

דוחות כספיים

ליום 31 בדצמבר 2025





החשבת הכללית
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

ירושלים, 15 בספטמבר 2026

לכבוד,

משתמשי הדוחות הכספיים,

אני מתכבדת להציג בפניכם את הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025.

דוחות אלו מציגים את מצבה הפיננסי של מדינת ישראל, את נתוני הביצוע הכספי, וכן מידע רלוונטי בדבר נכסיה, התחייבויותיה, הכנסותיה והוצאותיה במהלך שנת 2025. נוסף על כך, הדוחות הכספיים כוללים מידע בדבר אירועים משמעותיים ורלוונטיים שהתרחשו בשנת 2026, עד למועד פרסומם.

הדוחות ערוכים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים על בסיס התקינה החשבונאית הממשלתית, ומאגדים את נתוניהם של 88 משרדי ממשלה ויחידות סמך, 60 חברות ממשלתיות, 55 תאגידים סטטוטוריים ו-6 רשויות מדינה.

שנת 2025 המשיכה להתאפיין בסביבה כלכלית וביטחונית מורכבת, על רקע המשך הלחימה שהתחילה ב-7 לאוקטובר שנת 2023, וכן על רקע מבצע "עם כלביא" והשלכותיה על פעילות המשק ועל התקציב הממשלתי.

לאורך השנה התרחשו אירועים ביטחוניים מקומיים ובינלאומיים, אשר השפיעו במידה ניכרת על הפעילות הכלכלית. בחודש יוני 2025 יצאה מדינת ישראל למבצע "עם כלביא" מול איראן. המבצע הוביל להתכווצות נקודתית של התוצר ברבעון השני, אולם המשק הפגין חוסן משמעותי והתאושש במהירות במהלך הרבעון השלישי, לקראת הרבעון האחרון של השנה, עם החתימה על הסכם להשבת החטופים ועם סיום שלב הלחימה העיקרי, נרשמה התייצבות בקצב הצמיחה.

בסיכום שנתי צמח המשק הישראלי בשנת 2025 בשיעור של 3.5%. על רקע הפחתת אי-הוודאות הגיאופוליטית והמשך איתנותה של הכלכלה המקומית, חברות דירוג האשראי S&P ו-Moody's הגיבו בחיוב ועדכנו את תחזית הדירוג של ישראל מ-"שליטית" ל-"יציבה".

האינפלציה בישראל במהלך שנת 2025 הציגה האטה ניכרת והתכנסות ברורה לעבר טווח היעד של בנק ישראל, ובסיכום שנתי היא הסתכמה ב-2.6%. סביבה אינפלציונית מרוסנת זו, בשילוב עם הירידה ההדרגתית בסיכונים הגיאופוליטיים לקראת סוף השנה, התבטאה בהמשך ירידת תשואות באגרות חוב ממשלתיות בשוק המקומי והבינלאומי.

מבחינה תקציבית, ביצוע הוצאות הממשלה נטו, ללא מתן אשראי, הסתכם בכ-650.4 מיליארד ש"ח, המהווים כ-30.6% מהתוצר, לעומת כ-620.5 מיליארד ש"ח בשנת 2024, שהיוו כ-30.9% מהתוצר. לצד הגידול הנומינלי בהוצאות, ובפרט לצורכי המערכת הביטחונית והאזרחית, נרשמה עלייה משמעותית בהכנסות המדינה, אשר הסתכמו בכ-552 מיליארד ש"ח, גידול של כ-13.8% לעומת שנת 2024, שבה הסתכמו ההכנסות בכ-485 מיליארד ש"ח.

הגידול בהכנסות המדינה תרם באופן ישיר לצמצום משמעותי של הגירעון התקציבי השנתי, אשר הסתכם בכ-98.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-4.6% מהתוצר. מדובר בשיפור ניכר ביחס לשנת 2024, שבה הסתכם הגירעון בכ-135.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-6.8% מהתוצר.

על אף האתגרים הרבים, המשק הישראלי מציג מגמת התאוששות חיובית. שוק העבודה המקומי מוסיף להיות הדוק, עם שיעור בלתי מועסקים נמוך של 2.9% כפי שמפרסם הלמ"ס. במקביל, נמשכת העלייה בייצוא השירותים, והצריכה הפרטית שבה לרמות גבוהות.

מגמות אלו משקפות את יכולתו של המשק הישראלי להתמודד עם תקופה ממושכת של אי-וודאות ולפעול בהדרגה לחזרה לשגרת צמיחה. בתוך כך, נמשכות השקעות ממשלתיות ממוקדות בתחומי התשתיות, התעסוקה, הדיור והחינוך, במטרה לתמוך בהתאוששות הכלכלית ולהבטיח חזרה מלאה ומיטבית של כלל האזורים והענפים במשק לשגרה.

לסיום, ברצוני להודות לעובדי חטיבת חשבונאות ודיווח באגף החשבת הכללית, בראשות רו"ח שלומי כהן, סגן בכיר לחשבת הכללית והחשבונאי הראשי, לחשבי המשרדים ולסגניהם, וכן לאנשי הכספים בחברות הממשלתיות, בתאגידים הסטוטוריים וברשויות המדינה.

פרסום הדוחות לשנת 2025, הם תולדה של עבודת מטה מורכבת, מקצועית ורחבת היקף. הפרסום התאפשר הודות למסירותם, למקצועיותם ולעבודתם המאומצת - בימים של שגרה וחירום כאחד.


מיכל עבאדי-בויאנג'ו

החשבת הכללית

חלק א'

מבוא לדוחות הכספיים

פרק 1 - מבנה ותכולת הדוחות הכספיים

עמוד

8	 כללי על הממשלה.
11	 תיאור תחומי הפעילות.
13	 רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025.

פרק 2 - סקירה כללית

21	 סקירה כלכלית פיננסית.
25	 תקציב המדינה.
27	 החוב הממשלתי.
29	 דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות.
36	 השפעת המלחמה.

פרק 3 - תמצית הדוחות הכספיים

53	 כללי על הדוחות.
56	 תמצית נתוני הדוחות הכספיים.
64	 תחומי הפעילות.

חלק ב'

פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025

104	 דוחות על המצב הכספי מאוחדים מדינת ישראל.
106	 דוחות על הביצוע הכספי מאוחדים מדינת ישראל.
107	 דוחות על השינויים בנכסים נטו/ הון מאוחדים מדינת ישראל.

ביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים ליום 31 בדצמבר 2025:

108	 ביאור 1 - כללי.
113	 ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית.
134	 ביאור 3(א) - מזומנים ושווי מזומנים.
134	 ביאור 3(ב) - אשראי לזמן קצר.
134	 ביאור 4 - פיקדונות והשקעות לזמן קצר.
135	 ביאור 5 - הלוואות לזמן ארוך.
137	 ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה.
141	 ביאור 7 - מלאי.
142	 ביאור 8 - השקעות בישויות מוחזקות.
144	 ביאור 9 - נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע.
146	 ביאור 10 - חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך.
147	 ביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים.
150	 ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.
162	 ביאור 13(א) - רכוש קבוע.
167	 ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה.
172	 ביאור 14 - נכסים בלתי מוחשיים.
174	 ביאור 15 - מלוות פנים.

179	ביאור 16 - מלוות חוץ.....
183	ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות.....
186	ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות.....
190	ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.....
203	ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח.....
207	ביאור 21 - הפרשה לתביעות משפטיות.....
208	ביאור 22 - התחייבויות אחרות לזמן ארוך.....
209	ביאור 23 - ערבויות המדינה.....
214	ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות.....
223	ביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות.....
225	ביאור 26 - הכנסות מהעברות.....
226	ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין.....
228	ביאור 28 - הכנסות אחרות.....
229	ביאור 29 - שכר עבודה והטבות לעובדים.....
230	ביאור 30 - העברות ותמיכות.....
236	ביאור 31 - הוצאות תפעוליות.....
237	ביאור 32 - הוצאות הנהלה וכלליות.....
238	ביאור 33 - הוצאות מימון, נטו.....
240	ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות.....
245	ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח.....

פרק 2 - תמצית דוחות כספיים מאוחדים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025

252	תמצית דוחות על המצב הכספי מאוחדים ממשלת ישראל.....
254	תמצית דוחות על הביצוע הכספי מאוחדים ממשלת ישראל.....
255	הסבר לדוחות כספיים מאוחדים ממשלת ישראל.....

פרק 3 - תמצית דוחות כספיים של ממשלת ישראל (סולו) ליום 31 בדצמבר 2025

258	תמצית דוחות על המצב הכספי ממשלת ישראל (סולו).....
260	תמצית דוחות על הביצוע הכספי ממשלת ישראל (סולו).....
261	תמצית דוחות על השינויים בנכסים נטו/ הון ממשלת ישראל (סולו).....
262	מידע נוסף 1 - כללי.....
262	מידע נוסף 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית.....
263	מידע נוסף 3 - מזומנים ושווי מזומנים.....
263	מידע נוסף 4(א) - השקעות בישויות מוחזקות.....
268	מידע נוסף 4(ב) - התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות.....
269	מידע נוסף 5 - רכוש קבוע.....
270	מידע נוסף 6 - מלוות פנים.....
270	מידע נוסף 7 - מלוות חוץ.....
271	מידע נוסף 8 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.....
272	מידע נוסף 9 - הכנסות ממסים ואגרות.....
273	מידע נוסף 10 - שכר עבודה והטבות לעובדים.....
274	מידע נוסף 11 - העברות ותמיכות.....

תוכן העניינים

תוכן עניינים (המשך)

חלק ג'

מידע נוסף

עמוד

280	 כללי
282	 פרק 1 - החברות הממשלתיות
286	 פרק 2 - התאגידים הסטטוטוריים
300	 פרק 3 - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
312	 פרק 4 - פרויקט המטרו
314	 פרק 5 - החוב הממשלתי
324	 פרק 6 - פנסיה תקציבית
348	 פרק 7 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל
356	 פרק 8 - הכנסות מתמלוגים
359	 פרק 9 - דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות
399	 פרק 10 - הרחבה בנושא הפעילות וההשקעה הממשלתית בענף הדיור
446	 פרק 11 - התחייבויות בתחום החברתי ותמצית הדוחות של המוסד לאומי
456	 פרק 12 - בינוי וניהול נכסי ממשלה
466	 פרק 13 - פרויקט נימבוס

חלק א'

מבוא לדוחות הכספיים



דוחות כספיים לשנת 2025



1. מבנה ותכולת הדוחות הכספיים



<< כללי על הממשלה

< רקע

מטרת הדוחות הכספיים היא לתאר את מצבה הפיננסי והפעילות הפיננסית של ישות חשבונאית נכון לתקופה חשבונאית מוגדרת. דוחות כספיים נערכים בהתאם לתקינה חשבונאית מתאימה ומאפשרים ניתוח מגמות לאורך השנים באותה ישות וכן יכולת השוואה לישויות דומות אחרות.

ממשלת ישראל נוהגת לפרסם את הדוחות הכספיים של מדינת ישראל, בדומה למדינות מתקדמות בעולם, מתוך מטרה להציג תמונה פיננסית רחבה על פעילות ומצב המגזר הציבורי, לרבות הישויות השונות שבשליטת הממשלה.

הדוחות הכספיים של המדינה בעלי חשיבות רבה לצורך הגברת השקיפות, המנהל התקין, יכולת ההשוואתיות והנגשת מידע רב על פעילות הממשלה לציבור.

< רשויות השלטון בישראל

הפרדת רשויות השלטון הינה עיקרון שלטוני הדוגל בהפרדת סמכויות השלטון לרשויות נפרדות ועצמאיות במטרה ליצור איזון בין הרשויות השונות ולמנוע ריכוז יתר של סמכויות שלטוניות בידי רשות מסוימת, זאת לצורך שמירה על הדמוקרטיה ועל חירות הפרט והכלל.

במדינת ישראל קיימות שלוש רשויות שלטון:

(1) **הרשות המחוקקת** - כנסת ישראל היא הרשות המחוקקת ובית הנבחרים של מדינת ישראל. הכנסת מבצעת שלושה תפקידים עיקריים נוספים: פיקוח על עבודת הממשלה, בחירת נשיא המדינה ומבקר המדינה ודיון בענייני המדינה באמצעות ועדות הכנסת ועבודת המליאה. בכנסת פועלות 16 ועדות קבועות בנושאים כגון כספים, כלכלה, חוץ וביטחון, פנים, חוקה וחוק ומשפט. הוועדות דנות בהצעות חוק, בתקנות שקבעה הממשלה, בהצעות לסדר היום ובבקשות שהגישו תושבי המדינה לכנסת ולממשלה.

(2) **הרשות המבצעת** - ממשלת ישראל היא הרשות המבצעת של מדינת ישראל, בראשה עומד ראש הממשלה וחברים בה שרים אשר אמונים על משרדי הממשלה השונים. בידי ממשלת ישראל הסמכות ברוב ההיבטים הממלכתיים והציבוריים והיא אחראית על מדיניות הביטחון, הפנים והחוץ.

(3) **הרשות השופטת** - הרשות השופטת בישראל מורכבת מבתי משפט ומבתי דין, להם קיימת סמכות שפיטה בהתאם לחוק יסוד השפיטה, התשמ"ד-1984. בידי בתי המשפט סמכות שפיטה כללית: בעניינים פליליים, אזרחיים ומנהליים. בידי בתי הדין סמכות שפיטה מיוחדת לעניינים ולאנשים מסוימים. במילוי תפקידי השפיטה אין הרשות השופטת תלויה באדם או ברשות אחרת, אי התלות היא אישית ועניינית.

< איחוד ישויות בדוחות הכספיים

הממשלה ערכה מבחני שליטה על פי תקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מס' 35 (IPSAS 35). בהתאם למבחנים אלה נקבע אם מתקיימת שליטה של הממשלה בישויות השונות. ככלל, ישויות שנמצא שמתקיימת בהן שליטה, מאוחדות בדוחות הכספיים כמפורט בחלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 1 מבנה ותכולת הדוחות הכספיים - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025.

הממשלה ממשיכה לערוך מבחני שליטה, בהתאם לתקינה החשבונאית כאמור לעיל, בגופים רלוונטיים נוספים, שטרם אוחדו עד כה בדוחות הכספיים, זאת מתוך מטרה להגביר את השקיפות ולהציג לציבור תמונה רחבה ומהימנה, ככל הניתן, על הפעילות הכספית של הממשלה, על זרועותיה וגופיה השונים.

< מבנה הדוחות הכספיים

במטרה להציג תמונה פיננסית רחבה ומהימנה, ככל הניתן, שתשקף את הפעילות הכספית של הממשלה על זרועותיה השונות, ובנוסף לתת ביטוי להפרדת רשויות השלטון כאמור, הדוחות הכספיים מוצגים בשלוש היררכיות כדלקמן:

1. דוחות כספיים מאוחדים של מדינת ישראל

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל הינם המקיפים ביותר מבין שלוש ההיררכיות מבחינת הישויות המאוחדות בהם וכוללים את הביאורים המפורטים ביותר. דוחות אלו מציגים תמונה רחבה על הפעילות הכספית של המדינה על מוסדותיה וגופיה השונים בשלוש רשויות השלטון.

דוחות אלו כוללים איחוד הנתונים הכספיים של ישויות מהסוגים הבאים: רשויות המדינה, משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה חשבונאית של הממשלה.

2. דוחות כספיים מאוחדים של ממשלת ישראל

הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל משקפים את פעילות הרשות המבצעת לרבות זרועותיה השונות והגופים שבהם מתקיימת שליטה חשבונאית של הממשלה.

דוחות אלו אינם כוללים את רשויות המדינה מתוך כוונה לשמור על הפרדה בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת והרשות השופטת.

הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל כוללים איחוד הנתונים הכספיים של ישויות מהסוגים הבאים: משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה חשבונאית של הממשלה.

3. דוחות כספיים סולו של ממשלת ישראל

הדוחות הכספיים סולו של ממשלת ישראל הינם המצומצמים ביותר מבין שלוש ההיררכיות מבחינת הישויות המאוחדות בהם וכוללים מידע נוסף לגבי סעיפים נבחרים בדוחות.

דוחות אלו כוללים איחוד הנתונים הכספיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד ומשקפים את פעילות הרשות המבצעת ללא איחוד של רשויות המדינה, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים.

< טבלת ריכוז המבנה ההיררכי בדוחות הכספיים

דוחות מאוחדים של מדינת ישראל	דוחות מאוחדים של ממשלת ישראל	דוחות סולו של ממשלת ישראל
✓	✓	✓
✓	✓	
✓	✓	
✓		

משרדי ממשלה ויחידות סמך

חברות ממשלתיות

תאגידים סטטוטוריים

רשויות המדינה

< סוגי הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים

רשויות המדינה – הדוחות הכספיים כוללים שישה גופים המסווגים כרשויות מדינה: כנסת ישראל, ועדת הבחירות המרכזית, מבקר המדינה, בית הנשיא, מערכת בתי המשפט ובתי הדין הרבניים. רשויות המדינה אינן חלק מהרשות המבצעת ולכן אינן נכללות בדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה ובדוחות הסולו של הממשלה.

משרדי ממשלה ויחידות סמך – מדובר במשרדי הממשלה השונים וביחידות הסמך שלהם, המהווים את הרשות המבצעת במדינה. כל משרד ממשלתי אמון על תחום מוגדר ואחראי על נושאים שונים אשר בתחומי הפעילות והאחריות של המשרד, כגון: יישום חוקים והחלטות ממשלה רלוונטיים, עריכת והצעת חוקים ותקנות, ניהול השירותים לציבור, ייעוץ לממשלה בנוגע לנושאים מקצועיים וכן אסדרה, פיקוח ואכיפה בנושאים שבתחום אחריות המשרד. על כל משרד ממשלתי אחראי השר הרלוונטי המתמנה ע"י ראש הממשלה. לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט – 1959, על הממשלה למנות מנכ"ל לכל משרד ממשלתי על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד. מנכ"ל המשרד אחראי על הניהול הכולל של המשרד והוצאה לפועל של החזון ותוכניות השר הממונה. בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985, הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים את הסכום הנקוב בהוצאה בחוק התקציב לאותה שנה. משרדי הממשלה פועלים, במסגרת התקציב שהוקצה להם בכל שנה למימוש מטרות המשרד ותוכניות העבודה של המשרד. למידע על התקציב והביצוע של הממשלה, לפי משרדי הממשלה השונים, ראה את דוחות ביצוע התקציב המפורסמים החל משנת 2023 בנפרד מהדוחות הכספיים של מדינת ישראל.

החברות הממשלתיות – החברות הממשלתיות כפופות לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ונמצאות בפיקוח רשות החברות הממשלתיות, המהווה גורם מטה ממשלתי לעניין פיקוח ובקרה עליהן, הפרטתן וביצוע שינויים מבניים בהן. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35), אוחדו בדוחות כספיים אלה נתונין הכספיים של החברות הממשלתיות הנשלטות. לפירוט בדבר שיעורי ההחזקה של ממשלת ישראל בחברות הממשלתיות, וכן מידע לגבי הדיווח הכספי שהתקבל מכל אחת מהן, ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים – פרק 1 מבנה ותכולת הדוחות הכספיים – רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025. מידע נוסף לגבי הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות ניתן למצוא באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות שכתובתו <https://mof.gov.il/gca>.

התאגידים הסטטוטוריים – התאגידים הסטטוטוריים הוקמו בחקיקה מיוחדת שהיא מקור הסמכות לפעולתם. בישראל הוקמו תאגידים סטטוטוריים שמטרותיהם מגוונות ולחלקם פעילות חשבונאית נפרדת מזו של הממשלה. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35), אוחדו בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ובדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל, נתונין הכספיים של מרבית התאגידים הסטטוטוריים. בחודש נובמבר 2021 אושר תיקון חקיקה בפרק ד' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, אשר עוסק בין השאר בהוראות החלות על תאגידים שהוקמו בחוק ואשר ממלאים תפקידים ציבוריים. טרם תיקון החוק, לא חלה הסדרה רוחבית ואחידה לצורך יצירת אחידות בין התאגידים השונים בתחומי הדיווח הכספי והשקיפות. מטרת תיקון החקיקה הינה להבטיח כי תאגידים, אשר מהווים חלק מהמגזר הציבורי, יערכו את דוחותיהם הכספיים בהתאם לתקינה החשבונאית הרלוונטית ולכללי חשבונאות מקובלים, דוחותיהם הכספיים יבוקרו על ידי רואי חשבון וכן, להבטיח את פרסומם של דוחות כספיים אלו לציבור והגשתם לשר הממונה על ביצוע החוק שלפיו הוקם התאגיד ולחשב הכללי במשרד האוצר. בחודש ינואר 2023 פורסמו תקנות יסודות התקציב (כללי דיווח כספי של תאגיד) לפיהן הדוחות הכספיים של תאגיד ייערכו לפי כללי החשבונאות המקובלים והתקינה החשבונאית הממשלתית, למעט במקרים של ישות ממשלתית עסקית. בנוסף, נקבעו בתקנות אלו כללים נוספים בדבר עריכת הדוחות הכספיים ואופן הגשתם. תיקון חוק יסודות התקציב והתקנות שבעקבותיו, מהווים רפורמה בדיווחים הכספיים של התאגידים במדינת ישראל.

למידע לגבי התאגידים הסטטוטוריים, ראה חלק ג' מידע נוסף – פרק 2 – התאגידים הסטטוטוריים.

<< תיאור תחומי הפעילות

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ושל ממשלת ישראל, כפי שמפורטים בחלק ב' – דוחות כספיים, מציגים את המצב הכספי ואת הפעילות הכספית של המדינה והממשלה, על מוסדותיה וגופיה השונים, בשנת הדוחות וכן מספרי השוואה לשנה הקודמת. פעילותן הכספית של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ניתנת לחלוקה לארבעה תחומי פעילות מרכזיים המורכבים משנים עשר תחומי משנה. חלוקת הפעילות לתחומים אלו נעשתה בהתאם למטרותיהן, לאופיין ולמאפייניהן של הפעילויות השונות, זאת מתוך מטרה לשקף באופן מפורט יותר את חלוקת נכסי והתחייבויות המדינה וכן לפלח את פעילות הישויות השונות המאוחדות בדוחות המדינה לפי תחומי פעילותן.

פרק תחומי הפעילות, המוצג בהמשך לחלק זה, מפרט את הפילוחים כאמור בהתאם לנתוני הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל הכוללים איחוד של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, רשויות המדינה, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה של הממשלה.

להלן תיאור תחומי הפעילות ותחומי המשנה:

1. ממשל, מינהל ופיננסיים

תחום פעילות זה משקף את הנתונים הכספיים הקשורים לפעילות השלטונית במדינה וכולל את תחומי המשנה הבאים:

- **תחום פעילות משני - ממשל** – כולל גופים משלושת הרשויות: הרשות המחוקקת, הרשות השופטת וכן גופים ממשלתיים האחראים על תחום הממשל ברשות המבצעת.
- **תחום פעילות משני - מינהל** – האחריות למדיניותה הכלכלית של הממשלה, גביית המסים ואכיפת חוקי היבוא והיצוא במדינת ישראל, גיבוש מדיניות החוץ של מדינת ישראל.
- **תחום פעילות משני - פיננסיים וביטוח** – אחריות על תחומים כספיים ובעלי מאפיינים של ביטוח הכוללים בין היתר: אחריות על תשלומי הפנסיה התקציבית לגמלאי השירות הציבורי, אחריות על גופים המספקים מאפייני ביטוח כמו ביטוח רכוש המדינה, ניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחים ממשאבי טבע, ביטוח נזקי חקלאות וכדומה.

2. חינוך, בריאות, חברה ורווחה

תחום פעילות זה משקף את הנתונים הכספיים הקשורים לפעילות החברתית במדינה וכולל את תחומי המשנה הבאים:

- **תחום פעילות משני - חינוך ותרבות** – אחריות על מערכת החינוך במדינת ישראל והקניית ידע לילדים הזכאים לחינוך בהתאם לחוק חינוך חובה.
- **תחום פעילות משני - בריאות** – אחריות על מערכת שירותי הבריאות במדינת ישראל בכלל ההיבטים.
- **תחום פעילות משני - חברה ורווחה** – שיקום וסיוע לכל אדם הנתון במצב של משבר זמני או מתמשך מסיבות שונות והבטחת בסיס כלכלי לקיומן של אוכלוסיות חלשות.

3. תשתיות

תחום פעילות זה משקף את הנתונים הכספיים הקשורים לפעילות התשתית במדינה וכולל את תחומי המשנה הבאים:

- **תחום פעילות משני - אנרגיה ומים** – אנרגיה ומשאבי הטבע במדינת ישראל - חשמל, דלק, גפ"מ, גז טבעי, שימור אנרגיה, מים, ביוב, חיפוי נפט ומחצבים, מחקר מדעי האדמה והים ועוד.
- **תחום פעילות משני - תחבורה** – תכנון, פיתוח והסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות, אשר יתרמו לצמיחה כלכלית וחברתית בישראל.

- **תחום פעילות משני - בינוי מקרקעין ושיכון** – ניהול קרקעות הלאום, הקצאת דיור ציבורי ומתן סיוע בשכר דירה לזכאים, מתן אשראי לזכאים, תכנון וקידום פרויקטים בתחום השכירות, תכנון עבודות לבנייה וביצוע עבודות פיתוח.
- **תחום פעילות משני - פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות** – תקשורת, תיירות, חקלאות ועוד.

4. ביטחון וביטחון פנים

- תחום פעילות זה משקף את הנתונים הכספיים הקשורים לפעילות הביטחונית במדינה וכולל את תחומי המשנה הבאים:
- **תחום פעילות משני - ביטחון** – אחריות למימוש יעדי הביטחון הלאומי באמצעות גופי הביטחון השונים, תמיכה בבניין הכוח של צה"ל ופעולתו.
- **תחום פעילות משני - ביטחון פנים** – אחריות לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי ופעילות ביטחון פנים במדינת ישראל באמצעות הגופים הבאים: משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה ועוד.

< ריכוז תחומי הפעילות ותחומי הפעילות המשניים:

תחום פעילות	מספר תחום פעילות משני	שם תחום פעילות משני
ממשל, מינהל ופיננסיים	1	ממשל
	2	מינהל
	3	פיננסיים וביטוח
חינוך, בריאות, חברה ורווחה	4	חינוך ותרבות
	5	בריאות
	6	חברה, רווחה ואחרים
תשתיות	7	אנרגיה ומים
	8	תחבורה
	9	בינוי, מקרקעין ושיכון
	10	פעילויות ענפיות אחרות בתחום
ביטחון וביטחון פנים	11	ביטחון
	12	ביטחון פנים

בהמשך חלק זה, במסגרת פרק 3 - תמצית הדוחות הכספיים, מוצג מידע מפורט לגבי תחומי הפעילות: פילוחים של נתוני הדוחות הכספיים, תרשימים מבניים של תחומי הפעילות ותחומי המשנה ומידע רב לגבי הגופים העיקריים והפעילויות המהותיות לפי פילוחים אלו.

<< רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל כוללים איחוד דוחות כספיים של למעלה ממאתיים ישויות מסוגים שונים (רשויות מדינה, משרדי ממשלה ויחידות סמך, חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים) אשר מרביתן מבוקרות על ידי רואי חשבון. כל אחת מהישויות ניתנת לייחוס לאחד מארבעת תחומי הפעילות ולאחד משנים עשר תחומי הפעילות המשניים, כפי שמתואר בחלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 1 מבנה ותכולת הדוחות הכספיים - תיאור תחומי הפעילות ובפרק 3 - תמצית הדוחות הכספיים - תחומי הפעילות.

להלן רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת הכספים 2025 בחלוקה לפי סוגי הישויות (רשויות המדינה, משרדים ממשלתיים, חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים) תוך חלוקה לארבעת תחומי הפעילות כפי שתואר לעיל ב**תיאור תחומי הפעילות**. כמו כן, ניתן מידע בדבר הגשת הדוחות הכספיים וחוות הדעת של רואי החשבון עליהם.

עבור כל ישות ניתן המידע בהתאם למאפיינים הבאים:

1. תחום פעילות משני - שיוך הישות לתחום הפעולה המשני בהתאם ל**תיאור תחומי הפעילות ותחומי הפעילות המשניים המוצגים לעיל**.
2. דוחות כספיים - מידע בדבר הדוחות הכספיים שהישות הגישה נכון למועד פרסום הדוח הכספי של המדינה ועל בסיסם אוחדו נתוני הישות בדוחות המדינה.
להלן האפשרויות בעמודה זו:
2.1. מבוקר - דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2025.
2.2. טיוטה - דוחות כספיים לשנת 2025 שאינם מבוקרים או דוחות כספיים לשנת 2025 שטרם נחתמו.
2.3. שנים קודמות - הישות לא הגישה דוחות כספיים לשנת 2025 (מבוקרים או שאינם מבוקרים) ולכן הנתונים שאוחדו בדוחות המדינה מתבססים על הדוחות הכספיים האחרונים שהוגשו לנו (מבוקרים או שאינם מבוקרים).
3. חוות דעת המבקר - סוג חוות הדעת על הדוחות הכספיים שניתנה על ידי רואה החשבון המבקר - חלקה (לרבות במקרים של הפניית תשומת לב)/הסתייגות/הימנעות/ללא חוות דעת.

< רשויות המדינה

שם הישות	תחום פעילות משני	דוחות כספיים	חוות דעת המבקר
בית נשיא המדינה	1	מבוקר	חלקה
הכנסת	1	מבוקר	חלקה
ועדת הבחירות המרכזית לכנסת	1	מבוקר	חלקה
משרד מבקר המדינה	1	מבוקר	חלקה
מערכת בתי המשפט	1	מבוקר	חלקה
הנהלת בתי הדין הרבניים	1	מבוקר	חלקה

משרדים ממשלתיים

שם הישות	תחום פעילות משני	דוחות כספיים	חוות דעת המבקר
תחום פעילות ממשל ומנהל			
הקרן לאזרחי ישראל	3	מבוקר	חלקה
משרד ראש הממשלה	1	מבוקר	חלקה
משרד האוצר	2	מבוקר	חלקה
משרד החוץ	2	מבוקר	חלקה
המשרד לשירותי דת	2	מבוקר	חלקה
משרד המשפטים	2	מבוקר	חלקה
רשות האכיפה והגבייה	2	מבוקר	הסתייגות
משרד הפנים	2	מבוקר	חלקה
תיאום פעולות הממשלה בשטחים	2	מבוקר	חלקה
המדפס הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
רשות האוכלוסין וההגירה	2	מבוקר	חלקה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	2	מבוקר	חלקה
לשכת הפרסום הממשלתית	2	מבוקר	חלקה
נתיב	2	מבוקר	חלקה
רשות המסים בישראל	2	מבוקר	הימנעות
מינהל הרכב הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
מינהל הדיור הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
מטה החשכ"ל	3	מבוקר	הסתייגות
מינהל הבינוי הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה	3	מבוקר	הסתייגות
נציגות האוצר בניו יורק	3	מבוקר	חלקה
מינהלת הגמלאות	3	מבוקר	חלקה
סוכנות הנסיעות הממשלתית	3	מבוקר	חלקה
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	3	מבוקר	חלקה
מנהלת תקומה	1	מבוקר	חלקה
רשות החברות הממשלתיות	2	מבוקר	הסתייגות
מערך הדיגיטל הלאומי	2	מבוקר	חלקה
תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה			
משרד החינוך	4	טיוטה	ללא חוות דעת
המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער	4	מבוקר	הסתייגות
משרד הבריאות	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא	5	מבוקר	הסתייגות
הקריה הרפואית רמב"ם	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי ע"ש יצחק שמיר (אסף הרופא)	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון	5	טיוטה	ללא חוות דעת
המרכז הרפואי זיו בצפת	5	מבוקר	חלקה
המרכז הרפואי צפון ע"ש ברוך פדה	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי הלל יפה	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי גליל	5	מבוקר	הסתייגות

שם הישות	תחום פעילות		חוות דעת המבקר
	משני	דוחות כספיים	
המרכז הרפואי האוניברסיטאי ברזילי	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי בני ציון	5	מבוקר	חלקה
המרכז הרפואי לבריאות הנפש ע"ש אברבנאל	5	מבוקר	חלקה
המרכז הרפואי לבריאות הנפש מעלה הכרמל	5	מבוקר	הסתייגות
מרחבים - המרכז הרפואי לטיפול במוח ובנפש, באר יעקב - נס ציונה	5	מבוקר	חלקה
המרכז הרפואי לבריאות הנפש - מזור	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הירושלמי לבריאות הנפש איתנים/כפר שאול	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז בריאות הנפש באר שבע	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי לבריאות הנפש לב השרון	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי לבריאות הנפש שער מנשה	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי גריאטרי דורות, נתניה	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי שהם	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי גריאטרי שמואל הרופא	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי גריאטרי ראשון לציון	5	טיוטה	ללא חוות דעת
המרכז הרפואי גריאטרי פלימן	5	מבוקר	הסתייגות
משרד הרווחה והביטחון החברתי	6	מבוקר	חלקה
משרד התרבות והספורט	4	מבוקר	חלקה
המשרד להגנת הסביבה	6	מבוקר	חלקה
משרד העלייה והקליטה	6	מבוקר	חלקה
שירות התעסוקה הישראלי- תאגיד סטטוטורי	6	מבוקר	חלקה
רשות לזכויות ניצולי השואה	6	מבוקר	חלקה
רשות השירות הלאומי אזרחי	6	מבוקר	חלקה
המערך לטקסים ואירועים ממלכתיים	4	מבוקר	חלקה
מועצת הבריאות	5	שנים קודמות	ללא חוות דעת
תחום פעילות תשתיות			
משרד האנרגיה והתשתיות	7	מבוקר	חלקה
הרשות לשירותים ציבוריים חשמל	7	מבוקר	חלקה
הרשות הממשלתית למים ולביוב	7	מבוקר	חלקה
המכון הגיאולוגי	7	מבוקר	חלקה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	8	מבוקר	חלקה
הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	8	מבוקר	הסתייגות
הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים- תאגיד סטטוטורי	8	מבוקר	חלקה
משרד הבינוי והשיכון	9	מבוקר	חלקה
רשות מקרקעי ישראל	9	מבוקר	הסתייגות
המרכז למיפוי ישראל	9	מבוקר	חלקה
הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב	9	מבוקר	חלקה
מינהל התכנון	9	מבוקר	חלקה
משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה	10	מבוקר	חלקה
משרד התיירות	10	מבוקר	חלקה

תחום פעילות			שם הישות
חוות דעת המבקר	דוחות כספיים	משני	
חלקה	מבוקר	10	משרד התקשורת
חלקה	מבוקר	10	משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והמשרד לשיתוף פעולה אזורי
חלקה	מבוקר	10	משרד הכלכלה והתעשייה
חלקה	מבוקר	10	משרד החקלאות וביטחון המזון
חלקה	מבוקר	10	מינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני
חלקה	מבוקר	10	משרד העבודה
חלקה	מבוקר	10	הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית- תאגיד סטטוטורי
חלקה	מבוקר	10	רשות התחרות
חלקה	מבוקר	10	משרד ההתיישבות
חלקה	מבוקר	9	רשות לאכיפה במקרקעין
תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים			
ללא חוות דעת	טיוטה	11	משרד הביטחון
הסתייגות	מבוקר	12	שירות בתי הסוהר
הסתייגות	מבוקר	12	משטרת ישראל
חלקה	מבוקר	12	המשרד לביטחון לאומי

< חברות ממשלתיות מאוחדות

שם הישות	תחום פעילות משני	דוחות כספיים	חוות דעת המבקר	אחוז החזקה
תחום פעילות ממשל ומנהל				
הקרן למורשת הכותל המערבי	2	מבוקר	חלקה	100%
המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים	2	מבוקר	חלקה	100%
שירותי קורספונדנציה בע"מ	2	טיוטה	ללא חוות דעת	100%
אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ	3	טיוטה	ללא חוות דעת	100%
נכסים מ.י. בע"מ	3	טיוטה	ללא חוות דעת	100%
ענבל חברה לבטוח בע"מ	3	מבוקר	חלקה	100%
קנט - קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ	3	מבוקר	הסתייגות	36.37%
תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה				
החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ	4	מבוקר	חלקה	100%
הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ	4	מבוקר	חלקה	100%
החברה לחינוך ימי בישראל (ביה"ס ימיים) - בפירוק	4	שנים קודמות	הסתייגות	100%
מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ	4	מבוקר	חלקה	60%
כפר הנוער "מאיר שפייה" בית ספר חקלאי הדסה בארה"ב	4	מבוקר	חלקה	50%
מקווה ישראל - כל ישראל חברים	4	מבוקר	חלקה	50%
החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ	6	מבוקר	חלקה	100%
החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ	6	מבוקר	חלקה	100%
חברת פארק אריאל שרון בע"מ	6	מבוקר	חלקה	100%
האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה בע"מ	6	מבוקר	חלקה	100%
תחום פעילות תשתיות				
המכון הגיאופיסי לישראל	7	מבוקר	חלקה	99.90%
חברת החשמל לישראל בע"מ	7	מבוקר	חלקה	99.85%
תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ	7	מבוקר	חלקה	99.99%
חברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ	7	מבוקר	חלקה	100%
מקורות חברת מים בע"מ	7	מבוקר	חלקה	99.99%
נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	7	מבוקר	חלקה	100%
חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ	7	מבוקר	חלקה	99.99%
רכבת ישראל בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
כביש חוצה ישראל בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
נת"ע- נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
חברת נתיבי איילון בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
חברת נמל אשדוד בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	8	מבוקר	חלקה	100%
ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ	9	מבוקר	חלקה	100%
חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ	9	מבוקר	חלקה	66.68%
קרתא חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ	9	שנים קודמות	הסתייגות	74%
שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ	9	מבוקר	חלקה	66.67%

שם הישות	תחום פעילות משני	דוחות כספיים	חוות דעת המבקר	אחוז החזקה
עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ	9	מבוקר	חלקה	100%
דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור להשכרה בע"מ	9	מבוקר	חלקה	100%
האגודה לתרבות הדיור	9	טיוטה	ללא חוות דעת	100%
חברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ	9	מבוקר	הסתייגות	100%
שוק סיטוני לישראל בע"מ - בפירוק	10	שנים קודמות	חלקה	100%
החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ	10	טיוטה	ללא חוות דעת	100%
החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ	10	מבוקר	חלקה	100%
החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ	10	מבוקר	חלקה	100%
החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ	10	מבוקר	הסתייגות	95%
המועצה הישראלית לצרכנות בע"מ	10	טיוטה	ללא חוות דעת	75%
המכון הישראלי ליינ בע"מ	10	מבוקר	הסתייגות	50%
תדמור - ביה"ס המרכזי למלונאות בישראל בע"מ - בפירוק	10	שנים קודמות	הסתייגות	68.42%
פיתוח מזרח ירושלים בע"מ	10	מבוקר	חלקה	66.66%
א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ	10	מבוקר	חלקה	100%
המנהלה להסדרים במגזר החקלאי בע"מ - בפירוק	10	שנים קודמות	ללא חוות דעת	100%
מתימו"פ - מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח - בפירוק	10	שנים קודמות	ללא חוות דעת	100%
החברה הממשלתית לתיירות בע"מ	10	מבוקר	חלקה	100%
קצאא	8	מבוקר	חלקה	100%
תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים				
איסורד בע"מ	11	טיוטה	ללא חוות דעת	100%
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	11	מבוקר	חלקה	100%
נצר השרון בע"מ	11	מבוקר	חלקה	100%
רותם תעשיות בע"מ	11	מבוקר	חלקה	100%
רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	11	מבוקר	חלקה	100%
שביט שירותי ניהול למשרד הביטחון - בפירוק	11	שנים קודמות	חלקה	100%
תומר בע"מ	11	טיוטה	ללא חוות דעת	100%

< חברות ממשלתיות כלולות או בשליטה משותפת

שם הישות	תחום פעילות משני	דוחות כספיים	חוות דעת המבקר	אחוז החזקה
הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי	4	שנים קודמות	חלקה	28.57%
בית התפוצות בע"מ	4	שנים קודמות	חלקה	38.46%
הרשות לחינוך והכשרה ימיים	4	טיוטה	ללא חוות דעת	50%
קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד	4	שנים קודמות	חלקה	50%
חברת "המשקם" - לתעסוקה קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ	6	מבוקר	חלקה	40%
מת"ש מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ	6	מבוקר	חלקה	33.33%
נכסי חיל בע"מ	6	שנים קודמות	חלקה	48.78%
החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ	6	שנים קודמות	חלקה	50%
חברת בנין הבימה בע"מ	6	שנים קודמות	ללא חוות דעת	50%
פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ	7	שנים קודמות	חלקה	50%
חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א יפו בע"מ	9	מבוקר	חלקה	50%
מכון היהלומים הישראלי בע"מ	10	שנים קודמות	חלקה	23.81%

< תאגידים סטטוטוריים

שם הישות	תחום פעילות משני	דוחות כספיים	חוות דעת המבקר
תחום פעילות ממשל ומנהל			
מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת	2	מבוקר	חלקה
מועצת בתי העלמין בתל רגב ובמישור החוף	2	מבוקר	חלקה
מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים	2	מבוקר	חלקה
האפוסטרופוס הכללי	2	מבוקר	חלקה
קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים	3	מבוקר	חלקה
תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה			
רשות העתיקות	4	מבוקר	חלקה
בית דוד בן-גוריון	4	מבוקר	חלקה
האקדמיה ללשון הערבית	4	מבוקר	חלקה
המכון למורשת דוד בן-גוריון	4	מבוקר	חלקה
הרשות הישראלית לחילופי נוער וצעירים	4	מבוקר	חלקה
יד יצחק בן צבי	4	מבוקר	חלקה
מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי	4	מבוקר	חלקה
יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה	4	מבוקר	חלקה
הרשות לשיקום האסיר	6	מבוקר	חלקה
המועצה להסדר ההימורים בספורט	4	מבוקר	חלקה
מרכז יצחק רבין לחקר ישראל	4	מבוקר	חלקה
מרכז להנצחת מורשת גוש קטיף	4	מבוקר	חלקה
מרכז מנחם בגין לחקר המאבק הציוני לעצמאות ישראל	4	מבוקר	חלקה
הרשות הלאומית לתרבות היידיש	4	מבוקר	חלקה
הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו בישראל	4	מבוקר	חלקה
המרכז למורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה, בגבעת התחמושת	4	מבוקר	חלקה
המרכז למורשת יהדות אתיופיה	4	מבוקר	חלקה
המכון הלאומי למצוינות בספורט (מכון וינגייט)	4	מבוקר	חלקה
המרכז למורשת הדרוזים	4	מבוקר	חלקה
תאגיד הפיקוח הווטרינרי	5	מבוקר	חלקה
מוסד לביטוח לאומי	6	מבוקר	חלקה
רשות נחל הירקון	6	מבוקר	חלקה
רשות נחל הקישון	6	מבוקר	חלקה
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	6	מבוקר	חלקה
המועצה להשכלה גבוהה	4	מבוקר	חלקה
תחום פעילות תשתיות			
המוסד לבטיחות ולגהות	10	מבוקר	חלקה
רשות שדות התעופה בישראל	8	מבוקר	חלקה
הרשות לפיתוח הגליל	10	מבוקר	חלקה
הרשות לפיתוח הנגב	10	מבוקר	חלקה
הרשות לפיתוח ירושלים	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז ים המלח	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז ירדן דרומי	10	מבוקר	חלקה

שם הישות	תחום פעילות		חוות דעת המבקר
	משני	דוחות כספיים	
רשות ניקוז ירקון	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז כנרת	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז כרמל	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז ערבה	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז קישון	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז שקמה-בשור	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז שורק-לכיש	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז שרון	10	מבוקר	חלקה
רשות ניקוז גליל מערבי	10	מבוקר	חלקה
המועצה לייצור ושיווק של אגוזי אדמה	10	מבוקר	חלקה
המועצה לייצור צמחים ושיווקם	10	מבוקר	חלקה
המועצה לענף הלול	10	מבוקר	חלקה
תאגיד השידור הישראלי	10	טיוטה	ללא חוות דעת

מידע נוסף על ישויות הנכללות בדוחות הכספיים

- ❖ לפרטים לגבי החברות הממשלתיות – ראה חלק ג' מידע נוסף פרק החברות הממשלתיות וחלק ב' דוחות כספיים, דוחות סולו של ממשלת ישראל, מידע נוסף סעיף 4(א) השקעות בישויות מוחזקות.
- ❖ לפרטים לגבי התאגידים הסטוטוריים – ראה חלק ג' מידע נוסף פרק התאגידים הסטוטוריים וחלק ב' דוחות כספיים, דוחות סולו של ממשלת ישראל, מידע נוסף סעיף 4(א) השקעות בישויות מוחזקות.
- ❖ לפרטים לגבי המוסד לביטוח לאומי – ראה חלק ג' מידע נוסף פרק התחייבויות בתחום החברתי - המוסד לביטוח לאומי.
- ❖ לפרטים לגבי קרנות דו לאומיות – ראה חלק ב' דוחות כספיים, דוחות סולו של ממשלת ישראל, מידע נוסף סעיף 4(א) השקעות בישויות מוחזקות.

2. סקירה כללית



<< סקירה כלכלית פיננסית

< השפעות הסביבה הכלכלית על הדוחות הכספיים

הפעילות הכלכלית הגלובלית

שנת 2025 התאפיינה בהמשך תהליך הורדות הריבית שהחל בסוף שנת 2024, לצד התמתנות רמות האינפלציה וחזרה לכיוון יעד האינפלציה ברחבי העולם. בארה"ב, שיעור האינפלציה השנתי התמתן מרמה של 2.9% בשנת 2024 לרמה של 2.7% ב-2025, באירופה התמתנה האינפלציה השנתית בחדות מרמה של 2.4% בסוף 2024 לרמה של 2.0% בדצמבר 2025 אך בבריטניה, עלה קצב האינפלציה השנתי מרמה של 2.5% בדצמבר 2024 לרמה של 3.4% בסוף שנת 2025. בתוך כך, הבנק הפדרלי בארה"ב (להלן: "ה-FED") אשר הוריד את הריבית בשלוש הורדות רצופות בשנת 2024, השהה את הורדות הריבית מתחילת שנת 2025, אז עמדה הריבית על 4.25%-4.5%. החל מספטמבר 2025 הוריד ה-FED את הריבית שלוש פעמים, ב-25 נ"ב כל אחת, כך שבסוף השנה עמדה ריבית ה-FED ברמה של 3.50%-3.75%. באירופה, הבנק המרכזי הוריד את הריבית 4 פעמים במהלך שנת 2025, מרמה של 3.15% בדצמבר 2024, לרמה של 2.15% בסוף שנת 2025. בשנת 2026, החל מסוף חודש פברואר, ברקע המתיחות בין איראן ובין ישראל וארה"ב וסגירת מיצר הורמוז למעבר כלי שיט, חלה עליה חדה במחירי האנרגיה בעולם וכפועל יוצא גם באינפלציה השנתית, כך שנכון למאי 2026 עלתה האינפלציה השנתית בארה"ב לרמה של 4.2%, ובאירופה עלתה לרמה של 3.2%. ברקע העלייה החדה באינפלציה, הבנקים המרכזיים בארה"ב ובריטניה הותירו את הריבית ללא שינוי נכון לאוגוסט 2026, ואילו הבנק המרכזי באירופה העלה את הריבית לרמה של 2.4% בחודש יוני.

הפעילות הכלכלית בישראל

שנת 2025 אופיינה כשנת התאוששות המשק הישראלי. הכלכלה המקומית הפגינה חוסן ניכר לצד ביצועים יוצאי דופן במדדי מניות הדגל. לאחר תקופה בה המשק הישראלי התמודד עם השפעות המלחמה, חוסר הוודאות הגיאופוליטית והעלייה בפרמיית הסיכון, החל מסוף שנת 2024, ברקע הפסקת האש מול לבנון וכניסת טראמפ לתפקיד הנשיא בארה"ב המגמה התהפכה. לאורך מרבית שנת 2025 המשק הציג התאוששות מרשימה, לצד ירידה הדרגתית בפרמיית הסיכון, שהמשיכה ביתר שאת ברבעון האחרון של השנה עם החתימה על הסכם הפסקת האש מול עזה, החזרת החטופים וסיום שלב הלחימה. מבצע "עם כלביא" אמנם השפיע לשלילה על המשק והביא להתכווצות התוצר ברבעון השני של 4.3% בחישוב שנתי, אך ההתאוששות ברבעון השלישי הייתה חדה ומהירה עם צמיחה רבעונית של 12.7% בחישוב שנתי. בסך הכל בשנת 2025 המשק הישראלי צמח מעבר לתחזיות, בשיעור שנתי של 3.1%, וזאת על אף הימשכות המלחמה עד לחודש אוקטובר. כמו כן, חלה ירידה חדה במרווחי תשואות האג"ח הממשלתיות הדולריות מול אג"ח ממשלת ארה"ב המקבילה, כמו גם ב-CDS.

במהלך שנת 2025, לאחר הורדת דירוג היסטורית אשתקד, סוכנויות הדירוג אישרו מחדש את דירוג האשראי, כאשר חברת S&P עדכנה מעלה את תחזית הדירוג מ"שלילית" ל-"יציבה" בעקבות הסכם הפסקת האש. נוסף על זאת, בחודש ינואר 2026, גם חברת Moody's העלתה את תחזית הדירוג, מ"שלילית" ל-"יציבה". שני העדכונים משקפים את הפחתת הסיכון הביטחוני בישראל ואת איתנותה של הכלכלה.

האינפלציה בישראל האטה באופן ניכר לאחר מדיניות מוניטרית מרסנת והסתכמה ב-2.6% בשנת 2025 לעומת 3.2% אשתקד ונמצאת בטווח יעד בנק ישראל. ברקע חוסר הוודאות הגיאופוליטי והחשש מעליה באינפלציה מעבר ליעד, הותיר בנק ישראל את הריבית ללא שינוי לאורך מרבית שנת 2025. בנובמבר 2025, לאחר סיום המלחמה מול עזה וברקע הירידה בסיכונים הגיאופוליטיים, הימצאות האינפלציה בטווח היעד והתמתנות הציפיות לשנה קדימה, הוריד בנק ישראל את הריבית מרמה של 4.5% לרמה של 4.25%. בינואר 2026, הוריד בנק ישראל את הריבית פעם נוספת ב-25 נ"ב לרמה של 4.0%. ברקע פרוץ מבצע "שאגת הארי" בפברואר 2026, ועל אף עליית מחירי האנרגיה ברחבי העולם, האינפלציה השנתית בישראל מוסיפה להתמתן,

כך שבחודש יולי 2026 עמדה על 1.5%. לאור התמתנות האינפלציה אל מרכז היעד, לצד התחזקות השקל מול הדולר, ובניגוד למגמה ברחבי העולם, בחודש מאי 2026 הועדה המוניתרית של בנק ישראל החליטה להוריד את הריבית ב-25 נ"ב לרמה של 3.75%. בחודשים יוני וספטמבר הודיעה הועדה המוניתרית על החלטתה להוריד את הריבית ב-25 נ"ב בכל אחת מהחלטות, כך שנכון לחודש ספטמבר 2026 עומדת הריבית על 3.25%.

שער החליפין בשנת 2025 הציג מגמת תיסוף מתמשכת לאורך מרבית השנה, והושפע לשלילה באופן נקודתי כתוצאה מהכרזת תכנית המכסים ומהאירועים הביטחוניים מול איראן. בסך הכל, התחזק השקל אל מול הדולר בכ-14.3% והגיעה לרמה של 3.19 שקלים לדולר בסוף שנת 2025, השער הנמוך ביותר מאז שנת 2022. בשנת 2026 הוסיף השקל להתחזק, גם במהלך מבצע "שאגת הארי", כך שהגיע בחודש יוני לרמה של 2.8 שקלים לדולר, השער הנמוך ביותר מאז שנת 1996. נכון לתחילת חודש ספטמבר 2026 עמד שער החליפין על 3 שקלים לדולר.

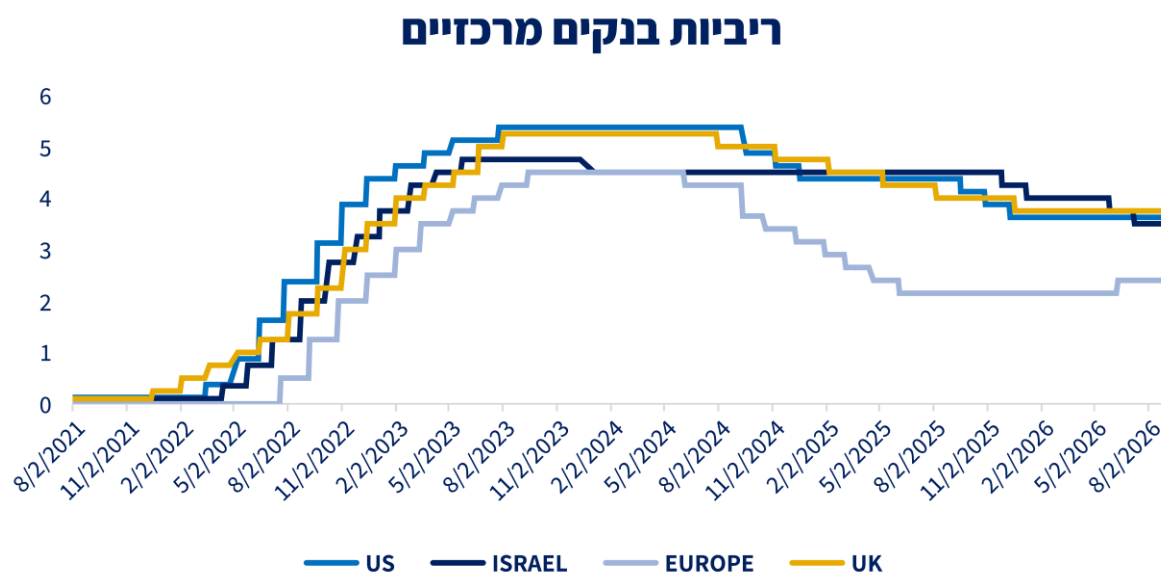
פעילות שוקי ההון

בשנת 2025 השווקים הגלובליים סיכמו את השנה בתשואה חיובית. מדדי המניות בישראל בלטו לחיוב, והציגו ביצועי יתר ביחס לעולם. מדד S&P500 עלה בכ-16% לאורך השנה, הנאסד"ק סיכם את השנה בעליות של כ-20%, ובאירופה חלו עליות של כ-17% במדד Euro Stoxx ושל כ-23% במדד הדאקס הגרמני. בישראל, כאמור מדדי המניות הפגינו ביצועים מרשימים, עם תשואה שנתית ממוצעת של כ-53% במדדי המניות המרכזיים. המגמה החיובית נמשכת גם בשנת 2026, עם תשואות יתר בשוק המקומי בהשוואה לעולם.

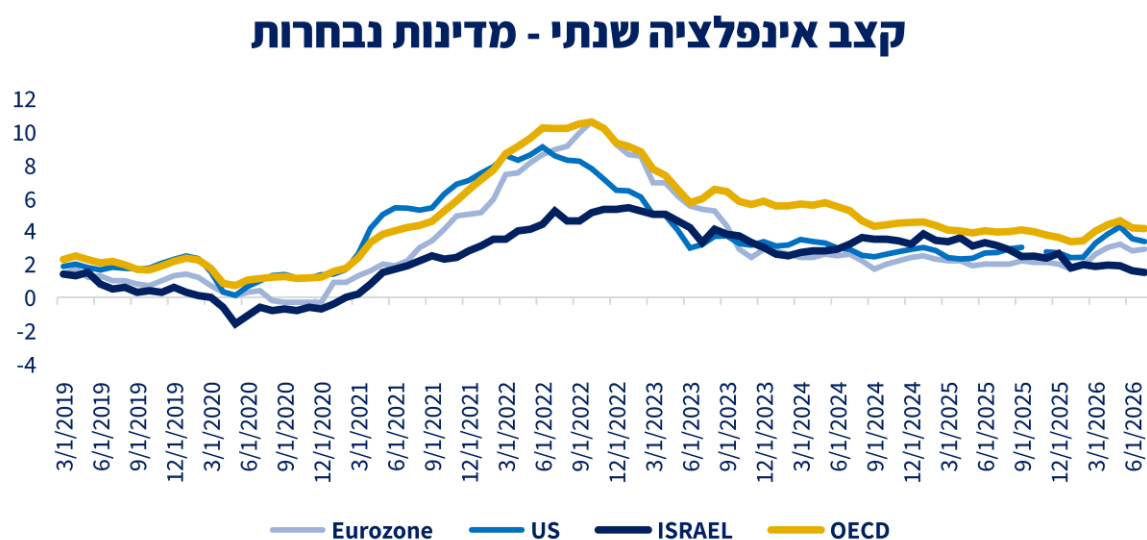
בשוק איגרות החוב הממשלתיות, התשואות לפדיון ברחבי העולם נסחרו בתנודתיות במהלך השנה. בארה"ב, תשואת אג"ח ממשלתית ל-10 שנים שנסחרה בתחילת השנה ברמה של 4.57%, ירדה במהלך השנה עד לרמה של 3.99% בעקבות תכנית המכסים והסטת המשקיעים לנכסים חסרי סיכון. לאחר מכן, שבה לעלות ובהמשך, ברקע תהליך ההתאמה המוניתרית ושלוש הפחתות הריבית, סיימה את השנה בתשואה של 4.16%. בגרמניה, איגרת החוב הממשלתית ל-10 שנים נסחרה בתנודתיות לאורך השנה, בשל המצב הפוליטי והבחירות לממשלה אשר הוקדמו במספר חודשים. לבסוף, סיימה את השנה בתשואה של 2.85%. ברקע המתיחות מול איראן אשר הובילה לעליה גלובלית במחירי האנרגיה, וכפועל יוצא לעליה באינפלציה, בשנת 2026 חלה מגמת עליה בתשואות איגרות החוב הממשלתיות ברחבי העולם.

בישראל, תשואת האיגרת הממשלתית השקלית ל-10 שנים אשר עמדה בתחילת שנת 2025 על 4.47%, נסחרה בתנודתיות אף היא ברקע הימשכות המלחמה, ועלתה לרמת שיא של 4.62% עם פרוץ מבצע "עם כלביא". החל מיוני 2025, הציגה מגמת ירידה ברקע הירידה בפרמיית הסיכון במדינה, התגברות אמון המשקיעים, והשבת החטופים מעזה, לצד הורדת ריבית אחת בנובמבר 2025, עד לרמה של 3.91% בסוף דצמבר 2025. ברקע המתיחות מול איראן, ועל אף התמתנות האינפלציה והורדות ריבית בנק ישראל, תשואת האיגרת הממשלתית השקלית ל-10 שנים נסחרה בתנודתיות. נכון לחודש ספטמבר 2026 עומדת התשואה לפדיון על 3.87%.

תרשים 2.1:

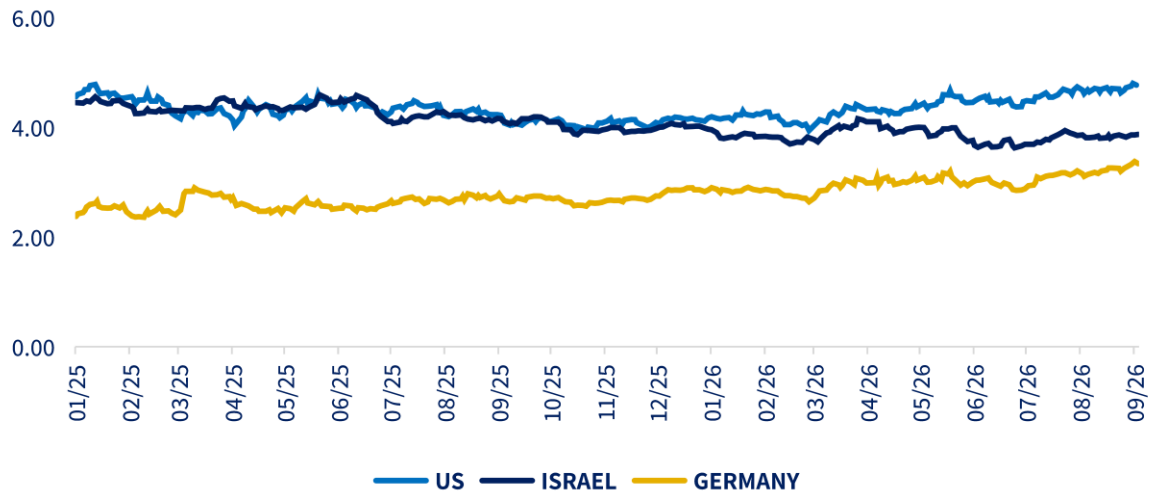


תרשים 2.2:



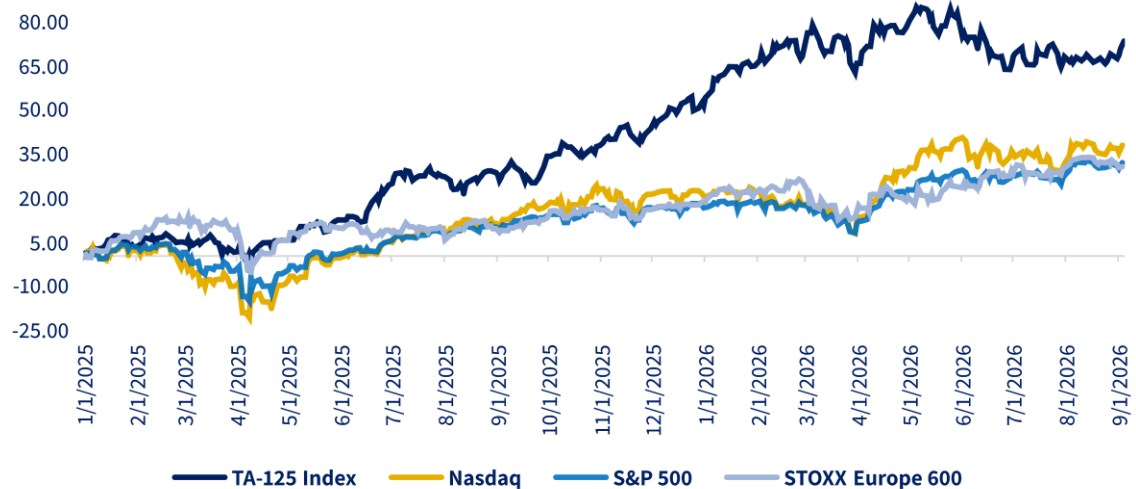
תרשים 2.3:

השוואה בין לאומית - תשואות לפדיון אג"ח



תרשים 2.4:

מדדי מניות מרכזיים בשנת 2025



<< תקציב המדינה

שנת 2025 המשיכה להתאפיין בסביבה ביטחונית מורכבת, על רקע לחימה במספר גזרות במקביל, לרבות מבצע "עם כלביא". במהלך השנה התמודדה הממשלה עם צרכים ביטחוניים ואזרחיים משמעותיים, אשר השפיעו על סדרי העדיפויות התקציביים ועל היקף ההוצאה הציבורית.

התוצר המקומי הגולמי בשנת 2025 הסתכם בכ-2,128.3 מיליארדי ש"ש ושיקף צמיחה של 3.5%, לעומת צמיחה של 1.0% בשנת 2024.

הכנסות המדינה בשנת 2025 הסתכמו לכ-552 מיליארדי ש"ש, מדובר בגידול של כ-13.8% ביחס להכנסות המדינה בשנת 2024 שעמדו על כ-485 מיליארדי ש"ש.

שנת 2025 נפתחה ללא תקציב מדינה מאושר, בחודש מרץ 2025 אושר תקציב המדינה לשנת 2025 בסכום של כ-619.6 מיליארדי ש"ש. כתוצאה מהתמשכות הלחימה בכלל הגזרות ובשל מבצע "עם כלביא" היה צורך לעדכן את התקציב ולכן בחודש ספטמבר 2025 אושר תקציב חדש שעמד על 650.4 מיליארדי ש"ש.

בשנת 2025 הביצוע נטו של הממשלה, ללא מתן אשראי, עמד על כ-650.4 מיליארדי ש"ש המהווה כ-30.6% מהתוצר, ומשקף גידול של כ-4.8% ביחס לביצוע נטו של הממשלה בשנת 2024 שעמד על כ-620.5 מיליארדי ש"ש שהיוו כ-30.9% מהתוצר. מבחינת הרכב הוצאות הממשלה, בשנת 2025 הוצאות הביטחון עמדו על סך של כ-165.5 מיליארדי ש"ש אשר מהווים כ-7.8% מהתוצר וזאת ביחס לשנת 2024 בה הוצאות הביטחון עמדו על כ-168.5 מיליארדי ש"ש שהיוו כ-8.4% מהתוצר.

הוצאות הממשלה במשרדים האזרחיים, לרבות תשלומי ריבית והעברות לקרן לביטוח לאומי, הסתכמו בשנת 2025 לכ-435.7 מיליארדי ש"ש אשר מהווים כ-20.5% תוצר, זאת ביחס לשנת 2024 בה הוצאות המשרדים האזרחיים, לרבות תשלומי ריבית וקרן לביטוח לאומי, הסתכמו לכ-410.3 מיליארדי ש"ש שהיוו כ-20.5% תוצר.

אגף החשבת הכללית הנחה את משרדי הממשלה למפות את הוצאות המלחמה כדי להעריך את עלותה. אומדן הוצאות המלחמה ברוטו, מיום 7 באוקטובר 2023 ועד ליום 31 בדצמבר 2025, נאמד בכ-231.4 מיליארדי ש"ש, מתוכן כ-162.8 מיליארדי ש"ש מיוחסים להוצאות צבאיות ישירות, כ-68.6 מיליארדי ש"ש להוצאות אזרחיות ואחרות, מהן כ-27.2 מיליארדי ש"ש להוצאות קרן הפיצויים.

הגירעון התקציבי בשנת 2025 הסתכם בכ-98.6 מיליארדי ש"ש שהם כ-4.6% מהתוצר. לעומת גירעון של כ-135.6 מיליארדי ש"ש בשנת 2024, שהיוו כ-6.8% מהתוצר. הירידה בשיעור הגירעון, הן במונחים נומינליים והן כאחוז מהתוצר, נבעה בעיקרה מגידול בהכנסות המדינה.

לפרטים נוספים בדבר התקציב וביצועו בשנת 2025 ראה דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2025 שפורסמו על ידי אגף החשבת הכללית בחודש יוני 2026. דוחות אלו ניתנים להורדה מאתר אגף החשבת הכללית:

<https://www.gov.il/he/pages/budget-execution-reports-2025>

שנת 2026 נפתחה ללא מסגרת תקציב מאושר כך שבחודשים הראשונים של השנה משרדי הממשלה פעלו במסגרת מנגנון "תקציב המשכי". תקציב המדינה לשנת 2026 אושר בכנסת בקריאה ראשונה ביום 1 בפברואר 2026 ובליה שבין 29 ל-30 בחודש מרץ 2026 בקריאה שנייה ושלישית. תקציב המדינה נטו לשנת 2026, במונחי מגבלת ההוצאה, הסתכם לכ-698.8 מיליארדי ₪, גידול של כ-5.9% ביחס למגבלת ההוצאה המותרת לשנת 2026, כפי שחושבה בחודש מרץ 2026 בהתאם לכללים הפיסקאליים בחוק המסגרות ולנתונים הידועים באותה העת, טרם מלחמת "חרבות ברזל". הגידול נובע בעיקר מהגדלת הוצאות הביטחון לאור צרכי המלחמה, שעומדות על תקציב נטו של כ-170 מיליארדי ₪.

הגירעון המתוכנן בתקציב לשנת 2026 עומד על כ-111.3 מיליארדי ₪, המשקף תקרת גירעון של כ-4.9%. הגירעון המצטבר בשנים עשר החודשים האחרונים, כפי שפורסם בחודש יוני 2026 בגין חודש מאי 2026 עומד על כ-4.9% מהתוצר.

מסגרות התקציב שאושרו כוללות התאמות תקציביות לרבות הפחתות הוצאה והעלאות מסים, לצורך כינוס הגרעון ומניעת עליית יחס החוב-לתוצר על-מנת להשיב את כלכלת ישראל למסלול ולייצב את דירוג האשראי. כמו כן, במסגרת התכנית הכלכלית הנלווית לחוק התקציב לשנת 2026 נכללה שורת צעדים ביניהם ריווח מדרגות המס לפרט, הטלת מס מיוחד על רווחי הבנקים, הקלת רגולציה ותקינה בענף הרכב, ייעול הליכי תכנון ובנייה, פתיחת שוק הערבויות המוסדיות ועוד.

חוק התקציב השנתי הוגש בהתאם להוראות "חוק יסוד: משק המדינה", שלפיהן ייקבע תקציב המדינה בחוק והוא יכלול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. לצד הצעת חוק התקציב השנתי לשנת הכספים 2026 הגישה הממשלה לאישור הכנסת את הצעות החוקים הבאות, אשר אושרו יחד עם אישור התקציב:

חוק ההתייעלות הכלכלית

תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026, הכוללים את שינויי המדיניות בתקציב המדינה הדורשים שינויי חקיקה, לרבות צעדי התאמה פיסקאליים בהוצאה ובהכנסה.



חוק התכנית הכלכלית

תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026, הכוללים את שינויי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמות המרכזיות של הממשלה לשנת 2026.



לפירוט נוסף בדבר תוכנם של החוקים והרפורמות השונות עליהם הוחלט במסגרתם, ראה באתר האינטרנט של משרד האוצר.

<< החוב הממשלתי

החוב הממשלתי לסוף שנת 2025 עמד על כ-1,416 מיליארדי ₪, לעומת כ-1,329 מיליארדי ₪ אשתקד, גידול של כ-6.5%. עיקר הגידול הנומינלי בחוב הממשלתי נבע מגיוס נטו חיובי, לאור צרכי המימון הגבוהים של הממשלה כתוצאה מהמלחמה, סך הגיוס נטו הסתכם לכ-82 מיליארדי ₪, והשפעות שוק על מלאי החוב (אינפלציה, ריבית ושער חליפין) הסתכמו לכ-30 מיליארדי ₪.

בשנת 2025 סך גיוס החוב ברוטו עמד על כ-207 מיליארדי ₪, והוא בוצע באמצעות שלושת אפיקי גיוס החוב: החוב המקומי הסחיר (85% מהגיוס), החוב המקומי הלא סחיר (3% מהגיוס) והחוב החיצוני (12% מהגיוס).

בשלוש השנים האחרונות לנוכח המלחמה, יחס החוב-לתוצר עלה בשיעור מצטבר של 6.1%, כאשר עלייה של 0.2% הינה בגין שנת 2025.

יחס החוב הציבורי לתוצר בשנת 2025 עלה ב-0.2% ועמד על 67.9%, לעומת 67.7% בשנת 2024. יחס החוב הממשלתי לתוצר בשנת 2025 עלה גם כן בכ-0.2% ועמד על 66.5%, לעומת 66.3% בשנת 2024.



כאמור, שנת 2025 התאפיינה בחוסר וודאות כלכלית, אשר הובילה לצרכי מימון גבוהים בעקבות הימשכותה של המלחמה. בסך הכל גייסה יחידת החוב באגף החשבת הכללית במשרד האוצר כ-207 מיליארדי ₪ בשנת 2025, זאת לעומת גיוס של כ-278 מיליארדי ₪ בשנת 2024.

בחודש אוקטובר 2023, ועם פרוץ המלחמה, הדגישו חברות דירוג האשראי את האתגרים איתם תידרש להתמודד כלכלת ישראל. חברות הדירוג ציינו, כי העלייה המשמעותית בסיכונים הגיאופוליטיים והביטחוניים איתם נדרשת להתמודד ישראל עלולים להכביד על ההוצאות הציבוריות של הממשלה. חברות הדירוג ציינו לאורך השנה, כי ישנה פגיעה בביצועיה הכלכליים של ישראל לאור העימות המתמשך. בנוסף, לאורך כל השנה חברות הדירוג הביעו חשש מהסלמה איזורית רחבה יותר אשר עלולה להשפיע כלכלית על כל המזרח התיכון. עם זאת, החברות ציינו כי מבנה המשק הישראלי, המתמקד ברובו בייצוא שירותי הייטק, אמור לרכך את הפגיעה במשק. כמו כן, חברות הדירוג ציינו לחיוב את היתרות הגבוהות של מטבע החוץ ואת המאזן השוטף כנקודות חוזק של המשק הישראלי.

אורך המלחמה והיקפה בגזרות השונות הובילו את שלוש חברות הדירוג להוריד את דירוג האשראי של ישראל במספר פעימות. נכון לכתיבת הדוח, דירוג האשראי של מדינת ישראל הוא "Baa1" עם תחזית "יציבה" לפי חברת הדירוג Moody's, "A" עם תחזית "יציבה" לפי חברת הדירוג "S&P" ו-"A'" עם תחזית "שלילית" לפי חברת הדירוג Fitch. העלאות התחזיות על ידי חברות הדירוג "S&P" ו-Moody's בנובמבר 2025 וינואר 2026 בהתאמה בוצעו ברקע הסכם הפסקת האש מול חמאס, הכולל בין היתר נסיגה חלקית של צה"ל מרצועת עזה ושחרור כלל החטופים, ושיפור מצבה הגיאופוליטי של מדינת ישראל באזור. עם זאת, לאור העימותים הצבאיים האחרונים מול איראן וחיזבאללה, חברת הדירוג Fitch הותירה את התחזית כ"שלילית".

סך הנפקות איגרות החוב הממשלתיות בשוק המקומי הסחיר, הסתכם בשנת 2025 בכ-175 מיליארדי ₪, לעומת כ-220 מיליארדי ₪ בשנת 2024. גיוס הנטו בשוק המקומי הסחיר הסתכם לרמה של כ-70 מיליארדי ₪ לעומת גיוס נטו של כ-148 מיליארדי ₪ בשנת 2024. סך הגיוס בשוק המקומי הלא סחיר בשנת 2025 הסתכם בכ-6 מיליארדי ₪, לעומת 4 מיליארדי ₪ אשתקד.

בשוק החיצוני הסתכם הגיוס בשנת 2025 בכ-26 מיליארדי ₪ אשר גויסו באמצעות הנפקות ציבוריות בחו"ל ובאמצעות ארגון הבונדס, זאת לעומת גיוס של כ-54 מיליארדי ₪ בשנת 2024.

בינואר 2026 ביצעה מדינת ישראל הנפקה ציבורית של איגרות חוב דולריות בהיקף של כ-6 מיליארדי דולר, במסגרתה הונפקו איגרות חוב לטווחים של 5, 10 ו-30 שנים.

היקף הוצאות הריבית על החוב הממשלתי (ללא הוצאות הריבית בגין ביטוח לאומי ומובטח תשואה) במונחי תקציב בשנת 2025 עמד על כ-45.8 מיליארדי ₪ לעומת כ-40.0 מיליארדי ₪ אשתקד. שיעור הוצאות הריבית על החוב הממשלתי ביחס לתוצר נמצא במגמת ירידה בעשור האחרון וירד משיעור של כ-2.4% בשנת 2016 לשיעור של כ-2.2% בשנת 2025. בשנת 2024 שיעור זה עמד על כ-2.0%.

היקף הוצאות הריבית של הממשלה (כולל הוצאות הריבית בגין ביטוח לאומי ומובטח תשואה) במונחי תקציב בשנת 2025 עמד על כ-57.8 מיליארדי ₪ לעומת כ-50.2 מיליארדי ₪ אשתקד. שיעור הוצאות הריבית של הממשלה ביחס לתוצר נמצא גם הוא במגמת ירידה בעשור האחרון וירד משיעור של כ-3.1% בשנת 2016 לשיעור של כ-2.7% בשנת 2025, בדומה לשנת 2024 בה עמד על שיעור זהה של כ-2.7%.

<< דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות

מדינת ישראל רואה חשיבות בקידום צעדים בהיבטי קיימות, סביבה, אקלים וחברה באמצעות פרסום תוכניות אסטרטגיות והצבת יעדים. לאור חשיבות הנושא, הוחלט על ידי אגף החשבתי הכללית כי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל יכללו פרק ייעודי המתייחס לסביבה, אקלים וקיימות המפורסם מזה מספר שנים ומתפתח משנה לשנה.

מטרת הדיווח לשקף לקוראי הדוחות הכספיים את תמצית הפעולות העיקריות שנעשו בתקופת הדיווח ואשר תומכים בהשגת יעדי הממשלה בהיבטי אקלים, סביבה וקיימות. בדיווח זה, שמוצג בהרחבה בחלק ג' מידע נוסף - פרק 9 - דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות נאספו ומופז עיקרי הנושאים הרלוונטיים המשקפים את פעילותה של מדינת ישראל בהיבטים אלו.

יצוין, כי אגף החשבתי הכללית מבצע מיפוי ואיסוף של מידע כמותי ואיכותי ממשרדים שונים כגון המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות וביטחון המזון, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועוד, על מנת להגיש למשתמשי הדוח מידע מהימן בנושא קיימות, סביבה ואקלים.

מדינת ישראל מקדמת מדיניות סביבתית בתחומי אקלים, פליטות גזי חממה, אנרגיה, מים, פסולת, תחבורה ועוד, תוך הצבת יעדים להפחתת פליטות, שיפור איכות הסביבה ובריאות הציבור. משרדי הממשלה פועלים לקידום המדיניות כאמור, כאשר ניתן למנות את המשרד להגנת הסביבה שפרסם מסמכי מדיניות לתמחור פחמן, לעידוד טכנולוגיות נקיות ותוכנית אסטרטגית לכלכלה דלת פחמן; משרד האנרגיה והתשתיות שקבע יעד ל-30% אנרגיה מתחדשת עד 2030 ומקדם אגירה והתייעלות; ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים השואף לאפס פליטות בתחבורה ציבורית עד 2030. משרדים נוספים משלבים שיקולים סביבתיים בתחומי אחריותם, כחלק מהיערכות בין-משרדית רחבה.

להלן תמצית הפעילות בנושאי סביבה ושינויי אקלים:

< מימון תשתיות סביבתיות - איגרת חוב ירוקה ופרויקטי PPP

המדינה מקדמת שימוש בכלים פיננסיים לצורך מימון השקעות רחבות בתחום האקלים והסביבה, תוך שילוב שוק ההון והסקטור הפרטי בתהליכים אסטרטגיים. כלים אלו כוללים הנפקת איגרת חוב ירוקה וקידום פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP), מתוך שאיפה להנעת פיתוח בר קיימא והפחתת פליטות מזהמים.

- **איגרת חוב ירוקה:** בחודש נובמבר 2022 פרסם אגף החשב הכללי מסגרת לאומית להנפקת איגרות חוב ירוקות למימון פרויקטים סביבתיים, בהתאם לעקרונות הבינלאומיים של איגרות חוב ירוקות (ICMA) ולטקסונומיה האירופית. המסגרת קיבלה דירוג איכות גבוה מחברת Cicero Shades of Green. ההנפקה הראשונה בוצעה בינואר 2023 ובמסגרתה גויסו 2 מיליארד דולר, כאשר הביקוש להנפקה הסתכם בכ-12 מיליארד דולר. התקבולים יועדו בעיקר לפרויקטי תחבורה נקייה - רכבות קלות, חשמול רכבת ישראל, עמדות טעינה ותשתיות לאופניים - לצד פרויקטים בתחום המים, ובהם טיפול בשפכים ושיקום נחלים. בשנת 2025 פרסם אגף החשב הכללי דוח השפעה סביבתית (Impact Report) המציג את תרומת הפרויקטים לקידום יעדי האקלים והפחתת פליטות, כחלק ממחויבות המדינה לשקיפות ולסטנדרטים בין-לאומיים.
- **פרויקטי PPP סביבתיים:** מדינת ישראל מובילה פרויקטי תשתית סביבתיים בשיתוף המגזר הפרטי בתחומי אנרגיה, מים, תחבורה ופסולת. בין הבולטים: תחנות כוח סולאריות באשלים, מתקני התפלה מתקדמים, פרויקטי רכבות קלות, ומתקנים להשבת אנרגיה מפסולת. שיתוף הפעולה מאפשר גיוס משאבים רחב, קידום חדשנות ויצירת תשתיות לאומיות בהיקפים של עשרות מיליארדי שקלים.

< שינויי אקלים ופליטות גזי חממה

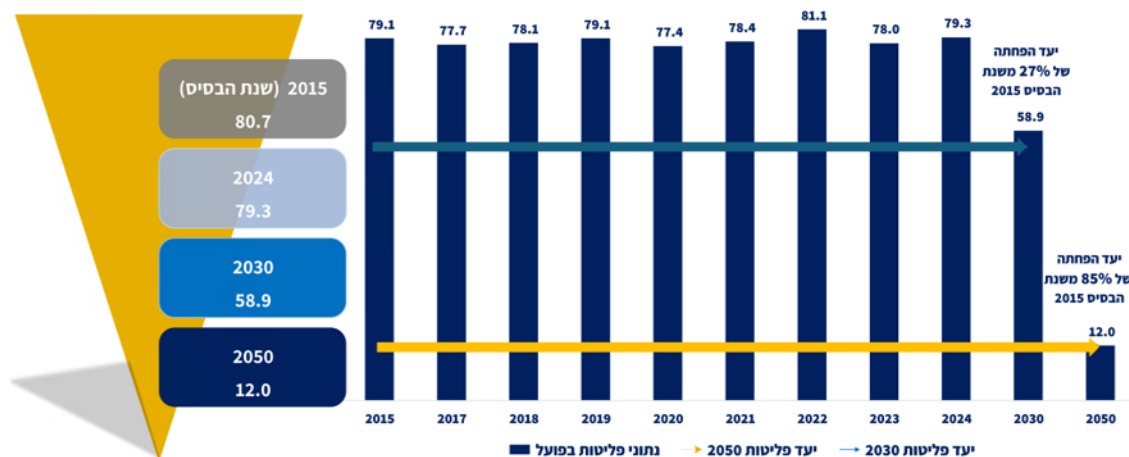
התמודדות עם שינויי האקלים בישראל מתקיימת תחת אחריות משותפת של משרדי ממשלה רבים ובראשם המשרד להגנת הסביבה, לצד גופים רגולטוריים, רשויות מקומיות וגורמי מחקר. המדיניות הלאומית נשענת על תפיסה רב-תחומית המשלבת אמצעי מניעה (מיטיגציה) עם פעולות הסתגלות (אדפטציה), וזאת מתוך הבנה ששינויי האקלים הם איום רחב, חוצה מגזרים, בעל השלכות פיזיות, כלכליות וחברתיות. בהתאם לכך, מקודמות תוכניות בין-משרדיות להגברת החוסן האקלימי ולתיאום בין גופים ממשלתיים, אקדמיים ואזרחיים.

בחודש יוני 2009 התקבלה החלטת ממשלה ראשונה בתחום זה, החלטה מספר 474 בנושא היערכות ומוכנות לשינויי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה. מאז התקבלו שורה של החלטות נוספות שהתבססו בין השאר על התחייבויות מדינת ישראל בהסכמים בינלאומיים, ובראשם ועידת פריז (2015) וועידת גלאזגו (2021). יעדי המדיניות כוללים צמצום פליטות פחמן, מעבר לכלכלה דלת פחמן, עידוד תחבורה ציבורית וחשמלית, איסור שימוש בפחם עד שנת 2026, הפחתת הנסועה הפרטית, קידום תשתיות ירוקות והגברת השקיפות. יעד נוסף הוא הגברת ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות והפסקת התמיכה בדלקים מזהמים. בנוסף, מקודמים צעדי רגולציה והיערכות ובהם פרסום מפת סיכוני אקלים לאומית וחיזוק מנגנוני הדיווח, הבקרה והפיקוח בתחום הפליטות וההיערכות לשינויי אקלים.

בחודש ספטמבר 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה את התוכנית האסטרטגית הלאומית הראשונה להתמודדות עם שינויי האקלים והפחתת פליטות גזי החממה. במסגרת התוכנית המשרד הקים מערך לאומי למעקב, בקרה ודיווח, הנוגע ליישום התוכנית והיעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה. בנוסף למערך זה, מפעיל המשרד מערך וולונטרי לדיווח ורישום של פליטות גזי חממה, לארגונים וחברות.

בחודש יולי 2021, לאחר פעולות מעקב ומדידה, ובהתאם להחלטת ממשלה מספר 171 בנושא היערכות מדינת ישראל למשבר האקלים – יעד הפחתת פליטות גזי חממה, נקבע יעד של 85% הפחתה בפליטות גזי חממה עד 2050 וכן יעד ביניים של 27% הפחתה בפליטות גזי חממה עד 2030 (ביחס לשנת הבסיס 2015).

להלן נתוני פליטות גזי חממה CO₂ לשנים 2015-2024 ויעדי הממשלה לשנים 2030 ו-2050 (במיליוני טון):



על פי קצב ההתקדמות הנוכחי¹, מדינת ישראל אינה צפויה לעמוד ביעדי הממשלה להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030, אולם ניתן לצמצם את הפערים ולעמוד ביעדים, אם הממשלה תאיץ את קצב יישום אמצעי המדיניות הקיימים ותאשר אמצעי הפחתה נוספים שיתרמו לתועלת משקית משמעותית נוספת. קצב היישום הנוכחי של מדיניות הממשלה יוביל להפחתת פליטות של כ- 19% עד שנת 2030 (לעומת יעד הפחתה ממשלתי של 27%).

¹ דו"ח מעקב לשנת 2023 אחר יישום התוכנית להפחתת פליטות גזי חממה ותחזית לשנת 2030

בשנת 2024 פרסם המשרד להגנת הסביבה את השלב הראשון של התוכנית הלאומית להיערכות לשינויי אקלים, בשיתוף רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, אקדמיה וחברה אזרחית. התוכנית כוללת כ- 200 משימות מעשיות, 48 מהלכים וחמישה תחומי מיקוד: ביטחון וחירום; כלכלה ותקציב; שטחים בנויים ותשתיות; טבע, חקלאות ומים; ובריאות, רווחה וחברה.

התוכנית מבוססת על ניתוח סיכונים אקלימיים שהוכן על ידי השירות המטאורולוגי הישראלי, שפועל כגוף מדעי מייעץ לממשלה ומספק בסיס ידע לאומי להתמודדות עם סיכוני אקלים. השירות המטאורולוגי פרסם בחודש אוגוסט 2020 דוח מקיף הכולל ניתוח מגמות אקלימיות ואירועי קיצון בישראל לאורך המאה ה-21. בהתאם לדוח נמצא כי בתקופה 1991-2020 חלה התחממות של כ- 0.6 מעלות צלזיוס לעשור, קצב הגבוה פי שלושה מהממוצע העולמי. התחזיות לעתיד מצביעות על עלייה אפשרית של עד 4 מעלות עד סוף המאה הנוכחית, בהתאם לתרחישים גלובליים של פליטות. כמו כן, השירות המטאורולוגי פיתח מפת סיכונים אקלימיים לאומית, הכוללת ניתוחים מרחביים של עומסי חום, הצפות, סערות חוף, עליית פני הים ועוד, המשמשת ככלי תכנון וקבלת החלטות לרשויות ולגופים פרטיים וציבוריים כאחד.

בנוסף לכלים אלו, פרסם המשרד להגנת הסביבה בחודש אפריל 2024 את מפת סיכוני האקלים הלאומית הראשונה של ישראל², ככלי תומך החלטה עבור משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, רגולטורים, יזמים וגופים עסקיים וציבוריים. המפה מבוססת על ניתוח גיאומרחבי ברזולוציה גבוהה ומשקפת את האיומים המרכזיים הנובעים משינויי האקלים, בהם עומסי חום עירוניים, הצפות, סערות חוף ועליית פני הים. הנתונים נאספים ומעודכנים באופן שוטף בשיתוף השירות המטאורולוגי וגורמים מקצועיים נוספים, במטרה לאפשר תכנון מיטבי, קביעת סדרי עדיפויות והתאמת תשתיות ומרחבים בנויים לסיכונים עתידיים. מפת הסיכונים היא חלק מהתשתית הלאומית לחיזוק החוסן האקלימי ומהווה בסיס לתכנון אדפטיבי ארוך טווח בישראל.

במקביל, ובמסגרת החלטות ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018 ומספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022, המהוות אבני דרך מרכזיות במדיניות ישראל להתמודדות עם שינויי האקלים ולהיערכות לקראתם, הוטלה על משרדי הממשלה החובה לגבש תוכניות ייעודיות להיערכות לסיכוני אקלים. במסגרת זו, משרד הבריאות גיבש תוכנית מקיפה להטמעת שיקולי אקלים במערכת הבריאות, ומשרד המשפטים פרסם תוכנית להיערכות פנימית ולבחינת ההשלכות של שינויי אקלים על תופעות כמו סחר בבני אדם כתוצאה מהגירת אקלים.

במהלך שנת 2024 ובמחצית 2025 נרשמו צעדים בתחום הרגולציה הסביבתית, בראשם קידום חוק האקלים שמסדיר יעדי הפחתת פליטות ומחייב תוכניות היערכות לשינויי אקלים. בנוסף, פותחה מפת סיכוני אקלים לאומית ככלי לתכנון, וכן אושרו חוקים לחיזוק הרישוי הסביבתי ולהסדרת העיסוק במערכות קירור מתוך מטרה לצמצם פליטות ולשפר את ההגנה הסביבתית.

בנוסף, בשנת 2025 פרסמה ישראל דוח ראשון (BTR) Biennial Transparency Report לאמנת האקלים של האו"ם, המציג את פעולות המדינה בתחום הפחתת הפליטות והיערכות לשינויי אקלים בהתאם למנגנוני השקיפות הבין-לאומיים.

לצד ההתקדמות בצמצום השימוש בפחם ובהרחבת האנרגיות המתחדשות, דוחות המעקב של המשרד להגנת הסביבה מצביעים כי ישראל עדיין אינה במסלול עמידה מלא ביעדי הפחתת הפליטות וניהול סיכוני אקלים ונדרשים צעדי מדיניות ופעולות להאצת היישום.

² [המשרד להגנת הסביבה מפרסם כלי חדש: גרסה ראשונית של מפת סיכוני אקלים לאומית המשרד להגנת הסביבה](#)

< אנרגיה ואנרגיות מתחדשות

משרד האנרגיה והתשתיות ממלא תפקיד בקידום המעבר של ישראל למשק אנרגיה נקי, עצמאי ובן קיימא, תוך הפחתת פליטות גזי חממה והרחבת השימוש באנרגיות מתחדשות. מדיניות המשרד נשענת על יעדים לאומיים הכוללים הפסקת השימוש בפחם לייצור חשמל עד שנת 2026 והגדלת שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות ל-30% עד שנת 2030. לצורך כך פורסמה בשנת 2022 מפת דרכים לאנרגיות מתחדשות, שעודכנה בשנת 2025, הכוללת למעלה מ-50 צעדים להסרת חסמים רגולטוריים, קידום תשתיות רשת, עידוד השקעות פרטיות ושיתוף פעולה עם רשויות מקומיות.



במסגרת קידום האנרגיות המתחדשות, מקודם פיתוח רחב היקף של רשת ההולכה ורשת החלוקה, לצד צעדים לעידוד התקנת מערכות סולאריות במרחב המבונה, קידום מתקנים אגרו-וולטאיים, והרחבת ייצור החשמל בפרויקטים סולאריים רחבי היקף. בשנת 2024 אושרו תקנות המחייבות התקנת מערכות סולאריות על מבני ציבור ובתים צמודי קרקע, ובוטלו חסמים רגולטוריים שונים לחיבור מתקנים קטנים לרשת החשמל. בנוסף, בשנת 2025 הושקה תוכנית "100 אלף גגות סולאריים", שנועדה להרחיב את הייצור המבוזר ולעודד התקנת מערכות סולאריות על גגות מגורים.

כמו כן, אגירת אנרגיה מהווה נדבך מרכזי במעבר למשק אנרגיה מבוסס אנרגיות מתחדשות, בשל הצורך לאזן בין שעות הייצור לשעות הביקוש. בהתאם לכך, בשנת 2023 אושרה תוכנית המתאר הארצית לאגירת אנרגיה, ובשנים האחרונות קודמו אסדרות רגולטוריות להקמת מתקני אגירה בצמוד למתקנים סולאריים, בתחנות תדלוק ובשטחים עירוניים. בשנת 2025 פורסמו מכרזים רחבי היקף לאגירת אנרגיה, לצד הקמת המכון הלאומי לאגירת אנרגיה לקידום מחקר ופיתוח בתחום הסוללות והאגירה ארוכת הטווח.

< משק המים

משק המים בישראל מאופיין בניהול משולב הכולל תכנון ארוך טווח, רגולציה, פיתוח מקורות מים חדשים (מתקני התפלה ומערכות לשימוש חוזר במי קולחים), ניתוח סיכונים ותחזיות אקלים. ישראל שוכנת באזור סמי-ארידי, שרוב שטחו יבש למחצה או מדברי, עם כמויות משקעים נמוכות ובלתי סדירות, בעיקר בדרום ובמרכז. כתוצאה משינויי אקלים גלובליים ורצף שנות בצורת, כמות משקעים זו נמצאת בדעיכה.

רשות המים, האחראית לניהול, תכנון ורגולציה של משק המים, פועלת לשמירה על מקורות המים, קביעת היקפי הפקה ושימוש, אספקת מים לטבע, ואסדרה כלכלית ומנהלית, לצד עידוד שימוש יעיל וחסכוני במים. לאור המחסור התמידי במים טבעיים במדינת ישראל, מים מותפלים משמשים וימשיכו לשמש כמקור מים חשוב ומרכזי במשק המים. מתקני ההתפלה בישראל מבוססים בעיקר על טכנולוגיית אוסמוזה הפוכה (SWRO) ומהווים מקור מרכזי לאספקת מים. לצד זאת, מערך השפכים מפותח ומבוסס על איסוף וטיפול ברוב המוחלט של השפכים העירוניים, כאשר חלק ניכר מהשפכים המטופלים מיועד לשימוש חוזר, בעיקר לחקלאות.

בשנת 2025 פרסמה רשות המים את מפת המים הלאומית³, המציגה נתונים על מיקומי מקורות זיהום פוטנציאליים או ידועים, נקודות ניטור ונתונים הידרולוגיים נוספים, ומאפשרות ניתוח של התפלגות הזיהומים והשפעתם על מקורות מים עיליים ותת-קרקעיים. פרסום המידע במפות תומך בפעילות הפיקוח והבקרה של הרשות, וכן משמש בסיס לקבלת החלטות תכנוניות וסביבתיות לצורך מניעת זיהום ושמירה על איכות מקורות המים בישראל.

³ מפת המים הלאומית - מתחם GIS | רשות המים

< פסולת וכלכלה מעגלית

הטיפול בפסולת והמעבר לכלכלה מעגלית הפכו לאתגר מדיני וסביבתי. בישראל נוצרים מדי שנה כ- 7.2 מיליון טון של פסולת עירונית, עם שיעור הטמנה של כ- 80%. שיעור ההטמנה הגבוה משקף שימוש מוגבל בחלופות כגון מניעה, שימוש חוזר, מיחזור והשבה, ומלווה בהשפעות סביבתיות כגון פליטות גזי חממה, זיהום קרקע ומים, מטרדי ריח ותפיסת שטחים.

המשרד להגנת הסביבה פרסם בשנת 2020 אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא (2021-2030) הכוללת יעד למעבר לכלכלה מעגלית עד שנת 2050⁴. כלכלה זו שואפת לצמצם את כמות הפסולת, להרחיב שיטות טיפול אחרות, ולייעל את השימוש במשאבים. בהתאם לכך ננקטו צעדים להסרת חסמים, לרבות הקמת ועדת מכרזים לפרויקטים בשיטת BOT, שיתופי פעולה עם שלטון מקומי, וסבסוד ייצור חשמל מפסולת. בנוסף, המשרד להגנת הסביבה מקדם הקמת מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית, מתקני מיון והשבה תרמית, לצד מהלכים לאסדרת תחום פסולת הבניין.

בחודש יולי 2025 פרסם המשרד להגנת הסביבה את סקר הרכב הפסולת בפח הירוק וכמותה 2023⁵, במסגרת הסקר נמצא כי כ-0.73 ק"ג פסולת ממוצע לנפש מושלכים לפח הירוק ביום. הפסולת כוללת בעיקר פסולת אורגנית ממקור מטבח (39%), אריזות (25%) ונייר וקרטון (22%), נתונים המצביעים על פוטנציאל להרחבת הפרדה במקור והפניית פסולת לזרמי טיפול חלופיים להטמנה. בנוסף, כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ-7.5 מיליון טון, כמחציתה פסולת בניין והריסות וכמחציתה עודפי עפר. מבקר המדינה מצא כי רוב פסולת הבניין ועודפי העפר בישראל מושלכים באתרים לא מוסדרים, בצדי דרכים ובשטחים פתוחים, ורק אחוזים בודדים מגיעים למיחזור, הדוח מצביע גם על פגיעה בשטחים פתוחים, זיהום קרקע ומי תהום, פגיעה במשאבים טבעיים ומפגעי שריפה⁶.

הנתונים העדכניים לעיל מצביעים על כך שהמעבר מהטמנה לחלופות טיפול עדיין נמצא בשלבי יישום, וכי קיים פער בין היעדים שנקבעו לבין המצב בפועל.

בדיווח המלא המוצג בחלק ג' מידע נוסף - פרק 9 - דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות, ניתן למצוא התייחסות לנושאים נוספים כגון הליכים משפטיים בנושאים סביבתיים, פורומים בין משרדיים, תהליכי בקרה של מבקר המדינה לצד דוחות של ה-OECD והמשרד להגנת הסביבה המציפים את הפערים של מדינת ישראל והמשרדים הממשלתיים בקידום נושאי סביבה ואקלים.

⁴ אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא

⁵ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/waste_composition_survey/he/waste_waste_composition_survey_2025-presentation.pdf

⁶ הטיפול בפסולת בניין

להלן תמצית הפעילות בהיבטים חברתיים וקיימות:

< קידום היבטי קיימות במשרדי ממשלה

למשרדי הממשלה קיימת השפעה סביבתית, חברתית וממשלתית ישירה או עקיפה (הן פנימית במשרדים והן חיצונית). בראיה פנים ארגונית פועלים משרדי הממשלה לקידום רפורמות פנימיות של התייעלות בצי הרכבים ומעבר לרכבים ירוקים יותר, מעבר לתלושי שכר ירוקים (חיסכון בנייר והדפסות), קידום אנרגיה סולארית בגגות מבני הממשלה, בדיקת היתכנות לאיפוס אנרגיה ולדירוג 3 כוכבים בתקן הבניה הירוקה, נגישות במשרדים ועוד.

להלן מקצת פעולות משרדי הממשלה לקידום היבטי קיימות:

- **צי הרכב הממשלתי:** פרויקט "עתיד חלופי" מקדם ציים ירוקים בשיתוף מדינות נוספות, כולל ניסוי פתרונות טעינה לרכב חשמלי, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 254 מיום 1 באוגוסט 2021, בנושא התייעלות ממשלתית בצריכת אנרגיה ורכישת רכבים היברידיים. בנוסף, הממשלה הצטרפה להצהרת סוכנות האנרגיה הבינלאומית (IEA) למעבר לצי ממשלתי נטול פליטות עד שנת 2030.
- **רכש ממשלתי:** מינהל הרכש הממשלתי, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, מקדם רכש ציבורי הכולל קריטריונים סביבתיים בתחומים כמו ציוד משרדי, תחבורה ואופן קיום אירועים. הרכש הירוק מפחית את ההשפעות הסביבתיות של הממשלה, חוסך בעלויות לאורך חיי המוצר ותורם לבריאות הציבור.
- **דירור ובינוי ממשלתי:** מינהל הדירור הממשלתי מקדם קיימות ובינוי ירוק בנכסי הממשלה, תוך הפחתת פליטות ושיפור היעילות האנרגטית. בשנת 2023 פרסם אגף החשב הכללי מפת דרכים לאיפוס פליטות הממשלה עד שנת 2050⁷, הכוללת קידום מבנים חדשים בעלי אפס פליטות, התקנת מערכות סולאריות במבני ממשלה ואגירת אנרגיה. בנוסף, הוקם פורום בין-משרדי לקידום ידע ופרויקטים בתחום איפוס הפליטות.

< גיוון מגדרי ואתני

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה (להלן: "הנציבות"), זרוע ביצועית במשרד הכלכלה והתעשייה, פועלת לאכיפת חוקי שוויון, למניעת אפליה ולקידום גיוון תעסוקתי. הנציבות עוסקת הן בהיבט המשפטי והן בהיבט ההסברתי, מציעה כלים למעסיקים, מקיימת הכשרות וסדנאות, ומובילה תוכניות לשילוב אוכלוסיות מודרות, לרבות נשים וערבים. בשנת 2024 הפעילה הנציבות שמונה תוכניות להטמעת שוויון וגיוון, קיימה עשרות קורסים וליווה מעל 30 ארגונים. בשנת 2025 הובילה הנציבות מהלך לחיזוק תחום הגיוון וההכללה, אשר התבטא בהרחבה והעמקה של תוכניות הגיוון ובהטמעתן באופן מותאם לצרכי המעסיקים בשטח.

במקביל, נציבות שירות המדינה והאגפים לשוויון מגדרי וגיוון תעסוקתי פועלים לשיפור ייצוג כלל המגזרים בשירות הציבורי. החלטת ממשלה מספר 454 מיום 18 באוקטובר 2020 בנושא קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה, עיגנה יעד של התקדמות שיטתית לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשיעור של 50% לפחות. אף על פי כן, למרות שיעורי השתתפות גבוהים של נשים בשוק העבודה והתקדמות בייצוג בתחומים שונים, פערים מגדריים עדיין קיימים בשכר ובייצוג בעמדות בכירות ובמוקדי קבלת החלטות. נתוני הביטוח הלאומי למחצית הראשונה של 2025 מצביעים על פער בהתפלגות בעשירוני השכר הגבוהים: בעשירון העליון היו כ-266 אלפי גברים לעומת כ-100 אלפי נשים⁸. גם בשירות המדינה נשים עדיין מיוצגות בשיעורים נמוכים בתפקידים הבכירים ביותר. נתונים אלה מצביעים על כך שהאתגר אינו רק שילובן של נשים בשוק העבודה, אלא גם הבטחת קידום, ייצוג בעמדות השפעה וצמצום פערי השכר.

בנוסף, נציבות שירות המדינה מפרסמת מדי שנה מדד גיוון המספק תמונת מצב על אי השוויון בייצוג במקומות העבודה ובשכר של קבוצות מודרות. בחודש מאי 2025 פורסם מדד הגיוון התעסוקתי לשנת 2024, שהצביע על עלייה בייצוג קבוצות מגוונות ובהן החברה הערבית, חרדים, יוצאי אתיופיה ועולים חדשים.

⁷ התוכנית הממשלתית לאיפוס פליטות בתפעול משרד האוצר

⁸ דוח השכר המלא של הביטוח הלאומי למחצית הראשונה של 2025 - הודעות לעיתונות | ביטוח לאומי

< חקלאות, ביטחון תזונתי וצמצום בזבז מזון

משרד החקלאות וביטחון המזון מרכז עבודת מטה בין-משרדית לגיבוש התוכנית הלאומית לביטחון מזון לשנת 2050, במטרה לחזק את עמידות מערכת המזון בישראל ולהבטיח אספקת מזון יציבה ונגישה לאורך זמן. בשנת 2024, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1937 בנושא שינוי שם משרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד החקלאות וביטחון המזון, הוקם מינהל ביטחון המזון במשרד החקלאות, כחלק מחיזוק ההיערכות הלאומית לאספקת מזון בשגרה ובחירום. במקביל, הממשלה מקדמת צעדים לצמצום בזבז מזון ולעידוד הצלת מזון, על רקע נתונים המצביעים כי כ-39% מהמזון בישראל מבזבז מדי שנה, בעוד ש-1.5 מיליוני בני אדם חיים במצב של אי-ביטחון תזונתי. בנוסף, מקודמים פתרונות לחיזוק החקלאות המקומית והתאמתה לשינויי אקלים באמצעות טכנולוגיות חקלאיות, ניהול משאבי מים ושימוש בכלי מידע מרחביים (GIS). בשנת 2026 נחקק חוק חובת דיווח על מלאי מזון לבעלי חיים ומלאי חיסה לשם היערכות למחסור משמעותי, התשפ"ו-2026. החוק נועד לאפשר למדינה לקבל תמונת מצב עדכנית ורציפה על מלאי המזון החיוני במשק, לנהל באופן יעיל את מלאי החירום הלאומי, לחזק את המוכנות לשיבושים בשרשראות האספקה ולמנוע מחסור במוצרי יסוד.

< מדיניות דיור, דיור ציבורי והתחדשות עירונית

מדיניות הדיור בישראל מנוהלת במשרד הבינוי והשיכון וכוללת הרחבת היצע דיור, קידום דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה והתחדשות עירונית. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון לשנת 2024 מלאי הדירות בדיור הציבורי בישראל עומד על כ-47 אלפי יחידות דיור. בנוסף למערך הדיור הציבורי, מפעילה המדינה תוכניות סיוע בשכר דירה עבור משקי בית שאינם מחזיקים בדירה משלהם. לצד תוכניות כגון "מחיר למשתכן" ו-"דירה בהנחה" המדינה מקדמת פרויקטי פינוי-בינוי וחיזוק מבנים באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, במטרה לשפר את איכות המגורים, לחזק מבנים מפני רעידות אדמה ואירועי קיצון, ולהגדיל את היצע יחידות הדיור במרחב העירוני. בנוסף, גוברת החשיבות של תכנון עירוני מותאם אקלים, הכולל הצללה, שטחים ירוקים ושיפור עמידות המבנים לגלי חום ואירועי קיצון.

< חינוך ופיתוח הון אנושי

מערכת החינוך מהווה מרכיב בפיתוח ההון האנושי, בצמצום פערים חברתיים וביחזוק המוביליות החברתית. משרד החינוך פועל לקידום נגישות לחינוך איכותי, תוך חיזוק מיומנויות המותאמות למאה ה-21 ובהן אוריינות דיגיטלית, חשיבה ביקורתית ולמידה מתמשכת. במקביל, מקודמות תוכניות לחיזוק אוכלוסיות מוחלשות באמצעות תקצוב דיפרנציאלי, תגבור לימודי והשקעה בתשתיות חינוך. לצד ההיבט החברתי, מערכת החינוך מקדמת גם חינוך סביבתי וקיימות בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, במטרה להגביר מודעות לשינויי אקלים, שמירה על משאבי טבע והתנהלות אחראית. בנוסף, גוברת ההיערכות להתאמת מוסדות החינוך לתנאי אקלים משתנים, לרבות שיפור הצללה, אוורור ותשתיות מבנים.

< קידום יעדי פיתוח בר-קיימא (SDG's)

ישראל פועלת לקידום יעדי הפיתוח בר-הקיימא של האו"ם (SDG's) שאומצו במסגרת אג'נדה 2030 וכוללים יעדים בתחומי חברה, כלכלה, סביבה ואקלים. בשנת 2019 התקבלה החלטת ממשלה להטמעת יעדי ה-SDG's בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה, כאשר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אחראית על מדידת ההתקדמות הלאומית במדדים אלו. בשנת 2025 הגישה ישראל את הדוח הלאומי השני ליישום היעדים, אשר הדגיש את מחויבות המדינה לקידום קיימות גם על רקע השלכות המלחמה תוך שימת דגש על חיזוק החוסן החברתי, צמצום פערים וקידום שיתופי פעולה בין הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי.

כאמור, להרחבה בנושא סביבה, אקלים וקיימות ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 9 - דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות.

<< השפעת המלחמה

< הקדמה

אירועי ה-7 באוקטובר 2023 הובילו לפרוץ מלחמה, אשר נמשכה גם במועד פרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2025, והשפיעה באופן מהותי על כלכלת המדינה ופעילותה. בעקבות המלחמה ומכח סמכותה לפי סעיף 99(א)(1) ו-(6) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הכריזה הממשלה על מצב מיוחד בעורף והאריכה אותו מעת לעת באיזורים שונים. לאירועי ה-7 באוקטובר ולמלחמה השפעות רחבות היקף במישור הביטחוני, המדיני, העסקי והאזרחי:

- בפן הביטחוני נדרשה המדינה להתמודד עם איומים מורכבים במספר זירות אויב תחת מגוון אמצעי תקיפה שהופעלו כנגד המדינה, ואף כאלו שטרם הופעלו בעבר.
- בפן האזרחי והעסקי, המשבר הנלווה לאירועי ה-7 באוקטובר ולהשלכות המלחמה, נתן את אותותיו בהיבטים רבים ודרש התייחסות ממשלתית ברמות שונות. המשבר חייב את הממשלה למתן מענה רחב שכלל שינויים בסדרי העדיפויות, התאמות בתקציבי המשרדים וביצוע שינויים בהוצאות הממשלה לתמיכה במכלול הפעילות המלחמתית והאזרחית.

בשנת 2025 המלחמה נמשכה בעיקר בחזית רצועת עזה (מבצע "מרכבות גדעון") ובחודש אוקטובר 2025 הושג הסכם מדורג להפסקת אש ולהשבת כלל החטופים למדינת ישראל. שנת 2025 כללה גם תקיפות תגובה ממוקדות של ישראל מול החות'ים בתימן ומול חיזבאללה בלבנון שניסה לשקם את יכולותיו, והתאפיינה גם היא בגיוס מילואים ובפעולות שונות של הממשלה לתמיכה במשק ובלחימה.

ביום 13 ביוני 2025 החלה מדינת ישראל במבצע "עם כלביא" במסגרתו פתחה מדינת ישראל במתקפת מנע נגד איראן על מנת לסכל את תכנית הגרעין האיראנית. מתקפת הפתע לוותה בתקיפות נוספות רבות מצד ישראל במוקדים שונים באיראן, כאשר איראן השיבה במקביל בירי מאסיבי של כטב"מים וטילים בליסטיים לישראל, שכוון לריכוזי אוכלוסין ולמוקדים אסטרטגיים, אשר גבה נפגעים והרוגים מקרב אזרחי ישראל.

לאחר תאריך הדוח הכספי, ביום 28 בפברואר 2026 החל מבצע "שאגת הארי", מתקפה צבאית משולבת שביצעו ישראל וארצות הברית נגד יעדים באיראן. המבצע כלל תקיפות אוויריות מתואמות של חיל האוויר הישראלי וחיל האוויר האמריקאי והתמקד בתקיפת מטרות אסטרטגיות הקשורות למנהיגות האיראנית ולמנגנון השלטון.

יובהר כי לנוכח התרחבות המלחמה לזירות נוספות בדגש על הזירה הלבנונית והאיראנית, לא ניתן להעריך באיזה היקף יושפעו תוצאות הפעילות של הממשלה במישור הביטחוני, המדיני העסקי והאזרחי.

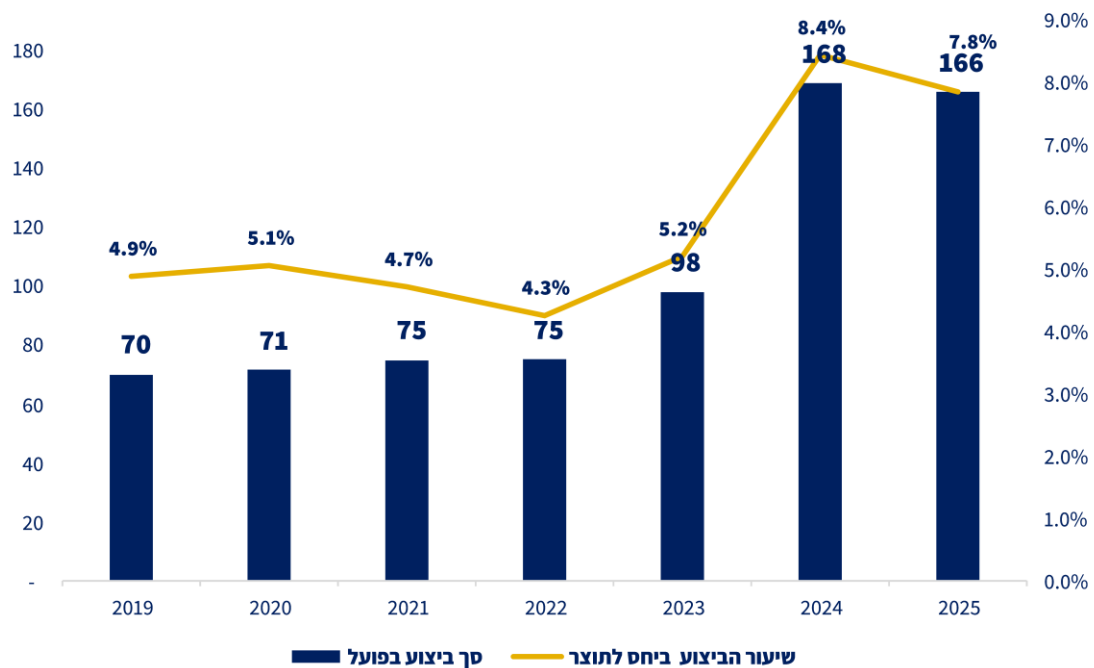
בפרק זה יוצגו עיקרי הפעולות שבוצעו על ידי משרדי הממשלה השונים בשנת 2025 (אלא אם צוין אחרת), בחלוקה לשבעה תחומים עיקריים:

- א.** פעולות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים;
- ב.** ביטוח לאומי - נפגעי פעולות איבה ומענקים;
- ג.** קרן מס רכוש - פיצוי אזרחים;
- ד.** פעולות לשיקום יישובי עוטף עזה - 'מנהלת תקומה';
- ה.** פעולות לשיקום ופיתוח הצפון - 'מנהלת תנופה לצפון';
- ו.** סיוע בדיור חלופי;
- ז.** פעולות שבוצעו על ידי אגף החשבת הכללית ומשרדי ממשלה עיקריים, במטרה להבטיח את הרציפות העסקית והאזרחית של מדינת ישראל.

א. פעולות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים

המלחמה השפיעה באופן משמעותי על תקציב המדינה זאת בעיקר לאור צרכי מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים הכוללים רכש של חימושים וציוד צבאי, שירותי תחזוקה, גיוס כוח אדם בסדיר ובמילואים, תמיכה במשפחות השכולות, בפצועים ובמשפחות החטופים והנעדרים ועוד.

להלן תרשימים המציגים את ריכוז נתוני ביצועי מערכת הביטחון, אשר מהווים סיכום של ביצוע התקציבים שסווגו במערכות כפעילות ביטחון במונחי נטו ואינם כוללים את הביצועים שמומנו באמצעות הכנסות מיועדות במסגרת הסיוע האמריקאי.

סך ביצועי תקציב מערכת הביטחון (נטו) ביחס לתוצר המקומי בשנים 2019 – 2025 (במיליארדי ₪ / %)

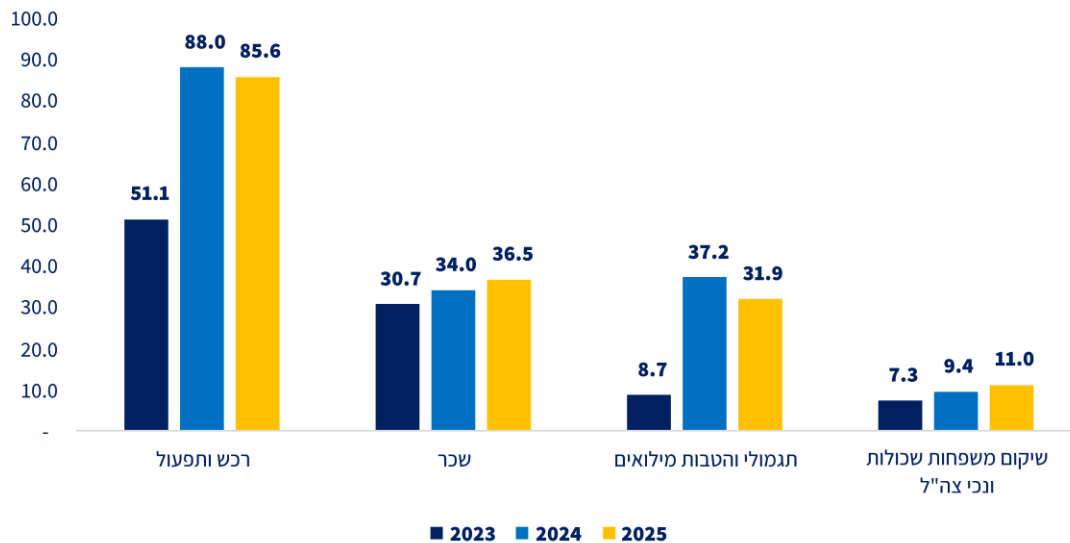
מהנתונים המוצגים בתרשים עולה כי בשנים 2019-2022 נרשמה יציבות יחסית בהוצאות הביטחון, הן במונחים כספיים והן ביחס לתוצר.

בעקבות פרוץ המלחמה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר 2023, חל גידול משמעותי בהוצאות הביטחון, אשר הסתכמו בכ-98 מיליארד ₪, עלייה של כ-31% ביחס לשנת 2022.

בשנת 2024 נרשמה עלייה נוספת והוצאות הביטחון הגיעו לשיא של כ-168 מיליארד ₪, גידול של כ-71% ביחס לשנת 2023, ובשיעור הגבוה ביותר ביחס לתוצר בתקופה הנסקרת כ-8.4%.

בשנת 2025 נותרה רמת ההוצאה גבוהה והסתכמה בכ-166 מיליארד ₪, תוך ירידה מתונה לשיעור של כ-7.8% מהתוצר.

פילוח סך ביצועי תקציב מערכת הביטחון (נטו) בשנים 2023 עד 2025 (במיליארדי ₪)



תרשים זה מציג פילוח של ביצועי מערכת הביטחון לפי רכיבי הוצאה עיקריים: רכש ותפעול, שכר, תגמולי והטבות מילואים, שיקום משפחות שכולות ונכי צה"ל (רכיב "רכש ותפעול" כולל את כל סוגי ההוצאות שלא סווגו לאחד מרכיבי ההוצאה האחרים). פילוח ביצועי מערכת הביטחון לפי רכיבי ההוצאה מלמד כי השינויים שחלו בשנים 2023-2025 הושפעו במידה רבה מהשלכות המלחמה. בעוד שעיקר הגידול נרשם בהוצאות הרכש והתפעול, בתגמולים למשרתי המילואים ובהוצאות השיקום, הרי שגם בהוצאות השכר נרשמה עליה מתונה המשקפת את הרחבת הפעילות ואת הגידול במספר הזכאים.

רכש ותפעול - הוצאות הרכש התפעול הסתכמו בשנת 2024 בכ-88 מיליארד ₪ לעומת כ-51 מיליארד ₪ בשנת 2023. בשנת 2025 חלה ירידה מתונה וסך הביצוע עמד על כ-86 מיליארד ₪ המהווים כ-52% מסך ביצועי מערכת הביטחון באותה שנה.

שכר - הוצאות השכר המשיכו לעלות באופן מתון ועקבי לאורך התקופה, מכ-31 מיליארד ₪ בשנת 2023 לכ-36 מיליארד ₪ בשנת 2025. העלייה נובעת הן משדרוג הסכמי השכר, הן מעלייה בהוצאות השכר של משרתי הקבע והן מגידול באוכלוסיית מקבלי קצבת הגמלאים.

תגמולי והטבות מילואים - הוצאות מערכת הביטחון בגין תגמולי והטבות למשרתי המילואים הסתכמו בשנת 2025 בכ-32 מיליארד ₪ (מתוכם כ-27 מיליארד ₪ בגין תגמולי מילואים וכ-5 מיליארד ₪ בגין הטבות מילואים) והיוו כ-19% מסך ביצועי מערכת הביטחון באותה השנה. לשם השוואה, בשנת 2023 הסתכמו הוצאות אלו בכ-9 מיליארד ₪ בלבד. העלייה בשנת 2024 לכ-37 מיליארד ₪ נבעה בעיקרה מגיוס משמעותי של משרתי המילואים ומהרחבת מערך ההטבות שניתן להם. מגמה שנמשכה כאמור גם בשנת 2025.

שיקום משפחות שכולות ונכי צה"ל - תשלומים וזכויות הניתנים לנכי צה"ל, למשפחות שכולות ולזכאים נוספים מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], וכן מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ו-1950. הוצאות אלו כוללות בין היתר תגמולים, מענקים, שירותי שיקום, ליווי ותמיכה לזכאים ולבני משפחותיהם. בעקבות המלחמה נרשם גידול מתמשך בהוצאות אלו, אשר הסתכמו בשנת 2025 בכ-11 מיליארד ₪ (מתוכם כ-9 מיליארד ₪ בגין שיקום נכי צה"ל וכ-2 מיליארד ₪ בגין משפחות שכולות), לעומת כ-9 מיליארד ₪ בשנת 2024 וכ-7 מיליארד ₪ בשנת 2023.

עיקר הגידול נרשם בהוצאות שיקום נכי צה"ל, אשר עלו מכ-5.6 מיליארד ₪ בשנת 2023, לכ-7.4 מיליארד ₪ בשנת 2024 ולכ-8.7 מיליארד ₪ בשנת 2025.

בהוצאות בגין משפחות שכולות חלה עלייה מתונה מכ-1.8 מיליארד ₪ בשנת 2023 לכ-2 מיליארד ₪ בשנת 2024 לכ-2.3 מיליארד ₪ בשנת 2025.

הגידול בהוצאות נובע עיקר מהתרחבות מעגל הזכאים בעקבות המלחמה, ובכלל זה משפחות שכולות, פצועי צה"ל ונפגעי פעולות האיבה הזכאים לזכויות מכח החקיקה הרלוונטית ומהרחבת המענים, הליווי והשירותים הניתנים לנפגעי המלחמה.

לסיכום:

- תקציב הביטחון בשנים 2023 - 2025 גדל בהיקף ניכר הן נומינלית והן בשיעור מהתוצר. בשנת 2025 חלה ירידה מתונה בהיקף התקציב, אולם הוא נותר ברמה גבוהה ועמד על כ-166 מיליארד ש.
- תקציב הרכש והתפעול גדל באופן ניכר והוא מגלם בתוכו גם הוצאות ישירות למימון הלחימה וגם גידול ניכר בתקציב ההתעצמות של צה"ל (בניין כוח) עליו הוחלט בממשלה במטרה להכין את צה"ל להתמודדות בתרחישי הייחוס והאתגרים העתידיים שהשתנו באופן ניכר.
- ההוצאות בגין תשלום תגמולי והטבות מילואים גדלו באופן ניכר בעקבות המלחמה ומהווים בשנת 2025 כ-19% מהוצאות מערכת הביטחון.
- הגידול בהוצאות הביטחון, בדגש על הרכש המשמעותי שבוצע, ישפיעו בהיבט הכספי גם על השנים הבאות עקב נגזרת עתידית של עלויות תחזוקה וכדומה.
- האתגרים הביטחוניים בעקבות המלחמה לרבות מבצע "שאגת הארי" והשפעותיהם צפויים להוביל להוצאות משמעותיות נוספות גם בשנת 2026.

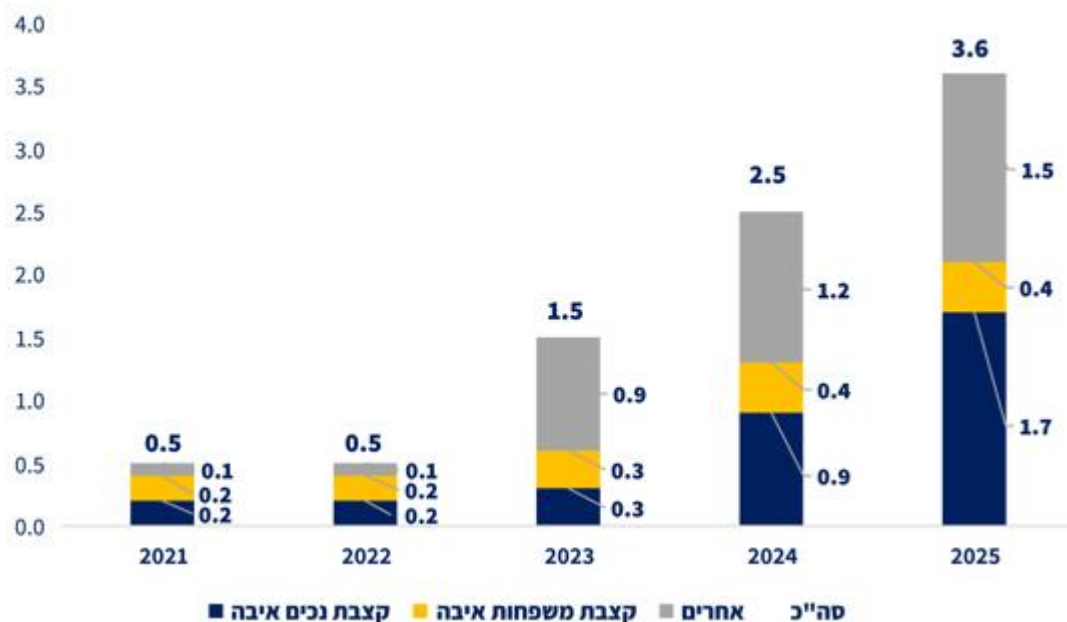
ב. ביטוח לאומי - נפגעי פעולות איבה, תשלומים ומענקים לנפגעי ה-7 באוקטובר והמלחמה

תגמולים לנפגעי פעולות איבה

בהתאם להוראות חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה התש"ל-1970. משולמים, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, תשלומים לנפגעי פעולות איבה המוכרים על פי דין, ובכלל זה נפגעים שנגרמה להם נכות כתוצאה מפעולות איבה, בני משפחות שכולות, תלויים וזכאים נוספים. התשלומים לנפגעי פעולות איבה כוללים בין היתר, תגמולים חודשיים, מענקים, תשלומי שיקום וסיוע, מימון טיפולים רפואיים ונפשיים וכן הטבות ותשלומים נלווים בהתאם לזכאות שנקבעה לכל נפגע או משפחה.

לתגמולי נכות זכאים נכים שנפגעו מפעולות איבה, שוועדה רפואית קבעה להם דרגת נכות זמנית או קבועה בשיעור של 10% ומעלה. התגמולים משולמים בדרך של מענק חד פעמי או בדרך של תגמול חודשי. בנוסף, בני משפחות שכולות של נפגעי פעולות איבה זכאים לתגמולים, מענקים ותשלומי סיוע בהתאם להרכב המשפחה ולתנאי הזכאות שנקבעו על פי דין.

נתוני הוצאות תשלומי איבה לשנים 2021 עד 2025 (במיליארדי ₪)



מהתרשים עולה כי תשלומים ששולמו לנפגעי פעולות איבה מצויים במגמת עלייה מאז פרוץ המלחמה.

