



בצל המלחמה: מצרפי התקציב, סדרי העדיפויות וההשלכות של עליית הנטל הביטחוני

קרנית פלוג | רועי קנת פורטל

טיוטה לדיון



כנס אלי הורביץ

לכלכלה וחברה | 2025



דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום רב,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

זהו הכנס השני שאנו מקיימים תוך כדי מלחמה, כשעדיין לא כל החטופים שבו לביתם ובעת כתיבת שורות אלו עשרות אלפי אנשי מילואים שבו וקיבלו צווים לקראת העצמה אפשרית של הלחימה. בתוך מציאות כה מאתגרת תפקידנו אינו רק לשרוד, אלא לבחון לעומק את יסודות הכלכלה והחברה בישראל – ולהתוות, יחד, את הנתיב הלאומי קדימה לקראת חזרה לתוואי של צמיחה ולא־יחוי השסעים בחברה הישראלית.

הדיונים בכנס השנה מתמקדים בשורה של הכרעות דחופות שצפויות לעצב את עתיד המדינה. בראשן, הצורך לשקול מחדש את סדרי העדיפויות הפיסקליים של ישראל לנוכח הזינוק הדרמטי בהוצאות הביטחון והחוב, אשר צפוי להביא לצמצום כואב במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר. ניתוח שביצענו מראה שבתרחיש של עמידה בכללי הגירעון בלבד, ההוצאה האזרחית לנפש עלולה להישחק ב־14% עד 2034 – ירידה שמשמעותה פגיעה ממשית ברמת השירותים לאזרח.

אחד המחקרים החדשים שנציג בכנס עוסק במחיר הכלכלי הן למדינה והן למשלם המיסים בעקבות ההשתלבות החלקית של חרדים בשוק העבודה. הסוגיה החרדית, שניצבת בלב הוויכוח הציבורי, אינה מתמצה בשאלת השירות בצבא או בעמדה האידיאולוגית של החרדים כלפי המדינה. מדובר באתגר כלכלי שהולך ומתעצם. כבר כיום, בעוד החרדים הם 14% מהאוכלוסייה היהודית בגילאי העבודה, הם אחראים לכ־4% בלבד מהכנסות המדינה ממיסים.

לפי המחקר, כאשר מחילים את ההרכב הדמוגרפי הצפוי בשנת 2048 על שוק העבודה של היום, כדי לפצות על הקיטון בהכנסות ממיסים למדינה, יידרשו עובדים יהודים שאינם חרדים לשאת בעול מיסים גבוה הרבה יותר – תוספת המס שתוטל עליהם צפויה להיות גבוהה פי 3.6 מזו שתושט על עובדים חרדים. כך למשל, בחמישון העליון, יהודי לא־חרדי יישא בתוספת של כ־13,800 ש"ח לשנה – פי 1.4 מהתוספת הצפויה לעובד חרדי באותו חמישון.

מחקר אחר, שעוסק במוביליות כלכלית בישראל, מצביע על פערים חמורים בין קבוצות אוכלוסייה, שמתייצבים כבר בגילאי בית הספר. ילדים מרקע חלש, גם כשהם משיגים תעודת בגרות, נותרים מאחור בכל הקשור להכנסה ותעסוקה. מערכות החינוך אינן מצליחות לשמש מנועי מוביליות – בייחוד בחינוך הממלכתי-דתי ובחינוך החרדי לבנות.

בכנס נעסוק גם באוכלוסיות הפגיעות יותר בשוק העבודה ובכלל לנוכח אירועי השנים האחרונות. נעסוק במצבם הפיננסי של המפונים ושל תושבי האזורים שנפגעו בתקופת המלחמה, בצורך לתת כרית ביטחון סוציאלית לעצמאים בעיתות משבר, וכן בהיערכות הנדרשת מצד מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית לעידן הבינה המלאכותית. כל אלו מצטרפים לתמונה ברורה: נדרשת חשיבה כלכלית מעמיקה בכל הנוגע להתאוששות, שיקום וצמיחה מכלילה.

נוסף על כך, הכנס מדגיש את החשיבות של השירות הציבורי ושל יכולת המדינה לפעול בצורה אפקטיבית ומתוכננת. מפת המדדים לשירות הציבורי שאנחנו מציגים השנה בכנס מבקשת לראשונה להציע מסגרת מבוססת-ערכים להערכת איכות השלטון בישראל, מתוך הבנה שאמון הציבור והביצועים הממשלתיים הם שני צדדים של אותו מטבע.

הכנס קרוי על שמו של אלי הורביץ ז"ל, תעשיין, מנהיג ויו"ר הוועד המנהל של המכון בעבר. עבורנו זהו לא רק זיכרון אישי, אלא מחויבות מוסרית – לבנות כלכלה חופשית, איתנה ומתחשבת. אנו מודים למשפחת הורביץ ולשותפינו מקרנות דוידסון, סינגר וטראמפ על תמיכתם בכנס לאורך השנים. תודתנו גם ליד הנדיב והג'וינט על השותפות בחלק ממחקרי הרקע לדינוי הכנס. תודות גם לצוות החוקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו מקווים שתוצרי הכנס יעניקו למקבלי ההחלטות ולציבור תשתית לדיון ענייני, לעשייה אמיצה ולחזון משותף.



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



הקדמה

המשק הישראלי התמודד בשנים האחרונות עם שורה של משברים – כלכליים, בריאותיים, פוליטיים, חברתיים, וכעת – משבר ביטחוני חסר תקדים. ממשבר הקורונה הגלובלי יצא המשק הישראלי בתנופה אדירה, אך היציאה לוותה בעלייה כלל-עולמית של האינפלציה שחייבה, בכל העולם וגם בישראל, העלאת ריבית חדה. למשברים עולמיים אלו הצטרף משבר מקומי, פוליטי וחברתי נוסף עם הקמתה של הממשלה ה־37 וההכרזה על ההפיכה המשפטית. מהלך זה הביא למחאה ציבורית גדולה וגרם לפגיעה בהשקעות בישראל ולפיחות בשקל. למרות משברים אלו, ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה המשק הישראלי במצב חיובי שהותיר מרחב תמרון רחב לקובעי המדיניות.

מתקפת החמאס ב־7 באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיה הביאו לפגיעה קשה גם בכלכלה הישראלית. השילוב בין הזינוק בהוצאות הביטחוניות והאזרחיות בעקבות המלחמה, הטיפול בנפגעי הגוף והנפש ובתשתיות והמחסור החמור בעובדים, החמיר מאוד את מצבה הכלכלי והתקציבי של ישראל. מציאות משברית זו חייבה את הממשלה לנקוט במדיניות ממשלתית אחראית המתאימה לנסיבות המורכבות, בדגש על קביעת תקציב המסוגל להתמודד עם צורכי הביטחון והשלכות המלחמה, לצד התמודדות עם אתגרים שרצו לפתחו עוד לפני פרוץ המלחמה.

ואולם, ההתנהלות של ממשלת ישראל לא תאמה את הנדרש כדי למזער את הנזק הכלכלי שחוללה המלחמה. אף שנעשו בסופו של דבר מהלכים מסוימים שנועדו לשמור על חוסנה הפיסקלי של המדינה, כמו העלאות מיסים והתאמות (זמניות בעיקרן) בצד ההוצאה, צעדים אלו לא הספיקו כדי להתכנס לגירעון מבני יציב, והמדיניות הממשלתית לא פעלה כדי להתמודד עם אתגרי היסוד של המשק, שהיו נהירים עוד לפני 7 באוקטובר. במקום להשקיע בתקציבים מחוללי צמיחה, תקציב שנת 2024 כלל תקציבים מגזריים בהיקפים גדולים, שאינם תומכים בצמיחה, וחלקם אף פוגעים בתמריץ לעבודה. נוסף על כך, עד כתיבת שורות אלו לא הציגה הממשלה אסטרטגיה ברורה לסיום המלחמה, ולכן ייתכן שצפויה עלייה חדה נוספת בהוצאות הביטחון, אף מעבר לצפוי על פי המלצות ועדת נגל. בעקבות זאת צפוי חובה של המדינה להמשיך לעלות, וחברות הדירוג, שלפני כמה חודשים כבר הורידו את דירוג האשראי של ישראל, השאירו את תחזית הדירוג שלילית.

גם תקציב 2025, שאושר באיחור ניכר, אינו מביא בחשבון מספיק את הבעיות האלה. מדינת ישראל צריכה להתמודד בעת ובעונה אחת עם גידול עצום בהוצאות הביטחון, שיקום האוכלוסיות והאזורים שנפגעו, שיפור השירותים האזרחיים, הגדלת ההשקעות במנועי צמיחה, והורדה בעתיד הקרוב של יחס חוב-תוצר, שזינק בעקבות המלחמה. אף שבעת האחרונה החל תהליך העלאת מיסים, תקציב 2025 ממשיך בנטייה המדאיגה של ממשלות ישראל לתכנן לטווח הקצר, וכולל גם הוא תקציבים קואליציוניים משמעותיים ומעכבי צמיחה, גירעון גבוה וקיצוצים רוחביים עם חשש לפריצת תקציב הביטחון וקיצוצים ולחריגות גירעון נוספות.

מסמך זה נועד לסייע לקובעי המדיניות בתהליך קבלת ההחלטות ובקביעת מדיניות פיסקלית אחראית שתוביל לשיפור השירותים לאזרחים ולשיפור הפיריון והצמיחה, מתוך שמירה על האינטרסים הביטחוניים של ישראל ולצד החזרה לאיתנות פיסקלית.

במסמך אנו מראים כי ללא שינוי בתוואי ההוצאה והגירעון התקציבי צפויה קריסה בהוצאה האזרחית. לאחר מכן, אנחנו מציעים תוואי חלופי למצרפי ההוצאה, ההכנסה והחוב של מדינת ישראל בעשור הקרוב, המאזן בין צורכי הביטחון, האחריות הפיסקלית והצורך לחזק את השירותים לאזרחים ולאושש את אמון הציבור בממשלה. כל זאת באמצעות שילוב בין העלאת מיסים, קיצוץ בתקציבים שאינם מעודדי צמיחה, הגדלת תקציבי השירותים האזרחיים מתוך ביצוע רפורמות נדרשות וקירוב השירותים לאזרח.

בעת הזאת יש חשש ממשי שאם תימשך התנהלות תקציבית המבוססת על שיקולים קצרי טווח ועל צרכים פוליטיים, לא רק הכלכלה והחברה הישראלית ייפגעו, אלא גם אמון השווקים, חברות הדירוג המשקיעים הבינלאומיים והציבור בממשלה, ובסופו של דבר גם הביטחון. אנחנו מקווים שמסמך זה יוכל לסייע בגיבוש החזון והיעדים הכלכליים ליום שאחרי המלחמה, שלאורם נוכל להוביל את המשק ואת החברה הישראלית לעתיד טוב יותר.



פרופ' קרנית פלוג

עמיתה בכירה ע"ש ויליאם דוידסון למדיניות כלכלית במרכז לממשל וכלכלה ויו"ר הכנס



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בצל המלחמה: מצרפי התקציב, סדרי העדיפויות וההשלכות של עליית הנטל הביטחוני

קרנית פלוג | רועי קנת פורטל

תוכן העניינים

5	תקציר
7	מבוא
9	פרק 1 – התפתחויות בתקציב המדינה
29	פרק 2 – תחזית לעשור הקרוב: השלכות תקציב הביטחון וכללי ההוצאה על עתיד ההוצאה האזרחית
37	פרק 3 – תוואי פיסקלי חלופי מוצע
45	סיכום
47	נספחים

תקציר

במסמך זה אנחנו מנתחים את תקציב 2025 למול מגמות העבר ובוחנים את ההשלכות האפשריות של ההוצאה הביטחונית המתוכננת על ההוצאה האזרחית ועל השירותים לאזרח.

מאז פרוץ המלחמה באוקטובר 2023 חל שינוי דרמטי בסדרי העדיפויות התקציביים. בניגוד למגמה ב־20 השנים האחרונות, תקציבי הביטחון והריבית עלו בצורה משמעותית – תקציב הביטחון נטו עלה מ־3.9 אחוזי תוצר ב־2019 ל־5.2 אחוזי תוצר ב־2025, ותשלומי הריבית עלו במידה ניכרת. ההוצאה האזרחית נטו, אף שמשקלה בתוצר לא השתנה (20.4%), השתנתה בהרכבה – משקל השירותים החברתיים ירד ובמקומו התווספו רזרבות מלחמה, תשתיות חירום ותקציבי מנהלת תקומה. הוצאות אלו מכבידות על המערכות הציבוריות, שצריכות להמשיך במשימותיהן הרגילות במקביל למתן מענה לצורכי המלחמה. בד בבד, בתקציב 2025 מתוכנן גירעון של 4.9%, והוא צפוי ככל הנראה להעלות את יחס החוב־תוצר למעל ל־68%, רמתו בשנת 2024. בנוסף, מרכיבים שונים בהוצאה הפכו מגזריים יותר, עם תקצוב שירותים שאינם משרתים את כלל הציבור, למשל בתוספות לבסיס התקציב עבור החינוך החרדי, סבסוד גיאוגרפי של תחבורה ציבורית והטיית המדיניות (המזיקה מראש) של מתן ההנחות בקרקע לטובת הגרלות לציבור החרדי.

בהסתכלות לעשור הקרוב, אנו מנתחים שני תרחישים המניחים כי הממשלה תעמוד בכללים הפיסקליים שאליהם התחייבה ותקיים את המלצות ועדת נגל: עמידה במגבלת ההוצאה בלבד, או עמידה במגבלת ההוצאה והגירעון כאחד. בשני התרחישים ההוצאה האזרחית צונחת. ההוצאה האזרחית בתרחישים אלו תצטמצם ב־4–5.5 נקודות אחוז תוצר עד 2034, ובמונחים ריאליים לנפש – נשחקת בעד 14%. תרחישים אלו, אף שאינם סבירים, ממחישים את המשמעות של המגבלות הפיסקליות הקיימות, את האיום שמציבים המשך ההתנהלות התקציבית הרגילה והעלייה המשמעותית בתקציב הביטחון על השירותים הציבוריים ופוטנציאל הצמיחה, וכפועל יוצא מכך את החשיבות העצומה שיש לסדר העדיפויות התקציבי של הממשלה.

לנוכח סיכונים אלו, אנו מציעים תוואי חלופי: העלאת נטל המס בהדרגה לרמה של נטל המס החיצוני במדינות ה־OECD, לצד ביטול הנחות קרקע ופטורים בלתי יעילים וקיצוץ

תקציבים מגזריים המעכבים צמיחה. מהלך זה יאפשר לממן את תוספת ההוצאות על הביטחון והריבית, לייצב את הגירעון על 2.5 אחוזי תוצר בטווח הבינוני, כך שיפחית את יחס החוב בהדרגה ל-65.5% עד 2034, ולהעלות במתינות את ההוצאה האזרחית ל-36.7 אחוזי תוצר. רמה זו של הוצאה אזרחית היא נמוכה בהשוואה בינלאומית, אך היא תאפשר להערכתנו השקעה נדרשת בתשתיות, צמצום פערים בחינוך, חיזוק ההשכלה הגבוהה והמחקר הישראלי ומשיכת עובדים טובים יותר למגזר הציבורי. שינויים אלו יסייעו לשמור על הביטחון הסוציאלי, הצמיחה ורמת החיים בישראל.

אנו מעריכים כי בלא העלאת מיסים שתרחיב את בסיס המס, שחרור כלל ההוצאה, שינוי סדר העדיפויות של הוצאות הממשלה כך שיוגדלו התקציבים התומכים בעליית הפירון ויצמצמו אלה הפוגעים בתמריצים להשתלבות כלכלית, וייצוב החוב הממשלתי ואחר כך הפחתתו בקצב איטי יותר ממה שנגזר ממגבלת הגירעון – איכות השירותים הציבוריים תתדרדר עוד וייפגעו מנועי הצמיחה. הבחירה בין שינוי סדרי העדיפויות ותוואי התקציב, עוד היום, לבין המשך התנהלות תקציבית הדוחה את ההתמודדות עם אתגרים משמעותיים לשלב שבו לא ניתן עוד להתעלם מהם, היא שתעצב את רווחתם של אזרחי ישראל, את פוטנציאל הצמיחה ואת היציבות הכלכלית של מדינת ישראל בעתיד הקרוב.

