

דוח מחקר
מאי 2025



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

קרנית פלוג | רועי קנת פורטל



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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

ד"ר
מחבר

קרנית פלוג | רועי קנת פורטל

מאי 2025

In the Shadow of War:

Budget Aggregates, Policy Priorities, and the Implications of a Growing Defense Burden

Karnit Flug | Roe Kenneth Portal

עריכת הטקסט: גלית שמעא

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 6-502-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025

נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	הקדמה
11	פרק 1. התפתחויות בתקציב המדינה
32	פרק 2. תחזית לעשור הקרוב: השלכות תקציב הביטחון וכללי ההוצאה על עתיד ההוצאה האזרחית
41	פרק 3. תוואי פיסקלי חלופי מוצע
49	סיכום
51	נספח א. מגמות עיקריות בהוצאה הציבורית, 1997–2025
53	נספח ב. עיקרי תוכנית התקציב הרב-שנתית
54	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

במסמך זה אנחנו מנתחים את תקציב 2025 מול מגמות העבר, ובוחנים את השלכותיה האפשריות של ההוצאה הביטחונית המתוכננת על ההוצאה האזרחית ועל השירותים לאזרחים.

חשוב להבהיר כי המחקר נכתב עוד בטרם נפתחה המלחמה באיראן, ביוני 2025, ויש להתייחס לממצאיו בהתאם.

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" באוקטובר 2023 חל שינוי ניכר בסדרי העדיפויות התקציביות. בניגוד למגמה ב־20 השנים האחרונות, תקציבי הביטחון והריבית עלו במידה רבה: תקציב הביטחון נטו עלה מ־3.9 אחוזי תוצר ב־2019 ל־5.2 אחוזי תוצר ב־2025, ותשלומי הריבית עלו במידה מתונה גם כן, וצפויים להמשיך לעלות בשנים הקרובות. 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 בשיעור של 4.9%, והוא צפוי ככל הנראה להעלות את יחס החוב-תוצר למעל 68%, רמתו בשנת 2024. נוסף על כך, רכיבים שונים בהוצאה הפכו מגזריים יותר, עקב תקצוב שירותים שאינם משרתים את כלל הציבור, למשל בתוספות לבסיס התקציב עבור החינוך החרדי, סבסוד גאוגרפי של תחבורה ציבורית והטיית המדיניות (המזיקה ממילא) של מתן ההנחות בקרקע לטובת הגרלה לרכישת דירות בהנחה לטובת לציבור החרדי.

בהסתכלות לעשור הקרוב, אנו מנתחים שני תרחישים, המניחים כי הממשלה תעמוד בכללים הפיסקליים שאליהם התחייבה ותקיים את המלצות הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח, בראשות פרופ' יעקב נגל (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 – תישחק בעד 14%. תרחישים אלו, אף שאינם סבירים, ממחישים את המשמעות של האילוצים הפיסקליים הקיימים, את האיום שמציבים המשך ההתנהלות התקציבית הרגילה והעלייה הניכרת בתקציב הביטחון על השירותים הציבוריים ועל פוטנציאל הצמיחה, וכפועל יוצא מכך את החשיבות העצומה שיש לסדר העדיפויות התקציביות של הממשלה.

לנוכח הסיכונים הללו אנו מציעים תוואי חלופי: העלאת נטל המס בהדרגה לרמה של נטל המס החציוני במדינות ה-OECD, לצד ביטול הגרלות להנחות בקרקע, פטורים בלתי יעילים וקיצוץ תקציבים מגזריים המעכבים צמיחה. מהלך זה יאפשר לממן את תוספת ההוצאות על הביטחון ועל הריבית, 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 פערם בחינוך, חיזוק ההשכלה הגבוהה והמחקר הישראלי ומשיכת עובדים טובים יותר למגזר הציבורי. שינויים אלו יסייעו לשמור על הביטחון הסוציאלי, על הצמיחה ועל רמת החיים בישראל.

אנו מעריכים כי בלי העלאת מיסים שתרחיב את בסיס המס, שחרור כלל ההוצאה, שינוי סדר העדיפויות של הוצאות הממשלה כך שיוגדלו התקציבים התומכים בעליית הפיריון ויצומצמו 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 קשים לשלב שבו יאפשר יהיה עוד להתעלם מהם, היא שתעצב את רווחתם של אזרחי ישראל, את פוטנציאל הצמיחה ואת היציבות הכלכלית של מדינת ישראל בעתיד הקרוב.

במחקר זה ננתח את תקציב המדינה של השנים האחרונות ואת המגמות העיקריות הניכרות בו ונדגיש את המשמעויות של סדרי העדיפויות המשתקפים בתקציב שנת 2025, ושל התוואי המתוכנן להוצאה הביטחונית לפי המלצות הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח, בראשות פרופ' יעקב נגל. בקווים כלליים, המסמך מעדכן ומתקף את מסמך ניתוח סדרי העדיפויות וההמלצות שהצגנו בכנס אלי הורוביץ 2024, לנוכח תקציב 2025 שאושר בכנסת וההוצאה הביטחונית המתוכננת (פלוג ואחרים, 2024). חשוב להבהיר כי המחקר נכתב עוד בטרם נפתחה המלחמה באיראן, ביוני 2025, ויש להתייחס לממצאיו בהתאם.

נתמקד במסמך בתקציב המדינה לשנים 2019-2025, ובניתוח ההשלכות של המלצות ועדת נגל – בעשור הקרוב (2025-2034). בפרק 1 נציג את תמונת המצב הרחבה עם פירוט על סוגיות חשובות בתוך תחומי ההוצאה השונים. נציג את מצרפי התקציב בחלוקה להוצאה האזרחית, להוצאה הביטחונית ולתשלומי הריבית (א1). לאחר מכן נפרט על ההתפתחות של סעיפי תקציב עיקריים בחלוקה להוצאה הביטחונית (ב1) ולהוצאה האזרחית (ג1) בשנים האחרונות ולאור מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה באוקטובר 2023 (להלן: המלחמה), ונעמיד כמה נושאים במיקוד, ובהם: ההוצאה הביטחונית – גיוס חרדים וסיכויי פריצת תקציב, וההוצאה האזרחית – עלויות אזרחיות של המלחמה, השקעה בתשתיות ותקציבים קואליציוניים. נתייחס גם לעלות של ההנחות בקרקע ולהשלכותיהן הפיסקליות.

בפרק 2 של המחקר נבחן את ההשלכות ארוכות הטווח של המלחמה על מצרפי התקציב. נציג את ההוצאה הביטחונית ואת ההוצאה האזרחית הצפויות בעשור הקרוב כנגזרות מהמלצות ועדת נגל ומהכללים הפיסקליים, ונראה כי **ללא שינוי בסדרי העדיפויות צפויה קריסה בהוצאה האזרחית**. צמצום ההוצאה האזרחית בשילוב המגמה של הקצאה סקטוריאלית יביאו לפגיעה חמורה אף יותר בשירותים האוניברסליים. בפרק 3 נציג תוואי הוצאה חלופי להוצאה האזרחית ולמיסוי והגירעון ונביא המלצות ליישומן. תוואי זה

* אנחנו מודים לצחי דוד, לד"ר ששון חדד, לאדם קריב, לרוני ברבוי ולעדי פינקלשטיין על עצותיהם ועל הסיוע בהבנת התקציב ומשמעויותיו וכן לדפנה אבירם-ניצן, לד"ר דנה בלאנדר ולנדב פורת הירש על הערותיהם הטובות.

יאפשר לכל הפחות לשמר את רמת השירותים לאזרח תוך כדי שמירה על תוואי חוב יורד בהדרגה, אך תוואי זה ידרוש שינוי עמוק בסדרי העדיפויות הקיימים.

התפתחויות בתקציב המדינה

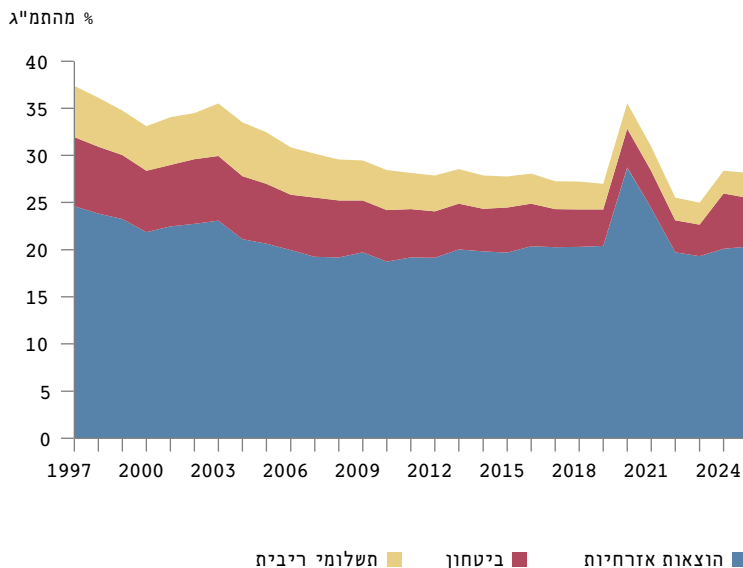
1. מצרפי התקציב

ראשית, אף שנתמקד בתקציב בשנים האחרונות, חשוב לזכור כי המציאות התקציבית הנוכחית, של תקציב 2025, היא תולדה, בין היתר, של כמה 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 ב-10 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.¹

נבהיר כי אם לא מצוין אחרת, כלל נתוני התקציב במסמך הם התקציבים המקוריים נטו (ללא הוצאה מותנית בהכנסה), כדי שיהיו בני השוואה לתקציב המקורי של שנת 2025.²

- 1 לפירוט נוסף על מגמות עיקריות בהוצאה הציבורית נטו, ראו נספח א.
- 2 התקציב מוצג כפי שעלה לאחר משרד האוצר ולאחר עיבודי אתר "מפתח התקציב". ברוב תחומי ההוצאה, סדרי הגודל של התקציב המקורי והביצוע בפועל דומים בשנים רגילות. יש כמה יוצאי דופן, וביניהם משרד הגנת הסביבה, והוצאות הביטחון לפני שנת 2017. מאחר שמשנת 2017 הוצאות הביטחון המקוריות והביצוע ככלל תואמות, ביצענו את הניחוח ביחס לתקציב המקורי. לפרטים, ראו בנק ישראל, 2021, עמ' 9. בשנת 2020 מוצג התקציב על שינויו, כיוון שלא עבר תקציב מדינה בשנה זו. נחוני התוצר המוצגים מבוססים על נתוני הלמ"ס עד שנת 2024 ועל תחזית בנק ישראל לשנת 2025 (בנק ישראל, 2025). האוכלוסייה לחישובי ההוצאה לנפש על פי התחזית והנתונים של הלמ"ס (ראו הלמ"ס, 2024). האינפלציה מבוססת על נתוני הלמ"ס, ולשנת 2025 – על תחזית בנק ישראל.

תרשים 1 ההוצאה האזרחית, ההוצאה הביטחונית ותשלומי ריבית, תקציב נטו (אחוזי תוצר)³ 2025-1997



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

כפי שניתן לראות בתרשים 1, התקציב לשנת 2024 ו־2025 שובר את המגמה של 20 השנים האחרונות, שבמהלכן צומצם התקציב הכולל (אחרי שבירה זמנית בתקופת הקורונה), ובייחוד צומצמו הוצאות הריבית והביטחון. העלייה הבולטת ביותר בתקציב 2024 ו־2025 היא בתקציב הביטחון בעקבות הוצאות המלחמה ותחילת ההשקעה בהתעצמות הצבא.

3 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 נכללים בהוצאה האזרחית, ואילו הוצאות ביטחון "אחר" (ככל הנראה בעיקר שירותי הביון) מורגות מהניתוח.