קצבת נכים איבה (קצבה קבועה) - לאחר יציבות יחסית בשנים 2021 - 2023, שבהן הסתכמו תשלומי קצבת נכים בגין איבה בכ- 0.2 מיליארד ₪ בשנה, בשנת 2024 נרשמה עלייה לכ- 0.9 מיליארד ₪ אשר נמשכה גם בשנת 2025 שבה הסתכמו התשלומים בכ- 1.7 מיליארד ₪. העלייה נובעת בעיקר מהגידול במספר נפגעי פעולות האיבה שהוכרו בעקבות המלחמה ומהרחבת היקף הזכויות והתשלומים הנלווים להם.

קצבת משפחות איבה (קצבה קבועה) - בשנים 2021 עד שנת 2023 הסתכמו קצבאות ששולמו למשפחות נפגעי איבה בכ- 0.2 מיליארד ₪ בכל שנה, כאשר בשנים 2024 ו-2025 חלה עלייה מתונה ותשלומי הקצבה עמדו על כ- 0.4 מיליארד ₪ בכל שנה. הגידול נובע מהתרחבות מעגל הזכאים לתגמולים בעקבות התפתחות המלחמה.

תשלומים אחרים (תשלומים לזמן קצר או תשלומים חד פעמיים) - תשלומים אלו כוללים בין היתר תשלומים עבור טיפולים רפואיים, מענקי סיוע ותשלומים נוספים לנפגעי פעולות איבה. בשנים 2021 ו-2022 הסתכמו התשלומים בכ- 0.1 מיליארד ₪ בכל שנה.

עם פרוץ המלחמה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר בשנת 2023 חל גידול משמעותי בהיקף התשלומים, אשר הסתכמו בכ-0.9 מיליארד ש"ח בשנת 2023, בכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2024 ובכ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2025. העלייה נובעת בעיקר מהרחבת הסיוע שניתן לנפגעי אירועי מתקפת ה-7 באוקטובר 2023 ובכלל זה מענק סיוע חד פעמי בסך של כ-0.7 מיליארד ש"ח. המענק ניתן בהתבסס על המלצות הוועדה הציבורית (ועדת כהן) שהוקמה לשם מתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ב-7 באוקטובר ושומצו על ידי הממשלה בחודש ספטמבר 2024 ובהמשך הורחבה הזכאות למענקים נוספים בהתאם לקריטריונים שנקבעו.

ערב פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר 2023, כמות הזכאים לתשלומים בגין פעולות איבה עמדה על כ-8,600 זכאים ואילו בחודש יוני 2026, המספר גדל לכ-29,000 זכאים לתשלומי קצבאות. גידול משמעותי זה משקף את מספר הנפגעים והזכאים שנוספו בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר והמלחמה.

תשלומים ומענקים נוספים ששולמו כסיוע לנפגעי המלחמה והמפונים

המדינה חתמה על הסכמים חדשים והאריכה הסכמים קיימים עם המוסד לביטוח לאומי לטובת תשלום מענקי סיוע סוציאליים עבור תושבים מיישובים מפונים, הן מהדרום והן מהצפון, ועבור אזרחים שנפגעו ישירות או בעקיפין מאירועי ה-7 באוקטובר והמלחמה.

בשנים 2023-2025 המענקים ששולמו על ידי הביטוח הלאומי, בשיפוי משרד האוצר, הסתכמו לכ-9.6 מיליארד ש"ח - 2.7 מיליארד ש"ח בשנת 2025, כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024, וכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2023.

מענק אכלוס - מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתיים או שיצאו מבתיים להתרעננות במסגרת המלחמה. תושבים אלו זכאים מכח ההסכם למענק בסך של כ-200 ש"ח ליום לבגיר ובסך של 100 ש"ח לילד, בהתאם למשך תקופת הזכאות שנקבעה בכל החלטה. באוגוסט 2024 הוארך תוקף ההסכם עד ליום 31 בדצמבר 2024 ושולם ברבעון הראשון לשנת 2025.

בשנת 2025 הסתכמו מענקי האכלוס בסך של כ-0.85 מיליארד ש"ח לכ-193,000 זכאים לרבות ילדים ומטפלים זרים שהתפנו ביחד עם המטופלים. בשנת 2024 מענקים אלו הסתכמו בכ-3.5 מיליארד ש"ח לכ-190,000 זכאים ובשנת 2023 בכ-0.82 מיליארד ש"ח לכ-170,000 זכאים. לריכוז הנתונים לגבי סיוע בדיוור ראו פרק' *בחלק זה - סיוע בדיוור חילופי*.

מענק שיבה והתארגנות - ניתן לתושבים שפנו או יצאו מבתיים להתרעננות במסגרת המלחמה ואשר אין מניעה ביטחונית לשוב ליישוביהם. המענק ניתן בשנים 2024-2025 כמענק חד פעמי לצורך הסתגלות והתארגנות. באפריל 2025 אושר מתווה נוסף, לפיו ובהתאם למועד חזרתם של תושבי הצפון המפונים לביתם עם סיום המניעה הביטחונית, יינתן מענק חד-פעמי, מענק התארגנות ומענק הסתגלות זמני והכל בהתאם לתנאים, לאזורי הזכאות ולתקופות שנקבעו בהחלטות הממשלה ובהסכמים הרלוונטיים.

בשנת 2025 הסתכמו מענקי שיבה בכ-0.7 מיליארד ש"ח לכ-55,000 מתושבי הצפון ובשנת 2024 בכ-0.7 מיליארד ש"ח לכ-55,000 מתושבי הדרום.

מענק התארגנות הסתכם בשנת 2025 בסך של כ-0.5 מיליארד ש"ח לכ-55,000 זכאים (הזכאות למענק חלה רק בשנת 2025).

הקלות אבטלה ומענקים לבני +67 - במהלך שנת 2025 נחתמו בין המדינה לבין המוסד לביטוח לאומי הסכמים והסדרים ייעודיים בעקבות מבצע "עם כלביא" מול איראן, אשר נועדו לתת מענה להשלכות הכלכליות והתעסוקתיות שנגרמו למשק ולאוכלוסיות הזכאיות. במסגרת ההסכמים נקבעו, בין היתר, הקלות בתנאי הזכאות ובאופן חישוב תשלומי דמי אבטלה עבור אוכלוסיות שנפגעו מהשלכות המבצע, וכן מנגנוני סיוע ומענקים ייעודיים לבני 67 ומעלה אשר אינם זכאים לדמי אבטלה בהתאם להוראות הדין הקיימות. מימון התשלומים כאמור מבוצע בהתאם להסכמים שנחתמו מול המדינה, וההשפעה הכספית נכללה בדוחות הכספיים בהתאם לנתונים ולהערכות שהיו בידי המוסד לביטוח לאומי למועד הדיווח. בשנת 2025 מענקים אלו הסתכמו בכ-0.28 מיליארד ש"ח, בשנת 2024 בכ-0.38 מיליארד ש"ח ובשנת 2023 בכ-0.32 מיליארד ש"ח.

מענק עידוד תעסוקה - שולם למפונים שעבדו אצל מעסיק באזור מפונה בהתאם לרשימת היישובים המפונים ותנאי הזכאות שנקבעו. בשנת 2025 הסתכמו מענקי התעסוקה בסך של כ- 0.23 מיליארד ₪ לכ- 79,000 זכאים, בשנת 2024 בסך של כ- 0.92 מיליארד ₪ לכ- 65,000 זכאים ובשנת 2023 בסך של כ- 0.05 מיליארד ₪.

מענק חלף אבטלה - ניתן בשנים 2024-2025 כחלק מהמענקים לעידוד התעסוקה לתושבים מפונים שטרם מלאו להם 67 שנים, אינם עובדים ואינם זכאים לתשלום דמי אבטלה. בשנת 2025 מענקים אלו הסתכמו בכ- 0.1 מיליארד ₪ לכ- 7,000 זכאים, ובשנת 2024 בכ- 0.2 מיליארד ₪.

ג. קרן מס רכוש - פיצוי אזרחים

בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים התשכ"א – 1961 (להלן: "החוק") המדינה תפצה נזקים שנגרמו ממעשה איבה או מלחמה. החוק מפריד שני סוגי נזקים אשר מזכים לפיצוי:

נזק ישיר - נזקים פיזיים למבנה, לתכולה ולכלי רכב. אזרחים שרכושם או רכבם נפגע כתוצאה מנזקי המלחמה יכולים לתבוע לפיצויים בגין שיקום הנזק שנגרם.

נזק עקיף - נזק כלכלי לעסק, קרי הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזקי מלחמה, כגון אי יכולת להשתמש בנכסי העסק בשל הוראות כוחות הביטחון או היעדרות עובדים או בעלים מהעסק בשל הוראות כוחות הביטחון.

קיימים מספר מסלולים שנפתחו לצורך פיצוי ישיר ועקיף לתמיכה בעסקים במסגרת המלחמה:

- **מסלול אדום:** מסלול שקיים כל השנה ומיועד לעסקים ביישובי ספר בדרום ובצפון, כהגדרתם בחוק, העומדים בתנאי הזכאות לפיצויים לפי תקנות מס רכוש, לרבות הפסקת פעילות ותשלום שכר לעובדים. במסלול זה מוצע פיצוי מלא בגין הנזק העקיף ללא תקרה.
- **מסלולים ירוקים (מסלול שכר, מסלול מחזורים ומסלול חקלאים):** מסלולים מוגבלים בזמן המיועדים ליישובים שבהם הוטלו הגבלות מחמירות במיוחד של כוחות הביטחון, המציעים פיצוי מוגדל בכפוף לתקרות.
- **מסלול הוצאה מזכה:** מסלול מוגבל בזמן לעסקים בכל רחבי הארץ. השתתפות בהוצאות קבועות והוצאות שכר.

בעקבות המלחמה שפרצה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר 2023 חלה עלייה משמעותית בהיקף תשלומי הפיצויים בגין נזקי מלחמה וטרור, אשר שולמו באמצעות קרן מס רכוש. בשנת 2023 הסתכמו התשלומים בכ- 4.7 מיליארד ₪, בשנת 2024 כ- 13.8 מיליארד ₪ ובשנת 2025 כ- 8.8 מיליארד ₪. בסך הכל, בשנים 2023-2025 שולמו פיצויים בהיקף של כ- 27.3 מיליארד ₪, מתוכם כ- 5.8 מיליארד ₪ בגין נזק ישיר וכ- 21.5 מיליארד ₪ בגין נזק עקיף.

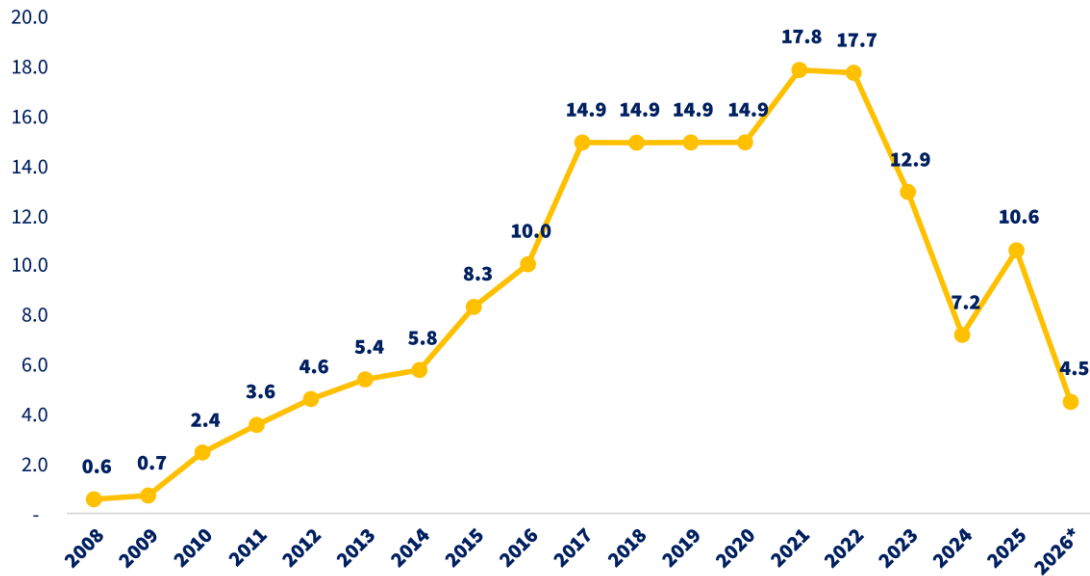
להלן פירוט התביעות שהוגשו לקרן מס רכוש נכון ליום 30 ביוני 2026:

מבצע	כמות תביעות נזק ישיר	היקף תשלומים בגין נזק ישיר (מיליארדי ₪)	כמות תביעות נזק עקיף	היקף תשלומים בגין נזק עקיף (מיליארדי ₪)	סה"כ תשלומים בגין נזקים ישירים ועקיפים (מיליארדי ₪)
"עם כלביא"	58,500	5.0	166,542	2.7	7.7
"שאגת הארי"	36,700	1.1	190,093	3.8	4.9
סה"כ	95,200	6.1	356,635	6.5	12.6

מיום 7 באוקטובר ופרוץ המלחמה ועד ל-30 ביוני 2026 שולמו מקרן הפיצויים כ-35.1 מיליארד ש"ח.

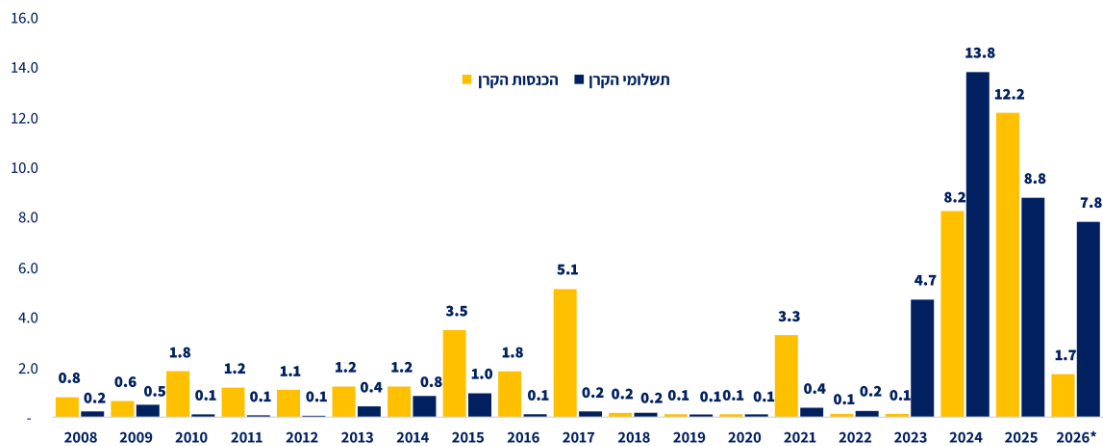
נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים לשנת 2025, מדינת ישראל ממשיכה לשלם פיצויים ותשלומים בגין נזקי המלחמה. בנוסף, קיימות תביעות רבות שטרם הושלם הטיפול בהן, ולכן צפויים תשלומים נוספים גם לאחר מועד הדוח.

יתרות בקרן מס רכוש בשנים 2008 עד יוני 2026 (במיליארדי ש"ח)



*נכון ליום 30 ביוני 2026.

סך הכנסות והוצאות קרן מס רכוש בשנים 2008 עד יוני 2026 (במיליארדי ש"ח)



*נכון ליום 30 ביוני 2026.

פעולות נוספות רשות המסים -

בנוסף לתשלומי קרן מס רכוש כאמור לעיל, סייעה רשות המסים בדרכים נוספות:

- תשלום מענק התארגנות ראשוני למפונים אשר נועד לתת עזרה כספית ראשונית למשפחות שפוננו מבתיאן בעקבות המלחמה, הן בדרום והן בצפון; פירוט נוסף בנוגע למפונים ראה פרק ו' בביאור זה – סיוע בדיוור חלופי;
- הקמת מוקד תרומות והחזרת תשלומי מע"מ לתורמים עבור תרומות שהתקבלו מחו"ל, גם הן בעקבות המלחמה;
- השקעה בפרייקטי מחשוב ונכסים פיזיים במעברי הגבול היבשתיים על מנת לתת ביטוי לצרכי מעבר סחורות הומניטריות לרצועת עזה;

ד. פעולות לשיקום יישובי עוטף עזה - 'מנהלת תקומה'

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 980 מיום 19 באוקטובר 2023 הוקמה 'מנהלת תקומה' (להלן: "המנהלת"). המנהלת הוקמה במטרה להוביל את המאמץ הלאומי לשיקום, פיתוח וחיזוק מרקם החיים באזור עוטף עזה, העיר שדרות וחלק מהיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב (להלן: "חבל תקומה" או "החבל"). המנהלת הוקמה כגוף מקצועי וממלכתי לחמש שנים הנושא באחריות ובסמכויות הנדרשות לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק החבל ואוכלוסייתו.

מאז הקמתה פעלה המנהלת להקמת צוותים ייעודיים ובתאריך 10 בדצמבר 2023 אושר מתווה התוכנית האסטרטגית הרב שנתית לשיקום ולפיתוח החבל (להלן: "תכנית החומש"). תוכנית חומש זו נבנתה במסגרת החלטת ממשלה מספר 1127 כך שהיא מספקת ראייה כוללת, עמוקה ופרטנית תוך מתן מענה למכלול הצרכים לשיקום החבל ופיתוחו. בכלל זה שיקום וחיזוק מרקם החיים של הרשויות המקומיות, היישובים, הקהילות והתושבים שנפגעו בחבל תקומה תוך שימת דגש על מענים נפשיים, חברתיים, שיקום המרחב הפיזי, התשתיות והשירותים שנפגעו, פיתוח המרחב על ידי השקעות שיובילו לצמיחה ועוד. בכדי ליישם את תכנית זו ולהאיץ את פיתוח חבל תקומה, פעלה המנהלת, בשיתוף משרד ראש הממשלה, להכנת חוק תומך ולאישור החלטת ממשלה מספר 1699 מיום 17 באפריל 2024 המפרטת את תחומי החיים, כיווני הפעולה, התקציב והגורם האחראי עליה. ביום 31 במרץ 2025 אושר בכנסת חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025, בקריאה שניה ושלישית (להלן: "חוק תקומה"), החוק מרחיב את סמכויות מנהלת תקומה ומפנה להחלטות הממשלה המפשירות כ-5 מיליארד ש"ב באופן הבא: תקציב של 3.5 מיליארד ש"ב למנהלת תקומה, 1 מיליארד ש"ב עבור היישובים הסמוכים לחבל התקומה ו-500 מיליון ש"ב לביטוח לאומי ולרשויות המקומיות.

בנוסף, הקימה המנהלת חמישה צוותים מרכזיים הפועלים באופן שוטף למתן מענים בטווח הקצר, הבינוני והארוך, לצורכי התושבים והקהילות המפונות מיישובי החבל, לרשויות המקומיות ולקהילות שקלטו את תושבי היישובים המפונים:

1. **צוות אדם וקהילה** העוסק בסוגיות חינוך, בריאות, רווחה, דת, צעירים, ספורט וקהילה, לצורך מתן מענים בעקבות מתקפת הטרור, כגון תקצוב נוסף לתלמידים במערכת החינוך והחינוך הבלתי פורמלי, שיפור שירותי הבריאות בחבל תקומה, טיפול במטפלים, מערכי תמיכה לאנשים, לקהילות ולמוסדות (לרבות מוסדות חינוכיים), רציפות טיפולית וחינוכית וסוגיות נוספות כפי שינחה ראש המנהלת.
2. **צוות בניו ודיוור** העוסק בפתרונות דיוור ותשתיות בתקופת הביניים לרבות פתרונות דיוור ביניים וחלופות לדיוור, שיקום פיזי של בתי המגורים והתשתיות של היישובים שנפגעו במתקפת הטרור, צמיחה דמוגרפית והרחבת הבנייה בחבל התקומה תוך שמירה על מרקמי היישובים, תחבורה, איכות סביבה, סטטוטוריקה וסוגיות נוספות כפי שינחה ראש המנהלת.
3. **צוות כלכלה ותעסוקה** העוסק בתשתיות-על הנדרשות לטובת שיקום בר-קיימא וצמיחת חבל תקומה, בין היתר למקומות תעסוקה, להקמת עוגני מסחר, תמיכה בעסקים ולסוגיות נוספות כפי שינחה ראש המנהלת.
4. **צוות חקלאות ותיירות** העוסק במתן מענה לחקלאות בחבל תקומה לרבות באמצעות תמיכה בפעילות חקלאית עסקית, טיפול בנושאי מים, שפכים, דרכים חקלאיות, הקמת מרכז אג-טק וקידום חקלאות מתקדמת והקמת עוגני תיירות בחבל התקומה.

5. **צוות קישור להתיישבות** העוסק בקשר רציף עם הרשויות המקומיות, הנהגות הישובים והתושבים בחבל התקומה. הצוות מרכז את עבודת רכזי תקומה הפועלים ברשויות וביושבים וכן אחראי על התכנית הרב שנתית לחיזוק הרשויות יחד עם משרד הפנים.

בנוסף לצוותים הנ"ל פועלת המנהלת בתחומי הביטחון והמורשת.

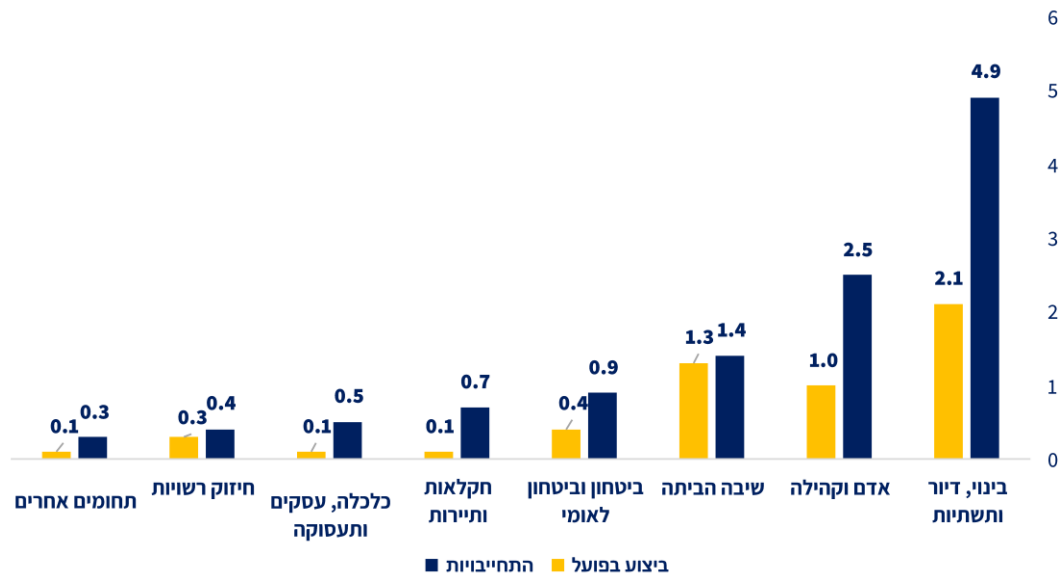
נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים, סך התקציב המעודכן שאושר למנהלת תקומה לשנים 2023 - 2028 עומד על כ- 17.5 מיליארד ₪. סכום זה כולל 3.5 מיליארד ₪ שהוקצו במסגרת החלטת הממשלה, ומיועדים לפעולות פיתוח, והופשרו כאמור לעיל לאחר אישור חוק תקומה. במהלך שנת 2025, בעקבות הפשרת התקציב האמור, המנהלת עדכנה את תכניות העבודה ואת תכנית החומש.

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1890 מיום 16 ביוני 2024, הוחלט להסמיך את המנהלת להאריך את שהות התושבים השוהים במתקני קליטה הממומנים על ידי המדינה וכן את מענה הדיור הקהילתי המסופק על ידי מיישובים בחבל תקומה שלא הייתה קיימת מניעה ביטחונית לשוב אליהם עד ליום 15 באוגוסט 2024 ולגבי יישובים בחבל תקומה שיש מניעה ביטחונית לחזרתם, הוחלט להסמיך את המנהלת להאריך את המענים שניתנו על ידיה לפי החלטת ממשלה 1127.

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3176 מיום 29 ביוני 2025, אשר קבעה כי החל מיום 1 ביולי 2025 לא קיימת מניעה ביטחונית להחזרת כלל תושבי היישובים בחבל תקומה לבתיהם, ובהתאם למתווה הביניים של מנהלת תקומה ותכניות השיקום שאושרו על ידי ועדת התמיכות של המנהלת, חזרת התושבים לבתיהם בוצעה באופן מדורג בהתאם לתאריך שנקבע לכל יישוב. במסגרת זו, שמונה יישובים שבו לביתם עד 31 באוגוסט 2025 (כולל הישוב רעים שלא היה במניעה ביטחונית אלא רק במניעה שיקומית). בחמישה יישובים נוספים הסרת המניעה השיקומית נקבעה במהלך שנת 2026, ולכן תושביהם טרם שבו לביתם.

עד לסוף שנת 2025 בוצעו התחייבויות על ידי מנהלת תקומה ועל ידי משרדי הממשלה המבצעים בהיקף כולל של כ- 11.6 מיליארד ₪, כ-5.4 מיליארד ₪ מהתחייבויות אלו מומשו עד לסוף שנת 2025.

ריכוז נתוני התחייבויות וביצוע בפועל של מנהלת תקומה שנרשמו עד סוף שנת 2025 לפי תחומי הפעילות (במיליארדי ₪)



הסברים על תחומי הפעילות:

בינוי דיור ותשתיות – תקציבי השיקום של הישובים שנפגעו ותקציבי הישובים הזמניים לתושבים המפונים.

שיבה הביתה – מענקי תמיכה ברשויות המקומיות ובישובים בתקופת הפינוי, תקציבים עבור שהיית המפונים בבתי המלון עד לשיבה הביתה, מענקי שיבה הביתה לישובים והתושבים, תמיכות במשפחות שאינן בשלות לשוב לביתן.

אדם וקהילה – מענים בתחומי החינוך (הגדלת תקציבי החינוך לכל תלמיד), בריאות (שיפור שירותי הבריאות בחבל הן בתקציבים לקופות החולים והן שיפוז הצטיידות ובינוי מבנים להתפתחות הילד לבריכות הידרותרפיה לחוסן וכדומה), רווחה (תכניות ברשויות המקומיות לחוסן, הכשרות לצוותי טיפול, עובדים סוציאליים וכדומה), דת (שיפוז בתי עלמין), תרבות (שדרוג מבני תרבות ופעילויות תרבות), ספורט (הקמת מתקני ספורט בישובים) וצעירים (מנהיגות צעירה וכדומה).

בטחון – שיפור המיגון בישובים: גדרות, מצלמות, עמדות שמירה ממוגנות, רכבים לכיתות כוננות, כספות, נעילת ממ"דים ועוד.

חקלאות ותיירות – השקעות הון לעסקים חקלאיים, שיפור תשתיות חקלאיות (מים, ניקוז, דרכים חקלאיות, מתקני טיהור שפכים), תכנון אג-טק, תכניות לתמיכה בדור הבא של החקלאים ותכנון עוגנים תיירותיים.

כלכלה ועסקים – השקעות הון בעסקים, אנרגיה.

חיזוק רשויות – מענקים מידיים לרשויות מיד לאחר הפינוי, תקנים זמניים לרשויות ותכנית רב שנתית לחיזוק הרשויות.

ביום 30 באפריל 2026, פרסמה מנהלת תקומה דו"ח ביצוע לשנים 2023 – 2025 בהתאם לסעיפים 14 ו-24 לחוק תקומה.

את הדוח וכן מידע נוסף בנוגע לפעילות המנהלת ניתן לראות באתר האינטרנט של המנהלת ובקישור הבא: <https://govextra.gov.il/tkuma/tkuma/home>

ה. פעולות לשיקום ופיתוח הצפון - 'מנהלת תנופה לצפון'

ביום 27 במאי 2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1786 להקמת מטה יישום 'תנופה לצפון' במשרד ראש הממשלה (להלן: "המטה"). המטה הוקם מכוח ההכרה בצורך לתכלול ולטייב את פעולות השיקום, הפיתוח והצמיחה באזור קו העימות הצפוני, תוך קידום פעולות רב-מגזריות משותפות לצד עבודה שוטפת עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. המטה פועל באזור המשתרע מהחוף המערבי ועד רמת הגולן, בטווח של עד 9 ק"מ מגבול ישראל-לבנון, הכולל 243 אלף תושבים ב-19 רשויות מקומיות.

עם פרוץ המלחמה, החליטה הממשלה לאפשר פינוי תושבים מישובים אשר במרחק של עד 5 ק"מ מגבול לבנון. בפועל, בהמלצת פיקוד צפון, פונו כ-68 אלף תושבים מ-44 ישובים הנמצאים במרחק של עד 3.5 ק"מ מהגבול. מאז הקמתו של המטה, הוקצה לפעילות שבאחריותו סך של 12 מיליארד ₪ מתוך תקציב של 15 מיליארד ₪ לחמש השנים הבאות, לשיקום ופיתוח הצפון (החלטה מספר 2330) וזאת בנוסף ל-1 מיליארד ₪, שהוקצה בשנת 2024 למימון שגרת המלחמה (החלטה מספר 1786). בטווח של כשנה לאחר החלטת ממשלה 1786 הוקצה תקציב תוספתי של למעלה מ-3 מיליארד ₪ (ברובו להערכות לקראת חזרת התושבים המפונים לביתם). פעילות המטה מבוססת על תכלול פעילות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושאים שהוגדרו וכן על עבודה משותפת עם גופי מגזר שלישי באמצעות מיזמים משותפים.

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3556 מיום 4 בדצמבר 2025, תוקם מנהלת "תנופה לצפון" חלף מטה יישום תנופה לצפון. בראש המנהלת יעמוד ראש מנהלת תקומה, והוקצו לה 29 תקני כח אדם ייעודיים וכן תקציבי תפעול ושכר לשנים 2026 - 2029.

ביום 2 ביוני 2026 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4194, אשר קבעה תוכנית ממשלתית רב-שנתית לשנים 2026-2030 לשיקום, מיגון וצמיחה של יישובים בטווח של 0-9 קילומטרים מגבול לבנון. ההחלטה כוללת תקציב של כ-6.6 מיליארד ₪ ומשלימה השקעה כוללת של כ-13.3 מיליארד ₪ במרחב.

עיקרי ההחלטה כוללים:

מיגון וביטחון: סבסוד מלא לבניית ממ"דים בבתי קרקע (כ-182 אלף ש"ח ליחידת דיור) וכן מענקים רטרו-אקטיביים לתושבים שכבר החלו בבנייה, לצד מיגון בבנייה רוויה. עדיפות לאומית: הכרזה על היישובים הנכללים כבעלי עדיפות לאומית לעידוד אכלוס, צמיחה דמוגרפית ופיתוח כלכלי.

דיור והתחדשות עירונית: הקצאה של למעלה מ-3 מיליארד ₪ מתוך התוכנית, ובפרט כ-1.4 מיליארד ₪, המיועדים לסבסוד פרויקטים של התחדשות עירונית בפרפריה הצפונית כדי להביא אותם לכדאיות כלכלית.

ו. סיוע בדיור חלופי

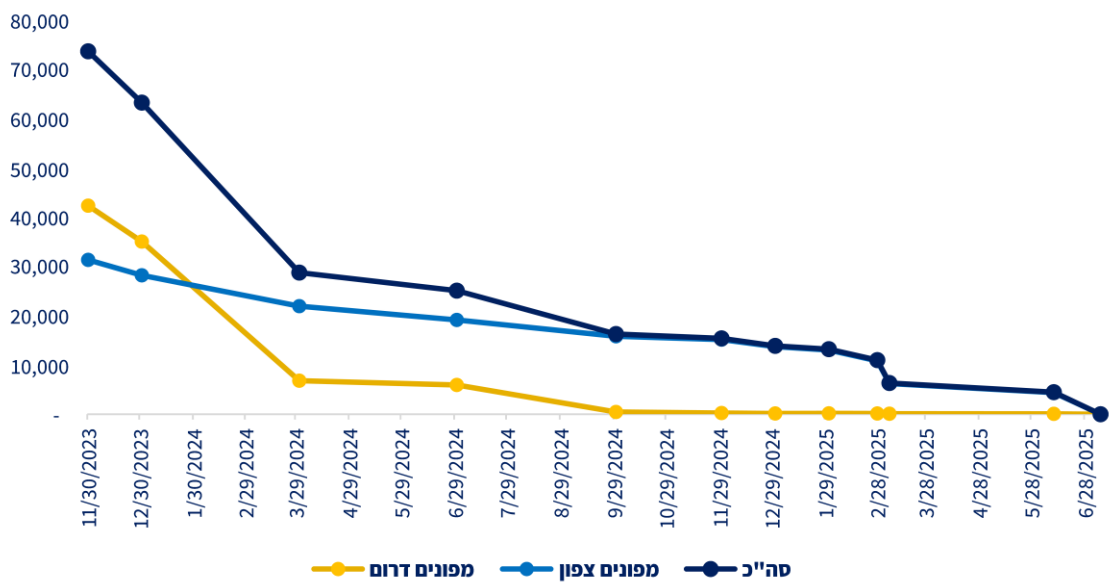
בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר 2023 והמלחמה, החליטה הממשלה לפנות עשרות אלפי תושבים מבתיהם בדרום ובצפון ולתת מענה לאותם מפונים בדיור חלופי, רובם בבתי מלון. תהליך פינוי התושבים החל בצורה מיידיית עם פרוץ המלחמה, חלקם מכוח החלטת ממשלה וחלקם באופן עצמאי, כאשר תהליך זה נוהל, בשלב הראשוני, תחת מנגנוני המדינה לניהול המשק בחירום. בהמשך, הוחלט להעביר את הטיפול במפונים לאחריות משרד התיירות, אשר לצורך כך הקים חדר מלחמה (חמ"ל) ייחודי ויעודי לניהול כלל התהליך. חמ"ל זה טיפל וקישר בין הרשויות המפונות והמפונים עצמם, בין המפונים לבתי המלון ואתרי האירוח, בין המפונים לביטוח הלאומי ולרשות המיסים לצורכי קבלת מענקים ותשלומים ובין המפונים לגורמים רלוונטיים אחרים. החמ"ל טיפל מתחילת הפינוי ועד לחודש יולי 2025 בכ-106,000 מפונים, בנוסף הביטוח הלאומי טיפל בכ-193,000 מתפנים באופן עצמאי (תשלום מענק פינוי עצמי למתקנים שלא במימון המדינה). העלויות עבור שיכון המפונים בבתי מלון הסתכמו בשנת 2023 בסך של כ-1.9 מיליארד ₪, בשנת 2024 בסך של כ-4.4 מיליארד ₪ ובשנת 2025 בסך של כ-900 מיליון ₪.

מענקי האכלוס ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי לזכאים שהתפנו באופן עצמאי למקום לינה שאינו במימון המדינה (מפונים בקהילה), הסתכמו בשנת 2023 לסך של כ-0.8 מיליארד ₪ ובשנת 2024 לסך של כ-3.5 מיליארד ₪ ובשנת 2025 לסך של כ-820 מיליון ₪.

בהתאם להחלטת ממשלה, החל מחודש יולי 2025 הוסרה המניעה הביטחונית מכלל חלקי הארץ, והחל ממועד זה המפונים ששהו במלונות חזרו לבתיהם.

בשנת 2025, התקבלה החלטת ממשלה לפיצוי בגין שיפוץ מתקני אכלוס ולצורך כך התקבל תקציב של כ-175 מיליון ₪. בשנת 2025 פורסם מבחן תמיכה לשיפוץ מתקנים שאכלסו מפונים, ואושרו הקצאות לכ-400 מתקנים. עד ליום 31 בדצמבר 2025 הגישו 73 מתקנים דיווחים על ביצוע השיפוצים בפועל, ושולמו להם כ-11.1 מיליון ₪. עד חודש מאי 2026 הוגשו 198 דוחות ביצוע נוספים ושולמו עוד כ-52 מיליון ₪.

מספר מפונים שפונו למתקני אכלוס במימון המדינה בנקודות זמן שונות



ריכוז הסכומים ששולמו בפועל עבור המפונים באופן ישיר לפי שנים (במיליארדי ₪)

שנה	משרד התיירות (מפונים בבתי מלון)	ביטוח לאומי (מפונים בקהילה)	סה"כ
שנת 2023	1.9	0.8	2.7
שנת 2024	4.4	3.5	7.9
שנת 2025 (עד 07 ביולי 2025)	0.9	0.8	1.7
סה"כ	7.2	5.1	12.3

ז. פעולות שבוצעו על ידי אגף החשבתי הכללית ומשרדי ממשלה עיקריים, במטרה להבטיח את הרציפות העסקית והאזרחית של מדינת ישראל

המלחמה הביאה לאתגרים משמעותיים ברציפות התפקודית של המשק וזאת בהיבטים כלכליים ועסקיים רבים. עסקים קטנים ובינוניים נקלעו לקשיי נזילות, עובדים הוצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת) ואחרים גויסו למילואים והמשק כולו תפקד במתכונת חירום. לשם כך, משרדי הממשלה השונים ביצעו פעולות שונות להבטחת הרציפות התפקודית של המשק, להלן פירוט חלקן:

אגף החשבתי הכללית במשרד האוצר

סיוע באמצעות ערבויות מדינה

- סיוע לעסקים במסגרת הקרן למתן הלוואות בערבות מדינה - במהלך שנת 2025 פעלה הקרן בערבות מדינה לצורך מתן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בתנאים מיטיבים. ביוני 2025 נפתח מסלול צפון, אשר במסגרתו מועמדות הלוואות ליישובי קו העימות הצפוני בתנאים מיטיבים ובפריסה רחבה.
- סיוע לחברות התעופה הישראליות - בעקבות המלחמה הודיעו חברות הביטוח המבטחות את חברות התעופה הישראליות, כי הן מבטלות את פוליסות הביטוח בתוכניות ביטוח לסיכוני מלחמה לגבי נזקי גוף המטוס. על מנת לאפשר לחברות התעופה הישראליות להמשיך לקיים את פעילותן האווירית, ענבל חברה לביטוח בע"מ הנפיקה פוליסת ביטוח לחברות התעופה כנגד סיכונים אלו בכפוף לקבלת ערבות מדינה בסכום כולל של עד 8 מיליארד דולר. הביטוח לחברות התעופה הישראליות היה בתוקף גם בשנת 2025, בתקופה של מבצע "עם כלביא" וזאת על מנת להבטיח המשך ביצוע פעילות חיונית להשבת אזרחים ארצה ולהעברת סחורות.
- תוכנית Top Up - במסגרת התוכנית, המדינה נתנה ערבות מדינה בסכום מקסימלי של כ- 1.9 מיליארד ₪ לחברות ביטוח פרטיות המבטחות את מכירותיהם של ספקים ישראלים במשק המקומי, בעיקר כנגד הסיכון לכשל של תשלום מצד הקונה. התוכנית הסתיימה ביום 30 בספטמבר 2025, ממועד זה לא ניתן להנפיק פוליסות ביטוח חדשות.
- הסוכנות היהודית - על רקע פרוץ המלחמה, הוחלט על השקת תוכנית יחד עם הסוכנות היהודית לטובת מתן הלוואות להקמה של עד 1,000 יחידות דיור בחבל התקומה. ההלוואות בתוכנית מגובות בערבות מדינה בהיקף מקסימלי של עד 1 מיליארד ₪. מתן הערבות אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת ביום 5 במאי 2025, ונכון ליום 31 בדצמבר 2025 לא נחתמו כתבי ערבות לצורך לקיחת הלוואות בפועל להקמת יחידות דיור. בחודש יוני 2026 נחתם כתב ערבות ראשון בסכום של 17 מיליון ₪.

נושאים נוספים

- הקלות תשלומי משכנתא ללווים בגין הלוואות שניתנו מכוח חוק הלוואות לדיור - בעקבות המלחמה ומבצע "עם כלביא" ו"שאגת הארי", החליטו אגף החשבתי הכללית במשרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון, על מתן הקלות בפירעון תשלומי משכנתא ללווים בגין הלוואות שניתנו מכוח חוק הלוואות לדיור. ההקלות שניתנו הן, בין היתר, דחיית תשלומי משכנתא בהתאם למתווה בנק ישראל, פריסת תשלומים והארכת תקופת הפירעון.
- במהלך התקופה מיום 01 בינואר 2025 ועד ליום 31 ביולי 2025 פעלה תוכנית ביטוח המטענים נגד סיכוני מלחמה וטרור, במטרה להבטיח את רציפות הסחר והאספקה של מדינת ישראל על רקע המצב הביטחוני. ביום 2 במרץ 2026 הופעלה מחדש תוכנית ביטוח המטענים נגד סיכוני מלחמה וטרור, הפועלת באמצעות קרן מס רכוש של רשות המסים, וקיבלה תוקף עד ליום 15 ביוני 2026.

משרד הבריאות

במהלך המלחמה פעל משרד הבריאות למתן מענה רחב עבור צרכי המשרד והמרכזיים הרפואיים.

הפעולות שבוצעו בין היתר:

- גיוס מערך מתנדבים לצורך תגבור הפעילות במרכזים הרפואיים.
- עיבוי מלאים במרכזים הרפואיים ופעולות רכש נוספות לצורך היערכות לחירום.
- תשלום תמיכות והקצבות לבתי חולים לצורך הצטיידות, הבטחת הכנסה וכוח אדם.
- התקשרויות למגוון פתרונות מיגון, הצבת מיגוניות בבתי חולים לצורך התגוננות והצטיידות בצידוד מיגון.
- הרחבת מרכזי החוסן לפריסה ארצית רחבה עקב היקף המטופלים שגדל משמעותית, לצורך הפעלת מרכזים המשמשים לטיפול ראשוני בבריאות הנפש במצבי חירום ומשברים.
- הרחבת הסיוע למוקדי מצוקה וחירום.

משרד החינוך

משרד החינוך ביצע פעולות שונות לטובת מתן מענה למפונים ולרשויות הקולטות ולתמיכה במערכת החינוך כגון: הקמת מבנים יבילים, שיפוץ מבנים והתאמתם לכיתות לימוד למפונים בגזרת הצפון והדרום, מתן מענים לתלמידים ביישובי תקומה, מתן מלגות לסטודנטים ושכירת מבנים להשכלה גבוהה באזורי לחימה, מלגות לסטודנטים (ולבני זוגם) ששירתו במילואים וכן, סיוע בשכר לימוד למכללות באזורי הלחימה וקו העימות. היקף הסיוע ששילם משרד החינוך בפועל בשנת 2025 עבור פעילויות אלו עמד על כ-869 מיליון ₪ (בשנת 2024 שולם כ-868 מיליון ₪).

משטרת ישראל

בעקבות המלחמה הוחלט על עיבוי מערך הגיוסים. גיוסו פלוגות מילואים, והועסקו שוטרים בפעילויות לסיוע מערך הנפגעים. המשטרה עברה למתכונת של עבודה בחירום בתקופת המלחמה. בשנת 2025, לטובת גיוסי מילואים שולם כ-51 מיליון ₪ (בשנת 2024 שולם כ-170 מיליון ₪).

משרד הפנים

בעקבות המלחמה המשרד הגדיל את פעילות מתן התמיכות הממשלתיות ברשויות המקומיות כגון: סיוע לרשויות המקומיות בגין מצב החירום, מענקי סיוע לרשויות המקומיות בצפון, מענקי התארגנות לרשויות עבור תושבים שביתם ניזוק, סיוע לרשויות מקומיות מפונות בגין הנחות בארנונה. סך התשלומים ששולמו על ידי משרד הפנים בשנת 2025 בגין המלחמה הינם 346 מיליון ₪.

ריכוז הוצאות משרדי הממשלה בגין המלחמה (במיליארדי ₪)

סוג הוצאה	2023	2024	2025	מצטבר ליום 31 בדצמבר 2025	הסברים
הוצאות ביטחוניות	18.2	80.2	67.8	166.2	הוצאות צבאיות ישירות, הוצאות גופי ביטחון והוצאות גופי ביטחון הפנים (משטרה, שירות בתי הסוהר ונציבות כבאות והצלה).
הוצאות קרן הפיצויים	4.7	13.8	8.8	27.3	תשלומים לפי חוק מס רכוש. כ-5.8 נזק ישיר וכ-21.5 נזק עקיף.
הוצאות אזרחיות שונות	6.7	18.0	13.2	37.9	דיוור, שיקום תשתיות, מענה בריאותי ואזרחי והמשכיות עסקית.
סה"כ	29.6	112.0	89.8	231.4	

הטבלה הבאה מרכזת את ביצועי הוצאות משרדי הממשלה בגין המלחמה לשנת 2025, בהתאם לנתוני ביצוע התקציב (ברוטו), כפי שדווחו על ידי המשרדים ופורסם במסגרת דוחות ביצוע התקציב של מדינת ישראל לשנת 2025, וכן פירוט הפעולות העיקריות שבוצעו על ידם.

ביצוע הוצאות משרדי הממשלה בשנת 2025 בגין המלחמה (במיליארדי ₪)

משרד	ביצוע בגין המלחמה	פעילויות עיקריות
משרד הביטחון	67.8	- מימון כלל הרכש של המשרד בארץ ובחו"ל - תשלומים בגין גיוס מילואים מוגבר ונגזרותיו - מימון תגמולים, טיפול רפואי וסוציאלי לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות
רשות המסים	8.8	- תשלום פיצויי נזק ישיר ועקיף - מימון פרויקטי פיתוח מחשוב ותשתיות פיזיות של מתקני מכס
מטה החשכ"ל	6.9	- מתן מענקי אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתיהם, תשלומי עידוד והמשך תעסוקה במסגרת המלחמה והטבות סוציאליות למשפחות החטופים והנעדרים - מתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים בתנאים מיטיבים במסלול "חרבות ברזל" - פינוי אוכלוסיית העוטף בהתאם להחלטת ממשלה, רכישת מרכיבי מיגון למיגון העורף ושיקום העוטף - מתן הלוואות לעובדי מדינה
משרד הבריאות	1.4	- תמיכה בקופות חולים ובתי חולים ציבוריים - כוח אדם רפואי - הגדלת מענים בבריאות הנפש בקהילה - מיגון בתי חולים
משרד התיירות	1.0	- מימון שהיית מפונים מהצפון ומהדרום בבתי מלון - שיקום מקומות לינה שאירחו מפונים במהלך המלחמה - מימון שהיית בני משפחות חטופים, נרצחים ושבים בבתי מלון - פיצוי לעסקים
משרד החינוך	0.9	- מענים למפונים, שיקום יישובי העוטף, הקמת מבנים יבילים ומתן מענים לתלמידים ביישובי "חבל תקומה" - תמיכה למוסדות להשכלה גבוהה הפועלים באזור הלחימה - מתן מלגות לסטודנטים ושכירת מבנים למוסדות להשכלה גבוהה
מנהלת תקומה (*)	0.8	ניהול וביצוע פעולות לשיקום וחיזוק יישובי עוטף עזה ואוכלוסייתו.
משטרת ישראל	0.3	- גיוס פלוגות מילואים למג"ב - רכש של ציוד בטחוני ואמצעים נלווים להלימה ותחמושת - שיקום, חיזוק ופיתוח חבל תקומה, בינוי תחנת שדרות ועיבוי אבטחת מוסדות חינוך בחבל תקומה
משרד הפנים	0.3	מתן מענקים ותקציבים לרשויות המקומיות

משרד	ביצוע בגין המלחמה	פעילויות עיקריות
משרד הבינוי והשיכון	0.3	- פעילות תקומה לפתרונות למפונים במרחב העירוני והכפרי - שיקום חבל התקומה בנושאי דיור, פיתוח קרקעות ושכר דירה למפונים - מימון, שיפוץ ואחזקה של הדיור הציבורי
משרד ההתיישבות	0.2	- התנעת הקמת שכונות זמניות למפונים בדרום - חוסן קהילתי במרחב הכפרי - מרכיבי ביטחון
משרד ראש הממשלה	0.1	- פעילויות משרד ראש הממשלה, משרד התפוצות, המשרד לשוויון חברתי ומשרד המורשת לרבות: - הסברה ומאבק בדה-לגיטימציה של מדינת ישראל - תיעוד, שימור, הנצחה והעלאת המודעות בנושא אירועי ה-7 באוקטובר והמלחמה - תפעול וסיוע למפונים ולמשפחות החטופים באמצעות התקשרויות ישירות וכן באמצעות משרד הביטחון
משרד הרווחה	0.1	- שיפוי מסגרות רווחה בגין הוצאות בלתי צפויות - התקשרויות עם מסגרות רווחה, רכש ושירותים בהתאם לצורכי חירום - מימון פינוי ושהות במלונות של אוכלוסיות הרווחה המתגוררות בקו העימות
משרדים נוספים	0.9	
סה"כ	89.8	

(*) התקציב של מנהלת תקומה מבוצע ברובו באמצעות משרדי הממשלה השונים המשמשים כזרוע ביצוע של המנהלת. לפיכך, סך ביצוע התקציב של משרדי הממשלה השונים בתחום הפעולה של מנהלת תקומה הינו כ- 1.7 מיליארד ₪ (אשר נכלל בטבלה תחת המשרדים השונים). הסכום של 0.8 מיליארד ₪ הוא הסכום המיוחס לתשלומים שבוצעו באופן ישיר על ידי המנהלת ולא על ידי המשרדים האחרים.

לפרטים נוספים לגבי ביצוע התקציב לשנת 2025 ראה את דוחות ביצוע התקציב לשנת 2025 שפורסמו על ידי החשבת הכללית בחודש יוני 2026 וניתנים להורדה מאתר החשבת הכללית בקישור הבא:

<https://www.gov.il/he/pages/budget-execution-reports-2025>

3. תמצית הדוחות הכספיים



<< כללי על הדוחות

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל כוללים איחוד של למעלה ממאתיים ישויות מסוגים שונים ומשקפים, בין היתר, תמונה על המצב הכספי (מאזן) ועל הביצוע הכספי (דוח רווח והפסד) לשנת הדוחות תוך השוואה לשנה הקודמת. הדוחות הכספיים של המדינה ושל הממשלה ערוכים בהתאם לתקינה חשבונאית ממשלתית המתבססת על התקינה הבינלאומית למגזר הציבורי (IPSAS). במקרים בהם דוחותיה הכספיים של ישות המתאחדת בדוחות המדינה ערוכים בהתאם לתקינה אחרת, מתבצעות ההתאמות הנדרשות לצורך הצגה במתכונת התקינה הממשלתית.

להלן הסבר כללי לעקרונות ההצגה ולסעיפים עיקריים בדוחות הכספיים:

< דוחות על המצב הכספי

סעיפי הדוחות על המצב הכספי מוצגים, בהתאם לכללי החשבונאות, לפי סדר הנזילות (מהסעיף הנזיל ביותר ועד לפחות נזיל) ותוך חלוקת נכסים והתחייבויות לשוטפים (ניתנים למימוש בטווח של עד שנה) ושאינם שוטפים.

נכסים

1. **נכסים שוטפים** - כוללים מזומנים ושווי מזומנים, פיקדונות והשקעות לזמן קצר, הלוואות לזמן קצר, חייבים ויתרות חובה לזמן קצר ומלאי שוטף.
2. **נכסים שאינם שוטפים** - כוללים הלוואות לזמן ארוך, נכסים פיננסיים, חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך, רכוש קבוע, קרקעות בידי המדינה, נכסים בלתי מוחשיים והשקעות שונות.

התחייבויות

1. **התחייבויות שוטפות** - כוללות אשראי לזמן קצר, חלויות שוטפות של התחייבויות בגין מלוות ואגרות חוב סחירות שהונפקו הן על ידי המדינה והן על ידי חברות ממשלתיות, זכאים שונים ויתרות זכות אחרות.
2. **התחייבויות שאינן שוטפות** - כוללות התחייבויות בגין מלוות ואגרות חוב סחירות שהונפקו בארץ ובחו"ל, התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה, התחייבויות בגין זכויות עובדים, עתודות בגין אירועי ביטוח הנובעות בעיקרן מקרנות הביטוח של המוסד לביטוח לאומי ויתרות זכות אחרות לזמן ארוך.

< דוחות על הביצוע הכספי

הכנסות

בהתאם לתקינה החשבונאית הממשלתית, ההכנסות מוצגות תוך חלוקה להכנסות מעסקאות חליפין והכנסות מעסקאות שאינן חליפין.

1. הכנסות מעסקאות חליפין

עסקאות חליפין - עסקאות בהן ישות אחת מקבלת נכסים או שירותים, או פורעת התחייבויות, ובתמורה מוסרת במישרין לישות אחרת, ערך השווה בקירוב לנכס או שירות שקיבלה (בעיקר בצורה של מזומנים, סחורות, שירותים או שימוש בנכסים).

הכנסות מעסקאות חליפין בדוחות הכספיים כוללות הכנסות מאספקת שירותים, מכירת סחורות, מכירת חשמל ומים, ביצוע עבודות, שימוש בנכסים תמורת דמי שימוש, הכנסות פאסיביות והכנסות אחרות.

2. הכנסות מעסקאות שאינן חליפין

עסקאות שאינן חליפין - עסקאות בהן ישות מקבלת ערך מישות אחרת מבלי למסור במישרין ערך שווה בקירוב בתמורה, או מוסרת ערך לישות אחת מבלי לקבל במישרין ערך שווה בקירוב בתמורה לכך. הכנסות מעסקאות שאינן חליפין בדוחות הכספיים כוללות הכנסות ממסים (ישירים ועקיפים), הכנסות מאגרות והכנסות מהעברות חד צדדיות.

הוצאות

1. **שכר עבודה והטבות לעובדים** - הוצאות השכר בגין העסקת עובדים לרבות הזכויות הנלוות, הוצאות בגין פרישת עובדים והוצאות או הכנסות בגין עדכון ההתחייבות האקטוארית בגין עובדים הזכאים לפנסיה תקציבית.

2. **העברות ותמיכות** - העברות מזומנים או שווי מזומנים, שניתנו במסגרת חקיקה, הסכמים או במסגרת עסקה שאיננה עסקת חליפין והועברה לגורם מבצע, סוכן או ישירות ליחידים. הוצאות בגין עסקה שאיננה חליפין מתחלקות לשני סוגים עיקריים:

- העברות - העברה שנותן התמיכה חייב לבצע מכוח חוק, הוראות חקיקה או הסכם ספציפי. לדוגמה: גמלאות אותם מעביר המוסד לביטוח לאומי לציבור, תשלומים במסגרת סל הבריאות, תשלומים מכוח חוק חינוך ממלכתי ועוד.
- תמיכות - העברה או קצבה המשולמת מכוח הסכם או משיקול דעת של מבצע העברה ולא קיימת חובה סטטוטורית לביצוע העברה. התמיכות מוצגות בהתאם למטרותיהן: חינוך, מטרות חברתיות, מטרות כלכליות ועוד.

3. **הוצאות נוספות** - כוללות הוצאות תפעוליות (צריכת חומרים וביצוע עבודות, תפעול ותחזוקה, קבלני משנה, פחת ועוד) הוצאות הנהלה וכלליות (משרדיות, חובות מסופקים ואבודים, הסברה אירועים וטקסים, ייעוץ, הוצאות משפטיות ועוד), הוצאות מימון נטו (בגין מלוות פנים, מלוות חוץ ואחרות) והוצאות אחרות.

< מידע נוסף בדוחות הכספיים

לצורך מתן מידע נוסף, מלבד המידע הכספי הנכלל בדוחות הכספיים בהתאם לתקינה החשבונאית הממשלתית, המדינה שוקלת, בין היתר, את הקווים המנחים לפרקטיקה מומלצת (Recommended Practice Guidelines) אשר פורסמו על-ידי הוועדה הבינלאומית לתקני חשבונאות למגזר הציבורי (IPSASB).

< ביקורת על נתוני הדוחות הכספיים

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025 (להלן: "הדוחות הכספיים") אינם מבוקרים. עם זאת, מרבית הדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים הינם מבוקרים, וזאת לאור תהליך שאגף החשבתי הכללי הוביל, של מעבר משרדי הממשלה ויחידותיהם לדיווח כספי על בסיס מצטבר ומינוי ראוי חשבון לביצוע ביקורת ומתן חוות דעת על דוחותיהם הכספיים. הדוחות הכספיים המאוחדים נערכו לפי מבנה היררכי המבוסס בעיקרו על כללי חשבונאות בדבר איחוד דוחות כספיים.

חלק ניכר מנתוני הדוחות הכספיים מוצג בהתאם לכללים שנקבעו בתקינה החשבונאית הבינלאומית למגזר הציבורי (IPSAS). עם זאת, מצבת הנכסים המובאת בדוח אינה מייצגת את מכלול הנכסים המאוחדים של מדינת ישראל ואינה כוללת, בשלב זה, נכסים רבים ששויים או עלותם מהותיים, כגון חלק מהשקעות המדינה במערכת הביטחון, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים.

בנוסף, יש לציין כי המידע בדבר הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל אינו מנוהל במלואו במערכת רישום ודיווח חשבונאית כוללת. המידע הכספי בחלקו בלתי מבוקר ומבוסס על מערכות עזר המנוהלות לצד מערכת החשבונות הראשית וכן מדיווחים המתקבלים מגופים שונים המנהלים נכסים והתחייבויות מסוימים עבור מדינת ישראל. בידי אגף החשבתי הכללי אין מידע מלא על איכות תהליכי הבקרה בחלק מהגופים האמורים. על כן, בשלב זה לא ניתן לבצע בדיקה אפקטיבית לשלמות הנתונים. בדיקה כזו הכרחית לצורך קביעה כי הדוחות על המצב הכספי משקפים באופן נאות את מכלול הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל וכי הדוחות על הביצוע הכספי משקפים באופן נאות את תוצאות פעולותיה.

חלק ממספרי ההשוואה בדוחות הכספיים תוקנו או הוצגו מחדש, זאת לאור תיקוני מספרי ההשוואה בדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות או בעקבות תיקון נתונים בעת איחוד נתוני הישויות בדוחות המדינה, במסגרת עבודת טיוב נתונים מתמשכת.

< איחוד ישויות בדוחות הכספיים

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לשנת 2025, נערכו לפי מבנה היררכי המבוסס בעיקרו על כללי החשבונאות בדבר איחוד דוחות כספיים וכן, בהתאם לצרכי דיווח כספי של הישויות השונות הנכללות במסגרת דוחות המדינה.

כמו כן, טרם הוגדר המבנה ההיררכי לצרכי דיווח כספי בגין החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים, לפיכך משויכות ישויות אלו בשלב זה לרמה ההיררכית העליונה, למרות שיתכן כי בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, יש להציג כמה מהן תחת משרד ממשלתי זה או אחר.

הגירעון החשבונאי נטו אינו משקף את הגירעון התקציבי של ממשלת ישראל מאחר והוא מחושב בשיטות מדידה שונות בתכלית המבוססות על כללי חשבונאות מקובלים על בסיס מצטבר. כללים אלו מבטאים שינויים בנכסים והתחייבויות וכן הכנסות והוצאות שאינן כרוכות בהכרח בזרימת מזומנים ואינן באות לידי ביטוי בתקציב המדינה בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, ובהתאם לדרך מדידת גירעון תקציבי.

<< תמצית נתוני הדוחות הכספיים

< כללי

בפרק זה מוצגת תמצית נתוני הדוחות הכספיים לשנים שנסתיימו ב-31 בדצמבר 2025 ו-2024. מטרת תמצית זו, הינה לספק למשתמשי הדוחות הכספיים תמונת מצב על מצבת הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל ועל הביצוע הכספי לשנים אלו, שכן היא כוללת את הנתונים הכספיים של כלל הישויות המאוחדות לרבות משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות ותאגידים סטוטוריים וכן את הזכויות בישויות כלולות. תמצית זו סוקרת, בין היתר, את השקעות המדינה בפרויקטים בתחומים שונים, הרכוש הקבוע של המדינה לרבות נכסי המקרקעין שלה, סכומי החוב הממשלתי (מלוות פנים ומלוות חוץ), מקורות ההכנסה העיקריים של המדינה כגון: הכנסות ממסים, הכנסות מעסקאות חליפין וכן את סכומי ההוצאה העיקריים כגון: הוצאות שכר, תמיכות והעברות. המידע כאמור, יסייע בהבנה טובה יותר של תהליכים כלכליים וכספיים בממשלה בעלי השפעה על המדינה ואזרחיה במבט על, תוך הקפדה על גילוי ושקיפות בהצגתו לציבור. תמצית זו אינה כוללת את כל המידע הנדרש מדוחות כספיים מלאים ולכן יש לעשות בה שימוש לצד הדוחות הכספיים והביאורים הנלווים אליהם, כפי שמפורט בהמשך במסגרת חלק ב' הדוחות הכספיים.

בדומה לאופן הצגת הדוחות הכספיים בחלק ב' שלהלן, תמצית נתוני הדוחות הכספיים מוצגת בשלוש היררכיות:

1. **מדינת ישראל מאוחד** - נתונים כספיים של מדינת ישראל הכוללים איחוד של הישויות הבאות: משרדי הממשלה ויחידות הסמך, רשויות המדינה, החברות הממשלתיות ותאגידים סטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה חשבונאית של הממשלה.
2. **ממשלת ישראל מאוחד** - נתונים כספיים מאוחדים של ממשלת ישראל הכוללים איחוד של הישויות הבאות: משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החברות הממשלתיות ותאגידים סטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה חשבונאית של הממשלה.
3. **ממשלת ישראל סולו** - נתונים כספיים הכוללים איחוד של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד ומשקפים את פעילות הרשות המבצעת ללא איחוד של רשויות המדינה, החברות הממשלתיות ותאגידים סטוטוריים.

< תמצית נתוני המצב הכספי של מדינת ישראל

בדומה להצגת הנתונים בדוחות הכספיים, הנתונים הכספיים המוצגים בתמצית זו מוצגים לפי סדר נזילותם (מהסעיף הנזיל ביותר ועד לסעיף הפחות נזיל) בחלוקה לנכסים שוטפים והתחייבויות שוטפות ונכסים שאינם שוטפים והתחייבויות שאינם שוטפות. לפרטים נוספים לגבי הסעיפים ותכולתם ראה כללי על הדוחות בתחילת פרק זה.

תמצית נתוני המצב הכספי (במיליארדי ₪)

ממשלת ישראל סולו		ממשלת ישראל מאוחד		מדינת ישראל מאוחד		
31 בדצמבר		31 בדצמבר		31 בדצמבר		
2024 (*)	2025	2024 (*)	2025	2024 (*)	2025	
171	181	259	268	259	268	נכסים שוטפים
174	200	69	84	69	84	השקעות פיננסיות והלוואות
447	464	617	642	617	643	רכוש קבוע והשקעה בפרויקטים
1,133	1,138	1,133	1,138	1,133	1,138	קרקעות בידי המדינה
24	23	33	34	34	34	חייבים ונכסים אחרים
1,949	2,006	2,111	2,166	2,112	2,167	סך הכל נכסים
229	261	277	305	278	306	התחייבויות שוטפות
1,438	1,503	1,258	1,324	1,258	1,324	מלוות פנים וחוז' לזמן ארוך
738	746	750	758	751	759	התחייבויות בגין זכויות עובדים
-	1	1,178	1,286	1,178	1,286	עתודות בגין אירועי ביטוח
1,124	1,230	227	228	228	228	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
3,529	3,741	3,690	3,901	3,693	3,903	סך הכל התחייבויות
						התחייבויות נטו/ גירעון בהון
(1,580)	(1,735)	(1,579)	(1,735)	(1,581)	(1,736)	(**)

(*) הוצג מחדש.

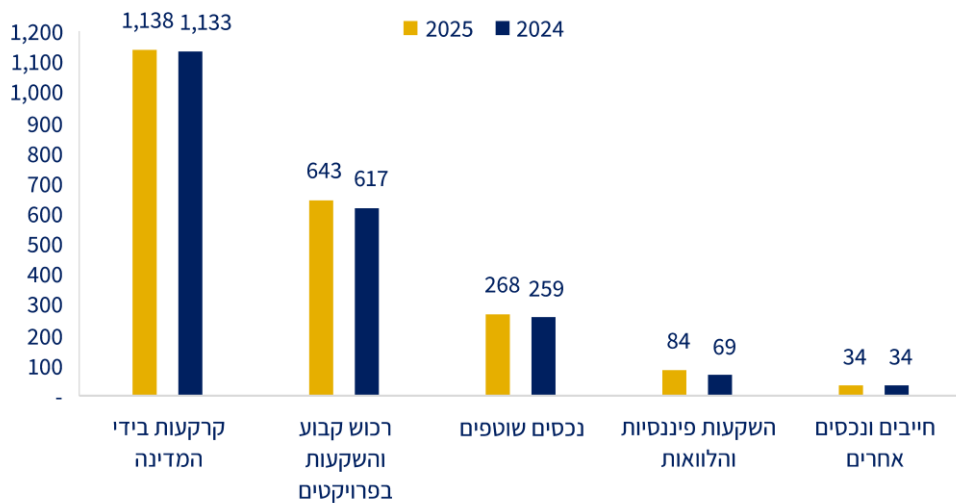
(**) ההתחייבויות נטו/גירעון בהון בדוחות המאוחדים, כוללים את חלק המיעוט ובעלי זכויות שאינן מקנות שליטה.

פילוחי וניתוחי נתוני הדוחות הכספיים על המצב הכספי ועל הביצוע הכספי, המוצגים בהמשך פרק זה, מתבססים על נתוני הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025 וליום 31 בדצמבר 2024.

◀ תרשים 3.1

הרכב נכסי מדינת ישראל (במיליארדי ₪)

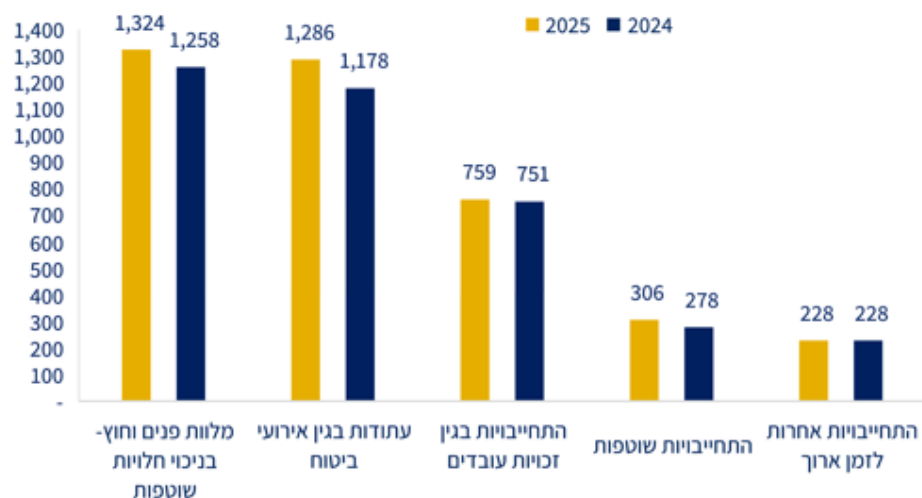
התרשים שלהלן מתאר את הרכב הנכסים של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים ליום 31 בדצמבר 2025 בהשוואה להרכב הנכסים ביום 31 בדצמבר 2024. הנכסים ליום 31 בדצמבר 2025 הסתכמו לסך של כ-2,167 מיליארד ₪ לעומת כ-2,112 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024 (גידול של כ-2.6%), עיקר השינוי נובע מגידול ברכוש הקבוע ובנכסים פיננסיים אחרים. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 13(א) - רכוש קבוע וביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.



◀ תרשים 3.2

הרכב התחייבויות מדינת ישראל (במיליארדי ₪)

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההתחייבויות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים ליום 31 בדצמבר 2025 בהשוואה להרכב ההתחייבויות ליום 31 בדצמבר 2024. ההתחייבויות ליום 31 בדצמבר 2025 הסתכמו לסך של כ-3,903 מיליארד ₪ לעומת כ-3,693 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024 (גידול של כ-5.7%). עיקר השינוי נובע מגידול בגיוס החוב הפנימי והחוב החיצוני, בעיקר לצורך מימון המלחמה ומעורבות בגין אירועי ביטוח. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 15 - מלוות פנים, ביאור 16 - מלוות חוץ וביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח.



< תמצית נתוני הביצוע הכספי של מדינת ישראל

בדומה להצגת הנתונים בדוחות על הביצוע הכספי המלאים, הביצועים הכספיים המוצגים בתמצית זו מתארים את ההכנסות, ההוצאות והרווח החשבונאי. לפרטים נוספים לגבי הסעיפים ותכולתם ראה כללי על הדוחות בתחילת פרק זה.

תמצית נתוני הביצוע הכספי (במיליארדי ₪)

ממשלת ישראל סולו		ממשלת ישראל מאוחד		מדינת ישראל מאוחד		
לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	(*) 2024	2025	(*) 2024	2025	(*) 2024	
516	581	580	654	581	655	הכנסות ממסים ואגרות
29	30	28	29	28	29	הכנסות מהעברות
45	39	124	121	124	121	הכנסות מעסקאות חליפין
8	9	17	15	17	14	הכנסות אחרות
598	659	749	819	750	819	סך הכל הכנסות
203	198	230	224	233	227	שכר עבודה והטבות לעובדים
322	316	481	502	481	502	העברות ותמיכות
154	165	213	221	214	222	הוצאות תפעוליות
13	8	17	13	18	13	הוצאות הנהלה ואחרות
72	50	55	34	55	35	הוצאות מימון, נטו
764	737	996	994	1,001	999	סך הכל הוצאות
(82)	(97)	-	-	-	-	חלק ברווחי (הפסדי) ישויות מוחזקות
(248)	(175)	(247)	(175)	(251)	(180)	עודף (גירעון) חשבונאי נטו (**)

(*) הוצג מחדש.

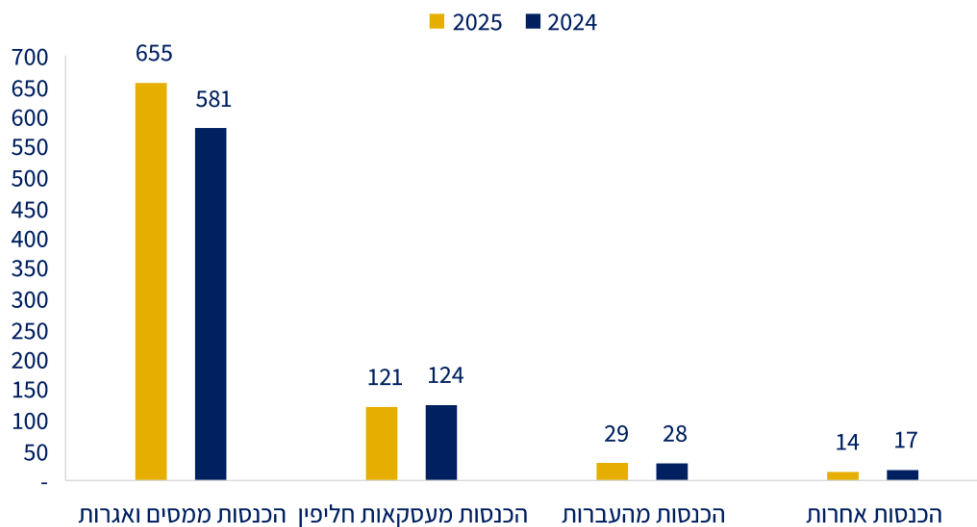
(**) הגירעון החשבונאי נטו בדוחות המאוחדים, כולל את חלק המיעוט.

הכנסות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההכנסות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2025 בהשוואה להרכב ההכנסות בשנת 2024. ההכנסות לשנת 2025 הסתכמו לכ- 819 מיליארד ₪ לעומת כ- 750 מיליארד ₪ בשנת 2024 (גידול של כ-9%). עיקר הגידול נובע מעליה בהכנסות ממיסים ואגרות בשיעור של 13% כתוצאה מעליה במיסי מקרקעין ומע"מ המשקפים עליה בפעילות שוק הנדל"ן ועליה בצריכה הפרטית, לאחר הירידה בסוף שנת 2023 בעקבות המלחמה, ומעדכוני חקיקה שנכנסו לתוקף בינואר 2025. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 25 - הכנסות ממיסים ואגרות. בנוסף, קיימת ירידה בהכנסות מעסקאות חליפין בשנת 2025 בשיעור של כ-2%, בעיקר מהכנסות מביצוע עבודות. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין וביאור 28 - הכנסות אחרות.

תרשים 3.3

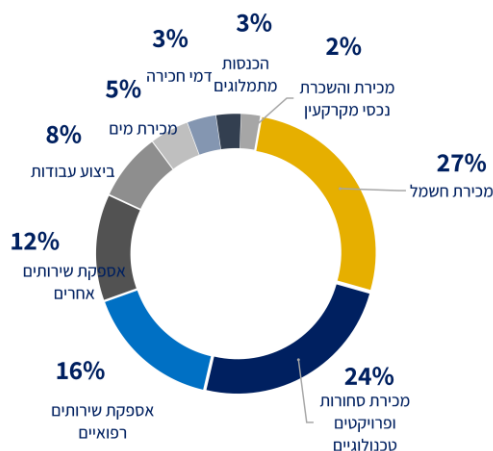
הרכב הכנסות מדינת ישראל (במיליארדי ₪)



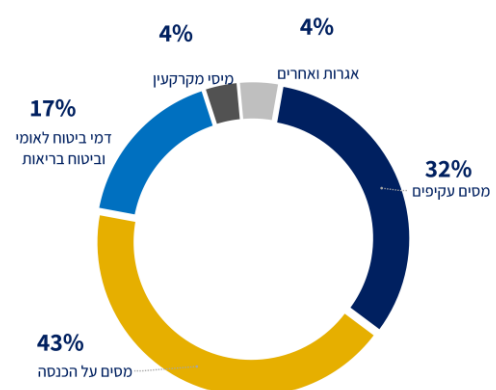
תרשים 3.4

התרשימים שלהלן מתארים את הרכב ההכנסות ממיסים ואגרות והכנסות מעסקאות חליפין לשנת 2025:

פילוח הכנסות מעסקאות חליפין



פילוח הכנסות ממיסים ואגרות

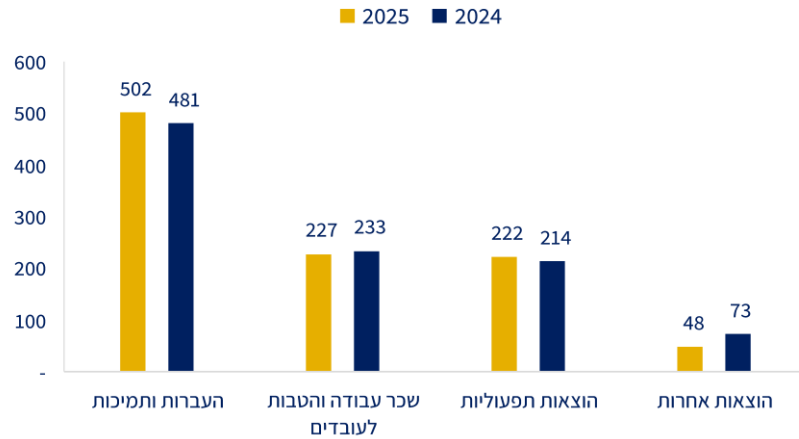


הוצאות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2025 בהשוואה להרכב בשנת 2024. ההוצאות לשנת 2025 הסתכמו בכ- 999 מיליארד ₪ לעומת כ- 1,001 מיליארד ₪ בשנת 2024.

תרשים 3.5

הרכב הוצאות מדינת ישראל (במיליארדי ₪)

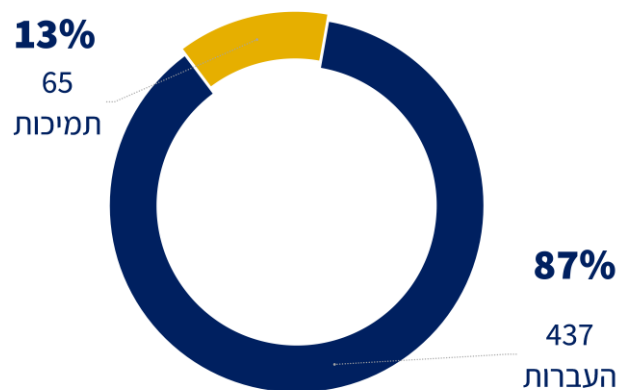


הוצאות העברות ותמיכות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות בגין העברות ותמיכות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2025 בהשוואה להרכב ההוצאות בשנת 2024. ההוצאות בגין העברות ותמיכות לשנת 2025 הסתכמו לכ- 502 מיליארד ₪ לעומת כ- 481 מיליארד ₪ בשנת 2024 (גידול של כ-4%). עיקר הפער נובע מגידול בתשלומי קצבאות ביטוח לאומי, וכן גידול ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.6

פילוח ההוצאות בגין העברות ותמיכות (במיליארדי ₪/באחוזים)

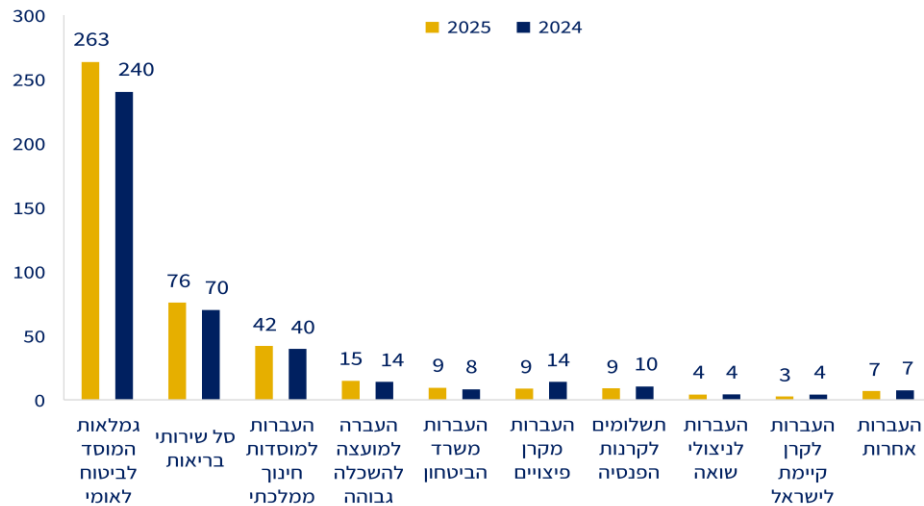


הוצאות בגין העברות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות בגין העברות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2025 בהשוואה להרכב בשנת 2024. ההוצאות בגין העברות לשנת 2025 הסתכמו לכ-437 מיליארד ₪ לעומת כ-412 מיליארד ₪ בשנת 2024 (גידול של כ-6%). עיקר הפער נובע מגידול בתשלומי קצבאות ביטוח לאומי, וכן גידול ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.7

פילוח ההוצאות העברות (במיליארדי ₪)

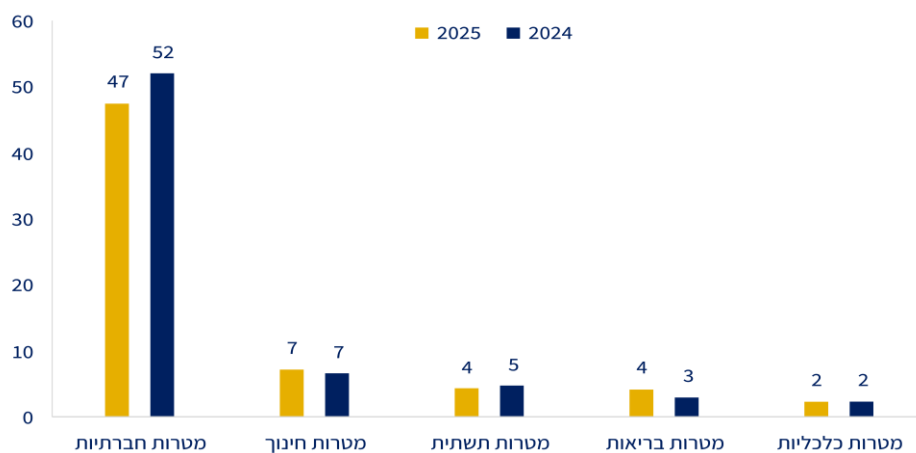


הוצאות בגין תמיכות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות בגין תמיכות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2025 בהשוואה לשנת 2024. ההוצאות בגין תמיכות לשנת 2025 הסתכמו לכ-65 מיליארד ₪ לעומת כ-69 מיליארד ₪ בשנת 2024 (קטון של כ-6%). עיקר הקטון נובע מתמיכות במטרות חברתיות, ומיוחס בעיקר להפסקת התשלומים למלונות לצורך שיכון המפונים מיישובי הצפון והדרום בזמן המלחמה (במהלך שנת 2025 נגמרה תוקפה של החלטת הממשלה לפנות את יישובי הצפון והדרום). להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.8

פילוח ההוצאות תמיכות (במיליארדי ₪)



< גירעון חשבונאי נטו כנגד גירעון תקציבי (במיליוני ₪)

• התקציב הינו הכלי המרכזי המשמש את הממשלה לתכנון ובקרה של ההוצאות הממשלתיות בתקופה נתונה (בדרך כלל שנה), כאשר דוח ביצוע התקציב מתאר את האופן בו הממשלה עשתה שימוש במקורות שעמדו לרשותה במהלך אותה תקופה לשם השגת מטרותיה. הגירעון התקציבי משקף עודף תשלומים על תקבולים. הגירעון המוצג בדוחות על ביצוע התקציב הוא הגירעון התקציבי של ממשלת ישראל הצרה הכולל את ביצועי התקציב של משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. בשנת 2025 הגירעון התקציבי עמד על סך של 98.6 מיליארד ₪⁹.

• הדוחות הכספיים ערוכים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, על בסיס מצטבר וכוללים מידע על מצבת הנכסים והתחייבויות המדינה (כלומר: נכסי המדינה אל מול התחייבויותיה) ועל תוצאות הפעילות של המדינה. הדוחות הכספיים מספקים מידע כולל על המצב הכספי של המדינה אשר מסייע בקבלת החלטות ניהוליות ומציג כיצד המדינה נשאה באחריות (Accountability) בעת השימוש בסך המשאבים שהופקדו בידיה. הגירעון החשבונאי לשנת 2025, המוצג בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל כולל את עודף ההוצאות על ההכנסות על בסיס מצטבר של כלל הישויות המאוחדות בדוחות כספיים אלו ועומד על סך של כ-179.5 מיליארד ₪.

להלן טבלה המציגה את ההבדלים העיקריים בהכרה בין הגירעון התקציבי לבין הגירעון החשבונאי, נטו:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2025		תיאור
		גירעון תקציבי
(98,587)		מלוות - הוצאות מימון נטו בניכוי תשלומים במזומן
2,388		הנחות בקרקע והפסד הון ממכירת קרקע
(2,738)		שינויים בישויות מוחזקות שאינם מקבילים ביטוי בתקציב
(95,636)		הפרשות לזמן קצר ויתרות זכאים
(16,399)		תמיכה בקרנות פנסיה - הוצאות שהתהוו בניכוי תשלומים
(1,661)		התחייבויות אחרות לזמן ארוך
474		השקעות בחברות שונות
105		חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
516		חייבים בגין עסקאות חליפין ולא חליפין, נטו
(1,671)		רכוש קבוע ונכסים קבועים אחרים - הוצאות פחת בניכוי רכישות במזומן, נטו
7,412		זכויות עובדים - רווח אקטוארי וגידול בהפרשות אחרות בניכוי תשלומים
25,486		שינויים אחרים בנכסים, התחייבויות ומלוות, נטו
794		
(179,517)		גירעון חשבונאי, נטו

דוחות כספיים - בסיס מצטבר	דוחות על ביצוע התקציב - בסיס מזומן
• הכנסות - מוכרות בעת התהוותן ללא קשר למועד גבייתן.	• תקבולים - סכומים המתקבלים במזומן כגון מסים ואגרות שנגבו.
• הוצאות - מוכרות בעת היווצרות המחויבות ללא קשר למועד הפירעון.	• תשלומים - סכומים ששולמו במזומן כגון תשלומי קצבאות.
• הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה כוללים גם את נתוני הישויות המאוחדות - חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים.	• דוח זה כולל את תקציב משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם בלבד (ללא תקציב הישויות הנוספות המאוחדות).

⁹ לפרטים נוספים בדבר התקציב וביצועו בשנת 2025 ראה דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2025 שפורסמו על ידי החשבת הכללית בחודש יוני 2026.

<< תחומי הפעילות

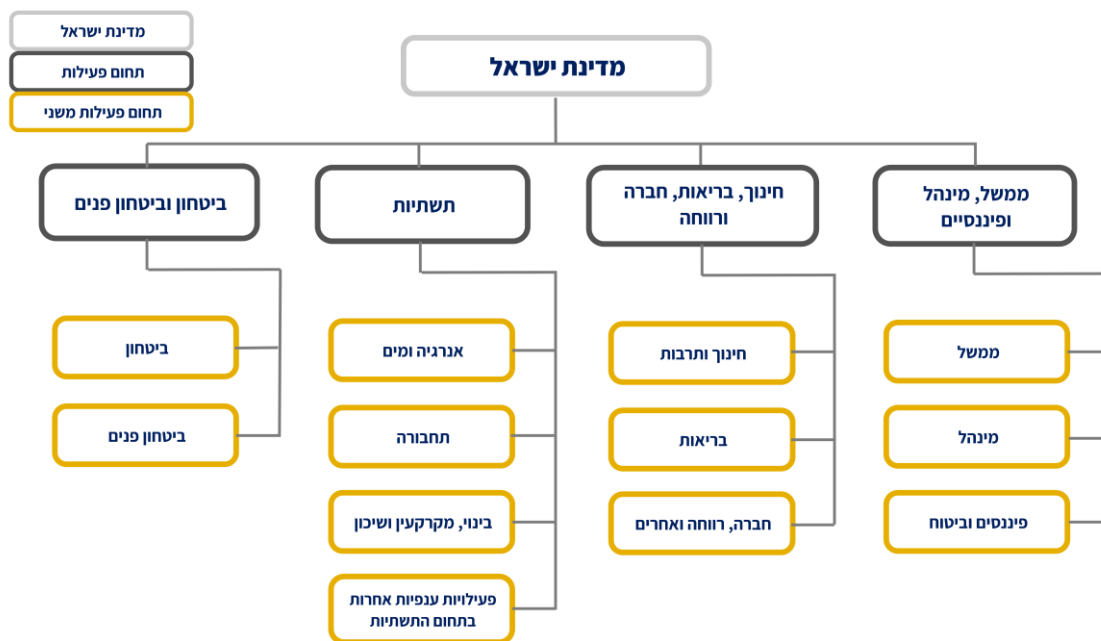
פעילותם הכספית של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ניתנת לחלוקה לארבעה תחומי פעילות מרכזיים המורכבים משניים עשר תחומי משנה.

להלן ריכוז תחומי הפעילות ותחומי הפעילות המשניים:

1. **ממשל, מינהל ופיננסיים** - כולל את תחומי המשנה הבאים: ממשל, מינהל, פיננסיים וביטוח.
2. **חינוך, בריאות, חברה ורווחה** - כולל את תחומי המשנה הבאים: חינוך ותרבות, בריאות, חברה ורווחה.
3. **תשתיות** - כולל את תחומי המשנה הבאים: אנרגיה ומים, תחבורה, בינוי מקרקעין ושיכון וישויות נוספות בתחום התשתיות.
4. **ביטחון וביטחון פנים** - כולל את תחומי המשנה הבאים: ביטחון וביטחון פנים.

תיאור תחומי הפעילות ותחומי המשנה הוצג בהרחבה בחלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 1 מבנה ותכולת הדוחות הכספיים.

להלן גרף המתאר את החלוקה לתחומי פעילות ותחומי הפעילות המשניים:



פרק זה מפרט את הפילוח לפי תחומי הפעילות ולפי תחומי הפעילות המשניים בהתאם לנתוני הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל הכוללים איחוד של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, רשויות המדינה, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה של הממשלה.

כמו כן, מפורטים בפרק תרשימים של מבנה תחומי הפעילות ותחומי המשנה ומידע רב לגבי הגופים המהותיים והפעילויות העיקריות המיוחסים לכל אחד מתחומי הפעילות.

< תמצית הנתונים הכספיים

להלן תמצית הנתונים הכספיים של מדינת ישראל בחלוקה לתחומי פעילות (במיליוני ₪):

31 בדצמבר 2025						
ממשל, מינהל ופיננסיים	חינוך, בריאות, חברה ורווחה	תשתיות	ביטחון וביטחון פנים	התאמות למאורח (*)	מאורח	
129,881	351,736	62,918	218,493	(79,619)	683,409	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
3,184	25,957	61,716	33,010	(2,950)	120,917	הכנסות מעסקאות חליפין
4,747	21,939	3,360	321	(15,808)	14,559	הכנסות אחרות
137,812	399,632	127,994	251,824	(98,377)	818,885	סך הכל הכנסות
95,759	410,932	49,520	13,862	(67,972)	502,101	העברות ותמיכות
108,741	98,083	81,586	255,805	(47,552)	496,663	הוצאות נוספות
204,500	509,015	131,106	269,667	(115,524)	998,764	סך הכל הוצאות
236,412	49,612	57,616	77,978	(153,202)	268,416	נכסים שוטפים
1,362,271	267,444	402,472	232,634	(365,912)	1,898,909	נכסים שאינם שוטפים
1,598,683	317,056	460,088	310,612	(519,114)	2,167,325	סך הכל נכסים
260,574	27,479	49,373	71,326	(102,447)	306,305	התחייבויות שוטפות
3,069,524	1,315,100	88,364	391,108	(1,267,237)	3,596,859	התחייבויות שאינן שוטפות
3,330,098	1,342,579	137,737	462,434	(1,369,684)	3,903,164	סך הכל התחייבויות

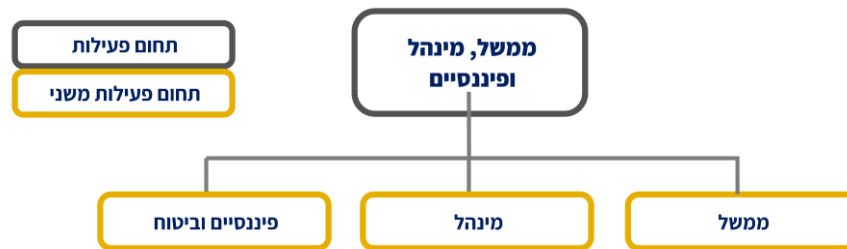
(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות וביטולי השקעות הממשלה בתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות.

31 בדצמבר 2024 (**)						
ממשל, מינהל ופיננסיים	חינוך, בריאות, חברה ורווחה	תשתיות	ביטחון וביטחון פנים	התאמות למאורח (*)	מאורח	
33,929	331,195	57,676	216,816	(30,967)	608,649	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
3,371	23,613	72,784	35,017	(10,972)	123,813	הכנסות מעסקאות חליפין
3,938	23,157	1,807	394	(12,197)	17,099	הכנסות אחרות
41,238	377,965	132,267	252,227	(54,136)	749,561	סך הכל הכנסות
111,086	376,370	42,640	12,909	(62,311)	480,694	העברות ותמיכות
138,238	93,009	82,826	249,608	(43,312)	520,369	הוצאות נוספות
249,324	469,379	125,466	262,517	(105,623)	1,001,063	סך הכל הוצאות
184,243	49,799	56,923	83,501	(115,030)	259,436	נכסים שוטפים
1,325,193	266,478	383,379	226,834	(349,078)	1,852,806	נכסים שאינם שוטפים
1,509,436	316,277	440,302	310,335	(464,108)	2,112,242	סך הכל נכסים
210,893	27,829	47,201	66,332	(74,245)	278,010	התחייבויות שוטפות
2,891,657	1,206,842	88,207	389,195	(1,160,866)	3,415,035	התחייבויות שאינן שוטפות
3,102,550	1,234,671	135,408	455,527	(1,235,111)	3,693,045	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות וביטולי השקעות הממשלה בתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות.

(**) חלק מהיתרות הוצגו מחדש.

1. תחום פעילות ממשל, מינהל ופיננסיים



להלן תמצית הנתונים הכספיים של תחום פעילות ממשל, מינהל ופיננסיים בחלוקה לתחומי פעילות משניים:

31 בדצמבר 2025 (במיליוני ₪)					
ממשל, מינהל ופיננסיים	פיננסיים וביטוח	מינהל	ממשל	התאמות (*)	
129,881	91,501	39,029	8,424	(9,073)	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
3,184	1,125	2,406	33	(380)	הכנסות מעסקאות חליפין
4,747	4,685	220	11	(169)	הכנסות אחרות
137,812	97,311	41,655	8,468	(9,622)	סך הכל הכנסות
95,759	74,740	19,769	1,362	(112)	העברות ותמיכות
108,741	86,682	15,846	7,117	(904)	הוצאות נוספות
204,500	161,422	35,615	8,479	(1,016)	סך הכל הוצאות
236,412	181,214	53,121	1,141	936	נכסים שוטפים
1,362,271	1,330,437	21,582	2,773	7,479	נכסים שאינם שוטפים
1,598,683	1,511,651	74,703	3,914	8,415	סך הכל נכסים
260,574	253,586	16,463	1,734	(11,209)	התחייבויות שוטפות
3,069,524	3,064,467	5,053	1,662	(1,658)	התחייבויות שאינן שוטפות
3,330,098	3,318,053	21,516	3,396	(12,867)	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות וביטולי השקעות הממשלה בתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות.

1. תחום פעילות ממשל, מינהל ופיננסיים (המשך)

31 בדצמבר 2024 (במיליוני ₪) (**)					
ממשל, מינהל	מינהל	פיננסיים וביטוח	התאמות (*)	ופיננסיים	
33,929	(14,169)	(6,349)	47,190	7,257	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
3,371	(266)	1,225	2,396	16	הכנסות מעסקאות חליפין
3,938	(133)	3,887	150	34	הכנסות אחרות
41,238	(14,568)	(1,237)	49,736	7,307	סך הכל הכנסות
111,086	(27)	85,459	24,836	818	העברות ותמיכות
138,238	(665)	118,667	13,565	6,671	הוצאות נוספות
249,324	(692)	204,126	38,401	7,489	סך הכל הוצאות
184,243	1,719	135,653	45,919	952	נכסים שוטפים
1,325,193	(9,468)	1,295,805	36,170	2,686	נכסים שאינם שוטפים
1,509,436	(7,749)	1,431,458	82,089	3,638	סך הכל נכסים
210,893	(8,813)	202,426	16,015	1,265	התחייבויות שוטפות
2,891,657	(1,675)	2,886,494	4,954	1,884	התחייבויות שאינן שוטפות
3,102,550	(10,488)	3,088,920	20,969	3,149	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות וביטולי השקעות הממשלה בתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות.

(**) חלק מהיתרות הוצגו מחדש.

1.1 תחום פעילות משני ממשל**הרכב הישויות****< פירוט לגבי הישויות****א. בית נשיא המדינה**

בית נשיא המדינה הוא מקום משכנו של נשיא המדינה בירושלים. עיקר פעילות בית הנשיא: מתן חנינות והקלות בעונשים, הטלת מנדט להרכבת הממשלה, השתתפות בטקסים רשמיים, ייצוג המדינה בחו"ל, חתימה על חוקים, הסמכת שגרירים, קבלת כתבי אמנה של שגרירים זרים ואירוח ראשי מדינות במשכן הנשיא.

ב. משרד ראש הממשלה

משרד ראש הממשלה הינו משרד המטה המרכזי והמוביל בממשלת ישראל. המשרד אמון על מימוש התפיסה המדינית, כלכלית, חברתית וניהולית של ראש הממשלה המכהן, והלכה למעשה עוסק בהתוויה, תכנון, קידום ויישום מדיניות הממשלה וראש הממשלה בנושאים המרכזיים שעל סדר יומה של הממשלה. מטה המשרד מסייע לראש הממשלה בקביעת מדיניות על, בתכלול מדיניות הממשלה ובניהול הממשלה באופן שוטף.

תפקידיו המרכזיים של מטה משרד ראש הממשלה הינם ייזום והובלת פרויקטים ורפורמות שבראש סדר היום של הממשלה וראש הממשלה, הובלה של פרויקטים הדורשים תיאום ועבודת מטה בין-משרדיים, הובלת עבודת תכנון מדיניות ארוכת טווח של הממשלה ותכניות עבודה שנתיות של משרדיה, הסרת חסמים המעכבים קידומה של מדיניות הממשלה, הבטחת התנאים המסייעים לראש הממשלה בתפקודו המקצועי ובניהול שוטף של שגרת עבודתו וניהול שגרת העבודה השוטפת של הממשלה.

ג. הכנסת

הכנסת היא בית הנבחרים הישראלי, ומכהנים בה 120 חברי הכנסת. הכנסת היא הרשות המחוקקת ובעלת הסמכות הבלעדית במדינה לחוקק חוקים.

לכנסת יש גם תפקיד מכונן-חוקתי – חיבור חוקה למדינת ישראל. הכנסת היא הזרוע המפקחת על הממשלה, קיימים לה מספר תפקידים מעין-שיפוטניים, וכן מתפקידה לבחור את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה.

חלק גדול מעבודת הכנסת מתקיים בוועדות הכנסת. בכנסת פועלות 17 ועדות קבועות בנושאים שונים, וביניהן: חוץ וביטחון, כספים, ענייני ביקורת המדינה, חוקה, חוק ומשפט.

עיקר תפקידן של ועדות הכנסת הינו: לדון בהצעות חוק שמליאת הכנסת מפנה אליהן; ליזום חקיקה; לדון ולנסח המלצות בנושאים שעלו בהצעות לסדר היום במליאת הכנסת; לדון בתקנות שהממשלה קבעה שנדרש אישורן בוועדה; לדון ולנסח המלצות בעקבות פניות של אזרחים שהוגשו לכנסת או שהועברו אליהן מהממשלה.

ד. מערכת בתי המשפט

מערכת בתי המשפט בישראל מורכבת משלוש ערכאות שיפוטיות: בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום וממערך בתי הדין לעבודה. בראש בית המשפט העליון ובראש מערכת השיפוט כולה עומד נשיא בית המשפט העליון. על הניהול והארגון המנהליים של כל מערכת בתי המשפט, מופקדת הנהלת בתי המשפט ובראשה עומד מנהל בתי המשפט.

ה. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

בהתאם לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, תפקידה המרכזי של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת הוא ארגון וביצוע הבחירות לכנסת. מטה הוועדה נדרש להיות ערוך לבחירות בכל עת, תוך כדי שיפור מתמיד וייעול של תהליכי העבודה, כאשר לנגד עיניו עומדת שמירה מתמדת על עקרונות הדמוקרטיה כפי שנקבעו בסעיף 4 לחוק - יסוד: הכנסת.

ו. משרד מבקר המדינה

בהתאם לחוק - יסוד: מבקר המדינה משרד מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה. מבקר המדינה משמש גם כנציב תלונות הציבור וממלא תפקידו זה באמצעות נציבות תלונות הציבור, שאליה כל אדם רשאי להגיש תלונה על מעשה הפוגע בו במישרין או המונע ממנו במישרין טובת הנאה.

ז. הנהלת בתי הדין הרבניים

הנהלת בתי הדין הרבניים הינה יחידת סמך עצמאית במשרד לשירותי דת הממונה על מערך בתי הדין הרבניים ברחבי מדינת ישראל. בתי הדין הרבניים הם חלק ממערכת השיפוט הממלכתית בארץ על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953.

ח. מנהלת תקומה

מנהלת תקומה (להלן: "המנהלת") הוקמה על ידי ממשלת ישראל בעקבות מתקפת הפתע על ישראל ב-7 באוקטובר 2023 והפגיעה ביישובי עוטף עזה, במסגרת החלטת ממשלה 980 מיום 19 באוקטובר 2023.

המנהלת הוקמה לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום וחיזוק יישובי עוטף עזה (להלן: "חבל התקומה") ואוכלוסייתו באופן מהיר, בטוח ומיטבי בטווח המיידי, הבינוני והארוך. התכנית האסטרטגית של מינהלת תקומה ותקציבה עוגנו בהחלטות ממשלה 1127 מיום 01 בדצמבר 2023 ו-1699 מיום 17 באפריל 2024.

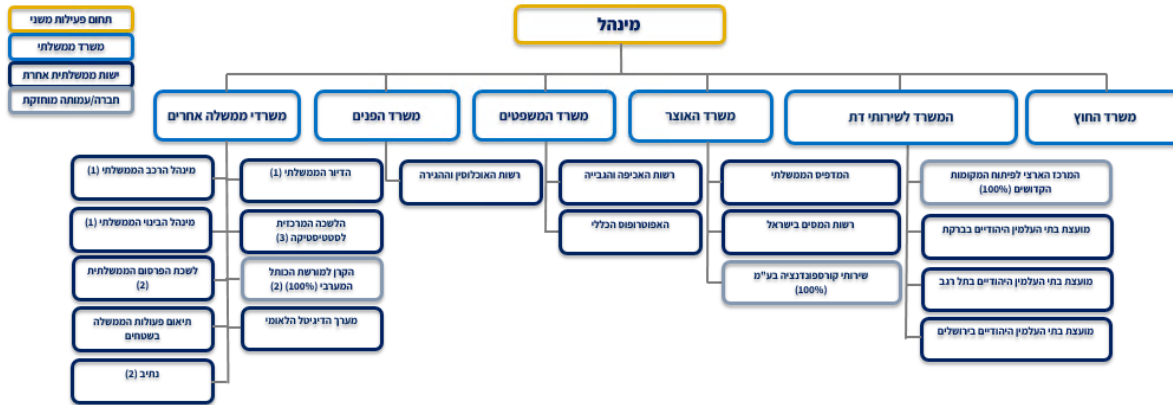
ביום 02 באפריל 2025, נכנס לתוקפו חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025. מבין מטרותיו של חוק זה, לפעול באופן מואץ לשיקומו הנרחב של חבל התקומה, אשר הוגדר כאזור מיקוד לאומי, ופיתוחו בכל תחומי החיים ובכלל זה חיזוק החוסן של תושביו.

רשויות חבל התקומה הן: שדרות והמועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב. תפקידי המנהלת:

- שיקום וחיזוק מרקם החיים של הרשויות, היישובים, הקהילות והתושבים שנפגעו בחבל התקומה, בדגש על היבטים נפשיים, חברתיים וחומריים.
- בינוי, שיקום ופיתוח פיזי וסביבתי של חבל התקומה והיישובים שנפגעו בו, לרבות שיקום ושיפור תשתיות ושירותים שנפגעו, תוך מינוף ההשקעות לשיפור התשתית לצמיחה.
- חיזוק האמון, החוסן ותחושת הביטחון האישי והקהילתי לחבל התקומה.
- סיוע לגורמים המוסמכים בממשלה בשיקום הפעילות הכלכלית והחקלאית ביישובים ובחבל התקומה ומינופו לצמיחה.
- יצירת מענה מרכזי אחד לרשויות המקומיות וליישובים שבחבל תקומה בכל הנושאים המוזכרים בסעיפים לעיל, והכול בשקיפות מלאה.

1.2 תחום פעילות משני מינהל

< הרכב הישויות



(1) כפופות עסקית/תפעולית למטה החשכ"ל.

(2) כפופות עסקית/תפעולית למשרד ראש הממשלה.

< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד האוצר

משרד האוצר הינו המשרד הכלכלי המרכזי של הממשלה. המשרד אחראי על תכנון וביצוע המדיניות הכלכלית-פיסקאלית של הממשלה, לרבות הכנת הצעת תקציב המדינה, פיקוח על ביצוע תקציב המדינה, ניהול הכנסות המדינה, ופיקוח על שוק ההון, החיסכון והביטוח. במשרד קיימים אגפים, לשכות ויחידות העוסקים בתחומים שונים הקשורים למדיניות הכלכלית במשק ובכללם, אגף החשב הכללי לרבות מינהל הדיר, מינהל הבינוי ומינהל הרכב הממשלתי, אגף התקציבים, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, אגף השכר והסכמי עבודה, רשות החברות הממשלתיות ואגף הכלכלן הראשי. כמו כן, המדפיס הממשלתי כפוף למשרד האוצר ופעילותם הכספית של מינהל התכנון והרשות לאכיפה במקרקעין מנוהלת בחשבות המשרד.

המשרד ממלא תפקידים רבים הקשורים לכלכלת ישראל ומקיים קשר שוטף עם הכנסת וועדותיה בנושאי כלכלה, תקצוב וחקיקה כלכלית. כמו כן, מנהל המשרד קשרים עם גורמים כלכליים בארץ ובחו"ל, בנושאים הקשורים לכלכלת המדינה.

ב. רשות המסים בישראל

תפקידה העיקרי של רשות המסים בישראל הוא גביית מסים, ואכיפת חוקי המס.

- גביית מסים ישירים: מס הכנסה - המוטל ישירות על הכנסתם החייבת של יחידים וחברות, מס רווח הון, מיסוי עסקאות במקרקעין וכן היטלים מיוחדים.
- גביית מסים עקיפים: מס ערך מוסף - המוטל בשיעור אחיד על כל הפעולות במשק, מכס - המוטל על ייבוא סחורות, מס קנייה - המוטל הן על הייצור המקומי והן על הייבוא, בלו על דלק - מס קצוב המוטל על כל סוגי הדלק. מס שכר ורווח המוטל על מוסדות כספיים וכן מס שכר המוטל על מלכ"רים.
- תפקידים נוספים של הרשות: קיום תנאי חוקיות הייבוא והייצוא, פיקוח על הייבוא המסחרי לרשות הפלסטינית, הרחבת שיתוף הפעולה הבינלאומי בענייני מכס, תשלום פיצויים בגין נזקי מלחמה ובצורת, תשלום מענק עבודה, וצמצום השימוש במזומן.

ג. משרד הפנים

משרד הפנים אחראי על ייזום, תכנון וביצוע מדיניות הממשלה בשלטון המקומי במטרה להוביל לאיכות חיים מיטבית בעבור תושבי המדינה תוך דגש על צמצום הפערים והגדלת ההכנסות העצמאיות של הרשויות המקומיות. המשרד אחראי על אופיו ופעילויותיו של השלטון המקומי, מהווה רגולטור על גופי השלטון המקומי ופועל לפיתוחם וחיזוקם. כמו כן, המשרד מופקד על תחומים נוספים ובהם שירותים בחירום, פיקוח על הבחירות המוניציפאליות, רישוי עסקים, פיקוח על אתרי רחצה, ניהול המאגר הביומטרי, פעילות ייעודית לעדות לא יהודיות בישראל ועוד.

ד. רשות האוכלוסין וההגירה

רשות האוכלוסין וההגירה מופקדת על ניהול מרשם האוכלוסין (לרבות שירותי תיעוד והנפקת תעודות זהות ודרכונים), מתן אזרחות, אישור ופיקוח על כניסה ויציאה מהארץ, וכן על טיפול בשוהים זרים בישראל, הבאת עובדים זרים, לרבות עובדים פלסטינים, אכיפה והוצאת שוהים בלתי חוקיים, טיפול בעובדים זרים ופליטים. פעילות הרשות נשענת על מספר חוקים, בהם חוק השבות, התש"י-1950, חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 וחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.

ה. משרד החוץ

משרד החוץ מופקד על גיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל, על ביצועה והסברתה. המשרד מייצג את המדינה בפני ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים, מסביר את עמדותיה ובעיותיה ברחבי העולם, שוקד על קידום קשרי הכלכלה, התרבות והמדע ומקדם את שיתוף הפעולה עם מדינות מתפתחות. המשרד פועל לטיפול הקשרים עם הקהילות היהודיות בתפוצות. המשרד מבצע את משימותיו המגוונות באמצעות המטה הראשי בירושלים ונציגויות ישראל בחו"ל.

ו. משרד המשפטים

במסגרת תפקידיו העיקריים של משרד המשפטים נמנים: ארגון מערכת בתי המשפט בישראל, הכנת נוסח לרוב הצעות החקיקה לכנסת, ייעוץ משפטי לממשלה ולמשרדי הממשלה ואכיפת החוק הפלילי באמצעות מערכת התביעה הכללית. המשרד מונה כ- 50 יחידות ותחומי אחריות רבים ומגוונים ובכללם מערך הייעוץ והחקיקה, פרקליטות המדינה, הסיוע המשפטי האזרחי, הסנגוריה הציבורית, אגף האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי, אגף רישום והסדר מקרקעין, אגף השמאי הממשלתי הראשי ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. המשרד ממונה על רשות התאגידים שבחסותה רשם החברות, רשם השותפויות, רשם העמותות, רשם המשכונות, רשם ההקדשות, רשם המפלגות, וכן על הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשם גורמים מאשרים על פי חוק חתימה אלקטרונית, הרשות לטכנולוגיה, מידע והגנת הפרטיות.

המשרד אמון על הסדרה ורישוי מקצועות בתחומים משפטיים ומקצועיים שונים ובהם רואי חשבון, מתווכים במקרקעין, שמאי מקרקעין, חוקרים פרטיים, שירותי שמירה, נוטריונים, עורכי פטנטים וטוענים שרעיים.

ז. רשות האכיפה והגבייה

רשות האכיפה והגבייה פועלת כיחידה עצמאית במשרד המשפטים וכוללת את מערכת ההוצאה לפועל ואת המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות:

- מערכת ההוצאה לפועל פועלת מתוקף חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ומשמשת אדם או חברה לשם מימוש פסק דין שניתן לטובתו על ידי בית משפט או בית דין המוסמך לכך, וכן למימוש מסמכים המקנים זכויות כספיות שתוקפן דומה לתוקפו של פסק דין, כגון שטר משכנתא, שטר חוב או המחאה. הליך ההוצאה לפועל מוסדר באמצעות דיני ההוצאה לפועל.
- המרכז לגביית אגרות, קנסות והוצאות פועל מתוקף חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995. על פי חוק זה מוסמך המרכז לגבות קנסות שהטיל בית משפט, קנסות מנהליים, קנסות ברירות משפט, אגרות בתי משפט והוצאות לטובת המדינה.

ח. המשרד לשירותי דת

המשרד לשירותי דת הינו ישות ממשלתית, אשר לה שתי יחידות סמך: האחת – הרבנות הראשית לישראל והשנייה – בתי הדין הרבניים. ייעודו של המשרד הוא הבטחת אספקתם של שירותי דת איכותיים, נגישים וזמינים לציבור אזרחי היהודים של מדינת ישראל בתחומים הבאים: קבורה, נישואין, מקוואות, מבני דת, כשרות, עירובין ושירותי דת לעדה האתיופית. לשם כך, המשרד אמון על התווית מדיניות ועל הנחיית 130 המועצות הדתיות הפזורות ברחבי הארץ, הסדרת עבודתן ופיקוח על פעילותן. המשרד פועל למינוי רבני ערים במקומות בהן אין רב מכהן וכן משתתף בעלות שכרם של רבני התיישבות. בנוסף, המשרד תומך בפיתוח מבני דת ובתי עלמין, וכן תומך המשרד בפעילויות נוספות כגון: פוריות, הנצחת רבנים ראשיים, קשרים עם הגולה, רבני קהילות ועוד. בנוסף, אמון המשרד גם על פיקוח ובקרה של כ- 600 גופי קבורה הפזורים ברחבי הארץ וכן על שלוש מועצות בתי העלמין: ירושלים, תל רגב וברקת. כמו כן, תחומי פעילותה של יחידת הסמך, הרבנות הראשית לישראל, הינן פעולות הרבנים הראשיים לישראל, בחינות לרבנות, פיקוח על השחיטה בחו"ל ואכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. זאת ועוד, המשרד מתקשר בהסכם אל מול העמותה הממשלתית 'המרכז הארצי לפיתוח מקומות קדושים'. הפעילות המרכזית של המרכז הארצי הוא טיפוח, שימור ותפעול של כ- 130 אתרים הנמצאים תחת אחריותו.

1.3 תחום פעילות משני פיננסיים וביטוח

הרכב הישויות



- (1) כפופות עסקית/תפעולית למשרד האוצר.
 (2) כפופה עסקית/תפעולית למשרד הכלכלה והתעשייה.

< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. מטה החשכ"ל

מהווה יחידת מטה בתוך משרד האוצר, האחראית על תחומים ייחודיים בעלי השפעה מרכזית ורוחבית על פעילות הממשלה. אגף החשבת הכללית אחראי, בין היתר, על התחומים העיקריים הבאים:

- ביצוע תקציב המדינה, ניהול קופת הממשלה ומערכת הסליקה הממשלתית, ניהול נכסי המדינה ובכללם הדיור והרכב הממשלתי, אחריות על הבינוי והרכש הממשלתי, חתימה על חוזים והתקשרויות שעורכת המדינה, מימון הגירעון וניהול החוב הממשלתי, ייזום וקידום פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (P.P.P) בתחומי התחבורה, מים, אנרגיה ותשתיות אחרות, ביצוע ביקורת פנימית בממשלה בכל הנוגע לכספים, נכסים והתקשרויות, הפעלת ועדות מכרזים בין-משרדיות בנושאים שונים, עריכת ופרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ואחריות על תחום החשבונאות הממשלתית.
- אגף החשבת הכללית פועל באמצעות שלוש עשרה חטיבות מטה, בראש כל אחת מהן עומד סגן בכיר לחשבת הכללית הכפוף באופן ישיר לחשבת הכללית, וכן באמצעות החשבים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הכפופים מנהלית ומקצועית לחשבת הכללית ומהווים את נציגיה במשרדי הממשלה השונים.
- אחריות ישירה על ביצוע מספר חוקים והוראות ובכללם, חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, חוק ערבויות סחר חוץ, התשי"ט-1959, חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970, חוק מלווה המדינה, התשל"ט-1979, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (סעיף ג') והוראות התכ"ם.

ב. מינהלת הגמלאות

מינהלת הגמלאות במשרד האוצר הינה גוף מקצועי האחראי מטעם שר האוצר והחשבת הכללית על תשלומי הפנסיה התקציבית לגמלאי שירות המדינה, בהתאם לחוק שרות המדינה (גמלאות, נוסח משולב), התש"ל-1970. המינהלת משלמת את הגמלה לכלל הגמלאים בפנסיה התקציבית בממשלה, למעט גמלאי משרד הביטחון, משטרת ישראל, שרות בתי הסוהר, חלק מיחידות הסמך הקשורות למשרד הביטחון והכנסת. כמו כן, מהווה המינהלת זרוע של שר האוצר והחשבת הכללית לביצוע תשלומי הסיוע השונים לקרנות הפנסיה ולמעסיקים, לביצוע הסכמי השכר, לניהול מערך הסליקה של ניכויי השכר לגמלאי המדינה ועוד, הכול בהתאם למדיניות הממשלה.

ג. קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

קרנית הינה תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, במטרה לאפשר מתן פיצוי לנפגעי תאונות דרכים במקרים הבאים:

- הנהג ברכב האחראי לפיצויים – אינו ידוע.
 - אין לנהג ברכב ביטוח רכב חובה או שהביטוח שיש לו אינו מכסה את החבות הנדונה.
 - המבטח נמצא בפירוק או שמונה לו מנהל מורשה.
 - מקרים מיוחדים אשר נקבעו בחוק בעקבות הסכמים מדיניים מול הרשות הפלסטינית.
- כמו כן, קרנית מעניקה שירותים מסוימים לציבור בתחום ביטוח החובה, כפי שנקבעו בחוק.

ד. הקרן לאזרחי ישראל

הקרן לאזרחי ישראל הוקמה על מנת לנהל את הכנסות המדינה מהיטל על רווחים ממשאבי טבע כגון גז, נפט אשלג, ברום וכדומה, שנגבה על פי הוראות חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011. מטרת הקרן, כפי שנקבעה בחוק הקרן לאזרחי ישראל, היא לנהל את הכנסות המדינה מההיטל בראייה כלכלית ארוכת טווח, לשם השאתם ובמטרה לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות רבים.

הקרן הוקמה מכוח חוק הקרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014. בהתאם לחוק, פעילותה של הקרן לאזרחי ישראל תחל בראשון בחודש שלאחר המועד שבו הגיעו הכנסות המדינה מההיטלים החלוטים לסכום העולה על 1 מיליארד ש. במועד זה יועבר מאוצר המדינה לחשבון הקרן הסכום האמור לאחר שיומר לנכסים במטבע חוץ. בהתאם לאמור, הקרן החלה את פעילותה ביום ה-1 ביוני 2022.

2. תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה



להלן תמצית הנתונים הכספיים של תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה בחלוקה לתחומי פעילות משניים:

31 בדצמבר 2025 (במיליוני ₪)					
חינוך, בריאות, חברה ורווחה	התאמות (*)	חברה, רווחה ואחרים	בריאות	חינוך ותרבות	
351,736	(199)	144,675	99,167	108,093	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
25,957	(763)	1,494	20,143	5,083	הכנסות מעסקאות חליפין
21,939	1	21,369	382	187	הכנסות אחרות
399,632	(961)	167,538	119,692	113,363	סך הכל הכנסות
410,932	(105)	264,996	80,069	65,972	העברות ותמיכות
98,083	(658)	9,196	41,842	47,703	הוצאות נוספות
509,015	(763)	274,192	121,911	113,675	סך הכל הוצאות
49,612	133	38,769	7,524	3,186	נכסים שוטפים
267,444	(40)	245,291	18,959	3,234	נכסים שאינם שוטפים
317,056	93	284,060	26,483	6,420	סך הכל נכסים
27,479	(27)	10,728	6,889	9,889	התחייבויות שוטפות
1,315,100	3	1,290,428	11,617	13,052	התחייבויות שאינן שוטפות
1,342,579	(24)	1,301,156	18,506	22,941	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות.

2. תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה (המשך)

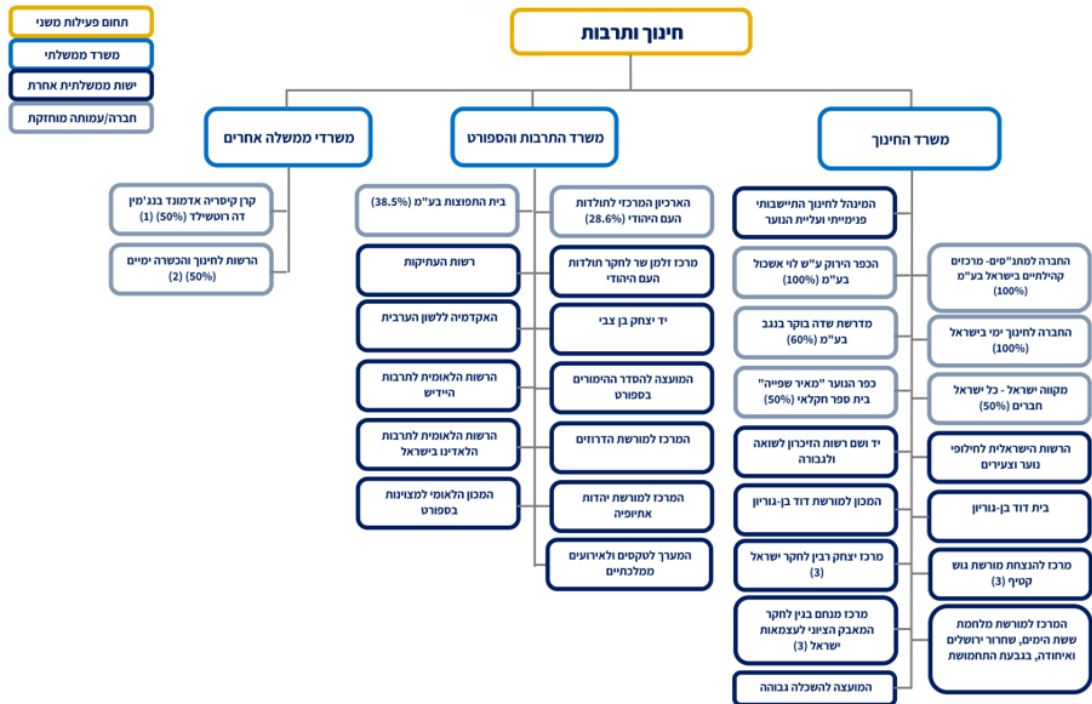
31 בדצמבר 2024 (במיליוני ₪)					(**)
חינוך, בריאות, חברה ורווחה	התאמות (*)	חברה, רווחה ואחרים	בריאות	חינוך ותרבות	
331,195	(229)	138,022	90,807	102,595	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
23,613	(593)	1,104	18,285	4,817	הכנסות מעסקאות חליפין
23,157	2	22,649	344	162	הכנסות אחרות
377,965	(820)	161,775	109,436	107,574	סך הכל הכנסות
376,370	(48)	239,889	73,281	63,248	העברות ותמיכות
93,009	(563)	8,897	37,978	46,697	הוצאות נוספות
469,379	(611)	248,786	111,259	109,945	סך הכל הוצאות
49,799	399	39,448	6,973	2,979	נכסים שוטפים
266,478	(42)	244,879	18,348	3,293	נכסים שאינם שוטפים
316,277	357	284,327	25,321	6,272	סך הכל נכסים
27,829	(33)	12,091	6,383	9,388	התחייבויות שוטפות
1,206,842	3	1,182,801	10,839	13,199	התחייבויות שאינן שוטפות
1,234,671	(30)	1,194,892	17,222	22,587	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות.

(**) חלק מהיתרות הוצגו מחדש.

2.1 תחום פעילות משני חינוך ותרבות

< הרכב הישויות



- (1) כפופה עסקית/תפעולית למשרד האוצר.
- (2) כפופה עסקית/תפעולית למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.
- (3) כפופות עסקית/תפעולית למשרד ראש הממשלה.

< פירוט לגבי הישגיות המהותיות**א. משרד החינוך**

משרד החינוך אחראי על מערכת החינוך, ובכלל זה מעונות יום, גנים, בתי ספר, השכלה גבוהה וחינוך בלתי פורמלי. פעילות המשרד מתמקדת בחקיקה ותכנון שירותי החינוך וההשכלה, רישוי בעלי מקצוע בתחום החינוך וההוראה ופיקוח על מוסדות החינוך. המשרד אחראי על ביצועם של מספר חוקים מרכזיים, לרבות חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ועוד. יעדיו המרכזיים של המשרד כוללים, בין היתר, יישום המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, צמצום פערים וקידום ההישגים בלימודים, טיפוח ערכים והנחלת מורשת עם, קידום החינוך המדעי והטכנולוגי, העצמה ושיפור איכות כוח אדם בהוראה ועוד.

ב. המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער

המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער הינו יחידת סמך של משרד החינוך אשר משמשת כמחוז ארצי לבתי ספר אזוריים - התיישבותיים ובתי הספר בכפרי נוער, כמטה מרכזי לטיפול בחינוך הפנימייתי במשרד החינוך וכמרכז פדגוגי ארצי בתחומי מדעי החיים, החקלאות והחינוך הימי. מערכת החינוך ההתיישבותי כוללת כ- 180 בתי ספר שבהם לומדים כ- 99,000 תלמידים בכיתות ז' עד י"ב.

ג. יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה

יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה נוסד בשנת 1953 על פי חוק זכרון השואה והגבורה-יד ושם, התשי"ג-1953 והוא מופקד על הנצחה, תיעוד, מחקר והוראת השואה. מתחם יד ושם משתרע על שטח של 180 דונם בהר הזיכרון אשר בירושלים, ובו מוזיאונים, מרכזי מחקר חינוך ותרבות, אנדרטאות ואתרי זיכרון. בשטחו ממוקם משכן אוספי הלאום בתחום השואה ובתוכו הארכיון הגדול בעולם לתחומו.

ד. משרד התרבות והספורט

למשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט קיים גוף מנהלתי משולב. משרד התרבות והספורט מוביל ומקדם תהליכים אשר יקדמו את התרבות והספורט במדינת ישראל ויאפשרו לכל אזרח לממש את זכותו לתרבות ולספורט, מתוך שאיפה לקידום מצוינות, יצירתיות ואיכות חיים. המשרד מקדם פרויקטים באמצעות יחידותיו:

- מינהל הספורט – מעניק סיוע, מקדם פעילויות ספורטיביות, תומך בספורט עממי ובקידום הספורט ברשויות מקומיות וכן בספורט תחרותי והישגי ובבנייה ושדרוג של מתקני ספורט ומחזק קשרים עם רשויות וארגוני ספורט בין-לאומיים.
- מינהל התרבות – מסייע למוסדות וליוצרים בתחום התרבות והאומנות ומקצה משאבים ותמיכות בנושא, מסייע למפעלי תרבות ולקיום אירועי תרבות ארציים. כמו כן, המשרד מסייע בקיום קשרי תרבות עם מדינות העולם.

פירוט אודות משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ראה בתחום פעילות משני – פעילויות ענפיות אחרות בתחום תשתיות.

ה. המועצה להסדר ההימורים בספורט

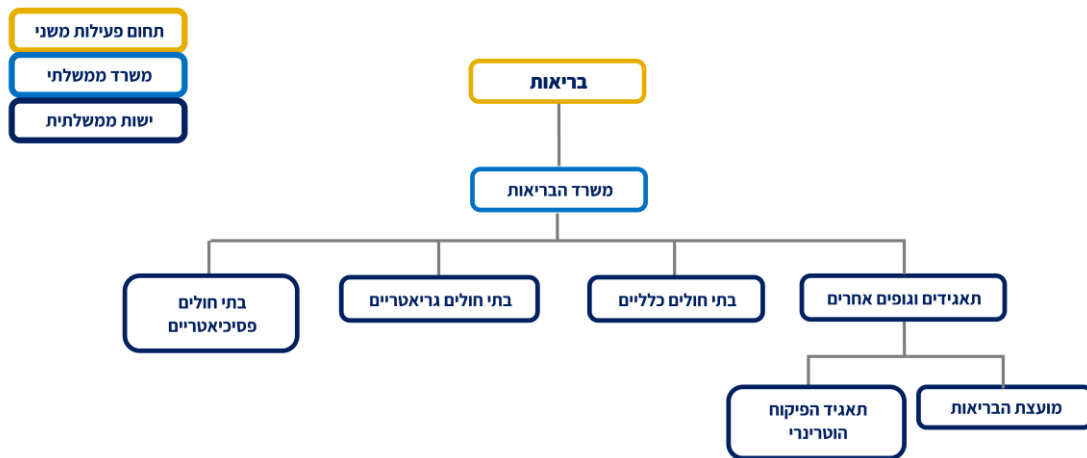
המועצה להסדר ההימורים בספורט פועלת על פי חוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, תיקוניו ותקנותיו ובהתאם לתקציב השנתי המאושר על ידי השרים וועדת הכספים של הכנסת. בהתאם לחוק ולתקנות, המועצה מוסמכת לארגן ולערוך הימורים על תחרויות הספורט בתחומים הבאים: כדורגל, כדורסל, כדוריד, טניס, בייסבול, פוטבול אמריקאי וספורט מוטורי. המועצה מפעילה הימורים על תוצאות משחקים ותחרויות אלו תחת המותגים "טוטו" ו-"WINNER". בהתאם לחוק על פי מתכונתו לפני תיקון 13, הסכום הנותר בידי המועצה לאחר ניכוי הוצאותיה והתשלומים לזוכים, יועד לקידום ולפיתוח תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל. בעקבות השינויים שנעשו בחוק המועצה שנכנסו לתוקף ביום ה-1 בינואר 2019, החל מתאריך זה, מעבירה המועצה את יתרת הכנסותיה למדינה מידי רבעון.

