	1,600	1,600	1,200	-	אי ניכוי הוצאה ללא חשבונית ישראל לצורכי מס הכנסה
19	-	40	70	100	הקדמת הורדת הרף של חשבוניות ישראל ל-5,000 ש"ח ב-2025 (במקום 2028)
20	300	300	300	300	הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם
21	-	-	520	520	הארכת 8% מס רכישה עד סוף 2026
22	420	280	160	70	הקפאת תקרת פטור משכ"ד

23	חובת דיווח של הכנסות משכ"ד	40	60	90	110
24	תמרוץ חלוקת רווחים כלואים בחברות ארנק	10,000	3,600	4,100	5,000
25	החלת חוק המזומן על הלוואות במוסדות פיננסיים (נשפים וגמ"חים)	120	120	120	120
26	מס יסף 2% על הכנסות מהון מעל 700 אלף ש"ח בשנה	1,000	1,500	1,500	1,500
27	קיזוז מע"מ שכירות	-170	-170	-170	-170
28	החזר מס רכישה ליזם בהתחדשות עירונית בפריפריה	-20	-20	-20	-20
29	הפחתת יום הבראה	1,300	-	-	-
30	שינוי בגביית המס (מעסיקים ועצמאים) כתוצאה מהעלאת דמי בטל"א	-	-450	-450	-450
31	דיבידנדים חברות ממשלתיות	2,000	-	-	-
32	העלאת דמי שימוש בנכסים ממשלתיים	440	440	440	440
33	הטבות מס שונות*	-1,500	-1,500	-1,500	-1,500
	סה"כ	19,680	15,890	19,610	21,890

*בהתאם להודעת שר האוצר שהובאה לאישור ממשלה ביום 24 בנובמבר 2024.

תחזית ההכנסות לשנת 2025 הכוללת יישום צעדי מדיניות מסתכמת ב-517.1 מיליארד ש"ח, מתוכם 489.2 מיליארד ש"ח הכנסות ממיסים ואגרות ו-27.8 מיליארד ש"ח הכנסות אחרות. חשוב לציין כי הגבייה העתידית תהיה תלויה באופן היישום של צעדי המדיניות שצוינו לעיל.

תחזית הטבות המס לשנת הכספים 2025

הטבות המס לשנת 2025 יסתכמו על פי התחזית, בכ-89.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-19 אחוזים מהכנסות המדינה ממסים או כ-4.2 אחוזי תוצר. מתוך סכום זה יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמיסי נדל"ן בכ-77.7 מיליארד ש"ח, ההטבות במיסים עקיפים בכ-10.3 מיליארד ש"ח וההטבות באגרות בכ-1.1 מיליארד ש"ח.

סכומים אלה כוללים הטבות במס הממשלתי בלבד ואינם כוללים הטבות בדמי הביטוח הלאומי, במס בריאות ובארנונה של הרשויות המקומיות. הטבות אלו עשויות להיות משמעותיות. לדוגמה, בנוסף להטבה במס הכנסה על ההפקדה ועל התשואה, המפקידים בקרנות השתלמות נהנו בשנת 2025 מהטבה של כ-3.1 מיליארד ש"ח בדמי הביטוח הלאומי ובמס בריאות, ואילו המפקידים בקופות גמל, בקרנות פנסיה ובביטוחי חיים נהנו מהטבה של כ-6.5 מיליארד ש"ח בדמי הביטוח הלאומי ובמס בריאות. כמו כן, הרשויות המקומיות העניקו הקלות של כ-7.5 מיליארד ש"ח בארנונה, כך שסך הטבות המס בממשלה הרחבה שעלה בידינו לכמת, הסתכמו בשנת 2025, על פי התחזית, בכ-106 מיליארד ש"ח. על זה יש להוסיף מספר הטבות שעלותן לא ידועה (לדוגמה: הפטור ממס הכנסה למלכ"רים או הפטור הניתן לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על ההכנסות מחו"ל).

ישנן שלוש שיטות עיקריות לאמוד את הטבות המס. הראשונה, שיטת הפסד ההכנסות שמוודדת את הירידה בגבייה בהנחה שהתנהגות משלם המיסים אינה מושפעת מעצם קיומה של הטבת המס. השנייה, השיטה של ההוצאה האקוויולנטית המודדת את עלות מתן אותה הטבה כספית באמצעות הוצאה ישירה, מתוך אותה הנחה שההוצאה אינה משנה התנהגות. השלישית, שיטת תוספת הגבייה, המודדת את הגידול הצפוי בהכנסות כתוצאה מביטול ההטבה. שיטה זו, בניגוד לשתי השיטות הקודמות, מתחשבת בשינוי בהתנהגות הציבור.

החישוב כאן הוא על פי שיטת הפסד ההכנסות, ולכן יש לצפות שביטול הטבה כלשהי יניב תוספת הכנסות נמוכה מאומדן ההטבה, כתוצאה משינוי התנהגות.

יש לציין שתחזית הטבות המס לשנת 2025 לוקחת בחשבון את השינויים בחוק שנכנסו לתוקף בשנים האחרונות, כדלהלן:

- עד לשנת 2016, הטבת המס לחיסכון פנסיוני חושבה על ידנו רק על רכיב התגמולים. על רכיב הפיצויים לא חושבה הטבת מס, כיוון שהיה בכוחו של המעסיק למשוך או לעקל כספים אלה לטובתו. בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), נקבע שרכיב הפיצויים יהיה שייך לעובד, בדומה לרכיב התגמולים. לכן, החל משנת 2017, שונה חישוב הטבת המס לחיסכון פנסיוני והיא תכלול גם את ההטבה בגין רכיב הפיצויים. שינוי שיטת החישוב הגדיל את הטבות המס בכ-5.5 מיליארד ש"ח. כמו כן, על פי אותו חוק, הפטור ממס על הפקדת המעביד לרכיב הפיצויים, שלא היה מוגבל בתקרה עד שנת 2016, הוגבל, החל משנת 2017, עד לתקרה שנתית של 32,000 ש"ח.
- חוק עידוד השקעות תוקן כדי לעודד פעילות מבוססת קניין רוחני בארץ. החל משנת 2017, מוטל מס חברות של 7.5 אחוזים באזור פיתוח א' או של 12 אחוזים בשאר האזורים (ובמקרים מסוימים אף 6 אחוזים), על מפעל טכנולוגי, ומס של 4 אחוזים על חלוקת דיבידנד, שמקורו במפעל טכנולוגי, לחברה בחו"ל. כמו כן, הופחת שיעור המס על הכנסה מועדפת ממפעל באזור פיתוח א' מ-9 אחוזים ל-7.5 אחוזים. עלות השינויים נאמדה בכ-0.5 מיליארד ש"ח.
- שיעור המס על הכנסות מהגרלות והימורים הועלה החל בשנת 2017 מ-30 ל-35 אחוזים ותקרת הפטור הוקטנה החל משנת 2019 מכ-50,000 ש"ח לכ-30,000 ש"ח.

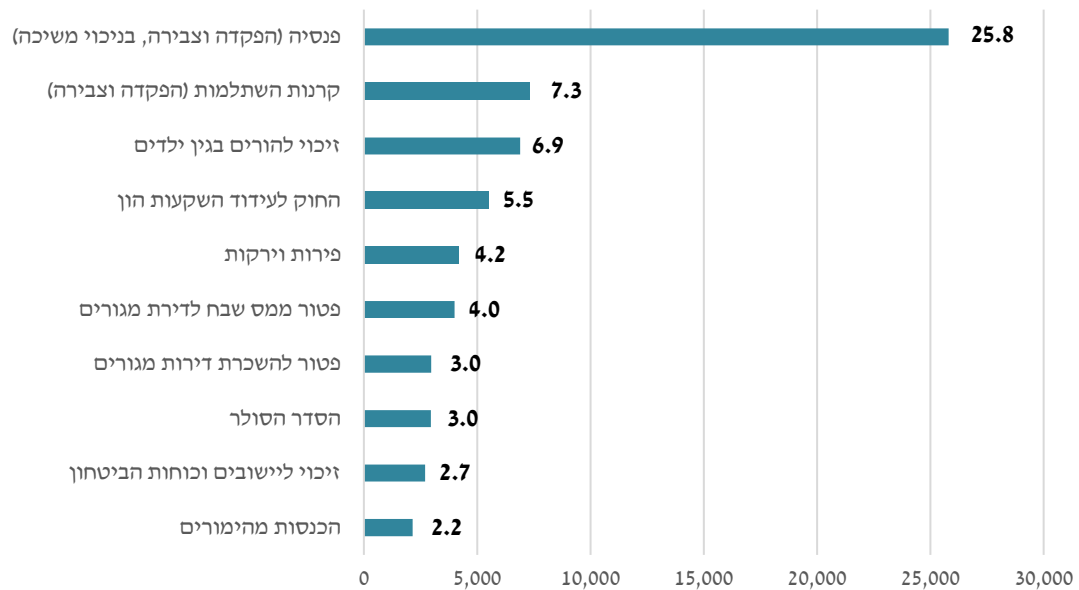
- החל משנת 2017, אדם שסיים לימודי מקצוע בהיקף העולה על 1,700 שעות, זכאי לנקודת זיכוי אחת, במקום חצי נקודת זיכוי עד כה.
- בשנת 2017, הועלה הזיכוי בגין ילדים עד גיל 5, הן לאב והן לאם.
- בשנת 2022, נוספה נקודת זיכוי אחת בגין ילדים בני 6–12, הן לאב והן לאם.
- בשנת 2024, נוספה נקודת זיכוי אחת בגין ילדים בני 13–17 ושתי נקודות זיכוי בגין ילדים בני 0-3, הן לאב והן לאם.
- בעבר, כלי רכב היברידיים וחשמליים נהנו משיעורי מס קניה מופחתים. החל משנת 2020 הטבות המס צומצמו על פי מתווה הדרגתי והחל משנת 2025 יבוטלו כליל.

בנוסף, תחזית הטבות המס לשנת 2025 לוקחת בחשבון את החלטות הממשלה, על אף שטרם אושרו על ידי הכנסת.

על פי תחזית לשנת 2025, ישנן כעשר הטבות עם עלות גבוהה מ-2.5 מיליארד ש"ח כל אחת, ובסה"כ עלות של 72.9 מיליארד ש"ח (ראה תרשים ד-1). עשר הטבות אלו מהוות כ-80 אחוזים מכלל עלות הטבות המס.

תרשים 1: עשר הטבות המס עם העלות הגבוהה ביותר

(מיליארדי ש"ח)



מקור: אגף הכלכלן הראשי.

הערה לתרשים: הטבות במס הממשלתי בלבד. לא כולל הטבות בדמי ביטוח לאומי, במס בריאות ובארנונה.

החישוב שלעיל אינו מביא בחשבון ארבעה גורמים :

- השפעות צולבות של ביטול הטבה מסוימת על עלות הטבות אחרות. עלות כל הטבה נאמדה באופן בלתי תלוי מההטבות האחרות, דהיינו בהנחה ששאר סעיפי החוק נשארים ללא שינוי. במס פרוגרסיבי, ביטול שתי הטבות בנפרד אינו דומה לביטולן יחד. נניח לדוגמה שלאדם יש הכנסה ברוטו של 11,000 ש"ח ושני ניכויים של 1,000 ש"ח כל אחד. נניח גם שמוטל מס של 10 אחוזים עד 10,000 ש"ח ושל 20 אחוזים מעל סכום זה. עלות כל הטבה בנפרד מסתכמת ב-200 ש"ח, בעוד ששתי ההטבות ביחד עולות 300 ש"ח. כתוצאה מכך יש הנמנעים מסכימה של הטבות מס, אך למרות זאת אנו מציגים סיכום של הטבות, עם הסייג שיש לראות בו אינדיקציה בלבד.
 - שינויים אפשריים בהתנהגותם הכלכלית של משלמי המס, כתגובה לביטול ההטבות. לא נלקח בחשבון, לדוגמה, קיטון אפשרי בפעילות כתוצאה מביטול חוק עידוד השקעות הון.
 - עלות אכיפת הגבייה. כמו כן, לא נלקחה בחשבון השפעת ביטול הטבה כלשהי על עלות האכיפה.
 - השפעת ביטול ההטבות על חלוקת נטל המס.
- למרות הסייגים, החישוב מדגים עד כמה מקיפות הטבות המס, ומה גדול מרחב הפעולה שהיה מתאפשר מביטולן.

טיב אומדני הטבות המס והשוואה לשנים קודמות

אומדני הטבות המס סובלים מאי-וודאות גדולה, שכן בהיעדר בסיס נתונים מפורט ועדכני על ניצול הטבות המס, האומדנים מחושבים על פי נתונים חלקיים ובפיגור של מספר שנים אשר מקודמים לערכי שנת התחזית, בהנחה שאין שינויי התנהגות. הנחה זו סבירה בסביבה מקרו-כלכלית ומיסויית יציבה. אולם, בגלל מחזורי העסקים והשינויים המשמעותיים שמערכת המס עוברת יש לשער שהנחה זו לא מתקיימת במלואה.

נוסף על כך, מדי פעם מתרחב הכיסוי של תקציב הטבות המס. לדוגמה, לפני שבע שנים נוסף לפרק הטבות המס אומדן לפטור ממע"מ לרכישות מחו"ל דרך האינטרנט וכן ההטבה בגין שיעורי מס קנייה מופחתים על רכבים היברידיים וחשמליים, ובשנת 2021 נוסף אומדן לחניה חינם במקום העבודה.

כמו כן, לעתים רחוקות, משתנה המתודולוגיה לאמידת העלות של הטבות מס מסוימות. לדוגמה, עד שנת 2012 הוחלט ש"התקן" שלעומתו תחושב ההטבה בהכנסות מהון הוא שיעור המס השולי של מקבל ההכנסה. לחילופין היה אפשר להתייחס למערכת המס הישראלית כמערכת דואלית המטילה שיעורי מס פרוגרסיביים על ההכנסות מעבודה ושיעורי מס מוגבלים על הכנסות מהון בלי לראות בהם הטבה. משנת 2013 ההטבות על הכנסות מהון (כולל שבח מנכסי נדל"ן) מחושבות לעומת שיעור המס של 25 אחוזים.

בשל כל אלה יש להיזהר מהשוואה פשטנית של אומדני הטבות המס בין השנים.

