



נאכל חרב?

תקציב 2026 בצל הנטל הביטחוני וסדרי עדיפויות לעתיד

קרנית פלוג | רועי קנת פורטל



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה | 2026



דברי פתיחה

ברוכים הבאים לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2026,

הכנס השנה מוקדש לעיצוב עתידה החברתי-כלכלי של ישראל על רקע אתגרי השיקום וההתחדשות לאחר תקופה ממושכת של מלחמה ובצל מערכת הבחירות הקרבה. מושבי הכנס עוסקים בסוגיות הליבה המשפיעות על חוסנו של המשק והחברה בישראל, מתוך שילוב בין דיון אסטרטגי רחב לבין התמקדות בכלים מעשיים ליישום.

ייחודו של כנס אלי הורביץ טמון בכך שכל הדיונים בו מבוססים על מחקרי מדיניות שהכינו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה וצוותי העבודה שהתכנסו לקראתו. המחקרים משמשים הן חומר רקע לדיוני הכנס והן בסיס ליישום המלצות המדיניות על ידי מקבלי ההחלטות.

השנה נדון, בין היתר, באתגרי ניהול תקציב המדינה לנוכח העלייה בהוצאות הביטחון ובהשלכותיה על הספקת השירותים האזרחיים; בחיזוק מנועי הצמיחה של המשק, ובהם ההיי-טק, תשתיות מתקדמות והתעשיות הביטחוניות; ובצעדים להבטחת צמיחה מכלילה בעידן הבינה המלאכותית. עוד יוצגו בכנס יוזמות מרכזיות של המכון, ובהן הצעה לשינוי הפרדיגמה הכלכלית ביחסי המדינה והחברה החרדית, וכן כלי לתיעודך רפורמות להפחתת יוקר המחיה. לצד זאת, נקדיש דיון לסוגיית השיקום הכלכלי של אוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה ונייחד מושב לצורך בחיזוק ההון האנושי באמצעות התאמת מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה לאתגרי העתיד.

כנס אלי הורביץ נועד לשמש פלטפורמה לגיבוש מדיניות מבוססת מחקר וליצירת דיאלוג אפקטיבי בין המגזרים הציבורי, העסקי והחברה האזרחית במטרה לקדם שיתופי פעולה רחבים ושינוי בר-קיימא.

אנו מודים לכל השותפים, החוקרים והמשתתפים שתרמו להצלחת הכנס ומקווים כי תוצריו יספקו בסיס למדיניות אחראית, מקצועית וארוכת טווח ולעשייה לטובת כלל החברה בישראל.

בברכה,



דפנה אבירם ניצן

מנהלת הכנס



יוחנן פלסנר

נשיא המכון

הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' קרנית פלוג

יו"ר הכנס



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נאכל חרב?

תקציב 2026 בצל הנטל הביטחוני
וסדרי עדיפויות לעתיד

קרנית פלוג | רועי קנת פורטל

תוכן העניינים

5	תקציר
7	הקדמה
13	פרק 1. תקציב 2026
14	סקירה כללית של תקציב 2026
23	פרק 2. סדרי עדיפויות בתקציב 2026
23	מגזריות התקציב
26	השקעה במנועי צמיחה
31	סיכום ניתוח תקציב 2026
32	פרק 3. עתיד תקציב המדינה
32	עקרונות למדיניות התקציב
40	פרק 4. סדר עדיפויות חדש – הגדלת ההוצאה האזרחית
42	העלאת מיסים
44	חוב וגירעון
45	עקרונות להעלאת ההוצאה האזרחית
48	נספח א. מתודולוגיה
49	נספח ב. בדיקות רגישות לתוואי המומלץ
51	רשימת המקורות

תקציר

במסמך זה אנו בוחנים את תקציב המדינה 2026 על רקע הפגיעה המתמשכת ביציבות הפיסקלית בשנתיים וחצי שחלפו מפרוץ המלחמה ב־7 באוקטובר 2023 (מלחמת חרבות ברזל), שבמהלכן אירעו גם שני העימותים הישירים בין ישראל לאיראן (עם כלביא ביוני 2025 ושאגת הארי מפברואר 2026). נוסף על כך, נבחן במסמך את משמעויות הגידול בתקציבי הביטחון ועליית החוב הציבורי על תוואי המצרפים הפיסקליים בשנים הבאות. אנו מתריעים כי העלייה המתמשכת בהוצאות הביטחון, לצד הורדת מיסים בשנת מלחמה ובחירות, מגבירים את הסבירות לפריצה נוספת של יעד הגירעון, וצפויים להוביל לשחיקה חדה בהוצאה האזרחית, ובראש ובראשונה בשירותים החברתיים ובהשקעות בתשתיות, או לחלופין – לעלייה תלולה נוספת ביחס החוב לתוצר, שתוביל לנטל כבד על הציבור ועל הדורות הבאים במימון החוב, שיבוא בסופו של דבר גם הוא על חשבון השירותים לאזרחים.

המסמך מציג את עיקרי התקציב וסדרי העדיפויות הנשקפים מהם על סמך תקציב 2026 שאושר בכנסת במרץ, לאחר אישור העלייה הניכרת הנוספת בהוצאות הביטחון (במרץ) לעומת הצעת התקציב המקורית. הניתוח שם דגש על מגמות בהוצאות הביטחון מול ההוצאה האזרחית, על תקציבים קואליציוניים ובעלי אופי מגזרי, ועל הפגיעה במנועי הצמיחה.

כמו כן, לצד מסמך זה פרסמנו ניתוח מפורט של המגמות בתקציב ההשקעה בתשתיות תחבורה, שהוא מנוע צמיחה מרכזי של המשק (דביר וקנת פורטל, 2026). הניתוח הזה מפרט מהי ההשקעה הנדרשת בתשתיות תחבורה כדי לסגור את פער מלאי התשתיות ממדינות מפותחות אחרות, והוא כולל המלצות ליישום רפורמות נדרשות בתקצוב התחבורה הציבורית הקיימת ובמימון פרויקטי התשתיות הנדרשים.

כמו כן, במסמך זה אנו מנתחים את הפערים בין המלצות ועדת נגל, לבין תוכנית ראש הממשלה להוסיף תוספת גדולה עוד יותר לתקציב הביטחון על פני עשור, ביחס למגבלות הפיסקליות, הן המגבלות הקבועות בחוק, והן אלו המתחייבות כדי לשמור על היציבות הפיסקלית. אנו מראים כי קיבוע תקציב ביטחון ברמות המתוכננות, לצד הכללים הפיסקליים הקיימים, יבוא על חשבון השקעה נדרשת בתשתיות, בחינוך ובהון

האנושי, ועל חשבון השירותים הציבוריים לאזרחים. הפגיעה בתקציבים אלו צפויה לפגוע בפוטנציאל הצמיחה של המשק ולהעמיק פערים חברתיים-כלכליים.

לנוכח זאת אנו מציעים תוואי חלופי לעשור הקרוב, המשלב שלושה מרכיבים: שיקום אמון הציבור בממשלה באמצעות קיצוץ בתקציבים מגזריים, העלאה הדרגתית של נטל המס והגדלת ההוצאה האזרחית. תוואי זה יוכל למנוע קריסה של ההוצאה האזרחית ולאפשר חיזוק מדוד של השירותים החברתיים, לצד ייצוב החוב תחילה, ולאחר מכן הפחתתו המתונה ביחס לתוצר, והשקעה בתשתיות, במחקר ובפיתוח ובשילוב אוכלוסיות בשוק העבודה. תוואי זה יוכל להיות בסיס לצמיחה ארוכת טווח ולשיקום האמון הציבורי במדינה ובמוסדותיה.

הקדמה

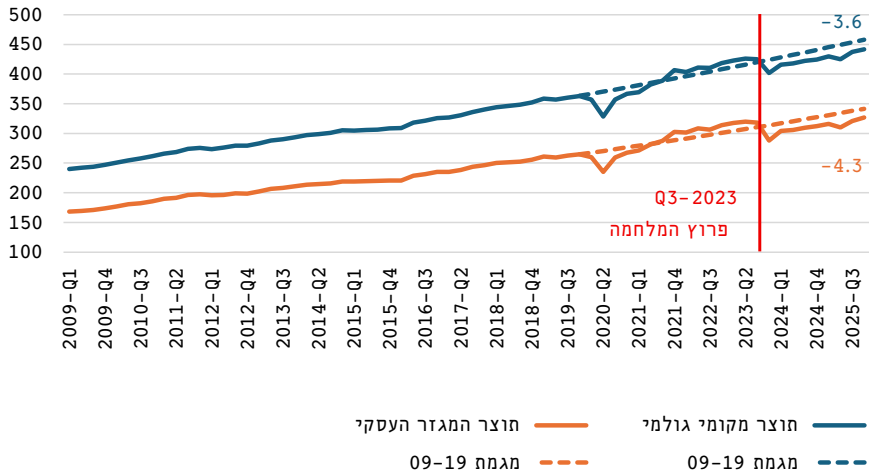
מסמך זה נכתב לאחר שנתיים וחצי של לחימה רצופה כמעט, שהביאה לפגיעה ולתנוודתיות חריגה בפעילות הכלכלית, ובצל אי־ודאות חריגה ביחס לאפשרות חידוש הלחימה באיראן והמשך הלחימה בחזית הצפונית.

מ־7 באוקטובר 2023 התנהלה כלכלת ישראל בצל המלחמה, הירידה בעצימותה במהלך 2025, ו־"הפסקת האש" האחרונה, שנכנסה לתוקף בתחילת אפריל 2026 ומועד סיומה לא ברור. מהלך המלחמה השתקף בהאטה חדה בפעילות הכלכלית, והתוצר לנפש התכווץ ב־0.4% בעלה ב־2025 ב־1.7% – עם הירידה בעצימות הלחימה.

אומנם המשק הישראלי הפגין התאוששות מרשימה בתקופות של ירידה בעצימות הלחימה, אך השוואה של מצב הכלכלה למגמות ארוכות טווח מראה בבירור שבניגוד למשברים קודמים, כמו משבר הקורונה, מלחמה זו הותירה צלקות בכלכלה הישראלית. כך, ביחס למגמת הצמיחה טרום המשבר התוצר נותר נמוך בכ־3.6%. גם ירידה של אחוזים ספורים בתוצר מייצגת נזק חמור – בשנת 2025 היה התוצר נמוך בכ־70 מיליארד ש"ח ביחס לפוטנציאל בשל הפגיעה בתוצר המגזר העסקי, שנותר נמוך ב־4.3% מהמגמה ארוכת הטווח (תרשים 1).

* אנו מודים לדפנה אבירס־ניצן ולד"ר דנה בלאנדר על ההערות למסמך, ולרז לייבזון על עיבוד נחונים.

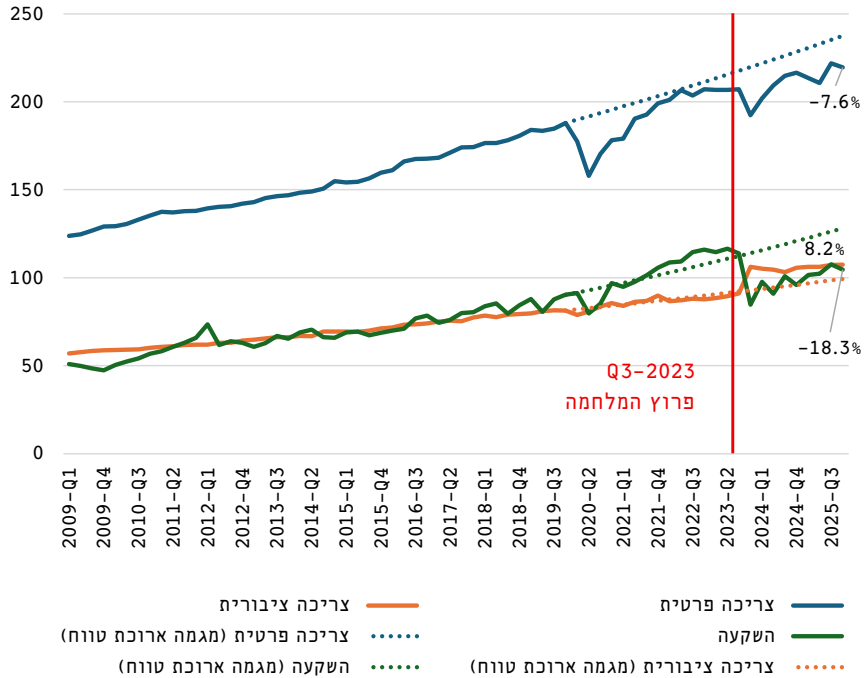
תרשים 1
התמ"ג ותוצר המגזר העסקי הרבעוני, מחירי 2020 (במיליארדי ש"ח)



גם הרכב הפעילות הכלכלית השתנה שינוי חד בשל המלחמה, ובעקבותיה ניכרה עלייה של 8.2% בצריכה הציבורית ביחס לתוואי ארוך הטווח, ברובה בשל הגידול בצריכה הביטחונית. לעומת זאת, נרשמה ירידה של 7.6% בצריכה הפרטית ביחס למגמה, וצניחה חדה של 18.3% בהשקעה ביחס למגמה (תרשים 2).

במילים אחרות, הפעילות העסקית והצריכה הפרטית, ובעיקר ההשקעה, נפגעו אף יותר מכפי שמשתקף בצמיחת התוצר הכוללת, הרואה בהוצאה הביטחונית (בהתאם למוסכמות החשבונאיות) חלק מהפעילות הכלכלית. הפגיעה בהשקעה מדאיגה במיוחד, כיוון שהיא צפויה לפגוע בפוטנציאל הצמיחה של המשק גם בטווח הארוך.

תרשים 2
מרכיבי תוצר נבחרים, נחונים רבעוניים, מחירי 2020 (במיליארדי ש"ח)



שנת 2026 נפתחה בציפייה שהיא תהיה השנה הראשונה ללא לחימה, ציפייה שהתבדתה כבר בסוף חודש פברואר, עם פרוץ המלחמה השנייה עם איראן, ומיד לאחריה – עם התחדשות הלחימה בחזית הצפון. בעקבות המלחמה עודכנו תחזיות הצמיחה של הגופים שחזו התאוששות בפעילות ב־2026 וצמיחה של למעלה מ־5%, לצמיחה חזויה של 3.7%–3.6%, תחזית הנשענת על ההנחה שהלחימה תסתיים במהלך חודש אפריל.

התחדשות הלחימה, וההאטה בפעילות בעקבותיה, הם גורמי הרקע העיקריים המשפיעים על התמונה התקציבית לשנת 2026 ולשנים הבאות.

תקציב 2026, הכולל את ההתאמות שאושרו במרץ בעקבות המלחמה עם איראן, מטריד הן בהנחות שעליו הוא נשען, הן במצרפים התקציביים שהוא מציג (הכנסות, הוצאות וגירעון), הן בהרכב ההוצאות המתוכננות.

כמעט מיד התברר ששילוב בין עדכון מתון בלבד של תחזית הצמיחה כלפי מטה עם פרוץ המלחמה, ועדכון תחזית ההכנסות ממיסים כלפי מעלה אופטימי מדי, והתחזיות עודכנו שעות ספורות לאחר אישור התקציב (אגף הכלכלן הראשי באוצר, 2026א; 2026ב). בעת הזאת, עת של אי־ודאות גדולה בדבר האפשרות לחידוש הלחימה באיראן והמשכה בלבנון, נדרשות תחזיות שמרניות יותר, כיוון שהסיכון לפגיעה חמורה יותר של המלחמה בצמיחה הוא משמעותי. למלחמה השפעה ישירה על הפעילות הכלכלית: בנק ישראל העריך שעד 2025 הובילה המלחמה לאובדן תוצר של כ־175 מיליארד ש"ח ביחס למגמה שניכרה לפני הקורונה, ואם מנכים את הצריכה הביטחונית – אובדן של כ־375 מיליארד ש"ח (אובדן הכנסה לאומית בלא הצריכה הביטחונית). אך מעבר לנזק הישיר, יש להביא בחשבון את החשש מעלייה באינפלציה, קודם כול בשל עליית מחירי האנרגיה, המשפיעים במהירות על מחירי מרבית הסחורות, וגם בשל ההשלכות האפשריות של המלחמה על מחירי התובלה (הימית והאווירית) ושרשראות האספקה. חסימת מיצרי הורמוז מחמירה את החסמים האלה גם ברמה הגלובלית. בעקבות זאת ובשל העלייה בפרמיית הסיכון של המשק, גם הריביות עלולות להיות גבוהות יותר מהריביות שהיו צפויות ערב המלחמה.

אשר להכנסות ממיסים, אף שבשנתיים האחרונות התברר שהתחזיות היו שמרניות מדי וההכנסות היו גבוהות, בין היתר בגלל העליות בשווקים הגלובליים והמקומיים, לא בטוח שהגאות הזאת תימשך גם בהמשך השנה, בעיצומה של אי־ודאות ביטחונית וכלכלית חריגה. המשמעות היא שאם יתברר שתחזיות הממשלה היו אופטימיות מדי, הגרעון, שגם ברמתו הנוכחית צפוי להמשיך ולהגדיל את החוב, יהיה גבוה יותר.