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

ההוצאה האזרחית בשנת 2025 צפויה לעמוד על 20.4 אחוזי תוצר, שיעור זהה כמעט לזה של שנת 2019 (20.3%). כפי שנוציג בהמשך, שמירה על משקל ההוצאה האזרחית הכולל בתוצר בצד עלייה בעומס על המערכות האזרחיות שגררה המלחמה (שיקום יישובים וקהילות, עומס על מערכות הרווחה, הבריאות ובריאות הנפש) – יכולות 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 המתוכננים של ישראל במונחי אחוזי תוצר ב-20 השנים האחרונות (כולל הוצאות הקורונה בשנת 2020), שבמהלכן הצטמצמו תשלומי הריבית של ישראל בממוצע ב-0.1% תוצר כל שנה. בטווח הבינוני, תשלומי הריבית של ישראל צפויים לעלות אף יותר: בנק ישראל העריך שבעקבות המלחמה צפויה עלייה ב-0.4 אחוזי תוצר לשנה ביחס לצפי (ו-0.5 ביחס ל-2023) בשל עלייה בהיקף החוב ובמחיר החוב.⁴

את תמונת המצב הזו של מצרפי התקציב יש להבין גם לאור נתון פיסקלי חשוב נוסף – התפתחות החוב. החוב של מדינת ישראל עלה בשנים האחרונות ל-68 אחוזי תוצר (בשנת 2024), לעומת 59% בשנת 2019 (ו-62% בשנת 2022, בשל ירידה מהירה מאוד לאחר העלייה בתקופת הקורונה). כמו כן, הגירעון המתוכנן לשנת 2025 עמד על 4.9%,⁵ ואפילו במקרה שלא

4 ראו בנק ישראל, 2025א, עמ' 151; בוטוש, 2025, עמ' 15.

5 החלטת ממשלה מס' 2823, "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025: תיקון החלטת ממשלה", 4.3.2025. כולל גירעון של 4.7% ואישור מראש לחריגה של 0.2% נוספים

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

1.1. ההוצאה הביטחונית

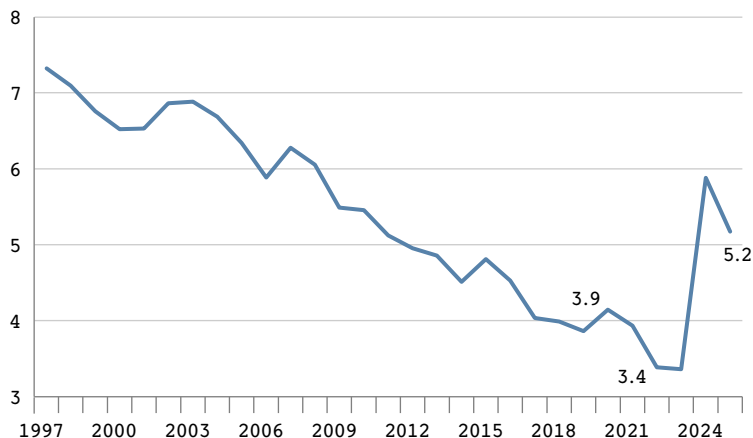
כאמור, תקציב הביטחון צפוי לעלות מ־3.9 אחוזי תוצר בשנת 2019 ל־5.2% בשנת 2025. אולם, כאשר בוחנים את השינוי בתקציב הביטחון לא בהשוואה למצב טרום־משבר הקורונה, אלא בהשוואה לתקציב טרום־המלחמה, בשנת 2022, ניתן לראות כי העלייה גבוהה אך יותר: תקציב הביטחון עמד בשנת 2022 על 3.4% תוצר בלבד, כך שבתקציב 2025 חלה עלייה של כמעט 2 אחוזי תוצר בהוצאות הביטחון בהשוואה למצב שהיה צפוי אלמלא הייתה המלחמה, או כ־40 מיליארד שקלים במונחי תוצר 2024 (ראו תרשים 2).

(כ־4 מיליארדי שקלים) לצורכי המלחמה. בהצעת התקציב המקורית, הרזרבה לצורכי מלחמה חוכננה לעמוד על 0.5% תוצר (10 מיליארדי שקלים), אך היא צומצמה ל־4 מיליארדים כיוון שעוד בשנת 2025, לפני הגשת התקציב, נוצלו כ־6 מיליארדים מתוכה לצורכי חוספוח לתקציב הביטחון (שהופנמו בתקציב המדינה הרגיל), להארכת פינוי יישובים ולמימון כליאה. ראו הכנסת, 2025.

תרשים 2

שינויים בתקציב הביטחון, 1997-2025, תקציב נטו (אחוזי תוצר)

אחוזי תוצר



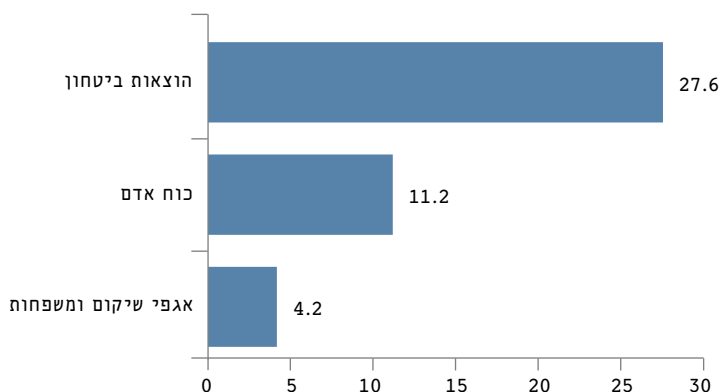
הערה: נקודות זמן מסומנות: טרום-קורונה (2019), טרום-המלחמה (2022) ותקציב 2025
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

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

כעת נתמקד בשינוי ההוצאה במונחים ריאליים (מיליארדי שקלים במחירי 2024) בתחומי ההוצאה העיקריים בתקציב הביטחון נטו בין שנת 2022 לתקציב 2025, כדי לבחון את שינויי התקציב בעקבות המלחמה (ראו תרשים 3). הבחינה מעלה כי עיקר העלייה בהוצאות הביטחון חלה בסעיף הכללי של הוצאות ביטחון – עלייה ריאלית של 27.6 מיליארד שקל ביחס לשנת 2022, וכן בהוצאה על כוח אדם (11.2 מיליארד שקל) ובהוצאות על

שיקום ומשפחות שכולות (4.2 מיליארדי שקלים).⁶ רבות מההוצאות הללו, ובהן ההוצאות על שיקום וחלק מההוצאה על כוח אדם, הן הוצאות קשיחות שצפויות להיכנס לבסיס התקציב בשנים הבאות. נרחיב על נושא זה במסגרת בחינת ההשלכות ארוכות הטווח של העלייה בהוצאות הביטחון.

תרשים 3
שינוי צפוי בסעיפי הוצאות הביטחון, 2025 לעומת 2022
(מיליארדי שקלים קבועים במחירי 2024)



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

מבחינת התקציב עולה השאלה כמה מהגידול בתקציב נובע מהוצאות המלחמה השוטפות וכמה מוקדש להתעצמות. לפי המלצות ועדת נגל, כ־19 מיליארד שקל מתקציב הביטחון נטו ל־2025 היו אמורים להיות

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

מוקדשים להתעצמות ולבניין כוח.⁷ בהצעת תקציב הביטחון ל-2025 צוין כי 10 מיליארדי שקלים אושרו לצורך בניין כוח, וכ-19 מיליארד שקל מוקדשים לצורך מימון המלחמה. בתקציב הסופי התווספו על כך עוד 2 מיליארדי שקלים לתקציב משרד הביטחון שנועדו ליישום המלצות ועדת נגל.⁸ מכאן נראה כי כ-12 מיליארד שקל לערך מיועדים להתעצמות, ו-19 מיליארד שקל לעלויות המלחמה (ראו תרשים 3).

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 שקל, היא אופטימית, ואולי אף איננה סבירה. הסיבה לכך היא שבבסיס התרחיש המקרר-כלכלי שלפיו תוכננה הצעת תקציב 2025 עמדה ההנחה כי המלחמה לא צפויה להימשך אל מעבר שנת 2024. הנחה זו התבדתה עוד טרם אישור התקציב בכנסת, ובעקבות זאת צומצמה הרזרבה המתוכננת לצורכי המלחמה מ-10 מיליארדי שקלים בהצעת התקציב ל-4 מיליארדי שקלים בלבד בתקציב שאושר. נכון לכתיבת שורות אלו, המלחמה בעזה טרם הסתיימה, ללא צפי רשמי לסיומה. להימשכות המלחמה השלכות תקציביות מרחיקות לכת. כך, להערכת חטיבת המחקר של בנק ישראל, התרחבות המלחמה בעזה בחצי שנה נוספת מעבר ליוני 25 צפויה להובילה לגידול של כ-2% תוצר בגירעון.⁹ הערכת גובה ההוצאה הביטחונית הצפויה בפועל לאור הימשכות 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

7 דוח ועדת נגל, עמ' 54.

8 הערכה זו מבוססת על דיוני ועדת הכספים. בסיכום הדיון צוין כי התוספת עומדת על 4 מיליארדי שקלים, אך בבחינת התוספות בתקציב עולה כי 2 מיליארדים מתוכם הוקדשו לסעיף הוצאות ביטחון שונות, שלמיטב הבנתנו מייצג בעיקר את שירותי הביון ולא את התחומים שבהם נגעו המלצות ועדת נגל (הכנסת, 2025; אגף הכלכלן הראשי, 2024א, עמ' 19).

9 בחלקו בשל פגיעה בצמיחה של כ-0.5 נקודת אחוז, ובהינתן גיוס מילואים נרחב (בנק ישראל, 2025ב).

כחסם תחתון, וסביר שהוצאות הביטחון בסופו של דבר יהיו גבוהות יותר מהמתוכנן.

סוגיה במיקוד: גיוס חרדים

חלק ניכר מההוצאה הביטחונית הצפויה בשנים הבאות היא ההוצאה על כוח אדם. נוסף על העלות התקציבית של התשלום לאנשי כוחות הביטחון, המשק נושא בעלות עקיפה לא מבוטלת של הארכת שירות החובה ושל הגדלת מספר ימי המילואים. המשמעות היא הסטת החיילים מכוח העבודה האזרחי לשירות הצבאי, צעד שגורר שיבושים בפעילות המשק עבור חיילי המילואים, ועיכוב בכניסה לכוח העבודה עבור חיילי חובה. בסוגיה 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 למשימות ביטחון גבוהה בהרבה מגיוס חיילי חובה (אגף הכלכלן הראשי, 2024א; קנת פורטל, 2024; דוח ועדת נגל, 2024, עמ' 77–86). עם זאת, נכון לכתיבת שורות אלו, לא חלה התקדמות בהרחבת מעגל המשרתים, בשימת דגש 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 1% של השתלבות חרדים בגיוס לצה"ל יחסוך שיעור דומה 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" (גורדון ורביצקי טור־פז 2024). מפירוט המלצות ועדת נגל עולה כי על מערכת הביטחון להוסיף 1.33 מיליארד שקלים להוצאה על כוח אדם בכל שנה בעשור הקרוב, לא כולל הוצאות על כשירות. מהמחקר של גורדון ורביצקי טור־פז עולה כי גיוס חרדים היה חוסך חלק ניכר מעלויות אלו.