מבוא

במסמך זה ננתח את תקציב המדינה של השנים האחרונות ואת המגמות העיקריות הניכרות בו, בדגש על המשמעויות של סדרי העדיפויות המשתקפים בתקציב שנת 2025, ושל התוואי המתוכנן להוצאה הביטחונית לפי המלצות ועדת נגל. בקווים כלליים, המסמך מהווה עדכון ותיקוף של מסמך ניתוח סדרי העדיפויות וההמלצות שהצגנו בכנס אלי הורוביץ 2024, לנוכח תקציב 2025 שאושר בכנסת וההוצאה הביטחונית המתוכננת.¹

במסמך זה נתמקד בתקציב המדינה לשנים 2019–2025, ובניתוח ההשלכות של המלצות ועדת נגל – בעשור הקרוב (2025–2034).

חלקו הראשון של המסמך יציג את תמונת המצב הרחבה עם פירוט על סוגיות חשובות בתוך תחומי ההוצאה השונים (פרק 1) – נציג את מצרפי התקציב בחלוקה להוצאה האזרחית, ההוצאה הביטחונית ותשלומי הריבית (א1). לאחר מכן נפרט על ההתפתחות של סעיפי תקציב עיקריים בחלוקה להוצאה הביטחונית (ב1) והאזרחית (ג1) בשנים האחרונות ולאור המלחמה, עם כמה נושאים במיקוד, בהם: ההוצאה הביטחונית – גיוס חרדים וסיכוני פריצת התקציב, וההוצאה האזרחית – עלויות אזרחיות של המלחמה, השקעה בתשתיות, ותקציבים קואליציוניים. נתייחס גם לעלות של הנחות בקרקע והשלכותיהן הפיסקליות.

בחלקו השני של המסמך נבחן את ההשלכות ארוכות הטווח של המלחמה על מצרפי התקציב (פרק 2). נציג את ההוצאה הביטחונית והאזרחית הצפויה בעשור הקרוב הנגזרת מהמלצות ועדת נגל ומהכללים הפיסקליים, ונראה כי **ללא שינוי בסדרי העדיפויות צפויה קריסה בהוצאה האזרחית**. צמצום ההוצאה האזרחית בשילוב עם המגמה של הקצאה סקטוריאלית יביאו לפגיעה חמורה אף יותר בשירותים האוניברסליים. בחלק השלישי

* תודה לצחי דוד, ד"ר ששון חדד, אדם קריב, רוני ברבוי ועדי פינקלשטיין על עצותיהם והסיוע בהבנת החקציב ומשמעויותיו, ולדפנה אבירם-ניצן, דנה בלאנדר ונדב פורת הירש על הערותיהם הטובות.

1 קרנית פלוג, צחי דוד, רועי קנת פורטל, המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה וה-INSS (2024).

(פרק 3) של המסמך נציג תוואי הוצאה חלופי להוצאה האזרחית, המיסוי והגירעון והמלצות ליישומן. תוואי זה יאפשר לכל הפחות לשמר את רמת השירותים לאזרח תוך שמירה על תוואי חוב יורד בהדרגה, אך תוואי זה ידרוש שינוי עמוק בסדרי העדיפויות הקיימים.

פרק 1 - התפתחויות בתקציב המדינה

1א. מצרפי התקציב

ראשית, אף שנתמקד בתקציב בשנים האחרונות, חשוב לזכור כי המציאות התקציבית הנוכחית, של תקציב 2025, הינה תולדה (בין היתר) של מספר רפורמות ושינויים מבניים שבוצעו בשנות ה-90 וה-2000 שהובילו לצמצום ניכר במשקל ההוצאה הציבורית מהתוצר. כך, משקלו של תקציב המדינה נטו בתוצר ירד בין השנים 1997 ל-2012 בעשר נקודות האחוז, מ-38% תוצר ב-97 לכ-28% בשנת 2012, והוא נשאר ברמה הנמוכה הזו בעשור האחרון, מלבד חריגה זמנית במהלך משבר הקורונה. התוצאה של שינוי זה היא כי רמת ההוצאה הציבורית בישראל, ובייחוד ההוצאה האזרחית, היא נמוכה מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD, עובדה שחשוב לזכור בעת בחינת ההתפתחויות התקציביות האחרונות.²

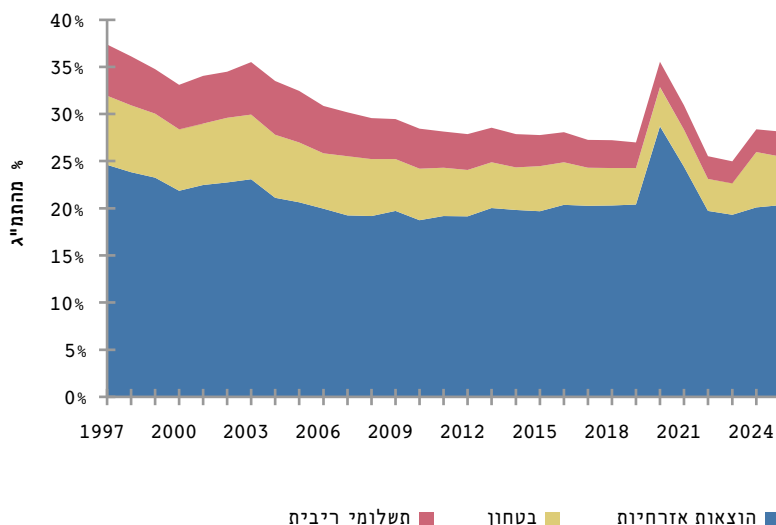
התקציבים המוצגים הם התקציבים המקוריים נטו (ללא הוצאה מותנת בהכנסה), כדי שיהיו ברי השוואה לתקציב המקורי של שנת 2025.³

2 לפירוט נוסף על מגמות עיקריות בהוצאה הציבורית נטו, ראו נספח א.

3 התקציב מוצג כפי שעלה לאחר משרד האוצר ולאחר עיבודי אתר "מפתח התקציב". ברוב תחומי ההוצאה בסדרי הגודל של התקציב המקורי והביצוע בפועל דומים בשנים רגילות. ישנם מספר יוצאי דופן, ביניהם משרד הגנת הסביבה, והוצאות הביטחון לפני שנת 2017. מאחר ומשנת 2017 הוצאות הביטחון המקוריות והביצוע ככלל תואמות, ביצענו את הניתוח ביחס לתקציב המקורי. לפרטים, ראו: "סקירת התקציב לשנים 2021-2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות", בנק ישראל (2021), עמ' 9. בשנת 2020 מוצג התקציב על שינויו, כיוון שלא עבר תקציב מדינה בשנה זו. נתוני התוצר המוצגים מבוססת על נתוני הלמ"ס עד לשנת 2024, ועל תחזית בנק ישראל לשנת 2025. האוכלוסייה לחישובי ההוצאה לנפש על פי תחזית ונתוני הלמ"ס (אוכלוסייה - שנתון סטטיסטי לישראל 2024 - מספר 75: טבלאות 2.1 ו-2.10 - חלופה בינונית). האינפלציה מבוססת על נתוני הלמ"ס, ולשנת 2025 - לפי תחזית בנק ישראל.

תרשים 1

ההוצאה האזרחית, הביטחונית, ותשלומי ריבית, תקציב נטו, אחוזי תוצר⁴



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב".

כפי שניתן לראות בתרשים, התקציב לשנת 2024 ו־2025 מהווה שבירה במגמה של עשרים השנים האחרונות של צמצום התקציב הכולל (אחרי שבירה זמנית בתקופת הקורונה), ובפרט של מגמת הצמצום של הוצאות הריבית והביטחון. העלייה המשמעותית ביותר בתקציב 2024 ו־2025 היא בתקציב הביטחון בעקבות הוצאות המלחמה ותחילת ההשקעה בהתעצמות הצבא.

4 מכאן והלאה, אם לא צוין אחרת, בכל התרשימים המציגים הוצאה אזרחית, או הוצאות ריבית וביטחון, הוצאת הביטחון כללה את הוצאות הביטחון בלבד, ללא ההוצאה לביטחון פנים וביטחון־אחר. מכאן והלאה שירותי ביטחון הפנים נספרים כחלק מההוצאה האזרחית, ואילו הוצאות ביטחון־אחר (ככל הנראה בעיקר שירותי הביון) מוחרגות מהניתוח.

תקציב הביטחון (לא כולל ביטחון פנים וביטחון־אחר) צפוי לעלות מ־3.9 אחוזי תוצר בתקציב 2019, טרום המלחמה וזעזועי הקורונה, ל־5.2 אחוזי תוצר בתקציב 2025. כפי שנראה בהמשך, תוואי ההוצאה הביטחונית הנוכחי לא צפוי להתכנס חזרה לרמתו הקודמת בשנים הקרובות, ולא צפוי להתכנס לתוואי של טרם המשבר – כלל (ראו בהמשך).

ההוצאה האזרחית בשנת 2025 צפויה לעמוד על כ־20.4 אחוזי תוצר, שיעור כמעט זהה לזה של שנת 2019 (20.3%). כפי שנציג בהמשך, שמירה על משקל ההוצאה האזרחית הכולל בתוצר לצד העלייה בעומס על המערכות האזרחיות שגררה המלחמה (שיקום ישובים וקהילות, עומס על מערכות הרווחה, הבריאות ובריאות הנפש) עשויה להעיד על שחיקה ברמת השירות בפועל.

הוצאות הריבית צפויות לעמוד על 2.6 אחוזי תוצר בשנת 2025, בדומה למצב בשנת 2019 (2.7%) ומעט מעל לתקציב הריבית בשנים 2022–2023 (2.4%). אף שהשינוי בתשלומי הריבית הוא קטן, מדובר בעלייה הראשונה בתשלומי הריבית של ישראל במונחי אחוזי תוצר בעשרים השנים האחרונות (כולל הוצאות הקורונה של שנת 2020), בהן תשלומי הריבית של ישראל הצטמצמו בממוצע ב־0.1% תוצר כל שנה. בטווח הבינוני, תשלומי הריבית של ישראל צפויים לעלות אף יותר – בנק ישראל העריך שבעקבות המלחמה תשלומי הריבית של ישראל צפויים לעלות ב־0.4 אחוזי תוצר לשנה ביחס לצפי (ו־0.5 ביחס ל־2023) בשל עלייה בכמות ובמחיר החוב.⁵

את תמונת מצב זו של מצרפי התקציב יש להבין גם לאור נתון פיסקלי חשוב נוסף – התפתחות החוב. החוב של מדינת ישראל עלה בשנים האחרונות ל־68% תוצר (בשנת 2024), לעומת 59% בשנת 2019 (ו־62% בשנת 2022, בשל ירידה מהירה מאוד לאחר העלייה בתקופת הקורונה). בנוסף, הגירעון המתוכנן לשנת 2025 עמד על 4.9%,⁶ ואפילו

5 דוח בנק ישראל 2024, בנק ישראל (2025), עמ' 151. תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2025, עמ' 15.

6 החלטת ממשלה 2823. כולל גירעון של 4.7% ואישור מראש לחריגה של 0.2% נוספים (כ־4 מיליארד שקלים) לצורכי המלחמה. בהצעת התקציב המקורית הרזרבה לצרכי מלחמה תוכננה לעמוד על 0.5% תוצר (10 מיליארד שקלים), אך היא צומצמה ל־4 מיליארד כיוון שעוד בשנת 2025, לפני הגשת התקציב, נוצלו כ־6 מיליארד מתוכה לצורכי תוספות לתקציב הביטחון (שהופנמו בתקציב המדינה הרגיל) הארכת פינוי יישובים, ומימון כליאה. ראו "ועדת הכספים אישרה את הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה לקריאה שנייה ושלישית", אתר הכנסת (17 במרס 2025).

במקרה ולא תתרחש חריגה נוספת ממסגרת הגירעון, מדובר בגירעון גבוה, ומשכך – הרמה הנוכחית של תקציב המדינה, ללא עלויות מיסים נוספות, לא צפויה לצמצם או אף לייצב את משקל החוב הממשלתי בתוצר. על השלכות הגידול בהוצאה הביטחונית ובתשלומי החובות על ההוצאה האזרחית נעמוד בהמשך. כעת, נעבור לפרט על המגמות בהוצאה הביטחונית.

11. ההוצאה הביטחונית

תרשים 2

שינויים בתקציב הביטחון, 1997-2025, תקציב נטו, אחוזי תוצר.



נקודות זמן מסומנות: טרום הקורונה (2019), טרום המלחמה (2022) ותקציב 2025
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

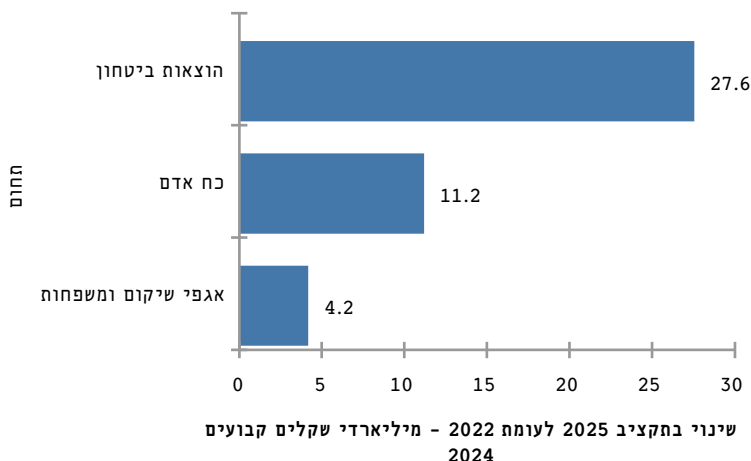
כאמור, תקציב הביטחון צפוי לעלות מ־3.9% תוצר בשנת 2019 ל־5.2% בשנת 2025. אולם, כאשר בוחנים את השינוי בתקציב הביטחון לא בהשוואה למצב טרום משבר הקורונה, אלא לתקציב טרום המלחמה, בשנת 2022, ניתן לראות כי העלייה גבוהה אף יותר – תקציב הביטחון בשנת 2022 עמד על 3.4% תוצר בלבד, כך שתקציב 2025 מהווה עלייה של כמעט שני אחוזי תוצר בהוצאות הביטחון ביחס למצב שהיה צפוי אלמלא המלחמה, או כ־40 מיליארד שקלים במונחי תוצר 2024.

פירוט השינוי בסעיפי ההוצאה הביטחונית בעקבות המלחמה (2022–2025)

כעת נתמקד בשינוי ההוצאה במונחים ריאליים (מיליארדי שקלים במחירי 2024) בתחומי ההוצאה המרכזיים בתקציב הביטחון נטו בין שנת 2022 לתקציב 2025, כדי לבחון את שינויי התקציב בעקבות המלחמה. הבחינה מעלה כי עיקר העלייה בהוצאות הביטחון הינה בסעיף הכללי של הוצאות ביטחון – עלייה ריאלית של 27.6 מיליארד ביחס לשנת 2022, כמו גם בהוצאה על כוח אדם (11.2 מיליארד), ובהוצאות על שיקום ומשפחות שכולות (4.2 מיליארד).⁷ רבות מההוצאות הללו, בהן ההוצאות על שיקום וחלק מההוצאה על כוח אדם, הן הוצאות קשיחות שצפויות להיכנס לבסיס התקציב בשנים הבאות, נושא עליו נרחיב בבחינת ההשלכות ארוכות הטווח של העלייה בהוצאות הביטחון.