נוסף על כך, אם תתחדש המלחמה בכל אחת מהחזיתות שבהן שוררת כרגע "הפסקת אש", עלולה התוספת שאושרה לתקציב הביטחון – כ־30 מיליארד ש"ח לשנת 2026 נכון לתקציב שאושר במרץ – שלא להספיק, ותידרש תוספת נוספת אף מעבר לרזרבה שהוקצתה לכך (לשם השוואה, העלות של העימות הראשון עם איראן, שנמשך 12 יום, הסתכמה בכ־20 מיליארד ש"ח). הדבר נכון במיוחד כאשר גם התחזיות העדכניות אינן מתחשבות בסיכון של התפרצות נוספת בלחימה באיראן או בעזה, ולנוכח העלויות הגדולות הכרוכות בשהייה ממושכת בדרום לבנון ובעזה. דרישות מערכת הביטחון לתוספת תקציב (נוספת) של 40 מיליארד ש"ח והכפלה של היקף המילואים ביחס לצפי מראות כי סביר שסיכון זה אכן יתממש (טוקר, 2026).

עליית הגירעון הצפוי בשנת 2026 ל-5.3 אחוזי תוצר על פי התחזיות העדכניות, ואפשרות לעלייה גדולה אף יותר אם הלחימה תתחדש מעבר לטווח התחזיות הנוכחיות, משמעותה עלייה נוספת ביחס החוב הציבורי לתוצר (העומד נכון לשנת 2025 על 68.5% תוצר) בניגוד לתכנון המקורי של תקציב 2026, שלפיו משקל החוב בתוצר יתחיל לרדת כבר בשנת תקציב זו. עלייה כזאת צפויה להעלות את פרמיית הסיכון של המשק, ולכן גם את הריבית על החוב, ויידרשו מקורות נוספים לתשלום הריבית, הנוגסת כבר היום כ-12% מקציב המדינה. אלו יבואו, כמובן, על חשבון הוצאות אחרות בתקציב, שנדחקו כבר עתה בשל הגדלת ההקצאה לתקציב הביטחון.

כאן המקום לתת את הדעת גם להחלטות בעניין המיסים והרכב התקציב.

למרות העלייה הניכרת בצורכי הביטחון, נותרו על כנן שתי החלטות שיגדילו עוד את הגירעון. הראשונה היא ריווח מדרגות מס ההכנסה. לפי התכנון המקורי, העלאת מס רכוש על קרקעות הייתה אמורה לממן על פני זמן את ההחלטה הזאת, אלא שהעלאת מס רכוש לא תצא לפועל, וריווח מדרגות המס, בעלות של 4.25 מיליארד ש"ח ב-2026, נותר ללא צעד מקוזז. אליה מצטרפת גם ההחלטה השנויה במחלוקת להעלות את תקרת הפטור ממע"מ על יבוא אישי ל-130 דולר. עלותם של שני הצעדים האלה, שלהם משמעות קבועה על תוואי הכנסות המדינה, היא כ-5.5 מיליארד ש"ח בשנה, והיא מתווספת, כאמור, לגירעון הגבוה ממילא.

אשר להרכב ההוצאות, גם בתקופה זו של צרכים אזרחיים מוגברים, הן לצורכי שיקום פיזי, נפשי וקהילתי של הנפגעים ממלחמת 7 באוקטובר ומהמלחמה הראשונה עם איראן, הן לסיוע לנפגעים מהמלחמה האחרונה, התקציב כולל כ-5 מיליארד ש"ח של תקציבים קואליציוניים שהם מגזריים באופיים, כמו מימון ישיבות, כרטיסי מזון שחולקו בעבר לפי קריטריונים מגזריים, וצהרונים למוסדות שאינם מלמדים לימודי ליבה. נוסף על כך, עברו לבסיס התקציב עוד כ-300 מיליון ש"ח, רובם לצרכים מגזריים מובהקים, כמו מבני דת, "חיזוק הזהות היהודית" והתנחלויות. תקציבים אלו, לא רק שאינם משרתים את כלל הציבור, אלא ממשיכים לתמרץ חינוך שאינו מקנה כישורים לשוק העבודה ולעודד אי-שירות בצבא. כל זאת בעוד שסעיפי תקציב חיוניים, כמו תשתיות, חינוך, בריאות ורשויות פיקוח (הסעיף התקציבי שתחתיו פועלת מנהלת תקומה) קוצצו בסכומים גדולים.

תוספות התקציב לביטחון ולריבית על החוב הממשלתי דוחקות עוד יותר את ההוצאה האזרחית בישראל, שהייתה נמוכה מאוד בהשוואה בינלאומית עוד לפני 7 באוקטובר

2023, ועומדת כיום על כ־33.1 אחוזי תוצר, בהשוואה ל־43 אחוזי תוצר בחציון מדינות ה־OECD המפותחות (ב־2025). פער של 10 נק' האחוז משמעותו כ־220 מיליארד ש"ח. שירותי החינוך, הבריאות, בריאות הנפש והתחבורה הציבורית היו יכולים להשתפר ללא היכר אם היו מוקצים להם משאבים בהיקף דומה למה שמקצות המדינות המתקדמות. במציאות הנוכחית, ובמשנה תוקף לנוכח הבחירה בהמשך לחימה בכמה חזיתות בעיקר באמצעות צבא המילואים, ישראל אומנם חייבת להקצות תקציבים להוצאות הביטחון יותר מכל מדינה מערבית מפותחת, אבל המינימום שאפשר לצפות מהממשלה הוא שהתקציב האזרחי הצנוע שנוטר וקצה בהגינות וביעילות לטובת כל אזרחיה.

ההשלכות של הוצאות הביטחון הגבוהות הצפויות בשנים הקרובות הן אחת משתיים: המשך השחיקה בהוצאה האזרחית ובמנועי הצמיחה, או גידול לא מבוקר של החוב הציבורי. אי אפשר להמשיך להגדיל את ההוצאה הביטחונית, להשקיע בשיקום הנדרש של הצפון והדרום ובטיפול הנפשי והפיזי הנדרש בפצועים, בנכים ובמשפחות השכולות, וגם להוריד את המיסים בלי שאת המחיר תשלם ההוצאה האזרחית השוטפת וההשקעה הציבורית, או לחלופין, הגדלת נטל החוב.

כדי למנוע פגיעה במנועי הצמיחה, בהוצאה האזרחית ובאיתנות הפיסקלית של מדינת ישראל, בתנאי אי־הוודאות האופפת אותנו היום, היה ראוי שמצרפי התקציב יתבססו על הנחות שמרניות יותר, כדי לשמר את האמינות של הממשלה, ולהיות מוכנים למגוון תרחישים אפשריים, ולא רק לתרחישים אופטימיים במידה המעלה את החשש כי כבר בזמן אמת היה ברור שלא יתממשו.

להערכתנו, במצב הנוכחי של מדינת ישראל, כדי לעמוד במטרות הכלכליות ארוכות הטווח של המדינה, אין מנוס מקיצוץ בתקציבים מעכבי צמיחה (כמו במערכות חינוך שאינן מלמדות ליבה ואינן מכינות את בוגריהן להיות אזרחים במדינה דמוקרטית), באימוץ תפיסת ביטחון שתאפשר תכנון מושכל ואחראי של ההוצאה הביטחונית, ותביא בחשבון את השלכות המחיר של שחיקה נוספת במשקל ההוצאות האזרחיות והגדלת נטל החוב, לצד העלאת נטל המס (בדגש על הרחבת בסיס המס) לשם השקעה במנועי צמיחה ובאזרחים.

פרק 1. תקציב 2026

הצעת תקציב 2026 יצאה מנקודת הנחה שלא תפרוץ מלחמה נוספת במהלך שנת התקציב. אומנם תקציב הביטחון היה אמור לעמוד על 112 מיליארד ש"ח, כ־50 מיליארד יותר מתקציב טרום המלחמה, אך סכום זה שיקף ירידה בהוצאה הביטחונית ביחס לשיאי המלחמה בעזה, לבנון ואיראן בשנים 2024-2025. בניהול זהיר יכלו מסגרות התקציב של הצעת התקציב לאפשר למדינת ישראל להתחיל להתכנס ליעדיה ארוכי הטווח: כולל, בין השאר, שיקום נזקי המלחמה, ייצוב החוב והשקעה בתשתיות ובהון אנושי.

בעת כתיבת שורות אלו, בעקבות הפתיחה במלחמה נוספת נגד איראן (שאגת הארי) תקציב משרד הביטחון צפוי לגדול בעשרות מיליארדים בהשוואה לתכנון המקורי, ולעמוד על כ־175 מיליארד ש"ח. סכום זה מורכב מכ־142 מיליארד ש"ח למשרד הביטחון, כ־26 מיליארד להוצאות ביטחון אחרות, בעיקרן שירותי הביון (אבן, 2018), וזרובה נוספת של 7 מיליארד לצרכים ביטחוניים של המלחמה.¹

אם "הפסקת האש" הנוכחית לא תוביל להסדר קבוע והמלחמה העצימה תתחדש, ספק אם הוצאות הביטחון יתמצו בסכומים אלו, שאינם כוללים תוספות מתוכננות להתעצמות, התפרצות נוספת של המלחמה מול איראן, או התארכות המלחמה בלבנון.

כבר עתה פגע נטל ההוצאה הביטחונית בשירותים אזרחיים חיוניים של הממשלה (ראו להלן). הוצאות המלחמה דורשות מהמדינה לקחת חובות נוספים בשל גירעון גבוה – התקציב אושר בהנחת גירעון של 4.9% על בסיס תחזית צמיחה אופטימית מדי. מיד לאחר אישור התקציב פרסמו הכלכלן הראשי באוצר ובנק ישראל תחזיות סבירות יותר המתחשבות בהתארכות המלחמה, ולפיהן הצמיחה תהיה נמוכה יותר מההנחה שבבסיס התקציב ב־1%-1.5%, ולכן לפיהן יעמוד הגירעון על כ־5.3%. גירעון זה צפוי להעלות את יחס החוב-תוצר בכ־2%, וספק אם הממשלה תעמוד גם בו. ההוצאה האזרחית סבלה כבר מכמה קיצוצים רוחביים בשנים האחרונות, וסביר שיהיו קיצוצים רוחביים נוספים בהמשך, כמו הקיצוץ הרוחבי מתוכנן של כ־0.5% לצורך מימון חוק העמדה לדין

1 לא כולל זרובה נוספת של 5.8 מיליארד ש"ח שיועדה לצרכים אזרחיים של המלחמה (אף שחוק התקציב לא הטיל מגבלות חוקיות על מטרות השימוש בה).

בשל אירועי טבח 7 באוקטובר 2023.² נבחן כיצד מתבטא סדר העדיפויות של הממשלה בעיקרי התקציב לנוכח תמונת מצב זו.

לפירוט המתודולוגיה של ניתוח התקציב וההגדרות הטכניות, ראו נספח א.

סקירה כללית של תקציב 2026

במונחים הכלליים ביותר, אנחנו מחלקים את תקציב המדינה לשלוש קטגוריות:

(1) תקציב הביטחון, הכולל את תקציב משרד הביטחון והוצאות ביטחון אחרות, הכוללות בעיקר את שירותי הביון וחוק חיילים משוחררים, אך ללא תקציב ביטחון פנים.

(2) תשלומי ריבית, הכוללים תשלומי ריבית על החוב וריבית לביטוח לאומי על קרן הביטוח הלאומי המוחזקת באוצר המדינה.

(3) הוצאה אזרחית, הכוללת את כל שאר תקציב המדינה, כולל תקציבי החינוך, הבריאות, התשתיות (המנותח בנפרד ב דברי וקנת פורטל, 2026) ועוד.

חלוקה זו מאפשרת לנו לראות כיצד השפיעה המלחמה על תקציב המדינה – כמה המדינה מוציאה על ביטחון, על חובות ועל שירותים לאזרחים.

בהשוואת מצרפים אלו בין תקציב 2026 לתקציבי טרום המלחמה עולה כי משנת 2022 עלתה ההוצאה האזרחית בתקציב בכאחוז תוצר³ (בין השאר לצורכי חירום, ראו להלן), או בדומה לשיא הוצאה האזרחית לפני הקורונה, בשנת 2019. החזרי החוב עלו בכחצי אחוז תוצר ביחס לשנת 2022, עלייה שמחקה כעשור של ירידה בנטל הריבית, וההוצאה הביטחונית כמעט הכפילה את עצמה – היא עלתה בכמעט ארבעה אחוזי תוצר ביחס

2 החוק עבר בהסכמת הממשלה לחקובו אך ללא הערכת עלות תקציבית. מדברי ההסבר להצעת החוק: "בשל מורכבות העניין, לא ניתן להעריך בשלב זה את העלות התקציבית של הצעת החוק, אולם צפוי שמעלה על הסכום הקבוע בהגדרה 'הצעת חוק תקציבית' בסעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה (כ-7 מיליון). על כל פנים, הממשלה נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית". חוק העמדה לדין בשל אירועי טבח 7 באוקטובר 2023 (טבח שמיני עצרת), התשפ"ו-2026, [הצעת חוק לקריאה הראשונה](#), אתר הכנסת, ינואר 2025.

3 אחוזי תוצר היא דרך מקובלת להשוות יחידות כלכליות בעלות משמעות מקרו-כלכלית בין תקופות זמן או בהשוואה בינלאומית.

לשנת 2022 והגיעה לרמה של כ־8 אחוזי תוצר (לוח 1). במילים אחרות, המדינה מוציאה יותר ביחס לצמיחת הכלכלה ולכן החוב צפוי לעלות, ההוצאה האזרחית גדלה באחוזי תוצר (אם כי הגידול ברובו לצורכי שיקום, ראו להלן), נטל החוב על התקציב גדל, וההוצאה הביטחונית נסקה לממדים עצומים.

עלייה זו בהוצאות הביטחון ובנטל החוב על התקציב היא האילוץ העיקרי על המדיניות הציבורית בשנות המלחמה. כדי לממן את החוב והביטחון העלתה הממשלה את נטל המס בכ־1.5 אחוזי תוצר (למרות ירידה מסוימת בתקציב 2026), קיצצה בהוצאה האזרחית, ובכל זאת תידרש לגירעון הצפוי להיות מעל 5 אחוז תוצר וצפוי להעלות את יחס החוב-תוצר גם השנה.

לוח 1

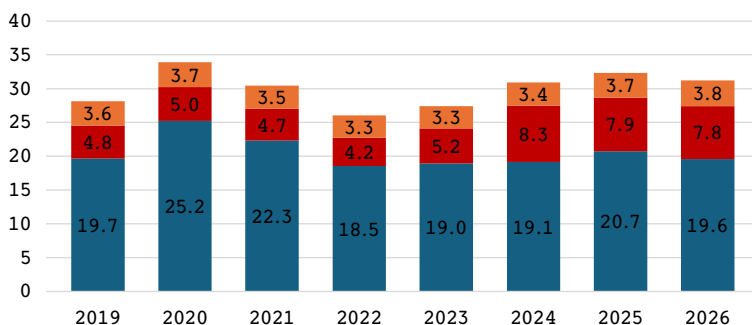
**מצרפי התקציב, שינוי מתקציבי טרום המלחמה (ממוצע 2015-2019, 2022)
לתקציב 2026 (באחוזי תוצר)**

2026	2022	2019-2015	
19.6	18.5	18.8	הוצאה אזרחית
7.8	4.2	5.3	הוצאה ביטחונית
3.8	3.3	3.9	תשלומי ריבית

תקציב הביטחון

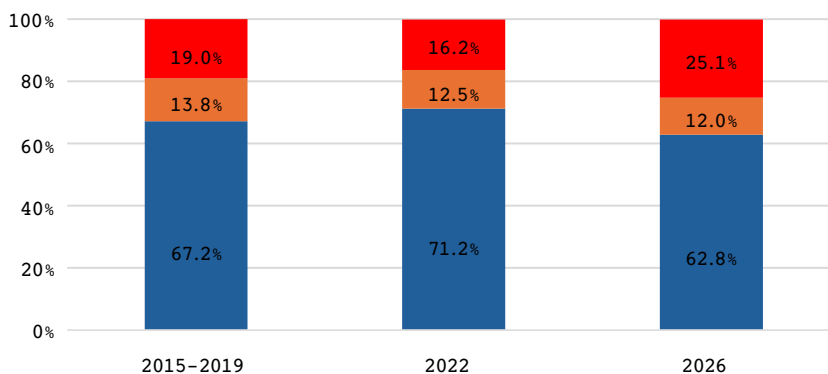
העלייה בתקציב הביטחון מאפיינת את כל שנות המלחמה (תרשים 3). ההוצאה הביטחונית המתוכננת עומדת בשנת 2026 על כ־8 אחוזי תוצר, דומה לרמתה בשנתיים האחרונות. לנוכח הניסיון בשנות המלחמה האחרונות, אם הלחימה תתחדש או תתארך מעבר למתוכנן במועד אישור התקציב תקציב הביטחון בסוף השנה יהיה אף גבוה מכך.