ג. ההוצאה האזרחית

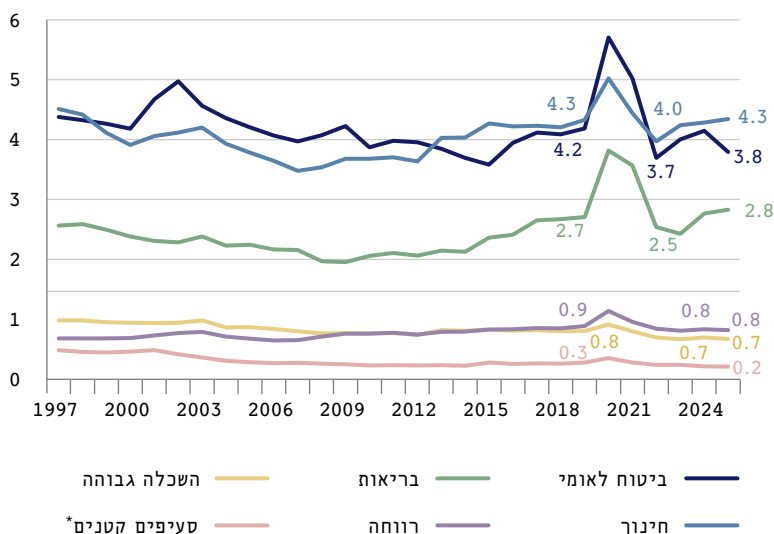
במבט על כלל הסעיפים האזרחיים (ההוצאה ללא ריבית וביטחון), היקף ההוצאה האזרחית בעקבות המלחמה דומה בשנת 2025 לזה של שנת 2019, במונחי אחוזי תוצר: משקל ההוצאה האזרחית בתוצר נשאר על כ־20%. עם זאת, שינוי זה מסתיר בתוכו צמצום של כ־0.5 אחוז תוצר בתקציבי השירותים החברתיים¹⁰ ועלייה מקבילה בהוצאות אזרחיות אחרות.

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 (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 וכן פגיעה בשילוב החברה הערבית. כעת נפרט על השינויים בתקציבי השירותים החברתיים ועל הוצאות חברתיות אחרות (ראו תרשים 4), ולאחר מכן נדון בהרחבה בתקציבי התשתיות, העלויות האזרחיות של המלחמה והתקציבים הקואליציוניים.

10 שירותי חינוך; בריאות; רווחה וביטוח לאומי; השכלה גבוהה; עלייה וקליטה; ומדע, תרבות וספורט.

תרשים 4 שינויים בסעיפי השירותים החברתיים העיקריים, 1997-2025, תקציב נטו (אחוזי תוצר)

אחוזי תוצר

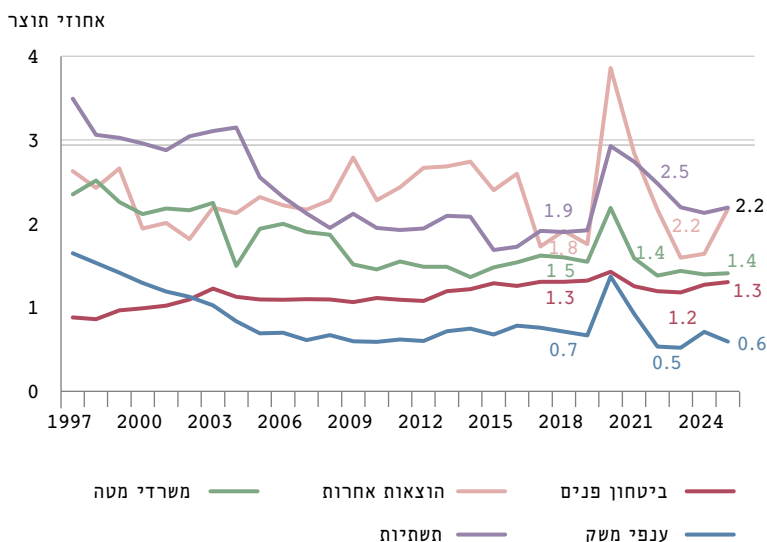


הערה: נקודות זמן מסומנות: טרום-קורונה (2019), טרום-המלחמה (2022) ותקציב 2025
* כולל סעיפי העלייה והקליטה, המדע התרבות והספורט.
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

כלל תקציב השירותים החברתיים של 2025 (12.7% תוצר) צפוי להיות נמוך יותר (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 ריאלית מ־2019, מלבד הוצאות העלייה והקליטה, שהצטמצמו מעט, אך כאמור, בשל גידול האוכלוסייה – בחינת ההוצאה ביחס לתוצר נכונה יותר כאינדיקציה לרמת השירות לאזרח.

תרשים 5 שינויים בסעיפי שאר ההוצאה האזרחית, 1997–2025, תקציב נטו (אחוזי תוצר)



הערה: נקודות זמן מסומנות: טרום־קורונה (2019), טרום־המלחמה (2022) ותקציב 2025 מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב".

בבחינת שאר התקציבים האזרחיים עולה כי עיקר העלייה אירעה בתקציבי התשתיות ובתקציבי ההוצאות האחרות – בעיקר בשל תקציבי רזרבה ותקציב מנהלת תקומה. תקציבי התשתיות עלו משנת 2019 ל־2025 ב־0.3% תוצר, סוגיה שנרחיב עליה 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 פרופורציונלי עוד בשנת 2024. אך שמדובר בתקציבים שמיועדים להשקעה בקרב קבוצה ספציפית, הם מיועדים לצמצום פערים, לשילוב בתעסוקה ובהשכלה, לפיתוח תשתיות ולמניעת פשיעה. סביר שהתשואה לחברה מהם עולה לאין שיעור על היקפי ההוצאה הצפויים (בדרגן ואחרים, 2024).

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 בכ-0.5 אחוז תוצר, ופיצה בכך על עלייה מקבילה בסעיפים המתוגים כאזרחיים, אך סביר כי ישמשו לצרכים צבאיים (כמו תקציב הרזרבה) או לצורך שיקום נזקי המלחמה (כמו תקציבי 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 לצורכי המלחמה, ותקציבי מנהלת תקומה ושיקום. עם זאת, כפי שנראה להלן, סביר כי גם החישוב שהצגנו משקף הערכת חסר של העומס על המערכות האזרחיות בעקבות המלחמה. כעת נציג באופן סכמטי כמה סעיפי הוצאה אזרחית שסביר שהושפעו מהמלחמה, אך לא בהכרח משתקפים בעיקרי התקציב שהצגנו עד עתה. כך, התקציב כולל תוספת של 2.7 מיליארדי שקלים על הוצאות רווחה לשיקום של נפגעי המלחמה (פצועים, נכות, חטופים, שכול, תוכניות חירום) ולטיפול בהם (הצעת תקציב המדינה, 2024ב, עמ' 90), ו-6 מיליארדי שקלים המיועדים לתוכניות שיקום לאומיות בתקציב 2025.¹¹ תוכניות השיקום לתקציב 2025 כוללות בעיקר את תקציבי מנהלת

11 כולל חלק מהכספים שמיועדים למנהלת תקומה, מתוך 19 מיליארד שקל שתוכננו לביצוע בשנים 2023-2028, מתוכם קוצץ כ-1 מיליארד שקל במסגרת הקיצוצים הרוחביים של תקציב 2025.

תקומה, עם תקצוב (בשלב זה) רק של מטה היישום לתוכניות שיקום הצפון (הכנסת, 2024, עמ' 52), ולפיכך תקצוב זה ככל הנראה לא משקף את כלל עלויות השיקום הצפויות. להערכת משרד הבינוי והשיכון, עלויות השיקום הפיזי בצפון צפויות להגיע ל־6.6 מיליארדי שקלים ב־5 שנים (משרד הבינוי והשיכון, 2025). בהתאם, בנק ישראל מעריך כי גם ללא הסלמה בלחימה, צפויים בשנת 2025 נזקים בסך כ־6 מיליארדי שקלים שיכוסו על ידי קרן מס רכוש, והוצאות אזרחיות כוללות נוספות בעקבות המלחמה שיעמדו על כ־11 מיליארד שקל בשנת 2025, ככל הנראה כולל כספי מנהלת תקומה (בנק ישראל, 2025ג). ההערכה של בנק ישראל לגובה ההוצאה האזרחית הנוספת הכוללת הצפויה ב־2025 בשל המלחמה היא של כ־0.5% תוצר אשר חבוי בסעיפים שונים של ההוצאה האזרחית, ומכביד על המערכות הציבוריות אשר צריכות להמשיך במשימותיהן ובתקציבן הרגיל במקביל למתן מענה על צרכי המלחמה. בהתחשב בעומסים אלו ובהיקף המצומצם ממילא של ההוצאה האזרחית בישראל לעומת מדינות מפותחות אחרות, מדובר בהתפתחות מדאיגה (בוטוש, 2025, עמ' 32; OECD, 2025, p. 42).

סוגיה במיקוד: תקציבי תשתיות

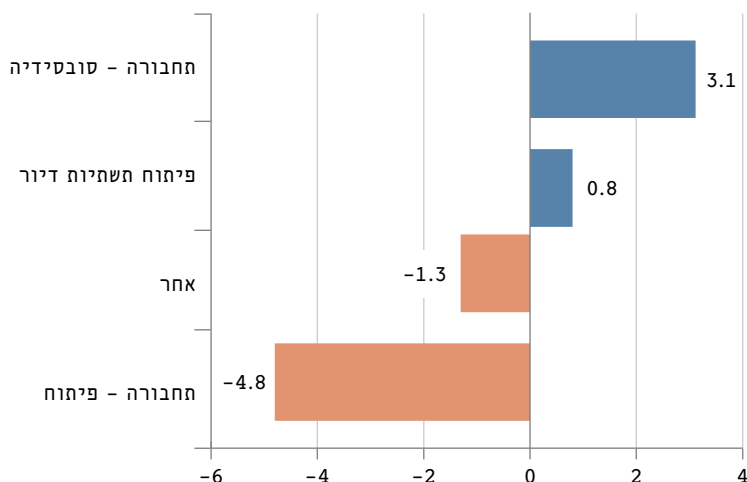
ראינו כי תקציב התשתיות עלה במונחי אחוזי תוצר משנת 2019 לשנת 2025. אולם, כפי שנראה מייד, מדובר ב"חזרה לשגרה" של השקעה בתשתיות אחרי שבתקופת הקורונה ולאחריה התרחשה השקעה מוצאת. מהשוואת ההוצאה הצפויה על תשתיות בתקציב 2025 לעומת תקציב 2022 (טרומ־המלחמה) עולה כי היא דווקא ירדה ב־0.3 אחוזי תוצר. במונחים ריאליים, מאז המלחמה הצטמצם תקציב התשתיות בכ־2 מיליארדי שקלים. כעת נבחן מה מסביר ירידה זו.

כפי שניתן לראות בתרשים 6, משנת 2022 חלה עלייה בתקציבי הסובסידיה לתחבורה ציבורית (3.1 מיליארד), המשמשות לתקצוב התפעול השוטף של התחבורה, וכן תקציבי סובסידיות לאוכלוסיות שונות, וירידה בתקציבי הפיתוח (תשתיות) של התחבורה הציבורית (בסך 4.8 מיליארדי שקלים). ירידה זו משקפת במידה רבה חזרה לשגרה לאחר שנים מספר של תקצוב נדיב יחסית של תקציבי פיתוח: תקציב הפיתוח הממוצע עמד על 1.9% תוצר בשנים 2010–2019, 2.7% תוצר בשנים 2020–2022, 2.1% תוצר בשנים

2023-2024, והוא צפוי לעמוד על כ־2.2% תוצר בשנת 2025. לאור שינוי תקציבי זה, השווינו את היקף ההשקעה בסובסידיה לפיתוח תשתיות תחבורה בשנים האחרונות. השינוי נובע בעיקר מצמצום תקצוב פרויקטי תשתיות תחבורה, למשל בשל סיום בניית הקו האדום בגוש דן, ומנגד, מעלייה בתקציב סבסוד רכבת ישראל.

תרשים 6

שינוי בתקציבי התשתיות, מול 2025 מול 2022 (מיליארדי שקלים קבועים במחירי 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).