7 סעיף נוסף שלא נכלל בניתוח כאן הוא "הוצאות ביטחון שונות", שלא מכוסה בהמלצות התקציביות של וועדת נגל ובדרך כלל מוחרג מתקציב הביטחון בדיון הציבורי. תקציב זה עלה ב־8.4 מיליארד שקלים ריאליים ביחס לשנת 2022.

תרשים 3 שינוי צפוי בסעיפי הוצאות הביטחון, לעומת 2022, מיליארדי שקלים קבועים 2024



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב".

מבחינת התקציב עולה השאלה כמה מהגידול בתקציב נובע מהוצאות המלחמה השוטפות וכמה מוקדש להתעצמות. לפי המלצות ועדת נגל, כ-19 מיליארד מתקציב הביטחון נטו ל-2025 היה אמור להיות מוקדש להתעצמות ובניין כוח.⁸ בהצעת תקציב הביטחון ל-2025 צוין כי 10 מיליארד אושרו לצורך בניין כוח, וכ-19 מיליארד מוקדש לצורך מימון המלחמה. בתקציב הסופי התווספו לכך עוד 2 מיליארד שקלים לתקציב משרד הביטחון שנועדו ליישום המלצות ועדת נגל.⁹ מכאן נראה כי כ-12 מיליארד שקלים לערך מיועדים להתעצמות, ו-19 מיליארד לעלויות המלחמה.

8 דוח נגל, עמ' 54.

9 הערכה זו מבוססת על דיוני ועדת הכספים. בסיכום הדיון צוין כי התוספת עומדת על 4 מיליארד, אך בבחינת התוספות בתקציב עולה כי 2 מתוכן הוקדשו לסעיף הוצאות ביטחון שונות, שלמיטב הבנתנו מייצג בעיקר את שירותי הביון ולא את התחומים אליהם נגעו המלצות וועדת נגל. ראו - "ועדת הכספים אישרה את הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה לקריאה שנייה ושלישית", אתר

סוגיה במיקוד: הסיכון לפריצת תקציב הביטחון

במידה רבה, ההנחה כי תקציב הביטחון אכן יעמוד על כ־5.2% תוצר בשנת 2025, או כ־110 מיליארד שקלים, היא אופטימית, ואולי אף איננה סבירה. זאת כיוון שבבסיס התרחיש המקרו כלכלי שעל בסיסו תוכננה הצעת תקציב 2025 עמדה ההנחה כי המלחמה לא צפויה להמשך אל מעבר לשנת 2024. הנחה זו התבדתה עוד טרם אישור התקציב בכנסת, ובהתאם הוצאות הקשורות למלחמה צמצמו את הרזרבה המתוכננת לצורכי המלחמה מ־10 מיליארד שקלים בהצעת התקציב ל־4 מיליארד שקלים בלבד בתקציב שאושר. נכון לכתיבת שורות אלו, המלחמה בעזה טרם הסתיימה, ללא צפי רשמי לסיומה. להתמשכות המלחמה השלכות תקציביות מרחיקות לכת. כך, להערכת חטיבת המחקר של בנק ישראל, התרחבות המלחמה בעזה לחצי שנה נוספת מעבר ליוני 25 צפויה להוביל לגידול של כ־2% תוצר בגירעון.¹⁰ הערכת גובה ההוצאה הביטחונית הצפויה בפועל לאור התמשכות המלחמה חורגת מתחום מסמך זה, אך לאור הסבירות שבפריצת תקציב הביטחון יש להתייחס להערכות שיוצגו בהמשך בדבר הנטל הפיסקלי של הוצאות הביטחון והחוב על ההוצאה האזרחית כחסם תחתון, וסביר שהוצאות הביטחון בסופו של דבר יהיו גבוהות מהמתוכנן.

סוגיה במיקוד: גיוס חרדים

חלק ניכר מההוצאה הביטחונית הצפויה בשנים הבאות הינה ההוצאה על כוח אדם. בנוסף לעלות התקציבית של התשלום לאנשי כוחות הביטחון, המשק נושא בעלות עקיפה לא מבוטלת של הארכת שירות החובה והגדלת מספר ימי המילואים. המשמעות היא הסטת החיילים מכוח העבודה האזרחי לשירות הצבאי, מה שגורר שיבושים בפעילות המשק עבור חיילי המילואים, ועיכוב בכניסה לכוח העבודה עבור חיילי חובה. ביחס לסוגיה זו, ועדת נגל המליצה להגדיל את כוח האדם המשרת במידת האפשר שלא באמצעות הגדלה של הנטל על משרתי מילואים, מסיבות תקציביות – העלות למשק מגיוס חיילי מילואים

הכנסת (מרץ 2025). הצעת תקציב הביטחון לשנת 2025 – נושאים לא מסווגים, משרד האוצר – אגף תקציבים (2024), עמ' 19.

10 בחלקו בשל פגיעה בצמיחה של כ־0.5 נקודת אחוז, ובהינתן גיוס מילואים נרחב. ראו: "התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר", אפריל 2025, בנק ישראל.

למשימות ביטחון גבוהה בהרבה מגיוס חיילי חובה.¹¹ ואולם נכון לכתובת שורות אלו, לא חלה התקדמות בהרחבת מעגל המשרתים, בדגש על האוכלוסייה החרדית, והנטל ממשיך ליפול על חיילי המילואים. בהקשר זה ראוי לציין כי ועדת נגל נמנעה מלהמליץ במפורש על הרחבת גיוס החובה באמצעות גיוס חרדים. להערכת החוקרים גורדון ורביצקי טור-פז, עד שנת 2034 כל אחוז של השתלבות חרדים בגיוס לצה"ל יחסוך כאחוז מנטל המילואים על הציבור המשרת, וכי במקרה של השתלבות מלאה של האוכלוסייה החרדית "הרי שבשנת 2045 לא יידרש עוד הצבא לימי מילואים מבצעיים, למעט שמירה על כשירות".¹² מפירוט המלצות ועדת נגל עולה כי על מערכת הביטחון להוסיף 1.33 מיליארד שקלים להוצאה על כוח אדם בכל שנה לעשור הקרוב, לא כולל הוצאות על כשירות. מהמחקר של גורדון ורביצקי טור-פז עולה כי גיוס חרדים היה חוסך חלק משמעותי מעלויות אלו.

ג. ההוצאה האזרחית

במבט על כלל הסעיפים האזרחיים (ההוצאה ללא ריבית וביטחון) היקף ההוצאה האזרחית בעקבות המלחמה דומה בשנת 2025 לזה של שנת 2019, במונחי אחוזי תוצר – משקל ההוצאה האזרחית בתוצר נשאר על כ-20.4%. עם זאת, שינוי זה מסתיר בתוכו צמצום של כחצי אחוז תוצר בתקציבי השירותים החברתיים, קרי, שירותי חינוך, בריאות, רווחה וביטוח לאומי, השכלה גבוהה, עלייה וקליטה ומדע תרבות וספורט ועלייה מקבילה בהוצאות אזרחיות אחרות.

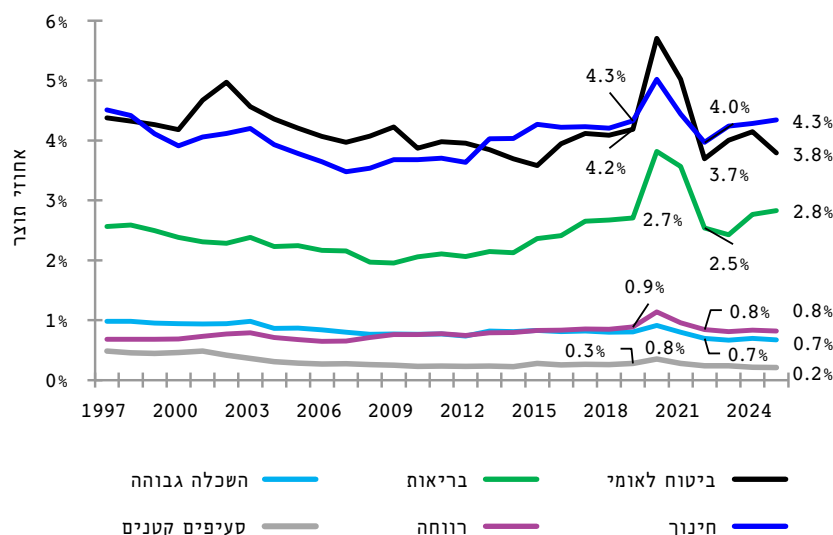
כפי שנפרט מיד, הירידה במשקל השירותים החברתיים בתוצר נובעת בעיקרה מצמצום המשקל בתוצר של תקציבי הביטוח הלאומי, והעלייה בהוצאות האזרחיות האחרות נובעת מעלייה במשקל ההוצאה בתוצר של תקציבי רזרבה, תשתיות ותקציבי תקומה. מבחינת הוצאה ריאלית, רוב התקציבים האזרחיים שמרו על רמתם או עלו, אך בשל גידול האוכלוסייה גם עלייה בהוצאה הריאלית עשויה לשקף פגיעה ברמת השירות לאזרח

11 "תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל", אגף הכלכלן הראשי באוצר (2024).
רועי קנת פורטל, שוק העבודה במלחמה: נטל המילואים על האוכלוסייה העובדת, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024). דוח נגל, עמ' 77-86.

12 גבריאל גורדון ושלומית רביצקי טור-פז, היקף ועלות המילואים במקרה של השתלבות חרדים בשירות הסדיר והמילואים, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024).

(גידול האוכלוסייה), ולכן אנחנו מציגים את הניתוח העיקרי במונחי תוצר, המשקף בצורה הטובה ביותר את סדרי העדיפויות בהוצאה בהתחשב בצמיחה הכלכלית. מהניתוח עולה כי היציבות ברמה הכוללת של ההוצאה האזרחית מסתירה בתוכה פגיעה בשירותים לאזרח בשל עלויות אזרחיות הנובעות מהמלחמה, כמו גם בשילוב החברה הערבית. כעת נפרט על השינויים בתקציבי השירותים החברתיים, הוצאות חברתיות אחרות, ולאחר מכן נדון בהרחבה בתקציבי התשתיות, עלויות אזרחיות של המלחמה, והתקציבים הקואליציוניים.

תרשים 4 שינויים בסעיפי השירותים החברתיים העיקריים, 1997–2025, תקציב נטו, אחוזי תוצר



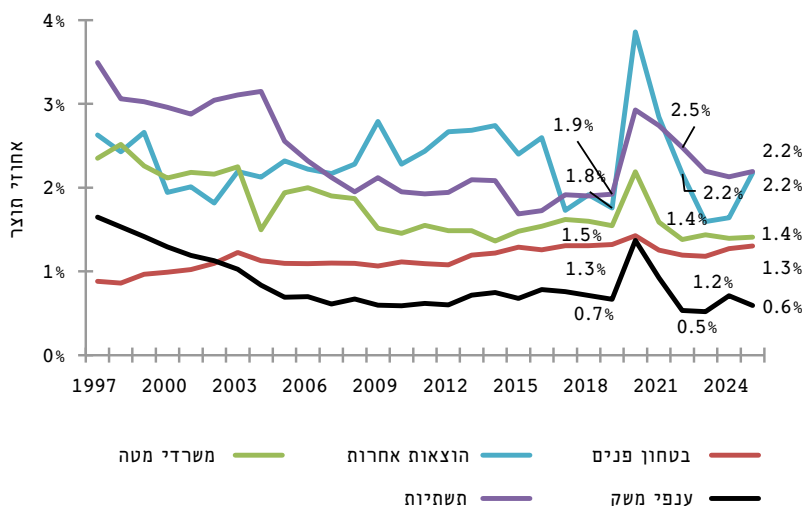
נקודות זמן מסומנות: טרום הקורונה (2019), טרום המלחמה (2022) ותקציב 2025

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב". "סעיפים קטנים" כולל את סעיפי העלייה והקליטה, המדע התרבות והספורט.

כלל תקציב השירותים החברתיים של 2025 (12.7% תוצר) צפוי להיות נמוך (באחוזי תוצר) מזה של שנת 2019 – 13.2% תוצר. הירידה נובעת מצמיחה איטית יותר של תקציבי ביטוח לאומי ביחס לתוצר (-0.4% תוצר) וכך גם ביחס לתקציבי ההשכלה הגבוהה (-0.1% תוצר). ירידות אלו קיזזו עלייה במשקל ההוצאה על בריאות (של 0.1% תוצר). גם תקציבי הרווחה, העלייה והקליטה, והמדע התרבות והספורט הצטמצמו יחד בכ-0.1% תוצר. תקציבי החינוך, אף ששמרו על רמתם במונחי אחוזי תוצר (4.3%), סביר שמסתירים בתוכם עלייה בתקציבי חינוך מגזריים על חשבון החינוך הממלכתי (ראו סוגיה במיקוד – תקציבים קואליציוניים). כל תקציבי השירותים האזרחיים עלו ריאליית מ-2019, מלבד הוצאות העלייה והקליטה, שהצטמצמו מעט, אך כאמור, בשל גידול האוכלוסייה בחינת ההוצאה ביחס לתוצר נכונה יותר כקירוב לרמת השירות לאזרח.

תרשים 5

שינויים בסעיפי שאר ההוצאה האזרחית, 2025-1997, תקציב נטו, אחוזי תוצר



נקודות זמן מסומנות: טרום הקורונה (2019), טרום המלחמה (2022) ותקציב 2025
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

בבחינת שאר התקציבים האזרחיים עולה כי עיקר העלייה אירעה בתקציבי התשתיות ותקציבי ההוצאות האחרות – בעיקר בשל תקציבי רזרבה ותקציב מנהלת תקומה. תקציבי התשתיות עלו משנת 2019 ל-2025 ב-0.3% תוצר, סוגיה עליה נרחיב בהמשך פרק זה. במקביל, תחום ההוצאות האחרות עלה גם הוא ב-0.4% תוצר. העלייה בהוצאות האחרות כוללת בעיקר עלייה במשקל תקציב הרזרבה בתוצר (עלייה של 0.2%) ועלייה בתקציב רשויות פיקוח, הכולל את תקציב מנהלת תקומה (עלייה של 0.3% תוצר).

יוצא דופן נוסף למגמה הכללית של שימור רמת ההוצאה הוא תקציבי פיתוח החברה הערבית הרב שנתיים והרשויות המקומיות הערביות, שקוצצו באופן לא פרופורציונאלי עוד בשנת 2024. אף שמדובר בתקציבים שמיועדים להשקעה בקרב קבוצה ספציפית, מדובר בתקציבים שמיועדים לסגירת פערים, שילוב בתעסוקה ובהשכלה, פיתוח תשתיות ומניעת פשיעה, וסביר שהתשואה לחברה מהם עולה לאין שיעור על היקפי ההוצאה הצפויים.¹³

לסיכום, בקווים כלליים רוב הסעיפים העיקריים של ההוצאה האזרחית שמרו על רמתם (במונחי אחוזי תוצר) משנת 2019 לתקציב 2025. יוצא הדופן לכך הוא תקציב הביטוח הלאומי, שירד בכחצי אחוז תוצר, ופיצה בכך על עלייה מקבילה בסעיפים המקוטלגים כאזרחיים אך סביר כי ישמשו לצרכים צבאיים (כמו תקציב הרזרבה) או לצורך שיקום נזקי המלחמה (כמו תקציב תקומה). כעת נעבור לבחון במפורט שלוש סוגיות בהוצאה האזרחית של תקציב 2025: עלויות אזרחיות של המלחמה, השקעה בתשתיות, ותקציבים קואליציוניים.

סוגיה במיקוד: עלויות אזרחיות של המלחמה

כפי שהראנו, היציבות היחסית בהוצאה האזרחית מסתירה בתוכה צמצום בהוצאה על שירותים חברתיים, ובייחוד על ביטוח לאומי, ועלייה מקבילה בהוצאות הקשורות למלחמה – תקציב רזרבה לצרכי המלחמה, ותקציבי מנהלת תקומה ושיקום. עם זאת, כפי שנראה להלן, סביר כי גם החישוב שהצגנו מהווה הערכת חסר של העומס על המערכות האזרחיות בעקבות המלחמה. כעת נציג באופן סכמטי מספר סעיפי הוצאה

13 אחמד בדראן, ליטל פילר, רועי קנת פורטל, הפחתת 15% מתקציבי החברה הערבית אינה מידתית ותפגע בה קשות, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024).