תרשים 3
תקציב המדינה, 2026-2022 (באחוזי תוצר)



בהתאם לשינוי בסך ההוצאה הביטחונית, גם המשקל היחסי שלה בעוגת התקציב עלה מאוד – מ-19% מהתקציב טרום משבר הקורונה (2019-2015) ו-16% מהתקציב טרום המלחמה (2022), לרבע מהתקציב בשנת 2026 (תרשים 4).

תרשים 4
מצרפי התקציב, שינוי מתקציבי טרום המלחמה (ממוצע 2015-2019, 2022) לתקציב 2026 (ב- % מהתקציב הכולל)



הערה: כולל "ביטחון - אחר" ול-2026 כולל הרזרבה לצורכי לחימה (ראו להלן).

מרכיבי תקציב הביטחון

על פי רוב השיח הכלכלי על ההוצאה הביטחונית בארץ מתמקד בתקציב **משרד הביטחון**, העומד בתקציב 2026 על כ-142 מיליארד ש"ח (לאחר התוספת בעקבות המלחמה השנייה עם איראן, שאגת הארי), או כ-149 מיליארד ש"ח, אם נתחשב ברזרבה של כ-7 מיליארד לצורכי מלחמה (שסביר שתנוצל במלואה). עד 7 באוקטובר 2023 היה מדובר בפרקטיקה סבירה – שאר מרכיבי תקציב הביטחון (תחת הקטגוריה "ביטחון – אחר"), הכוללים, ככל הנראה, בעיקר את שירותי הביון (**אבן, 2018**), ירדו (ביחס לתוצר) בהדרגה בעשור האחרון, כמו כלל תקציב הביטחון, עד שהגיעו בשנת 2022 לרמה של 12.6 מיליארד ש"ח. עם זאת, בשנים האחרונות, וביתר שאת בתקציב 2026, גדלו סעיפים נוספים אלו במהירות עד רמה של 26 מיליארד ש"ח, שהם כ-1.2 אחוז תוצר. מבחינת סדר הגודל, תקציב הוצאות הביטחון האחרות של בשנת 2026 גבוה יותר מתקציב משרד העבודה ומשרד הרווחה יחד (25 מיליארד ש"ח). לפיכך, תקציב הביטחון במסמך זה **כולל את שירותי הביון ואת הוצאות הביטחון האחרות**, מה שמביא אותו לרמה של 175 מיליארד ש"ח, שהם כ-8 אחוזי תוצר. כפי שנפרט בהמשך, סביר כי גם בסיום הלחימה העצימה תישאר ההוצאה הביטחונית גבוהה בהרבה מרמתה לפני 7 באוקטובר 2023.

תשלומי הריבית

תשלומי הריבית בתקציב 2026 צפויים להיות גבוהים בכ-0.5 אחוז תוצר ביחס לשנת 2022, עלייה זו משקפת הן עלייה בכמות החוב, מיחס חוב-תוצר של 60.5 טרום המלחמה ל-68.5 בשנת 2025, הן במחיר החוב – פרמיית הסיכון של ישראל עלתה במהלך המלחמה בשל התממשות סיכונים ביטחוניים, ובהם סדרת עימותים ישירים מול איראן.⁴ עלייה זו במשקל תשלומי החוב בתוצר, אף שהיא מתונה בשלב זה, צפויה להחמיר ככל שהסיכונים הגאופוליטיים יישארו גבוהים, ובמיוחד אם מדינת ישראל תמשיך להגדיל את מלאי החוב.

4 ראו, למשל, התבטאות נציג חברת הדירוג S&P **בכנס אלי הורוביץ 2025**:

For now it's all about the security risks, and how will they unfold. Military conflict degrading Israel fiscal position, growth and balance payment might trigger downgrade of rating. Especially if Israel and Iran will be in direct conflict again.

מנגד, ישנן עדויות שהמלחמה הראשונה עם איראן (עם כלביא) הפחיתה את הערכת רמת הסיכון של ישראל בעיני השווקים, אם כי רמת הסיכון נשארה גבוהה ביחס למצבה של ישראל טרום פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר (**החלטת ריבית בנק ישראל יולי 2025**).

יש לציין כי אף שרמת החוב הנוכחית של ישראל איננה חריגה בהשוואה בינלאומית, בשל רמת הסיכון הגבוהה באזור ישראל משלמת פרמיית סיכון גבוהה ביחס למדינות אחרות, ולפיכך גם ריבית גבוהה על מלאי החוב. כך, בנק ישראל העריך כי אם פרמיית הסיכון של ישראל הייתה דומה לזו של מדינות ה-OECD המתקדמות, היו תשלומי הריבית בשנת 2025 נמוכים בכאחוז תוצר, או בכ-22 מיליארד ש"ח (בנק ישראל, 2026: עמ' 17). יתר על כן, גם תשלומי הריבית של השנתיים האחרונות אינם מתמחרים, ככל הנראה, במלואם את העלייה בסיכון בעקבות המלחמה. כיוון שמשך החיים הממוצע של איגרת חוב ממשלתית בישראל הוא כתשע שנים (בנק ישראל, 2026: עמ' 159), הריבית הממוצעת על החוב אינה משקפת את מלוא העלייה בפרופיל הסיכון, שמגלם רק החוב הממומן השנה. בלי ירידה ברמת הסיכון ייקח לריבית האפקטיבית על החוב הממשלתי כעשור להגיע לרמה המשקפת את העלייה בסיכונים הביטחוניים, ומנגד, הריבית על חוב שגויס בתקופה של סיכון גבוה תישאר באותה הרמה גם כעשור לאחר הירידה בריבית השוק. אף שיש לקוות כי במהלך העשור הקרוב תשתפר הסביבה הביטחונית של מדינת ישראל ביחס למצב הנוכחי, יש להבין כי בינתיים כל שנה של לחימה עצימה מגדילה לא רק את מלאי החוב שיש לממן, אלא גם את מחיר הריבית על חוב זה.

הוצאות אזרחיות

ההוצאה האזרחית בישראל נמוכה בהשוואה בינלאומית. ההוצאה האזרחית ללא ריבית של הממשלה הרחבה (הכוללת, בין השאר, גם את הביטוח הלאומי והרשויות המקומיות) נמוכה בכ-10 נק' אחוז תוצר ביחס לחציון מדינות ה-OECD המתקדמות,⁵ סכום המקביל במונחי שנת 2026 לכ-220 מיליארד ש"ח (בנק ישראל, 2026: עמ' 134).

תמונת מצב זו, של הוצאה אזרחית נמוכה מאוד ביחס למדינות המתקדמות האחרות, צריכה לעמוד בבסיס קבלת ההחלטות בנוגע לסדרי העדיפויות של התקציב על רקע העלייה בהוצאה הביטחונית, ובמיוחד בבחירה בין מימון העלייה בהוצאה הביטחונית באמצעות קיצוצים או באמצעות מיסוי.

ברמה המצרפית, התקציבים האזרחיים בישראל עלו מפרוץ המלחמה. העלייה הכוללת שלהם (עלייה של כאחוז תוצר ביחס לתקציבי טרום המלחמה) אינה משקפת שינוי ממשי

5 OECD קיבל עם השנים כמה מדינות עניות מאוד ביחס לישראל, כמו מקסיקו, קולומביה, צ'ילה וקוסטה ריקה, ההופכות את ההשוואה לכלל ה-OECD ללא רלוונטית מבחינת המדיניות הישראלית. לפיכך, ההשוואה הרלוונטית כאן היא למדינות המפותחות החברות בארגון ה-OECD. במסמך זה נקודת השוואה היא למדינות חברות ה-OECD המוגדרות מתקדמות על ידי קרן המטבע העולמית.

בסדר העדיפויות – תקציבי החינוך וביטחון הפנים עלו במעט במשקלם ביחס לתוצר, וכך גם תקציב התשתיות (אם כי לא מספיק, ראו דביר וקנת פורטל, 2026). לעומת זאת, תקציבי ההשכלה הגבוהה הצטמצמו במעט, וכך גם ההעברות לביטוח הלאומי (למרות עלייה של כ-2 מיליארד ש"ח בשנה בתגמולים לנפגעי פעולות האיבה) בשל ירידה בתשלומים הייעודיים לאוכלוסיית המפונים ותוכניות הפיצוי. הקטגוריה היחידה שחל בה שינוי משמעותי היא סעיף ה"הוצאות האחרות", שצמח בכחצי אחוז תוצר. סעיף זה כולל הרבה מהוצאות הייעודיות של המלחמה שאינן לצרכים ביטחוניים גרידא, המגיעים לקרוב ל-10 מיליארד ש"ח – רזרבה לצרכים אזרחיים של 5.8 מיליארד ש"ח, ותקציבי מנהלת תקומה ושיקום הצפון של כ-3.3 מיליארד ש"ח.

לוח 2

מצרפי התקציבים האזרחיים, שינוי מתקציבי טרום המלחמה (2015-2019, 2022) לתקציב 2026 (באחוזי תוצר)

2026	2022	2019-2015	
4.4	4.1	4.3	חינוך
2.9	2.8	2.5	בריאות
2.8	3	3.1	העברות לביטוח הלאומי
2.4	2.1	1.9	תשתיות
2	1.5	1.6	הוצאות אחרות
1.4	1.3	1.4	משרדי מטה
1.4	1.2	1.3	ביטחון פנים
0.9	0.9	0.9	רווחה
0.7	0.7	0.8	השכלה גבוהה
0.3	0.4	0.5	ענפי משק
0.2	0.2	0.3	תעסוקה
0.1	0.1	0.1	מדע, תרבות וספורט
0.1	0.1	0.1	קליטת עלייה
19.6	18.4	18.8	סך הכול הוצאה אזרחית

הערה: ההפרשים בין סך התקציבים לסעיפים השונים נובעים מעיגול ספרות.

נוסף על כך, בבחינה של השינוי בתקציבים האזרחיים לנפש עולה כי לנוכח גידול האוכלוסייה ועלויות המחירים הצפויות, ב-2026 צפויה שחיקה בהוצאה הריאלית לתושב ככמה תחומי הוצאה אזרחיים לעומת שנת התקציב הקודמת, אף שלא ביחס לתקציבי טרום המלחמה (לוח 3). צמצום זה ניכר במיוחד בתחומי החינוך, ההעברות לביטוח לאומי והתשתיות, וגם בסעיפי הוצאה אזרחית קטנים, כמו תעסוקה והשכלה גבוהה. בסך הכול, בין 2025 ל-2026 צפויה ההוצאה האזרחית הריאלית לנפש לרדת בכ-3%, או בכ-6% בהחגרת ההוצאות האחרות, שעלו מאוד בשל הוצאות חירום אזרחיות.

לוח 3

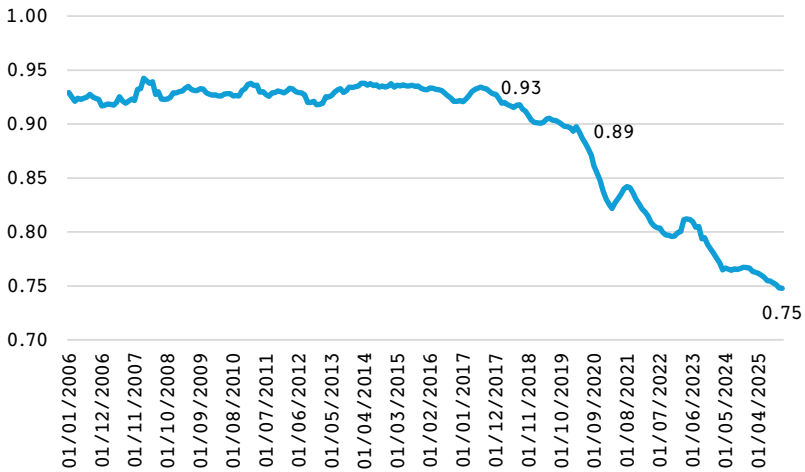
התקציבים האזרחיים הריאליים לנפש ושינוי מתקציב 2025 לתקציב 2026, מחירי 2024 (בש"ח ריאליים לתושב)

שיעור שינוי 2025-2026 (ב-%)	2026	2025	
-3	9,089	9,362	חינוך
-1	5,914	5,964	בריאות
-9	5,851	6,404	העברות לביטוח הלאומי
-12	4,958	5,614	תשתיות
29	4,015	3,109	הוצאות אחרות
-11	2,969	3,344	משרדי מטה
2	2,901	2,857	ביטחון פנים
-6	1,751	1,874	רווחה
-3	1,377	1,416	השכלה גבוהה
-10	713	794	ענפי משק
-13	437	501	תעסוקה
-14	264	309	מדע, תרבות וספורט
-24	142	186	קליטת עליה
-3.3	40,350	41,735	סך הכול הוצאה אזרחית

במילים אחרות, אף שבמונחי אחוזי תוצר אין במצרפי תקציב 2026 שינוי משמעותי בסדרי העדיפויות מעבר לתקצוב נוסף עבור שיקום, הצמיחה המדשדשת של תקופת המלחמה, לצד הצרכים האזרחיים הנוספים לשיקום פיזי ונפשי, פירושם שגם אם החלק היחסי של סך התקציבים האזרחיים ביחס לתוצר נשאר דומה, ההוצאה הריאלית לאזרח בתחומים רבים החלה להישחק. כפי שנראה בהמשך, לנוכח ההוצאה האזרחית הנמוכה ממילא ופערי התשתיות יהיה קשה להשית קיצוצים נרחבים בהוצאה האזרחית בכללותה כדי לממן את הוצאות הביטחון. על רקע זה מתחדדת עוד יותר הבעייתיות של הטיית ההוצאה הקיימת לערוצים מגזריים, שעליה נפרט בפרק הבא.

השחיקה הזאת בהוצאה האזרחית מבטאת, בין השאר, בשחיקת השכר במגזר הציבורי. היחס בין השכר במגזר העסקי לשכר במגזר השירותים הציבוריים זינק בחדות בשנים האחרונות, ועלה מפער שכר של 6%-8% בממוצע בעשורים האחרונים לטובת המגזר העסקי, ל-25% בסוף 2025 (תרשים 5), או לפער של כ-10% בשכר לשעה בין עובדים בעלי השכלה וניסיון דומים, שלא היה קיים לפני עשור (מזר, 2025: עמ' 14). אף שפער השכר בין המגזר הפרטי לציבורי החל להתרחב עוד בשנות הקורונה, בשנים האחרונות החמיר המצב בשל ביטול של העלאות שכר מתוכננות והקפאות שכר שנועדו לממן את המלחמה, חלקן כנגד ימי חופשה נוספים. אף שבטווח הקצר מהלכים אלו הקלו את הנטל הפיסקלי של המלחמה, בטווח הארוך המשך התרחבות פערי השכר בין המגזר הציבורי לפרטי צפוי לייצר קשיי גיוס הולכים ומחמיר למגזר הציבורי, במיוחד במקצועות בביקוש גבוה, ויש עדויות לכך שפער זה מוביל כבר היום לפער כישורים בין עובדים צעירים בשני המגזרים, בעיקר בקרב גברים (מזר, 2025).

5 תרשים
היחס בין השכר הממוצע הריאלי בשירותים הציבוריים לשכר במגזר העסקי,
מנוכה עונתית, ממוצע נע 6 חודשים, 2006-2025



אם כן, בתקציב 2026 ניכרת התחלה של שחיקה בהוצאה האזרחית "הרגילה" (במיוחד בהחרגת הוצאות החירום), שהתבטאה עד עתה בעיקר בשחיקת השכר במגזר הציבורי.

פרק 2. סדרי עדיפויות בתקציב 2026

בפרק זה נבחן את סדרי העדיפויות המשתקפים בתקציב 2026 ביחס לשתי סוגיות מפתח:

- (1) מגזריות התקציב, בדגש על תקציבים קואליציוניים ופגיעה בהליכי התקצוב התקינים
 - (2) הון אנושי ופיתוח כלכלי של קבוצות מיעוט – תקצוב תוכניות פיתוח המגזר הערבי ומסגרות חינוך חרדיות שאינן מעודדות גיוס או מלמדות לימודי ליבה בהיקף הנדרש
- נוסף על כך, לניתוח של מנוע צמיחה מרכזי נוסף של המשק – השקעה בתשתיות תחבורה, ראו דביר וקנת פורטל, 2026.

מגזריות התקציב

"מגזריות התקציב" פירושה תקציבים המוכוונים לאוכלוסיות ספציפיות שלא לפי שיקולים מקצועיים או לשם השגת המטרות ארוכות הטווח של הממשלה. אין הכוונה לתקציבים שנועדו לשרת אוכלוסיות ספציפיות גרידא, אלא לתקציבים שעל פניו אין להם תכלית מלבד שיקולים קואליציוניים, והם מוקצים ללא בסיס מקצועי, או אפילו בניגוד לעמדה מקצועית. בניתוחים קודמים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה התמזה הדיון במגזריות התקציב ברובו בניתוח הכספים הקואליציוניים (פלוג ודוד, 2023; פלוג ודוד וקנת פורטל, 2024; פלוג וקנת פורטל, 2025), תקציבים המובטחים במסגרת הסכמי הקמת הממשלה והחלטות הממשלה המיישמות אותם.