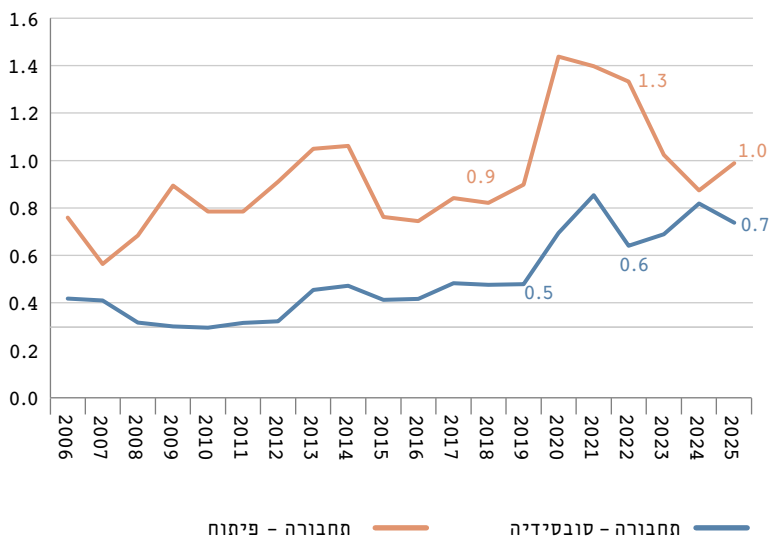
תקציב 2025 ממשיך במגמה שהחלה עוד ב־2019: הגדלה ניכרת של תקציבי הסובסידיה לתחבורה הציבורית תוך כדי הורדת תעריפי הנסיעה, על חשבון השקעה בשיפור רמת השירות (ראו תרשים 7). אף שתחבורה ציבורית זולה היא דבר רצוי, נראה לכאורה כי היקף הסבסוד עבר את הרמה האופטימלית בשנים האחרונות, על חשבון השקעה נדרשת באיכות התחבורה ובאמינותה. כך, מגמה זו הובילה לכך שפדיון האוטובוסים מתשלומי נוסעים ירד בחצי

בין 2018 ל-2023 (מכ"3.1 מיליארדי שקלים ל-1.5), ותקציב הסובסידיה כמעט שהכפיל את עצמו באותה התקופה (מ-6.6 מיליארדי ש"ח ל-11.9). כיום, נראה שהחסמים העיקריים לשימוש בתחבורה הציבורית אינם שיקולי מחיר, אלא שיקולי איכות התחבורה (קוסמן, 2025, עמ' 2, 5). יתר על כן, אופי הסבסוד שניתן ברפורמת התחבורה האחרונה מספק מצד אחד הנחות באזורים גאוגרפיים שבהם מתגוררים אנשים עניים יותר, שסביר שהם ממילא משתמשים בתחבורה הציבורית (או למצער, לא משתמשים בה כמעט בשל מחסור בתשתיות מתאימות, כפי שרווח ביישובים ערביים), ומצד אחר בעליית מחירים לתושבי אזורים מבוססים יותר.

לפיכך נראה שפעולות הסבסוד לא נועדו בהכרח להעביר נוסעים ברכב פרטי לבחור בתחבורה הציבורית. מדובר במדיניות שנראית לכאורה כי מבוססת על תפיסה שלפיה התחבורה הציבורית היא הטבה סוציאלית – ובמידה רבה מגזרית – המיועדת לנוסעים עניים, ולא שירות לכלל הציבור שנועד למנוע גודש בכבישים וזיהום אוויר. תקציב 2025 ממשיך אפוא במגמה של הורדת מחיר התחבורה על חשבון שיפור באיכותה, באופן שלא סביר שיעביר נוסעים משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית, ולא יקל את הנזק שמסבים הפקקים בכבישים לציבור הישראלי. לנוכח הפער ברמת התשתיות בין ישראל ובין המדינות המפותחות, ולנוכח נזקי הפקקים המוערכים בעשרות מיליארדים למשק בשנה (קוסמן, 2025, עמ' 5), המשך השקעה בתשתיות ציבוריות בקצב גבוה, בצד מעבר מתעדוף מחיר נמוך בתחבורה הציבורית לתעדוף שירות איכותי ואמין, הם צעדים חשובים לצורך סגירת פערי הפריקן בין ישראל וה-OECD (בנק ישראל 2025א, עמ' 145; OECD, 2025, p. 25).

תרשים 7 התפתחות ההשקעה בפיתוח תחבורה מול סובסידיות לתחבורה, 2006-2025 (אחוזי תוצר)

אחוזי תוצר



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

סוגיה במיקוד: תקציבים קואליציוניים והיחלוקה החדרי

להסכמים הקואליציוניים משמעות רבה בנוגע למרחב סדרי העדיפויות של הממשלה על תקציב המדינה, כיוון שהם מבטאים לעיתים קרובות חלק ניכר מהתקציב הגמיש. בשנת תקציב 2025, התקציבים הקואליציוניים, כלומר אלה שבמהותם הם כאלה, עומדים על כ-5 מיליארדי שקלים לשנת תקציב אחת, ועיקרם תקציב "קואליציוני מובהק", כלומר, מגזרי באופיו וכזה שאינו עומד באמות מידה מקצועיות (ראו תרשים 8).¹² בהשוואה להסכמים קואליציוניים

12 להרחבה בנוגע לניתוח התקציבים הקואליציוניים (דוד ופולג, 2023).

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 גבוהים למדי, ודומים לאלו של תקציב 2023/2024, שעמדו להערכתנו על 11.3 מיליארד שקל, או 5.65 במונחים שנתיים.¹³ בהתחשב במלחמה, מרחב הגמישות התקציבי של הממשלה הצטמצם בהרבה, 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,¹⁴ צעד שמכביד על ההוצאה האזרחית המיועדת לכלל האזרחים.

רכיב חשוב בתוך התקציבים הקואליציוניים הוא תקציבי החינוך החרדי. היקפם המדויק של התקציבים הקואליציוניים המיועדים לציבור החרדי קשה להערכה בשל תקצוב של עמותות וגופים חרדיים בחסות סעיפים שמשמשים לכאורה למטרה כללית, כמו שימוש נרחב במענקי ירושלים לצרכים חרדיים. להערכת החוקרים נרי הורוביץ ורוני ברבוי, תקציבי החינוך החרדי הקואליציוניים עומדים על 1.8 מיליארדי שקלים לערך (לא כולל אופק חדש, ראו להלן) (הורוביץ וברבוי, 2025). אלה כוללים תקצוב מוסדות תורניים (שבהם לומדים תלמידים חייבים בגיוס), הכשרת עובדות הוראה חרדיות, מימון תלמידי ישיבה מחו"ל ותקצוב תרבות יהודית-חרדית. נוסף על כך, כ-600 מיליון שקלים בתקציבים הקואליציוניים מיועדים לתקצוב תוספת שכר של 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

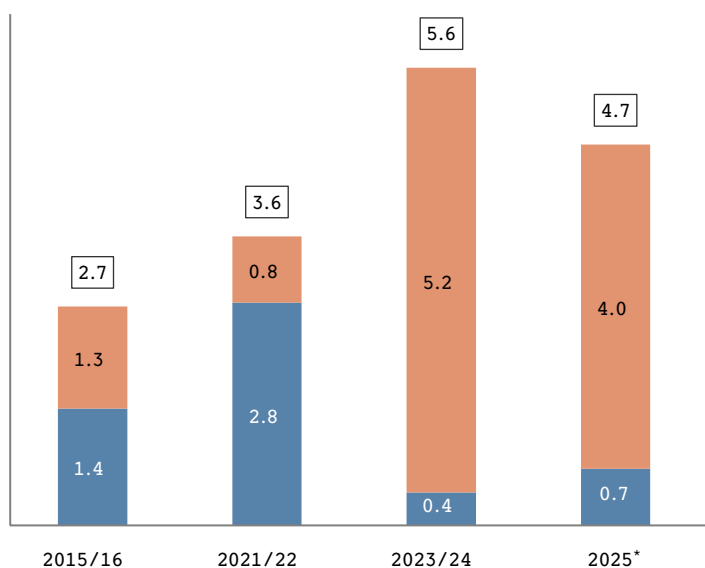
13 ההסכמים הקואליציוניים עברו בחאריכים שונים לשנים שונות, ולפיכך מחייחסים לפרק זמן שונה. כך למשל הסכם קואליציוני שעובר באמצע שנת התקציב צפוי לחול על שנה וחצי, ובחילתה - על שנתיים. הממוצע לשנתיים מהווה הנחה מפשטה.

14 ראו למשל החלטת ממשלה מספר 2893, "שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים על מנת לעמוד במסגרות התקציב ותיקון טעות בהחלטת ממשלה", 18.3.2025.

ומגזריים בהשוואה לרוב ההסכמים המקבילים בשנים קודמות, ועלולים לגרור מחויבויות תקציביות קבועות, כלומר, שייכנסו ל"טייס האוטומטי" בניגוד לעקרונות מקצועיים וכללי מנהל תקין.

תרשים 8

חקציבים קואליציוניים, במונחים שנתיים (במיליארדי שקלים)



*עדכון 2025 על בסיס עיבוד המכון הישראלי לדמוקרטיה להצעת ממשלה 2825 וניתוח קרן ברל כצנלסון (שכנר ופלד, 2025)

מקור: פלוג ואחרים, 2023. לשם השוואה לחקציבים הקואליציוניים של שנים קודמות (הדור-שנתיים) חולקו בשתיים כדי לייצג את החקציב במונחים שנתיים.

סוגיה במיקוד: מחירה של מדיניות ההנחות בקרקע

מדינת ישראל החלה בשנים האחרונות לחלק בהגרלות הנחות על קרקעות בהיקפים גבוהים. הנחות אלו אינן נחשבות חלק 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 לרכישת דירה במחיר מפוקח בתוכניות "דירה בהנחה", במסלולים דוגמת "מחיר למשתכן" ו"מחיר מטר". נוסף על כך, להערכת בנק ישראל חלוקת הנחות אלו ביישוב מסוים מייקרת את מחירי הדירות עבור רוכשי הדירות באותו יישוב שלא במסגרת תוכניות הדיור (בנק ישראל, 2023).¹⁵ ניתן להעריך כי אלמלא העלייה התלולה בשימוש בהנחות קרקע, יחס החוב-תוצר של ישראל היה נמוך בכ-2.5 אחוזי תוצר.¹⁶

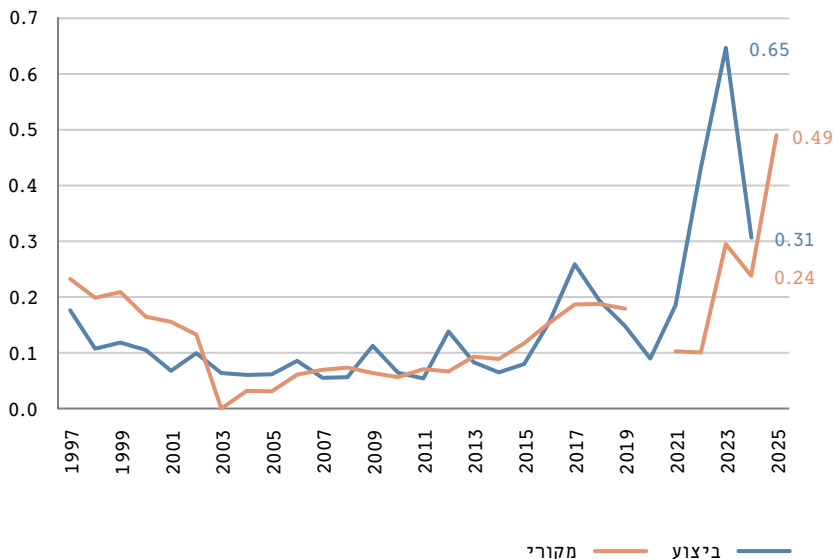
בעקבות התפתחויות המלחמה, אנחנו עדכנו את ההערכה בנוגע להיקפי ההנחות בקרקע של מדינה ישראל. מהניתוח עולה שהמדינה מתכננת לחלק במהלך שנת 2025 הנחות בקרקע בהיקף 0.49% תוצר, שהם כ-10 מיליארד שקל. זהו הסכום הגבוה ביותר שהמדינה תכננה לחלק כהנחות קרקע אי פעם (בתקציב המקורי), והסכום השני הגבוה ביותר שחולק בפועל, אחרי שיא של 0.64 אחוזי תוצר, שהם כ-12 מיליארד שקל, בשנת 2023 (ראו תרשים 9). כאמור, גם בשגרה מתן הנחות על דירות בהגרלה באמצעות הנחה חוץ-תקציבית על מכרזי קרקעות היא מדיניות רגרסיבית ויקרה שאיננה מיטיבה עם רוב הציבור.