ו. רשות העתיקות

רשות העתיקות הינה תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק רשות העתיקות התשמ"ט – 1989. תפקידה של הרשות הוא לטפל בכל ענייני העתיקות בישראל, לרבות עתיקות תת-ימיות. מטרותיה העיקריות של הרשות הינן: חפירה, חשיפה של אתרים, שימור, שיחזור ופיתוח של אתרים ועתיקות, קיום פיקוח על חפירות ארכיאולוגיות, הפעלת פיקוח לעניין עבירות לפי חוק העתיקות, ניהול אוצרות העתיקות של המדינה, עריכת מחקרים ארכיאולוגיים וקידום, קיום ועידוד פעולות חינוך והסברה בתחום הארכיאולוגיה וקיום קשרים מדעיים בינלאומיים בתחום הארכיאולוגיה.

2.2 תחום פעילות משני בריאות

< הרכב הישויות



< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד הבריאות

משרד הבריאות מופקד על מערכת שירותי הבריאות במדינת ישראל בהיבטים של קביעת מדיניות כוללת, פיקוח, רישוי, תיאום המערכת והגדרת סטנדרטים. כמו כן, מתפעל המשרד, באורח ישיר, כמחצית ממיטות האשפוז לסוגיהן בבתי החולים הכלליים (באמצעות בתי החולים הממשלתיים) ואת עיקר מערכת השירותים האישיים, במסגרת התחנות לבריאות המשפחה.

משימותיו העיקריות של המשרד כוללות:

- תכנון, פיקוח ובקרה, רישוי ורישום של עבודת שירותי מערכת הבריאות בישראל, רישוי בעלי מקצועות רפואיים, הכנת תכנית אב למחקר הרפואי השימושי, הכשרת כוח אדם סיעודי לעבודה במוסדות הרפואה, ארגון והכנת מערכת הבריאות לשעת חירום, מתן תמיכות לעמותות וארגוני בריאות ומתן תמיכות ייחודיות על פי הסכמים עם קופות החולים.
- הבטחת שירותי אשפוז כלליים, פסיכיאטריים, שיקומיים וסיעודיים, הבטחת שירותי רפואה מונעת, פיקוח ובקרה על קופות החולים כמתחייב מחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 ופיקוח על ייצור מזון לצריכה מקומית ולייצוא.

< להלן בתי חולים ממשלתיים הכפופים למשרד הבריאות:

בית חולים כלליים	בתי חולים גריאטריים	בתי חולים פסיכיאטריים
המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא	המרכז הרפואי גריאטרי דורות, נתניה	המרכז הרפואי לבריאות הנפש ע"ש אברבנאל
הקריה הרפואית רמב"ם	המרכז הרפואי שהם	המרכז הרפואי לבריאות הנפש מעלה הכרמל
המרכז הרפואי ע"ש יצחק שמיר (אסף הרופא)	המרכז הרפואי גריאטרי שמואל הרופא	מרחבים - המרכז הרפואי לטיפול במוח ובנפש, באר יעקב - נס ציונה
המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון	המרכז הרפואי גריאטרי ראשון לציון	המרכז הרפואי לבריאות הנפש - מזור
המרכז הרפואי זיו בצפת	המרכז הרפואי גריאטרי פלימן	המרכז הירושלמי לבריאות הנפש איתנים/כפר שאול
המרכז הרפואי צפון ע"ש ברוך פדה		המרכז בריאות הנפש באר שבע
המרכז הרפואי הלל יפה		המרכז הרפואי לבריאות הנפש לב השרון
המרכז הרפואי גליל		המרכז הרפואי לבריאות הנפש שער מנשה
המרכז הרפואי האוניברסיטאי ברזילי		
המרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי		
המרכז הרפואי בני ציון		

הדוחות הכספיים של המרכזיים הרפואיים הינם דוחות מאוחדים של בתי החולים עם תאגידי הבריאות הפועלים בשטחם, אשר פעילותם מוסדרת על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (סעיף 31 (ג)).

2.3 תחום פעילות משני חברה, רווחה ואחרים

< הרכב הישויות



- (1) כפופה עסקית/תפעולית למשרד ראש הממשלה.
- (2) כפופות עסקית/תפעולית למשרד האוצר.
- (3) כפופה עסקית/תפעולית למשרד החוץ.
- (4) כפופה עסקית/תפעולית למשרד הביטחון.
- (5) כפופה עסקית/תפעולית למשרד המשפטים.

< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי פועל במטרה להגן, לשקם ולסייע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצב של משבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני, סטייה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, אפליה או ניצול. המשרד מגיש את שירותיו לציבור באמצעות יחידותיו ובאמצעות הרשויות המקומיות, עמותות וארגונים שונים. שירותי הסיוע כוללים: אבחון וטיפול, מניעה והסברה, הכשרה ורישום של בעלי מקצוע, הקמה ואחזקה של פנימיות ומעונות לנפגעי אלימות ולאנשים עם צרכים מיוחדים.

ב. המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי הינו גוף שהוקם בשנת 1954 ופועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, במטרה להבטיח לאוכלוסיות חלשות ולכאלו שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן. פעילותו של המוסד לביטוח לאומי כוללת, בין היתר: תשלום גמלאות בגין קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, אימהות, ילדים, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד, אבטלה, פשיטת רגל ופירוק תאגיד. בנוסף לגמלאות בכסף, נותן המוסד לביטוח לאומי שירותי שיקום והכשרה מקצועית לנכים, לאלמנות ונפגעי פעולות איבה, שירותי סיעוד, שירותי ייעוץ לקשישים ועוד. המוסד לביטוח לאומי מופקד גם על ביצוע חוקים נוספים והסכמים בתחום הביטוח הסוציאלי, כגון חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. בנוסף, המוסד לביטוח לאומי גובה את דמי ביטוח הבריאות ומופקד על חלוקת הכספים בין קופות החולים ועל ניהול שוטף של קובץ המבוטחים בביטוח בריאות. מקורות המימון העיקריים של המוסד לביטוח לאומי הינם: דמי הביטוח הלאומי שנגבים מתושבי המדינה, הקצאת משרד האוצר על פי חוק הביטוח הלאומי, מימון חוקים והסכמים על ידי משרד האוצר והכנסות הריבית מהשקעות באגרות חוב מיועדות המונפקות עבור המוסד לביטוח לאומי על ידי ממשלת ישראל.

ג. משרד העלייה והקליטה

משרד העלייה והקליטה אחראי לעידוד עלייה לישראל ומעניק סיוע לעולים ולתושבים חוזרים לצורך השתלבותם בתחומי החיים בישראל. הסיוע לעולים ניתן מתוקף חוקים, נהלים והוראות שעה, ובאמצעות הסכמי התקשרות, תמיכות בארגונים וברשויות ושיתופי פעולה עם משרדי ממשלה אחרים. המשרד מסייע לעולים, בין היתר, בנושאי דיור, תעסוקה, חינוך ובקליטה והשתלבות בקהילה, במסגרת תכניות ייעודיות שונות. כמו כן, מפרסם המשרד מחקרים ונתונים הקשורים לקליטת עלייה.

ד. המשרד להגנת הסביבה

המשרד להגנת הסביבה פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור באמצעות קידום חוקים, תקנות ותקנים ופיקוח על יישומם ואכיפתם. המשרד פועל גם מתוקף אמנות בין-לאומיות מחייבות. בתחומי האחריות של המשרד: טיפול באיכות האוויר, ניהול הפסולת, פיקוח על חומרים מסוכנים, הגנת משאבי הטבע והסביבה הימית ועוד. שיתוף הציבור בשמירה על הסביבה מתבטא במסעות הסברה, בחינוך, בפרסום מידע מקצועי מפורט ובתמיכות בפעולות של רשויות מקומיות, מוסדות וארגונים ציבוריים העוסקים בקידום הגנת הסביבה.

המשרד להגנת הסביבה פועל בשלוש רמות:

- ברמה הארצית – המשרד אחראי לניסוח מדיניות ארצית משולבת וכוללנית ולפיתוח אסטרטגיות, תקנים וקדימויות להגנת הסביבה.
- ברמה המחוזית – המשרד פועל באמצעות מחוזות בחלוקה גיאוגרפית. המחוזות אחראיים ליישום המדיניות הסביבתית-לאומית בתחומם בהתאם למאפיינים ולצרכים הסביבתיים הייחודיים של יישובי המחוז.
- ברמה המקומית – המשרד תומך ביותר מ-50 יחידות סביבתיות שהוקמו בערים ובאיגודי ערים. הפעילות ביחידות הסביבתיות מקשרת בין יעדי המדיניות הסביבתית-לאומית ובין פעולות היום-יום בשטח ברמה המקומית.

ה. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים הוקמה כשני תאגידים נפרדים: רשות הגנים הלאומיים ורשות שמורות הטבע. בהתאם לתיקון לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992, בשנת 1998 אוחדו שני התאגידים לתאגיד אחד – הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן – "הרשות").

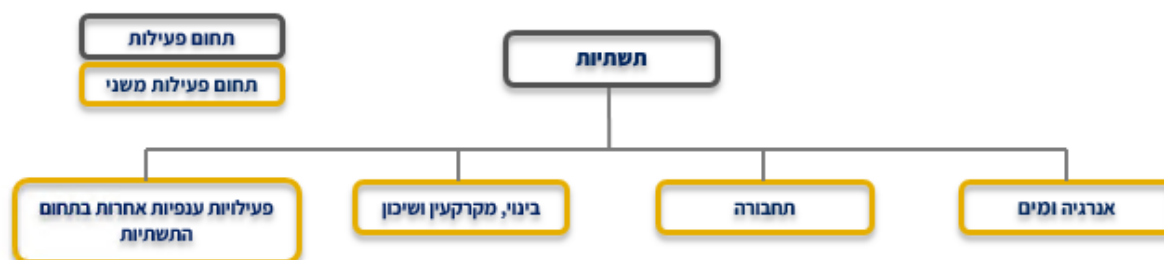
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים אחראית, נכון ליום 31 בדצמבר 2025, על כ- 358 שמורות טבע בשטח כולל של כ-5,475.6 אלפי דונם ועל כ- 123 גנים לאומיים בשטח כולל של כ- 228.7 אלפי דונם. מטרות הרשות הן: לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.

ו. הרשות לזכויות ניצולי השואה

הרשות לזכויות ניצולי השואה, במשרד ראש הממשלה, הינה הגוף הממשלתי שאמון על טיפול בניצולי שואה ובנפגעי התנכלות אנטישמית בתקופת מלחמת העולם השנייה בהתאם לחוק נכי המלחמה בנאצים התשי"ד-1954, לחוק נכי רדיפות הנאצים התשי"ז-1957, וחוק ההטבות לניצולי שואה התשס"ז-2007, ולהחלטות מנהליות שונות.

הרשות מעניקה תגמולים חודשיים ומענקים תקופתיים, וכן מגוון שירותים הכוללים, בין היתר: טיפול רפואי, טיפול נפשי, סיוע מוגבר לנזקקים, תוספת סיוע בסיעוד ושירותים חברתיים שונים על מנת לשפר את רווחתם. כמו כן, הרשות מפעילה פרויקטים המסייעים לניצולי השואה למצוא את זכויותיהם.

3. תחום פעילות תשתיות



להלן תמצית הנתונים הכספיים של תחום פעילות תשתיות בחלוקה לתחומי פעילות משניים:

31 בדצמבר 2025 (במיליוני ₪)

תשתיות	התאמות (*)	פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות	בינוי, מקרקעין ושיכון	תחבורה	אנרגיה ומים	
62,918	(1,001)	14,339	8,350	41,990	(760)	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
61,716	(309)	1,225	11,989	6,908	41,903	הכנסות מעסקאות חליפין
3,360	(49)	117	590	70	2,632	הכנסות אחרות
127,994	(1,359)	15,681	20,929	48,968	43,775	סך הכל הכנסות
49,520	(14)	7,439	27,919	13,706	470	העברות ותמיכות
81,586	(833)	8,080	13,618	22,783	37,938	הוצאות נוספות
131,106	(847)	15,519	41,537	36,489	38,408	סך הכל הוצאות
57,616	(195)	2,085	25,957	9,710	20,059	נכסים שוטפים
402,472	2	5,475	30,016	236,993	129,986	נכסים שאינם שוטפים
460,088	(193)	7,560	55,973	246,703	150,045	סך הכל נכסים
49,373	(746)	2,074	23,666	8,238	16,141	התחייבויות שוטפות
88,364	44	1,617	1,571	8,758	76,374	התחייבויות שאינן שוטפות
137,737	(702)	3,691	25,237	16,996	92,515	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות.

3. תחום פעילות תשתיות (המשך)

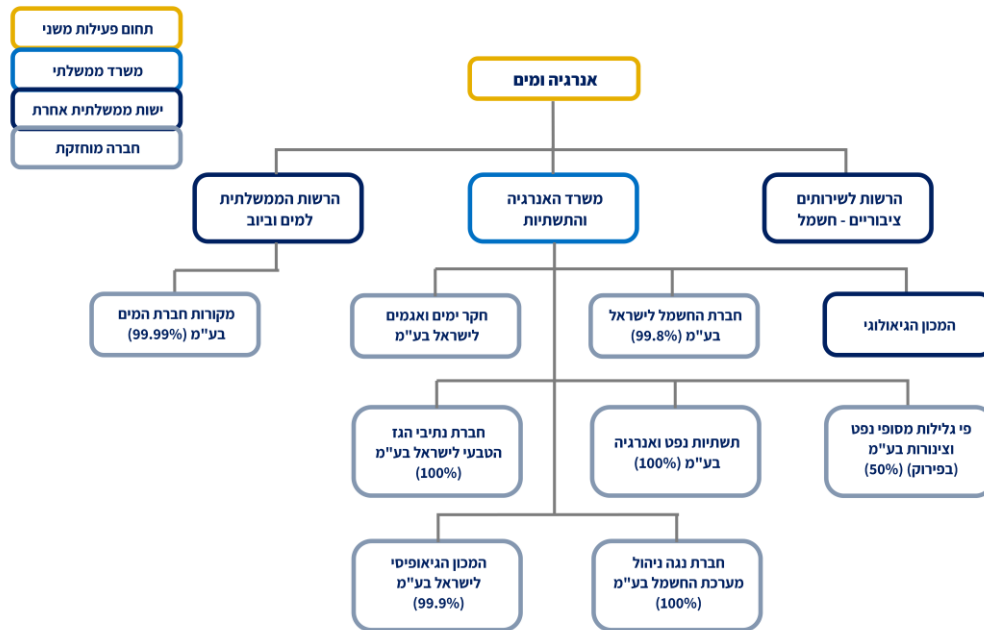
31 בדצמבר 2024 (במיליוני ₪)						(**)
תשתיות	התאמות (*)	פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות	בינוי, מקרקעין ושיכון	תחבורה	אנרגיה ומים	
57,676	(841)	18,867	5,381	35,179	(910)	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
72,784	(333)	2,347	18,261	13,187	39,322	הכנסות מעסקאות חליפין
1,807	(14)	644	504	195	478	הכנסות אחרות
132,267	(1,188)	21,858	24,146	48,561	38,890	סך הכל הכנסות
42,640	(2)	12,021	13,989	16,196	436	העברות ותמיכות
82,826	(766)	9,925	12,860	26,469	34,338	הוצאות נוספות
125,466	(768)	21,946	26,849	42,665	34,774	סך הכל הוצאות
56,923	(140)	2,026	23,008	10,589	21,440	נכסים שוטפים
383,379	(61)	5,483	28,774	225,049	124,134	נכסים שאינם שוטפים
440,302	(201)	7,509	51,782	235,638	145,574	סך הכל נכסים
47,201	(702)	2,114	20,676	8,681	16,432	התחייבויות שוטפות
88,207	2	1,627	1,521	9,141	75,916	התחייבויות שאינן שוטפות
135,408	(700)	3,741	22,197	17,822	92,348	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות.

(**) חלק מהיתרות הוצגו מחדש.

3.1 תחום פעילות משני אנרגיה ומים

< הרכב הישויות



< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד האנרגיה והתשתיות

משרד האנרגיה והתשתיות מופקד על משק האנרגיה והתשתיות של מדינת ישראל (ובכלל זה על משקי החשמל, הגז הטבעי, הדלק, הגז פחמימני מעובה והמים) ופועל להבטחת משק אנרגיה אמין, יעיל, נקי, חדשני ובר השגה. מתוך כך אחראי המשרד על תכנונה וביצועה של מדיניות לאומית בתחום האנרגיה והמים ומשאבי הטבע במדינת ישראל. מטרות המשרד ותפקידיו כוללים, בין היתר: את הבטחת הרציפות התפקודית במשק האנרגיה והיערכות לניהול המשק בחירום, הסדרת המבנה הענפי של התחומים השונים במשק, קידום אנרגיה ירוקה ומתחדשת וקידום מדיניות בתחום החשמל, פיקוח על משק הדלק, אסדרת חיפוי הנפט והגז, ייעול השימוש באנרגיה, קידום חדשנות, קידום חיבוריות אזורית וחיזוק הקשרים הבינלאומיים. כמו כן, במסגרת הגופים הכפופים למשרד מתבצעים מחקרים מקיפים בתחום מדעי האדמה תוך פיתוח תשתיות של מידע טכנולוגי, מדעי וכלכלי לשימוש כלל מגזרי המשק.

ב. חברת החשמל לישראל בע"מ

חברת החשמל לישראל בע"מ נוסדה בשנת 1923 ופועלת מכוח רישיונות שניתנו לה על ידי המדינה בייצור, הולכה, חלוקה, סחר ואספקה של חשמל, כולל הקמת תשתיות לטובת פעילויות אלו. החברה מוגדרת כספק שירות חיוני והוכרזה כמונופול בחלק מתחומי פעילותה על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים.

החברה מחזיקה 100% בחברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ אשר רוכשת את הפחם עבור תחנות הכוח הפחמיות של החברה ו-100% בחברת נתיבי האור - אורות רבין בע"מ אשר אחראית על הקמה, תפעול, תחזוקה, ייצור חשמל ומכירת החשמל לגבי שתי יחידות הייצור המופעלות באמצעות גז טבעי וסולר באתר תחנת הכוח אורות רבין בטכנולוגיית מחזור משולב.

ג. נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ נוסדה בשנת 2003 על פי החלטת ממשלה לפיה יוענק לחברה רישיון להקמה ולהפעלה של מערכת הולכת גז טבעי לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002. החברה עוסקת בהולכת גז טבעי לתחנות כוח של חברת החשמל לישראל בע"מ, ליצרני חשמל פרטיים, לתחנות כוח פרטיות ומתקנים של מפעלים בישראל, ייצוא גז טבעי לירדן ומצרים וכן הולכה לחברות שיווק גז טבעי. בנוסף, עוסקת החברה בהקמה, לרבות הכפלה של מקטעים אורכיים ובהקמה של מתקני PRMS.

ד. חברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ

חברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ הוקמה במסגרת הרפורמה במשק החשמל מיוני 2018. החברה פועלת כמנהלת מערכת החשמל ובכלל זה, ניהול הסחר בחשמל, תכנון ופיתוח מערכת החשמל, תפעול רשת החשמל וכרשות הכח מכח רישיון לניהול המערכת, שניתן לה על ידי שר האנרגיה והתשתיות ורשות החשמל. החברה פועלת בהתאם לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, תקנות של משק החשמל, החלטות ואמות מידה של רשות החשמל, הנחיות משרד האנרגיה, הגבלות המשרד להגנת הסביבה והחלטות רשות הגז לגבי חלוקת הגז במצבים של מחסור במשק הגז.

ה. הרשות הממשלתית למים ולביוב

הרשות הממשלתית למים ולביוב, הוקמה במטרה ליצור גוף בעל ראייה כוללת של צרכי משק המים והביוב, על ידי ריכוז הסמכויות בידי גורם מקצועי - ממשלתי שבידיו הכלים והיכולת לנהל ולפקח בצורה הנכונה והיעילה ביותר את משק המים והביוב בישראל. רשות המים אחראית על ניהול משק המים בהתאם למדיניות הממשלה ובהתאם לכללים שקבעה מועצת הרשות בנושאי מים וביוב, אסדרת משק המים, קביעת כללים, תעריפים ועוד.

ו. מקורות חברת מים בע"מ

מקורות חברת מים בע"מ נוסדה בשנת 1937, במטרה לפתח את מקורות המים בארץ ישראל ולספקם לתושביה. החברה פועלת כרשות מים בהתאם לחוק המים, התשי"ט-1959. בשל היקף פעילותה, פריסתה הארצית ובהתאם לסעיף 46 לחוק המים, הוסמכה החברה (בנוסף לפעילותה כחברת המים הלאומית) כ"רשות המים הארצית", אשר תפקידיה הינם להקים את המפעל הארצי, לנהל, להרחיבו, להחזיקו במצב תקין וכן לספק ממנו מים. החברה הינה המפיקה וספקית המים הגדולה והעיקרית במדינת ישראל. החברה מפיקה ומספקת כיום כ- 70% מצריכת המים במדינה וכ- 80% מהצריכה הביתית, בעוד ששאר המים מסופקים על ידי ספקים מקומיים וקטנים יחסית, המפיקים מים לצריכה עצמית - בעיקר לחקלאות. החברה עוסקת גם בהקמת מפעלי מים חדשים, בהקמה וניהול פרויקטים לטיהור שפכים, במחקרים, בפיתוח טכנולוגיה ובעבודות קבלניות לגורמים חיצוניים.

3.2 תחום פעילות משני תחבורה

< הרכב הישויות



< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משד התחבורה והבטיחות בדרכים

משד התחבורה והבטיחות בדרכים ממונה מטעם הממשלה על ניהול התשתית התחבורתית במדינת ישראל, קביעת המדיניות בענף התחבורה ועל שירותי התחבורה ביבשה, באוויר ובים. המשד עוסק בחקיקה המסדירה את ענייני התחבורה, קביעת מחירים בתחבורה, פיקוח ואכיפת חוקי התעבורה על העוסקים בענף ומתן שירותים מטאורולוגיים.

משימותיו העיקריות של המשד כוללות:

- בתחום התחבורה היבשתית, אחראי המשד על קיום שירותי תחבורה לצורך הסעת נוסעים והובלת מטענים, הן בזמן רגיעה והן בשעת חירום, פיתוח כבישים עירוניים ובין עירוניים, פיתוח תשתית הרכבות והנמלים, רישוי כלי רכב, פיקוח על חברות התחבורה הציבורית ופעילות לשיפור הבטיחות בדרכים (באמצעות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים).
- בתחום התחבורה האווירית, אחראי המשד (באמצעות רשות התעופה האזרחית) על מתן שירותי תעופה בינלאומיים ופנים ארציים, פיקוח על רשות שדות התעופה, פיקוח על חברות התעופה הישראליות, פיקוח על בטיחות הטיסה והכושר האווירי, הענקת זכויות טיס לחברות התעופה, תכנון המרחב האווירי ומתן רישוי לעוסקים ולכלי התעופה.
- בתחום התחבורה הימית, אחראי המשד (באמצעות רשות הספנות והנמלים) על קיום שירותי הים והנמלים, פיקוח על חברות הספנות הישראליות ועל כלי שיט ימיים, הכשרת כוח אדם ימי ומתן רישוי למקצועות הימיים ולכלי השיט.

ב. חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן: "החברה") הינה חברה בבעלות מלאה של מדינת ישראל, אשר נוסדה בשנת 2004 והחלה לפעול ביום 17 בפברואר 2005. הקמת החברה הינה תוצאה של שינוי מבני אשר נערך בהתאם לחוק הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, במסגרתו בוטל חוק רשות הנמלים אשר מסמיק את פעולתה של רשות הנמלים ותחתיה הוקמו ארבע חברות ממשלתיות: החברה ושלוש חברות נמל: חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ, שהופרטה בינואר 2023 וחברת נמל אילת שהופרטה בינואר 2013. בנוסף, החברה הוסמכה כחברת פיתוח ונכסים לתקופה של 49 שנה מיום התחילה. החל משנת 2013, החברה מפקדת על הקמת הנמלים החדשים – נמל הדרום באשדוד, אשר החל את פעילותו במהלך שנת 2022 ונמל המפרץ בחיפה, אשר החל את פעילותו במהלך שנת 2021.

ג. חברת נמל אשדוד בע"מ

חברת נמל אשדוד בע"מ הינה חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל המפעילה את נמל אשדוד והנמצאת בהליך הפרטה. החברה הוקמה ביום 21 ביולי 2004, כחלק מהיערכות המדינה ליישום הרפורמה המבנית בענף נמלי הים והחלה להפעיל את הנמל החל משנת 2005. הפעלת הנמל נעשית מכוח כתב הסמכה שקיבלה החברה מאת שרת התחבורה ובאישור שר האוצר לתקופה של 49 שנים וזאת עד ליום 16 בפברואר 2054.

ד. רכבת ישראל בע"מ

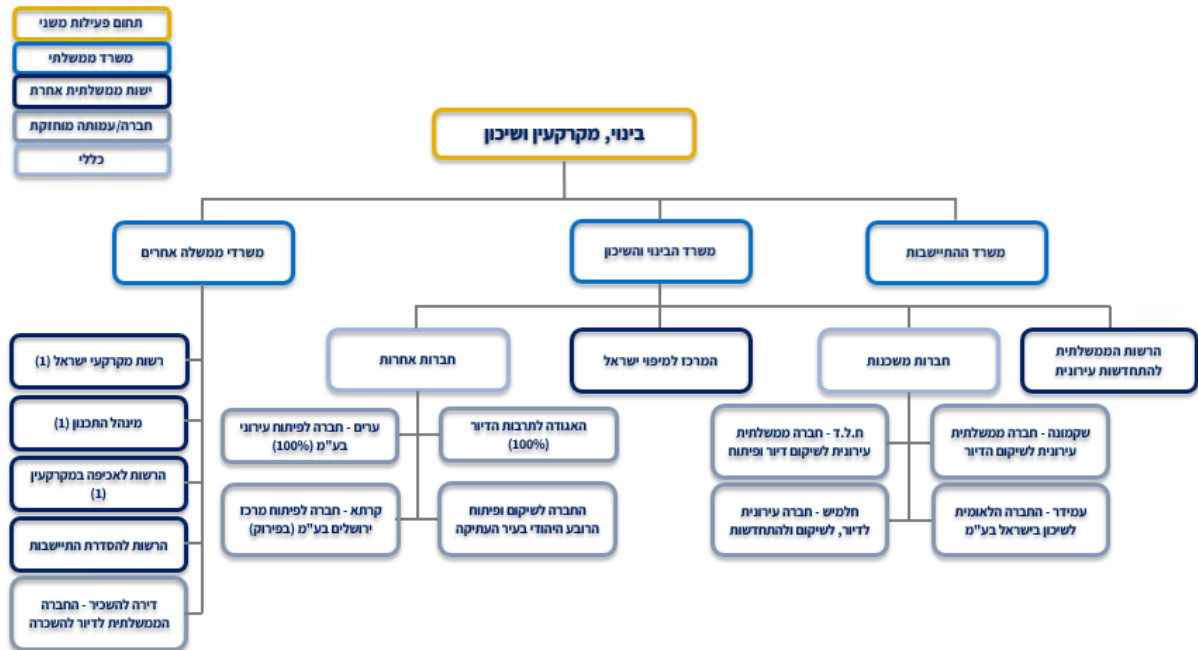
רכבת ישראל בע"מ הינה חברה בבעלות ממשלתית מלאה אשר נוסדה בשנת 1998. החברה עוסקת בהסעת נוסעים, בשינוע מטענים ובהקמת התשתיות הנדרשות לפעילותה. מטרות החברה הינן להקים, לפתח, לנהל, להחזיק ולהפעיל את רשת מסילות הברזל בישראל. החברה פועלת למימוש מדיניות הממשלה בתחום התחבורה הרכבתית. כמו כן, החברה מחויבת להפעיל את שירותי ההסעות לנוסעים, שירותי הובלת מטענים ושירותי התשתית כדין, ברמת שירות נאותה, ובאופן רציף ותקין.

ה. רשות שדות התעופה בישראל

רשות שדות התעופה בישראל הוקמה בשנת 1977 כתאגיד סטטוטורי מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק הרשות"). תפקידי הרשות בהתאם לסעיף 5 לחוק הרשות הינם להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את שדות התעופה שפורטו בתוספת לחוק הרשות, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת להם שירותים נלווים. כמו כן, מוטל על הרשות לתכנן ולהקים שדה תעופה כפי שנקבע בתכנית אב של שדות תעופה שאישר שר התחבורה וכן לנקוט באמצעים לביטחונם של שדות התעופה ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים, המתקנים והציוד שבהם. בהתאם לחוק רשות שדות התעופה (הוראות שעה) (תיקון), התש"ם-1980, על הרשות להחזיק, להפעיל, לפתח ולנהל את מסופי הגבול היבשתיים הבינלאומיים.

3.3 תחום פעילות משני בינוי, מקרקעין ושיכון

< הרכב הישויות



(1) כפופות עסקית/תפעולית למשרד האוצר.

< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון ממונה על מגוון נושאים בתחום של גיבוש מתן פתרונות הדיוור. פעילות המשרד מתמקדת ביצירת תנאים להשגת פתרון דיוור נאות במחיר סביר לכל מגזרי האוכלוסייה. בתחום הבינוי, המשרד מאתר קרקעות לתכנון ולבנייה לשם יצירת מלאי תכנוני במגזר העירוני ובמגזר הכפרי, וכן יוזם פיתוח קרקעות לבנייה למגורים ושיווקן. בהקשר זה, המשרד מסייע בסבסוד עלויות פיתוח באזורי עדיפות לאומית בהתאם לכללים שבהחלטות הממשלה השונות בנושא זה. המשרד מבצע ומעודד פרויקטים של פינוי בינוי ועיבוי בנייה קיימת במרכזי הערים, וכן מבצע השלמת תשתיות בשכונות קיימות לצורך שיפור התפקוד של המרקם הבנוי הקיים. בתחום הסיוע בדיוור, המשרד אחראי לתכנון ולביצוע מדיניות הממשלה בנושאים של פתרונות דיוור לכלל האוכלוסייה בדגש על סיוע לזכאים מקרב האוכלוסיות החלשות (חסרי דירה, קשישים, עולים, נכים וכיוצא בזה). הסיוע ניתן בשלושה מסלולים עיקריים:

- מתן נגישות לאשראי לאוכלוסייה חלשה וסבסוד האשראי הניתן לזכאים באמצעות משכנתאות ומענקים לזכאים.
- השתתפות בתשלומי שכר דירה.
- רכישת דירות ותחזוקתן עבור זכאי הדיוור הציבורי.

תחת שר הבינוי והשיכון פועלת כיחידת סמך הרשות להתחדשות עירונית, במטרה לקדם ולהאיץ מימוש של פרויקטים להתחדשות עירונית.

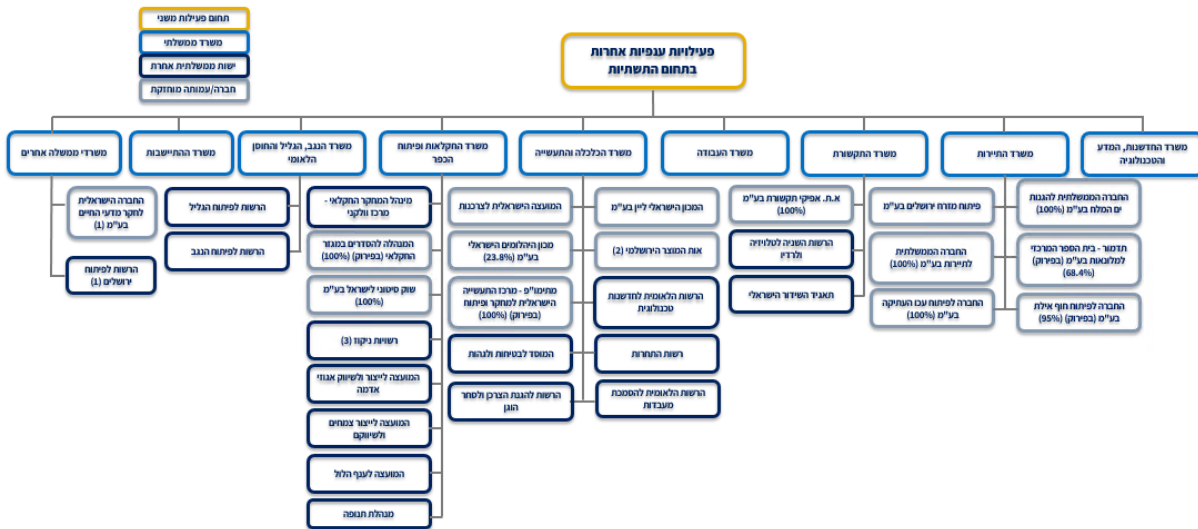
ב. רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל היא הגוף המנהל, על פי חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, את קרקעות המדינה, קרקעות קרן קיימת לישראל וקרקעות רשות הפיתוח, המהוות רוב משטח מדינת ישראל. בהתאם למדיניות הנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל, המועצה קובעת את המדיניות הקרקעית, שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל ומאשרת את תקציבה של הרשות. בראש המועצה עומד שר הבינוי והשיכון.

תחומי הפעילות המרכזיים של הרשות הינם: ניהול מלאי המקרקעין שבאחריות הרשות, יצירת עתודות לקרקע בבעלות ציבורית למטרות לאומיות, שיווק קרקעות והקצאתן לייעודים שונים, טיפול בחוכרים ומשתכנים ופיקוח על שימושי קרקע שונים.

3.4 תחום פעילות משני פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות

< הרכב הישויות



- (1) כפופה עסקית/תפעולית למשרד ראש הממשלה.
- (2) מוגדרת כחברה כלולה בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל בשל זכות הממשלה במינוי 40% מחברי דירקטוריון החברה.
- (3) רשויות הניקוז המאוחדות הינן:
 - רשות ניקוז ונחלים גליל מערבי.
 - רשות ניקוז ים המלח.
 - רשות ניקוז ירדן דרומי.
 - רשות ניקוז ירקון.
 - רשות ניקוז כנרת.
 - רשות ניקוז כרמל.
 - רשות ניקוז ערבה.
 - רשות ניקוז קישון.
 - רשות ניקוז שקמה - בשור.
 - רשות ניקוז שורק - לכיש.
 - רשות ניקוז שרון.

< פירוט לגבי הישגיות המהותיות

א. משרד התקשורת

משרד התקשורת ממונה על ניהול וקביעת מדיניות בענף התקשורת והדואר בישראל. המשרד אחראי על תכנון פיתוח והסדרה של תשתיות התקשורת. בנוסף, המשרד עוסק ברישוי ופיקוח על בעלי תשתיות התקשורת וספקי התקשורת, פיקוח על חברת הדואר ודואר פיננסים, קביעת מדיניות בקרה וקביעת תעריפים לשירותי התקשורת השונים, ניהול משק התדרים, בקרה ופיקוח על שירותי הטלוויזיה בכבלים והלוויין ואישור השימוש במכשירי קצה של מערכת בזק.

ב. משרד הכלכלה והתעשייה

משרד הכלכלה והתעשייה הוא משרד כלכלי המופקד על יישום מדיניות הממשלה בפעילותה לקידום ענפי התעשייה והמסחר. לצורך השגת מטרותיו, מפעיל המשרד מספר כלי סיוע עיקריים: הענקת הטבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשנ"א-1990, השקעות בפיתוח אזורי תעשייה, תמיכה ועידוד היצוא, סיוע לעסקים קטנים ובינוניים, קידום ופיתוח ההון האנושי ועוד.

ג. משרד העבודה

משרד העבודה אחראי על נושא התעסוקה בישראל על כל היבטיו, כולל נושא תעסוקת נשים ואוכלוסיות ייחודיות, בטיחות תעסוקתית, הכשרות מקצועיות ועוד. המשרד פועל בין היתר לקידום התעסוקה במשק באמצעות רגולציה על שוק התעסוקה, גיבוש מדיניות ממשלתית בתחום התעסוקה, פיתוח וניהול של תכניות תעסוקה להגברת ההשתתפות של אוכלוסיות ייחודיות בשוק העבודה, הסדרה ואכיפה של חוקי העבודה, הכשרות מקצועיות, פיקוח על מעונות יום לילדים וריכוז ידע מחקרי בתחום ועוד.

ד. הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית- תאגיד סטטוטורי

הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית- תאגיד סטטוטורי הינה רשות סטטוטורית עצמאית הפועלת מתוקף החוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984. הרשות מופקדת על קידום חדשנות כמנוף לצמיחה כלכלית מכילה ובת-קיימה בישראל. משימות הרשות הן שימור וחיזוק המובילות הטכנולוגית והתרבות היזמית בישראל, והגדלת הערך הכלכלי שאלו מניבים למשק הישראלי, בתרומה לתוצר ולייצוא, ביצירת תעסוקה איכותית ובשימור מקומה של מדינת ישראל בחזית החדשנות העולמית.

הרשות מגבשת מדיניות למימוש המשימה ומבצעת אותה באמצעות מסלולי מענקים וכלי מימון וסיוע מגוונים. כמו כן, הרשות מייעצת לממשלה ולוועדות הכנסת בכל הקשור למדיניות החדשנות בישראל, עוקבת ומנתחת את השינויים בסביבת החדשנות הטכנולוגית בישראל ובחו"ל, ויוצרת שיתופי פעולה עם רשויות מוסמכות אחרות ברחבי העולם כדי לסייע בקידום החדשנות הטכנולוגית בתעשייה ובמשק הישראלי.

הרשות מאורגנת במבנה של חטיבות חדשנות. חטיבות אלו מוכוונות משימה ולקוח, והן כוללות "ארגזי כלים" ייחודיים, המציעים מענה מותאם, כולל ומקיף לצרכים המשתנים של לקוחותיהן: יזם היי-טק בתחילת הדרך, חברה בוגרת המפתחת מוצרים או תהליכי ייצור חדשים, קבוצת מחקר אקדמית המבקשת להפוך תגלית למוצר, חברה ענק רב-לאומית זרה המעוניינת לשתף פעולה עם חברות מקומיות, חברה ישראלית המחפשת שווקים חדשים בחו"ל, בעל מפעל ותיק מתחומי הייצור המתקדם השואף לרתום חדשנות אל מנועי הצמיחה של מפעלו, ועוד.

חטיבות הפעולה של רשות החדשנות הן:

- חטיבת תשתיות חדשנות – פיתוח וניצול מיטבי של ידע ותשתיות מאפשרות כדי להאיץ חדשנות ולהיערך לגלים הבאים.
- חטיבת הזנק – הרחבת ההובלה של ישראל בעולם ההנבטה וההזנק, האצת התהוות אקוסיסטמים חדשים והגדלת היצע ההון האנושי בענף ההייטק.

- חטיבת צמיחה – ביסוס חברות צומחות ושלמות שפעילותן העסקית מעוגנת בישראל ועידוד התחדשות בחברות ואקוסיסטמים בשלים.
- החטיבה הבין-לאומית – פיתוח פעילות בינלאומית למרכז החדשנות הישראלי (Hub) ולניהול והנגשת תכנית Horizon Europe מטעם ישראל (מנהלת ISERD).

ה. משרד התיירות

משרד התיירות הינו משרד כלכלי שאחראי לשיווק ישראל כיעד תיירותי ברחבי העולם באמצעות נציגויות בחו"ל העוסקות בשיווק ישראל על ידי קמפיינים, יחסי ציבור, שיתופי פעולה עם סיטונאים וסוכני תיירות ומעצבי דעת קהל. כמו כן, המשרד עוסק בפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות באמצעות חברת פיתוח כלל ארצית ובאמצעות חברות פיתוח אזוריות. כמו כן, מטפל המשרד בנושא הגנות ים המלח. המשרד מסייע בהקמת מתקני אכסון מלונאיים בכל הארץ על ידי מתן מענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשנ"א-1990.

ו. משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה

משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה מופקד על קביעת מדיניות מדע מחקרי, תשתית יצירת קשרי חוץ מדעיים, הפצת המדע בקהילה, פיתוח המדע בפריפריה (מו"פ אזורי) וסוכנות החלל הישראלית. המשרד מרכז את עבודות המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, מסייע למוסדות המחקר בתחום התשתיות, עוסק בקשרי חוץ בתחום המדע, מפתח פעילויות לקירוב המדע לקהילה, מפעיל את הסוכנות לחקר החלל ומפעיל תוכניות מחקר ישימות לתעשייה.

ז. משרד החקלאות וביטחון המזון

משרד החקלאות וביטחון המזון אמון על פיתוח חקלאות ישראל והבטחת קיומה ושגשוגה; הבטחת יכולת ייצור המזון המקומי ואת האספקה הסדירה של מזון איכותי, בריא, בר השגה לטווח הבינוני והארוך. בכמות, איכות, מגוון ונגישות פיזית וכלכלית, שיאפשרו אורח חיים בריא לכלל האוכלוסייה בישראל, תוך קידום חקלאות ותעשיית מזון מקומית ומערכות מזון מקיימות ומותאמות אקלים. מזון בטוח לציבור, פיקוח הדוק על כל השלבים מהגידול בשדה ועד לצלחת (Farm to Fork); פיקוח על מחירי מוצרי חלב וביצים, מחקר כלכלי בענפי החקלאות, רגולציה והפחתת יוקר המחיה; עידוד פיתוח חקלאות בת קיימא, הגנה על עצים וסביבה ירוקה; הגנה על רווחת בעלי החיים (חיות משק ומחמד) פיתוח ההתיישבות הכפרית – חקלאית בפריפריה הגאוגרפית.

ח. משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והמשרד לשיתוף פעולה אזורי

למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והמשרד לשיתוף פעולה אזורי קיים גוף מטה מנהלתי משולב. משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי פועל במטרה להביא את הנגב ואת הגליל לידי צמיחה ושגשוג, תוך ניצול מרחב האפשרויות הקיים בהם, לקידום אוכלוסיית הצעירים ושיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים, לחיזוק החוסן החברתי והלאומי בהתאם למדדי איכות החיים, הקיימות והחוסן הלאומי. המשרד לשיתוף פעולה אזורי הוקם במטרה לקדם, ליזום ולהעצים שיתופי פעולה קיימים וחדשים בין מדינת ישראל למדינות האזור והרשות הפלסטינית. המשרד מפרסם מבחני תמיכה למוסדות ציבור וכן עוסק בפרויקטים של תיירות, חינוך, קידום ועידוד הסחר האזורי ומימון חלקם בשלל הכלים העומדים לרשותו, כולל פרויקטים משותפים ותמיכות לרשויות מקומיות.

ט. הרשות לפיתוח ירושלים

הרשות לפיתוח ירושלים הינו תאגיד שהוקם ביולי 1988 מכוח חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988. מטרותיה של הרשות הן: ליזום, לתכנן ולעודד יוזמות ופעולות לפיתוח הכלכלי של ירושלים, לתאם בין הגופים השונים הפועלים לפיתוח העיר ולפעול למען ריכוז מוסדות ציבור בירושלים.

4. תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים



להלן תמצית הנתונים הכספיים של תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים בחלוקה לתחומי פעילות משניים:

31 בדצמבר 2025 (במיליוני ₪)				
ביטחון	ביטחון פנים	התאמות (*)	ביטחון פנים	ביטחון
218,493	29,230	(273)	29,230	189,536
33,010	218	(1)	218	32,793
321	14	-	14	307
251,824	29,462	(274)	29,462	222,636
13,862	124	-	124	13,738
255,805	30,613	(87)	30,613	225,279
269,667	30,737	(87)	30,737	239,017
77,978	2,645	(28)	2,645	75,361
232,634	5,929	1	5,929	226,704
310,612	8,574	(27)	8,574	302,065
71,326	4,344	(23)	4,344	67,005
391,108	149,051	1	149,051	242,056
462,434	153,395	(22)	153,395	309,061

הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
הכנסות מעסקאות חליפין
הכנסות אחרות
סך הכל הכנסות

העברות ותמיכות
הוצאות נוספות
סך הכל הוצאות

נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים
סך הכל נכסים

התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות
סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין חברות ממשלתיות.

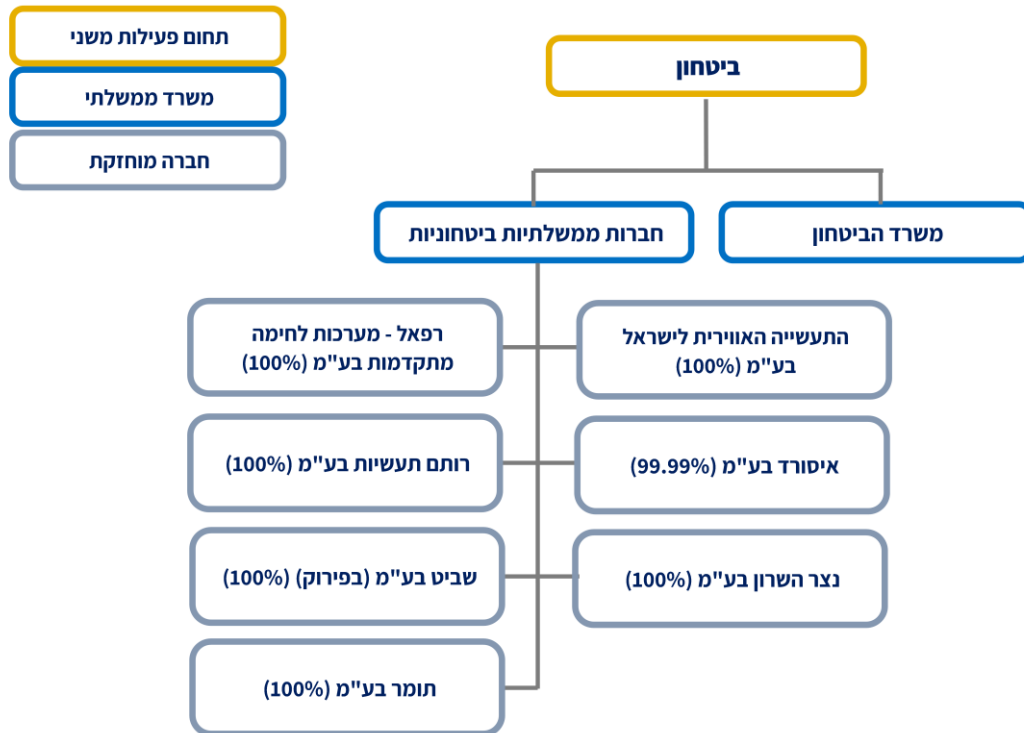
4. תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים (המשך)

31 בדצמבר 2024 (במיליוני ₪) (**)				
ביטחון	התאמות (*)	ביטחון פנים	ביטחון	
216,816	(412)	26,270	190,958	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
35,017	(1)	208	34,810	הכנסות מעסקאות חליפין
394	(8)	22	380	הכנסות אחרות
252,227	(421)	26,500	226,148	סך הכל הכנסות
12,909	-	125	12,784	העברות ותמיכות
249,608	(110)	28,870	220,848	הוצאות נוספות
262,517	(110)	28,995	233,632	סך הכל הוצאות
83,501	(45)	1,987	81,559	נכסים שוטפים
226,834	(1)	5,118	221,717	נכסים שאינם שוטפים
310,335	(46)	7,105	303,276	סך הכל נכסים
66,332	(5)	3,740	62,597	התחייבויות שוטפות
389,195	-	142,155	247,040	התחייבויות שאינן שוטפות
455,527	(5)	145,895	309,637	סך הכל התחייבויות

(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין חברות ממשלתיות.
 (**) חלק מהיתרות הוצגו מחדש.

4.1 תחום פעילות משני ביטחון

< הרכב הישויות*



*התרשים אינו כולל את כלל הישויות הכלולות בתחום פעילות משני ביטחון.

< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד הביטחון

ייעוד משרד הביטחון הינו להגדיר את יעדי הביטחון הלאומי שבאחריותו ולממשם, לתמוך את בניין הכוח של צה"ל ופעולתו ולהשלימם במישורי חברה, טכנולוגיה, תעשייה ויחסי חוץ ביטחוניים.

תפקידי משרד הביטחון:

- ריכוז פעולות הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי שבאחריותו והנחיה של הגופים הכפופים/שותפים לביצועם.
- גיבוש מדיניות המשרד בנושאים ביטחוניים-אסטרטגיים וקיום מערכת קשרי חוץ עם מערכות ביטחון זרות.
- גיבוש תקציב הביטחון ומימושו באופן המיטבי.
- אספקת המשאבים והאמצעים הנדרשים לצה"ל לבניין כוחו ולפעולתו.
- שמירה וטיפול החוסן החברתי העוטף את השירות בצה"ל.
- פיתוח התשתית המדעית, הטכנולוגית, התעשייתית והלוגיסטיות בתחומי הביטחון הלאומי שבאחריותו.
- פיתוח אמצעי לחימה וטיפול תשתית תעשייה ביטחונית לאומית ויציבה.
- הגנה על העובדים, הסודות והנכסים של מערכת הביטחון.
- הענקת שרות לציבור נכי צה"ל, תמיכה במשפחות שכולות וסיוע לחיילים משוחררים.

ב. התעשייה האווירית לישראל בע"מ

התעשייה האווירית לישראל בע"מ נוסדה בשנת 1966 והינה חברה בבעלות מלאה של מדינת ישראל. החברה והחברות המאוחדות שלה עוסקות בתחום של פיתוח וייצור מטוסי מנהלים, השבחה ותחזוקה של מטוסים צבאיים ואזרחיים, הסבת מטוסי נוסעים לתצורת מטען, יצור חלקי מטוסים, פיתוח וייצור של כלי טיס בלתי מאוישים, פיתוח וייצור לוויינים, מערכות נשק וחימוש ומערכות אלקטרוניות, אלקטרו-אופטיות ואחרות, תוך שימוש בטכנולוגיות מתקדמות. מוצרי החברה ושירותיה כוללים מגוון רחב של מוצרים, הן לשוק הצבאי/ביטחוני והן לשוק האזרחי. מרבית הכנסות החברה הינן הכנסות מייצוא מוצרי החברה ושירותיה ללקוחות שונים ברחבי העולם. עם זאת, מהווה משרד הביטחון אחד מלקוחותיה העיקריים של החברה.

ג. רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ נוסדה בשנת 1995 והחלה את פעילותה בשנת 2002 והינה חברה בבעלות מלאה של מדינת ישראל. רפאל מפתחת אמצעי לחימה מתקדמים עבור צה"ל ומערכת הביטחון, תוך ביסוס חוסנה הכלכלי על ידי פעילות בשוק הבינלאומי. החברה מציעה היום ללקוחותיה מגוון רחב ביותר של פתרונות חדשניים בחזית הטכנולוגיה העולמית, ובכלל זה מערכות יבשתיות, אוויריות וימיות וכן מערכות בחלל. הייעוד של החברה ממוקד בצרכים המרכזיים של מערכת הביטחון, תוך התבססות על מגוון טכנולוגיות ויכולות מערכתיות, שחלקן מוגדר כתשתיות לאומיות.

4.2 תחום פעילות משני ביטחון פנים

< הרכב הישויות



< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. המשרד לביטחון לאומי

המשרד לביטחון לאומי הוא גוף מטה משולב האחראי לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי ולפעילות ביטחון פנים במדינת ישראל באמצעות הגופים הבאים: משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה, המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, הרשות להגנה על עדים והאגף לרישוי כלי ירייה. המשרד הוא הממונה על אכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי ופעילות ביטחון פנים במדינת ישראל. הקווים המנחים לעבודת המשרד זרועותיו נגזרים מקווי היסוד של הממשלה ומהבסיס החוקי לעבודת הזרועות.

ייעוד המשרד הוא להוות זרוע מרכזית של ממשלת ישראל אשר אמונה על אכיפת החוק, התמודדות מול תופעות פשיעה, שמירה על הסדר הציבורי והגנה על הציבור מפני טרור, כליאת אסירים ושיקומם, שמירה ופיקוח על עצורים, כיבוי ומניעת דליקות והתפשטותן, חילוץ והצלת לכודים ממתארים שונים וטיפול באירועי חומרים מסוכנים, הגנה על עדים במסגרת התוכנית להגנת עדים, מניעת אלימות ועבריינות בחברה ומניעה וטיפול בתחום הסמים והאלכוהול.

ב. משטרת ישראל

משטרת ישראל פועלת לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי, לשמירה על ביטחון הנפש והרכוש, תוך כיבוד זכויות היסוד של האדם, כל זאת על פי הסמכויות שהוענקו לכל שוטר בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971 ובחיקוקים נוספים, ובכללן, סמכויות לצורך חקירת עבירות ותפיסת עבריינים, תביעת נאשמים לדין, סמכויות בעניין פיקוח והסדרת התנועה בדרכים וסמכויות בנושא רישוי וניהול עסקים. המשטרה אחראית על אכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי במדינה, ומופקדת על ביצוע התפקידים והמשימות בתחומים להלן:

- לחימה בפשיעה: חקירת עבירות, גילוי עבריינים והבאתם לדין, חשיפה של עבירות בלתי מדווחות ומניעת עבירות.
- שמירה על הסדר הציבורי: טיפול בפניות אזרחים בנושאים של הפרות חוק וסדר, טיפול בהפגנות ובהתקהלויות בלתי חוקיות, טיפול בנושא של רישוי עסקים ואחריות לאבטחת הציבור.
- פיקוח והסדרת התנועה בדרכים: הזרמת התנועה והכוונתה, אכיפה של דיני התעבורה, חקירת תאונות דרכים והבאתם של עברייני תנועה לדין.
- בתחום ביטחון פנים המשטרה פועלת למניעה וסיכול של פיגועים חבלניים.

ג. שירות בתי הסוהר

שירות בתי הסוהר (שב"ס) הוא ארגון לאומי לכליאה ביטחון ואכיפה, המעניק משמורת ראווה, ופועל לסיכול פשיעה וטרור בכל מקום בו פועלים אנשיו, תוך קידום שיקום ותיקון חברתי לאוכלוסייה הפלילית המתאימה, והכל למען ביטחון המדינה ושלום הציבור.

ד. הרשות הארצית לכבאות והצלה

הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - הרשות) הינה יחידת סמך במשרד לביטחון לאומי. הרשות הוקמה מכח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, במסגרת רפורמה כוללת במערך שירותי הכבאות בישראל.

עד לכינון הרשות פעל מערך הכבאות באמצעות איגודי ערים ומחלקות עירוניות לשירותי כבאות. הרשות הינה רשות ממלכתית ארצית אשר אחראית על קיומם של שירותי כבאות והצלה במדינה, לשם הצלת חיי אדם ורכוש, הגברת הבטיחות באש, כיבוי דליקות ומניעת דליקות. הרשות מחולקת לגוף המטה - נציבות כבאות והצלה ולשבעה מחוזות כבאות והצלה האחראים על למעלה מ-129 תחנות כיבוי ברחבי הארץ.

תפקידי הרשות כוללים:

- כיבוי שריפות, מניעת התפשטותן והצלת חיי אדם ורכוש מדליקות.
- מניעת דליקות לפי הוראות החוק.
- חילוץ והצלת לכודים.
- טיפול באירוע של חומרים מסוכנים לפי הוראות החוק.
- פעולות נוספות לשם הצלת הנפש והרכוש, שלשם ביצוען נדרש ציוד הנמצא בידי הרשות.

חלק ב'

פרק 1

דוחות כספיים מאוחדים של מדינת ישראל
ליום 31 בדצמבר 2025
(בלתי מבוקרים)



דוחות כספיים לשנת 2025



דוחות על המצב הכספי מאוחדים מדינת ישראל (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		ביאור	
2025	(*) 2024		
נכסים שוטפים			
100,926	87,514	3(א)	מזומנים ושווי מזומנים
30,695	35,908	4	פיקדונות והשקעות לזמן קצר
125,016	123,944	6	חייבים ויתרות חובה
11,779	12,070	7	מלאי שוטף
268,416	259,436		סך הכל נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים			
6,057	6,379	5	הלוואות לזמן ארוך
4,742	4,620	8	השקעות בישויות מוחזקות
73,656	58,223	11	נכסים פיננסיים ואחרים
15,558	15,517	10	חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
5,414	4,880	7	מלאי בלתי שוטף
53,489	47,613	12	השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
589,720	569,713	13(א)	רכוש קבוע
1,137,559	1,133,391	13(ב)	קרקעות בידי המדינה
12,714	12,470	14	נכסים בלתי מוחשיים
1,898,909	1,852,806		סך הכל נכסים שאינם שוטפים
		9	נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע
2,167,325	2,112,242		סך הכל נכסים

(*) הוצג מחדש.

מצבת הנכסים המובאת בדוח אינה מייצגת את מכלול הנכסים המאוחדים של מדינת ישראל. במסגרת מצבת הנכסים המוצגת בדוח לא כלולים עדיין נכסים רבים ששווים או עלותם מהותיים ביותר כגון, השקעות המדינה במערכת הביטחון, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים.

הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים המאוחדים מהווים חלק בלתי נפרד מהם.

דוחות על המצב הכספי מאוחדים מדינת ישראל (במיליוני ₪)

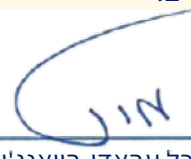


31 בדצמבר		ביאור
2025	2024 (*)	
התחייבויות שוטפות		
2,040	2,508	3(ב) אשראי לזמן קצר
114,409	116,390	15 מלוות פנים- חלויות שוטפות
11,671	23,566	16 מלוות חוץ- חלויות שוטפות
149,890	163,841	17 זכאים ויתרות זכות
278,010	306,305	סך הכל התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות		
1,059,494	1,141,554	15 מלוות פנים- בניכוי חלויות שוטפות
198,380	182,199	16 מלוות חוץ- בניכוי חלויות שוטפות
144,577	146,237	18 התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
751,336	758,927	19 התחייבויות בגין זכויות עובדים
1,178,280	1,286,102	20 עתודות בגין אירועי ביטוח
7,080	6,957	21 הפרשה לתביעות משפטיות
40,753	37,117	22 התחייבויות אחרות לזמן ארוך
35,135	37,766	12 התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
3,415,035	3,596,859	סך הכל התחייבויות שאינן שוטפות
3,693,045	3,903,164	סך הכל התחייבויות
ערבויות המדינה		
23 התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות		
24		
נכסים נטו/ הון (התחייבויות נטו/ גירעון בהון)		
(1,581,131)	(1,736,178)	מיוחס למדינת ישראל
328	339	מיוחס לבעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(1,580,803)	(1,735,839)	סך הכל התחייבויות נטו/ גירעון בהון
2,112,242	2,167,325	סך הכל התחייבויות וגירעון בהון

(*) הוצג מחדש.

הגירעון בהון הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שמוצגת בדוחות הכספיים המאוחדים איננה שלמה. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים וביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים.


 שלומי כהן, רו"ח
 החשבונאי הראשי


 מיכל עבאדי-בויאנג'ו, רו"ח
 החשבת הכללית

15 בספטמבר 2026

תאריך אישור הדוחות

הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים המאוחדים מהווים חלק בלתי נפרד מהם.

דוחות על הביצוע הכספי מאוחדים מדינת ישראל (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	ביאור
הכנסות		
654,549	580,630	25 הכנסות ממסים ואגרות
28,860	28,019	26 הכנסות מהעברות
683,409	608,649	סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
הכנסות מעסקאות חליפין		
120,917	123,813	27 הכנסות מעסקאות חליפין
14,559	17,099	28 הכנסות אחרות
818,885	749,561	סך הכל הכנסות
הוצאות		
227,112	232,566	29 שכר עבודה והטבות לעובדים
502,101	480,694	30 העברות ותמיכות
221,948	213,733	31 הוצאות תפעוליות
11,068	11,516	32 הנהלה וכלליות
34,121	55,674	33 הוצאות מימון, נטו
2,414	6,880	הוצאות אחרות
998,764	1,001,063	סך הכל הוצאות
365	329	8 חלק ברווחי ישויות מוחזקות
(179,514)	(251,173)	גירעון נטו
מיוחס ל		
(179,517)	(251,200)	מדינת ישראל
3	27	בעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(179,514)	(251,173)	גירעון נטו

(*) הוצג מחדש.

הנתונים על הביצוע הכספי אינם מנוהלים במלואם במערכת רישום ודיווח חשבונאית כוללת. לעניין זה, מבוסס הדיווח על הביצוע הכספי, בין היתר, על מערכות עזר המנוהלות לצד מערכת החשבונות הראשית ועל שימוש בהערכות ואומדנים.

העודף/הגירעון החשבונאי המאוחד נטו אינו משקף את העודף/הגירעון התקציבי של מדינת ישראל, מאחר והוא מחושב באמצעות שיטות מדידה שונות בתכלית המבוססות על כללי חשבונאות מקובלים על בסיס מצטבר. כללים אלה מבטאים שינויים בנכסים והתחייבויות שאינם כרוכים בהכרח בזרימת מזומנים ואינם משתקפים במלואם בתקציב המדינה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ובהתאם למדידת העודף/הגירעון התקציבי כפי שמקובלת בעולם. העודף/הגירעון החשבונאי נטו מביא לידי ביטוי הוצאות הנמדדות חשבונאית כבר היום אך יתממשו לכדי הוצאה במזומן וחויב תקציבי בעתיד. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים ובביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים.

הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים המאוחדים מהווים חלק בלתי נפרד מהם.

דוחות על השינויים בנכסים נטו/ הון מאוחדים מדינת ישראל (במיליוני ₪)

מיוחס לבעלי זכויות שאינן מקנות שליטה	מיוחס למדינה	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	גירעון נטו לתקופה	שינויים בנכסים נטו (**)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	ביאור
339	(1,779,871)	(1,779,532)	(179,514)	14,823	(1,614,841)	גירעונות נצברים
-	43,693	43,693	-	9,655	34,038	34 סך הכל קרנות הון
339	(1,736,178)	(1,735,839)	(179,514)	24,478	(1,580,803)	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) לרבות מייעוד עודפים, מהשפעה מצטברת לתחילת השנה כתוצאה מהכרה בנכסים, משינוי שיטה חשבונית והערכה מחדש של נכסים והתחייבויות ומרווחים או הפסדים אקטואריים.

הגירעון בהון המאוחד הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שמוצגת בדוחות הכספיים המאוחדים איננה שלמה. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים וביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים.

הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים המאוחדים מהווים חלק בלתי נפרד מהם.



ביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים ליום 31 בדצמבר 2025

<< ביאור 1 - כללי

א. הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025 (להלן: "הדוחות הכספיים") מפורסמים לציבור, בין היתר, בהתאם לסעיף 12 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ב. הדוחות הכספיים המאוחדים משקפים את פעילותה, מצבה והביצוע הכספי של המדינה וכוללים ישויות של הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, הרשות השופטת, החברות הממשלתיות וכן מרבית התאגידים הסטטוטוריים. לפירוט ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025.

להלן תיאור תמציתי אודות סוגי הגופים הנכללים בדוחות הכספיים:

(1) הרשות המחוקקת - כנסת ישראל (להלן: "הכנסת") היא הרשות המחוקקת ובית הנבחרים של מדינת ישראל. הכנסת מבצעת שלושה תפקידים עיקריים נוספים: פיקוח על עבודת הממשלה, בחירת נשיא המדינה ומבקר המדינה ודין בענייני המדינה באמצעות ועדות הכנסת ועבודת המליאה. בכנסת פועלות 17 ועדות קבועות בנושאים שונים כגון: כספים, כלכלה, חוץ וביטחון, פנים, חוקה וחוק ומשפט. הוועדות דנות בהצעות חוק, בתקנות שקבעה הממשלה, בהצעות לסדר היום ובבקשות שהגישו תושבי המדינה לכנסת ולממשלה.

(2) הרשות המבצעת - ממשלת ישראל היא הרשות המבצעת של מדינת ישראל, בראשה עומד ראש הממשלה וחברים בה שרים אשר ממונים על משרדי הממשלה השונים. בידי ממשלת ישראל הסמכות ברוב ההיבטים הממלכתיים והציבוריים והיא מייצגת את מדינת ישראל כלפי חוץ. כל משרד ממשלתי אמון על תחום מוגדר ואחראי על נושאים שונים אשר בתחומי הפעילות והאחריות של המשרד, כגון: יישום חוקים והחלטות ממשלה רלוונטיים, עריכת והצעת חוקים ותקנות, ניהול השירותים לציבור, ייעוץ לממשלה בנוגע לנושאים מקצועיים וכן אסדרה, פיקוח ואכיפה בנושאים שבתחום אחריות המשרד. על כל משרד ממשלתי אחראי השר הרלוונטי המתמנה ע"י ראש הממשלה. לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט – 1959, על הממשלה למנות מנכ"ל לכל משרד ממשלתי על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד.

(3) הרשות השופטת - הרשות השופטת בישראל מורכבת מבתי משפט ומבתי דין, אשר הוענקה להם סמכות שפיטה מכוח חוק יסוד השפיטה, התשמ"ד-1984. בידי בתי המשפט סמכות שפיטה כללית: בעניינים פליליים, אזרחיים ומנהליים. לצידם פועלים בתי דין בעלי סמכות שפיטה מיוחדת לעניינים ולאנשים מסוימים. במילוי תפקידי השפיטה אין הרשות השופטת תלויה באדם או ברשות אחרת, אי התלות היא אישית ועניינית.

(4) החברות הממשלתיות - החברות הממשלתיות כפופות לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ונמצאות בפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות, המהווה גורם מטה ממשלתי לענייני פיקוח, בקרה הפרטה וביצוע שינויים מבניים בחברות אלו. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35), אוחדו בדוחות כספיים אלה נתונין הכספיים של החברות הממשלתיות הנשלטות. לפירוט בדבר שיעורי ההחזקה של ממשלת ישראל בחברות הממשלתיות, וכן מידע לגבי הדיווח הכספי שהתקבל מכל אחת מהן ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025 וחלק ג' - פרק 1 - החברות הממשלתיות. מידע נוסף לגבי הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות ניתן למצוא באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות שכתובתו <https://www.gov.il/he/departments/gca>.

(5) תאגידים סטטוטוריים - תאגידים סטטוטוריים הוקמו בחקיקה ייעודית שהיא מקור הסמכות לפעולתם. בישראל הוקמו תאגידים סטטוטוריים שמטרתיהם מגוונות ולמרביתם פעילות חשבונאית נפרדת מזו של הממשלה. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35), אוחדו בדוחות כספיים אלה נתונין הכספיים של מרבית התאגידים הסטטוטוריים.

<< **ביאור 1 - כללי (המשך)**

בחודש נובמבר 2021 אושר תיקון חקיקה בפרק ד' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985, אשר עוסק בין השאר בהוראות החלות על תאגידים שהוקמו בחוק ואשר ממלאים תפקידים ציבוריים. טרם תיקון החוק, לא חלה אסדרה רוחבית לצורך יצירת אחידות בין התאגידים השונים בתחומי הדיווח הכספי והשקיפות. מטרת תיקון החקיקה הינה להבטיח כי תאגידים, אשר מהווים חלק מהמגזר הציבורי, יערכו דוחות כספיים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים אשר יעברו ביקורת. כמו כן, החוק מגדיר דרישה לפרסום הדוחות לציבור והגשתם לשר הממונה על ביצוע החוק שלפיו הוקם התאגיד ולחשב הכללי במשרד האוצר.

בחודש ינואר 2023 פורסמו תקנות יסודות התקציב (כללי דיווח כספי של תאגיד) לפיהן הדוחות הכספיים של תאגיד יערכו לפי כללי החשבונאות המקובלים והתקינה החשבונאית הממשלתית, למעט במקרים של ישות ממשלתית עסקית. בנוסף, נקבעו בתקנות אלו כללים נוספים בדבר עריכת הדוחות הכספיים ואופן הגשתם.

תיקון חוק יסודות התקציב והתקנות שבעקבותיו, מהווים רפורמה בדיווחים הכספיים של התאגידים במדינת ישראל. רפורמה זו הינה נדבך נוסף במסגרת הרפורמה החשבונאית הכוללת במגזר הממשלתי, לאור החלטת ממשלה 2375 מחודש אוגוסט 2004.

למידע לגבי הדיווח הכספי שהתקבל מהתאגידים, ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025 וחלק ג' - פרק 2 - התאגידים הסטטוטוריים.

ג. פעילותה הכספית של מדינת ישראל באמצעות מנגנוני השלטון ובכלל זה משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות והגופים הסטטוטוריים, הינה רחבה ומגוונת. לצרכי דיווח כספי על בסיס מגזרי, אופיינו ארבעה תחומים מרכזיים המורכבים משנים עשר תחומי משנה המשקפים את הפעילות השלטונית, החברתית, התשתיתית והביטחונית. למידע מפורט על פעילותיה של מדינת ישראל לפי תחומי פעילות ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 3 תמצית הדוחות הכספיים - תחומי פעילות.

ד. מערכות מידע

הדוחות הכספיים מבוססים על נתונים שנרשמו במערכות הפיננסיות ובמערכות השונות של הישויות הממשלתיות: מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (להלן: "מרכב"ה¹⁰); מערכת "מזור" ומערכת "אביב פיננסית" בבתי החולים הממשלתיים; מערכת "אנפה" המרכזת את המידע מהחברות הממשלתיות ומערכות ייעודיות נוספות הנמצאות בשימוש הישויות הממשלתיות, **חלק מנתוני מערכות אלה אינם מבוקרים.**

ה. ביקורת על הנתונים

ביקורת המדינה

כמפורט בסעיף א' לעיל, הדוחות הכספיים מוגשים בהתאם לסעיף 12 בחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958. מבקר המדינה אחראי על ביצוע ביקורת חיצונית על מגוון פעולותיהם של משרדי ממשלה, השלטון המקומי וגופים ציבוריים שונים, כדי להבטיח שפעולותיהם נעשות בהתאם לחוק, למינהל התקין ולטוהר המידות ועל פי עקרונות של יעילות וחסכון. ההיבטים שעל מבקר המדינה לבחון הם אלה: חוקיות וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות, טוהר המידות ושמירה על זכויות הפרט. ביקורת המדינה חלה על כל משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, כל זרועות מערכת הביטחון, הרשויות המקומיות, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים.

¹⁰ מערכת מרכב"ה הינה מערכת ארגונית- תשתיתית החובקת את המערכות המנהליות במרבית המערך הממשלתי. מטרת המערכת לנהל בעילות את הרישום והמעקב אחר נכסי המדינה ומשאביה. הנושאים המנוהלים במרכב"ה כוללים בין היתר את מערך הניהול הפיננסי, ביצוע התשלומים, מצבת התחייבויות המדינה, נכסי המדינה, משאבי אנוש, העברות ותמיכות.

<< ביאור 1 - כללי (המשך)

ביקורת על הדוחות הכספיים

כמפורט בחלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025, מרבית מהישויות הממשלתיות בוקרו על-ידי רואי חשבון חיצוניים. יחד עם זאת, יצוין כי חלק מהמידע, לרבות מספרי ההשוואה, המוצג בדוחות הכספיים אינו מבוקר וייתכן כי קיימות במסגרתו סטיות מהותיות ביחס לתוצאות בפועל.

נוסף על כך, המידע הנכלל בדוחות הכספיים המתקבל מהחברות הממשלתיות באמצעות רשות החברות הממשלתיות ומהתאגידים הסטטוטוריים, ברובו מבוקר, אך בחלק מהמקרים מבוסס על דוחות כספיים לא מבוקרים ליום 31 בדצמבר 2025 או על דוחות כספיים לתקופות קודמות (מבוקרים או לא מבוקרים). במקרים אלה הנתונים המבוקרים שיפורסמו לאחר תאריך אישור הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, עשוי להיות שונה באופן מהותי מהמידע שעל בסיסו נערכו ואוחדו הדוחות הכספיים.

1. השפעות האינפלציה ושיעור הריבית

שנת 2025 התאפיינה בהמשך התמתנות רמות האינפלציה ברחבי העולם. בתוך כך, הבנקים המרכזיים המשיכו בתהליך הורדת ריבית אשר החל לקראת סוף שנת 2024.

האינפלציה בישראל האטה באופן ניכר כאשר הסתכמה ב- 2.6% בשנת 2025, לעומת 3.2% בשנת 2024, כך שנמצאת בטווח יעד האינפלציה של בנק ישראל. בשנת 2025, ברקע חוסר הוודאות הגיאופוליטי והחשש מעליה באינפלציה מעבר ליעד, הותיר בנק ישראל את הריבית ללא שינוי עד נובמבר, אז הפחית אותה ב-0.25%. בינואר 2026, לאחר הפסקת האש מול עזה וברקע הירידה בסיכונים הגיאופוליטיים, הימצאות האינפלציה בטווח היעד והתמתנות הציפיות לשנה קדימה, הוריד בנק ישראל את הריבית ב- 0.25% לרמה של 4.0%. מגמה זו נמשכה גם בשנת 2026, עם שתי הפחתות ריבית נוספות של 0.25% כל אחת: בחודש מאי 2026 לרמה של 3.75% ובחודש יולי 2026 לרמה של 3.5%.

השקל התאפיין ברובו בהתחזקות מול הדולר לאורך השנה, והושפע בין היתר מההתפתחויות הביטחוניות, מדדי המניות בארה"ב, ביצועי הדולר מול המטבעות והשינויים בסיכון של מדינת ישראל. בסך הכל התחזק השקל מול הדולר בכ-14.3%, אך בשיעור מתון של כ-0.8% מול האירו.

נכון ליום 31 בדצמבר 2024 עמד שער הדולר על 3.65 שקלים לדולר, בחודש אפריל נחלש ל- 3.72 שקלים לדולר, ברקע ההכרזה על תכנית המכסים של הממשל האמריקאי והעלייה בסיכון ברחבי העולם אשר הסיטה משקיעים לנכסים בטוחים. לאחר התחזקות הדרגתית, עם תחילת מבצע "עם כלביא", פחת השקל ל- 3.62 שקלים לדולר, השקל שב להתחזק במהלך המבצע. ההתחזקות נמשכה בהדרגה לאחר מבצע זה, בין היתר, בתמיכת הפסקת האש ושחרור החטופים. שער הדולר ליום 31 בדצמבר 2025 עמד על 3.19 שקלים לדולר, שיא שלא נראה מאז חודש פברואר 2022.

להלן עיקרי ההשפעות שתוארו כאמור כפי שהן באות לידי ביטוי במסגרת הדוחות הכספיים:

(1) **התחייבויות בגין זכויות עובדים** – התחייבויות אלו נמדדות בערכן המהוון, בהתבסס על ריביות עתידיות בהתאם לתקופת ההתחייבויות הרלוונטיות. שיעורי הריבית להיוון משפיעים על מדידה זו. במהלך שנת 2025 חלה ירידה בווקטור הריבית המשמשת להיוון ההתחייבות האקטוארית. להרחבה נוספת ראה *ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים*.

(2) **מלוות פנים ומלוות חוץ** – על אף התמתנות האינפלציה בשנת 2025, נרשמה אינפלציה חיובית ועלייה במלאי החוב צמוד מדד המחירים לצרכן, כך שרמת החוב הצמוד ביחס לחוב הממשלתי נשמרה על כ- 47%, בדומה לאשתקד. כמו כן, ריבית בנק ישראל עמדה על שיעור של 4.5% עד לחודש נובמבר, כאשר הוועדה המוניתרית החליטה על הורדה של 0.25%. ירידה זו הייתה מוגבלת בהשפעתה על עלויות גיוס החוב הממשלתי.

<< **ביאור 1 - כללי (המשך)**

(3) **התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר העסקי** – יתרת ההתחייבויות הפיננסיות (קרי: יתרת התשלומים לזכיון שאינם מותנים בביקוש למוצר ו/או השירות ושטרם שולמו) נגזרת מהתאמת היתרה לסלי ההצמדות הנקובים בחוזה הזיכיון ולשינויים במדדים אלו. ככל שהמדד המשוקלל של המדדים הללו יעלה, יתרת ההתחייבויות הפיננסית תעלה ולהפך.

(4) **הוצאות מימון** – נרשמה עלייה בהוצאות המימון, כתוצאה מגידול בחוב הממשלתי, וזאת בעיקר בשל הגירעון הממשלתי. כמו כן, האינפלציה תרמה לגידול בהוצאות המימון בגין החוב הממשלתי הצמוד למדד המחירים לצרכן.

ז. השפעת המלחמה

ביום 7 באוקטובר 2023 בעקבות מתקפת הפתע על מדינת ישראל והמצב הביטחוני, הכריזה ממשלת ישראל על מלחמה הנמשכת גם למועד פרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2025. כתוצאה מכך, הוכרז על מצב מיוחד בעורף באזורים מסוימים אשר הוארך מעת לעת ונשאר בתוקף גם במהלך שנת 2025 ונקבעו הגבלות שונות.

במהלך שנת 2025, נמשכה הלחימה בעיקר בחזית רצועת עזה (מבצע 'מרכבות גדעון') ובחודש אוקטובר 2025 הושג הסכם מדורג להפסקת אש ולהשבת החטופים, לצד המשך התמודדות עם איומים ממספר חזיתות, לרבות מבצע "עם כלביא" כנגד איראן בחודש יוני 2025 ומבצע "שאגת הארי" בחודש פברואר 2026.

להמשך התפתחות המלחמה תהיה השפעה ישירה ועקיפה על תקציב המדינה ועל פעילות כלל משרדי הממשלה, כפי שמשקף בדוח הכספי לשנת 2025.

להלן עיקרי השלכות המלחמה כפי שבאים לידי ביטוי במסגרת הדוחות הכספיים:

(1) על רקע התמשכותה של המלחמה, צרכי המימון של הממשלה גדלו באופן משמעותי דבר שהביא לגיוס חוב מוגבר ולביצוע התאמות מתמשכות בניהול החוב הממשלתי, במטרה להבטיח יציבות פיננסית לצד מימון יעיל של פעילות הממשלה. גיוס החוב התבצע הן בשוק המקומי הסחיר והן בשווקים הגלובליים, והסתכם בשנת 2025 בכ-207 מיליארד ₪. ראה פירוט בביאור 15 - מלוות פנים וביאור 16 - מלוות חוץ וכן בחלק ג' מידע נוסף - פרק 5 - החוב הממשלתי.

(2) בסוף שנת 2024, דירוג האשראי עמד על "Baa1" עם תחזית "שלילית" לפי חברת הדירוג "Moody's", "A" עם תחזית "שלילית" לפי חברות הדירוג S&P ו-Fitch.

בעקבות הפסקת האש מול חמאס בינואר 2025, פרסמו שלוש חברות הדירוג הודעות בגין ההשפעה החיובית על פרופיל האשראי של מדינת ישראל, ככל והפסקת האש תישמר.

במרץ 2025 חברת הדירוג "Fitch" עדכנה את דירוג האשראי של ישראל לרמה של "A" עם תחזית "שלילית".

בחודש מאי 2025 חברת הדירוג "S&P" עדכנה את דירוג האשראי של ישראל לרמה של "A" עם תחזית "שלילית".

בחודש יוני 2025 עם סיום המבצע "עם כלביא", שלוש חברות הדירוג פרסמו סקירות בדבר ההשפעות החיוביות האפשריות על פרופיל האשראי של מדינת ישראל, היה והפסקת האש מול איראן תישמר.

בחודש יולי 2025, חברת הדירוג "Moody's" אישרה מחדש את דירוג האשראי של מדינת ישראל "Baa1" עם תחזית "שלילית".

חברות הדירוג "S&P" ו-"Moody's" העלו את התחזית של מדינת ישראל מ-"שלילית" ל-"יציבה" בנובמבר 2025 וינואר 2026 בהתאמה. העלאת תחזיות אלו באו ברקע התחזקות כלכלת ישראל לאחר מבצע "עם כלביא" ובעקבות הפסקת האש עם חמאס שהביאה לשחרור כלל החטופים ומהווה בסיס למשא ומתן לגיבוש הסכם יציב. החברות ציינו, כי כלכלת ישראל הראתה עמידות יוצאת דופן לזעזועים כאשר שנת 2026 צפויה להיות שנה של התאוששות המשק. עקב מבצע "שאגת הארי" והעימות מול חיזבאללה, במרץ 2026 אישרה מחדש חברת הדירוג Fitch את הדירוג של ישראל לרמה של "A" ללא שינוי התחזית, אותה הותירה על "שלילית".

<< ביאור 1 - כללי (המשך)

- (3) בשנים 2023 – 2025 תקציב מערכת הביטחון גדל בהיקף ניכר בעיקר לאור צרכי מערכת הביטחון הכוללים רכש של חימושים וציוד צבאי, שירותי תחזוקה, גיוס כוח אדם בסדיר ומילואים, שיקום משפחות שכולות ונכי צה"ל. בעקבות המלחמה חל גידול בשנת 2025 בהוצאות בגין תשלום תגמולי מילואים והטבות מילואים וכן גדלו ההוצאות הישירות למימון המלחמה.
- (4) המדינה חתמה על הסכמים מול המוסד לביטוח לאומי לטובת תשלום מענקי סיוע לאוכלוסיות שנפגעו במלחמה, ובהן נפגעי פעולות איבה, תושבים מפונים ואוכלוסיות נוספות שנפגעו באופן ישיר או עקיף. במסגרת זו שולמו בשנת 2025 קצבת נכים איבה בסך 1.7 מיליארד ש"ח, קצבת משפחות איבה בסך 0.4 מיליארד ש"ח, ותשלומים נוספים חד פעמיים או לזמן קצר בסך 1.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 0.7 מיליארד ש"ח - תשלום של מענק סיוע חד פעמי לנפגעי אירועי מתקפת 7 באוקטובר 2023).
- בנוסף שולמו מענקים למשל - מענקי אכלוס, מענקי שיבה והתארגנות, מענקי עידוד תעסוקה. בשנים 2023 - 2025 המענקים ששולמו ע"י הביטוח הלאומי, בשיפוי משרד האוצר, הסתכמו לכ-9.6 מיליארד ש"ח - 2.7 מיליארד ש"ח בשנת 2025, כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024, וכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2023.
- (5) בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים התשכ"א - 1961, שולמו פיצויי פעולות איבה מקרן הפיצויים בגין נזק ישיר ונזק עקיף בסך כולל של 8.8 מיליארד ש"ח בשנת 2025. מה-7 באוקטובר ופרוץ המלחמה ועד לחודש יוני 2026 שולמו מקרן הפיצויים כ-34.1 מיליארד ש"ח. ראה פירוט בביאור 30 - העברות ותמיכות.
- (6) חברות הביטוח המבטחות את חברות התעופה הישראליות הודיעו כי הן מבטלות את פוליסות הביטוח בתוכניות ביטוח לסיכוני מלחמה לגבי נזקי גוף המטוס. על מנת להבטיח את רציפות פעילות חברות התעופה, חברת ענבל חברה לביטוח בע"מ הנפיקה פוליסת ביטוח לחברות התעופה כנגד סיכונים אלו בכפוף לערבות מדינה בסכום כולל של עד 8 מיליארד דולר. ראה פירוט בביאור 23 - ערבויות המדינה.
- (7) נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים, סך התקציב המעודכן שאושר למנהלת תקומה לשנים 2023 - 2028 עומד על כ-17.5 מיליארד ש"ח. סכום זה כולל 3.5 מיליארד ש"ח שהוקצו במסגרת החלטת הממשלה, ומיועדים לפעולות פיתוח, והופשרו לאחר אישור חוק תקומה. במהלך שנת 2025, בעקבות הפשרת התקציב האמור, המנהלת עדכנה את תכניות העבודה ואת תכנית החומש.
- עד לסוף שנת 2025 בוצעו התחייבויות ע"י מנהלת תקומה וע"י משרדי הממשלה המבצעים בהיקף כולל של כ-11.6 מיליארד ש"ח, כ-5.4 מיליארד ש"ח מהתחייבויות אלו מומשו עד לסוף שנת 2025.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית**א. בסיס עריכת הדוחות הכספיים**

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025 (להלן: "הדוחות הכספיים") נערכו בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתיים המפורסמים על-ידי המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית. תקנים אלה מבוססים על תקני חשבונאות בין לאומיים למגזר הציבורי (IPSAS) המפורסמים על-ידי הוועדה הבין לאומית לתקני חשבונאות למגזר הציבורי (IPSASB) של הפדרציה הבין לאומית של רואי החשבון (IFAC), תוך התאמתם, ככל הנדרש, לסוגיות מיוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ובהתאם להוראות החשבת הכללית במשרד האוצר. דוחותיהן הכספיים של מרבית הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל נערכו בהתאם לתקינה הממשלתית, ככלל דוחותיהן של הישויות העסקיות המאוחדות נערכו בהתאם לתקני הדיווח הכספי הבין לאומיים (IFRS) וקיימות ישויות אחרות שדוחותיהן הכספיים נערכו בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים בישראל.

בקשר לעריכת דוחות כספיים אלה יצוין כדלקמן:

(1) בסיס הדיווח

ממשלת ישראל הובילה במהלך השנים רפורמה חשבונאית, במסגרתה עברה לדיווח על בסיס מצטבר בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתיים המפורסמים על-ידי המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית. עיקרי המדיניות החשבונאית המפורטים להלן יושמו באופן עקבי לגבי כל תקופות הדיווח המוצגות בדוחות כספיים מאוחדים אלה, למעט במקרים בהם טרם יושמו תקני החשבונאות במלואם או בחלקם וניתן על כך גילוי.

(2) בסיסי המדידה ששימשו בעריכת הדוחות הכספיים

הדוחות הכספיים ערוכים על בסיס העלות ההיסטורית, למעט נכסים והתחייבויות שונים המוצגים על בסיס מדידה אחר, כמפורט בביאורים לדוחות הכספיים. עיקרי המדיניות החשבונאית המתוארים להלן יושמו באופן עקבי ביחס לכל השנים המוצגות, אלא אם כן צוין אחרת.

(3) שימוש באומדנים ושיקול דעת

בעת הכנתם של הדוחות הכספיים, עריכתם והצגתם על פי כללי החשבונאות המקובלים, נדרשו הנהלות הישויות הממשלתיות להשתמש בשיקול דעת, אומדנים והנחות בעלי השפעה על יישום המדיניות החשבונאית ועל סכומים של נכסים והתחייבויות. מעצם טיבם של אומדנים והנחות, התוצאות בפועל עשויות להיות שונות מאומדנים אלה.

בעת גיבושם של אומדנים חשבונאיים המשמשים בהכנת הדוחות הכספיים, נדרשות הנהלות הישויות הממשלתיות להניח הנחות באשר לנסיבות ואירועים הכרוכים באי ודאות משמעותית. בשיקול הדעת בקביעת האומדנים מתבססות ההנהלות על ניסיון העבר, עובדות שונות, גורמים חיצוניים, וכן על הנחות סבירות בהתאם לנסיבות המתאימות לכל אומדן. האומדנים וההנחות שבבסיסם נסקרים באופן שוטף. שינויים באומדנים חשבונאיים מוכרים בתקופה שבה תוקנו האומדנים ובכל תקופה עתידית מושפעת. לעניין אומדנים קריטיים ראה סעיף כז' להלן.

(4) תקופת המחזור התפעולי

תקופת המחזור התפעולי של המדינה הינה שנה, כיוון שתקופת המחזור התפעולי של מרבית הישויות הממשלתיות הינה שנה. לפיכך הנכסים השוטפים וההתחייבויות השוטפות כוללים פריטים המיועדים והצפויים להתממש בתקופת המחזור התפעולי העוקבת.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

ב. דוחות כספיים אלה

הממשלה	-	ממשלת ישראל.
רשויות המדינה	-	בית נשיא המדינה, הכנסת, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, משרד מבקר המדינה, מערכת בתי המשפט והנהלת בתי הדין הרבניים.
מדינת ישראל	-	רשויות המדינה, הממשלה והישויות המאוחדות על ידה.
ישות מאוחדת	-	ישות המאוחדת בדוחות הכספיים של מדינת ישראל (להרכב הישויות המאוחדות ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025).
ישות בשליטה משותפת	-	ישות אשר יש למדינה בגינה שיתוף מוסכם של שליטה בפעילות, על פי הסדר מחייב (להרכב הישויות בשליטה משותפת ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025).
ישות כלולה	-	ישות אשר יש למדינה לגביה השפעה מהותית ושאנינה ישות בשליטה משותפת או ישות מאוחדת (להרכב הישויות הכלולות ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025).
ישות מוחזקת	-	ישות כלולה או ישות בשליטה משותפת או ישות מאוחדת.
דוחות כספיים מאוחדים	-	דוחות כספיים של קבוצת ישויות (המורכבת מהישות השולטת ומהישויות הנשלטות), המוצגים כדוחות כספיים של ישות בודדת.
משרד ממשלתי	-	משרד ממשלתי או יחידת סמך של הממשלה (להרכב המשרדים הממשלתיים ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025).
ישות ממשלתית	-	משרד ממשלתי או ישות מאוחדת.
חברה ממשלתית	-	חברה ממשלתית או חברה מעורבת כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975 (לרשימת החברות הממשלתיות ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025).
תאגיד סטטוטורי	-	ישות משפטית שהוקמה מכוח חוק או חיקוק או צו הממלאת תפקיד בעל אופי ציבורי שלא למטרת השאת רווחים (לרשימת התאגידים הסטטוטוריים ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025).
חשכ"ל	-	אגף החשבתי הכללית במשרד האוצר.
שווי הוגן	-	מחיר שהיה מתקבל במכירת נכס או מחיר שהיה משולם להעברת התחייבות בעסקה רגילה בין משתתפים בשוק במועד המדידה.
מדד	-	מדד המחירים לצרכן כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעת לעת.
הוראות תכ"ם	-	הוראות "תקנון כספים ומשק" הכלולות הנחיות אופרטיביות ומקצועיות של אגף החשבתי הכללית במשרד האוצר, המחייבות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך. ההוראות מגדירות את המדיניות הממשלתית ודרכי הפעולה התקינות בנושאים כגון: כספים, התקשרויות, נכסים ולוגיסטיקה. מערך ההוראות מפורסם באתר האינטרנט שכתובתו: www.takam.mof.gov.il .

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

ג. דוחות כספיים מאוחדים

ככלל, כאשר למדינה יש את הכוח, בין במישרין ובין בעקיפין, לקבוע את המדיניות הפיננסית והתפעולית של ישות כדי להשיג הטבות מפעולותיה, והוא ניתן למימוש בהווה, מתקיימת שליטה בישות והיא תסווג כישות מאוחדת. בחינת השליטה נעשית בהתאם לכללי התקינה החשבונאית. הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, מציגים את מדינת ישראל כישות כלכלית אחת, הכוללת ישויות החל מהמועד שבו מושגת שליטה בישות ועד למועד אובדן השליטה בישות.

ככלל, יתרות הדדיות, הכנסות והוצאות, הנובעות מעסקאות בין ישויות המתאחדות בדוחות, בוטלו במסגרת איחוד הדוחות הכספיים. עשויות להיות יתרות ו/או הכנסות והוצאות פנימיות שלא בוטלו במלואן.

הממשלה ערכה מבחני שליטה על פי התקינה החשבונאית הממשלתית. בהתאם למבחנים אלה נקבע אם מתקיימת שליטה. ישויות שבהן מתקיימת שליטה נכללו בדוחות הכספיים כמפורט בחלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025.

כאשר מתקיימת שליטה בישות בהתאם למבחנים לעיל, נתוני הישות נכללים בדוחות הכספיים המאוחדים מיום השגת השליטה ועד ליום אובדן השליטה.

במקרים מסוימים הותאמה המדיניות החשבונאית המיושמת בישויות המאוחדות לפי הצורך, על מנת להבטיח עקביות ואחידות עם המדיניות החשבונאית שאומצה בדוחות הכספיים של המדינה.

זכויות שאינן מקנות שליטה

זכויות שאינן מקנות שליטה מייצגות את החלק בנכסים נטו ואת החלק ברווחים ובהפסדים של ישויות מאוחדות, שאינו מוחזק על-ידי המדינה. אם חלקו של המיעוט בהפסדים של ישות שאוחדה עולה על זכויות שאינן מקנות שליטה בהון של הישות המאוחדת, עודף ההפסדים, המיוחסים למיעוט, מוקצים למדינה, למעט במקרים שקיימת למיעוט מחויבות ניתנת לאכיפה (binding obligation) ויש לו יכולת לבצע השקעה נוספת כדי לכסות את ההפסדים. אם לאחר מכן הישות שאוחדה מדווחת על עודפים, עודפים אלה מוקצים למדינה, עד אשר יושב במלואו חלק המיעוט בהפסדים שהוכר קודם לכן על ידי המדינה. זכויות שאינן מקנות שליטה מוצגות בסעיף נפרד במסגרת הדוח על המצב הכספי המאוחד של המדינה במסגרת הנכסים נטו/הון.

איבוד שליטה

בעת איבוד שליטה בישות מאוחדת, מכירה המדינה ברווח או בהפסד, בגובה ההפרש בין ערכם המצרפי של התמורה שהתקבלה והשווי ההוגן של השקעה כלשהי שנותרה בישות המאוחדת לשעבר, לבין ערכם בספרים של הנכסים, ההתחייבויות והזכויות שאינן מקנות שליטה בישות המאוחדת לשעבר. השווי ההוגן של השקעה כלשהי שנותרה בישות המאוחדת לשעבר, נחשב לשווי ההוגן במועד ההכרה לראשונה בנכס פיננסי, או לעלות בעת ההכרה לראשונה בישות כלולה או בהסדר משותף.

יצוין כי נתוני הישויות ששימשו לצורך האיחוד מבוססים על הדוחות הכספיים המבוקרים של הישויות המאוחדות ליום 31 בדצמבר 2025. במקרים בהם לא התקבלו דוחות כאמור, נכון למועד אישור הדוחות הכספיים של המדינה, הנתונים מבוססים על טיוטות של הדוחות הכספיים או על הדוחות הכספיים לשנה הקודמת שהתקבלו מאותן ישויות.

לצורך עריכת הדוחות הכספיים, במקרים מסוימים, נלקחו נתוני הישויות המאוחדות כלשונם מהדוחות הכספיים של הישויות ללא התאמות הנדרשות למדיניות החשבונאית של המדינה.

הדוחות הכספיים כוללים איחוד של התאגידים הסטטוטוריים הנמצאים בשליטת המדינה. נכון לדוחות כספיים אלה, מאוחדים נתוני 55 תאגידים סטטוטוריים – ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025. נתוני התאגידים הסטטוטוריים האחרים אינם מקבלים ביטוי כספי בדוחות כספיים אלה, כאשר במקרים מסוימים טרם הושלמה הבחינה לעניין שליטת הממשלה בתאגידים אלו ובמקרים אחרים טרם הושלמה הסדרת האיחוד.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

ד. מטבע הפעילות ועסקאות במטבע חוץ

(1) מטבע הפעילות ומטבע ההצגה

הדוחות הכספיים של המדינה מוצגים בשקל חדש (ש) שהינו מטבע הפעילות של המדינה, ומייצג באופן הטוב ביותר את הסביבה הכלכלית בה פועלת המדינה ואת עסקאותיה ומעגלים למיליון הקרוב, למעט אם צוין אחרת.

(2) עסקאות במטבע חוץ

עסקאות שבוצעו במטבע השונה ממטבע הפעילות (להלן: "מטבע חוץ") מתורגמות למטבע הפעילות לפי שער החליפין שבתוקף בתאריכי העסקאות. נכסים והתחייבויות כספיים, הנקובים במטבע חוץ במועד הדיווח, מתורגמים למטבע הפעילות לפי שער החליפין שבתוקף לאותו יום. הפרשי שער בגין הפריטים הכספיים הינם ההפרש שבין העלות המופחתת במטבע הפעילות לתחילת השנה או ביום היווצרות הפריט, כמאוחר, כשהיא מותאמת לריבית האפקטיבית ולתשלומים במשך השנה, לבין העלות המופחתת במטבע חוץ לפי שער החליפין לסוף השנה.

נכסים והתחייבויות לא כספיים, הנקובים במטבע חוץ והנמדדים בשווי הוגן, מתורגמים למטבע הפעילות לפי שער החליפין שבתוקף ביום שבו נקבע השווי ההוגן. פריטים לא כספיים, הנקובים במטבע חוץ והנמדדים לפי עלות היסטורית, מתורגמים לפי שער החליפין שבתוקף למועד העסקה. הפרשי שער הנובעים מתרגום למטבע הפעילות מוכרים בדרך כלל בדוח על הביצוע הכספי, פרט להפרשים אשר מוכרים בדוח על השינויים בנכסים נטו/הון, הנובעים מתרגום של פריטים הנזקפים ישירות לדוח על השינויים בנכסים נטו/הון.

(3) פרטים בדבר מדד המחירים לצרכן ושערי מטבע חוץ:

להלן פרטים על מדדי המחירים לצרכן, שערי חליפין של מטבעות עיקריים ושיעורי השינוי בתקופת הדוח:

31 בדצמבר		
2024	2025	
130.94	134.40	מדד המחירים לצרכן (בנקודות) (*)
3.647	3.190	דולר של ארה"ב (ב- ש"ח ל- 1 דולר)
3.796	3.746	אירו (ב- ש"ח ל- 1 אירו)
שיעור השינוי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר (באחוזים)		
2024	2025	
3.24	2.64	מדד המחירים לצרכן
0.55	(12.53)	דולר של ארה"ב
(5.38)	(1.32)	אירו
		(*) לפי בסיס ממוצע 2008

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**(4) פעילות חוץ**

הנכסים וההתחייבויות של פעילויות חוץ תורגמו לש"ח לפי שערי החליפין שבתוקף למועד הדיווח. הכנסות והוצאות של פעילויות חוץ, תורגמו לש"ח לפי שערי החליפין שבתוקף במועדי העסקאות.

הפרשי השער בגין התרגום מוכרים בדוח על השינויים בנכסים נטו/הון ומוצגים במסגרת השינויים בנכסים נטו/הון.

ה. מזומנים ושווי מזומנים

מזומנים ושווי מזומנים כוללים יתרות מזומנים הניתנות לשימוש מיידי ופיקדונות לפי דרישה. שווי מזומנים כוללים השקעות לזמן קצר אשר משך הזמן ממועד ההפקדה המקורי ועד למועד הפדיון הינו עד שלושה חודשים, ברמת נזילות גבוהה, אשר ניתנות להמרה בנקל לסכומים ידועים של מזומנים ואשר חשופות לסיכון בלתי משמעותי של שינויים בשווי. שווי מזומנים כוללים, בין היתר, פיקדונות לזמן קצר שהופקדו בבנק ישראל או בבנקים אחרים, אשר מקיימים את הקריטריונים לעיל.

ו. פיקדונות והשקעות לזמן קצר

מזומנים אשר מוגבלים בשימוש מסווגים כפיקדונות מיועדים ופיקדונות המוגבלים בשימוש בדוח על המצב הכספי.

ז. ירידת ערך נכסים פיננסיים

בכל תאריך דוח על המצב הכספי נבחן אם קיימת ראייה אובייקטיבית לירידת ערך של נכס פיננסי או של קבוצת נכסים פיננסיים.

ראייה אובייקטיבית לירידת ערך של נכס פיננסי או של קבוצת נכסים פיננסיים עשויה לכלול מידע הניתן לצפייה, ושהובא לתשומת לב המדינה באשר לאירועי הפסד של חייב, כגון קשיים פיננסיים משמעותיים, הפרת חוזה, אי עמידה בתנאים (default), פיגור בתשלומי ריבית או קרן, צפי כי החייב ייכנס להליך פשיטת רגל או להסדר פיננסי חדש וסימנים נוספים.

הפרשה לחובות מסופקים

בדוחות הכספיים בוצעו הן הפרשות כלליות והן הפרשות ספציפיות. ההפרשה הספציפית לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת המדינה גבייתם מוטלת בספק. ההפרשה הכללית לחובות מסופקים נקבעת בין השאר בהתבסס על יתרות חוב למועד הדיווח, גיל החוב ועל פי ניסיון העבר. הפרשה לחובות מסופקים יושמה בהתאם לאמור להלן:

(1) הלוואות שיוכן/הלוואות לדיור

הפרשה לחובות מסופקים בגין הלוואות לשיוכן/הלוואות לדיור הינה בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, אשר אימץ עדכונים לכללי החשבונאות המקובלים בבנקים בארה"ב - הפרשות להפסדי אשראי צפויים (CECL - Current Expected Credit Loss) והוראות ספציפיות נוספות בקשר להלוואות לדיור.

הכללים מציגים מתודולוגיה חדשה לרישום הפסדי אשראי, אשר בעיקרה מביאה להכרה מוקדמת יותר בהפסדי אשראי שעלולים להתרחש לאורך חיי האשראי. בהתאם למתודולוגיה המעודכנת, ההפרשה להפסדי אשראי מורכבת הן מנדבך כמותי והן מנדבך איכותי.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

עיקרי השינויים בטיפול החשבונאי בדוחות הכספיים בעקבות יישום כללים אלה, הינם בין היתר:

- הפרשה להפסדי אשראי מחושבת לפי ההפסד הצפוי לאורך חיי האשראי, במקום לאמוד את ההפסד שנגרם וטרם זוהה;
- באומדן הפרשה להפסדי אשראי נעשה שימוש משמעותי במידע צופה פני עתיד, שמשקף תחזיות סבירות ונתמכות לגבי אירועים כלכליים עתידיים.

(2) הלוואות אחרות

ההפרשה לחובות מסופקים נקבעה בהתבסס על הערכה לגבי ההפסדים הגלומים בהלוואות ובהתחשב במכלול הסיכונים הקשורים באיתנותו הפיננסית של החייב, בהיקף המידע עליו ובטיבו, והביטחונות שנתקבלו בגין ההלוואות.

(3) חייבים אחרים

בוצעו הפרשות נוספות לחובות מסופקים בגין יתרות חייבים מעסקאות חליפין ועסקאות שאינן חליפין, אשר חושבו בחלקן באופן ספציפי ובחלקן בהתאם לאומדן.

ככלל, המדינה רושמת בביאור 28 - הכנסות אחרות, את הסכומים בגין הקטנת הפרשה לחובות מסופקים או גביית חוב שהוכר כאבוד בשנים קודמות.

ח. ירידת ערך נכסים לא פיננסיים

הערך בספרים של הנכסים הלא פיננסיים של המדינה, נבדק בכל מועד דיווח כדי לקבוע האם קיים סימן כלשהו המצביע על כך שיתכן וחלה ירידת ערך של הנכסים. אם קיים סימן כלשהו, מחושב אומדן סכום בר ההשבה. ללא קשר אם קיים סימן כלשהו לירידת ערך, המדינה בוחנת אחת לשנה גם ירידת ערך של נכס מניב מזומנים בלתי מוחשי שאורך חייו השימושיים הינו בלתי מוגדר ושל נכס בלתי מוחשי מניב מזומנים שאינו זמין עדיין לשימוש על ידי השוואת ערכו בספרים לסכום בר ההשבה.

סכום בר ההשבה של נכס מניב מזומנים נקבע לגבי נכס בודד, אלא אם הנכס אינו מניב תזרימי מזומנים חיוביים שהם בלתי תלויים בעיקרם בתזרימי מזומנים חיוביים מנכסים אחרים, או מקבוצות של נכסים אחרים. אם זה המקרה, סכום בר ההשבה נקבע לגבי יחידה מניבה - מזומנים שאליה שייך הנכס.

סכום בר ההשבה של נכס מניב מזומנים או של יחידה מניבת מזומנים הינו הגבוה מבין השווי ההוגן שלו בניכוי עלויות למכירה לבין שווי השימוש בו.

סכום בר השבה משירות הינו הגבוה מבין שווי הוגן בניכוי עלויות מכירה של נכס לבין שווי השימוש בו.

הערך בספרים של הנכס מופחת לסכום בר השבה, אם ורק אם, הסכום בר השבה של הנכס נמוך מערכו בספרים. הפחתה זו מהווה הפסד מירידת ערך.

ט. מלאי שוטף ומלאי בלתי שוטף

מלאי הוא נכס המוחזק לצרכי מכירה במהלך העסקים הרגיל, בתהליך ייצור לצרכי מכירה או חומרים שייצרכו בתהליך הייצור או במהלך הספקת השירותים.

מלאי נמדד כנמוך מבין העלות ושווי המימוש נטו. העלות של מלאי כוללת את העלויות לרכישתו ולהבאתו למיקומו ולמצבו הקיים כגון עלויות הובלה, עלויות חומרי גלם, עבודה ישירה, עלויות ישירות אחרות ועלויות תקורה קבועות בייצור, המבוסס על קיבולת נורמלית של מתקני הייצור.

שווי מימוש נטו מייצג את אומדן מחיר המכירה במהלך העסקים הרגיל בניכוי אומדן העלויות להשלמה ואומדן העלויות הדרושות לביצוע המכירה.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

כאשר ישות רוכשת מלאי בהסדר הכולל מרכיב אשראי אפקטיבי, ההפרש בין מחיר הרכישה בתנאי אשראי רגילים ובין הסכום ששולם מוכר כהוצאות ריבית במהלך תקופת המימון.

מלאי, המוחזק לצורך חלוקה ללא תמורה או בתמורה סמלית, או מלאי, המשמש לצריכה בתהליך ייצור של סחורות המיועדות לחלוקה ללא תמורה או בתמורה סמלית, נמדד כנמוך מבין העלות ועלות השחלוף הנוכחית.

מלאי בלתי שוטף הינו מלאי שאינו מיועד ואינו צפוי להתממש בתוך שנה ממועד הדיווח. מלאי בלתי שוטף כולל גם מלאי חירום שהישות מחויבת להחזיק בו לצורך שימוש בעתות חירום.

עלות המלאי נקבעת בהתאם לנוסחאות האלה:

חומרי גלם	-	בעיקר עלות מזוהה
תוצרת בתהליך ותוצרת גמורה	-	ממוצע משוקלל ועלות מזוהה
דלקים	-	ממוצע משוקלל
חלקי חילוף ופריטים כלליים	-	בעיקר ממוצע משוקלל
תרופות	-	ממוצע משוקלל
ציוד עזר רפואי	-	ממוצע משוקלל
מזון	-	ממוצע משוקלל
אחר	-	ממוצע משוקלל ועלות מזוהה

כאשר מלאי נמכר, מוחלף או מחולק, הערך בספרים של מלאי זה מוכר כהוצאה בתקופה שבה הוכרו ההכנסות הקשורות. אם אין הכנסות קשורות, ההוצאה מוכרת כאשר הסחורות מחולקות או עם מתן השירות הקשור. הסכום של הפחתה כלשהי של מלאי וכל ההפסדים בגין מלאי מוכרים כהוצאה בתקופה שבה התרחשו. סכום הביטול של ירידת ערך כלשהי של מלאי מוכר כהוצאה בתקופה שבה מתרחש הביטול.

י. השקעות בישויות כלולות ובישויות בשליטה משותפת**(1) ישויות כלולות**

ישויות כלולות הינן ישויות בהן יש לממשלה השפעה מהותית על המדיניות הכספית והתפעולית, אולם אינן ישויות מאוחדות או ישויות בשליטה משותפת.

קיימת חזקה הניתנת לסתירה לפיה החזקה בשיעור של 20% או יותר מכוח הצבעה בישות מושקעת מקנה השפעה מהותית.

בבחינת קיומה של השפעה מהותית מובאות בחשבון זכויות הצבעה פוטנציאליות, הניתנות למימוש או להמרה באופן מיידי למניות הישות המוחזקת.

(2) ישויות בשליטה משותפת

ישויות בשליטה משותפת הינן ישויות לגביהן יש למדינה שיתוף מוסכם של שליטה בפעילות, על פי הסדר מחייב.

השקעות בישויות כלולות והשקעות בישויות בשליטה משותפת מטופלות בדוחות הכספיים בהתאם לשיטת השווי המאזני.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

על פי שיטת השווי המאזני, ההשקעות מוכרות לראשונה לפי עלותן, לרבות עלויות עסקה, ונכללות בדוח על המצב הכספי בעלות המותאמת לשינויים שאירעו לאחר הרכישה בחלקה של המדינה בנכסים נטו/הון של הישות הכלולה או הישות בשליטה משותפת. מוניטין הקשור לישות הכלולה או לישות בשליטה משותפת, ככל והיה, נכלל בערך בספרים של ההשקעה. חלוקות שהתקבלו מהישות מקטינות את הערך בספרים של ההשקעה. כאשר חלקה של המדינה בהפסדי הישות עולה על זכויות המדינה באותה ישות (כולל זכויות כלשהן לזמן ארוך אשר במהותן הינן חלק בהשקעות המדינה נטו בישות), הערך של אותן זכויות מופחת במלואן, והמדינה לא מכירה בהפסדים נוספים של הישות. זאת, אלא אם כן קיימת מחויבות משפטית או משתמעת של המדינה לתמיכה בישות, או מחויבות לשלם או שבוצעו תשלומים בעבור הישות שאם כך מוכרת התחייבות בהתאם. אם הישות מדווחת לאחר מכן על עודפים, המדינה שבה להכיר בחלקה באותם עודפים רק לאחר שחלקה בעודפים משתווה לחלקה בגירעונות שלא הוכרו.

הדוח על הביצוע הכספי משקף את חלקה של המדינה בתוצאותיהן של ישויות כלולות או ישויות בשליטה משותפת. כאשר חל שינוי, אשר נזקף ישירות לנכסים נטו/הון של הישות הכלולה או הישות בשליטה משותפת, המדינה מכירה בחלקה בשינוי האמור בדוח על השינויים בנכסים נטו/הון. עודפים וגירעונות, הנובעים מעסקאות בין המדינה לבין ישויות כלולות או ישויות בשליטה משותפת, בוטלו בהתאם לשיעור ההחזקה של המדינה באותה ישות.

(3) אובדן השפעה מהותית או שליטה משותפת

המדינה מפסיקה ליישם את שיטת השווי המאזני החל מאותו מועד שבו איבדה את ההשפעה המהותית או את השליטה המשותפת. אם נותרה השקעה בישות, היא מטופלת כנכס פיננסי. במועד זה המדינה מכירה בדוחות על הביצוע הכספי בכל הפרש בין תמורה כלשהי ממימוש ההשקעה בישות לבין הערך בספרים של ההשקעה.

קביעת השווי המאזני של ההשקעות בישויות כלולות ובישויות בשליטה משותפת מבוססת על דוחות כספיים של הישויות ליום 31 בדצמבר 2025 או לתקופות קודמות כמפורט בביאור 2 ג, כפי שהתקבלו מהן או מרשות החברות הממשלתיות.

לרשימת הישויות המוחזקות, לרבות שיעורי ההחזקה בהן ומידע על הדוחות הכספיים שעליהם התבססה קביעת השווי המאזני (דוח מבוקר/ טיוטה) - ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025 וראה חלק ג' - פרק 1 - החברות הממשלתיות.

יא. השקעות אחרות

השקעות בניירות ערך סחירים

מוצגות לפי שווי שוק. עלויות עסקה הניתנות לייחוס נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

השקעות בשטרי הון המירים

מוצגות לפי עלות בתוספת ריבית ו/או הצמדה בהתאם לתנאי שטרי ההון.

הלוואות לזמן ארוך

מוצגות לפי יתרה משוערכת למועד הדיווח בתוספת ריבית ו/או הצמדה שנצברה על ההשקעה וטרם נפרעה.

נגזרים פיננסיים

מוצגים לפי אומדן שווי הוגן, המבוסס על תזרים מזומנים עתידי מהוון למועד הדיווח. עלויות עסקה הניתנות לייחוס נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

יב. השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

הסדר זיכיון למתן שירות (הסדרי P.P.P - Public Private Partnership), הינו הסדר מחייב בין המדינה לבין המפעיל, שבו המפעיל משתמש בנכס זיכיון למתן שירות על מנת לספק שירותים ציבוריים מטעמה של המדינה למשך תקופת זמן מוגדרת, ומקבל תמורה בגין השירותים שהוא מספק לאורך תקופת ההסדר.

המדינה מכירה בנכס המסופק על ידי המפעיל ו/או בשדרוג של נכס קיים של המדינה כנכס זיכיון למתן שירות, אם מתקיימים שני התנאים הבאים:

(1) המדינה שולטת או מסדירה אילו שירותים המפעיל חייב לספק בהקשר לנכס, למי הוא חייב לספק אותם ובאיזה מחיר; וכן,

(2) המדינה שולטת בזכות שייר משמעותית כלשהי בנכס בתום תקופת ההסדר - באמצעות בעלות, זכות מוטב (beneficial entitlement) או בדרך אחרת.

בהסדרים הכוללים מרכיב של הקמה, המדינה מכירה בנכס בשלב ההקמה, אם צפוי שהטבות כלכליות עתידיות או פוטנציאל שירות הקשורים לפריט יזרמו אל המדינה, וכן כאשר עלות הפריט או שווי ההוגן ניתנים למדידה באופן מהימן. אחרת, המדינה מכירה בנכס במועד הראשון שבו התנאים לעיל מתקיימים.

בהסדרים הכוללים נכס קיים, אשר מקיים את התנאים להכרה בנכס זיכיון למתן שירות, הנכס מסווג מחדש כנכס זיכיון למתן שירות.

המדינה מודדת לראשונה את נכס הזיכיון למתן שירות לפי שווי הוגן. במקביל, מוכרת התחייבות באותו הסכום שבו נמדד נכס זיכיון למתן שירות, תוך התאמה בגין כל תמורה כספית אחרת כלשהי המועברת מהמדינה למפעיל או מהמפעיל למדינה. בתמורה לנכס זיכיון למתן שירות, המדינה עשויה לתגמל את המפעיל בגין הנכס למתן שירות באמצעות שילוב כלשהו של:

- א. ביצוע תשלומים למפעיל (מודל התחייבות פיננסית).
- ב. תגמול המפעיל באמצעים אחרים (מודל הענקת זכות למפעיל).

מודל התחייבות פיננסית - הסדרים שבהם המדינה נושאת בעלויות הספקת השירותים מהנכס

בהסדרים אלו למדינה מחויבות בלתי מותנית לשלם למפעיל:

- א. סכומים מוגדרים או ניתנים לקביעה; או
- ב. את ההפרש השלילי, אם קיים, בין סכומים שהתקבלו על ידי המפעיל ממשתמשים בשירות הציבורי לבין סכומים מוגדרים או ניתנים לקביעה כלשהם, גם אם התשלום מותנה בהבטחת המפעיל כי הנכס זיכיון למתן שירות עומד בדרישות איכות או בדרישות יעילות מוגדרות.

מודל הענקת זכות למפעיל - הסדרים שלא כוללים תשלומים למפעיל או הסדרים שכוללים תשלומים מופחתים

בהסדרים אלה המדינה מקנה למפעיל את הזכות להפיק הכנסות ממשתמשים שהינם צדדים שלישיים או מנכס מניב הכנסות אחר. המדינה תכיר בהכנסות ותקטין את ההתחייבות של מודל הענקת זכות לפי מהותו הכלכלית של הסדר זיכיון שירות.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

פיצול ההסדר - אם המדינה משלמת עבור הסדר זיכיון למתן שירותים חלק על ידי נטילת התחייבות פיננסית וחלק על ידי הענקת זכות למפעיל, יש לטפל חשבונאית בנפרד בכל חלק מסך ההתחייבות שהוכרה.

פחת

פחת נזקף לדוח על הביצוע הכספי לפי שיטת הקו הישר, על פי אומדן אורך החיים השימושיים של כל חלק משמעותי מפריטי נכסי ה - P.P.P, קרקעות אינן מופחתות. אומדן אורך החיים השימושיים לתקופה השוטפת ולתקופת ההשוואה הינו כדלקמן:

כבישים	-	25-100 שנים
מתקני התפלה	-	40 שנים
מבני ציבור	-	50 שנים
תחנות כוח סולאריות	-	40 שנים

האומדנים בדבר שיטת הפחת, אורך החיים השימושיים וערך השייר נבחנים מחדש בכל שנת דיווח. שינויים מטופלים כשינוי באומדן חשבונאי.

יג. רכוש קבוע

רכוש קבוע הוא פריט מוחשי, אשר מוחזק לצורך שימוש בייצור או בהספקת סחורות או שירותים, או להשכרה לאחרים או לצרכים מנהליים, אשר חזוי כי ישתמשו בו במשך יותר מתקופה חשבונאית אחת.

הכרה ומדידה

רכוש קבוע מוכר לראשונה לפי עלות, לרבות עלויות שניתן ליחסן במישרין לרכישת רכוש קבוע או להקמתו לשם הבאתו למיקום ולמצב הדרושים לצורך הפעלתו באופן שבו התכוונה ההנהלה. עלות נכסים שהוקמו באופן עצמי כוללת את עלות החומרים ואת שכר העבודה הישיר, וכן כל עלות נוספת שניתן לייחס במישרין להבאת הנכס למיקום ולמצב הדרושים לצורך הפעלתו באופן שבו התכוונה ההנהלה. כמו כן, עלות הרכוש הקבוע כוללת את אומדן עלויות פירוק ופינוי הפריטים ואת שיקום האתר שבו ממוקם הפריט (כאשר קיימת מחויבות לפירוק ופינוי או שיקום האתר). כאשר נכס מתקבל ללא עלות או בעלות סמלית, עלותו היא שווי ההוגן במועד קבלתו. עלות תוכנה שנרכשה, המהווה חלק בלתי נפרד מתפעול הציוד המקושר אליה, מוכרת כחלק מעלות ציוד זה.

פריט רכוש קבוע, שהוחלף עבור פריט לא כספי אחר במסגרת עסקה בעלת מהות מסחרית, נמדד במועד ההכרה לראשונה בהתאם לשווי ההוגן של הנכס שנמסר. כאשר לא ניתן למדוד באופן מהימן את השווי ההוגן של הנכס שהתקבל ושל הנכס שנמסר, עלותו נמדדת בערך בספרים של הנכס שנמסר.

חלקי חילוף, ציוד עזר וציוד גיבוי מסווגים כרכוש קבוע כאשר הם עומדים בהגדרת רכוש קבוע בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 17, אחרת הם מסווגים כמלאי. כאשר לחלקי רכוש קבוע משמעותיים (לרבות עלויות של בדיקות תקופתיות משמעותיות) יש אורך חיים שונה, הם מטופלים כפריטים נפרדים של הרכוש הקבוע.

שינויים במחויבות לפירוק ופינוי פריטים ושיקום האתר שבו הם ממוקמים, למעט שינויים הנובעים מחלוף הזמן, מתווספים או מנוכים מעלות הנכס בתקופה שבה הם מתרחשים. הסכום שמנוכה מעלות הנכס לא יעלה על ערכו בספרים. יתרה, אם קיימת, מוכרת מיידית בדוח על הביצוע הכספי.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

בתקופות שלאחר ההכרה לראשונה פריטי רכוש קבוע נמדדים לפי עלותם בניכוי פחת שנצבר ובניכוי הפסדים מירידת ערך שנצברו.

רווח או הפסד הנובע מגריעת פריט רכוש קבוע ייקבע כהפרש בין התמורה נטו מהמימוש, אם קיימת, לבין הערך בספרים של הפריט, וירשם בסעיף הכנסות אחרות או הוצאות אחרות, לפי העניין, בדוח על הביצוע הכספי.

עלויות עוקבות

עלות החלפת חלק מפריט רכוש קבוע ועלויות עוקבות אחרות מוכרות כחלק מהערך בספרים של אותו פריט, אם צפוי כי התועלת הכלכלית העתידית או פוטנציאל השירות הגלומים בפריט תזרום לישות וכי עלותו ניתנת למדידה באופן מהימן. הערך של החלק שהוחלף נגרע. עלויות תחזוקה שוטפות נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

פחת

פחת הינו הקצאה שיטתית של הסכום בר-פחת של נכס על פני אורך חייו השימושיים. סכום בר פחת הינו העלות של הנכס, או סכום אחר המחליף את העלות, בניכוי ערך השייר שלו.

נכס מופחת כאשר הוא זמין לשימוש, דהיינו כאשר הוא הגיע למיקום ולמצב הדרושים לצורך הפעלתו באופן שבו התכוונה ההנהלה.

פחת נזקף לדוח על הביצוע הכספי, לפי שיטת הקו הישר על פי אומדן אורך החיים השימושיים של כל חלק משמעותי מפריטי הרכוש הקבוע, מאחר ששיטה זאת משקפת את דפוס צריכת ההטבות הכלכליות העתידיות או את פוטנציאל השירות הגלומים בנכס. קרקעות בבעלות אינן מופחתות. נכסים חכורים בחכירה מימונית, לרבות קרקעות ושיפורים במושכר מופחתים על פני התקופה הקצרה מבין תקופת השכירות לבין אורך החיים השימושיים של הנכס.

אומדן אורך החיים השימושיים לתקופה השוטפת ולתקופת ההשוואה הינו כדלקמן:

נכסי תשתית אזרחיים	-	20-125 שנים
נכסי צבא וציוד בטחוני	-	10-50 שנים
מבנים	-	10-50 שנים
נכסי הדיור הציבורי	-	100 שנים
מכונות וציוד	-	4-25 שנים
ציוד וריהוט משרדי	-	7-15 שנים
כלי רכב ותחבורה	-	4-15 שנים
חומרה ומערכות מחשב	-	3-10 שנים
ציוד ומכשור רפואי	-	5-14 שנים

האומדנים בדבר שיטת הפחת, אורך החיים השימושיים וערך השייר נבחנים מחדש בכל שנת דיווח. שינויים, אם ישנם, מטופלים כשינוי אומדן חשבונאי.

<< **ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)****נכסי מורשת**

נכסי מורשת הינם נכסים בעלי חשיבות תרבותית, סביבתית או היסטורית, כגון, בניינים היסטוריים, אנדרטאות היסטוריות, אתרים ארכיאולוגיים, אתרי שימור, שמורות טבע ויצירות אומנות. ערכם התרבותי, הסביבתי, החינוכי וההיסטורי של נכסי מורשת אינו משתקף במלואו בערך הכספי המבוסס אך ורק על מחירי שוק ולפיכך אינו נכלל בדוחות הכספיים. עם זאת, כאשר לנכס מורשת קיימת עלות כספית כלשהי, היא נכללת בסעיף הרלוונטי בקבוצות הרכוש הקבוע, בעיקר בסעיף מבנים. סכומי נכסי המורשת הכלולים ביתרת הרכוש הקבוע ליום 31 בדצמבר 2025 אינם מהותיים לדוחות הכספיים.

מצבת הנכסים, לרבות רכוש קבוע, כפי שמוצגת בדוחות על המצב הכספי אינה שלמה, טרם הוכרו חלק מנכסי מערכת הביטחון, מהנכסים בחו"ל ומנכסי הנדל"ן בארץ.

במסגרת סקר נכסי הדיור הממשלתי צפויות להתבצע פעולות נוספות במטרה להשלים את מיפוי נכסי המדינה, ביניהן: עדכון השווי הכספי של המבנים הרשומים במערכות המידע אשר חסרים לגביהם נתוני עלות או שווי הוגן בארץ ובחו"ל, השלמת סקרי נכסי מקרקעין, קליטתם במערכות המידע וביצוע רישום בספרי המדינה והשלמת תהליך ההכרה בנכסי מקרקעין של בתי החולים הממשלתיים.

כמו כן יצוין כי בעקבות אילוצים שמקורם בקושי שבאיתור מסמכי הרכישה המקוריים ו/או חוסר יכולת לגזור את העלות ממסמכי בעלות ישנים, הופעל לגבי חלק מהנכסים מודל לקביעת שווי הוגן. לפיכך, המדיניות החשבונאית שיושמה בדוח זה אינה בהכרח עקבית בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים.

יד. קרקעות בידי המדינה

הקרקעות בידי המדינה פולחו לשתי קבוצות על פי הזכות הקניינית, באופן הבא:

1. קרקעות אשר עיקר הזכויות בהן הועברו (הוחכרו) לגורמים אחרים (להלן: "קרקעות תפוסות");
2. קרקעות אשר עיקר הזכויות בהן טרם הועברו (הוחכרו) לגורם אחר והינן בידי מדינת ישראל (להלן: "קרקעות פנויות"). בגין חלק מקרקעות אלו קיימים הסכמים לזכויות שימוש בקרקע לתקופה ובזכויות שאינן מגיעות לידי זכות חכירה מימונית בקרקע.

(1) קרקעות תפוסות:

בהתאם לתנאי החכירה של קרקעות אלה, העבירה המדינה לחוכרים את רוב הסיכונים והתשואות הכרוכים בבעלות ועל כן חכירות אלה מסווגות כחכירות מימוניות.

בדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר 2022 הכירה המדינה לראשונה בגין קרקעות אלה בנכס חייבים בגין חכירה מימונית (להלן: "חייבים בגין חכירה מימונית") בגובה הערך הנוכחי של דמי החכירה השנתיים (להלן: "דח"ש") תוך שימוש בשיעורי היוון בטווח של 0.775%-1% בחוזי חכירה הצמודים למדד יוקר המחיה, וביעורי היוון בטווח של 3.397%-3.457% בחוזי חכירה שאינם צמודים. יתרת החייבים בגין חכירה מימונית מוצגת בביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים.

ככלל, בעסקאות חכירה מימונית בהן מוכר נכס, מוכר נכס בגובה הערך הנוכחי של תשלומי החכירה המינימליים ובתוספות ערך השייר הבלתי מובטח. הכנסות מימון בגין חכירה מימונית מוקצות בין תקופות הדיווח החשבונאי באופן שישקפו שיעור תשואה תקופתי קבוע על נכס החייבים בגין עסקת החכירה.

יתרת החייבים בגין חכירה מימונית למועד הדיווח אינה כוללת אומדן של ערך השייר הבלתי מובטח בשל מגבלות במערך הנתונים הקיים. שיעורי ההיוון ששימשו בקביעת הערך הנוכחי של יתרת החייבים בגין חכירה התבססו על שיעורי התשואה של אגרות חוב ממשלתיות צמודות מדד ושאין צמודות בהתאם לסוגי חוזה החכירה.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**(2) קרקעות פנויות:**

הקרקעות הפנויות יוצגו כרכוש קבוע, זאת לאור המאפיינים הייחודיים של ניהול קרקעות המדינה.

בדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר 2022 הכירה המדינה לראשונה בקרקעות אלה כנכס בגובה עלותם הנחשבת (Deemed Cost) אשר נקבעה על ידי השמאי הממשלתי כאמור בביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה.

קיימות קבוצות קרקעות נוספות של מקרקעי מוסדות חינוך ומבניהם אשר הוקצו לרשות המקומית על ידי רשות מקרקעי ישראל ללא תמורה ולמטרות ספציפיות בלבד. בהתאם לתנאי ההקצאה, לא ניתן לעשות בנכסים אלו שימוש ליעוד שונה, אלא אם יתקבל לכך אישור מרשות מקרקעי ישראל.