כפי שפירטנו בניתוחים הקודמים, לתקציבים אלו השפעה רבה על מרחב סדרי העדיפויות של הממשלה על תקציב המדינה, כיוון שהם כוללים לעיתים קרובות חלק ניכר מהתקציב הגמיש, כלומר, מהתוספת התקציבית שניתן להקצות מבלי להגדיל את נטל המס או לקצץ קיצוץ משמעותי בתקציבים אחרים. השקיפות והנגישות היחסית של היקפי התקציבים הקואליציוניים נובעים מכך שלפני שנקבעו הוראות ברורות לניהולם ולדיווח עליהם, כספים אלו חולקו בפועל תמורה לשוחד בפרשת 242 (ישראל ביתנו). עם זאת, שקיפות יחסית זו הובילה לביקורת ציבורית על הקצאת כספים אלו. בעקבות הביקורת יזמה הממשלה סדרת החלטות (2824, 3610) שמטרתן לצמצם את הגדרת הכספים המגזריים כקואליציוניים למינימום האפשרי מבחינה חוקית, ככל הנראה כדי לצמצם את

הדיון הציבורי בהם. בעקבות זאת, הכספים הקואליציוניים בתקציב 2026 הם רק חלק מההקצאות המגזריות הנוספות המובהקות, והיתר הוטמעו בבסיס התקציב כדי להסוות את עובדת היותם כספים קואליציוניים מגזריים, וכן כדי להבטיח את הישארותם בתקציב המדינה גם בשנים הבאות.

בעקבות החלטות הממשלה האלה נכנסו כ־302 מיליון ש"ח מהתקציבים המגזריים לבסיס התקציב, ויתוקצבו בקביעות גם בשנים הבאות. עיקר התקציבים ה"מולבנים" האלה מוקדש לחינוך החרדי, שאיננו מלמד לימודי ליבה בהיקף הנדרש ואינו מעודד את בוגריו לגיוס לצה"ל; וכן למוסדות חינוך של הציונות הדתית, שכבר מתקצבים תקצוב יתר ביחס לחלקם באוכלוסייה (ראו **פלוג, ואחרים, 2024**: עמ' 46-53; אתר **שקיפות בחינוך, 2026**) ולמבני ומוסדות דת. אולם, הליך התקצוב שהוביל להכנסת כספים אלו לבסיס התקציב חמור מתוכנם, כיוון שהוא מאפשר בפועל לחייב את המדינה לטווח הארוך בהוצאות שנועדו לשרת מגזרים ספציפיים ללא הצדקות מקצועיות. כפי שהראו **הורוביץ וברבוי (2026)**, הממשלה הנהיגה השנה, במהלך אישור הכספים הקואליציוניים, שלושה שינויים חשובים ביחס לנוהג בשנים קודמות:

ראשית, במסגרת נוהל חדש המכונה "המסלול הירוק", לא הגיש הייעוץ המשפטי חוות דעות משפטיות בנוגע לסעיפים בתקציבים הקואליציוניים שאושרו בשנים קודמות, אף שבפועל לעיתים קרובות השתנו הנסיבות שהצדיקו את האישור, או שהסעיפים שאושרו בעבר אושרו רק בחלקם בשל אי־סדרים חוקיים.

שנית, הממשלה קבעה כלל, ולפיו תקציבים קואליציוניים שנכללו בהסכמים במשך תשע מעשר שנים ייכנסו לבסיס התקציב. נוהל זה נועד, לכאורה, להפחית את הסרבול הבירוקרטי הכרוך בכספים קואליציוניים שהוכח שהם מקובלים, אך למעשה הוא שימש השנה כדי להפחית את המאמץ הפוליטי שבהקצאת כספים מגזריים ושנויים במחלוקת, כמו העברת כספים לעמותות ולארגונים ספציפיים, חלקם בעלי זיקה מפלגתית מובהקת, ללא מכרז. כפי שכתבו הורוביץ וברבוי, "הטענה לפיה רציפות מסמנת מדיניות שנטמעה מעורר קושי מול 'בעיות עקשניות' בהן אי־העברה לבסיס מסמן דווקא מדיניות קבועה של אי־הכרה בנייטרליות הפוליטית של ההקצאה" (שם).

שלישית, בעקבות אי־סדרים חמורים בתקצוב רשתות החינוך החרדיות, המדינה צפויה לעבור השנה מתקצוב לפי דיווח ביצוע עצמי ל"תקצוב נורמטיבי" לפי מפתח קבוע, כגון מספר תלמידים, מספר מורים והכשרתם. המעבר נובע מהיעדר בקרה ממשית על

הרשתות, דיווח לא ממוחשב, גירעונות, עבירות על חוקי העבודה ועוד (שהינו קסלר, 2026). לכאורה, המהלך היה אמור למנוע "ניפוח" של תקציבי החינוך החרדי בשיטות פסולות ולצמצם אותן, אך עדויות מתהליך ההסדרה מראות שהמפתח הקבוע יתבסס שוב על דיווח עצמי ללא בקרה. לצד השינוי עלה התקציב לרשתות בשנת 2026 בכמיליארד ש"ח ביחס לתקציב המקורי של 2025, והוא דומה לתקציב הרשתות בשנים קודמות לאחר תוספות קואליציוניות. בשל אי־הבהירות בנוגע לתהליך ההסדרה, התוספת לא נספרה בשלב זה כחלק מהכספים הקואליציוניים, אך אם תעוגן בבסיס התקציב ללא פיקוח, מדובר בתוספת של כמיליארד ש"ח לתקציבים המגזריים.

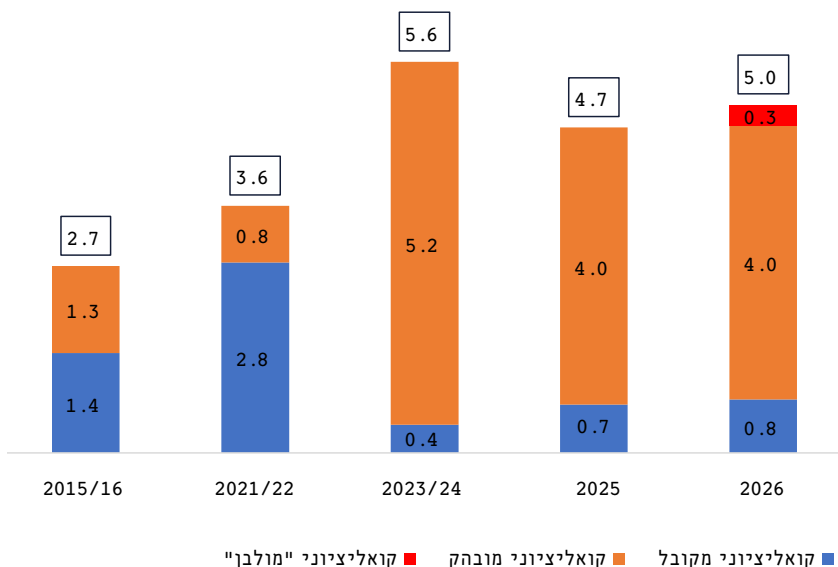
עדות נוספת לאי־הסדרים בתקציבים הקואליציוניים השנה הייתה בהעברת 800 מיליון ש"ח שיועדו לחינוך החרדי אך נשמרו ברזרבות של משרדים שונים בשל קשיים משפטיים. כספים אלו אושרו בהצבעה על התקציב במליאת הכנסת בניגוד לחוות הדעת המשפטית, לאחר "תרגיל" פרלמנטרי שבו אושרו בהצבעה על הסתייגויות על התקציב, ובשלב הזה העברתם מוקפאת בהתאם לחוות הדעת של היועצות המשפטיות לממשלה ולכנסת (טהון אשכנזי ובנבניסטי, 2026).

אם כן, מניתוח ההסכמים הקואליציוניים עולה כי הכספים הקואליציוניים של תקציב 2026 דומים בהיקפם לשני ההסכמים הקודמים, ומקבעים רמה גבוהה של הוצאה קואליציונית ביחס לממשלות קודמות (תרשים 6). יתר על כן, ההחלטות התקציביות האחרונות של הממשלה התאפיינו בהיקפים גבוהים של הקצאות תקציבים שאינם חלק רשמי מהכספים הקואליציוניים, אך היו כאלה בשנים קודמות, או שיש להם אופי מגזרי מובהק. למשל, נוסף על תוספת של מיליארד ש"ח לתקציב רשתות החינוך החרדיות המקורי שעליו פירטנו מעלה, הקצתה הממשלה 1.5 מיליארד ש"ח להתנחלויות במסגרת תוכנית החומש ליהודה ושומרון (1.1 מיליארד ש"ח לשנת 2026) והטבות מס לתושבי יהודה ושומרון (400 מיליון ש"ח), וישנן ראיות לכך שהיא מתכננת הקצאה של כ־600 מיליון ש"ח למימון תוספות שכר לחינוך החרדי, המקבילות לאלו שניתנו במסגרת רפורמת "אופק חדש", אף שרשתות החינוך החרדיות אינן עומדות בתנאים הנדרשים לקבלת תקציב זה, והוא "חונה" כרגע ברזרבות משרד החינוך (קרן ברל כצלסון, 2026; החלטות ממשלה 3813, 3882, 3559).

כמו כן, כפי שהראנו בניתוח קודם (פלוג וקנת פורטל, 2025: עמ' 29–30) ניתח בהרחבה גורדון (2026), המדיניות החוץ־תקציבית של מתן ההנחות בקרקע ("דירה בהנחה"), שהתבססה והתרחבה בתקופת הממשלה הזאת, נהפכה בפועל למגזרית במידה

רבה ומשרתת בשנים האחרונות את החברה החרדית באופן לא פרופורציונלי לגודלה באוכלוסייה.

תרשים 6
תקציבים קואליציוניים (במיליארדי ש"ח, במונחים שנתיים)



אם כן, אף שקשה להעריך את היקפם המלא של הכספים בעלי האופי המגזרי בתקציב 2026, התמונה העולה מהתוכניות הרבות המופנות לתקצוב מגזרי צר, לצד שינוי בהוראות שנועדו להגביל את האפשרות לניצול לרעה את הכספים הקואליציוניים, היא כי תקציב 2026 כלל תוספת לתקציבים הקואליציוניים והמגזריים של בין 6.5 ל-8.1 מיליארד ש"ח, למרות הצורך בתקצוב ממלכתי ובמשמעת פיסקלית הנכון במיוחד בשנת מלחמה.

השקעה במנועי צמיחה

כדי לעמוד בהוצאות הביטחוניות הגבוהות של שנות המלחמה ולמנוע הידרדרות ברמת החיים החומרית של אזרחיה, מדינת ישראל צריכה לצמוח כלכלית במהירות. כך, בעשורים

האחרונים הצליחה מדינת ישראל להגדיל את תקציב הביטחון משנה לשנה בעלייה ריאלית, לצד שחיקת חלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר. במילים אחרות, מכיוון שהכלכלה הישראלית צמחה מהר יותר מההוצאה הביטחונית, תקציב הביטחון גדל אך הנטל שלו על תקציב המדינה קטן משמעותית לאורך הזמן (אגף הכלכלן הראשי באוצר, 2024: עמ' 8). ולכן, לחיזוק מנועי הצמיחה חשיבות מיוחדת דווקא בתקופת המלחמה, בשל התרומה שלהם לאיתנות הכלכלית והביטחונית של מדינת ישראל בשנים הבאות.

בסקירות קודמות של תקציב המדינה דנו בהרחבה בהשקעה במנועי צמיחה למיניהם, ובהם השכלה גבוהה ומחקר מדעי בסיסי (פלוג, ואחרים, 2024: עמ' 64-71), הכשרות מקצועיות (שם: עמ' 72-74), חינוך בסיסי (שם: עמ' 39-53) ותשתיות (שם: עמ' 63-69; פלוג וקנת פורטל, 2025: עמ' 23-26). כפי שניתן לראות בלוח 4, רמת ההשקעה במנועי צמיחה אלו בתקציב 2026 לא השתנתה מהותית, ומהמחקר עולה כי היא נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD (בנק ישראל, 2026: עמ' 143), דומה לתקציבי טרום המלחמה, ותקציב ההשכלה הגבוהה אף ירד במונחי אחוזי תוצר.

לוח 4

מצרפי מנועי צמיחה, שינוי מתקציבי טרום המלחמה (2015-2019, 2022) לתקציב 2026 (באחוזי תוצר)

2026	2022	2019-2015	
4.42	4.11	4.31	חינוך
1.16	1.12	0.96	תחבורה - פיתוח
0.67	0.73	0.82	השכלה גבוהה
0.21	0.2	0.26	תעסוקה

הערה: תקציב הפיתוח של משרד התחבורה משקף את ההשקעה בתשתיות תחבורה, בניגוד לתקציב הטובסדיה המשקף את סבסוד התפעול והמחיר למשתמש של התחבורה הציבורית, ולכן לא תורם כשלעצמו לסגירת פער התשתיות, לפירוט ראו דביר וקנת פורטל, 2026.

במסמך זה נתמקד בשתי סוגיות מרכזיות: צמצום אי-השוויון ופיתוח כלכלי של קבוצות מיעוט, בדגש על תוכניות החומש למגזר הערבי ו[היעדר] השתלבות בתעסוקה איכותית במגזר החרדי. כאמור, לנושא התשתיות ייחדנו השנה ניתוח נפרד.

צמצום אי־השוויון ופיתוח כלכלי של קבוצות מיעוט

כלכלת ישראל מתאפיינת באי־שוויון גבוה ובפערים גדולים בין קבוצות אוכלוסייה. עובדה זו איננה רק אתגר ערכי בחברה המכירה בערך השוויון, אלא גם מחסום לפיתוח הכלכלה הישראלית. גופים רבים הצביעו על הצורך בשילוב מיעוטים ועל הפוטנציאל הכלכלי העצום שבסגירה או צמצום של הפערים בין הערבים והחרדים לאוכלוסייה הכללית (אגף הכלכלן הראשי באוצר, 2019; בנק ישראל, 2023א; בנק ישראל, 2023ב; לבנטל ולרום, 2026; מלאך ואחרים, 2026; OECD, 2025).

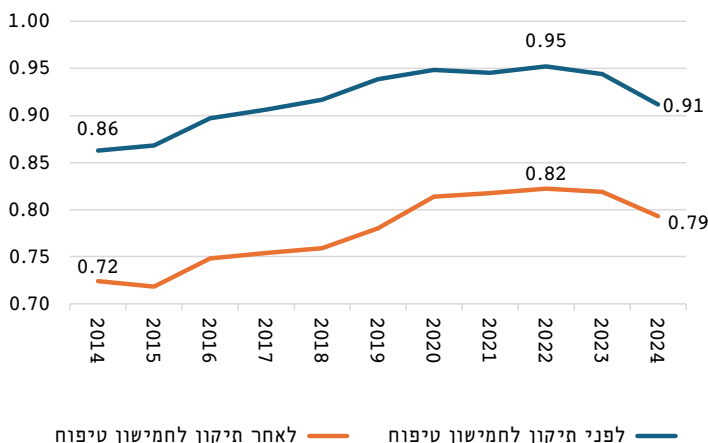
אשר לחברה הערבית, המשך השתלבות החברה הערבית בכלכלה ובתעסוקה איכותית בעשורים הקרובים הוא תהליך כלכלי מרכזי לצמיחת הכלכלה הישראלית. החברה הערבית היא המיעוט הגדול בישראל, והשילוב שלו בכלכלה ובחברה יכול לתרום רבות לכלכלה הישראלית (אגף הכלכלן הראשי באוצר, 2019). ממשלות ישראל הכירו במציאות זו, ויזמו סדרה של תוכניות חומש לקידום החברה הערבית, שנועדו לצמצם את הפערים ולטפל בפשיעה (תוכנית 922 לשנים 2016–2021 ותוכניות 550 ו־549 לשנים 2022–2026). תוכניות אלו הוערכו על ידי גורמים מקצועיים כאפקטיביות וכדאיות מבחינה כלכלית, ולכן, אף שהן ממוקדות במגזר ספציפי, הן משרתות תכלית ממלכתית וסייעו לפיתוח המשק כולו.

לצד יישום תוכניות אלו החלו הפערים להצטמצם. למשל, בתחום החינוך, בעשור האחרון הצטמצם הפער בין התקציב לתלמיד במגזר הערבי לתקציב לתלמיד בחינוך הממלכתי העברי מ־14% (לטובת החינוך הממלכתי העברי) ל־9%. אולם צמצום זה בממוצע התקציב לתלמיד מסתיר פער משמעותי יותר – מערכת החינוך בישראל מתוקצבת בצורה פרוגרסיבית כדי לקדם שוויון הזדמנויות, והממוצע מסתיר את הפער בתקצוב בין בתי ספר דומים – בהשוואה בין בתי ספר בחמישון טיפוח דומה (חלשים לחלשים, חזקים לחזקים) הפערים גדולים בהרבה, ועומדים על 21%, לעומת 28% לפני עשור. אם כן, גם לאחר תיקון זה, הפער בהשקעה בחינוך הצטמצם בשנים שבהן יושמו תוכניות החומש (תרשים 7). כפי שנראה מיד, מגמה חיובית זו נבלמה בשנים האחרונות.