15 בנק ישראל (2023).

16 אם לדייק, זה היה השינוי אם היקף הנחות הקרקע היה "רק" מכפיל את עצמו, ולא עולה פי 5.5. החישוב בתוספת 0.5 אחוז תוצר ביחס להערכה לתקציב הקודם בשל ההיקפים העצומים של הנחות בקרקע בשנים 2023-2024 (פלוג ואחרים, 2024, עמ' 25).

תרשים 9 הנחות בקרקע באחוזי תוצר, תקציב מקורי מול ביצוע¹⁷

אחוזי תוצר



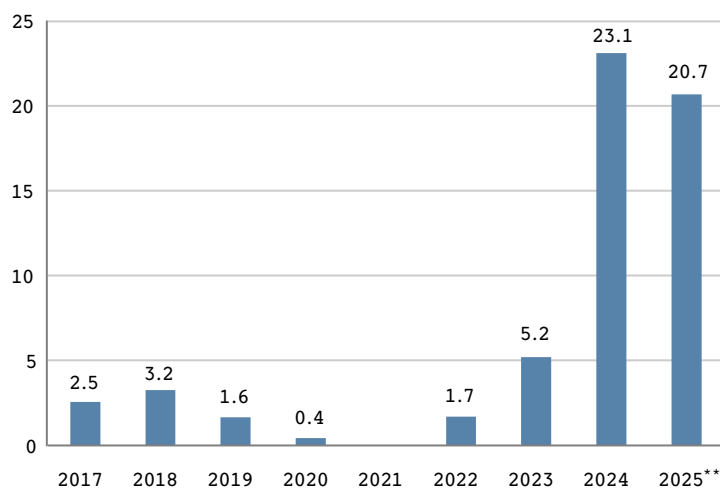
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

כמו כן, נראה שבשנתיים האחרונות סבסוד הקרקעות שהתמקד בפריפריה הפך אומנם לרגרסיבי פחות, אך למגזרי יותר, מאחר שההטבה מתמקדת באוכלוסייה החרדית. כך, לפי רשימת ההגדרות המפורסמות באתר האינטרנט "דירה בהנחה", 22.5% מההגדרות להנחת קרקע בשנים 2024-2025 בוצעו עבור דירות במתחמים בצביון חרדי, אך שהם 9.4% מהאוכלוסייה הרלוונטית

17 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 הציגו אומדן חסר של עלות ההנחות" (פלוג ואחרים, 2024, עמ' 76).

(גיל +21), שינוי משמעותי במדיניות בהשוואה למצב עד שנת 2023 (ראו תרשים 10).¹⁸

תרשים 10
שיעור ההגרלות לדירות בהנחה באזורי מגורים בעלי צביון חרדי,*
(%) 2025-2017



* צביון חרדי = הגרלה שצוין שהיא במחחס המותאם לאוכלוסייה החרדית.

** נתוני 2025 נכונים ל-29.4.2025 (הגרלה אחרונה מתועדת ל-21.1.2025).

מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני רשימת ההגרלות לדירה בהנחה, [אתר דירה בהנחה](#).

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

18 שיעור החרדים באוכלוסייה בגיל +21 מבוסס על עיבוד לתחזית הלמ"ס, חלופה בינונית (הלמ"ס, 2017).

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.¹⁹ 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 האמריקני) ייושמו כלשונן, כולל ההצמדה למדד המחירים.²⁰ כפי שצינו בניתוח ההוצאה הביטחונית, לאור התמשכות המלחמה לתוך שנת 2025, הסיכון לעליית ההוצאה הביטחונית מעבר למוצג כאן הוא משמעותי.

כפי שנראה בהמשך, העמידה הן בהוצאות הביטחון שנגזרות מהמלצות ועדת נגל והן בכללים הפיסקליים – תוביל לירידה חדה בהוצאה האזרחית.

המלצות ועדת נגל לתקציב הביטחון בעשור הקרוב, באחוזי תוצר, מוצגות בתרשים 11. תוואי זה יוביל להוצאה ביטחונית יורדת באחוזי התוצר.²¹ מהניתוח עולה כי אחרי שיא בהוצאות הביטחון שנרשם ב־2024 בעקבות המלחמה (8.5 אחוזי תוצר), הוצאות הביטחון צפויות לרדת לשיעור של 5.5 אחוז תוצר בשנת 2026. לאחר מכן שיעור ההוצאה צפוי לרדת בהדרגה עד

19 למיטב הבנתנו, נכון לכתיבת שורות אלה טרם התקיים דיון על הדוח בממשלה, וממילא היא לא אימצה את המלצותיו, אך בהיעדר מקור אחר לסדרי העדיפויות הביטחוניים ארוכי הטווח של מדינת ישראל, אנו מתייחסים להמלצות הוועדה כהערכה סבירה של תוואי ההוצאה המתוכנן, בהסתייגויות מסוימות. ראו להלן.

20 דוח ועדת נגל, עמ' 53–54. יוצאת דופן היא שנת 2025, שבה שמרנו על ההוצאה בהתאם לתקציב 2025 – 110 מיליארד שקל, ולא 123 מיליארד שקל כפי שהמליצה הוועדה. כמו כן, מאחר שהוועדה לא התייחסה להוצאות שחוסות 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.

21 בהנחה של צמיחה שנחית ממוצעת של 3.5%.

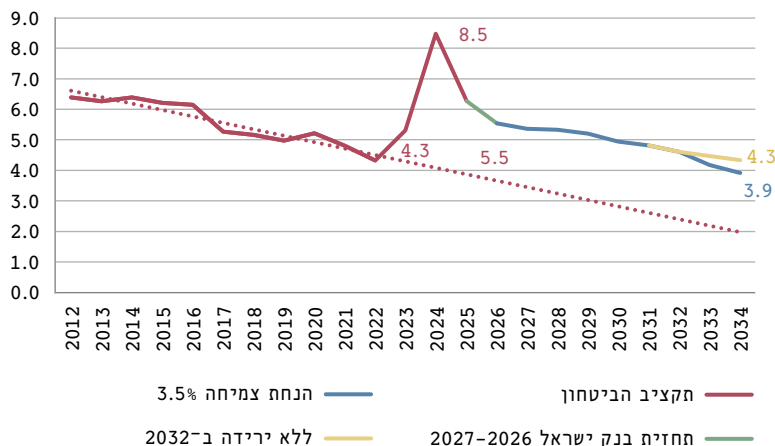
חזרה למשקלו בתוצר טרום-המלחמה בשנת 2032, ולשיעור של 3.9% בשנת 2034. עם זאת, כפי שניתן לראות, גם תוואי יורד זה לא צפוי להחזיר את משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר לשיעור שהיה צפוי להגיע אליו אלמלא המלחמה: נטל הביטחון אומנם ירד במונחי תוצר, אך יישמר כ-2% אחוזי תוצר מעל הצפי של רמת טרום-המלחמה בעתיד הנראה לעין.

כעת עולה השאלה לגבי מידת ההיתכנות ליישם את המלצות נגל כלשונן. היבט ספציפי של ההמלצות שעשוי להתגלות כלא מעשי הוא 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.²² אם מאמצים הנחה זו, תקציב הביטחון צפוי להצטמצם לאט יותר (לפי קצב צמיחה התוצר), לחזור לרמתו במונחי תוצר טרום-המלחמה רק ב-2033 ולהגיע ב-2034 ל-4.3 אחוז תוצר.

22 מהתוואי המומלץ של ועדת נגל עולה כי יש לקצץ את הוצאות הביטחון בשנת 2032 ב-8.1 מיליארדי שקלים, ביחס לרמה של 96.1 מיליארד שקל בשנת 2031. ראו בחרשים 11 למשמעות הסבירה במונחי אחוזי תוצר.

תרשים 11

תקציב הביטחון המאושר נטו, נחוני התקציב, תחזית בנק ישראל והמלצות ועדת נגל, 2012–2034 (אחוזי חוצר)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני "מפתח התקציב", תחזית בנק ישראל והמלצות ועדת נגל.

התחזית לשנת 2027 והלאה מניחה צמיחה שנתית בשיעור של 3.5%. מגמת תקציב הביטחון נטו מבוססת על הביצוע בשנים 2012–2022. ההוצאה כוללת את הוצאות ביטחון "אחר" בשביל למנוע את שבירת הסדרה בשנת 2017, שבה הופסק הנוהג של תקצוב הוצאות הביון באמצעות תקציב רזרבה.

השלכות המלצות נגל והכללים הפיסקליים על ההוצאה האזרחית

כעת נבחן מהי ההשלכה של תוואי הוצאות הביטחון על ההוצאה האזרחית, אם ממשלת ישראל תעמוד בכללים הפיסקליים שלהם היא מחויבת מהבחירה הפורמלית. נבחן זאת באמצעות שני תרחישים: **תרחיש א**, שלפיו תעמוד

הממשלה בכלל ההוצאה המגביל את שיעור הגידול בהוצאה התקציבית; **תרחיש ב**, שלפיו תעמוד הממשלה הן בכלל ההוצאה והן בכלל הגירעון הקובע תקרה לגובה הגירעון באחוזי תוצר.²³ תרחישים אלו שמרניים מאוד מהבחינה הפיסקלית, ולא סביר כי יתממשו במלואם. אולם, הם משקפים במידה רבה את האילוצים התקציביים האמיתיים שניציבים לפני מדינת ישראל בבואה להתמודד עם העלייה החדה בהוצאות הביטחון.

תרחיש א. עמידה בכלל ההוצאה

לצורך הניתוח, הנחנו כי ההוצאה הביטחונית תעמוד על גובה התקציב שהמליצה עליו ועדת נגל,²⁴ ולפיו לא צפויים זעזועים שליליים משמעותיים נוספים בעשור הקרוב,²⁵ וכי בתקופת הניתוח, הממשלה תעמוד במגבלת

23 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 לא אחד מהכללים הללו גם בימי שגרה. מטרת החישוב כאן היא לא לטעון כי השינוי המתואר יתרחש בפועל, אלא לשקף את האילוצים הפיסקליים הניציבים בפני מדינת ישראל באמצעות הכללים שהמדינה עצמה התחייבה אליהם. לפירוט, ראו בוטוש, 2025.

24 הנחנו גם שהוצאות הביטחון "אחר" (בעיקר שירותי הביון) יתקבעו ריאלית על רמתם ב-2025.

25 במילים אחרות, 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 (בוטוש, 2025, עמ' 14. ראו נספח ב). הנחנו גם כי הצמיחה תמשיך לפי תחזית בנק ישראל לשנים 2025-2026 (בהתאם לתחזית שהתפרסמה באפריל 2025), ולאחר מכן תעמוד על 3.5% בשנה. בנושא האינפלציה הנחנו כי תגיע ל-2.6% בשנת 2025 וכי משנת 2026 תתייצב על 2% בשנה (אמצע טווח יעד האינפלציה). תקציב מאושר נטו עד שנת 2024, תקציב מקורי נטו ל-2025, ובהמשך לפי ההנחות שפורטו לעיל.