טו. היוון עלויות אשראי

עלויות אשראי ספציפי ועלויות אשראי שאינו ספציפי הונו לנכסים כשירים במהלך התקופה הנדרשת להשלמה ולהקמה עד למועד שבו הם מוכנים לשימוש המיועד. עלויות אשראי שאינו ספציפי מהוונות באותו אופן לאותה השקעה בנכסים כשירים או לאותו חלק ממנה שלא ממומן באשראי ספציפי, תוך שימוש בשיעור שהוא הממוצע המשוקלל של שיעורי העלות בגין אותם מקורות אשראי שעלותם לא הוונה באופן ספציפי. הפרשי שער הנובעים מאשראי במטבע חוץ, מהוונים אם הם נחשבים כתיאום לעלויות הריבית. עלויות אשראי אחרות נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

הכנסות מהשקעות זמניות של אשראי ספציפי שהתקבל לצורך השקעה בנכס כשיר מנוכות מעלויות האשראי הכשירות להיוון.

טז. נכסים בלתי מוחשיים

נכס בלתי מוחשי הינו נכס לא כספי, הניתן לזיהוי וחסר מהות פיזית. נכס ניתן לזיהוי אם הוא ניתן להפרדה או נובע מהסדרים מחייבים (לרבות זכויות חוזיות או זכויות משפטיות אחרות), וזאת מבלי להתחשב אם זכויות אלה ניתנות להעברה או ניתנות להפרדה מהישות או מזכויות וממחויבויות אחרות.

הכרה לראשונה

נכס בלתי מוחשי, שנרכש על ידי המדינה, מוכר לראשונה לפי עלות, לרבות עלויות שניתן לייחסן במישרין להכנת הנכס הבלתי מוחשי לשימוש המיועד. נכסים בלתי מוחשיים שנרכשו במסגרת עסקה שאינה חליפין נמדדים בהתאם לשוויים ההוגן במועד העסקה.

נכסים בלתי מוחשיים שנרכשו במסגרת עסקה להחלפת נכסים תמורת נכסים לא כספיים או בתמורה לשילוב של נכסים כספיים ולא כספיים, נמדדים במועד ההכרה לראשונה בהתאם לשווי הוגן של הנכסים שנמסרו. יציאה בגין פריט בלתי מוחשי שהוכרה לראשונה כהוצאה, אינה מוכרת כחלק מהעלות של נכס בלתי מוחשי במועד מאוחר יותר.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

מחקר ופיתוח

הוצאות הקשורות בפעילויות מחקר המבוצעות במטרה לרכוש ידע והבנה מדעיים או טכניים חדשים, נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

פעילויות פיתוח קשורות בתכנית לייצור מוצרים או תהליכים חדשים או לשיפור משמעותי של מוצרים או תהליכים קיימים.

עלויות בגין פעילויות פיתוח מוכרות כנכס בלתי מוחשי במידה שמתקיימים התנאים המצטברים הבאים:

- א. ניתן למדוד באופן מהימן את עלויות הפיתוח;
- ב. קיימת היתכנות טכנולוגית להשלמת הנכס הבלתי מוחשי כך שהוא צפוי להיות זמין לשימוש או למכירה;
- ג. ניתן להוכיח את האופן בו תופק הטבה כלכלית עתידית או פוטנציאל שירות עתידי מהמוצר;
- ד. לישות כוונה, יכולת ומקורות מספיקים על מנת להשלים את הפיתוח ולהשתמש בנכס או למכרו;
- ה. קיימים משאבים טכניים, פיננסיים ואחרים המתאימים להשלמת הפיתוח ולשימוש בנכס הבלתי מוחשי או למכירתו.

העלויות שהוכרו כנכס בלתי מוחשי בגין פעילויות הפיתוח כוללות את עלות החומרים, שכר עבודה ישיר, הוצאות תקורה שניתן לייחסן ישירות להכנת הנכס לשימוש המיועד ועלויות אשראי שהונו. עלויות אחרות בגין פעילויות פיתוח נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

מידה עוקבת

נכס בלתי מוחשי מוצג לפי עלות בניכוי כל הפחתה שנצברה ובניכוי הפסדים מירידת ערך שנצברו. עלויות עוקבות מוכרות כנכס בלתי מוחשי אך ורק כאשר הן מגדילות את ההטבה הכלכלית העתידית הגלומה בנכס שבגינו הן הוצאו. יתר העלויות נזקפות לדוח על הביצוע הכספי עם התהוותן.

הפחתה

סכום בר פחת של נכס בלתי מוחשי בעל אורך חיים שימושיים מוגדר מוקצה באופן שיטתי על פני אורך חייו השימושיים לפי שיטת הקו הישר. הוצאות ההפחתה מוכרות כהוצאות בדוח על הביצוע הכספי אלא אם כן הן נכללות בערך בספרים של נכס אחר. מוניטין ונכסים בלתי מוחשיים בעלי אורך חיים בלתי מוגדר אינם מופחתים באופן שיטתי, אלא נבחנת בגינם ירידת ערך לפחות אחת לשנה.

נכסים בלתי מוחשיים אשר נוצרים בישות אינם מופחתים באופן שיטתי כל עוד הם אינם זמינים לשימוש. לפיכך נכסים בלתי מוחשיים אלה, כגון עלויות פיתוח, נבחנים לירידת ערך אחת לשנה לפחות, עד למועד שבו הופכים להיות זמינים לשימוש.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

אומדן אורך החיים השימושיים לתקופה השוטפת ולתקופת ההשוואה הינו כדלקמן:

תוכנה ופרויקטי מחשוב	-	20-3 שנים
נכסים בפיתוח	-	10-3 שנים
ידע ופטנטים	-	20-4 שנים

האומדנים בדבר שיטת הפחת, אורך החיים השימושי וערך השייר נבחנים מחדש בכל שנת דיווח. שינויים, אם ישנם, מטופלים כשינוי אומדן חשבונאי.

המדינה בוחנת את אומדן אורך החיים השימושיים של נכס בלתי מוחשי שאינו מופחת מדי שנה על מנת לקבוע אם האירועים והנסיבות ממשיכים לתמוך בקביעה כי לנכס הבלתי מוחשי אורך חיים בלתי מוגדר.

יז. חכירות**נכסים חכורים**

חכירות מצדדים שלישיים שבהן נושאת המדינה באופן מהותי בכל הסיכונים והתשואות מהנכס, מסווגות כחכירות מימוניות. המדינה מכירה בדוחותיה הכספיים בנכסים החכורים על ידה בחכירה מימונית, כנגד הכרה בהתחייבויות במועד ההכרה לראשונה, לפי הנמוך מבין השווי ההוגן של הנכס החכור והערך הנוכחי של תשלומי החכירה המינימליים. המדינה מכירה בגין נכסים בחכירה מימונית שהינם בני פחת, בהוצאות פחת, כאשר מדיניות הפחת של נכסים אלה עקבית עם מדיניות הפחת לגבי נכסים בני פחת שבבעלות המדינה. הפחתת הנכס מתבצעת על פני התקופה הקצרה מבין תקופת החכירה ואורך החיים השימושיים של הנכס, אלא אם כן קיימת ודאות סבירה כי המדינה תשיג בעלות על הנכס בתום תקופת החכירה, שאז הפחתת הנכס מתבצעת על פני אורך החיים השימושיים של הנכס. תשלומי חכירה מינימליים, המשתלמים במסגרת חכירה מימונית, נחלקים בין הוצאות המימון לבין הפחתת יתרת ההתחייבות. הוצאות המימון מוקצות לכל תקופה מתקופת החכירה, כך שמתקבל שיעור ריבית תקופתית קבוע על היתרה הנותרת של ההתחייבות. תשלומי החכירה המינימליים מתעדכנים בגין דמי חכירה מותנים כאשר ההתניה מתבררת.

יתר החכירות מסווגות כחכירות תפעוליות, כאשר הנכסים החכורים אינם מוכרים בדוח על המצב הכספי. המדינה מכירה בתשלומי החכירה בגין חכירה תפעולית, כהוצאה בדוח על הביצוע הכספי על בסיס קו ישר לאורך תקופת החכירה, לרבות תקופת האופציה הקיימת למדינה, אשר במועד ההתקשרות בחכירה קיימת ודאות סבירה שהאופציה תמומש.

המדינה מציגה בדוח על המצב הכספי נכסים המוחכרים על ידה לצדדים שלישיים בחכירה תפעולית, בהתאם למהות הנכס ומכירה בהכנסות מהחכירה על בסיס קו ישר לאורך תקופת החכירה.

בחכירה של קרקע ומבנים, מרכיבי הקרקע והמבנים נבחנים בנפרד לצורכי סיווג החכירות, כאשר שיקול משמעותי בסיווג מרכיב הקרקע הינו העובדה כי קרקע בדרך כלל בעלת אורך חיים בלתי מוגדר.

תשלומי חכירה

תשלומים במסגרת חכירה תפעולית, למעט דמי חכירה מותנים, נזקפים לדוח על הביצוע הכספי כהוצאה על בסיס קו ישר לאורך תקופת החכירה. תשלומי חכירה מינימליים המשולמים במסגרת חכירה תפעולית, נזקפים עם התהוותם לדוח על הביצוע הכספי.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

תשלומי חכירה מינימליים, המשולמים במסגרת חכירה מימונית, נחלקים בין הוצאות המימון לבין הפחתת יתרת ההתחייבות. הוצאת המימון מוקצית לכל תקופה מתקופת החכירה, כך שמתקבל שיעור ריבית תקופתית קבוע על היתרה הנוותרת של ההתחייבות.

יח. מענקי ממשלה

מענקי ממשלה בלתי מותנים מוכרים לראשונה בשווי הוגן במועד הענקתם.

מענקים מהמדען הראשי שברשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית למטרות עידוד מחקר ופיתוח (להלן: "מענקי מדען") מטופלים כנכס פיננסי בדוחות הכספיים.

מענקי מדען שניתנו נמדדים לפי שוויים ההוגן בניכוי המענקים לתוכניות שנכשלו ולא יניבו הכנסה ובניכוי המענקים שכבר שולמו בגינם התמלוגים. השווי ההוגן מגלם את הסיכון לכישלון בהתאם לענף, ומהוון בהתאם לתקופת ההחזר הצפויה. שינויים בשווי הוגן, אם קיימים, נזקפים לדוח על הביצוע הכספי.

הלוואות עומדות ומענקים מותנים מהווים נכסים תלויים בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, ועל כן אינם כלולים בדוחות על המצב הכספי.

יט. נכסים תלויים

נכסים תלויים נובעים בדרך כלל מאירועים בלתי מתוכננים או אירועים לא צפויים, אשר אינם בשליטתה המלאה של הישות, ואשר יוצרים את האפשרות של תזרים חיובי של הטבות כלכליות או פוטנציאל שירות לישות. בדוחות הכספיים ניתן גילוי לקיומם של נכסים תלויים, רק כאשר תזרים חיובי של הטבות כלכליות או פוטנציאל שירות הוא צפוי אך אינו ודאי למעשה. נכסים תלויים נאמדים באופן מתמשך, כך שאם הסבירות השתנתה באופן שתזרים חיובי של הטבות כלכליות או פוטנציאל שירות הוא ודאי למעשה, וערך הנכס ניתן למדידה באופן מהימן, הנכס וההכנסה הקשורה בו מוכרים בדוחות הכספיים בתקופה שבה התרחש השינוי.

כ. החוב הממשלתי

מלוות הפנים והחוץ של ממשלת ישראל הכוללים איגרות חוב מונפקות, הלוואות ומכשירי חוב אחרים, נמדדים לפי שיטת העלות המופחתת. לפרטים נוספים ראה **ביאור 15 - מלוות פנים וביאור 16 - מלוות חוץ**.

כא. הפרשות

המדינה מכירה בהפרשות בדוחות הכספיים כאשר מתקיימים התנאים האלה ביחד: קיימת למדינה מחויבות קיימת (משפטית או משתמעת) בהווה כתוצאה מאירועי העבר, צפוי שיידרש תזרים שלילי של משאבים המגלמים הטבות כלכליות או פוטנציאל שירות כדי לסלקה וניתן לערוך אומדן מהימן של סכום המחויבות. הסכום המוכר כהפרשה, הינו האומדן הטוב ביותר של הוצאה הנדרשת לסילוק המחויבות הקיימת במועד הדיווח. כאשר ההשפעה של ערך הזמן הינה מהותית, סכום ההפרשה נמדד לפי הערך הנוכחי של ההוצאות הנדרשות לסילוק המחויבות. הערך בספרים של ההפרשה מותאם על מנת לשקף את חלוף הזמן ומוכר כהוצאות מימון.

המדינה מכירה בהשבה כאשר, ורק כאשר, קרוב לוודאי שההשבה תתקבל אם המדינה תסלק את המחויבות. ההשבה תטופל כנכס נפרד. הסכום שמוכר בגין ההשבה אינו עולה על סכום ההפרשה.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**חוזים שגלום בהם הפסד**

הפרשה לחוזים שגלום בהם הפסד מוכרת כאשר ההטבות הכלכליות או פוטנציאל השירות הצפויים להתקבל מהחוזים שנחתמו על ידי המדינה נמוכים מהעלויות הבלתי נמנעות כתוצאה מעמידה במחויבויותיה החוזיות. ההפרשה נמדדת על פי הנמוך מבין הערך הנוכחי של העלות החזויה נטו לביטול החוזה והערך הנוכחי של העלות החזויה נטו להמשך קיום החוזה. בטרם ההפרשה מוכרת, מכירה המדינה בירידת ערך של הנכסים הקשורים לאותו חוזה.

שינוי מבני

הפרשה לשינוי מבני מוכרת כאשר המדינה מאשרת תוכנית פורמלית ומפורטת לשינוי מבני, והיא יצרה ציפייה תקפה אצל אלה המושפעים מביצוע השינוי המבני, באמצעות התחלת יישום התוכנית או מסירת הודעה בדבר מרכיביה העיקריים לאלה המושפעים ממנה. ההפרשה כוללת את היציאות השירות הנובעות מהשינוי המבני, הכרוכות בהכרח בשינוי המבני ואשר אינן מיוחסות לפעילויות הנמשכות של המדינה.

שיקום אתר

בהתאם למדיניות של המדינה לשימור הסביבה ובהתאם לדרישות החוק, מוכרת הפרשה לשיקום אתר שבו נמצאת קרקע מזוהמת וההוצאה הנוגעת לדבר במועד שבו מזוהמת הקרקע.

תביעות משפטיות

הפרשה בגין תביעות מוכרת כאשר מתקיימים התנאים המצטברים הבאים: למדינה קיימת מחויבות משפטית בהווה או מחויבות משתמעת כתוצאה מאירוע שהתרחש בעבר ויותר סביר מאשר לא (more likely than not) כי המדינה תידרש למשאביה הכלכליים לסילוק המחויבות וניתן לאמוד את המחויבות באופן מהימן. כאשר השפעת ערך הזמן מהותית, נמדדת ההפרשה בהתאם לערכה הנוכחי.

כב. התחייבויות בגין זכויות עובדים

התחייבויות בגין פנסיה תקציבית וצוברת מחושבות תוך שימוש בהערכות אקטואריות. התחייבויות בשל סיום יחסי עובד מעביד, באשר לעובדים שאינם נכללים בפנסיה תקציבית, מחושבות בהתאם לתנאי העסקה של אותם עובדים, לפרטים נוספים ראה **ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים**.

התחייבויות בגין הטבות אחרות לעובדים כוללות משכורות, ימי חופשה, מחלה, הבראה והפקדות לביטוח לאומי ומוכרות כהוצאות עם מתן השירותים. כאשר למדינה קיימת מחויבות משפטית או משתמעת, שניתן לאמוד אותה באופן מהימן, למתן מענקים לעובדים, המדינה מכירה בהתחייבות זו החל מהמועד בו קמה המחויבות ובהתאם לתנאיה.

התחייבות המדינה בדוחות הכספיים בגין זכאות עובדיה לימי חופשה ומחלה וכן בגין זכאויות נוספות, אינה נמדדת באמצעות הערכות אקטואריות. כמו כן, בחלק מהנתונים ייתכנו פערי מידע.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**כג. עתודות בגין אירועי ביטוח****המוסד לביטוח לאומי**

קרנות הביטוח הן אומדני התחייבויות של ענפי הביטוח לתאריך הדוחות הכספיים כלפי אלה מהמבוטחים או התלויים, שלגביהם נוצרה עד לתאריך הדוחות הכספיים עילה לזכאות לקבלת סכומים ואף אם טרם הוגשה בקשה לגמלה. הקרנות אינן כוללות את התחייבויות המוסד לביטוח לאומי הנובעות מייחולי המבוטחים לגמלאות שב"תהליך הרכישה". מאידך אין הדוח על המצב הכספי כולל בצד הנכסים את ייחולי המוסד להכנסות מדמי ביטוח שהמבוטחים יהיו חייבים בעתיד בעד השנים שלאחר שנת הדוח. קרנות הביטוח מתייחסות לענפים האלה: אזרח ותיק ושאיירים, נכות כללית, נפגעי עבודה, סיעוד וילדים המוגדרים על ידי המוסד לביטוח לאומי כענפים ארוכי מועד. בדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2025 בוצעה הצגה מחדש של מספרי השוואה לשנת 2024 בגין הכללת אומדן התחייבות בגין ענף הילדים בקרנות הביטוח.

הביטוח הלאומי אינו נוהג לחשב קרנות בענפים שהוגדרו על ידו כקצרי מועד. קרנות הביטוח נקבעו על בסיס הערכה אקטוארית שנתית המבוצעת על ידי אקטואר המוסד לביטוח לאומי.

בחודש ינואר 2019, פרסמה הועדה הבינלאומית לתקינה חשבונאית למגזר הציבורי (IPSASB) של הפדרציה הבינלאומית של רואי החשבון (IFAC) את Social Benefits - IPSAS-42 (להלן-התקן).

התקן קובע את הטיפול החשבונאי - הכרה, מדידה, הצגה וגילוי של ההתחייבויות בגין קרנות הביטוח בגופים של ביטוח סוציאלי.

התקן הבינלאומי נכנס לתוקף מחייב ביום 01 בינואר 2023. בשלב זה המוסד לתקינה בחשבונאות ממשלתית לא אישר את אימוץ התקן בישראל, במידה והתקן יאומץ, ליישומו צפויה להיות השפעה מהותית על הדוחות הכספיים ועל סעיף קרנות הביטוח, ראה **ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח**.

הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה

הערכת היתרות התלויות בענפי הביטוח, המכוסים באמצעות הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה, נעשתה חלקית על בסיס פרטני וחלקית לפי חישוב אקטוארי, ומהווה את סכום אומדן עלות סילוק התביעות שהוגשו.

כד. הכרה בהכנסות מעסקאות שאינן חליפין

עסקאות שאינן חליפין הן עסקאות שאינן כוללות חליפין של ערכים, השווים בקירוב זה לזה, בין הצדדים לעסקה.

הכנסות מעסקאות שאינן חליפין כוללות את סוגי ההכנסות הבאות:

(1) מיסים ואגרות

מיסים הם סכומים שהמדינה גובה מכוח חוקים ו/או תקנות שנקבעו על מנת לספק הכנסות לממשלה. מיסים אינם כוללים קנסות או עונשים אחרים המוטלים עקב הפרת חוק. הכנסות בגין מיסים הוכרו בדוחות הכספיים על בסיס אומדן חובות המס שהוכרו כנכסים, ואשר המדינה סבורה שקיימת בגינם יכולת גבייה.

הכנסות מדמי ביטוח לאומי נרשמות על בסיס מצטבר כמפורט להלן:

(א) התקבל דיווח, נרשם החיוב על פי קביעת המוסד לביטוח לאומי.

(ב) הכנסות מלא שכירים - על פי חיובי המוסד לביטוח לאומי בהתאם לשומת המס האחרונה של המבוטח או בהתאם לשיעור המינימלי הקבוע בחוק. לפירוט נוסף בדבר המדיניות החשבונאית שננקטה בגין הכנסות ממסים ראה **ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה וביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות**.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

(2) העברות

העברות הינן הכנסות מעסקאות שאינן חליפין, שאינן מיסים או תקציב. הכנסות מהעברות כוללות סיוע מחו"ל שנוצל, תרומות, מתנות, קנסות או עונשים אחרים המוטלים עקב הפרת חוק ועוד.

נכס הנוצר כתוצאה מעסקה שאינה חליפין נמדד בעת ההכרה לראשונה לפי שווי ההוגן במועד הרכישה/ההכרה. הכנסות מעסקאות שאינן חליפין מוכרות בגובה הנכס שהוכר בגין אותה עסקה, בניכוי כל התחייבות שהוכרה. כאשר ההתחייבות מוקטנת במועד מאוחר יותר, בשל התרחשותו של אירוע ההעברה או עקב התקיימותו של תנאי, סכום הקטנת ההתחייבות מוכר כהכנסות.

כה. הכרה בהכנסות מעסקאות חליפין

(1) הכנסות ממכירת סחורות

הכנסות ממכירת סחורות במהלך העסקים הרגיל נמדדות על פי השווי ההוגן של התמורה שהתקבלה או התמורה שיש זכאות לקבלה, בניכוי הנחות מסחריות והנחות כמות. במקרים שבהם תקופת האשראי היא קצרה ומהווה את האשראי המקובל בענף התמורה העתידית אינה מהוונת.

במקרים שבהם תקופת האשראי חורגת מהמקובל בענף, המדינה מכירה בתמורה העתידית כאשר היא מהוונת תוך שימוש בריבית הסיכון של הלקוח. ההפרש בין השווי ההוגן והסכום הנקוב של התמורה העתידית מוכר כהכנסת ריבית על פני תקופת האשראי.

הכנסות ממכירת סחורות (כולל מקרקעין ודירות) מוכרות כאשר מתקיימים התנאים האלה ביחד: קיימת ראייה משכנעת (בדרך כלל ביצוע של הסכם מכירה) שהסיכונים והתשואות המשמעותיים הועברו לקונה, אין להנהלה מעורבות נמשכת עם הסחורה והיא אינה שומרת על שליטה אפקטיבית עליה, צפוי שהטבות כלכליות או פוטנציאל שירות הקשור לעסקה יזרום אל המדינה וסכומי ההכנסות והעלויות בגין העסקה ניתנים למדידה באופן מהימן.

(2) הכנסות מהספקת שירותים

הכנסות משירותים נזקפות לדוח על הביצוע הכספי באופן יחסי בהתאם לשלב השלמת העסקה, במועד הדיווח, שיעור ההשלמה נקבע בהתאם ליחס העלויות שהתהוו לבין אומדן סך עלויות העסקה או בהתאם לשיעור גמר הנדסי, בהתאם למהות העסקה. ההכנסות נמדדות לפי השווי ההוגן של התמורה שהתקבלה או התמורה שיש זכאות לקבלה.

(3) הכנסות מדמי שכירות

הכנסות מדמי שכירות נזקפות לדוח על הביצוע הכספי לפי שיטת הקו הישר על פני תקופת החכירה. ההכנסות נמדדות לפי השווי ההוגן של התמורה שהתקבלה או התמורה שיש זכאות לקבלה.

(4) הכנסות מריבית

מוכרות לפי שיטת הריבית האפקטיבית.

(5) הכנסות מדיבידנדים

הכנסות מדיבידנדים מוכרות בעת התגבשות זכותה של המדינה כבעלת מניות לקבלת הדיבידנד, ואם מתקבל הדיבידנד בגין מניות סחירות, מכירה המדינה בהכנסות מדיבידנד ביום האקס.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**(6) הכנסות מתמלוגים**

הכנסות מתמלוגים מוכרות בעת הזכאות להן בהתאם למהות ההסכם הרלוונטי. תמלוגים נצברים בהתאם לתנאי ההסכם הרלוונטי ומוכרים כהכנסות לפי אותו בסיס, אלא אם כן, לאור מהותו של ההסכם, נאות יותר להכיר בהכנסות על בסיס שיטתי הגיוני אחר.

(7) חוזי הקמה

הכנסות והוצאות מחוזי הקמה נזקפות לדוח על הביצוע הכספי באופן יחסי לשיעור השלמת החוזה, כאשר ניתן לאמוד באופן מהימן את תוצאותיו. הכנסות מחוזה הקמה כוללות את הסכום המקורי שנכלל בחוזה בתוספת סכומים בגין שינויים בעבודה, תביעות ותמריצים. עלויות החוזה מוכרות עם היווצרותן, למעט כאשר הן יוצרות נכס המיוחס לפעילות עתידית שנקבעה בחוזה. כאשר אין אפשרות להעריך באופן מהימן את תוצאות חוזה ההקמה, מוכרת ההכנסה מהחוזה רק בגובה העלויות שהתהוו וצפוי שניתן יהיה להשיבן. עלויות החוזה מוכרות בתקופה שבה הן מתהוות. הפסד צפוי מחוזה הקמה נזקף מיידית לדוח על הביצוע הכספי.

כז. העברות ותמיכות

העברות ותמיכות הן הטבות לרווחת הציבור המסופקות על ידי המדינה, שבעבורן היא אינה מקבלת תמורה ישירה ממקבלי אותן הטבות, השווה בקירוב לערכם של הסחורות והשירותים שסופקו.

העברות ותמיכות מוכרות כהוצאות במהלך תקופת הדיווח כאשר הן מקיימות את התנאים שלהלן:

(1) התקיימו תנאי הזכאות לקבלתן במהלך תקופת הדיווח.

(2) סכום ההוצאה ניתן למדידה באופן מהימן.

תמיכות והעברות נרשמות כהתחייבות בדוחות הכספיים בתקופה שבה התרחשו אירועים שיצרו את התמיכה, ו/או העברה כל עוד מתקיימים כל אלה:

(1) למדינה יש מחויבות קיימת בגין תמיכה/העברה כתוצאה מאירוע מהעבר;

(2) צפוי כי יידרש תזרים של משאבים החוצה בגין המחויבות; וכן,

(3) ניתן לאמוד את סכום התמיכה/העברה באופן מהימן.

כז. אומדנים קריטיים

להלן מידע בדבר אומדנים קריטיים, ששימשו בהכנת הדוחות הכספיים ואשר שינוי מהותי בהם עשוי לשנות את ערכם של הנכסים וההתחייבויות, לרבות נכסים והתחייבויות תלויים, המוצגים בדוחות הכספיים:

(1) חייבים בגין תמלוגים

חייבים בגין תמלוגים נכללים בדוחות הכספיים בהתאם לשוויים ההוגן, המבוסס בין היתר על הנחות באשר ליכולת ההצלחה של פרויקטים שבגינם ניתנו המענקים, גובה התמלוגים ועיתוי התקבול. קיימת אי ודאות מהותית בגין אומדנים אלה ושינויים בהנחות עלולים להשפיע על ערכו של הנכס בספרים, לפרטים נוספים ראה ביאור 10 - חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**(2) סכום בר השבה של נכס או יחידה מניבה מזומנים**

הסכום בר ההשבה של נכסים בודדים או יחידות מניבות מזומנים מבוסס על אומדנים והנחות, ובין היתר לגבי שיעור היוון לפני מס ושיעור צמיחה. שינויים בהנחות או אומדנים אלה עשויים להשפיע באופן מהותי על ערכם של נכסים בספרים ולהביא להכרה בהפסד מירידת ערך או לשינוי בסכום ההפסד מירידת ערך שהוכר בדוחות הכספיים.

(3) התחייבויות בגין זכויות עובדים

התחייבויות בגין זכויות עובדים מבוססות על מספר רב של נתונים, וחלקן מחושבות תוך שימוש בשיטות הערכה אקטואריות. חישוב ההתחייבויות כרוך בקביעת הנחות, בין השאר לגבי שיעורי ההיוון, שיעורי תשואה צפויים, שיעורי עליות שכר עתידיות, שיעורי תחלופת עובדים, לוחות תמורתה, שיעור גידול בקצבה לפנסיה והנחות שונות נוספות. קיימת אי וודאות בגין הנחות אלה ושינויים בהן עשויים להשפיע באופן מהותי על ערכן של ההתחייבויות בספרים, לפרטים נוספים ראה ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

(4) עתודות בגין אירועי ביטוח

העתודות בגין אירועי ביטוח נוגעות בעיקר לקרנות הביטוח של המוסד לביטוח לאומי, ומבוססות על הנחות אקטואריות של ענפי הביטוח השונים כלפי מבוטחים, שלגביהם נוצרה עילת זכאות לתאריך הדיווח. שינויים בהנחות האקטואריות, כמו שינויים בהנחות לגבי המבוטחים שצריכים להיכלל באומדן ההתחייבות, עשויים להשפיע באופן מהותי על ערכן של העתודות בספרים, לפרטים נוספים ראה ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח.

(5) התחייבויות תלויות והפרשה לתביעות משפטיות

בהסתמך על חוות דעתם של היועצים המשפטיים של הישויות הממשלתיות, נקבעים סיכויי תביעות משפטיות שהוגשו כנגד ישויות אלה, במידת האפשר, ועל פיהם נאמד הסכום שאותו ראוי לכלול כהפרשה בדוחות הכספיים. הערכות אלה מתבססות על מיטב שיפוטם המקצועי, בהתחשב בשלב שבו מצויים ההליכים וכן על ניסיון העבר. תוצאות התביעות בפועל עשויות להיות שונות מהערכות אלה, דבר העשוי להביא לביטול או ליצירת הפרשה בגין תביעה. לפרטים נוספים ראה ביאור 21 - הפרשה לתביעות משפטיות וביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות.

(6) נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע

אומדן שווי התמלוגים העתידיים לצורכי הגילוי כנכסים תלויים חושב לגבי הסכמי תמלוגים מהותיים בלבד, שלגביהם צפוי תזרים חיובי של הטבות כלכליות. האומדן נקבע על פי הערך הנוכחי של סכום התמלוגים הצפוי להתקבל, הנגזר, בין היתר, מכמות ההפקה הצפויה של המשאב בשטח החזקה, מחיר המכירה הצפוי, תקופת ההפקה ופריסתה וכן שיעור התמלוגים האפקטיבי, המביא בחשבון משתנים שונים ושיעורי היוון כמקובל בענף, לפרטים נוספים ראה ביאור 9 - נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע.

(7) קרקעות בידי המדינה

המדינה פועלת לקביעת אומדן השווי ההוגן באופן אובייקטיבי ככל שניתן, אך בשל מורכבותם והיקפם של הנתונים, ובשל המגבלות במערך הנתונים הקיים וחוסר במידע כספי היסטורי, עשויים להיגרם שינויים מהותיים בנתונים ובהנחות ששימשו בהערכת אומדן השווי, אשר ישפיעו באופן מהותי על שווי הקרקעות. לפרטים נוספים לגבי קרקעות בידי המדינה ומתודולוגיית ביצוע אומדן השווי ראה ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה.

(8) הפרשה בגין הלוואות שניתנו כנגד ערבויות מדינה

המדינה הכירה בהפרשה בדוחות הכספיים בגין הלוואות שניתנו כנגד ערבות מדינה במסגרת קרנות למתן הלוואות לעסקים. חישוב ההפרשה נעשה על בסיס שיעור האשראי בסיכון המתקבל מהבנקים וקביעת הנחות נוספות לצורך התאמת החשיפה האפשרית לסיכון בקרנות המוזכרות, לפרטים נוספים ראה ביאור 22 - התחייבויות אחרות לזמן ארוך.

<< ביאור 3(א) - מזומנים ושווי מזומנים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
21,223	28,037	בשקלים
14,061	15,891	בנק ישראל
35,284	43,928	בנקים ואחרים
1,773	3,211	במטבע חוץ
63,869	40,375	בנק ישראל
65,642	43,586	בנקים ואחרים
100,926	87,514	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 3(ב) - אשראי לזמן קצר (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2025	2024	
620	1,177	בנקים בשקלים
1,888	863	בנקים במטבע חוץ
2,508	2,040	סך הכל

<< ביאור 4 - פיקדונות והשקעות לזמן קצר (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
8,850	10,849	א	פיקדונות מיועדים ופיקדונות המוגבלים בשימוש
21,845	25,059	ב	השקעות אחרות לזמן קצר
30,695	35,908		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. פיקדונות מיועדים ומוגבלים המנוהלים בעיקר על ידי משרדי ממשלה.

ב. פיקדונות, איגרות חוב וניירות ערך סחירים אחרים, המוחזקים בעיקר על ידי התעשיות הביטחוניות וחברות ממשלתיות אחרות.

<< ביאור 5 - הלוואות לזמן ארוך (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
4,792	5,085	א(1)	הלוואות שיכון
1,229	1,341	א(2)	הלוואות לעובדים
782	718	א(3)	רשויות מקומיות ותאגידי מים
217	373	א(4)	אחרים
7,020	7,517		סך הכל הלוואות
(854)	(1,002)	ב	בניכוי חלויות שוטפות
(109)	(136)		בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
6,057	6,379		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. פירוט ההלוואות לזמן ארוך

ממשלת ישראל מעמידה הלוואות במטרה לסייע ולתמרץ את המשק בתחומים שונים כגון: שיכון, תיירות, חקלאות ורווחה. העמדת ההלוואות נעשית ישירות ללווים או באמצעות המערכת הבנקאית. סיכון הגבייה בהלוואות המועמדות באמצעות המערכת הבנקאית יכול לחול על המדינה ו/או על הבנקים, בהתאם להסכמים הפרטניים.

(1) הלוואות שיכון

הלוואות שיכון הינן הלוואות המועמדות על ידי הממשלה באמצעות הבנקים למשכנתאות, לסיוע בדיוור לזכאים כהגדרתם בחוק הלוואות לדיוור, תשנ"ב- 1992 והתקנות שהותקנו על פיו וכן בהתאם להחלטות ממשלה המתקבלות מעת לעת.

הכללים להעמדת הלוואות השיכון מוסדרים בהסכמי המסגרת בין אגף החשבתי הכללית לבנקים למשכנתאות, בהנחיות ובחוזרים משותפים של אגף החשבתי הכללית ומשרד הבינוי והשיכון המופצים מעת לעת.

בהתאם להחלטת הממשלה מספר 2212 מיום 12 באוגוסט 2007 ולהסכם שנחתם בין הממשלה לבין הבנקים למשכנתאות בחודש מאי 2008, לחלק מזכאי משרד הבינוי והשיכון מועמדת הלוואות השיכון ממקורות הבנק, במקום ממקורות המדינה, כנגד סבסוד הריבית ותשלום עמלה על ידי המדינה.

בעקבות המלחמה, החליטו החשבתי הכללית במשרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון, על מתן הקלות בפירעון תשלומי משכנתא ללווים שנותרה להם הלוואה שניתנה מכוח החוק. ההקלות שניתנו הן, בין היתר: דחיית תשלומי משכנתא בהתאם למתווה של בנק ישראל, פריסת תשלומים, הארכת התקופה לפירעון ועוד.

(2) הלוואות לעובדים

הממשלה מעמידה הלוואות ייעודיות לעובדי המדינה, מורים וסטודנטים להוראה על פי קריטריונים ייחודיים לאוכלוסיות הזכאיות להלוואות אלו.

במרץ 2015 התקשרה הממשלה בהסכם עם בנק יהב, לצורך מתן הלוואות לעובדי מדינה, אשר הוארך עד ליום 31 בדצמבר 2026.

ביוני 2021 התקשרה הממשלה בהסכם חדש עם בנק מסד לצורך מתן הלוואות לעובדי הוראה ומתן הלוואות מותנות לסטודנטים במוסדות להכשרת עובדי הוראה, לתקופה של 5 שנים.

בעקבות המלחמה ולאחר החלטת וועדת המכרזים לניהול הלוואות עובדי מדינה על מתן סיוע תקציבי נוסף, ניתנו הלוואות נוספות לעובדים במטרה לתת מענה לקשיי אשראי שנוצרו.

<< ביאור 5 - הלוואות לזמן ארוך (במיליוני ₪) (המשך)

(3) רשויות מקומיות ותאגידי מים

הממשלה מעמידה הלוואות תקציביות לרשויות מקומיות ולתאגידי מים וביוב באמצעות בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ. עד לשנת 2024 הבנק העמיד את ההלוואות, לתקופה של 10 עד 15 שנים, מכוח זכייה בהליך מכרזי משנת 2011 והארכות של אותו הסכם. בשנת 2024, בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ זכה במכרז להסכם חדש למשך חמש שנים, עד ליום 25 בנובמבר 2029.

(4) אחרים

31 בדצמבר			
2024	2025		
114 (*)	-	(א)	הלוואות למימון מפלגות
29	24	(ב)	הלוואות למטרות חינוך
230	193		אחרים
373	217		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(א) הלוואות למימון מפלגות

הסעיף כולל מתן הלוואות לסיעות הכנסת על חשבון כספי מימון מפלגות שוטפים עתידיים, להם הן תהיינה זכאיות על פי חוק מימון מפלגות, תשל"ג- 1973. ההלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית ע"פ הוראות חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א- 1961.

(ב) הלוואות למטרות חינוך

הלוואות אלו כוללות בעיקרן יתרת הלוואה בסך של כ- 9 מיליון אירו לאוניברסיטת בן גוריון שהעמידה הממשלה באמצעות הות"ת לצורך ביצוע פרויקט ייסוד והקמה של המרכז הבינלאומי למאבק במדבור בשדה בוקר.

ב. התפלגות ההלוואות לזמן ארוך לפי מועדי פירעון

31 בדצמבר		
2025		
854		2026
767		2027
653		2028
532		2029
4,105		2030 ואילך
6,911		סך הכל

הנתונים הינם בניכוי הפרשה לחובות מסופקים.

<< ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
73,270	70,370	א	חייבים בגין עסקאות חליפין ושאינן חליפין, נטו
35,233	38,337	ב	מקדמות לספקים והוצאות מראש
14,558	13,227	ג	הכנסות לקבל
1,955	2,010	ד	חייבים בגין הלוואות, נטו
125,016	123,944		סך הכל

(*) ביאור חייבים ויתרות חובה מוצג באופן שונה ביחס לשנת 2024. במסגרת ההצגה החדשה, בוצע איחוד של סעיפים בעלי מאפיינים דומים, הצגה של החייבים בניכוי הפרשה לחובות מסופקים המיוחסים למאפייני הסעיף והצגה של החייבים באופן מפורט בהמשך הביאור. בנוסף עודכנו מספרי ההשוואה בעקבות טיוב נתונים.

א. הרכב חייבים בגין עסקאות חליפין ועסקאות שאינן חליפין, נטו

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
63,865	62,021	(1)	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין
26,633	24,013	(2)	חייבים בגין עסקאות חליפין
(17,228)	(15,664)		הפרשה לחובות מסופקים
73,270	70,370		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(1) חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין - יתרות אלו נובעות מהכנסות מעסקאות שאינן חליפין בהן ישות ממשלתית מקבלת ערך מישות אחרת, מזומנים, סחורות, שירותים או זכויות שימוש בנכסים, מבלי לספק במישרין ערך שווה בקירוב בתמורה, לדוגמה: מיסים, אגרות וקנסות.

אגף החשבתי הכללית מרכז את נושא גביית החובות במשרדי הממשלה, במסגרת אחריות זו מבוצע מיפוי של סוגי הכנסות וחובות במשרדי הממשלה ומתבצע תהליך של העברת הגבייה לידי רשות האכיפה והגבייה. פעולות אלו מסייעות להעמקת הגבייה במשרדי הממשלה.

כחלק מפרויקט רחב לשיפור ואיחוד תהליכי הגבייה הממשלתיים, מפותחת על ידי אגף החשבתי הכללית מערכת מטאור. מערכת מטאור היא מערכת ממשלתית מרכזית חדשה לניהול גבייה וחובות של משרדי הממשלה וזאת במסגרת מערכת ERP של הממשלה המבוססת SAP. מטרותיה העיקריות של המערכת הן: ריכוז כלל החובות, האגרות, הקנסות והחייבים של משרדי הממשלה במערכת אחת, ניהול אחיד של תהליכי הגבייה בכל משרד, מתן תמונת מצב מלאה על החובות ברמת המשרד וברמת הממשלה, שיפור יכולת המעקב, הבקרה והאכיפה של גביית חובות והתממשקות למערכת מרכז"ה ומערכות ממשלתיות נוספות. המערכת נמצאת בשלבי הטמעה הדרגתית.

(2) חייבים בגין עסקאות חליפין - יתרות אלו נובעות מעסקאות חליפין, עסקאות אלו מוגדרות כעסקאות שבהן ישות ממשלתית (משרד ממשלתי או חברה ממשלתית) מעבירה נכסים או מספקת שירותים, ומקבלת כנגדם תמורה ישירה השווה להם בקירוב. סעיף זה מאגד, בין היתר, חייבים בגין אספקת שירותים, מכירת סחורות, תמלוגים, שיווק ומכירת קרקעות ודמי שימוש בנכסי המדינה. מרבית היתרה בסעיף זה נובעת מפעילות מול החברות הממשלתיות.

<< ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה (במיליוני ₪) (המשך)

יתרות החייבים בגין עסקאות חליפין ועסקאות שאינן חליפין מנוהלות על ידי משרדי הממשלה, יחידות הסמך, תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות. ההצגה להלן מפרטת את יתרות החייבים בחתך של הישות הממשלתית האחראית על החובות. פירוט לגבי מהות החיוב ניתן במסגרת הביאור המילולי להלן.

31 בדצמבר 2025					ישות
סך הכל	הפרשה לחובות מסופקים	עסקאות שאינן חליפין	עסקאות חליפין		
37,021	-	36,964	57	(1)	רשות המסים בישראל
11,964	(10,461)	22,425	-	(2)	המוסד לביטוח לאומי
11,911	(1,023)	463	12,471		חברות ממשלתיות
4,554	(521)	367	4,708	(3)	משרד הבריאות
1,722	(1,027)	-	2,749	(4)	רשות מקרקעי ישראל
179	(1,486)	-	1,665	(5)	משרד הכלכלה והתעשייה
2,040	(1,142)	-	3,182	(6)	משרד הבינוי והשיכון
991	(92)	1,083	-	(7)	מטה החשבת הכללית
1,189	-	1,189	-	(8)	רשות האכיפה והגבייה
168	(55)	-	223		משרד הביטחון
410	(21)	83	348		תאגידים סטטוטוריים אחרים
1,121	(1,400)	1,291	1,230		משרדים אחרים
73,270	(17,228)	63,865	26,633		סך הכל חייבים

31 בדצמבר (*)2024					ישות
סך הכל	הפרשה לחובות מסופקים	עסקאות שאינן חליפין	עסקאות חליפין		
35,844	-	35,788	56	(1)	רשות המסים בישראל
12,354	(9,683)	22,037	-	(2)	המוסד לביטוח לאומי
11,033	(1,602)	346	12,289		חברות ממשלתיות
4,082	(320)	297	4,105	(3)	משרד הבריאות
2,744	(30)	-	2,774	(4)	רשות מקרקעי ישראל
79	(1,451)	-	1,530	(5)	משרד הכלכלה והתעשייה
756	(1,055)	-	1,811	(6)	משרד הבינוי והשיכון
1,009	(149)	1,158	-	(7)	מטה החשבת הכללית
993	-	993	-	(8)	רשות האכיפה והגבייה
108	(46)	-	154		משרד הביטחון
384	(8)	127	265		תאגידים סטטוטוריים אחרים
984	(1,320)	1,275	1,029		משרדים אחרים
70,370	(15,664)	62,021	24,013		סך הכל חייבים

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה (במיליוני ₪) (המשך)

(1) אומדן חובות לרשות המסים בגין עסקאות שאינן חליפין

31 בדצמבר		
2024	2025	
		מסים ישירים
9,567	11,711	מס שבח
8,909	10,495	מס רכישה
6,699	5,606	מס הכנסה חברות
4,954	3,059	מסים על ניכויים
2,544	2,323	מס הכנסה יחידים
86	85	מס מכירה
50	113	מס רכוש
(1,343)	(1,571)	בניכוי תקבולים במשמורת
31,466	31,821	
		מסים עקיפים
2,760	3,667	מס ערך מוסף
825	829	בלו דלק
67	64	אחרים
3,652	4,560	
670	583	חייבים בגין מענקי קורונה
35,788	36,964	סך הכל

החובות אשר הוכרו כנכסים בדוחות הכספיים הינם חובות המס אשר בגינם קיימת, קרוב לוודאי, יכולת גבייה כפי שהוגדרה ברשות המסים בישראל.

יצוין כי מערכות המידע של רשות המסים בישראל אינן עונות, בחלק ממערכי המס, על מכלול הצרכים החשבונאיים לצורך ניהול נתוני חייבים על בסיס מצטבר בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר קשר חשבונאי בין נתוני המערכות לניהול מצבת החובות לבין תנועות המזומן במערכות הדיווח. בנוסף, קיים קושי בהפרדת הנתונים למרכיבים הנדרשים לצורך הצגה חשבונאית נאותה, כגון הרכב הנכסים, מועד התהוותם ורישום הפרשה לחובות מסופקים

לממשלה קיימים נכסי חוב נוספים, בעיקר ברשות המסים בישראל, אשר אינם עומדים בכללי ההכרה בנכס בדוחות הכספיים. משרדי הממשלה אחראים לשלמות החיובים והחובות ובהתאם לכך פועלים לטיוב נתוניהם ולגבייתם.

(2) החובות למוסד לביטוח לאומי כוללים יתרות חוב של הגורמים הבאים:

- מעסיקים ולא שכירים בגין דמי ביטוח לאומי;
- חובות הציבור בגין גמלאות;
- מעבידים בגין תשלומי שכר עבודה וסוציאליות ששולמו על ידי הביטוח הלאומי לעובדי תאגידים בפירוק;
- פיצויים מצד שלישי להם זכאי הביטוח הלאומי מחברות ביטוח וחברות נוספות.

(3) עיקר החובות כלפי משרד הבריאות הינם בגין חובותיהן של קופות החולים לבתי החולים הממשלתיים בעבור שירותים רפואיים, שניתנו למבוטחי קופות החולים בבתי החולים הממשלתיים.

<< ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה (במיליוני ₪) (המשך)

(4) החובות לרשות מקרקעי ישראל כוללים חובות של יזמים המשולמים בשנה העוקבת בגין עסקאות במקרקעין.

(5) עיקר החובות כלפי משרד הכלכלה והתעשייה הינם בגין החזרי מענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

(6) עיקר החובות כלפי משרד הבינוי והשיכון הינם בגין חייבי דיור ציבורי, בסך 1,149 מיליון ₪. מדובר בחובות של זכאי סיוע בדיור. הסבירות לגביית חובות אלו קלושה.

(7) עיקר החובות כלפי מטה החשבת הכללית הינם חובות הציבור בגין תשלומי גמלאות על פי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, אשר ממומנים על ידי משרד האוצר, לדוגמה: הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה גמלת אזרח ותיק ושארים, נפגעי איבה, קצבת ניידות.

(8) עיקר החובות כלפי רשות האכיפה והגבייה (להלן – "הרשות") הינם בגין חייבי המרכז לגביית קנסות בגין קנסות שהטיל בית משפט, קנסות מנהליים, קנסות ברירות משפט, אגרות בתי משפט והוצאות לטובת המדינה אשר גבייתם צפויה להתקבל בשנת 2026. הרשות משמשת כסוכן עבור משרדי הממשלה בגביית חובות למעט בגביית חובות שמקורם בקנסות של המשטרה. היתרה של הרשות כוללת גם חובות בהם הרשות אינה משמשת כסוכן או חובות שמקורם בהחזר הוצאות עבור פעולות הגבייה שהרשות הטילה על חייבים שלא החזירו את חובם בזמן.

ב. מקדמות לספקים והוצאות מראש - היתרה כוללת סך של כ- 28,630 מיליון ₪ (כ-32,168 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024) בגין מקדמות של משרד הביטחון לספקים שאינם חברות ממשלתיות וכן יתרה בסך של כ- 1,230 מיליון ₪ של משרד הבריאות בגין תשלומי סל הבריאות ששולמו מראש עבור השנה העוקבת.

ג. הכנסות לקבל - סעיף זה מייצג זכויות לקבלת תמורה כלכלית בגין הכנסות שהופקו על ידי הממשלה עד לתאריך הדוח על המצב הכספי, אך טרם הופקו בגין דרישות תשלום (חויב בפועל) וטרם התקבלו בגין תקבולים. ההכרה בהכנסות אלו נעשית בהתאם לבסיס החשבונאות המצטבר, כאשר קיימת זכות לקבלת התמורה וניתן לאמוד את סכומה באופן מהימן. היתרה כוללת בעיקר הכנסות לקבל מלקוחות החברות הממשלתיות בסך של כ- 10,019 מיליון ₪.

ד. הרכב חייבים בגין הלוואות, נטו

31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
2,350	2,526	(1) חייבים בגין הלוואות, נטו
679	518	(2) הלוואות ומקדמות לעובדים
(1,074)	(1,034)	הפרשה לחובות מסופקים
1,955	2,010	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(1) הלוואות שהעמידה המדינה לגופים שונים ו/או ליחידים בהתאם לחוקים, החלטות ממשלה, הסכמים ותוכניות מימון שונות.

(2) הלוואות ומקדמות שניתנו לעובדים. רוב היתרה מיוחסת להלוואות ומקדמות לעובדי משרד הביטחון.

<< ביאור 7 - מלאי (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	(*)2024		
9,547	8,876	א	מלאי שוטף
1,117	1,116	ב	חומרי גלם, תוצרת בתהליך ותוצרת גמורה
294	1,416	ג	חלקי חילוף ופריטים כלליים
821	662		מלאי דלקים
			אחר
11,779	12,070		סך הכל מלאי שוטף
2,932	1,944	ג	מלאי בלתי שוטף
1,112	1,096		מלאי דלקים
839	1,096		חומרי גלם, תוצרת בתהליך
440	458		תרופות
91	286		ציוד חירום
			ציוד עזר רפואי
5,414	4,880		סך הכל מלאי בלתי שוטף

(*) הוצג מחדש.

א. כולל בעיקר מלאי חומרי גלם ומלאי תוצרת בתהליך של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ בסך של כ- 4,929 מיליון ₪, וכן מלאי חומרי גלם ומלאי תוצרת בתהליך של התעשייה האווירית לישראל בע"מ בגין מטוסים אזרחיים ומטוסי מנהלים בסך של כ- 3,439 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 3,799 מיליון ₪ וכ- 3,764 מיליון ₪, בהתאמה). מלאי חומרי הגלם ומלאי תוצרת בתהליך מוצגים בניכוי הפרשות לירידת ערך.

ב. כולל חלקי חילוף ופריטים כלליים מסוגים שונים אשר משמשים את הישויות הממשלתיות לצרכי עבודה שוטפים.

ג. כולל בעיקר מלאי דלקים של חברת החשמל לישראל בע"מ.

בחלק ממשרדי הממשלה, תהליך ניהול המלאי, רישומו וסיווגו באופן שוטף במערכות המידע, לוקה בחסר ואינו מאפשר הצגה נאותה בדוחות הכספיים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. כמו כן, יצוין כי ייתכן שמידע בדבר עלות המלאי הנמצא במשרדי הממשלה לאחר ניפוקו מהמחסנים (מלאי במצבורים) אינו כלול בדוחות הכספיים אף ששווי עשוי להיות מהותי. כמו כן, נתוני המלאי של משרד הביטחון, כפי שדווחו על ידו, הינם חלקיים, ללא אחידות בהערכת העלות ומבוססים, בין היתר, על אומדני עלות או הערכות אחרות שאינם בהכרח עקביים למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל.

<< ביאור 8 - השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪)

< הרכב ההשקעות

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
1,966	1,847	א	השקעה בחברות מוחזקות
2,776	2,773	ב	השקעה בקרנות דו-לאומיות וישויות אחרות
4,742	4,620		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. פירוט התנועה בגין השקעה בחברות מוחזקות (**)

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	חלק ברוח/ (הפסד)	שינויים הוניים	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	אחוז אחזקה ליום 31 בדצמבר 2025
811	-	-	811	50%
קן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה				
621	105	8	734	50%
בע"מ				
142	-	-	142	38.46%
בית התפוצות בע"מ				
83	(1)	-	82	50%
חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיוור לשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א יפו בע"מ				
48	-	3	51	48.78%
נכסי חיל בע"מ				
48	-	-	48	50%
חברת בנין הבימה בע"מ				
39	4	-	43	50%
חברת "המשקם" - לתעסוקה קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ				
38	-	-	38	50%
פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ				
17	-	-	17	
אחרים				
1,847	108	11	1,966	
סך הכל				

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מרשות החברות הממשלתיות, לפירוט נוסף ראה חלק ג' - פרק 1 -
החברות הממשלתיות וחלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת
2025.

<< ביאור 8 - השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ב. השקעה בקרנות דו-לאומיות וישויות אחרות (**)

ממשלת ישראל, ביחד עם מספר ממשלות זרות, הקימה קרנות דו-לאומיות לצורך קידום אינטרסים משותפים בתחומים כגון: מחקר חקלאי, מחקר תעשייתי, קידום החינוך וקידום פרויקטי מו"פ משותפים בין חברות הייטק ישראליות וחברות מהמדינות הזרות. הממשלה מחזיקה ב-50% מהזכויות בקרנות אלה, ההשקעה בקרנות מוצגת בשיטת השווי המאזני.

שם הקרן	יתרה ליום 31 דצמבר 2024 (*)	עליה בהיקף ההשקעה	חלק ברווח / (הפסד)	דיבידנד	שינויים בהון	יתרה ליום 31 דצמבר 2025	אחוז אחזקה ליום 31 דצמבר 2025
GIF	370	-	41	-	(9)	402	50%
BARD	230	-	3	-	(24)	209	50%
BIRD	134	-	11	-	(18)	127	50%
BSF	97	-	7	-	(7)	97	50%
USIEF	10	-	2	-	-	12	50%
אחר	32	-	27	-	(55)	4	
	873	-	91	-	(113)	851	
ישויות אחרות (***)	1,900	50	166	(105)	(86)	1,925	
סך הכל	2,773	50	257	(105)	(199)	2,776	

(*) הוצג מחדש.

(**) נתוני הקרנות הדו לאומיות מבוססים על הדוחות הכספיים או הדיווחים הכספיים שהתקבלו מהקרנות הדו לאומיות.

(***) ישויות כלולות וישויות בשליטה משותפת המוחזקות על ידי חברות ממשלתיות המאוחדות בדוחות כספיים אלה ומוצגות על בסיס שווי מאזני.

<< ביאור 9 - נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע (במיליוני ₪)

במדינת ישראל קיימים משאבי טבע הכוללים, בין היתר, נפט וגז טבעי, אשלג, ברום, פוספטים, חצץ וחול. המדינה העניקה זיכיונות לגופים שונים (להלן: "הזכיינים") לצורך הפקת וזכייה של משאבי הטבע, ובתמורה הזכיינים משלמים למדינה תמלוגים הנגזרים בעיקר מהמכירות העתידיות (להלן: "הסדרי התמלוגים"). הסדרי תמלוגים אלה יכולים להיגזר מכוח חוק, החלטות מנהליות, הסכמים והסדרים.

הכנסות המדינה בגין משאבי הטבע הנובעים מהסדרי התמלוגים אשר לא מקיימים את התנאים להכרה בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 9, הכנסות מעסקאות חליפין, לא קיבלו ביטוי בדוחות כספיים אלה. עם זאת, לאור חשיבותם של הסדרי התמלוגים לדיווח הכספי, כוללים הדוחות הכספיים גילוי להסדרי תמלוגים אלו בעניין אומדני שווי של התמלוגים העתידיים האפשריים אשר צפויים לנבוע מן ההסדרים כאמור.

אומדני שווי התמלוגים העתידיים לצרכי הגילוי, כנכסים תלויים, נקבעים על-פי הערך הנוכחי של התמלוגים הצפויים להתקבל, בהתאם לזיכיונות הקיימים. אלה נגזרים, בין היתר, מכמות ההפקה הצפויה של המשאב בשטח החזקה, ממחיר המכירה הצפוי, מתקופת ההפקה ופריסתה, וכן משיעור התמלוגים האפקטיבי המביא בחשבון משתנים שונים ושיעורי היוון בהתאם למקובל בענף.

להלן אומדני השווי של נכסים תלויים בגין תמלוגים עתידיים מהותיים שלהם זכאית המדינה ממשאבי טבע:

	31 בדצמבר 2025	31 בדצמבר 2024 (*)		
נפט וגז	26,133	27,233	א	
מחצבי חול וחצץ	4,621	4,645	ב	
אשלג	569	795	ג	
ברום	375	524	ג	
פוספטים	191	201	ד	
סך הכל	31,889	33,398		

(*) הוצג מחדש.

א. נפט וגז

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מנפט וגז, לצורך הגילוי, נקבע רק לגבי אתרים שבהם הוכחה כדאיות כלכלית בהפקה ("תגלית מסחרית") וניתנה לזכיין חזקה בשטח. אומדן השווי של התמלוגים העתידיים ליום 31 בדצמבר 2025, המצוין לעיל, כולל את מאגר "תמר" (למעט מאגר תמר SW שאין בעבורו תוכנית פיתוח מאושרת), מאגר "לויתן" ומאגר "כריש תנין". אומדני שווי התמלוגים העתידיים לצרכי הגילוי, כנכסים תלויים, נקבעים על פי הערך הנוכחי של התמלוגים הצפויים להתקבל, אשר נגזרים, בין היתר, מכמות ההפקה הצפויה של המשאב בשטח החזקה, ממחיר המכירה הצפוי, מתקופת ההפקה ופריסתה וכן משיעור התמלוגים האפקטיבי המביא בחשבון משתנים שונים ושיעורי היוון כמקובל בענף. אומדנים אלו מתייחסים לתמלוגים הצפויים להיות משולמים למדינה מכוח חוק הנפט, התשי"ב - 1952.

ב. מחצבי חול וחצץ

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מבוסס על עתודות המשאב במחצבים הפעילים לגביהם יש למדינה הסכמי התקשרות עם זכיינים, או הסכמי התקשרות שעתידים להיחתם עם זכיינים בסבירות גבוהה.

ג. אשלג וברום

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מאשלג ותרבות אשלג ומברום ותרבות ברום נגזר מכוח חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א - 1961, המהווה זיכיון בין המדינה לבין מפעלי ים המלח בע"מ שעתיד להסתיים ביום 31 במרץ 2030. האומדן חושב בהתאם לערך הנוכחי של סכום התמלוגים הצפוי במשך יתרת תקופת הזיכיון (עד שנת 2030). שווי התמלוגים שנלקחו לחישוב האומדן הינו בהתאם לפסק הבוררות הסופי בין המדינה לבין חברת מפעלי ים המלח שהתקבל באפריל 2019, במסגרתו הושלמה התחשבות לגבי תמלוגי העבר והוסדר מנגנון ההתחשבות והבקרה על התשלומים העתידיים.

<< ביאור 9 - נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע (במיליוני ₪) (המשך)

בדצמבר 2025, פורסם תזכיר חוק זיכיון ים המלח, התשפ"ו-2025, המסדיר את תנאי הזיכיון העתידי ואת אופן הקצאתו. בנוסף, בינואר 2026 נחתם הסכם מחייב בין המדינה לבין מפעלי ים המלח ו-ICL, בנוגע להעברת נכסי הזיכיון בהתאם לסעיף 26 לחוק הזיכיון ים המלח, התשכ"א – 1961, והסכמות נוספות לקראת תום הזיכיון, לרבות העברת ידע ומידע לצורך קיום מכרז. נכון למועד הדוחות הכספיים, טרם פורסם הזיכיון העתידי, לרבות החוק והמכרז להקצאתו, והתמלוגים הצפויים בגינו לא קיבלו ביטוי באומדן לעיל (לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 8 - הכנסות מתמלוגים).

ד. פוספטים

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מפוספטים בגין הפקה צפויה עד שנת 2044, בשנת 2023 זכתה חברת רותם אמפרט נגב בע"מ במכרז.

יובהר כי אומדנים אלו אינם כוללים את אומדן הכנסות המדינה ממיסים מתחום זה, הכוללים: מיסי חברות, מס הכנסה, בהתאם לפקודת מס הכנסה וכן היטל רווחי יתר מכוח חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א - 2011 (חוק "ששינסקי", כחלק מתיקון חקיקה השתנה שם החוק לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע). לפירוט נוסף בנושא החוק וכן בנושא הקמת הקרן לאזרחי ישראל ומוסדותיה ראה ביאור 22 - התחייבויות אחרות לזמן ארוך, ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות וחלק ג' - מידע נוסף - פרק 7 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל.

ועדת ששינסקי 2 הייתה ועדה ציבורית בראשות פרופסור איתן ששינסקי, שהוקמה בשנת 2013 בידי שר האוצר דאז יאיר לפיד, על מנת לבחון את נטל המס הראוי על הפקת משאבי טבע בישראל. הוועדה, עסקה במיסוי רווחי יתר של חברות הכורות וחוצבות משאבי טבע. מסקנותיה של הוועדה הן כי חברה הכורה משאבי טבע, תמוסה על רווחי היתר החל מרווח של 14%, כאשר רווח של 14%-20% ימוסה ב-25% ורווח של יותר מ-20% ימוסה ב-42%.

תשתית הנתונים ועריכתם מבוססת על אומדנים רבים אשר נתונים לתנודתיות גבוהה, ונועדו לצרכי גילוי במסגרת דוחות כספיים אלה בלבד. יודגש כי הנתונים בפועל עשויים להיות שונים באופן מהותי מאומדנים אלה.

<< ביאור 10 - חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
7,124	6,778	א	חייבים בגין תמלוגים
4,815	4,589	ב	תקבולים על חשבון עבודות, נטו
1,508	1,749	ג	הוצאות מראש
1,337	1,354	ד	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין, נטו
774	1,047		אחרות
15,558	15,517		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. סעיף זה מורכב בעיקרו מחובות של חוכרי קרקעות לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ומחובות בגין החזר מענקי מחקר ופיתוח לרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, הנובעות מהסכמים רב-שנתיים (כגון פריסת תשלומי היוון או תמלוגים המשולמים לאורך מספר שנים כנגזרת מהכנסות עתידיות של חברות שנתמכו). היתרה כוללת חייבים בגין תמלוגים לרשות מקרקעי ישראל ולרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית בסך של כ-4,159 מיליון ₪ (כ-3,828 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024) וסך של כ-2,848 מיליון ₪ (כ-2,840 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024) בהתאמה.

ב. יתרה זו משקפת קדם-מימון שמעמידה רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) לרשויות מקומיות ולתאגידי פיתוח. המימון ניתן לצורך ביצוע עבודות תכנון, פיתוח ותשתיות במקרקעין טרם שיווקם. קיזוז החוב (החזר המימון) צפוי להתבצע מתוך תקבולי שיווק הקרקעות העתידיים, תהליך האורך לרוב מספר שנים.

ג. תשלומים שבוצעו על ידי משרדי הממשלה בגין שירותים או נכסים שהתמורה בגינם תתקבל על פני תקופה העולה על שנה. לדוגמה: רישיונות תוכנה רב-שנתיים, הסכמי תחזוקה ארוכי טווח ודמי שכירות ששולמו מראש.

ד. יתרות של קנסות, אגרות והיטלים (עסקאות ללא תמורה ישירה) שהצטברו במשרדי הממשלה השונים, חלקם הועברו לניהול וגבייה של המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה. היתרה מוצגת בניכוי הפרשה בגין חובות מסופקים, וכוללת את רכיב החוב שגבייתו צפויה להתבצע בתקופה של שנה ומעלה.

הרכב חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין, נטו:

31 בדצמבר		
2025	2024	
5,636	5,408	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין לז"א
(4,299)	(4,054)	הפרשה לחובות מסופקים
1,337	1,354	סך הכל

<< ביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
21,421	4,967	א	נכס בגין הבטחת תשואה
14,731	15,334	ב	עודף נכסים בגין הטבות לאחר סיום העסקה
13,186	11,317	ג	יתרות חובה של חשבונות פיקוח נדחים
9,215	13,042	ד	פקדונות, השקעות בני"ע ונכסים פיננסיים אחרים
8,850	7,311	ה	השקעות הקרן לאזרחי ישראל
3,170	3,212	ו	קרנות השקעה מיועדות
1,593	1,533	ז	חייבים בגין חכירה מימונית
1,490	1,507	ח	השקעות בבנקים בין-לאומיים
73,656	58,223		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו- 2022) התשפ"ב-2021, מה-18 בנובמבר 2021, שנכנס לתוקף ב-1 לאוקטובר 2022, הוחלט על עריכת רפורמה במנגנון הבטחת התשואה שמעמידה המדינה לקרנות הפנסיה החדשות והוותיקות. עיקרה, הפסקת הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות ריבית צמודה קבועה של 4.86% כנגד 30% מנכסי קרנות הפנסיה, והחלפתן במנגנון הבטחת תשואה בגין אותו שיעור נכסים. קרנות הפנסיה ישקיעו את הנכסים בשוק ההון באפיק מובטח תשואה והמדינה תעמיד להן רשת ביטחון שתבטיח תשואה שנתית ריאלית של 5.15% (להלן- תשואת היעד). המנגנון קובע כי 5 שנים מיום הקצאת הבטחת התשואה תתבצע התחשבות מול קרנות הפנסיה. אם התשואה אותה ישיאו קרנות הפנסיה תהיה נמוכה מתשואת היעד, המדינה תשלם את הפער בין התשואה שקרן הפנסיה השיאה בשוק לבין תשואה זו. אם התשואה אותה ישיאו קרנות הפנסיה תהיה גבוהה מתשואת היעד, קרנות הפנסיה יעבירו את הרווח שמעל תשואת היעד למדינה. נכס בגין הבטחת תשואה מייצג את החבות של קרנות הפנסיה למדינה שנוצרה מרווחים באפיק מובטח תשואה שהם מעבר לתשואת היעד וזאת נכון ליום המאזן.

ב. יתרה זו מורכבת מעודף נכסים בגין הטבות לאחר סיום העסקה בחברות ממשלתיות ובתאגידים הסטטוטוריים כדלקמן:

31 בדצמבר		
2025	2024	
12,463	12,962	חברת החשמל לישראל בע"מ
922	991	רשות שדות התעופה בישראל
851	768	חברת נמלי ישראל בע"מ
381	443	חברת נמל אשדוד בע"מ
114	170	אחרים
14,731	15,334	סך הכל

<< ביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים (במיליוני ₪) (המשך)

ג. סעיף זה כולל בעיקר יתרה של חברת החשמל לישראל בע"מ אשר מיישמת את IFRS 14 - חשבונות פיקוח נדחים. נכס חשבונות פיקוח נדחים נוצר במקרים בהם נקבע תעריף אך באותה שנה העלויות בפועל היו גבוהות מההכנסות שמקורם בתעריף. הפער שנוצר צפוי להיסגר על ידי ההכנסות העתידיות שמקורן בתעריף. הטיפול החשבונאי נועד ליצור הקבלה נאותה בין ההוצאות בפועל לבין ההכנסות שיווצרו לחברה לפי מועדי ההכרה בהן כתלות בתעריף החשמל.

< להלן פירוט יתרות חובה (זכות) של חשבונות פיקוח נדחים, נטו:

31 בדצמבר		
2024	2025	
11,317	13,186	מוצג בנכסים שאינם שוטפים - נכסים פיננסיים ואחרים
(4,739)	(3,733)	מוצג בהתחייבויות שאינן שוטפות - התחייבויות אחרות לזמן ארוך
6,578	9,453	סך הכל

ד. סעיף זה כולל פיקדונות לז"א, השקעות בניירות ערך שונים לרבות מניות ואיגרות חוב של הגופים המאוחדים, וכן נכסים פיננסיים אחרים. יתרה זו כוללת גם השקעות פיננסיות סחירות של קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים בסך של כ-4,209 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2025 וסך של כ-4,643 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024.

ה. הקרן לאזרחי ישראל הוקמה מכוח חוק הקרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 לניהול הכנסות המדינה מהיטל (מס יסף) על רווחי גז ונפט, שתנהל את הכנסות המדינה מההיטל בראייה כלכלית ארוכת טווח, לשם השאתם ובמטרה לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות הבאים. השקעות הקרן לאזרחי ישראל מבוצעות באמצעות תעודות סל, כאשר כ-69% מנכסי הקרן מושקעים באפיק מנייתי וכ-31% באגרות חוב תאגידיות ובמזומן ושווה מזומן. להרחבה בנוגע לקרן לאזרחי ישראל ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 7 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל.

ו. יתרה זו מורכבת מקרנות השקעה מיועדות. כספי הקרנות מושקעים בניירות ערך ואיגרות חוב הרשומים למסחר והמוצגים לפי שווי שוק, וכן מפיקדונות וחשבונות נזילים בתאגידים בנקאיים. עיקר הרכב קרנות ההשקעה המיועדות מתייחס ליתרות הבאות:

(1) פיקדונות בגין כספי ניכויים

פיקדונות בגין כספי ניכויים (תשלומים פנסיוניים) משכר עבודתם של עובדי יהודה, שומרון וחבל עזה שאינם ישראלים, בהתאם להסכם שנחתם עם חברת "עמיתים לעתיד - שותפות מוגבלת" לתפעול קרן הפנסיה של העובדים הפלסטינים.

(2) חברת רכבת ישראל בע"מ

השקעות בסך של כ-570 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2025 וכ-197 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024. השקעות אלו מורכבות בעיקר מפיקדונות של כספים שמקורם בתקציב הפיתוח של החברה ומיועדים לתשלום עלויות בגין פרויקטים של פיתוח.

(3) נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

השקעות בסך של כ-260 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2025 וסך של כ-279 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024, המשמשות כחלק מכרית הביטחון לבעלי איגרות החוב.

<< ביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים (במיליוני ₪) (המשך)

ז. מרבית יתרות החייבים בגין חכירה מימונית הינן בגין קרקעות תפוסות כאמור בביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה. היתרה ליום 31 בדצמבר 2025 נמדדה בגובה הערך הנוכחי של דמי החכירה השנתיים (להלן: "דח"ש"), לעניין אופן מדידת יתרה זו, ראה ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית.

ח. במסגרת אמנות והסכמים שונים, הממשלה משתתפת בהשקעות בבנקים האזוריים לפיתוח ובמוסדות בין-לאומיים הבאים: הבנקים האסייתים להשקעות בתשתיות¹¹, קבוצת הבנק העולמי¹², קבוצת הבנק הבין-אמריקאי לפיתוח¹³ והבנק האירופאי לשיקום ופיתוח¹⁴. השתתפות זו מקדמת את מעמדה של מדינת ישראל בעולם ואת קשריה הבינלאומיים והכלכליים.

מעבר לסכומי ההשקעה בפועל, למדינה קיימות התחייבויות נוספות כלפי המוסדות שלעיל, לתשלום על-פי דרישה (Capital Callable), ואותן יוכלו המוסדות לממש רק בעת הצורך. קיימת סבירות נמוכה להתממשותן.

¹¹ AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank

ADB- Asian Development Bank

¹² IBRD – International Bank For Reconstruction and Development

IDA – International Development Association

MIGA – Multilateral Investment Guarantee Agency

IFC – International Finance Corporation

¹³ IDB – Inter-American Development Bank

IIC – Inter-American Investment Corporation

MIF-Multilateral Investment Fund

¹⁴ EBRD – European Bank for Reconstruction and Development

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪)

< הרכב ההשקעה בפרויקטים לפי תחום (**)

השקעה ליום 31 בדצמבר 2024	השקעה ליום 31 בדצמבר 2025	הפחתה נצברת ליום 31 בדצמבר 2025	השקעה ליום 31 בדצמבר 2024	השקעה ליום 31 בדצמבר 2025	הפחתה נצברת ליום 31 בדצמבר 2024	השקעה ליום 31 בדצמבר 2024	השקעה ליום 31 בדצמבר 2025	הפחתה נצברת ליום 31 בדצמבר 2024	השקעה ליום 31 בדצמבר 2024
מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025
גרועות	פחת השנה	גרועות	פחת השנה	גרועות	פחת השנה	גרועות	פחת השנה	גרועות	פחת השנה
8,298	8,662	2,003	-	120	1,883 (*)	10,665	-	484	10,181 (*)
1,868	1,842	459	-	26	433 (*)	2,301	-	-	2,301
1,122	1,111	153	-	11	142	1,264	-	-	1,264
1,213	1,202	38	-	11	27	1,240	-	-	1,240
386	378	122	-	8	114	500	-	-	500
4,068	5,346	-	-	-	-	5,346	-	1,278	4,068 (*)
1,259	1,847	-	-	-	-	1,847	-	588	1,259
1,139	1,844	-	-	-	-	1,844	-	705	1,139 (*)
861	2,060	-	-	-	-	2,060	-	1,199	861
105	204	-	-	-	-	204	-	99	105
-	405	-	-	-	-	405	-	405	-
20,319	24,901	2,775	-	176	2,599	27,676	-	4,758	22,918
1,314	1,274	460	-	40	420	1,734	-	-	1,734
1,043	1,007	575	-	36	539	1,582	-	-	1,582
1,210	1,247	353	-	35	318 (*)	1,600	-	72	1,528 (*)
696	668	553	-	28	525	1,221	-	-	1,221
676	653	360	-	23	337	1,013	-	-	1,013
1,903	2,078	-	-	-	-	2,078	-	175	1,903
493	868	-	-	-	-	868	-	375	493
7,335	7,795	2,301	-	162	2,139	10,096	-	622	9,474
1,900	1,854	431	-	46	385	2,285	-	-	2,285
1,080	1,055	231	-	26	205	1,286	-	1	1,285
774	824	-	-	-	-	824	-	50	774
574	560	210	-	19	191	770	-	5	765
637	623	101	-	14	87	724	-	-	724
547	536	29	-	11	18	565	-	-	565
2,790	2,825	-	-	-	-	2,825	-	35	2,790
2,173	2,447	-	-	-	-	2,447	-	274	2,173
1,513	1,640	-	-	-	-	1,640	-	127	1,513
507	583	-	-	-	-	583	-	76	507
414	486	182	-	15	167	668	-	87	581
12,909	13,433	1,184	-	131	1,053	14,617	-	655	13,962
3,666	3,559	723	-	107	616	4,282	-	-	4,282
2,499	2,426	493	-	73	420	2,919	-	-	2,919
227	220	56	-	7	49	276	-	-	276
113	110	7	-	3	4	117	-	-	117
-	74	-	-	-	-	74	-	74	-
6,505	6,389	1,279	-	190	1,089	7,668	-	74	7,594
545	971	-	-	-	-	971	-	426	545
545	971	-	-	-	-	971	-	426	545
47,613	53,489	7,539	-	659	6,880	61,028	-	6,535	54,493

תחבורה

כביש חוצה ישראל
כביש 431
מנהרות הכרמל
כביש 16
הנתיב המהיר בת"א
רכבת קלה ירושלים-JNET
נתיבים מהירים בגוש דן
רק"ל קו ירוק ת"א
רק"ל קו סגול ת"א
רק"ל נופית
רק"ל קו כחול ירושלים

מים

מתקן התפלה שורק א
מתקן התפלה בחדרה
מתקן התפלה באשדוד
מתקן התפלה באשקלון
מתקן התפלה בפלמחים
מתקן התפלה שורק ב
מתקן התפלה גליל מערבי

מבני ציבור

קרית ההדרכה של צה"ל
בתי משפט
משרד המשפטים בירושלים
המכללה הלאומית לשוטרים
ג'נרי
קרית ממשלה מחוזית בנוף הגליל
מרכז אספקה
קרית התקשוב
קרית המודיעין
הקריה המחוזית בירושלים
מבני ציבור אחרים

אנרגיה סולארית

אשלים- פלוט A
אשלים- פלוט B
אשלים PV1
אשלים PV2
אשלים PV3

סביבה

מתקן פסולת שפד"ן

סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) יתרות הנכסים המוצגות בביאור זה אינן כוללות עלויות טרם הקמה בגין פרויקטי PPP, המשולמות על ידי משרדי הממשלה ומוצגות במסגרת ביאור רכוש קבוע.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

< הרכב ההתחייבויות בגין פרויקטים לפי תחום

התחייבות נטו ליום 31 בדצמבר 2025	חלויות שוטפות	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	עלויות מימון והפרשי הצמדה	הפחתה/ פירעון	תוספות	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	
3,805	(366)	4,171	77	(417)	484	4,027 (*)	תחבורה
671	(122)	793	88	(178)	-	883	כביש חוצה ישראל
693	(44)	737	-	(43)	-	780	כביש 431
1,004	(37)	1,041	71	(81)	-	1,051	מנהרות הכרמל
575	(31)	606	57	(68)	-	617 (*)	כביש 16
2,236	-	2,236	-	(1,756)	1,278	2,714 (*)	הנתיב המהיר בת"א
1,847	-	1,847	-	-	588	1,259	רכבת קלה ירושלים - JNET
1,631	-	1,631	-	(128)	705	1,054 (*)	נתיבים מהירים בגוש דן
1,786	-	1,786	-	(184)	1,199	771	רק"ל קו ירוק ת"א
119	-	119	-	-	99	20	רק"ל קו סגול ת"א
260	-	260	-	(145)	405	-	רק"ל נופית
14,627	(600)	15,227	293	(3,000)	4,758	13,176	רק"ל קו כחול בירושלים
949	(68)	1,017	59	(120)	-	1,078	מים
538	(111)	649	34	(139)	-	754	מתקן התפלה שורק א
1,513	(72)	1,585	98	(104)	466	1,125 (*)	מתקן התפלה בחדרה
54	(136)	190	35	(153)	-	308	מתקן התפלה באשדוד
191	(89)	280	29	(102)	-	353	מתקן התפלה באשקלון
2,078	-	2,078	-	-	175	1,903	מתקן התפלה בפלמחים
868	-	868	-	-	375	493	מתקן התפלה שורק ב
6,191	(476)	6,667	255	(618)	1,016	6,014	מתקן התפלה גליל מערבי
1,040	(109)	1,149	85	(131)	-	1,195	מבני ציבור
444	(40)	484	24	(51)	-	511	קריית ההדרכה של צה"ל
247	(25)	272	-	(19)	18	273	בתי משפט
384	(31)	415	31	(46)	-	430	משרד המשפטים בירושלים
306	(18)	324	18	(28)	-	334	המכללה הלאומית לשוטרים
380	(16)	396	22	(35)	-	409	ג'נרי
2,558	-	2,558	-	(207)	-	2,765	קריית ממשלה מחוזית בנוף הגליל
2,008	-	2,008	-	-	274	1,734	מרכז אספקה
1,485	-	1,485	-	-	-	1,485	קריית התקשוב
515	(3)	518	-	-	75	443	קריית המודיעין
319	(98)	417	32	(47)	68	364	הקריה המחוזית בירושלים
9,686	(340)	10,026	212	(564)	435	9,943	מבני ציבור אחרים
3,701	(125)	3,826	196	(368)	-	3,998	אנרגיה סולארית
2,518	(73)	2,591	115	(276)	-	2,752	אשלים - פלוט A
250	(8)	258	30	(32)	-	260	אשלים - פלוט B
117	(3)	120	12	(10)	-	118	אשלים PV1
74	-	74	-	-	74	-	אשלים PV2
6,660	(209)	6,869	353	(686)	74	7,128	אשלים PV3
602	-	602	-	(158)	426	334	סביבה
602	-	602	-	(158)	426	334	מתקן פסולת שפד"ן
37,766	(1,625)	39,391	1,113	(5,026)	6,709	36,595	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

א. כללי

בשנים האחרונות חלה צמיחה משמעותית בהיקף הביצוע של פרויקטים המבוצעים בשיתוף המגזר הפרטי (פרויקטים מסוג PPP - Public Private Partnership), אשר הביאו לתנופה בפיתוח התשתיות במדינת ישראל בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח. בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, המדינה מעבירה לזכין (ישות מהמגזר הפרטי) זכות לספק שירותים לציבור, וזאת באמצעות שימוש בתשתיות או במתקנים קיימים או המוקמים במיוחד למטרה זאת. החוזים שנחתמים עם הזכיינים השונים הם למימון, הקמה, אחזקה ותפעול של הפרויקטים. במסגרת שיטה זו הממשלה מקדמת פרויקטים בתחומי התחבורה, המים, הבינוי, האנרגיה, הסביבה ועוד.

ב. פירוט הפרויקטים

(1) תיאור פרויקטי תחבורה

כביש חוצה ישראל

הסכמי זיכיון בשיטת BOT לכביש אגרה שמשתרע משורק בדרום ועד עין תות בצפון. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 1998 ותקופת הזיכיון הינה ל- 30 שנים, עד לשנת 2029. זכיון הפרויקט הוא חברת דרך ארץ הייז (1997) בע"מ. הקטעים שבין שורק לעירון נפתחו לתנועה בשנת 2004, והקטע הנוסף מעירון ועד עין תות נפתח לתנועה בשנת 2009. באוגוסט 2022 נחתם תיקון להסכם הזיכיון במסגרתו התחייב הזכין 'דרך ארץ' לתכנן, לבנות, לממן, לתחזק ולתפעל את ההרחבה והשדרוג של כביש חוצה ישראל, אשר תכלול נתיב ייעודי לתחבורה ציבורית ורכבים בתפוסה גבוהה. הפרויקט ימומן באמצעות הארכת הזיכיון עד לשנת 2031. פרויקט ההרחבה כולל הוספת נתיב רביעי בין מחלף "קסם" למחלף "עירון" והוספת נתיב שלישי ממחלף "עירון" ל"עין תות". כמו כן, החלה הקמה של מחלף חדש, מחלף "בית נחמיה".

כביש חוצה ישראל צפון-מקטעים 3 ו-7

הסכם זיכיון בשיטת BOT לכביש אגרה ממבואות יוקנעם ועד מחלף סומך. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2014 ותקופת הזיכיון הינה ל- 34 שנים, עד לשנת 2049. זכיון הפרויקט הינו חברת 6 - חוצה צפון בע"מ. הקטע הדרומי ממבואות יוקנעם ועד למחלף תל קשיש (קטע 7) נפתח לתנועה בסוף שנת 2018, והקטע הצפוני שמסתיים במחלף סומך נפתח לתנועה ברבעון הראשון של שנת 2019.

כביש 431

הסכם זיכיון בשיטת PFI לדרך פרברית מהירה באורך של כ- 22 ק"מ, המהווה את הציר הדרומי של טבעת הדרכים מסביב למטרופולין גוש דן. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2005 ותקופת הזיכיון הינה ל- 25 שנים, עד לשנת 2031. זכיון הפרויקט הוא חברת נתיבי היובל בע"מ. במהלך תקופת התפעול מקבל הזכין תשלום חצי שנתי קבוע בסך של 59 מיליון ₪ (במחירי מועד חתימת החוזה), וכן תשלום חצי שנתי בהתאם להיקף נסיעת רכבים על הכביש. הכביש נפתח לתנועה בשנת 2009.

מנהרות הכרמל

הסכם זיכיון בשיטת BOT למערכת כבישי אגרה (כביש 23) באורך של כ- 6.5 ק"מ, מהם כ- 4.7 ק"מ מנהרות הסלולות מתחת לרכס הכרמל ומחברות בין מחלף חיפה מדרום מערב לצומת הצ'ק פוסט במזרח. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 1999 ותקופת הזיכיון הינה ל- 35 שנים, עד לשנת 2040. זכיון הפרויקט הוא קבוצת כרמלטון בע"מ. הפרויקט החל לפעול בדצמבר 2010.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

כביש 16

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה, מימון, תפעול ואחזקה של כביש כניסה חדש לירושלים מכיוון מערב, המחבר בין כביש ארצי מספר 1 מאזור מוצא לכיוון גבעת שאול ולרחוב בייט בירושלים, סמוך למחלף גבעת מרדכי בשדרות מנחם בגין. הכביש באורך של כ- 5 ק"מ, כולל שתי מנהרות, האחת תחת שכונת הר נוף והשנייה תחת שכונת יפה נוף. בנוסף, שלושה מחלפים הכוללים גישור באזור מוצא, נחל רבידה וצומת בייט. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2018 ותקופת הזיכיון הינה ל- 25 שנים, עד לשנת 2043. זכיון הפרויקט הוא חברת דרך נוף - כביש 16 בע"מ. הכביש נפתח לתנועה באוגוסט 2022.

הנתיב המהיר בת"א

הסכם זיכיון בשיטת BOT לכביש אגרה באורך 13 ק"מ במקביל לכביש מספר 1, המתחיל סמוך לנתיב"ג ומסתיים בכניסה לנתיבי איילון בתל אביב (מחלף "קיבוץ גליות"). הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2006 ותקופת הזיכיון הינה ל- 30 שנים, עד לשנת 2036. זכיון הפרויקט הוא חברת הנתיב המהיר בע"מ. הכביש נפתח לתנועה בשנת 2011. במסגרת הפרויקט הוקם חניון "חנה וסע" באזור מחלף שפירים. החניון מכיל 2,000 מקומות חניה, וממנו מופעלים, ללא תשלום, שירותי הסעות (שאטל) לאזור הקריה בתל אביב ולמתחם הבורסה ברמת גן. בדצמבר 2019 נחתמה תוספת להסכם הזיכיון במסגרתה הקים הזכיון קומה נוספת וקומת ביניים המוסיפות כ- 1,800 מקומות חניה, כך שהחל משנת 2023 מכיל החניון כ- 3,800 מקומות חניה.

רכבת קלה ירושלים-
JNET

הסכם זיכיון בשיטת PFI להקמה של קווי רכבת קלה (להלן: "רק"ל") באורך של כ- 28 ק"מ, שכוללים הארכות לקו הקיים (הקו האדום) מהר הרצל עד לבית חולים הדסה בדרום, ומפסגת זאב ועד נווה יעקב בצפון, וכן את הקמת הקו הירוק מגילה בדרום ועד הר הצופים בצפון. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2019 ותקופת הזיכיון כוללת הפעלה של הקו הקיים ושל הקו החדש למשך 15 שנים עם אופציה של המדינה להארכת ההפעלה על ידי הזכיון ל- 10 שנים נוספות, וכן תחזוקה על ידי הזכיון למשך 25 שנים, עד לשנת 2045. זכיון הפרויקט הוא חברת כפיר רכבת קלה בע"מ.

נתיבים מהירים בגוש דן
- ציר האורך

הסכם זיכיון בשיטת PFI לנתיבים מהירים לאורך כבישים 2 ו- 20 מראשון לציון עד לכביש 57 שישמשו תחבורה ציבורית, רכבי היסעים, רכבים רבי תפוסה ורכבים משלמי אגרה. כמו כן יכלול הפרויקט שני חניוני "חנה וסע" במחלף שפיים, שיכלול כ- 7,000 מקומות חניה, ובמחלף מבוא איילון, שיכלול כ- 3,500 מקומות חניה. מהחניונים יצאו היסעים חנימיים ליעדים מרכזיים במטרופולין. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2020 ותקופת הזיכיון הינה ל- 14 שנים, עד לשנת 2035. הקמת הפרויקט החלה באוקטובר 2022. זכיון הפרויקט הוא חברת נתיב לעיר בע"מ.

רכבת קלה ת"א-
הקו הירוק

הסכם זיכיון של חברת נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע) בשיטת PFI להקמה של קו רק"ל באורך של כ- 39 ק"מ, מתוכם כ- 4 ק"מ תת קרקעיים, ו- 62 תחנות. קו הרק"ל עובר בחולון, ראשון לציון, תל אביב-יפו והרצליה. הסכם הזיכיון כולל הקמה ותחזוקה של הקו, ללא הפעלה. הסכם הזיכיון נחתם במאי 2022 לתקופה של 30 שנים, עד לשנת 2053. בדצמבר 2023 החלה ההקמה. זכיון הפרויקט הוא TMT בע"מ בבעלות אלקטרה, אלסטום ודן.

<< **ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)****רכבת קלה ת"א -
הקו הסגול**

הסכם זיכיון של חברת נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע) בשיטת PFI להקמה של קו רק"ל באורך של כ-27 ק"מ ו-46 תחנות. קו הרק"ל עובר בתל אביב-יפו, רמת גן, קריית אונו, גבעת שמואל, אור יהודה ויהוד מונסון. הסכם הזיכיון כולל מימון, תכנון, הקמה ותחזוקה של הקו, ללא הפעלה. ההסכם נחתם במאי 2022 לתקופה של 30 שנים, עד לשנת 2053. ביולי 2023 החלה ההקמה. זכיון הפרויקט הוא חברת SHACHAF - The Purple Line Light Rail Ltd (שחף) בבעלות שפיר הנדסה וחברת כאף (CAF).

רכבת קלה - נופית

הסכם זיכיון של חברת חוצה ישראל בע"מ בשיטת PFI להקמה, תפעול ותחזוקה של קו רק"ל באורך של כ-41 ק"מ ו-20 תחנות. קו הרק"ל עובר בחיפה, קריית אתא, שפרעם, ריינה, ביר אל מכסור, נוף הגליל ונצרת. הסכם הזיכיון נחתם במאי 2024 לתקופה של 30 שנים, עד לשנת 2054. זכיון הפרויקט הוא HN-Light Rail Ltd בבעלות אלקטרה, אלסטום ומנרב.

**רכבת קלה ירושלים -
קו כחול**

הסכם זיכיון בשיטת PFI להקמה של קו רק"ל באורך של כ-31 ק"מ, אשר יחבר בין שכונת רמות בצפון העיר לשכונת גילה בדרום העיר ירושלים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2023 והוא כולל הקמה והפעלה על ידי הזכיון למשך 25 שנים, עד לשנת 2050. זכיון הפרויקט הוא חברת Jtrain LTD. הזכיון נמצא כרגע בשלב ההקמה.

(2) תיאור פרויקטי מים

עקב מצב חירום במשק המים שהוכרז בשנת 1999, קבעה ממשלת ישראל, בהחלטה מס' 4895 משנת 1999, כי יש להיערך להתפלת מי ים. בעקבות ההחלטה, נכון למועד הדוחות הכספיים, הוקמו ופועלים חמישה מתקני התפלה (כולל מתקן התפלה בפלמחים בשיטת BOO), בעלי כושר ייצור חוזי של 597 מיליון קוב מים בשנה, עם עוד כ-200 מיליון קוב נוספים שיתווספו לכושר ייצור בשנת 2026 עם קבלת היתר להפעלה מלאה במתקן שורק ב'. למתקנים קיימת יכולת ייצור מים מעבר ליכולת החוזית, אשר ניתן לנצל במידת הצורך באמצעות הסכמים ייעודיים וזמניים עם הזכיינים.

בהחלטות ממשלה משנת 2007, נקבע כי משק המים יהיה משק סגור והתשלום על המים המותפלים יתבצע באמצעות תעריפי המים. התשלומים לזכיינים המפעילים את המתקנים מתבצע דרך מקורות חברת מים בע"מ, אשר אחראית על העברתם בהתאם להוראות הרשות הממשלתית למים ולביוב.

בכל אחד מהמתקנים התשלום עבור המים מורכב ממחיר קבוע וממחיר משתנה. המחיר הקבוע משולם למפעיל בכפוף לעמידתו בדרישות הזמינות בהסכם. המחיר המשתנה משולם למפעיל כנגד כל מ"ק מים מותפלים אשר מתקבל על פי סטנדרטים שנקבעו ותוכנית ההפקה המאושרת על ידי הרשות הממונה. הוראות ההסכם מכילות גם דרישות לעניין איכות המים.

חלק ממתקני ההתפלה כוללים בתוכם תחנת כח פרטית לייצור חשמל. עלות הקמת תחנות הכוח אינה נכללת במסגרת העלויות המפורטות של מתקני ההתפלה.

מתקן התפלה שורק א'

הסכם זיכיון בשיטת BOT להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2010 ותקופת הזיכיון היא כ-25 שנים, עד לשנת 2037. המתקן כולל בתוכו תחנת כוח פרטית בהספק של 140 מגה וואט, שמספקת אנרגיה לפעילות השוטפת של המתקן, ואת העודפים מוכרת לרשת. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 150 מיליון קוב מים בשנה. זכיון הפרויקט הוא חברת SDL - Sorek Desalination Ltd. המתקן החל לספק מים בשנת 2013.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

מתקן התפלה חדרה

הסכם זיכיון בשיטת BOT להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2006 ותקופת הזיכיון היא כ- 25 שנים, עד לשנת 2032. במתקן מתקיימות עבודות להקמת קו רכז ייעודי. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 137 מיליון קוב מים בשנה. זכיון הפרויקט הוא קבוצת H2ID Ltd. המתקן החל לספק מים בשנת 2009.

מתקן התפלה אשדוד

הסכם זיכיון בשיטת BOT להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2011 ותקופת הזיכיון היא כ- 27 שנים, עד לשנת 2038. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 100 מיליון קוב מים בשנה. זכיון הפרויקט לראשונה היה חברת אשדוד התפלה בע"מ (שהייתה חברת בת של מקורות פיתוח וייזום בע"מ) המתקן החל לספק מים בשנת 2015.

בתחילת 2019 פורסם מכרז למכירה ושיפוץ המתקן. ההצעות במכרז הוגשו באפריל 2021 ובנובמבר 2021 נחתם הסכם המכר בין מקורות לבין הזוכות במכרז (שפיר - בלוג'ן). באוגוסט 2022 הושלמה הסגירה הפיננסית ונחתם הסכם הזיכיון המעודכן בין המדינה לזכיון, והמכירה לרוכשות הושלמה. בהתאם לכך, באוגוסט 2022 הזכיון החל בשיפוץ המתקן, אשר מתנהל במקביל להפעלתו בתפוקה חלקית. בתחילת שנת 2025, נחתם הסכם להארכת הזיכיון עד לשנת 2044.

הפרויקט נועד להשלים תהליך הבראה יסודי במתקן ההתפלה ולהחזירו לכושר ייצור מלא כמרכיב משמעותי בשרשרת אספקת מים הארצית. התיקון המקיף יוצר מתקן מודרני, יציב ועתיר יכולת, התומך באופן משמעותי בביטחון המים של ישראל. ההעברה של המתקן לשפיר- בלוג'ן לוותה בתנאי ביצוע ברורים להשלמת העבודות ולהגעה ליציבות תפעולית מלאה.

המתקן יכלול בתוכו תחנת כוח פרטית אשר נמצאת כעת בתהליכי הקמה בהספק של 99 מגה וואט שמספקת אנרגיה לפעילות השוטפת של המתקן ואת העודפים מוכרת לרשת.

מתקן התפלה אשקלון

הסכם זיכיון בשיטת BOT להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2001 ותקופת הזיכיון היא כ- 25 שנים, עד לשנת 2027. המתקן כולל בתוכו תחנת כוח פרטית בהספק של 85 מגה וואט שמספקת אנרגיה לפעילות השוטפת של המתקן ואת העודפים מוכרת לרשת. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 120 מיליון קוב מים בשנה. זכיון הפרויקט הוא חברת וי.איי.די. חברה להתפלה בע"מ. המתקן החל לספק מים בשנת 2005. בימים אלה מקודם מכרז חדש לבחירת זכיון שיפעיל את המתקן עם תום תקופת הזיכיון, תוך הרחבה של המתקן, להרחבה ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 3 - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

מתקן התפלה פלמחים

הסכם זיכיון בשיטת BOO להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2002 ותקופת הזיכיון היא כ- 27 שנים, עד לשנת 2029. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 90 מיליון קוב מים בשנה. זכיון הפרויקט הוא חברת דרך הים התפלה בע"מ. המתקן החל לספק מים בשנת 2007.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

מתקן התפלה שורק ב'

הסכם זיכיון בשיטת BOT להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2020 ותקופת הזיכיון היא כ- 25 שנים, עד לשנת 2048. המתקן יכלול בתוכו תחנת כוח פרטית אשר נמצאת כעת בתהליכי הקמה בהספק של 67 מגה וואט שמספקת אנרגיה לפעילות השוטפת של המתקן ואת העודפים מוכרת לרשת. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 200 מיליון קוב מים בשנה. זכיון הפרויקט הינו חברת S.M.S IDE Ltd. המתקן נמצא בשלבי הקמה מתקדמים והחל בהפעלה חלקית.

מתקן התפלה גליל מערבי

הסכם זיכיון בשיטת BOT להתפלת מי ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2022 ותקופת הזיכיון הינה לתקופה של כ- 24 שנים, עד לשנת 2051. מתקן ההתפלה נועד לחזק את אספקת המים לאזור הצפון ולמערכת המים הארצית. המתקן בהקמה מאז חודש ינואר 2024 וצפוי לייצר מים במהלך שנת 2027 בתפוקה של 100 מיליון קוב מים בשנה, במידה ולא יהיו עיכובים נוספים. זכיון הפרויקט הינו חברת S.M.S. Galilee Ltd.

(3) תיאור פרויקטי מבני ציבור

מינהל הבינוי הממשלתי בחטיבת נכסים מבצע פרויקטי בינוי רחבי היקף בפריסה ארצית כחלק מתכנית אסטרטגית המקודמת על ידי החשבת הכללית, לכנס את יחידות הממשלה במסגרת קריות ממשלה תוך התייעלות ומיצוי משאבים לצד סטנדרט בניה ירוקה ואיכותית. פעילות הליבה של מינהל הבינוי הממשלתי כוללת בניית קריות ממשלה ובתי משפט, היקפה מסתכמת בבניית מאות אלפי מ"ר ובסכום של מיליארדי ש"ח המשולמים ליזם על בסיס רבעוני לאורך תקופת ההתקשרות, לרוב לתקופה של 25 שנים.

כיום מינהל הבינוי הממשלתי מקדם מספר פרויקטים רחבי היקף הנמצאים בשלבי תכנון, במכרזים פעילים וביצוע. בסיום תקופת ההקמה פרויקטי הבינוי עוברים לאחריות מינהל הדיור הממשלתי או למשרד ממשלתי אחר.

בנוסף, מבני ציבור כוללים פרויקטים בתחום הבינוי המבוצעים עבור משרדי ממשלה נוספים, ובהם משרד הביטחון, משרת ישראל והכנסת.

קרית ההדרכה של צה"ל בנגב

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של קריית ההדרכה (עיר הבה"דים) של צה"ל בנגב. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2012 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2037. זכיון הפרויקט הוא חברת מבט לנגב בע"מ. הפרויקט אוכלס בשנת 2016. במהלך תקופת ההפעלה זכאי הזכיון לתשלומים דו-חודשיים קבועים מהמשרד ולתשלומים משתנים בעבור הסעדה, שהייה והוצאות מסוימות נוספות.

בתי משפט:

בית משפט השלום באשקלון

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית משפט השלום באשקלון בשטח של כ-3,000 מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2009 לתקופה של 20 שנים מתום תקופת ההקמה, עד לשנת 2032. זכיון הפרויקט הוא קבוצת אשטרום בע"מ. ההקמה הסתיימה בשנת 2012.

בית משפט השלום בפתח תקווה

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית משפט השלום בפתח תקווה בשטח של כ-11,000 מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2004 לתקופה של 20 שנים מתום תקופת ההקמה, עד לשנת 2027. זכיון הפרויקט הוא קבוצת אשטרום בע"מ. תקופת ההקמה הסתיימה בשנת 2007.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה והפעלה של בית משפט השלום בהרצליה בשטח של כ-4,400 מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2003 לתקופה של 20 שנים מתום תקופת ההקמה, עד לשנת 2027. זכיון הפרויקט הוא קבוצת אשטרום בע"מ. שלב ההקמה הסתיים בשנת 2007.	בית משפט השלום בהרצליה
הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה והפעלה של בית המשפט המחוזי בלוד. המבנה משתרע על שטח של כ-11,000 מ"ר וכולל 4 קומות פעילות וקומת חניון תת-קרקעי. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2009 לתקופה של 20 שנים מתום ההקמה וצפוי להסתיים בשנת 2032. זכיון הפרויקט הוא קבוצת אשטרום בע"מ. שלב ההקמה הסתיים בשנת 2012.	בית משפט המחוזי בלוד
הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה, הרחבה והפעלה של בית משפט השלום בתל אביב בשטח של כ-14,000 מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2009 לתקופה של 20 שנים מתום תקופת ההקמה, עד לשנת 2034. זכיון הפרויקט הוא חברת שיכון ובינוי - סולל ובונה תשתיות בע"מ. תקופת ההקמה הסתיימה בשנת 2014.	בית משפט השלום בתל אביב
הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה ותחזוקה של בית המשפט בבתי-ים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2016 לתקופה של 22 שנים מתום תקופת ההקמה, עד לשנת 2042. זכיון הפרויקט הוא קבוצת אשטרום בע"מ. הפרויקט החל לפעול בשנת 2019.	בית משפט השלום בבתי ים
הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה והפעלה של מבנה בית המשפט בחדרה המשתרע על שטח של כ-12,000 מ"ר בנוי. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2017 לתקופה של 22 שנים מתום תקופת ההקמה, עד לשנת 2042. זכיון הפרויקט הוא חברת שיכון ובינוי - סולל בונה תשתיות בע"מ. בשנת 2020 הסתיימה תקופת ההקמה והפרויקט עבר לשלב ההפעלה.	בית משפט בחדרה
הסכם זיכיון בשיטת PFI להקמה והפעלה של בתי המשפט. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2019 לתקופה של 22.5 שנים ממועד קבלת תעודת גמר בגין בית המשפט צפת (המאוחר בין שני המבנים) וצפוי להסתיים בשנת 2044. זכיון הפרויקט הוא חברת אפקון זכיינות טבריה וצפת בע"מ. בית משפט טבריה החל לפעול משנת 2022 ובית המשפט צפת החל לפעול משנת 2023.	בתי משפט בצפת וטבריה
הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה מימון חלקי והפעלה של מבנה משרד המשפטים בירושלים, המהווה חלק מקומפלקס ממשלתי נרחב הכולל 70 אלפי מ"ר של משרדים ומסחר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2016 וצפוי להסתיים בשנת 2046. זכיון הפרויקט הוא חברת אפי נכסים בע"מ. תקופת ההקמה הסתיימה בשנת 2024.	משרד המשפטים בירושלים
הסכם זיכיון בשיטת PFI. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2011 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2037. זכיון הפרויקט הוא קבוצת פוליסטי בע"מ. הפרויקט מהווה מרכז הדרכה ארצי של משטרת ישראל בסמוך לבית שמש. הפרויקט איחד את מרבית בתי הספר של משטרת ישראל, יעל ושדרג את מערך ההדרכה במשטרה. במהלך תקופת ההפעלה הזכיון זכאי לתשלום רבעוני קבוע מהמדינה ולתשלום משתנה עבור הסעדה ושירותים אחרים שיוענקו למשתמשי המתקן. הפרויקט החל לפעול בינואר 2015.	המכללה הלאומית לשוטרים

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

ג'נרי

הסכם זיכיון בשיטת PFI הכולל הקמה, ניהול ותחזוקה של בניין ג'נרי 2 בקריית הממשלה בירושלים ותפעול ותחזוקה של בניין וחניון ג'נרי 1 בשטח כולל של כ- 60,000 מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2013 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2039. זכיון הפרויקט הוא חברת שיוכן ובינוי – סולל ובונה תשתיות בע"מ. בשנת 2017 הסתיימה תקופת ההקמה.

קרית ממשלה מחוזית
בנוף הגליל

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, להקמה, לניהול ולתפעול של קרית הממשלה המחוזית בנוף הגליל. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2017, בשנת 2022 הסתיימה ההקמה והחלה תקופת התחזוקה לתקופה של 22 שנים, עד לשנת 2044. זכיון הפרויקט הוא חברת שיוכן ובינוי – סולל ובונה תשתיות בע"מ.

מרכז אספקה

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ואחזקה של שלושה מרכזים לוגיסטיים מרחביים: משמר הנגב, בית נבאללה ונטפים. מסמכי המכרז פורסמו ברבעון השני לשנת 2018. הסכם הזיכיון נחתם ברבעון השלישי לשנת 2020 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2046. זכיון הפרויקט הינו חברת שפיר נוי לוגיסטיקה בע"מ האחראית לאחזקת המבנים והמתחמים שהוקמו וכן על תפעול מחסנים לוגיסטיים בבית נבאללה ובמשמר הנגב. אחוז התקדמות הפרויקטים למועד הדוחות הכספיים: משמר הנגב 90% ביצוע, בית נבאללה 80% ביצוע ונטפים 50% ביצוע.

קרית התקשוב

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה ותפעול של קריית התקשוב בבאר שבע. הפרויקט כולל הקמת מבנים (משרדים, מתקנים מנהלתיים, מערך הסעדה) ליחידות אגף התקשוב, מפקדת פיקוד הדרום וליחידות טכנולוגיות מחיל האוויר. הסכם הזיכיון נחתם ברבעון הרביעי של שנת 2018 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2043. זכיון הפרויקט הוא חברת קריית התקשוב הטכנולוגי בנגב בע"מ. בחודש מאי 2021 נחתמה תוספת להסכם שכללה שינויים במספר מבנים לרבות הכנסת שתי חטיבות נוספות לקריית התקשוב. אחוז התקדמות הפרויקט למועד הדוח עומד על 90% ביצוע.

קרית המודיעין

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ואחזקה של קרית המודיעין, סמוך לפארק התעשייה עומר שבנגב. הפרויקט כולל הקמת מבנים (משרדים, בתי מלאכה, מחסנים, מתקנים מנהלתיים, מערך הסעדה) ליחידות הטכנולוגיות של חיל המודיעין, ומתן שירותי אחזקה ותפעול למשך תקופת הזיכיון. מכרז הזיכיון פורסם במאי 2018 ובמהלך הרבעון השלישי לשנת 2020 הוכרז הזוכה חברת הקמפוס- הקריה למודיעין פענח וסייבר בע"מ. עתירות שהוגשו כנגד החלטת הזוכה נדחו על ידי בית המשפט המחוזי והעליון ובהתאם נחתם הסכם זיכיון בנובמבר 2021. ברבעון הרביעי לשנת 2023 נחתמה הוראת שינוי מהותית, שנועדה לתת מענה לגידול בשוהים ובלנים במחנה. בשנת 2024 הפרויקט החל את שלב ההקמה ונכון למועד הדוחות הכספיים שיעור ההתקדמות עומד על 22% ביצוע.

הקריה המחוזית בירושלים

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה, מימון חלקי והפעלה של הקריה המחוזית בירושלים הממוקם בסמוך לבנייני האומה והתחנה המרכזית. המבנה, בגודל כ-60 אלפי מ"ר עיליים, עתיד לאכלס משרדי ממשלה רבים. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2016 וצפוי להסתיים בשנת 2048. זכיון הפרויקט הוא חברת אפי נכסים בע"מ. שיעור ההשלמה של הפרויקט נכון למועד הדוחות הכספיים הינו 99% והבנייה עתידה להסתיים בשנת 2026.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

מבני ציבור אחרים:**אגף הכנסת החדש**

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה ותחזוקה של אגף משרדים חדש ("אגף קדמה"), חניון תת-קרקעי, מבנה מרכז אנרגיה, הרחבת מבנים קיימים, התקנה ואספקה של מערכות וציוד למתקנים, וכן ביצוע עבודות פיתוח והסדרי תנועה חדשים במתחם הכנסת ובסמוך לו. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2001 לתקופה של 25 שנים מתום שלב ההקמה, עד לשנת 2033. זכיון הפרויקט הוא חברת שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ. הפרויקט החל לפעול בשנת 2008.

קרית הממשלה בנתניה

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, מימון חלקי, הקמה ותחזוקה של קריית הממשלה בעיר, המשתרעת על שטח בנוי של כ-30,000 מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2019 ותקופת הזיכיון הינה ל-22 שנים מתום שלב ההקמה, עד לשנת 2046. זכיון הפרויקט הוא חברת אלקטרה. בשנת 2024 הסתיים שלב ההקמה של המבנה, ומאז החלה תקופת ההפעלה.

ג'נרי 3

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה, מימון חלקי והפעלה של בניין ג'נרי 3 בירושלים הכולל בנייה של כ-82 אלפי מ"ר בגמר מלא מעלל גג הדיפו וכן עבודות גמר עבור 2 קומות מרתף בגודל של כ-20 אלפי מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2023 וצפוי להסתיים בשנת 2049. זכיון הפרויקט הוא חברת שפיר בע"מ. נכון למועד הדוחות הכספיים, שיעור הביצוע הינו 10%, הבניה צפויה להסתיים בשנת 2028.

קריית ממשלה עפולה

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה, מימון חלקי והפעלה של הקריה הממשלתית ובית משפט שלום בעיר עפולה בשטח כולל של כ-13 אלפי מ"ר. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2025 וצפוי להסתיים בשנת 2050. זכיון הפרויקט הוא חברת דניה סיבוס בע"מ. נכון למועד הדוחות הכספיים, שיעור הביצוע הינו 5%, הבנייה צפויה להסתיים בשנת 2028.

אופק רחב

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה ותפעול של פרויקט 'אופק רחב' ברמלה. הפרויקט כולל הקמת מבנים (משרדים, מתקנים מנהלתיים, מערך הסעדה) למחנה הרב זרועי הגדול והמרכזי של צה"ל במרכז הארץ, בין היתר מפקדות אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה, מפקדת זרוע היבשה ואגף כוח האדם. הסכם הזיכיון נחתם ברבעון הראשון של שנת 2023 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2048. זכיון הפרויקט הוא חברת בראשית בע"מ. צפי סיום ההקמה הינו אוגוסט 2030. אחוז התקדמות הפרויקט נכון למועד הדוחות הכספיים עומד על 5% ביצוע.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

(4) תיאור פרויקטי אנרגיה סולארית

בהתאם להחלטות ממשלה מס' 2390 מיום 23 בספטמבר 2007 ומס' 3338 מיום 27 במרס 2008, קידמה ועדת מכרזים בין-משרדית המשותפת למשרד האוצר, למשרד האנרגיה ולרשות החשמל, מכרזים להקמת תחנות כוח סולאריות באזור אשלים שבנגב בשיטת BOT: שתי תחנות כוח בטכנולוגיה תרמו-סולארית בהספק של 121 מגה-וואט כל אחת, ושלוש תחנות כוח בטכנולוגיה פוטו-וולטאית בהספק של 30, 40 ועד 100 מגה-וואט. בנוסף קידמה הועדה תחנת כוח פוטו-וולטאית נוספת באזור דימונה בהספק של כ- 300 מגה-וואט (ההקמה טרם החלה). מכרזים אלה מסייעים בהשגת יעדי הממשלה לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, העומדים על 30% מסך ייצור החשמל עד לשנת 2030.

אשלים פלוט A

הסכם זיכיון בשיטת BOT לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה תרמו-סולארית. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 121 מגה-וואט. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2013 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2043. הסגירה הפיננסית הושלמה בחודש יולי 2015 ולאחר מכן החלה תקופת ההקמה. זכיון הפרויקט הוא חברת נגב אנרגיה בע"מ. התחנה החלה לפעול במהלך הרבעון השני של שנת 2019.

אשלים פלוט B

הסכם זיכיון בשיטת BOT לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה תרמו-סולארית. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 121 מגה-וואט. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2012 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2043. הסגירה הפיננסית הושלמה בחודש יוני 2014, ולאחר מכן החלה תקופת ההקמה. זכיון הפרויקט הוא חברת מגלים אנרגיה סולארית בע"מ. התחנה החלה לפעול במהלך הרבעון השני של שנת 2019.

אשלים PV1

הסכם זיכיון בשיטת BOT לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה פוטו-וולטאית. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 30 מגה-וואט. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2012 לתקופה של 25 שנים, עד לשנת 2042. הסגירה הפיננסית הושלמה בחודש דצמבר 2013. זכיון הפרויקט הוא חברת אשלים סאן פיי-ביע"מ. המתקן החל לפעול ביום 28 בדצמבר 2017.

אשלים PV2

הסכם זיכיון בשיטת BOT לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה פוטו-וולטאית. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 40 מגה-וואט. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2019 לתקופה של כ- 25 שנים, עד לשנת 2048. הסגירה הפיננסית הושלמה בתחילת 2022. זכיון הפרויקט הוא חברת פארק סולארי אשלים בע"מ. המתקן החל לפעול בחודש יולי 2023.

אשלים PV3

הסכם זיכיון בשיטת BOT לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה פוטו-וולטאית לתקופה של כ- 25 שנים, עד לשנת 2052. ברבעון השלישי של שנת 2023 פורסמו מסמכי המכרז וברבעון השלישי של שנת 2024 נבחר זוכה במכרז ונחתם הסכם הזיכיון. הסגירה הפיננסית הושלמה בסוף שנת 2025 והפרויקט נכנס לשלב ההקמה. זכיון הפרויקט הוא אשלים 3 אנרגיה ירוקה בע"מ. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 100 מגה-וואט.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)

(5) תיאור פרויקטי סביבה

כמות הפסולת העירונית והמסחרית המיוצרת בישראל עומדת על 6 מיליון טון בשנה ובעלת שיעור גידול גבוה מאוד, הנובע הן מגידול בהיקף האוכלוסייה, והן מגידול בכמות הפסולת המיוצרת לנפש כתוצאה מעליה ברמת החיים. מרבית הפסולת המוצקה מועברת לאתרי הטמנה לאחר טיפול ומעט מאוד מועבר למחזור. מזה שנים רבות ברור כי הטמנה אינה מהווה חלופה סביבתית ראויה לטיפול בפסולת. להטמנת הפסולת השלכות סביבתיות שליליות רחבות היקף לרבות זיהום אויר ופליטת גזי חממה, זיהום קרקע ומי תהום ותפיסת שטחי קרקע המהווים משאב במחסור. בנוסף, להטמנה ישנן השלכות על בריאות הציבור והשלכות כלכליות רחבות היקף. במדינות מערב אירופה המקדימות את מדינת ישראל בטיפול בפסולת, השימוש בהטמנה הולך וקטן ועומד על אחוזים בודדים בלבד. לאור האמור, החליטה ממשלת ישראל – החלטה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023 להטיל על החשב הכללי והמשרד להגנת הסביבה לבחון הקמת מתקנים לטיפול בפסולת בפריסה ארצית.

מתקן לטיפול בשפד"ן

הסכם זיכיון בשיטת BOT לטיפול בפסולת אורגנית באמצעות עיכול אנאירובי וקומפוסטציה. המתקן עתיד לטפל בכ- 400 אלף טון פסולת מעורבת ובכ-180 אלף טון פסולת אורגנית מאזור גוש דן, לצמצם היקף הטמנה, למנוע פליטת גזי חממה ולייצר חשמל. זכיון הפרויקט הינו חברת זירו וויסט בע"מ. הסכם הזיכיון נחתם במאי 2018, הסגירה הפיננסית התקיימה בדצמבר 2020 והקמת הפרויקט החלה בפברואר 2023. נכון למועד הדוחות הכספיים המתקן נמצא בשלבי הקמה מתקדמים וצפוי לפעול בתחילת שנת 2027.

(6) פרויקטי PPP בתחום חלוקת הגז הטבעי

רשת חלוקת הגז הטבעי בישראל פועלת במתכונת של שותפות ציבורית-פרטית (PPP), במסגרתה המדינה העניקה רישיונות בלעדיים לחברות פרטיות להקמה, מימון, תפעול ותחזוקה של רשתות חלוקה אזוריות בלחץ נמוך. הסכמי הזיכיון נחתמו מול שישה חברות פרטיות, בהתאם לחלוקה גיאוגרפית לאזורים. החברות הזוכות בחלוקה לאזורים: חברת סופר אנ. ג'י בע"מ (אזור המרכז), חברת נגב גז טבעי בע"מ (אזור הנגב), חברת גז טבעי דרום בע"מ (אזור השפלה), חברת סופר אנ. ג'י חדרה והעמקים בע"מ (אזור חדרה והעמקים) וחברת מרימון גז טבעי בע"מ (אזור חיפה והגליל).

ברישיון אזור ירושלים (חברת רתם גז טבעי בע"מ) שניתן בשנת 2016 הופעל סעיף ביטול מטעמי נוחות, והרישיון עבר לידי חברת הולכת הגז הממשלתית נתיבי גז טבעי לישראל בע"מ.

הרישיונות ניתנו בין השנים 2009-2016 למשך 25 שנים, ובתום תקופת הרישיון יעברו רשתות החלוקה האזוריות לבעלות המדינה בתנאים המפורטים במכרז.

פרישת רשת החלוקה מבוססת על מימון פרטי מלא מצד הזכיון, ללא השתתפות כספית ישירה של המדינה. לאורך השנים ניתנו מענקים לחברות כדי לתמרץ את פרישת רשת החלוקה.

בשנת 2025 לא היה ניתן לבצע אומדן לשווי התמורה ולכן לא ניתן היה לאמוד את שווי הנכסים.

<< ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪)

נכסי תשתית אזרחיים	נכסי צבא וציוד ביטחוני	מבנים	נכסים בהקמה	נכסי הדיור הציבורי	מכונות וציוד	ציוד וריהוט משרדי	כלי רכב ותחבורה	חומרה ומערכות מחשוב	ציוד ומכשור רפואי	אחר	סך הכל
ב	ג	ד	ה	ו	ז	ח	ט	י			
עלות											
410,675	256,590	95,662	63,851	17,244	33,763	15,577	9,580	9,239	5,343	677	918,201
19,352	4,675	5,717	19,789	593	4,331	1,369	1,264	791	333	16	58,230
(2,401)	(525)	(883)	(12,212)	(53)	(1,651)	(198)	(473)	(104)	(63)	-	(18,563)
427,626	260,740	100,496	71,428	17,784	36,443	16,748	10,371	9,926	5,613	693	957,868
פחת נצבר											
170,706	98,290	30,012	-	2,031	19,080	11,038	5,668	7,626	3,766	271	348,488
8,577	6,145	2,498	-	173	2,171	921	994	827	300	9	22,615
(648)	(261)	(131)	-	(7)	(1,253)	(135)	(405)	(66)	(49)	-	(2,955)
178,635	104,174	32,379	-	2,197	19,998	11,824	6,257	8,387	4,017	280	368,148
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025											
248,991	156,566	68,117	71,428	15,587	16,445	4,924	4,114	1,539	1,596	413	589,720
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024 (*)											
239,969	158,300	65,650	63,851	15,213	14,683	4,539	3,912	1,613	1,577	406	569,713

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪) (המשך)

א. כללי

נתוני הרכוש הקבוע המוצגים בביאור זה, אינם כוללים קרקעות ופרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי. להרחבה ראה ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה וביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

ב. נכסי תשתית אזרחיים

(1) כבישים

מערכת הכבישים הבין-עירוניים בישראל היא נכס מקרקעין בבעלות מדינת ישראל ומשמשת את כלל הציבור. רוב הכבישים הבין-עירוניים מצויים בסביבה פתוחה שייעודה בתוכנית בניין עיר הוא חקלאי (או קרקע שאינה מתוכננת). מקצת הדרכים מצויות בסביבה עירונית בנויה. סך כל אורך מסלולי הכבישים בישראל כ- 8,547 ק"מ והם נחלקים פונקציונלית כדלקמן:

(א) מסלולי כבישים מהירים	כ- 423 ק"מ;
(ב) מסלולי כבישים ראשיים	כ- 3,384 ק"מ;
(ג) מסלולי כבישים אזוריים	כ- 1,947 ק"מ;
(ד) מסלולי כבישים מקומיים	כ- 2,242 ק"מ;
(ה) מסלולי מחלפים	כ- 551 ק"מ.

הנתונים הכספיים בדבר מערכת הכבישים הבין-עירוניים מבוססים על עבודת מיפוי ושומה שנערכה באגף השמאי הממשלתי, בהתאם לאומדני שווי הוגן, ביחס לנתוני הכבישים ליום 31 בדצמבר 2008. החל ממועד זה ועד ליום 31 בדצמבר 2025 נצברו העלויות בפועל בגין השקעות נוספות שבוצעו בכבישים. הנתונים הכספיים בגין הכבישים בכללותם מוצגים החל מיום 1 בינואר 2009 בשיטת העלות המופחתת.

העקרונות ששימשו לאומדן נתוני הכבישים ביישום מודל השווי ההוגן מבוססים, בין היתר, על סוג הכביש הקובע את מאפייניו הפיזיים (רוחב רצועת קרקע, רמת ביצוע מלאכות הסלילה, גובה ההשקעה הכספית בהקמה ועוד).

(2) נכסי תשתית אחרים

נכסי תשתית אחרים כוללים בעיקר תחנות כוח, לרבות קרקעות; תחנות מיתוג וטרנספורמציה; רשתות חלוקה ונכסי תשתית אחרים של חברת החשמל לישראל בע"מ; מפעלי מים לרבות מקרקעין ומחבורים של מקורות חברת מים בע"מ, נכסי תשתית של רכבת ישראל בע"מ; וכן נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ וחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ.

<< ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪) (המשך)

ג. נכסי צבא וציוד ביטחוני

משרד הביטחון החל בשנים האחרונות למפות חלק מנכסי מערכת הביטחון, לרבות נכסי צבא ונכסי יחידות הסמך.

להלן פירוט הנכסים העיקריים הכלולים בביאור:

- (1) פלטפורמות אוויריות, כלי שיט, רק"ם וכלי רכב.
- (2) נכסי תשתית ומבנים.
- (3) השקעות בנכסים בחו"ל.
- (4) רכוש ספציפי במפעלים.
- (5) ציוד ביטחוני אחר.

יצוין כי מיפוי הנכסים במערכת הביטחון אינו שלם, ובמקרים רבים מבוסס על הערכות ואומדנים שונים בדבר שוויים. מרבית הנכסים מנוהלים במערכות עזר מבוצרות שאינן מהוות חלק ממערכת הנהלת החשבונות המרכזית. הנתונים נאספו באופן ידני, ולא ניתן לבצע בקרת שלמות לעניין הרישום החשבונאי בגינם. כמו כן, לא ניתן לקבוע את רמת מהימנותם ואת התאמתם למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל, לפירוט נוסף ראה ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית.

ד. מבנים

מבנים כוללים בעיקר מבני משרדים, לרבות רכיב הקרקע, של משרד הביטחון ומינהל הדיור הממשלתי. חלק מהמבנים נרכשו ו/או נבנו ו/או התקבלו לפני שנים רבות, חלקם עוד לפני קום המדינה, ונתוני העלות ההיסטורית עבורם אינם זמינים. במקרים אלה, לצורך קביעת העלות הנחשבת של הנכסים, בוצעו הערכות שווי לנכסים באמצעות "מודל שווי הוגן" - מודל אשר באמצעותו ניתן לאמוד שווי של נכס על סמך מגוון מאפייניו, כגון מיקום, שטח, גיל המבנה, סוג הבנייה וקומה. במסגרת המודל הוגדרו מקדמים שונים הנותנים מענה למשתנים השונים המשפיעים על שווי נכס, כגון הפחתה לגודל וכיוצא בזה. המודל נבדק סטטיסטית והוגדר כתקף. תוצאות המודל כוללות את נתוני נכסי הדיור הממשלתי למעט נכסי נדל"ן ייעודיים המנוהלים על ידי משרדי ממשלה שונים (כגון: בתי חולים, חלק ממבני המשטרה ובתי הסוהר), נכסים המנוהלים על ידי מערכת הביטחון ונכסים בחו"ל.

ה. נכסים בהקמה

נכסים בהקמה כוללים בעיקר כבישים ותשתיות בהקמה של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תחנות, מתחמים ותשתיות בהקמה של רכבת ישראל בע"מ, וכן נכסים בהקמה של משרד הביטחון.

<< ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪) (המשך)

1. נכסי הדיור הציבורי

(1) עיקר ההרכב

31 בדצמבר				
2024		2025		
ערך כספי	יחידות	ערך כספי	יחידות	
7,320	17,573	7,733	20,391	חברה משכנת
2,031	9,217	2,070	9,248	רכוש מנהלי (2)(א)
1,491	8,658	1,478	6,038	עמידר
10,842	35,448	11,281	35,677	עמיגור
				אחרים
				רכוש בהשקעה (2)(ב)
3,584	19,450	3,528	19,398	עמידר
784	2,002	775	1,977	אחרים
4,368	21,452	4,303	21,375	
15,210	56,900	15,584	57,052	סך הכל

(2) כללי

נכסי הדיור הציבורי הינם דירות המשמשות למתן פתרונות דיור לזכאים. הדירות מנוהלות באמצעות חברות משכנות, המשכירות אותן לזכאים לדיור וכן מבצעות את מכירתן לדייריהן, בהתאם לכללים שנקבעים מעת לעת במשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון. הדירות נחלקות לשני סוגים עיקריים - רכוש מנהלי ורכוש בהשקעה:

(א) רכוש מנהלי - כולל דירות שנרכשו על ידי המדינה ו/או דירות שנרכשו על ידי החברות המשכנות, על פי הוראות משרד הבינוי והשיכון, מכספי תקציב המדינה. דירות אלה מנוהלות על ידי החברות המשכנות מכוח הסכמי ניהול שונים שנכרתו עם החברות השונות. הרכוש המנהלי רשום בטאבו על שם המדינה או נמצא בהליך רישום כאמור.

(ב) רכוש בהשקעה - כולל דירות הרשומות ברובן על שם החברות, שנבנו או נרכשו על ידי החברות באמצעות הלוואות מדינה. בחלק מהדירות קיימות מחלוקות לגבי הבעלות עליהן. לעמדת המדינה נכסים אלו שייכים למדינה. בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים נרשמו הדירות כרכוש קבוע במשרד הבינוי והשיכון וכן בדוח המאוחד של מדינת ישראל.

(3) הכרה ומדידה

בשנת 2010 הוצגו לראשונה נכסי הדיור הציבורי בדוחות הכספיים של מדינת ישראל בהתאם למודל שווי הוגן, לרבות הצגה מחדש של נתוני ההשוואה לשנה קודמת. מודל השווי הוגן של נכסי הדיור הציבורי נקבע כדלקמן:

(א) דירות שנרכשו עד ליום 31 בדצמבר 2009 - לפי אומדן המחיר הממוצע למ"ר בהתאם ליישוב שבו מצויים הנכסים. האומדן מבוסס על נתוני מכירה של דירות בשנים 2007 - 2008 כפי שדווחו על ידי החברות המשכנות (עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ ועמיגור ניהול נכסים בע"מ). הדירות מופחתות בשיטת הקו הישר לתקופה של מאה שנים.

(ב) דירות שנרכשו מיום 1 בינואר 2010 ואילך - לפי עלות הרכישה בפועל. הדירות מופחתות בשיטת הקו הישר לתקופה של מאה שנים.

(ג) קרוונים ומגורונים - לפי עלות של 1,000 ₪ למ"ר, מופחתים בשיטת הקו הישר לתקופה של 15 שנים.

השווי הוגן שנקבע לפי המודל שלעיל מהווה את העלות הנחשבת של נכסי הדיור הציבורי.

<< **ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪) (המשך)****ז. מכונות וציוד**

בסעיף זה נכללים בעיקר מכונות וציוד של חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שונים, כגון חברת רכבת ישראל בע"מ; חברת החשמל לישראל בע"מ; חברת נמל אשדוד בע"מ; רשות שדות התעופה בישראל; רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ והתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

ח. כלי רכב ותחבורה**(1) כלי רכב**

בסעיף זה נכללו בעיקר כלי הרכב המנוהלים ורשומים במינהל הרכב הממשלתי, במשטרת ישראל ובחברות הממשלתיות. ככלל, כלי הרכב של מערכת הביטחון מוצגים תחת קבוצת נכסי צבא וציוד ביטחוני.

חלק מכלי הרכב שבבעלות המדינה מנוהלים ע"י מינהל הרכב הממשלתי ורשומים בספריו. כלי הרכב הכלולים בדוחות אינם כוללים מידע חשבונאי לגבי חלק מרכבי מערכת הביטחון, חלק מרכבי משרד החוץ בחו"ל ורכבים ייעודיים שונים.

(2) כלי תחבורה אחרים

בסעיף זה נכללים כלי טיס וכלי שיט של משטרת ישראל.