ההטבות כהוצאות תקציביות

הטבות המס, או בשמן האחר "הוצאות המס" (Tax Expenditures), מוגדרות כהפסד הכנסות, הנובע מפטורים או מהנחות במיסים, הניתנים לקבוצות שונות של אזרחים או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. להלן סיווג של הטבות המס :

סיווג הטבות מס

סוג הטבה	הגדרה	דוגמאות
פטור	ההכנסה או העסקה פטורה מכל מס	פטור ממע"מ על צריכת פירות וירקות טריים
ניכוי	הפחתה של הוצאה פרטית או של חיסכון מההכנסה החייבת	ניכוי של הפרשה לקופת גמל
זיכוי	הפחתה של המס	זיכוי בגין תרומה למוסד ציבורי
שיעור מס מופחת	מס מופחת על ההכנסה או על העסקה	מס חברות על מפעלים מאושרים
הקדמת ניכוי הוצאה או דחיית חיובה של הכנסה	ניכוי הוצאה לפני מועד חיוב ההכנסה או דחיית חיובה של הכנסה למרות שהופקה	פחת מואץ הגבוה משיעור הפחת הכלכלי או חיוב במס של אופציות לעובדים במועד המימוש ולא במועד ההקצאה

המושג "הוצאות מס" פותח בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת במשרד האוצר האמריקני על ידי פרופ' Stanley Surrey, ומשנת 1974 חייב הקונגרס לכלול דיווח על הטבות המס בתקציב הממשל הפדרלי. רוב מדינות ה-OECD מפרסמות תקציב הוצאות מס וכך גם מרבית המדינות ואף חלק מהערים שבארה"ב. בישראל, החל משנת 1986, מצורף דיווח דומה לתקציב המדינה (על פי סעיף 2(ב)(2) לחוק יסודות התקציב - 1985).

פירוט הדיווח אודות הטבות מס שונה ממדינה למדינה, אולם השאיפה היא שדוח כזה יכלול, ככל שהמידע קיים, את הפרטים האלה:

- רשימה של הטבות מס.
- עלות של כל הטבה.
- הנהנים מההטבה (לפי עשירוני הכנסות או כל משתנה רלוונטי אחר – מין, מעמד בעבודה, אזור גיאוגרפי וכדומה).
- מטרת ההטבה והאם היא משיגה את יעדה ("מועילות").
- האם השגת היעד היא בעלות אופטימלית ("יעילות").
- האם שלטונות המס דואגים שלא ייעשה שימוש לרעה בהטבה (ביקורת זכאות).
- האם שלטונות המס דואגים שלא יעשה שימוש לרעה בהטבה (ביקורת זכאות).

הקלות במס נועדו להשיג יעדים כלכליים או חברתיים. לעיתים ההקלה נועדה לעקוף קושי מנהלי, לדוגמה דחיית מיסוי רווחי הון למועד המימוש בגלל הקושי לאמוד רווחים אלה בעת הצבירה. הקלה במס אפשר לתת בין בדרך של צמצום בסיס המס ובין בהפחתת שיעורו. אף בדחיית תשלום המס גלומה הטבה השווה לקבלת הלוואה ללא ריבית.

הגדרת הטבת המס נעשית על פי חמשת המאפיינים האלה ("התקן") :

- בסיס המס – לדוגמה בסיס מס הכנסה הוא ההכנסה החייבת, ולכן ההכרה בהוצאות עסקיות הכרוכות בייצור ההכנסה אינה הטבת מס. כמו כן, הגדלת שיעורי הפחת עקב שינוי טכנולוגי לא תיחשב כהטבה, אך הגדלה לשם עידוד השקעות תיכלל ברשימת ההטבות. דוגמה נוספת היא הזיכוי לתושב (דהיינו -2.25 נקודות הזיכוי הניתנות לכל נישום והקובעות את סף המס), בהנחה שהוא שווה ערך לשיעור מס תחילי של 0. לעומת זאת, זיכוי לנשים או לעולים חדשים ייחשב להטבת מס.
 - שיעור המס – שיעור המס התקני לעומתו מחושבת ההטבה משתנה מהטבה להטבה, כדלהלן :
 - הטבות לחברות בחוק עידוד השקעות הון חושבו לעומת שיעור מס חברות בגובה 23 אחוזים החל משנת 2018.
 - הטבות במס הכנסה ליחידים, פרט להכנסה משוק ההון, לזכויות בהגרלות והימורים ולהכנסה משכר דירה (ראה בסעיפים הבאים) חושבו לעומת שיעורי המס על הכנסות מעבודה.
 - הטבות להכנסה משוק ההון : עד שנת 2012, הטבת המס חושבה לעומת שיעור המס השולי של מקבל ההכנסה. משנת 2013 אנו רואים את מערכת המס הישראלית כמערכת דואלית המטילה שיעורי מס פרוגרסיביים על ההכנסות מעבודה ושיעורי מס מוגבלים על הכנסות מהון בלי לראות בהם הטבה. לכן, מתקציב לשנים 2013–2014 ההטבה בגין הפטור על התשואה בקרנות השתלמות או בקופות פנסיה או הניכוי מההכנסה מריבית לקשישים ולבעלי הכנסות נמוכות מחושבים לעומת שיעור מס "תקני" של 25 אחוזים. יש לציין שאין בעולם גישה אחידה לגבי שיעור המס התקני, דבר המגביל כאמור כל השוואה בין-לאומית.
 - הטבה להכנסה משכר דירה חושבה לעומת שיעור מס של 10 אחוזים על ההכנסה ברוטו.
 - הטבה להכנסה מהגרלות והימורים חושבה לעומת שיעור המס הרגיל על הכנסות אלה – 35 אחוזים על ההכנסה ברוטו, החל משנת 2017.
 - הטבות להכנסות משבח מקרקעין חושבו לעומת שיעור מס שבח תקני של 25 אחוזים.
 - הטבות במס קנייה חושבו לעומת שיעור מס תקני על אותו מוצר – לדוגמה ההטבה הגלומה בהסדר הסולר חושבה לעומת בלו של כ-3 ש"ח לליטר סולר.
 - הטבות במע"מ חושבו לעומת שיעור מע"מ של 18 אחוזים.
 - הטבות במס קניה על כלי רכב נוסעים חושבו לעומת שיעור במס של 83% בניכוי הזיכוי הירוק (דהיינו שזיכוי זה לא נחשב כהטבה).
 - הגדרת החייבים במס.
 - הגדרת הגבולות הגיאוגרפיים – לדוגמה, בשיטת מס טריטוריאלית אין הפטור על הכנסות מחו"ל נחשב כהטבה.
 - מנהל המס – הכוונה כאן היא להוראות שונות בחוק, כגון קביעת מועד הגשת דוחות או גובה הקנסות במקרה של איחור בתשלום המס.
- לאחר קביעת התקן, כל סטייה ממנו תיחשב כהטבת מס. אולם ההגדרה בעייתית, שכן לא תמיד ברור מהו התקן שלעומתו יש לחשב את ההטבה. לדוגמה : על ייצוא סחורות חל מע"מ בשיעור 0. אם בסיס המס הוא הערך המוסף, אזי יש לראות בזה הטבה, אך אם המע"מ הוא מס על הצריכה המקומית, אין לכלול את שיעור 0 על ייצוא סחורות ברשימת הטבות המס. לפיכך, יש להתייחס להיקף הטבות המס המדווח כאן בכפוף לקביעת התקן בכל מס ומס. אין זה מן הנמנע, שחוקר אחר היה מגיע להיקף שונה ולהרכב שונה של הטבות המס. חשוב להדגיש שלהחלטה הטכנית לכלול סעיף ברשימת ההטבות אין השלכה על החלטה הערכית האם ההטבה רצויה.

לא רק הגדרת ההטבות נתונה לוויכוח, גם פימותן בעייתית. השיטה שנבחרה כאן לבניית אומדן הטבות המס מניחה שההטבה הנידונה היא היחידה שקיימת – ללא חישוב ההשלכות ההדדיות שבין הטבות המס למיניהן, ומבלי להביא בחשבון את השינוי האפשרי בהתנהגות הכלכלית במקרה של ביטול ההטבה. שינוי בסעיף מסוים אינו חייב, אפוא, לגרום לשינוי באותו ערך בהכנסות המדינה. נקודה זו תקפה עוד יותר בצירוף של כמה סעיפים. לחלופין, היה אפשר לבחור בשיטה של הפסד הגבייה (לאחר שנלקחו בחשבון שינויי התנהגות) או בשיטה של הוצאה האקוויולנטית (ההוצאה התקציבית שהייתה מביאה לאותו שינוי בהכנסה הפנויה של הנהנה).

רמת הפירוט של הנתונים תלויה במידע שהצטבר במנהל הכנסות המדינה. סעיפים מסוימים מפורטים, בעוד שבסעיפים אחרים האומדנים כלליים. עקב קשיים בחיזוי מידת המיצוי של הטבות המס, האומדנים מבוססים על נתונים לא מעודכנים, לעתים עד כדי פיגור של חמש שנים, המקודמים לערכים (בדרך כלל תוצר או משתנה רלוונטי אחר) של שנת 2025.

היתרונות והחסרונות של הטבות מס ככלי מדיניות

כאשר מתגלה כשל שוק המצדיק התערבות ממשלתית שתטיב עם אוכלוסייה מסוימת או עם פעילות כלשהי, נשאלת השאלה באיזו דרך יש לבחור כדי להעניק את ההטבה – הטבת מס או הוצאה ישירה.

ראשית עולה הטענה שלהטבות מס יתרון על פני הוצאות תקציביות, בכך שביכולתו של מנגנון המס לחלק את ההטבות לאוכלוסייה רחבה ובעלות נמוכה. אולם, נראה שטיעון זה לא תמיד עומד במבחן המציאות. מחד, מנגנון של חלוקת תשלומי ההעברה עשוי להיות לא פחות יעיל (למשל חלוקת קצבאות ילדים על-ידי המוסד לביטוח לאומי), ומאידך – חלוקה דרך מנגנון המס עלולה לצרוך משאבים יקרים לבקרת הזכאות לאותה הטבה, מה עוד שמיומנות שלטונית המס היא בגביית מיסים ולא בהכוונת פעילות כלכלית. מימוש הטבות מס מטיל נטל גם על מבקשי ההטבות, הנדרשים להוכיח את זכאותם וככל שאי-הוודאות המשפטית גדלה, עולה העלות למשק.

עוד יתרון (מנקודת ראותם של הנהנים) היא שתוחלת החיים של הטבות המס ארוכה למדי. גם הטבה זמנית, כגון הזיכוי לעבודה במשמרות שהונהגה בשנת 1986 לשנה אחת בלבד, זוכה להארכה מידי שנה בשנה. ניתן לשער שהוצאה תקציבית חלופית לא הייתה מאריכה ימים כמותה. בשל כך ברור למה הנהנה מהטבת מס לא יתנדב לוותר עליה גם בתמורה למענק תקציבי שווה ערך.

בצד החסרונות, נשמעת לעתים הטענה שהנהנים העיקריים מהטבות המס הן השכבות המבוססות. לדוגמה, הקלה במס הכנסה מפלה לרעה את בעלי ההכנסות הנמוכות הנמצאים מתחת לסף המס.

חיסרון נוסף הוא שימוש בהטבת מס כדי לעקוף את מגבלת ההוצאה הקבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית.

אולם, החיסרון הגדול של הטבות המס נובע מהיעדר דיון ציבורי אודות התועלת שבהן, ומכך שמרביתן אינן זוכות לאישור תקופתי, להבדיל מתקציב ההוצאות של הממשלה, המאושר בחוק הכנסת מידי שנה. לרבים נדמה שניתן להשיג באמצעותן "יש מאין", כיוון שעלותן אינה ידועה לכול.

כדי להגביר את הבקרה על הטבות המס, יש המציעים לקבוע תאריך תפוגה לכל הטבה, כך שהיא תתבטל כעבור זמן מה, אלא אם כן המחוקק ידון בה מחדש ויחליט להאריכה.

הפחתת מיסים לכלל עדיפה על הטבות ייחודיות

הטבת מס מייטיבה אומנם עם מקבליה, אך היא מעבירה את נטל תשלום המס אל שאר האוכלוסייה ובכך מְרַעָה את מצבה. הטבות מס משנות את חלוקת הנטל, אך תוך כדי כך מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס אמת, פוגעות ברווחת כלל הציבור והמשק ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק.

השינויים ברשימת הטבות המס בשנים האחרונות

- בשנת 2002 התקבל חוק לתיקון מקיף לפקודת מס הכנסה ('הרפורמה') אשר כלל הפחתה הדרגתית בשיעורי המס על עבודה, יחד עם צמצום של הטבות המס הניתנות להכנסות מהון ומעבר משיטת מס טריטוריאלית לשיטת מס פרסונלית. בנוסף לרפורמה, בשנת 2002 הוטל מס חלקי על שווי ההטבה הגלומה בשימוש פרטי בטלפונים סלולריים, ובשנת 2003 צומצם הזיכוי ממס לתושבי אזורי פיתוח; בוטל הזיכוי לנכים זמניים ובגין הורים נטולי יכולת; הוטל מס על זכויות בהימורים, בהגרלות ובפרסים; וצומצמו ההטבות במיסוי העקיף לעולים ולתושבים חוזרים. בשנת 2005 החל מהלך הדרגתי לצמצום ההטבה במס שבח על נכסים היסטוריים, ובשנת 2008 – לצמצום ההטבה לבעלי רכב צמוד.
- הצעת התקציב לשנים 2013-2014 כללה ביטול או צמצום הטבות מס בהיקף כולל נטו של כ-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (וסכום כפול מזה, בהבשלה מלאה), אך הכנסת אישרה צמצום הטבות בהיקף צנוע של כ-0.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (סכום שיעלה ל-1.4 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה).
- בשנת 2016 תקרת השכר, שבגינה הפקדת המעביד לפנסיה פטורה, הוקטנה מפי ארבעה לפעמיים וחצי השכר הממוצע.
- בשנת 2017 הוגבל הפטור להפקדות מעביד לפיצויים בתקרה של 32,000 ש"ח לשנה.
- בשנת 2018 החל תהליך, שיבוא לסיומו בשנת 2026, לביטול ההחזר החלקי של המס על סולר לתחבורה ("הסדר הסולר").
- בשנת 2020 החל תהליך, שיבוא לסיומו בשנת 2025, לביטול הטבות במס קנייה על כלי רכב היברידיים, פלאג-אין וחשמליים.
- כמו כן, תקרת הפטור ממס על הגרלות והימורים צומצמה ב-2019 מכ-50,000 ש"ח לכ-30,000 ש"ח.

הניסיון הבין-לאומי והניסיון הישראלי מלמדים שקשה לבצע ביטול הטבות ולהתמיד בו, כיוון שקבוצות לחץ העלולות להפסיד ממהלך זה חזקות דיין כדי לצמצם את ההפסד ואף להחזיר לעצמן את ההטבה שאבדה. לעומת זאת, לכלל הציבור הנפגע מההטבות המסוימות אין בדרך כלל שדולה או אמצעי לחץ.