גם מבוגרים ערבים החלו להשתלב בתעסוקה ובהשכלה בקצב גובר, בייחוד נשים (משרד העבודה, 2023: עמ' 21–30). אם קצב השתלבות החברה הערבית יהיה מהיר מספיק, הוא עשוי לפצות בטווח הקצר על הקיפאון בתעסוקה בחברה החרדית (מלאך ואחרים, 2026). בה בעת, החברה הערבית סובלת מחסמים רבים המונעים ממנה לממש את הפוטנציאל

שלה, ובהם פערי הון אנושי, המתחילים עוד בגיל בית הספר ומתקבעים בקרב מבוגרים וניכרים בכל המבחנים הבינלאומיים; אפליה בתעסוקה ובדיוור; פערי תשתיות ופשיעה (ח'אילה ורודניצקי, 2025).

תרשים 7
היחס בין התקציב הממוצע לתלמיד בזרמי החינוך הממלכתיים, חינוך הערבי (כולל בדואי ודרוזי), לעומת החינוך הכללי (ממלכתי עברי לא דתי), לפני ואחרי תיקון לפי חמישון טיפוח 2024-2014



מקור: אחר שקיפות בחינוך, 2026.

למרבה הצער, תקציב 2026 אינו מספק מענה לצורך בקידום החברה הערבית. בשנים האחרונות קיצצה הממשלה בתקציבי הרשויות והפיתוח של החברה הערבית קיצוץ לא פרופורציונלי ביחס לקיצוץ בתקציבים אחרים, לרבות ניסיונות תכופים לקצץ תקציבים ולהיטעם מייעוד של פיתוח כלכלי לצורכי משטרה ואכיפה,⁶ וצעדים דומים הצפויים

6 אף ששרד המשפטים העריך שהגברת האכיפה לא תוכל להתרגם לענישה בפועל בשל מחסור בתקצוב תואם למערכת המשפט, ראו חוות דעת משרד המשפטים על ההצעה לקיצוץ בתקציבי 550, 2025.

לפגוע ביישום תוכנית החומש (בדראן ואחרים, 2024; סואעד ואחרים, 2025). לפי הערכת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תוכנית החומש האחרונה קוצצה בשנתיים האחרונות ב-10% לפחות, או בכ-2.5 מיליארד ש"ח, עם ירידה מקבילה בשיעור ביצוע המשימות (תקציביות ושאינן תקציביות) שנגזרו מהחלטות הממשלה של תוכנית החומש, ממעל 90% בשנת 2021 ל-72% בשנת 2024 (משה, 2026). מדיניות זו של קיצוץ ממוקד בתקציבי קידום החברה הערבית צפויה לפגוע לא רק בשוויון, אלא גם בצמיחה הכלכלית. כך, ישנן עדויות לפגיעה במאמצי השילוב של החברה הערבית בפועל, ובעיקרן גידול משמעותי בפשיעה, וכן התרחבות הפער בהשקעה בחינוך בסיסי שהחלו להפוך את המגמה החיובית של העשור האחרון (תרשים 7). מאחר שמדובר בהוצאה הצפויה בסבירות גבוהה להחזיר את עצמה בעתיד, מדובר בתוכניות שיש להימנע ככל האפשר מלקצץ בהן בשל אילוצים פיסקליים.

אשר לחברה החרדית, תמונת המצב, למרבה הצער, הפוכה. תהליכי ההשתלבות של החברה החרדית בכלכלה הגיעו במידה רבה למיצוי – בבחינת שיעורי תעסוקת גברים חרדים בשנים האחרונות מתגלה מגמת קיפאון (הלמ"ס, 2026), ונשים חרדיות, אף שהגיעו לשיעורי תעסוקה גבוהים, עובדות בשיעורי משרה נמוכים מאוד ובשכר נמוך (גורדון, בהכנה). חמור מכך, בשל השכר והיקף המשרה הנמוכים גם חרדים עובדים כמעט שאינם משלמים מיסים ישירים (גורדון, 2025), ובהתחשב בהיקפי השירותים הציבוריים שהם צורכים, כל משק בית חרדי "עולה" למדינה הרבה יותר מהיקף המיסים שהוא משלם, מה שהיה עתיד להוביל לאתגרים פיסקליים כבדים למדינת ישראל עוד לפני המלחמה, ולמחירים גדולים מבחינת פוטנציאל הצמיחה של המשק אם המגמה לא תשתנה (קרלינסקי ואחרים, 2024; מלאך ואחרים, 2026, OECD, 2025).

אם כן, כדי להבטיח את המשך צמיחת הכלכלה הישראלית ואת היציבות הפיסקלית שלה בטווח הארוך, המדיניות הקיימת ביחס לחברה החרדית אינה יכולה להימשך. ובכל זאת, היא נמשכת – תקציב 2026 צפוי להמשיך לממן, בהיקפים גבוהים, את החינוך החרדי, שאינו מלמד לימודי ליבה כנדרש, מפוקח פיקוח לקוי ביותר, אינו מעודד את בוגריו להשתלב בחברה ובכלכלה ואינו מכין את בוגריו לשוק העבודה. תקצוב זה נעשה אגב אי-סדרים משמעותיים, בניגוד לחוות הדעת המשפטית, ולעיתים גם בניגוד לחוק, כמו במקרה של העברת כספים בשנת 2025 בלא אישור ועדת הכספים (הורוביץ וברבוי, 2026).

סוגיה כלכלית נוספת ביחס לחינוך החרדי היא נושא הגיוס לצה"ל. תקציבים רבים שהממשלה מייעדת לשיבות אינם מחולקים בשל מניעה משפטית מאחר שהם נועדו למוסדות המעודדים בפועל מועמדים לשירות ביטחון החייבים בגיוס לצה"ל להימנע משירות, וגם, מערכות החינוך החרדיות המתוקצבות על ידי המדינה מעודדות את בוגריהן שלא להתגייס. מצב זה איננו גזרת גורל, אלא תוצאה של מדיניות. כך, קרלינסקי ושדה (2025) העריכו כי עד שנות ה־70 של המאה ה־20 התגייסו לצה"ל בין 40% ל־50% מהגברים שגדלו בבית חרדי, לעומת פחות מ־10% כיום. מדיניות זו, של תקצוב מוסדות שאינם מעודדים גיוס, היא בעלת משמעות פיסקלית רבה. לפי הערכת גורדון ורביצקי טור־פז (2024), נטל המילואים הכבד שראינו במלחמות השנים האחרונות היה יכול להימנע ברובו אם גברים חרדים היו מתגייסים לצה"ל. מאחר שהעלות של כל חייל מילואים למשק גבוהה בהרבה מזו של חייל חובה, הפוטנציאל הכלכלי של גיוס חרדים להקלת הנטל הפיסקלי של המציאות הביטחונית הנוכחית – גדול. גם בנק ישראל העריך כי גיוס של 7,500 גברים חרדים בשנה צפויה להוביל בתוך שלוש שנים לחסכון של כ־9 מיליארד ש"ח בשנה (בנק ישראל, 2026: עמ' 30).

סיכום ניתוח תקציב 2026

תקציב 2026 משקף בראש ובראשונה את המחיר הכלכלי הכבד של שנות המלחמה – זינוק חריג של כ־100 מיליארד ש"ח בהוצאות הביטחון לעומת טרום המלחמה (2022), עלייה בנטל הריבית, המשך הוצאה גירעונית והעמקת החוב, לצד שחיקה ריאלית בהוצאה האזרחית לתושב בתחומי ההוצאה האזרחית (בייחוד לאחר ניכוי הוצאות השיקום) ושחיקה בשכר המגזר הציבורי. גם בהתחשב באילוצים הפיסקליים, התקציב אינו מקדיש משאבים מספיקים למנועי צמיחה, ומגלם קיצוץ בהוצאות על שילוב מיעוטים והוצאה לא מספקת על תשתיות תחבורה. בד בבד, התקציב ממשיך לשקף את המגמה המדאיגה של השנים האחרונות של הסטת תקציבים לצורכים מגזריים ללא היגיון מקצועי, ולעיתים אף בניגוד לצורכי המשק. האתגרים הפיסקליים של ישראל אינם יכולים להסתכם רק במימון הוצאות הביטחון. על מקבלי ההחלטות לתת מענה גם לחיזוק מנועי הצמיחה ולשיפור השירות לאזרחים, ולכוון את סדרי העדיפויות התקציביים לאפיקים ממלכתיים, יעילים ושוויוניים יותר, שיאפשרו יציבות כלכלית וחברתית גם ביום שאחרי המלחמה.

פרק 3. עתיד תקציב המדינה

בפרקים הקודמים ראינו כי לנוכח המשך הלחימה העצימה והגידול המתמשך בהוצאות הביטחון, תקציב 2026 לא צפוי לקדם את מדינת ישראל לכיוון השגת יעדיה ארוכי הטווח. כך, גם בהינתן האילוצים הביטחוניים הקיימים, הוא אינו כולל השקעה מספיקה במנועי הצמיחה, ולא יוביל לייצוב החוב, ולכן איננו אחראי פיסקלית, וממשיך לשחוק את ההוצאה האזרחית שתפגע בשירות לאזרחים. בפרק זה נמליץ כיצד יוכלו תקציבי השנים הבאות להוביל להורדת תוואי החוב (במתינות ובהדרגה), לצד עלייה בהשקעה במנועי הצמיחה ובהוצאה אזרחית, כדי לעודד צמיחה ולשפר את השירות לאזרחים.

עקרונות למדיניות התקציב

הצורך בהגדלת ההוצאה האזרחית

הרמה הנמוכה במיוחד של הוצאה אזרחית מובילה לרמה נמוכה של שירות לאזרחים, לצד השקעה נמוכה בתשתיות. מסקנה זו עולה לא רק מרמת השירותים לאזרחים ומרמת והתשתיות הירודה, אלא גם מסקרי דעת קהל משווים בישראל ובמדינות ה-OECD (גולדשטיין-גלפרין ואחרים, 2024). לפי סקר Risks that Matter של ה-OECD, 83% מהישראלים חושבים שהממשלה צריכה להוציא יותר על תחבורה ציבורית, לעומת ממוצע של 55% במדינות ה-OECD (OECD, 2023). למעשה, ישראל היא המדינה שבה נמצאה התמיכה הגבוהה ביותר בהגדלת ההוצאה על תחבורה ציבורית ב-OECD. תמונת מצב דומה ניכרת גם בתמיכה בהגדלת ההוצאה הציבורית על החינוך (78% תמיכה בישראל, 61% בממוצע ה-OECD) ובבריאות (86% בישראל, 74% בממוצע ה-OECD). גם בתחומי הרווחה, כ-68% מהישראלים תומכים בהגדלת ההוצאה על תמיכה בהכנסה, לעומת 54% בממוצע מדינות ה-OECD. בהתאם, רק 21% מהישראלים העריכו שיוכלו לקבל תמיכה מהמדינה אם יזדקקו לה, הישעורים הנמוכים ביותר מבין מדינות ה-OECD במדגם.

גם בסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה העידו רוב המשיבים בשנים האחרונות כי הם חושבים שהמדינה צריכה לספק יותר שירותים לאזרחים, ובהם שירותי חינוך, בריאות ותשתיות תחבורה (פלוג, אבירם-ניצן וקנת פורטל, 2024). מתמונת מצב זו עולה בבירור כי רוב הישראלים סבורים שהמדינה צריכה להגדיל את ההוצאה האזרחית.

ואולם, מסקרי המכון עולה גם כי רוב הישראלים, גם מי שרוצים שהמדינה תספק יותר שירותים, אינם מוכנים לשלם יותר מיסים כדי לממן את השירותים האלה. מסקרים אלו

עולה שהסיבה לפער שזה היא שרוב הישראלים המעוניינים ביותר שירותים ציבוריים אינם מאמינים שהעלאת מיסים אכן תוביל ליותר שירותים אזרחיים (פלוג, אבירם-ניצן וקנת פורטל, 2024).

אם כן, אנחנו מעריכים כי הדרך התקציבית הנכונה למדינת ישראל היא בנייה מחדש של אמון הציבור במערכת הפוליטית והתקציבית, מה שיאפשר העלאה מדודה של המיסים ושיפור השירותים החברתיים. מכאן והלאה ההמלצות המובאות במסמך מניחות כי הממשלה תפעל לשיקום האמון בשירות הציבורי, בין היתר בכך שחלק מהעלאת המיסים אכן יועד להשקעות ושיפור השירותים. בהמשך נפרט כמה צעדים שיוכלו לסייע בכך, כמו הרחבת בסיס המס (כדי שלא ייפול רק על האוכלוסייה הנושאת בנטל), מתן השירותים באופן אוניברסלי ולא מגזרי, וביטול תקציבים המונעים שילוב אוכלוסיות בתעסוקה ובצבא.

הצורך באחריות פיסקלית

תקציבי השנים האחרונות תוכננו ובוצעו אגב שינויים תכופים ובלי שעמדו בלוחות הזמנים ובכללים הרגילים של הכנת תקציב המדינה. במהלך התפרצות הלחימה בחזיתות השונות נוהל התקציב כזירת משברים, ללא חשיבה לטווח ארוך או קבלת החלטות תקציביות סדורות. מצב זה הגיע לשיא באישור תקציב 2026, שהתנהל מתוך אי-סדרים חסרי תקדים, במיוחד באישור התקציבים הקואליציוניים, כפי שסקרנו בפרקים הקודמים.

התנאי המקדים לכל תקציב אחראי בשגרה היא אחריות פיסקלית, כלומר צמצום הגירעון והחוב הציבורי כדי להבטיח מרווח פיסקלי להתמודדות עם משברים עתידיים. חוב ציבורי נמוך אפשר למדינת ישראל להתמודד בשנים האחרונות עם משברי הקורונה ועם המלחמה, מתוך התרחבות מהירה של הגירעון התקציבי ומימונו באמצעות גיוס חוב בהיקף גדול. הסיכון שבהסלמה ביטחונית נוספת, האיומים הכלכליים על מדינת ישראל, וגידול האוכלוסייה החרדית שאיננה משרתת ומתקשה להשתלב בתעסוקה איכותית, דורשים כולם להתחיל מיד לייצב את החוב, ולהתחיל להפחיתו בהדרגה כדי לייצר מרווח פיסקלי שיאפשר תגובת מדיניות לזעזוע, חיצוני או פנימי, אם יבוא. אחרת עלולה מדינת ישראל למצוא את עצמה מול שוקת שבורה בפעם הבאה שתזדקק לגייס חוב בדחיפות, ותיאלץ לקצץ קיצוצים דרקוניים או להעלות מיסים כדי לממן את ההוצאה הבלתי צפויה.

תקופת המלחמה היא המחשה ברורה של יתרונותיו של חוב נמוך. החוב הציבורי עלה מ־60.5 אחוזי תוצר בשנת 2022 ל־68.5 בסוף 2025. עלייה של כ־8 אחוזי תוצר, או כ־175 מיליארד ש"ח. גיוס כספים בהיקף דומה באמצעות העלאת מיסים או קיצוץ

הוצאות אזרחיות היה פוגע קשות בכלכלה הישראלית בתקופה שבה היא התכווצה ממילא (ובמיוחד התוצר העסקי), וגורם להתכווצות חדה בשירותים לאזרחים, הצנועים גם כן, בעוד שהצורך בשירותים ציבוריים עלה מאוד בשל המלחמה.

מצד המדיניות הפיסקלית, החוב גדל לצד פתיחה חוזרת ונשנית של תקציב המדינה, חריגה חוזרת ונשנית מהגירעון המתוכנן והגדלה בלתי מבוקרת של הוצאות הביטחון, גם בעקבות התמשכות הלחימה. בעקבות זאת ירד דירוג האשראי של מדינת ישראל מאוד בתקופת המלחמה, וסוכנויות הדירוג העריכו כי ההתנהלות של ממשלת ישראל אינה משקפת אחריות פיסקלית (פלוג, 2024).⁷ התנהלות זו התקבלה לעת עתה בסבלנות יחסית מצד השווקים, בעיקר בזכות עליות מיסים של כ-1.5 אחוז תוצר, שפיצו חלקית על העלייה בהוצאות (בנק ישראל, 2026: עמ' 131) אך המשך התנהלות לא סדירה זו צפוי לתת את אותותיו בעלייה נוספת בפרמיית הסיכון. כדי לייצר מחדש את התנאים שיאפשרו לממשלה לגייס חוב בהיקף גדול בתקופות חירום, הגירעון המתוכנן בתקציב צריך להתחיל בהורדת יחס החוב-תוצר.

בהקשר הזה, נציין כי בשנת 2025 הייתה עלייה בלתי צפויה בגביית המיסים, מעבר לתחזית בעת הכנת התקציב (שכבר הביאה בחשבון את עליות המיסים של תקופת המלחמה), שעמדה על כ-30 מיליארד ש"ח, בשל צמיחה גבוהה מהצפוי בעת הכנת תקציב 2025 וגאות בלתי צפויה בבורסת תל אביב (בנק ישראל, 2026: עמ' 144). עלייה זו בגביית המיסים פיצתה במידה חלקית על העלייה בהוצאות הביטחון, והיא אפשרה לממשלה לסיים את השנה בגירעון של כ-4.7 אחוז תוצר, דומה לגירעון המתוקן שאושר בכנסת, למרות פריצת תקציב הביטחון. עם זאת, חשוב לזכור כי מדובר מראש בגירעון גבוה שהביא לעלייה נוספת של כאחוז במשקל החוב בתוצר בשנת 2025. נוסף על כך, כפי שציינו, התקציב מבוסס על הנחות צמיחה והכנסות אופטימיות מידי, וכולל הורדות מיסים שאינן אחראיות בשנת מלחמה.