אזרחית שסביר שהושפעו מהמלחמה, אך לא בהכרח משתקפים בעיקרי התקציב אותם הצגנו עד עתה. כך, התקציב כולל תוספת 2.7 מיליארד שקלים על הוצאות רווחה לשיקום וטיפול נפגעי המלחמה (פצועים, נכות, חטופים, שכול, תוכניות חירום),¹⁴ ושישה מיליארד שקלים המיועדים לתוכניות שיקום לאומיות בתקציב 2025.¹⁵ תוכניות השיקום לתקציב 2025 כוללים בעיקר את תקציבי מנהלת תקומה, עם תקצוב (בשלב זה) רק של מטה היישום לתוכניות שיקום הצפון,¹⁶ ולכן תקצוב זה ככל הנראה לא משקף את כלל עלויות השיקום הצפויות – כך, להערכת משרד השיכון עלויות השיקום הפיסי בצפון צפויות להגיע ל-6.6 מיליארד שקלים בחמש שנים.¹⁷ בהתאם, בנק ישראל מעריך כי גם ללא הסלמה בלחימה, צפויים בשנת 2025 נזקים של כשישה מיליארד שיקוסו על ידי קרן מס רכוש, והוצאות אזרחיות כוללות נוספות בשל המלחמה שיעמדו על כ-11 מיליארד שקלים בשנת 2025, ככל הנראה כולל כספי מנהלת תקומה.¹⁸ ההערכה של בנק ישראל לגובה ההוצאה האזרחית הנוספת הכוללת הצפויה ב-2025 בשל המלחמה היא של כ-0.5% תוצר אשר 'מסתתר' בסעיפים שונים של ההוצאה האזרחית, ומכביד על המערכות הציבוריות אשר צריכות להמשיך במשימותיהן ובתקציבן הרגיל במקביל למתן מענה לצרכי המלחמה. בהתחשב בעומסים אלו ובהיקף המצומצם של ההוצאה האזרחית בישראל לעומת מדינות מפותחות אחרות, מדובר בהתפתחות מדיאגה.¹⁹

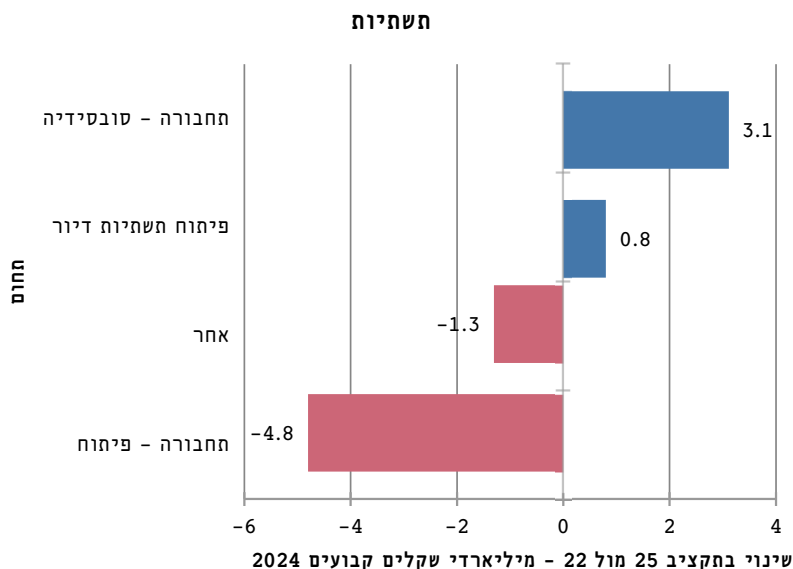
- 14 תקציב המדינה – הצעת התקציב לשנת 2025 – עיקרי התקציב (דצמבר 2024), עמ' 90.
- 15 כולל חלק מהכספים שמיועדים למנהלת תקומה, מתוך 19 מיליארד שתוכננו לביצוע בשנים 2023–2028, מתוכם קוצץ כמיליארד במסגרת הקיצוצים הרוחביים של תקציב 2025.
- 16 המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025, הכנסת (2024), עמ' 52.
- 17 תכנית משרד הבינוי והשיכון לשיקום ולצמיחה דמוגרפית בצפון, משרד השיכון (2025).
- 18 דוח בנק ישראל 2024, מסיבת עיתונאים, דברי הנגיד, אתר בנק ישראל (2025).
- 19 נעם בוטוש, תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2025 וההנחות המקור-כלכליות הנלוות לה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ינואר 2025), עמ' 32. *OECD Economic Outlook 2025*.

סוגיה במיקוד: תקציבי תשתיות

כפי שצינו, תקציב התשתיות עלה במונחי אחוזי תוצר משנת 2019 לשנת 2025. אולם, כפי שנראה מייד, מדובר למעשה ב"חזרה לשגרה" של השקעה בתשתיות לאחר שבתקופת הקורונה ולאחריה התרחשה השקעה מואצת. כאשר משווים את ההוצאה הצפויה על תשתיות בתקציב 2025 לעומת תקציב 2022 (טרום המלחמה), ניתן לראות כי היא דווקא ירדה ב־0.3% תוצר. במונחים ריאליים, מאז המלחמה תקציב התשתיות הצטמצם בכ־2 מיליארד שקלים. כעת נבחן מה מסביר ירידה זו.

תרשים 6

שינוי בתקציבי התשתיות, 2025 מול 2022 - מיליארדי שקלים קבועים 2024

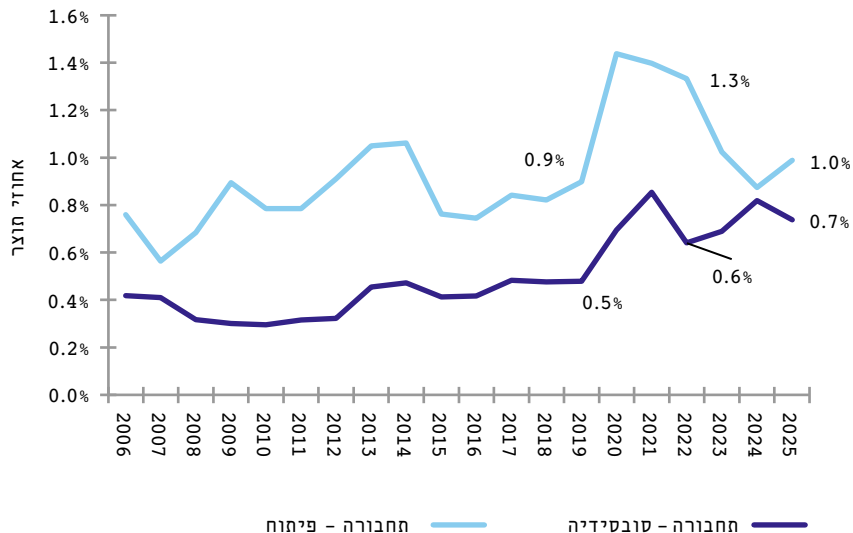


מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב", בסיווג מחדש של סעיפי "תחבורה ציבורית" ו"תמיכות לתחבורה" לפי הסעיפים התומכים בתשתיות (פיתוח) ובתפעול התחבורה השוטף (סובסידיה).

כפי שניתן לראות בתרשים 6, משנת 2022 חלה עלייה בתקציבי הסובסידיה לתחבורה ציבורית (3.1 מיליארד), המשמשות לתקצוב התפעול השוטף של התחבורה, כמו גם לתקציבי סובסידיות לאוכלוסיות שונות, וירידה בתקציבי הפיתוח (תשתיות) של התחבורה הציבורית (של 4.8 מיליארד). ירידה זו מהווה במידה רבה חזרה לשגרה לאחר מספר שנים של תקצוב נדיב יחסית של תקציבי פיתוח – תקציב הפיתוח הממוצע עמד על 1.9% תוצר בשנים 2019-2010, 2.7% תוצר בשנים 2020-2022, ו-2.1% תוצר בשנים 2023-2024, וצפוי לעמוד על כ-2.2% תוצר בשנת 2025. לאור שינוי תקציבי זה, השונו את היקף ההשקעה בסובסידיה מול פיתוח תשתיות תחבורה בשנים האחרונות. מהניתוח עולה כי תקציב 2025 משקף חזרה להיקף תקצוב פיתוח תשתיות התחבורה של שנת 2019 (לאחר מספר שנות השקעה מואצת סביב משבר הקורונה), בעוד תקציב סובסידיות התחבורה המשיך לעלות במונחי אחוזי תוצר (תרשים 7). השינוי נובע בעיקר מצמצום תקצוב פרויקטי תשתיות תחבורה, למשל בשל סיום בניית הקו האדום בגוש דן, ומנגד, מעלייה בתקציב סבסוד רכבת ישראל.

תרשים 7

התפתחות ההשקעה בפיתוח מול סובסידיות לתחבורה, אחוזי תוצר, 2006-2025



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

בנוסף, תקציב 2025 ממשיך במגמה שהחלה עוד ב־2019 של הגדלה משמעותית של תקציבי הסובסידיה לתחבורה הציבורית תוך הורדת תעריפי הנסיעה, על חשבון השקעה בשיפור רמת השירות. אף שתחבורה ציבורית זולה היא דבר רצוי, נראה על פניו כי היקף הסבסוד עבר את הרמה האופטימלית בשנים האחרונות, וזאת על חשבון השקעה נדרשת באיכות ואמינות התחבורה. כך, מגמה זו הובילה לכך שפדיון האוטובוסים מתשלומי נוסעים ירד בחצי בין 2018 ל־2023 (מכ־3.1 מיליארד שקלים ל־1.5 מיליארד) ותקציב הסובסידיה כמעט הכפיל עצמו באותה התקופה (מ־6.6 מיליארד ל־11.9 מיליארד). כיום, נראה שהחסמים העיקריים לשימוש בתחבורה הציבורית אינם שיקולי מחיר, אלא שיקולי איכות התחבורה.²⁰ יתר על כן, אופי ההנחות שניתנו ברפורמת התחבורה האחרונה מספק הנחות באזורים גיאוגרפיים בהם מתגוררים אנשים עניים יותר, שסביר שמשתמשים בתחבורה מראש (או למצער, לא משתמשים בה כמעט בשל מחסור בתשתיות מתאימות, כפי שרווח בישובים ערבים), ובעליית מחירים לתושבי אזורים מבוססים יותר, ולא בניסיון להעביר נוסעים ברכב פרטי לתחבורה הציבורית. מדובר במדיניות שנראה על פניו כי מבוססת על תפיסה לפיה תחבורה ציבורית היא הטבה סוציאלית (ובמידה רבה, סקטוראלית) המיועדת לנוסעים עניים, ולא שירות לכלל הציבור שנועד למנוע גודש בכבישים וזיהום אוויר. כלומר, תקציב 2025 ממשיך במגמה של הורדת מחיר התחבורה על חשבון שיפור באיכותה, באופן שלא סביר שיעביר נוסעים משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית, ולא יקל על הנזק שמסבים הפקקים לציבור הישראלי. לאור הפער ברמת התשתיות בין ישראל והמדינות המפותחות, ונזקי הפקקים המוערכים בעשרות מיליארדים למשק בשנה,²¹ המשך השקעה בתשתיות ציבוריות בקצב גבוה, לצד מעבר מתיעדוף מחיר נמוך בתחבורה הציבורית לתעדוף שירות איכותי ואמין, הם שינויים חשובים לצורך סגירת פערי הפריקן בין ישראל וה־OECD.²²

20 לירן קוסמן, הערכת השפעות רפורמת "צדק תחבורתי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2025), עמ' 2, 5.

21 שם, עמ' 5.

22 דוח בנק ישראל 2024, עמ' 145. OECD Economic outlook 2025: Israel, p. 25.

סוגיה במיקוד: תקציבים קואליציוניים והחינוך החרדי

להסכמים הקואליציוניים משמעות רבה בנוגע למרחב סדרי העדיפויות של הממשלה על תקציב המדינה, כיוון שהם מבטאים לעיתים קרובות חלק משמעותי מהתקציב הגמיש. בשנת תקציב 2025, התקציבים הקואליציוניים, כלומר אלה שבמהותם הם כאלה, עומדים על כחמישה מיליארד שקלים לשנת תקציב אחת, ועיקרם תקציב "קואליציוני מובהק", כלומר, מגזרי באופיו וכזה שאינו עומד באמות מידה מקצועיות (תרשים 8).²³ בהשוואה להסכמים קואליציוניים קודמים, נראה כי התקציבים הקואליציוניים בשנת 2025 נמוכים יותר, אך הסכמים קודמים חלו על שנתיים לערך, ואילו ההסכמים הנוכחיים מיועדים לשנת תקציב אחת. לכן, התקציבים הקואליציוניים של 2025 הם למעשה גבוהים למדי, ודומים לאלו של תקציב 2023/24, שעמדו על כ-11.3 מיליארד, או 5.65 במונחים שנתיים.²⁴ בנוסף, בהתחשב במלחמה, מרחב הגמישות התקציבי של הממשלה הצטמצם משמעותית, ולפיכך סביר שהתקציבים הקואליציוניים מבטאים חלק ניכר מחופש הפעולה של הממשלה. הדבר משתקף בנכונותה של הממשלה להחיל סדרת קיצוצים רוחביים בשביל להבטיח את התקצוב לצרכים קואליציוניים גם לאור העלייה בגירעון,²⁵ מה שמכביד על ההוצאה האזרחית המיועדת לכלל האזרחים.

מרכיב משמעותי בתוך התקציבים הקואליציוניים הם תקציבי חינוך חרדי. היקפם המדויק של התקציבים הקואליציוניים המיועדים לציבור החרדי קשה להערכה בשל תקצוב של עמותות וגופים חרדיים תחת סעיפים שמשמשים לכאורה למטרה כללית, כמו שימוש נרחב במענקי ירושלים לצורכים חרדיים. להערכת החוקרים נרי הורוביץ ורוני ברבוי, תקציבי החינוך החרדי הקואליציוניים עומדים על 1.8 מיליארד שקלים לערך (לא כולל אופק חדש, ראו מייד).²⁶ אלה כוללים תקצוב מוסדות תורניים (בהם לומדים תלמידים חייבים בגיוס), הכשרת עובדות הוראה חרדיות, מימון תלמידי ישיבה מחו"ל, ותקצוב תרבות יהודית חרדית. בנוסף, כ-600 מיליון שקלים בתקציבים הקואליציוניים מיועדים

23 להרחבה בנוגע לניתוח התקציבים הקואליציוניים, ראו: צחי דוד, קרנית פלוג, שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2023).

24 ההסכמים הקואליציוניים עברו בחאריכים שונים לשנים שונות ומשכך מתייחסים לפרק זמן שונה. לדוגמה – הסכם קואליציוני שעובר באמצע שנת התקציב צפוי לחול על שנה וחצי, ובתחילתה – על שנתיים. הממוצע לשנתיים מהווה הנחה מפשט.