ט. חומרה ומערכות מחשב

בסעיף זה נכללים חומרה, תוכנות ויישומי מחשב שונים המשמשים לפעילות השוטפת. בסעיף זה מוכרים נכסים בעלי מהות פיזית מוחשית בלבד, לרבות יישומי מחשב ייעודיים המוטמעים בהם באופן קבוע ואינם ניתנים להפרדה מהחומרה.

י. ציוד ומכשור רפואי

סעיף זה כולל בעיקר את הציוד הרפואי הקיים בבתי החולים הממשלתיים, לרבות מכשירי הדמיה, חדרי ניתוח, מכשור רפואי נלווה, ציוד עזר רפואי ופריטים נוספים המשמשים את בתי החולים בפעילותם, כגון מיטות אשפוז, מוצרי טקסטיל וכלי מטבח.

נתוני הרכוש הקבוע של מדינת ישראל אינם מוצגים בשלמותם, בעיקר עקב אי ניהול מערכות לרישום מאפייניו החשבונאיים של הרכוש הקבוע, בידי חלק מהישויות המדווחות. כמו כן יצוין כי נתוני מערכת הביטחון, כפי שדווחו על ידה, הינם חלקיים, ונערכו בהתבסס על דיווחים ידניים ועל אומדנים שונים שלא ניתן לקבוע את רמת מהימנותם ואת התאמתם למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל. למידע נוסף ראה **ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית**.

<< **ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪)****א. כללי**

הקרקעות מהוות נכס מהותי בידי המדינה. במטרה להגביר את שלמות הנתונים המוצגים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ולייצר שקיפות לקורא הדוחות הכספיים בכל הקשור לנכסים המוחזקים בידי המדינה, בוצעה עבודת מטה מקיפה לצורך הצגת אומדן שווי הקרקעות. במסגרת עבודה זו בוצע מיפוי של כלל קרקעות המדינה וכן חישוב אומדן שווי הקרקעות נכון ליום 31 בדצמבר 2022 (להלן: "מועד ההכרה לראשונה"). לאחר ביצוע העבודה, הוצגה לראשונה יתרת הקרקעות בהתאם לאומדן שווי הקרקעות במועד ההכרה לראשונה ומאותו מועד היא נמדדת בהתאם למודל העלות.

החישוב של אומדן שווי הקרקעות בוצע בהתאם למתודולוגיה אשר גובשה באגף החשבתי הכללי בשיתוף רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") ואגף שומת מקרקעין של משרד המשפטים (להלן: "השמאי הממשלתי"). החישוב התבסס על מידע ממערכות המידע של רמ"י (מערכת רמ"יטק ומערכת ה-GIS), מידע כספי מרמ"י וכן מידע מהשמאי הממשלתי. בשנת 2022 רמ"י השלימה את החלפת מערכות הליבה הישנות למערכת ליבה חדשה – רמ"יטק. מערכת המידע החדשה תרמה להצגה מהימנה יותר וסללה את הדרך לעבודת המטה המתוארת בביאור זה.

הסכומים המוצגים בביאור זה מתייחסים לקרקעות שבבעלות המדינה ובבעלות רשות הפיתוח בלבד המנוהלות על ידי רמ"י (להלן: "קרקעות בידי המדינה" או "הקרקעות"). קרקעות שבבעלות הקרן הקיימת לישראל, גם הן מנוהלות על ידי רמ"י, אינן בבעלות המדינה ולפיכך אינן מוכרות כנכס בספרי מדינת ישראל.

פעילות רמ"י מעוגנת בחוק יסוד מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960, חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960 והאמנה בין מדינת ישראל והקרן הקיימת לישראל משנת 1961. רמ"י מוגדרת כמפעל עסקי ופועלת בהתאם לסעיף 8 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985, בדבר מפעלים עסקיים. רמ"י מנהלת את קרקעות המדינה, קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות קרן קיימת לישראל וזאת בהתאם למדיניות הנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל. מועצת מקרקעי ישראל ממונה על ידי הממשלה מכוח סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960 ובין תפקידיה העיקריים: קביעת המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל רמ"י והפיקוח על פעולותיה.

נתוני הקרקעות כפי שמוצגים בביאור זה, מבוססים על מידע שהתקבל ממספר מערכות מידע ברמ"י וריכוז הצריך עבודה ידנית. יצוין, כי בסיס הנתונים ששימש לעיבוד וריכוז נתוני הקרקעות לצרכי הצגה חשבונאית בדוחות כספיים אלו, נמצא בתהליכי פיתוח וטיוב נתונים מתמשך.

כמו כן, יובהר כי חלק מנתוני הקרקעות כלולים במסגרת נכסים שאינם שוטפים בביאורים אחרים בדוחות הכספיים כדוגמת כבישים, וחלק מן הקרקעות המצויות בשימוש עצמי. לפרטים נוספים ראה **ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי וביאור 13(א) - רכוש קבוע**.

נתוני הקרקעות המוצגים להלן אינם כוללים נתונים בדבר קרקעות בבעלות מעורבת. עם התבררות פרטי הבעלות עליהן בעתיד, שווין צפוי להתווסף לערכים המוצגים בביאור זה.

במסגרת עבודת המטה הקרקעות פולחו לשתי קבוצות על פי הזכות הקניינית, באופן הבא:

1. קרקעות תפוסות – קרקעות אשר עיקר הזכויות בהן הועברו (הוחכרו) לגורמים אחרים. שטח קרקעות אלו מהווה כ-12% משטח כלל הקרקעות אשר בידי המדינה, מתוכם 5% מוכרים בחכירה מימונית. דמי החכירה שטרם שולמו בגין מוצגים כיתרת חייבים בגין חכירה מימונית במסגרת **ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה וביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים**.

יתר הקרקעות התפוסות מוכרות על פי הסכם חכירה מהוון, ולחוכר ניתנת האפשרות בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל לבצע הקניית בעלות.

<< ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

2. **קרקעות פנויות** – קרקעות אשר עיקר הזכויות בהן טרם הועברו (הוחכרו) לגורם אחר והינן קרקעות בידי המדינה. בגין חלק מקרקעות אלו קיימים הסכמים לזכויות שימוש בקרקע לפיהם זכויות בקרקע או תקופת החכירה אינן מגיעות לידי זכות חכירה מימונית בקרקע. שטח קרקעות אלו מהווה כ-88% משטח כלל הקרקעות אשר בידי המדינה, אשר רובו משמש לשטחים פתוחים שבחלקם משמשים לשמורות טבע ועוד. נכון ליום המאזן, כ-5% מסך כלל הקרקעות הפנויות ניתנות לשיווק.

ב. יתרת הקרקעות הפנויות

בדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר 2022 הכירה המדינה לראשונה בקרקעות הפנויות כנכס בהתאם לשוויין כפי שנקבע על ידי השמאי הממשלתי, החל מאותו יום יתרת הקרקעות נמדדת בהתאם למודל העלות. לפירוט המתודולוגיה ששימשה בסיס לקביעת אומדן שווי הקרקעות הפנויות, כפי שחושב בידי השמאי הממשלתי ליום 31 בדצמבר 2022 ראה סעיף ד' בביאור זה.

יתרת הקרקעות נכון לימים 31 בדצמבר 2025 ו-31 בדצמבר 2024 מוצגת בהתאם לפילוחים הבאים:

1. מחוזות – צפון, מרכז, דרום.
 2. ייעודים, כמפורט להלן:
- מגורים – כולל בין היתר שטחים לבניה נמוכה, לבנייה בינונית, למגדלים, לעירוב שימושים וכד'.
 - עסקי – כולל בין היתר שטחים למסחר, למשרדים, לתעשייה, למלונאות וכד'.
 - ציבורי – כולל בין היתר שטחים לבנייני ציבור, בתי עלמין וכד'.
 - תשתיות – כולל בין היתר שטחי תחבורה, שטחים למתקני הנדסה וכד'.
 - שטחים פתוחים – כולל בין היתר שטחי חקלאות, שטחים ללא ייעוד, שטחים פתוחים, שטחי עיבוד חקלאי, שטחי מרעה וכד'.

להלן פירוט יתרת הקרקעות ליום 31 בדצמבר 2025:

במיליוני ₪	31 בדצמבר 2025			
	צפון	מרכז	דרום	סה"כ
מגורים	91,975	218,466	42,463	352,904
עסקי	32,575	132,111	51,946	216,632
ציבורי	5,746	101,345	10,013	117,104
תשתיות	24,538	52,610	34,118	111,266
שטחים פתוחים	79,215	29,882	230,556	339,653
	234,049	534,414	369,096	1,137,559

בדונם	31 בדצמבר 2025			
	צפון	מרכז	דרום	סה"כ
מגורים	34,823	18,716	56,285	109,824
עסקי	35,597	22,943	104,274	162,814
ציבורי	9,026	18,453	21,157	48,636
תשתיות	69,450	46,013	367,596	483,059
שטחים פתוחים	2,332,773	931,272	11,229,771	14,493,816
	2,481,669	1,037,397	11,779,083	15,298,149

<< ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

להלן פירוט יתרת הקרקעות ליום 31 בדצמבר 2024:

31 בדצמבר 2024				במיליוני ₪
סה"כ	דרום	מרכז	צפון	
354,596	43,537	218,903	92,156	מגורים
210,253	51,016	130,405	28,832	עסקי
115,534	9,328	100,575	5,631	ציבורי
110,159	33,114	51,972	25,073	תשתיות
342,849	231,312	32,655	78,882	שטחים פתוחים
1,133,391	368,307	534,510	230,574	

31 בדצמבר 2024				בדונם
סה"כ	דרום	מרכז	צפון	
107,687	55,057	18,375	34,255	מגורים
159,219	103,915	23,243	32,061	עסקי
46,573	19,642	18,003	8,928	ציבורי
482,076	366,011	44,658	71,407	תשתיות
14,542,853	11,267,720	936,762	2,338,371	שטחים פתוחים
15,338,408	11,812,345	1,041,041	2,485,022	

ג. פירוט התנועה בקרקעות

להלן פירוט השינויים שחלו בשנת הדיווח ביתרת הקרקעות:

תנועה במיליוני ₪						
מגורים	עסקי	ציבורי	תשתיות	שטחים פתוחים	סה"כ	
354,596	210,253	115,534	110,159	342,849	1,133,391	31 בדצמבר 2024
(15,188)	(4,047)	(248)	(382)	(123)	(19,988)	מעבר לחכירה (1)
13,496	10,426	1,818	1,489	(3,073)	24,156	תוספות נטו (2)
352,904	216,632	117,104	111,266	339,653	1,137,559	31 בדצמבר 2025

תנועה בדונם						
מגורים	עסקי	ציבורי	תשתיות	שטחים פתוחים	סה"כ	
107,687	159,219	46,573	482,076	14,542,853	15,338,408	31 בדצמבר 2024
(2,566)	(2,835)	(182)	(2,045)	(8,205)	(15,833)	מעבר לחכירה (1)
4,703	6,430	2,245	3,028	(40,832)	(24,426)	תוספות נטו (2)
109,824	162,814	48,636	483,059	14,493,816	15,298,149	31 בדצמבר 2025

<< ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(1) מעבר לחכירה - קרקעות אשר בשנת הדיווח עיקר הזכויות בהן הועברו (הוחכרו) לגורמים אחרים.

היתרה שהועברה לחכירה, נגרעה מיתרת הקרקעות, בהתאם לעלותם כפי שהוכרה לראשונה ביום 31 בדצמבר 2022. בגין קרקעות אלו, התקבלה תמורה בסך 17,250 מיליון ₪. הפרש בין התמורה שהתקבלה לבין עלות הקרקעות שהוחכרו בסך 19,988 מיליון ₪ נכון למועד ההכרה לראשונה הסתכם בסך 2,738 מיליון ₪. הפרש זה מוסבר על ידי שני הרכיבים הבאים:

א. הנחות בקרקע - הוכר סכום של 3,295 מיליון ₪ בסעיף תמיכות והעברות שבדוח על הביצוע הכספי. ההנחה משקפת את הפער בין השומה העדכנית במכרזי מקרקעין לדיור בהנחה (כדוגמת: תוכנית במחיר מטר, הנחות אזור עדיפות לאומית) לבין התמורה בפועל שהתקבלה באותם המכרזים. השומה העדכנית במכרזי מקרקעין לדיור בהנחה נעשית כחלק מהליך המכרז של מקרקעין לדיור בהנחה.

ב. רווח הון - הוכר סכום של 557 מיליון ₪ בסעיף הכנסות אחרות שבדוח על הביצוע הכספי. במכרזי מקרקעין לדיור בהנחה, הרווח או ההפסד משקף את הפער בין התמורה שהתקבלה בפועל לבין השומה העדכנית במכרזי מקרקעין. במכרזי מקרקעין שאינן לדיור בהנחה, הרווח או ההפסד משקף את הפער בין התמורה שהתקבלה בפועל לבין עלותם כפי שהוכרה לראשונה ביום 31 בדצמבר 2022.

(2) תוספות נטו - קרקעות אשר ליום המאזן התווספו לנתוני הקרקעות הפנויות בנסיבות שונות, כגון:

החזרת קרקע שהוכרה בעבר לידי המדינה, התבררות פרטי הבעלות על הקרקע כבעלות בידי המדינה, וכן בגין עדכוני מדידה וטיוב נתונים. ההכרה בקרקעות שהתווספו בוצעה בהתאם לאומדן השווי במועד ההכרה לראשונה מיום 31 בדצמבר 2022.

<< ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

ד. המתודולוגיה ששימשה בסיס לקביעת אומדן שווי הקרקעות הפנויות, כפי שחושב בידי השמאי הממשלתי ליום 31 בדצמבר 2022:

- הקרקעות הפנויות פולחו ליחידות שטח על פי מיקומן הגיאוגרפי (צפון, מרכז ודרום) ועל פי ייעודן (מגורים, עסקי, ציבורי, תשתיות, חקלאות ושטחים פתוחים).
- לכל יחידת שטח נקבע אומדן שווי ממוצע לדונם, שנערך בידי שמאי מקרקעין, עובדי מחוזות באגף שומת מקרקעין.
- האומדן התבסס על מקורות שונים בכללם: תוצאות מכרזים לשיווק קרקע, עסקאות שבוצעו, נתוני ביקוש ממאגרי מידע שונים, שומות שנערכו במסגרת מאגר השמאות הממשלתית, שומות שנערכו בהתאם לשיקול דעת השמאי הממשלתי ועוד.
- האומדן הוא אומדן כללי, שנערך על פי פרמטרים כלליים ותוך שימוש נרחב בערכים כלכליים ממוצעים, הוא אינו בוחן את מאפייניו של כל נכס ואת מצבו התכנוני הפרטני בהתייחס להוראותיהן של התכניות החלות על הקרקע. **אין בו כדי לתת אינדיקציה כלשהי לשווי של נכס מקרקעין פרטני.**
- האומדן נערך תחת הנחה ביחס להיקף שטחי הבנייה שניתן לבנות בכל יעוד ויעוד, לפי המקובל בהתחשב במיקום הגיאוגרפי של יחידות השטח הנאמדות.
- האומדן מתייחס לשווי הקרקע במצב הפיתוח הקיים (AS IS).
- בשטחים שייעודם כרייה וחציבה האומדן מתייחס לשווי טרם ניצול המחצבים ולאחר מיצוי המחצבים.
- בקרקעות המיועדות לבנייה לא הובאו בחשבון חסמים לשיווק ולניצול מיידי של הקרקע.
- האומדן אינו מביא בחשבון הנחות או הפחתות מחיר שמוענקות לעיתים על ידי המדינה באמצעות רמ"י, במסגרת מדיניות ממשלתית, לרבות הנחות באזורי עדיפות לאומית או במסגרת תכניות לדירור בר השגה כגון "מחיר למשתכן" או "מחיר מטרר". משכך, האומדן אינו מבטא את התמורה שהמדינה צפויה לקבל בפועל במקרים שבהם מוחלות על הקרקע הנחות כאמור.

כמפורט לעיל, הקרקעות בידי המדינה, אינן נאמדות באופן פרטני, אלא באמצעות אומדן המבוסס על קבוצות פילוח בחלוקה לישובים, ממוצע שווי של מספר שטחים באזור גאוגרפי מסוים, וזאת תוך שימוש באומדנים רבים אחרים ובכפוף למגבלות המידע הקיים במערכות המידע הרלוונטיות.

יובהר כי הערכים המוצגים לעיל, בהתבסס על המתודולוגיה שגובשה, אינם עונים לכדי שומת מקרקעין כהגדרתה בחוק, משום שאינה מתייחסת לחטיבות קרקע פרטניות, אינה בוחנת את פרטיו ומאפייניו של כל נכס ואינה בוחנת את מצבו התכנוני הפרטני בהתייחס להוראותיהן של התכניות החלות על הקרקע.

<< ביאור 14 - נכסים בלתי מוחשיים (במיליוני ₪)

עלות	תוכנה ופרייקטי מחשוב (א)	נכסים בפיתוח (ב)	מוניטין, פטנטים, זכויות ואחר (ג)	סך הכל
ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	18,756	4,961	3,025	26,742
תוספות, נטו	2,279	(250)	69	2,098
ליום 31 בדצמבר 2025	21,035	4,711	3,094	28,840
פחת נצבר				
ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	11,691	945	1,636	14,272
פחת השנה, נטו	1,480	112	262	1,854
ליום 31 בדצמבר 2025	13,171	1,057	1,898	16,126
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025	7,864	3,654	1,196	12,714
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	7,065	4,016	1,389	12,470

(*) הוצג מחדש.

א. מדובר בתוכנות מדף שנרכשו על ידי הישויות המדווחות או תוכנות שפותחו על ידן אשר זמינות לשימוש מיידי. להלן התוכנות העיקריות שדווחו על ידי הישויות המדווחות ומרכיבות את היתרה המופחתת:

(1) **מערכות חברת החשמל לישראל בע"מ** - מערכות מידע ופתרונות התומכים בתהליכים עסקיים בחברה בתחומים: שירות לקוחות וחיוב (Billing), שרשרת החשמל, תכנון והקמה של פרויקטים הנדסיים, תוכנות בנושאי ביטחון ובטיחות וכן תוכנות העוסקות בנושאים ניהוליים, עסקיים ולוגיסטיים. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים בחברה הינה כ- 1,325 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 1,219 מיליון ₪).

(2) **מערכות המוסד לביטוח לאומי** - פרויקט "תבל" הכולל הקמה של תשתיות טכנולוגיות ויישומיות חדשות, המיועד לשרת את תהליכי העבודה הרבים והמגוונים המתבצעים במוסד לביטוח לאומי תוך מתן דגש לשיפור חווית הלקוח. ביולי 2023 עלתה לאוויר מערכת גמלת ילד נכה ובשנת 2024 הוטמעה בכל הסניפים. בשנת 2024 פותח מקצה לקצה תהליך וועדות רפואיות לכל התחומים (נכות, שירותים מיוחדים, יילד נכה, נפגעי איבה, פטור ממס, נפגעי עבודה) וכן עלה לאוויר מודול החזר הוצאות טיפולים משלימים לנפגעי איבה. בשנת 2025 עלו לאוויר מערכות שיקום לנפגעי פעולות איבה המנהלות את ההטבות והחזר ההוצאות הרפואיות לרבות ממשקים מול משרד הביטחון. בנוסף, במהלך שנת 2025 הושלמה הסבת כלל תיקי הלקוחות הקיימים בענפי נכות כללית ושירותים מיוחדים למערכת תבל. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים במוסד לביטוח לאומי הינה כ- 919 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 835 מיליון ₪).

(3) **רמיטק** - מערכת טכנולוגית המבוססת על בינה מלאכותית וענן ממשלתי שנועדה לשדרג ולהחליף את מערכות הליבה ברשות מקרקעי ישראל לצורך שיפור תהליכי הניהול והשירות לציבור. הפרויקט נמצא בשלבי היישום. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים הינה כ- 162 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 186 מיליון ₪).

(4) **שער עולמי** - מערכת סחר חוץ של מדינת ישראל שנועדה לייעל ולשפר את תהליך הסחר הבינלאומי של סחורות. המערכת מאפשרת טיפול מהיר ושקוף בייבוא ובייצוא של סחורות. באמצעות המערכת ניתן להגיש הצהרות מכס, לשלם מיסים, ולבצע תיאומים עם רשויות שונות באופן מקוון. המערכת תורמת לצמצום זמני שחרור מטענים, להגברת השקיפות מול היבואנים והיצואנים, ולהפחתת עלויות תפעול. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים הינה כ- 260 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 253 מיליון ₪).

<< **ביאור 14 - נכסים בלתי מוחשיים (במיליוני ₪) (המשך)**

(5) **מרכב"ה** - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - מערכת מידע התומכת בניהול תהליכי העבודה ומשאבי משרדי הממשלה בתחומי הלוגיסטיקה, פיננסים, תקציב ומשאבי אנוש. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים במערכת מרכב"ה הינה כ- 185 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 180 מיליון ₪).

(6) **נט המשפט** - מערכת המשדרגת את מערכות המחשוב השונות של בתי המשפט ומאפשרת בין היתר התנהלות דיגיטלית. המערכת מבוססת על תיק אלקטרוני המוגש באמצעות כרטיסי הזדהות חכמים וחתימה דיגיטלית. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים ממערכת נט המשפט הינה כ- 199 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 170 מיליון ₪).

ב. מדובר בתוכנות המפותחות באופן עצמאי על ידי הישויות המדווחות. תוכנות אלו נמצאות בשלב הפיתוח וטרם זמינות לשימוש במצב הנוכחי. להלן הישויות העיקריות המרכיבות את היתרה המופחתת:

(1) **התעשייה האווירית לישראל בע"מ** - החברה משקיעה סכומים גדולים לצורך פיתוח רישיונות להסבת מטוסי נוסעים למטוסי מטען. עלות התוספות, נטו בסעיף הנכסים הבלתי מוחשיים נובע בעיקרו מהיוון עלויות פיתוח רישיונות להסבת מטוסי נוסעים למטוסי מטען ומהיוון עלויות לפיתוח מטוס מנהלים בחטיבת התעופה. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים בפיתוח הינה כ- 1,145 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 1,196 מיליון ₪).

(2) **רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ** - החברה מפתחת תוכנות המשמשות אותה למערך הפעילות השוטפת שלה או לתמיכה במוצריה. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים בפיתוח הינה כ- 286 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 391 מיליון ₪).

ג. מדובר במוניטין פטנטים וזכויות המייצגים הטבות כלכליות עתידיות. מוניטין נוצר בעיקר מרכישה או מיזוג של פעילות. זכויות ופטנטים נוצרו מרכישה של זכות בלעדית בתחומים שונים. להלן הישויות העיקריות המרכיבות את היתרה:

(1) **רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ** - לחברה קיים מוניטין שנוצר מרכישת חברות בנות וכן 628 פטנטים בתוקף בתחום עיסוקה. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים הינה כ- 831 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 998 מיליון ₪).

(2) **תאגיד השידור הישראלי** - לחברה קיים נכס בלתי מוחשי שנובע מזכויות שידור. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים הינה כ- 236 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ- 254 מיליון ₪).

מיפוי הנכסים הבלתי מוחשיים של ממשלת ישראל אינו מלא ואינו כולל נכסים ששוויים עשוי להיות מהותי. בחלק ממשרדי הממשלה קיים מידע חלקי בלבד בגין נכסים אלה. בשלב זה לא ניתן לאמוד באופן נאות את היקפם של כלל הנכסים הבלתי מוחשיים בממשלה.

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2024	2025		
820,151	908,827	(1)	מלוות סחירים
279,707	280,107	(2)	קרנות פנסיה
58,458	60,137	(3)	חברות ביטוח
14,292	13,986	(4)	מלוות אחרים שאינם סחירים
8,127	8,142	(5)	מלוות ופיקדונות אחרים
1,180,735	1,271,199		סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
(6,832)	(13,255)		פרמיה וניכיון
1,173,903	1,257,944		סך הכל כולל פרמיה וניכיון
(114,409)	(116,390)		בניכוי חלויות שוטפות (*)
1,059,494	1,141,554		סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של כ-11.9 מיליארד ₪ (כ-11.4 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024).

(1) הגיוס הסחיר בשוק המקומי מתבצע באמצעות הנפקת איגרות חוב קצרות ואיגרות חוב לטווחים של 3, 5, 20 ו-30 שנים. יתרת ההתחייבות כוללת מלוות שהונפקו על ידי חברות ממשלתיות בסך של כ-40 מיליארד ₪ (כ-40 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024) בעיקר על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ. התחייבויות אלה כוללות יתרת פרמיה וניכיון בגין.

גיוס החוב המקומי של ממשלת ישראל המבוצע על ידי יחידת החוב באגף החשב הכללי לשנת 2025 הסתכם בכ-181.2 מיליארד ₪, מתוכם כ-175.5 מיליארד ₪ בחוב הסחיר וכ-5.7 מיליארד ₪ בחוב הלא סחיר, לעומת גיוס של כ-224.3 מיליארד ₪ בשנת 2024, מתוכם כ-219.9 מיליארד ₪ בחוב הסחיר וכ-4.4 מיליארד ₪ בחוב הלא סחיר. לפירוט ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 5 - החוב הממשלתי.

(2) איגרות חוב מיועדות לקרנות פנסיה בעלות ריבית קבועה והצמדה למדד. איגרות חוב אלו משיאות תשואה גבוהה יותר מהתשואה המקבילה בשוק הסחיר בשנים האחרונות ומהוות סבסוד בפועל של המדינה לקרנות הפנסיה.

החל מיום 1 באוקטובר 2022 מיושם מנגנון הבטחת תשואה אשר מחליף את המנגנון הקיים של הנפקת איגרות חוב מיועדות לקרנות הפנסיה. לפירוט ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 5 - החוב הממשלתי.

(3) איגרות חוב מיועדות לחברות הביטוח בעלות תשואה מובטחת. מתחילת שנות ה-90 אין אפשרות כניסה למסלול זה למצטרפים חדשים.

(4) מרבית היתרה מורכבת ממלוות שאינם סחירים שהונפקו על ידי חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים וביניהן בעיקר מקורות חברת המים בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ורשות שדות התעופה בישראל.

(5) היתרה מורכבת מהפקדות בחשב הכללי בסך של כ-6.7 מיליארד ₪ של קופות גמל מבטיחות תשואה בבעלות החברות "מנורה" ו"כלל", אשר על פי אישור רשות שוק ההון מבטיחות תשואה מינימלית לעמיתים. על פי ההסכמים עם החשבת הכללית, כספי העמיתים מופקדים בחשבון החשבת הכללית להבטחת התשואה לתקופה של 17 שנה, הפקדות אלו ניתנות למחזור. יתרה זו כוללת גם פיקדונות השייכים לגופים שונים שהפקידו סכומים בחשבון החשבת הכללית וכן מלוות חובה ישנים אשר מנוהלים עבור החשבת הכללית על ידי מנהל מלוות המדינה בבנק ישראל.

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪) (המשך)

א. הרכב והתפלגות מלוות פנים לפי מועדי פירעון

מלווה/שנת פירעון	2026	2027	2028	2029	2030	2031 ואילך	31 בדצמבר 2025 סך הכל
מלוות סחירים	99,245	96,878	81,081	96,636	74,194	460,793	908,827
קרנות פנסיה	9,195	13,893	24,560	29,096	22,309	181,054	280,107
חברות ביטוח	5,705	4,894	5,403	6,100	4,308	33,727	60,137
מלוות אחרים שאינם סחירים	1,294	1,178	3,376	958	943	6,237	13,986
מלוות ופיקדונות אחרים	677	533	549	573	574	5,236	8,142
סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)	116,116	117,376	114,969	133,363	102,328	687,047	1,271,199
פרמיה וניכיון	274	145	(219)	1,304	(2,161)	(12,598)	(13,255)
סך הכל כולל פרמיה וניכיון	116,390	117,521	114,750	134,667	100,167	674,449	1,257,944

ב. מאגר ההשאלות

החשבת הכללית מנהלת מאגר השאלות המאפשר לעושי השוק הראשיים באיגרות חוב ממשלתיות, אשר מונו על ידה, לשאול איגרות חוב ממשלתיות ולסחור בהן בשוק המשני. בעת השאלת איגרות החוב מעמיד עושה השוק הראשי בטוחות במזומן על מלוא שווי האיגרת, ואלה מופקדות בחשבונות ייעודיים של הממשלה בבנק ישראל. ככלל, סכום הבטוחות שווה לערך השוק של איגרות החוב המושאלות ומשוערך על בסיס יומי. בהתאם להסכמי ההשאלות, קיימים תנאים ומגבלות באשר לשימוש הממשלה בכספי הבטוחות, ולכן הנכס וההתחייבות כאמור (האיגרת והבטוחה) מקוזזים ומוצגים בנטו בסכום אפס. יתרת הבטוחות המופקדות בבנק ישראל המכסות את איגרות החוב המושאלות המיוחסות להן הינה כ- 3,869 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2025 (כ- 3,999 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024).

ג. מלוות קצרי מועד (מק"מ)

חוק מלווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, מסמיך את הממשלה ללוות בשם המדינה מלווה קצר מועד, ולהוציא למטרה זו איגרות חוב. הממשלה תמכור את איגרות החוב לבנק ישראל בלבד. הנהלת ענייני המלווה תהיה בידי בנק ישראל. בנק ישראל ימכור את איגרות החוב לציבור ויקנה אותן ממנו, כל אימת שהדבר נחוץ לדעת נגיד בנק ישראל כדי להשיג את מטרות בנק ישראל ולמלא את תפקידיו כאמור בסעיפים 3 ו-4 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010. הממשלה אינה רשאית להשתמש בתמורת איגרות החוב שנמכרו לבנק ישראל, אלא לשם פירעון המלווה, לפי החוק האמור, או לתשלום הריבית עליו.

הסכום משקף את שווי ההנפקה של המק"מ לבנק ישראל. בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים של קיזוז מכשירים פיננסיים, הפיקדון מקוזז בגין המלווה מההתחייבות שבגינה.

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪) (המשך)

להלן פירוט יתרת ההתחייבות לבנק ישראל בגין מלוות קצרי מועד והפיקדון המיוחס להן:

31 בדצמבר		
2024	2025	
215,080	243,042	התחייבות לבנק ישראל
(215,080)	(243,042)	בניכוי פיקדון בבנק ישראל
-	-	סך הכל

ד. ניתוח רגישות- מלוות פנים (ללא חברות ממשלתיות)

רווח (הפסד) משינוי ב-	1%	יתרה	-1%
מדד המחירים לצרכן	(6,694)	669,433	6,694
סך הכל	(6,694)	669,433	6,694

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪) (המשך)

ה. פירוט בסיסי הצמדה ותנאי ריבית (יתרת קרן וריבית צבורה)

31 בדצמבר 2025	צמוד למדד המחירים לצרכן				לא צמוד					
	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	0%	
סך הכל										
908,827	-	-	33,792	327,827	15,052	33,980	255,072	234,094	9,010	מלוות סחירים
280,107	-	-	280,107	-	-	-	-	-	-	קרנות פנסיה
60,137	1,689	44,926	13,522	-	-	-	-	-	-	חברות ביטוח
13,986	20	972	8,535	2,207	57	1,524	529	142	-	מלוות אחרים שאינם סחירים
8,142	-	7,794	-	42	-	-	-	306	-	מלוות ופיקדונות אחרים
1,271,199	1,709	53,692	335,956	330,076	15,109	35,504	255,601	234,542	9,010	סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
(13,255)	-	-	1,672	(188)	136	5,332	1,437	(21,644)	-	פרמיה וניכיון
1,257,944	1,709	53,692	337,628	329,888	15,245	40,836	257,038	212,898	9,010	סך הכל כולל פרמיה וניכיון
(116,390)										בניכוי חלויות שוטפות
1,141,554										סך הכל לאחר חלויות שוטפות

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪) (המשך)

1. פירוט בסיסי הצמדה ותנאי ריבית (יתרת קרן וריבית צבורה) (המשך)

צמוד למדד המחירים לצרכן					לא צמוד						
31 בדצמבר 2024	סך הכל	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	0%	
	820,151	-	-	32,051	291,352	15,052	25,494	181,128	247,985	27,089	מלוות סחירים
	279,707	-	-	279,707	-	-	-	-	-	-	קרנות פנסיה
	58,458	1,754	45,190	11,514	-	-	-	-	-	-	חברות ביטוח
	14,292	95	1,151	8,553	1,955	169	1,500	590	279	-	מלוות אחרים שאינם סחירים
	8,127	-	7,794	-	40	-	-	-	293	-	מלוות ופיקדונות אחרים
	1,180,735	1,849	54,135	331,825	293,347	15,221	26,994	181,718	248,557	27,089	סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
	(6,832)	-	-	1,780	1,785	300	4,634	1,741	(17,072)	-	פרמיה וניכיון
	1,173,903	1,849	54,135	333,605	295,132	15,521	31,628	183,459	231,485	27,089	סך הכל כולל פרמיה וניכיון
	(114,409)										בניכוי חלויות שוטפות
	1,059,494										סך הכל לאחר חלויות שוטפות

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2024	2025		
179,875	180,089	(1)	הנפקות עצמיות
26,707	24,034	(2)	איגרות הבונדס
4,089	2,259	(3)	מלוות בערבות מדינה זרה
1,238	1,049	(4)	מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים
211,909	207,431		סך הכל (כולל ריבית צבורה)
(1,858)	(1,666)		פרמיה וניכיון
(11,671)	(23,566)		בניכוי חלויות שוטפות (*)
198,380	182,199		סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של כ-2.6 מיליארד ₪ (כ-2.5 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024).

(1) מרבית היתרה מורכבת מאיגרות חוב שהונפקו על ידי הממשלה באמצעות יחידת החוב שבאגף החשב הכללי בשווקים פיננסיים בחו"ל ללא ערבות ממשלה זרה בסך של כ-172 מיליארד ש"ח. יתרה זו כוללת גם מלוות שהונפקו על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ בסך של כ-7.8 מיליארד ₪ (כ-8.9 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024). התחייבויות אלה כוללות יתרת פרמיה וניכיון בגין.

גיוס החוב החיצוני שבוצע על ידי יחידת חוב הסתכם בשנת 2025 בכ-25.7 מיליארד ₪ לעומת כ-53.2 מיליארד ₪ בשנת 2024, לפירוט ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 5 - החוב הממשלתי.

(2) איגרות ושטרות שהונפקו באמצעות ארגון הבונדס- אגרות חוב לא סחירות המיועדות בעיקר לקמעונאיים ואשר שווקו באמצעות ארגוני הבונדס בחו"ל. האיגרות הונפקו בדולר ארה"ב, דולר קנדי, אירו וליש"ט.

(3) איגרות חוב שהונפקו בשוק ההון בארה"ב בערבות ממשלת ארה"ב בשנים 2003-2004.

(4) היתרה מורכבת מהלוואות שממשלת ישראל קיבלה ממדינות זרות וכן מפיקדונות של קרנות דו-לאומיות. ממשלת ישראל ומספר ממשלות זרות הקימו ביחד קרנות דו-לאומיות לצורך קידום אינטרסים משותפים, כגון מחקר חקלאי, מחקר תעשייתי וחינוך. כחלק ממדיניות ההשקעה של קרנות אלה הופקדו כספי הקרנות בפיקדונות נושאי ריבית בחשבון החשבת הכללית. להלן מבנה פיקדונות של קרנות דו-לאומיות והרכבן:

31 בדצמבר				
2024	2025			
סך הכל	סך הכל	ריבית לשלם	יתרת קרן	שם הקרן
528	461	5	456	BARD
185	161	2	159	BIRD
148	130	2	128	BSF
18	16	-	16	USIEF
18	16	-	16	ישראל - סין
897	784	9	775	סך הכל

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪) (המשך)

א. הרכב והתפלגות מלוות חוץ לפי זמני פירעון

מלווה/שנת פירעון	2026	2027	2028	2029	2030	2031 ואילך	סך הכל	31 בדצמבר 2025
הנפקות עצמיות	15,986	17,654	13,375	14,695	18,284	100,095	180,089	
איגרות הבונדס	6,438	6,030	4,277	1,812	2,452	3,025	24,034	
מלוות בערבות מדינה								
זרה	1,051	145	-	-	-	1,063	2,259	
מלוות ממשלות זרות								
ומלוות שונים	91	56	52	52	18	780	1,049	
סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)	23,566	23,885	17,704	16,559	20,754	104,963	207,431	

ב. ניתוח רגישות - מלוות חוץ (ללא חברות ממשלתיות)

רווח (הפסד) משינוי ב-	1%	יתרה (*)	-1%
שער הדולר	(1,488)	148,752	1,488
שער היורו	(476)	47,648	476
סך הכל	(1,964)	196,400	1,964

(*) היתרה המאזנית של מלוות הממשלה המונפקות על ידי יחידת החוב במט"ח, לפני פרמיה וניכיון, ליום 31 בדצמבר 2025 עמדה על סך של 199,674 מיליון ₪. כ-98% מיתרה זו, בסך של 196,400 מיליון ש"ח מושפעים משינויים בשערי חליפין של הדולר והיורו.

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪) (המשך)

ג. פירוט בסיסי הצמדה ותנאי ריבית (יתרת קרן וריבית צבורה)

	דולר ארצות הברית									
	יחידת מטבע אירופית					ין יפני				
	ריבית קבועה					ריבית קבועה				
	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	3-4.8%	0-3%	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	6-8%
הנפקות עצמיות	9,064	-	38,075	1,117	1,040	9,834	52,087	55,527	12,910	-
איגרות הבונדס	-	1	243	-	-	330	10,814	7,614	3,233	-
מלוות בערבות מדינה זרה	-	-	-	-	-	-	1,080	-	1,179	-
מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים	-	223	42	-	-	260	-	-	16	508
סך הכל (כולל ריבית צבורה)	9,064	224	38,360	1,117	1,040	10,424	63,981	63,141	17,338	508

31 בדצמבר 2025	דולר קנדי									
	ריבית קבועה					לירה שטרלינג				
	ריבית קבועה					ריבית קבועה				
	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	סה"כ	
סך הכל	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	מטבלה קודמת	
180,089	-	-	-	-	435	-	-	-	179,654	הנפקות עצמיות
24,034	2	349	888	257	-	268	-	35	22,235	איגרות הבונדס
2,259	-	-	-	-	-	-	-	-	2,259	מלוות בערבות מדינה זרה
1,049	-	-	-	-	-	-	-	-	1,049	מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים
207,431	2	349	888	257	435	268	-	35	205,197	סך הכל (כולל ריבית צבורה)
(1,666)										פרמיה וניכיון
(23,566)										בניכוי חלויות שוטפות
182,199										סך הכל

(*) החל מיום 1 ביולי 2023 הופסק השימוש בשיעור ריבית הליבור לדולר ארה"ב והוחלף בריבית SOFR (Secured Overnight Financing Rate), בהתאם לתקופת הריבית.

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪) (המשך)
 ד. פירוט בסיסי הצמדה ותנאי ריבית (יתרת קרן וריבית צבורה) (המשך)

	דולר ארצות הברית				ין יפני		יחידת מטבע אירופית			
	ריבית קבועה				ריבית קבועה		ריבית קבועה			
	6-8%	0-3%	3-4.8%	4.8-6%	6-8%	מעל 8%	0-3%	3-4.8%	4.8-6%	6-8%
הנפקות עצמיות	-	14,760	63,475	39,689	9,102	2,140	1,189	1,276	38,593	9,187
איגרות הבונדס	-	5,018	6,461	12,800	345	-	-	-	217	-
מלוות בערבות מדינה זרה	-	2,855	-	1,234	-	-	-	-	-	-
מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים	582	18	-	-	297	-	-	-	67	274
סך הכל (כולל ריבית צבורה)	582	22,651	69,936	53,723	9,744	2,140	1,189	1,276	38,877	9,187

	לירה שטרלינג				דולר קנדי				31 בדצמבר 2024	
	ריבית קבועה				ריבית קבועה				סך הכל	
	0-3%	3-4.8%	4.8-6%	6-8%	0-3%	3-4.8%	4.8-6%	6-8%		
הנפקות עצמיות	-	-	-	464	-	-	-	-	179,875	
איגרות הבונדס	30	3	145	85	388	829	383	2	26,707	
מלוות בערבות מדינה זרה	-	-	-	-	-	-	-	-	4,089	
מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים	-	-	-	-	-	-	-	-	1,238	
סך הכל (כולל ריבית צבורה)	30	3	145	549	388	829	383	2	211,909	
פרמיה וניכיון	(1,858)									
בניכוי חלויות שוטפות	(11,671)									
סך הכל	198,380									

<< ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
43,138	40,166	א	מקדמות מלקוחות ומזמיני עבודות
29,398	28,238	ב	ספקים ונותני שירותים
20,567	19,524	ג	זכאים בגין שכר ומשכורת
9,875	5,096	ד	התחייבות בגין פיקדונות לצד ג'
8,038	7,177	ה	הוצאות לשלם
7,619	7,674	ו	זכאים לגמלאות הביטוח הלאומי
7,498	8,022	ז	התחייבויות בגין העברות ותמיכות
4,400	8,338	ח	זכאים בגין מסים
3,031	2,940	ט	הכנסות מראש
2,876	2,713	י	התחייבות בגין פיקדונות
1,625	1,460	יא	חלויות שוטפות פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
1,483	1,345	יב	קרן הביניים
1,453	1,409	יג	הפרשה לתביעות משפטיות
22,840	15,788		אחרים
163,841	149,890		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. מקדמות מלקוחות ומזמיני עבודות - הסעיף מורכב בעיקר מתקבולים או מקדמות שהתקבלו מלקוחות עבור שירות שהישות המאוחדת תספק בעתיד. מרבית היתרה נובעת מרשות מקרקעי ישראל, התעשייה האווירית לישראל בע"מ ומרפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

ב. ספקים ונותני שירותים - מרבית היתרה נובעת מהתחייבויות לספקים של משרד הביטחון, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, חברת החשמל לישראל בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

ג. הרכב זכאים בגין שכר ומשכורת

31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
10,031	9,940	הוצאות לשלם בגין שכר
9,760	9,145	הפרשות להטבות עובד לזמן קצר
776	437	אחרים
20,567	19,522	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< **ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות (במיליוני ₪) (המשך)**

ד. התחייבות בגין פיקדונות לצד ג' - התחייבות שוטפת להעברת כספים לצד ג'. הכספים לצד ג' נמצאים בפיקדון ייעודי. עיקר ההתחייבות נובעת מפיקדון שמקורו בגביית כספי מס יבוא ומס הכנסה עבור הרשות הפלסטינית. פעילות גבייה זו מתבצעת באמצעות רשות המסים בישראל.

ה. הוצאות לשלם - הוצאות בגין טובין ושירותים שהתקבלו בפועל, אך טרם הוגשה דרישת התשלום בגינם. מרבית היתרה נובעת מהתחייבויות של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, נת"ע- נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ ומשרד הבריאות.

ו. זכאים לגמלאות הביטוח הלאומי - הזכויות לגמלה למבוטחים מחושבות בעבור תביעות שהוגשו בגין שנת הדוח הכספי והשנים שקדמו לה, אשר טרם שולמו עד ליום 31 בדצמבר 2025. כמו כן, כולל אומדן תביעות (המבוסס על תחשיב אקטוארי של המוסד לביטוח לאומי) שטרם הוגשו, אולם צפוי שתיווצר בגין זכאות השייכת לתקופת הדוח הכספי.

ז. התחייבויות בגין העברות ותמיכות - מרבית היתרה נובעת מהתחייבות משרד החינוך לתשלום משכורות לעובדי הוראה הזכאים לכך במהלך חופשת הקיץ, בהתאם להיקף משרתם ולתקופת עבודתם במהלך שנת הלימודים, מהתחייבות משרד הבריאות להעברת כספים לקופות החולים ומהתחייבות משרד הפנים להעברת כספים לרשויות מקומיות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.

ח. זכאים בגין מיסים - היתרה כוללת בעיקר זכאים בגין החזרי מע"מ, החזרי מס הכנסה יחידים וחברות ומס הכנסה שלילי.

ט. הכנסות מראש - היתרה כוללת בעיקר הכנסות מראש של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, רשות מקרקעי ישראל והרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים.

י. התחייבות בגין פיקדונות - היתרה כוללת בעיקר פיקדונות שהופקדו במשרד האוצר.

יא. חלויות שוטפות פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי - בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, המדינה מעבירה לזכין (ישות מהמגזר הפרטי) זכות לספק שירותים לציבור, באמצעות שימוש בתשתיות קיימות או במתקנים המוקמים במיוחד למטרה זו. החוזים שנחתמים עם הזכיינים כוללים מימון, הקמה, אחזקה ותפעול של הפרויקטים. במסגרת שיטה זו הממשלה מקדמת פרויקטים בתחומי התחבורה, המים, הבינוי, האנרגיה ועוד. היתרה המופיעה בסעיף זה משקפת את ההתחייבות שצפויה להיפרע בגין פרויקטים אלו בשנה הקרובה. לפירוט נוסף ראה ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

יב. קרן הביניים - ביום 30 במרס 2011 אישרה הכנסת את חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, אשר תוקן ביום 30 בנובמבר 2015 במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015. כחלק מתיקון חקיקה זה השתנה שם החוק לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע (להלן: "החוק"). סעיף 53 לחוק הטיל על הממשלה חובה להקים קרן לניהול כספים המתקבלים מכספי היטל על רווחים ממשאבי טבע שנגבים לפי החוק ובכלל זה: גז, נפט, אשלג, ברום וכד', אשר יועברו למטרות חברתיות וכלכליות. בסעיף 53(ב) לחוק נקבע, בין היתר, כי הקרן תוקם בחוק שיסדיר את אופן פעולתה, את אופן הוצאת הכספים שינוהלו בה ואת המטרות שלשמן יועברו.

ביום 14 ביולי 2014, אישרה הכנסת את חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, אשר תוקן אף הוא במסגרת תיקון חקיקה 2015, הקובע כי תוקם קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחים ממשאבי טבע (להלן: "קרן לאזרחי ישראל").

במהלך שנת 2021 תוקן חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע (תיקון מס' 3), במסגרתו נקבע כי היטלים שהתקבלו במסגרת החוק ושאינם חלוטים, כגון מקדמות ששולמו על חשבון ההיטל, לא יועברו לקרן לאזרחי ישראל וינוהלו בידי החשבת הכללית במשרד האוצר בקרן לתקופת ביניים (להלן: "קרן הביניים") עד שיתקיימו לגביהן התנאים שנקבעו בחוק להעברתן לקרן לאזרחי ישראל או להחזרתן לנישום.

<< ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות (במיליוני ₪) (המשך)

בשנת 2025 הועברו מקרן הביניים לקרן לאזרחי ישראל סך של 351 מיליון דולר ארה"ב (417 מיליון דולר ארה"ב בשנת 2024).

יתרת נכסי הקרן לאזרחי ישראלי ליום 31 בדצמבר 2025 הינה על סך של 2,790 מיליון דולר ארה"ב (2,080 מיליון דולר ארה"ב בשנת 2024).

לפרטים נוספים אודות הקרן לאזרחי ישראל, ראה חלק ג' – מידע נוסף – פרק 7 – תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל.

יג. הפרשה לתביעות משפטיות – כוללת בעיקר הפרשה בחברת החשמל לישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ והתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

<< ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2024	2025		
101,213	101,553	א	סיוע לקרנות הפנסיה הגירעוניות
25,380	26,883	ב	התחייבות בגין כרית ביטחון לקרנות הפנסיה הגירעוניות
10,107	9,973	ג	סיוע לקרנות הפנסיה המאוזנות
4,076	4,343	ד	התחייבות בגין כרית ביטחון לקרנות הפנסיה המאוזנות
3,540	3,249	ה	התחייבות בגין אי העלאת גיל הפרישה
261	236	ו	התחייבויות מכוח הסכם קואליציוני
144,577	146,237		סך הכל

א. סיוע לקרנות הפנסיה הגירעוניות

בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הפיקוח"), נקבע כי הממשלה תסייע לקרנות הפנסיה הוותיקות שמונה להן מנהל מיוחד (להלן: "הקרנות שבהסדר") ובכלל זה לעמיתיהן, באמצעות העברת כספים מתקציב המדינה בסך של 78,300 מיליון ₪. הסכום האמור יועבר לשמונה קרנות הפנסיה שהוגדרו כקרנות גירעוניות ויהיה צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כך שכל סכום יועבר לקרן שבהסדר כשהוא מעודכן לפי שיעור עליית המדד הידוע, במועד העברתו, לעומת המדד לחודש ינואר 2003, ובתוספת ריבית צמודה בשיעור של 4% לשנה.

העברת הכספים במסגרת הסיוע לכל קרן שבהסדר, תיעשה בהתאם להוראות המפקח על הביטוח. בהתאם לאמור, קבע המפקח על הביטוח לוח סילוקין המפרט כללים בדבר העברת כספי הסיוע וכולל לוח תזרים מזומנים. התשלומים בגין הסיוע, בהתאם ללוח הסילוקין, כפופים ליכולתו של משק המדינה.

להלן יתרת התחייבויות המדינה, בהתאמה לסיוע הישיר ששולם בפועל לקרנות עד לתאריך הדיווח:

31 בדצמבר		
2024	2025	
67,922	67,922	סיוע ישיר במונחי 1 בינואר 2003
(35,913)	(37,660)	סיוע ישיר ששולם משנת 2003 ועד לשנה שקדמה לשנת הדיווח במונחי 2003
(1,748)	(1,740)	סיוע ישיר ששולם בגין השנה המדווחת במונחי 2003
30,261	28,522	יתרת סיוע במונחי 1 בינואר 2003
70,952	73,031	ריבית והצמדה שנצברו למועד הדיווח
101,213	101,553	יתרת סיוע ישיר לפירעון במונחים שוטפים
74,537	80,684	סיוע ישיר שנפרע עד ליום 31 בדצמבר במונחים שוטפים

<< ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות (במיליוני ₪) (המשך)

ב. התחייבות בגין כרית ביטחון לקרנות הפנסיה הגירעונית

ביום 19 במאי 2003 הודיעו הממונה על התקציבים במשרד האוצר והממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון דאז, על דעת שר האוצר דאז, לוועדת הכספים של הכנסת, על החלטה להקצות סך של 7 מיליארד ₪ לטובת "כרית ביטחון" להקלת התמודדות הקרנות שבהסדר עם תנודתיות בתשואה. במטרה להבטיח שימוש מיטבי בכרית הביטחון האמורה, הוחלט להקים ועדה ציבורית לבחינת אופן השימוש בה.

ביום 15 בינואר 2014 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תיקון מס' 28) (כרית ביטחון לקרנות פנסיה ותיקות), התשע"ג-2012 (להלן: "הצעת חוק כרית הביטחון"), אשר מתבססת על הצעת חוק שהוגשה לפני כן ביום 5 בנובמבר 2012. במסגרת הצעת החוק הוצע לעגן מתן כרית ביטחון לקרנות שבהסדר בהתאם לתנאים ובהיקפים כמפורט בהצעה, כאשר הסכום המרבי שיוקצה יעמוד על 11.32 מיליארד ₪. סכום זה יעודכן לפי שיעור השינוי שחל במדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "המדד"), בין מדד החישוב לעומת מדד חודש דצמבר 2008 ובתוספת ריבית בשיעור של 3.48% לשנה בשל התקופה האמורה.

ביום 3 בפברואר 2014 אישרה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק כרית הביטחון. הצעת החוק הועברה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להכנתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית, וביום 16 בינואר 2017 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון 33 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשע"ז-2017, המסדיר את מתן כרית הביטחון לקרנות שבהסדר. לנוכח האמור, נכללת בדוחות הכספיים התחייבות של המדינה בגין כרית הביטחון לקרנות שבהסדר. סכום התחייבות המדינה לקרנות הוערך לפי תקרת הפיצוי כשהיא נושאת ריבית והצמדה כמפורט בחוק.

ג. סיוע לקרנות הפנסיה המאוזנות

ביום 4 באוגוסט 2003 הותקנה תקנה 41 כ' לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 שבמסגרתה נקבע כי כלל קרנות הפנסיה בישראל ישקיעו באג"ח מיועדות מסוג "ערד" בשיעור של 30% מנכסי הקרנות. האמור התבצע כחלק משינוי מדיניות הממשלה להנפקת אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה ובמקביל להסדר ההבראה שיושם לגבי חלק מקרנות הפנסיה הוותיקות ושעוגן בפרק ז'1 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

לנוכח טענותיהן של 10 קרנות הפנסיה שהסדר זה לא חל לגביהן (להלן: "קרנות הפנסיה המאוזנות"), ובהתאם להודעת הממונה על שוק הון מיום 11 בדצמבר 2003, אישר בשנת 2004 שר האוצר דאז, נוהל בעניין סיוע כספי לקרנות הפנסיה המאוזנות (להלן: "נוהל הסיוע"). בהתאם לאמור בנוהל הסיוע תקבל כל קרן ותיקה מאוזנת סיוע כספי מאוצר המדינה בגין כל שנת כספים משנת הכספים 2004 ואילך.

ביולי 2022 פורסם עדכון לנוהל העברת סיוע כספי לקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות (שאינן בהסדר). עדכון הנוהל נדרש בעקבות הרפורמה באג"ח המיועדות לקרנות הפנסיה, במסגרתו בוטלה הנפקת אג"ח מיועדות, ובמקומן נקבע הסדר הבטחת תשואה. הסיוע, ככלל, מעניק לקרנות הפנסיה המאוזנות סיוע המשלים את תשואת הנכסים לתשואה של אג"ח "מירון" או "ערד ישן". כך לדוגמה, על הנכסים החופשיים שבקרנות הן יקבלו סיוע שהוא ההפרש בין התשואה של אג"ח "מירון" או "ערד ישן" לבין 4%. על הנכסים שהם מסוג ערד עם תשואה צמודה אפקטיבית של 4.86% יקבלו השלמה לתשואה של אג"ח "מירון" או "ערד ישן" ועל הנכסים המובטחים בתשואה יקבלו סיוע בגובה של התשואה של אג"ח "מירון" או "ערד ישן" לבין 5%.

היתרות המוצגות לשנים 2025 ו-2024 מתבססות על הערכות מעודכנות של הקרנות המאוזנות כפי שמפורסמות בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן ליום 31 בדצמבר 2025.

<< **ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות (במיליוני ₪) (המשך)****ד. התחייבות בגין כרית ביטחון לקרנות הפנסיה המאוזנות**

ביום 16 בינואר 2017 עבר בקריאה שלישית בכנסת תיקון 33 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשע"ז-2017. התיקון מעניק סיוע ממשלתי לקרנות פנסיה ותיקות שאינן בהסדר באמצעות העמדת כרית ביטחון, כדי למתן את השפעת השינויים בעקום הריבית על זכויותיהם של העמיתים בקרנות האמורות, בכפוף לעריכת שינויים בזכויות ובחובות של העמיתים בהן.

הסכום המרבי של כרית הביטחון לקרנות הפנסיה המאוזנות יהיה 2.5 מיליארד ₪. לסכום כאמור יתווספו הצמדה למדד וריבית של 3.48% לשנה בהתאם לתאריכי תיקון התקנונים של כל אחת מהקרנות, ובניכוי סך הסכומים שהועברו לקרנות אלו מתוך כרית הביטחון, והכל כמפורט בחוק הפיקוח. עבור קרנות שתיקנו את תקנוןן לאחר שנת 2012, תקרת הכרית המעודכנת כהגדרתה בחוק התבססה על נתונים שהתקבלו מקרנות אלו.

עד ליום 31 בדצמבר 2025, 3 מתוך 10 קרנות הפנסיה המאוזנות טרם תיקנו את תקנוןן בהתאם לזכאות הקיימת להן על פי הוראות החוק. סכומי ההתחייבות בגין קרנות אלו מופיעים בערכים נומינליים, ללא תוספת ריבית והצמדה הקבועים בחוק.

ה. התחייבות בגין אי העלאת גיל הפרישה

31 בדצמבר			
2024	2025		
3,539	3,249	(1)	סיוע לקרנות מכוח חוק הפיקוח
1	-	(2)	התחייבות למימון פרישה מוקדמת
3,540	3,249		סך הכל

(1) סיוע לקרנות מכוח חוק הפיקוח

בהתאם לסעיף 78ט(ב)(8) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשע"ז-2017, כל עוד לא הועלה גיל הפרישה לגיל 67 לגבר ולאשה, יכוסה ההפרש על ידי הגדלת הסיוע הממשלתי מעבר לסכום האמור בסעיף א' לעיל (סיוע לקרנות הפנסיה הגירעוניות).

היתרות המוצגות לשנים 2025 ו-2024 מתבססות על הערכות מעודכנות של הקרנות שבהסדר, כפי שמפורסמות בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן ליום 31 בדצמבר 2025. שיטת חישוב הערך הנוכחי של הסיוע הממשלתי האמור היא בהתאם להפרש בין הערכות אלה:

(א) הערכה של סך ההתחייבויות הפנסיוניות של הקרן שבהסדר כפי שיהיו אם יועלה גיל הפרישה לגיל 67 לגבר ולאשה (גיל פרישה מעודכן כפי שהוצע בחלק ב' לתוספת של הצעת חוק גיל פרישה), לבין;

(ב) הערכה של סך ההתחייבויות הפנסיוניות של הקרן שבהסדר כשגיל הפרישה הוא גיל 67 לגבר שנולד בחודש מאי 1942 ואילך וגיל 64 לאישה שנולדה בחודש מאי 1953 ואילך.

לעניין זה, "התחייבויות פנסיוניות" - התחייבויות צבורות והתחייבויות פנסיוניות בשל זכויות הצפויות להיצבר בקרן, בניכוי דמי גמולים עתידיים.

(2) התחייבות למימון פרישה מוקדמת

בהתאם להחלטת ועדה ציבורית בראשות נשיא בית הדין הארצי בדימוס השופט גולדברג ז"ל ולהסכם בין משרד האוצר ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים משנת 2004, נקבע כי הממשלה תממן את העלות הנוספת הכרוכה בהפיכת פורשים מוקדמים לפנסיונרים בקרן פנסיה שבה הם מבוטחים, בהגיעם לגיל 65 לגבר ו-60 לאישה. לפיכך יהיו זכאים לקבל מקרן הפנסיה, ממועד הגיעם לגיל האמור ואילך, את הפנסיה שנצברה לזכותם באותה קרן, ולהיו זכאים באותו גיל אלמלא נחקק חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. לעניין זה "פורשים מוקדמים" - עובדים שפרשו לפרישה מוקדמת עד ליום 31 בדצמבר 2003, אשר הינם עמיתים בקרן ותיקה גירעונית ואשר מעבידם מממן את עלות הפרישה המוקדמת באופן שוטף.

ערך יתרת ההתחייבות חושב בעבור הפורשים העתידיים בהתבסס על אומדן תשלום לפורש.

<< ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות (במיליוני ₪) (המשך)

א. התחייבויות מכוח הסכם קואליציוני

בסיכום הדברים בין שר האוצר לבין יו"ר הסתדרות הכללית החדשה, מיום 5 בינואר 2004, הוסכם כי עמיתים הנמנים על הקבוצות כאמור בסיכום הדברים (פורשים בתקופה שבין 20 למרץ 1996 ל- 30 בספטמבר 2003) יהיו זכאים לתוספת לקצבה בשל הפרש שבין הקצבה המחושבת לפי שיטת ממוצע היחסים של השכר לבין קצבה המחושבת לפי שיטת "השנים האחרונות", אשר תחושב בהתאם לאמור בסיכום הדברים. בהתאם לסיכומים קואליציוניים משנת 2007 והסכם בין משרד האוצר למשרד לענייני גמלאים מיום 20 בינואר 2008, זכאי גם מי שפרש מקרן פנסיה ותיקה בשיטת ממוצעים, בתקופה שמיום 1 בינואר 1987 ליום 19 במרץ 1996, למלוא התוספת בהתאם לחישוב כאמור.

הסכומים ששולמו לקרנות הפנסיה בהתאם לאמור לעיל בשנת הכספים 2025 מסתכמים לסך של 38.1 מיליון ₪ (39.5 מיליון ₪ בשנת 2024). הסכום המוצג לעיל הינו אומדן מעודכן של הקרנות שבהסדר בדבר כל ההתחייבויות האקטואריות המפורטות בסעיף זה.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
723,446	716,313	א	התחייבויות בגין פנסיה תקציבית, נטו
12,185	11,569	ב	התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו
23,296	23,454	ג	התחייבויות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך
758,927	751,336		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. התחייבות בגין פנסיה תקציבית, נטו

האוכלוסייה שבעבורה נערך חישוב ההתחייבות לפנסיה תקציבית מפורטת בטבלה שלהלן:

31 בדצמבר				
מספר זכאים		חבות במיליוני ₪		
2025	2024	2025	2024	
(**)	(**)	231,537	232,247	גמלאים מקבלי קצבה
70,405	72,236	112,190	118,252	מערכת הביטחון
(**)	(**)	81,379	86,361	גמלאי הוראה
47,474	48,636	68,334	68,706	שוטרים וסוהרים
12,860	12,903	5,219	4,983	גמלאי מדינה
2,321	2,346	4,098	4,176	התחייבויות אחרות (***)
		502,757	514,725	ביטוח לאומי
				עובדים פעילים
27,322	24,915	83,501	80,805	עובדי הוראה
(**)	(**)	51,159	54,340	שוטרים וסוהרים
(**)	(**)	39,563	36,633	מערכת הביטחון
14,141	12,842	37,180	35,071	עובדי מדינה
700	636	2,039	1,753	ביטוח לאומי
		213,442	208,602	
		114	119	אחרים
		716,313	723,446	סך הכל

(**) נתון מסווג.

(***) ההתחייבויות כוללות בעיקר זכאות של גמלאי מדינה והוראה בגין הקפאת זכויות ורציפות זכויות (ראה סעיף (2)(א)(3) להלן).

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

יתרת ההתחייבויות בגין פנסיה תקציבית המוצגת בדוח על המצב הכספי משקפת את החבות הקיימת כלפי העובדים הפעילים והגמלאים הזכאים, נכון למועד הדוחות הכספיים (להלן: "החבות היחסית"). חישוב יתרת ההתחייבויות שנצברה התבסס על הוותק הפנסיוני שנצבר לעובד עד מועד הדיווח בהתאם לקבוע בחקיקה ובכפוף להנחות אקטואריות.

חישוב יתרת ההתחייבויות בגין פנסיה תקציבית ליום 31 בדצמבר 2025 התבסס על נתונים מקבצים שנשלפו ליום 30 בספטמבר 2025. החבות האקטוארית הותאמה ליום 31 בדצמבר 2025 על בסיס ההנחות במודל. חישוב יתרת ההתחייבויות בגין פנסיה תקציבית ליום 31 בדצמבר 2024 התבסס על נתונים מקבצים שנשלפו ליום 30 בספטמבר 2024.

יתרת ההתחייבויות, כאמור, אינה כוללת את החבות העתידית, שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות, בהתבסס על אומדן הוותק הפנסיוני המקסימלי הצפוי בהתאם לקבוע בחקיקה ובכפוף להנחות אקטואריות. ההתחייבות היחסית בתוספת חבות עתידית שתוארה (ללא סעיף "אחרים") היא החבות המלאה (להלן: "החבות המלאה"). החבות המלאה ליום 31 בדצמבר 2025, מוערכת בכ- 763 מיליארד ₪. ראה מידע נוסף בדבר ניתוח רגישות של החבות המלאה בסעיף (4) להלן, וכן חלק ג' מידע נוסף - פרק 6 - פנסיה תקציבית.

(1) ההתחייבות בגין פנסיה תקציבית כוללת את ההתחייבויות הבאות:

(א) התחייבויות לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן: "חוק הגמלאות"), מחושבות בהתבסס על הנתונים, השיטה וההנחות כמתואר בסעיף (2) להלן - בסיסים לעריכת נתונים. ההתחייבויות חושבו בגין הקבוצות הבאות:

- (1) התחייבויות לקצבה עתידית בגין עובדים פעילים וכן התחייבות לקצבת שאירים וקצבה בשל מצב בריאות לקוי לאותם עובדים בהתבסס על הוותק הפנסיוני שנצבר לעובד עד למועד הדיווח.
- (2) התחייבויות לקצבה עתידית בגין עובדים אשר פרשו לגמלאות כתוצאה ממצב בריאות לקוי וכן התחייבויות לקצבת שאירים לאותם עובדים.
- (3) התחייבויות לקצבה בגין גמלאים אשר זכאים לקצבת פרישה לפי חוק הגמלאות, ופרשו מעבודתם עד ליום 30 בספטמבר 2025, וכן התחייבויות לקצבת שאירים של גמלאים כאמור.
- (4) התחייבויות לקצבאות שאירים בגין עובדים או גמלאים שנפטרו עד ליום 30 בספטמבר 2025.
- (5) התחייבויות להשתתפות בתשלום קצבה של גמלאים שהיו עובדי מדינה, שעברו להיות מבוטחים בקרן פנסיה ותיקה או עברו למעסיק אחר בפנסיה תקציבית, ואשר חל לגביהם הסכם רציפות.

(ב) התחייבויות לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק שירות הקבע") בגין חיילי שירות קבע, מחושבות בהתבסס על הנתונים, השיטה וההנחות כמתואר בסעיף (2) להלן - בסיסים לעריכת נתונים, ולפי הקבוצות המנויות בפסקה א' לעיל, בשינויים המחויבים.

(ג) התחייבויות לפי חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, בגין נושאי משרה שהחוק חל לגביהם, מחושבות בהתבסס על הנתונים, השיטה וההנחות כמתואר בסעיף (2) להלן - בסיסים לעריכת נתונים ולפי הקבוצות המפורטות בפסקה א' לעיל, בשינויים המחויבים.

(ד) התחייבויות מכוח הסכמי שכר מהשנים 1988 ו-1993 בין המדינה, המרכז לשלטון מקומי וארגוני המורים, בהם נקבעו מסלולי פרישה מוקדמת לעובדי הוראה שהינם עובדי בעלויות שונות (שלטון מקומי, גופים מוכרים במערכת החינוך וכו'). בשל הקושי להעריך את כמות הזכאים בגין העובדים הפעילים, חושבה הפרשה בגין גמלאים מקבלי קצבה בלבד.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

(2) בסיסים לעריכת נתונים

(א) נתונים והסכמי שכר עיקריים

- (1) נתוני שכר ופנסיה - נתוני השכר והפנסיה אשר שימשו להערכת ההתחייבויות לעובדים ולגמלאים הם בעיקר נתוני המשכורות והקצבאות של חודש ספטמבר 2025 בתוספת החלק היחסי של התשלומים השנתיים המגיעים לעובדים (כגון ביגוד והבראה).
- (2) עובדים בחופשה ללא תשלום (להלן: "חל"ת") - עובדים שנכללו בדיווח ליום 30 בספטמבר 2025 כשוהים בחל"ת נכללו באוכלוסיית הפעילים, וההתייחסות אליהם היא כאל עובדים פעילים רגילים, תוך התחשבות בתקופות שאינן מקנות זכויות פנסיוניות ובתקופות זכאות עקב רכישה של זכויות פנסיוניות.
- (3) הקפאת זכויות¹⁵ והסכמי רציפות¹⁶ - חישוב המחויבות ליום 31 בדצמבר 2025 עבור הקפאת זכויות ורציפות זכויות נערך על בסיס רשימות מקובצות של עובדים אשר התקבלו ממנהלת הגמלאות במשרד האוצר. הרשימות האמורות אינן שלמות עקב מחסור בנתונים זמינים, וייתכן שהקפאת זכויות והסכמי רציפות לא קיבלו ביטוי מדויק בהערכת התחייבויות הממשלה לקצבה.
- (4) בעקבות היעדרות עובדים במלחמת "עם כלביא" ממקום עבודתם בשירות המדינה, ביום 04 באוגוסט 2025 נחתם הסכם קיבוצי בין מדינת ישראל ומעסיקים נוספים לבין ההסתדרות הכללית החדשה אשר הסדיר את תשלומי השכר לעובדים שנעדרו. בהסכם נקבע שעובדים שנעדרו מסיבות מוצדקות בעקבות המלחמה יקבלו שכר. להסכם זה לא צפויה להיות השפעה מהותית על החבות האקטוארית לפנסיה תקציבית.
- (5) הסכם קיבוצי עובדי הוראה - ביום 24 באוגוסט 2020 נחתם הסכם קיבוצי בין ממשלת ישראל לבין הסתדרות המורים בישראל בדבר חישוב המשכורת הקובעת לגמלה עבור כלל עובדי ההוראה אשר הועסקו בתנאי רפורמה במערכת החינוך ערב פרישתם. בהסכם הקיבוצי נקבע, בין היתר, כי תחילתו ביום 1 לספטמבר 2007 וכי הוא ייכנס לתוקף במועד קבלת החלטת ממשלה מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות. ביום 1 בינואר 2021 ניתן תוקף להחלטת הממשלה ובהתאם לכך יושם ההסכם במהלך שנה זו על ידי מנהלת הגמלאות במשרד האוצר. המחויבות ליום 31 בדצמבר 2025 ו-2024 לעובדי הוראה פעילים חושבה בהתאם למנגנון המלא שנקבע בהסכם הקיבוצי שיישמו הושלם במערכות המידע. המחויבות בגין גמלאי הוראה חושבה בהתבסס על נתוני הגמלה בפועל, כאשר נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים טרם הושלמו פעולות טיוב נתוני השכר במערכות המידע של משרד החינוך לטובת חישוב סופי של המשכורת הקובעת לגמלה.

¹⁵ **הקפאת זכויות** - עובדים שחוק הגמלאות חל עליהם, עבדו בשירות המדינה מעל 10 שנים והפסיקו את עבודתם בשירות המדינה, יהיו זכאים, ככלל, לפנסיה תקציבית בהגיעם לגיל הפרישה בהתאם למספר שנות עבודתם והשכר הקובע למועד הפסקת העבודה. האמור לא יחול לגבי מי שקיבל פיצויים עקב הפסקת שירותו או לגבי מי שחל לגביו הסכם רציפות. קיים הסדר דומה גם לגבי חייל שחל עליו חוק שירות הקבע.

¹⁶ **הסכמי רציפות** - עובדים שעברו משירות המדינה לגופים עימם יש למדינה הסכמי רציפות (דהיינו: עיריות, קרנות פנסיה ותיקות וכו') וביקשו להחיל לגביהם את ההסכם האמור, תשולם להם פנסיה לפי השכר הקובע בגוף אליו עברו ולפי תקופת שירותם בשירות המדינה (ובלבד שהשכר הקובע לא יעלה על השכר הקובע לפי הדרגה המקסימאלית בסולם הדרוג של העובד בשירות המדינה).

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

(6) בחודש ספטמבר 2024 מרכז השלטון המקומי וארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים חתמו, באישור הממונה על השכר במשרד האוצר, על הסכם קיבוצי חדש לעובדי הוראה פעילים בחטיבות העליונות המועסקים על ידי השלטון המקומי והאזורי. הסכמים קודמים בבתי הספר העל יסודיים חלו על יתר עובדי ההוראה בחטיבות העליונות שאינם מועסקים על ידי השלטון המקומי או האזורי, מכח תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953. במסגרת ההסכם, ניתנות תוספות שכר לעובדי הוראה ולמנהלים, לצד שינוי מבנה שבוע העבודה, הרחבת התגמול בגין ביצוע תפקידים בבתי הספר ומספר נושאים נוספים. ככלל, עובדי הוראה בחטיבות העליונות מבוטחים בפנסיה צוברת, וכן רק מקצת מהעובדים בחטיבות העליונות מועסקים על ידי המדינה, ולכן לא צפויה להיות להסכם השפעה אקטוארית מהותית.

(7) ביום 17 ביולי 2023 נחתם הסכם מסגרת לשנים 2020-2027 בין הממונה על השכר במשרד האוצר לבין יו"ר ההסתדרות. ההסכם (עד סוף שנת 2027) מקנה שקט ומיצוי מלא במגזר הציבורי, ובכלל זה במדינה בדירוגים המיוצגים על ידי ההסתדרות העובדים הכללית החדשה. ההסכם כולל מספר תנאים לעובדי המגזר הציבורי אשר עיקרם מפורט להלן:

- תוספת שקלית אחידה רוחבית לשכר הקובע בגובה 500 ₪ שתשולם בשתי פעימות שונות. פעימה ראשונה מתוספת זו בסך 400 ₪ שולמה החל מיולי 2023, והוגדלה לגובה של 500 ₪ החל מאוקטובר 2024.
- תוספת אחוזית לשכר הקובע בגובה 6% אשר תשולם גם כן בפעילות. מתוך תוספת זו, 2% שולמה החל מחודש דצמבר 2024, והוגדלה ל 3.5% החל מחודש אפריל 2025.
- מענק חד פעמי אשר שולם בשנת 2023 לעובדים הזכאים, בהתאם לתקופת אכשרה, ובכפוף לחלקיות משרה, בגובה של 6,000 ₪.
- התחייבות של המדינה לגבש תיקוני חקיקה המעדכנים את קצבאות גמלאי המדינה בהתאם להסכם המסגרת משנת 2023. ביום 20 במרץ 2025, אישרה הכנסת את תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) 67, בו גובשו תיקוני החקיקה כאמור.

כמו כן, סוכם על הקצאת מסגרת עלות לפתרון בעיות וטיפול באתגרים ספציפיים של אוכלוסיות ודירוגים שונים. בנוסף, נקבעו עקרונות לשינוי תנאי העסקה ביחס לגופים מסוימים במגזר הציבורי, כגון קיצור שבוע עבודה בתנאים מסוימים, וכן הסדרת גמישויות ניהוליות שונות לרבות סוגיות של נידוד, שינוי הגדרות תפקיד, הטמעת טכנולוגיות וכדומה.

(8) ביום 22 ביוני 2023 נחתם סיכום תקציבי רב-שנתי לשנים 2023-2027 בין משרד האוצר לבין צה"ל ומשרד הביטחון. הסיכום מסדיר מגוון רחב של נושאים, וביניהם את נושא כוח האדם ופנסיות הגישור למשרתי הקבע. בנוסף, לצד הקצאת עלות לתוספות שכר ייעודיות למשרתי הקבע אשר הוסדרה בסיכום, משרתי הקבע זכאים גם לתוספת השקלית שניתנה בהסכם מסגרת משנת 2023 (בגובה 500 ₪) וכן לתוספת האחוזית שניתנה בהסכם בשיעור של 4% (להרחבה בנושא, ראה בהמשך הביאור - רכיבים שאינם נכללים בחישוב ההתחייבות בגין פנסיה תקציבית). יובהר כי בהתאם להחלטת ממשלה 397 (ש/33) מיום 4 בפברואר 1979, שינויים בשכר אשר יחולו בשכר משרתי הקבע יחולו גם בשכר השוטרים והסוהרים.

(9) ביום 30 בספטמבר 2024 נחתם הסכם קיבוצי בין ממשלת ישראל, קופת חולים כללית וההסתדרות המדיצינית הדסה לבין ההסתדרות הרפואית בישראל, אליו הצטרפו גם בתי החולים העירוניים איכילוב ובני ציון. ההסכם נועד לתת מענה מידי לצרכי מערכת הבריאות הציבורית נוכח המלחמה. מטרת ההסכם הינן שיפור מערכת הבריאות הציבורית, הגברת הגמישות, חיזוק והרחבת השירות הרפואי הניתן לציבור, יחד עם הפחתת השחיקה של הצוותים הרפואיים.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

ההסכם כולל תוספת משימה לאומית למקצועות פסיכיאטריה, גריאטריה ורפואה משפטית, יחד עם כלי גמישות ניהוליים שניתנו להנהלות בתי החולים לטובת תגמול מצוינות, וכן הרחבת הנוכחות של רופאים בכירים בשעות אחר הצהריים והערב בבתי החולים, יחד עם רכיבים מפחיתי שחיקה כדוגמת הסעות הלך ושוב לרופאים במהלך תורנות. הסכם זה מהווה מיצוי מלא ומוחלט, בעד התקופה שעד ליום 30 בספטמבר 2025, וכן שקט מלא במהלך התקופה שעד ליום 30 בנובמבר 2025. ההשלכות האקטואריות של הסכם זה על החבות האקטוארית לפנסיה תקציבית אינן מהותיות.

(ב) חקיקה

(1) ביום 6 בינואר 2019 עבר תיקון מס' 63 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל 1970 (להלן – **"תיקון מס' 63"**). במסגרת תיקון זה, הוקלו תנאי ההכרה בשירות חובה לצורך חישוב תקופת שירותו של מי שפורש כעובד שירות הביטחון, כשוטר או כסוהר ותנאי ההכרה בפנסיה תקציבית כדלקמן:

א. אם פורש משירות הביטחון, המשטרה או שירות בתי הסוהר הצטרף לאחד מהגופים האמורים או לשירות הקבע עד למועד הקבוע בחוק, והשלים עשר שנות שירות לפחות, במצטבר באחד או יותר מהם, תובא בחשבון תקופת שירותו לצורך חוק הגמלאות, תקופת שירות החובה שלו. בהתאם למצב שהיה קיים טרם תיקון מס' 63, עובדים שעברו מגוף אחד כאמור למשנהו או שעברו משירות הקבע לאחד הגופים כאמור, איבדו את זכאותם להכרה בתקופת שירות החובה שלהם לצורך חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970 (להלן: "חוק הגמלאות") גם אם היו זכאים לכך בטרם המעבר לאותו גוף.

ב. הורחבה קבוצת העובדים הזכאים להסדר פנסיה תקציבית, כך שהוראות חוק הגמלאות הוחלו גם על עובד ביטחון חדש (עובד שירות הביטחון, שוטר או סוהר שהצטרף לשירות אחרי המועד הקובע) שלאחר המועד הקובע היה חייל שהחל לשרת בצבא הגנה לישראל לפי התחייבות לשירות קבע, ובלבד שהתחייב לשירות קבע לפני המועד האמור, והתמלאו לגביו שאר התנאים הקבועים בסעיף 108ח(5) לחוק הגמלאות.

(2) העדר ביטחון תעסוקתי - בהחלטת ממשלה 4280, מיום 18 בנובמבר 2018, נקבע כי יש לשלם לשוטרים, סוהרים וגמלאי המוסד ושירות הביטחון הכללי תוספת "היעדר קביעות" כפי ששולם למשרתי הקבע בצה"ל משנת 2006. חישוב אומדן המחויבות ליום 31 בדצמבר 2023 לעובדים הפעילים חושב בהתבסס על המשכורת הקובעת לגמלה הכוללת רכיב "היעדר קביעות". המחויבות בגין הגמלאים חושבה בהתבסס על נתוני הגמלה בפועל הכוללים אף הם רכיב זה. התחייבות בגין הפרשי שכר הנובעים מזכאות העובדים והגמלאים לרכיב זה רטרואקטיבית החל משנת 2007, בהתאם להחלטת הממשלה, מוצגת בביאור 22 - התחייבויות אחרות לזמן ארוך.

(3) חקיקה בנושא ניכוי תשלומים משכרו של עובד וגיל הפרישה - בפרק ט"ז בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003, נקבע כי מעסיק (ובכלל זה: המדינה), אשר הסדר הפנסיה החל לגבי עובדיו או חלק מהם הוא תשלום קצבה מאוצר המדינה, ינכה תשלומים מעובד בהסדר פנסיה תקציבית. הניכוי יהיה בשיעור של 2% מהמשכורת הקובעת שלפיה הייתה משולמת לו קצבה, אילו היה פורש לגמלאות באותו מועד. ההתחייבות אינה כוללת הפחתה בגין הניכוי מתשלומי העובדים.

(4) חקיקה בנושא הפרישה - בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, נקבע כי גיל פרישת חובה יעמוד על גיל 67 לגבר ולאשה. בהתאם לזאת, תוקן חוק הגמלאות, כך שגיל פרישת חובה יהא כהגדרתו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, כאמור.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

נוסף על כך, הועלה בהדרגה גיל זכאות לקצבת פרישה למי שפוטר לאחר עשר שנות שירות (כאמור בסעיף 15(4) לחוק הגמלאות) מגיל 40 לגיל 42, גיל הפרישה של שוטר וסוהר מגיל 55 לגיל 57, וגיל פרישה של גננת מגיל 57 לגיל 59. בהתאם לסעיף 10 לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 גיל הפרישה למי שאינו פורש מחמת נכות או תפקוד לקוי, הינו 42 לקצין ו-47 לנגד. כמו כן, נגד הפורש החל מגיל 42 יהיה זכאי לפנסיה תקציבית בהתקיים תנאים מיוחדים שנקבעו בתקנות. במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, שפורסם בנובמבר 2021, הועלה בהדרגה גיל הפרישה לנשים מגיל 62 לגיל 65.

(5) ביום 6 באוגוסט 2014 פורסם חוק לחלוקת חיסכון פנסיוני בין בני זוג שנפרדו, התשע"ד-2014. חוק זה כלל, בין השאר, תיקון לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, וחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, וכן חל לגבי הסדרי פנסיה תקציבית אחרים המשולמים מאוצר המדינה. התיקונים האמורים כוללים הוראות שונות בעניין הסדרת אופן תשלום חלק מקצבה של זכאי לקצבה לפי החוקים האמורים לבן זוגו לשעבר. כמו כן, החוק כולל הכרה בבן זוג לשעבר של עובד או גמלאי כשאיור במקרה של פטירה של העובד או הגמלאי, בכפוף להתקיימות תנאים מסוימים.

(6) במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת הכספים 2025, תוקן חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט-1969, שמכוחה זכאים נושאי המשרה עליהם חל החוק (ובכלל זה – שרים, חברי כנסת ושופטים) לפנסיה תקציבית, כך שמשכורתם הקובעת תעודכן מדי שנה לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, וזאת במקום השיטה הנוהגת לגביהם כיום של עדכון לפי שיעור עליית שכרם של נושאי המשרה הפעילים. ההשפעה על החבות האקטוארית לפנסיה תקציבית ליום 31 בדצמבר 2025, הינה קיטון של כ-1.2 מיליארד ₪.

(7) בשנת 2025 כחלק מהתוכנית הכלכלית בעקבות הוצאות המלחמה נחקק החוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה בשנים 2025 ו-2026. כחלק מהחוק הופחת שכר לכלל העובדים במגזר הציבורי בשיעורים של 2.48% בשנת 2025 ו-1.2% בשנת 2026. בחוק נקבע שלהפחתת השכר לא יהיו השלכות על הפנסיה של העובדים הן בצוברת והן בתקציבית. לחוק אין השפעות אקטואריות.

(8) ביום 20 במרץ 2025 אושרו תיקוני החקיקה בהתאם להסכם המסגרת משנת 2023 המעדכנים את קצבאות גמלאי המדינה במסגרת תיקון מס' 67 לחוק הגמלאות. עדכון הקצבאות הינו בגין גמלאים שפרשו בשנים 2020-2025 בעבור התקופה בה היו פעילים בשנים אלה, ונאמד בסכום חד פעמי של כ-61 מיליון ₪ שנכון למועד פרסום הדוחות הכספיים טרם שולם, ובעלות שוטפת של כ-31 מיליון ₪ מידי שנה.

(9) ביום 20 במרץ 2025 אושרו תיקוני החקיקה בהתאם להסכם המסגרת 2023 אשר הסמיכו את שר הביטחון לעדכן את קצבאות גמלאי צה"ל במסגרת תיקון מס' 36 לחוק שירות הקבע. עדכון הקצבאות הינו בגין גמלאים שפרשו בשנים 2020-2025 בעבור התקופה בה היו פעילים בשנים אלה.

(10) ביום 20 במרץ 2025, אישרה הכנסת את תיקון מס' 67 לחוק הגמלאות, במסגרתו עודכנו קצבאות גמלאי המדינה בהתאם לתוספות הסכם המסגרת משנת 2016. עדכון הקצבאות הינו לגמלאים שפרשו בשנים 2013-2019 בעבור התקופה בה היו פעילים בשנים אלה, ונאמד בסכום חד פעמי של כ-198 מיליון ₪ ששולם בשנת 2026, ובעלות שוטפת של כ-27 מיליון ₪ מידי שנה.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

- (11) ביום 20 במרץ 2025, אישרה הכנסת את תיקון מס' 36 לחוק שירות הקבע אשר הסמיך את שר הביטחון לעדכן את קצבאות גמלאי צה"ל בהתאם לתוספות הסכם המסגרת משנת 2016. עדכון הקצבאות יבוצע לגמלאים שפרשו בשנים 2013-2019 בעבור התקופה בה היו פעילים בשנים אלו, ונאמד בסכום חד פעמי של כ- 250 מיליון ₪ ששולם בשנת 2026, ובעלות שוטפת של כ- 40 מיליון ₪ מידי שנה.
- (12) ביום 1 בינואר 2026 אושר תיקון מס' 37 לחוק שירות הקבע, במסגרתו אושר מנגנון למתן השלמות של תקופות שירות למשרתי הקבע (שכונה במשך השנים "הגדלות הרמטכ"ל"), תוך אבחנה בין גמלאים שימשיכו לקבל את הרכיב כפי שקיבלו עד תיקון החוק, לבין משרתים פעילים שיקבלו בפרישתם על בסיס המנגנון החדש אשר קבע שיעורים שונים בהתאם לוותק, לדרגה ולגיל הפרישה, תוך העדפה ללוחמים. כמו כן, על מנת לממן חלק מעלויות התיקון, נקבע כי במסגרת עדכון הקצבאות לפי עליית המדד, תבוצע הקפאה למדד על כל ערך של המדד שיעלה בשנים הבאות על 0.5%, וזאת עד להפחתה מצטברת של 4.5%, כאשר לאחר מכן נוכה עד 0.5% מההצמדה למדד מדי שנה, ועד למקסימום של 4.5%. לאחר מכן, יוחזרו לגמלאים 0.5% מדי שנה במשך 3 שנים, כך שבסופו של דבר ההפחתה המצטברת תעמוד על 3%.
- (13) ביום 18 בינואר 2026 אושר חוק קצבאות שאירים של משרתי שירות הקבע ושירות המדינה וגמלאיהם (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026, אשר כלל תיקונים עקיפים לחוק הגמלאות (תיקון מס' 68) וחוק שירות הקבע (תיקון מס' 38). נקבע כי בת זוג שנישאה מחדש תהיה זכאית להמשיך לקבל קצבת שאירים, ומתוך כך יבוטל המענק שניתן לשאירה שהתחתנה וקצבתה הופסקה; יבוטל הקיזוז של הקצבה למי שהיה זכאי במקביל גם לקצבה מכוח חוק הנכים, חוק משפחות חיילים או חוק נפגעי איבה; תוגדל התקרה על סך הקצבאות ששאיריו של גמלאי רשאים לקבל כך שיעמוד על 100% מקצבת הגמלאי; יבוטל גיל המינימום לאלמנה לזכאות לקצבת שאירים, ומשך יבוטל המענק ששולם במקרים אלה.

(ג) שיטה

- (1) ההערכות נעשו לפי שווי הוגן ובשיטת Projected unit credit.
- (2) ריבית ההיוון - לצורך ביצוע ההיוון, נלקח וקטור ריביות של איגרות תלוש אפס (Zero Coupon) אשר חושב על ידי החברה המצטטת ליום 31 בדצמבר 2025. וקטור איגרות חוב ממשלתיות תלוש אפס ירד בשנת 2025 לעומת שנת 2024. השפעת הירידה בווקטור הינה גידול של 0.9 מיליארד ₪ בסכום ההתחייבות בגין פנסיה תקציבית, נטו.
- (3) לוחות חיים וגריעה - חישוב החבות לשנת 2025, נערך בהתאם ללוחות מתוך חוזר אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שמספרו 2024-9-8 "עדכון מערך ההנחות הדמוגרפי בקרנות הפנסיה", כדלקמן:
תמותת פנסיונרים - לוח פ-3א.
תמותת אלמנים ואלמנות - לוח פ-5ד.
תמותת פעילים - לוח פ-1ב.
שיפור תמותה עתידי לפי המודל המתואר בחוזר 2024-9-8.

שאר לוחות הגריעה נקבעו לפי אומדן המותאם לעובדי המדינה בפנסיה תקציבית.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

(ד) הנחות יסוד

להלן ההנחות האקטואריות העיקריות אשר היוו בסיס לחישוב ההתחייבות לפנסיה תקציבית:

(1) כללי - החישוב נערך בהנחה שהעובדים ימשיכו בעבודתם עד למועד פרישתם לפי ניסיון העבר. חישוב ההתחייבויות נערך על פי הוותק הפנסיוני שצבר הזכאי עד למועד הדוחות הכספיים, לפי שכר עתידי צפוי ובהנחה שהעובד יפרוש לפנסיה אזורית ותיק במועד שבו יתמלאו תנאי זכאותו על בסיס שיעורים של פרישות מוקדמות לפנסיה לפי גיל ומין.

(2) במהלך השנים 2021 עד 2025 נערכו מחקרים, על מנת לבסס חלק מההנחות האקטואריות העומדות בבסיס הנתונים. המחקרים נערכו לאוכלוסיות עובדי המדינה, ביטוח לאומי, שוטרים, סוהרים, משרתי צבא קבע ומורים. במסגרת ההנחות להלן מפורטים המחקרים והשפעתם.

- נתוני שכר ועובדים - קצב גידול השכר העתידי נקבע בהתאם לגיל העובד, מינו ותנאי העסקתו. שיעורי הגידול בשכר האישי - חישוב החבות האקטוארית מתבסס על מחקרים שנעשו ואשר נבחנו בהם נתוני שכר פנסיוני של קבוצות עובדים מהשנים המפורטות להלן:

- 2006-2024 - עובדי מדינה, שוטרים וסוהרים;
- 2015-2023 - משרתי צבא קבע;
- 2016-2020 - מורים.

גידול השכר לאוכלוסיית עובדי ההוראה התבסס על תצפיות מהשנים 2016-2020 עקב גידול שכר חריג שנבע מההסכם הקיבוצי לעובדי ההוראה שנחתם ביום 24 באוגוסט 2020 (ראה סעיף (2)(א) (5) לעיל).

מנגנון עדכון המשכורת הקובעת לגמלה - בעבור רוב הגמלאים, המשכורת הקובעת מעודכנת אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית המדד.

- פרישות מוקדמות - שיעורי פרישות מוקדמות לצורך החישוב האקטוארי מתבססים על נתוני מחקר בגין שנים 2013-2020 ומשתנים לפי סוג אוכלוסייה, מין וגיל. בנוסף, בקביעת שיעורי הפרישה המוקדמת לנשים הובאה בחשבון העלאת גיל הפרישה מ-62 ל-65, בהדרגה.

- שיעורי העזיבה - יציאת עובדים תוך ויתור על זכויות הקצבה בתמורה לסכום פיצוי חד-פעמי. בחישוב ליום 31 בדצמבר 2023 הובא בחשבון שיעור עזיבה של 0.0%. דהיינו, עובד הזכאי לפנסיה תקציבית לא יוותר על תשלום הקצבה בתמורה לתשלום חד פעמי. ממחקרי השכר עולה כי אפשרות זו נוצלה בשנים האחרונות במקרים בודדים בלבד.

- תוספת דרגה ותוספת אחוז - תוספת הדרגה משקפת את הגידול בשכר הקובע לפנסיה כאשר עובד פעיל הופך להיות גמלאי. תוספת אחוז משקפת את תוספת הגדלת תקופות שירות בהתאם לסעיף 100 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל 1970. תוספות אלו נמדדו באמצעות השוואת נתוני השכר של עובדים פעילים שפרשו במהלך שנת 2023, לעומת נתוני קצבתם.

(3) מגבלות המודל

ההתחייבות האקטוארית מהווה אומדן המתבסס על שיטה, נתונים והנחות כאמור. ההתחייבויות המדויקות של הממשלה לקצבה ייוודעו רק במועד פטירת העובד והגמלאי ושאריותם אשר יהיו המבוטחים האחרונים. עד לאותו מועד, ניתן רק להעריך את ההתחייבויות באמצעות הנחות יסוד באשר לאירועים עתידיים שאינם ודאיים והמשפיעים על רמת הקצבאות שישולמו, מועד תחילת התשלום של כל קצבה עתידית ואורך תקופת התשלום של כל קצבה. הנחות אלה נבחנות מעת לעת ומעודכנות על בסיס נתונים ומחקרים עדכניים.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

(4) ניתוחי רגישות

ניתוחי הרגישות לשינויים ביתרת החבות המלאה הצפויה, נערכו עבור שינויים אפשריים בהנחות האקטואריות המשמעותיות לתום תקופת הדיווח. ניתוח הרגישות המוצג להלן, חושב עבור כל אחד מהפרמטרים ללא תלות הדדית כלשהי ביתר הפרמטרים (כלומר, כאשר שאר הפרמטרים בגין הנחות היסוד מוחזקים כקבועים). כך לדוגמה, **הקטנת** וקטור הריביות להיוון ב-0.5% **תגדיל** את הערך הנוכחי של החבות המלאה לפנסיה תקציבית, כפי שצוינה בביאור זה, בכ-58 מיליארד ₪ (כאשר שאר הנחות היסוד נותרות ללא שינוי).

31 בדצמבר 2025			
חבות מלאה (במיליוני ₪)			
פרמטרים לרגישות	החבות המלאה הצפויה	בהנחת גידול הפרמטר	בהנחת קיטון הפרמטר
ווקטור הריביות להיוון (± 0.5%)		712,024 (6.7%)	821,322 7.6%
שיעור זחילת השכר (*) (± 1%)		774,453 1.5%	753,349 (1.4%)
שיעור תמורה (± 10%)	763,342	752,720 (1.4%)	775,281 1.6%
שיעור פרישות מוקדמות (**) (± 20%)		759,457 (0.5%)	768,148 0.6%

(*) ניתוח הרגישות חושב עבור עובדים פעילים בלבד (ללא גמלאים).

(**) ניתוח הרגישות חושב עבור עובדים פעילים ללא עובדי מערכת הביטחון.

לתצוגה גרפית של ניתוחי הרגישות, ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 6 - פנסיה תקציבית.

<< **ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)**

רכיבים שאינם נכללים בחישוב ההתחייבות בגין פנסיה תקציבית:

(א) **פנסית גישור בצה"ל** - בסעיפים 167(א) ו-167(ב) לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה-לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (בסעיף זה: "החוק" או "חוק שירות הקבע"), נקבעו תנאי זכאות לתשלום קצבת גישור לחיילים חדשים, כהגדרתם בחוק. בהתאם להוראות סעיף 167(ו) לחוק, אופן החישוב של קצבת הגישור ייקבע בתקנות. יודגש כי הזכאות לפנסית הגישור מותנית באישור תקנות הגישור בכנסת. בשלב זה לא ניתן להציג בדוחות הכספיים אומדן אקטוארי מהימן של החבות בגין פנסית הגישור של משרתי הקבע, בין היתר, בשל הסיבות שלהלן, עם זאת יודגש כי מדובר בחבות מהותית:

1. בחוק שירות הקבע נקבע כי שר הביטחון ושר האוצר יתקינו תקנות, רק לאחר התקנת תקנות כאמור, ניתן יהיה להגדיר את המידע הנדרש לצורך הערכה אקטוארית של החבות בגין פנסית הגישור של משרתי הקבע. עד מועד פרסום הדוח הכספי, טרם הותקנו תקנות לחישוב פנסית הגישור של משרתי הקבע בפנסיה צוברת.
2. בהתאם לאמור בסעיף 9 להסכם העקרונות לאופן יישום סיכום הביטחון לשנים 2015-2020 מיום 9 במאי 2016, (להלן: "הסכם העקרונות") צה"ל נדרש לאשר אצל החשבת הכללית את גובה מקדמות פנסית הצל התקציבית. על אף האמור, צה"ל אינו מעביר את הנתונים לאישור החשכ"ל כפי שנדרש ומעבירים בדיעבד, לאחר ששולמו לפורשים בפועל.
3. בהתאם להחלטת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 4 במרץ 2019, יש לשלם בשלב זה לפורשים מקדמות בלבד, עד להתקנת תקנות בנושא.
4. ביום 24 בנובמבר 2015 נחתם הסכם עקרונות בין משרד האוצר לבין צה"ל בו נקבע אופן התשלום של פנסית הגישור למשרתי קבע הפורשים מצה"ל בפנסיה צוברת (להלן: "סיכום כחלון-יעלון"). בסיכום זה נקבעו הקריטריונים הבאים לזכאות פנסית הגישור:

(א) כל משרת קבע בצה"ל בפנסיה צוברת, אשר שירת 10 שנים ויותר ופרש מעל גיל 42 לקצינים או מעל גיל 47 לנגדים, זכאי לתשלום פנסית גישור ממועד פרישתו ועד גיל פרישת חובה. תיקון 31 לחוק שירות הקבע הטמיע בחוק את העקרונות שבסיכום (פרק ד' 1 לחוק).

(ב) גובה פנסית הגישור תחושב לפי הנמוך מבין:

- (1) הקצבה שהייתה משתלמת אלמלא היה "חייל חדש" כהגדרתו בחוק שירות הקבע.
- (2) פנסיה צוברת רעיונית - קצבה שקרן הפנסיה הייתה יכולה לשלם אילו היתה הצבורה בקרן הפנסיה במועד הפרישה הייתה משיגה תשואה ריאלית בהתאם לתשואה התחשיבית האמורה בתקנון קרן הפנסיה עד לגיל פרישת חובה כהגדרתו בחוק גיל פרישה, תשס"ד-2004.

מודל הקבע שהוגדר בסיכום כחלון-יעלון מורכב משני שערים ארגוניים בהם צה"ל יכול לשחרר את משרת הקבע ללא זכאות לפנסית גישור. קצין אשר עובר את השער הארגוני השני ונגד אשר עובר את השער הארגוני הראשון, ובתנאי שיעמוד בגיל הפרישה המזכה ובמספר שנות שירות מינימליים, יהיה זכאי לפנסית גישור.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

5. ביום 22 ביוני 2023, נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין צה"ל ומשרד הביטחון. הסיכום מסדיר מגוון רחב של נושאים, וביניהם נושא כוח אדם ופנסיות גישור למשרתי הקבע. יצוין כי ביום 28 ביולי 2026 אישרה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק שירות קבע (תיקון מס' 39). הצעת החוק עניינה תשלום קצבת גישור למשרתי קבע המבוטחים בפנסיה צוברת ומטרתה לעגן את ההסכמות שבהסכם, ולאפשר התקנת תקנות שעניינן קצבאות הגישור. להלן רשימה חלקית של הנושאים שסוכמו בהסכם.

(1) יקודמו תיקוני חקיקה בנושא הגדלת תקופות שירות של משרתי הקבע הפעילים בצה"ל. יצוין כי ביום 1 בינואר 2026 אושר תיקון 37 לחוק שירות הקבע, במסגרתו אושר מנגנון למתן השלמות של תקופות שירות למשרתי הקבע, ראה סעיף ב(12) לעיל.

(2) תבוצע הפחתה חד-פעמית בגובה הפנסיה התקציבית של משרתי הקבע שכבר פרשו לגמלאות אשר תבוצע בפעילות כנגד הקפאת ההצמדה למדד (עד לגובה שיעור ההקפאה שסוכם). מנגנון ההפחתה נכלל במסגרת תיקון 37 לחוק שירות הקבע, ראה סעיף ב(12) לעיל.

(3) תינתן אפשרות למשרת הקבע לבחור לשרת במסלול עם תגמול מיוחד, אשר יזכה אותו בשכר גבוה יותר אך ללא זכאות לפנסיות גישור עם פרישתו מצה"ל.

(4) מינוי חשב מטעם החשבת הכללית במערך השכר של צה"ל ("מופ"ת"), שתפקידו ביצוע ובקרה של כלל תשלומי השכר המבוצעים בצה"ל. מינוי חשב כאמור בוצע ביום 13 בינואר 2025.

(5) הסדר פנסיות הגישור הקיים המתואר בסעיף 4 לעיל נשאר ללא שינוי וזאת עם החידודים הבאים:

- א. פנסיות הגישור תשולם ממועד הפרישה משירות מצה"ל ועד לגיל 60.
- ב. הענקת רשת ביטחון לפורש באמצעות הזרמת מענק חד פעמי לקרן הפנסיה של הפורש בסכום שיביא לכך שגובה הקצבה שקרן הפנסיה תשלם אילו הפורש תובע קצבה במועד זה תהיה לכל הפחות כגובה פנסיות הגישור לפני גיל 60. עם זאת, המענק החד פעמי לא יעלה על סכום השווה לפי 84 מקצבת הגישור שהפורש קיבל. יצוין כי סכום המענק תלוי בביצועי קרנות הפנסיה לאורך תקופת החיסכון ועד לגיל 60.

6. ההנחות והשיטה ששימשו לחישוב החבות האקטוארית הן כדלקמן:

- (א) חישוב עבור משרתי קבע פעילים בלבד המבוטחים בהסדר פנסיה צוברת.
- (ב) מכסות הפרישה מצה"ל כפי שנקבעו סיכום כחלון-יעלון.
- (ג) ההסתברויות לקידום חושבו על בסיס ניסיון העבר לצד מבנה הצבא שנקבע בסיכום כחלון-יעלון.
- (ד) גובה מענק רשת ביטחון חושב לפי הנחות שונות לתשואה בשוק ההון.
- (ה) חבות יחסית עבור כל משרת קבע פעיל חושבה בהתבסס על מספר שנות השירות בקבע בפועל במועד הדיווח לבין סך שנות השירות בקבע עד למועד הפרישה הצפוי בהתאם לתרחישי קידום בדרגה שונים.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

7. החבות האקטוארית המוצגת בטבלה להלן חושבה לפי שלושה שיעורי תשואה אפשריים לדוגמה בשוק ההון - 2%, 4% תרחיש ביניים, ו 6%, בהתאם להנחות המתוארות בסעיף 6 לעיל.

31 בדצמבר (במיליארדי ₪)		שיעור תשואה בשוק ההון
2024	2025	
28	22	2%
19	15	4% - תרחיש ביניים
17	14	6%

הקיטון בין השנים 2024 לבין 2025 בטבלה לעיל מוסבר על ידי העלייה בכמות משרתי הקבע בגילאים צעירים, לצד פרישה של משרתי קבע בגילאים מבוגרים שרובם אינם זכאים לפנסיות גישור.

החבות המלאה לפי 4% תשואה לשנת 2024 הינה כ- 40 מיליארד ₪ ולשנת 2025 הינה כ- 36 מיליארד ₪. החבות המלאה עבור כל פעיל חושבה בהתבסס על מספר שנות השירות בקבע הכולל עד למועד הפרישה הצפוי בהתאם לתרחישי קידום בדרגה שונים.

יצוין כי אומדנים אלו הינם ראשוניים בלבד ומתבססים על הנחות כאמור, ואינם מייצגים בהכרח את מלוא החבות האקטוארית של המדינה בעקבות ההסכם המפורט לעיל. אומדנים אלו הינם לצורך מידע בלבד, ולא נכללו כחלק מהחבות האקטוארית בביאור זה. המשמעויות האקטואריות והכספיות של ההסכם נמצאות בבחינה מתמדת ויתבררו בהמשך, כאשר יש לקחת בחשבון את הסיכומים שהושגו כמפורט בסעיפים לעיל המשנים את תנאי ההסכם הנוכחי. זאת ועוד, האומדנים בטבלה לעיל ליום 31 בדצמבר 2025 מבוססים על כמות משרתי קבע לאחר המלחמה. אומדנים אלו הינם חריגים בהשוואה לכמות משרתי הקבע שסוכמו בהסכם כחלון-יעלון, ועל כן אין במספרים אלו כדי להוות מידע צופה פני עתיד מחייב בקשר לגובה החבות האקטוארית. טרם ידוע מה יסוכם לגבי כמויות משרתי הקבע וכמות הזכאים לפנסיות גישור לאחר מלחמות אלו, וחתימה על תוכנית רב-שנתית חדשה.

(ב) פנסיות גישור לעובדים נוספים בגופי ביטחון אחרים - בסעיף 108 לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, נקבע כי יקבעו תקנות לעניין תשלום גמלאות לעובד ביטחון חדש כהגדרתו בחוק שפרש לגמלאות לפני גיל הפרישה כהגדרתו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. עד יום 31 בדצמבר 2025, טרם הותקנו תקנות לחישוב פנסיות גישור של עובדים המבוטחים בפנסיה צוברת בגופי הביטחון. בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה, משולמות לפורשים מקדמות עד להתקנת תקנות לחישוב פנסיות הגישור. רק לאחר התקנת תקנות כאמור, ניתן יהיה להגדיר את המידע הנדרש לצורך הערכה אקטוארית של החבות בגין פנסיות הגישור של עובדי שירות הביטחון האחרים, עם זאת יודגש כי מדובר בחבות מהותית. בשנת 2026 אושרו בוועדת חוץ וביטחון תקנות שר האוצר בנוגע לקצבת הגישור לעובדי ביטחון חדשים של שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

(ג) **מענק יובל** - פרק 25.5 לתקשי"ר מסדיר את ההנחיות לתשלום מענק יובל לעובדים פעילים ולגמלאים, ופרק 13.3.3 להוראות התכ"ם מפרט את כללי הזכאות והתשלום על פי הדירוגים המזכים במענק יובל. ככלל, הזכאות למענק יובל מתגבשת בעת צבירת וותק של 25 שנים. המחויבות בגין מענק יובל עבור אוכלוסיית העובדים הפעילים שטרם התגבשה זכאותם למענק, אינה כלולה בחישוב המחויבות לפנסיה תקציבית ובשלב זה לא ניתן להציג בדוחות הכספיים אומדן אקטוארי אמין בגינה.

(ד) **שי לחג** - הזכאות לשי לחג אינה זכאות הנובעת מהוראות חוק אלא מעוגנת בנהלים פנימיים של נציבות שירות המדינה וטרם נערכה בחינה משפטית בדבר הגדרתה כזכות מוקנית שיש להכלילה במסגרת המחויבות לפנסיה תקציבית. לאור האמור, הזכאות לשי לחג אינה כלולה בחישוב המחויבות לפנסיה תקציבית ובשלב זה לא ניתן להציג בדוחות הכספיים אומדן אקטוארי אמין בגינה.

(ה) **היוון עתידי אפשרי** - קבלת חלק מהקצבה במועד הפרישה כסכום הוני.

להרחבה נוספת בנושא פנסיה תקציבית, ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 6 - פנסיה תקציבית.

<< **ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)****ב. התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו**

בהתאם לחוקי העבודה וההסכמים הקיימים, מכוסות רוב התחייבויות הממשלה בגין פיצויי פיטורים על ידי הפקדות שוטפות לקופות הגמל (כהגדרתן בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005), הכוללות קרנות פנסיה, קופות גמל לקצבה שהן קופות ביטוח, קופות גמל לא משלמות לקצבה וקופות גמל אישיות לפיצויים (להלן ביחד: "קופות גמל"), בהתאם לסעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963. סכומי הצבירה בקופות הגמל הינם על שם העובד. קופות הגמל מקבלות על עצמן את חבות הממשלה הנובעת מהסכמי העבודה ומשחררות את הממשלה מתשלומים נוספים. יתרת ההתחייבות הכלולה בדוחות הכספיים הוערכה, כאמור, באופן שמרני כך שכל העובדים יהיו זכאים להשלמת פיצויי פיטורים.

התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, כוללות התחייבות להשלמת פיצויי פיטורים בשיעור 2.33% מהשכר החודשי לכל שנת עבודה בעבור כל העובדים שאינם בפנסיה תקציבית, למעט אזרחים עובדי צה"ל דור א' (אלה שנקלטו לפני ספטמבר 2007), עבורם חושבה התחייבות לפיצויים בשיעור של 8.33% לכל תקופת העבודה. חישוב ההתחייבות האמורה נעשה מטעמי שמרנות, שכן קיימות נסיבות של סיום עבודה אשר אינן מחייבות בהשלמה כאמור.

ייתכן כי ישנם עובדים אשר אינם בתחולת סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, אולם סביר כי מדובר במספר שאינו מהותי ולפיכך לא בוצעה הערכה של סכומים אשר הופקדו בקופות הגמל ואשר אמורים להקטין את ההתחייבות בגינם.

יצוין כי ההתחייבות עשויה לכלול מרכיבים שונים נוספים בגין סיום יחסי עובד מעביד, זאת מפאת חוסר האחידות בסיווג הנתונים בהתאם לדיווחים שהתקבלו בגין חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים.

ג. התחייבות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך

31 בדצמבר		
2024 (*)	2025	
6,816	6,551	משרד החינוך
4,728	4,396	חברת חשמל בע"מ
3,693	3,846	משטרת ישראל
3,612	3,726	גופים ביטחוניים
992	1,056	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
1,012	1,011	משרד הבריאות ובתי חולים ממשלתיים
599	599	שירות בתי הסוהר
363	368	הנהלת בתי משפט
317	275	חברת נמל אשדוד בע"מ
1,322	1,468	אחרים
23,454	23,296	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

התחייבויות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך כוללות הפרשות בגין חופשה, מחלה והתחייבויות אחרות לזמן ארוך. יתרת התחייבויות אלה לזמן קצר מוצגות במסגרת **ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות**. לפירוט נוסף ראה **ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית סעיף כב - התחייבויות בגין זכויות עובדים**.

<< ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
		א	עתודות בגין אירועי ביטוח של המוסד לביטוח לאומי
582,361	543,876		אזרח ותיק ושאיירים
349,644	312,879		נכות כללית
167,744	136,162		סיעוד
77,380	74,982		קרן ילדים
105,747	107,304		נפגעי עבודה
1,282,876	1,175,203		
		ב	עתודות בגין אירועי ביטוח של ישויות אחרות
2,680	2,606		עתודות ביטוח אחרות
546	471		התחייבויות בגין חוזי ביטוח
3,226	3,077		
1,286,102	1,178,280		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. עתודות בגין אירועי ביטוח של המוסד לביטוח לאומי

- (1) עתודות בגין אירועי ביטוח של המוסד לביטוח לאומי (להלן- עתודות ביטוח) הן אומדני התחייבויות של ענפי הביטוח בסוף שנת הדיווח כלפי אלה מהמבוטחים או התלויים של המבוטחים, שלגביהם נוצרה עילה לזכאות עד למועד הדוח הכספי.
- (2) עתודות הביטוח אינן כוללות התחייבויות הנובעות מהגמלאות אשר המוסד לביטוח לאומי יהיה חייב לשלם למבוטחים אשר לגביהם לא נוצרה עילה לזכאות עד לתאריך הדוח על המצב הכספי. בנוסף, הדוח על המצב הכספי אינו כולל בצד הנכסים את ההכנסות מדמי ביטוח אשר המבוטחים יהיו חייבים לשלם בעד השנים שלאחר מועד הדוח הכספי.
- (3) עד שנת 2024 כולל, עתודות הביטוח כוללות בין היתר את הענפים הבאים: אזרח ותיק ושאיירים, נכות כללית, סיעוד ונפגעי עבודה. ענפים אלו מוגדרים על ידי המוסד לביטוח לאומי כענפים ארוכי מועד. במהלך שנת 2025 בחנה הנהלת המוסד לביטוח לאומי את ההרכב של קרנות הביטוח המוצג בדוחות הכספיים, ולאחר בחינה חוזרת של הדברים, החליטה ההנהלה כי יש לכלול בקרנות הביטוח גם אומדן התחייבות בגין ענף ילדים, מאחר וגם הוא ענף עם תשלומים לזמן ארוך. בהתאם לכך, התאים הביטוח הלאומי את מספרי ההשוואה בדרך של הצגה מחדש, וחישוב של אומדן התחייבות בגין ענף ילדים בוצע גם עבור שנה קודמת. ענפים ארוכי מועד הם ענפים בהם הקצבאות משולמות עד לסוף חייו של מקבל הקצבה או עד לגיל הפרישה של מקבל הקצבה. המוסד לביטוח לאומי לא מחשב עתודות ביטוח בענפים אחרים.
- (4) המוסד לביטוח לאומי מבצע תשלומי גמלאות שאינן נכללות בחוק הביטוח הלאומי. תשלומים אלה מבוצעים בהתאם לסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי והם מבוצעים מכוח הסכמים עם המדינה וממומנים על ידי משרד האוצר ומשרד הביטחון. תשלומים אלו אינם מקבלים ביטוי בעתודות הביטוח כאמור.

<< ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח (במיליוני ₪) (המשך)

(5) עתודות הביטוח נקבעו על בסיס הערכה אקטוארית על ידי אקטואר המוסד לביטוח לאומי (להלן-האקטואר) כאשר הנחות היסוד נקבעו על ידי מינהלת המוסד לביטוח לאומי. החישוב נעשה בהתבסס על עיקרי הנתונים, השיטה וההנחות כמתואר להלן:

(א) בסיסים לעריכת הנתונים:

- כללי - החישובים נעשו על בסיס נתונים מקובצים¹⁷.
- נערך חישוב לגבי מבטחים או תלויים של מבטחים שזכאים לקצבה בתאריך הדוחות הכספיים, אף אם טרם הגישו בקשה לקצבה (I.B.N.R - Incurred but not reported).
- החישוב נערך על פי סכומי הקצבה העומדים לזכות המבטחים או התלויים שלהם במועד החישוב, תוך התאמה לשינויים בסכומי הקצבה הצפויים לפי החוק במועד החישוב, כגון פעימות הרשומות בחוק שיגדילו את הקצבה בעתיד.

(ב) השיטה:

עתודות הביטוח חושבו לפי שיטת השווי ההוגן.

(ג) ההנחות האקטואריות העיקריות אשר היוו את הבסיס לחישוב עתודות הביטוח:

- ריבית ההיוון - שיעורי הריבית בהם נעשה שימוש בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות הינם וקטור ריביות של אגרות חוב ממשלתיות (חסרות סיכון), צמודות למדד, ואין משלמות קופון (Zero Coupon). וקטור ריביות עדכני מתבסס על נתונים שמקבל המוסד לביטוח לאומי כל שנה מחברת מרווח הוגן בע"מ. השימוש בווקטור הריביות העדכני לעומת הווקטור משנה קודמת הביא לגידול בעתודות הביטוח הנאמד בכ-6 מיליארד ₪ בשנת 2025 (בשנת 2024 - שימוש בווקטור עדכני הביא לקטון הנאמד בכ-26 מיליארד ₪).
- לוחות התמותה והגרעה ששימשו בבסיס החישוב הינם:

1) בענף אזרח ותיק ושארים, בענף ילדים ובתת ענף תלויים של ענף נפגעי עבודה - נעשה שימוש בשיעורי התמותה שהיוו את הבסיס לחלופה האמצעית מתוך שלוש החלופות "בתחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065" שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במאי 2017. שיעורי תמותה אלו כוללים שיפורים עתידיים בתוחלת החיים.

2) בתתי ענפים נפגעי עבודה וקצבה מיוחדת - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום 31 בדצמבר 2022 שהוגש לשר העבודה בפברואר 2024. לוחות גריעה בענף נפגעי עבודה מבוססים על מחקר שנערך בלשכת האקטואר בשנת 2023.

3) תתי ענף נכות

3.1. בתת ענף נכות כללית מבוגרים צמיתה - נעשה שימוש בלוחות גריעה של מקבלי קצבת נכות כללית צמיתה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום 31 בדצמבר 2022. לוחות הגריעה מבוססים על מחקר שנערך בלשכת האקטואר בשנת 2023.

3.2. בתת ענף ילד נכה - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום ה-31 בדצמבר 2022, המבוססים על מחקר שנערך בשנת 2023.

3.3. בתת ענף שירותים מיוחדים - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום 31 בדצמבר 2022, המבוססים על מחקר שנערך בלשכת האקטואר בשנת 2023.

4) בענף סיעוד - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום 31 בדצמבר 2022, לוחות הגריעה מבוססים על מחקר שנערך בלשכת האקטואר בשנת 2023.

¹⁷ בשנים קודמות בענפים מסוימים החישובים נעשו על בסיס נתונים פרטניים עבור כל מבטח ובענפים אחרים על בסיס נתונים מקובצים.

<< ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח (במיליוני ₪) (המשך)

(ד) שינויים בהנחות ושינויים נוספים

- א. בענפים אזורי ותיק ושארם, בענף נפגעי עבודה וילידים, לפי חוק ביטוח לאומי התשנ"ה-1995 הקצבאות מעודכנות בכל שנה בשינוי במדד המחירים לצרכן בין המדד בגין חודש נובמבר האחרון למדד בגין חודש נובמבר בשנה הקודמת. הגידול בקצבאות בינואר 2026 עמד על כ-2.4% והביא לגידול בעתודות הביטוח אזורי ותיק ושארם הנאמד בכ-18 מיליארד ₪, לגידול בעתודות ביטוח נפגעי עבודה הנאמד בכ-2 מיליארד ₪ ולגידול בקרן ביטוח ילדים הנאמד בכ-2 מיליארד ₪.
- ב. בתת ענף נכות כללית על כלל ענפיו (מבוגרים, שירותים מיוחדים וילד נכה) – בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2021-2022, בינואר של כל שנה קצבת נכות כללית והקצבאות הנגזרות ממנה עודכנו בשיעור עליית השכר הממוצע. הקצבאות עלו בינואר 2026 בכ-3.4%. הגידול בקצבאות הביא לגידול בקרנות ביטוח נכות כללית הנאמד בכ-10 מיליארד ₪.
- ג. בענף סיעוד – נכון לינואר 2026 עודכן התעריף לשעת טיפול ל-70.13 ₪ (שנה קודמת - 66.47 ₪). נעשה שימוש בתעריף המעודכן בדוח הנוכחי. שינוי זה הביא לגידול בקרן ביטוח סיעוד הנאמד בכ-6 מיליארד ₪.
- ד. בענף נפגעי עבודה, שונתה שיטת החישוב לכמות מקבלי הקצבה עבורם מחושבת קרן הביטוח. השפעת השינוי היא קיטון של כ-5 מיליארד ₪. בנוסף, שונתה שיטת החישוב לקצבה הממוצעת של מקבלי הקצבה. השפעת שינוי זה היא קיטון של כ-4 מיליארד ₪.
- ה. בתת ענף ילד נכה בוצע שינוי במודל להערכת התשלומים. השפעת השינוי על קרן הביטוח בענף נכות כללית היא קיטון של כ-6 מיליארד ₪.
- ו. בענף סיעוד בוצע שינוי במודל לגבי החישוב של ותק מקבלי הגמלה. השפעת השינוי על קרן הביטוח של סיעוד היא גידול של כ-19 מיליארד ₪.

ראה הרחבות בנוגע לשינויים בהנחות וכן שינויים נוספים בדוח המוסד לביטוח לאומי לשנת 2025.

- (ה) לעניין בחינה מחדש של מדיניות הביטוח הלאומי באשר לאופן חישוב הקרנות בכלל ענפי הביטוח – ראה ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית סעיף 2.כג' – קרנות הביטוח.

<< ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח (במיליוני ₪) (המשך)

ב. עתודות בגין אירועי ביטוח של ישויות אחרות

כוללות התחייבויות בגין חוזי ביטוח ועתודות אחרות, ומנוהלות על ידי חברות ממשלתיות או תאגידים סטטוטוריים.

(1) הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

קרנית - הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, הינה תאגיד ציבורי שהוקם מכוח חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975. קרנית עוסקת בנזקי גוף בלבד, ומפצה נפגעי תאונות דרכים שאין בידם לתבוע מבטח היכול לפצותם, במקרים המנויים בחוק ובניהם: נפגעי תאונות "פגע וברח", נפגעים על ידי רכב שלא בטוח כחוק ונפגעים מרכב שהיה מבטח בחברת ביטוח אשר נכנסה להליכי פירוק.

(2) הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה

הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה היא קרן כספית המנוהלת על ידי החברה הממשלתית ענבל חברה לביטוח בע"מ בהתאם למדיניות שמתווה החשבת הכללית. הקרן הפנימית מעניקה למשרדי הממשלה כתבי כיסוי לשיפוי נזקי ביטוח לרכוש הממשלתי וכנגד תביעות צדדים שלישיים בתמורה לגביית דמי כיסוי. העודף (הגרעון) השנתי בין סך דמי הכיסוי לבין תשלומי התביעות וההוצאות נצבר ליתרת הקרן הפנימית ומיועד לשמש ככרית ביטחון לאירועי קיצון ביטוחי. לפירוט נוסף ראה ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות.

(3) קנט - הקרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות

קנט - החברה פועלת בתחום ביטוח נזקי טבע בחקלאות בישראל. במסגרת זו, מבטחת החברה את מרבית הייצור החקלאי ואת רוב החקלאים בישראל, כנגד נזקי טבע שונים בתחומי הצומח והחי. החל משנת 2001 מבטחת החברה חקלאים בביטוח רכוש, לכיסוי הגידול החקלאי והרכוש הדרוש לצורך ייצור היבול החקלאי, וזאת בהיקף ביטוחים שאינו עולה על 10% מהפרמיה השנתית הכוללת של החברה. החל משנת 2009 החברה מבטחת חקלאים גם בביטוחי הכנסה לענף הפלחה לגידולים חיטה, שעורה ושיבולת שועל. קרנות ביטוח של חברת קנט חושבו בהתאם לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), חישוב עתודות ביטוח בביטוח כללי, התשע"ג - 2013.

<< ביאור 21 - הפרשה לתביעות משפטיות (במיליוני ₪)

המדינה מהווה צד בתביעות אזרחיות שונות המוגשות נגדה, אשר בחלקן היא עשויה להיות מחויבת בתשלום פיצוי כספי. ההליך השיפוטי נמשך בדרך כלל על פני מספר תקופות חשבונאיות, כאשר לאורך התקופה, אומדן הסכום שבו תחויב המדינה עשוי להשתנות. הנהלות הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה ויועציהן המשפטיים העריכו כי צפוי שחלק מתביעות אלה יגרמו למחויבות בישויות, לתזרים שלילי מהישויות וכי קיים אומדן מהימן של סכום המחויבות.

להלן יתרות ההפרשה בגין תביעות משפטיות, על פי נושאי התביעות:

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
4,248	4,294	א	דיני נזיקין
874	809	ב	הפרות חוזיות
1,836	1,977	ג	אחר
6,957	7,080		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. דיני נזיקין הינם תביעות שהוגשו נגד המדינה או יחידותיה, בגין נזקים שנגרמו עקב פעולות או מחדלים שבתחום אחריותה, אשר עשויים להיחשב כהפרת חובה כללית על פי דיני הנזיקין. היתרה כוללת הפרשה, המבוססת ברובה על הערכה אקטוארית, בסך של כ-3,218 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ-3,136 מיליון ₪) בענף אחריות מקצועית ברפואה, במוסדות רפואיים ממשלתיים ובלשכות הבריאות המחוזיות, המנוהל על ידי הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה. בנוסף, היתרה כוללת הפרשה במשרד החינוך, בעיקר בגין תביעות ביטוח תלמידים המבוססת על הערכה אקטוארית, בסך של כ-286 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ-282 מיליון ₪).

ב. הפרות חוזיות הינן תביעות המוגשות נגד המדינה או יחידותיה, בטענה לאי קיום מלא או חלקי של התחייבות חוזית. היתרה כוללת הפרשה ברשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י), בעיקר בגין תביעות כנגד רמ"י בתחום הקצאת קרקע בסך של כ-360 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ-354 מיליון ₪). בנוסף, היתרה כוללת הפרשה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בסך של כ-205 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ-196 מיליון ₪), בגין טענות להפרות חוזיות.

ג. סעיף אחר בביאור זה כולל הפרשה לתביעות משפטיות בנושאים שאינם דיני נזיקין ושאינם הפרות חוזיות. היתרה כוללת, בין היתר, הפרשה ברשות שדות התעופה בישראל, בעיקר בגין תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, בסך של כ-780 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024 כ-780 מיליון ₪).

בנוסף לאמור לעיל, קיימות תביעות משפטיות רבות נגד הישויות הממשלתיות. אשר חלקן אינן מתועדות בספרי הישויות הממשלתיות ובחלקן סכום החשיפה אינו ניתן להערכה באופן מהימן. התוצאות הסופיות בגין חלק מתביעות אלה עשויות להשפיע על מצבן הכספי ועל תוצאות פעילותן של הישויות הממשלתיות. תשתית הנתונים ועריכת האומדנים לחשיפה התבססו, בין היתר, על מקורות מידע חסרים. בחלק מהישויות הממשלתיות לא קיימת תשתית נאותה לניהול ומעקב אחר התביעות. תביעות משפטיות, המטופלות בפרקליטות המדינה, מנוהלות במערכת מידע שהטמעתה טרם הסתיימה לצורכי הטיפול החשבונאי.

למידע נוסף, ראה ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות.

<< ביאור 22 - התחייבויות אחרות לזמן ארוך (במיליוני ₪)

31 בדצמבר				סעיף
2025	2024 (*)			
8,169	9,510			התחייבויות בגין הלוואות לזמן ארוך
6,764	7,777	א		התחייבויות בגין פיקדונות מיועדים, ערבונויות ופיקדונות בתי המשפט
3,733	4,739	ב		יתרות זכות של חשבונות פיקוח נדחים
3,281	3,473	ג		התחייבויות לעובדים לזמן ארוך
3,164	2,291	ד		הכנסות מראש לזמן ארוך
1,854	1,761			התחייבויות בגין חכירה
661	519			קרנות מיועדות של ביטוח לאומי
600	1,969			התחייבות בגין ערבויות המדינה
8,891	8,714			התחייבויות אחרות
37,117	40,753			סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. פיקדון מיועד הינו מזומן או נכס אחר, אשר הופקד בידי ישות ממשלתית על ידי גורם חיצוני לאותה ישות באחד מהמקרים הבאים:

(1) הפיקדון משמש כמשמורת או כעירבון, במטרה להחזירו למפקיד בתוך תקופה מוגדרת, בין שסכום הקרן נומינלי, ובין שהסכום כולל ריבית ו/או הצמדה;

(2) כאשר הוטלו מראש על ידי המעביר מגבלות או התניות מוגדרות המוגבלות בזמן באשר למטרת השימוש בכספים, בהתאם להסכם שנחתם בין הצדדים, ואין לישות הממשלתית אפשרות מעשית לשימוש בו, זולת החזרת הכספים. זאת כל עוד לא נעשה בו השימוש למטרתו המיועדת.

ב. סעיף זה כולל בעיקר יתרה של חברת החשמל אשר מיישמת את IFRS 14 – חשבונות פיקוח נדחים, שמשמעותו יישום הפרקטיקה הקיימת בנושא חשבונות פיקוח נידחים וזאת במטרה לשקף וליצור הקבלה נאותה בין ההוצאות בפועל לבין ההכנסות שיווצרו לחברה לפי מועדי ההכרה בהן כתלות בתעריף החשמל. לפירוט ראה סעיף ג' בביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים.

ג. התחייבויות לעובדים לזמן ארוך כוללות את התחייבויות המדינה לתשלום הפרשים בגין תוספות העדר ביטחון תעסוקתי, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 4280 מיום 18 בנובמבר 2018. התחייבות זו היא בעיקר כלפי עובדי המשטרה, שירות בתי הסוהר וגופי בטחון פנים נוספים וזאת כפי שחושבה על ידי המשרדים הרלוונטיים.