לנוכח התחזיות העדכניות של בנק ישראל ואגף הכלכלן הראשי באוצר, סביר כי הגירעון בשנת 2026 יהיה גבוה מהמתוכנן, וככל שתתארך המלחמה, המיסים לא יעלו שוב ולא ייערכו קיצוצים – הוא עלול להגיע לממדים גבוהים מאוד ולהשליך השלכות חמורות על החוב.

7 ראו גם בהחלטת מודיס מספטמבר 2024 (ההדגשה שלנו):

In our view the significant escalation in geopolitical risk also points to *diminished quality of Israel's institutions and governance* which have not fully mitigated actions detrimental to the sovereign's credit metrics (Moody's, 2024).

תקציב הביטחון בשגרה

כאמור, תקציב הביטחון בשנות המלחמה היה חריג בגובהו. עם זאת, גם בהנחה שהמלחמה תסתיים השנה וישראל תיכנס לתקופה של שגרה יחסית, תקציב הביטחון הצפוי בשנים הקרובות לא יאפשר לממשלה לצמצם את החוב ללא העלאות מיסים נוספות או קיצוצים ניכרים בהוצאה האזרחית.

אף שלא התקבלה בממשלה החלטה בנוגע לתפיסת הביטחון של ישראל והוצאות הביטחון שייגזרו ממנה, אנחנו מתייחסים בנייר זה לשני תוואי ייחוס להוצאה הביטחונית בשגרה של הממשלה בשנים הבאות: המלצות ועדת נגל להגדיל את תקציב הביטחון לעשור ב־133 מיליארד ש"ח (דוח נגל), או תוכנית ראש הממשלה להגדיל את תקציב הביטחון בעשור הקרוב ב־300 מיליארד ש"ח.⁸ תוואים אלו, אף שלא אושרו בממשלה באופן רשמי, ככל הנראה משמשים בסיס לדיוני תקציב הביטחון ולתכנון ארוך הטווח, ומשך יכולים לשמש טווח סביר של רמת ההוצאה הביטחונית הצפויה בשגרה.

נוסף על כך עולה השאלה אם הסיוע הביטחוני מארצות הברית ימשך ובאיזה היקף. השווי השנתי של הסכם הסיוע הנוכחי הוא 3.8 מיליארד דולר, או 11–15 מיליארד שקל בהתאם לשער הדולר. ראש הממשלה הודיע בעת האחרונה על הפסקה הדרגתית של הסיוע, אך לא ברור אם מדיניות הפסקת הסיוע אכן מיושמת.⁹ גם הצהרה זו לא לוותה בדיון מקצועי או בהחלטה רשמית, והיא מנוגדת להמלצות ועדת נגל, שהתריעה כי "חשוב מאד לחתום על הסכם סיוע חדש עם ממשל טראמפ" (דוח נגל: עמ' 59, ההדגשה במקור).

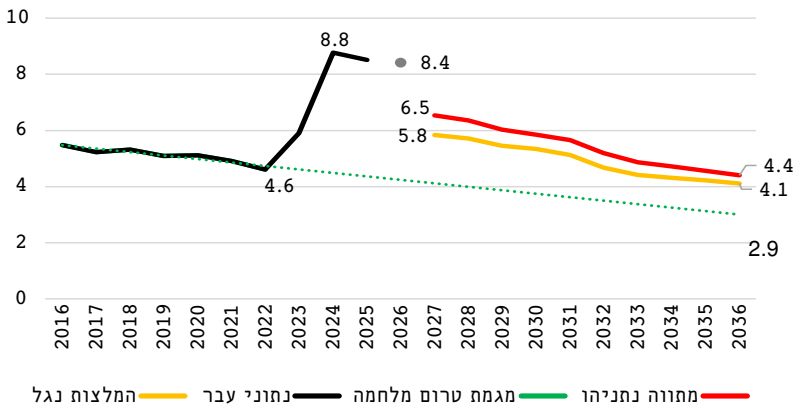
8 אף שמתווה נתניהו לא נידון ולא אושר בממשלה, ראש הממשלה דיבר על הגדלת תקציב הביטחון ב־350 מיליארד ש"ח על פני עשור כעל מדיניות המתוכננת (ראו, למשל, [דברי ראש הממשלה נתניהו בכנס בכירי מערכת הביטחון והחוץ, 25.12.2025](#)), ומפרסומים בחקשורת עולה כי בבסיס המתווה עומדת ההנחה ש־100 מיליארד ש"ח מסכום זה יגיעו מהפרטת קרקעות צה"ל ומהתייעלות (כלכליסט, 2025). מאחר שקידום שחרור קרקעות ממערכת הביטחון איננה מובטחת, ולא ברור מה מובנה של "התייעלות" בתקציב שגדל ביותר מפי שניים בחוץ שנים ספורות, הנחנו שחצי מ־100 מיליארד ש"ח אלו אכן יתממשו ושמתווה נתניהו יעמוד על 300 מיליארד ש"ח בעשור.

9 ההחלטה לבטל בהדרגה את הסיוע האמריקאי הוזכרה בפומבי בפעם הראשונה בריאיון של נתניהו ל־*Economist* (2026):

In the interview the prime minister revealed that he is not seeking the full renewal of the ten-year American military assistance package, which currently stands at \$3.8bn annually and needs renegotiating in 2028 [...] he talked about tapering American aid to zero over ten years.

את ההשלכות של יישום חלופות אלו ניתן לראות בתרשים 8. בהנחת צמיחה של 3.5% בשנה, סיום הלחימה העצימה, ובלא ביטול הסיוע האמריקאי או זעזוע ביטחוני נוסף בעשר השנים הקרובות, יהיו הוצאות הביטחון גבוהות בכ־1.5-2 אחוזי תוצר ביחס למגמת טרום המלחמה בטווח הקצר, ובכ־1-1.1 אחוזי תוצר בתוך כעשר שנים.¹⁰

תרשים 8
ההוצאה הביטחונית לפי תוואי מדיניות שונים, 2016-2036 (באחוזי תוצר)



הערה: בבסיס התרחיש עומדות ההנחות האלה: (1) התוספת של תוכנית נחניהו תעמוד על 30 מיליארד ש"ח בשנה במונחים ריאליים ביחס לתוואי הבסיס שוועדת נגל התייחסה אליו; (2) התקבעות תקציב "ביטחון אחר" (בעיקר שירותי הביון) על רמתם הריאלית בתקציב 2026; (3) התקבעות תקציב הביטחון בשנים 2036-2035 (שבהם ועדת נגל אינה עוסקת) על רמתם הריאלית בשנת 2032; (4) צמיחה ואינפלציה לפי תחזית בנק ישראל ממרץ 2026, ולאחר מכן צמיחה של 3.5% בשנה ואינפלציה של 2% בשנה.

מגמת טרום המלחמה המוצגת בתרשימים היא המגמה הלינארית להוצאה הביטחונית בשנים 2022-2016. הוצאות הביטחון לשנת 2026 (מסומנות באפור) בהנחה שהשינוי בהוצאה הביטחונית הכוללת בין 2025 ל-2026 יהיה זהה לשינוי התקציבי באותה התקופה. הפער מהמספרים המוצגים בפרקים קודמים במסמך זה נובעים מהפער בין הוצאות הביטחון בתקציב המדינה להוצאה הביטחונית הכוללת, המונעת בעיקר מהכללת הסיוע האמריקאי, המורג מההוצאה הביטחונית נטו.

מקור: ניתוח הדוחות הסטטיסטיים של בנק ישראל, דוח ועדת נגל לתקציב הביטחון והצהרות ראש הממשלה על תקציב הביטחון בשנים הבאות.

10 חישוב זה נערך לפני הפרסומים על דרישת מערכת הביטחון ל-40 מיליארד ש"ח נוספים לשנת 2026, שאם תתקבל צפויה להגדיל את ההוצאה הביטחונית לרמה של כ־10% תוצר, רמה שלא נראתה בארץ מאז תחילת שנות ה־90, טרם הסכם השלום עם ירדן.

נחזור ונדגיש, זהו המצב בהנחות אופטימיות ביחס לצמיחה ובלא כל זעזוע ביטחוני נוסף בעשר השנים הקרובות. כפי שנפרט מיד, אם הממשלה לא תדאג למנועי הצמיחה, או אם מדינת ישראל תצטרך להתמודד עם משברים ביטחוניים נוספים בעשר השנים הקרובות – נטל הביטחון יהיה גבוה אף יותר.

לכאורה, העלייה הדרסטית המוצעת בתוכנית ראש הממשלה לתקציב הביטחון בשגרה, מעבר להוצאות בגין הלחימה בשנתיים האחרונות, אינה עקבית עם הצהרות הממשלה על הישגי המלחמה. הממשלה טוענת שהאיומים על מדינת ישראל פחתו במידה ניכרת לאחר החלשת החיזבאללה, שינויי המשטר בסוריה ופעילות צה"ל שם, הרחקת האיום הגרעין האיראני, והחלשה הדרמטית של החמאס. במיוחד לנוכח המלצות ועדת נגל לתקציב נמוך בהרבה, ובהיעדר עבודת מטה אחרת המגדירה את תפיסת הביטחון ואת איום הייחוס. בהקשר זה ראוי לציין את דוח מבקר המדינה שעסק ב[היעדר] תפיסת ביטחון לאומי והשלכותיה, ודן בהרחבה בחוסר היכולת של הדרג המדיני לבקר את תקציב מערכת הביטחון ולקבוע סדרי עדיפויות בהיעדר תפיסת ביטחון סדורה:

בהיעדרה של תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב, המגובה בהקצאת משאבים לאומיים בהתאם לסדרי עדיפויות, יכולתו של הדרג המדיני להכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, לאתגר אותו ולבצע בקרה ופיקוח עליו לוקה בחסר ובמקרים מסוימים אינה קיימת – לרבות בהיבטים של הכוונת התוכנית הרב-שנתיות של צה"ל וגופי הביטחון, קביעת תקציב הביטחון וסדרי העדיפויות למימוש (מבקר המדינה, 2025: עמ' 17, ההדגשה שלנו).

חשוב לקבוע את תקציב הביטחון על פי סדרי עדיפויות ותרחישי ייחוס סדורים, כיוון שללא בקרה על היקפו, תקציב ביטחון גבוה יתר על המידה עלול לפגוע ביציבות הפיסקלית, בשירותים לאזרחי ישראל, בכלכלה הישראלית, ובסופו של דבר גם בביטחון המדינה. השלכותיה של עלייה מוגזמת בתקציב הביטחון ניכרה, למשל, בתגובת המדיניות הביטחונית למלחמת יום הכיפורים, שניכרו ב"עשור האבוד" של כלכלת ישראל (טרקטנברג ואחרים, 2024).

לעומת זאת, שמירה על הצמיחה הכלכלית היציבה של המשק הישראלי תוכל בטווח הארוך לממן תקציב ביטחון גבוה יותר. לדוגמה, בשנים 2000-2022 עלה תקציב הביטחון בכ-60% במונחים ריאליים, לצד שחיקה בחלקו היחסי בתקציב ובתוצר (אגף הכלכלן

הראשי באוצר, 2024). במילים אחרות, שמירה על מנועי הצמיחה איננה רק אינטרס כלכלי של מדינת ישראל, אלא גם אינטרס ביטחוני.

בקרה על היקף תקציב הביטחון חיונית כדי לשמור על איכות השירותים הציבוריים בישראל ועל רמת ההשקעה בתשתיות. גם בהנחה שתקציב הביטחון יעמוד על הסכומים שעליהם המליצה ועדת נגל, מדובר בעלייה הפרמנטית הגבוהה ביותר של תקציב הביטחון בעשורים האחרונים, והיא תטיל על מדינת ישראל נטל פיסקלי כבד, שסביר שיוביל לעליות מיסים נוספות או לקיצוצים נוספים בהוצאה האזרחית.

כדי להדגים את משמעות הנטל הזה חישבנו מה תהיה הירידה בהוצאה האזרחית אם המדינה תאמץ את חלופת ההוצאה הביטחונית שוועדת נגל המליצה עליה (כתרחיש אופטימי) ותעמוד בכללים הפיסקליים שהיא התחייבה להם במסגרת תקציב 2026 (כלל ההוצאה ומגבלת הגירעון).

כלל ההוצאה ותקרת הגירעון נקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב 1992, ותוקנו מאז כמה פעמים. כיום, מגבלת כלל ההוצאה קובעת מגבלה לשיעור הגידול האפשרי בתקציב כפונקציה של גידול האוכלוסייה, עליית המחירים ורמת החוב. תקרת הגירעון קובעת גבול עליון לחרירת התקציב המתוכנן מהכנסות המדינה הצפויות כאחוז מהתוצר החזוי. כלל, רוב השנים לא עמדה ממשלת ישראל באף כלל מהכללים האלה גם בימי שגרה. מטרת החישוב כאן היא לא לטעון כי השינוי המתואר יתרחש בפועל, אלא לשקף את האילוצים הפיסקליים הניצבים בפני מדינת ישראל באמצעות הכללים המעודכנים שהמדינה עצמה התחייבה להם.

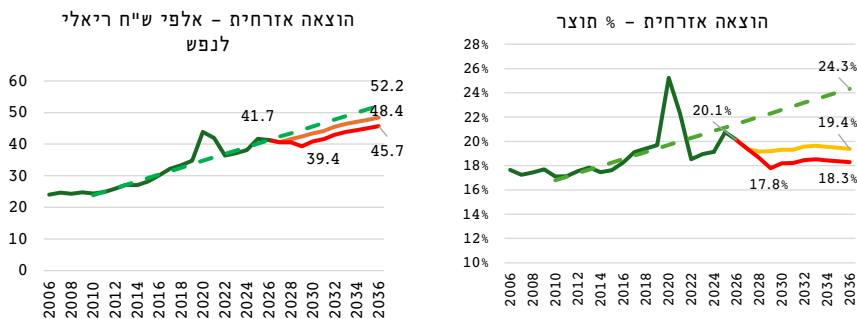
חשוב לציין שכללים אלו השתנו משמעותית בתקציב 2026. כלל מגבלת הגירעון קבע ברוב תוכניות התקציב הקודמות כי בשנת התקציב השוטפת הגירעון יעמוד על כ-2% -4% תוצר, על פי אילוצי התקציב השוטף, וירד בחדות בשנה העוקבת ל-1.5% תוצר. התוצאה בשנות המלחמה הייתה, מטבע הדברים, שהתכנון התקציבי לשנים הבאות היה שמרני יותר על המידה ביחס לאילוצי המלחמה. בתקציב 2026 תוקן תוואי הגירעון כך שירד בהדרגה ל-1.5% עד 2030, תוואי סביר יותר בהתחשב בנסיבות. גם כלל מסגרת ההוצאה תוקן בעבר ברוב שנות התקציב כלפי מעלה עבור השנה השוטפת באופן "חד פעמי", אך ירד בחדות בתכנון התקציבי לשנים הבאות. תקציב 2026 הגדיל מאוד את הסכום לחישוב מגבלת כלל ההוצאה גם בתכנון קדימה, באופן המתיישב עם הגידול בנטל המס ויאפשר תכנון הוצאה תקציבית גבוהה יותר בשנים הקרובות. לדוגמה, בין תקציב

2025 לתקציב 2026 הצפי למגבלת כלל ההוצאה לתקציב (העתידי) של שנת 2028 עלה בכמעט 30 מיליארד ש"ח. התפתחויות אלו במסגרות התקציב הגיוניות לנוכח עליית נטל המט והצרכים האזרחיים והצבאיים הצפויים בשנים הקרובות. שינויים אלו עומדים בקנה אחד עם המלצות המסמכים הקודמים שלנו על תקציב המדינה במלחמה, ויכולו למנוע ירידה חדה עוד יותר בהוצאה האזרחית בתוואי התקציב המתוכנן.

אם כן, בדקנו מה תהיה תוצאה של העמידה בכללים ומצאנו כי הם יובילו לירידה של כ-2 נק' אחוז תוצר בהוצאה האזרחית התקציבית לאורך עשור (קרוב ל-2.5 נק' אחוז ב-2029, שתתאושש מעט עד 2036), וירידה של כ-5% בהוצאה האזרחית לנפש בטווח הקצר (שתגיע למינימום בשנת 2029), גם בהנחה שתימשך צמיחה יציבה ולא יהיו זעזועים ביטחוניים נוספים. ביחס למגמות טרום המלחמה מדובר בירידה ניכרת בצפי ההוצאה הציבורית האזרחית (תרשים 9).

תרשים 9

ההוצאות האזרחיות בתנאי שיעמדו בכלל ההוצאה ובתקרת הגירעון, 2036-2006



מכלול סיכונים אלו משקף את העובדה שהמשך מדיניות ה"עסקים כרגיל" ביחס לתקציב צפוי להוביל לפגיעה בהוצאה האזרחית. כל זעזוע נוסף צפוי לפגוע עוד יותר בהוצאה האזרחית, או להמשיך להגדיל את החוב (או המיסים). לנוכח הצורך הדחוף לסגור את פערי ההון האנושי והפיזי של מדינת ישראל, עלויות השיקום הנכבדות וההוצאה הציבורית הנמוכה ממילא – תוואי זה איננו מספק.