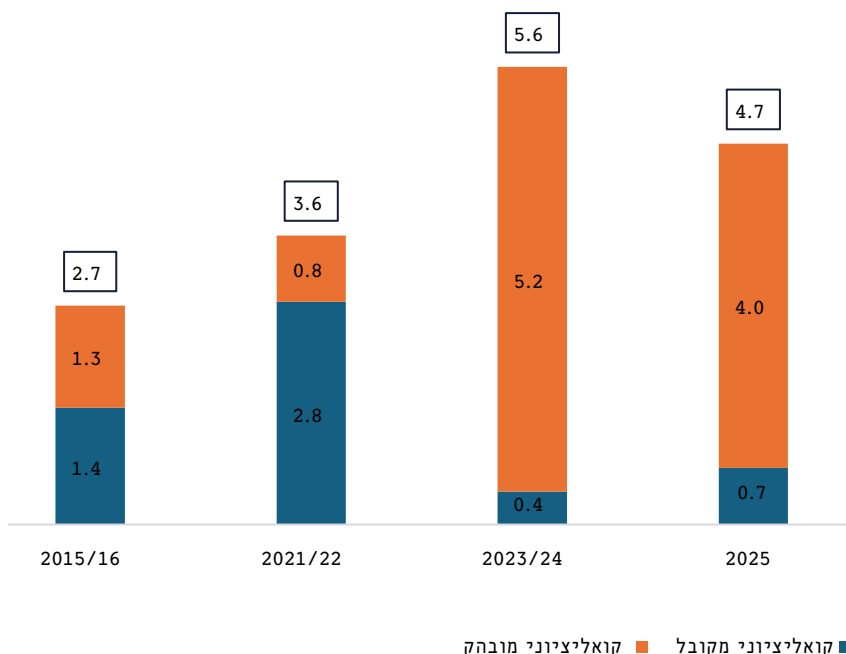
25 ראו למשל החלטת ממשלה 2893.

26 נרי הורוביץ, רוני ברבוי, **תקציב 2025: כספים קואליציוניים לחינוך החרדי**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025.

לתקצוב תוספת שכר מורים חרדים במסגרת רפורמת 'אופק חדש' שנמצא כרגע במניעה משפטית, ואם יאושרו סביר שיהפכו לחלק קבוע מתקציבי המדינה כיוון שמדובר בתוספת שכר יחד, ניתן להעריך כי כמחצית מהתקציבים הקואליציוניים מיועדים לחינוך החרדי. במילים אחרות, התקציבים הקואליציוניים של תקציב 2025 גבוהים ומגזריים בהשוואה לרוב ההסכמים המקבילים בשנים קודמות, ועלולים לגרור מחויבויות תקציביות קבועות, כלומר, שייכנסו לטייס האוטומטי בניגוד לעקרונות מקצועיים וכללי מנהל תקין.

תרשים 8

תקציבים קואליציוניים, מיליארדי שקלים, במונחים שנתיים



* עדכון 2025 על בסיס עיבוד המכון הישראלי לדמוקרטיה להצעת ממשלה 2825 וניתוח קרן ברל כצנלסון (עופר שכנר ומיקי פלד, **כספים קואליציוניים**, קרן ברל כצנלסון (2025))
 מקור: פלוג, דוד וקנת פורטל (2023). לשם השוואה לתקציבים הקואליציוניים של שנים קודמות (הדו-שנתיים) חולקו בשתיים בשביל לייצג את התקציב במונחים שנתיים.

סוגיה במיקוד: מחירה של מדיניות ההנחות בקרקע

מדינת ישראל החלה בשנים האחרונות לחלק בהגרלות הנחות על קרקעות בהיקפים גבוהים. הנחות אלו לא נחשבות לחלק ממגבלת כלל ההוצאה, אך הלכה למעשה מדובר באובדן הכנסות למדינה בשל הפרטה של נכסי המדינה מתחת למחיר השוק. מתן הנחות אלה עלה במחקר כרגרסיבי והן משרתות בעיקר משקי בית מבוססים, בעלי ההון הראשוני לניצול ההנחה. בנוסף, להערכת בנק ישראל חלוקת הנחות אלו ביישוב ייקרו את מחירי הדירות עבור רוכשי הדירות ביישוב שלא זכו בהגרלות.²⁷ ניתן להעריך כי אלמלא העלייה התלולה בשימוש בהנחות קרקע, יחס החוב-תוצר של ישראל היה נמוך בכ-2.5% תוצר.²⁸

בעקבות התפתחויות המלחמה, עדכנו את ההערכה בנוגע להיקפי ההנחות בקרקע של מדינה ישראל. מהניתוח עולה שהמדינה מתכננת לחלק במהלך שנת 2025 הנחות בקרקע בהיקף 0.49% תוצר, או 10.4 מיליארד שקלים. זהו הסכום הגבוה ביותר שהמדינה תכננה לחלק כהנחות קרקע אי פעם (בתקציב המקורי), והסכום השני הגבוה ביותר שחולק בפועל, אחרי שיא של 0.64 אחוזי תוצר, או 12.1 מיליארד בשנת 2023 (תרשים 9). כאמור, גם בשגרה חלוקת הנחות על קרקעות בהגרלה במנגנון חוץ תקציבי היא מדיניות רגרסיבית ויקרה שאיננה מטיבה עם רוב הציבור. בנוסף, נראה שבשנתיים האחרונות סיבסוד הקרקעות שהתמקד בפריפריה הפך לפחות רגרסיבי, אבל יותר מגזרי, כאשר ההטבה מתמקדת באוכלוסייה החרדית. כך, לפי רשימת ההגרלות המפורסמות באתר "דירה בהנחה", כ-22.5% מההגרלות להנחת קרקע בשנים 2024-2025 בוצעו עבור דירות במתחמים בצביון חרדי, אף שהם מהווים כ-9.4% מהאוכלוסייה הרלוונטית (גיל +21), שינוי משמעותי במדיניות ביחס למצב עד שנת 2023 (תרשים 10).²⁹

הבחירה להמשיך במתן הנחות מפליגות אלו בעת מלחמה צפויה להוסיף ולפגוע במצבה הפיסקלי של מדינת ישראל ובהגונות בהקצאת המשאבים הציבוריים.

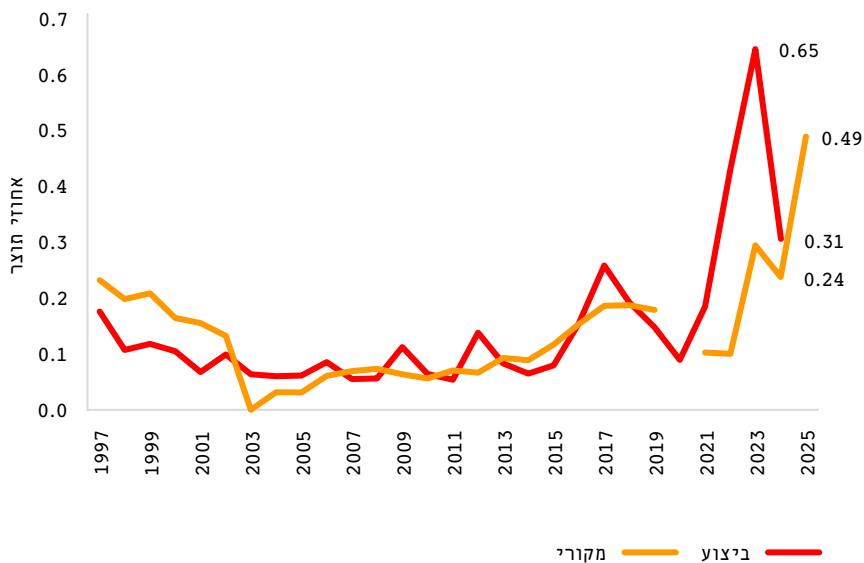
27 דוח בנק ישראל 2022, חיבה ח'1 - השפעת התוכנית "מחיר למשתכן" על שוק הדירה.

28 אם לדייק, זה היה השינוי אם היקף הנחות הקרקע היה 'רק' מכפיל את עצמו, ולא עולה פי 5.5. החישוב בחוספת חצי אחוז תוצר ביחס להערכה לתקציב הקודם בשל ההיקפים העצומים של הנחות בקרקע בשנים 2023-24. המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל, עמ' 75.

29 שיעור החרדים באוכלוסייה בגיל +21 מבוסס על עיבוד לתחזית למ"ס בינונית.

תרשים 9

הנחות בקרקע באחוזי תוצר, תקציב מקורי מול ביצוע³⁰

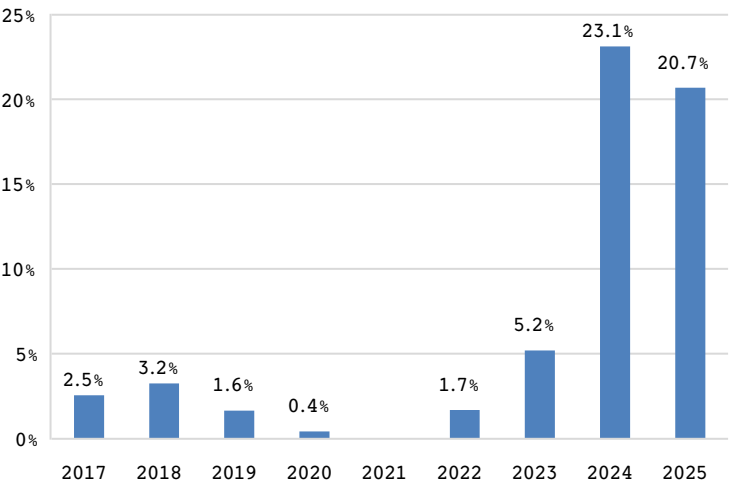


מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

30 כפי שפירטנו בניתוח הקודם: "מדובר בנתון שחישובו מורכב מעט. בין היתר, קפיצת ההנחות בשנת 2022 הייתה תוצאה של השיפור באופן רישום ההנחות, והשנים שקדמו ל-2016 היציגו אומדן חסר של עלות ההנחות". המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל, עמ' 76.

תרשים 10

שיעור ההגרלות לדירות בהנחה באזור מגורים בעל צביון חרדי, 2017-2025



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני רשימת ההגרלות לדירה בהנחה, אתר דירה בהנחה.
צביון חרדי הוגדר כהגרלה שצוין שהיא במתחם המותאם לאוכלוסייה החרדית. נמוני 25 נכונים
ל-29.4.2025 (הגרלה אחרונה מתועדת ל-2025-01-21).

פרק 2 - תחזית לעשור הקרוב: השלכות תקציב הביטחון וכללי ההוצאה על עתיד ההוצאה האזרחית

בפרק זה נבחן את השלכות תקציב הביטחון המתוכנן על-פי המלצות ועדת נגל על ההוצאה האזרחית בעשור הקרוב.³¹ התחשיב המוצג מתבסס על ההנחה כי הכללים הפיסקליים הקיימים יישמרו, בהתאם למחויבויות המדינה בתוכנית התקציבית הרב שנתית ובתקציב המאושר, וכי המלצות ועדת נגל בנוגע לתקציב הביטחון נטו (ללא שקלול הסיוע האמריקאי) ייושמו כלשונן, כולל ההצמדה למדד המחירים.³² כפי שצינו בנייתו ההוצאה הביטחונית, לאור התמשכות המלחמה לתוך שנת 2025, הסיכון לעליית ההוצאה הביטחונית מעבר למוצג כאן הוא משמעותי.

כפי שנראה בהמשך, התוצאה המתקבלת של עמידה הן בהוצאות הביטחון שנגזרות מהמלצות ועדת נגל והן מעמידה בכללים הפיסקליים היא ירידה חדה בהוצאה האזרחית.

המלצות ועדת נגל לתקציב הביטחון בעשור הקרוב, באחוזי תוצר מוצגות בתרשים 10. תואי זה יוביל להוצאה ביטחונית יורדת באחוזי תוצר.³³ מהניתוח עולה כי אחרי שיא הוצאות הביטחון שנרשם ב־2024 בעקבות המלחמה (8.5 אחוזי תוצר), הוצאות הביטחון צפויות לרדת לשיעור של 5.5 אחוז תוצר בשנת 2026, ולאחר מכן שיעור ההוצאה צפוי לרדת בהדרגה עד לחזרה למשקלו בתוצר טרום המלחמה בשנת 2032, וליעור של 3.9% בשנת 2034. עם זאת, כפי שניתן לראות, גם תואי יורד זה לא צפוי להחזיר את משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר לשיעור שהיה צפוי להגיע אליו אלמלא המלחמה – נטל הביטחון אומנם ירד במונחי תוצר, אך יישמר כשני אחוזי תוצר מעל הצפי של רמת טרום המלחמה בעתיד הנראה לעין.

31 למיטב הבנתנו, נכון לכתיבת שורות אלה טרם התקיים דיון על הדוח בממשלה והיא ולא אימצה את המלצותיו, אך בהיעדר מקור אחר לסדרי העדיפויות הביטחוניים ארוכי הטווח של מדינת ישראל, אנו מחייחים להמלצות הוועדה כהערכה סבירה של תואי ההוצאה המתוכנן, בהסתייגויות מסוימות. ראו בהמשך.

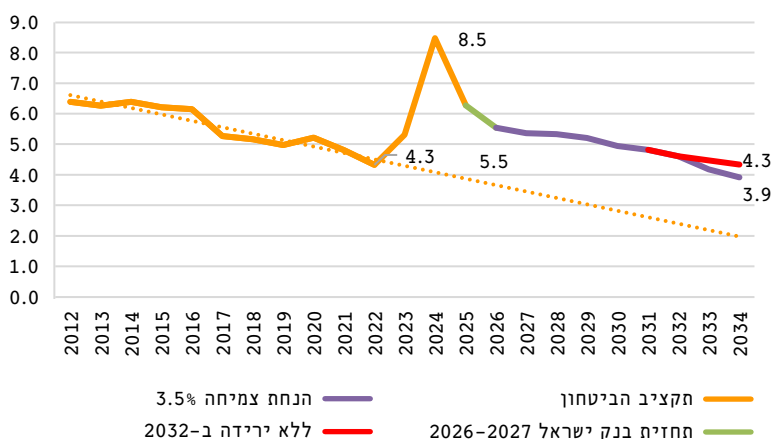
32 דוח נגל, עמ' 53–54. יוצאת דופן היא שנת 2025, בה שמרנו על ההוצאה בהתאם לתקציב 2025 – 110 מיליארד שקלים, ולא 123 מיליארד כפי שהמליצה הוועדה. בנוסף, מאחר והוועדה לא התייחסה להוצאות חשוסות תחת סעיף ביטחון־אחר (כנראה בעיקר שירותי הביון), הנחנו כהנחה מפשטת שהם ישמרו על רמתם הריאלית משנת 2025, והוספנו אותם להוצאה הביטחונית הקשיחה לשנים הבאות עבור התחשיבים הבאים.

33 בהנחה של צמיחה שנחית ממוצעת של 3.5%.

בנוסף, עולה השאלה של מידת ההיתכנות של יישום המלצות נגל כלשון. ספציפית, מהמלצות הוועדה עולה כי יש להוריד את תקציב הביטחון במונחים ריאליים משנת 2032 והלאה. מהתייעצות עם גורמים המעורים בנושא, עלה כי במערכת הביטחון לא רואים היתכנות לקצץ את תקציב הביטחון הריאלי הכולל, וכי הנחה סבירה על בסיס ניסיון העבר היא שההוצאה לכל הפחות תתקבע במונחים ריאליים על הרמה המומלצת ל-2031 ותרד רק במונחי תוצר, ולא במונחים ריאליים.³⁴ במידה ומאמצים הנחה זו, תקציב הביטחון צפוי להצטמצם לאט יותר (לפי קצב צמיחה התוצר), לחזור לרמתו במונחי תוצר טרם המלחמה רק ב-2033, ולהגיע בשנת 2034 ל-4.3 אחוז תוצר.

תרשים 11

תקציב הביטחון המאושר נטו, אחוזי תוצר, נחוני התקציב, תחזית בנק ישראל והמלצות ועדת נגל, 2012-2034



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב", תחזית בנק ישראל והמלצות וועדת נגל. התחזית לשנת 2027 והלאה מניחה צמיחה שנחית של 3.5%. מגמת תקציב הביטחון נטו מבוססת על הביצוע בשנים 2012-2022. ההוצאה כוללת את הוצאות ביטחון-אחר בשביל למנוע שבירת הסדרה בשנת 2017, בה הופסק הנוהג של תקצוב הוצאות הביון באמצעות תקציב רזרבה.