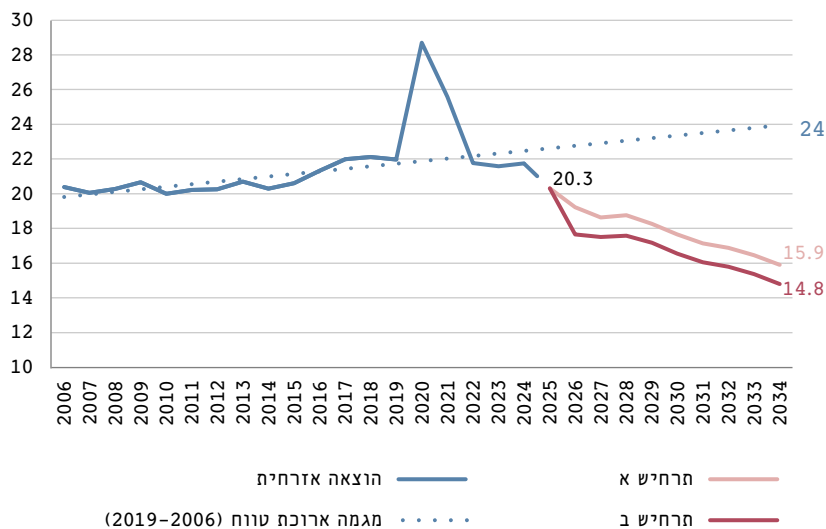
כלל ההוצאה.²⁶ מצד התנהלות הממשלה, הנחנו כי סך ההוצאה יהיה שווה למגבלת כלל ההוצאה, וכי הוצאות הריבית והביטחון קשיחות – כלומר, חיסרנו את הוצאות הביטחון והוצאות הריבית הצפויות מההוצאה הנגזרת ממגבלת כלל ההוצאה כדי לחשב את ההוצאה האזרחית.

בסך הכול, הנחות התרחיש זה משמעותן כי ב"טְרִילְמָה" 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 (לפירוט ראו אגף הכלכלן הראשי, 2024ב).

לפי הנחות אלו, ההוצאה האזרחית צפויה לקרוס, כלומר לרדת מרמה של 20.3% בשנת 2025, לרמה של 15.9% תוצר עד שנת 2034. אם תתרחש חריגה ניכרת בתקציב הביטחון (וכפי שציינו, הסיכוי שהדבר יתרחש לא מבוטל) סביר שההוצאה האזרחית תישחק אף יותר. רמה זו נמוכה ב־4.4 נקודות אחוז תוצר מרמת ההוצאה הנוכחית, ואינה בת־קיימה מהבחינות הכלכלית והפוליטית. 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 שבה (לפי הנחות התרחיש) תתרחש צמיחה מצרפית בשיעור של 43% לערך בתוצר, ההוצאה האזרחית תקפא: עלייה של כ־8% ב־8 שנים, או של כ־4 מיליארדי שקלים בשנה (ראו תרשים 12).

26 במילים אחרות, הנחנו כי התקציב יעמוד במגבלת כלל ההוצאה כפי שפורט בתוכנית הכלכלית לשנים 2026–2028, ולאחר מכן הנחנו כי מגבלת ההוצאה תגדל ב־2% בשנה.

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



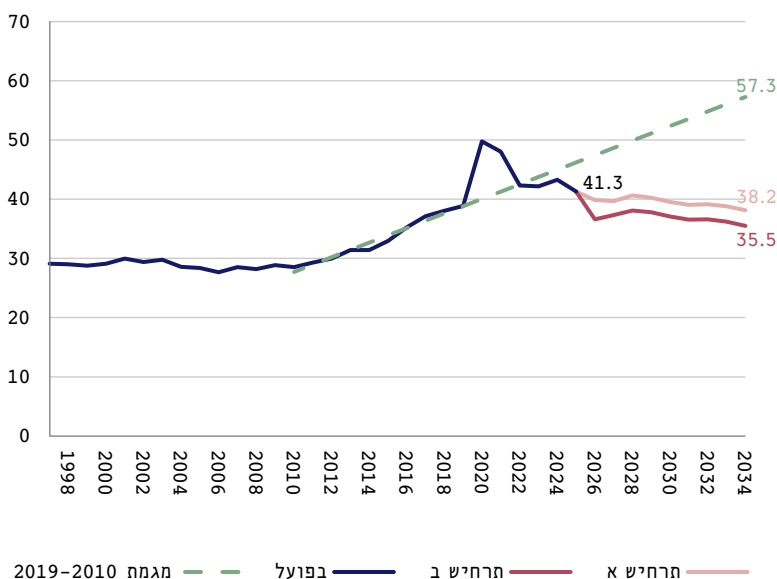
מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לתוכנית הכלכלית 2026–2028, תחזית בנק ישראל, נתוני "מפתח התקציב" והמלצות ועדת נגל.

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 ממילא, ונשווה את תוצאות התרחיש לא להוצאה בשנת 2025, אלא להוצאה האזרחית לנפש שהייתה צפויה אילו הייתה ממשיכה לגדול בהתאם למגמת טרום־המלחמה,²⁷ הרי שבתרחיש הנדון ההוצאה האזרחית הייתה נמוכה ב־19.1 אלף שקלים ריאליים לשנה לנפש בהשוואה למגמת טרום־המלחמה,

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

או צמצום של 33% בהשוואה למגמה (ראו תרשים 13). ההנחה שההוצאה האזרחית לנפש הייתה ממשיכה לגדול היא סבירה לא רק בשל הרמה הנמוכה שאליה היא הגיעה, אלא גם משום שסביר שהביקוש לכל השירותים, לרבות השירותים הציבוריים, עולה עם עליית התוצר לנפש ורמת החיים.

תרשים 13
תרחישי הוצאה אזרחית לשנה לנפש, 1997–2034
(אלפי שקלים ריאליים במחירי 2024)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוכנית הכלכלית 2026–2028, תחזית בנק ישראל, תחזית דמוגרפית בינונית הלמ"ס (2017) נחוני "מפתח התקציב" והמלצות ועדת נגל.

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, ובהתחשב בחסכים בחינוך ובתשתית הקיימים כבר כיום, ירידה כזו תפגע קשות הן באיכות החיים של האזרחים בשל ירידה ברמת השירותים והן בפוטנציאל הצמיחה העתידי של המשק. כך למשל, מדובר בפחות משאבים לשיפור מערכת החינוך; לצמצום פערים ולחזוק הביטחון הסוציאלי; לפתרון המחסור המחמיר ברופאים; לשימור היתרון היחסי של ישראל כמעצמה בתחומי המחקר והפיתוח; ולהשקעה בתשתיות תחבורה ותקשורת.

תרחיש ב. כלל הגירעון

אולם, קריסה זו של ההוצאה האזרחית עדיין לא משקפת את העמידה בכל הכללים הפיסקליים שלהם התחייבה הממשלה: לפי הערכות בנק ישראל, רמת ההוצאה הממשלתית בטווח הבינוני משקפת גירעון מבני של 3.6% תוצר (הנובע מעלייה קשיחה בהוצאות האזרחיות של 1% תוצר, מעלייה של 1.4% תוצר בהוצאות הביטחון ומעלייה של 0.4% תוצר בריבית בהינתן שהגירעון הצפוי טרום-המלחמה היה 2.8%), ולפי התוכנית הכלכלית, הגירעון צפוי להיות גבוה יותר מהמותר בחוק בכל אחת מהשנים 2026-2028. לכן **תרחיש ב** מתייחס למצב שבו על תרחיש א תתווסף ההנחה כי ממשלת ישראל עומדת ביעד גירעון של 1.5%, כפי שהוגדר כרגע בחוק לשנים 2026-2028, למשך העשור הקרוב, ואת הקיצוץ בהוצאה תספוג ההוצאה האזרחית.²⁸

28 לצורך תחזית הגירעון, הנחנו כי בשנים 2026-2028 הגירעון זהה למתואר בתוכנית הכלכלית הרב-שנתית שהוגשה עם תקציב 2025, ואילו לשנים 2027-2034 – הנחנו כי הוא עומד על 2.6% (גובה הגירעון המבני לפי בנק ישראל, בניכוי התוספת להוצאה האזרחית), כאשר את הגירעון העודף סופגת ההוצאה האזרחית. ראו אגף הכלכלן הראשי (2024ב), עמ' 45. כמו כן ראו בנק ישראל 2025א, עמ' 151.

לפי הנחות אלו, ההוצאה האזרחית צפויה לעמוד בשנת 2034 על 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־6,000 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 בלי להתחשב בהוצאות הביטחון הגבוהות של ישראל.²⁹

תוואי פיסקלי חלופי מוצע

כפי שהדגמנו, יישום הכללים הפיסקליים הרגילים בצד 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.

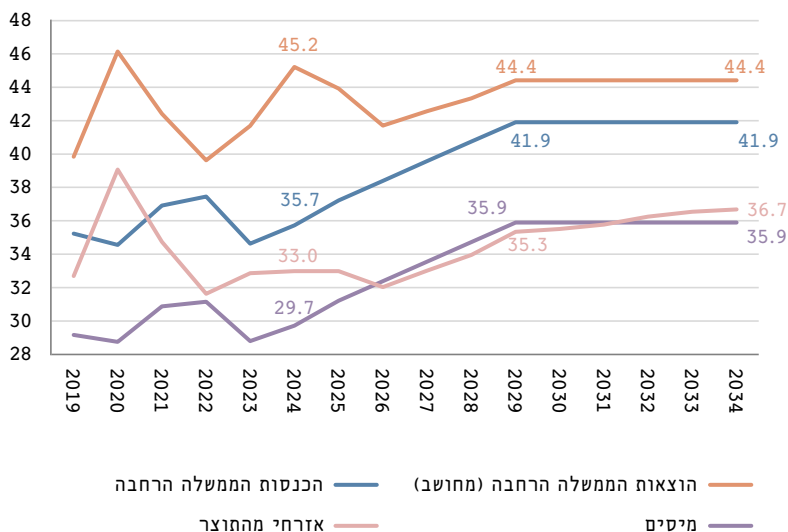
כחלופה, אנחנו מציעים שכדי לממן את העלייה בהוצאות הביטחון והריבית יועלה נטל המס כך שיתאפשר במקביל לעבור לתוואי הוצאה אזרחית עולה במתינות ולתוואי חוב יורד בהדרגה (במונחי אחוזי תוצר).

עקרונות המצרפים הפיסקליים המרכזיים הם: (א) גירעון הממשלה הרחבה יתכנס ל-2.5 אחוזי תוצר בתוך ארבע שנים, שיאפשר ירידה הדרגתית מאוד של משקל החוב בתוצר, מרמה של כ-70% תוצר בשנת 2025 לרמה של 65.5% בשנת 2034; (ב) ההוצאה הביטחונית תתאים לרמתה בהתאם להמלצות ועדת נגל. לשם יישום תוואי חלופי זה, תידרש העלאת מיסים מסוימת – אנו מניחים כי משנת 2026 יגיע נטל המס בישראל בתוך 4 שנים לרמה החזונית ב-OECD, וכי העלייה בנטל המס תשמש למימון תשלומי הריבית והוצאות הביטחון הקשיחות שעלו בעקבות המלחמה (ראו תרשים 14). כך תתאפשר עלייה מתונה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר.³⁰

30 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 התקבעות ריאלית של ההוצאות על שירותי ביון והוצאות ביטחון מותנות בהכנסה קבועות בסך 15 מיליארד שקל. 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 המחוונן), כך שההוצאה הביטחונית מצטמצמת ביחס ל-2024 והוצאות האזרחיות והוצאות הריבית מתייצבות.

הבהרות: 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

תרשים 14 תוואי חלופי למצרפי התקציב (אחוזי תוצר)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני התקציב ובנק ישראל.

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

3. הנכסות

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

כ-6%, בין היתר מרכוש, מהכנסות מחו"ל, מזקיפת פנסיה וממכירות המגזר הממשלתי. ההוצאה מוצגת לפי מתודולוגיית בנק ישראל, שמתייחס להכנסות מהפרטת קרקעות כרכיב ללא חוב במימון הגירעון, שלא כמו ה"מ"ס שמקזזת את הפרטות הקרקע מההשקעה. התרחיש לא מתחשב בהשפעות שער חליפין העשויות להשפיע על יחס החוב-תוצר לאורך זמן. אנחנו מניחים כי כמחצית מהחוב צמודה למדד.