פרק 4. סדר עדיפויות חדש - הגדלת ההוצאה האזרחית

כאמור, גם בהנחה שתקציב הביטחון בשנים הקרובות יתמצה בהמלצות ועדת נגל, הנטל הפיסקלי של העלייה בהוצאות הביטחון צפוי להיות כבד. גם לאחר עליות המיסים של שנת 2025, וגם ללא אימוץ תוכנית נתניהו לעלייה נוספת בתקציב הביטחון בשגרה, ולמרות שחיקה משמעותית בשכר במגזר הציבורי, המשך ההתנהלות הנוכחית צפוי לשחוק את ההוצאה האזרחית. קיצוצים נוספים בהוצאה האזרחית צפויים לפגוע בשירות לאזרחים, פערי התשתיות בין ישראל למדינות המפותחות – גדולים (דביר וקנת פורטל, 2026) וישראל היא המדינה שבה השיעור הנמוך ביותר ב-OECD של אזרחים מאמינים שיוכלו לממש בקלות זכאות לשירותים ציבוריים אם יזדקקו להם (גולשטיין-גלפרין ואחרים, 2024). לכן סביר שצמצום ההוצאה האזרחית כדי לאפשר הוצאה ביטחונית גבוהה יותר יפגע פגיעה קשה בהשקעה במנועי צמיחה, ובעקבות זאת בפוטנציאל הצמיחה של המשק ובאיכות השירות הציבורי לאזרחים.

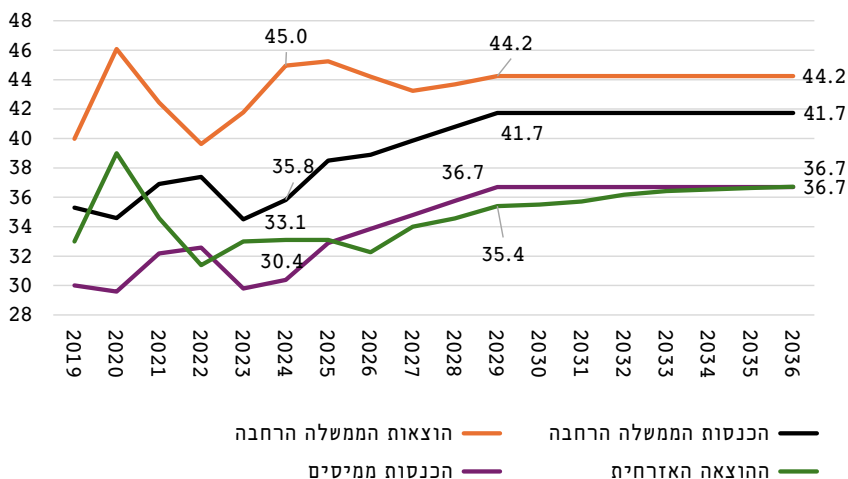
אנו מציעים תוואי חלופי למצרפים הפיסקליים: לצד אימוץ תוואי הגירעון היורד בהדרגה המגולם בתקציב 2026, שיוביל לירידה מתונה אך עקבית במשקל החוב בתוצר, אנחנו מציעים שכדי לממן את העלייה בהוצאות הביטחון והריבית, תמשיך מדינת ישראל להעלות את נטל המס (בדגש על הרחבת בסיס המס, ראו מיד) כך שיתאפשר במקביל לעבור לתוואי של משקל הוצאה אזרחית עולה במתינות ולתוואי יחס חוב-תוצר יורד שיאפשר מרחב תמרון פיסקלי למקרה של זעזועים ביטחוניים וכלכליים נוספים.

עקרונות המצרפים הפיסקליים המרכזיים הם: (א) גירעון הממשלה הרחבה יתכנס בהדרגה ל-2.5 עד שנת 2029 (במקום ל-1.5% כמתוכנן בחוק מסגרות התקציב), שיאפשר ירידה הדרגתית מאוד של משקל החוב בתוצר, מרמה של כ-68% תוצר בשנת 2026 לרמה של כ-65% בשנת 2036; (ב) מתקציב 2027 תתאים ההוצאה הביטחונית לרמתה בהתאם להמלצות ועדת נגל.

לשם יישום תוואי חלופי זה תידרש העלאת מיסים מסוימת. אנו ממליצים שעד 2029 יגיע נטל המס בישראל לרמה החזיונית במדינות ה-OECD המפותחות (36.7%), ושנוסף על מימון תשלומי הריבית והוצאות הביטחון הקשיחות שעלו בעקבות המלחמה, תשמש העלייה בנטל המס גם להגדלת ההוצאה האזרחית (ראו תרשים 10) לצורך

השקעה במנועי הצמיחה של המשק ושיפור השירות לאזרחים. כך תתאפשר עלייה מתונה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר לכ־37% אחוזי תוצר, לעומת כ־33% כיום.¹¹

10 חרשים תוואי חלופי למצרפי התקציב (באחוזי תוצר)



התוואי המומלץ המוצג כאן יהיה אפשרי בשלושה תנאים: שיקום האמון ביכולת הממשלה לשפר את השירותים הציבוריים לאזרחים, צמיחה יציבה של כ־3.5% בשנה, וקביעת תקציב ביטחון מוסכם ברמה קרובה לזו שעליה המליצה ועדת נגל.

תנאים אלו קשורים זה בזה, והחשוב ביותר הוא שיקום האמון. כאמור, ישנו פער של כמעט 4 נק' אחוז תוצר בנטל המס בין ישראל למדינות ה־OECD המפותחות, המיתרגם להוצאה אזרחית הנמוכה ולאיכות השירותים הציבוריים הירודה. אם הציבור יקבל שהעלאת מיסים זו רצויה, יהיה אפשר להגדיל את ההוצאה האזרחית במידה ניכרת גם

11 לפירוט בנוגע להנחות אלו, ראו פלוג וקנת פורטל, 2025: עמ' 41.

בתרחישי צמיחה צנועים יותר של 3%, או בהגדלה נוספת של ההוצאה הביטחונית (ראו נספח ב). אולם, אם הצמיחה תהיה איטית יותר, או ההוצאה גבוהה יותר, שיעור הולך ופוחת מהעלייה במיסים יוכל להיתרגם לעלייה בהוצאה האזרחית בלי גידול בלתי מבוקר בחוב, ומכאן גם סביר שההיתכנות הפוליטית של התוואי תרד.

כך, בתוואי המומלץ, בצמיחה של 3.5% בשנה, ובמתווה הוצאות ביטחון לפי המלצות וועדת נגל, עד 2030 יתבטאו 64% מהעלייה במיסים בגידול ההוצאה האזרחית השוטפת. כלומר, מתוך עלייה של 3.8 נק' אחוז תוצר בנטל המס, 2.4 נק' אחוז תוצר יוקדשו להוצאה האזרחית, ועד 2036 (עם שחיקת ההוצאה הביטחונית כאחוז תוצר) 96% ממנה יתבטאו בהוצאה האזרחית השוטפת.

לעומת זאת, בהוצאה ביטחונית לפי תוכנית נתניהו ובתרחיש של צמיחה איטית (3% בשנה), רק כרבע מהעלייה במיסים יתבטא בהוצאה האזרחית השוטפת עד 2030, וגם בתוך עשור רק 55% ממנה יתבטא בהוצאה האזרחית (לפירוט ראו נספח ב). כפי שצינינו, החשש מתרחיש זה בדיוק – עלייה במיסים ללא שיפור תואם בשירותים לאזרחים – הוא שמוביל לתמיכה ציבורית נמוכה במיסוי. בשל פער הזמנים בין עליית המיסים לשיפור (המצומצם) בשירותים, ספק אם במצב של צמיחה נמוכה והוצאה ביטחונית גבוהה יחוו האזרחים בעלייה בהוצאה האזרחית בטווח הקצר, ומכאן שגם יהיה קשה מאוד לגייס את התמיכה הציבורית לעליית מיסים בהיקף הנדרש.

מתמונת מצב זו עולה כי ללא עליית מיסים שתאפשר השקעה משמעותית במונעי הצמיחה וצמצום החוב, הפגיעה בפוטנציאל של הכלכלה הישראלית תוביל להחמרת האילוצים הפיסקליים, לקיצוץ בהוצאה האזרחית, וחוזר חלילה, ותביא את ישראל לשיווי משקל לא רצוי של צמיחה נמוכה יותר, שירותים טובים פחות לאזרחים, ונטל מאמיר של חוב והוצאה ביטחונית.

העלאת מיסים

על פי התוואי החלופי, נטל המס צפוי לעלות מ-32.9% בשנת 2025, לחציון ה-OECD עד שנת 2029 – 36.7%. בעקבות עליית מיסים זו, הכנסות הממשלה הרחבה (המוערכות ב-5 אחוזי תוצר מעל להכנסות ממיסים) צפויות לעלות מ-38.5 אחוזי תוצר בשנת 2025,

ל- 41.7% בשנת 2036. את העלאת נטל המס יש לבצע תוך כדי שימור שני העקרונות האלה:¹²

1. הרחבת בסיס המס

2. צמצום הטבות מס שהתועלת מהן נמוכה, ושמירת מיסוי תחרותי לתאגידים ולפרטים, אגב פגיעה נמוכה ככל האפשר בתמריצים

מהצד הפיסקלי, את יישום העלאת המס ניתן לבצע באמצעות הרחבת בסיס המס הישיר, בעיקר באמצעות צמצום בנקודות זיכוי, הטבות מס גאוגרפיות (שנמצא במחקר שהן יקרות מאוד ביחס לתועלות מהן, ראו [פינקלשטיין, 2026](#)), וצמצום הטבות המס על חיסכון. נוסף על כך, יש להימנע מהורדת מע"מ, מלהעלות מיסים מוניציפליים, וכפי שהוצע בטיטות חוק ההסדרים – לבטל פטורים (כמו ביטול הפטור על מע"מ לתיירות), להחיל מס רכוש וחובת דיווח על הכנסה משכר דירה, ולהגביר את המיסוי על השפעות חיצוניות שליליות, כגון מס פחמן. בניגוד לצעדים שנוקטו בתקציב 2026, הורדת מיסים איננה רצויה בעת הזאת מבחינה פיסקלית, והיה רצוי כי לפחות חלק מעליית מס החברות בעקבות אמנות המס הבינלאומיות יופנה לתקציב המדינה, ולא רק למתן הטבות עסקיות.

עם זאת, גם הבחירה בהעלאת מיסים אינה פוטרת את הממשלה מיישום שינוי עמוק בסדר העדיפויות במסגרת התקציב. לנוכח זאת, אנחנו ממליצים שהממשלה תקצץ בתקציבים מעכבי צמיחה, כמו סבסוד מוסדות לימוד שאינם מלמדים לימודי ליבה או מעודדים גיוס ותקציבים מגזריים וקואליציוניים בעלי אופי דומה. צעדים אלו, לצד התנעה מחדש של תוכניות שילוב מיעוטים (ראו להלן), יוכלו להכניס עובדים נוספים למעגל העבודה, ובכך לתרום הן לצמיחה, הן לבסיס המס.

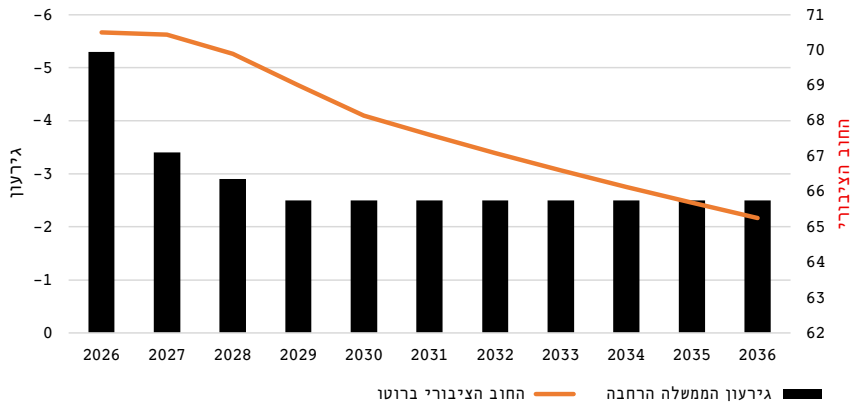
12 לפירוט על המלצות אלו, ראו קרניה פלוג, דוד וקנה פורטל, 2024: עמ' 105-110. שימו לב כי ההצעה להעלאת מיסים במסמך זה שאפתנית מעט יותר מבחינת יעד המס ביחס לפרסום הקודם בשל העלייה בנטל המס החיצוני במדינות ה-OECD ובשל עלייה גבוהה יותר בחוואי הוצאות הביטחון.

חוב וגירעון

התוואי החלופי המוצע מבוסס על הורדה הדרגתית של הגירעון מרמה צפויה של 5.3% בשנת 2026 לרמה של 2.5% עד 2029, ומוצע שיישאר ברמה זו בשנים שלאחר מכן (ראו תרשים 11). להערכת בנק ישראל, הגירעון הממשלתי הצפוי לייצב את החוב עומד על כ-3.2% תוצר (בנק ישראל, 2025: עמ' 151). יישום התוואי החלופי המוצע יאפשר ליחס החוב-תוצר להתחיל לרדת משנת 2027, ולהגיע לרמה של כ-65% תוצר עד 2036 – שיעור גבוה יותר מהרצוי, אך לא חריג בהשוואה בינלאומית. שיעור כזה יאפשר להעלות את ההוצאה האזרחית ולצמצם את פערי התשתיות בתקופה הנידונה, וימנע את השחיקה בהוצאה האזרחית שתיגזר מעמידה בכללים פיסקליים שמרניים יתר על המידה, או את הכניסה לתוואי חוב עולה ומשבר חוב העלולים להתרחש אם יישאר הגירעון ברמתו הנוכחית.

תרשים 11

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



עקרונות להעלאת ההוצאה האזרחית

על התועלות הנובעות מהמס להיות ברובן מורגשות בכלל הציבור. לשם כך, בד בבד עם העלאת המיסים והקיצוץ בתקציבים מעכבי הצמיחה, יש להפנות תקציבים לסעיפים מחוללי צמיחה, כגון תשתיות, חינוך והשכלה גבוהה ומחקר ופיתוח, לשם הבטחת צמיחה גבוהה שתשפר את רמת החיים ואת האיתנות הפיסקלית של מדינת ישראל. בד בבד יש להבטיח שההוצאה האזרחית תנוצל ביעילות ובמסגרת הרפורמות הנדרשות, כדי שהגידול בהוצאה יוכל לשפר במידה רבה את איכות השירות לאזרחים ואת רמת החיים והביטחון הסוציאלי במדינת ישראל.

העלאת ההוצאה האזרחית מותנית ביישום העקרונות האלה, המפורטים לפי מספר תחומי הוצאה בעלי חשיבות ציבורית (על בסיס דביר וקנת פורטל, 2026, וההמלצות בפלוג, דוד, קנת פורטל, 2024):

(1) תשתיות. יש לשמור על השקעה גבוהה בתשתיות כדי לצמצם את פערי מלאי התשתיות וההון בין ישראל למדינות המפותחות. בטווח הארוך, סגירת הפער תדרוש השקעה מתמשכת בהשלמת רשת התחבורה באמצעות בנייה של קווי רכבת כבדה, רכבות קלות ומטרו, לפחות ברמה של 1.5 אחוזי תוצר בשנה, ורצוי ברמה של 2% (תוספת של 7-18 מיליארד ש"ח בשנה לעומת המצב הקיים). כדי לאפשר הגדלת השקעה גם בהתחשב במגבלות הפיסקליות של העלייה בתקציב הביטחון תידרש הרחבה של מקורות המימון. לשם כך כדאי להשתמש בכלים מגוונים, ובהם לכידת ערך הקרקע שנוצר סביב פרויקטי תחבורה, פיתוח מסחרי בתחנות ובסביבתן, אכיפה טובה יותר של תשלום ומגבלות על נסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית, קידום אגרות גודש, וייתכן שאף שימוש במנגנוני מימון חוץ-תקציביים, כמו PPP או גיוס חוב בידי חברות ממשלתיות.

עם זאת, בטווח הקצר והבינוני יש למקד מאמץ בשיפור מערך האוטובוסים, המשמש עדיין את רוב הנוסעים. בהקשר זה מוצע לייצר היררכיה תחבורתית ברורה: רכבת לנסיעות בין-עירוניות, מטרו ורכבת קלה לנסיעות מטרופוליניות, ואוטובוסים כרשת משלימה עירונית ומקומית, מתוך צמצום קווים כפולים במסלולים ארוכים ונסועה נמוכה, כאשר שיפור הקישוריות לרשת הרכבות הכבדות יכול לספק מענה עדיף. כדי לשפר את שירות האוטובוסים בערים ובאזורים פריפריאליים מומלץ לשנות את מנגנון התמריצים במרכזי ההפעלה למנגנון שיתגמל מפעילים על איכות השירות, עמידה בזמנים, שביעות רצון וגידול במספר הנוסעים, ולצמצם את התגמול על קילומטר נסועה.