34 מהתוואי המומלץ של וועדת נגל עולה כי יש לקצץ את הוצאות הביטחון בשנת 2032 ב-8.1 מיליארד שקלים, ביחס לרמה של 96.1 מיליארד שקלים בשנת 2031. ראו בתרשים הבא למשמעות הסבירה במונחי אחוזי תוצר.

השלכות המלצות נגל והכללים הפיסקליים על ההוצאה האזרחית

כעת נבחן מהי ההשלכה של תוואי הוצאות הביטחון זה על ההוצאה האזרחית, במידה וממשלת ישראל תעמוד בכללית הפיסקליים להם היא מחויבת מבחינה פורמלית, בשני תרחישים – אחד לפיו הממשלה תעמוד בכלל ההוצאה המגביל את שיעור הגידול בהוצאה התקציבית (תרחיש א), והשני לפיו הממשלה תעמוד הן בכלל ההוצאה והן בכלל הגירעון הקובע תקרה לגובה הגירעון באחוזי תוצר (תרחיש ב).³⁵ תרחישים אלו שמרניים מאוד מבחינה פיסקלית, ולא סביר כי יתממשו במלואם. אולם, הם משקפים במידה רבה את האילוצים התקציביים האמיתיים שעומדים בפני מדינת ישראל בבואה להתמודד עם העלייה החדה בהוצאות הביטחון.

תרחיש א – עמידה בכלל ההוצאה

לצורך הניתוח, הנחנו כי ההוצאה הביטחונית תעמוד על גובה התקציב עליו המליצה ועדת נגל,³⁶ כי לא צפויים זעזועים שליליים משמעותיים נוספים בעשור הקרוב,³⁷ וכי

35 כלל ההוצאה ותקרת הגירעון נקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. מגבלת כלל ההוצאה קובעת מגבלה לשיעור הגידול האפשרי בתקציב כפונקציה של גידול האוכלוסייה ורמת החוב, ותקרת הגירעון קובעת גבול עליון לחריגת התקציב המתוכנן מהכנסות המדינה הצפויות. ככלל, ממשלת ישראל לא עומדת באף אחד מהכללים הללו גם בימי שגרה. מטרת החישוב כאן היא לא לטעון כי השינוי המתואר יתרחש בפועל, אלא לשקף את האילוצים הפיסקליים העומדים בפני מדינת ישראל באמצעות הכללים שהמדינה עצמה התחייבה אליהם. לפירוט, ראו: תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2025 וההנחות המקרו-כלכליות הנלוות לה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2025).

36 וכי הוצאות הביטחון-אחר (בעיקר שירותי הביון) יתקבעו ריאלית על רמתם ב-2025.

37 כלומר – הנחנו כי תשלומי הריבית יעמדו על הסכום המיועד בתוכנית הכלכלית 2026-2028, ולאחר מכן יתייצבו על שיעור של 2.9% מהתוצר בהתאם לצפי לשנת 2027 (תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2025, עמ' 14. ראו נספח ב). בנוסף, הנחנו כי הצמיחה תמשיך לפי תחזית בנק ישראל לשנים 25-26 (בהתאם לתחזית שהתפרסמה באפריל 2025), ולאחר מכן תעמוד על 3.5% בשנה. על האינופלציה הנחנו כי תגיע ל-2.6% בשנת 2025, ולאחר תתייצב משנת 2026 על 2% בשנה (אמצע טווח יעד האינופלציה). תקציב מאושר נטו עד שנת 2024, תקציב מקורי נטו ל-2025, ובהמשך לפי הנחות.

בתקופת הניתוח, הממשלה תעמוד במגבלת כלל ההוצאה.³⁸ מצד התנהלות הממשלה, הנחנו כי סך ההוצאה תהיה שווה למגבלת כלל ההוצאה, וכי הוצאות הריבית והביטחון קשיחות – כלומר, חיסרנו את הוצאות הביטחון והוצאות הריבית הצפויות מההוצאה הנגזרת ממגבלת כלל ההוצאה כדי לחשב את ההוצאה האזרחית.

בסך הכול, הנחות התרחיש זה משמעותן כי ב"טרילמה" של בחירה בין נטל המס, הוצאה ביטחונית ושירותים לאזרח, ממשלת ישראל תבחר במדיניות פיסקלית שמרנית ומצמצמת, כלומר, עלייה בהוצאות הביטחון, והימנעות מהעלאות מיסים נוספות במחיר של שחיקת רמת השירותים לאזרח.³⁹

לפי הנחות אלו, ההוצאה האזרחית צפויה לקרוס: ההוצאה האזרחית צפויה לרדת מרמה של 20.3% בשנת 2025, לרמה של 15.9% תוצר עד שנת 2034. אם תתרחש חריגה משמעותית בתקציב הביטחון (וכפי שצינו, הסיכוי שהדבר יתרחש לא מבוטל) סביר שההוצאה האזרחית תישחק אף יותר. רמה זו נמוכה ב־4.4 נקודות אחוז תוצר מרמת ההוצאה הנוכחית, ואינה ברת קיימא כלכלית ופוליטית. אילו המדינה הייתה מורידה השנה את היקף ההוצאה האזרחית לרמה הצפויה בשנת 2034 (באחוזי תוצר), מדובר היה בקיצוץ של כמעט 90 מיליארד שקלים. במונחים ריאליים, משמעות הירידה באחוזי תוצר היא כי בתקופה בה (לפי הנחות התרחיש) תתרחש צמיחה מצרפית של 43% לערך בתוצר, ההוצאה האזרחית תקפא – עלייה של כ־8% בשמונה שנים, או של כ־4 מיליארד שקלים בשנה (תרשים 12).

במונחי הוצאה לנפש מדובר בקריסה חסרת תקדים – ירידה ריאלית בהוצאה האזרחית לנפש של כ־3.1 אלף שקלים לתושב, או ירידה של 8% בהשוואה לרמת ההוצאה לנפש הצפויה ב־2025. אם נזכור שההוצאה האזרחית בישראל נמוכה מראש, ונשווה את תוצאות התרחיש לא להוצאה בשנת 2025, אלא להוצאה האזרחית לנפש שהייתה צפויה אילו הייתה ממשיכה לגדול בהתאם למגמת טרום המלחמה,⁴⁰ הרי שבתרחיש הנדון ההוצאה

38 כלומר – הנחנו התקציב יעמוד במגבלת כלל ההוצאה כפי שפורט בתוכנית הכלכלית לשנים 2026-2027, ולאחר מכן – כי מגבלת ההוצאה תגדל ב־2% בשנה.

39 לפירוט, ראו "נייר עמדה בנושא המשמעות הכלכליות והפיסקליות של גידול ארוך טווח בהוצאות הביטחון", הכלכלן הראשי (2024), עמ' 3.

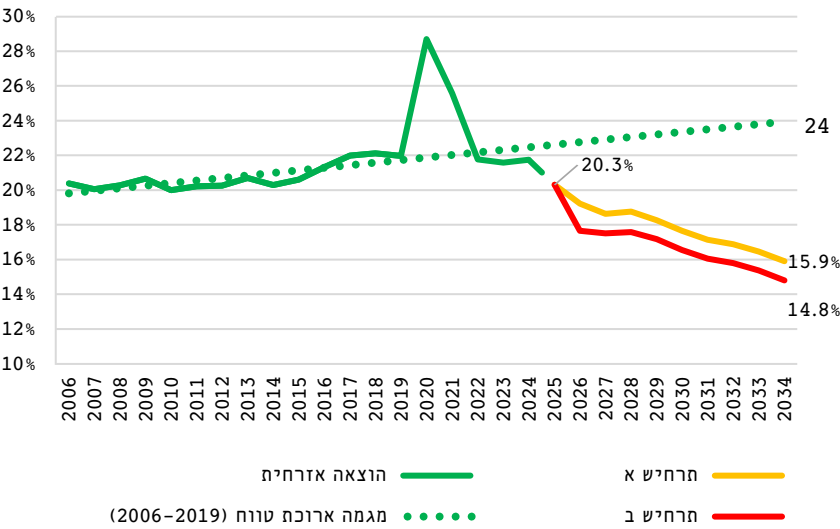
40 מגמה לינארית בהתאם למגמת ההוצאה המאושרת נטו טרום המלחמה ומשבר הקורונה, לשנים 2010-2019 שהתאפיינו בצמיחה מהירה ובגידול בהוצאה האזרחית.

האזרחית הייתה נמוכה ב־19.1 אלף שקלים ריאליים לשנה לנפש בהשוואה למגמת טרום המלחמה, או צמצום של 33% בהשוואה למגמה (תרשים 13). ההנחה שההוצאה האזרחית לנפש הייתה ממשיכה לגדול היא סבירה לא רק בשל הרמה הנמוכה אליה היא הגיעה, אלא גם משום שסביר שהביקוש לכל השירותים, לרבות השירותים הציבוריים, עולה עם עליית התוצר לנפש ורמת החיים.

ירידה כזו בהוצאה האזרחית, תביא אותה להיות הנמוכה ביותר בין המדינות המפותחות, כאשר גם כיום ההוצאה האזרחית בישראל היא בין הנמוכות בהשוואה למדינות ה־OECD.

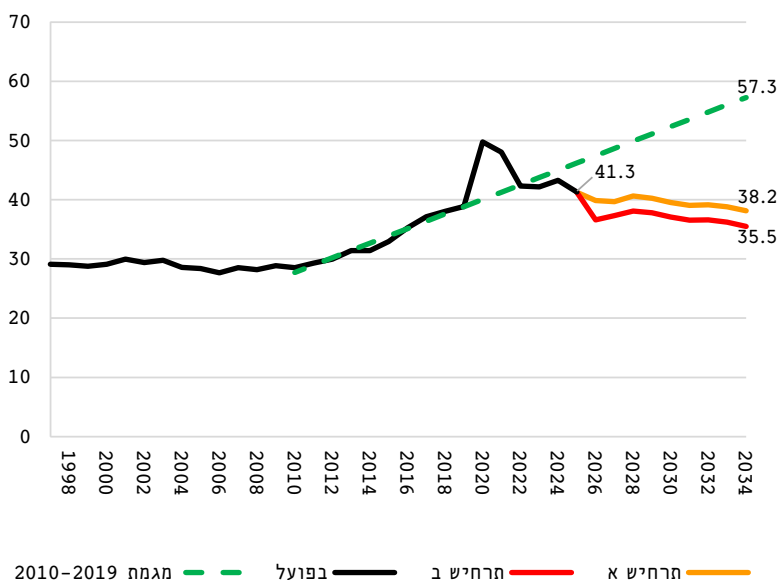
משמעות הירידה הצפויה בהוצאה האזרחית היא פגיעה קשה בשירותים האזרחיים ובהשקעות בתשתית, ובהינתן החסכים בחינוך ובתשתית הקיימים כבר היום, ירידה כזו תפגע קשות הן באיכות החיים בשל ירידה ברמת השירותים לאזרח והן בפוטנציאל הצמיחה העתידי של המשק. כך למשל, מדובר בפחות משאבים לשיפור מערכת החינוך, צמצום פערים ושיפור הביטחון הסוציאלי, פתרון המחסור המחמיר ברופאים, שימור היתרון היחסי של ישראל כמעצמה בתחומי המחקר והפיתוח, והשקעה בתשתיות תחבורה ותקשורת.

תרשים 12
ההוצאות האזרחיות בתרחישים שונים, אחוזי תוצר, 2006–2034



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לתוכנית הכלכלית 2026–2028, תחזית בנק ישראל, נחוני "מפתח התקציב" והמלצות ועדת נגל.

תרשים 13 תרחישי הוצאה אזורית לשנה לנפש, ישראל, 1997-2034, אלפי שקלים ריאליים במחירי 2024



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לתוכנית הכלכלית 2026-2028, תחזית בנק ישראל, תחזית דמוגרפית בינונית למ"ס (2019), נחוניי "מפתח התקציב" והמלצות ועדת נגל.

תרחיש ב' - כלל הגירעון

אולם, קריסה זו של ההוצאה האזורית עדיין לא משקפת את העמידה בכל הכללים הפיסקליים עליהם התחייבה הממשלה – לפי הערכות בנק ישראל, רמת ההוצאה הממשלתית בטווח הבינוני משקפת גירעון מבני של 3.6% תוצר (הנובע מעלייה קשיחה בהוצאות האזוריות של 1% תוצר מעלייה של 1.4% תוצר בהוצאות הביטחון ומעלייה של 0.4% תוצר בריבית ובהינתן שהגירעון הצפוי טרם המלחמה היה 2.8%), ולפי התוכנית הכלכלית, הגירעון צפוי להיות גבוה מהמותר בחוק בכל אחת מהשנים 2026-2028. לכן, הוספנו לתרחיש א' את ההנחה כי ממשלת ישראל עומדת ביעד גירעון של 1.5% כפי

שקבוע כרגע בחוק לשנים 2026-2028, למשך העשור הקרוב, כאשר את הקיצוץ בהוצאה סופגת ההוצאה האזרחית (תרחיש ב).⁴¹

לפי הנחות אלו, ההוצאה האזרחית צפויה לעמוד בשנת 2034 על כ-14.8% אחוזי תוצר – כ-5.5 נקודות אחוז תוצר פחות מהצפי לשנת 2025, או כ-110 מיליארד שקלים פחות אילו הקיצוץ היה מתבצע בתקציב 2025.

המשמעות של תוואי הוצאה כזה, בהינתן גידול האוכלוסייה היא כמובן פגיעה קשה עוד יותר באיכות השירותים החברתיים ובהשקעה בתשתית – בתרחיש זה, ההוצאה האזרחית לנפש צפויה לרדת בכ-5.8 אלף שקלים לתושב במונחים ריאליים, או ירידה של 14% בהשוואה לרמה הצפויה לשנת 2025. בהשוואה למגמת טרום המלחמה, מדובר בירידה של 21.7 אלף שקלים ריאליים לנפש, או צמצום של 38%. ירידה כזו, אם הייתה מתרחשת בשנת 2023, הייתה מביאה את ישראל לרמת הוצאה ציבורית כוללת (במונחי אחוזי תוצר) הדומה לזו של מדינות מתפתחות, כמו טורקיה, סין ומרוקו, וזאת עוד מבלי להתחשב בהוצאות הביטחון הגבוהות של ישראל.⁴²

41 לצורך תחזית הגירעון, הנחנו כי בשנים 2026-2028 הגירעון זהה למתואר בחוכנית הכלכלית הרב שנתית שהוגשה עם תקציב 2025, ואילו לשנים 2027-2034 – כי הוא עומד על 2.6% (גובה הגירעון המבני לפי בנק ישראל, בניכוי החוספת להוצאה האזרחית), כאשר את הגירעון העודף סופגת ההוצאה האזרחית. ראו: **המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025**, הכנסת (2024), עמ' 45. דוח בנק ישראל 2025, עמ' 151.

42 Data Page: "Government spending as share of GDP", part of the following publication: Esteban Ortiz-Ospina, Bertha Rohenkohl, Pablo Arriagada, and Max Roser (2016) – **"Government Spending". Data adapted from International Monetary Fund**

פרק 3 - תוואי פיסקלי חלופי מוצע

כפי שהדגמנו, יישום הכללים הפיסקליים הרגילים לצד העלייה בהוצאות הביטחון והריבית בעשור הקרוב צפויים להוביל לקריסה של ההוצאה אזרחית ולפגיעה קשה בשירות לאזרח. תוואי כזה, שיפגע בשירותים לאזרח, ברווחתו ובפוטנציאל הצמיחה של המשק בוודאי אינו רצוי, וכנראה גם אינו ישים.

כחלופה, אנחנו מציעים שכדי לממן את העלייה בהוצאות הביטחון והריבית יועלה נטל המס כך שיתאפשר במקביל לעבור לתוואי הוצאה אזרחית עולה במתינות, ותוואי חוב יורד בהדרגה (במונחי אחוזי תוצר).