בהקשר זה יש להזכיר שבמהלך שנת 2005 הורחבה רשימת היישובים הזכאים להטבות גיאוגרפיות; ניתן פחת מואץ של 100 אחוזים להשקעות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות בתקופה שבין יולי 2005 עד דצמבר 2006; החל משנת 2006 נקבע הסדר מיסוי מיוחד ביחס לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות ('פטור השתתפות'), לפיו משקיעי חוץ יהיו פטורים ממס על רווחי הון גם מחוץ לבורסה; ניתנת נקודת זיכוי אחת במשך שלוש שנים למקבלי תואר ראשון או תעודת הוראה ושנתיים נוספות למקבלי תואר שני; בשנת 2007 הוכפלה תקרת הזיכוי לתרומות מ-2 מיליוני ש"ח ל-4 מיליון ש"ח והוארכה תקופת הזכאות לזיכוי לחיילים משוחררים מ-24 חודשים ל-36 חודשים; בשנת 2008 שוב הועלו שיעורי הפחת על השקעות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות בתקופה שבין יוני 2008 עד מאי 2009, ובשנים 2009 ו-2012 שוב הועלתה תקרת הזיכוי לתרומות ל-7.5 מיליון ש"ח ול-9.0 מיליון ש"ח, בהתאמה. בשנת 2012 נקבע שאימהות עובדות ייהנו מנקודת זיכוי נוספת בגין כל אחד מילדיהן עד גיל 5, וניתן לראשונה זיכוי לאבות לפעוטות. כמו כן, הוחלט להגדיל את חלק הפטור בפנסיה מ-35 אחוזים בשנת 2011, ל-42 אחוזים בשנת 2012 ועד ל-52 אחוזים בשנת 2020. על פי המתווה המקורי הייתה צפויה העלאת חלק הפטור ל-67 אחוזים החל משנת 2025 שתדחה לשנת 2026 על פי החלטת הממשלה שטרם אושרה בכנסת. בשנת 2016 הורחבה רשימת יישובי הפריפריה

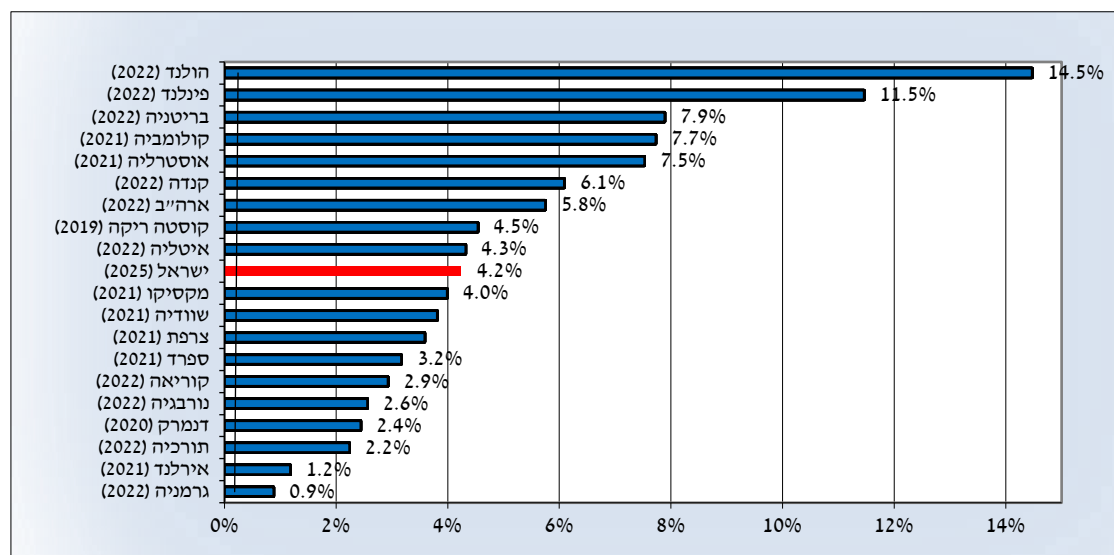
שתושביהם זכאים לזיכוי ממס הכנסה ובשנת 2017, כאמור, גדלה ההטבה למפעלים מועדפים באזור פיתוח א' ולחברות טכנולוגיות בעלות קניין רוחני, על פי חוק עידוד השקעות הון. כמו כן, החל משנת 2017, הוגדל הזיכוי לכל אחד מההורים ל-2.5 נקודות זיכוי בגין כל ילד עד גיל 5, בשנת 2022 התווספה נקודת זיכוי אחר לכל אחד מההורים בגין ילדים בני 6–12 ובשנת 2024 התווספה נקודת זיכוי אחת לכל אחד מההורים בגין ילדים בני 13–18 ושתי נקודות זיכוי בגין ילדים בני 3–0.

השוואה בין-לאומית

ההשוואה הבין-לאומית מוגבלת, כיוון שמתודולוגיית חישוב ההטבות שונה ממדינה למדינה. יחד עם זאת, ניתן להתרשם מתרשים 2 שהיקף הטבות המס בישראל, כ-4.2 אחוזי תוצר בשנת 2025, אינו חריג בהשוואה למדינות אחרות בעולם. בקצה התחתון נמצאת גרמניה עם היקף הטבות מס של כ-0.9 אחוזי תמ"ג ובקצה העליון נמצאת הולנד עם היקף הטבות מס של כ-14.5 אחוזי תמ"ג, אך כאמור אלה אומדנים שהתקבלו על פי מתודולוגיות שונות ומתייחסים לתקופות שונות.

תרשים 2: היקף הטבות המס במדינות נבחרות

(אחוזי תוצר)



מקור: הערכות של מדינות OECD, הבנק העולמי ואגף הכלכלן הראשי.

התפלגות ההטבות על פי מגדר ורמת הכנסה

בשנת 2014 המליצה "הוועדה לבחינת מגדרית של תקציב המדינה" על חובת ניתוח מגדרי של הוצאות והכנסות המדינה, כולל הטבות המס. בהחלטה מס' 2084, מאוקטובר 2014, הממשלה אימצה את המלצות הוועדה.

הניתוח המגדרי, על פי טבעו, אפשרי לגבי הטבות הניתנות ליחידים. לא ניתן לחלק על פי מגדר הטבות מס לחברות, למלכ"רים או לארגונים. כמו כן, הטבות במיסים עקיפים, כגון הפטור ממע"מ על פירות וירקות, ניתנות ליחידת צריכה שהיא משק הבית, בלי הבחנה בין בני משק הבית. גם חלק מההטבות הניתנות ליחידים לא ניתן לחלק על פי מפתח מגדרי, מפאת מגבלות הנתונים. לבסוף, גם עבור הטבות שניתן לחלק על פי מפתח מגדרי, החלוקה כאן מניחה הנחה קיצונית שהרווחה של כל אחד מבני הזוג תלויה רק בהכנסתו ושבני הזוג לא מתחלקים במשאבים.

הניתוח המגדרי כולל עשר הטבות מס : חצי נקודת זיכוי לנשים (אשר בהגדרה נהנות ממנו רק נשים), הזיכוי להורים בגין ילדים, הפטורים לקרנות השתלמות, לנכים, לקצבאות ילדים ולקצבאות זקנה, הזיכוי למתגוררים באזורי פיתוח, לחד-הוריים, לעובדי משמרות והזיכוי להורה שילדו נטול יכולת. כדי להעשיר את הניתוח המגדרי, הוא מוצג בלוח להלן בשילוב עם רמת ההכנסה, דהיינו כל הטבה מוצגת על פי מגדר ועשירוני הכנסה.

מהלוח עולה שחלקן של הנשים בהטבות, פרט לפטור על קצבאות ילדים וחצי נקודת זיכוי לנשים, נע בין 16 אחוזים (לגבי הפטור לנכים) ל-76 אחוזים (לגבי הזיכוי לחד-הוריים). חלקן הנמוך מאוד של הנשים בפטור על קצבאות ילדים – 6 אחוזים, נובע מההנחה שלולא הפטור הקצבה הייתה מתחייבת במס בידי ההורה בעל ההכנסה הגבוהה יותר, דהיינו במרבית המקרים בידי האב. כמובן, הנשים הן הנהנות הבלעדיות של תוספת חצי נקודת הזיכוי לנשים.

יש לציין שהזיכוי להורים בגין ילדים, שניתן עד שנת 2011 רק לנשים (למעט הזיכוי שניתן לגברים במשפחות חד-הוריות), התרחב לראשונה בשנת 2012 לגברים שהם אבות לילדים עד גיל 3, בשנת 2017 לגברים שהם אבות לילדים עד גיל 5, בשנת 2022 לאבות לילדים בני 6 עד 12 ובשנת 2024, גם לאבות לילדים בני 13 עד 18, כך שחלקן של הנשים בהטבה זו ירד מכמעט 100 אחוזים עד שנת 2011 ל-41 אחוזים בשנת 2025.

עוד עולה מהלוח שחלקן של הנשים בעשירון העליון נמוך יותר מחלקן בסך ההטבות – לדוגמה בשנת 2025 נשים זוכות ל-29 אחוזים מהזיכוי להורים בגין ילדים בעשירון העליון, בעוד שחלקן בכלל הטבה זו עומד, כאמור, על 41 אחוזים. כמן כן, נשים זוכות ל-24 אחוזים מההטבה לקרנות השתלמות בעשירון העליון, בעוד שחלקן בכלל הטבה זו עומד על 36 אחוזים.

חשוב לציין שאין בנתונים אלה הוכחה להפליה לרעה של אוכלוסיית הנשים בקבלת ההטבה. לגבי חצי נקודת הזיכוי ישנה אפילו הפליה לטובת הנשים, בעוד שלגבי ההטבות האחרות, החוק אינו מבדיל בין נשים לגברים. נראה, שמשקלן הנמוך של נשים בקבלת הטבות המס הוא תוצאה משולבת של שיעור השתתפות נמוך יותר בשוק העבודה (כולל מיעוט שעות העבודה) ושל שכר נמוך יותר, לעומת השתתפות גבוהה יותר ושכר גבוה יותר של גברים.

התפלגות עלות הטבות מס נבחרות בשנת 2025, על פי מגדר ועשירוני הכנסה*

(במיליוני ש"ח) **

עשירונים	חצי נקודת זיכוי לנשים	זיכוי להורים בגין ילדים			הפקדות לקרנות השתלמות			פטור ממס לנכים		
		סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	30	20	20	-	-	-	-	-	-	-

-	-	10	20	20	40	60	150	210	160	5
-	10	20	60	40	110	350	410	760	190	6
10	30	40	130	110	250	930	920	1,850	200	7
20	60	80	380	370	760	1,570	1,620	3,190	250	8
40	140	190	770	1,030	1,800	1,670	2,280	3,960	290	9
230	1,350	1,580	640	2,000	2,640	1,060	2,640	3,710	200	10
310	1,590	1,900	2,010	3,590	5,600	5,650	8,050	13,700	1,320	סה"כ

זיכוי לתושבי אזורי פיתוח			פטור ממס לקצבאות זקנה			פטור ממס לקצבאות ילדים			עשירונים
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
-	-	-	-	10	10	-	-	-	2
-	-	-	40	60	90	-	-	-	3
-	-	-	130	110	230	-	-	-	4
10	30	40	140	140	280	-	-	-	5
40	90	130	180	180	350	-	10	10	6
80	200	280	160	190	350	-	30	40	7
160	430	590	160	240	400	10	130	140	8
300	800	1,100	130	250	380	20	300	320	9
130	630	750	110	400	510	20	470	490	10
720	2,180	2,900	1,040	1,560	2,600	60	940	1,000	סה"כ

המקור: אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר

זיכוי להורה שילדו נטול יכולת			זיכוי לעובדי משמרות			זיכוי לחד הורי			עשירונים
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
-	-	-	-	10	10	-	-	-	5
-	-	-	10	30	40	-	-	10	6
-	10	10	10	70	90	20	10	20	7
10	30	30	-	20	20	40	10	50	8
20	50	70	-	-	-	50	10	70	9
10	70	80	-	-	-	40	20	60	10
40	160	200	30	130	160	160	50	210	סה"כ

המקור: אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר

* עשירונים, על פי ההכנסה החייבת במס בכלל האוכלוסייה; ** מעוגל ל-10 מיליון ש"ח, כך שיתכן שהסך הכל שונה מסכום הרכיבים.

תחזית ההטבות במיסים ישירים

בשנת הכספים 2025 יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמיסי נדל"ן ב-77.7 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט שלהלן:

במיליארדי ש"ח	באחוזים מסה"כ	
5.6	7	השקעות הון ותעשייה
32.5	42	חיסכון ושוק ההון
10.7	14	רווחה ופריפריה
15.3	20	תחום המשפחה
2.0	2	טובות הנאה
5.5	7	מסי נדל"ן
6.1	8	הטבות שונות
77.7	100	סך הכול מסים ישירים

הטבות להשקעות הון ותעשייה

החוק לעידוד השקעות הון – אומדן הטבת המס מתבסס על ההפרש בין שיעור המס החל על ההכנסה המוטבת לשיעור מס חברות סטנדרטי (23 אחוזים בשנת 2024). בשנת 2017 חוק עידוד השקעות הון תוקן כדי לעודד פעילות מבוססת קניין רוחני בארץ. הוטל מס חברות של 12 אחוזים, ובמקרים מסוימים – של 6 אחוזים, על מפעל טכנולוגי ומס של 4 אחוזים על חלוקת דיבידנד, שמקורו במפעל טכנולוגי, לחברה בחו"ל. כמו כן, הופחת שיעור המס על הכנסה מועדפת ממפעל באזור פיתוח א' מ-9 ל-7.5 אחוזים. עלות השינויים נאמדת בכ-0.5 מיליארד ש"ח. בשנת 2025, יסתכמו ההטבות, על פי התחזית, ב-5.5 מיליארד ש"ח. יש לציין שהחישוב אינו לוקח בחשבון את השפעת ההטבה על ההתנהלות הכלכלית של החברות, כך שיש לצפות שביטול ההטבה יניב תוספת הכנסות נמוכה מאומדן ההטבה. הטבת מס לפי חוק עידוד השקעות הון היא ריכוזית ומושפעת מתנודתיות בהיקף הפעילות המוטבת של חברות בודדות. מסיבה זו, תחזית עלות ההטבה לשנת 2025 סובלת מאי-ודאות רבה.