ד. סעיף זה כולל בעיקר יתרה של חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ בגין קבלת מקדמות לזמן ארוך (מעל שנה) עבור דמי חיבור של מתקנים ומקטעי יצוא שטרם הופעלו ונדחות על ידי החברה עד למועד ההפעלה.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪)

ערבויות המדינה מועמדות ברובן מתוקף חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק ערבויות המדינה"). בהתאם לחוק זה, סכום ערבויות המדינה התקפות אשר הועמדו מכוחו לא יעלה, בכל עת, על עשרה אחוזים מסכום תקציב המדינה לאותה שנת כספים, למעט תקציב הפיתוח (להלן: "מסגרת הערבויות"). נכון לשנת 2025 סכום זה עומד על כ- 62 מיליארד ₪.

< חשיפה מרבית - סכום הערבות המרבי שבתוקף כפי שנקבע בכתב הערבות או יתרת הערבות בתוקף מתוך מסגרת הערבות, נכון למועד הדוח הכספי. יצוין כי החשיפה המרבית אינה חורגת מהסכום אשר אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת לאותה מטרה, בהתאם לסעיף 2(א) לחוק ערבויות המדינה.

< חשיפה בפועל - סכום הערבות המנוצל מתוך החשיפה המרבית נכון למועד הדוח הכספי, אשר טרם מומש, לרבות התחייבויות למתן ערבות שניתנו ואשר עשויות להתממש, כגון אישורים עקרוניים לביטוח עסקאות סחר חוץ אשר יתממשו לכדי פוליסות עם יציאת העסקאות לפועל.

להלן הרכב יתרת הערבויות לפי מטרות

31 בדצמבר					
2024		2025			
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית		
14,233	29,176	6,380	25,520	(1)	ביטוח סיכוני מלחמה וטרור
8,878	13,129	8,518	11,325	(2)	סחר חוץ וייצוא
3,040	3,250	3,032	3,032	(3)	ביטוח אשראי
5,011	5,349	2,442	2,798	(4)	קרנות למתן הלוואות לעסקים
559	559	675	675		אחרים
31,721	51,463	21,047	43,350		סך הכל

(1) ביטוח סיכוני מלחמה וטרור

בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר 2023 אשר הובילו לפרוץ המלחמה, הודיעו חברות הביטוח המבטחות את חברות התעופה הישראליות בתכניות ביטוח לסיכוני מלחמה לגבי נזקי גוף המטוס, כי בהתאם לתנאי פוליסות הביטוח עליהן חתומות חברות התעופה, ולאחר מתן הודעה כתובה על ידן, תהיינה רשאיות חברות הביטוח לבטל את פוליסות הביטוח.

בהיעדר יכולת לרכוש תכנית ביטוח ועל מנת להבטיח את רציפות פעילות חברות התעופה בעקבות האירועים הביטחוניים, ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן: "ענבל"), הנפיקה פוליסת ביטוח לחברות התעופה כנגד סיכונים אלו במקום הפוליסה שברשותן, עבור תקופת ביניים עד לרכישת ביטוח מסחרי חלופי מסוג זה. פוליסות אלו מגובות באמצעות ערבות מדינה שהונפקה למטרה זו.

בהתאם לרישיון הביטוח שניתן לענבל על ידי הממונה על שוק הון ביום 10 בינואר 1991, ענבל רשאית להנפיק פוליסות ביטוח בענף ביטוח כלי טיס בעבור סיכוני מלחמה ובכפוף לקבלת ערבות מדינה או בהתאם לביטוח מלוא הסיכון על ידי מבטחי משנה.

כמו כן, במהלך שנת 2022 הונפקו פוליסות ביטוח לחברת אל על לביצוע טיסות לרוסיה ואוקראינה, אשר בהמשך בוצעו בהן התאמות.

בהתאם לאמור לעיל, ניתן אישור ועדת הכספים בחודש יולי 2025 להעמיד ערבות, בהתאם לחוק ערבויות המדינה, בסכום כולל של עד 8 מיליארד דולר ארה"ב לענבל.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(2) סחר חוץ וייצוא

31 בדצמבר				
2024		2025		
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	
8,865	12,764	8,507	11,165	(א) אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ
13	365	11	160	(ב) תוכנית Long Up
8,878	13,129	8,518	11,325	סך הכל

(א) אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן: "אשרא") הינה חברה ממשלתית המבטחת עסקאות יצוא מפני חדלות פירעון של הקונה במדינת היעד. פעילות החברה מגובה בערבות המדינה, בסכום מקסימלי של 3,500 מיליון דולר ארה"ב.

יצוין כי המסגרת האפקטיבית כפי שנקבעה בכתב הערבות והחשיפה בפועל בגין הערבות שניתנה לאשרא הן בדולרים ומשתנות בהתאם לשינויים בשער החליפין.

(ב) ביום 24 באפריל 2022 השיקה המדינה תכנית סיוע ייעודית ליצואנים במטרה להרחיב את אפשרויות הביטוח של עסקאות יצוא וסחר חוץ לטווח בינוני (עד 7 שנים), תוך שילוב חברות ביטוח האשראי מהמגזר הפרטי.

במסגרת התכנית המדינה מהווה מבטחת משנה עבור חברות הביטוח הפרטיות. ביטוח המשנה ניתן בגין רובד סיכון שאינו מבוטח על ידי החברות.

התכנית מגובה בערבות בסכום מקסימלי של עד 50 מיליון דולר לחברת בססח - החברה הישראלית לביטוח אשראי בע"מ.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(3) ביטוח אשראי

31 בדצמבר				
2024		2025		
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	
1,395	1,395	1,336	1,336	(א) תוכנית קט Top קורונה
1,645	1,855	1,696	1,696	(ב) תוכנית קט Top "חרבות ברזל"
3,040	3,250	3,032	3,032	סך הכל

במטרה לסייע בעתות משבר, המדינה הפעילה שתי תכניות סיוע ייעודיות עבור מתן ביטוח אשראי לזמן קצר. תכניות אלו אפשרו הגדלת מכירותיהם של עסקים ישראליים בשיעור של עד 100% מהסכום אותו נוטלת חברת הביטוח הפרטית כנגד המבוטח על אף העלייה בסיכון האשראי של חברות ישראליות. התכניות מגובות בערבות מדינה לשלוש חברות ביטוח אשראי פרטיות בישראל: בססח - החברה הישראלית לביטוח אשראי בע"מ, כלל ביטוח אשראי בע"מ וקופאס - קומפני פרנסיז ד'אשורנס פור לה קומרס אקסטריאר, כמפורט להלן:

(א) תכנית Top Up קורונה הושקה ביום 14 במאי 2020 ומגובה בערבות מדינה בסכום מקסימלי של כ- 2.7 מיליארד ₪. התכנית הסתיימה ביום 31 בדצמבר 2022, ממועד זה לא ניתן להנפיק פוליסות ביטוח חדשות.

תוקף כל פוליסה בתכנית הינו שנה מעת הנפקת הפוליסה. בהתאם לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הביטוח"), ניתן לתבוע בגין פוליסת ביטוח שהונפקה במשך 3 שנים מעת סיומה, כך שליום 31 בדצמבר 2025, למדינה חשיפה בגין פוליסות שהונפקו או היו פעילות החל משנת 2022.

(ב) תוכנית Top Up "חרבות ברזל", הושקה ביום 21 בדצמבר 2023 ומגובה בערבות מדינה בסכום מקסימלי של כ- 1.9 מיליארד ₪. התכנית הסתיימה ביום 30 בספטמבר 2025, ממועד זה לא ניתן להנפיק פוליסות ביטוח חדשות.

תוקף כל פוליסה בתוכנית הינו שנה מיום הנפקת הפוליסה. בהתאם לחוק הביטוח ניתן לתבוע בגין פוליסת ביטוח שהונפקה במשך 3 שנים מעת סיומה, כך שליום 31 בדצמבר 2025, למדינה חשיפה בגין פוליסות שהונפקו או היו פעילות החל מיום השקת התוכנית.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(4) קרנות למתן הלוואות לעסקים

31 בדצמבר					
2024		2025			
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית		
706	851	534	772	(א)	קרנות לעסקים קטנים ובינוניים
3,268	3,268	900	900	(ב)	קרנות קורונה
1,037	1,230	1,008	1,126	(ג)	מסלולי "חרבות ברזל"
5,011	5,349	2,442	2,798		סך הכל

(א) לאור היתרונות הרבים בפעילותם של עסקים קטנים ובינוניים ותרומתם המשמעותית למשק, מפעילה החשבת הכללית במשרד האוצר קרנות למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, זאת לאור החסמים והאתגרים השונים עימם מתמודדים עסקים אלו בכל הנוגע לקבלת אשראי. בקרן פועלים כיום 12 נותני אשראי. בהתאם לתנאי הקרן, ערבות המדינה ממונפת על ידי נותני האשראי, כך שהיקף האשראי הניתן בפועל לעסקים קטנים ובינוניים על ידי נותני האשראי גדול פי 12 מהיקף הערבות שמעמידה המדינה.

במסגרת הקרן ניתן לקבל הלוואות למטרת הון חוזר והשקעות באחד מן המסלולים הבאים: מסלול כללי המיועד לכל העסקים, מסלול עסקים בהקמה, מסלול השקעה בתעשייה, מסלול הון חוזר לטווח קצר, מסלול יצואנים, מסלול חקלאים, מסלול עמותות חברתיות, ומסלול אנרגיה מקיימת.

בעקבות המלחמה ובמטרה להעניק סיוע תזרימי נוסף לעסקים אשר נטלו הלוואות בקרן, ניתנה אפשרות לדחות את תשלומי ההלוואה ולבצע התאמת בטחונות.

(ב) ביום 30 במרץ 2020, על רקע התפרצות נגיף הקורונה, הקימה המדינה קרן הלוואות ייעודית לעסקים קטנים, בינוניים וגדולים במטרה לסייע לעסקים, שנקלעו לקשיי תזרים כתוצאה מהמגבלות שהוטלו על ידי הממשלה להתמודדות עם התפשטות הנגיף, לקבל הלוואות מהמערכת הבנקאית באמצעות מסלולים שונים בהתאם לגודל העסק. בסוף חודש אפריל 2022, המסלולים נסגרו להגשת בקשות חדשות.

(ג) על רקע פרוץ המלחמה, הקימה המדינה ארבעה מסלולים ייעודיים כחלק מפעילות הקרנות להלוואות בערבות מדינה, במטרה לסייע לעסקים שנקלעו לקשיי תזרים כתוצאה מהשפעות המלחמה והמצב בעורף, לקבל הלוואות מהמערכת הבנקאית והחוץ בנקאית:

1. מסלול "חרבות ברזל" לעסקים קטנים ובינוניים – מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 85% מכל הלוואה ועד 12.5% מתיק האשראי הכולל במסלול.
2. מסלול "חרבות ברזל" לעסקים גדולים – מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 60% מכל הלוואה ועד 8.5% מהתיק הכולל במסלול.
3. מסלול "מילואים" לעסקים קטנים ובינוניים – מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 90% מכל הלוואה ועד 30% מתיק האשראי הכולל במסלול.
4. מסלול "צפון" לעסקים קטנים ובינוניים – מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 90% מכל הלוואה ועד 20% מתיק האשראי הכולל במסלול במרווח קבוע מהפריים של 0.25%.

יצוין כי במסלולים אלו ההלוואות ניתנו בתנאים מיטיבים נוכח המלחמה, כגון: פריסת תשלומים עד 5 שנים, דחיית תשלומי הקרן לתקופה של עד 12 חודשים, סבסוד עלויות הריבית בשנה הראשונה על ידי המדינה, בטוחות מופחתות, פטור מעלות אגרות ועוד. מסלולים אלה נסגרו להגשה במהלך חודש מאי 2024.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

< תוכניות נוספות:

(א) שיקום והגדלת יישובים בחבל תקומה

על רקע פרוץ המלחמה, הוחלט על השקת תכנית יחד עם הסוכנות היהודית לטובת מתן הלוואות להקמה של עד 1,000 יחידות דיור בחבל התקומה. ההלוואות בתכנית מגובות בערבות מדינה בהיקף מקסימלי של עד 1 מיליארד ₪. מתן הערבות אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת ביום 5 במאי 2025. נכון ליום 31 בדצמבר 2025 לא נלקחו הלוואות בפועל להקמת יחידות דיור ולכן לא קיימת חשיפה למועד זה. במהלך שנת 2026 נחתמו כתבי ערבות עבור פרויקטים ליישובים בחבל התקומה.

(ב) קרנות השקעה ייעודיות בתחום התעשייה הצבאית המתקדמת

על רקע פרוץ המלחמה ואירועים גיאו פוליטיים נוספים, הוחלט בשיתוף משרד הביטחון על השקת תוכנית להקמת קרנות השקעה אשר ישקיעו במיזמים וחברות בתחום התעשייה הצבאית המתקדמת (דיפנס טק). קרנות ההשקעה מגובות בערבות מדינה בהיקף של עד 200 מיליון ₪, ויאפשרו השקעות בהיקף של לפחות 1 מיליארד ₪. מתן הערבות אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת ביום 20 באוקטובר 2025. נכון ליום 31 בדצמבר 2025 מתקיים הליך מכרזי לבחירת מנהלי קרנות, אולם טרם הוקמו קרנות השקעה ולכן לא קיימת חשיפה למועד זה.

<< ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות**א. התחייבויות תלויות בגין תביעות משפטיות**

המדינה מהווה צד בתביעות אזרחיות רבות המוגשות נגדה, אשר לא ניתן להעריך את תוצאותיהן באופן מהימן או לבצע אומדן מהימן של סכום המחויבות הצפוי בגינן. בנוסף, ישנן תביעות שהוגשו כנגד המדינה שהוערכו על ידי היועצים המשפטיים בממשלה כי יותר סביר שהתביעה לא תצור מחויבות עתידית. התוצאות הסופיות של תביעות אלה עשויות להשפיע על מצבן הכספי ועל תוצאות פעילותן של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה. מאחר שלא ניתן, כאמור, להעריך את סיכויי התממשותן או לאמוד באופן מהימן את הסכום שעשוי להיפסק בגינן או שסיכויי התממשותן נמוך בהתאם להערכתם של היועצים המשפטיים, לא נרשמה בגין תביעות אלה התחייבות בדוחות הכספיים של הישויות, ובחלק מהמקרים ניתן גילוי בלבד, וזאת בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. סכומי התביעות התלויות המפורטים בדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות אינם מהווים אומדן לתוצאות התביעות בפועל, אלא להיקף החשיפה הנובעת מהסעד הנתבע.

בנוסף לאמור לעיל, קיימות תביעות משפטיות רבות נגד הישויות הממשלתיות אשר חלקן אינן מתועדות בספרי הישויות הממשלתיות ובחלקן סכום החשיפה אינו ניתן להערכה באופן מהימן. התוצאות הסופיות בגין חלק מתביעות אלה עשויות להשפיע על מצבן הכספי ועל תוצאות פעילותן של הישויות הממשלתיות. תשתית הנתונים ועריכת האומדנים לחשיפה התבססו, בין היתר, על מקורות מידע חסרים. תביעות משפטיות המטופלות בפרקליטות המדינה מנוהלות במערכת מידע שהטמעתה טרם הסתיימה לצרכי הטיפול החשבונאי. כמו כן, בחלק מהישויות הממשלתיות לא קיימת תשתית נאותה לניהול ומעקב אחר התביעות.

ב. כתבי שיפוי

כתב שיפוי (או מכתב שיפוי Letter of Indemnity) הינו מכשיר הגנה הדומה במהותו לכתב ביטוח לכיסוי חבות בנזיקין, המעניק למקבלו שיפוי בגין נזקים שייתבע בגינם (להלן: "החבות"). המדינה רשאית, במקרים חריגים ומיוחדים שבהם קיימת פעילות חיונית בעבור הציבור, להעניק כתב שיפוי לגופים או ליחידים שאינם עובדי ציבור ומעניקים שירותים למדינה. זאת לשם כיסוי החבות, אשר עלולה להיווצר מהתרחשותו של אירוע שנבע ממתן השירות למדינה (לדוגמה - לחברי גופים וועדות לא סטטוטוריים שאינם עובדי מדינה).

כתב השיפוי ניתן, כאמור, במקרים שבהם אין יכולת ממשית של נותני השירות לרכוש הגנה ביטוחית בעבור השירות הניתן למדינה. במקרים אלה, חלופת הנפקת כתב שיפוי מהווה פתרון קצה שבו המדינה נוטלת על עצמה את החשיפה לסיכון בגובה גבולות האחריות שנקבעו על-ידי כתב השיפוי. המאפיין המרכזי של המקרים שבהם ניתן כתב השיפוי הינו חשיפה גבוהה במיוחד של נותן השירות בגין הפעילות שהוא אמור לבצע, ובלעדי מתן כתב השיפוי לא ניתן יהיה לקיים את הפעילות החיונית.

בידי משרדי הממשלה קיים בסיס חלקי של נתונים ותשתית לניהול כתבי שיפוי שניתנו על-ידי משרדי הממשלה. עדיין חסר תיעוד מלא בגין כתבי השיפוי שניתנו וטרם הושלם תהליך ניהול מובנה ושיטתי במסגרת מערכות המידע. לפיכך, אין בידי הממשלה מידע מלא על היקף החשיפה וסבירות התממשותן של ההתחייבויות על פי כתבי שיפוי שהוענקו על ידה, ואין באפשרותה לבצע הערכה כאמור באופן סביר. לאור זאת, כתבי שיפוי שהוענקו על-ידי המדינה, ובגינם תיתכן חשיפה לממשלה, אינם מקבלים גילוי מלא בדוחות הכספיים. התוצאות הסופיות שייתכן ושיתממשו בגין חלק מכתבי שיפוי אלה, עלולות להשפיע לעיתים על מצבם הכספי של משרדי הממשלה השונים ו/או על תוצאות פעולותיהם השוטפות, וזאת בשל הסטת משאבים תקציביים החיוניים לפעילות השוטפת לכיסוי התחייבויות על פי כתב שיפוי שהונפק.

ג. האפוטרופוס הכללי

האפוטרופוס הכללי הינו יחידה במשרד המשפטים הפועלת מכוח חיקוקים שונים, ובהם חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן: "חוק האפוטרופוס הכללי") והחלטות ממשלה. המאפיין המרכזי של האפוטרופוס הכללי הוא מעמדו כנאמן בעבור אחרים, בין כמנהל רכוש ובין כמפקח על נאמנים - חלקם אנשים פרטיים וחלקם רשויות המדינה וגופים אחרים (להלן: "הזכאים"). בנוסף, מנהל האפוטרופוס הכללי כספים עבור הממונה על הליכי חדלות פירעון, רשות האכיפה והגביה והמרכז הישראלי לאפוטרופוסות.

<< ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות (המשך)

הפעילות הכספית של האפוטרופוס הכללי הינה ברובה עצמאית ומבוצעת מחוץ לתקציב המדינה. פעילות זו משקפת את מגוון התחומים עליהם מופקד האפוטרופוס הכללי, ובהם - איתור נכסים עזובים והשבתם, ניהול נכסים מחולטים, קבלת כספי עיזבונות לטובת מדינת ישראל, פיקוח על אפוטרופוסים ומנהלי עיזבון ועוד.

ההיקף הכולל של הנכסים הכספיים הנמצאים בחזקת האפוטרופוס הכללי והמנוהלים על ידו (להלן: "כספי הזכאים"), מסתכם ליום 31 בדצמבר 2025, לסך של כ- 11.7 מיליארד ₪ (ליום 31 בדצמבר 2024, כ- 10.4 מיליארד ₪). נכסים אלו אינם מאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל נכון ל- 31 בדצמבר 2025 ו-2024.

כספי הזכאים מנוהלים, על פי חוק, בהשקעה משותפת בקרנות הפועלות במתכונת של קרן נאמנות. כספי הקרנות מושקעים במשותף בניירות ערך ופיקדונות במטבע חוץ ובשקלים, בהתאם למדיניות ולהנחיות של ועדת השקעות הפועלת לפי סעיף 10 לחוק האפוטרופוס הכללי, או, בכל הנוגע לכספי נעדרים, בפיקדון נושא תשואה במשרד האוצר (ליום 31 בדצמבר 2025 כ- 1,306 מיליון ₪). נוסף על הנכסים הכספיים המנוהלים כמפורט לעיל, האפוטרופוס הכללי מקבל לידיו כנאמן רכוש אחר של נעדרים. רכוש זה כולל נכסי מקרקעין ודברי ערך, הנרשמים במערכת נפרדת "מערכת רכוש" ללא ערכים כספיים, והמעקב אחריהם מתבצע במערכת זו. למועד הדוח הכספי טרם נערך אומדן מהימן של השווי הכספי של נכסים אלה.

ד. אסון מירון

ביום 30 באפריל 2021 התרחש אסון מירון, בו נספו 45 בני אדם ונפצעו עוד כ- 150. ביום 23 בינואר 2022 אושרה החלטת ממשלה מס' 1023 שעניינה מתווה תשלום למשפחות נספי האירוע, במסגרתה אושר תשלום לכל משפחה בסך של 500,000 ₪ אשר ינוכה מסכום הפיצוי שתהא זכאית לו מכח פקודת הנזיקין (נוסח חדש), ככל שייקבע כי זכאית לפיצוי כאמור, ובהתאם לאמור באותה החלטה. ביום 6 במרץ 2024 הגישה ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון דין וחשבון סופי, ובו תוצאות החקירה שערכה, ממצאיה והמלצותיה. נכון למועד הדיווח, כנגד המדינה וגופים נוספים עומדים ותלויים כ- 51 תביעות המנוהלות בבית המשפט המחוזי לוד כתיק מאוחד, כאשר במהלך שנת 2026 נסגרו 19 תביעות בפשרה וטרם נפסק חלוקת אחריות בין כל הנתבעות.

ה. מלחמה

ביום 7 באוקטובר 2023 פתחו ארגוני טרור מרצועת עזה במתקפת פתע רצחנית על אזרחי מדינת ישראל. בתגובה לכך, הוכרז במדינה מצב חירום ופרצה מלחמה, אשר נכון למועד הדיווח עדיין מתנהלת. בעקבות האירועים, הוגשו כנגד המדינה תביעות רבות בתחומים שונים, לרבות נזיקין, מקרקעין, חוזים, דיני עבודה, מעמד אישי ועוד. מרבית ההליכים מצויים בשלבים מקדמיים, ולאור זאת לא ניתן לאמוד באופן מהימן את הסכומים אליהם חשופה המדינה ולהעריך את תוצאות התביעות.

ו. תביעת נפגעי הנובה

במסגרת אירועי ה-7 באוקטובר 2023, הוגשה כנגד המדינה תביעה אזרחית שאינה ייצוגית על ידי 104 תובעים, אשר לטענתם נפגעו בעת השתתפותם במסיבת "הנובה". סכום התביעה הכולל עומד על כ- 546.3 מיליון ₪. נכון למועד הדיווח, בקשת המדינה לדחיית התביעה על הסף נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי. המדינה הגישה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון, אשר טרם הוכרעה נכון למועד זה. ההליך מצוי בשלבים מקדמיים, ובהתאם לכך לא ניתן בשלב זה להעריך באופן מהימן את סיכויי התביעה או את היקף החשיפה הנובע ממנה.

<< ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות (המשך)

ז. התחייבויות עתידיות (במיליוני ₪)

בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, במקרים של התחייבות הפרוסה על פני מספר שנים, רשאים משרדי הממשלה להשתמש בתקציב הרשאה להתחייב. כיוון שבמקרים אלו של התחייבויות עתידיות השירותים טרם התקבלו בפועל, לא מתקיימת מחויבות חשבונאית לצורך הכרה בספרים. מידע זה מובא כמידע משלים המשקף את היקף התחייבויות הממשלה לשנים הבאות.

סעיף תקציבי	שם הסעיף התקציבי	התחייבויות לשנים הבאות (*)
79	תחבורה	214,091
70	שיכון	23,976
38	כלכלה ותעשייה	18,984
60	חינוך	15,762
73	מפעלי מים	15,140
51	דיור ובינוי ממשלתי	14,899
98	רשות מקרקעי ישראל	14,767
54	רשויות פיקוח	9,019
20	משרד החינוך	6,536
18	הרשויות המקומיות	5,641
	סעיפים אחרים	46,634
סך הכל		385,449

(*) הנתונים אינם כוללים את נתוני ההתחייבויות של מערכת הביטחון.

ח. התקשרויות מהותיות

התקשרויות הממשלה עם גורמי חוץ (למשל עבור רכש, שירותים ותמיכות) מהוות מרכיב משמעותי בעבודת משרדי הממשלה. התקשרויות אלו משפיעות הן על הפעילות השוטפת של הממשלה והן על התחייבויות הממשלה אשר צפויות להתממש בתקופות העוקבות. להלן פירוט בדבר התקשרויות מהותיות שיתרתן ליום 31 בדצמבר 2025 גבוהה ממיליארד ש, כפי שדווח ע"י משרדי הממשלה.

* במערכת הביטחון, מוצגות התקשרויות שיתרתן ליום 31 בדצמבר 2025 גבוהה מ-3 מיליארד ש.

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2025 במיליוני ש
רשות מקרקעי ישראל	הסכמי גג	התקשרות משנת 2013 בהיקף של כ- 13,600 מיליון ש עם 26 רשויות מקומיות לצורך שיווק ופיתוח תשתיות ציבוריות עבור כ- 388.5 אלפי יחידות דיור. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 29,885 מיליון ש, ולא ניתן להעריך את מועד סיום הפרויקטים.	29,885
	עבודות פיתוח ושיווק קרקעות	התקשרויות עיקריות לצורך פיתוח תשתיות לקרקעות שייעודן למגורים, תעשייה, מסחר, מלונאות ועוד, לצורך שיווק. בגין פרויקטים פעילים בהם טרם הסתיימו העבודות נכון ליום 31 בדצמבר 2025 הרשות שילמה במצטבר כ-25,964 מיליון ש.	7,056
מערכת הביטחון	רכש מטוסי F-35	התקשרות משנת 2010 בהיקף של כ- 33,173 מיליון ש (כ-10,399 מיליון \$), לצורך רכישת מטוסי F-35 כולל תמיכה טכנית, לוגיסטית והדרכות. ההתקשרות הוגדלה בשנים 2015 ו-2017 ובשנת 2019 נוסף נתח האחזקה. בשנת 2024 הוגדלה ההתקשרות. העסקה ממומנת בחלקה ע"י קו אשראי חיצוני ע"ס 2.4 מיליארד דולר. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 24,526 מיליון ש (כ-7,688 מיליון \$), והיא צפויה להסתיים בשנת 2031.	24,526
	רכש מטוסי F-15	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 16,321 מיליון ש (כ-5,116 מיליון \$), עם צבא ארה"ב לצורך רכישת מטוסי F-15. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 16,321 מיליון ש (כ-5,116 מיליון \$), והיא צפויה להסתיים בשנת 2035.	16,321
	קריית המודיעין	הסכם זיכיון משנת 2021 בהיקף של כ- 11,478 מיליון ש עם הקמפוס, הקריה למודיעין בע"מ (להלן "הזכיון"), לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של קריית המודיעין של צה"ל בנגב. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיון למשרד את כל הפעילויות, המערכות והציוד בקריית המודיעין. בשנת 2023 נחתם הסכם משיכה פריטית לעבודות נוספות והתקשרויות נוספות לתוספות. בשנת 2025 נחתם הסכם לתכנון, הספקה והקמת תכולות התקשוב וכן תפעול ואחזקת תכולות התקשוב. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 11,287 מיליון ש, והיא צפויה להסתיים בשנת 2047.	11,287
	רכש מטוסי F-35	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 8,084 מיליון ש (כ-2,534 מיליון \$), עם צבא ארה"ב לצורך רכישת מטוסי F-35. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 8,084 מיליון ש (כ-2,534 מיליון \$), והיא צפויה להסתיים בשנת 2034.	8,084
	תעשיות ביטחוניות	התקשרויות משנים 2018-2025 בהיקף של כ- 12,320 מיליון ש עם התעשיות הביטחוניות הגדולות לצורך חימוש ותחמושת יבשתית. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 7,445 מיליון ש, והן צפויות להסתיים בשנים 2026-2036.	7,445

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2025 במיליוני ₪
מערכת הביטחון	רכש צוללות	התקשרות משנת 2022 בהיקף של כ- 9,816 מיליון ₪ (כ-2,621 מיליון אירו), עם חברת טיסנקרופ הגרמנית לצורך רכישת שלוש צוללות (סדרת דקר). יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 6,876 מיליון ₪ (כ-1,836 מיליון אירו), והיא צפויה להסתיים בשנת 2035.	6,876
	מרכז אספקה אחוד (מרה"ס)	הסכם זיכיון משנת 2020 בהיקף של כ- 6,465 מיליון ₪ עם שפיר אוריין לוגיסטיקה בע"מ (להלן "הזכיין"), לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של מרכז הספקה אחוד (מרה"ס). תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיין למשרד את כלל המתקנים, המערכות והציוד במרה"ס. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 6,177 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2046.	6,177
	רכש מסוקים	התקשרויות משנים 2017 ו-2021 בהיקף של כ- 6,589 מיליון ₪ (כ-2,066 מיליון \$), מול חיל הים של ארה"ב לצורך רכישת מסוקים. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 6,103 מיליון ₪ (כ-1,913 מיליון \$), והן צפויות להסתיים בשנים 2027-2029.	6,103
	רכש מטוסי תדלוק	התקשרות משנת 2021 בהיקף של כ- 5,379 מיליון ₪ (כ-1,686 מיליון \$), מול חיל האוויר האמריקאי לצורך רכישת מטוסי תדלוק. בשנת 2025 הוגדלה ההתקשרות. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה 5,343 מיליון ₪ (כ-1,675 מיליון \$), והיא צפויה להסתיים בשנת 2029.	5,343
	קריית התקשוב	הסכם זיכיון משנת 2018 בהיקף של כ- 4,752 מיליון ₪ עם קריית התקשוב הטכנולוגית בנגב בע"מ (להלן "הזכיין"), לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של פד"מ וקריית התקשוב הטכנולוגית. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיין למשרד את כלל המתקנים, המערכות והציוד בקריית התקשוב. בשנת 2024 נחתמה הזמנה לעבודות נוספות. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 4,313 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2043-2045.	4,313
	אופק רחב	הסכם זיכיון משנת 2023 בהיקף של כ- 4,213 מיליון ₪ עם שותפות בראשית - אופק רחב (להלן "הזכיין"), לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של פרויקט אופק רחב. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיין למשרד את כלל המתקנים, המערכות והציוד בפרויקט אופק רחב. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 4,213 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2048.	4,213
	קריית ההדרכה של צה"ל בנגב	הסכם זיכיון משנת 2012 בהיקף של כ- 6,383 מיליון ₪ עם חברת מבט לנגב בע"מ (להלן "הזכיין"), לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של קריית ההדרכה של צה"ל בנגב. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיין למשרד את כל הפעילויות, המערכות והציוד בקריית ההדרכה. התשלומים לזכיין החלו בשנת 2015, עם אישור ההפעלה הראשוני, ויבוצעו על פני 23 שנים עד לשנת 2037. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 3,473 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2037.	3,473
	U.S Air Force	התקשרויות משנים 2020-2025 בהיקף של כ- 3,061 מיליון ₪ (כ-1,129 מיליון \$), עם חיל האוויר האמריקאי לצורך חימוש ותחמושת אווירית. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 3,298 מיליון ₪ (כ-1,034 מיליון \$), והן צפויות להסתיים בשנים 2026-2033.	3,298

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2025 במיליוני ₪
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	נת"י - חברת נתיבי ישראל	התקשרות משנת 2004 בהיקף של כ- 105,306 מיליון ₪ עם חברת נתיבי ישראל לצורך ביצוע פרויקטים ותחזוקת כבישים בינעירוניים. הסכם ההתקשרות הוארך בשנת 2020. החל משנת 2005 התחייב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לביצוע מספר רב של פרויקטים לפיתוח ואחזקת כבישים בינעירוניים כמפורט להלן: (1) תכנון, פיתוח והקמת כבישים בינעירוניים, לרבות ניהול פינויים ותפיסת החזקה בקרקע מופקעת, פיקוח ובקרה בשלבי ההקמה בהתאם לתוכנית הפיתוח הרב שנתית שסוכמה עם החברה. (2) אחזקה וניהול תנועה בכבישים בינעירוניים. (3) קידום פרויקטים בטיחותיים שונים כגון: הסדרת צמתים, יישור עקומות, ייצוב שוליים והפרדות מפלסיות. (4) בקרה לניתוב והזרמת התנועה בהתאם לעומסי התנועה השונים לצורך שיפור קיבולת הכבישים. (5) ביצוע פרויקטים מסילתיים עבור רכבת ישראל, כגון מסילת עכו-כרמיאל, מסילת השרון, מסילה מזרחית, ומסילת העמק. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 38,223 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2027.	38,860
	חברת רכבת ישראל	התקשרות משנת 2023 בהיקף של כ- 57,236 מיליון ₪ עם חברת רכבת ישראל לצורך הסכם פיתוח והפעלת רכבת ישראל החדש שנחתם ביום 07 במאי 2023, בדומה להסכם הפיתוח וההפעלה הישן, מסדיר את היחסים בין ממשלת ישראל לבין חברת רכבת ישראל, בכל הנוגע להתחייבויות החברה ביחס לרמות שירות לנוסע התחום התחבורה הציבורית בכלל, תחבורה רכבתית בפרט, וביחס לביצוע תכניות הפיתוח, וכן קביעת הוראות בדבר מתן תשלומי סובסידיה לחברה על ידי הממשלה, כנגד עמידתה בהתחייבויותיה לממשלה. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 29,710 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2026.	29,710
	נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים	התקשרויות משנת 2025 בהיקף של כ- 62,779 מיליון ₪ עם נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים, לצורך הסכם מסגרת לתפעול ומימון חברת נת"ע, המהווה זרוע ביצוע של ממשלת ישראל, להקמת מערך הסעת המונים ממטרופולין תל אביב, באמצעות רכבות קלות {הקו האדום, הקו הירוק והקו הסגול}, המתוכננת לחבר בין ערים בגוש דן לבין תל אביב. בנוסף, מקימה החברה את פרויקט המטרו-מערכת הסעת המונים במרכז ישראל, מאזור גוש דן, דרך מרכז מטרופולין דן ועד השפלה.	27,594

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2025 במיליוני ₪
משרד הכלכלה והתעשייה	חוק עידוד השקעות הון - הרחבת מפעל	התקשרות משנת 2020 בהיקף של כ- 11,487 מיליון ₪ עם חברת אינטל אלקטרוניקה בע"מ לצורך הרחבה של מפעל לייצור רכיבים מיקרו אלקטרוניים על גבי פרוסות סיליקון בקרית גת. במהלך שנת 2020 הוקמה ההתקשרות על סך כ- 2,757 מיליון ₪ ובמהלך שנת 2024 הורחבה ההתקשרות בסך של כ- 8,730 מיליון ₪ לצורך רכישת ציוד ומכונות. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 9,560 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2029.	9,560
	ביוב ארצי	התקשרות משנת 2004 בהיקף של כ- 4,427 מיליון ₪ עם תאגידי מים וביוב או רשויות מקומיות לצורך פיתוח תשתיות ביוב ארצי. ההסכמים נחתמים בין הקבלנים ובין תאגידי המים והביוב או הרשויות המקומיות, כאשר התשלום מבוצע על ידי הרשות הממשלתית למים ולביוב ישירות לקבלנים, או לתאגידים. משך הקמת הפרויקט נאמד בשלוש שנים ועד לעשרות שנים, בהתאם לגודל הפרויקט ומורכבותו. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 2,257 מיליון ₪.	2,420
הרשות הממשלתית למים ולביוב	מפעלי השבת קולחין	התקשרות משנת 2004 בהיקף של כ- 2,601 מיליון ₪ עם אגודות מים לצורך בניית מפעלי השבת קולחין המספקים מים מושבים לחקלאות וזאת כנגד ויתור על מכסות של מים שפירים. היזם מקבל מענק מהמשרד בגובה של עד 70% מעלות הפרויקט. משך הקמת הפרויקט נאמד בשלוש שנים ועד לעשרות שנים, בהתאם לגודל הפרויקט ומורכבותו. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 963 מיליון ₪.	1,538
	תאגידי מים וביוב ומוא"ז	התקשרות משנת 2004 בהיקף של כ- 762 מיליון ₪ עם תאגידי מים וביוב ורשויות מקומיות לצורך מתן מענקי סיוע לתאגידי מים וביוב ולרשויות מקומיות לצורך הקמת התאגיד, ביצוע פרויקטים והרחבת הפעילות לרשויות נוספות. וכן לצורך מתן מענקי סיוע למועצות אזוריות שאגדו תחתן ישובים נוספים. משך הקמת הפרויקט נאמד בשלוש שנים ועד לעשרות שנים, בהתאם לגודל הפרויקט ומורכבותו. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 182 מיליון ₪.	1,199
מינהל הדיור הממשלתי	תכנון הקמה ותחזוקה של הקריה המחוזית בירושלים	התקשרות משנת 2016 בהיקף של כ- 947 מיליון ₪ (בערכים נומינאליים) עם אפי נכסים זכיינות ירושלים בע"מ לצורך מימון חלקי, תכנון, הקמה ותחזוקה של הקריה המחוזית בירושלים. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 1,197 מיליון ₪ (בערכים ריאליים), והיא צפויה להסתיים בשנת 2047.	1,253
	תכנון, בניה, מימון (חלקי) של מבנה ג'נרי 2, ניהול התפעול והתחזוקה של בניין וחנוין ג'נרי 1 ובניין מרכז אנרגיה בקריית בן גוריון, ירושלים	התקשרות משנת 2023 בהיקף של כ- 1,173 מיליון ₪ (בערכים נומינאליים) עם שפיר פרויקט קריית הממשלה בע"מ לצורך תכנון הקמה ותחזוקה של בניין ג'נרי 3 בקריית הממשלה בירושלים. הבנייה צפויה להסתיים בשנת 2027 וההתקשרות עם היזם צפויה להסתיים בשנת 2049. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 616 מיליון ₪ (בערכים ריאליים), והיא צפויה להסתיים בשנת 2048.	1,122

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2025 במיליוני ₪
רשות המסים בישראל	הקמת משקף מכולות בנמל אשדוד	התקשרות משנת 2021 בהיקף של כ- 107 מיליון ₪ עם י. לרר הנדסה בע"מ לצורך תכנון ובנייה של אתר משקף מכולות בנמל אשדוד החדש. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 2,000 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2027.	2,000
משרד העלייה והקליטה	מקבצי דיור לעולים	התקשרות משנת 1996 בהיקף של כ- 8,013 מיליון ₪ עם עמידר לצורך שכירת מקבצי דיור. מקבצי הדיור הם מבנים בבעלות יזמים פרטיים, בהם מתגוררים עולים קשישים הזכאים לדיור מסובסד מטעם המשרד. המשרד שוכר את המקבצים לתקופות אשר מוארכות מעת לעת. תפעול ההתקשרות עם בעלי המקבצים נעשה על ידי חברת עמידר. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 1,308 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2033.	1,308
משטרת ישראל	מרכז הדרכה	התקשרות משנת 2014 בהיקף של כ- 2,100 מיליון ₪ עם קבוצת "פוליסיתי" לצורך הקמה והפעלת מרכז הדרכה ארצי של משטרת ישראל בסמוך לבית שמש. ההתקשרות התבצעה בשיטת P.F.I. במטרה לאחד את מרבית בתי הספר הקיימים לייעול ושדרוג מערך ההדרכה. העלויות הקבועות כוללות מרכיבים כדוגמת בינוי, תשתיות ותחזוקה ללא מרכיב משתנות כדוגמת עלויות הדרכה והסעדה. חלוקת התשלומים לשנים הבאות אינה כוללת ריבית והצמדה אשר טרם שולמו. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 1,198 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2037.	1,198
המשרד להגנת הסביבה	הקמה ותפעול של מתקנים למיין פסולת	התקשרות משנת 2020 בהיקף של כ- 226 מיליון ₪ עם מספר חברות פרטיות שזכו בקולות קוראים לצורך סיוע להקמה ותפעול מתקני מיין על מנת להפחית את היקף ההטמנה. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2025 הינה כ- 1,013 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2030.	1,013

<< ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות (המשך)

ט. התחייבויות תלויות אחרות

יצוין כי נוסף על האמור לעיל, עשויות להיות למדינה התחייבויות תלויות נוספות, שאינן מתועדות או שתוצאותיהן אינן ניתנות להערכה מהימנה, ולא ניתן לבצע אומדן סביר של סכום המחויבות הצפוי בגינן. התוצאות הסופיות בגין חלק מתביעות או תלויות חשבונאיות שאינן מתועדות או שתוצאותיהן אינן ניתנות להערכה מהימנה עלולות להשפיע על מצבן הכספי של הישויות הממשלתיות השונות ו/או על תוצאות פעולתן.

<< ביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה			
ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
			מסים ישירים והכנסות מאגרות (א)
157,747	177,273	(1)	מס הכנסה - יחידים
100,621	111,869	(2)	דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות
68,766	85,128	(1)	מס הכנסה - חברות
20,773	23,057	(3)	מסי מקרקעין
15,805	17,172	(4)	מסים ממלכ"רים וממוסדות כספיים
9,172	13,560	(6)	מס הכנסה - מיסוי שוק ההון
11,287	12,834	(5)	הכנסות מאגרות
1,149	1,326	(7)	הכנסות מהיטל רווחי גז ונפט
385,320	442,219		
			מסים עקיפים (ב)
92,488	93,851	(1)	מכס
77,064	91,190	(2)	מס ערך מוסף
24,123	25,562	(3)	מיסי דלק
756	824	(4)	מס קנייה
879	903		אחרים
195,310	212,330		
580,630	654,549		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

הגידול בסעיף זה נובע בעיקר מעדכוני חקיקה שנכנסו לתוקף בתחילת שנת 2025: מיסוי רווחים כלואים, מס נוסף על הכנסות שמקורן בהון ועליית שיעור המע"מ.

א. מסים ישירים והכנסות מאגרות

- 1. מס הכנסה יחידים וחברות** - מס ישיר המוטל על ההכנסה החייבת של יחידים וחברות, הן מפעילות כלכלית שוטפת, והן מעסקאות הון חד פעמיות. ככלל, מס הכנסה מוטל באופן פרוגרסיבי על רווחיהם של יחידים ואילו מס חברות מוטל בשיעור קבוע של 23% על רווחיהן של חברות.
- 2. דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות** - מס על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, החל מ-1 בינואר 1995, כל תושב/ת ישראל חייב לשלם דמי ביטוח בריאות מכל הכנסותיו בשיעור הקבוע בחוק.
- 3. מסי מקרקעין** - מס המוטל על הרוכש והמוכר בעסקת מקרקעין. מס רכישה, מוטל על הרוכש בשיעור משווי העסקה. מס שבח מוטל על המוכר עבור הרווח שצמח לו בגין מכירת המקרקעין.
- 4. מסים ממלכ"רים וממוסדות כספיים** - מיסים שמקורם בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 וגבייתם מוטלת מכוח פקודת מס הכנסה. מדובר על מס שכר ורווח המוטל על מוסדות כספיים ומס שכר המוטל על מלכ"רים.
- 5. הכנסות מאגרות** - בעיקר אגרות רישוי של משרד התחבורה (אגרות רכב, רישיונות נהיגה, העברת בעלות וכדומה) ואגרות שנגבות על ידי רשות האוכלוסין (בעיקר אגרות העסקת עובדים זרים).
- 6. מס הכנסה - מיסוי שוק ההון** - מס בגין רווחים מעסקאות הון של יחידים וחברות.

<< **ביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות (במיליוני ₪) (המשך)**

7. **הכנסות מהיטל רווחי גז ונפט** - מס על רווחים ממשאבי טבע על פי חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011. על פי חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, מיסים אלו יועברו לקרן לאזרחי ישראל, הקרן תנהל את הכספים לשם השאתם. הכנסות אלו אינן מוכרות כהכנסות המדינה לצורך התקציב. לפירוט נוסף ראה ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות.

ב. מיסים עקיפים

1. **מכס** - מס המוטל על יבוא טובין בלבד, וזאת בשיעורים המפורטים בתעריף המכס ומס קניה.
2. **מס ערך מוסף (להלן - מע"מ)** - מס המוטל על עסקה בישראל, על יבוא טובין, ועל מתן שירותים, בשיעור אחיד ממחיר העסקה או הטובין, כפי שקבע שר האוצר בצו. נכון למועד פרסום הדוחות, השיעור הינו 18%.
3. **מיסי דלק** - מס בלו המוטל כמס קצוב על סוגי הדלק כגון: בנזין, סולר, נפט, גז, פחם ומזוט. סכום המס מתעדכן ברשומות אחת לשלושה חודשים, לפי מדד המחירים לצרכן.
4. **מס קנייה** - מס המוטל הן על טובין ביבוא, והן על טובין מייצור מקומי. מס קניה חל בעיקר, על יבוא המוצרים הבאים: כלי רכב, סיגריות, דלק, טלפונים סלולאריים, אלכוהול ומכשירי אלקטרוניקה למיניהם. שיעור מס הקנייה זהה לגבי אותם טובין, הן ביבוא, והן ביצור מקומי.

נתוני ההכנסות ממסים ואגרות נרשמו ברובם בהתבסס על נתונים ממערכות ייעודיות של הישויות השונות שאינן עונות בהכרח על מכלול הצרכים החשבונאיים לניהול נתוני ההכנסות על בסיס מצטבר ולכן תשתית הנתונים ועריכתם התבססו בין היתר על אומדנים שונים. חלק מהותי מנתוני ההכנסות ממסים אינם מנוהלים במתכונת המאפשרת את הצגתם באופן מהימן על בסיס מצטבר מסיבות שונות, לרבות חוסר עקביות בהגדרת יתרות החוב בתחילת השנה ובסופה, היעדר קשר חשבונאי בין מערך הגבייה במזומן למערך ניהול החייבים, חוסר יכולת טכנית להפריד נתוני חייבים שאינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים וכיוצא בזה.

<< ביאור 26 - הכנסות מהעברות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
18,614	22,083	א	סיוע מחו"ל
1,860	1,714	ב	קנסות
1,574	1,793	ג	תרומות
5,197	1,117	ד	מענקים
1,615	1,312	ה	אחרות
28,860	28,019		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. הסעיף כולל בעיקר הכנסות במשרד הביטחון המיועדות למימון פעילותו השוטפת.

ב. הסעיף כולל בעיקר הכנסות מקנסות שמקורן בפעילות הרשות לאכיפה והגבייה, הקנסות נגבים מכוח חוק ההוצאה לפועל התשכ"ז-1967, וחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות התשנ"ה-1995.

ג. הסעיף כולל בעיקר תרומות מתאגידי בריאות המיועדות לבתי חולים ממשלתיים.

ד. הסעיף כולל בעיקר מענקים המתקבלים במשרד הביטחון לפרויקטים ספציפיים, וכן מענקים עבור ביצוע מחקרים המתקבלים מתאגידי הבריאות עבור בתי חולים ממשלתיים.

ה. הסעיף כולל בעיקר הכנסות שמקורן בחוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו-2026 (הוראת שעה), תשפ"ה-2025, וכן מגידול בהכנסות השתתפות הרשויות המקומיות בקרן המטרו.

<< ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
32,187	29,795	א	ניהול ומכירת חשמל
29,312	22,604	ב	מכירת סחורות ופרויקטים טכנולוגיים
19,238	17,514	ג	אספקת שירותים רפואיים
14,972	16,029	ד	אספקת שירותים אחרים
9,541	15,954		ביצוע עבודות
5,459	4,933		מכירת מים
4,068	8,307	ה	דמי חכירה
3,472	5,260	ו	הכנסות מתמלוגים
2,668	3,417		מכירת והשכרת נכסי מקרקעין
120,917	123,813		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. סעיף זה כולל הכנסות ממכירת חשמל בעיקר מחברת חשמל לישראל (להלן- "חח"י") בע"מ, המבוצעת על ידי חח"י מול הצרכנים, וכן הכנסות מניהול מערכת החשמל הנגבית מהצרכנים מחברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ.

חברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ אחראית על ניהול ותכנון מערכת החשמל בישראל. במסגרת פעילותה מתקיים מנגנון התחשבות בינה לבין חברת החשמל לישראל בע"מ, המסדיר את ההתחשבות הכספית בגין ניהול מערכת החשמל, רכישת ומכירת אנרגיה והשירותים הניתנים בין הצדדים.

ב. סעיף זה כולל הכנסות ממכירת סחורות ופרויקטים טכנולוגיים, בעיקר של התעשייה האווירית לישראל בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

ג. סעיף זה כולל הכנסות מאספקת שירותים רפואיים הניתנים על ידי בתי החולים הממשלתיים ולשכות הבריאות לקופות החולים וללקוחות נוספים.

ד. סעיף זה כולל הכנסות מאספקת שירותים הניתנים בעיקר על ידי המועצה להסדר ההימורים בספורט, ורשות שדות התעופה בישראל.

ה. הכנסות מדמי חכירה בשנת 2025, כוללים הכנסות מדמי חכירה מהוונים מהקצאת קרקעות במכרזים ברשות מקרקעי ישראל שנעשתה עבור נכסים שבבעלות קק"ל וכן מהכנסות בגין עסקאות שאינן מהקצאת קרקע חדשה בקרקעות שרשות מקרקעי ישראל מנהלת עבור המדינה, ר"פ וקק"ל. התקבולים עבור קרקעות שבבעלות קק"ל (בניכוי הנחות בקרקע שניתנו) מוצגות כהכנסה מעסקאות חליפין והעברת התקבולים לקק"ל בניכוי הוצאות המיוחסות לקק"ל מוצגים בסעיף העברות (לפירוט נוסף ראה ביאור 30 - העברות ותמיכות).

<< ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין (במיליוני ₪) (המשך)

1. פירוט הכנסות מתמלוגים לפי סוג:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
1,958	2,119	גז ונפט
869	2,392	מחצבי חול וחצץ
230	255	משאבי ים המלח
171	178	תחבורה ציבורית
244	316	אחר
3,472	5,260	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 8 - הכנסות מתמלוגים.

<< ביאור 28 - הכנסות אחרות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
3,303	2,104	א	הכנסות בעבור פיצוי צד שלישי
2,562	-	ב	גידול נטו בנכסי פיקוח
1,830	2,545	ג	הפחתת התחייבות פרויקטי P.P.P
6,864	12,450	ד	אחרות
14,559	17,099		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. הכנסות שהתקבלו במוסד לביטוח לאומי, לפי סעיף 328 לחוק "הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה - 1995", מחברות ביטוח ואחרים, בגין פיצוי על גמלה ששולמה למבוטחים כגון: נכות מעבודה, נכות וסיעוד, השינוי נובע מהסדרת ההתחשבות מול חברות הביטוח בגין חובות עבר וזאת על רקע שינוי חקיקה.

ב. הכנסות מגידול נטו בנכסי פיקוח מחברת החשמל לישראל בע"מ. בשנת 2025 הוכרו הכנסות בסך 2,562 מיליון ₪, שנבעו מהקטנת התחייבות נכסי פיקוח. בשנת 2024 הוכרו הוצאות בסך 1,234 מיליון ₪, הוצאות אלו סווגו כהוצאות אחרות. לפרטים נוספים ראה את הדוחות הכספיים של חברת החשמל לישראל בע"מ.

ג. הכנסות מהפחתת התחייבות למימון פרויקטים מסוג P.P.P אשר בהם העבירה הממשלה את זכויותיה לשימוש בנכס ולגביית ההכנסות בגינו. לפירוט נוסף ראה ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

ד. הכנסות אחרות כוללות בעיקר הכנסות השתתפות מרשויות מקומיות עבור פעילות רווחה, הקטנת הפרשות בגין קרנות לעסקים, רווחי הון ממכירת מקרקעין על ידי רשות מקרקעי ישראל ורווחי הון ממימוש רכוש קבוע ומימוש השקעות בישויות מוחזקות.

<< ביאור 29 - שכר עבודה והטבות לעובדים (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
178,755	175,236	א	הוצאות בגין שכר עבודה
34,011	41,638	ב	הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת
14,346	15,692	ג	הוצאות אחרות בגין פרישת עובדים
227,112	232,566		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. הוצאות השכר כוללות את עלויות העסקת העובדים של מדינת ישראל לרבות מערכת הביטחון וצה"ל ולרבות תגמולי מילואים. סעיף זה כולל גם את הזכויות הנלוות המגיעות לעובדים מכוח חוקי השכר והצווים השונים.

ביום 27 במרץ 2026 עודכן שכר עובדים המועסקים בחוזים מיוחדים בשירות המדינה בשיעור של 2.64% התואם את שיעור עליית המדד בין חודש דצמבר 2024 לדצמבר 2025 החל ממשכורת ינואר 2026.

ב. הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024		
27,952	33,962	(1)	עלות היוון
6,184	7,791	(2)	עלות שירות שוטף
(125)	(115)		רכישת זכויות
34,011	41,638		סך הכל

(1) עלות ההיוון מייצגת שינוי בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית, כתוצאה מהתקרבות בשנה אחת לתקופות הפירעון שבהן יבוצעו תשלומי הפנסיה בפועל. לפירוט נוסף ראה ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

(2) עלות שירות שוטף מייצגת את הזכויות שנצברו בשנת הדיווח לעובדים הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית.

ג. הוצאות אחרות בגין פרישת עובדים כוללות בעיקר תנועה בהתחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד. לפירוט נוסף ראה ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית סעיף כב' - התחייבויות בגין זכויות עובדים וביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪)

< הרכב

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
436,798	412,149	א	העברות
65,303	68,545	ב	תמיכות
502,101	480,694		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

העברות - העברה שניתנת מכוח חוק, הוראות חקיקה או הסכם ספציפי.**תמיכות** - העברה או קצבה המשולמת מכוח הסכם או שיקול דעת של מבצע העברה ולא קיימת חובה סטטוטורית לביצוע התמיכה. ככל שהוחלט על מתן תמיכה היא מתבצעת בהתאם להוראות החוק.

א. העברות

להלן פירוט העברות:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
263,441	240,120	(1)	גמלאות המוסד לביטוח לאומי
75,817	70,076	(2)	סל שירותי בריאות
42,006	39,745	(3)	העברות למוסדות חינוך ממלכתי
14,815	13,850	(4)	העברה למועצה להשכלה גבוהה
9,336	8,173	(5)	העברות משרד הביטחון
8,777	14,035	(6)	העברות מקרן פיצויים
8,983	10,422	(7)	תשלומים לקרנות הפנסיה
4,087	4,224	(8)	העברות לניצולי שואה
2,646	4,060	(9)	העברות לקרן קיימת לישראל
2,241	1,514	(10)	העברות בגין מענק עבודה
4,649	5,930		העברות אחרות
436,798	412,149		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

< העברות

1. גמלאות המוסד לביטוח לאומי

סעיף גמלאות המוסד לביטוח לאומי כולל את תשלומי הקצבאות לזכאים על ידי המוסד לביטוח לאומי ואת השינוי האקטוארי שחל בהתחייבויות המוסד לביטוח לאומי לזכאים (עתודות ביטוח לאומי), לפירוט נוסף בנושא עתודות המוסד לביטוח לאומי ראה ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח.

להלן הרכב גמלאות המוסד לביטוח לאומי לפי ענפי ביטוח:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
44,576	41,897	אזרח ותיק ושארם
36,362	31,806	נכות כללית
21,224	18,606	סיעוד
18,059	18,776	הקצבות בגין חוקים והסכמים שונים
10,954	10,175	אמהות
9,825	9,207	נפגעי עבודה
9,555	9,504	ילדים
5,009	6,048	אבטלה
204	152	אחרים
155,768	146,171	סה"כ תשלומי קצבאות
		<u>שינוי בעתודות ביטוח לאומי</u>
38,485	25,781	אזרח ותיק ושארם
36,765	26,941	נכות כללית
31,582	19,559	סיעוד
2,398	(2,093)	קרן ילדים
(1,557)	23,761	נפגעי עבודה
107,673	93,949	סה"כ קרנות הביטוח
263,441	240,120	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

2. סל שירותי בריאות

מימון סל שירותי הבריאות נקבע בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד - 1994 ותקנותיו. עיקר מקורות מימון סל הבריאות הינם מגביית דמי ביטוח בריאות ומתקציב משרד הבריאות. סל שירותי הבריאות, נטו מוצג בניכוי דמי מינהל (בגין תפעול מערך גביית דמי הביטוח הלאומי), ואינו כולל השתתפות עצמית של קופות החולים.

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2025	
		סל שירותי בריאות, נטו
36,465	39,223	שירותי בריאות כללית
19,609	21,349	מכבי שירותי בריאות
8,854	9,667	קופת חולים מאוחדת
5,148	5,578	לאומית שירותי בריאות
70,076	75,817	סך הכל

3. העברות למוסדות חינוך ממלכתי

תשלומים המבוצעים על ידי משרד החינוך מכוח חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953.

4. העברה למוסדות להשכלה גבוהה בהנחיית המל"ג

מדובר במימון של 31 מוסדות להשכלה גבוהה ע"י משרד החינוך, בהתאם להנחיית המועצה להשכלה גבוהה (באמצעות הועדה לתכנון ותקצוב), הפועלת על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח - 1958.

5. העברות משרד הביטחון

הסעיף כולל בעיקר את התשלומים הבאים הניתנים ע"י משרד הביטחון:

- א. תשלומי הקרן לחיילים משוחררים המוענק מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994.
- ב. תגמולים ושיקום למי שנפגעו בזמן שירותם הצבאי בשל השירות והפכו בעקבות הפגיעה לנכים, המוענקים מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959.

6. העברות מקרן פיצויים

הסעיף כולל תשלומים שניתנו ע"י רשות המיסים לזכאים מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

7. תשלומים לקרנות פנסיה

תשלומים לקרנות פנסיה מבוצעים מכוח סעיף 78ד. לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981, הקובע כי הממשלה תסייע לקרנות הפנסיה הוותיקות שמונה להן מנהל מיוחד ובכלל זה לעמיתיהן, באמצעות העברת כספים מתקציב המדינה.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

8. העברות לניצולי שואה

הסעיף כולל העברות לניצולי שואה מכוח חוקים שונים, החלטות ממשלה ושר האוצר ופסקי דין. בכלל החוקים האמורים: חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז – 1957, חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד – 1954, חוק ההטבות לניצולי שואה, תשס"ז – 2007.

9. העברות רשות מקרקעי ישראל לקק"ל

מדובר בהעברות מרשות מקרקעי ישראל לקרן קיימת לישראל בגין גבייה בעבור קרקעות הנמצאות בניהולה. העברות אלו מבוצעות מכוח האמנה שנחתמה בין המדינה לקרן קיימת לישראל משנת 1961. וכן, מכוח הסכם שנחתם בשנת 2015 בין הגופים הללו הקובע, בין היתר, בחינה של התחשבנות העבר בין הרשות לקק"ל לאור עקרונות האמנה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

10. תשלומים בגין מענק עבודה

הסעיף כולל תשלומים שניתנו ע"י רשות המיסים מכוח חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), תשס"ח-2007.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

< תמיכות

ב. תמיכות

להלן פירוט התמיכות בהתאם למטרות:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
47,433	52,017	(1)	מטרות חברתיות
7,151	6,590	(2)	מטרות חינוך
4,323	4,724		מטרות תשתית
4,123	2,924	(3)	מטרות בריאות
2,273	2,290	(4)	מטרות כלכליות
65,303	68,545		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

1. מטרות חברתיות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
13,946	12,765	(א)	תמיכות בשירותי רווחה וקהילה
11,661	12,015		סובסידיה לתחבורה ציבורית
11,273	9,632	(ב)	תמיכות ברשויות מקומיות
3,295	3,844	(ג)	הנחות בקרקע
3,075	2,715	(ד)	תמיכות בשיכון ודיור
1,233	1,130		תמיכות בתרבות וספורט
752	4,507		תמיכה משרד התיירות במפוני המלחמה
2,198	5,409		אחרות
47,433	52,017		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(א) כולל תשלומים של משרד הרווחה למוסדות רווחה מכוח חוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958, הקובע כי על כל רשות מקומית מוטלת האחריות לספק שירותי רווחה לתושביה באמצעות מחלקה לשירותים חברתיים המוקמת על ידה. משרד הרווחה משתתף ב- 75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית עד לגובה התקציב, תוך העברת התשלום המלא ישירות למסגרות המספקות את שירותי הרווחה ובמקביל גובה מהרשות המקומית את חלקה (25%). עם זאת, קיים מיעוט של שירותים הממומן באופן מלא על ידי המשרד, כגון: שירותים מכח החלטות ממשלה, השומות הנובעות מצו בית המשפט ועוד.

(ב) כולל מענקי איזון לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים בסך של כ- 3.7 מיליארד ₪ (בשנת 2024 כ- 3.5 מיליארד ₪), מענקים נוספים של משרד הפנים לרשויות בסך 3.2 מיליארד ₪ וכן, תמיכת משרד התחבורה ברשויות מקומיות לצורך הקמת תשתיות ותחזוקת כבישים עירוניים בסך של כ- 3 מיליארד ₪.

(ג) סעיף הנחות בקרקע משקף את ההנחה הניתנת על ידי רשות מקרקעי ישראל במכרזי מקרקעין לדיור בהנחה (כדוגמת: תוכנית במחיר מטר, הנחות אזור עדיפות לאומית). ההנחה המוכרת בסעיף זה משקפת את הפער בין השומה העדכנית לקרקעות שהוצעו במסגרת מכרזים אלו לבין התמורה שהתקבלה בפועל באותם המכרזים. לפירוט נוסף ראה ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה

(ד) כולל תשלומים הניתנים על ידי משרד השיכון עבור סיוע בשכר דירה לזכאים.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

2. מטרת חינוך

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
3,162	2,429	בנייה וחידוש מבנים למוסדות חינוך
2,179	1,675	תמיכה במעונות יום וצהרונים
1,186	1,519	מוסדות תורניים
198	273	המנהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער
426	694	אחרות
7,151	6,590	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

3. מטרת בריאות

מטרת בריאות שונות כוללות בעיקר תמיכות בקופות החולים על פי מבחני תמיכה בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. קופות החולים מקבלות מהממשלה תמיכה כספית במגוון נושאים וכן במסגרת הסכמי ייצוב, שעיקר מטרתה ייצובן הכלכלי לטווח ארוך, לצד מטרת נוספת בנוגע לשירותי הבריאות שהן מעניקות.

4. מטרת כלכליות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
1,071	1,091	תמיכות במחקר ופיתוח ישראלי
411	386	תמיכה בחקלאות
223	256	תמיכה בתעשייה והטבות לעידוד השקעות הון
168	128	תמיכה בפיתוח על ידי משרד התיירות
400	429	אחרות
2,273	2,290	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 31 - הוצאות תפעוליות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
77,846	78,116	א	צריכת חומרים וביצוע עבודות
55,598	53,918	ב	תפעול ותחזוקה
31,709	28,079	ג	קבלני משנה
24,906	24,805		פחת
8,626	8,662	ד	מחקר ופיתוח
4,185	3,660	ה	שכירות
19,078	16,493	ו	אחרות
221,948	213,733		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. סעיף הוצאות צריכת חומרים וביצוע עבודות, כולל בעיקר הוצאות רכש חומרי גלם, חומרי נפץ, דלקים ומלאים, וכן עלויות הפעלה הקשורות לביצוע הפרויקטים והעבודות של המדינה.

ב. **הוצאות תפעול ותחזוקה - הרכב לפי תשומות עיקריות**

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
33,546	33,220		תפעול ותחזוקה
8,207	7,368		חשמל, אנרגיה, ארנונה ומים
5,200	4,749		תחזוקת מחשוב וציוד
3,299	3,206		אבטחה וניקיון
2,957	2,972		ייעוץ וביטוח
1,115	1,112		תחזוקת מבנים
847	803		תחזוקת רכבים
427	488		אחרות
55,598	53,918		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

- ג.** סעיף קבלני משנה כולל בעיקר הוצאות בגין מיקור חוץ וקבלנים חיצוניים לביצוע העבודות או מתן השירותים.
- ד.** סעיף מחקר ופיתוח כולל בעיקר עלויות פיתוח מוצרים וטכנולוגיות חדשות, הוצאות בגין חומרי ושירותי מעבדות למחקרים, וכן שכר כוח אדם עובדי מו"פ.
- ה.** סעיף שכירות כולל בעיקר דמי שכירות בגין מבנים, מתקני ייצור, מחסנים, שטחים, ציוד, תוכנה ורכבים המשמשים ישירות לפעילות השוטפת.
- ו.** סעיף אחרות כולל בעיקר הוצאות כנסים, אירועים, נסיעה, סיורים, אגרות ועלויות תפעוליות נלוות אחרות.

<< ביאור 32 - הוצאות הנהלה וכלליות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
2,267	2,246	א	פעילות הסברה, אירועים וטקסים
1,632	1,483	ב	משרדיות
897	1,262	ג	משפטיות
632	566		הנהלה
632	632		חובות מסופקים
571	561		ייעוץ
334	316		שכירות מבנים
133	93		הדרכה
3,970	4,357	ד	אחרות
11,068	11,516		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. סעיף הוצאות פעילות הסברה, אירועים וטקסים כולל בעיקר הוצאות בגין פרסומים של הישויות המאוחדות, הוצאות הסברה, הוצאות בגין אירועים, טקסים וכנסים, שיווק, משלחות, יחסי ציבור והוצאות נוספות הקשורות לפעילות ההסברה והייצוג.

ב. סעיף הוצאות משרדיות כולל בעיקר הוצאות שירותי תקשורת, שירותי דואר, ציוד משרדי, תרגומים, הדפסות, אירוח, ספרות מקצועית והוצאות נוספות הקשורות לניהול הכללי של המשרד.

ג. סעיף הוצאות משפטיות כולל בעיקר עדכון ההפרשה לתביעות משפטיות, תשלומים בגין פסקי דין והוצאות בגין תביעות משפטיות.

ד. סעיף הוצאות אחרות כולל בעיקר הוצאות פחת, ביטוחים, מיסים עירוניים והוצאות רכב.

<< ביאור 33 - הוצאות מימון, נטו (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום		
31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
הוצאות מימון נטו בגין החוב הממשלתי		
מלוות פנים		
31,018	27,200	א
19,824	22,542	ב
4,380	4,845	
601	888	
55,823	55,475	
סך הכל הוצאות מימון נטו בגין מלוות פנים		
מלוות חוץ		
2,152	1,583	
(45)	60	
(207)	827	
(2,017)	1,253	
(8,538)	2,428	
(8,655)	6,151	ג
סך הכל הוצאות (הכנסות) מימון נטו בגין מלוות חוץ		
סך הכל הוצאות מימון נטו בגין החוב הממשלתי		
הכנסות מימון אחרות, נטו		
(13,047)	(5,952)	ד
34,121	55,674	
סך הכל		

(*) הוצג מחדש.

א. הרכב הוצאות מימון נטו בגין אגרות חוב סחירות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024		
18,306	13,705		הוצאות ריבית
12,712	13,495		הפרשי הצמדה והפחתת פרמיה/ נכיון
31,018	27,200		סך הכל

ב. הרכב הוצאות מימון נטו בגין אגרות חוב לא סחירות שהונפקו לקרנות הפנסיה

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
13,366	13,291		הוצאות ריבית
6,458	9,251		הפרשי הצמדה
19,824	22,542		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 33 - הוצאות מימון, נטו (במיליוני ₪) (המשך)

ג. הרכב הוצאות (הכנסות) מימון נטו בגין מלוות חוץ

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2025	
7,342	8,394	הוצאות ריבית
(1,191)	(17,049)	הפרשי שער והפחתת פרמיה/ נכיון
6,151	(8,655)	סך הכל

ד. הרכב הכנסות מימון אחרות נטו

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024 (*)	2025	
11,517	19,558	(1) הוצאות מימון אחרות
(4,656)	(16,454)	(2) הכנסות מימון בגין נכס בגין הבטחת תשואה
(12,813)	(16,151)	(3) הכנסות מימון אחרות
(5,952)	(13,047)	הוצאות (הכנסות) מימון אחרות נטו

(*) הוצג מחדש.

(1) סעיף זה כולל הוצאות מימון שאינן מיוחסות לחוב הממשלתי, הפסדים בגין הפרשי שער וכן הוצאות מימון אחרות, ביניהן הוצאות בגין חברות ממשלתיות (בעיקר בגין חברת החשמל לישראל בע"מ, בסך של כ- 3.1 מיליארד ₪).

(2) למידע נוסף ראה סעיף א' בביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים.

(3) סעיף זה כולל הכנסות מימון שאינן מיוחסות לחוב הממשלתי. היתרה מורכבת מהכנסות ריבית בגין חשבונות המדינה, הכנסות מהקרן לאזרחי ישראל בגין רווח משערוך השקעות בסך של כ-1.4 מיליארד ₪ וכן הכנסות הנובעות מחברות ממשלתיות (בעיקר בגין חברת החשמל לישראל בע"מ בסך של כ-2.2 מיליארד ₪).

<< ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪)

קרנות הון ממשלתיות

קרנות הון ממשלתיות הן קרנות המופיעות כחלק מההון העצמי בדוח הכספי ומטרתן ליצור הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילות הקרנות לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. תוקפן ומעמדם של קרנות אלה יכול לנבוע מכוח חוק, הוראות חקיקה או מהחלטה מנהלית. מקורות הכנסתן של קרנות אלה, עשויים לנבוע מפעילות מתוקצבת בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 או ממקורות אחרים מחוץ לתקציב המדינה.

להלן הרכב קרנות ההון הממשלתיות:

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
10,576	7,176	א	קרן פיצויים (מס רכוש)
8,666	7,395	ב	קרן לאזרחי ישראל
6,237	4,797	ג	קרן ערבויות המדינה
5,357	2,080	ד	קרנות אג"ח מיועדות
3,626	3,685	ה	קרן הניקיון
2,951	2,054	ו	קרן המטרו
2,368	2,885	ז	קרן העתקת מחנות צה"ל
1,544	1,482	ח	הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה
2,368	2,484		קרנות הון אחרות
43,693	34,038		סך הכל

(*) הוצג מחדש

א. קרן פיצויים (מס רכוש)

יתרה ליום 31 בדצמבר 2023	12,921
הכנסות מגביית מסים	8,191
ריבית שנצברה לקרן	52
הוצאות בגין פיצויים	(13,988)
יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	7,176
הכנסות מגביית מסים	12,079
ריבית שנצברה לקרן	67
הוצאות בגין פיצויים	(8,746)
יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	10,576

קרן פיצויים (מס רכוש) מנוהלת מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, הקובע את מטרותיה ומגדיר את מקורותיה.

בהתאם לסעיף 2א לחוק:

(1) 25% ממס הרכוש וכן 15% ממס רכישה כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963, הנגבים בכל שנה יהיו קרן מיוחדת לתשלום פיצויים בעד נזק (להלן: "קרן פיצויים").

(2) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לשנות את השיעור הקבוע בסעיף קטן (א); הודעה על כך תפורסם ברשומות.

ביום 6 במרץ 2024, פורסמו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (שיעור ההפרשה לקרן פיצויים) (הוראת שעה), התשפ"ד-2024, אשר במסגרתן נקבע כי שיעור ההפרשה לקרן הפיצויים לשנת 2024 יעמוד על 80% ושיעור ההפרשה לקרן הפיצויים לשנת 2025 יעמוד על 100%.

<< ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪) (המשך)

ב. קרן לאזרחי ישראל

חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011 (להלן: "החוק") מסדיר את ההיטלים על רווחים ממשאבי טבע כמו: גז, נפט, אשלג, ברום וכד'. סעיף 53 לחוק הטיל על הממשלה חובה להקים קרן לניהול כספים המתקבלים מכספי היטלים אלו אשר יועברו למטרות חברתיות וכלכליות. בסעיף 53(ב) לחוק נקבע, בין היתר, כי הקרן תוקם בחוק שיסדיר את אופן פעולתה, את אופן הוצאת הכספים שינוהלו בה ואת המטרות שלשמן יועברו.

ביום 14 ביולי 2014, אישרה הכנסת את חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, הקובע כי תוקם קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחים ממשאבי טבע (להלן: "הקרן"). הקרן תנהל את הכנסות המדינה מההיטל על רווחים ממשאבי טבע בראייה כלכלית ארוכת טווח לשם השאתם ובמטרה לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות רבים. הכנסות המדינה מההיטל יומרו לנכסים במטבע חוץ ויופקדו בחשבון ייעודי בבנק ישראל.

בשנת 2025, הועברו מאוצר המדינה לקרן לאזרחי ישראל סך של 351 מיליון דולר ארה"ב (417 מיליון דולר ארה"ב בשנת 2024).

להרחבה בנוגע לקרן לאזרחי ישראל ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 7 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל.

ג. קרן ערבויות המדינה

מדינת ישראל מעמידה ערבויות לגופים שונים במשק בהתאם לחוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח-1958. בעבור העמדת הערבויות, משלמים מקבלי הערבות עמלות למדינה, אשר משמשות אותה לכיסוי ההפסדים הנוצרים בעקבות מימוש ערבויות אלה, זאת לצד תקציב ייעודי שמוקצה לנושא מעת לעת. לפירוט ערבויות אלה, ראה ביאור 23 - ערבויות המדינה.

< להלן פירוט התנועה בקרן ערבויות המדינה בשנת 2025

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	
זקיפת עמלות וריבית	4,797
היוון עלויות	67
מימוש ערבויות, נטו	276
הפרשה בגין ערבויות	(380)
תנועה בשנת 2025	1,477
יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	1,440
	6,237

<< ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪) (המשך)

< להלן פירוט התנועה בקרן ערבויות המדינה בשנת 2025 לפי פעילויות

ערבות	זקיפת עמלות ורבית	היוון עלויות	מימוש ערבויות, נטו	הפרשה בגין ערבויות	סך התנועה בקרן
אשרא	45	-	(36)	121	130
Top Up	18	-	(18)	6	6
קרנות למתן הלוואות לעסקים	2	218	(326)	1,350	1,244
אחרים	2	58	-	-	60
סך הכל	67	276	(380)	1,477	1,440

(*) הוצאות בגין מימוש ערבויות הינן תשלומים של הממשלה בגין אי עמידה של לווים בתנאי ההלוואה/אשראי שקיבלו. יש לציון, כי בחלק מהערבויות שניתנו באמצעות המערכת הבנקאית, התשלום מופקד מראש בפיקדון על שם המדינה ומהווה בטוחה להלוואה במקרה של חדלות פירעון (default). לאחר עמידה בתנאי מימוש הערבות כמפורט בכתבי הערבות הרלוונטיים, מועבר הסכום הנדרש מתוך הפיקדון לרשות נותני האשראי. מימוש הערבויות אינו מהווה תשלום חלוט, ולאחריו נמשכים הליכי הגבייה מול הלווים, הן באמצעים משפטיים והן באמצעות הגעה להסדרי חוב ופריסות מחדש, וזאת במטרה לגבות את הכספים בחזרה ולהשיבם למדינה.

הוצאות מימוש ערבויות המפורטות בביאור זה כוללות מימוש ערבויות ששולמו מתוך קרן ערבויות מדינה בלבד.

ד. קרנות אג"ח מיועדות

במסגרת פרק ג' לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2021 ו-2022), התשפ"א 2021- נקבע כי הבטחת היציבות בתשואות קרנות הפנסיה תיושם באמצעות מנגנון הבטחת תשואה אשר יחליף את המנגנון הקיים של הנפקת איגרות חוב מסוג "ערד".

במסגרת המנגנון החדש שנכנס לתוקף באוקטובר 2022, במקום שהמדינה תנפיק אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה, הקרנות משקיעות בשוק ההון את אותם הנכסים שלהן הן היו זכאיות. הנכסים מושקעים באפיק השקעה ייעודי (אפיק מובטח תשואה) אשר מחקה ככל הניתן את תמהיל ההשקעה במסלול הגדול ביותר בקרן. כמו כן, הממשלה הגדירה תשואת יעד 5 שנתית בשיעור של 5.15% צמוד למדד, כאשר בשנים בהן תשואת קרנות הפנסיה באפיק מובטח תשואה תהיה גבוהה מתשואת היעד (בחלוף חלון של 60 חודשים), תופנה התשואה העודפת לקרן ייעודית בניהול החשב הכללי, אשר תממן את השלמת התשואה עבור השנים בהן התשואה על הנכסים החופשיים תהיה נמוכה מתשואת היעד. במסגרת החוק נקבע כי כספים אלו לא ניתנים לשימוש למטרות אחרות. כמו כן, המדינה תפריש לקרן חוץ תקציבית מידי שנה בהתאם למתווה שנקבע בחוק.

סעיף 34ה' בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה- 2005 קובע את הסכום המינימלי שיש להעמיד לקרן הייעודית להשלמת תשואה מדי שנה.

להלן פירוט המנגנון לפי החוק: הכפלת שיערוך של סך הנכסים שבשלהם כל הקרנות זכאיות להבטחת השלמת תשואה בשיעורים שנקבעו בחוק לפי שנים, מוצמד לממוצע שיעור השינוי השנתי במדד בחמש השנים האחרונות.

להלן שיעורי ההפרשה שנקבעו בחוק:

- (1) בשנים 2022 עד 2025 – 3.15%;
- (2) בשנים 2026 עד 2027 – 2.65%;
- (3) בשנת 2028 – 2.15%;
- (4) בשנת 2029 ואילך – 1.95%.

<< ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪) (המשך)

למידע משלים ולהרחבה על הפעילות ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 5 - החוב הממשלתי. למחויבות בגין יתרות אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה אשר היו קיימות טרם יישום המנגנון החדש ראה ביאור 15 - מלוות פנים.

ה. קרן הניקיון

הקרן לשמירת הניקיון הינה ישות ממשלתית אשר הוקמה בהתאם להוראות תקנות שמירת הניקיון התשמ"ו-1986, מכוח חוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984. בהתאם לחוק שמירת הניקיון, מטרת הקרן לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפסולת, למחזור, למניעת מפגעים, מניעת שילוט בלתי חוקי ולמניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.

ו. קרן המטרו

פרויקט המטרו הינו פרויקט לבניית מערכת רכבת תחתית של שלושה קווים באזור גוש דן. עלות המיזם היא עד 150 מיליארד ₪ בתוספת הפרשי הצמדה בהתאם לסל המדדים בחוק רכבת תחתית (מטרו) תשפ"ב-2021 (להלן – "החוק").

מימון הפרויקט יתחלק באופן שווה בין מימון תקציבי והכנסות ייעודיות ממקורות מימון שונים. בהתאם לקבוע בחוק, מחצית מעלויות המיזם ימומנו ממקורות תקציב המדינה, והמחצית השנייה תמומן באמצעות הכנסות ייעודיות למיזם, אשר כוללות את המקורות הבאים:

- מס אגרות גודש – ההפרש מידי שנה החל מההפעלה ועד שנת סיום הפרויקט בין הכנסות המדינה ממס גודש לבין 700 מיליון ₪.
- רשויות מקומיות – סכומי השתתפות של הרשויות המקומיות בהתאם לצו שר האוצר.
- תקבולי רשות מקרקעי ישראל – לפחות 500 מיליון ₪ בכל שנה החל משנת 2021 ועד שנת סיום הפרויקט (בהתאם לביצוע עסקאות במקרקעין במתחמי ההשפעה), לרבות בגין מקרקעי קרן קיימת לישראל במתחמי ההשפעה.
- פיתוח מסחרי בסביבת תחנות המטרו – הכנסות שיתקבלו מפיתוח המקרקעין המיועדים לשמש כמתחם דפו או כתחנת מטרו.
- "מס המטרו" – הכנסות המדינה מגביית מס השבחת המטרו לפי סעיף 19 לחוק.
- היטל מימון המטרו בהתאם לסעיף 38 בחוק המטרו.

מאחר וההכנסות הצפויות מהמקורות שנקבעו בחוק הינן ייעודיות למימון הפרויקט, ירשמו תקבולים אלו בקרן החוץ תקציבית הייעודית לפרויקט המטרו.

<< **ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪) (המשך)****ז. קרן העתקת מחנות צה"ל**

ביום 17 באפריל 2011 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3161 בנושא העתקת מחנות צה"ל לנגב, במסגרתה נקבע בין השאר, כי ההעסקה תמומן על ידי רשות מקרקעי ישראל, משרד הביטחון ומשרד האוצר. בנוסף ביום 4 בינואר 2015 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2392 בדבר פינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש (תכנית שוה"ם 3). כמו כן נקבע בהחלטת ממשלה מיום 4 באוגוסט 2019 על בחינת פינוי והעתקת בסיס חיל הים באילת (פרויקט זי"ס אילת). בהתאם להחלטות הממשלה, נחתמו מספר סיכומים תקציביים בין אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הביטחון, רשות מקרקעי ישראל, החשב הכללי ומשרד ראש הממשלה שקבעו אבני דרך לתשלום בגין פינוי הקרקע על ידי משרד הביטחון.

ביצוע הבינוי החלופי על ידי משרד הביטחון נעשה בקצב שונה מלוחות הזמנים של הפינוי כפי שאושרו על ידי רשות מקרקעי ישראל. במטרה לסנכרן בין העברת הכספים לבין ביצוע העבודות, נפתחה באגף החשב הכללי קרן חוץ תקציבית. הרישום בוצע בהתאם לעקרונות שסוכמו בין אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.

ח. הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה

הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה (להלן: "הקרן הפנימית") בהנהלת ענבל חברה לביטוח בע"מ הינה קרן כספית בבעלות הממשלה שאינה חברה ביטוח ואינה למטרת רווח, אשר כספיה מוחזקים על-ידי החשב הכללי. פעילות הקרן הפנימית מעוגנת בהוראות החשב הכללי כקבוע בפרק 4 לתכ"ם (תקנות כספים ומשק), וכל פעולותיה נעשות עבור ממשלת ישראל וגופים אשר בשליטתה של ממשלת ישראל.

הקרן הפנימית מכסה בעיקר:

- רכוש ממשלתי (כולל כלי רכב) ורכוש של גופים הקשורים לממשלה.
- חבות המדינה והיחידות הממשלתיות כלפי גורמי צד ג'.
- חבות המדינה והיחידות הממשלתיות כלפי עובדיהם.

יתרת הקרן הפנימית מהווה גיבוי להתחייבויותיה, כלפי היחידות המכוסות בה, לכיסוי נזקים ביטוחיים בכפוף לתנאי כתבי הכיסוי אותם היא מפיקה. יתרת הקרן משמשת בין היתר לאיזון שינויים בכיסויי ביטוח המשנה. כמו כן, מאפשרת יתרת הקרן למתן תנודתיות בין השנים בתעריפי הכיסוי ליחידות בגין תנודות בנזקים השוטפים ושינויים בעלויות ביטוח המשנה.

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח**א. תקציב המדינה לשנת 2026**

בתאריך 30 במרץ 2026 אושר בקריאה שניה ושלישית תקציב המדינה לשנת 2026. תקציב המדינה נטו לשנת 2026, במונחי מגבלת ההוצאה הסתכם לכ- 699 מיליארד ₪. הגירעון המתוכנן בתקציב לשנת 2026 כ- 4.9% מהתוצר. הגרעון המצטבר בפועל, כפי שפורסם על ידי החשב הכללי בחודש יולי 2026, בשנים עשר החודשים מיולי 2025 ועד יולי 2026 עומד על כ- 3.3% מהתוצר.

לצד הצעת חוק התקציב השנתי לשנת 2026 הגישה הממשלה לאישור הכנסת את הצעות החוקים הבאות: הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026, הכוללים את שינויי המדיניות בתקציב המדינה הדורשים שינויי חקיקה, לרבות צעדי התאמה פיסקליים בהוצאה ובהכנסה. חוק התוכנית הכלכלית: תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026, הכוללים את שינויי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמות המרכזיות של הממשלה לשנת 2026.

ב. ריבית ואינפלציה

ביום 6 ביולי 2026 החליטה הוועדה המוניתרית בבנק ישראל להוריד את הריבית ב-0.25% לרמה של 3.5% החלטה זו מצטרפת לשתי החלטות קודמות של הוועדה מתחילת 2026 להורדת הריבית. בסך הכל מתחילת שנת 2026 ירדה הריבית ב- 0.75%. על פי הודעתה מיולי 2026 מדיניות הוועדה המוניתרית מתמקדת ביציבות מחירים, תמיכה בפעילות הכלכלית ויציבות השווקים. תוואי הריבית ייקבע בהתאם להתפתחות האינפלציה, לפעילות המשק, לאי הוודאות הגיאופוליטית ולהתפתחויות הפיסקליות. הוועדה ציינה בהחלטתה שמזכר ההבנות שנחתם בין ארצות הברית לאיראן הוביל לירידה במחירי האנרגיה ולהתמתנות במתיחות הגיאופוליטית הגלובלית, אולם רמת האי וודאות עודנה גבוהה. הפעילות הכלכלית במשק מוסיפה להתאושש בקצב מתון. שיעור האינפלציה בחודש מאי נותר יציב בסביבת מרכז היעד ופרמיית הסיכון דומה לרמתה טרם ה-7 באוקטובר 2023. בסיכום התקופה הנסקרת, השקל פוחת, תוך תנודתיות רבה.

ביום 15 ביולי 2026 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את מדד יוני 2026. מתחילת שנת 2026 עלה המדד בשיעור של 1.2% ובחישוב שנתי (יוני 2025 עד יוני 2026) בשיעור של 1.6%. לריבית ולאינפלציה ישנה השפעה על הכנסות המדינה והוצאות הממשלה וכן על סעיפים בדוח על המצב הכספי המושפעים באופן ישיר או עקיף מהריבית של בנק ישראל או מהאינפלציה במשק. לפירוט נוסף ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 2 סקירה כלכלית - סקירה כלכלית ופיננסית.

ג. דירוג אשראי

ביום 30 בינואר 2026 הודיעה חברת דירוג האשראי Moody's על אישור מחדש של דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של "Baa1" והעלתה את תחזית הדירוג של ישראל ל-"יציבה". בהודעתה ציינה החברה שהחלטה לעדכן את התחזית ל-"יציבה" משקפת את הערכתה כי החשיפה לסיכונים גיאופוליטיים פחתה באופן מהותי, וזאת בעקבות סיום מבצע "עם כלביא" והשגת הסכמי הפסקת אש בחזיתות השונות במהלך שנת 2025. על פי הודעת החברה, שיפור זה במצב הביטחוני מצמצם משמעותית את הסיכון להיחלשות נוספת בפרופיל האשראי של המדינה. הסוכנות ציינה לחיוב את חוסנה של הכלכלה הישראלית ואת ציפיותיה להתאוששות חזקה של התוצר בשנת 2026, לצד נגישותה הגבוהה של הממשלה לשוקי ההון. עם זאת, לדעת החברה הדירוג "Baa1" משקף את ההשפעה השלילית על ההוצאה הציבורית של עימותי העבר על הדירוג בטווח הבינוני, ובכלל זה התייצבות יחס החוב-תוצר סביב רמה של 67.9%.

ביום 27 במרץ 2026 הודיעה חברת דירוג האשראי Fitch על אישור מחדש של דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של "A" עם תחזית "שלילית". תחזית הדירוג השלילית משקפת צפי לעלייה מתמשכת בחוב הציבורי, שנמצא כבר כעת באופן משמעותי מעל החציון של מדינות המדורגות בקטגוריית "A" וכן סיכונים של התממשות תרחישי קיצון הקשורים למלחמה שעלולים להחליש את פוטנציאל הצמיחה של ישראל ואת המסלול הפיסקלי שלה. הדירוג משקף בנוסף סביבה פוליטית פנימית שסועה שעלולה לעכב צעדי התכנסות פיסקלית. אישור דירוג האשראי של ישראל ברמה של "A" מאזן בין כלכלה מגוונת, עמידה, בעלת ערך מוסף גבוה ומצב פיננסי

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)

חיצוני חזק, לבין יחס חוב-תוצר ציבורי גבוה, סיכונים ביטחוניים שנותרו ברמה גבוהה, והיסטוריה של ממשלות לא יציבות אשר הקשתה על גיבוש מדיניות.

ביום 8 במאי 2026 הודיעה חברת דרוג האשראי S&P על אישור מחדש של דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של "A" עם תחזית "יציבה". בהודעתה ציינה החברה שהחלטה על תחזית הדירוג ה"יציבה" משקפת את עמדת החברה לפיה דה-אסקלציה צבאית, הנתמכת על ידי הסכמי הפסקת אש, תפחית את הסיכון הביטחוני המיידי עבור ישראל. התחזית משקפת את הנחת החברה כי עימותים צבאיים פוטנציאליים יישארו מוגבלים, גם אם המתיחות בין ישראל לאיראן ושלוחותיה תימשך, וגם אם הסביבה הביטחונית האזורית הרחבה יותר תישאר שברירית. עוד ציינה החברה, את חוזקות פרופיל האשראי של ישראל כוללות כלכלה עשירה, חדשנית ומגוונת, עודף משמעותי בחשבונות החיצוניים, יתרונות ממסגרת מוניטרית גמישה ומאגר חיסכון מקומי עמוק יחסית.

ד. הנפקת איגרות חוב בשווקים הבינלאומיים

ביום 7 בינואר 2026 הנפיקה מדינת ישראל איגרות חוב בשווקים הבין לאומיים בסך 6 מיליארד דולר. במסגרת ההנפקה הונפקו שלוש סדרות לטווחים של 5, 10 ו-30 שנים. המרווחים שנקבעו בהנפקה עמדו על 90, 100 ו-125 נקודות בסיס בהתאמה מעל תשואת אג"ח ממשלת ארה"ב לטווחים דומים. הביקושים להנפקה עמדו על 36 מיליארד דולר, פי שישה מהיקף ההנפקה בפועל. בכך חזרה מדינת ישראל לרמות המרווחים שקדמו למלחמה.

ה. מבצע "שאגת הארי"

ביום 28 בפברואר 2026, יצאו מדינת ישראל וארה"ב במבצע משותף נגד המשטר האיראני תחת השם "שאגת הארי". איראן ובהמשך שלוחותיה בלבנון ותימן השיבו בירי טילים בליסטיים וכטב"מים אל ריכוזי אוכלוסייה ותשתיות בישראל ומדינות נוספות במזרח התיכון שגבו נפגעים בגוף ובנפש וכן פגיעות ברכוש. בעקבות המבצע הורחב גיוס המילואים וכן הוכרז על מצב מיוחד בעורף שהוארך מעת לעת. כמו כן, הופעל פרק ד' לחוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967 והוגדרה מדיניות התגוננות שכללה הגבלות על התקהלויות ושירותים, הפעלת מקומות עבודה וקיום פעילויות חינוכיות. ביום 8 באפריל 2026, הוכרזה הפסקת אש בין ארה"ב ואיראן, בעקבותיה פסק ירי הטילים מאיראן, עם זאת הלחימה נמשכת על אף הפסקת האש בלבנון וצה"ל העמיק את פעילותו בגזרה זו. ללחימה ישנן השפעות על פעילות הממשלה, הכנסות המדינה והוצאותיה לרבות הוצאות מערכת הביטחון, וכן על תשלומי פיצויים לזכאים. נכון למועד פרסום הדוח אין יכולת להעריך ולכמת באופן מהימן וסופי את כלל ההשפעה הכספית של התמשכות המערכה.

עם תחילת מבצע "שאגת הארי", בעקבות הפגיעות ברכוש פעלה רשות המיסים באמצעות צוותי קרן הפיצויים – מס רכוש, לפיצוי האזרחים בגין נזקים ישירים ועקיפים שנגרמו כתוצאה ממעשי איבה או פעולות מלחמה שונות. הפיצוי נעשה מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים התשכ"א-1961 עבור נזק ישיר. נכון למועד עריכת הדוחות הכספיים, בגין מבצע "שאגת הארי" התקבלו כ-37,000 תביעות על נזק ישיר ולהערכת גורמי המקצוע בשלב זה היקפי הנזק נאמדים בכ-1.2 מיליארד ₪.

על רקע מבצע "שאגת הארי" והצורך להבטיח את רציפות הסחר והאספקה של מדינת ישראל גם בתנאים מורכבים, בתאריך 2 במרץ 2026 הופעלה בשנית תוכנית ביטוח המטענים נגד סיכונים מלחמה וטרור. התכנית פועלת באמצעות קרן הפיצויים של רשות המיסים, תוקף התכנית הסתיים ביום 15 ביוני 2026. נכון למועד עריכת הדוחות בוטחו באמצעות התכנית מטענים בהיקף של כ-300 מיליון ₪.

ביום 31 במרץ 2026 אושר בקריאה שניה ושלישית חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה) (תעסוקה), התשפ"ו-2026, במסגרתו נקבעו הקלות נרחבות בדמי אבטלה עבור עובדים שיצאו לחל"ת בעקבות מבצע "שאגת הארי". עיקרי המתווה קיצור תקופת החל"ת המינימלית המזכה בדמי אבטלה, קיצור תקופת האכשרה

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)

הנדרשת לצורך זכאות לדמי אבטלה והקלות כספיות כגון ביטול ימי המתנה שימור ימי חופשה והארכת ימי זכאות.

ביום 4 במאי 2026, אושרה בקריאה שניה ושלישית הצעת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה) (סיוע לעסקים ולמוסדות ציבור), התשפ"ו-2026. במסגרתו נקבע, בין היתר, מתווה הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, לעניין השתתפות בהוצאותיהם הקבועות וכן בחלק מהוצאות השכר. כמו כן, נקבע מסלול נוסף לפיצוי בעד נזקים עקיפים בעבור עסקים שנגרם להם נזק ישיר במהלך המבצע. בנוסף נקבע מתווה לגנים פרטיים בעבור החזר כספי להורים. קיצור זמני חל"ת ומתווה ייעודי לבני ובנות זוג של משרתי מילואים לצורך מניעת פגיעה בפיצוי לעצמאיות שבני זוגן שירתו במילואים. נכון למועד עריכת הדוח היקף הפיצויים עבור הנזקים לעסקים ששולמו בעקבות המערכה עומד על כ- 1.3 מיליארד ₪.

1. שוהם 4

ביום 26 בפברואר 2026, נחתמה תוכנית שוהם 4. התוכנית מתייחסת לפינוי של 11 מחנות צה"ל, בשטח כולל של כ-2,320 דונם. מרבית המחנות המיועדים לפינוי ממוקמים במרכז הארץ: 8 מתחמים באזור המרכז (מתוכם 5 בצריפין וכן בגלילות, תל השומר ורמלה), ו-3 מתחמים נוספים באזור חיפה (פרדס חנה, חיפה וטירת הכרמל). הפינוי צפוי לאפשר שיווק של כ-18,900 יחידות דיור כ-3,000 יחידות דיור מיוחד, כמיליון מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה וכ-1,000 חדרי מלון. כלל הקרקעות מצויות בבעלות המדינה. אומדן ההכנסות מהתוכנית, המבוסס על שווי הקרקע, מוערך בכ-20 מיליארד ₪.

2. הסכמי גג

לאחר תאריך המאזן נחתמו מספר הסכמי גג לבניית כ-50,800 יח"ד למגורים ו-719,025 מ"ר לשטחי מסחר ותעסוקה (בקרקות מדינה) בדימונה, בשדרות, בג'דידה מכר, בכרמיאל ובסחנין. הסכמי הגג משקפים את מחויבות המדינה והרשויות המקומיות להקמת יחידות דיור ולפיתוח התשתיות ומבני הציבור הנדרשים לצורך אכלוס השכונות החדשות. פיתוח השכונות ושיווקן מתאפשר ע"י האצת היתרי הבנייה מצד הרשות המקומית.

3. ערבויות מדינה

ביום 19 באפריל 2026 ועל רקע מבצע "שאגת הארי", פתח אגף החשבתי הכללית מסלול ייעודי במסגרת הקרן להלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים, במטרה לסייע לעסקים להתמודד עם האתגרים הכלכליים ולשמור על רציפות הפעילות במשק. המסלול נועד לתת מענה לעסקים קטנים בכל רחבי הארץ בתנאים מוזלים לצרכי הון חוזר.

4. נכסי זיכיון ים המלח

ביום 27 בינואר 2026, נחתם הסכם בין המדינה לבין אי.סי.אל גרופ בע"מ (להלן: "ICL") על שווי נכסי זיכיון ים המלח, בהתאם להוראות סעיף 24 לתוספת לחוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961 ולקראת תום זיכיון ים המלח הנוכחי ב-31 במרץ 2030.

במסגרת הסדר הנכסים, הוסכם כי ICL תעביר למדינה את כלל הנכסים הנדרשים לצורך תפעול שוטף ומלא של זיכיון ים המלח, תמורת 2.54 מיליארד דולר (בתוספת העלויות העתידיות של פרויקט קציר המלח בפועל). העברת הנכסים למדינה והתשלום ל-ICL יעשו במועד תום הזיכיון בשנת 2030, בהתאם לנוהל שנקבע בין הצדדים. בנוסף, ההסכם כולל גם את שיתוף הפעולה של ICL לצורך עריכת המכרז על הקצאת הזיכיון העתידי, על ידי העברת הידע והמידע הנדרשים, העברת הסכמים מהותיים ונהלי עבודה, התחייבות להמשיך ביצוע השקעות ותחזוקה על מנת לשמר על ערכם הקיים של הנכסים והמפעלים, העברת כלל ההתחייבויות הכספיות כלפי העובדים, ואי-התנגדות מצד ICL לביטול זכות הקדימה. ההסכם יאפשר למדינה לקיים הליך מכרזי תחרותי, בינלאומי ושוויוני על ידי יצירת וודאות להליך הצפוי, הן למדינה ולהן למתמודדים פוטנציאליים במכרז.

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)**י. מס רווחי הון בנקים**

ביום 19 במרץ 2026, הגיעו משרד האוצר רשות המיסים ואיגוד הבנקים לפשרה לפיה חלף מנגנון המיסוי החמש שנתי בגין רווחי היתר של הבנקים, יועבר סכום חד פעמי של 3.25 מיליארד ₪ שרובו יועבר בשנת 2026.

יא. עדכון מעטפת לנפגעי פעולות איבה

ביום 26 בינואר 2026, אושר בקריאה שניה ושלישית תיקון חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 47), התשפ"ו-2026 במסגרת התיקון נקבעו הסדרים חדשים והוראות לעניין המעטפת ההטבות והזכויות שניתנות למשפחות השכולות של חללי צה"ל, כוחות הביטחון ונפגעי פעולות איבה. דוגמאות להסדרים החדשים: העלאת גיל היתמות מתן תגמולים חודשיים והעלאת סכומי מענקים בהתאם לאוכלוסיות עבור דיור, נישואין, רכב, חינוך, לימודים וקשיים כלכליים. כמו כן, מתן תגמולים למשפחות המלוות יתומים משני הוריהם לאפוטרופוס ליתום שטרם מלאו לו 6 שנים, וכן סיוע להורים שכולים לילדים קטנים. לתיקון החוק צפויות השפעות על הוצאות והתחייבות המדינה, נכון למועד עריכת הדוח לא ניתן לכמת את ההשפעות באופן מהימן.

יב. מתקן להשבת אנרגיה מפסולת בנאות חובב

ביום 05 בפברואר 2026, אישרה ועדת המכרזים הבין-משרדית לפרויקטי B.O.T בתחום הפסולת את זכיית קבוצת שפיר-בלוג'ן-דקל במכרז הבין לאומי הראשון בישראל להקמת מתקן להשבת אנרגיה מפסולת בנאות חובב.

המתקן צפוי לטפל בכ-60% עד 70% מכלל הפסולת הנוצרת באזור הדרום, על ידי מיון של כ-300 אלף טונות פסולת בשנה והשבת אנרגיה מכ-300,000 טונות של שאריות מיון, אשר מהן תושב אנרגיה לייצור חשמל. הפרויקט יופעל במתכונת זיכיון למשך 25 שנה, ובסיומן יועבר המתקן בחזרה לבעלות המדינה.

יג. פרויקט הנתיבים המהירים

ביום 15 בפברואר 2026, חמש קבוצות הגישו את הצעותיהן במכרז להקמה, מימון והפעלה של מיזם הנתיבים המהירים בכביש 5.

הפרויקט כולל הקמת נתיב מהיר דו-כיווני לאורך כביש 5 בין מחלף קסם לגלילות מזרח, לצד הקמת מתחם תחבורה משולב במחלף קסם הכולל כ-3,200 מקומות חניה ומערך היסעים ייעודי לתחבורה ציבורית. מטרת הפרויקט היא להפחית את עומסי התנועה במטרופולין גוש דן באמצעות עידוד המעבר מרכב פרטי לתחבורה ציבורית. הפרויקט מקודם בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת PPP, במסגרתה הזכין יממן, יתכנן, יקים, יפעיל ויתחזק את הפרויקט לתקופת זיכיון של 25 שנים. הפרויקט צפוי להיפתח לתנועה בתוך כחמש שנים.

בנוסף, ביום 1 במרץ 2026, החלה הפעלת השלב הראשון בפרויקט הנתיבים המהירים בכביש 20, הכולל שני מתחמים תחבורתיים בשפיים ובראשון לציון, ונתיב מהיר לאורך כביש 2 וכביש 20.

יד. קידום שדה התעופה המשלים בדרום

ביום 15 בפברואר 2026, אישרה הממשלה את תיקון החלטת ממשלה מס' 1307 מיום 14 בינואר 2024, בנושא "הקמת שדות תעופה משלימים לנמל התעופה בן-גוריון". התיקון קובע כי שדה התעופה המשלים בדרום יוקם בצקלג שבנגב, במקום בנבטים. כמו כן נקבע כי קידום הפרויקט יואץ עד לרמת התכנון של רמת דוד. לצורך הקמתם של שני שדות התעופה האזרחיים הבינלאומיים בצפון ובדרום ללא דיחוי.

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)**טו. תחנת כוח סולארית בדימונה**

ביום 3 במאי 2026, הושלמה הסגירה הפיננסית של פרויקט תחנת הכוח הסולארית בדימונה. התחנה צפויה להיות תחנת הכוח הגדולה בישראל במועד הקמתה והיא תשתרע על שטח של כ-3,000 דונם באזור דימונה. התחנה עתידה לייצר הספק מותקן של 265 מגה וואט בטכנולוגיה פוטו-וולטאית, תוקם בשיטת PPP במסגרתה הזכין שנבחר (EDF Renewables) אחראי לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ותחזוקת התחנה לתקופה של 25 שנה, שבסיומה התחנה תוחזר למדינה.

טז. הארכת כביש 6 צפון

ביום 15 ביולי 2026, הכריזה ועדת המכרזים הבין משרדית לפרויקט הארכת כביש 6 לצפון על בחירתה של שפיר הנדסה אזרחית וימית כזוכה במכרז למימון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של הארכת כביש 6 צפונה, ממחלף סומך ועד לבית העמק. הפרויקט כולל סלילה של כ- 22 ק"מ של כביש דו מסלולי תלת נתיבי, והקמה של שלושה מחלפים חדשים - אבליים, מכר ובית העמק. העבודות להקמת הכביש צפויות להתחיל במהלך שנת 2027, ופתיחת הכביש לציבור צפויה בשנת 2030.

יז. עדכון שכר עובדי מדינה

ביום 27 במרץ 2026, עודכן שכר עובדים המועסקים בחוזים מיוחדים בשירות המדינה בשיעור של 2.644%. התואם את שיעור עליית המדד בין חודש דצמבר 2024 לדצמבר 2025 החל ממשכורת ינואר 2026.

יח. פיתוח הצפון

בחודש יוני 2026, אישרה הממשלה תכנית פיתוח מרחבי למחוז הצפון לשנים 2026-2030, בהיקף של כ- 4 מיליארד ש"ח. בנוסף ל- 18 מיליארד ש"ח שכבר הוקצו ליישובי קו העימות. מטרת ההחלטה להעניק לתושבים בערי הגליל, ביישובים ובכפרים מעטפת מענים למשיכת תושבים חדשים. המענים יתמקדו בתחומי: חינוך, בריאות, ביטחון אישי ומרכזי חוסן. זאת על מנת לחזק את אותם יישובים ולהפוך אותם לבעלי השפעה רחבה לכל יישובי הצפון והסביבה. הערים בהן תתמקד ההחלטה הן: צפת, עכו, נוף הגליל, נצרת, עפולה, טבריה וכרמיאל. לפירוט נוסף ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 2 סקירה כללית - השפעת המלחמה.

יט. מתווה לחיזוק הייצוא וההייטק

ביום 15 ביולי 2026 אישרה הממשלה את הצעת משרד האוצר לחיזוק ענפי הייצוא וההייטק בהיקף של כ- 1.2 מיליארד ש"ח. במסגרת תכנית הסיוע להייטק ולתעשייה יבוצעו צעדים תזרימיים ומבניים, במטרה לשמר את חוסנו הכלכלי של המשק, עידוד צמיחה וחיזוק כושר התחרותיות הישראלי לאור התמורות המקרו-כלכליות. המתווה נועד לסייע לענף ההייטק להתמודד עם ההתחזקות של השקל, לשמור על התחרותיות של מדינת ישראל בתחום, ולתמרץ יצואנים ומפעלי תעשייה להגדיל את ההשקעות בהון ובטכנולוגיות מתקדמות לשם העלאת הפריון. במסגרת זאת אושרו בין השאר, תמיכה משמעותית בחברות הזנק וצמיחה, מענקים להשקעות הון וייצור מתקדם, הרחבת פעילות מינהל סחר חוץ ומכון הייצוא.

חלק ב'

פרק 2

תמצית דוחות כספיים מאוחדים של
ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025
(בלתי מבוקרים)



דוחות כספיים לשנת 2025



תמצית דוחות על המצב הכספי מאוחדים ממשלת ישראל (במיליוני ₪)



31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
נכסים שוטפים		
100,866	87,451	מזומנים ושווי מזומנים
30,695	35,908	פיקדונות והשקעות לזמן קצר
124,603	123,616	חייבים ויתרות חובה
11,762	12,054	מלאי שוטף
267,926	259,029	סך הכל נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים		
6,056	6,323	הלוואות לזמן ארוך
4,742	4,619	השקעות בישויות מוחזקות
73,656	58,223	נכסים פיננסיים ואחרים
15,558	15,517	חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
5,416	4,881	מלאי בלתי שוטף
53,410	47,528	השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
588,951	569,030	רכוש קבוע
1,137,559	1,133,392	קרקעות בידי המדינה
12,447	12,238	נכסים בלתי מוחשיים
1,897,795	1,851,751	סך הכל נכסים שאינם שוטפים
2,165,721	2,110,780	סך הכל נכסים

(*) הוצג מחדש.

מצבת הנכסים המובאת בדוח אינה מייצגת את מכלול הנכסים המאוחדים של מדינת ישראל. במסגרת מצבת הנכסים המוצגת בדוח לא כלולים עדיין נכסים רבים ששווים או עלותם מהותיים ביותר כגון, השקעות המדינה במערכת הביטחון, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים.



תמצית דוחות על המצב הכספי מאוחדים ממשלת ישראל (במיליוני ₪)



31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
התחייבויות שוטפות		
2,508	2,040	אשראי לזמן קצר
116,390	114,409	מלוות פנים- חלויות שוטפות
23,566	11,671	מלוות חוץ- חלויות שוטפות
162,856	148,918	זכאים ויתרות זכות
305,320	277,038	סך הכל התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות		
1,141,554	1,059,494	מלוות פנים- בניכוי חלויות שוטפות
182,198	198,381	מלוות חוץ- בניכוי חלויות שוטפות
146,237	144,576	התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
757,662	750,044	התחייבויות בגין זכויות עובדים
1,286,102	1,178,281	עתודות בגין אירועי ביטוח
6,910	7,033	הפרשה לתביעות משפטיות
37,058	40,508	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
37,670	35,027	התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
3,595,391	3,413,344	סך הכל התחייבויות שאינן שוטפות
3,900,711	3,690,382	סך הכל התחייבויות
נכסים נטו/ הון (התחייבויות נטו/ גירעון בהון)		
(1,735,329)	(1,579,930)	מיוחס לממשלת ישראל
339	328	מיוחס לבעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(1,734,990)	(1,579,602)	סך הכל התחייבויות נטו/ גירעון בהון
2,165,721	2,110,780	סך הכל התחייבויות וגירעון בהון

(*) הוצג מחדש.

הגירעון בהון הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שמוצגת לעיל איננה שלמה. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים ובחלק ב' פרק 1 - בביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים.



תמצית דוחות על הביצוע הכספי מאוחדים ממשלת ישראל (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
הכנסות		
654,135	580,252	הכנסות ממסים ואגרות
28,819	27,972	הכנסות מהעברות
682,954	608,224	סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
121,172	123,872	הכנסות מעסקאות חליפין
14,558	16,569	הכנסות אחרות
818,684	748,665	סך הכל הכנסות
הוצאות		
223,879	229,557	שכר עבודה והטבות לעובדים
501,944	480,548	העברות ותמיכות
221,133	212,973	הוצאות תפעוליות
10,907	11,368	הנהלה וכלליות
34,110	55,663	הוצאות מימון, נטו
2,416	6,380	הוצאות אחרות
994,389	996,489	סך הכל הוצאות
367	329	חלק ברווחי ישויות מוחזקות
(175,338)	(247,495)	גירעון נטו
(175,341)	(247,522)	מיוחס ל
3	27	ממשלת ישראל
		בעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(175,338)	(247,495)	גירעון נטו

(*) הוצג מחדש.

הנתונים על הביצוע הכספי אינם מנוהלים במלואם במערכת רישום ודיווח חשבונאית כוללת. לעניין זה, מבוסס הדיווח על הביצוע הכספי, בין היתר, על מערכות עזר המנוהלות לצד מערכת החשבונות הראשית ועל שימוש בהערכות ואומדנים.

<< הסבר לדוחות כספיים מאוחדים ממשלת ישראל

תמצית הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל משקפת את פעילותם, מצבם וביצועם הכספי של: הרשות המבצעת¹⁸, החברות הממשלתיות ומרבית התאגידים הסטטוטוריים. להלן תיאור תמציתי של הגופים הנכללים בתמצית זו:

(1) **הרשות המבצעת** - ממשלת ישראל היא הרשות המבצעת של מדינת ישראל, בראשה עומד ראש הממשלה וחברים בה שרים אשר ממונים על משרדי הממשלה השונים. בידי ממשלת ישראל הסמכות ברוב ההיבטים הממלכתיים והציבוריים והיא מייצגת את מדינת ישראל כלפי חוץ.

(2) **החברות הממשלתיות** - החברות הממשלתיות כפופות לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ונמצאות בפקוח רשות החברות הממשלתיות, המהווה גורם מטה ממשלתי לעניין פיקוח ובקרה עליהן, הפרטתן וביצוע שינויים מבניים בהן. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מס' 35, אוחדו בדוחות כספיים אלה דוחותיהן הכספיים של החברות הממשלתיות הנשלטות. לפירוט בדבר שיעורי ההחזקה של ממשלת ישראל בחברות הממשלתיות, וכן מידע לגבי הדיווח הכספי שהתקבל מכל אחת מהן ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 1 מבנה ותכולת הדוחות הכספיים - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025 וחלק ג' מידע נוסף - פרק 1 - החברות הממשלתיות. מידע נוסף לגבי הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות ניתן למצוא באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות שכתובתו www.mof.gov.il/GCA.

(3) **התאגידים הסטטוטוריים** - התאגידים הסטטוטוריים הוקמו בחקיקה מיוחדת שהיא מקור הסמכות לפעולתם. בישראל הוקמו תאגידים סטטוטוריים שמטרותיהם מגוונות ולחלקם פעילות חשבונאית נפרדת מזו של הממשלה. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מס' 35, אוחדו בדוחות כספיים אלה דוחותיהם הכספיים של התאגידים הסטטוטוריים הנשלטים. למידע לגבי הדיווח הכספי שהתקבל מהתאגידים, ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים - פרק 1 מבנה ותכולת הדוחות הכספיים - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025 וחלק ג' מידע נוסף - פרק 2 - התאגידים הסטטוטוריים.

¹⁸ נתוני הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל סולו נכללים בחלק ב' פרק 3.

חלק ב'

פרק 3

תמצית דוחות כספיים של ממשלת ישראל
2025 (סולו) ליום 31 בדצמבר
(בלתי מבוקרים)



דוחות כספיים לשנת 2025



תמצית דוחות על המצב הכספי ממשלת ישראל (סולו) (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		מידע נוסף	
(*) 2024	2025		
נכסים שוטפים			
69,336	79,600	3	מזומנים ושווי מזומנים
11,482	9,773		פיקדונות והשקעות לזמן קצר
88,873	89,842		חייבים ויתרות חובה
1,550	1,793		מלאי שוטף
171,241	181,008		סך הכל נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים			
6,333	6,049	4(א)	הלוואות לזמן ארוך
135,309	146,864		השקעות בישויות מוחזקות
32,412	46,890		נכסים פיננסיים ואחרים
14,176	14,709		חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
2,855	2,387	5	מלאי בלתי שוטף
47,528	53,410		השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
399,916	410,416		רכוש קבוע
1,133,391	1,137,559		קרקעות בידי המדינה
6,165	6,561		נכסים בלתי מוחשיים
1,778,085	1,824,845		סך הכל נכסים שאינם שוטפים
1,949,326	2,005,853		סך הכל נכסים

(*) הוצג מחדש.

מצבת הנכסים המובאת לעיל אינה מייצגת את מכלול הנכסים של ממשלת ישראל - סולו. במסגרת מצבת הנכסים לעיל לא כלולים עדיין נכסים רבים ששווים או עלותם מהותיים ביותר כגון, השקעות המדינה במערכת הביטחון, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים.

תמצית דוחות על המצב הכספי ממשלת ישראל (סולו) (במיליוני ₪)



31 בדצמבר		מידע נוסף	
2025	2024 (*)		
התחייבויות שוטפות			
129,188	132,938	6	מלוות פנים- חלויות שוטפות
11,671	23,176	7	מלוות חוץ- חלויות שוטפות
88,110	104,450		זכאים ויתרות זכות
228,969	260,564		סך הכל התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות			
1,248,126	1,328,326	6	מלוות פנים- בניכוי חלויות שוטפות
189,521	174,831	7	מלוות חוץ- בניכוי חלויות שוטפות
913,188	1,019,709	4(ב)	התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות
144,577	146,237		התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
737,675	745,790	8	התחייבויות בגין זכויות עובדים
471	546		עתודות בגין אירועי ביטוח
6,226	6,122		הפרשה לתביעות משפטיות
25,476	21,387		התחייבויות אחרות לזמן ארוך
35,027	37,670		התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
3,300,287	3,480,618		סך הכל התחייבויות שאינן שוטפות
3,529,256	3,741,182		סך הכל התחייבויות
(1,579,930)	(1,735,329)		התחייבויות נטו/ גירעון בהון
1,949,326	2,005,853		סך הכל התחייבויות וגירעון בהון

(*) הוצג מחדש.

הגירעון בהון הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שמוצגת בדוחות הכספיים המאוחדים איננה שלמה. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים ולאמור בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל.



תמצית דוחות על הביצוע הכספי ממשלת ישראל (סולו) (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		מידע נוסף	
2025	2024 (*)		
הכנסות			
516,060	581,142	9	הכנסות ממסים ואגרות
29,128	30,105		הכנסות מהעברות
545,188	611,247		סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
45,232	38,972		הכנסות מעסקאות חליפין
7,345	8,446		הכנסות אחרות
597,765	658,665		סך הכל הכנסות
הוצאות			
203,364	197,511	10	שכר עבודה והטבות לעובדים
321,696	316,458	11	העברות ותמיכות
154,032	165,367		הוצאות תפעוליות
7,535	7,003		הנהלה וכלליות
72,255	49,372		הוצאות מימון, נטו
5,114	1,400		הוצאות אחרות
763,996	737,111		סך הכל הוצאות
(81,291)	(96,895)	4(א),4(ב)	חלק בהפסדי ישויות מוחזקות
(247,522)	(175,341)		גירעון נטו

(*) הוצג מחדש.

הנתונים על הביצוע הכספי אינם מנוהלים במלואם במערכת רישום ודיווח חשבונאית כוללת. לעניין זה, מבוסס הדיווח על הביצוע הכספי, בין היתר, על מערכות עזר המנוהלות לצד מערכת החשבונות הראשית ועל שימוש בהערכות ואומדנים.

העודף/הגירעון החשבונאי נטו המיוחס לממשלת ישראל – סולו אינו משקף את העודף/הגירעון התקציבי של ממשלת ישראל, מאחר והוא מחושב באמצעות שיטות מדידה שונות בתכלית המבוססות על כללי חשבונאות מקובלים על בסיס מצטבר. כללים אלה מבטאים שינויים בנכסים והתחייבויות שאינם כרוכים בהכרח בזרימת מזומנים ואינם משתקפים במלואם בתקציב המדינה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ובהתאם למדידת העודף/הגירעון התקציבי כפי שמקובלת בעולם. העודף/הגירעון החשבונאי נטו המיוחס לממשלת ישראל – סולו מביא לידי ביטוי הוצאות והכנסות הנמדדות חשבונאית כבר היום אך יתממשו לכדי הוצאה/הכנסה במזומן וחייב תקציבי בעתיד. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים וחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל.

תמצית דוחות על השינויים בנכסים נטו/ הון ממשלת ישראל (סולו) (במיליוני ₪)

יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	גירעון נטו לתקופה	שינויים בנכסים נטו (**) (1)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024 (*) (2)	
(1,779,022)	(175,341)	10,287	(1,613,968)	גירעונות נצברים
				קרנות הון
10,576	-	3,400	7,176	קרן פיצויים (מס רכוש)
8,666		1,271	7,395	קרן לאזרחי ישראל
6,237	-	1,440	4,797	קרן ערבויות המדינה
5,357		3,277	2,080	קרנות אג"ח מיועדות
3,626	-	(59)	3,685	קרן הניקיון
2,368	-	(517)	2,885	קרן העתקת מחנות צהל לנגב
2,951	-	897	2,054	קרן המטרו
1,544	-	62	1,482	הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה
2,368	-	(116)	2,484	קרנות הון אחרות
43,693	-	9,655	34,038	סך הכל קרנות הון
(1,735,329)	(175,341)	19,942	(1,579,930)	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) לרבות מייעוד עודפים, מהשפעה מצטברת לתחילת השנה כתוצאה מהכרה בנכסים, משינוי שיטה חשבונאית והערכה מחדש של נכסים והתחייבויות ומרווחים או הפסדים אקטואריים.

הגירעון בהון המיוחס לממשלת ישראל – סולו הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שמוצגת בדוח איננה שלמה. לעניין זה אנו מפנים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים ובחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל.



1. כללי

א. להלן נתונים כספיים מתוך הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2025 (להלן: "הדוחות המאוחדים"), המיוחסים לממשלת ישראל עצמה (להלן: "מידע כספי נפרד").

ב. המידע הכספי הנפרד משקף את פעילותה, מצבה וביצועה הכספי של הרשות המבצעת. לפירוט הישויות הנכללות במסגרת המידע הכספי הנפרד, ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025 - משרדים ממשלתיים.

2. עיקרי המדיניות החשבונאית

כללי המדיניות החשבונאית אשר פורטו בדוחות המאוחדים של המדינה יושמו על ידי הממשלה בעקביות בתקופות המוצגות במידע הכספי הנפרד (סולו), לרבות האופן שבו סווגו הנתונים הכספיים במסגרת הדוחות המאוחדים בשינויים המתחייבים מהאמור להלן:

א. נתונים על המצב הכספי

נתונים אלה כוללים מידע בדבר הנכסים וההתחייבויות הכלולים בדוחות המאוחדים המיוחסים לממשלת ישראל, תוך פירוט לפי סוגי הנכסים וההתחייבויות.

בנתונים אלה מוצגות השקעות בישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל באופן הבא: יתרת ההשקעה מוצגת בסכום נטו של סך הנכסים בניכוי סך ההתחייבויות לפי חלק הממשלה בישויות אלו בהתבסס על דוחותיהן הכספיים.

ב. נתונים על הביצוע הכספי

נתונים אלה כוללים מידע בדבר ההכנסות וההוצאות הכלולות בדוחות המאוחדים המיוחסים לממשלת ישראל, תוך פירוט לפי סוגי ההכנסות וההוצאות.

בנתונים אלה מוצגות תוצאות פעילות הישויות המאוחדות באופן הבא: החלק שמיוחס לממשלה בתוצאות פעילות הישויות המאוחדות, בהתבסס על דוחותיהן הכספיים.

ג. מדיניות חשבונאית

עסקאות עם ישויות מאוחדות ותוצאותיהן המבוטלות במסגרת הדוחות המאוחדים נמדדות ומוצגות במסגרת הסעיפים הרלוונטיים בדוח על המצב הכספי ובדוח על הביצוע הכספי, באופן שבו היו נמדדות ומוצגות עסקאות אלה אילו היו מבוצעות עם צדדים שלישיים.

<< 3. מזומנים ושווי מזומנים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
בשקלים		
16,894	25,532	בנק ישראל
2,577	2,621	בנקים ואחרים
19,471	28,153	
במטבע חוץ		
1,769	3,207	בנק ישראל
58,360	37,976	בנקים ואחרים
60,129	41,183	
79,600	69,336	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪)

< הרכב ההשקעות

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
השקעה בחברות מוחזקות			
91,400	83,886	א	השקעה במניות חברות מוחזקות
43,902	40,246	ב	שטרי הון, הלוואות ויתרות חובה לזמן ארוך
(1,709)	(1,546)	ב	בניכוי חלויות שוטפות
42,193	38,700		סך הכל שטרי הון, הלוואות ויתרות חובה לזמן ארוך, נטו
133,593	122,586		סך הכל השקעה בחברות מוחזקות
12,420	11,850	ג	השקעה בתאגידים סטטוטוריים
851	873	ד	השקעה בקרנות דו-לאומיות
146,864	135,309		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

א. פירוט התנועה בגין השקעה במניות חברות מוחזקות (**)

אחוז אחזקה ליום 31 בדצמבר 2025	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	שינויים הוניים	דיבידנד שהוכרז	חלק ברווח/ (הפסד)	שינוי בהיקף השקעה	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	
תשתיות							
99.85%	43,203	209	-	4,756	-	38,238	חברת החשמל לישראל בע"מ
100%	10,099	8	-	226	-	9,865	חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ
99.99%	5,808	11	-	(741)	-	6,538	מקורות חברת מים בע"מ
100%	2,847	(1)	(300)	394	-	2,754	חברת נמל אשדוד בע"מ
100%	2,248	(50)	(120)	269	-	2,149	נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ
100%	1,801	(7)	-	48	-	1,760	רכבת ישראל בע"מ
100%	1,400	135	(136)	52	-	1,349	תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ
	4,863	(373)	(130)	393	-	4,973	אחרות
	72,269	(68)	(686)	5,397	-	67,626	
ביטחון וביטחון פנים							
100%	7,916	(404)	(750)	2,458	-	6,612	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
100%	7,525	303	(263)	1,350	-	6,135	רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ
	463	(5)	(26)	48	16	430	אחרות
	15,904	(106)	(1,039)	3,856	16	13,177	
חינוך, בריאות, חברה ורווחה							
50%	811	-	-	-	-	811	קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד
50%	734	8	-	105	-	621	חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ
100%	419	(18)	-	14	18	405	חברת פארק אריאל שרון בע"מ
	762	(13)	-	(7)	-	782	אחרות
	2,726	(23)	-	112	18	2,619	
ממשל ומנהל							
100%	283	(37)	-	62	-	258	אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
100%	98	-	(3)	8	-	93	ענבל חברה לבטוח בע"מ
	120	6	-	1	-	113	אחרות
	501	(31)	(3)	71	-	464	
	91,400	(228)	(1,728)	9,436	34	83,886	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מרשות החברות הממשלתיות, לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף -

פרק 1 - החברות הממשלתיות, וחלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד

לשנת 2025 - חברות ממשלתיות.

<<4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ב. פירוט התנועה בגין השקעות עיקריות בשטרי הון, הלוואות ויתרות חובה לזמן ארוך

		העמדת (פירעון)			
חלויות שוטפות (1)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	שיערוך יתרות השקעה	הלוואות/ יתרות חובה לזמן ארוך	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	
1,517	41,534	-	3,656	37,878	רכבת ישראל בע"מ
66	2,051	45	(19)	2,025	חברת החשמל לישראל בע"מ
126	317	1	(27)	343	אחרים
1,709	43,902	46	3,610	40,246	סך הכל

(1) התפלגות לפי זמני פירעון

31 בדצמבר 2025		
1,709		2026
1,473		2027
1,774		2028
1,776		2029
37,170		2030 ואילך
43,902		סך הכל

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ג. פירוט התנועה בגין השקעה בתאגידים סטטוטוריים (**)

יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	שינויים הוניים	חלק ברווח/ (הפסד)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	
תשתיות				
5,667	203	276	5,188	רשות שדות התעופה בישראל
581	-	26	555	הרשות לפיתוח ירושלים
352	-	10	342	תאגיד השידור הישראלי
171	-	23	148	רשויות ניקוז
76	-	(5)	81	הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו
73	-	9	64	המועצה לענף הלול
112	-	4	108	אחרים
7,032	203	343	6,486	
חינוך, בריאות, חברה ורווחה				
1,487	142	(4)	1,349	יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה
472	(7)	(3)	482	רשות העתיקות
211	-	(4)	215	מכון וינגייט
90	-	(3)	93	מרכז יצחק רבין לחקר ישראל
80	-	-	80	המועצה להסדר ההימורים בספורט
73	-	14	59	המועצה להשכלה גבוהה
47	-	(3)	50	יד יצחק בן צבי
170	-	21	149	אחרים
2,630	135	18	2,477	
ממשל ומנהל				
2,440	-	(187)	2,627	קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים
254	-	56	198	האפוטרופוס הכללי
60	-	2	58	מועצת בתי העלמין בתל רגב ובמישור
4	-	-	4	החוף
				אחרים
2,758	-	(129)	2,887	
12,420	338	232	11,850	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מהתאגידים הסטטוטוריים, לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 2 - התאגידים הסטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2025.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ד. פירוט התנועה בגין השקעה בקרנות דו-לאומיות (*)

ממשלת ישראל ביחד עם מספר ממשלות זרות הקימה קרנות דו-לאומיות לצורך קידום אינטרסים משותפים בתחומים כגון: מחקר חקלאי, מחקר תעשייתי, קידום החינוך וקידום פרויקטי מו"פ משותפים בין חברות הייטק ישראליות וחברות מהמדינות הזרות. הממשלה מחזיקה ב- 50% מהזכויות בקרנות אלו, ההשקעה בקרנות מוצגת בשיטת השווי המאזני.