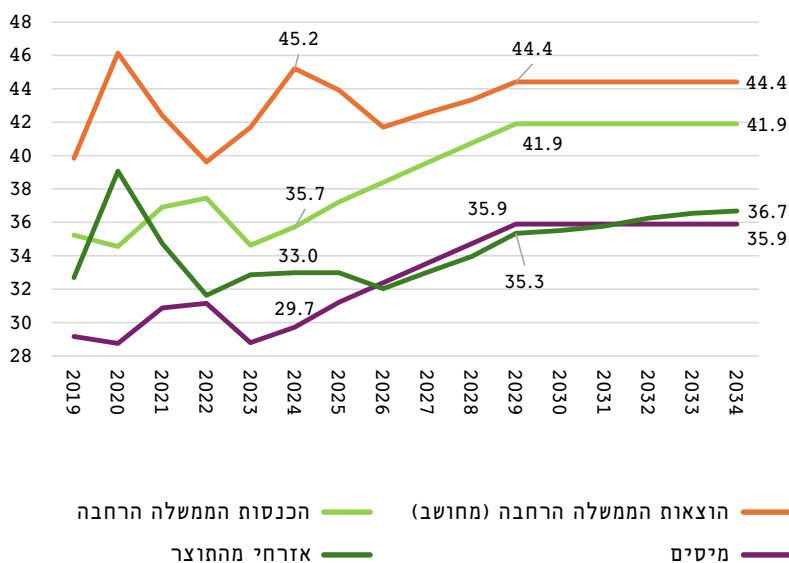
עקרונות המצרפים הפיסקאליים המרכזיים הם כי גירעון הממשלה הרחבה יתכנס ל-2.5 אחוזי תוצר תוך ארבע שנים, שיאפשר ירידה הדרגתית מאוד של משקל החוב בתוצר, מרמה של כ-70% תוצר בשנת 2025 לרמה של 65.5% בשנת 2034; וכי ההוצאה הביטחונית תתאים לרמתה בהתאם להמלצות ועדת נגל. לשם יישום תוואי חלופי זה, תידרש העלאת מיסים מסוימת – אנו מניחים כי משנת 2026 נטל המס בישראל יתכנס בתוך 4 שנים לרמה החציונית ב-OECD, אנחנו מניחים כי העלייה בנטל המס תשמש בשביל לממן את תשלומי הריבית והוצאות הביטחון הקשיחות שעלו בעקבות המלחמה; תוואים אלה מאפשרים עלייה מתונה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר.⁴³

43 הנחות: תוואי התוצר והאינפלציה בהתאם לתחזית אפריל 2024 של בנק ישראל, ולאחר מכן לפי הנחת צמיחה של 3.5% ואינפלציה של 2%. הוצאות הביטחון לפי ועדת נגל, בהנחת התקבועות ריאלית של ההוצאות על שירותי ביון והוצאות ביטחון מותנות בהכנסה קבועות בסך 15 מיליארד. לשנת 2025 אנחנו מניחים פער של כ-1.8% בין גירעון הממשלה המרכזית והרחבה, עם גירעון ממשלה מרכזית של 4.9% לשנת 2025 ולאחר מכן בהתאם בתוואי יורד ל-2.5%. מצד ההוצאה בשנת 2025, אנחנו מניחים כי השינויים בהוצאות הממשלה הרחבה משנת 2024 ל-2025 מתמצים בקירוב בשינויי התקציב המקורי ברוטו (בתוספת חריגה בתקציב הביטחון בהתאם לגירעון הנוסף המתוכנן), כך שההוצאה הביטחונית מצטמצמת ביחס ל-2024 והוצאות האזרחיות והוצאות הריבית מתייצבות.

בהנחות: התוואי המוצע מציג את תוואי ההוצאה וההכנסה של הממשלה הרחבה, ומשכך היא מוצגת במונחים שונים מעט משאר המסמך, שמציג ניתוח הממשלה המרכזית נטו. בין ההכנסות ממיסים כאחוז מהתוצר לבין כלל הכנסות הציבוריות יש פער ממוצע של כ-6%, בין היתר מרכוש, הכנסות מחו"ל, זקיפת פנסיה, מכירות המגזר הממשלתי ועוד. ההוצאה מוצגת לפי מתודולוגיית בנק

כעת נפרט על תוואי חלופי זה מבחינת השינויים הנדרשים בצד ההכנסות, צד ההוצאות, ומצד החוב.

תרשים 14 תוואי חלופי למצרפי התקציב, אחוזי תוצר



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני התקציב ובנק ישראל.

ישראל, שמתייחס להכנסות מהפרטת קרקעות כמרכיב ללא חוב במימון הגירעון, שלא כמו הלמ"ס שמקזז את הפרטות הקרקע מההשקעה. התרחיש לא מתחשב בהשפעות שער חליפין העשויות להשפיע על יחס החוב-תוצר לאורך זמן. אנחנו מניחים כי כמחצית מהחוב צמוד למדד.

3.א. הכנסות

בהתאם לתוואי החלופי, נטל המס צפוי לעלות מ-29.7% בשנת 2024, לחציון ה-OECD עד שנת 2029 - 35.9%. כתוצאה מעליית מיסים זו, הכנסות הממשלה הרחבה, (המוערכות כאמור בכ-6 אחוזי תוצר מעל להכנסות ממיסים), צפויות לעלות מ-35.7% תוצר בשנת 2024, ל-41.9% בשנת 2034. את העלאת נטל המס יש לבצע תוך שימור העקרונות הבאים (שהוצגו בהרחבה בפרסום "המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל" שהתפרסם בשנת 2024):⁴⁴

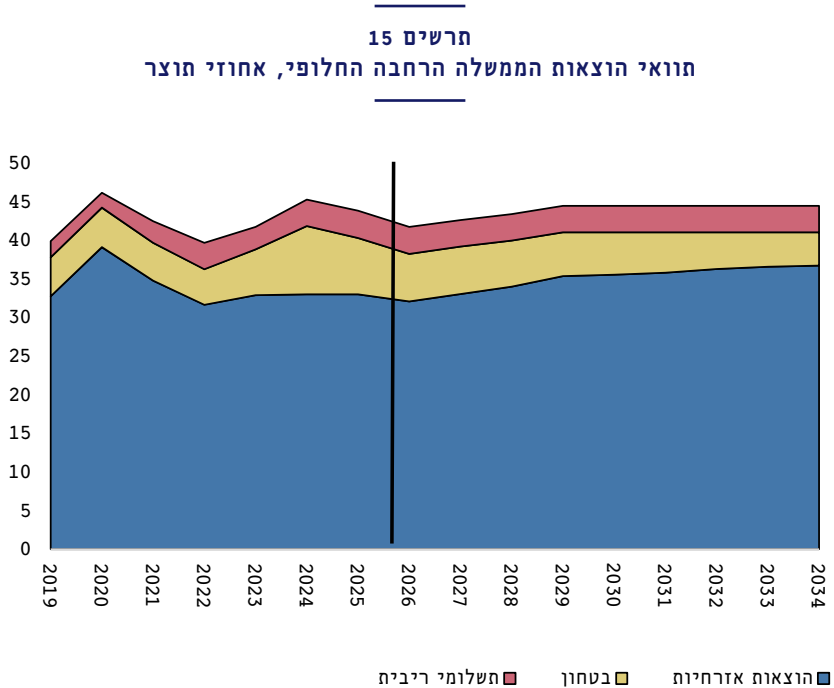
(1) צמצום הטבות מס שהתועלת מהן נמוכה, ושמירת מיסוי תחרותי לתאגידים ולפרטים, מתוך מינימום פגיעה בתמריצים.

(2) היות שמעבר לצורך להפחית את יחס החוב-תוצר, מטרת העלאת המיסים היא הרחבת השירותים הציבוריים, על התועלות הנובעות מהמס להיות ברובן מורגשות בכלל הציבור, והעלאת המיסים צריכה להתמקד בהרחבת בסיס המס וצמצום פטורים שאין להם הצדקה כלכלית-חברתית.

את יישום העלאת המס ניתן לבצע תוך העלאה מדודה של המע"מ, העלאת בסיס המס הישיר, ביטול פטורים ממס (כמו פטורים ממיסוי על שכר דירה ותיירות), מיסוי השפעות חיצוניות (כמו מיסי פחמן וגודש), השוואת מס חברות לרמה שתקבע באמנות המס הבינלאומיות ובחינת העלאת המס המונוציפלי לצורך קירוב השירות לאזרח (ראו להלן). בהקשר זה, חשוב ליישם את אגרת הגודש המתוכננת באזור גוש דן. בנוסף, רצוי לבטל או לצמצם בצורה דרסטית את ההנחות לקרקע.

44 לפירוט על המלצות אלו, ראו: המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל, עמ' 110-105. שימו לב כי ההצעה במסמך זה שאפתנית מעט יותר מבחינת יעד המס ביחס לפרסום הקודם בשל העלייה בנטל המס החיצוני במדינות ה-OECD ובשל עלייה גבוהה יותר בתוואי הוצאות הביטחון.

13. הוצאות



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני התקציב ובנק ישראל.

יישום התוואי החלופי המוצע יאפשר להעלות את הוצאות הממשלה הרחבה האזרחיות מ-33% תוצר בשנת 2024 ל-36.7% תוצר בשנת 2034, שמשמעותה עלייה בהוצאה האזרחית הריאלית לנפש של כ-33% על פני עשור, ביחס למצב בשנת 2024. כלומר, בניגוד לתרחישים הקודמים שהצגנו, בהם ההוצאה האזרחית צפויה לקרוס, התוואי החלופי המומלץ כאן יאפשר לשפר בהדרגה את השירות לאזרח, במידה והעלאת ההוצאה תתבצע בצורה יעילה ותוך ביצוע הרפורמות הנדרשות. על העקרונות ליישום העלאת ההוצאה האזרחית ראו בהמשך. חשוב לציין כי גם אם תיושם החלופה המוצעת לעיל, ואכן תחול עלייה במשקל ההוצאה האזרחית מהתוצר, עדיין יהיה משקל ההוצאה האזרחית

בישראל רק באחוזון ה-25 מבין מדינות ה-OECD, בפער משמעותי ביחס לחציון ה-OECD, שעמד ב-2024 על 42% תוצר.

הסיבה לפער זה היא כי גם תחת הנחות אופטימיות למדי בנוגע להתפתחות ההוצאה הביטחונית ותשלומי הריבית, הוצאות אלו יישארו גבוהות בהרבה מהשיעורים האופייניים למדינות המפותחות האחרות. משמעות פער זה היא שכדי לקיים הוצאה ציבורית אזרחית הדומה במשקלה בתוצר למדינות המפותחות, נטל המס בישראל יצטרך להיות גבוה יותר מחציון ה-OECD, זאת בשל הצורך לממן הן את הוצאות החוב הגבוהות, והן הוצאות הביטחון הגבוהות.⁴⁵ נטל מס גבוה מהמקובל במדינות המפותחות ישחק את התחרותיות של המשק ולכן התוואי המומלץ מעלה את נטל המס רק לרמה החיצונית ב-OECD, ואת ההוצאה האזרחית, לאחוזון ה-25 ב-OECD.

בנוסף, נזכיר את שכתבנו בניתוח התקציב הקודם – "השאלה אם יש לתעדף את ההשקעה בשירותים החברתיים או בגובה נטל המס איננה שאלה כלכלית גרידא, כי אם ערכית ופוליטית. כלכלנים יוכלו לתרום לדיון את המחירים והיתרונות של צעדי המדיניות לסוגיהם, אך ההכרעה בנוגע לגודל הממשלה הרצוי היא הכרעת מדיניות. אך בישראל, בהשוואה בינלאומית, הביקוש להשקעה ממשלתית הוא מהגבוהים ב-OECD".⁴⁶

ואולם כדי לשפר את איכות השירותים לאזרח לא די בהעלאת תקציב ההוצאה האזרחית. בד בבד עם העלאת התקציב יש להבטיח שההוצאה האזרחית תנוצל בצורה יעילה ובמסגרת הרפורמות הנדרשות, זאת כדי שהגידול בהוצאה יוכל לשפר בצורה משמעותית את איכות השירות לאזרח, את רמת החיים והביטחון הסוציאלי במדינת ישראל. במקביל, יש להפנות תקציבים לסעיפים מחוללי צמיחה, כגון תשתיות, חינוך והשכלה גבוהה ומו"פ.

הצורך בשינוי סדרי העדיפויות בתקציב המדינה

הוצאות הביטחון החריגות עד שנת 2026, הכוללות את הוצאות המלחמה מחייבות להתחיל את העלאת המיסים כבר ב-2026 כדי למנוע עלייה גבוהה עוד יותר בחוב, בעוד שעליית ההוצאה האזרחית תוכל להתרחש רק מאוחר יותר, החל מ-2027, כאשר נטל הוצאות

45 דוח בנק ישראל 2024, אזור ו-1.

46 לדיון בבחירה בגובה המס הרצוי למדינת ישראל, ראו: המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל, עמ' 91-98.

הביטחון (במונחי תוצר) יפחת. משמעות מציאות תקציבית זו היא כי גם הבחירה בהעלאת מיסים לא פוטרת את הממשלה מיישום של שינוי עמוק בסדר העדיפויות במסגרת התקציב, וסביר כי יידרשו קיצוצים מסוימים בטווח הקצר. אנחנו ממליצים שקיצוצים אלו יתבצעו ראשית בתקציבים מעכבי צמיחה, כמו סבסוד מוסדות לימוד שאינם מלמדים לימודי ליבה ותקציבים מגזריים וקואליציוניים בעלי אופי דומה.⁴⁷ עם זאת, בטווח הארוך התוואי החלופי המוצע יאפשר להוצאה האזרחית להתכנס לתוואי עולה.

ביישום העלאת ההוצאה האזרחית, יש ליישם את העקרונות הבאים:

(1) תשתיות – יש לשמור על השקעה גבוהה בתשתיות כדי לסגור את פערי מלאי התשתיות וההון בין ישראל למדינות המפותחות ולעודד צמיחה, למשל באמצעות ייעוד הכנסות ממס גודש לצורך שיפור תשתיות תחבורה, "לכידת ערך" בפרויקט המטרו ושימוש בשותפויות פרטיות-ציבוריות.

(2) חינוך – יישום יום לימודים ארוך (שיאפשר חיסכון בהוצאות פרטיות וציבוריות על צהרונים) בצורה שתשרת את כלל הציבור ולא רק לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים, העלאת שכר דיפרנציאלית למורים, וצמצום פערים באמצעות שיפור מערכות החינוך הממלכתיות בחברה היהודית והערבית, בדגש על שילוב חרדים בתעסוקה.

(3) השכלה ומחקר – הגברת ההשקעה בהשכלה אקדמית ומחקר בסיסי בשביל לבלום את הידרדרות ישראל במדדי המחקר הבינלאומיים ועידוד הצמיחה.

(4) קירוב התקציב לאזרח – בשביל להגביר את הלגיטימציה של תשלומי המיסים בישראל ולשפר את איכות השירות לאזרח, יש לשאוף להעביר סמכויות בתחומי רווחה, חינוך ותחבורה לרשויות שיש להן היכולת לכך, תוך בחינת העלאת המיסים המוניציפליים וביזור סמכויות בתחומי הממשל השונים לשלטון המקומי בהתאם למקובל במדינות המפותחות.⁴⁸

47 נדגיש כי המלצה זו לא נוגעת לתקציבים בעלי אופי מגזרי מסוים, אך שתומכים בפוטנציאל הצמיחה של ישראל בטווח הארוך – כמו תקציבי החינוך החרדי הממלכתי, או תקציבי פיתוח חינוך בחברה הערבית.