חוק תעשיות עתירות ידע – החוק מציע מספר הטבות, כדלהלן:

- למשקיע שהוא יחיד, חברת מעטים או שותפות – השקעה בחברת מו"פ תוכר כזיכוי בשנה שבה בוצעה ההשקעה ובשנים לאחר מכן ככל ולא נוצל הזיכוי במלואו בשנת ההשקעה כאשר סכום ההשקעה (עד 4 מיליון ש"ח) מוכפל בשיעור רווח ההון ושיעור מס היסף (ככל שיש מס יסף) החלים על המשקיע.
- שחלוף לחברות – לגבי משקיע שהוא יחיד, חברת מעטים או שותפות שמכר מניות של חברת מו"פ ברווח הון, ניתן יהיה לדחות את תשלום מס רווח ההון אם נרכשה חברת מו"פ חליפית. הדחייה תהיה באמצעות הקטנת העלות של החברה הנרכשת בגובה רווח ההון (סכום ההשקעה עד 5.5 מיליון ₪). יש לציין שאין כפל הטבות, דהיינו משקיע כאמור לא יוכל לקבל זיכוי בגין השקעה בחברת מו"פ וגם שחלוף.

- חברה ישראלית (שהיא חברה מועדפת בעלת מפעל טכנולוגי) שרוכשת 80 אחוזים מחברה מזכה, בישראל או בחו"ל, תוכל לנכות את העלות נטו כהוצאה לתקופה של חמש שנים מיום השגת השליטה (המחיר המקורי של החברה הנרכשת יופחת בגובה הניכוי שנוצל).
 - אפס אחוז ניכוי מס במקור מריבית – חברה מוטבת בעלת מפעל טכנולוגי המוחזקת לפחות ב-5 אחוזים על ידי בעלי מניות ישראלים, פטורה ממס בגין תשלום ריבית למוסד פיננסי בחו"ל על הלוואה של למעלה מ-10 מיליון ש"ח.
 - הארכה של ס' 92 לפקודה המאפשר ניכוי של השקעה בחברת מו"פ שנסחרת בבורסה – סכום עד 5 מיליון שהושקע בחברת מו"פ נסחרת יוכר כהפסד הון בשנת הרכישה ושנים שלאחר מכן, עד לסוף תקופת ההטבה (שלוש שנים מיום ביצוע ההשקעה).
- מחקר ופיתוח, והשתתפות בחיפושי נפט והפקת סרטים** – הוצאות למטרות אלה מותרות בניכוי שוטף, אף שלמעשה אינן הוצאות שוטפות. אין אומדן להטבה זו.

זיכוי לעובדי משמרות – עובד במשמרת שנייה או שלישית בתעשייה זכאי לזיכוי מס בשיעור של 15 אחוזים מהכנסתו, שנבעה מעבודה במשמרות, עד למקסימום של 1,045 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2024). החל מיולי 1990 לא ניתן זיכוי להכנסה ממשמרות, שהיקפה, בצירוף להכנסה הרגילה, עולה על 11,920 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2024).

החוק לעידוד התעשייה (מיסים) – החוק מאפשר לחברות תעשייתיות לנכות פחת בגין נכסי קניין רוחני והוצאות הנפקה ולהגיש דוחות מאוחדים לצורכי מס. אין אומדן כמותי להטבות אלו.

פחת מואץ – אין בנמצא אומדן כולל של עלות ההטבה הנובעת משיעורי פחת העולים על שיעורי הפחת הכלכלי. יש לציין שההשקעות במכונות וציוד בין ספטמבר 2020 ליוני 2021 נהנו מכפל פחת. משמעות כפל הפחת היא הקדמת ההכרה בהוצאה וחיסכון בשנים 2020–2022, על חשבון שנים מאוחרות יותר.

פטור השתתפות – בשנת 2005 נקבע הסדר מיוחד לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות. מטרת ההסדר היא לאפשר הקמה בישראל של מרכזי ניהול בין-לאומיים של תושבי חוץ. חברה שתעמוד במספר תנאים תיהנה מפטור ממס על דיבידנד שהיא תקבל מהחברה המוחזקת הזרה ומפטור ממס רווחי הון במכירת מניות של אותה חברה. אין אומדן להטבה זו.

הטבות לחיסכון ולשוק ההון

קופות הגמל הן מכשיר חיסכון לטווח ארוך. חיסכון זה זוכה להקלות מס הן בשלב ההפקדה, הן בשלב הצבירה והן בשלב המשיכה. הטבות המס ניתנות בצורת זיכוי או ניכוי לגבי תשלומי העובד השכיר או העצמאי, ואילו תשלומי המעביד מהווים הוצאה מוכרת למעביד, אך הם אינם הכנסה חייבת בידי העובד. כיום, הפקדת המעביד לתגמולים פטורה עד תקרת שכר של פעמיים וחצי מהשכר הממוצע, ואילו הפקדה על שכר העולה על תקרה זו נחשבת כהכנסת עבודה החייבת במס הכנסה, בדמי הביטוח הלאומי ובמס בריאות. לעומת זאת, עד שנת 2016, הפקדת המעביד לפיצויים הייתה כולה פטורה בידי העובד. החל משנת 2017 הפטור על הפקדה זו מוגבל ל-41,500 ש"ח לשנה (נכון לשנת 2024).

חישוב ההטבה במס הממשלתי בעת ההפקדה – כיוון שאין בידנו מידע מלא על פעילות של כל עובד ועובד בחשבון קופות הגמל שלו, אין באפשרותנו לחשב במדויק את הטבות המס בגין הפעילות בקופות גמל. החישוב של הטבות המס להפקדות בקופות גמל המובא להלן הוא לכן קירוב ויש להתייחס אליו בהתאם. יש לציין שהטבות המס לקרנות השתלמות מוצגות בסעיף נפרד. החישוב מבוסס על מודל המס של מנהל הכנסות המדינה, המתאר את התפלגות

הכנסות במשק. החישוב מניח שעל ההכנסה המבוטחת כול המעסיקים מפקידים לפנסית חובה וחלקם אף מפקידים וולונטרית סכומים נוספים. על ההכנסה הלא מבוטחת מופקדות הפקדות עצמאיות חלקיות. על פי חישוב זה, סך ההטבות, כולל ההטבות בגין רכיב הפיצויים, יסתכם בשנת 2025 בכ-28.3 מיליארד ש"ח, מזה כ-7.5 מיליארד ש"ח הטבות בדמי הביטוח הלאומי (כולל חלקו של המעביד) ובמס בריאות, כך שההטבות במס הכנסה יסתכמו בכ-20.8 מיליארד ש"ח.

חישוב ההטבה בעת הצבירה – הונח שהיתרה בקופות הפנסיה ובביטוחי חיים צוברת תשואה שנתית ראלית נטו (בניכוי עמלות) של 2.5 אחוזים הפטורה ממס של 25 אחוזים.

ניכוי המס בעת המשיכה – הקצבה, בניכוי 52 אחוזים מתקרת הקצבה המזכה של 9,430 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2024) למי שהגיע לגיל פרישה, חייבת במס בעת המשיכה, על פי שיעור המס השולי. שיעור הניכוי היה 35 אחוזים עד שנת 2011, והוא עלה בהדרגה עד ל-52 אחוזים בשנת 2020. על פי המתווה המקורי, הייתה צפויה העלאת החלק הפטור ל-67 אחוזים החל משנת 2025, אך לפי החלטת הממשלה שטרם אושרה בכנסת העלאה זו תידחה לשנת 2026. כיוון שחלק מהפנסיה פטורה וכיוון שעל מקבלי הפנסיה חל מס שולי נמוך מהמס החל על האוכלוסייה העובדת, שיעור המס הממוצע על הכנסות מפנסיה נמוך במיוחד.

קרנות השתלמות –

לגבי שכיר, הפרשת המעביד לקרן השתלמות, בשיעור שאינו עולה על 7.5 אחוזים (או 8.4 אחוזים לעובדי הוראה) מהמשכורת הקובעת (דהיינו – הכנסת עבודה למעט החזר הוצאות ושכר שעות נוספות), פטורה ממס הכנסה (לפי ס' 3(ה) לפקודת מס הכנסה), מדמי הביטוח הלאומי בידי העובד והמעביד וממס בריאות, עד למשכורת מרבית של 15,712 ש"ח (נכון לשנת 2024). תקרת ההטבה צמודה לפעמיים תקרת השכר לצורכי תשלום תוספת יוקר. כדי לזכות בהטבה זו, חייב העובד בהפקדה (מהנטו, דהיינו ללא הטבת מס) השווה לשליש מהפקדת המעביד.

לגבי עצמאי, ניכוי של 4.5% עד תיקרה של 24,450 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2024).

פרט להטבת מס במועד ההפקדה, הריבית והרווחים הנובעים מההפקדות עד התקרה (כולל הפקדת העובד) פטורים ממס (ובלבד שנמשכו במועדים הקבועים בסעיף 9(א16)). החל משנת 2003 רווחים שנצברו על הפקדות שעולות על תקרת ההטבה ושבוצעו החל מהמועד האמור, חייבים בשיעור של 25 אחוזים (15 אחוזים עד 2005 ו-20 אחוזים עד 2011). רווחים בגין הכספים שמקורם בהפקדות לפני 1 בינואר 2003 (כולל חלק ההפקדות העולות על תקרת ההטבה) פטורים ממס.

עבור שנת 2025, הוערכה העלות המצטברת של הטבת המס לקרנות השתלמות כ-10.7 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט שלהלן; בעת ההפקדה: כ-8.3 מיליארד ש"ח – 5.6 מיליארד ש"ח במס הכנסה ו-3.1 מיליארד ש"ח בביטוח לאומי (כולל חלק המעסיק) ובמס בריאות. בעת הצבירה: עלות אי-הטלת מס של 25 אחוזים על התשואה הראלית תסתכם בכ-2.0 מיליארד ש"ח.

הכנסות מריבית

החל משנת 2012 מוטל מס בשיעור של 25 אחוזים על הריבית הראלית באפיקי חיסכון צמודים ומס בשיעור של 15 אחוזים על הריבית הנומינלית באפיקים לא צמודים.

בסעיף זה ההטבה נאמדת לעומת שיעור המס המוגבל של 25 אחוזים על הרכיב הראלי והיא כוללת את הניכויים או את הפטורים האלה:

- ניכוי לבעלי הכנסות נמוכות – יחיד שהכנסתו והכנסת בן זוגו בשנת 2024 לא עלתה על 69,840 ש"ח, זכאי לניכוי בסך של 10,920 ש"ח מהכנסתו החייבת מריבית.
- ניכוי לקשישים – יחיד שבשנת המס 2024 הגיעו הוא או בן זוגו לגיל פרישה, ובשנת 2004 מלאו לאחד מהם 55 שנים, זכאי לניכוי בסך של 15,000 ש"ח מהכנסתו מריבית. יחיד שבשנת המס הגיעו הוא ובן זוגו לגיל פרישה, ובשנת 2003 מלאו להם 55 שנים, זכאי לניכוי בסך של 18,360 ש"ח מהכנסתו מריבית.
- פטור לנכים – פטור עד 337,200 ש"ח (נכון לשנת 2024) לנכה ועיוור המקבלים ריבית שמקורה בכספי ביטוח בשל פגיעת גוף.

יש לציין שהאומדן בסעיף זה לא כולל את הפטור על הריבית על פיקדונות במט"ח של עולים חדשים.

חלוקת אופציות לעובדים

על פי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה, ניתן לדחות את מועד אירוע המס לאחר מתן האופציות לעובד. במסלול הרגיל, העובד ישלם אז מס על פי שיעור המס השולי וההכנסה תיחשב כהוצאה המותרת בניכוי בידי המעביד. ואולם, קיים גם "מסלול רווח הון" שבו העובד משלם מס בשיעור 25 אחוזים, אך המעביד אינו רשאי לנכות את ההוצאה לצורכי מס. אין אומדן להטבה זו.

רווחה ופיזור אוכלוסייה

פטור ממס הכנסה למלכ"ר – מלכ"רים פטורים ממס על הכנסותיהם שלא מעסק. אין נתונים על היקף ההטבה.

פטור על קצבאות משרד הביטחון – פטור על תגמולים ישירים, הניתנים מטעם אגף השיקום במשרד הביטחון למשפחות שכולות, לאלמנות ולנכים (למעט רכב, דיור ושיקום).

פטור לקצבאות הביטוח הלאומי

קצבאות ילדים – הפטור חושב בהנחה שכל הקצבה תמוּסָה בידי ההורה עם ההכנסה הגבוהה יותר.

קצבאות זקנה ושירים – קצבאות זקנה ושירים אינן חייבות במס.

קצבאות אחרות – פטור על קצבאות בגין נכות כללית, פעולות איבה, נידות ומענק לידה. לעומת זאת, דמי אבטלה, דמי פגיעה בעבודה, דמי לידה ותשלומים למשרתים במילואים חייבים במס.

זיכוי לעולים חדשים – עולים חדשים שעלו עד שנת 2021 זכאים ל-3 נקודות זיכוי נוספות ב-18 החודשים הראשונים לעלייתם ארצה, ל-2 נקודות זיכוי בשנה שלאחר מכן ולנקודת זיכוי אחת בשנה שלאחריה. למי שעלה לישראל החל מ-1.1.2022 הוגדלו נקודות הזיכוי והוארכה תקופת הזכאות בשנה נוספת. אומדן העלות המוצג כאן מתייחס להטבה זו בלבד ולא לפטור על הכנסות מחו"ל (ראה להלן).

פטור לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על ההכנסות מחו"ל – נוסף על הזיכוי לעיל, עולים ותושבים חוזרים זכאים לשורה של הקלות שאין לגביהן אומדן עלות: פטור לעשר שנים על כלל ההכנסות שמקורן בחו"ל של עולה חדש או תושב חוזר ותיק; פטור לחמש שנים על הכנסות פסיביות שמקורן בנכסים בחו"ל שנרכשו לפני חזרתו לארץ של תושב חוזר; פטור לעשרים שנה על הכנסות מריבית מפיקדון במט"ח בבנק ישראלי לעולה חדש ופטור כאמור לחמש שנים לתושב חוזר; פטור על פנסיות מחו"ל בתנאים מסוימים.

החזקת קרוב במוסד – זיכוי בגין הוצאות בשל אחזקת קרוב במוסד, בשיעור של 35 אחוזים מההוצאה העולה על 12.5 אחוזים מההכנסה החייבת. לדוגמה, אדם שילם סכום של 100,000 ש"ח עבור החזקת קרוב במוסד והכנסתו

החייבת באותה שנה הייתה 300,000 ש"ח, ייהנה מזיכוי של 21,875 ש"ח, על פי החישוב הזה: $21,875 = 35\% * (300,000 - 100,000)$.

הורה שילדו נטול יכולת – נישום המטפל בילד נטול יכולת זכאי ל-2 נקודות זיכוי בתנאי שלא ביקש זיכוי בשל הוצאות רפואיות בגין אותו נטול יכולת.