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	חלק ברווח / (הפסד)	שינויים הוניים	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	אחוז אחזקה ליום 31 בדצמבר 2025
קרן דו-לאומית ישראל - גרמניה - GIF 370	41	(9)	402	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב למחקר חקלאי - BARD 230	3	(24)	209	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב למחקר ופיתוח תעשייתיים - BIRD 134	11	(18)	127	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב למדע - BSF 97	7	(7)	97	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב לחינוך - USIEF 10	2	-	12	50%
אחרות 32	27	(55)	4	
סך הכל 873	91	(113)	851	

(*) נתוני הקרנות הדו לאומיות מבוססים על הדוחות הכספיים או הדיווחים הכספיים שהתקבלו מהקרנות הדו לאומיות.

<< 4(ב). התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות (במיליוני ₪)

< הרכב ההתחייבויות

31 בדצמבר		א	
2025	2024 (*)		
1,019,610	913,101		התחייבויות מהשקעה בתאגידים סטטוטוריים
99	87		התחייבויות מהשקעה במניות חברות מוחזקות (**)
1,019,709	913,188		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווח הכספי שהתקבל מרשות החברות הממשלתיות, לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף
- פרק 1 - החברות הממשלתיות, וחלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי
המאוחד לשנת 2025 - חברות ממשלתיות.

א. פירוט התנועה בגין התחייבויות מהשקעה בתאגידים סטטוטוריים

יתרה ליום 31 בדצמבר 2025	שינויים הוניים	חלק בהפסד/ (ברוח)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024 (*)	
1,019,601	(133)	106,638	913,096	המוסד לביטוח לאומי
9	-	4	5	אחר
1,019,610	(133)	106,642	913,101	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 5. רכוש קבוע (במיליוני ₪)

נכסי תשתית אזוריים	נכסי צבא וציוד בטחוני	מבנים	נכסים בהקמה	נכסי הדיור הציבורי	מכונות וציוד	ציוד וריהוט משרדי	כלי רכב ותחבורה	חומרה ומערכות מחשוב	ציוד ומכשור רפואי	אחר	סך הכל
עלות											
162,990	256,532	58,382	37,274	17,244	6,622	7,274	6,278	6,005	5,343	20	563,964
7,193	4,666	3,548	16,083	593	558	759	800	417	333	2	34,952
-	(525)	(626)	(10,431)	(53)	(1,039)	(81)	(276)	(41)	(63)	-	(13,135)
170,183	260,673	61,304	42,926	17,784	6,141	7,952	6,802	6,381	5,613	22	585,781
פחת נצבר											
26,864	98,269	14,763	-	2,031	4,324	5,115	3,798	5,107	3,766	11	164,048
2,396	6,142	1,439	-	173	455	619	608	531	300	1	12,664
-	(261)	(30)	-	(7)	(723)	(42)	(217)	(18)	(49)	-	(1,347)
29,260	104,150	16,172	-	2,197	4,056	5,692	4,189	5,620	4,017	12	175,365
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2025											
140,923	156,523	45,132	42,926	15,587	2,085	2,260	2,613	761	1,596	10	410,416
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024 (*)											
136,126	158,263	43,619	37,274	15,213	2,298	2,159	2,480	898	1,577	9	399,916

(*) הוצג מחדש.

נתוני הרכוש הקבוע מוצגים בביאור זה, למעט הקרקעות הכלולות בביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה וכן הפרויקטים הכלולים בביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי המוצגים בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל.

<< 6. מלוות פנים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2024	2025	
779,973	868,158	מלוות סחירים
279,707	280,107	קרנות פנסיה
257,881	257,946	ביטוח לאומי
58,458	60,137	חברות ביטוח
8,127	8,142	מלוות ופיקדונות אחרים
1,384,146	1,474,490	סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
(6,832)	(13,226)	פרמיה וניכיון
1,377,314	1,461,264	סך הכל כולל פרמיה וניכיון
(129,188)	(132,938)	בניכוי חלויות שוטפות (*)
1,248,126	1,328,326	סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של כ-14.8 מיליארד ₪ (כ-13 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024).

<< 7. מלוות חוץ (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2024	2025	
171,016	172,332	הנפקות עצמיות
26,707	24,034	איגרות הבונדס
4,089	2,259	מלוות בערבות מדינה זרה
1,238	1,049	מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים
203,050	199,674	סך הכל (כולל ריבית צבורה)
(1,858)	(1,667)	פרמיה וניכיון
(11,671)	(23,176)	בניכוי חלויות שוטפות (*)
189,521	174,831	סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של כ-2.6 מיליארד ₪ (כ-2.5 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024).

<< 8. התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
716,952	709,517	א	התחייבויות בגין פנסיה תקציבית, נטו
17,979	17,882	ב	התחייבויות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך
10,859	10,276		התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו
745,790	737,675		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. התחייבויות בגין פנסיה תקציבית, נטו

האוכלוסייה שבעבורה נערך חישוב התחייבות הממשלה לפנסיה תקציבית מפורטת בטבלה שלהלן:

31 בדצמבר			
מספר זכאים		חבות במיליוני ₪	
2024	2025	2024	2025
(**)	(**)	231,537	232,247
70,405	72,236	112,190	118,252
(**)	(**)	81,379	86,361
46,810	48,433	67,800	68,269
12,860	12,903	5,219	4,983
		498,125	510,112
27,322	24,915	83,501	80,805
(**)	(**)	51,159	54,340
(**)	(**)	39,563	36,633
14,138	12,839	37,169	35,062
		211,392	206,840
		709,517	716,952

גמלאים מקבלי קצבה
מערכת הביטחון
גמלאי הוראה
שוטרים וסוהרים
גמלאי מדינה
התחייבויות אחרות (***)
עובדים פעילים
עובדי הוראה
שוטרים וסוהרים
מערכת הביטחון
עובדי מדינה
סך הכל

(**) נתון מסווג.

(***) ההתחייבויות כוללות בעיקר זכאות של גמלאי מדינה והוראה בגין הקפאת זכויות ורציפות זכויות (ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים, סעיף 2/א/3).

<< 8. התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

ב. התחייבויות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך

31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
6,551	6,816	משרד החינוך
3,846	3,693	משטרת ישראל
3,726	3,612	מערכת הביטחון
1,277	1,209	החשב הכללי
917	917	משרד הבריאות ובתי החולים הממשלתיים
599	599	שירות בתי הסוהר
143	165	משרד החוץ
125	125	משרד המשפטים
795	746	אחרים
17,979	17,882	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 9. הכנסות ממסים ואגרות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
		מסים ישירים והכנסות מאגרות
177,272	157,747	מס הכנסה - יחידים
87,085	71,240	מס הכנסה - חברות
37,419	34,417	דמי ביטוח בריאות
23,057	20,773	מסי מקרקעין
17,172	15,805	מסים ממלכ"רים וממוסדות כספיים
13,560	9,172	מס הכנסה - מיסוי שוק ההון
12,051	10,568	הכנסות מאגרות
1,326	1,149	הכנסות מהיטל רווחי גז ונפט
368,942	320,871	
		מסים עקיפים
93,851	92,488	מכס
91,190	77,064	מס ערך מוסף
25,562	24,123	מסי דלק
824	756	מס קנייה
773	758	אחרים
212,200	195,189	
581,142	516,060	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 10. שכר עבודה והטבות לעובדים (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
149,452	147,035	א	הוצאות בגין שכר עבודה
33,990	41,610	ב	הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת
14,069	14,719		הוצאות אחרות בגין פרישת עובדים
197,511	203,364		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. הוצאות השכר כוללות את עלויות העסקת העובדים של משרדי הממשלה לרבות מערכת הביטחון וצה"ל ולרבות תגמולי מילואים. סעיף זה כולל גם את הזכויות הנלוות המגיעות לעובדים מכוח חוקי השכר והצווים השונים.

ביום 27 במרץ 2026 עודכן שכר עובדים המועסקים בחוזים מיוחדים בשירות המדינה בשיעור של 2.64% התואם את שיעור עליית המדד בין חודש דצמבר 2024 לדצמבר 2025 החל ממשכורת ינואר 2026.

ב. הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024		
27,931	33,934	(1)	עלות היוון
6,184	7,791	(2)	עלות שירות שוטף
(125)	(115)		רכישת זכויות
33,990	41,610		סך הכל

(1) עלות ההיוון מייצגת שינוי בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית, כתוצאה מהתקרבות בשנה אחת לתקופות הפירעון שבהן יבוצעו תשלומי הפנסיה בפועל. לפירוט נוסף ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

(2) עלות שירות שוטף מייצגת את הזכויות שנצברו בשנת הדיווח לעובדים הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
239,579	242,423	א	העברות
76,879	79,273	ב	תמיכות
316,458	321,696		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

העברות – העברה שניתנת מכוח חוק, הוראות חקיקה או הסכם ספציפי.

תמיכות – העברה או קצבה המשולמת מכוח הסכם או שיקול דעת של מבצע העברה ולא קיימת חובה סטטוטורית לביצוע התמיכה. ככל שהוחלט על מתן תמיכה יש לפעול בהתאם להוראות החוק.

א. העברות

להלן פירוט העברות:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
75,817	70,076	(1)	סל שירותי בריאות
65,979	70,234	(2)	גמלאות המוסד לביטוח לאומי
42,039	39,745	(3)	העברות למוסדות חינוך ממלכתי
14,815	13,850	(4)	העברה למועצה להשכלה גבוהה
9,391	8,173	(5)	העברות משרד הביטחון
8,777	14,035	(6)	העברות מקרן פיצויים
8,983	10,422	(7)	תשלומים לקרנות הפנסיה
4,087	4,224	(8)	העברות לניצולי שואה
2,646	4,060	(9)	העברות לקרן קיימת לישראל
2,241	1,514	(10)	העברות בגין מענק עבודה
4,804	6,090		העברות אחרות
239,579	242,423		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)**1. סל שירותי בריאות**

מימון סל שירותי הבריאות נקבע בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד- 1994 ותקנותיו. עיקר מקורות מימון סל הבריאות הינם מגביית דמי ביטוח בריאות ומתקציב המדינה. סל שירותי הבריאות, נטו מוצג בניכוי דמי מנהל (בגין תפעול מערך גביית דמי הביטוח הלאומי), ואינו כולל השתתפות עצמית של קופות החולים.

לשנה שהסתיימה ביום		סל שירותי בריאות, נטו
31 בדצמבר		
2024	2025	שירותי בריאות כללית
36,465	39,223	מכבי שירותי בריאות
19,609	21,349	קופת חולים מאוחדת
8,854	9,667	לאומית שירותי בריאות
5,148	5,578	
70,076	75,817	סך הכל

2. גמלאות המוסד לביטוח לאומי

הוצאה זו מורכבת ממימון חלקה של המדינה בתשלומים למוסד לביטוח לאומי עבור פעולות המבוצעות בהתאם לסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, וכן בגין העברות המדינה למוסד לביטוח לאומי עבור פעולות המחויבות מכוח חוקים שאינם חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה- 1995, ואשר מבוצעות על ידי המוסד לביטוח לאומי במימון המדינה.

3. העברות למוסדות חינוך ממלכתי

תשלומים המבוצעים על ידי משרד החינוך מכוח חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג – 1953.

4. העברה למועצה להשכלה גבוהה

מדובר במימון של 31 מוסדות להשכלה גבוהה על ידי משרד החינוך, בהתאם להנחיית המועצה להשכלה גבוהה (באמצעות הועדה לתכנון ותקצוב), הפועלת על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח - 1958.

5. העברות משרד הביטחון

הסעיף כולל בעיקר את התשלומים הבאים הניתנים ע"י משרד הביטחון:

- א. תשלומי הקרן לחיילים משוחררים המוענק מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994.
- ב. תגמולים ושיקום לנפגעים בזמן שירותם הצבאי בשל השירות והפכו בעקבות הפגיעה לנכים, המוענקים מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט- 1959, [נוסח משולב].

6. העברות מקרן פיצויים

הסעיף כולל תשלומים שניתנו על ידי רשות המיסים מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

7. תשלומים לקרנות הפנסיה

תשלומים לקרנות הפנסיה מבוצעים מכוח סעיף 78 ליד לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א- 1981, הקובע כי הממשלה תסייע לקרנות הפנסיה הוותיקות שמונה להן מנהל מיוחד ובכלל זה לעמיתיהן, באמצעות העברת כספים מתקציב המדינה.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

8. העברות לניצולי שואה

הסעיף כולל העברות לניצולי שואה מכוח חוקים שונים, החלטות ממשלה ושר האוצר ופסקי דין. בכלל החוקים האמורים: חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז – 1957, חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד – 1954, חוק ההטבות לניצולי שואה, תשס"ז – 2007.

9. העברות לקרן קיימת לישראל (קק"ל)

מדובר בהעברות מרשות מקרקעי ישראל לקרן קיימת לישראל בגין גבייה בעבור קרקעות הנמצאות בניהולה. העברות אלו מבוצעות מכוח האמנה שנחתמה בין המדינה לקרן קיימת לישראל משנת 1961. וכן, מכוח הסכם שנחתם בשנת 2015 בין הגופים הללו הקובע, בין היתר, בחינה של התחשבות העבר בין הרשות לקק"ל לאור עקרונות האמנה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

10. העברות בגין מענק עבודה

הסעיף כולל תשלומים שניתנו על ידי רשות המיסים מכוח חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), תשס"ח-2007.

ב. תמיכות

להלן פירוט תמיכות בהתאם למטרות:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024 (*)	2025		
60,418	56,633	(1)	מטרות חברתיות
6,618	7,172	(2)	מטרות חינוך
6,667	6,119		מטרות תשתית
2,924	4,123	(3)	מטרות בריאות
2,646	2,832	(4)	מטרות כלכליות
79,273	76,879		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

1. מטרות חברתיות

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
15,590	14,230		סוביסידיה לתחבורה ציבורית
14,163	13,015	(א)	תמיכות בשירותי רווחה וקהילה
13,905	12,645	(ב)	תמיכות ברשויות מקומיות
3,295	3,844	(ג)	הנחות בקרקע
3,075	2,714	(ד)	תמיכות בשיכון ודיור
1,415	1,288		תמיכות בתרבות וספורט
752	4,506		תמיכה משרד התיירות במפוני המלחמה
4,438	8,176		אחרות
56,633	60,418		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

- (א) כולל תשלומים של משרד הרווחה והביטחון החברתי למוסדות רווחה מכוח חוק שירותי הסעד, תשי"ח – 1958, הקובע כי על כל רשות מקומית מוטלת האחריות לספק שירותי רווחה לתושביה באמצעות מחלקה לשירותים חברתיים המוקמת על ידה. משרד הרווחה והביטחון החברתי משתתף ב- 75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית עד לגובה התקציב, תוך העברת התשלום המלא ישירות למסגרות המספקות את שירותי הרווחה ובמקביל גובה מהרשות המקומית את חלקה (25%). עם זאת, קיים מיעוט של שירותים הממומן באופן מלא ע"י המשרד, כגון: שירותים מכח החלטות ממשלה, השומות הנובעות מצו בית המשפט ועוד.
- (ב) כולל מענקי איזון לרשויות המקומיות בסך של כ- 3.7 מיליארד ₪ (בשנת 2024 כ- 3.5 מיליארד ₪), מענקים נוספים של משרד הפנים לרשויות מקומיות בסך 3.2 מיליארד ₪ וכן, תמיכת משרד התחבורה ברשויות מקומיות לצורך הקמת תשתיות ותחזוקת כבישים עירוניים.
- (ג) סעיף הנחות בקרקע משקף את ההנחה הניתנת על ידי רשות מקרקעי ישראל במכרזי מקרקעין לדיור בהנחה (כדוגמת: תוכנית במחיר מטרה, הנחות אזור עדיפות לאומית). ההנחה המוכרת בסעיף זה משקפת את הפער בין השומה העדכנית לקרקעות שהוצעו במסגרת מכרזים אלו לבין התמורה שהתקבלה בפועל באותם המכרזים. לפירוט נוסף ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה.
- (ד) מדובר בתשלומים הניתנים על ידי משרד הבינוי והשיכון עבור סיוע בשכר דירה לזכאים.

2. מטרות חינוך

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2025	2024 (*)		
3,162	2,429		בנייה וחידוש מבנים למוסדות חינוך
2,183	1,677		תמיכה במעונות יום וצהרונים
1,187	1,519		מוסדות תורניים
214	299		המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער
426	694		אחרות
7,172	6,618		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

3. מטרות בריאות

מטרות בריאות שונות כוללות בעיקר תמיכות בקופות החולים על פי מבחני תמיכה בהתאם לסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. קופות החולים מקבלות מהממשלה תמיכה כספית, במסגרת הסכמי ייצוב, שעיקר מטרתה ייצובן הכלכלי לטווח ארוך, לצד מטרות נוספות בנוגע לשירותי הבריאות שהן מעניקות.

4. מטרות כלכליות

לשנה שהסתיימה ביום		
31 בדצמבר		
2025	2024 (*)	
1,076	1,093	תמיכות במחקר ופיתוח ישראלי
528	478	תמיכות בחקלאות
359	312	תמיכות בפיתוח על ידי משרד התיירות
233	264	תמיכות בתעשייה
636	499	אחרות
2,832	2,646	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

חלק ג'

מידע נוסף



דוחות כספיים לשנת 2025





הדוחות הכספיים של מדינת ישראל, המובאים בפרק ב', נערכים בשלוש היררכיות וזאת במטרה לאפשר לקוראי הדוחות הכספיים לבחון טוב יותר את פעילות הממשלה על זרועותיה השונות הן ברמת משרדי הממשלה והן ברמת כלל הישויות המאוחדות בדוחות המדינה. הדוחות הכספיים נערכים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים ומשקפים את המצב הכספי ואת הביצוע הכספי למועד הדיווח ולתקופה שהסתיימה באותו מועד.

חלק זה נוסף לדוחות הכספיים של המדינה במטרה לספק לציבור קוראי הדוחות מידע שימושי נוסף לזה המבוא בדוחות הכספיים החשבונאיים הכולל, בין היתר, דיווח בנושא אקלים וקיימות, מידע נוסף על החברות הממשלתיות והתאגידים הסטוטוריים, מידע אקטוארי על ההתחייבות של ביטוח לאומי, מידע כלכלי בנושאים כמו דיור ופנסיה תקציבית ועוד.

המידע הנוסף מצורף לדוח הכספי, לצורך הגברת השקיפות ונאותות הדיווח וכן על מנת לספק לקוראי הדוחות נקודות מבט נוספות ומעמיקות יותר על תחומי פעילות מרכזיים הנוגעים לניהול הכספי של מדינת ישראל.

<< תוכן המידע הנלווה בחלק ג' מידע נוסף

להלן פירוט הפרקים בחלק זה:

1. החברות הממשלתיות – פרק זה כולל סקירה על החברות הממשלתיות, המדיניות החשבונאית, הפרטות, הנפקות והתנועה בחברות לרבות פירוט של ההשקעות, הרווחים, הדיבידנדים והשינויים ההוניים. כמו כן, מפורטת בפרק זה רשימת החברות המאוחדות והכלולות בדוחות הכספיים של המדינה.
2. התאגידים הסטוטוריים – פרק זה כולל מידע חשבונאי וכללי אודות התאגידים הסטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של המדינה, פעילותם, דוחותיהם הכספיים והשינויים שחלו בתחום הדיווח הכספי של התאגידים הסטוטוריים בשנים האחרונות. כמו כן, מפורטת בפרק זה רשימת התאגידים המאוחדים בדוחות הכספיים של המדינה.
3. פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי – פרק זה כולל סקירה על כלל הפרויקטים הנעשים בשיתוף המגזר הפרטי לרבות פירוט על שלבי הפרויקט ופרויקטים עתידיים.
4. פרויקט המטרו – פרק זה כולל סקירה על פרויקט המטרו, מטרותיו, תקציב הפרויקט לרבות פירוט דרכי המימון, תכולות מרכזיות, סטטוס ביצוע ולוחות זמנים.
5. החוב הממשלתי – פרק זה כולל סקירה על יעדים ומדיניות בניהול החוב וניהול סיכונים, מבנה החוב הממשלתי, מגמות עיקריות וגיוסי חוב בחלוקה לסקטורים.
6. פנסיה תקציבית – פרק זה כולל סקירה על החבות האקטוארית היחסית והמלאה של הממשלה בגין גמלאים ועובדים פעילים, נתוני קצבאות, התזרים הנומינלי הצפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית וניתוחי רגישות.
7. תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל – פרק זה כולל רקע על הקרן, פירוט האורגניים הקיימים בה, תמצית הנתונים הכספיים של הקרן, תחזית לגביית היטל רווחי גז ונפט, מדיניות ההשקעות של הקרן ופירוט הסיכונים.
8. הכנסות מתמלוגים – פרק זה כולל פירוט על התקבולים מתמלוגים בשנים 2024–2025.
9. דיווח בנושא סביבה אקלים וקיימות – פרק זה כולל סקירה על פעילות הממשלה בנושא קיימות, סביבה, אקלים, החברה והאחריות התאגידית.
10. הרחבה בנושא הפעילות וההשקעה הממשלתית בענף הדיור – פרק זה כולל סקירה על פעילות וההשקעה הממשלתית בענף הדיור לרבות: פיתוח תשתיות תומכות, הסכמי גג, תקציבים ייעודיים לתשתיות ומוסדות ציבור תומכי דיור, סיכומים ומכרזים מהותיים בנושא פינוי כלכליים ועוד.
11. התחייבויות בתחום החברתי ותמצית הדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי – פרק זה כולל מידע על התחייבויות ארוכות טווח של המדינה במסגרת חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, חוק נכי רדיפות הנאצים תשי"ז-1957, חוק נכי המלחמה בנאצים תשי"ד-1954 וחוק הטבות לניצולי שואה תשס"ז-2007.

12. בינוי וניהול נכסי ממשלה - פרק זה כולל סקירה מקיפה על פעילותה של חטיבת הנכסים באגף החשבת הכללית ועל חמש זרועות הביצוע שלה (הדיוור, הבינוי והרכב הממשלתי, אגף הביטחון ומטה החטיבה), לרבות יעדים אסטרטגיים, נתוני הפעילות המרכזיים ופרויקטי הבינוי והתפעול המקודמים בחטיבה.
13. פרויקט נימבוס - פרק זה כולל סקירה על הפרויקט הממשלתי האסטרטגי לאספקת שירותי ענן ציבורי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, מבנה הרכש ורבדי הפרויקט, פריסת סביבת העבודה הדיגיטלית, והמעבר למודל כלכלי המנוהל תחת מתודולוגיית כלכלת הענן (FinOps).

המידע המוצג בפרק זה עשוי לשמש כבסיס בעבור מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות ולתרום להבנה רחבה יותר של ההשלכות הכספיות העתידיות הנובעות מהתחייבויות הממשלה על כלל אזרחי המדינה בהווה ובעתיד, בטווח הקצר ובטווח הארוך.

חלק מהמידע הנוסף הינו מידע המבוסס על הנחות אקטואריות, ומטרתו המרכזית הינה להציג תזרים מזומנים עתידי ארוך טווח בגין חלק מההתחייבויות העיקריות של הממשלה. יש לציין כי המידע האקטוארי מבוסס על הנחות שהתקבלו מהגורמים המטפלים בכל תחום. חשוב לציין ששינוי בהנחות שהתקבלו יכול להשפיע על התוצאות של המידע המוצג.

1. החברות הממשלתיות

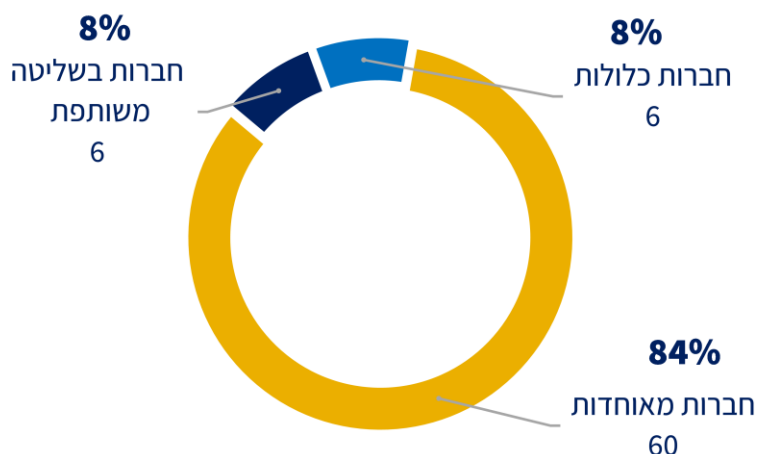


< השקעה בחברות ממשלתיות

ממשלת ישראל פועלת לקידום מטרות לאומיות וציבוריות, בין היתר באמצעות השקעה בחברות ממשלתיות וחברות מעורבות, כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "החברות ממשלתיות"). לפעילות החברות הממשלתיות השפעה משמעותית על המשק ועל אספקת השירותים השונים הניתנים לציבור בתחומי התשתית, הבינוי, החשמל, המים ועוד. הפיקוח על החברות הממשלתיות נתון בידי רשות החברות הממשלתיות (להלן: "רשות החברות") אשר נוסף על כך מייעצת לחברות, לוועדות שרים ולמשרדי הממשלה בניהול עסקי החברות ועוסקת בכל הקשור להפרטות, מיזוגים, פירוקים והקמת חברות ממשלתיות חדשות. במקרים שבהם ניתן להשיג את מטרות החברה בדרך יעילה יותר מאשר באמצעות חברה ממשלתית, או כאשר אין עוד הצדקה להמשך הבעלות הממשלתית, פועלת רשות החברות לגיבוש וקידום הצעות החלטה לממשלה בנושאי הפרטה, שינוי מבני, מיזוג או פירוק חברות ולאחר מכן ליישומן (להלן: "פעולות ההפרטה" / "הליכי הפרטה").

להלן חלוקת החברות הממשלתיות לפי הטיפול החשבונאי בהן:

טיפול חשבונאי בחברות ממשלתיות לשנת 2025



הנתונים הכספיים של החברות הממשלתיות שנכללו בדוחות הכספיים מתבססים על דוחותיהן הכספיים המבוקרים של החברות הממשלתיות לאותו מועד. במקרים שבהם לא התקבלו דוחות כספיים מבוקרים במועד, מתבססים דוחות אלה על טיוטות דוחות כספיים לאותו מועד או על דוחות כספיים מבוקרים/טיוטות לתקופות מוקדמות יותר, לפירוט ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025-חברות ממשלתיות.

למידע בדבר התנועה בחשבון ההשקעה בחברות הממשלתיות ראה חלק ב' פרק 3 מידע נוסף 4(א) השקעה בישויות מוחזקות ומידע נוסף 4(ב) התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות.

< חברות ממשלתיות – הפרטות והנפקות הון

מטרת פרק זה היא להציג לקוראי הדוחות הכספיים סקירה של פעולות ההפרטה שהובאו על ידי רשות החברות לאישור הממשלה, תוך התמקדות בפעולות שבוצעו בשנת 2025 ובפעולות המתוכננות לביצוע בהתאם להחלטות הממשלה השונות. מידע שוטף נוסף על פעילות הממשלה מתפרסם מעת לעת במסגרת פרסומים המיועדים לציבור ולמקבלי החלטות.

הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, שפרק זה מצורף אליהם, משקפים את מצבה הכספי של המדינה ושל הישויות המאוחדות על ידה ואת ביצועיהן הכספיים, למועד הדיווח ולתקופה שהסתיימה באותו מועד. לפעולות ההפרטה עשויה להיות השפעה על נכסי המדינה כפי שהם מוצגים בדוחות הכספיים. מאחר שהליכי ההפרטה עשויים להימשך מספר שנים, הם אינם מקבלים ביטוי בדוחות הכספיים בהתאם לתקן דיווח כספי בין לאומי IFRS 5, העוסק בנכסים לא שוטפים המוחזקים למכירה. השפעת ההפרטות מקבלת ביטוי בדוחות הכספיים בשנת הדיווח שבה הן מבוצעות בפועל.

הליכי ההפרטה מבוססים על מספר החלטות ממשלה, שהמרכזית שבהן היא החלטה מספר חכ/42 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי), מיום 5 באוקטובר 2014. מכוח החלטה זו גובשה תוכנית רב-שנתית להנפקת מניות מיעוט, בשיעור של 25%–49%, בחברות שבהן למדינה אינטרס לשמר את השליטה לטווח ארוך. בחברות שבהן אין למדינה אינטרס כאמור, קודמה הפרטה מלאה באמצעות הנפקה לציבור או מכירה פרטית (להלן: "תוכנית ההנפקות").

א. להלן רשימת החברות אשר נכללו במסגרת תוכנית ההנפקות והליכי ההפרטה לגביהן

הסתיימו:

- (1) התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
- (2) חברת נמל חיפה בע"מ
- (3) חברת דואר ישראל בע"מ

ב. להלן תמצית הליכי ההפרטה בחברות הממשלתיות:

(1) חברת נמל אשדוד בע"מ

עד תחילת שנת 2000 הופעלו כל נמלי הים המרכזיים באמצעות רשות הנמלים והרכבות. במסגרת רפורמת הנמלים בשנת 2005 פורקה רשות הנמלים והוקמו חברות ממשלתיות נפרדות להפעלת הנמלים: חברת נמל חיפה, חברת נמל אשדוד וחברת נמל אילת (להלן: 'חברות הנמל'), לצד חברת נמלי ישראל, שנותרה בבעלות המדינה ואחראית על פיתוח תשתיות הנמלים. במסגרת השינוי המבני נקבע, בין היתר, מתווה להפרטת חברות הנמל. במהלך שנת 2013 הופרטה חברת נמל אילת וחברת נמל חיפה הופרטה בשנת 2023.

במהלך שנת 2025 המשיכה רשות החברות בפעולותיה לקדם את הסדרת הפעילות במרחב אשדוד.

(2) התעשייה האווירית לישראל בע"מ

במסגרת תוכנית ההנפקות, נקבע כי בשנת 2016 יקודם מהלך להנפקת מניות מיעוט של התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: "החברה").

ביום 19 בנובמבר 2020 התקבלה החלטה מס' 5/מח של ועדת השרים לענייני הפרטה לפיה, בין היתר, ימכרו עד 49% מהון המניות של החברה בדרך של הצעה לציבור על פי תשקיף בבורסה לניירות ערך בתל אביב.

בשנת 2025 המשיכה רשות החברות הממשלתיות בקידום עבודת המטה למימוש החלטת ההפרטה. במסגרת זו פועלת הרשות גם להליך מיזוג עם חברת הבת אלתא מערכות בע"מ.

(3) חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ

ביום 15 במאי 2024 התקבלה החלטה מס' מח/3 של ועדת השרים לענייני הפרטה, להפריט את כל אחזקות המדינה בחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ (להלן "החברה"). בהתאם להחלטה, ההפרטה תבוצע באמצעות מכירה של מלוא המניות המוחזקות על ידי המדינה ולפדיון כלל מניות הפדיון של החברה אשר הוקצו בעבר על ידי החברה לעובדי המדינה. נוסף על כך, התמורה למדינה תכלול, בין היתר, את התמורה ממכירת עד מחצית מאחזקות החברה בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ.

נכון למועד פרסום הדוח, תהליך הפרטת החברה טרם הושלם.

(4) מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ

במהלך שנת 2025 ביצעה רשות החברות עבודת מטה לצורך הפרטת מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ (להלן: "החברה"). ביום 22 בפברואר 2026, התקבלה החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מספר מח/8 שעניינה הפרטת החברה. רשות החברות פועלת על מנת לקדם את ההחלטה האמורה.

ג. תקבולי הפרטות

בשנת 2025 לא התקבלו תקבולי הפרטות.

< הקמה, פירוק ושינויים מבניים בחברות

משרדי הממשלה השונים יחד עם רשות החברות פועלים להקמה, פירוק ושינויים מבניים בחברות הממשלתיות כדוגמת פירוק מתימו"פ - מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח, פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ, המכון הישראלי ללין בע"מ, שביט שירותי ניהול למשרד הביטחון בע"מ ועוד. לאור התמשכות הליכים אלו על-פני שנים לא ניתן ביטוי בדוחות הכספיים לחלק מהליכים אלו על פי תקני הדיווח הכספיים.

להלן פירוט עיקרי הפעילות בשנת 2025 המתייחסים לפירוק ושינויים מבניים בחברות הממשלתיות:**(1) חברת קרן משקי עזר בע"מ**

ביום 27 במרץ 2025 הושלם פירוק החברה והחברה חוסלה.

(2) חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ

ביום 23 במאי 2025, התקבלה החלטת ממשלה מספר 3048 לפירוק החברה מרצון. בהמשך לכך, מונה נאמן לחברה באישור האסיפה הכללית, אשר פועל בימים אלו להשלמת הליך הפירוק.

(3) החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ

ביום 6 בדצמבר 2010 התקבלה החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מס' מח/6 לפירוק החברה לפיתוח חוף אילת. בחודש ספטמבר 2025 החליטה האסיפה הכללית של החברה על פירוק מרצון בתיאום עם החשבת הכללי ועל סמך תצהיר כושר פירעון של החברה מיום 17 באוגוסט 2025. בהתאם, מונה נאמן לביצוע הליך הפירוק.

(4) המנהלה להסדרים במגזר החקלאי בע"מ- בפירוק

ביום 6 באוקטובר 2025 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3387 לפירוק החברה ומונה נאמן, אשר פועל בימים אלו להשלמת הליך הפירוק.

(5) רכבת ישראל בע"מ

ביום 4 בנובמבר 2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2342 לפיה אושרו החלטת דירקטוריון חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן: "חברת הרכבת") מיום 17 באפריל 2024 ומיום 15 באוגוסט 2024, בדבר מיזוג שתי חברות הבת של חברת הרכבת - חברת רכבת מטענים בע"מ וחברת פיתוח מתחמי רכבת ישראל בע"מ (להלן ביחד: "חברות הבת הממשלתיות"), כך שחברות הבת הממשלתיות תיסגרנה וכלל פעילותן תמוזג לחברת הרכבת ותבוצע בידי חברת הרכבת. בשנת 2025 הושלם הליך המיזוג.

(6) חברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת

ביום 18 בינואר 2026 אישרה הממשלה את מיזוגה של החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת אל החברה הממשלתית לתיירות (להלן: "חמ"ת"). חמ"ת תשמש זרוע ביצוע ממשלתית מרכזית אחת של משרד התיירות, וזאת בתחומי פיתוח תשתיות התיירות, השימור והתחזוקה התיירותית ובכלל זה גם אתרי מורשת ונכסים עירוניים בעלי ערך הסטורי בעכו ונצרת.

(7) אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ

ביום 22 בפברואר 2026, התקבלה החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מספר מח7/ שעניינה מיזוג חברת אשרא החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן: "אשרא") לענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן: "ענבל"). בהתאם להחלטה המיזוג ייעשה בשני שלבים: תחילה תועבר אשרא כחברת בת של ענבל ולאחר מכן תמוזג אשרא לתוכה.

מידע נוסף בנוגע לחברות הממשלתיות ניתן למצוא בדוח הכספי של רשות החברות הממשלתיות באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות שכתובתו <https://mof.gov.il/GCA>.



א. רקע

מעמד התאגידים במגזר הציבורי וחובת הדיווח

התאגידים הסטטוטוריים (להלן: "התאגידים"), אשר הוקמו מכוח חוקים ספציפיים, ממלאים תפקידים ציבוריים מגוונים ולעיתים מופקדות בידיהם סמכויות שלטוניות לשם מילוי תפקידם הציבורי. התאגידים הם ישויות משפטיות נפרדות מזו של המדינה, אולם הם מהווים חלק בלתי נפרד מהמגזר הציבורי.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב"), קובע עקרונות לניהול תקציב המדינה. פרק ד' לחוק עוסק, בין היתר, בהוראות החלות על גופים העונים להגדרת "תאגיד" בהתאם לסעיף 21 בחוק יסודות התקציב.

הרפורמה בדיווח הכספי

בעבר, התאגידים לא היו כפופים למלוא הכללים החלים על גופים אחרים במגזר הציבורי, שנועדו להבטיח התנהלות תקינה של גופים ממשלתיים על פי כללי המשפט הציבורי ודיווח כספי אחיד.

לאור העובדה שהתאגידים מהווים חלק מהמגזר הציבורי והוקמו כדי לקדם מטרות ציבוריות, עלה הצורך לאסדרה רוחבית וליצירת אחידות בין התאגידים בתחומי השקיפות והדיווח הכספי. דוחות כספיים של תאגידים הם כלי בעל חשיבות רבה לתיאור פעולותיהם ולפיקוח עליהן, הן עבור גורמי הממשלה הרלוונטיים, הן עבור מועצות והנהלות התאגידים והן עבור הציבור, לכן ישנה חשיבות רבה להסדרת תחום הדיווח הכספי בכלל התאגידים.

בחודש נובמבר 2021 פורסם תיקון מס' 56 לחוק יסודות התקציב בנושא דוחות כספיים של תאגיד. בתיקון זה נקבע כי הדוחות הכספיים של תאגיד יבוקרו על ידי רואה חשבון, יערכו בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים וכי החשב הכללי במשרד האוצר רשאי להורות לתאגיד מסוים על התקינה החשבונאית המתאימה לפיה הוא נדרש לערוך את דוחותיו הכספיים. כמו כן, הוגדר מבנה הדוחות הכספיים, מועד הגשתם לשר הרלוונטי ולחשב הכללי ואופן פרסומם לציבור.

סעיף 28א לחוק יסודות התקציב קובע את עקרונות האסדרה לדוחות כספיים של תאגיד. סעיף 50(א)(5) מסמך את שר האוצר לקבוע תקנות לגבי "אופן עריכת הדוחות הכספיים בידי התאגיד, לרבות התקינה והמדיניות החשבונאית המתאימות לעריכתם בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים; בקרה פנימית על דוחות כספיים של תאגיד, ובכלל זה הוראות לעניין דרכי מינוי של רואה חשבון מבקר לתאגיד, תנאי כשירותו של רואה חשבון מבקר, משך כהונתו וקביעת שכרו; אופן הגשת הדוחות הכספיים לחשבת הכללית".

בחודש ינואר 2023 פורסמו תקנות יסודות התקציב (כללי דיווח כספי של תאגיד) התשפ"ג-2023, לפיהן הדוחות הכספיים של תאגיד יערכו לפי כללי החשבונאות המקובלים והתקינה החשבונאית הממשלתית, למעט במקרים של ישות ממשלתית עסקית. כמו כן, נקבעו כללים נוספים בדבר עריכת הדוחות הכספיים ואופן הגשתם.

תיקון חוק יסודות התקציב והתקנות שפורסמו בעקבותיו מהווים רפורמה בדיווחים הכספיים של התאגידים במדינת ישראל. רפורמה זו היא נדבך חשוב במסגרת הרפורמה החשבונאית הכוללת במגזר הממשלתי, לאור החלטת ממשלה 2375 מחודש אוגוסט 2004.

יישום הרפורמה בתאגידים כרוך, במרבית המקרים, בעדכון ובהתאמת התקינה החשבונאית המיושמת בדוחות הכספיים של התאגידים לתקינה הממשלתית המבוססת על התקינה הבינלאומית למגזר הציבורי (IPSAS), או לתקינה הבינלאומית (IFRS) במקרים של ישות ממשלתית עסקית. התאמת התקינה החשבונאית חשובה לצורך יצירת אחידות בדיווחים הכספיים של התאגידים ועמידה בסטנדרט חשבונאי בינלאומי ועדכני שמעודד שקיפות

ומינהל תקין. כמו כן, התאגידים נדרשים לעמוד בלוחות הזמנים שהוגדרו לפרסום דוחות כספיים מבוקרים, דבר שמביא לשיפור הרלוונטיות של הדיווחים המתפרסמים לציבור.

לצורך יישום הרפורמה החשבונאית בתאגידים, אגף החשבת הכללית במשרד האוצר מבצע פעולות של פיקוח, בקרה, ליווי מקצועי של התאגידים, עיון בדוחותיהם הכספיים, טיפול בסוגיות מקצועיות, הכנה ופרסום של חומר מקצועי, עריכת כנסים מקצועיים ועוד.

במסגרת יישום החוק והתקנות, בוצעה בחינה של התקינה החשבונאית המתאימה ליישום בדוחות הכספיים של התאגידים. מרבית התאגידים השלימו את המעבר לתקינה המתאימה החל מהדוחות הכספיים לשנת 2022 ותאגידים נוספים השלימו את המעבר לתקינה החדשה בדוחות 2023 - 2025 בכפוף לאימוץ הקלות שאושרו על ידי החשבת הכללית במסגרת הוראות יישום לראשונה לפי תקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 33 (IPSAS 33) ובמקרה הצורך הקלות נוספות, כגון הקלה שניתנה עבור דוחות 2024 - 2025 בנושא חישוב חביוות בגין הטבות עובדים. במקרים מסוימים תהליך המעבר לתקינה החשבונאית החדשה טרם הושלם. בהמשך פרק זה יוצגו נתונים לגבי המגמות והשינויים שחלו בתקינה החשבונאית המיושמת על ידי התאגידים החל מדוחות 2021, טרם תחולת התיקון לחוק והתקנות, ועד לדוחות הנוכחיים לשנת 2025. תהליך השלמת יישום התקינה החשבונאית המתאימה צפוי לקבל ביטוי בדוחות הכספיים הבאים של התאגידים.

הרפורמה החשבונאית כאמור, הביאה לשינויים רבים בתחום הדיווח הכספי של התאגידים, כגון:

- ✓ עמידה בסטנדרטים חשבונאיים בינלאומיים;
- ✓ שיפור האחידות בדוחות התאגידים;
- ✓ טיוב הנתונים הכספיים ואופן האיחוד בדוחות המדינה;
- ✓ הוספת דוח הנהלה לדוחות הכספיים של התאגידים;
- ✓ ביצוע עיונים וטיפול בסוגיות מקצועיות בדוחות התאגידים;
- ✓ הגשת דוחות כספיים מבוקרים על ידי התאגידים בלוחות הזמנים שהוגדרו;
- ✓ שיפור אופן פרסום הדוחות הכספיים של התאגידים והגברת השקיפות לציבור.

בהתאם לדרישת החוק, הדוחות הכספיים של התאגידים מפורסמים באתר החשבת הכללית:

<https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/corporations-financial-reports-main>

פרק זה כולל מידע כספי, חשבונאי וכללי אודות התאגידים הסטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל, פעילותם, דוחותיהם הכספיים והשינויים שחלו בתחום הדיווח הכספי של התאגידים הסטטוטוריים בשנים האחרונות.

ב. תהליך העבודה - דוחות כספיים של תאגידים

< שלבי פעולה:

- ❖ בחינת התקינה החשבונאית המתאימה לתאגיד;
- ❖ עריכת הדוחות הכספיים בהתאם לתקינה המתאימה;
- ❖ ביקורת הדוחות הכספיים של התאגיד על ידי רואי החשבון המבקרים;
- ❖ הגשת דוחות כספיים לחשב הכללי לרבות חבילת הדיווח;
- ❖ עיון מקצועי בדוחות הכספיים והתייחסות לסוגיות רלוונטיות;
- ❖ איחוד בדוחות הכספיים של המדינה תוך בדיקת שלמות הנתונים – עבור תאגידים המתאחדים בדוחות;
- ❖ פרסום הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ודוחות הסולו של התאגידים.

< דיגיטציה וייעול תהליכי הדיווח – מערכת CFO

החל מהדוחות הכספיים לשנת 2025, הגשת הדיווחים על ידי התאגידים מתבצעת במערכת ייעודית ממוחשבת המחליפה את ההגשה בדואר אלקטרוני. המעבר לדיווח ממוכן נועד לייעל את תהליכי העבודה, לשפר את השקיפות, הבקרה ולקדם את תהליך הדיווח והאיחוד.

המערכת החדשה מציעה חוויית משתמש משופרת וכוללת מגוון כלים מתקדמים לניהול יעיל של התהליך. כלים אלו כוללים כניסה מאובטחת בהזדהות אישית, דשבורד מנהלים למעקב רציף אחר סטטוס הדיווח ומנגנון תזכורות אוטומטי לעמידה בלוחות הזמנים. כמו כן, המערכת מספקת פלטפורמה להעברת קבצים באופן מסודר התורמת לתיעוד ולשימור ידע לאורך זמן, לצד צ'אט מובנה המאפשר תקשורת ישירה והתייעצות מהירה מול צוות המטה באגף החשבב הכללית.

< עיונים בדוחות הכספיים של התאגידים

הדוחות הכספיים של התאגידים הסטטוטוריים לשנת 2025, בדומה לדוחות 2022 - 2024, עברו שלב של עיון מקצועי על ידי אגף החשבב הכללית במשרד האוצר לצורך בחינת יישום התקינה החשבונאית באופן תקין והעלאת סוגיות חשבונאיות מקצועיות.

במסגרת העיונים בדוחות הכספיים של התאגידים הסטטוטוריים, נבחנו אופן ההכרה בהכנסות, הוצאות, נכסים והתחייבויות של התאגידים, הגילוי שניתן בדוחות הכספיים לסוגיות חשבונאיות שונות ואופן הצגת הדוחות הכספיים בכללותם, תוך התאמה לתקינה החשבונאית הממשלתית ולהנחיות החשב הכללי, בהתאם לצורך. העיונים המקצועיים בדוחות הכספיים של התאגידים מהווים כלי לשיפור המידע בדוחות הכספיים, יצירת אחידות בדוחות התאגידים, מתן מענה לסוגיות מקצועיות ותמיכה במעבר תקין לתקינה החשבונאית הממשלתית.

< איחוד תאגידים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל

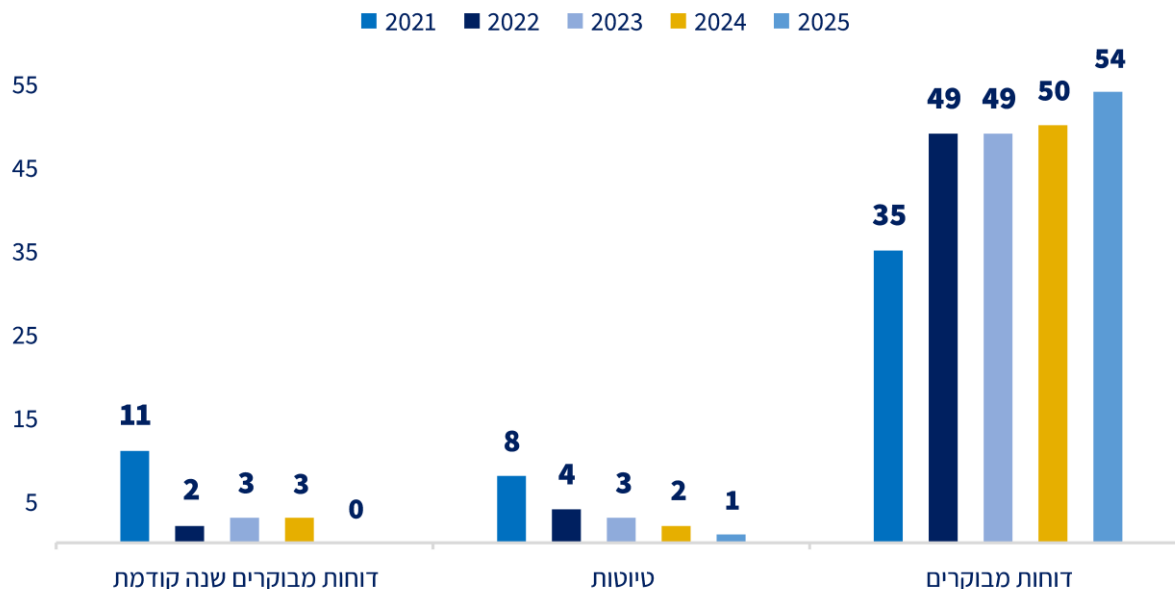
בדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2025 אוחדו 55 תאגידים סטטוטוריים, כפי שמפורט ברשימת התאגידים בהמשך פרק זה, זאת לאחר שנבחן ונמצא כי מתקיימת בתאגידים אלו שליטה חשבונאית של המדינה כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35).

בנוסף לתאגידים המאוחדים בדוחות הכספיים כאמור, מופו תאגידים נוספים שאינם מאוחדים, אשר לגבי חלקם מתנהל תהליך של בחינה ודיונים לצורך איחוד בדוחות המדינה.

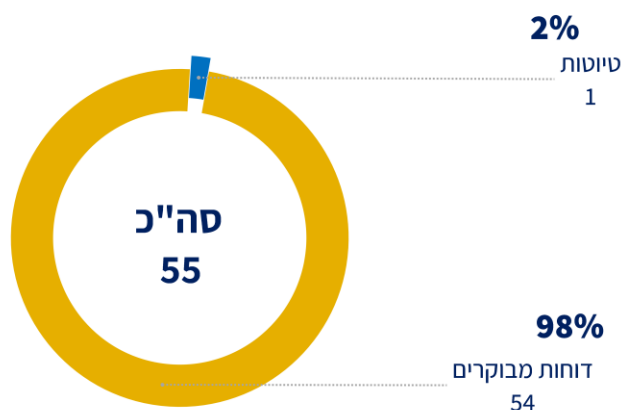
החשבב הכללית ממשיכה בתהליך של מיפוי גופים רלוונטיים נוספים ובחינת שליטה חשבונאית, זאת לצורך אסדרה חשבונאית ואיחוד הנתונים הכספיים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל. הצגת תמונה רחבה ומלאה, ככל הניתן, של המצב הכספי והפעילות הכספית של המדינה על משרדיה, מוסדותיה וזרועותיה השונות הינה אינטרס ציבורי שהחשב הכללי שם לו כיעד לקדם בהיותו הגורם האחראי על הדוחות הכספיים של המדינה.

ג. נתוני הגשת דוחות כספיים ותיקנה חשבונאית – תאגידים המאוחדים בדוחות המדינה

< הגשת דוחות כספיים נכון למועד פרסום דוחות המדינה (כמות)

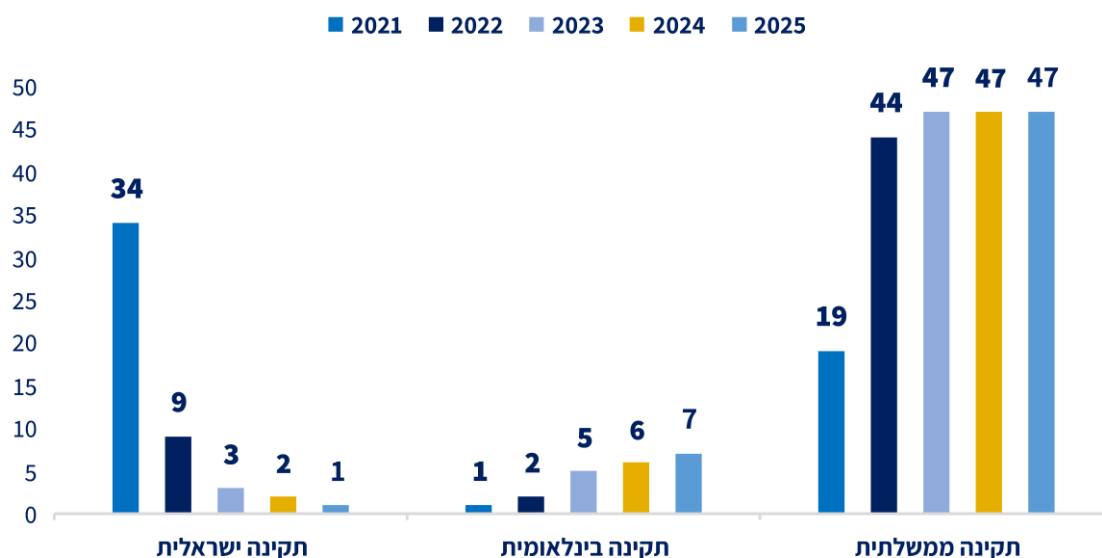


< הגשת דוחות כספיים לשנת 2025 נכון למועד פרסום דוחות המדינה (כמות/שיעור)



ככלל, איחוד הישויות בדוחות הכספיים של המדינה נעשה על בסיס דוחות כספיים מבוקרים של הישויות לשנת הדוחות הכספיים של המדינה. במקרים שבהם תאגיד לא הגיש דוחות כספיים מבוקרים וחתומים, עד למועד סיום עריכת הדוחות של המדינה, האיחוד מתבסס על טיטות הדוחות לאותה שנה. במקרים שבהם התאגיד לא הגיש במועד דוחות מבוקרים או טיטות לשנת הדוחות, נעשה איחוד של הדוחות הכספיים של התאגיד על בסיס הדוחות הכספיים המבוקרים לשנה שקדמה לשנת הדוחות של המדינה. התבססות, ככל הניתן, על דוחות מבוקרים ועדכניים של הישויות המאוחדות מביאה לשיפור מהימנות ורלוונטיות הנתונים המאוחדים בדוחות הכספיים של המדינה.

< התקינה החשבונאית שיושמה בדוחות הכספיים של התאגידים המאוחדים בשנים 2021 עד 2025 (כמות)



< התקינה החשבונאית שיושמה בדוחות הכספיים של התאגידים המאוחדים לשנת 2025 (כמות/שיעור)



מתוך 55 תאגידים סטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2025, 54 תאגידים (כ-98%) מיישמים בדוחותיהם הכספיים תקינה חשבונאית ממשלתית המבוססת על התקינה הבינלאומית למגזר הציבורי (IPSAS) או תקינה בינלאומית (IFRS), זאת לעומת 20 תאגידים בלבד (כ-37%) בדוחות 2021 שקדמו לתחולת החוק והתקנות בנושא הדיווח הכספי של תאגידים. מגמה זו, שמוביל אגף החשבת הכללית, של מעבר תאגידים לתקינה חשבונאית בסטנדרט בינלאומי, מביאה לשיפור האחידות, השקיפות ואופן הצגת המידע בדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה.

ד. ריכוז נתונים כספיים של התאגידים המאוחדים בדוחות המדינה ופילוח לפי תחומי פעילות

פעילותם הכספית של התאגידים הסטטוטוריים מוצגת בהמשך פרק זה בחלוקה לשלושה תחומים מרכזיים המשקפים את הפעילות השלטונית, החברתית והתשתיתית. חלוקת הפעילות לתחומים אלו נעשתה בהתאם לשוני במטרותיהן, באופיין ובמאפייניהן של הפעילויות השונות. מבנה תחומי הפעילות ותמצית נתונים הכספיים מובאים בחלק זה. למידע כספי מלא אודות הנתונים הכספיים של כלל הגופים המאוחדים בדוחות המדינה – ראה חלק א' מבוא לדוחות הכספיים – פרק 3 תמצית הדוחות הכספיים – תחומי פעילות.

חלוקת התאגידים הסטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של המדינה לפי תחומי הפעילות

תחום פעילות ומינהל	תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה	תחום פעילות תשתיות
- האפוסטרופוס הכללי - מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת - מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים - מועצת בתי העלמין בתל רגב ובמישור החוף - קרנית קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים	- בית דוד בן-גוריון - האקדמיה ללשון הערבית - המועצה להסדר ההימורים בספורט - המועצה להשכלה גבוהה - המכון הלאומי למצינות בספורט על שם אורד צ'ארלס (וינגייט) - המכון למורשת בן-גוריון - המרכז להנצחת מורשת גוש קטיף וצפון השומרון - המרכז למורשת הדרוזים בישראל - המרכז למורשת יהדות אתיופיה - המרכז למורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה, בגבעת התחמושת - הרשות הישראלית לחילופי נוער וצעירים - הרשות הלאומית לתרבות היידיש - הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו בישראל - הרשות לשיקום האסיר - התאגיד לפיקוח וטרינרי - יד ושם רשות הזכרון לשואה ולגבורה - יד יצחק בן צבי - מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי - מרכז יצחק רבין לחקר ישראל - מרכז מנחם בגין לחקר המאבק הציוני לעצמאות ישראל - רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע - רשות העתיקות - רשות נחל הירקון - רשות נחל הקישון - שירות התעסוקה הישראלי*	- המוסד לבטיחות ולגיהות - המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה - המועצה לייצור צמחים ולשיווקם - המועצה לענף הלול - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים* - הרשות הלאומית להסמכת מעבדות - הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית* - הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו - הרשות לפיתוח הגליל - הרשות לפיתוח הנגב - הרשות לפיתוח ירושלים - רשות ניקוז גליל מערבי - רשות ניקוז ים המלח - רשות ניקוז ירדן דרומי - רשות ניקוז ירקון - רשות ניקוז כנרת - רשות ניקוז כרמל - רשות ניקוז ערבה - רשות ניקוז קישון - רשות ניקוז שורק-לכיש - רשות ניקוז שקמה בשור - רשות ניקוז שרון - רשות שדות התעופה בישראל - תאגיד השידור הישראלי
סה"כ 5 תאגידים	סה"כ 25 תאגידים	סה"כ 24 תאגידים
סה"כ 54 תאגידים (לא כולל המוסד לביטוח לאומי)		

*תאגידים סטטוטוריים המאוחדים בהיררכיית משרדי הממשלה.

הערות לגבי הנתונים הכספיים המאוחדים של התאגידים המוצגים להלן בהמשך פרק זה:

- ❖ הנתונים הכספיים מתבססים על הדוחות הכספיים שהוגשו על ידי התאגידים ועל דיווחי התאגידים.
- ❖ הנתונים הכספיים של המוסד לביטוח לאומי אינם נכללים בנתוני פרק זה ומפורטים בנפרד במסגרת חלק ג' - פרק 11 - התחייבויות בתחום החברתי ותמצית הדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי.
- ❖ בטבלאות פירוט הנתונים, הנתונים מוצגים ברמת סך התאגידים ובנוסף מוצג בצהוב נטרול של שלושת התאגידים המאוחדים בהיררכיית משרדי הממשלה: הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ושירות התעסוקה הישראלי.
- ❖ עמודת ההתאמות מבטאת ביטולי יתרות ועסקאות בין תאגידים, כפי שדווח על ידם.
- ❖ ייתכנו פערים בנתונים הנובעים מהפרשי עיגול.

< תמצית נתונים כספיים מאוחדים לשנים 2025 ו-2024 לפי תחומי פעילות (באלפי ₪)

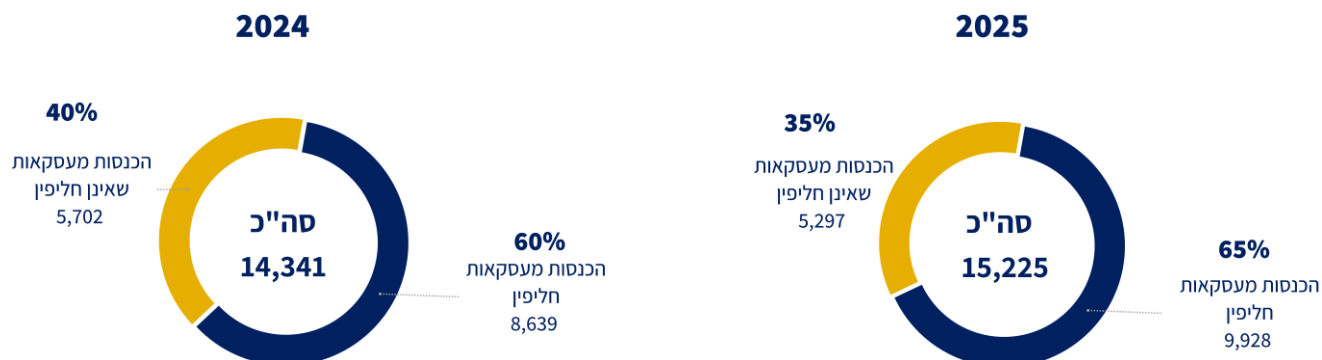
2024 (*)					2025					
מאוחד	התאמות	תשתיות	חינוך, בריאות חברה ורווחה	ממשל ומינהל	מאוחד	התאמות	תשתיות	חינוך, בריאות חברה ורווחה	ממשל ומינהל	
5,374,020	(1,229)	3,271,758	1,656,540	446,951	7,013,381	(3,961)	4,552,729	1,910,490	554,123	סה"כ נכסים שוטפים
17,872,355	-	10,706,873	2,642,848	4,522,634	17,495,888	-	10,640,218	2,563,792	4,291,878	סה"כ נכסים לא שוטפים
23,246,375	(1,229)	13,978,632	4,299,388	4,969,585	24,509,269	(3,961)	15,192,947	4,474,282	4,846,001	סה"כ נכסים
3,920,432	(709)	2,070,055	1,510,666	340,420	4,206,189	17	2,336,916	1,516,951	352,305	סה"כ התחייבויות שוטפות
4,525,236	-	2,472,438	309,635	1,743,163	4,839,247	-	2,771,492	331,038	1,736,717	סה"כ התחייבויות לא שוטפות
8,445,667	(709)	4,542,493	1,820,301	2,083,583	9,045,437	17	5,108,408	1,847,989	2,089,022	סה"כ התחייבויות
14,800,707	(520)	9,436,139	2,479,087	2,886,002	15,463,832	(3,978)	10,084,539	2,626,293	2,756,979	סה"כ נכסים נטו/הון (התחייבויות נטו/גרעון בהון)
23,246,375	(1,229)	13,978,632	4,299,388	4,969,585	24,509,269	(3,961)	15,192,947	4,474,282	4,846,001	סה"כ התחייבויות ונכסים נטו/הון
דוח על הביצוע הכספי										
5,701,688	-	4,326,301	1,364,811	10,576	5,297,354	-	3,976,631	1,311,449	9,274	סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
8,639,178	(3,227)	3,629,481	4,785,009	227,915	9,927,801	(14,012)	4,495,367	5,195,432	251,013	סך הכל הכנסות מעסקאות חליפין
477,906	-	168,875	67,363	241,668	399,081	-	269,926	72,694	56,461	הכנסות מימון
14,818,772	(3,227)	8,124,657	6,217,183	480,160	15,624,236	(14,012)	8,741,924	6,579,576	316,748	סך הכל הכנסות
3,211,848	-	2,099,416	1,109,333	3,098	3,600,248	-	2,376,113	1,221,045	3,090	שכר עבודה והטבות לעובדים
2,228,850	-	1,333,702	895,148	-	1,372,472	-	1,331,423	41,049	-	תמיכות, הקצבות והעברות
7,264,754	-	2,990,493	3,824,603	449,657	7,457,053	-	3,011,863	4,106,916	338,273	הוצאות תפעוליות
52,748	-	46,176	6,572	-	43,882	-	36,714	7,168	-	הוצאות פיתוח
1,999,403	-	1,741,655	241,470	16,278	1,651,142	-	1,351,596	282,461	17,085	הנהלה וכלליות
35,653	-	29,373	3,235	3,044	70,125	-	56,849	5,895	7,382	הוצאות מימון
138,228	-	154,597	(16,617)	249	1,198,179	-	214,863	903,374	79,942	הוצאות השתתפות ואחרות
14,931,483	-	8,395,412	6,063,744	472,327	15,393,100	-	8,379,421	6,567,907	445,771	סך הכל הוצאות
26,553	-	26,553	-	-	55,758	-	55,758	-	-	רווחי חברות כלולות ומוחזקות, נטו
(86,158)	(3,227)	(244,202)	153,438	7,833	286,894	(14,012)	418,260	11,669	(129,023)	עודף (גרעון) נטו
(*) הוצג מחדש										

< פילוח נתוני התאגידים המאוחדים בדוחות על המצב הכספי לשנת 2025 (במיליוני ₪)

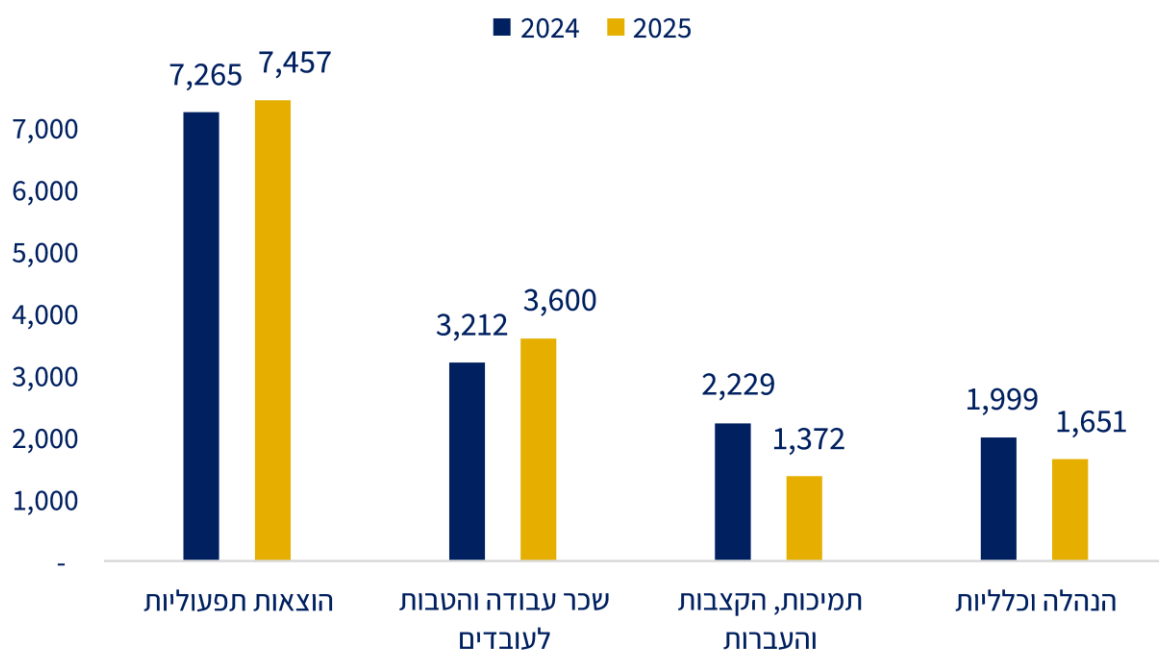
זכות (פאסיב)	חובה (אקטיב)
התחייבויות שוטפות 4,206	נכסים שוטפים 7,013
התחייבויות שאינן שוטפות 4,839	נכסים שאינם שוטפים 17,496
נכסים נטו/הון 15,464	
סה"כ התחייבויות ונכסים נטו/הון - 24,509	סה"כ נכסים - 24,509

< פילוח נתונים נבחרים של התאגידים המאוחדים בדוחות על הביצוע הכספי (במיליוני ₪)

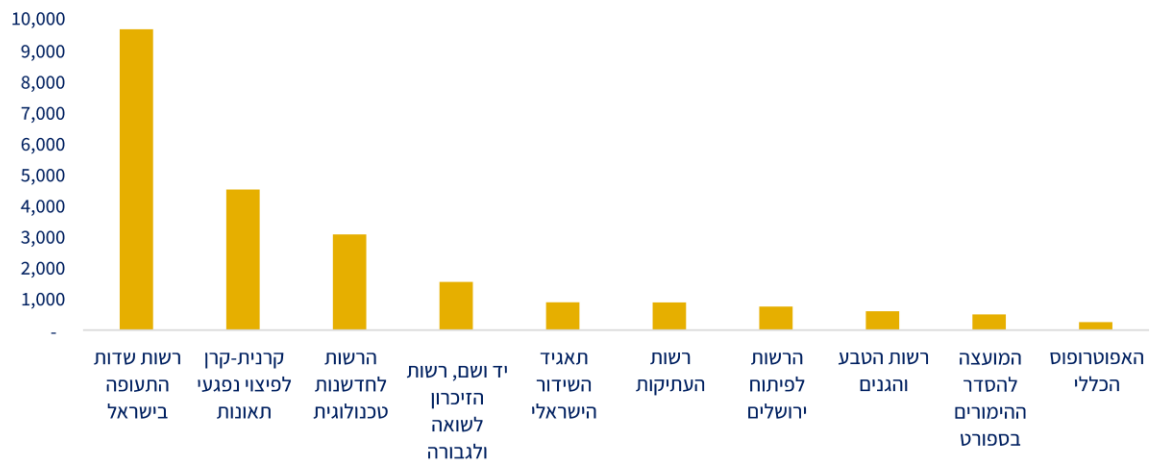
פילוח הכנסות מעסקאות חליפין ומעסקאות שאינן חליפין



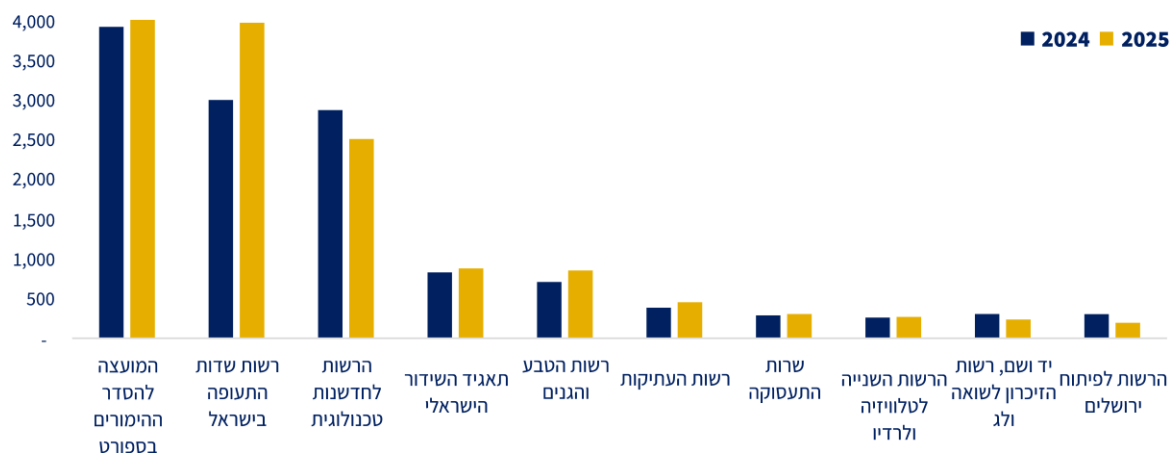
פילוח הוצאות תאגידים בשנים 2024 עד 2025



עשרת התאגידים הגדולים - לפי סך הנכסים בדוח על המצב לשנת 2025 (במיליוני ₪)



עשרת התאגידים הגדולים - לפי סך ההכנסות בדוחות על הביצוע הכספי בשנים 2025-2024 (במיליוני ₪)



ה. ניתוח תוצאות כספיות ומגמות עיקריות

בחינת הנתונים המאוחדים של התאגידים הסטטוטוריים מצביעה על מספר מגמות פיננסיות במעבר בין שנת 2024 לשנת 2025, המשקפות גידול בפעילות העצמאית:

- **גידול בנכסים:** סך הנכסים המאוחדים צמח בכ-5.4% לכ-24.5 מיליארד ₪ לעומת 23.2 מיליארד ₪ בשנת 2024. מרבית הגידול נבע מגידול בנכסים השוטפים בנכסי רשות שדות התעופה של 1.03 מיליארד ₪ וכן מגידול בנכסים של יד ושם והרשות לחדשנות טכנולוגית בהתאמה.
- **גידול בנכסים נטו:** הנכסים נטו של התאגידים המאוחדים גדלו בכ-663 מיליון ₪, מכ-14.8 מיליארד ₪ בשנת 2024 לכ-15.5 מיליארד ₪ בשנת 2025. הגידול בנכסים נטו נבע בעיקר מעלייה בעודפים, וכן מהשפעת השינויים ברכיבי ההון של התאגידים, ובכלל זה שינויים בקרנות הון.
- **מעבר מגירעון לעודף:** בשנת 2025 נרשם עודף נטו של כ-287 מיליון ₪, לעומת רישום של גירעון מצרפי של כ-86 מיליון ₪ בשנת 2024. המעבר נובע בעיקר מרשות שדות התעופה והרשות לחדשנות טכנולוגית.
- **גידול בהכנסות:** סך ההכנסות של התאגידים צמח בכ-5.4% לכ-15.6 מיליארד ₪ לעומת 14.8 מיליארד ₪ בשנת 2024, הגידול בהכנסות חליפין נובע בעיקר מהכנסות של רשות שדות התעופה (גידול של כ-864 מיליון ₪ לעומת קיטון של 1 מיליארד ₪ בשנת 2024), המועצה להסדר ההימורים בספורט (הטוטו), רשות הטבע והגנים ורשות העתיקות. מנגד, חלה ירידה בהכנסות שאינן חליפין מכ-5.7 מיליארד ₪ בשנת 2024 לכ-5.3 מיליארד ₪ בשנת 2025.

פילוח מגזרי ממוקד:

תחום התשתיות ממשיך להוות את מנוע הפעילות המרכזי של התאגידים - הוא מרכז כ-15.2 מיליארד ₪ מסך הנכסים ומניב כ-8.7 מיליארד ₪ מסך ההכנסות.

ו. רשימת התאגידים הסטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2025

שם התאגיד	תחום פעילות משני	חשבונאית מיושמת בדוחות 2025	דוח כספי מאוחד
האפוטרופוס הכללי	1	ממשלתית	מבוקר
מועצת בתי העלמין בתל רגב ובמישור החוף	1	ממשלתית	מבוקר
מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת	1	ממשלתית	מבוקר
מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים	1	ממשלתית	מבוקר
קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים	2	ישראלית	מבוקר
בית דוד בן-גוריון	3	ממשלתית	מבוקר
האקדמיה ללשון הערבית	3	ממשלתית	מבוקר
המועצה להסדר ההימורים בספורט	3	בינלאומית	מבוקר
המועצה להשכלה גבוהה	3	ממשלתית	מבוקר
המכון הלאומי למצוינות בספורט (מכון וינגייט)	3	ממשלתית	מבוקר
המכון למורשת דוד בן-גוריון	3	ממשלתית	מבוקר
המרכז למורשת הדרוזים	3	ממשלתית	מבוקר
המרכז למורשת יהדות אתיופיה	3	ממשלתית	מבוקר
המרכז למורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה, בגבעת התחמושת	3	ממשלתית	מבוקר
הרשות הישראלית לחילופי נוער וצעירים	3	ממשלתית	מבוקר
הרשות הלאומית לתרבות היידיש	3	ממשלתית	מבוקר
הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו בישראל	3	ממשלתית	מבוקר
הרשות לשיקום האסיר	4	ממשלתית	מבוקר
יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה	3	ישראלית	מבוקר
יד יצחק בן צבי	3	ממשלתית	מבוקר
מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי	3	ממשלתית	מבוקר
מרכז יצחק רבין לחקר ישראל	3	ממשלתית	מבוקר
מרכז להנצחת מורשת גוש קטיף	3	ממשלתית	מבוקר
מרכז מנחם בגין לחקר המאבק הציוני	3	ממשלתית	מבוקר
לעצמאות ישראל	3	ממשלתית	מבוקר
רשות העתיקות	3	ממשלתית	מבוקר
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	4	ממשלתית	מבוקר
מוסד לביטוח לאומי	4	ממשלתית	מבוקר
רשות נחל הירקון	4	ממשלתית	מבוקר
רשות נחל הקישון	4	ממשלתית	מבוקר
המוסד לבטיחות ולגהות	6	ממשלתית	מבוקר
רשות שדות התעופה בישראל	5	בינלאומית	מבוקר
המועצה לייצור ושיווק של אגוזי אדמה	6	בינלאומית	מבוקר
המועצה לייצור צמחים ושיווקם	6	בינלאומית	מבוקר
המועצה לענף הלול	6	בינלאומית	מבוקר

שם התאגיד	תחום פעילות	חשבונית מיושמת	דוח כספי
	משני	בדוחות 2025	מאוחד
הרשות הלאומית להסמכת מעבדות	6	ממשלתית	מבוקר
הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו	6	ממשלתית	מבוקר
הרשות לפיתוח הגליל	6	ממשלתית	מבוקר
הרשות לפיתוח הנגב	6	ממשלתית	מבוקר
הרשות לפיתוח ירושלים	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז גליל מערבי	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז ים המלח	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז ירדן דרומי	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז ירקון	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז כנרת	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז כרמל	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז ערבה	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז קישון	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז שורק-לכיש	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז שקמה-בשור	6	ממשלתית	מבוקר
רשות ניקוז שרון	6	ממשלתית	מבוקר
תאגיד השידור הישראלי	6	ממשלתית	טיוטה
תאגיד הפיקוח הווטרינרי	7	בינלאומית	מבוקר

לתאגידים הנ"ל בוצעו מבחני שליטה בהתאם לתקן חשבוניות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 – דוחות כספיים מאוחדים (IPSAS35), ונמצא כי לממשלה יש בהם שליטה.

בנוסף לתאגידים הנ"ל, אוחדו בהיררכיית משרדי הממשלה הדוחות הכספיים של שלושת התאגידים הבאים:

1. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
2. הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית
3. שירות התעסוקה הישראלי

לפרטים נוספים – ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2025.

מפתח תחום פעילות משני

- (1) מינהל
- (2) פיננסים וביטוח
- (3) חינוך ותרבות
- (4) חברה, רווחה ואחרים
- (5) תחבורה
- (6) פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות
- (7) בריאות

ז. תאגידי סטטוטוריים שאינם מאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2025

שם התאגיד	תקינה חשבונאית מיושמת בדוחות 2025	הגשת דוח כספי לשנת 2025	חוות דעת רו"ח
האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
האקדמיה ללשון העברית	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
המועצה למוצרי פרי הדר בישראל	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
הקרן לשיקום מחצבות	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
מגן דוד אדום בישראל	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
מכון התקנים הישראלי	תקינה בינלאומית	מבוקר	חלקה
מכון ון ליר בירושלים (חל"צ)	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
קרן וולף	תקינה ממשלתית	מבוקר	חלקה
רשות ניירות ערך	תקינה בינלאומית	מבוקר	חלקה

גופים נוספים שאינם מאוחדים בדוחות המדינה:

- בנק ישראל
- הספריה הלאומית
- לשכת עורכי הדין

מבחני השליטה בתאגידי הסטטוטוריים נעשים בהתאם לתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 – דוחות כספיים מאוחדים (IPSAS35). בחלק מהתאגידים לעיל, שאינם מאוחדים בדוחות המדינה, נמצא כי לממשלה קיימת שליטה, בחלקם נמצא שלא קיימת שליטה ובחלק מהמקרים טרם הושלמה הבחינה. הרשימה לעיל אינה סופית וייתכן כי קיימים תאגידי נוספים שנדרש לבדוק לגביהם את הצורך באיחוד. החשב הכללי ממשיך לפעול להשלמת מיפוי התאגידיים במדינת ישראל, בחינת שליטה בתאגידיים וקיום דיונים בדבר איחוד תאגידיים וגופים רלוונטיים נוספים בדוחות המדינה, זאת במטרה להציג תמונה רחבה ומהימנה, ככל הניתן, של פעילות, נכסי והתחייבויות הממשלה על גופיה השונים.

3. פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי



מזה למעלה משני עשורים מבוצעים במדינת ישראל פרויקטי תשתית חיוניים עתירי השקעה ומימון באמצעות מודל ה-PPP (Public Private Partnership), אשר מבוסס על שיתוף פעולה בין המגזר הממשלתי והמגזר הפרטי ועיקרו התקשרות באמצעות הסכם זיכיון בין המדינה לזכיין פרטי לטובת הקמה והפעלה של תשתית ציבורית לאומית.

במסגרת זו, הזכיין אחראי על תכנון, מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה של הפרויקט לתקופה ארוכת טווח וקצובה (לרוב 25 - 30 שנים) תחת הסכם זיכיון, המגדיר בין היתר את התפוקות ורמת השירותים שהוכתבו על ידי המדינה. בתום תקופת הזיכיון, מועברים הפרויקטים לרשות המדינה, לרוב, ללא תמורה, ובפני המדינה עומדת האפשרות להמשיך להפעילם ולהוציאם למכרז חדש.

הבסיס לשיטה זו הינו בחלוקת סיכונים נכונה בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, המאפשרת לכל צד לקבל על עצמו את הסיכונים שביכולתו לנהל בצורה הטובה ביותר, ובנוסף היא מייצרת את הסינרגיה הנחוצה בין תהליכי התכנון, ההקמה וההפעלה, אשר מבוצעים על ידי אותו הזכיין בפרויקט, ומתמרצים אותו לעמוד במדדי ביצוע גבוהים על מנת להפיק את הרווח המקסימלי מהפרויקט בתקופת התפעול.

לביצוע הפרויקטים בשיטת ה-PPP יתרונות רבים. השיטה מיעלת את תהליך ההקמה של הפרויקטים, לאור חלוקת הסיכונים והמומחיות שבביצוע, ובכך משפרת את השירותים הניתנים לאזרח באמצעות אותם פרויקטים, מקצרת את לוחות הזמנים, תוך יישום שיטות וטכנולוגיות מתקדמות (בין-לאומיות ו/או מקומיות) ומקסום יתרונות הסקטור הפרטי בהקמת פרויקטים ותפעולם. שיטה זו גם מגבירה את התחרות במשק ומובילה לצמיחה כלכלית ללא גידול בגירעון הממשלתי לטווח הקצר.

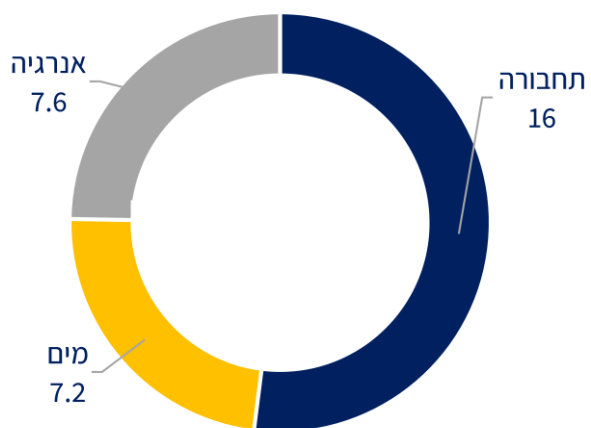
בחירת פרויקטים לביצוע בשיטת PPP מתבססת על מספר קריטריונים, בין השאר:

- קיומה של כדאיות כלכלית למשק;
- היכולת לבצע חלוקת סיכונים מיטבית עם המגזר הפרטי;
- קיום מרכיבי הפעלה ותחזוקה משמעותיים;
- גמישות בתכנון ומקום לחדשנות על פי מתודולוגיה מובנית.

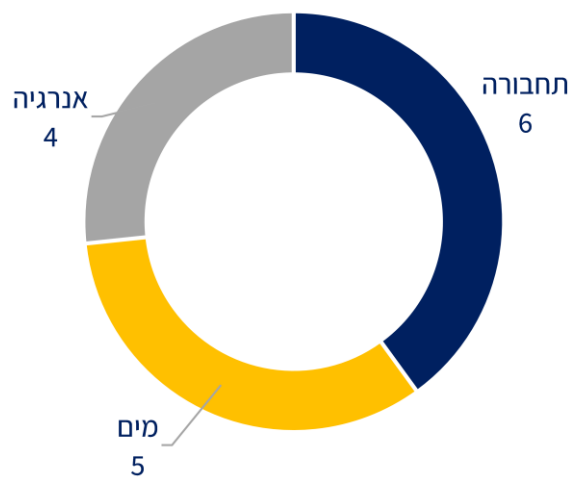
קידום הפרויקטים מבוצע בהתאם למדיניות הממשלה להשקעה בתשתיות ומתואם עם התכנית האסטרטגית הרב שנתית שמקדמת החשבת הכללית לביצוע פרויקטי תשתית לאומיים אשר חלקם יבוצע בשיתוף עם המגזר הפרטי.

חטיבת הפרויקטים באגף החשבת הכללית במשרד האוצר בשיתוף אגף ניהול פרויקטים בחברת ענבל חברה לביטוח בע"מ, אחראית על ייזום וקידום פרויקטים המבוצעים בשיטת ה-PPP. הפרויקטים המבוצעים כיום בחטיבה הינם רבים ומגוונים, ומתמקדים בעיקר בתחומי התחבורה, המים, האנרגיה, הפסולת, הבינוי והסביבה.

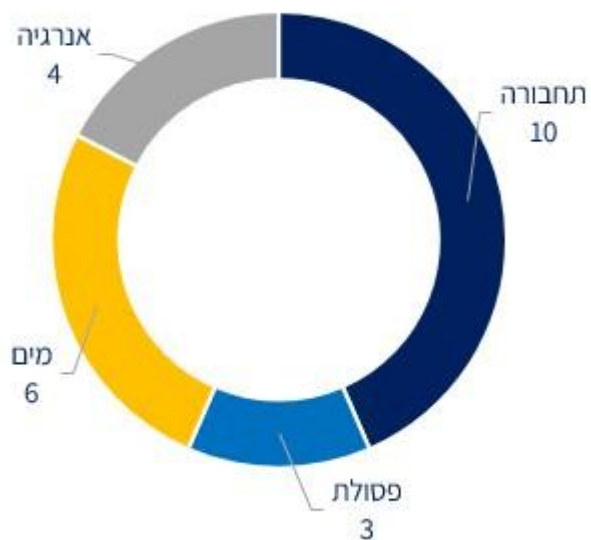
להלן עלות הפרויקטים בשלב ההפעלה, במיליארדי ש:



להלן תמהיל הפרויקטים בשלב ההפעלה:



להלן תמהיל הפרויקטים בשלבי ייזום¹⁹, סגירה פיננסית, הקמה והפעלה חלקית:



¹⁹ קרי, ייזום מתקדם, טרום השלמת PQ, טרום בחירת זוכה, טרום סגירה פיננסית.

קידום הפרויקטים נעשה באמצעות ועדות מכרזים בין-משרדיות יחד עם המשרדים והגורמים הממשלתיים בכל תחום. ועדות המכרזים אמונות על בדיקות התכנות למימוש הפרויקט בשיטת ה-PPP, גיבוש מסמכי המכרז, ניהול ההליך המכרזי, ליווי הסגירה הפיננסית מול הזכיין והגופים המממנים וליווי ובקרה על יישום הסכמי הזכיין.

בנוסף, מקודמים פרויקטי PPP נוספים בתחומי הבינוי על ידי מינהל הבינוי הממשלתי, כפי שיפורט בפרק זה.

להלן טבלה המציגה את שלבי מחזור החיים של פרויקט PPP:

שלב	תיאור
ייזום	• זיהוי צורך ציבורי • בחינת חלופות PPP • קידום תכניות סטטוטוריות
מיון מוקדם (PQ)	• פרסום מסמכי מיון מוקדם • בחינת כשירות של מציעים פוטנציאליים • קביעת רשימת מציעים כשירים
מכרז	• פרסום מסמכי מכרז • מענה לשאלות-תשובות והגשת הצעות • בחירת הזוכה במכרז
סגירה פיננסית	• גיוס מקורות מימון לפרויקט • השלמת עבודת הפיתוח והוצאות ההיתרים • הנדרשים לטובת תחילת הקמה
הקמה	• מתן אישור תחילת עבודות - NTP • עבודות תשתית
תפעול	• מתן אישור הפעלה - PTO • הפעלה ואחזקה • בקרה והתחשבנות מול הזכיין
מסירה חזרה למדינה	• בדיקות קבלה • העברת הנכס
מכרז מחדש	• בחינה אסטרטגית • יציאה להליך מכרזי חדש

היקף ההשקעה הכולל בפרויקטי PPP בישראל, אשר מצויים בשלב ההקמה או התפעול עומד נכון למועד הדוחות הכספיים על כ- 61 מיליארד ש"ח (עלויות הקמה בלבד).

<< הפרויקטים והיקפי ההשקעה המקודמים כיום במודל PPP

בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, הכרה בנכס מתבצעת כאשר צפוי שהטבות כלכליות עתידיות הקשורות לנכס יזרמו אל הישות, וכן כאשר עלות הנכס או שווי ההון ניתנים למדידה באופן מהימן. ההכרה בנכס בדוחות הכספיים מתבצעת לאורך תקופת ההקמה לפי עלויות שנצברו בפועל.

בהתאם לכך, חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מציג פרויקטים שהחלה הקמתם ונצברו עבורם עלויות הקמה, וכן פרויקטים פעילים שהקמתם הסתיימה. בחלק זה של הדוחות הכספיים יוצגו בנוסף לפרויקטים שבביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, גם פרויקטים בשלבים מקדמיים יותר - בתקופת קידום, מכרז וסגירה פיננסית.

פרק זה מחולק לפרויקטים משקיים ופרויקטים פנים ממשלתיים:

א. פרויקטים משקיים

< תחבורה

תחום התחבורה כולל את הפרויקטים המצויים בשלב ההקמה או ההפעלה הבאים: רכבת קלה ירושלים-JNET קו ירוק; רכבת קלה ירושלים-קו כחול; רכבת קלה ת"א קו ירוק; רכבת קלה ת"א קו סגול; רכבת קלה נופית; נתיב מהיר בכניסה לת"א; כביש חוצה ישראל; כביש 431; מנהרות הכרמל; כביש 16 ונתיבים מהירים נוספים בגוש דן. לפירוט נוסף אודות פרויקטים בשלב ההפעלה וההקמה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

פרויקטים בתקופת קידום/מכרז/סגירה פיננסית:

• כביש 6 מקטעים 8 ו-9א

תיאור הפרויקט - הפרויקט נועד להאריך את כביש חוצה ישראל צפונה, לחזק את החיבור בין אזור הגליל למרכז הארץ ולהשלים רצף תחבורתי איכותי בין האזורים. המקטעים החדשים צפויים להוות חלופה מהירה ובטוחה לכבישים הקיימים ולשפר את רמת השירות בצירי התנועה הארציים.

היקף ותכולה - הפרויקט מקודם בהתאם לתמ"א 31א', וכולל הקמה והפעלה של כביש אגרה ממחלף סומך ועד בית העמק. התכולה כוללת תכנון, מימון, הקמה ותפעול של המקטעים במסגרת מודל PPP.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש אוגוסט 2023; ההצעות התקבלו בחודש דצמבר 2023. בחודש מאי 2024 נמסרה הודעה לשבעה מציעים על מעבר לשלב המכרז. בחודש דצמבר 2024 הועברו מסמכי המכרז המלאים.

סטטוס - נכון למועד הדוחות הכספיים, טרם הוגשו הצעות למכרז, והפרויקט מצוי בשלב תחרותי פעיל. המציעים מצויים בהיערכות לגיבוש הצעות, בהתאם למסמכי המכרז שפורסמו.

• נתיבים מהירים בגוש דן-כביש 5

תיאור הפרויקט - הפרויקט נועד לשפר את השירות התחבורתי בכניסה המזרחית למטרופולין תל אביב, ולעודד מעבר תחבורה ציבורית וכלי רכב רבי-תפוסה. הפעלת נתיבים מהירים וחניון "חנה וסע" צפויה להוות חלופה לצירי התנועה העמוסים.

היקף ותכולה - הפרויקט כולל נתיבים מהירים לאורך כביש 5 ממחלף קסם ועד מחלף גלילות, וכן חניון "חנה וסע" בסמוך למחלף קסם. מן החניון יופעל מערך היסעים חנימי ליעדים מרכזיים במטרופולין.

הליך מכרזי - המיון המוקדם פורסם בחודש יוני 2022. חלק א' של מסמכי המכרז פורסמו בחודש אפריל 2024; מועד הגשת ההצעות נקבע ליום 26 בינואר 2025.

סטטוס - נכון למועד הדוחות הכספיים, המכרז מצוי בשלב בחינת ההצעות שהוגשו לוועדת המכרזים. המשרד המסמיך מספק הבהרות למציעים בהתאם לצורך.

• אגרות גודש

מטרות הפרויקט - הפרויקט נועד להפחית את גודש התנועה באזור גוש דן באמצעות יישום מס גודש בהתאם לחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב – 2021. יישום מנגנון החיוב צפוי לשנות דפוסי נסיעה ולהפחית ביקושים בשעות העומס.

היקף ותכולה - הפרויקט כולל תכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של מערכת מס גודש למשך 22 שנים בשיטת PFI. זכיון יקים כ-150 שערי חיוב בשלוש טבעות חיוב, ויפעיל מרכז שירות לקוחות ומערך גבייה מלא.

הליך מכרזי - מכרז לפרויקט פורסם ביום 18 בפברואר 2025, הצעות הוגשו ביום 16 בספטמבר 2025. סטטוס - נכון למועד הדוחות הכספיים, הוכרז על חברת אלקטרה כזוכה במכרז. הערכת ההכנסות המוקדמת עומדת על כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה.

• שדה תעופה

מטרות הפרויקט - בהמשך להחלטות הממשלה יוקמו שדות תעופה בין-לאומיים משלימים לנמל תעופה בן-גוריון שיתאימו את תשתיות התעופה האווירית בישראל לגידול הצפוי בהיקף הנוסעים, על מנת להתמודד עם העלייה הצפויה ביוקר המחיה בשנים הקרובות ככל שמספר הנוסעים יוגבל על ידי הקיבולת המקסימלית בנמל התעופה בן-גוריון.

היקף ותכולה - שדה תעופה בינלאומי, מיועד לקיבולת של עד 20 מיליון נוסעים בשנה. כרגע מקודם סטטוטורית עבור שלושה מיקומים פוטנציאליים.

הליך מכרזי - נכון למועד הדוחות הכספיים הפרויקט נמצא בשלב הייזום.

סטטוס - נכון למועד הדוחות הכספיים הפרויקט נמצא בשלב הייזום.

< מים

תחום התפלת מי הים כולל חמישה מתקני התפלת מי ים פעילים ועוד מתקן התפלת מי ים בהפעלה חלקית, בהיקף השקעה כולל של מעל 9 מיליארד ש"ח. תפוקת ההתפלה החוזית המצטברת במתקנים הינה כ- 797 מיליון קוב מים בשנה.

במתקני ההתפלה בשורק א' ובאשקלון קיימות תחנות כוח שמספקות אנרגיה לפעילות המתקנים ומוכרות את עודפי החשמל למנהל המערכת (נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ) או ללקוחות נוספים בהסכמים בילטרליים. במתקני התפלה שורק ב' ובאשדוד יוקמו גם תחנות כוח הנמצאות בשלבי הקמה מתקדמים.

להלן פירוט המתקנים הפעילים, כמפורט בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי:

מתקן התפלה	תפוקת התפלה שנתית	הספק תחנת כוח (ככל שקיימת)
אשקלון	120 מיליון מטר-קוב בשנה	85 מגה-וואט
פלמחים	90 מיליון מטר-קוב בשנה	ללא
חדרה	137 מיליון מטר-קוב בשנה	ללא
שורק א'	150 מיליון מטר-קוב בשנה	140 מגה-וואט
אשדוד	100 מיליון מטר-קוב בשנה	99 מגה-וואט (בתהליכי הקמה)
שורק ב' (*)	200 מיליון מטר-קוב בשנה	67 מגה וואט (בתהליכי הקמה)
סך הכל	797 מיליון מטר-קוב בשנה	

(*) אישור הפעלה מלא (PTO) טרם התקבל.

כאמור לעיל, נכון למועד עריכת הדוחות הכספיים פועלים בישראל שישה מתקני התפלה. עם קבלת היתר הפעלה מלא במתקן שורק ב', התפוקה המצטברת צפויה להגיע לכ-797 מיליון מטר-קוב בשנה סך הכל.

לעניין זה יובהר כי מלבד תפוקת כמות ייצור המים החוזית של כל מתקן קיימים הסדרים נוספים עם המתקנים לרכישת מים נוספים במספר מנגנונים שונים, והדבר צפוי להשפיע על כמויות המים שייווצרו בפועל. כמו כן, בשנת 2025 כמויות המים שייווצרו בפועל היו נמוכות יותר מתפוקות ההתפלה החוזיות מאחר ומתקן ההתפלה שורק ב' החל לייצר מים רק בחודש מרץ 2025 והייצור מהווה רק חלק מהכמות המקסימאלית של המתקן.

פרויקטים בתקופת קידום/מכרז/סגירה פיננסית:

• מתקן התפלה 'אשקלון 2027'

תיאור הפרויקט - בחירת זכיין חדש שיתפעל, ישדרג וירחיב את מתקן ההתפלה הראשון בישראל, לאחר סיום זיכיון בן 25 שנים.

היקף ותכולה - שדרוג והרחבת התפוקה מ-120 ל-220 מיליון מ"ק בשנה, והרחבת תחנת הכוח מ-85 ל-135 מגה וואט.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש פברואר 2024; הצעות למיון מוקדם בחודש יוני 2024; בחודש אפריל 2025 הועברו שישה מציעים לשלב הבא. המכרז פורסם בחודש ספטמבר 2025; מסמכי המכרז המלאים נמסרו בחודש אוקטובר 2024.

סטטוס - הפרויקט בשלב מכרז פעיל, לפני הגשת הצעות. הגשת הצעות צפויה ברבעון השלישי לשנת 2026.

• מתקן התפלה עמק חפר

תיאור הפרויקט - הקמת מתקן ההתפלה הגדול בישראל, כעוגן מרכזי לאספקת מים לציבור, אשר עתיד גם לספק מים לממלכת ירדן כחלק מהסכמי אברהם.

היקף ותכולה - המתקן צפוי להפיק 400 מיליון מ"ק מים בשנה.

הליך מכרזי - הפרויקט נמצא בשלב קידום סטטוטורי, טרם פורסמו מסמכי מכרז.

סטטוס - הפרויקט בשלבי תכנון ותיאום ראשוניים, פרסום מיון מוקדם צפוי ברבעון השלישי לשנת 2026.

• פרויקט תע"ש רמת השרון

תיאור הפרויקט - הקמת מתקן לטיפול במי תהום מזוהמים במתחם תע"ש, לצורך הכשרת הקרקע ופיתוח עתידי. לאחר הטיפול, המים יוזרמו לנחל הירקון במטרה לתרום לשיקומו.

היקף ותכולה - קיבולת המתקן מסתכמת בכ-5.5 מיליון מ"ק לשנה.

הליך מכרזי - מיון מוקדם פורסם בחודש מרץ 2020; מסמכי המכרז בחודש ספטמבר 2021; הצעות הוגשו בחודש מרץ 2023; בחודש ינואר 2024 – זכייה של Bluegen Biological Treatment Ramat Hasharon Ltd.

סטטוס - הפרויקט נמצא בשלב קבלת היתרים וסגירה פיננסית, טרם יציאה להקמה.

• פרויקט טיפול משלים בשפכי השפד"ן

תיאור הפרויקט - הקמת מתקן לטיפול בעודפי קולחים שלא ניתן להחדיר לאגני החדרה, לצורך שיפור איכות הקולחים ומניעת גלישה לנחל ולים.

היקף ותכולה - הקמת מערכת טיפול משלים הכוללת תהליכים מתקדמים לשדרוג איכות הקולחים להשקיה חקלאית בלתי מוגבלת.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש אוגוסט 2024; נכון לסוף שנת 2025, עברו את שלב המיון המוקדם שש קבוצות והפרויקט נמצא בשלב הכנת מסמכי מכרז.

סטטוס - הכנת מסמכי מכרז לפרסום.

< אנרגיה

ועדת המכרזים הבין - משרדית המשותפת למשרד האוצר, משרד האנרגיה והתשתיות, רשות החשמל וענבל חברה לבטוח בע"מ, פרסמה מכרזים להקמתן של חמש תחנות כוח מאנרגיית השמש באזור אשלים שבנגב: שתי תחנות כוח בטכנולוגיה תרמו-סולארית בהיקף של עד 121 מגה-וואט כל אחת ושלוש תחנות כוח בטכנולוגיה פוטו-וולטאית בהיקף של עד 30, 40 ועד 100 מגה-וואט, על גבי שטח המשתרע על כ- 10,000 דונם.

הוועדה פרסמה מכרז להקמתה של תחנת כוח פוטו-וולטאית נוספת באזור דימונה בהספק של כ- 300 מגה-וואט.

כמו כן, ועדת מכרזים בין משרדית להקמת תחנות כוח קונבנציונליות פרסמה מכרז להקמת תחנת כוח קונבנציונלית המופעלת באמצעות גז טבעי בהספק של 600 - 900 מגה-וואט באזור שורק.

להלן פירוט המתקנים הפעילים, כמפורט בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי:

מתקן אנרגיה	הספק (מגה וואט)
תחנת הכוח התרמו סולארית מגלים	121
תחנת הכוח התרמו סולארית נגב	121
תחנת כוח פוטו-וולטאית אשלים P1	30
תחנת כוח פוטו-וולטאית אשלים P2	40
תחנת כוח פוטו-וולטאית אשלים P3	100
סך הכל	412

פרויקטים בתקופת קידום/ מכרז/ סגירה פיננסית:

• תחנת כוח פוטו-וולטאית באזור דימונה

תיאור הפרויקט - הקמת תחנת כוח סולארית גדולה באזור דימונה, המיועדת לחזק את אספקת החשמל מאנרגיות מתחדשות ולנצל את משאבי הקרקע המדברית לייצור חשמל נקי.

היקף ותכולה - תחנת הכוח מתוכננת לפעול בהספק של כ-300 מגה-וואט, והיא מהווה את אחד הפרויקטים הגדולים בישראל בטכנולוגיה זו.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש מרץ 2023; בחודש יולי 2023 הוגשו 16 הצעות. מסמכי המכרז פורסמו בחודש ספטמבר 2023; בחודש מאי 2024 הוגשו ההצעות. בחודש אוגוסט 2024 הוכרזה "פארק סולארי דימונה 2 סאן בע"מ" כזוכה ובחודש אוקטובר 2024 נחתם הסכם זיכיון.

סטטוס - הפרויקט נמצא בשלב סגירה פיננסית.

• תחנת כוח קונבנציונלית שורק הפועלת באמצעות גז טבעי

תיאור הפרויקט - הקמת תחנת כוח חדשה באזור שורק, המופעלת בגז טבעי, לצורך תגבור הייצור הקונבנציונלי ותמיכה ביציבות מערכת החשמל.

היקף ותכולה - התחנה מתוכננת לפעול בהספק של 600–900 מגה-וואט, ולהשתלב בתמהיל הארצי לצד הגידול בייצור מאנרגיות מתחדשות.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש יוני 2022; בחודש נובמבר 2022 התקבלו 11 הצעות. מסמכי המכרז פורסמו בחודש נובמבר 2023; בחודש ספטמבר 2024 הוגשו שלוש הצעות. בחודש דצמבר 2024 הוכרזה קבוצת "אדלטק-מנורה" כזוכה במכרז.

סטטוס - הפרויקט נמצא בשלב סגירה פיננסית.

• מתקן אחסון גפ"מ באתר יבור

תיאור הפרויקט - הקמת מתקן אחסון גז פחמימני מעובה (גפ"מ) לאומי לשיפור ביטחון האנרגיה של מדינת ישראל ולהגדלת היכולת לנהל מלאי חירום במרחב אסטרטגי.

היקף ותכולה - הפרויקט כולל הקמת מתקני אחסון תת-קרקעיים והשלמת תשתיות תפעול ואבטחה עבור גפ"מ בהיקפים לאומיים.

הליך מכרזי - ועדת המכרזים מונתה בחודש אפריל 2023 והחלה בכתיבת מסמכי המכרז.

סטטוס - נכון למועד הדוחות הכספיים הפרויקט לקראת פרסום מסמכי מיון מוקדם.

< סביבה

פרויקטים בתקופת קידום/ מכרז/ סגירה פיננסית:

• מתקן לטיפול בפסולת - נאות חובב

תיאור הפרויקט - הפרויקט נועד להקים מתקן להשבת אנרגיה מפסולת שאריתית ממחוז דרום, לצמצום היקפי הטמנה ולשפר את יכולת הטיפול בפסולת ברמה האזורית. המתקן צפוי לתרום לצמצום התמנת פסולת ולשיפור תשתיות הפסולת במדינת ישראל.

היקף ותכולה - הפרויקט כולל תכנון, מימון, הקמה ותפעול של מתקן ייעודי להשבת אנרגיה, במסגרת זיכיון BOT. הפעלת הפרויקט תיתן מענה לפסולת בהיקפים משמעותיים ותאפשר ייצור אנרגיה מאשפה.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש מאי 2023; בחודש דצמבר 2023 הוגשו שש הצעות. מסמכי המכרז המלאים פורסמו בחודש ספטמבר 2024.

סטטוס - הוגשו שלוש הצעות למכרז ביום 13 בנובמבר 2025, אשר נמצאות בבחינה של וועדת המכרזים.

• מתקן לטיפול באשדוד

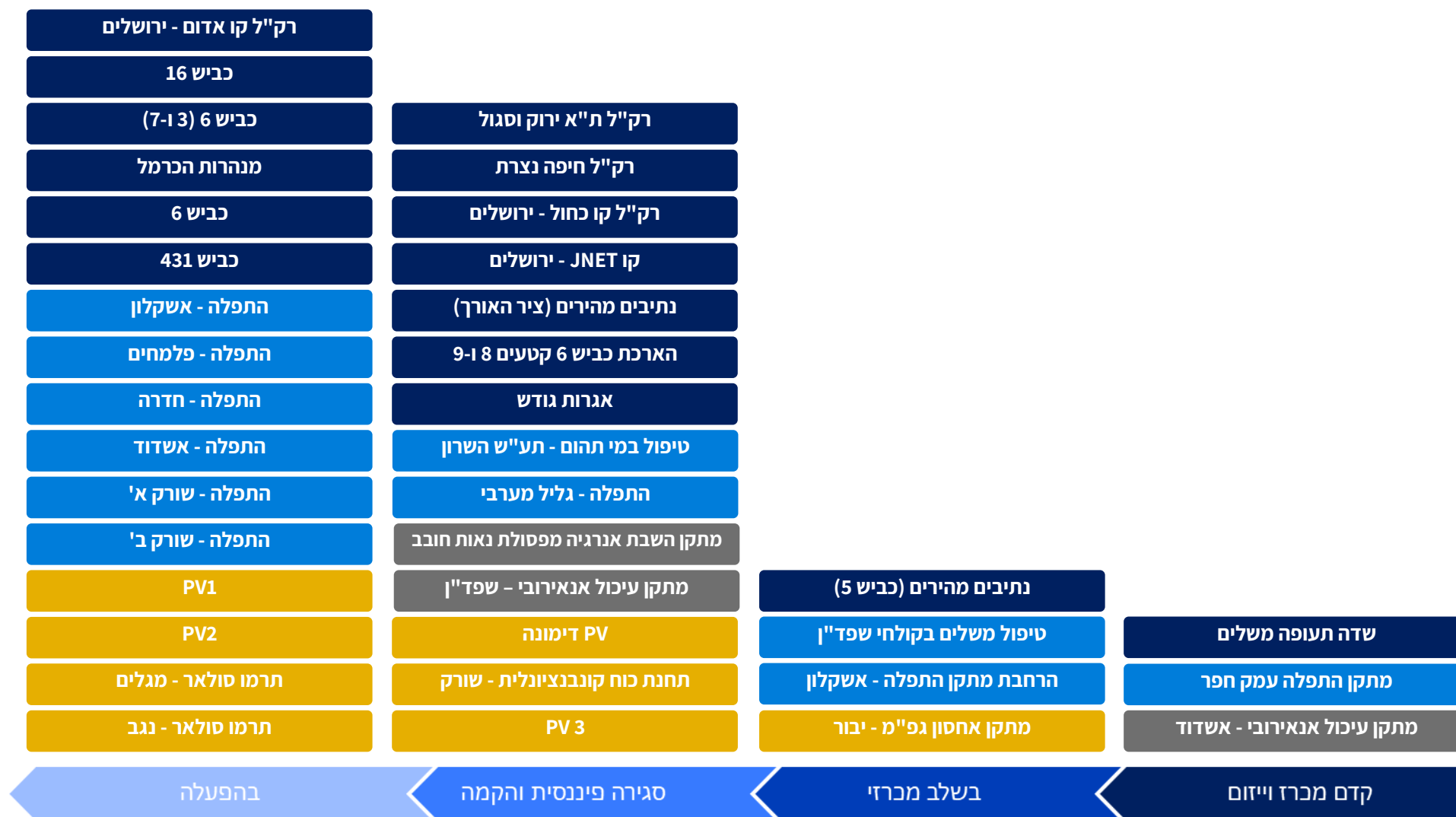
תיאור הפרויקט - הקמת מתקן אזורי לטיפול בפסולת אורגנית בשיטות מתקדמות, במטרה להפחית היקפי הטמנה ולייצר חשמל וחומרי דשן מתהליכי עיכול וקומפוסטציה. המתקן צפוי לתרום לקידום כלכלה מעגלית ולשיפור ההתמודדות עם פסולת עירונית.

היקף ותכולה - הפרויקט מיועד לטפל בכ-250 אלפי טונות פסולת בשנה, באמצעות תהליכי עיכול אנאירובי וקומפוסטציה. המתקן יפעל במסגרת זיכיון BOT ויכלול תשתיות טיפול, ייצור אנרגיה ומערכי סילוק משלים.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש נובמבר 2025, כתיבת מסמכי מכרז בעיצומה.

סטטוס - הפרויקט נמצא בהליכי הכנה לפרסום מיון מוקדם.

< פרויקטים משקיים – התפלגות הפרויקטים לפי שלבי ביצוע



ב. פרויקטים פנים ממשלתיים

< מינהל הדיור הממשלתי/מינהל הבינוי הממשלתי/חטיבת נכסים

מינהל הבינוי הממשלתי בחטיבת נכסים מבצע פרויקטי בינוי רחבי היקף בפריסה ארצית כחלק מתכנית אסטרטגית המקודמת על ידי אגף החשבת הכללית לכנס את יחידות הממשלה במסגרת קריות ממשלה תוך התייעלות ומיצוי משאבים לצד סטנדרט בניה ירוקה ואיכותית.

פעילות הליבה של מינהל הבינוי הממשלתי כוללת בניית קריות ממשלה, בתי משפט ומשרדי ממשלה שונים, היקף הבניה המצטבר מסתכם בבניית מאות אלפי מ"ר ובסכום של מיליארדי שקלים המשולמים ליזמים על בסיס רבעוני לאורך תקופת ההתקשרות, לרוב לתקופה של 25 שנים.

כיום מינהל הבינוי הממשלתי מקדם מספר פרויקטים רחבי היקף הנמצאים בשלבים שונים: תכנון, טרום מכרז, מכרז, מכרז וביצוע. בסיום תקופת ההקמה פרויקטי הבינוי עוברים לאחריות מינהל הדיור הממשלתי או למשרד הממשלתי הרלוונטי.

פרויקטים בתקופת קידום/ מכרז/סגירה פיננסית:

• הקמפוס הטכנולוגי גן החוצבים

תיאור הפרויקט - פרויקט להקמת קמפוס טכנולוגי, שעתיד להיות מוקם בכניסה להר חוצבים בירושלים, על שדרות גולדה מאיר ורחוב הרטום, בשטח עילי של כ-171.5 אלפי מ"ר ויכלול יחידות טכנולוגיות של משרדי ממשלה, משרת ישראל, גופים ממשלתיים שונים, שטחים נלווים למשרדי הממשלה, שטחי מסחר, כיכר עירונית ומרחבים פתוחים לקהל הרחב ודרך ממונהרת משדרות גולדה מאיר לתחום הפרויקט.

היקף ותכולה - פרויקט BOT לתכנון, הקמה, מימון חלקי ותחזוקה של המבנה. במהלך ההקמה תשלם המדינה מענק בסך של 1,058 מיליון ₪ בתוספת מע"מ ולאחר מכן 76 תשלומים רבעוניים.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש אוגוסט 2024. הצעות התקבלו בחודש ינואר 2025. בחודש אפריל 2025 נמסרה הודעה לשבעה מציעים על מעבר לשלב המכרז. בחודש יולי 2025 הועברו מסמכי המכרז המלאים.

סטטוס - נכון לסוף שנת 2025 טרם הוגשו הצעות למכרז, והפרויקט מצוי בשלב תחרותי פעיל. המציעים מצויים בהיערכות לגיבוש הצעות, בהתאם למסמכי המכרז שפורסמו.

• היכל ומגדל המשפט

תיאור הפרויקט - הפרויקט כולל את שני מבני הציבור היכל ומגדל המשפט. היכל המשפט הינו מבנה הציבור החשוב ברובע הכניסה בעיר ואחד המרכזיים והייחודיים בירושלים. ההיכל מאכלס את כלל ערכאות המשפט בירושלים פרט לעליון. המבנה כולל לשכות שופטים, אולמות משפט ופונקציות משותפות ומתפרש על כ-45,000 מ"ר עיליים, וכן ארבע קומות מרתף המכילות מתחם עצורים.

מגדל המשפט הינו הלכה למעשה קריה מחוזית המאכלסת מספר רב של משרדי ממשלה שונים, המורכבים בעיקרם מיחידות של משרד המשפטים כמו גם רשות האכיפה והגביה, משרתה ויחידות נוספות של הרשות המבצעת. זהו בניין אנכי הצומח לגובה של 40 קומות מעל הקרקע ומתפרש על כ-56,000 מ"ר עילי.

היקף ותכולה - פרויקט BOT לתכנון, הקמה, מימון חלקי ותחזוקה של המבנה. במהלך ההקמה תשלם המדינה מענק בסך של 624 מיליון ₪ בתוספת מע"מ ולאחר מכן 80 תשלומים רבעוניים.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש אוגוסט 2024. הצעות התקבלו בחודש ינואר 2025. בחודש אפריל 2025 נמסרה הודעה לשבעה מציעים על מעבר לשלב המכרז. בחודש יולי 2025 הועברו מסמכי המכרז המלאים.

סטטוס - נכון לסוף שנת 2025 טרם הוגשו הצעות למכרז, והפרויקט מצוי בשלב תחרותי פעיל. המציעים מצויים בהיערכות לגיבוש הצעות, בהתאם למסמכי המכרז שפורסמו.

מטה הביטוח הלאומי

תיאור הפרויקט - פרויקט במסגרתו יוקם מבנה הביטוח הלאומי שיכלול את משרדי ההנהלה של הביטוח הלאומי ואת יחידות סניף ירושלים הפזורים כיום במספר מבנים בעיר. תכליתו לייעל את עבודת הביטוח הלאומי ולאפשר מתן שירות מיטבי ללקוחותיו. המבנה מתוכנן להיבנות בהיקף של כ-45,000 מ"ר מעל הקרקע. הפרויקט מורכב מקומות מסד שיכילו את סניף ירושלים ומגדל בגובה של 30 קומות עבור ההנהלה ויחידות נוספות. הפרויקט ייבנה בסמוך לבנייני האומה, מלון "וורט" ושדרות לב ציון.

היקף ותכולה - פרויקט BOT לתכנון, הקמה, מימון חלקי ותחזוקה של המבנה. במהלך ההקמה תשלם המדינה מענק בסך 300 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולאחר מכן 83 תשלומים רבעוניים.

הליך מכרזי - מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש אוגוסט 2024. הצעות התקבלו בחודש ינואר 2025. בחודש אפריל 2025 נמסרה הודעה לשמונה מציעים על מעבר לשלב המכרז. בחודש דצמבר 2025 הועברו מסמכי המכרז המלאים.

סטטוס - נכון לסוף שנת 2025 טרם הוגשו הצעות למכרז, והפרויקט מצוי בשלב תחרותי פעיל. המציעים מצויים בהיערכות לגיבוש הצעות, בהתאם למסמכי המכרז שפורסמו.

מתקן כליאה מגידו

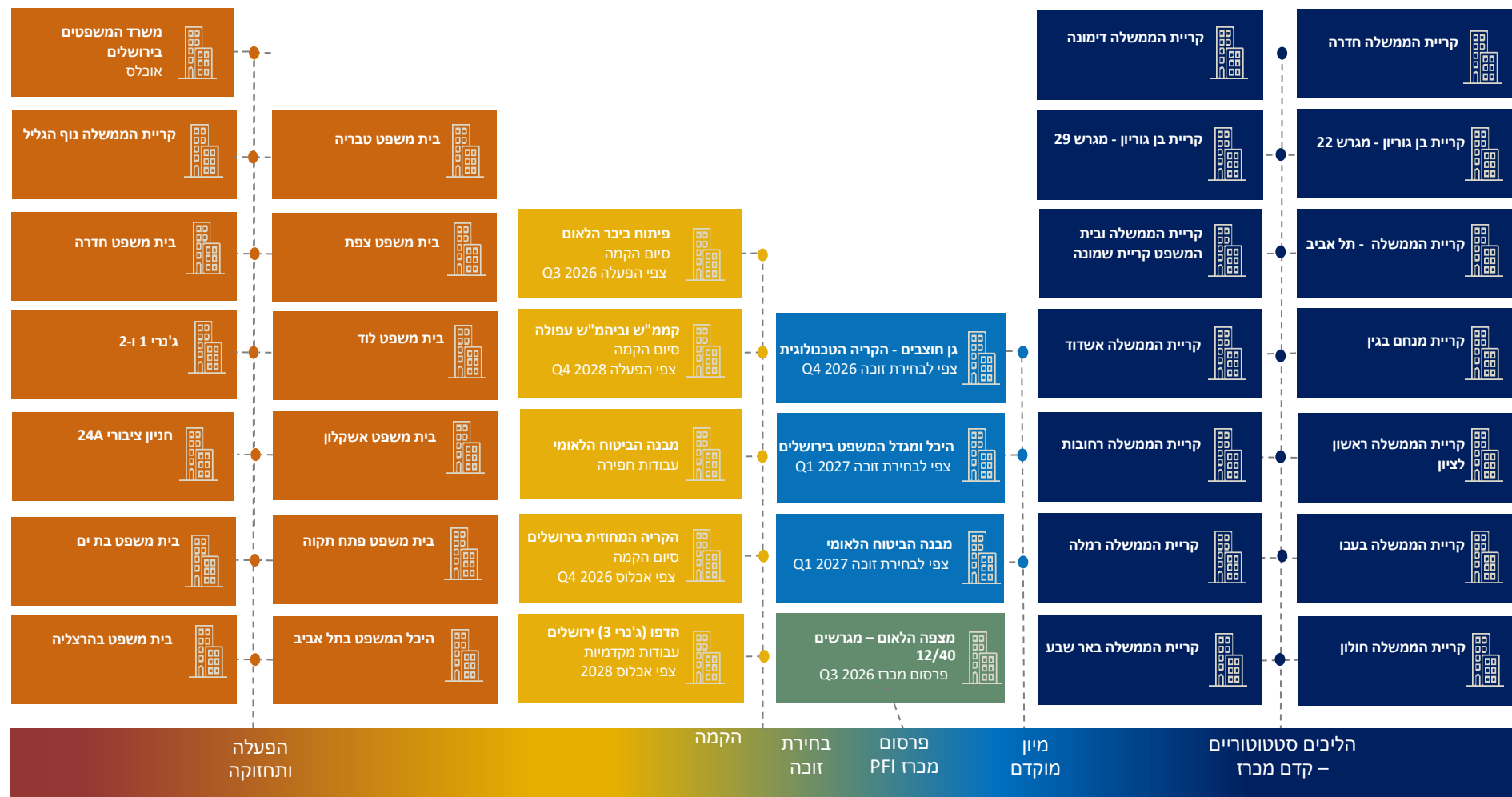
מטרות הפרויקט - מטרתו להוציא לפועל את החלטת ממשלה 291 מיום 2 באוגוסט 2020, הקובעת כי יש להגדיל את היצע מקומות הכליאה, שיפור תנאי הכליאה (בעקבות בג"ץ 2017 אשר קבע כי שטח המחיה לכל אסיר לא יופחת מ-4.5 מ"ר לעומת 3 מ"ר הקיים היום) וייעול הפעלתם.

היקף ותכולה - אשכול מגידו יוקם על שטח של כ-512 דונם כשבשלב א' המתקן צפוי להכיל כ-2,600 אסירים (בהתאם להחלטת הממשלה עד לתום שנת 2030) ובשלב ב' המתקן צפוי להכיל סך הכל כ-4,000 אסירים. על פי התכנון, מתקן הכליאה במגידו יהיה המרכזי במרחב הצפון ויחליף מתקני כליאה אחרים במרחב, שייסגרו.

הליך מכרזי - נכון למועד הדוחות הכספיים הפרויקט נמצא בשלב הייזום.

סטטוס - נכון למועד הדוחות הכספיים הפרויקט נמצא בשלב הייזום.

< פרויקטים פנים ממשלתיים – התפלגות הפרויקטים לפי שלבי ביצוע



4. פרויקט המטרו



מטרות הפרויקט

פרויקט המטרו בגוש דן הוא פרויקט תשתית ותחבורה רחב היקף הכולל שלושה קווים תת קרקעיים מתוכננים M1, M2, M3 אשר יתפרסו על פני כ-150 קילומטרים ויכללו 109 תחנות תת-קרקעיות ב-24 רשויות מקומיות. מטרת הפרויקט הינה לחבר את כל מטרופולין גוש דן מבחינה תחבורתית, להפחית את הגודש בכבישים וביתר התחבורה הציבורית בגוש דן.

צפי הנסיעות השנתי הכולל של הפרויקט בהפעלה מלאה (שלבים א' ו-ב') הוא כ-600 מיליון נסיעות בשנה, קרי כ-2 מיליון נסיעות ביום.

לפרויקט השפעה חיובית משקית משמעותית ביותר, והוא פרויקט בעל כדאיות כלכליות מובהקת בכל בדיקת רגישות שנערכה.

מבנה ארגוני ממשלתי

חוק הרכבת התחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 (להלן: "חוק המטרו"), נועד לספק את המעטפת המשפטית, הרגולטורית והפיננסית להקמת הפרויקט.

בהתאם לחוק המטרו, הפרויקט מנוהל רגולטורית על ידי רשות המטרו וועדה מנהלת הכוללת את נציגי רשות המטרו, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, והוא מוקם באמצעות החברה הממשלתית נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן: "נת"ע"), אשר משמשת כזרוע הביצוע לפי חוק המטרו לצורך הקמת הפרויקט.

רשות המטרו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הינה יחידת הסמך הממשלתית אשר תפקח אחרי הפרויקט, התקציב, המכרזים הבינלאומיים והתיאום בין כלל הגורמים הנוגעים לפרויקט בתוך הממשלה.

בהתאם להוראות חוק המטרו, בימים אלו נמצא בתהליך עבודה הכנה של הסכם מסגרת חדש מול חברת נת"ע לעניין פרויקט המטרו.

חוק המטרו מעניק סמכויות מיוחדות לנת"ע, כחברה המבצעת, להפקעת קרקעות, העתקת תשתיות ולקיצור הליכי רישוי בנייה ורישוי בעולמות התנועה מול הרשויות המקומיות.

תקציב הפרויקט

אומדן העלות המקורי של הפרויקט בהתאם לחוק המטרו הינו כ-150 מיליארד ש"ח, כאשר בהתאם לסל ההצמדות הנוכחי אומדן מאושר זה עומד נכון למועד הדוחות הכספיים על כ-181 מיליארד ש"ח.

חוק המטרו קובע כי מחצית מעלות הפרויקט תמומן מתקציב המדינה, והמחצית השנייה תמומן באמצעות מנגנוני מיסוי והיטלים ייעודיים הכוללים:

- היטל השבחת המטרו
- היטל מימון המטרו
- העברות מרשויות מקומיות
- היטל הגודש
- היטלים מפיתוח מסחרי של מתחמי התחנות והדיפו
- השתתפות של רשות מקרקעי ישראל

יצוין כי בימים אלו מבוצעת עבודה בחברת נת"ע לתיקוף ולעדכון אומדן הפרויקט המעודכן, בהתאם לסטטוס התכנון הנוכחי.

כמו כן, מבוצעות מספר עבודות לתיקוף ולעדכון של אומדני ההכנסה, מכל מקור נפרד של הכנסה ייעודית לפרויקט, וכן נערכת עבודת מטה ממשלתית לגיבוש תפיסת פתרון למימון הפרויקט וכן קביעת דרכי התמודדות עם פערי התקציב והמימון בפרויקט, בהתאם לתחזיות העדכניות שיגובשו.

תכולות מרכזית

- **קו M1: אורך כ-85 ק"מ, 62 תחנות.** הקו המרכזי בציר צפון-דרום. מתפצל בצפון לזרועות המגיעות לרעננה/כפר סבא והרצליה, ועובר דרך תל אביב עד לזרועות דרומיות בראשון לציון, רחובות, לוד ובאר יעקב.
- **קו M2: אורך כ-25 ק"מ, 22 תחנות.** קו רוחבי בציר מזרח-מערב. מחבר את פתח תקווה, גבעת שמואל, בני ברק, רמת גן, גבעתיים ותל אביב.
- **קו M3: אורך כ-39 ק"מ, 25 תחנות.** קו חצי-טבעתי היוצר רשת היקפית המחבר את הרצליה, רמת החייל, פתח תקווה, בקעת אונו, נמל התעופה בן גוריון, חולון ובתי ים.

סטטוס ביצוע ולוחות זמנים

התוכניות הסטטוטוריות של הקווים אושרו ברובן במוסדות התכנון. הפרויקט נמצא בשלבים שונים של מכרזי הביצוע המרכזיים (Infra 1+2) לכרייה, לביצוע עבודות תשתיות ולהקמת מערכות רכבתיות.

מיון מוקדם למכרזי האינפרא 1 (מנהור, כריית התחנות ותשתיות אזרחיות) פורסם והסתיים במהלך שנת 2026, וחבילות המכרז הראשונות צפויות להתפרסם לפני סוף שנת 2026.

מיון מוקדם למכרז האינפרא 2 צפוי להתפרסם במהלך הרבעון השלישי לשנת 2026.

לצד זאת, מקודמים תהליכי הפקעות מקרקעין, מיגונים אקוסטיים, קידומי זמינות והעתקת תשתיות. צפי הפעלה ראשוני של הפרויקט מתוכנן בין השנים 2034-2037, בהתאם לתתי שלבי ההפעלה שייסגרו.



< כללי

בהמשך למפורט בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לעניין המצב והביצוע הכספי הנוגע לחוב הממשלתי, להלן יפורטו נושאים עיקריים נוספים, כפי שפורטו ברובם במסגרת דוח החוב הממשלתי לשנת 2025 המתפרסם אחת לשנה על ידי חטיבת המימון, ביטוח ואשראי באגף החשבתי הכללית. לפירוט נוסף ראו באתר יחידת החוב הממשלתי.

< יעדים ומדיניות בניהול החוב

פעילות יחידת ניהול החוב מתרכזת במימון פעילות הממשלה, תוך שירות מטרות ארוכות טווח בניהול החוב. מדיניות זו, הנקבעת על-ידי החשבת הכללית, מתייחסת הן לשיקולי המדינה כריבון - הפועל לתמיכה ולפיתוח שוק איגרות החוב הממשלתיות, והן לשיקולי המדינה כמנפיק - הפועל לניהול תיק יעיל תוך כדי הקטנת עלויות הגיוס בהתחשב בסיכון התיק הרצוי. היקף גיוס החוב והמדיניות לניהולו משפיעים באופן ישיר על שיעור החוב הממשלתי מהתוצר ועל נטל הריבית בתקציב המדינה. תכנון אסטרטגי ארוך טווח ושמירה על מדיניות גיוסים יציבה ועקבית, מסייעים בניהול יעיל של החוב הממשלתי ובהגברת השקיפות והוודאות בניהולו מול שחקנים ופעילים בשוק ההון בארץ ובעולם.

< מדיניות ניהול הסיכונים בחוב הממשלתי

ניהול הסיכונים של החוב הממשלתי מתמקד בניהול הסיכונים הפיננסיים בהתאם לרמת הסיכון הנקבעת באמצעות מדדים כמותיים ותוך התייחסות לעלויות מזעור הסיכונים.