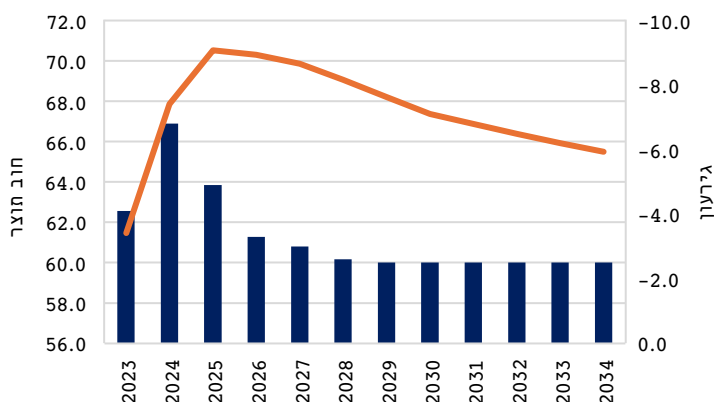
48 לפירוט על המלצות אלו, ראו: המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל, עמ' 112-126.

(5) על רקע הפערים המתרחבים בשכר בין עובדי השירות הציבורי ועובדי המגזר העסקי יש מקום לשיפור רמת השכר, ומתן תמריצים למצינות, בחלקים של השירות הציבורי כדי למשוך ולשמר עובדים איכותיים והבטחת רמת שירות גבוהה לאזרח.

ג. חוב וגירעון

תרשים 16

גירעון הממשלה (ציר ימין, בעמודות) ויחס חוב-תוצר (ציר שמאל, בקו)⁴⁹



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני התקציב ובנק ישראל.

49 כהנחה מפשטת, מוצג כאן משנת 2026 הגירעון לפי הגדרת בנק ישראל (המחייחסת למכירת קרקעות כמרכיב גירעון שאיננו חוב) חוץ הנחה שבשנים הבאות לא יהיה פער בין חוב הממשלה הרחבה והמרכזית. בשנים 2023-24 הפערים בין גירעון הממשלה הצרה והמרכזית היו גדולים מהרגיל, חלקית בגלל היקפים גבוהים של פיצויים מקרן מס רכוש בשל נזקי המלחמה. ראו: דוח בנק ישראל 2024, עמ' 141.

התוואי החלופי המוצע מבוסס על הורדה הדרגתית של הגירעון מרמתו ב־2025 עד לרמה של 2.5% תוך ארבע שנים, ומוצע שיישאר ברמה זו בשנים שלאחר מכן. להערכת בנק ישראל, הגירעון הממשלתי שצפוי לייצב את החוב עומד על כ־3.2% תוצר.⁵⁰ יישום התוואי החלופי המוצע יאפשר ליחס החוב־תוצר להתחיל לרדת משנת 2027, ולהגיע לרמה של כ־65.5% תוצר עד שנת 2034 – שיעור גבוה מהרצוי, אך לא חריג בהשוואה בינלאומית וכזה שיאפשר להעלות את ההוצאה האזרחית ולצמצם את פערי התשתיות בתקופה הנידונה, ולמנוע את קריסת ההוצאה האזרחית שתיגזר מעמידה בכללים פיסקליים שמרניים יתר על המידה, או את הכניסה לתוואי חוב עולה ומשבר חוב שעלולים להתרחש במידה והגירעון יישאר ברמתו הנוכחית.

לסיכום, התוואי החלופי המוצע כאן, אם ישולב עם ייעול הקצאת התקציבים, רפורמות ותעדוף תקציבים מחוללי צמיחה, יאפשר לממשלה, על אף העלייה בהוצאות הביטחון והריבית, לא רק למנוע את ירידת ההוצאה האזרחית אלא לשפר באופן מורגש את השירות לאזרח, לצמצם את הפערים החברתיים, לצמצם את פערי התשתיות, ולשמר את יתרונה היחסי של ישראל כמעצמת מחקר ופיתוח.

סיכום

תקציב 2025 כלל קיצוצים רוחביים, העלאות מיסים ועלייה דרסטית בתקציב הביטחון. בחינה של התוואי העתידי של המצרפים הפיסקליים בהינתן נקודת המוצא של תקציב 2025, ובהינתן תוואי הוצאות הביטחון הצפוי, על פי המלצות ועדת נגל ומתוך הנחה שתשלומי הריבית של ישראל יעלו בשל עלייה בכמות ומחיר החוב, מעלה שעמידה בכללים הפיסקליים שהממשלה מחויבת אליהם, משמעותה שההוצאה האזרחית צפויה להישחק במהירות ולהידרדר לרמה נמוכה מכפי שהייתה אי פעם (כאחוז מהתוצר). תרחישים אלה אינם סבירים – ממשלת ישראל, על פי רוב, לא עומדת בכלליים הפיסקליים ומשנה אותם מתקציב לתקציב כדי להקל על אילוצי התקציב ולענות על הצרכים התקציביים והפוליטיים המשתנים. עם זאת, הם משקפים אילוץ אמיתי שעומד בפני מדינת ישראל – ברמת המיסוי הנוכחית לא ניתן לתקצב את צורכי הביטחון החדשים (כפי שהם משתקפים בהמלצות נגל) בלי שהיציבות הפיסקלית או ההוצאה האזרחית ישלמו מחיר כבד.

לאור ההוצאה האזרחית הנמוכה של ישראל בהשוואה בינלאומית, והצרכים האזרחיים החדשים של שיקום הכלכלה והחברה בעקבות המלחמה, שחיקה של התקציבים האזרחיים עלולה להוביל להשלכות קשות הן על החברה והן על פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי.⁵¹ מגמות אלו אף מחמירות לאור ההקצנה בהקצאה הסקטוראלית של התקציבים האזרחיים, כפי שהיא משתקפת למשל בתקציבים הקואליציוניים (בייחוד בחינוך החרדי), בהטיית מדיניות ההנחות בקרקע (המזיקות מראש) למגזר החרדי.

מגמות אלו מעוררות דאגה שמא לאור האילוצים הפיסקליים יוצאי הדופן, תישחק עוד יותר איכות השירותים האוניברסליים. שחיקה כזו תביא לכך שאוכלוסיות חזקות ישלמו את השירותים הציבוריים ברכישת שירותים פרטיים מכספן או ינטשו את המערכות הציבוריות לגמרי ויעברו לרכוש שירותים פרטיים, מה שידרדר עוד יותר את המערכות הציבוריות. הנפגעים העיקריים במצב כזה יהיו מעמד הביניים, שיסבול מפגיעה בביטחון הסוציאלי ובשירותים הציבוריים ללא יכולת למלא את החסר מכספן, לצד פגיעה רחבה בכלכלה – שכן החרפת הפערים בתשתיות ובהון אנושי תפגע גם בפוטנציאל הצמיחה.

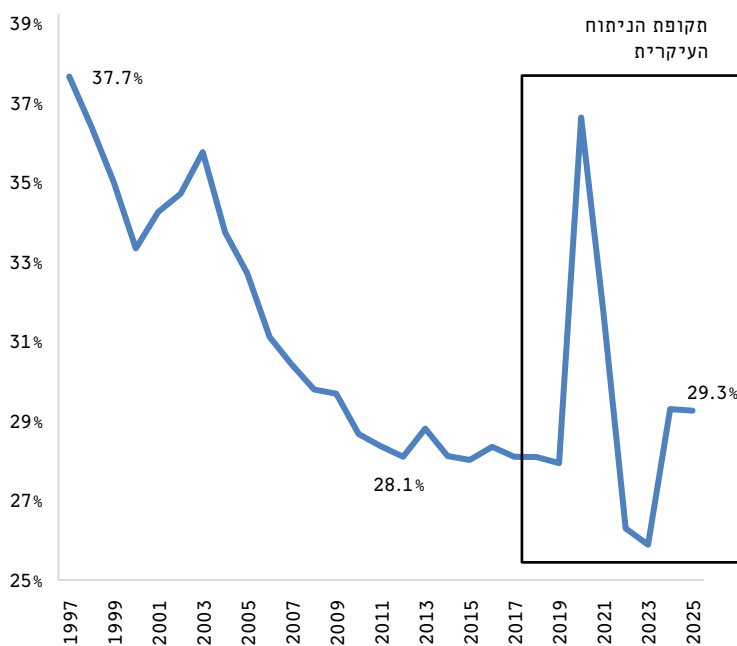
51 "נייר עמדה בנושא המשמעויות הכלכליות והפיסקליות של גידול ארוך טווח בהוצאות הביטחון", הכלכלן הראשי (2024), עמ' 3. דוח בנק ישראל 2024, חיבה ו-1. תיאור וניתוח תקציב המדינה לשנת 2025, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 32.

תרחיש חמור לא פחות הוא כזה שבו הממשלה אינה מבצעת את ההתאמות הנדרשות והגירעון המבני מתייצב על שיעור גבוה. דבר זה יוביל לגידול לא מבוקר של החוב הציבורי שעלול להוביל למשבר חוב, שיחמיר באופן מיידי את האילוצים הפיסקליים.

לאור זאת, ותחת ההנחה שההוצאה הביטחונית אכן קשיחה ומרחב התמרון הפיסקלי של מדינת ישראל מוגבל לאור הסיכונים הגיאופוליטיים להתמשכות והחמרת המצב הביטחוני, אנו ממליצים על ביצוע ההתאמות התקציביות הנדרשות כדי להגיע לתוואי הוצאה אזורית, ביטחונית, מיסוי וחוב שהם ברי קיימא ואחראיים. ביצוע השינוי הנדרש בסדר העדיפויות והעלאה מדודה במיסוי עד לרמה האופיינית למדינות המפותחות יאפשרו לשמור הן על רמת השירותים לאזרח והן על היציבות הפיסקלית. בין השינויים הנדרשים: ביטול הנחות על קרקע לצורך הגדלת הכנסות המדינה, העלאה מסוימת והדרגתית של נטל המס, ושינוי סדרי העדיפויות. השינוי בסדרי העדיפויות צריך לכלול העדפת הוצאות תומכות צמיחה (כמו תשתיות, מחקר וחינוך ציבורי), וקיצוץ בתקציבים נוגדי השתלבות בצבא ובחברה, דוגמת תקציבי חינוך חרדי שאינו כולל לימודי ליבה. העלאת המיסים, חשוב שתתבצע בהדרגה תוך דגש על מיסוי שגורם לפרטים וחברות להתחשב בהשפעה השלילית של התנהגותם על הסביבה והחברה, דוגמת מס פחמן וגודש, וביטול הטבות מס, ותוך הרחבת בסיס המס. שינויים אלו נדרשים כדי להעביר את מדינת ישראל למסלול פיסקלי בר קיימה מבחינת התפתחות החוב, ההוצאה הביטחונית והשירותים לאזרח.

נספח א - מגמות עיקריות בהוצאה הציבורית, 1997-2025

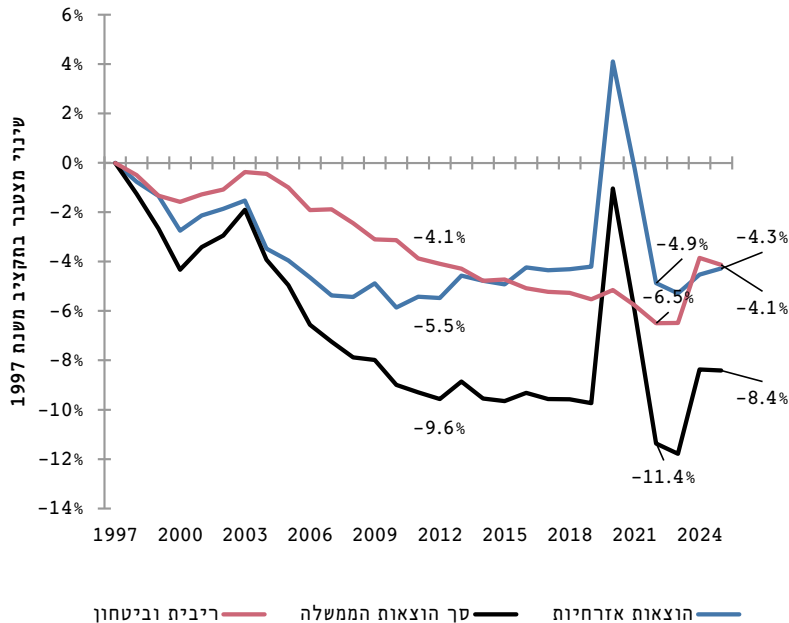
תרשים נ1 תקציב המדינה נטו, אחוזי תוצר



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

תרשים 2

שינוי מצטבר בסך הוצאות הממשלה, ההוצאה האזרחית, הביטחונותית ותשלומי החוב, תקציב מקורי נטו, אחוזי תוצר



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב".

כפי שניתן לראות בתרשים נ, תקציב המדינה הצטמצם משמעותית במהלך שנות ה-90 וה-2000. תרשים 2 מפרק את הצמצום הזה לשני מרכיביו העיקריים – ההוצאות האזרחיות, מול ההוצאות שאינן אזרחיות (ביטחון וריבית). הצמצום בתקציב המדינה בסוף שנות ה-90 ועד שנת 2003 התאפשר בעיקר באמצעות צמצום משמעותי בהוצאה האזרחית (ההוצאה ללא ריבית וללא תקציב הביטחון).⁵² במקביל לאינתיפאדה השנייה וההתאוששות ממשבר הדוט-קום, משנת 2004 גם הוצאות הריבית והביטחון ירדו

52 הוצאות הביטחון בלבד, ללא "ביטחון – אחר" (בעיקר שירותי הביון) והוצאות ביטחון פנים.

בשיעורים משמעותיים ביחס לתוצר, ובסך הכול משנת 1997 ועד 2012 תקציב המדינה הצטמצם ב־9.6%, מתוכם 5.5% בהוצאה האזרחית ו־4.1% בהוצאות הריבית והביטחון. לאחר מכן, ובייחוד מאז המחאה החברתית, המשך צמצום הוצאות הריבית והביטחון אפשרו למדינת ישראל להגדיל באופן מתון את ההוצאה האזרחית בשנים העוקבות מבלי להגדיל במקביל משמעותית את תקציב המדינה ונטל המס – בשנים 2012 עד 2023 תקציב המדינה הצטמצם בכשני אחוזי תוצר נוספים, בעוד ההוצאה האזרחית עלתה בכאחוז תוצר, והוצאות הריבית והביטחון הצטמצמו בשלושה אחוזי תוצר. כלומר, בקווים כלליים, המדיניות המקרו כלכלית המרכזית של ממשלת ישראל בעשורים האחרונים התמצתה בצמצום הוצאות המדינה. עד 2010 לערך – הן באמצעות צמצום ההוצאות האזרחיות והן הוצאות הריבית והביטחון, ולאחר מכן – באמצעות צמצום הוצאות הריבית והביטחון בלבד.⁵³

נספח ב - עיקרי תוכנית התקציב הרב-שנתית

לוח 11

תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2026-2028 (במיליארדי ש"ח שוטפים)

מצרף	2026	2027	2028
(1) סך הוצאות הממשלה	621.4	645.3	679.3
ביטחון וסדר ציבורי	141.2	138.8	144.7
שירותים חברתיים	270.3	285.6	301.2
תשתיות	52.2	53.9	58.6
משרדי מטה	26.4	26.7	27.6
ענפי המשק	47.7	49.6	50.7
החזרי חוב	83.7	90.6	96.6
(2) מגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק	621.4	647.2	682.7
(4) מגבלת הגירעון	620.8	644.8	678.8
(5) הכנסות המדינה הצפויות	551.4	582	610.8
(4-5=6) גירעון חזוי	69.4	62.8	68.0
(7) גירעון מותר על פי חוק	34.0	36.1	38.1
(7-6) חריגה ממגבלת כלל הגירעון	35.4	26.7	29.8
גירעון חזוי באחוזי תוצר	3.1%	2.6%	2.7%
גירעון מותר באחוזי תוצר	1.5%	1.5%	1.5%

מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025, הכנסת (2024).



אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנות, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בkiנונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002–2005) ויו"ר הוועדה "ישראל

2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חיו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

פרופ' קרנית פלוג היא עמיתה בכירה ע"ש ויליאם דוידסון למדיניות כלכלית במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר נגידת בנק ישראל. תחומי המומחיות שלה הם כלכלת ישראל, מקרו-כלכלה, מדיניות מוניטרית ושוק העבודה.

רועי קנת פורטל הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