תרומות – 35 אחוזים זיכוי ליחיד מסכום התרומה (לגבי חברות שיעור הזיכוי היה 35 אחוזים עד שנת 2005 ומשנת 2006 הזיכוי הוא כשיעור מס חברות בשנת מתן התרומה), עד לתקרה של 30 אחוזים מההכנסה החייבת או עד ל-480,000 ש"ח לשנה (נכון לשנת 2000), הנמוך מבין שניהם. בשנת 2001 הועלתה (רטרואקטיבית משנת 2000) התקרה ל-2 מיליון ש"ח וניתנה אפשרות לפרוס תרומות העולות על תקרה זו לשלוש שנים קדימה. מאז הועלתה התקרה והיא עומדת על כ-10.4 מיליון ש"ח בשנת 2024.

עיוורים ונכים – פטור על הכנסה מיגיעה אישית של עיוורים ונכים עד 37,100 ש"ח לחודש (לנכי צה"ל ופעולת איבה קיימת תקרה נפרדת, גבוהה יותר), או על הכנסות אחרות עד 6,830 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2024).

זיכוי ליישובים ולכוחות הביטחון – ההנחה ממס ניתנת למתגוררים ביישובי פיתוח, שהוגדרו לצורך זה. הזיכוי הוא בשיעורים של 7 עד 20 אחוזים בהגבלה של תקרה. רשימת היישובים הזכאים צומצמה החל מיולי 2003, אך משנת 2005 היא הורחבה, והיא הורחבה שוב באופן משמעותי ברפורמה שנכנסה לתוקף בשנת 2016. ההטבה בסעיף זה כוללת הטבה לתושבי אילת וכן הזיכוי של 5 אחוזים (עד תקרה) מהמשכורת המיוחדת בגין תוספת רמת פעילות אי של כוחות הביטחון.

מעבידים באילת – כדי להזיל את עלות העבודה באילת, ניתן למעסיקים זיכוי בשיעור של 20 אחוזים מההכנסה החייבת של עובדיהם, עד לתקרת המס שנופה משכר עובדים אלה. החל משנת 2003, הטבה זו אינה ניתנת בשל העסקת קרוב או בעל שליטה בחברה המעבידה. החל משנת 2006 הוגבל הזיכוי למס הכנסה שנוכה מכל עובד בנפרד.

הטבות למשפחה

משפחות חד-הוריות וגרושים – נקודת זיכוי אחת ניתנת לראש משפחה חד-הורית (נוסף לנקודת זיכוי אחת בגין כל ילד) ולגרוש המשתתף בכלכלת ילדיו הנמצאים אצל בן הזוג הקודם.

נשים – נשים, בחישוב נפרד, זכאיות לחצי נקודת זיכוי נוספת; נשים בחישוב מאוחד זכאיות לאותה הטבה, בתנאי שהן "בן הזוג הרשום".

ילדים להורים עובדים – אישה עובדת, בחישוב נפרד, הייתה זכאית עד ליולי 1990 לנקודת זיכוי אחת בשל כל אחד מילדיה, שלא מלאו לו עדיין 18 שנה. מאז יולי 1990 ועד שנת המס 1995, ניתנה נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד אי-זוגי בלבד, בעוד שאם או אב חד-הוריים המשיכו ליהנות מנקודת זיכוי מלאה עבור כל ילד. החל משנת המס 1996 שוב נתנה לכל אישה, בחישוב שומה נפרד, נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד, למעט ילדים בשנת הולדתם הראשונה ובשנה שמלאו להם 18, אשר בגינם ניתנת חצי נקודה זיכוי בלבד. זוג, בחישוב שומה מאוחד, זכאי לרבע נקודת זיכוי בשל ילדיו שלא מלאו להם 18 שנה. החל משנת 2012, אימהות לילדים עד גיל 5 נהנות מנקודת זיכוי נוספת, כדי להתחשב בהוצאות ההשגחה, ולראשונה, אבות לפעוטות עד גיל 3, נהנים אף הם נקודות זיכוי נוספות בגין ילדיהם. בשנת 2017, הורחב שוב הזיכוי והורים, הן גברים והן נשים, זכאים ל-2.5 נקודות זיכוי בגין כל ילד עד גיל 5. בשנת 2022 התווספה נקודת זיכוי לכל הורה בגין כל ילד בגיל 6 עד 12 ובשנת 2024 תתווסף נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד בגיל 13 עד 18 ושתי נקודות זיכוי בגין כל ילד בגיל 0-3.

בן זוג שאינו עובד – אדם שכלכלת בן זוגו מוטלת עליו והנישום או בן זוגו הם נכים או הגיעו לגיל פרישה, זכאי לנקודות זיכוי אחת.

משלמי מזונות – על פי ס' 40(ב)2 לפקודת מס הכנסה, הורים גרושים המשלמים מזונות לילדיהם זכאים לנקודות זיכוי אחת או לחלק ממנה לפי חלקם בהוצאות הכלכלה של ילדיהם.

הטבות שונות במס הכנסה

הכנסות מהימורים, הגרלות ופרסים – כל זכייה העולה על 33,840 ש"ח חויבה ב-35 אחוזי מס. זכייה מתחת לתקרה זו פטורה ממס.

שכר דירה – שכר דירה מהשכרת דירת מגורים פטור ממס עד לסכום חודשי של 5,654 ש"ח. מעל לסכום זה פוחת הפטור שקל כנגד שקל. לדוגמה, על הכנסה של 6,654 ש"ח יינתן פטור רק עד 4,654 ש"ח. הצעת התקציב לשנים 2023-2024 קבעה שתקרת הפטור לא תעודכן עוד החל משנת 2025 ושכל בעל הכנסה משכר דירה יחויב בדיווח שנתי. הצעה זו לא אושרה על ידי הכנסת.

עידוד בניית דירות להשכרה – עסק שיש בבעלותו בניין שבנייתו הסתיימה בשנת 2007 ואילך ואשר 50 אחוזים מדירותיו מושכרות למגורים במשך חמש שנים לפחות מתוך שבע השנים הראשונות לתום הבנייה תמורת דמי שכירות העומדים במגבלות מסוימות, זכאי לשיעור פחת של 20 אחוזים על הבניין ולשיעורי מס על הכנסה חייבת או שבח ריאלי של 11 אחוזים במקרה של חברה ושל 20 אחוזים במקרה של יחיד.

חיילים משוחררים – חיילים ומתנדבים בשירות לאומי ששירתו 23 חודשים לפחות זכאים לשתי נקודות זיכוי נוספות לתקופה של שלוש שנים מיום שחרורם. מי ששירת בין 12 ל-23 חודשים זכאי לנקודת זיכוי אחת.

סטודנטים – החל משנת 2005 ניתנת חצי נקודת זיכוי במשך שלוש שנים למקבלי תואר B.A. או תעודת הוראה (לרבות לימודי מקצוע בהיקף של 1,700 שעות אקדמיות) ולמשך שנתיים נוספות למקבלי תואר M.A., אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2005 ואילך. החל משנת 2008 הוכפלה ההטבה למקבלי תואר B.A. ותעודת הוראה, אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2007 ואילך, לנקודת זיכוי שלמה. בהוראת שעה לשנים 2014-2022 ניתנה ההטבה לשנה אחת בלבד.

ספורטאים ועיתונאים זרים – אלה זכאים לנכות מהכנסתם החייבת את דמי השכירות ואת הוצאות האירוח ששילמו בישראל. על הכנסתם לאחר ניכויים אלה, עליהם לשלם מס בשיעור של 25 אחוזים בלבד. לגבי ספורטאים, הטבות אלה חלות על הכנסה מעיסוק בספורט במשך 48 חודשים, ואילו לגבי עיתונאים הטבות חלות על הכנסה מעבודה עיתונאית במשך 36 חודשים. על פי הצעת התקציב לשנת 2015 שהוגשה באוקטובר 2014, הציעה הממשלה לבטל הטבה זו החל משנת 2015, אך ההצעה לא אושרה.

קרנות וגופים מוטבים

קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד – הקרן, המפתחת את אדמות קיסריה, פטורה ממס הכנסה וממס שבח בתוקף הסכם משנת 1962 עם שר האוצר.

האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים – על פי סעיף 8 לחוק באותו שם, האקדמיה פטורה מכל מס.

קרן וולף – על פי סעיף 4 לחוק באותו שם, הקרן פטורה מכל מס.

קרן המדע הדו-לאומית של ארה"ב וישראל – הקרן פטורה ממס שבח, ממס רכישה וממס מעסיקים. שתי קרנות דו-לאומיות ארה"ב-ישראל נוספות (למו"פ תעשייתי ולמו"פ חקלאי) נהנות מאותן ההטבות.

המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם – זהו מכון וון ליר, שחוק משנת 1958 קבע לגביו שנכסיו ועסקאותיו יהיו פטורים מכל מס, אגרה וארנונה.

יש גופים נוספים הנהנים אף הם מהטבות מס, וביניהם מרכזי הנצחה לזכרם של יצחק רבין ומנחם בגין, מוסדות להנצחת דוד בן גוריון ויד יצחק בן צבי.

חברת קו צינור הנפט אילת-אשקלון (קצא"א) – החברה מפעילה קו צינורות להעברת נפט גולמי מנמל אילת למזח באשקלון. על פי "חוק זיכיון נפט" משנת 1968, החברה פטורה מכל מס, מכס, אגרות או ארנונה.

הסוכנות היהודית – על פי ס' 11 לאמנה משנת 1979 בין ממשלת ישראל לסוכנות היהודית לארץ ישראל, הסוכנות ושאר מוסדותיה פטורים מכל מס ממשלתי.

קרן חינוך ארה"ב – ישראל – ההסכם לשילובה של ישראל בתוכנית פולברייט לחילופי סטודנטים ומרצים מצטיינים נחתם על ידי שתי המדינות בשנת 1956. במסגרת ההסכם הוקמה קרן החינוך ארצות הברית-ישראל (USIEF). חוק שהתקבל ב-2017 נתן תוקף חוקי להסכם. החוק פוטר את הקרן ממס עקיף ואת עובדיה ומקבלי מענקים מטעם הקרן ממס הכנסה.

הקרן הדו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתיים

קרן גרמניה-ישראל למחקר ולפיתוח מדעי

קרן המדע הדו-לאומית

טובות הנאה (Fringe Benefits)

טובות הנאה הן תמורות לא כספיות שמעסיק מעניק לעובדיו, כגון העמדת דירת מגורים, רכב צמוד או הלוואה בריבית מסובסדת. פטור או מיסוי חלקי של טובות הנאה ייחשבו כהטבת מס.

רכב צמוד – לבעלי כלי רכב צמודים נוקפת הכנסה חודשים של 2.48% מעלות הרכב בגין טובת ההנאה אולם בעלי רכב חשמלי נהנים, על פי הוראת שעה שתפוג בסוף שנת 2025, מניכוי של 1,310 ש"ח לחודש מסכום זקיפת ההכנסה (נכון לשנת 2024). בעלי כלי רכב היברידיים ופלאג אין נהנים מניכוי מופחת.

חניה במקום העבודה – עובד שמעסיקו העמיד לרשותו מקום חניה אינו חייב בתשלום מס בגין הטבה זו.

הטבות במיסי נדל"ן

הטבות במס רכישה – מס רכישה מופחת לנכה, נפגע, בן משפחה של נסֶפָה, עולה חדש (עד תקרה שנקבעה). גם במכירה ללא תמורה, מיחיד לקרובו, ניתנת הנחה של שני שלישים לעומת השיעור הרגיל. לנוכח הרחבת מדרגות מס הרכישה החל משנת 2007, הטבות אלו זניחות.

הטבות במס שבח

מס שבח לדירות מגורים – לפי נוסח חוק מס שבח עד שנת 2013, רשאי היה בעל דירת מגורים אחת למכור אותה אחת ל-18 חודשים בפטור מלא ממס שבח. מי שברשותו יותר מדירת מגורים אחת, היה רשאי למכור, בפטור ממס, דירת מגורים אחת, פעם בארבע שנים. החל משנת 2014 בוטל הפטור (וחויב השבח שיצמח החל משנה זו) לגבי בעלי דירה נוספת, והפטור לדירה יחידה הוגבל לערך דירה של 5.0 מיליון ש"ח (נכון לשנת 2024).

מס שבח לנכסים היסטוריים – על פי ס' 48א(ד1) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), נכסים שנרכשו עד 1960 חייבים בעת מכירתם במס שבח מוגבל, בין 12 אחוזים ל-24 אחוזים בלבד. החל משנת 2005 צומצמה הטבה זו בהדרגה לגבי חברות ולגבי יחידים שקיבלו את הזכות במקרקעין בפירוק חברה. לגבי יחידים ואחרים (כגון אגודות שיתופיות) צומצמה ההטבה החל משנת 2011 עד שבוטלה לגמרי בשנת 2015.

הטבות נוספות במס נדל"ן – קיימות הטבות מס נוספות (לדוגמה לקרנות ריט, שהן קרנות סחירות המשקיעות בנדל"ן מניב באמצעות הבורסה, לפרויקטים של פינוי-בינוי או לפרויקטים לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה) אך אין לגביהן אומדני עלות.

תחזית ההטבות במיסים עקיפים

בשנת 2025 יסתכמו ההטבות במסים עקיפים ב-10.3 מיליארד ש"ח, מזה כ-71% מההטבות יהיו במע"מ.

מכס ומס קנייה

סולר – על פי הסדר הסולר, מפעלים תעשייתיים, מובילים והתחבורה הציבורית נהנים מהחזר חלקי של המס על סולר. על פי המתווה שאושר ב-2018, ההטבה למובילים תקטן בהדרגה עד לביטולה ב-2026.

עולים חדשים – עד לשנת 2004 עולה חדש שילם מס מופחת בשיעור של 25 אחוזים בתוספת מע"מ בעת רכישת רכב בנפח מנוע של עד 1750 סמ"ק ו-50 אחוזים בתוספת מע"מ בעת רכישת רכב בנפח מנוע גדול יותר (זאת בהשוואה לשיעור המס הכללי של 95 אחוזים עד 109 אחוזים). החל משנת 2005 שיעור המס הוא 50 אחוזים בתוספת מע"מ, ללא הבדל נפח מנוע.

תושבים חוזרים – תושבים חוזרים ששהו מעל לשש שנים בחו"ל זוכים להטבות במכס ובמס קנייה.