הממשלה הרחבה (המוערכות כאמור ב־6 אחוזי תוצר מעל להכנסות ממיסים), צפויות לעלות מ־35.7 אחוזי תוצר בשנת 2024, ל־41.9% בשנת 2034. את העלאת נטל המס יש לבצע תוך כדי שימור שני העקרונות האלה:³¹

(1) צמצום הטבות מס שהתועלת מהן נמוכה ושמירת מיסוי תחרותי לתאגידים ולפרטים, אגב פגיעה נמוכה ככל האפשר 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 ובצמצום פטורים שאין להם הצדקה כלכלית-חברתית.

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

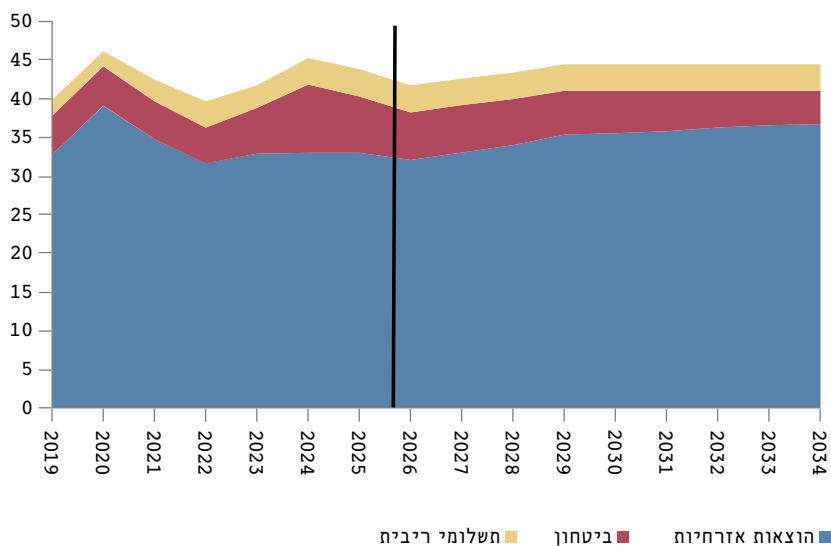
13. הוצאות

יישום התוואי החלופי המוצע יאפשר להעלות את ההוצאות האזרחיות של הממשלה הרחבה (כלומר, כלל הוצאות הממשלה, גופי הסמך, השלטון המקומי ותאגידים ציבוריים). מ־33% תוצר בשנת 2024 ל־36.7% תוצר בשנת 2034. המשמעות היא עלייה גם בהוצאה האזרחית הריאלית לנפש של

31 לפירוט על המלצות אלו, ראו פלוג ואחרים, 2024, עמ' 105-110. שימו לב כי ההצעה במסמך זה שאפתנית מעט יותר מבחינת יעד המס ביחס לפרסום הקודם בשל העלייה בנטל המס החציוני במדינות OECD ובשל עלייה גבוהה יותר בתוואי הוצאות הביטחון.

כ־33% על פני עשור, ביחס למצב בשנת 2024 (ראו תרשים 15). כלומר, בניגוד לתרחישים הקודמים שהצגנו, שלפיהם ההוצאה האזרחית צפויה לקרוס, התוואי החלופי שאנו ממליצים עליו יאפשר לשפר בהדרגה את השירות לאזרח, אם העלאת ההוצאה תתבצע בצורה יעילה ותוך כדי ביצוע הרפורמות הנדרשות. על העקרונות ליישום העלאת ההוצאה האזרחית ראו להלן.

תרשים 15
התוואי החלופי להוצאות הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני התקציב ובנק ישראל.

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, בפרט ניכר בהשוואה לחציון ה־OECD, שעמד ב־2024 על 42% תוצר.

הסיבה לפער זה היא כי גם אם נחזיק בהנחות 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, בשל הצורך לממן הן את הוצאות החוב הגבוהות והן את הוצאות הביטחון הגבוהות (בנק ישראל, 2025א, אזור ו-1). נטל מס גבוה מהמקובל במדינות המפותחות ישחק את התחרותיות של המשק, ולכן התוואי המומלץ מעלה, כאמור, את נטל המס רק לרמה החצינית ב-OECD, ואת ההוצאה האזרחית – לאחוזון ה-25 ב-OECD.

נזכיר גם 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"³².

ואולם כדי לשפר את איכות השירותים לאזרח לא די בהעלאת תקציב ההוצאה האזרחית. בד בבד עם העלאת התקציב יש להבטיח שההוצאה האזרחית תנוצל ביעילות ובמסגרת הרפורמות הנדרשות, כדי שהגידול בהוצאה יוכל לשפר במידה רבה את איכות השירות לאזרח ואת רמת החיים והביטחון הסוציאלי במדינת ישראל. במקביל, יש להפנות תקציבים לסעיפים מחוללי צמיחה, כגון תשתיות, חינוך והשכלה גבוהה ומחקר ופיתוח.

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

32 לדיון בבחירה בגובה המס הרצוי למדינת ישראל, ראו פלוג ואחרים, 2024, עמ' 96 וכן עמ' 91-98.

יותר, החל מ־2027, כאשר יפחת נטל הוצאות הביטחון (במונחי תוצר). משמעות מציאות תקציבית זו היא כי גם הבחירה בהעלות מיסים אינה 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.³³ עם זאת, בטווח הארוך התוואי החלופי המוצע יאפשר להוצאה האזרחית להתכנס לתוואי עולה.

העלאת ההוצאה האזרחית מותנית ביישום העקרונות האלה:

(1) תשתיות. יש לשמור על השקעה גבוהה בתשתיות כדי לצמצם 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 חיטון בהוצאות פרטיות וציבוריות על צהרונים, בצורה שתשרת את כלל הציבור ולא תותנה בקריטריונים סוציו-אקונומיים; העלאת שכר דיפרנציאלית למורים; וצמצום פערים באמצעות שיפור מערכות החינוך הממלכתיות בחברה היהודית ובחברה הערבית, מתוך הדגשת שילוב חרדים בתעסוקה.

(3) השכלה ומחקר. הגברת ההשקעה הן בהשכלה אקדמית והן במחקר מדעי בסיסי כדי לבלום את הידרדרות ישראל במדדי המחקר הבינלאומיים ועידוד הצמיחה.

(4) קירוב התקציב לאזרח. פעולה זו תחזק את הלגיטימציה של תשלומי המיסים בישראל ותשפר את איכות השירות לאזרחים. יש לשאוף להעביר סמכויות בתחומי הרווחה, החינוך ותחבורה לרשויות שיש להן היכולת לכך, תוך כדי בחינת העלאת המיסים המוניציפליים וביזור סמכויות בתחומי

33 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 וחינוך בחברה הערבית.

הממשל לשלטון המקומי, בהתאם למקובל במדינות המפותחות (לפירוט ראו פלוג ואחרים, 2024, עמ' 112-126).

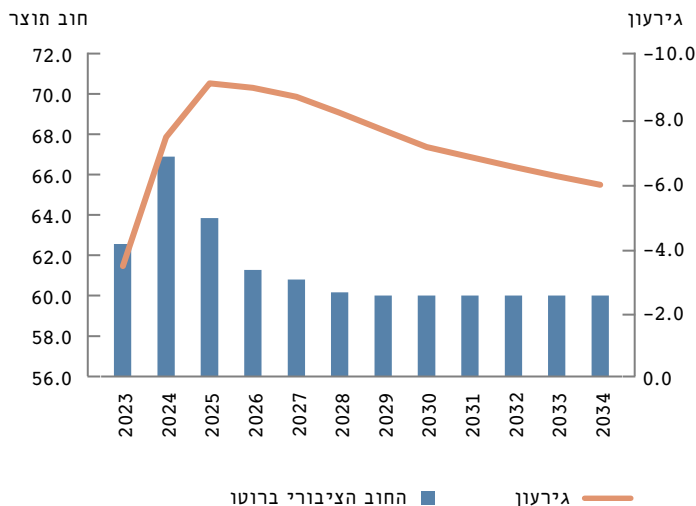
(5) **שיפור רמת השכר.** על רקע הפערים המתרחבים בשכר בין עובדי השירות הציבורי לבין עובדי המגזר העסקי, יש מקום לשיפור רמת השכר, ומתן תמריצים למצוינות, בחלק מן השירות הציבורי כדי למשוך ולשמר עובדים איכותיים ולהבטיח רמת שירות גבוהה לאזרחים.

ג. חוב וגירעון

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 (ראו תרשים 16). להערכת בנק ישראל, הגירעון הממשלתי שצפוי לייצב את החוב עומד על כ־3.2% תוצר (בנק ישראל 2025א, עמ' 151). יישום התוואי החלופי המוצע יאפשר ליחס החוב-תוצר להתחיל לרדת משנת 2027, ולהגיע לרמה של כ־65.5% תוצר עד שנת 2034 – שיעור גבוה יותר מהרצוי, אך לא חריג בהשוואה בינלאומית. שיעור כזה יאפשר להעלות את ההוצאה האזרחית ולצמצם את פערי התשתיות בתקופה הנידונה, וימנע את קריסת ההוצאה האזרחית שתיגזר מעמידה בכללים פיסקליים שמרניים יתר על המידה, או את הכניסה לתוואי חוב עולה ומשבר חוב שעלולים להתרחש אם יישאר הגירעון ברמתו הנוכחית.

תרשים 16

גירעון הממשלה (ציר ימין, בעמודות) ויחס חוב-תוצר
(ציר שמאל, בקו), לפי התוואי החלופי³⁴



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני התקציב ובנק ישראל.

לסיכום, התוואי החלופי המוצע כאן, אם ישולב בייעול הקצאת התקציבים, ברפורמות ובתעדוף 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.

³⁴ כהנחה מפשטת, מוצג כאן משנת 2026 הגירעון לפי הגדרת בנק ישראל (המחייחסת למכירת קרקעות כרכיב גירעון שאיננו חוב) מתוך הנחה שבשנים הבאות לא יהיה פער בין חוב הממשלה הרחבה והמרכזית. בשנים 2023-2024 הפערים בין גירעון הממשלה הצרה והמרכזית היו גדולים מהרגיל, חלקית בגלל היקפים גבוהים של פיצויים מקרן מס רכוש בשל נזקי המלחמה, ראו בנק ישראל, 2025א, עמ' 141.

תקציב 2025 כלל קיצוצים רוחביים, העלאת מיסים ועלייה דרסטית בתקציב הביטחון. בחינת 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 בעקבות עלייה בהיקף החוב ובמחירו, 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 בכללים הפיסקליים ומשנה אותם מתקציב לתקציב כדי להקל עליה את אילוצי התקציב ולענות על הצרכים התקציביים והפוליטיים המשתנים. עם זאת, הם משקפים אתגר אמיתי שניצב בפני מדינת ישראל: ברמת המיסוי הנוכחית אי אפשר לתקצב את צרכי הביטחון החדשים (כפי שהם משתקפים בהמלצות נגל) בלי פגיעה קשה ביציבות הפיסקלית או בהוצאה האזרחית.

לנוכח ההוצאה האזרחית הנמוכה ממילא של ישראל בהשוואה בינלאומית ולנוכח הצרכים האזרחיים החדשים של שיקום הכלכלה והחברה בעקבות המלחמה, שחיקה בתקציבים האזרחיים עלולה להוביל להשלכות קשות הן על החברה והן על פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי.³⁵ מגמות אלו אף מחמירות לאור ההקצנה בהקצאה המגזרית של התקציבים האזרחיים, כפי שהיא משתקפת למשל בתקציבים הקואליציוניים (בייחוד בחינוך החרדי) ובהטיית מדיניות ההנחות בקרקע (המזיקות ממילא) למגזר החרדי.