לצד צעדים אלו חשוב לחזק את יכולות הביצוע של הממשלה בתחום התשתיות: יש לגבש תוכנית אסטרטגית רב-שנתית, לקבוע קריטריונים ברורים לבחירת פרויקטים, לצמצם חסמי תכנון וביצוע, להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות ולהימנע מהחזקת פרויקטי תשתיות לאומיים כ"בני ערובה" במשא ומתן פוליטי.¹³ יישום הצעדים האלה יוכל להפחית את התלות ברכב הפרטי, לשפר את השירות, ולתרום לצמיחה ולפריון בטווח הארוך (לפירוט צעדים אלו, ראו דביר וקנת פורטל, 2026).

(2) חינוך. יישום יום לימודים ארוך שישרת את כלל הציבור ולא יותנה בקריטריונים סוציו-אקונומיים, כדי לאפשר חיטון בהוצאות פרטיות וציבוריות על צהרונים; העלאת שכר דיפרנציאלית למורים; וצמצום פערים באמצעות שיפור מערכות החינוך הממלכתיות בחברה היהודית ובחברה הערבית, בדגש על שילוב חרדים בתעסוקה.

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

(4) קירוב התקציב לאזרחים. יש לשאוף להעביר סמכויות בתחומי הרווחה, החינוך ותחבורה לרשויות שיש להן היכולת לכך, מתוך בחינת העלאת המיסים המוניציפליים וביזור סמכויות בתחומי הממשל לשלטון המקומי, על פי המקובל במדינות המפותחות. פעולה זו תחזק את הלגיטימציה של תשלומי המיסים בישראל ותשפר את איכות השירות לאזרחים (לפירוט ראו פלוג, דוד וקנת פורטל, 2024: עמ' 112-126).

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

לסיכום, שנת 2026 היא שנת התקציב הרביעית הסובלת מנטל המלחמה המתמשך. מהתנהלות הממשלה הנוכחית עולה החשש שמדינת ישראל לא השכילה לשנות את סדרי העדיפויות הממשלתיים כדי לשקף את העלייה בנטל ההוצאה הביטחוני, לא פועלת לשיקום איתנותה הפיסקלית, ואינה מציעה חזון לשיפור את השירותים לאזרח, אלא פועלת להורדת מיסים למרות נטל המס הנמוך ממילא, מחמירה את מגזריות

13 ראו, למשל, התבטאויותיה של השרה מירי רגב, **שהצהירה** בכמה הזדמנויות כי **התנתה** את קידום פרויקט המטרו בתקצוב סלילת מסילת רכבת לקריית שמונה.

התקציב, ונמנעת מקבלת החלטות הכרחיות בגלל שנת הבחירות המתקרבת, מה שיוביל בהמשך לקיצוצים קשים בהוצאה האזרחית.

האזרחים הישראלים מקבלים שירותים ציבוריים ברמה נמוכה, ולפיכך לא רואים מספיק ערך במיסים שהם משלמים. אולם, מהשוואה בינלאומית עולה כי ההשקעה באזרחים בישראל נמוכה, בין השאר, בשל רמת המס הנמוכה, שנוסף על נטל הביטחון, נטל החוב ומגזריות התקציב, מובילה לכך שהן ההשקעה במנועי הצמיחה והן השירות לאזרח מזנחים בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. התקציב הנוכחי ממשיך מגמה זו.

במקום זאת, בשנים הבאות אפשר לפעול לפי התוואי התקציבי המוצע כאן, שאם ישולב בייעול הקצאת התקציבים, ברפורמות ובתיעודף תקציבים מחוללי צמיחה לשיקום האמון בממשלה, יאפשר, למרות העלייה בהוצאות הביטחון והריבית, לא רק למנוע את ירידת ההוצאה האזרחית, אלא אף לשפר במידה ניכרת את השירות לאזרח, לצמצם את הפערים החברתיים ואת פערי התשתיות ולשמר את יתרונה היחסי של ישראל כמעצמת מחקר ופיתוח.

נספח א. מתודולוגיה

נתוני תקציב המדינה במסמך זה מובאים מ"מפתח התקציב". כלל הנתונים הם לתקציב "נטו", תקציב בהתאם לכלל ההוצאה, בלי ההוצאה המותנת בהכנסה ובתקציבי המוסדות הלאומיים (ביטוח לאומי, בתי חולים). כלומר, התקציב שצריך לממן במיסים של המדינה המרכזית. אם לא מצוין אחרת, הנתונים עד שנת 2024 הם נתוני ביצוע התקציב, נתוני שנת 2025 הם נתוני התקציב לאחר השינויים כפי שאושרו בוועדת הכספים ועודכנו אוטומטית במפתח התקציב, והנתונים לשנת 2026 מבוססים על תקציב המדינה שאושר בכנסת במרץ 2026 לאחר השינויים שחלו בו בעקבות סבב הלחימה השני מול איראן (שאגת הארי).

אחוזי התוצר מחושבים מתוך הנחה שהצמיחה תהיה בהתאם לתחזית בנק ישראל ממרץ 2026.

ברוב התרשימים נציג את מצרפי התקציב במונחי אחוזי תוצר כדי לשמור על השוואתיות בנייתוח התקציב לאורך השנים. אם סעיף תקציב גדל מהר מהתוצר, מדובר באינדיקציה טובה לכך שחשיבותו גדלה בתייעודף התקציבי, ולהפך. חשוב לציין כי המדד משתמש בתוצר כקנה המידה בלבד, ואינו משלים ל-100% יחד עם המגזר העסקי. אם ההוצאה התקציבית באחוזי תוצר מגיעה ל-33% אין פירוש הדבר שהמגזר הציבורי העסקי הוא 67% תוצר, בין השאר בגלל מימון ההוצאה התקציבית מגירעון שוטף מחד גיסא, וקיומן של הוצאות שאינן חלק מהתקציב, כמו חלק גדול מתקציב הביטוח הלאומי, מאידך גיסא.

נוסף על כך נציג את חלוקת עוגת התקציב בין ההוצאה האזרחית לביטחוניית בשנים נבחרות. מאחר שהתוצר בשנת 2026 צפוי לעמוד לפי התחזיות העדכניות על כ-2,236 מיליארד ש"ח, כל אחוז תוצר מקביל לכ-22 מיליארד ש"ח. לדוגמה, הוצאות ברמה של 10% תוצר מקבילות לכ-220 מיליארד ש"ח במונחי שנת 2026.

עבור חישובי התוואי התקציבי המומלץ אנחנו עוברים מהצגת ההוצאה התקציבית נטו להוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה על בסיס הנספחים הסטטיסטיים של דוח בנק ישראל 2025. הבדל העיקר בין ההגדרות הוא הכללת הוצאות מותנות בהכנסות (כמו הסיוע האמריקאי) ומוסדות לאומיים (כמו ביטוח לאומי) בהוצאה הציבורית.

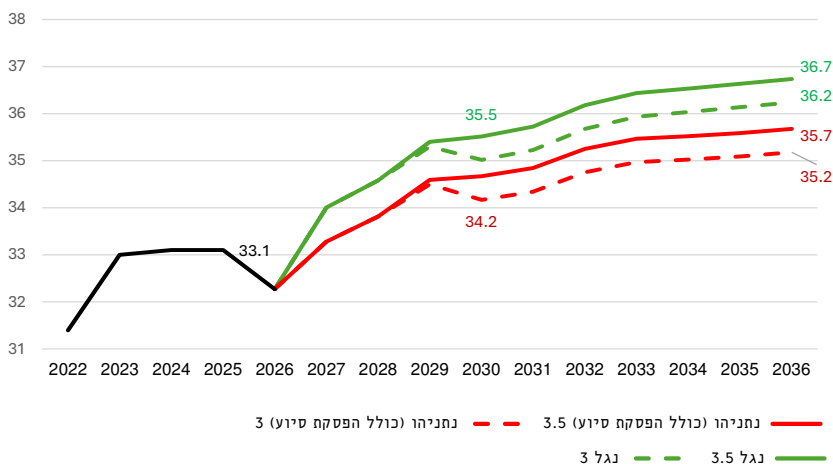
נספח ב. בדיקות רגישות לתוואי המומלץ

כדי לבדוק את רגישות תוואי הצמיחה הנחנו כי הגירעון יתכנס לשיעור הצפוי להביא ליחס חוב-תוצר יורד לפחות ל-65% עד 2036. כדי להגיע לתוצאה זו קבענו את הגירעון שאליו תתכנס ההוצאה הממשלתית ביחס של נק' אחוז פחות משיעור הצמיחה – 2.5% לשיעור צמיחה של 3.5%, ו-2% לשיעור צמיחה של 3%. תוכנית ביטחון לפי נתניהו כולל ביטול הדרגתי של הסיוע וצמצום ההוצאה האזרחית בשיעור מקביל לגובה הסיוע.

כפי שניתן לראות, הגירעון השמרני יותר הנדרש בהנחות מחמירות יותר בנוגע לצמיחה ולהוצאה הביטחונית מוביל (גם בתרחיש של העלאת מיסים ניכרת) לעלייה מתונה יותר בהוצאה האזרחית, במיוחד בשלב ה"גמילה" מגירעון המייצב את החוב בלבד ומעבר לתוואי יורד בשנת 2030. בעקבות זאת, בתרחישי הביטחון והצמיחה השליייים רוב העלייה במיסים מופנית להוצאה הביטחונית ולייצוב החוב בטווח הקצר, ובתרחיש השליי ביותר (צמיחה של 3% + תוכנית נתניהו) גם כעבור עשור רק כמחצית מהעלייה במיסים תושקע בהוצאה האזרחית השוטפת.

תרשים 12

הוצאה אזרחית בתוואי המומלץ – בדיקת רגישות לגובה הוצאה ביטחונית (המלצות נגל מול תוכנית נתניהו) ושיעור הצמיחה (3%-3.5%) (באחוזי תוצר)



לוח 5

שיעור מהעלייה במיסים המופנה להוצאה האזרחית, לפי תרחישים וטווח זמנים

שיעור מהעלייה במס המופנה להוצאה האזרחית בטווח הארוך (2036)	שיעור מהעלייה במס המופנה להוצאה האזרחית בטווח הקצר (2029)	תרחיש צמיחה	תרחיש ביטחון
96%	64%	3.5	המלצות דוח נגל
83%	50%	3	
68%	41%	3.5	תוכנית נתניהו (כולל הפסקת סיוע)
55%	28%	3	

הערה: ביחס לעליית מיסים של 3.8 נק' אחוז תוצר.

רשימת המקורות

אבן, שמואל (2018). **תקציב הביטחון לשנת 2019: סוגיות מרכזיות**. המכון למחקרי ביטחון לאומי – INSS.

אגף הכלכלן הראשי באוצר. (2019). **על ההשלכות הכלכליות של השתלבות חרדים וערבים בשוק העבודה בעשורים הקרובים**.

אגף הכלכלן הראשי באוצר. (2024). **נייר עמדה בנושא המשמעויות הכלכליות והפיסקליות של גידול ארוך טווח בהוצאות הביטחון**.

אגף הכלכלן הראשי באוצר. (2026א). **עדכון התחזית המקרו-כלכלית בעקבות מלחמת "שאגת הארי"**.

אגף הכלכלן הראשי באוצר. (2026ב). **תחזיות מאקרו-כלכליות עדכון תחזיות לשנת 2026. אתר שקיפות בחינוך**. (2026). משרד החינוך, נתונים מעודכנים ל-2024-2025.

בדרן, אחמד, פילר, ליטל וקנת פורטל, רועי (2024). **הפחתת 15% מתקציבי החברה הערבית אינה מידתית ותפגע בה קשות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
בנק ישראל. (2023א). **צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה**.

בנק ישראל. (2023ב). **דוח בנק ישראל 2022**, פרק 2 סוגיות ברווחה ובהתחלקות ההכנסות.
בנק ישראל. (2025). **דוח בנק ישראל 2024**.

בנק ישראל. (2026). **דוח בנק ישראל 2025**.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, מוהבן, אופיר וקנת פורטל, רועי (2024). **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דביר, אורי וקנת פורטל, רועי (2026). **קידום מנועי צמיחה: השקעה בתשתיות תחבורה – תמונת מצב והמלצות מדיניות**. טיוטה לכנס אלי הורביץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גורדון, גבריאל (2025). **"אשר על המס": השתלבות חרדים ותשלומי מיסים – הנטל הפוטנציאלי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גורדון, גבריאל (2026). **החרדים המילואימניקים והגרלות הדיור: שוויון ואי־שוויון בתוכנית "מחיר מטרה"**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גורדון, גבריאל (בהכנה). השכלת נשים חרדיות והתשואה להשכלתן. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דוח נגל. (2024). **הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח בראשות תא"ל (מיל) פרופסור יעקב נגל**.

הורוביץ, נרי וברבוי, רוני (2026). **מאחורי הקלעים של תקציב 2026: שקיפות, פוליטיקה וגבולות הפיקוח הפרלמנטרי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

החלטה מספר 3813 של ממשלה מיום 25.1.2026, **הקצאת תוספת תקציב לתגבור מרכיבי ביטחון ותיקון החלטות ממשלה**.

החלטה מספר 3882 של ממשלה מיום 15.2.2026, **חידוש ביצוע הסדר מקרקעין בשטחי C באזור יהודה ושומרון ותיקון החלטת ממשלה**.

החלטה מספר 3559 של הממשלה מיום 4.12.2025, **קידום תוכנית לחיזוק ופיתוח יישובים ולפיתוח תשתיות ביהודה ושומרון**.

הלמ"ט. (2026). **מעקב אחר יעדי תעסוקה ממשלתיים**.

ח'לאילה, מוחמד ורודניצקי, אריק (2025). **שנתון החברה הערבית בישראל 2024**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טוקר, נתי (2026, 19 במאי). פייק תקציב, פייק ניהול: הפערים בין האוצר לביטחון מעולם לא היו כל כך גבוהים. TheMarker.

טהון אשכנזי, ענת ובנבניסטי, דפני (2026). **סיכום כנס החורף של הכנסת: אוקטובר 2025 עד מרץ 2026**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טרכטנברג, מנואל, חדד, ששון, שבתאי, הדס ורז, יובל (2024). **תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות ברזל**. המכון למחקרי ביטחון לאומי - INSS, נספח 1.

לונטל, עמית, ולרום, טלי (2026). **קידום החברה הערבית כמנוע צמיחה משמעותי לכלכלת ישראל בעשור הקרוב**. מכון אהרון.

מבקר המדינה (2025). **היעדר תפיסת ביטחון לאומי והשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל.**

מזר, יובל (2025). **איכות ההון האנושי של העובדים הצעירים במגזר הציבורי.** בנק ישראל.

מלאך, גלעד, יקיר, איתמר וקנת פורטל, רועי (2026). **חרדים בישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרחישים כלכליים וביטחוניים.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משה, נטע (2026). **יישום החלטת ממשלה 550 "תקאדום" – מעקב אחר הקצאת וניצול תקציבים לשנים 2022-2024.** מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

משרד העבודה. (2023). **שוק העבודה בישראל 2022.**

סואעד, ח'דר, רודניצקי, אריק וחדד, אופיר (2025). **הקיצוץ התקציבי בתוכנית 550 לפיתוח החברה הערבית.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, עדי (2026). **השפעת הטבות המס ליישובים על דפוסי ההגירה הפנימית.** בנק ישראל.

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

פלוג, קרנית (2024). **כרטיס אדום לכלכלת ישראל.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, קרנית וקנת פורטל, רועי (2025). **בצל המלחמה: מצרפי התקציב, סדרי העדיפויות וההשלכות של עליית הנטל הביטחוני.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, קרנית, דוד, צחי וקנת פורטל, רועי (2024). **המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל מבט לאחור ולשנים הבאות.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, קרנית, אבירם-ניצן, דפנה וקנת פורטל, רועי (2024). **כמחצית מהציבור אינם מרוצים מהמצב הכלכלי במדינה; 39% לא מרוצים מהשירותים הציבוריים שהם מקבלים ממנה.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרלינסקי, אריאל, שדה, תום, יוגב, ערן ושראל, מיכאל (2024). **על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל. הרבעון לכלכלה, 68,**

קרלינסקי, אריאל ושדה, תום (2025). [על השירות](#). המכון למדיניות העם היהודי.
 קרן ברל כצנלסון. (2026). [תקציב המדינה: סיפורים במספרים – כספים קואליציוניים](#).
 רביצקי טור־פז, שלומית וגורדון, גבריאל (2024). [היקף ועלות המילואים במקרה של השתלבות חרדים בשירות הסדיר והמילואים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
 שהינו קסלר, שלומית (2026). [סערת בג"ץ המיליארד, תקציב הרשתות וועדת הכספים – כל מה שרציתם לדעת ולא העזתם לשאול](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Moody's. (2024). [Rating Action: Moody's Ratings downgrades Israel's ratings to Baa1, maintains negative outlook](#).

OECD (2023). [Main Findings from the 2022 OECD Risks that Matter Survey](#).

OECD (2025). [Long-Term Spending Projections in Israel](#).

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 למנהל.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, 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 בכינונה 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 חייו 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 מהאוניברסיטה העברית בירושלים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