תיירים – ישראלים מעל גיל שנתיים החוזרים מחו"ל, פטורים ממכס וממס קנייה על סחורה שהביאו עימם לצריכה עצמית, בשווי של עד 200 דולר. בנוסף לכך, נכנס מעל לגיל 18 זכאי לייבא כמות מוגבלת של אלכוהול וסיגריות. עיקר ההטבה הוא בגין ייבוא סיגריות. החל מאפריל 2013 צומצם ייבוא הסיגריות בפטור משתי חבילות לחבילה אחת. על פי הצעת התקציב לשנת 2025 הפור יצומצם בשנת 2026 ויבוטל בשנת 2028.

אביזרי בטיחות לרכב – מערכת הזיכויים בגין אביזרי בטיחות עברה רפורמה מקיפה באוגוסט 2013, ונכנסו טכנולוגיות חדשות לרשימת המערכות שבגינן ניתנת הטבה במס קנייה.

מס קניה מופחת על כלי רכבים פלאג-אין וחשמליים – עד שנת 2019 כלי רכב היברידיים, פלאג-אין וחשמליים נהנו משיעורי מס קניה מופחתים. החל משנת 2020 ההקלות צומצמו בהדרגה על לביטולן המלא בשנת 2025.

מוניות – על כלי רכב המשמשים כמוניות חל מס קנייה מוגבל של 8 אחוזים.

פטורים מותנים – ניתנים במכס ובמס קנייה במקרים כגון פטור למוסדות להשכלה גבוהה על ייבוא חומר מדעי וחינוכי, פטורים על פי אמנות בין-לאומיות או פטור למוסדות בריאות.

מע"מ

שם המס – מס ערך מוסף, עלול להטעות. מע"מ אינו מס על ערך מוסף, אלא מס על הצריכה המקומית, ולכן הטלת שיעור אפס על הייצוא או הפטור על הצריכה של ישראלים בחו"ל (ייבוא שירותי תיירות) אינה נחשבת הטבות מס. לעומת זאת, שיעור מס אפס על מתן שירותי תיירות בישראל לתושבי חוץ, שהוא ייצוא שייחודו הוא שהוא ניתן בארץ, נחשב כהטבת מס. הטבות המס בתחום המע"מ כוללות, בנוסף למע"מ בשיעור אפס על הצריכה של תיירים זרים בבתי מלון (וכן על רכישת שירותים ומוצרים נוספים על-ידי תיירים זרים) גם מע"מ בשיעור אפס על צריכת פירות וירקות טריים, הפטור ממע"מ על הצריכה באזור אילת (פרט לצריכת מוצרים בני קיימא וסיגריות) וכן הפטור על רכישות עד 75 דולר מאתרי אינטרנט בחו"ל.

אומדן הטבת המס מחושב לעומת שיעור המע"מ הסטנדרטי שיהיה בתוקף בשנת 2025 – 18 אחוזים.

תחזית הטבת המס באגרות

שימוש בתדרים על יד מערכת הביטחון – החל משנת 1994 מוטלת אגרה על המשתמשים האזרחיים בתדרים לשידור, ובשנת 1995 הורחבה תחולתה לחברות הטלוויזיה בכבלים. מערכת הביטחון (כולל המשטרה), המשתמשת העיקרית בתדרים, ממשיכה ליהנות מפטור.

רישוי רכב נכים – משרד התחבורה מעניק הנחות באגרת רכב לכ-150,000 נכים.

רישוי רכב ורישיון נהיגה למשרתי במילואים – משרתי מילואים נהנים אף הם, במגבלות, מהנחה באגרת רישוי רכב ובאגרת רישיון נהיגה.

תחזית הטבות המס לשנת הכספים 2025

(מיליוני ש"ח)

נושא	סכום בשנת 2025
סך הכול	89,110
חלק ראשון: מסים ישירים	77,740
א. הטבות לגורמי ייצור	5,660
1. החוק לעידוד השקעות הון	5,500
2. חוק האנג'לים	20
3. מחקר ופיתוח, חיפושי נפט וסרטים	..
4. זיכוי לעובדי משמרות	160
5. החוק לעידוד התעשייה	..
6. פחת מואץ	-
7. פטור השתתפות	..
ב. הטבות לחיסכון ולשוק ההון	32,550

נושא	סכום בשנת 2025
1. פנסיה (הפקדה וצבירה, בניכוי משיכה)	24,800
- הטבות בעת ההפקדה	20,800
- הטבות בצבירה	11,400
- בניכוי מיסוי בעת המשיכה	7,400-
2. קרנות השתלמות (הפקדה וצבירה)	7,600
- הטבות בעת ההפקדה	5,600
- הטבות בצבירה	2,000
3. הכנסה מריבית	150
4. מיסוי אופציות לעובדים במסלול הוני	..
ג. רווחה ופיזור אוכלוסייה	10,680
1. פטור ממס הכנסה למלכ"ר	..
2. פטור לקצבאות משרד הביטחון	850
3. פטור לקצבאות הביטוח הלאומי	3,700
- קצבאות ילדים	1,000
- קצבאות זקנה ושארים	2,600
- קצבאות אחרות	100
4. זיכוי לעולים חדשים	110
5. פטור לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על הכנסות מחו"ל	..
6. זיכוי בשל החזקת קרוב במוסד	40
7. זיכוי להורה שילדו נטול יכולת	200
8. זיכוי בשל תרומות	900
9. זיכוי לישובים וכוחות הביטחון	2,900
10. הטבות לעיוורים ולנכים	1,900
11. זיכוי למעבידים באילת	80
ד. הטבות למשפחה (פרט לפטור על קצבאות ילדים)	15,290
1. זיכוי למשפחות חד-הוריות	210
2. חצי נקודת זיכוי לנשים	1,320
3. זיכוי להורים בגין ילדים	13,700
4. זיכוי בגין בן זוג לא עובד	30
5. זיכוי למשלמי מזונות	30
ה. הטבות שונות במס הכנסה	6,090
1. הכנסות מהימורים	2,500

נושא	סכום בשנת 2025
2. פטור להשכרת דירות מגורים	3,200
3. עידוד בניית דירות להשכרה	80
4. חיילים משוחררים	180
5. סטודנטים	120
6. ספורטאים זרים	10
ו. קרנות וגופים מוטבים	
1. קרן קיסריה	..
2. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים	..
3. קרן וולף	..
4. קרן המדע הדו-לאומית של ארה"ב וישראל	..
5. המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם (מכון וון ליר)	..
6. חברת קו צינור אילת-אשקלון (קצא"א)	..
7. הסוכנות היהודית	..
ז. טובות הנאה (Fringe Benefits)	1,970
1. רכב צמוד	320
2. חניה במקום העבודה	1,650
ח. הטבות במיסי נדל"ן	5,500
1. הנחות במס רכישה	-
2. פטור ממס שבח לדירת מגורים	5,500
חלק שני : מסים עקיפים	10,270
א. מכס ומס קנייה	2,970
1. הסדר הסולר	1,500
2. עולים חדשים	60
3. תושבים חוזרים	10
4. תיירים ישראלים	560
5. אביזרי בטיחות לרכב	540
6. מס קנייה מופחת על רכבים היברידיים, פלאג-אין וחשמליים	-
7. מס מוגבל למוניות	270
8. פטורים מותנים	30
ב. מע"מ	7,300
1. פירות וירקות	4,600

נושא	סכום בשנת 2025
2. שירותי תיירות	750
3. חוק אילת	1,100
4. רכישות מאתרי אינטרנט בחו"ל	850
חלק שלישי : אגרות	1,100
1. שימוש בתדירים על יד מערכת הביטחון	700
2. רישוי רכב נכים	350
3. רישוי רכב ורישיון נהיגה למשרתי במילואים	50

מקור: אגף הכלכלן הראשי.

לגבי הטבות בהן רשום ' - המשמעות היא שבסיס הנתונים לא מאפשר לאמוד את עלות ההטבה.

חלק ה

נספחים

עקרונות חוק התקציב

מסמכי חוק התקציב

הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025

מחירי התקציב

לוחות התקציב

עקרונות חוק התקציב

חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם להוראות "חוק יסוד: משק המדינה", שלפיהן ייקבע תקציב המדינה בחוק ויכלול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. בהתאם להוראות החוק, תקציב המדינה לשנת הכספים 2025 מוגש במתכונת חד-שנתית.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) הוא שהניח את היסודות לחוקי התקציב השנתיים, כדלקמן:

- הפרטים והמבנה של חוק התקציב השנתי.
- סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב ואת התחומים שבהם היא נדרשת לקבל את אישור הכנסת או את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת.
- דרכי השימוש ברזרבות.
- עדיפות חוק התקציב על חוקים אחרים ודרכי אכיפתו.
- מגבלות האשראי על הרשויות המקומיות ועל הגופים המתוקצבים
- הוראות מיוחדות לגבי הגופים המתוקצבים.

בהתאם לאמור בחוק היסוד ובחוק יסודות התקציב, מוצע חוק התקציב לשנת הכספים 2025, הקובע את ההוצאה המרבית שהממשלה מורשית להוציא בשנת הכספים האמורה ואת חלוקתה לסעיפי התקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, כמפורט בתוספת הראשונה לחוק.

בנוסף לכך נקבעו בחוק גם סכומים מרביים להוצאה מותנית בהכנסה, להרשאה להתחייב ולשיא כוח האדם. גם אלה מוגדרים ברמת סעיפים, תחומי פעולה ותכניות, והם מפורטים בתוספת הראשונה לחוק.

בתוספת השנייה לחוק קבועים סעיפי התקציב של המפעלים העסקיים.

שר האוצר, כממונה על ביצוע התקציב, מוסמך להתקין תקנות והוראות מנהל לביצועו.

חוק הרשאה

חוק התקציב בישראל הוא חוק הרשאה, המתיר לממשלה להוציא בשנת הכספים לכל היותר את הסכומים הנקובים בו, אך אינו מחייב אותה לעשות כן. הרשאה זו מתייחסת להוצאה, להוצאה מותנית בהכנסה, להרשאה להתחייב ולשיא כוח האדם.

הוצאה

תקציב ההוצאה לשנה מסוימת מתיר לממשלה להוציא באותה השנה סכום שחלוקתו מופיעה בטור הראשון של התוספת הראשונה לחוק. הממשלה רשאית, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר סכומים בין סעיפי התקציב השונים.

הוצאה מותנית בהכנסה

הרשאה נוספת המותנית בקבלת הכנסות מגורמים חוץ-ממשלתיים. חלוקת הוצאה זו מופיעה בטור השני של התוספת הראשונה.

הרשאה להתחייב

בנוסף למגבלה על ההוצאה בפועל, החוק מגביל התחייבויות באמצעות הרשאה להתחייב. הרשאה זו, המופיעה בטור השלישי של התוספת הראשונה, מציינת את הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו באותה התכנית במהלך שנת הכספים, גם אם יתבצע התשלום בשנים הבאות. הסדר זה מאפשר לממשלה לפעול במסגרת תכניות רב-שנתיות בפקוח תקציבי נאות.

לגבי התכניות בתקציב הרגיל, שבהן לא נקוב סכום הרשאה להתחייב אלא סכום הוצאה ו/או הוצאה מותנית בהכנסה, ניתן להתחייב בגובה הסכומים האלה אם ההוצאה תיעשה במרוצת אותה שנת הכספים או בשנת הכספים שלאחריה.

שיא כוח האדם

מספר שיא כוח האדם המרבי שהממשלה רשאית למלא בשנה מסוימת מופיע בטור הרביעי של התוספת הראשונה.

בסיס ההוצאה בתקציב

בסיס מזומנים

חוק התקציב מושתת על בסיס מזומנים. כהוצאה תקציבית נחשב תשלום במזומן או זיכוי של החשב הכללי.

בסיס ביצוע

כדי לאפשר למפעלים העסקיים, המוכרים מוצרים ושירותים לציבור, לנהל מערכת חשבונאות קרובה ככל האפשר לזו של גוף מסחרי, הושתת התקציב שלהם על אותו בסיס ביצוע. כלומר, ההוצאה של מפעלים עסקיים אלה נחשבת בתור שכזו כאשר בוצעה העבודה או משנתקבל השירות או הנכס, בין אם בוצע התשלום ובין אם נדחה למועד מאוחר יותר. על אותו הבסיס מוגדרת גם ההכנסה של המפעלים העסקיים.

רזרבות

בתוספת הראשונה קיימת הרזרבה הכללית. כמו כן קיימות בתקציב רזרבות מיועדות בתקציבי המשרדים השונים. החוק מקנה לשר האוצר סמכות לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את המטרות ואת היעדים להוצאת סכומי הרזרבות.

שימוש בעודפי השנה הקודמת

כספים שלא הוצאו בשנה מסוימת ניתנים לניצול בשנה שלאחריה, בתנאי שנותר עודף בסעיף ההוצאה הראשי. שר האוצר מוסמך לאשר עודפים לניצול, לאחר מתן הודעה על כך לוועדת הכספים של הכנסת. הסכום המותר לשימוש יתווסף לסכומים המאושרים בתקציב השנה השוטפת.

שינויים בחוק התקציב במהלך שנת הכספים

חוק יסודות התקציב מאפשר ביצוע שינויים במהלך השנה. כל שינוי בתכנית טעון הודעה לוועדת הכספים של הכנסת. שינויים בשיעורים העולים על השיעורים הנקובים בחוק מחייבים את אישורה המוקדם של הוועדה.

דוח תקבולים, הוצאות ומילוי משרות

על שר האוצר להגיש לכנסת דוח על התקבולים, על ההוצאות ועל מילוי המשרות בתקציב, לכל תוספותיו וחלקיו, תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים. בנוסף לכך, על השר להגיש לוועדת הכספים של הכנסת, בסוף כל רבעון, אומדן של ביצוע הגירעון ומימונו, המבוסס על נתוני קופה.

ביצוע התקציב

התקנת תקנות והאצלת סמכויות

שר האוצר ממונה על ביצוע 'חוק יסודות התקציב' ו'חוק התקציב'. הוא רשאי להתקין תקנות, לרבות פירוט נוסף של תכניות וכן להאציל את סמכויותיו לפי 'חוק יסודות התקציב', לרבות הסמכות להתקין תקנות ביצוע, כולל סדרי ניהול כספים וחשבונות.

פיקוח על הביצוע מבחינת חוקיות הוצאה

הסמכות לפקח על ביצוע התקציב מבחינת חוקיות הוצאה, העמידה במסגרת התקציב המאושר והתקנת התקנות בדבר סדרי ניהול כספים וחשבונות, מואצלות כל שנה לחשב הכללי. החשב הכללי פועל באמצעות חשבי המשרדים הצמודים למשרדים השונים והם אחראים ישירות בפניו וכפופים לו מבחינה ארגונית. חתימת חשב המשרד היא תנאי הכרחי למתן תוקף לכל התחייבות או הוצאה של הממשלה.