מגמות אלו מעוררות דאגה שמא לנוכח האילוצים הפיסקליים יוצאי הדופן, תישחק עוד יותר איכות השירותים האוניברסליים. שחיקה כזו תביא לכך שאוכלוסיות חזקות ישרימו את השירותים הציבוריים ברכישת שירותים פרטיים מכספן או ינטשו את המערכות הציבוריות כליל לטובת שירותים פרטיים. מציאות כזו תדרדר עוד יותר את המערכות הציבוריות, ותפגע בעיקר במעמד הביניים שיסבול מפגיעה בביטחון הסוציאלי ובשירותים הציבוריים, מפני שמחד גיסא לא יוכל למלא את החסר מכספו, ומאידך גיסא לא יהיה זכאי לתמיכה ולקצבאות. נוסף על כך צפויה פגיעה נרחבת בכלכלה, מפני שהעמקת הפערים בתשתיות ובהון אנושי תפגע גם בפוטנציאל הצמיחה.

35 אגף הכלכלן הראשי, 2024ב, עמ' 3; בנק ישראל, 2025א, חיבה ו-1; בוטוש, 2025, עמ' 32.

בתרחיש נוסף, חמור לא פחות, הממשלה לא תבצע את ההתאמות הנדרשות, והגירעון המבני יתייצב על שיעור גבוה. מציאות כזו תוביל לגידול לא מבוקר של החוב הציבורי שעלול לגרום למשבר חוב, שיחמיר מיידית את האילוצים הפיסקליים.

לפיכך, ובהנחה שההוצאה הביטחונית אכן קשיחה ומרחב התמרון הפיסקלי של מדינת ישראל מוגבל לנוכח הסיכונים הגאופוליטיים להימשכות המצב הביטחוני ואף להחמרתו, אנו ממליצים על ביצוע ההתאמות התקציביות הנדרשות כדי להגיע לתוואי הוצאה אזורית, הוצאה ביטחונית, מיסוי וחוב שהם בני-קיימה ואחראיים. יישום השינוי הנדרש בסדר העדיפויות והעלאה מדודה במיסוי עד הרמה האופיינית למדינות המפותחות – יאפשרו לשמור הן על רמת השירותים לאזרח והן על היציבות הפיסקלית.

השינויים העיקריים הנדרשים הם: 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. את העלאת המיסים חשוב לבצע בהדרגה תוך כדי הדגשת מיסוי שגורם לפרטים ולחברות להתחשב בהשפעה השלילית של התנהגותם על הסביבה ועל החברה (דוגמת מס פחמן וגודש), ביטול הטבות מס והרחבת בסיס המס.

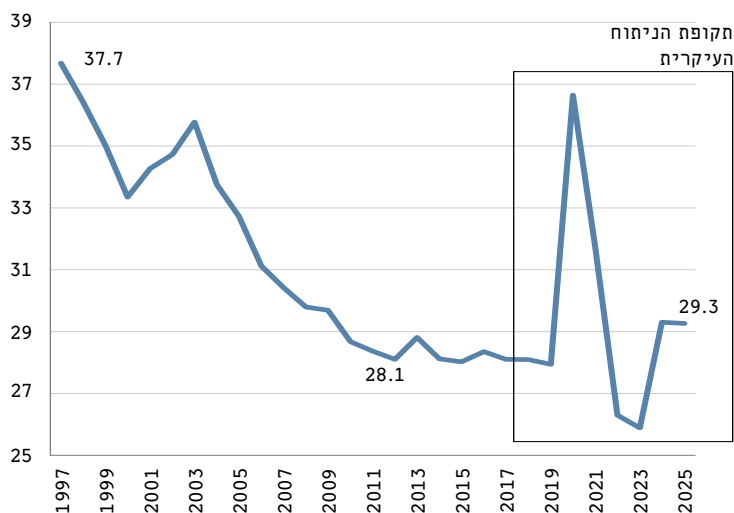
אנו מעריכים כי שינויים אלו נדרשים כדי להעביר את מדינת ישראל למסלול פיסקלי בר-קיימה מבחינת התפתחות החוב, ההוצאה הביטחונית והשירותים לאזרח. בלי הרחבת בסיס המס והעלאת מיסים במקביל לשחרור כלל ההוצאה וכלי הקלה בכלל הגירעון בטווח הקצר, הגדלת התקציבים התומכים בעליית הפיריון וצמצום אלה הפוגעים בתמריצים להשתלבות כלכלית – איכות השירותים הציבוריים תתדרדר עוד ויפגעו מנועי הצמיחה. במקביל, תידרש הקטנת החוב הממשלתי בהדרגה לצורך שמירה על היציבות הפיסקלית. במילים אחרות – על הממשלה לבחור בשינוי סדרי העדיפויות ותוואי התקציב, עוד היום, כי המשך התנהלות תקציבית הדוחה את ההתמודדות עם אתגרים קשים לשלב שבו אי-אפשר יהיה עוד להתעלם מהם כבר בלתי אפשרית. בחירה זו תעצב את רווחתם של אזרחי ישראל, את פוטנציאל הצמיחה ואת היציבות הכלכלית של מדינת ישראל בעתיד הקרוב.

מגמות עיקריות בהוצאה הציבורית, 1997-2025

תקציב המדינה הצטמצם במידה רבה במהלך שנות ה-90 וה-2000 (ראו תרשים 17). צמצום זה נחלק לשני רכיבים עיקריים: הוצאות אזרחיות מול הוצאות שאינן אזרחיות (ביטחון וריבית) (ראו תרשים 18). הצמצום בתקציב המדינה בסוף שנות ה-90 ועד שנת 2003 התאפשר בעיקר באמצעות צמצום ניכר בהוצאה האזרחית (ההוצאה ללא ריבית וללא תקציב הביטחון).³⁶ במקביל לאינתיפאדה השנייה ולהתאוששות ממשבר הדוט-קום, משנת 2004 ירדו גם הוצאות הריבית והביטחון בשיעורים ניכרים ביחס לתוצר, ובסך הכול משנת 1997 ועד 2012 הצטמצם תקציב המדינה ב-9.6%, ומתוכם 5.5% בהוצאה האזרחית ו-4.1% בהוצאות הריבית והביטחון.

תרשים 17

תקציב המדינה נטו (אחוזי תוצר)

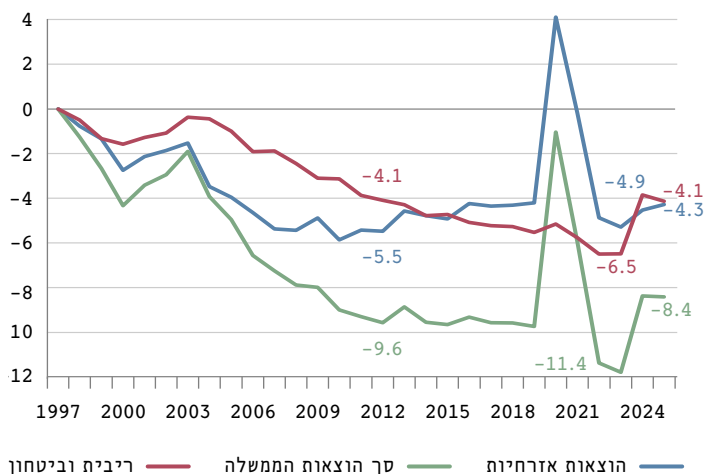


מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני "מפתח התקציב".

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

תרשים 18

שינוי מצטבר בסך הוצאות הממשלה, הוצאה האזרחית, הביטחונית ותשלומי החוב, תקציב מקורי נטו (אחוזי תוצר)



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

לאחר מכן, ובייחוד מאז המחאה החברתית ב־2011, המשך צמצום הוצאות הריבית והביטחון אפשר למדינת ישראל להגדיל באופן מתון את ההוצאה האזרחית בשנים העוקבות בלי להגדיל במקביל משמעותית את תקציב המדינה ונטל המס: בשנים 2012 עד 2023 הצטמצם תקציב המדינה בכ־2 אחוזי תוצר נוספים, בעוד ההוצאה האזרחית עלתה בכ־1 אחוז תוצר, והוצאות הריבית והביטחון הצטמצמו בכ־3 אחוזי תוצר. כלומר, בקווים כלליים, המדיניות המקור־כלכלית העיקרית של ממשלת ישראל בעשורים האחרונים התמצתה בצמצום הוצאות המדינה. עד 2010 לערך – באמצעות צמצום ההוצאות האזרחיות והוצאות הריבית והביטחון, ולאחר מכן – באמצעות צמצום הוצאות הריבית והביטחון בלבד.³⁷

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
(6=4-5) גירעון חזוי	69.4	62.8	68.0
(7) גירעון מותר על פי חוק	34.0	36.1	38.1
(6-7) 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: הכנסת, 2024.

רשימת המקורות

אגף הכלכלן הראשי (2024א). תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל. משרד האוצר.

אגף הכלכלן הראשי (2024ב). נייר עמדה בנושא המשמעויות הכלכליות והפיסקליות של גידול ארוך טווח בהוצאות הביטחון. משרד האוצר.

אגף התקציבים (2024א). הצעת תקציב הביטחון לשנת 2025: נושאים לא מסווגים. משרד האוצר.

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

בוטוש, נעם (2025, ינואר). תיאור וניתוח הצעת תקציב המדינה לשנת 2025 וההנחות המקרו-כלכליות הנלוות לה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בנק ישראל (2021). סקירת התקציב לשנים 2021-2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות.

בנק ישראל (2023). דוח בנק ישראל 2022, תיבה ח-1: השפעת התוכנית "מחיר למשתכן" על שוק הדיור.

בנק ישראל (2025א). דוח בנק ישראל 2024.

בנק ישראל (2025ב, אפריל). התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר.

בנק ישראל (2025ג). **מסיבת עיתונאים לרגל פרסום דוח בנק ישראל 2024**, דברי הנגיד, אתר בנק ישראל.

גורדון, גבריאל ורביצקי טור-פז, שלומית (2024). **היקף ועלות המילואים במקרה של השתלבות חרדים בשירות הסדיר והמילואים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דוד, צחי ופלוג, קרנית (2023). **שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דוח ועדת נגל (2024). **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון וצרכיו ארוכי הטווח של צה"ל**. משרד ראש הממשלה.

הורוביץ, נרי וברבוי, רוני (2025). **תקציב 2025: כספים קואליציוניים לחינוך החרדי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הכנסת (2024). **המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנת הכספים 2025**.

הכנסת (2025, 17 במרץ). **ועדת הכספים אישרה את הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה לקריאה שנייה ושלישית**. אתר הכנסת.

הלמ"ס (2017). **תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065**.

הלמ"ס (2024). **שנתון סטטיסטי לישראל – 2024 (75: אוכלוסייה טבלאות 2.1 ו-2.10 – חלופה בינונית)**.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024). **שנתון החברה החרדית בישראל 2024**.

הצעת תקציב המדינה (2024). **תקציב המדינה: הצעת התקציב לשנת 2025 – עיקרי התקציב**. משרד האוצר.

משרד הבינוי והשיכון (2025). **תכנית לשיקום ולצמיחה דמוגרפית בצפון**.

פלוג, קרנית, דוד, צחי וקנת פורטל, רועי (2023). **שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, קרנית, דוד, צחי וקנת פורטל, רועי (2024). **המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה ו-INSS.

קוסמן, לירן (2025). **הערכת השפעות רפורמת "צדק תחבורתי"**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

קנת פורטל, רועי (2024). **שוק העבודה במלחמה: נטל המילואים על האוכלוסייה העובדת**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שכנר, עופר ופלד, מיקי (2025). **כספים קואליציוניים**. קרן ברל כצנלסון.

International Monetary Fund (2025, May). *Government spending as share of GDP [dataset]. Public Finances in Modern History* (processed by Our World in Data).

OECD (2025). *OECD Economic Surveys: Israel 2025*. OECD Publishing.

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, מקרר-כלכלה, מדיניות מוניטרית ושוק העבודה.

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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:
978-965-519-502-6