ביצוע תקציב לגבי תאגידים

סעיפי חוק התקציב המתייחסים לגופים המתוקצבים, לרשויות המקומיות ולגופים הנתמכים, מקנים סמכויות ביצוע לשר האוצר, ובנוסף אליו – גם לשרים הנוגעים בדבר (השרים הממונים).

ביקורת חיצונית על ביצוע התקציב

ביקורת חיצונית על ביצוע 'חוק התקציב' נתונה בידי מבקר המדינה, המגיש את הדין וחשבון השנתי שלו לכנסת. ההערות וההמלצות של מבקר המדינה הנוגעות לחוק התקציב ולביצועו, לדין וחשבון על התקבולים ועל הוצאות המדינה ולמאזן התחייבויותיה וזכויותיה של המדינה, נידונות בוועדה לענייני ביקורת המדינה. מסקנות הוועדה מובאות לאישור הכנסת.

מסמכי חוק התקציב

הצעת חוק התקציב השנתי מפרטת את סך ההוצאה השנתית שמותר לממשלה להוציא בכל אחת משנות הכספים. בנוסף לכך מפורטים בהצעה תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב, שיא כוח האדם ותקציבי המפעלים העסקיים.

להצעת חוק התקציב מצורפות שתי תוספות:

התוספת הראשונה

פירוט תקציב ההוצאות

בתוספת הראשונה מפורטים תקציב ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם של הממשלה. בפירוט תקציב ההוצאות, מורכבת התוספת הראשונה משני חלקים:

חלק א: התקציב הרגיל

תקציב זה מסווג לפי תחומי משרדי המטה, הביטחון והסדר ציבורי, השירותים החברתיים, תשתיות, ענפי המשק, הוצאות אחרות ותשלומי ריבית.

חלק ב: תקציב פיתוח וחשבון הון

חלק זה כולל השקעות ישירות של הממשלה בתחומים שונים, מתן אשראי ותשלומי קרן.

התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992, התקציב לחישוב ההוצאה הממשלתית המותרת הוא תקציב ההוצאה (ללא הוצאה המותנית בהכנסה) בחלק א ובחלק ב כאמור, בניכוי תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי.

תחזית התקבולים והמלוות

תחזית ההכנסות מחולקת גם היא לשני חלקים:

חלק א: תקבולים שוטפים

חלק זה כולל את המסים על הכנסה ורכוש, מסים על הוצאה, אגרות בעד שירותים, ריבית ורווחים, תמלוגים ותקבולים שונים.

חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון

חלק זה כולל את החזרי ההשקעות של הממשלה ופירעון ההלוואות שהיא נתנה, הפרשות לפנסיה ולפיצויים, הכנסות הון, מלוות שקיבלה הממשלה בארץ ומלוות ומענקים שקיבלה מחו"ל.

תחזית הטבות המס

בתחזית זו מפורטים הסכומים שלא ייגבו בשל הטבות מס, לפי חלוקה להטבות במסים ישירים, הטבות במסים עקיפים והטבות באגרות.

התוספת השנייה

תוספת זו כוללת את פירוט התקבולים, ההוצאות, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם של המפעלים העסקיים של הממשלה. התוספת השנייה מורכבת משני חלקים:

תחזית תקבולים של המפעלים העסקיים

חלק זה כולל את תקבולי המפעלים העסקיים (כמו לשכת הפרסום הממשלתית ומנהל מקרקעי ישראל). התקבולים המופיעים כאן נחשבים כתקבולי המדינה, אך הם אינם כלולים באומדן התקבולים והמלוות בתוספת הראשונה.

תחזית ההוצאות של המפעלים העסקיים

חלק זה כולל את אומדני ההוצאות של המפעלים העסקיים.

הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, התשפ"ה - 2025

הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, התשפ"ה-2025

פרק א': פרשנות

הגדרות

1. (א) בחוק זה -

"חוק יסודות התקציב" - חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁵;

"סעיף תקציב" - סעיף בתוספת הראשונה או בתוספת השנייה הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי, של רשות ציבורית או של גוף ציבורי או של נושא בעל היקף או חשיבות המצדיקים את קביעתו בסעיף נפרד, המחולק לתחומי פעולה לפי הצורך;

"שנת הכספים 2025" - התקופה המתחילה ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) ומסתיימת ביום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025);

"תחום פעולה" - חלק של סעיף תקציב המוקצה לעניין מסוים, המחולק לתכניות לפי הצורך;

"תכנית" - חלק של תחום פעולה המוקצה לעניין מסוים.

(ב) לכל מונח אחר בחוק זה תהיה המשמעות הנודעת לו בחוק יסודות התקציב.

פרק ב': התקציב לשנת הכספים 2025

תקציב ההוצאה לשנת הכספים 2025

2. (א) הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2025 סכום של 755,906,699,000 שקלים חדשים (להלן - תקציב ההוצאה לשנת 2025), המורכב מתקציב רגיל בסך 547,368,499,000 שקלים חדשים ומתקציב פיתוח וחשבון הון בסך 208,538,200,000 שקלים חדשים.

(ב) חלוקת תקציב ההוצאה לשנת 2025 לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בתוספת הראשונה, בטור שכותרתו "הוצאה".

⁵ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשפ"ב 722.

3. תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת הכספים 2025
- (א) נוסף על תקציב ההוצאה לשנת 2025, רשאית הממשלה להוציא בשנת הכספים 2025, כהוצאה מותנית בהכנסה כמשמעותה בסעיף 5(א) ו-(ב) לחוק יסודות התקציב (להלן - תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2025), סכום של 84,540,683,000 שקלים חדשים, המורכב מתקציב רגיל בסך 73,326,974,000 שקלים חדשים ומתקציב פיתוח וחשבון הון בסך 11,213,709,000 שקלים חדשים.
- (ב) חלוקת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2025 לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בתוספת הראשונה, בטור שכותרתו "הוצאה מותנית בהכנסה".
4. הרשאה להתחייב לשנת הכספים 2025
- הממשלה רשאית להתחייב בשנת הכספים 2025, בגבולות הסכומים הנקובים בתוספת הראשונה ביחס לכל סעיף תקציב, תכנית ותחום פעולה, בטור שכותרתו "הרשאה להתחייב".
5. שיא כוח אדם לשנת הכספים 2025
- (א) הממשלה רשאית, בשנת הכספים 2025, למלא משרות עד לשיא כוח אדם של 100,964 משרות.
- (ב) חלוקת שיא כוח האדם האמור בסעיף קטן (א) לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בתוספת הראשונה, בטור שכותרתו "שיא כוח אדם" ובטור שכותרתו "משרות עב"צ (עבודה בלתי צמיתה)".
6. מפעלים עסקיים - תקציב, הרשאה להתחייב, שיא כוח אדם ותחזית תקבולים לשנת הכספים 2025
- (א) נוסף על תקציב ההוצאה לשנת 2025 ועל תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2025, רשאית הממשלה להוציא בשנת הכספים 2025 במסגרת תקציב מפעלים עסקיים סכום של 47,610,136,000 שקלים חדשים; חלוקת הסכום האמור לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בתוספת השנייה, בטור שכותרתו "הוצאה".
- (ב) נוסף על ההרשאה להתחייב כאמור בסעיף 4, רשאית הממשלה בשנת הכספים 2025 להתחייב במסגרת תקציב מפעלים עסקיים, בגבולות הסכומים הנקובים בתוספת השנייה ביחס לכל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית, בטור שכותרתו "הרשאה להתחייב".

(ג) נוסף על מספר המשרות שהממשלה רשאית למלא בשנת הכספים 2025 לפי סעיף 5(א), רשאית הממשלה בשנת הכספים 2025 למלא משרות במפעלים עסקיים עד לשיא כוח אדם של 36,398 משרות; חלוקת שיא כוח האדם האמור לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בתוספת השנייה, בטור שכותרתו "שיא כוח אדם" ובטור שכותרתו "משרות עב"צ (עבודה בלתי צמיתה)".

(ד) תחזית התקבולים לכיסוי תקציב המפעלים העסקיים בשנת הכספים 2025, היא כמפורט בתוספת השנייה.

פרק ג': הוראות שונות

- | | |
|--|-----------------------------------|
| <p>אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב, וכל שינוי בסכומים הנקובים בחוק זה ובאופן חלוקתם ייעשה בהתאם להוראות החוק האמור.</p> | <p>7. תחולת חוק יסודות התקציב</p> |
| <p>תחילתו של חוק זה ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025).</p> | <p>8. תחילה</p> |
| <p>חוק זה יפורסם ברשומות בתוך שלושה חודשים מיום קבלתו.</p> | <p>9. פרסום</p> |

מחירי התקציב

הסכומים בחוק ובלוחות התקציב נקובים באלפי שקלים. הנתונים לגבי הצעות התקציב לשנת הכספים 2025 הם במחירים של ממוצעים משוערים לתקופה ינואר-דצמבר 2025. הנתונים המתוייחסים לשנות הכספים 2023 ו-2024 נקובים במחירי התקציב המקורי לשנים אלו, ביחס לשנה שקדמה להן.

מקדמי המעבר לשנות הכספים 2023 עד 2025 ממוצע לעומת ממוצע

(באחוזים)

2025	2024	2023	
0.0	0.0	0.0	קניות
2.1	2.6	2.8	השכר הממשלתי
8.3	0.0	4.3	מטבע חוץ (דולר)
15.5	0.0	-9.9	מטבע חוץ (אירו)

מקור: משרד האוצר

מקדמי התקציב מקדמים את רמת המחירים, שעל בסיסה נבנה תקציב השנה השוטפת, לרמה הממוצעת החזויה בכל אחת משנות התקציב הבאות. משום כך אין לראות במקדמי המעבר המופיעים בלוח דלעיל תחזיות לשינוי מחירים בשנים הבאות.

משרדי הממשלה יתייחסו לתקציב במחירים נומינליים ויתכננו את הוצאותיהם בהתאם לתקציב.

סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2025

סך תקני כוח אדם	שיא כוח אדם עבודה בלתי צמיתה במונחי משרות	שיא כוח אדם	
137,363	4,164	133,199	סך-הכול כללי
=====	=====	=====	
100,964	4,163	96,801	סך-הכול משרדי הממשלה
-----	-----	-----	
81		80.5	01 נשיא המדינה ולשכתו
1,003	68	935	02 הכנסת
2,495	611	1,884	04 משרד ראש הממשלה
7,070		7,069.5	05 משרד האוצר
737	6	731.5	06 משרד הפנים
47,918	1,214	46,704	07 המשרד לביטחון לאומי
10,107	772	9,335	08 משרד המשפטים
1,012	36	976	09 משרד החוץ
82		82	10 המטה לביטחון לאומי
604		604	11 מבקר המדינה
45		45	14 בחירות ומימון מפלגות
2,447	73	2,374	15 משרד הביטחון
37		37	16 הוצאות חירום אזרחיות
330		330	17 תיאום הפעולות בשטחים
252		251.5	19 משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט
2,750		2,749.5	20 משרד החינוך
532	25	506.5	22 המשרד לשירותי דת
3,676	20	3,656	23 משרד הרווחה
8,181	791	7,390.5	24 משרד הבריאות
101		100.5	25 הרשות לזכויות ניצולי השואה
582		582	26 המשרד להגנת הסביבה
536		535.5	29 משרד הבינוי
486	22	463.5	30 המשרד לקליטת העלייה

סך תקני כוח אדם	שיא כוח אדם עבודה בלתי צמיתה במונחי משרות		
135		134.5	31 הוצאות ביטחוניות שונות
1,318	216	1,102	33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר
323		323	34 משרד האנרגיה והמים
1,301		1,300.5	36 משרד הכלכלה
173		172.5	37 משרד התיירות
579		579	38 תמיכות בענפי משק
153	3	150	39 משרד התקשורת
938		937.5	40 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
195	5	190	41 הרשות הממשלתית למים וביוב
208		207.5	43 המרכז למיפוי ישראל
1,136		1,135.5	54 רשויות הפיקוח
2,194		2,193.5	68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבולות
1,254	302	952.5	47 זרבה כללית
36,399	1	36,398	סך-הכול מפעלים עסקיים
101	1	100	89 מפעלי משרד רה"מ והאוצר
4,721		4,721	93 בתי חולים לבריאות הנפש
30,757		30,757	94 בתי חולים ממשלתיים
7		7	95 נמל חדרה
813		813	98 רשות מקרקעי ישראל

תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2025-2023

(באלפי ש"ח)

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023	
840,447,382	868,859,900	670,705,410	סך-הכול כללי
=====	=====	=====	=====
620,695,473	653,770,908	497,730,907	חלק א: תקציב רגיל
219,751,909	215,088,992	172,974,503	חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון
620,695,473	653,770,908	497,730,907	חלק א: תקציב רגיל
-----	-----	-----	-----
50,605,834	51,126,922	31,757,210	משרדי המטה
=====	=====	=====	=====
84,927	75,965	84,304	01 נשיא המדינה ולשכתו
1,015,006	992,296	935,004	02 הכנסת *
3,805,697	3,174,618	3,518,078	04 משרד ראש הממשלה
27,742,976	27,323,316	8,451,367	05 משרד האוצר
420,895	1,934,972	949,013	06 משרד הפנים
6,072,345	5,966,514	5,717,888	08 משרד המשפטים
2,120,349	1,935,126	1,876,215	09 משרד החוץ
57,810	56,523	51,848	10 המטה לביטחון לאומי
430,109	421,068	397,446	11 מבקר המדינה **
265,121	246,697	217,177	14 בחירות ומימון מפלגות
6,688,192	7,267,584	7,652,626	18 הרשויות המקומיות
762,905	802,153	823,078	22 המשרד לשירותי דת
1,139,502	930,090	1,083,166	68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבולות
184,080,711	244,349,803	138,977,927	הביטחון והסדר הציבורי
=====	=====	=====	=====
25,967,035	25,921,583	23,704,836	07 המשרד לביטחון לאומי
136,027,371	199,572,076	100,772,512	15 משרד הביטחון
561,400	1,303,387	906,776	16 הוצאות חירום אזרחיות
409,221	402,991	324,544	17 תיאום הפעולות בשטחים
18,190,202	14,552,149	10,768,825	31 הוצאות ביטחוניות שונות
147,927	147,927	147,927	35 הוועדה לאנרגיה אטומית
2,777,555	2,449,690	2,352,507	46 חוק חיילים משוחררים
264,030,781	256,060,308	242,294,817	השירותים החברתיים
=====	=====	=====	=====

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023		
2,852,663	2,754,452	3,095,184	משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט	19
94,660,367	88,173,308	85,989,554	משרד החינוך	20
14,266,438	13,894,438	12,305,538	ההשכלה הגבוהה	21
15,455,375	14,441,666	13,899,372	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	23
64,332,568	58,936,967	55,397,212	משרד הבריאות	24
5,215,209	5,230,923	5,591,279	הרשות לזכויות ניצולי השואה	25
61,035,374	66,865,797	59,913,106	הביטוח הלאומי	27
1,623,563	1,779,402	2,161,654	המשרד לקליטת העלייה	30
4,589,224	3,983,355	3,941,917	תעסוקה	36
5,451,792	5,332,182	5,242,262	תשתיות	
=====	=====	=====	=====	
375,056	339,400	370,543	משרד הבינוי	29
553,793	590,026	638,866	משרד האנרגיה והמים	34
855,372	808,061	768,830	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	40
107,671	105,097	100,689	הרשות הממשלתית למים וביוב	41
3,429,255	3,362,197	3,238,625	מענקי בינוי ושיכון	42
130,645	127,401	124,709	המרכז למיפוי ישראל	43
8,982,286	13,330,346	9,753,664	ענפי משק	
=====	=====	=====	=====	
1,263,166	1,287,054	1,067,407	המשרד להגנת הסביבה	26
2,128,169	2,273,149	1,898,931	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	33
176,759	4,299,234	2,246,088	משרד התיירות	37
5,195,464	5,214,843	4,381,719	כלכלה ותעשייה	38
218,728	256,066	159,520	משרד התקשורת	39
51,344,069	33,471,196	25,059,360	הוצאות אחרות	
=====	=====	=====	=====	
25,677,958	23,354,889	22,150,534	גמלאות ופיצויים	12
6,862,581	5,308,191	1,215,848	הוצאות שונות	13
			זרבה כללית	47
8,803,530	4,808,116	1,692,978	רשויות הפיקוח	54
56,200,000	50,100,151	44,645,666	החזרי חוב	

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023		
56,200,000	50,100,151	44,645,666	תשלום ריבית ועמלות	45
219,751,909	215,088,992	172,974,503	תקציב הפיתוח וחשבון הון	חלק ב:
63,975,058	56,948,733	50,220,644	תקציב הפיתוח	
4,333,276	2,832,263	1,357,000	משרדי המטה	
4,333,276	2,832,263	1,357,000	הדירור הממשלתי	51
670,590	513,627	439,387	בטחון וסדר ציבורי	
670,590	513,627	439,387	המשטרה ובתי הסוהר	52
4,428,940	3,879,120	4,514,485	השירותים החברתיים	
3,376,500	2,874,567	3,666,427	חינוך	60
1,052,440	1,004,553	848,058	בריאות	67
48,361,976	45,598,601	41,069,750	תשתיות	
6,810,315	6,082,310	6,983,053	שיכון	70
700,227	643,099	593,779	מפעלי מים	73
40,851,434	38,873,192	33,492,918	פיתוח התחבורה	79
1,074,513	515,960	529,122	ענפי משק	
451,124	178,056	133,636	תעשייה	76
623,389	337,904	395,485	פיתוח התיירות	78
5,105,763	3,609,162	2,310,901	הוצאות אחרות	
5,105,763	3,609,162	2,310,901	הוצאות פיתוח אחרות	83
155,776,851	158,140,259	122,753,859	החזר חובות	
155,776,851	158,140,259	122,753,859	תשלום חובות	84

* הצעת התקציב השנתי של הכנסת מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת, ומהווה חלק מחוק התקציב.

** תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד: מבקר המדינה.

תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2025-2023

(באלפי ש"ח)

ביצוע התקציב לשנת 2023	הצעת התקציב לשנת 2024	הצעת התקציב לשנת 2025	
621,410,292	760,585,079	755,906,699	סך-הכול כללי
456,035,590	557,702,771	547,368,499	חלק א: תקציב רגיל
165,374,702	202,882,308	208,538,200	חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון

456,035,590	557,702,771	547,368,499	חלק א: תקציב רגיל
-------------	-------------	-------------	-------------------

25,100,717	25,910,692	25,642,704	משרדי המטה
------------	------------	------------	------------

82,456	74,136	83,098	01 נשיא המדינה ולשכתו
935,004	992,116	1,014,826	02 הכנסת *
3,507,713	3,159,048	3,747,127	04 משרד ראש הממשלה
3,259,879	4,042,331	4,461,991	05 משרד האוצר
949,013	1,534,972	420,895	06 משרד הפנים
4,481,278	4,728,503	4,828,234	08 משרד המשפטים
1,850,267	1,865,942	2,051,165	09 משרד החוץ
51,848	56,523	57,810	10 המטה לביטחון לאומי
397,446	421,068	430,109	11 מבקר המדינה **
166,737	221,697	240,121	14 בחירות ומימון מפלגות
7,645,233	7,267,584	6,688,192	18 הרשויות המקומיות
813,269	788,618	749,370	22 המשרד לשירותי דת
960,574	758,154	869,766	68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבולות

120,287,679	192,361,826	154,502,934	הביטחון והסדר הציבורי
-------------	-------------	-------------	-----------------------

23,110,520	25,109,467	25,154,919	07 המשרד לביטחון לאומי
83,187,128	149,011,876	107,827,371	15 משרד הביטחון
889,932	1,243,868	551,881	16 הוצאות חירום אזרחיות
108,839	124,849	131,079	17 תיאום הפעולות בשטחים
10,490,825	14,274,149	17,912,202	31 הוצאות ביטחוניות שונות
147,927	147,927	147,927	35 הוועדה לאנרגיה אטומית
2,352,507	2,449,690	2,777,555	46 חוק חיילים משוחררים

229,416,488	243,903,438	250,483,087	השירותים החברתיים
-------------	-------------	-------------	-------------------

ביצוע התקציב לשנת 2023	הצעת התקציב לשנת 2024	הצעת התקציב לשנת 2025		
3,074,924	2,695,952	2,794,163	משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט	19
81,536,411	83,721,113	89,746,175	משרד החינוך	20
12,305,538	13,894,438	14,266,438	ההשכלה הגבוהה	21
10,821,026	11,533,421	12,203,303	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	23
50,307,643	54,337,818	59,148,419	משרד הבריאות	24
5,520,668	5,136,433	5,120,719	הרשות לזכויות ניצולי השואה	25
59,913,106	66,865,797	61,035,374	הביטוח הלאומי	27
2,157,726	1,773,402	1,617,563	המשרד לקליטת העלייה	30
3,779,446	3,945,064	4,550,933	תעסוקה	36
4,953,899	5,018,874	5,146,147	תשתיות	
337,691	299,907	335,563	משרד הבינוי	29
630,646	577,253	541,020	משרד האנרגיה והמים	34
535,613	563,019	617,993	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	40
100,689	105,097	107,671	הרשות הממשלתית למים וביוב	41
3,238,625	3,362,197	3,429,255	מענקי בינוי ושיכון	42
110,635	111,401	114,645	המרכז למיפוי ישראל	43
7,711,531	11,385,677	7,075,846	ענפי משק	
241,748	391,304	367,416	המשרד להגנת הסביבה	26
1,372,800	1,965,332	1,858,581	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	33
2,244,593	4,294,952	172,477	משרד התיירות	37
3,759,507	4,610,292	4,590,913	כלכלה ותעשייה	38
92,883	123,797	86,459	משרד התקשורת	39
23,919,610	29,022,113	48,317,781	הוצאות אחרות	
21,051,847	22,569,692	24,835,556	גמלאות ופיצויים	12
1,215,848	2,308,191	4,762,581	הוצאות שונות	13
1,651,915	4,144,230	10,000,000	זרבה כללית	47
		8,719,644	רשויות הפיקוח	54
44,645,666	50,100,151	56,200,000	החזרי חוב	

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023		
56,200,000	50,100,151	44,645,666	תשלום ריבית ועמלות	45
208,538,200	202,882,308	165,374,702	תקציב הפיתוח וחשבון הון	חלק ב:
52,761,349	44,742,049	42,620,843	תקציב הפיתוח	
2,508,024	1,444,036	538,639	משרדי המטה	
2,508,024	1,444,036	538,639	דיוור ממשלתי	51
655,562	498,599	430,399	בטחון וסדר ציבורי	
655,562	498,599	430,399	המשטרה ובתי הסוהר	52
3,327,702	2,477,882	3,119,501	השירותים החברתיים	
2,379,130	1,577,197	2,482,632	חינוך	60
948,572	900,685	636,869	בריאות	67
41,333,115	37,469,740	36,622,123	תשתיות	
3,142,548	2,214,543	3,308,953	שיכון	70
700,227	543,099	593,779	מפעלי מים	73
37,490,340	34,712,098	32,719,392	פיתוח התחבורה	79
823,383	264,830	411,122	ענפי משק	
300,856	27,788	44,909	תעשייה	76
522,527	237,042	366,213	פיתוח התיירות	78
4,113,563	2,586,962	1,499,058	הוצאות אחרות	
4,113,563	2,586,962	1,499,058	הוצאות פיתוח אחרות	83
155,776,851	158,140,259	122,753,859	החזר חובות	
155,776,851	158,140,259	122,753,859	תשלום חובות	84

* הצעת התקציב השנתי של הכנסת מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת, ומהווה חלק מחוק התקציב.

** תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד: מבקר המדינה.

תשלום חובות קרן לשנות הכספים 2025-2023

(באלפי ש"ח)

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023	
155,776,851	158,140,259	122,753,859	סך הכול-כללי
=====	=====	=====	=====
145,557,876	122,888,104	105,300,784	מלוות פנים
-----	-----	-----	-----
19,450,000	18,190,000	17,282,592	המוסד לביטוח לאומי
126,107,876	104,698,104	88,018,192	מלוות באמצעות מינהל מלוות המדינה
10,218,975	35,252,155	17,453,075	מלוות חוץ
-----	-----	-----	-----

* כולל פירעון קרן לביטוח הלאומי

תשלום חובות ריבית (ברוטו) לשנות הכספים 2023-2025 (באלפי ש"ח)

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023	
56,200,000	50,100,151	44,645,666	סך הכול-כללי
=====	=====	=====	=====
46,705,867	40,548,709	37,824,459	מלוות פנים
-----	-----	-----	-----
9,494,133	9,551,442	6,821,207	מלוות חוץ
-----	-----	-----	-----

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2025-2023

(באלפי ש"ח)

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023	
755,906,699	760,585,079	609,801,642	סך-הכול כללי
=====	=====	=====	
517,078,000	474,188,000	438,643,645	הכנסות לחשבון הגירעון
489,240,000	443,800,000	411,957,909	הכנסות ממיסים
27,838,000	30,388,000	26,685,737	הכנסות אחרות
238,828,699	286,397,079	171,157,997	הכנסות למימון
547,368,499	557,702,771	422,331,663	חלק א: תקבולים שוטפים
208,538,200	202,882,308	187,469,980	חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון
547,368,499	557,702,771	422,331,663	חלק א: תקבולים שוטפים
491,063,000	447,283,000	412,909,476	מיסים ותשלומי חובה
285,460,000	250,800,000	237,590,334	מיסי הכנסה ורכוש
251,414,000	222,281,000	207,230,429	001 מס הכנסה
18,184,000	16,997,000	15,869,789	002 מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים
7,833,000	7,568,000	5,850,753	003 מס שבח
7,948,000	3,879,000	8,618,776	004 מס רכישה
14000	16,000	18,067	005 מס מכירה ומס רכוש
67,000	59,000	2,520	007 מס מעסיקים
205,603,000	196,483,000	175,319,142	מסי הוצאה
3,317,000	1,677,000	1,745,050	011 מכס והיטל על הייבוא
145,453,000	141,027,000	121,029,013	012 מע"מ, כולל מע"מ על ייבוא ביטחוני
26,302,000	23,503,000	23,804,634	013 מס קנייה
498000	477000	444,000	015 בלו טבק
21,033,000	21,399,000	20,524,299	018 בלו דלק
			020 מס בולים
7,564,000	7,059,000	5,525,292	024 אגרות כלי רכב
1,436,000	1,341,000	2,246,854	025 אגרות ורשיונות אחרים
2,341,000	2,787,000	1,966,374	ריבית ורווחים

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023		
1,327,000		15,330	ריבית במט"ח	034
1,014,000	2,787,000	1,951,044	ריבית בשקלים	035
5,773,000	3,988,500	3,163,477	תמלוגים	

40,000	59,500	93,508	תמלוגים ממפעלים עסקיים	042
3,109,000	2,815,000	2,726,257	תמלוגים מאוצרות טבע	043
235,000	465,000	343,712	תמלוגים מחברות ממשלתיות	044
2,389,000	649,000	0	דיבידנדים מחברות ממשלתיות	045
3,771,000	2,914,000	4,292,336	תקבולים שונים	

		9,953	החזר על חשבון תקציב שנים קודמות	046
2,511,000	2,100,000	3,507,456	הכנסות משירותים שונים	047
760,000	314,000	312,202	דמי שימוש בנכסים ממשלתיים	050
500,000	500,000	462,725	הכנסה מיועדת מעל האומדן	048
			רווחי בנק ישראל שמומשו	049
44,420,499	100,730,271		העברה מחלק ב	

208,538,200	202,882,308	187,469,980	חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון	
=====	=====	=====	=====	
2,475,000	1,952,500	2,042,893	החזר השקעות והלוואות הממשלה	

1,300,000	800,000	905,967	גביית קרן בשקלים	051
25,000	22,000	25,926	גביית קרן במט"ח	053
1,150,000	1,130,500	1,111,000	הכנסות ממכירת קרקעות מדינה	076
		983	הפרשות לפנסיה ולפיצויים	

		32	הפרשות יחידות משקיות	071
			הפרשות מפעלים עסקיים	072
		950	הפרשות לפנסיה-חברות	073
5,629,167	4,621,715	9,793,317	הכנסות הון	

5,629,167	4,621,715	9,793,317	הפרטה	075
210,554,532	270,946,364	135,818,901	מלוות בארץ	

הצעת התקציב לשנת 2025	הצעת התקציב לשנת 2024	ביצוע התקציב לשנת 2023		
12,980,000	16,085,000	15,200,000	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	081
197,574,532	254,861,364	120,618,901	הכנסה מאמיסיות והפקדות	082
34,300,000	26,092,000	39,813,886	מלוות ומענקים מחו"ל	
7,800,000	7,076,000	10,184,237	מלווה עצמאות ופיתוח	900
			בניכוי : הוצאות הפצה	901
			מלוות ומענקים מארה"ב :	
			- ביטחון	902
			- סיוע אזרחי	904
26,500,000	19,016,000	29,629,649	- מלוות אחרים	907
			הלוואות בנקאיות	908
-44,420,499	-100,730,271		העברה לחלק א	