< החוב הממשלתי²¹

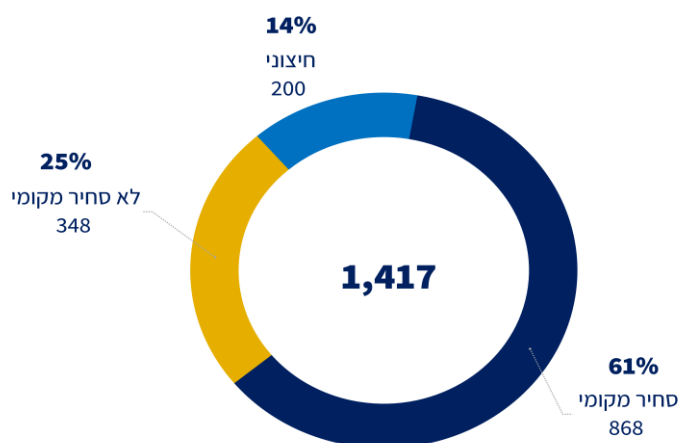
החוב הממשלתי לסוף שנת 2025 עמד על כ-1,416 מיליארדי ₪, לעומת כ-1,329 מיליארדי ₪ אשתקד, גידול של כ-6.5%. עיקר הגידול הנומינלי בחוב הממשלתי נובע מגיוס נטו חיובי, לאור צרכי המימון הגבוהים של הממשלה כתוצאה מהימשכותה של המלחמה.

²⁰ מתוך דוח החוב הממשלתי 2025 תשפ"ה.

²¹ החוב הממשלתי המפורט בפרק זה מוצג ללא פרמיה וניכיון וכן אינו כולל את חוב הממשלה למוסד לביטוח לאומי.

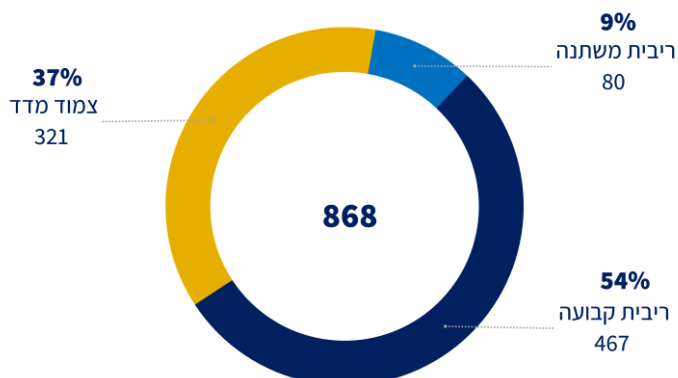
תרשים 1 - מבנה החוב הממשלתי בסוף שנת 2025 (במיליארדי ₪)

נכון לסוף שנת 2025, מלאי החוב המקומי הסחיר עמד על כ-868 מיליארדי ₪ והיווה כ-61% מסך מלאי החוב הממשלתי, מלאי החוב החיצוני עמד על כ-200 מיליארדי ₪ והיווה כ-14% מסך מלאי החוב ומלאי החוב המקומי הלא-סחיר הסתכם בכ-348 מיליארדי ₪ והיווה כ-25% מסך מלאי החוב.



נכון לסוף שנת 2025, מלאי החוב המקומי הסחיר עמד על כ-868 מיליארדי ₪ לעומת כ-780 מיליארדי ₪ אשתקד כאשר כ-54% מהמלאי הם בריבית שקלית (קבועה), 37% צמוד למדד וכ-9% בריבית משתנה.

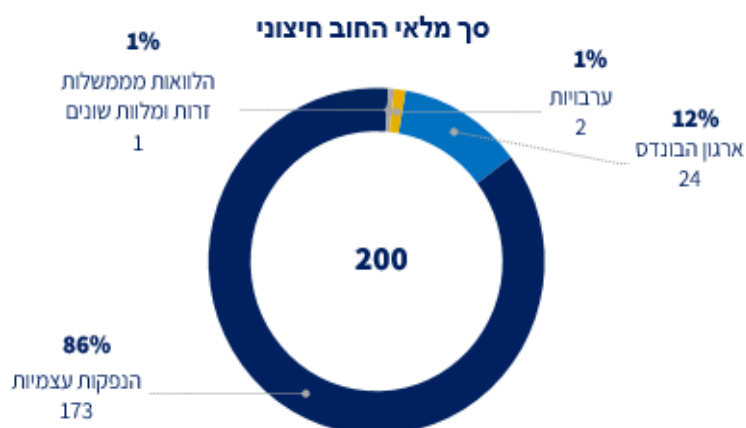
סך מלאי החוב המקומי הסחיר



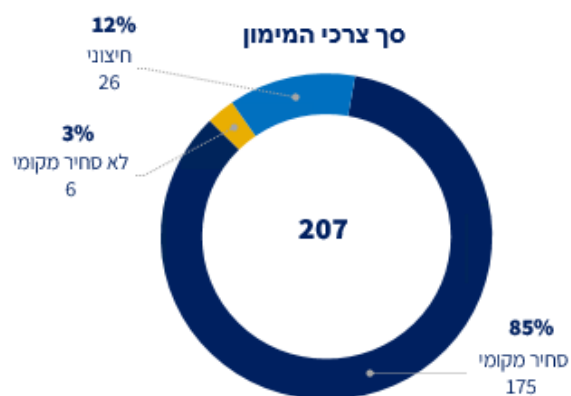
נכון לסוף שנת 2025, מלאי החוב המקומי הלא-סחיר עמד על כ- 348 מיליארדי ₪ לעומת כ- 346 מיליארדי ₪ אשתקד, כאשר כ- 81% מיוחסים לפנסיה, 17% מיוחסים לביטוח וכ- 2% מיוחסים לשונות.



מלאי החוב החיצוני נכון לסוף שנת 2025 עמד על כ- 200 מיליארדי ₪, לעומת כ- 203 מיליארדי ₪ בסוף שנת 2024. כאשר כ- 86% מיוחסים להנפקות עצמיות, 12% לארגון הבונדס, 1% ערבויות וכ- 1% להלוואות ממשלות זרות ומלוות שונים.



בשנת 2025, על רקע פרוץ המלחמה באוקטובר 2023 והשלכותיה הכלכליות, צרכי המימון נותרו גבוהים. להלן פירוט הגיוסים:



< דירוג האשראי של מדינת ישראל

דירוג האשראי הוא ציון שניתן למנפיק חוב ביחס למנפיקים אחרים. ציון יחסי זה, משקף את יכולתו של המנפיק לפרוע את חובו בסכום ובמועד אליהם התחייב.

בתהליך של קביעת דירוג האשראי של מדינה, חברות הדירוג בוחנות פרמטרים רבים לפי מספר קטגוריות, ובהן סיכון פוליטי, יציבות פיסקאלית, גמישות פיסקאלית, יציבות מוניטרית ויציבות חיצונית. כל פרמטר נמדד באופן השוואתי למדינות בעלות דירוג דומה – "קבוצת הייחוס". קיימת שונות של מדינות הייחוס בין חברות הדירוג השונות, אך ניתן לציין בהקשר של קבוצת הייחוס של ישראל, בין היתר, את סלובניה, צ'ילה, סלובקיה, קוריאה, פולין וצ'כיה.

בחודש אוקטובר 2023, ועם פרוץ המלחמה, חברת הדירוג S&P אישרה מחדש את דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של "AA- (והורידה את התחזית ל-"שלילית". בנוסף, בחודש אוקטובר 2023, אישרה מחדש חברת הדירוג "Fitch" את דירוג האשראי של ישראל ברמה של "A+" אך הכניסה את ישראל ל"מעקב שלילי". באופן דומה, גם חברת הדירוג Moody's הכניסה את ישראל ל"מעקב שלילי" באותו החודש מסיבות דומות. בחודש פברואר 2024, לראשונה מאז קיבלה מדינת ישראל דירוג אשראי, הורידה חברת הדירוג Moody's את דירוג האשראי של ישראל לרמה של "A2" עם תחזית "שלילית".

עם ההתחממות האזורית באפריל 2024 ומתקפת הרקטות של איראן על ישראל, חברת הדירוג "S&P" הורידה את הדירוג של מדינת ישראל לרמה של "A+" עם תחזית "שלילית". במהלך אותו החודש הוציאה חברת הדירוג "Fitch" את ישראל מ"מעקב שלילי" והותירה את הדירוג של ישראל ברמה של "A+", אך הורידה את התחזית מ"יציבה" ל"שלילית" מחשש להסלמה אזורית רחבה יותר. בחודש מאי חברת הדירוג Moody's אישרה מחדש את הדירוג של ישראל ברמה של "A2" עם תחזית "שלילית".

לאור הימשכות המלחמה והמתיחות האזורית, בחודש אוגוסט חברת הדירוג "Fitch" הורידה את הדירוג של מדינת ישראל לרמה של "A" עם תחזית "שלילית" מחשש שאלו יכבידו על ההוצאה הציבורית בטווח הקצר והארוך. החברה גם ציינה לחיוב את החשבוניות החיצוניים של מדינת ישראל שנותרים חזקים. בחודש ספטמבר חברת הדירוג Moody's ביצעה הורדת דירוג של שתי רמות ל-"Baa1" עם תחזית "שלילית", כאשר המניע המרכזי להורדת הדירוג הוא התגברות הסיכון הגיאופוליטי באופן משמעותי עם השלכות על כושר האשראי של ישראל. לאור המשך הלחימה עם חיזבאללה והמבצע הקרקעי המוגבל בלבנון, בחודש אוקטובר הורידה חברת הדירוג "S&P" את הדירוג של ישראל לרמה של "A" עם תחזית "שלילית". הסכמי הפסקת האש של מדינת ישראל (בחודש נובמבר עם לבנון ובחודש ינואר 2025 עם חמאס) הביאו לכך שכל חברת דירוג הוציאה הודעה בנפרד כי הפסקות אש אלו מחזקות את היכולות הפיננסיות של המדינה במידה והסכמים אלו יהיו ברי קיימא.

חברות הדירוג "S&P" ו-"Moody's" העלו את התחזית של מדינת ישראל מ"שלילית" ל"יציבה" בנובמבר 2025 וינואר 2026, בהתאמה. העלאות תחזיות אלו באו ברקע התחזקות כלכלת ישראל לאחר מבצע "עם כלביא" ובעקבות הפסקת האש עם חמאס שהביאה לשחרור כלל החטופים ומהווה בסיס למשא ומתן לגיבוש הסכם יציב. החברות הוסיפו וציינו כי כלכלת ישראל הראתה עמידות יוצאת דופן לזעזועים וכי שנת 2026 צפויה להיות שנה של התאוששות המשק.

להלן ריכוז דירוגי האשראי של מדינת ישראל והתחזיות המעודכנות לפי חברות הדירוג:

חברת דירוג	דירוג איגרות חוב בחו"ל	תחזית
S&P	A	יציבה
Moody's	Baa1	יציבה
Fitch	A	שלילית

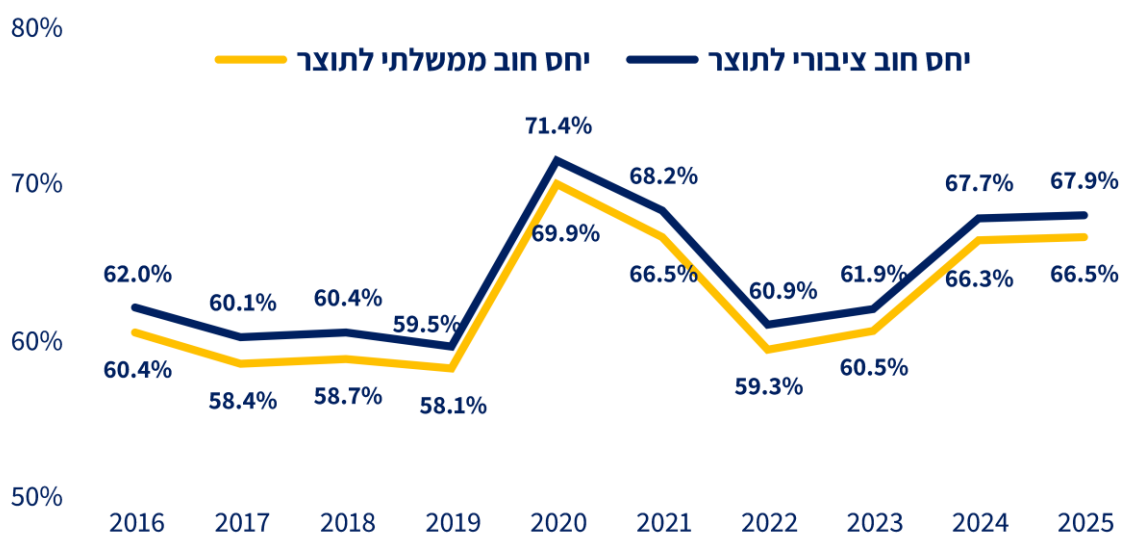
< יחס החוב לתוצר

יחס החוב לתוצר הוא סמן מרכזי בקביעת דירוג האשראי וביציבותה הפיננסית של המדינה.

בשנת 2025 יחס החוב לתוצר המשיך במגמת עלייה לאור התמשכות המלחמה שהובילה לצרכי מימון גבוהים ופגיעה בצמיחה הכלכלית. כתוצאה מכך, סך גיוס החוב הממשלתי עמד בשנת 2025 על כ-207 מיליארדי ₪, לעומת כ-278 מיליארדי ₪ בשנת 2024. הגיוס בשנת 2025 כלל כ-175 מיליארדי ₪ בשוק המקומי הסחיר, כ-26 מיליארדי ₪ בשוק החיצוני, וכ-6 מיליארדי ₪ בשוק המקומי הלא סחיר. כמו כן, חלה עליה בערכו של החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן (חוב לא סחיר בתוספת חלק מהחוב הסחיר) על רקע העלייה באינפלציה בישראל.

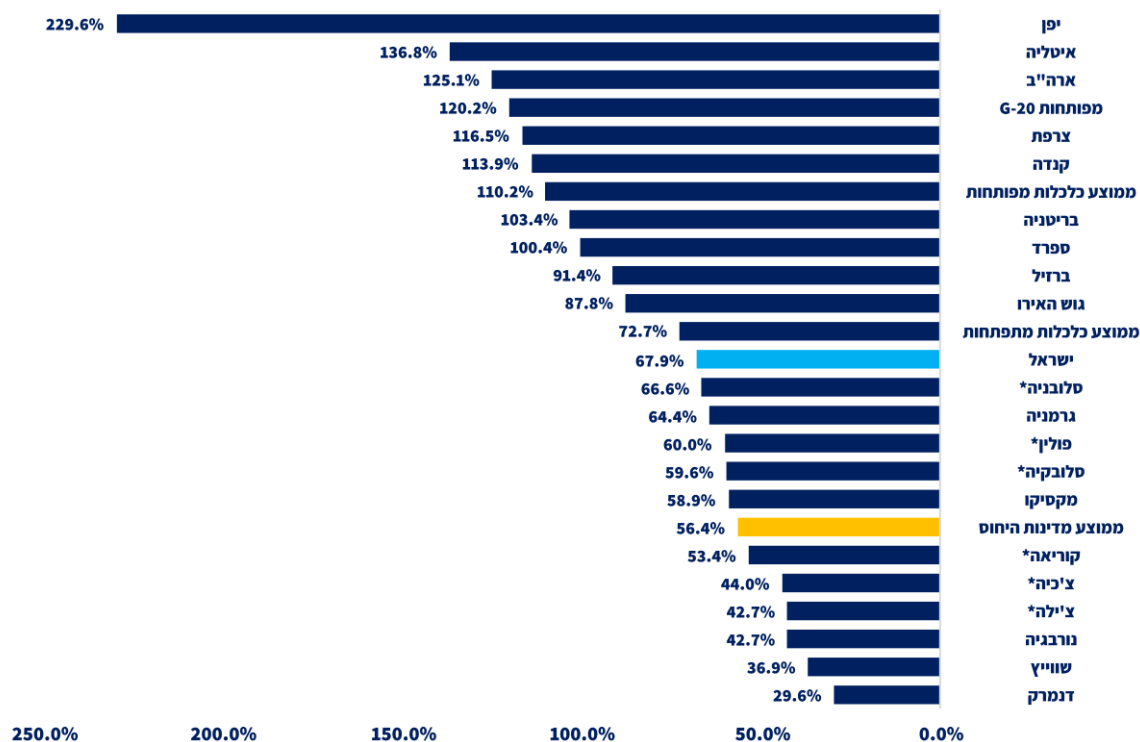
יחס החוב הציבורי לתוצר בשנת 2025 עלה בכ-0.2% ביחס לשנת 2024 ועמד על כ-67.9%. יחס החוב הממשלתי לתוצר בשנת 2025 עלה בכ-0.2% ביחס לשנת 2024 ועמד על כ-66.5%. בהתאם לתחזיות החשבת הכללית, מגמת הירידה ביחס החוב לתוצר שנצפתה בשנים שקדמו למשבר הקורונה הייתה צפויה להימשך גם בשנים אלו, אילולא פרוץ המלחמה, אשר הובילה לעלייה חדה ומשמעותית בצרכי המימון הממשלתיים ולפגיעה בצמיחה של המשק.

◀ תרשים 2 - יחס החוב הממשלתי והציבורי מהתוצר בשנים 2016-2025 (באחוזים)²²



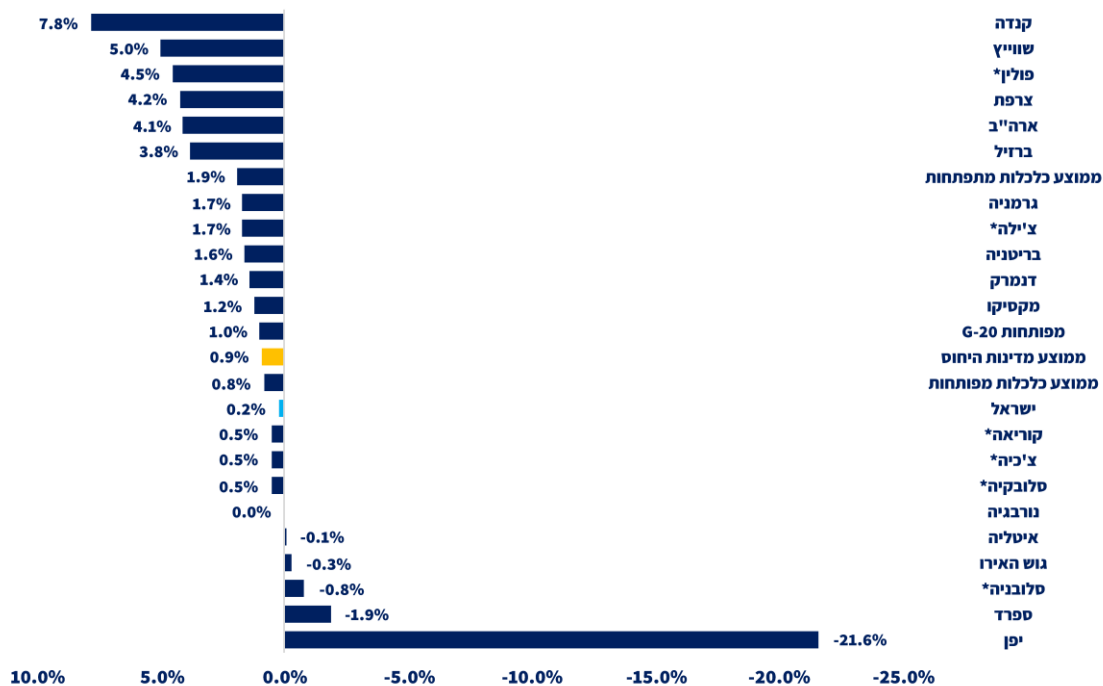
²² מקור: משרד האוצר ובנק ישראל, תוצר מקומי גולמי בשנת 2025 בהתאם לחשבונות לאומיים של הלמ"ס, מחודש אוגוסט 2026.

תרשים 3 - יחס החוב הציבורי מהתמ"ג בשנת 2025²³



*מדינות ייחוס.

תרשים 4 - שינוי ביחס החוב הציבורי לתוצר בין השנים 2024 ו-2025



*מדינות ייחוס.

²³ מקור: ישראל – משרד האוצר ובנק ישראל, תוצר מקומי גולמי בשנת 2025 בהתאם לחשבונות לאומיים של הלמ"ס מחודש מרץ 2026. יתר המדינות – Fiscal Monitor, October 2025.

< החוב הלא סחיר – מגמות מרכזיות ואומדן תקציבי להיקף הסבסוד

אפיק החוב הלא סחיר מורכב בעיקר משלושת המכשירים הבאים:

- **איגרות חוב מיועדות לקרנות הפנסיה** - איגרות חוב בעלות ריבית קבועה צמודה למדד. איגרות חוב אלו נושאות קופון גבוה מהתשואה של איגרת חוב מקבילה בשוק הסחיר בשנים האחרונות, ולכן נוצר סבסוד בפועל של המדינה לקרנות הפנסיה. בעקבות הרפורמה באיגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה וכניסתו של מנגנון מובטח תשואה, החל מאוקטובר 2022 מדינת ישראל הפסיקה להנפיק איגרות חוב אלו ומלאי החוב לקרנות הפנסיה צפוי להיפרע כולו עד שנת 2037.

מנגנון מובטח תשואה:

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, שאושר ביום 18 לנובמבר 2021, הוחלט על עריכת רפורמה מקיפה במנגנון הבטחת התשואה שמעמידה המדינה לקרנות הפנסיה החדשות והוותיקות (להלן: "קרנות הפנסיה"), אשר תכנס לתוקף ביום 1 באוקטובר 2022.

עיקר הרפורמה הוא הפסקת הנפקת איגרות החוב המיועדות, הנושאות ריבית קבועה צמודה למדד בשיעור של 4.86% כנגד 30% מנכסי קרנות הפנסיה, והחלפתן במנגנון הבטחת תשואה בגין אותו שיעור נכסים. במסגרת זו, חלף רכישות איגרות החוב המיועדות, ישקיעו קרנות הפנסיה את הכספים בשוק ההון והמדינה תעמיד להן רשת ביטחון שתבטיח תשואה שנתית ריאלית בשיעור של 5.15% (להלן: "מנגנון הבטחת השלמת תשואה").

מנגנון הבטחת השלמת תשואה עוגן בתיקון לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן: "החוק"), וקבע כי באופן הדרגתי 30% מנכסי קרנות הפנסיה, אשר עד לחקיקת התיקון האמור הושקעו באיגרות החוב המיועדות, יושקעו בהתאם למדיניות ההשקעה של מסלול השקעה בקרן בהתאם למנגנון שנקבע בחוק, וייהנו מזכאות להבטחת תשואה שנתית ריאלית בשיעור של 5.15%.

התשואה החודשית הממוצעת שהשיאו קרנות הפנסיה באפיקים מובטחי התשואה מאז כניסת המנגנון לתוקף עמדה על 1.19%, כאשר בשנת 2025 עמדה התשואה החודשית הממוצעת על 1.33%.

לאור העובדה שנכון לסוף שנת 2025 שווי הנכסים בפועל עלה על שווי הנכסים המבוטחים, קיימת יתרת זכות למדינה בסכום של כ- 21.4 מיליארד ₪.

- **איגרות חוב מיועדות לחברות הביטוח** - משנת 1965 ועד לשנת 1990 הונפקו איגרות חוב בלתי סחירות עבור ביטוחי חיים בשם ח"ץ (חיים-צמוד) עבור פוליסות בעלות תשואה מובטחת. איגרות אלו נשאו ריבית קבועה, צמודה למדד של 4%-6.2%. בתחילת שנות ה-90 בוטלה אפשרות ההצטרפות למסלול זה. היקף הגיוס באפיק זה בשנת 2025 הסתכם לכ- 5.1 מיליארד ₪, כאשר גיוס הנטו הינו שלילי בסך כ-239 מיליון ₪.
- **אמיסיות ופיקדונות שונים** - הלוואות שנוצרו כתוצאה מהסכמים היסטוריים עם קופות הגמל. מדובר בהלוואות צמודות למדד בעלות ריבית קבועה של 4.95%-5.95%. הגיוס באמצעות אמיסיות הסתכם בשנת 2025 בסך של כ-631 מיליון ₪, כאשר גיוס הנטו עומד על סך כ-223 מיליון ₪.

< גיוס החוב הלא סחיר

היקף הגיוס הלא סחיר לשנת 2025 הסתכם בכ-5.7 מיליארדי ש"ח, לעומת כ-4.4 מיליארדי ש"ח בשנת 2024.

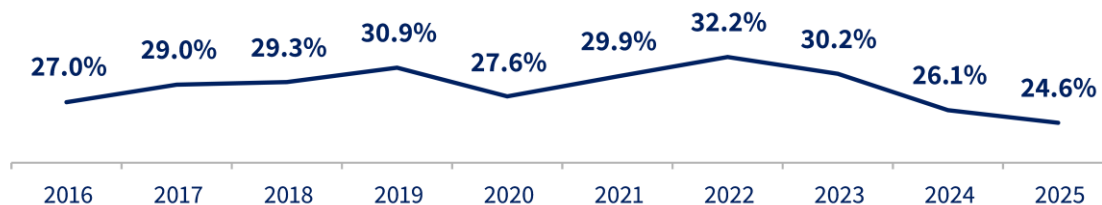
< סיכום נתוני הגיוס באפיק הלא סחיר

▶ לוח 1 - היקף הגיוס הלא סחיר לשנת 2025 בחלוקה לסקטורים (מיליוני ש"ח)

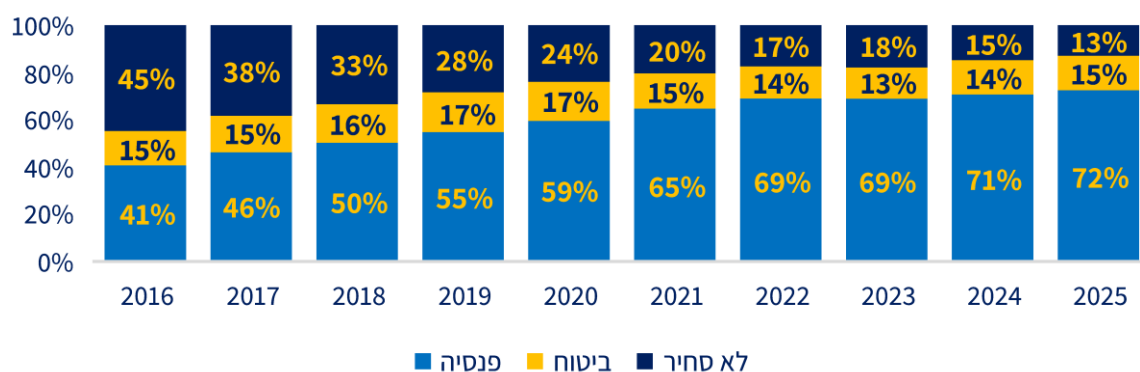
גיוס נטו	פדיונות	גיוסים	אפיק גיוס
(6,062)	6,062	-	פנסיה
239	4,858	5,097	ביטוח
(223)	854	631	אמיסיות ומלוות שונים
(6,046)	11,774	5,728	סה"כ

תרשים 5 - שיעור החוב הלא סחיר מסך החוב הממשלתי

מלאי החוב המקומי הלא-סחיר בסוף שנת 2025 עלה נומינלית בכ-0.6% ועמד על כ-348.4 מיליארד ₪ המהווה כ-24.6% מסך החוב הממשלתי, לעומת שיעור של כ-26.1% בשנת 2024.



תרשים 6 - שיעור הסבסוד התקציבי מתוך הוצאות הריבית לחוב סחיר בשנים 2016 ועד 2025



תרשים 7 - היקף הסבסוד התקציבי לחוב הלא סחיר בחלוקה לביטוח ופנסיה בשנים 2016 ועד 2025



תרשים 7 מציג פריסה של האומדן התקציבי לסבסוד לפי שנים. ניתן לראות כי בהנפקת איגרות חוב מיועדות לחברות הביטוח ולקרנות הפנסיה ישנה עלייה בהיקף הסבסוד בשנים האחרונות, זאת בעיקר לאור המגמה ההיסטורית של ירידה בתשואות איגרות חוב ממשלתיות סחירות.

< איגרת חוב ירוקה

בחודש נובמבר 2022 פרסם אגף החשבת הכללית לראשונה מסגרת להנפקת איגרות חוב ירוקות ממשלטיות (להלן: "המסגרת" או "המסגרת הירוקה"). המסגרת הירוקה מתארת כיצד הממשלה מתכננת להשתמש בתקבולים שיגויסו מאיגרות חוב אלו. קבוצת עבודה בין משרדית למימון בר קיימא, בראשות נציג החשבת הכללית, בחרה פרויקטים סביבתיים אליהם יוקצו תקבולי איגרות החוב הירוקות לפי קריטריונים ברורים שנקבעו במסגרת. בחוות הדעת שניתנה על ידי חברת Cicero Shades of Green, המהווה גורם מומחה בלתי תלוי בנושא, אשר ניתחה והעריכה את המסגרת הירוקה של מדינת ישראל, הוענק לישראל דירוג גבוה ביותר. ציון זה משקף את איכות הקריטריונים שנקבעו והפרויקטים שנבחרו. ניתוח זה מקובל ומחייב בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים בתחום.

המסגרת נכתבה בהתאם לשני תקנים בינלאומיים: (1) העקרונות לאיגרות חוב ירוקות של איגוד שוק ההון הבינלאומי גרסה 2021. עקרונות אלו מורכבים מארבעה מרכיבים: השימוש בתקבולים, תהליך ההערכה והבחירה של הפרויקטים, ניהול חלוקת התקבולים ודיווח. (2) טיוטת הטקסונומיה הישראלית הלוקחת בחשבון את הקריטריונים לתרומה משמעותית כפי שנקבעו בטקסונומיה האירופאית. יצוין כי מטרתה המרכזית של הטקסונומיה היא לעודד השקעות בפעילויות כלכליות שיש להן השפעות סביבתיות חיוביות, כמו גם למנוע מצבים של Greenwash. בנוסף, המסגרת קובעת את הסטנדרטים לדיווח בפני משקיעים ובעלי עניין רלוונטיים בדבר התחייבויותיה של ישראל בהתאם לסטנדרטים שנקבעו במסגרת. המסגרת צפויה להתעדכן מעת לעת בכדי להבטיח התאמה מתמשכת לפרקטיקות השוק הרלוונטיות מתוך מטרה לשמר ולשפר את רמות השקיפות, הדיווח והגילוי תוך כפיפות לסטנדרטים בינלאומיים.

בינואר 2023, לאחר פרסום המסגרת ולאחר קיום רוד-שווא (Road-show) גלובלי למשקיעים, השלים החשב הכללי את ההנפקה הראשונה של איגרת חוב ירוקה בסכום גיוס שעמד על כ-2 מיליארד דולר. הביקושים להנפקה זו הסתכמו במעל 12 מיליארד דולר (ביקוש יתר של פי 6 מהסכום המונפק), מצד למעלה משלוש מאות משקיעים מארבעים מדינות, לרבות איחוד האמירויות, יפן וקוריאה. איגרת החוב הונפקה לתקופה של עשר שנים, בריבית של 4.5 אחוזים, עם מרווח של 95 נקודות בסיס. בינואר 2024, פרסמה מדינת ישראל את דוח ההקצאה (Allocation report) של תקבולי ההנפקה הירוקה, כאשר מרבית הפרויקטים שנבחרו הינם פרויקטים של תשתיות ותחבורה.

כחלק מהמחויבות של מדינת ישראל, כפי שזו מפורטת במסגרת כאמור, נדרשת המדינה לפרסם דו"ח השפעה סביבתית (Impact Report) לשם הערכת ההשפעה של הפרויקטים הירוקים על הסביבה. שלב זה הינו השלב האחרון בהליך של הנפקת איגרת החוב הירוקה. בחודש דצמבר 2025, פרסם אגף החשבת הכללית את דוח ההשפעה הסביבתית, המסכם את השפעותיה הסביבתיות של השימוש בתקבולי ההנפקה, ומציג מדדי ביצוע כמותיים ואיכותיים המעידים על קידום יעדי אקלים וסביבה בסטנדרטים בינלאומיים. פרסום זה, מהווה נדבך נוסף במחויבות ישראל למדדי ESG ועמידה בסטנדרטים בין-לאומיים של איכות הסביבה.

6. פנסיה תקציבית



בהמשך לפירוט שניתן בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים ובחלק ב' פרק 3 - דוחות כספיים סולו ממשלת ישראל מידע נוסף 8 - התחייבויות בגין זכויות עובדים, מצורף בזאת פירוט נוסף של החבות לתשלומי הקצבה במסגרת הסדרי הפנסיה התקציבית. **חבות זו הינה חלקית היות ואינה כוללת פנסיה גישור בגופים הביטחוניים.**

להלן יפורט מידע נוסף²⁴ עבור גמלאי מערכת הביטחון (ללא פנסיה גישור); גמלאי הוראה; גמלאי מדינה (מערכת הבריאות, שופטים ודיינים, נבחרי ציבור, ביקורת המדינה והיתר); גמלאי משטרה ושב"ס. המידע הנוסף שיפורט כולל:

- שכר חציוני וממוצע (למעט מערכת הביטחון).
- התפלגות מקבלי הקצבה (למעט מערכת הביטחון).
- רשימת עשרים מקבלי הקצבות הגבוהות²⁵.

המידע לשנת 2025 מבוסס על תשלומי הקצבה ברוטו לחודש ספטמבר 2025, כולל קצבאות ששולמו לשארים. החבות האקטוארית הותאמה ליום 31 בדצמבר 2025 על בסיס ההנחות במודל. המידע לשנת 2024 מבוסס על תשלומי הקצבה ברוטו לחודש ספטמבר 2024.

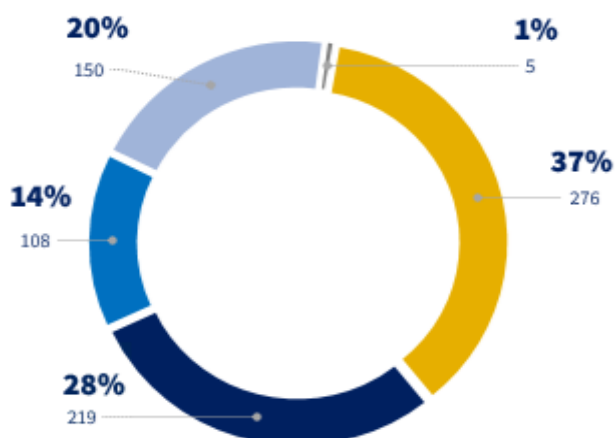
החבויות המוצגות בפרק זה אינן כוללות את הרכיבים הבאים:

- פנסיה גישור בצה"ל.
 - פנסיה גישור לעובדים נוספים בגופי ביטחון אחרים.
 - רכיבים נוספים - מענק יובל, שי לחג, היוון עתידי אפשרי.
- לפירוט נוסף עבור רכיבים אלו ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

²⁴ הנתונים אינם כוללים תשלומים שנתיים במידה והיו (לדוגמה: הבראה).
²⁵ במקרים בהם הגמלאי היוון חלק מהקצבה, נעשה שימוש בקצבה המלאה ללא הפחתת היוון.

להלן התפלגות החבות האקטוארית **המלאה**²⁶ לפי חתך של עובדים פעילים וגמלאים של המדינה ושל מערכת הביטחון (כולל שארים הזכאים לגמלה על פי חוק):

החבות האקטוארית המלאה
כ-758 מיליארד ₪:



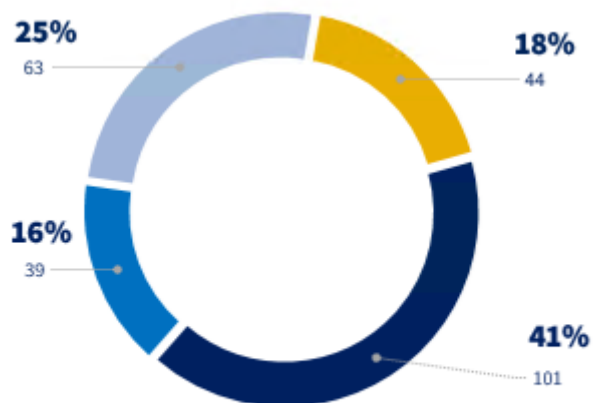
■ התחייבויות אחרות ■ משטרה ושב"ס ■ מדינה ■ הוראה ■ מערכת הביטחון

החבות האקטוארית המלאה
כ-758 מיליארד ₪:



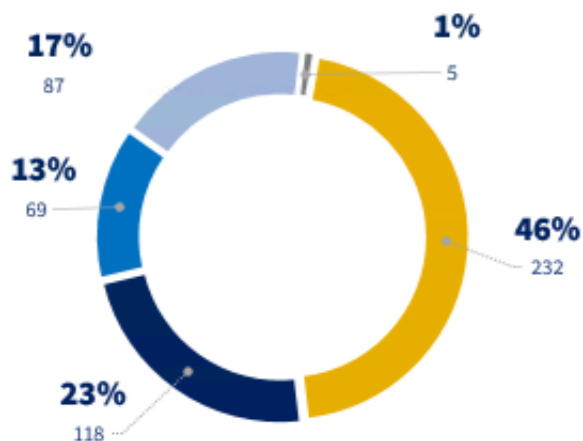
■ פעילים ■ גמלאים

החבות האקטוארית המלאה בגין פעילים
כ-247 מיליארד ₪:



■ מערכת הביטחון ■ הוראה ■ מדינה ■ משטרה ושב"ס

החבות האקטוארית המלאה בגין גמלאים
כ-511 מיליארד ₪:

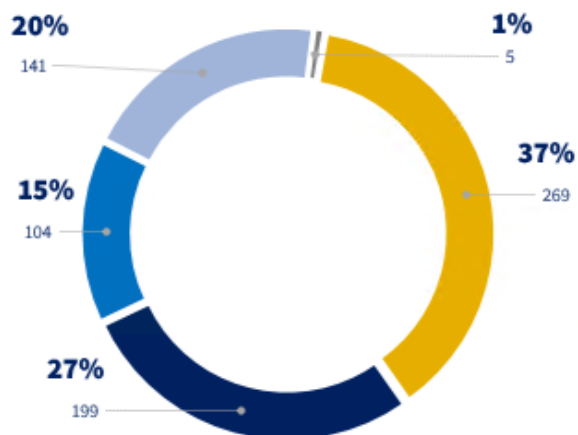


■ מערכת הביטחון ■ הוראה ■ מדינה ■ משטרה ושב"ס ■ התחייבויות אחרות

²⁶ חבות מלאה הינה החבות היחסית בתוספת החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות.

להלן התפלגות החבות האקטוארית **היחסית**²⁷ לפי חתך של עובדים פעילים וגמלאים של המדינה ושל מערכת הביטחון (כולל שאירים הזכאים לגמלה על פי חוק):

החבות האקטוארית היחסית
כ-718 מיליארד ₪:



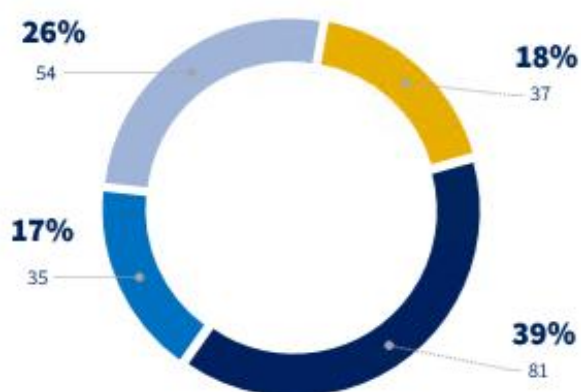
■ התחייבויות אחרות ■ משטרה ושב"ס ■ מדינה ■ הוראה ■ מערכת הביטחון

החבות האקטוארית היחסית
כ-718 מיליארד ₪:



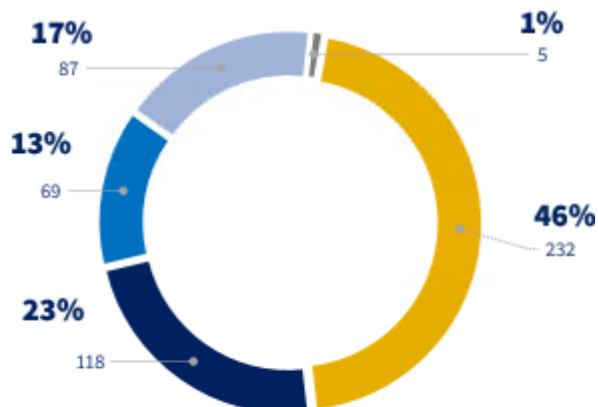
■ פעילים ■ גמלאים

החבות האקטוארית היחסית בגין פעילים
כ-207 מיליארד ₪:



■ התחייבויות אחרות ■ משטרה ושב"ס ■ מדינה ■ הוראה ■ מערכת הביטחון

החבות האקטוארית היחסית בגין גמלאים
כ-511 מיליארד ₪:



■ מערכת הביטחון ■ הוראה ■ מדינה ■ משטרה ושב"ס ■ התחייבויות אחרות

²⁷ חבות יחסית מוגדרת כחבות הקיימת כלפי העובדים הזכאים, בהתבסס על הוותק הפנסיוני שנצבר לעובד עד מועד הדיווח.

א. גמלאי מערכת הביטחון

31 בדצמבר			
מספר זכאים		חבות במיליוני ₪	
2024	2025	2024	2025
(*)	(*)	231,537	232,247

(*) נתון מסווג.

• נתוני קצבאות כולל שארים ונכות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 לגמלאי מערכת הביטחון

מאחר שלא ניתן להציג את ממוצע מקבלי הגמלה, מובא הפירוט הבא:

אחוז הגמלאים הזכאים מסך כלל הגמלאים		נתוני ספטמבר 2025 ב- ₪
25% מהגמלאים מקבלים מתחת	10,471	
50% מהגמלאים מקבלים מעל	14,945	
25% מהגמלאים מקבלים מעל	20,333	

סכום ששולם בחודש		טווחי הקצבה
עלות חודשית בכל טווח ב- %	ספטמבר 2025 באלפי ₪	
12.6%	125,317	10,000-0
50.9%	506,713	20,000-10,000
24.4%	243,057	30,000-20,000
8.7%	86,684	40,000-30,000
2.5%	24,985	50,000-40,000
0.7%	6,775	60,000-50,000
0.2%	1,920	90,000-60,000
100%	995,451	סך הכל

• 20 גמלאי מערכת הביטחון בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

דירוג שכר	קצבה ₪	דירוג שכר	קצבה ₪
1 מערכת הביטחון	81,386	11 מערכת הביטחון	73,513
2 מערכת הביטחון	79,448	12 מערכת הביטחון	72,900
3 מערכת הביטחון	78,222	13 מערכת הביטחון	72,549
4 מערכת הביטחון	78,073	14 מערכת הביטחון	72,216
5 מערכת הביטחון	77,869	15 מערכת הביטחון	72,171
6 מערכת הביטחון	77,363	16 מערכת הביטחון	71,927
7 מערכת הביטחון	75,737	17 מערכת הביטחון	71,698
8 מערכת הביטחון	75,576	18 מערכת הביטחון	70,829
9 מערכת הביטחון	74,032	19 מערכת הביטחון	70,483
10 מערכת הביטחון	73,775	20 מערכת הביטחון	69,476

ב. גמלאי הוראה

31 בדצמבר			
מספר זכאים (*)		חבות במיליוני ₪	
2024	2025	2024	2025
70,405	72,236	112,190	118,252

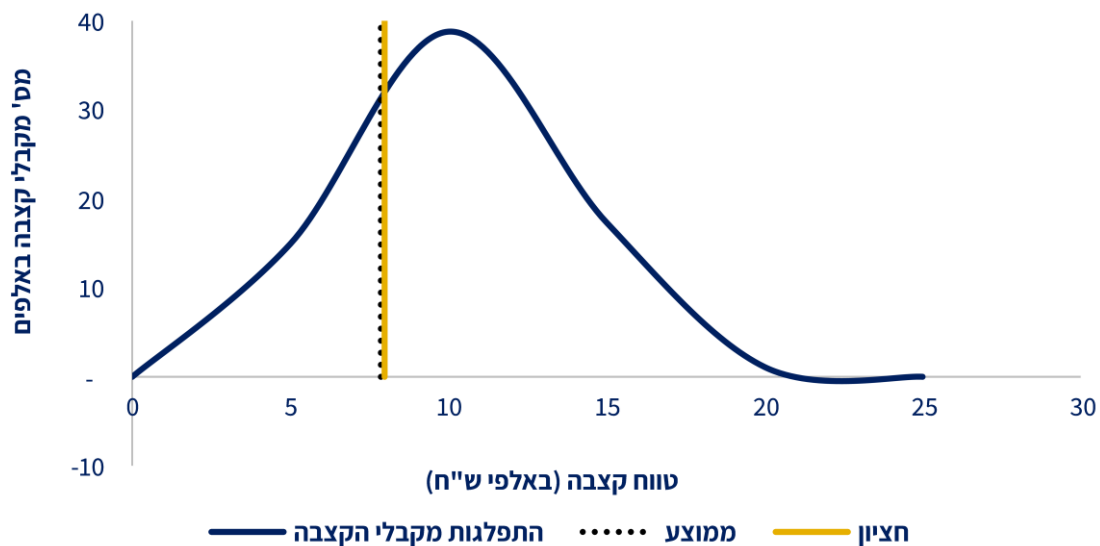
(*) מספר זכאים ליום 30.9.2024 ול-30.9.2025

- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 לגמלאי הוראה ב- ₪:

2024	2025	ממוצע חציון
7,547	7,865	
7,639	7,983	

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025:

סכום ששולם (באלפי ₪)	אחוז מקבלי קצבאות	טווחי הקצבה
49,892	20.6%	5,000-0
297,684	53.7%	10,000-5,000
202,452	24.2%	15,000-10,000
17,869	1.5%	20,000-15,000
61	0.0%	25,000-20,000
567,958	100%	סה"כ



• 20 גמלאי הוראה בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

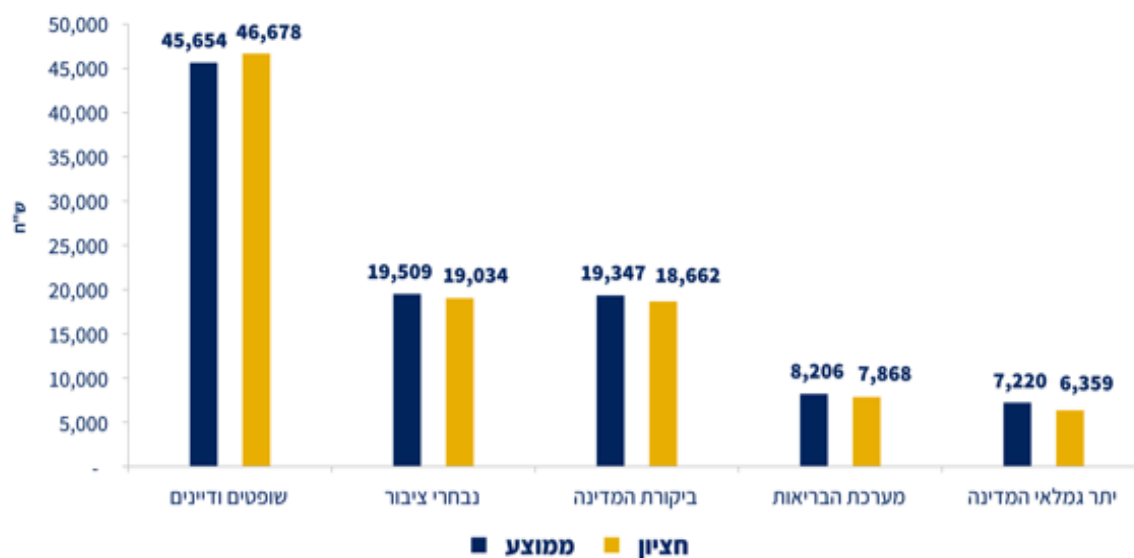
קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
19,323	עובדי הוראה 11	20,792	עובדי הוראה 1
19,288	עובדי הוראה 12	20,318	עובדי הוראה 2
19,241	עובדי הוראה 13	20,221	עובדי הוראה 3
19,223	עובדי הוראה 14	19,948	עובדי הוראה 4
19,217	עובדי הוראה 15	19,927	עובדי הוראה 5
19,213	עובדי הוראה 16	19,862	עובדי הוראה 6
19,185	עובדי הוראה 17	19,498	עובדי הוראה 7
19,185	עובדי הוראה 18	19,389	עובדי הוראה 8
19,185	עובדי הוראה 19	19,346	עובדי הוראה 9
19,185	עובדי הוראה 20	19,346	עובדי הוראה 10

ג. גמלאי המדינה

31 בדצמבר			
מספר זכאים (*)		חבות במיליוני ש	
2024	2025	2024	2025
47,474	48,636	68,334	68,706

(*) מספר זכאים ליום 30.9.2025 ול- 30.9.2024

< להלן נתוני ממוצע וחציון הקצבאות ב-ש ששולמו בחודש ספטמבר 2025, ברמת תתי הקבוצות הכלולות תחת אוכלוסיית גמלאי המדינה:



< להלן פירוט בגין חמש תתי הקבוצות שנכללות תחת אוכלוסיית גמלאי המדינה:

(1) גמלאי מערכת הבריאות ללא מנהל ומשק

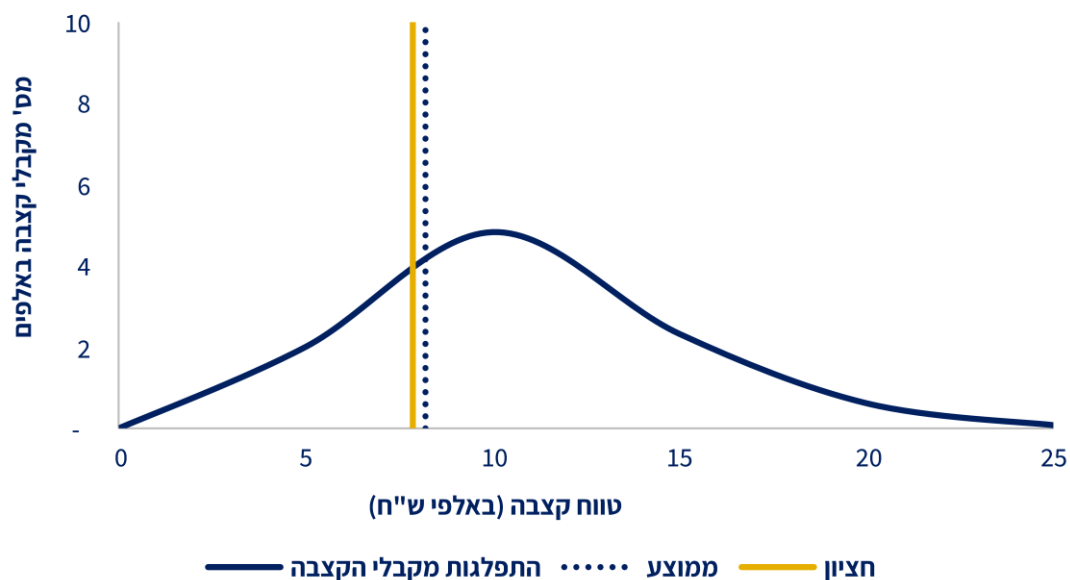
- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 לגמלאים – רופאים, אחיות ופרא-

רפואיים ב- ש:

	2024	2025	
ממוצע	8,129	8,206	
חציון	7,726	7,868	

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש)
5,000-0	21.8%	10,133
10,000-5,000	49.2%	49,241
15,000-10,000	23.3%	36,908
20,000-15,000	5.1%	11,301
25,000-20,000	0.6%	1,740
	100%	109,323



- 20 גמלאי מערכת הבריאות בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
22,213	רופאים 11	24,233	רופאים 1
22,194	רופאים 12	23,899	אחים ואחיות 2
22,119	אחים ואחיות 13	23,777	רופאים 3
22,100	אחים ואחיות 14	23,421	אחים ואחיות 4
22,100	רופאים 15	23,258	אחים ואחיות 5
21,964	אחים ואחיות 16	23,190	רופאים 6
21,837	רופאים 17	23,143	רופאים 7
21,649	אחים ואחיות 18	23,007	רופאים 8
21,568	אחים ואחיות 19	22,479	רופאים 9
21,525	רופאים 20	22,435	אחים ואחיות 10

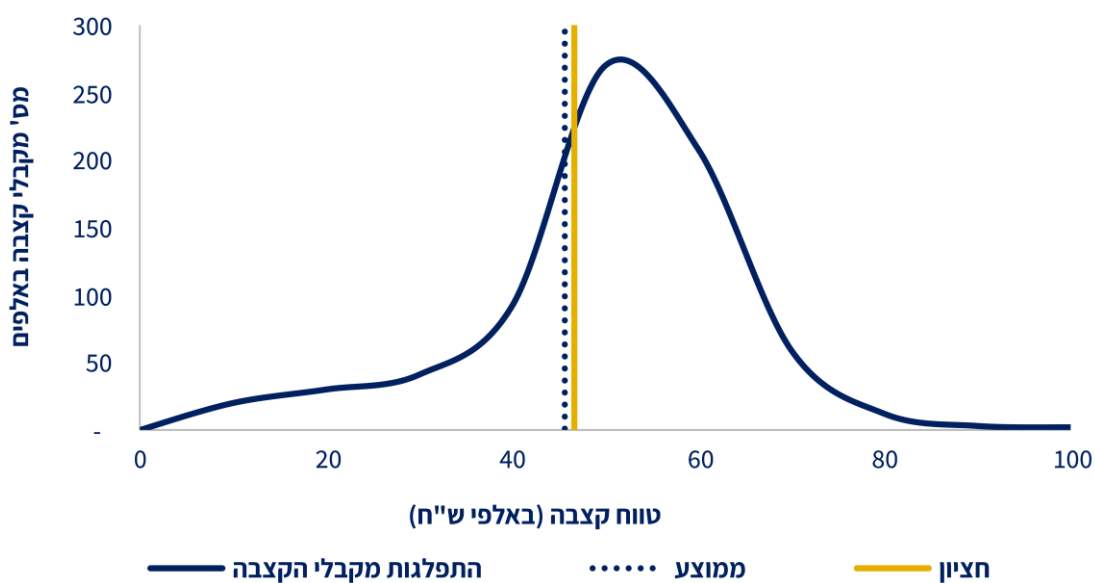
(2) גמלאי השופטים והדיינים

- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 לגמלאי השופטים והדיינים ב-ש:

2024	2025	
45,328	45,654	ממוצע
46,188	46,678	חציון

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025:

סכום ששולם (באלפי ש)	אחוז מקבלי קצבאות	טווחי הקצבה
140	2.7%	10,000-0
453	4.1%	20,000-10,000
1,061	5.6%	30,000-20,000
3,381	12.5%	40,000-30,000
12,152	36.6%	50,000-40,000
11,394	28.2%	60,000-50,000
3,732	8.0%	70,000-60,000
887	1.6%	80,000-70,000
251	0.4%	90,000-80,000
197	0.3%	90,000-100,000
33,648	100%	סה"כ



• 20 גמלאי השופטים והדיינים בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
74,810	11 שופטים	99,541	1 שופטים
73,325	12 שופטים	97,140	2 דיינים
73,078	13 שופטים	88,707	3 שופטים
72,905	14 שופטים	84,360	4 שופטים
72,744	15 שופטים	81,862	5 שופטים
72,744	16 שופטים	80,010	6 שופטים
72,201	17 קאדים	77,758	7 שופטים
71,176	18 דיינים	76,645	8 שופטים
69,622	19 שופטים	74,854	9 שופטים
69,183	20 שופטים	74,854	10 שופטים

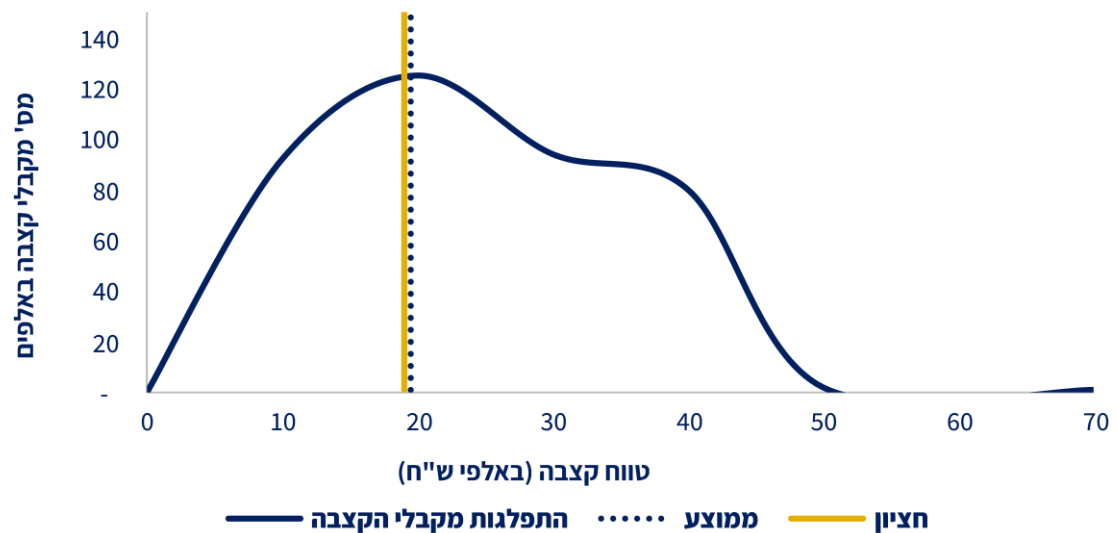
(3) גמלאי נבחר ציבור

• נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 לגמלאי נבחר ציבור ב-ש:

2024	2025	
19,960	19,509	ממוצע
19,034	19,034	חציון

• התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025 :

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש)
10,000-0	23.3%	610
20,000-10,000	31.7%	1,915
30,000-20,000	23.8%	2,312
40,000-30,000	20.3%	2,690
50,000-40,000	0.5%	91
70,000-60,000	0.4%	68
סה"כ	100%	7,686



• 20 גמלאי נבחרו ציבור בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
52,698	11 נבחרו ציבור *	69,659	1 נבחרו ציבור *
52,698	12 נבחרו ציבור *	67,972	2 נבחרו ציבור *
51,483	13 נבחרו ציבור *	67,127	3 נבחרו ציבור *
49,819	14 נבחרו ציבור *	56,315	4 נבחרו ציבור *
49,618	15 נבחרו ציבור *	53,222	5 נבחרו ציבור *
49,261	16 נבחרו ציבור *	52,888	6 נבחרו ציבור *
47,776	17 נבחרו ציבור *	52,698	7 נבחרו ציבור *
47,332	18 נבחרו ציבור *	52,698	8 נבחרו ציבור *
45,513	19 נבחרו ציבור *	52,698	9 נבחרו ציבור *
45,513	20 נבחרו ציבור *	52,698	10 נבחרו ציבור *

* נבחר ציבור הזכאי למספר קצבאות או צבירת זכויות מוגדלת בגין מספר תפקידים, במקרים אלו הוצגה סכימת הקצבאות.

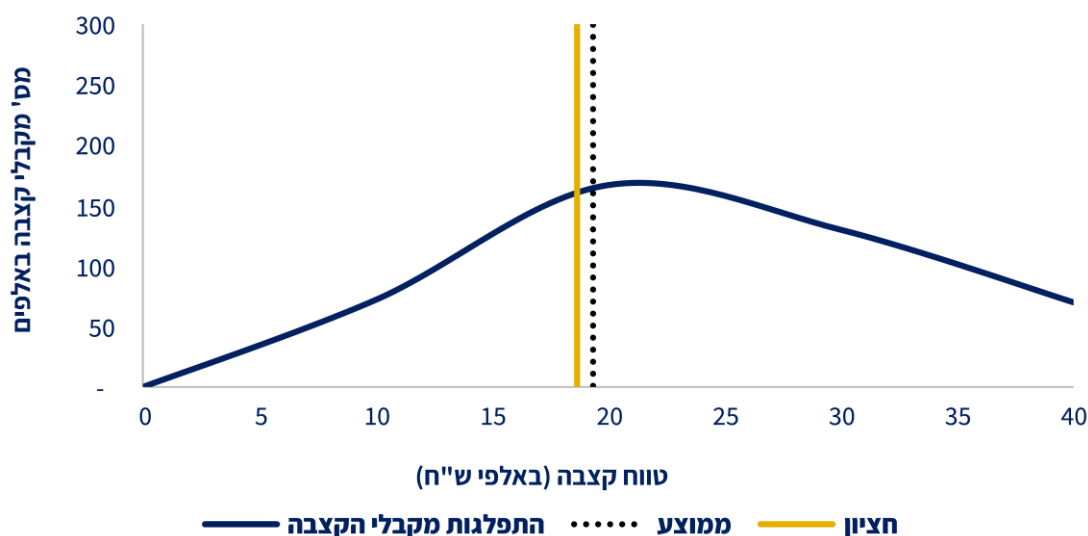
(4) גמלאי ביקורת המדינה

- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 לגמלאי ביקורת המדינה ב-ש:

	2024	2025
ממוצע	18,259	19,347
חציון	17,523	18,662

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש"ח)
10,000-0	16.4%	482
20,000-10,000	38.0%	2,408
30,000-20,000	29.6%	3,283
40,000-30,000	16.0%	2,320
סה"כ	100%	8,493



- 20 גמלאי ביקורת המדינה בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025

דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש
1	36,980	11	35,961
2	36,661	12	35,704
3	36,661	13	35,559
4	36,661	14	35,371
5	36,661	15	35,352
6	36,661	16	35,238
7	36,328	17	34,849
8	36,325	18	34,849
9	36,061	19	34,849
10	36,003	20	34,849

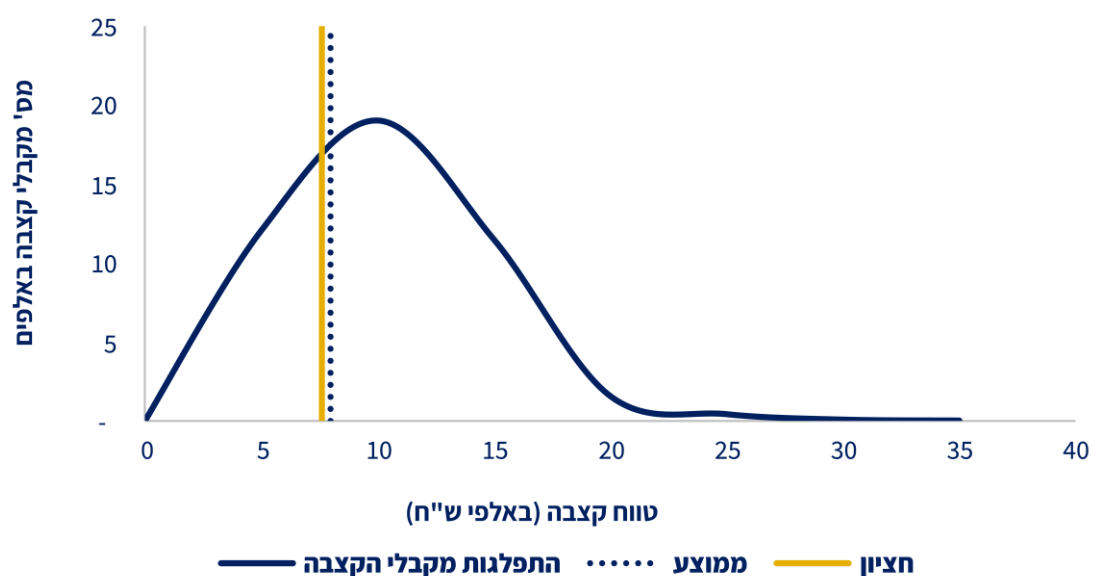
(5) יתר גמלאי המדינה

- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 ליתר גמלאי המדינה ב-ש:

	2024	2025
ממוצע	6,982	7,220
חציון	6,174	6,359

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025:

סכום ששולם (באלפי ₪)	אחוז מקבלי קצבאות	טווחי הקצבה
34,660	36.0%	5,000-0
91,404	43.2%	10,000-5,000
51,285	14.6%	15,000-10,000
22,256	4.4%	20,000-15,000
9,225	1.4%	25,000-20,000
2,329	0.3%	30,000-25,000
900	0.1%	35,000-30,000
212,059	100%	סה"כ



• 20 גמלאי יתר שירות המדינה בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
31,065	11 מנהלים כלליים ומקביליהם	33,308	1 עובדים בכירים
30,954	12 עובדים בכירים	33,178	2 משפטנים
30,947	13 מנהלים כלליים ומקביליהם	32,998	3 משפטנים
30,945	14 מנהלים כלליים ומקביליהם	32,574	4 עובדי מחקר
30,894	15 עובדים בכירים	32,565	5 עובדים בכירים
30,890	16 עובדי מחקר	32,161	6 עובדים בכירים
30,885	17 מנהלים כלליים ומקביליהם	31,409	7 עובדי מחקר
30,756	18 עובדי מחקר	31,396	8 עובדים בכירים
30,523	19 עובדי מחקר	31,143	9 עובדי מחקר
30,448	20 מנהלים כלליים ומקביליהם	31,067	10 מנהלים כלליים ומקביליהם

• ד. גמלאי משטרה ושב"ס

31 בדצמבר			
חבות במיליוני ש		מספר זכאים(*)	
2025	2024	2025	2024
86,361	81,379	(*)	(*)

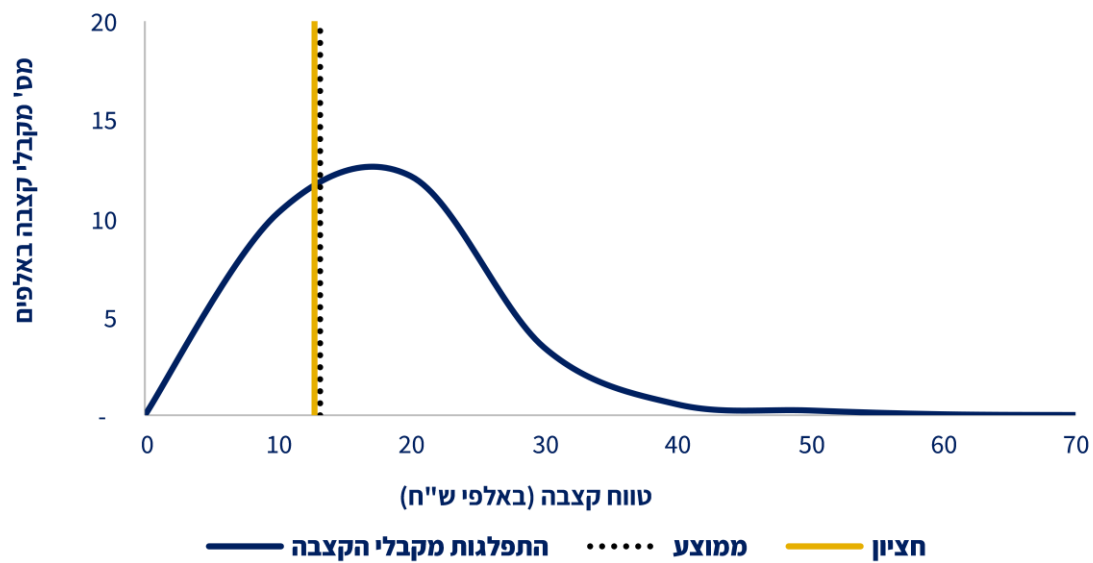
(*) נתון מסווג.

• נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2025 וספטמבר 2024 לשוטרים וסוהרים בגמלאות ב-ש:

	2025	2024
ממוצע	13,181	12,631
חציון	12,758	12,152

• התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2025:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש)
10,000-0	38.4%	56,136
20,000-10,000	45.4%	182,022
30,000-20,000	12.9%	80,006
40,000-30,000	2.1%	19,177
50,000-40,000	0.9%	10,723
60,000-50,000	0.2%	2,753
70,000-60,000	0.1%	923
80,000-70,000	0.0%	668
סה"כ	100%	352,408



• 20 גמלאי משטרה ושב"ס בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2025:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
68,653	11 נציב	78,465	1 רב ניצב
68,639	12 רב ניצב	78,087	2 ניצב משנה
67,931	13 נציב	75,983	3 רב ניצב
67,495	14 רב ניצב	74,089	4 נציב
67,418	15 רב ניצב	73,875	5 נציב
66,411	16 נציב	72,130	6 רב ניצב
65,441	17 נציב	71,862	7 נציב
65,120	18 ניצב	71,697	8 רב ניצב
64,677	19 ניצב	71,514	9 רב ניצב
64,245	20 ניצב	69,810	10 נציב

< אחריות הגורמים המעורבים בתהליך קביעת קצבת הפנסיה התקציבית באוכלוסיות השונות:

תהליך אישור הקצבה (פנסיה תקציבית)			
אוכלוסייה	גוף מאשר תנאי הפרישה	הממונה על הגמלאות*	גוף משלם
עובדי הוראה	נציבות שירות המדינה	אגף החשבתי הכללית**	אגף החשבתי הכללית**
עובדי מדינה לרבות מערכת הבריאות וביקורת המדינה	נציבות שירות המדינה	אגף החשבתי הכללית**	אגף החשבתי הכללית**
נושאי משרה שיפוטית	הנהלת בתי המשפט	הנהלת בתי המשפט	אגף החשבתי הכללית**
ח"כים***	כנסת	כנסת	כנסת
שרי ממשלה*** [1]	אגף החשבתי הכללית**	אגף החשבתי הכללית**	אגף החשבתי הכללית**
נשיא***	אגף החשבתי הכללית**	אגף החשבתי הכללית**	אגף החשבתי הכללית**
גופי הביטחון (למעט צה"ל)	נציבות שירות המדינה	אגף החשבתי הכללית**	גופי הביטחון
צה"ל	צה"ל	צה"ל	צה"ל
משטרה ושב"ס	משטרה / שב"ס	אגף החשבתי הכללית**	משטרה / שב"ס

[1] שר שכיהן גם כח"כ, מקבל שתי קצבאות משני גופים. קצבתו כשר נקבעת ומשולמת באגף החשבתי הכללית וקצבתו כח"כ נקבעת ומשולמת בכנסת.

*"הממונה על הגמלאות" – מופקד על בחינת תנאי הפרישה, בחינת זכויות הפורש ואישור הגמלה.

**מנהלת הגמלאות במשרד האוצר.

***ח"כים, שרי ממשלה ונשיא – תנאי הפרישה מעוגנים בקובץ חיקוקים והחלטות בדבר משכורות וגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון.

- בגופים שבהם אגף החשבתי הכללית הוא הממונה על הגמלאות ו/או הגוף המשלם את תשלום הקצבה, קיימים תהליכי עבודה המאפשרים בקרה וסקיפות על תשלומי הקצבה.
- החלטת ממשלה 4088 קבעה כי תתבצע שקיפות ובקרה על השכר והגמלאות של צה"ל באמצעות מטה השכר שבאגף החשבתי הכללית. בעקבות החלטת הממשלה, נחתם הסכם עם צה"ל לצורך הסדרת מערך בקרה אפקטיבי בפיקוח מטה השכר באגף החשבתי הכללית. בשלב זה, מערך הבקרה טרם השיג את יעדו.

< פירוט הזכויות לחישוב האחוז מהשכר הקובע המשמש לקביעת קצבת הפנסיה התקציבית באוכלוסיות השונות:

צבירת זכויות פנסיוניות לתשלום קצבה (פנסיה תקציבית)				אוכלוסייה
% צבירה מקסימלי מהמשכורת הקובעת לקצבה	תוספות פרישה		% צבירה לשנה (משרה מלאה)	
	דרגה אישית בפרישה	תוספת אחוזית לקצבה		
70%	במקרה חריג בהתאם לתקשוי"ר**	בהתאם לתקשוי"ר**	2% לשנה	עובדי הוראה
70%	לפי הסכם קיבוצי ובהתאם לתקשוי"ר**	בהתאם לתקשוי"ר**	2% לשנה	עובדי מדינה לרבות בריאות וביקורת המדינה
70%	-	-	עד 7% לשנה [1]	נושאי משרה שיפוטית
70%	-	-	2% לשנה	ח"כים*
70%	-	-	2% לשנה	שרי ממשלה*
70%	-	-	70%	נשיא*
70%+2% לכל שנה בשירות חובה	-	בהתאם לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל 1970	2% לשנה	גופי ביטחון
70%+2% לכל שנה בשירות חובה	-	בהתאם לחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 - לוחמים 11%, עתודאים 10%, שאר אוכלוסייה 7%	2% לשנה	צה"ל***
70%+2% לכל שנה בשירות חובה	-	עד 6% בהתאם לפקודת משטרה / שב"ס	2% לשנה	משטרה ושב"ס

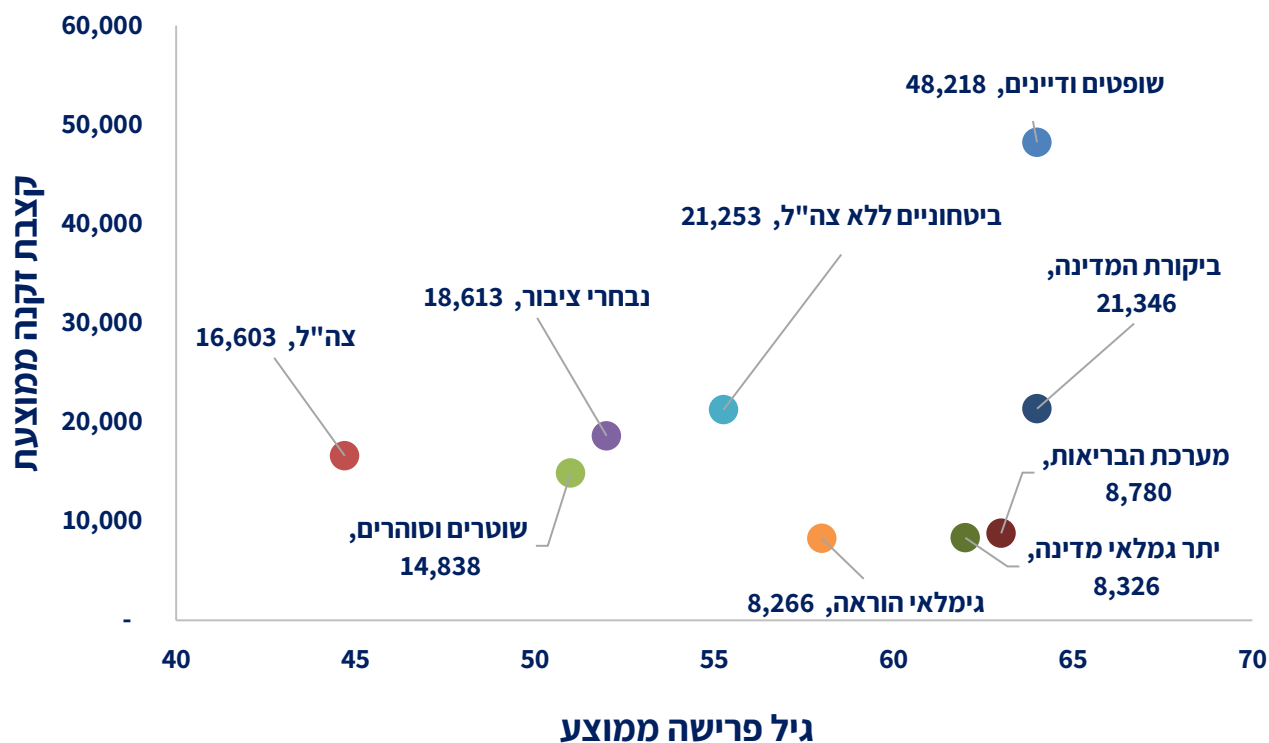
[1] בהתאם לכללים הבאים:

1. אם כיהן לא יותר מ-5 שנים – 7% לשנה.
2. אם כיהן למעלה מ-5 שנים אך לא יותר מ-8 שנים – 50% מהמשכורת הקובעת.
3. אם כיהן למעלה מ-8 שנים – 50% מהמשכורת הקובעת ועוד 3% לכל שנת כהונה שכיהן בה למעלה מ-8 שנים.

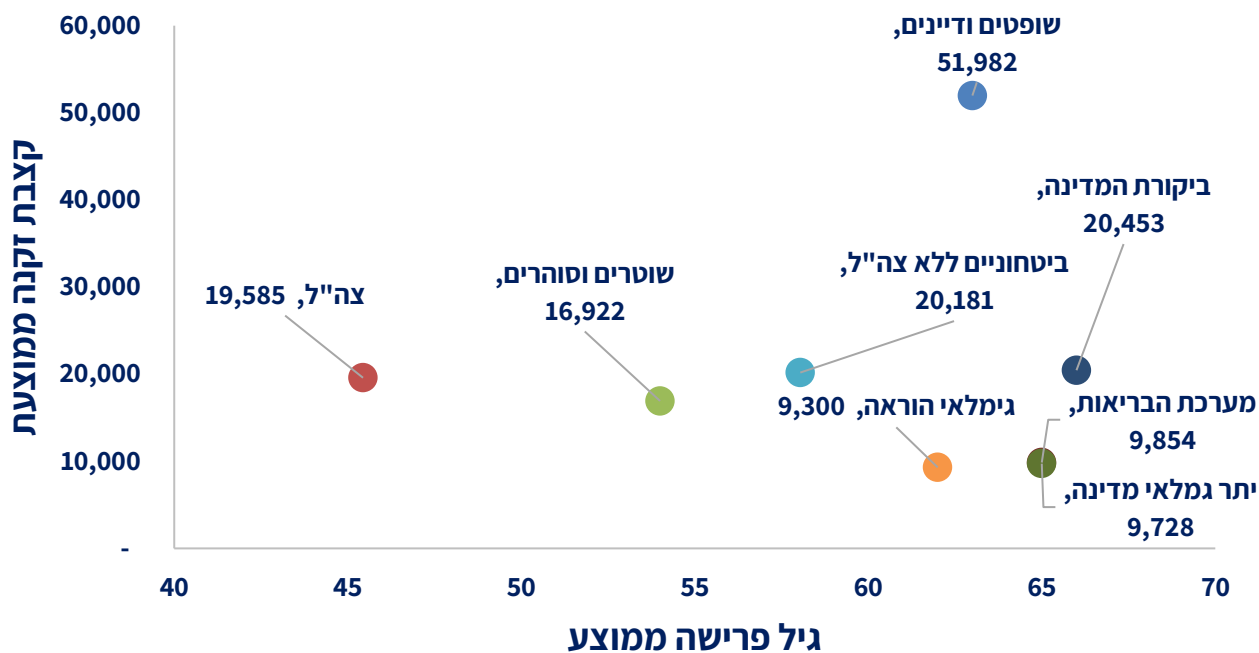
*ח"כים, שרי ממשלה ונשיא – תנאי הפרישה מעוגנים בקובץ חיקוקים והחלטות בדבר משכורות וגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון.

**קיימים קריטריונים מפורטים בסעיף 85 לתקשי"ר.

< ממוצע קצבאות הפרישה לגמלאים (ללא שאירים ונכות) בחלוקה לאוכלוסיות השונות שפרשו עד ליום 31 בדצמבר 2024:



< ממוצע קצבאות הפרישה לגמלאים (ללא שאירים ונכות) בחלוקה לאוכלוסיות השונות שפרשו לגמלאות בשנת 2025:



◀ התזרים הנומינלי הצפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית* (במיליארדי ₪)

שנה	גמלאים מקבלי קצבה	פעילים שיפרשו	סה"כ	שנה	גמלאים מקבלי קצבה	פעילים שיפרשו	סה"כ
2067	4.76	9.34	14.10	2026	29.32	2.77	32.09
2068	4.22	8.56	12.78	2027	29.36	3.64	33.00
2069	3.71	7.76	11.47	2028	29.45	4.71	34.16
2070	3.24	6.96	10.20	2029	29.52	5.76	35.28
2071	2.80	6.18	8.98	2030	29.55	6.80	36.35
2072	2.42	5.43	7.85	2031	29.53	7.81	37.34
2073	2.07	4.71	6.78	2032	29.47	8.77	38.24
2074	1.73	4.03	5.76	2033	29.36	9.62	38.98
2075	1.44	3.41	4.85	2034	29.19	10.37	39.56
2076	1.21	2.85	4.06	2035	28.98	11.06	40.04
2077	0.97	2.34	3.31	2036	28.72	11.68	40.40
2078	0.77	1.90	2.67	2037	28.40	12.21	40.61
2079	0.64	1.52	2.16	2038	28.02	12.65	40.67
2080	0.49	1.19	1.68	2039	27.59	13.01	40.60
2081	0.39	0.92	1.31	2040	27.09	13.35	40.44
2082	0.30	0.70	1.00	2041	26.52	13.66	40.18
2083	0.22	0.52	0.74	2042	25.90	13.92	39.82
2084	0.17	0.37	0.54	2043	25.20	14.15	39.35
2085	0.13	0.26	0.39	2044	24.46	14.36	38.82
2086	0.10	0.18	0.28	2045	23.65	14.54	38.19
2087	0.08	0.12	0.20	2046	22.80	14.71	37.51
2088	0.03	0.08	0.11	2047	21.90	14.86	36.76
2089	0.02	0.05	0.07	2048	20.96	14.99	35.95
2090	0.02	0.03	0.05	2049	20.00	15.09	35.09
2091	0.01	0.01	0.02	2050	19.02	15.18	34.20
2092	0.01	0.01	0.02	2051	18.04	15.23	33.27
2093	0.01	0.01	0.02	2052	17.05	15.26	32.31
2094	0.01	-	0.01	2053	16.06	15.25	31.31
2095	-	-	-	2054	15.09	15.19	30.28
2096	-	-	-	2055	14.12	15.09	29.21
				2056	13.17	14.94	28.11
				2057	12.25	14.73	26.98
				2058	11.33	14.46	25.79
				2059	10.47	14.13	24.60
				2060	9.63	13.74	23.37
				2061	8.82	13.28	22.10
				2062	8.06	12.76	20.82
				2063	7.33	12.17	19.50
				2064	6.63	11.53	18.16
				2065	5.96	10.84	16.80
				2066	5.35	10.11	15.46

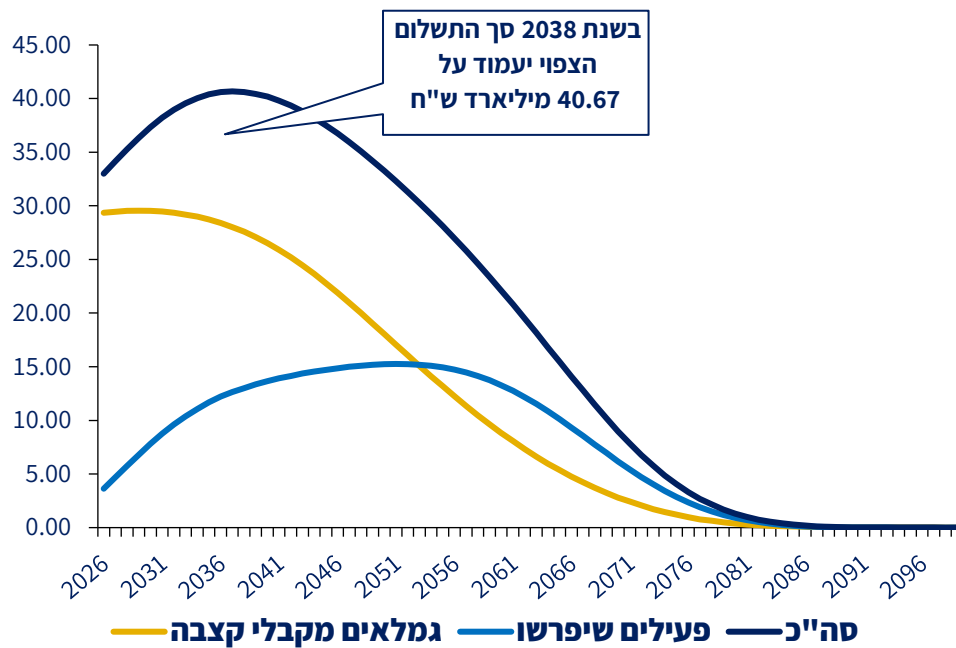
* בניכוי 2% דמי ניהול משכר הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית. נתונים אלו אינם כוללים את מלוא רכיבי ההתחייבות, כמפורט לעיל בפתיח של פרק זה.

✦ התזרים הנומינלי הצפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית* (במיליארדי ₪)

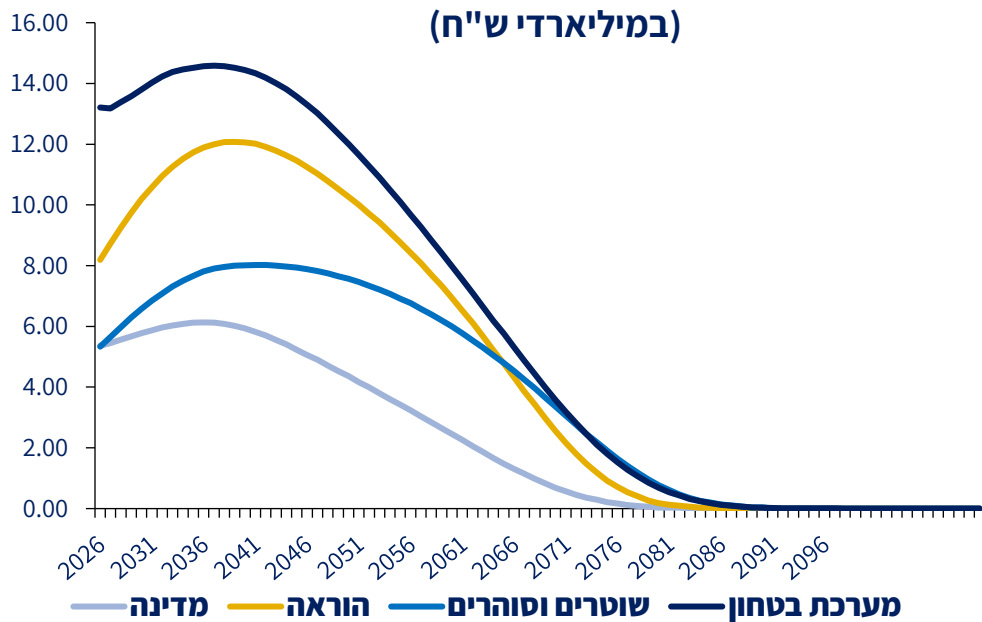
שנה	מדינה	הוראה	שוטרים וסוהרים	מערכת ביטחון	שנה	מדינה	הוראה	שוטרים וסוהרים	מערכת ביטחון
2067	1.14	3.86	4.24	4.86	2026	5.36	8.19	5.33	13.21
2068	0.98	3.41	3.96	4.43	2027	5.46	8.72	5.65	13.17
2069	0.83	2.98	3.66	4.00	2028	5.56	9.25	5.98	13.38
2070	0.69	2.56	3.36	3.59	2029	5.67	9.74	6.29	13.58
2071	0.57	2.17	3.06	3.19	2030	5.78	10.20	6.58	13.80
2072	0.46	1.80	2.77	2.81	2031	5.87	10.59	6.84	14.04
2073	0.37	1.47	2.47	2.45	2032	5.96	10.95	7.09	14.24
2074	0.29	1.18	2.18	2.12	2033	6.03	11.26	7.31	14.37
2075	0.22	0.93	1.90	1.81	2034	6.08	11.52	7.50	14.46
2076	0.17	0.71	1.64	1.53	2035	6.12	11.73	7.67	14.52
2077	0.12	0.53	1.39	1.27	2036	6.13	11.89	7.81	14.57
2078	0.09	0.39	1.16	1.05	2037	6.12	12.00	7.91	14.59
2079	0.06	0.28	0.96	0.85	2038	6.08	12.06	7.96	14.57
2080	0.04	0.19	0.77	0.68	2039	6.01	12.08	7.99	14.52
2081	0.03	0.13	0.61	0.54	2040	5.93	12.06	8.01	14.44
2082	0.02	0.08	0.47	0.44	2041	5.82	12.01	8.02	14.33
2083	0.01	0.05	0.36	0.32	2042	5.69	11.92	8.02	14.18
2084	0.01	0.03	0.26	0.24	2043	5.55	11.79	8.00	14.01
2085	0.01	0.02	0.19	0.18	2044	5.40	11.63	7.97	13.81
2086	-	0.01	0.13	0.13	2045	5.24	11.45	7.94	13.57
2087	-	-	0.09	0.09	2046	5.07	11.25	7.88	13.30
2088	-	-	0.06	0.06	2047	4.89	11.03	7.82	13.01
2089	-	-	0.04	0.03	2048	4.72	10.79	7.75	12.70
2090	-	-	0.03	0.02	2049	4.54	10.54	7.66	12.36
2091	-	-	0.02	0.01	2050	4.36	10.28	7.57	12.00
2092	-	-	0.01	0.01	2051	4.17	10.00	7.46	11.64
2093	-	-	0.01	0.01	2052	3.99	9.71	7.34	11.27
2094	-	-	0.01	0.01	2053	3.80	9.41	7.21	10.89
2095	-	-	-	0.01	2054	3.61	9.10	7.07	10.50
2096	-	-	-	0.01	2055	3.42	8.77	6.92	10.10
					2056	3.23	8.43	6.75	9.69
					2057	3.04	8.08	6.58	9.27
					2058	2.85	7.72	6.39	8.85
					2059	2.65	7.34	6.20	8.42
					2060	2.45	6.94	5.99	7.98
					2061	2.26	6.53	5.77	7.54
					2062	2.06	6.11	5.54	7.10
					2063	1.87	5.67	5.30	6.65
					2064	1.68	5.23	5.05	6.20
					2065	1.49	4.77	4.79	5.75
					2066	1.31	4.32	4.52	5.30

* בניכוי 2% דמי ניהול משכר הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית. נתונים אלו אינם כוללים את מלוא רכיבי ההתחייבות, כמפורט לעיל בפתוח של פרק זה.

תזרים צפוי לתשלום פנסיה תקציבית (במיליארדי ש"ח)



תזרים צפוי לתשלום פנסיה תקציבית לפי קבוצות אוכלוסיה (במיליארדי ש"ח)



1. בשנת 2036 סך התשלום הצפוי בעבור עובדי המדינה יעמוד על 6.13 מיליארד ש.
2. בשנת 2037 סך התשלום הצפוי בעבור אוכלוסיית מערכת הביטחון יעמוד על 14.59 מיליארד ש.
3. בשנת 2039 סך התשלום הצפוי בעבור עובדי ההוראה יעמוד על 12.08 מיליארד ש.
4. בשנת 2041 סך התשלום הצפוי בעבור אוכלוסיית המשטרה ושירות בתי הסוהר יעמוד על 8.02 מיליארד ש.

< התזרים הנומינלי הצפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית ביחס לתוצר החזוי*

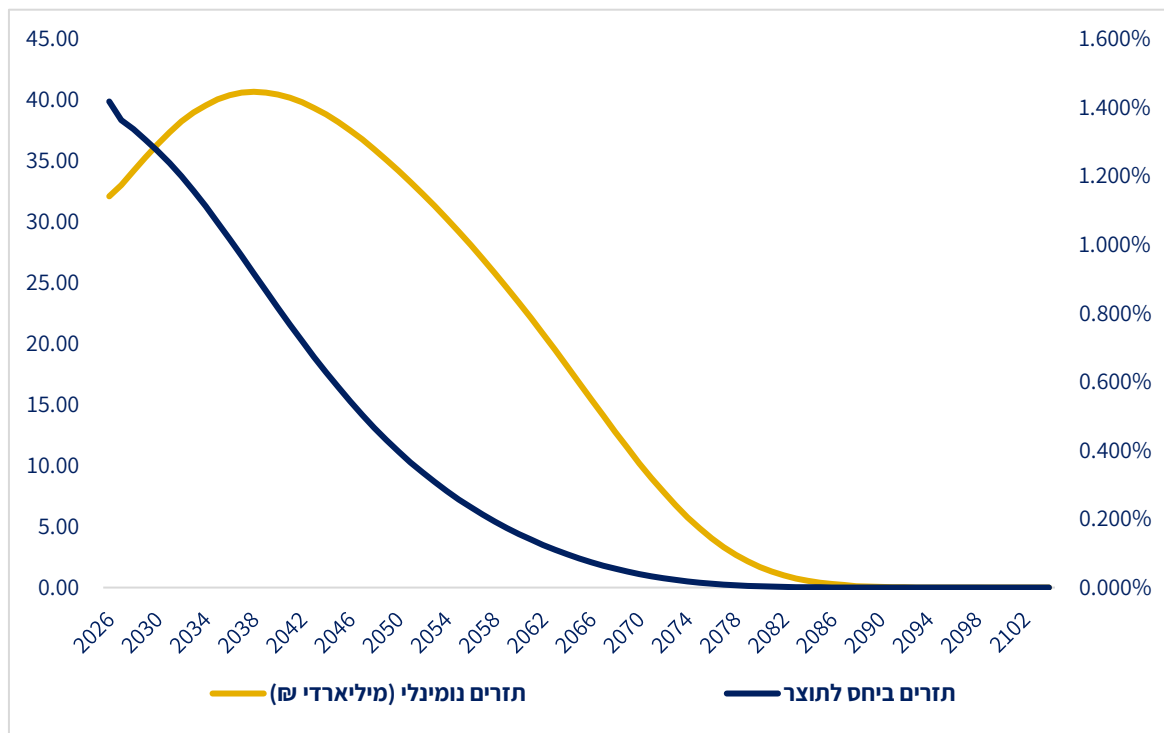
< הנחות העבודה שנלקחו במסגרת ביצוע הבדיקה הן אלה:

1. תחזית תוצר²⁸ - צמיחה נומינלית בשנת 2026 – 6.3% (4% צמיחה ריאלית ו-2.2% שינוי במחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2027 – 6.9% (4.8% צמיחה ריאלית ו-2% שינוי במחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2028 – 5.6% (3.5% צמיחה ריאלית ו-2.0% שינוי במחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2029 – 5.7% (3.6% צמיחה ריאלית ו-2% שינוי במחירי תוצר).

2. ההצמדה למדד בוצעה בהתאם לתחזית שנתית לשינוי במדד המחירים לצרכן לפיה השינוי בשנים 2026 ו-2027 יעמוד על 2.3% ו-1.7% בהתאמה. החל משנת 2028 ואילך הונח כי השינוי במדד המחירים לצרכן יעמוד על 2% בהתאם לממוצע יעד האינפלציה השנתי של בנק ישראל העומד על 1%-3%.

מבדיקת היחס בין התזרים הנומינלי של חבות הפנסיה התקציבית לבין התוצר הנומינלי, עולה כי שיאו של היחס נמצא בשנת 2026 ועומד על כ-1.42% תוצר. יחס זה צפוי לקטון לאור הגידול בתוצר הנומינלי הגבוה מהגידול הנומינלי בתשלום הפנסיה התקציבית. בשנת 2038 בו התזרים הנומינלי הינו מקסימלי, היחס בין התזרים הנומינלי של חבות הפנסיה התקציבית לבין התוצר הנומינלי צפוי לעמוד על כ-0.92%.

ההתחייבות לפנסיה תקציבית לא כוללת את פנסיית הגישור ורכיבים נוספים, כמפורט לעיל בפתיח של פרק זה.



< ניתוחי רגישות

* בניכוי 2% דמי ניהול משכר הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית.

²⁸ מקור הנתונים: תחזית של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר כחלק מעדכון תוכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029 ("נומרטור"), כפי שפורסם ביוני 2026.

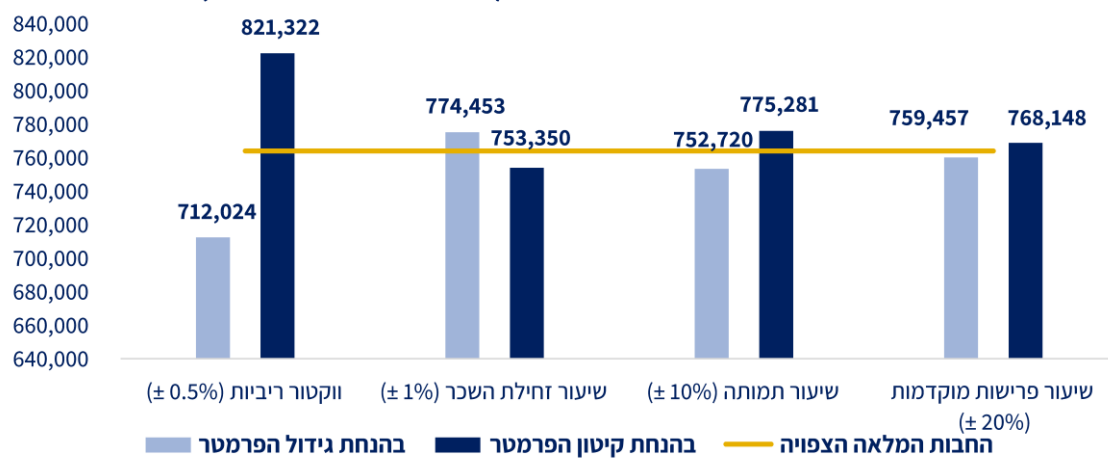
להלן מידע השוואתי בדבר ניתוחי רגישות של החבות המלאה בגין פנסיה תקציבית, בהתבסס על שינויים אפשריים בהנחות האקטואריות המשמעותיות לתום תקופת הדיווח. ניתוח הרגישות המוצג להלן חושב עבור כל אחד מהפרמטרים ללא תלות הדדית כלשהי ביתר ההנחות (כאשר שאר הנחות היסוד ללא שינוי). למידע נוסף בדבר ניתוח רגישות של החבות המלאה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים. כאמור בביאור, יתרת החבות המלאה ליום 31 בדצמבר 2025 הינה 763 מיליארד ₪.

✚ טבלת ניתוח הרגישות כפי שמופיעה בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים:

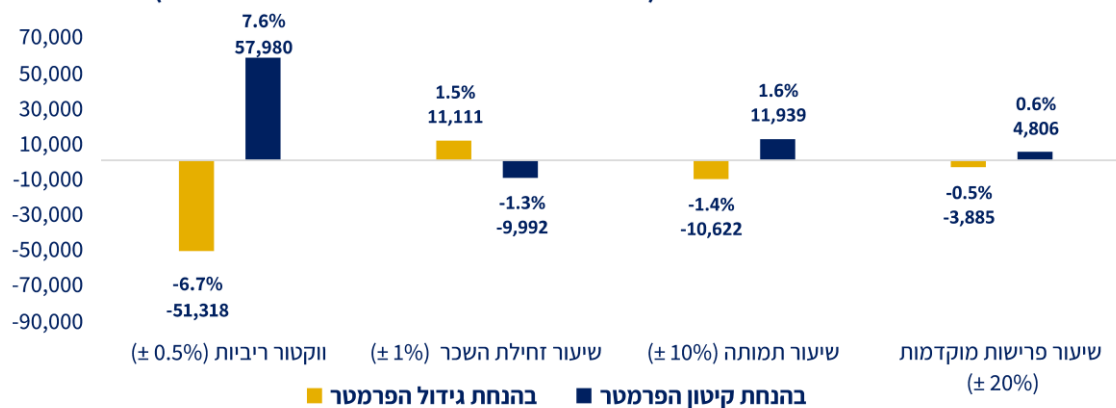
31 בדצמבר 2025			
חבות מלאה (במיליוני ₪)			
פרמטרים לרגישות	החבות המלאה הצפויה	בהנחת גידול הפרמטר	בהנחת קיטון הפרמטר
ווקטור הריביות להיוון ($\pm 0.5\%$)		712,024	821,322
שיעור זחילת השכר (*) ($\pm 1\%$)		774,453	753,349
שיעור תמורתה ($\pm 10\%$)	763,342	752,720	775,281
שיעור פרישות מוקדמות (**) ($\pm 20\%$)		759,457	768,148
		(0.5%)	0.6%

(*) ניתוח הרגישות חושב עבור עובדים פעילים בלבד (ללא גמלאים).
 (**) ניתוח הרגישות חושב עבור עובדים פעילים ללא עובדי מערכת הביטחון.

ניתוחי רגישות ליתרת החבות המלאה (יתרת החבות במליוני ש"ח)



ניתוחי רגישות ליתרת החבות המלאה (השינוי ביתרת החבות במליוני ש"ח ובאחוזים)



7. תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל



הרקע להקמת הקרן לאזרחי ישראל והחקיקה בנושא

ביום 30 במרץ 2011 אישרה הכנסת את חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, אשר תוקן ביום 30 בנובמבר 2015 במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015 (להלן: "תיקון חקיקה 2015"). כחלק מתיקון חקיקה זה השתנה שם החוק לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011 (להלן: "החוק"). סעיף 53 לחוק הטיל על הממשלה חובה להקים קרן לניהול כספים המתקבלים מכספי היטל על רווחים ממשאבי טבע הנגבים לפי החוק ובכלל זה: גז, נפט, אשלג, ברום ועוד, אשר יוקצו למטרות חברתיות וכלכליות. בסעיף 53(ב) לחוק נקבע, בין היתר, כי הקרן תוקם בחוק שיסדיר את אופן פעולתה, את אופן הוצאת הכספים שינוהלו בה ואת המטרות שלשמן יועברו.

ביום 14 ביולי 2014, אישרה הכנסת את חוק הקרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 (להלן: "חוק הקרן"), הקובע כי תוקם קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחים ממשאבי טבע (להלן: "הקרן").

הקרן תנהל את הכנסות המדינה מההיטל על רווחים ממשאבי טבע (להלן: "ההיטל") בראייה כלכלית ארוכת טווח לשם השאתם ובמטרה לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות רבים. הכנסות המדינה מההיטל יומרו לנכסים במטבע חוץ ויופקדו בחשבון ייעודי בבנק ישראל (להלן: "חשבון הקרן"). נכסי הקרן יכללו את הכנסות המדינה מההיטל ואת הפירות שינבעו מהכנסות אלו, כאשר נכסי הקרן אינם ניתנים לעיקול, המחאה או שיעבוד. נכסי הקרן יושקעו בנכסים מחוץ למדינת ישראל ובמטבע חוץ. אחת לשנה יועבר לאוצר המדינה מחשבון הקרן סכום כמפורט בחוק (להלן: "סכום ההקצאה השנתי"). סכום ההקצאה השנתי ישמש למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות כפי שתציע הממשלה, ויאושר כחלק מחוק התקציב השנתי. הכנסת, לפי בקשת הממשלה, רשאית לאשר מתן הלוואה מנכסי הקרן לאוצר המדינה, בתנאים הקבועים בחוק.

בנוסף, במהלך שנת 2021 תוקן חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011 (תיקון מספר 3), במסגרתו נקבע כי היטלים שאינם חלוטים, כגון מקדמות ששולמו על חשבון ההיטל, ינוהלו בידי החשב הכללי במשרד האוצר ב"קרן הביניים" עד שיתקיימו לגביהם התנאים שנקבעו בחוק להעברתם לקרן לאזרחי ישראל או להחזרתם לנישום.

בהתאם לחוק, תחילת פעילותה של הקרן לאזרחי ישראל ב-1 בחודש שלאחר המועד שבו הגיעו הכנסות המדינה מההיטלים החלוטים לסכום העולה על 1 מיליארד ₪. במועד זה יועבר מאוצר המדינה לחשבון הקרן הסכום האמור לאחר שיומר לנכסים במטבע חוץ. סכום הכספים החלוטים בקרן הביניים הגיע בחודש מאי 2022 למעל 1 מיליארד ₪ וביום 1 ביוני 2022 שר האוצר פרסם בצו את מועד התחילה של פעילות הקרן.

הטבלה להלן מציגה את תחזית רשות המיסים לגביית ההיטלים בגין רווחי יתר מנפט וגז. יודגש כי מדובר במידע צופה פני עתיד, המבוסס על תחזית מחירי נפט וגז ועל כמויות ההפקה, ולכן מדובר בהערכה שעשויה להשתנות בעתיד. תחזית ההכנסות מהיטלים מתבססת על נתונים ותחזיות שפורסמו בבורסה לניירות ערך בת"א ועל דיווחים לרשות המיסים הקיימים עד כה.

< תחזית רשות המיסים לגביית היטל רווחי נפט וגז²⁹ (מיליארדי דולרים)

תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז בשנים הבאות:	מקסימום	מינימום
2026	0.6	0.5
2027	0.9	0.6
2028	1.7	1.2
2029	2.2	1.8
2030	3.0	2.4
2031	3.1	2.6
2032	3.4	3.0
2033	3.4	3.0
2034	3.3	2.9
2035	3.5	3.1
סה"כ תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז בעשור הקרוב	25.0	21.1
תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז ביתר השנים	50.2	38.6
סה"כ תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז החל משנת 2026	75.2	59.7

< מוסדות הקרן

< מועצת הקרן

חוק הקרן קובע כי מועצת הקרן תמנה שבעה חברים שבראשם עומד שר האוצר. שלושה חברים נוספים הם נציגי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ובנק ישראל ושלושה חברים נוספים הם נציגי ציבור שממונים בידי שר האוצר והנגיד לפי המלצה של ועדת האיתור, שהוקמה על פי הוראות החוק. תקופות הכהונה של חברי המועצה, מגבלות על מינויים ותנאי הפסקת הכהונה שלהם מוגדרים אף הם בחוק. כמו כן, נקבעו בחוק הוראות כלליות לסדרי הישיבות וסדרי העבודה של המועצה.

< ועדת ההשקעות

ועדת ההשקעות של הקרן מונה חמישה חברים, ובראשה עומד נציג ציבור, חבר מועצה, שנבחר על ידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל. שני חברים נוספים הם נציגי משרד האוצר ובנק ישראל ושני חברים נוספים הם נציגי ציבור, שאותו והומלצו על ידי ועדת האיתור וממונים על ידי מועצת הקרן.

< ועדת הביקורת

ועדת הביקורת של הקרן מונה שלושה חברים, שהינם חברי מועצת הקרן. שניים מהם הם נציגי הציבור שאינם מכהנים כיושב ראש של ועדת ההשקעות, והשלישי נציג משרד האוצר שמונה כחבר מועצה. יושב הראש של ועדת הביקורת הוא אחד משני נציגי הציבור על פי בחירת המועצה.

²⁹ פרסום רשות המיסים, יוני 2026

< מחלקת הניהול בבנק ישראל

על פי החוק, נכסי הקרן מנוהלים באמצעות מחלקת ניהול שהוקמה בבנק ישראל. המחלקה מנהלת את נכסי הקרן בהתאם למדיניות ההשקעה המפורטת שקובעת ועדת ההשקעות על פי עקרונות מדיניות ההשקעה שמתווה המועצה. מנהלת מחלקת הניהול ממונה בידי המועצה לפי הצעת הנגיד, ועובדי המחלקה הם עובדי בנק ישראל. נוסף על ניהול נכסי הקרן, תפקידה של מחלקת הניהול להתקשר עם מנהלים חיצוניים אקטיביים בהתאם להחלטת ועדת ההשקעות, לערוך את הדוחות הכספיים הרבעוניים והשנתיים ולהגישם לאישור מועצת הקרן.

< מדיניות ההשקעה של כספי הקרן

עם הקמת הקרן נקבעה מדיניות השקעה ראשונית שלפיה 60% מנכסיה יושקעו במניות משווקים מפותחים, 36.5% באג"ח קונצרניות בדירוג השקעה (Investment Grade) ו-3.5% בנכסי מזומן. עוד הוחלט כי השקעה זו תבוצע באופן פסיבי באמצעות קרנות סל.

בשנת 2024 אישרה הקרן מדד ייחוס לניהול השקעותיה, שמטרתו לשקף את תיאבון הסיכון של הקרן ולשמש כלי לבחינת ביצועיה לאורך זמן ועוגן לניהול הסיכונים של התיק.

הרכיב המנייתי במדד הייחוס מיוצג על ידי מדד המניות הגלובלי (MSCI ACWI), המייצג את עולם ההשקעה הגלובלי במניות ומשקף את תפיסת הקרן בדבר התועלת שבפיזור ההשקעות. רכיב החוב במדד הייחוס מיוצג על ידי מדד Bloomberg Global Aggregate Corporate, המשקף את החוב הקונצרני הגלובלי בדירוג השקעה. הבחירה במדד זה משקפת את תפיסת הקרן שלפיה לאור אופק ההשקעה הארוך שלה, יהיה נכון לקצור לאורך זמן את פרמיית הסיכון גם ברכיב הסולידי של התיק (אג"ח).

כמו כן נקבעה בשנת 2024 מסגרת תהליך הקצאה נכסית - תהליך מתודולוגי לקביעת ההרכב הנכסי של השקעותיה. הרכב זה נקבע בהתאם למדד הייחוס, ולתחזית המקרו-כלכלית והפיננסית לשנה הקרובה.

ההקצאה לשנת 2025 נבנתה על פי עקרונות אלו. התחזית נערכה בהתאם לתחזית מחירי הנכסים ולמצב המקרו-כלכלי והפיננסי החזויים לשנה זו באמצעות זיהוי הגורמים המרכזיים שצפויים להניע את הכלכלה והערכת כיוון התפתחותם בשלושה תרחישים (בסיסי, אופטימי ופסימי). התיק שהתקבל בסופו של התהליך נועד להביא ליחס תשואה-סיכון טוב יותר מזה של מדד הייחוס הבסיסי.

להלן פירוט הסיכונים המרכזיים בהתאם לניתוח שנעשה בקרן וההשפעה האפשרית על הנתונים הכספיים בעקבות שינוי בפרמטרים הקשורים לסיכונים:

א. סיכון ריבית

סיכון ריבית הוא הסיכון שהשווי ההוגן או תזרימי המזומנים העתידיים ממכשיר פיננסי ישתנו כתוצאה משינויים בשיעורי ריבית שוק, ובהנחה שכל שאר המשתנים האחרים קבועים.

להלן ניתוח רגישות של שינוי בשיעור הריבית על ההשפעה במחירי איגרות חוב כפונקציה של אריכות החלק ההתחייבותי:

שינוי של 1% בשיעור הריבית		השפעה על הרווח (ההפסד) בדוח על הביצוע הכספי
באחוזים		
עלייה	ירידה	
(1.60)	1.60	

ב. סיכון מטבע חוץ

סיכון מטבע חוץ הוא הסיכון שערכו של מכשיר פיננסי ישתנה עקב שינויים בשערי מטבע חוץ אל מול מטבע הפעילות של הקרן, הדולר.

הטבלה שלהלן מציגה את ההרכב המטבעי של נכסי הקרן והתחייבויותיה בהתאם לערכם הנקוב. היא כוללת בנוסף מבחן רגישות לשינוי סביר בשער החליפין של האירו, בהנחה שכל שאר המשתנים נותרים ללא שינוי.

השפעה על הדוח על הביצוע הכספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2025					
ליום 31 בדצמבר 2025					
מיליוני דולר					
דולר	אירו	אחרים	סה"כ	שינוי בשער האירו מול הדולר ב-1%	השפעה על הדוח על הביצוע הכספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2025
				עלייה	ירידה
13	2	-	15	-	-
1,239	142	530	1,911	1	(1)
448	158	-	606	2	(2)
175	52	-	227	-	-
31	-	-	31	-	-
1,906	354	530	2,790	3	(3)

מזומנים ושווי מזומנים
קרנות על מניות
קרנות על חוב תאגידי
חוב ממשלתי וקרנות על חוב ממשלתי
קרנות השקעה פרטיות
סה"כ

ג. סיכון מחיר מניות

השקעותיה של הקרן בקרנות סל שעוקבות אחרי מדדי מניות רגישות לסיכון במחיר השוק, הנובע מאי וודאות לגבי השווי העתידי של השקעות אלה. הקרן מנהלת את סיכון המחיר באמצעות בחירת סמני שוק מפוזרים.

להלן ניתוח רגישות רווחי הקרן לשינויים במחירי המניות:

שינוי של 1% במחירי המניות באחוזים		השפעה על הדוח על הביצוע הכספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2025
עלייה	ירידה	
0.7	(0.7)	

< הקצאה שנתית לתקציב המדינה

על פי חוק הקרן, הקרן תעביר סכום הקצאה שנתי לתקציב המדינה. הקצאה זו תשמש למטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות, בהתאם להצעת הממשלה במסגרת הצעת חוק התקציב השנתי, שתועבר לדיון והכנה של הוועדה לפיקוח על הקרן בכנסת לצורך אישורה על ידי הכנסת במסגרת אישור חוק התקציב השנתי.

סעיף 38 (א) לחוק הקרן מגדיר את גובה ההקצאה השנתית. בשנת הכספים הראשונה לפעילות הקרן היא תעביר 3.5% מההכנסות של הקרן באותה השנה, בתשעת השנים שלאחר שנת הפעילות הראשונה, תעביר הקרן לתקציב המדינה סכום העומד על 3.5% מנכסים שניהלה הקרן בסיומה של השנה הקודמת, שלגביה אושר הדוח הכספי השנתי.

החל מסיום התקופה האמורה, יעמוד סכום ההקצאה השנתי על סכום התשואה הריאלית הממוצעת שהניבו השקעות הקרן בעשר השנים שקדמו לאותה שנת כספים, כשהוא מוכפל בשווי הנכסים שניהלה הקרן בסיומה של השנה הקודמת, שלגביה אושר הדוח הכספי השנתי.

בהתאם לחוק הקרן, ליום 31 בדצמבר 2024 נרשמה הפרשה בסך של 52 מיליון דולר עבור ההקצאה השנתית לשנת 2025. ביום 27 במרץ 2025, עם אישורו של חוק התקציב השנתי לשנה זו, הועבר סכום זה מחשבון הקרן לאוצר המדינה. ליום 31 בדצמבר 2025 נרשמה הפרשה בסך של כ-73 מיליון דולר עבור ההקצאה השנתית לשנת 2026. סכום זה הועבר לאוצר המדינה לאחר אישור סופי של חוק התקציב לשנה זו, בסוף חודש מרץ 2026.

< נכסי הקרן

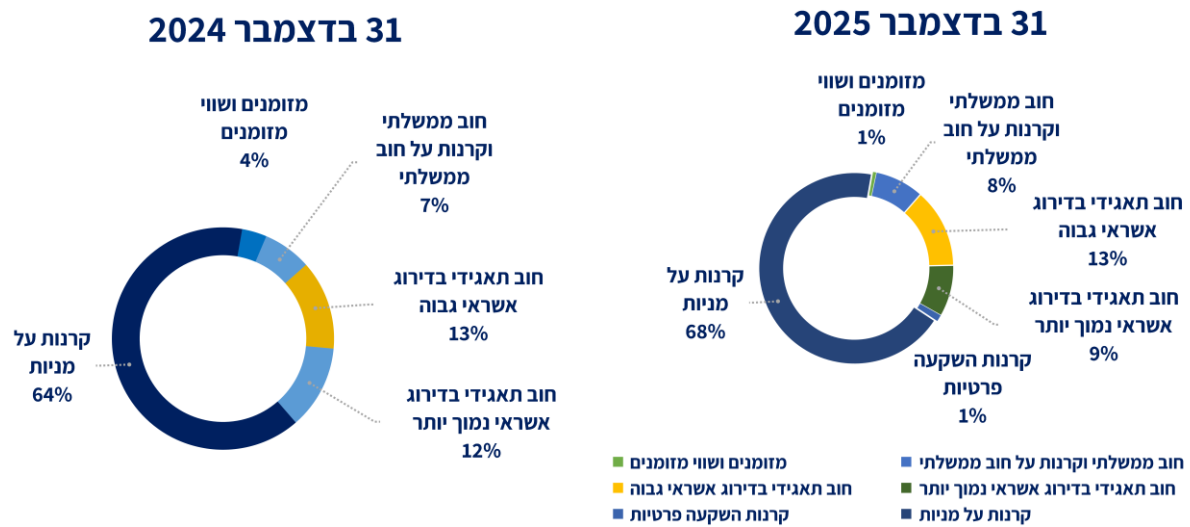
נכון ליום 31 בדצמבר 2025, נכסי הקרן הסתכמו לסך של כ-2,790 מיליון דולר (ליום 31 בדצמבר 2024 כ-2,080 מיליון דולר). במהלך השנה הופקדו בקרן תקבולים שמקורם בהכנסות המדינה, על פי הוראות חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, בסכום כולל של כ-351 מיליון דולר.

נכסי הקרן מושקעים בהתאם למדיניות ההשקעה במניות, באגרות חוב ובמזומנים, כמוצג בתרשים 1 להלן. בשנת 2025 הקרן רשמה תשואה נומינלית של 18.4% (בשנת 2024 - 11.5%). התשואה נבעה בעיקר מההשקעה במניות, שתרמה 84% מהתשואה. נכסי החוב תרמו כ-15% ויתר התשואה נבעה מריבית על נכסי המזומן.

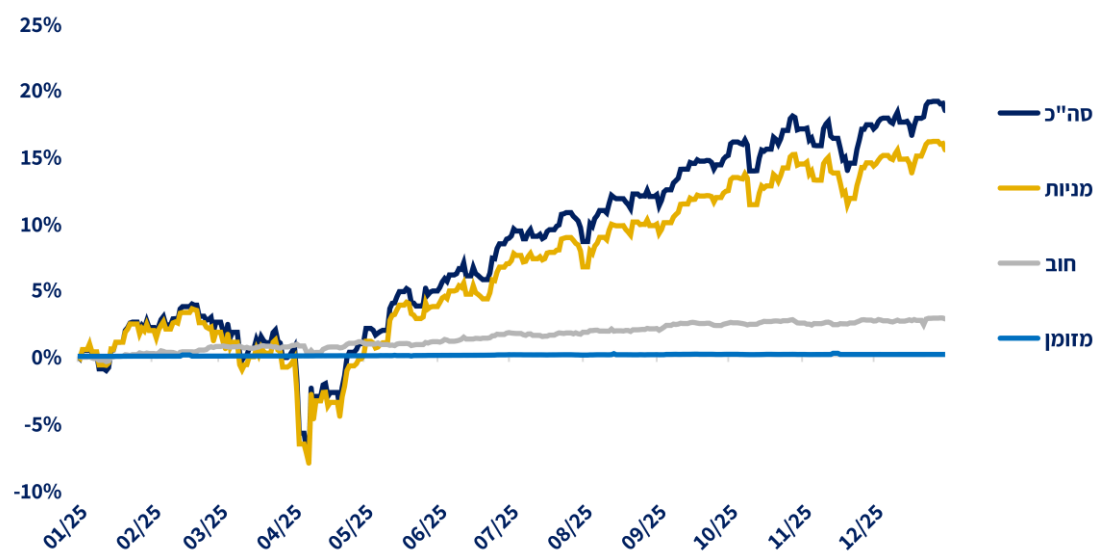
תרשים מספר 2 להלן מציג את התפתחות התרומה לתשואה לפי אפיקי ההשקעה במהלך השנה.

פירוט נרחב בקשר לנכסי הקרן ולפעילות ניתן למצוא בדוח השנתי אשר פורסם על ידי הקרן בקישור הבא-
<https://www.cif.gov.il/publishesandreports/>

< תרשים 1 - התפלגות נכסי הקרן לפי אפיקי השקעה



< תרשים 2 - התפתחות התרומה לתשואה לפי אפיקים במהלך השנה (אחוזים)



ליום 31 בדצמבר				תמצית הדוחות על המצב הכספי
2024	2025	2024	2025	
מיליוני ₪		מיליוני דולר		
273	49	75	15	מזומנים ושווי מזומנים
7,311	8,752	2,005	2,744	ניירות ערך
0	98	-	31	קרנות השקעה פרטיות
7,584	8,899	2,080	2,790	סך הכל נכסים
189	233	52	73	הפרשה בגין הקצאה לאוצר המדינה
189	233	52	73	סך הכל התחייבויות
5,992	6,983	1,684	1,962	הון הקרן
153	(947)			קרן הונית מהפרשי תרגום
1,250	2,630	344	755	עודפים
7,395	8,666	2,028	2,717	סך הכל הון
7,584	8,899	2,080	2,790	סך הכל התחייבויות והון

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר				תמצית הדוחות על הביצוע הכספי
2024	2025	2024	2025	
מיליוני ₪		מיליוני דולר		
17	27	5	8	הכנסות ריבית
681	1,275	186	380	רווח משערוך השקעה לשווי הוגן
(21)	78	(6)	23	הפרשי שער
677	1,380	185	411	רווח לתקופה

מיליוני ₪				דוח על השינויים בנכסים נטו
סה"כ	עודפים	קרן הונית מהפרשי תרגום	הון הקרן	
5,361	573	161	4,627	יתרה ליום 1 ינואר 2024
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה</u>
				<u>ביום 31 בדצמבר 2024</u>
1,554	-	-	1,554	תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(189)	-	-	(189)	הקצאה שנתית לאוצר המדינה
(8)	-	(8)	-	הפרשי תרגום
677	677	-	-	רווח לתקופה
7,395	1,250	153	5,992	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה</u>
				<u>ביום 31 בדצמבר 2025</u>
1,224	-	-	1,224	תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(233)	-	-	(233)	הקצאה שנתית לאוצר המדינה
(1,100)	-	(1,100)	-	הפרשי תרגום
1,380	1,380	-	-	רווח לתקופה
8,666	2,630	(947)	6,983	יתרה ליום 31 בדצמבר 2025

מיליוני דולר				דוח על השינויים בנכסים נטו
סה"כ	עודפים	הון הקרן		
1,478	159	1,319		יתרה ליום 1 בינואר 2024
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה ביום 31</u>
				<u>בדצמבר 2024</u>
417	-	417		תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(52)	-	(52)		הקצאה שנתית לאוצר המדינה
185	185	-		רווח לתקופה
2,028	344	1,684		יתרה ליום 31 בדצמבר 2024
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה ביום 31</u>
				<u>בדצמבר 2025</u>
351	-	351		תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(73)	-	(73)		הקצאה שנתית לאוצר המדינה
411	411	-		רווח לתקופה
2,717	755	1,962		יתרה ליום 31 בדצמבר 2025

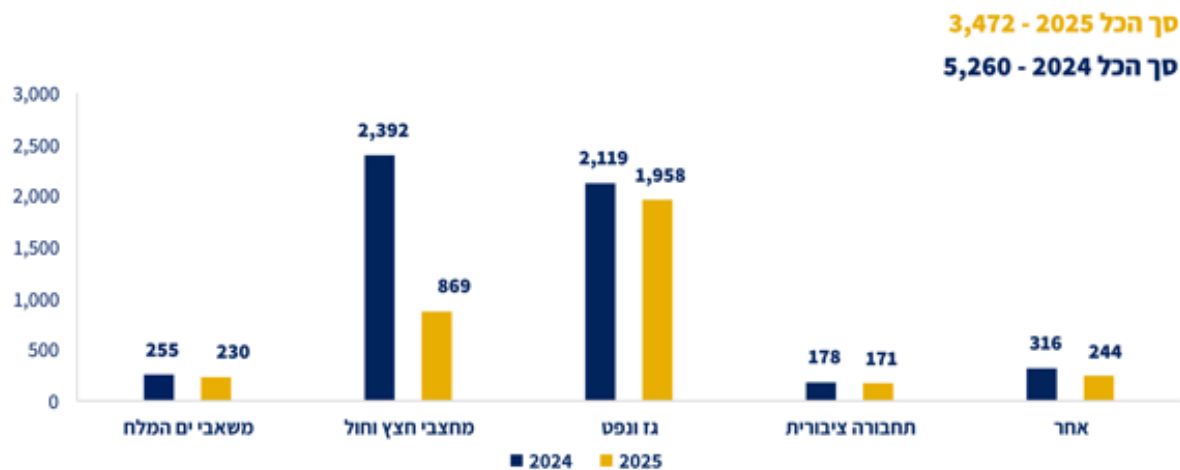
8. הכנסות מתמלוגים



למדינת ישראל קיימת זכות לתקבולים או להטבות כלכליות אחרות בגין תמלוגים, הנובעת הן ממתן זיכיונות ורישיונות לזכיינים בגין הפקת משאבי טבע (כדוגמת הפקת נפט וגז טבעי, כריית אשלג, פוספטים, חצץ וחול) והן מתוכניות מחקר ופיתוח (מו"פ) שנתמכות על ידי רשות החדשנות (להלן: "הסדרי תמלוגים"). הסדרי תמלוגים אלה יכולים להיות מכוח חוק, תקנות, החלטות מנהליות, הסכמים, הסדרים וכו'. התמלוגים להם זכאית הממשלה נגזרים בעיקר מנוסחת תמלוגים הקבועה בחקיקה או בהסדר ספציפי, כך לדוגמה יש תמלוגים הנגזרים כאחוז מההכנסות (לעיתים בניכוי הוצאות מסוימות), בגין מכירות של המשאבים או מוצרי הפיתוח על ידי הישויות הנתמכות לצדדים שלישיים. לרוב, ההכנסות מתמלוגים במשרדי הממשלה השונים אינן נפרסות ליניארית ואחוז התמלוגים המשולם על ידי הישויות השונות, נגזר מרווחיה או ממכירותיה של הישות לתקופה מסוימת.

יש לציין, כי בהתאם למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל, תמלוגים הנובעים מסיוע בתכניות מו"פ, אינם נכללים בדוחות הכספיים במסגרת הכנסות מעסקאות חליפין, אלא במסגרת סעיף חייבים בגין תמלוגים, כהקטנת הנכס (ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 10 - חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך).

< פירוט מקורות התמלוגים - הכנסות הממשלה מתמלוגים בשנים 2024-2025 (במיליוני ₪)



כחלק ממקורות התמלוגים של מדינת ישראל, קיימים מספר הסדרים משמעותיים אשר מניבים הכנסות למדינה כמפורט להלן:

א. משרד האנרגיה והתשתיות

- **נפט וגז מכוח "חוק הנפט, התשי"ב-1952"** - חוק זה קובע את הזכויות והחובות הקשורות לחיפוש, הפקה ושימוש במשאבי נפט וגז בישראל. אחד ההסדרים המרכזיים בחוק הוא מנגנון התמלוגים, לפיו זכין שמפיק נפט או גז מחויב לשלם למדינה תמלוגים בגין ההכנסות מהמשאבים שנמצאו והופקו בשטחה. שיעור התמלוגים שנקבע בחוק עומד על 12.5% מהכמות הכוללת של הנפט או הגז שהופקו. התמלוגים מהווים מרכיב משמעותי בתרומת משאבי הטבע לכלכלת המדינה ומטרתם להבטיח שהציבור ייהנה מהשימוש בנכסים לאומיים אלו.
- **מחצבים מתוקף "פקודת המכרות, התרפ"ה-1925"** - פקודה זו מעניקה למדינה זכויות בעלות על כלל המחצבים הנמצאים בקרקעות המדינה, כולל חול, פוספטים, מינרלים ועוד. מתוקף הפקודה, זכיינים וחברות המחצבים מחויבים לשלם למדינה תמלוגים עבור השימוש במשאבים אלה.

ב. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

- **זיכיון להפעלת נמלים- מכוח "חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004"** - חוק זה מסדיר את פעילותם של נמלי ישראל, כולל הענקת זיכיונות להפעלת נמלים לחברות פרטיות. במסגרת זיכיונות אלה, המדינה גובה תמלוגים מהחברות המפעילות על בסיס הכנסותיהן מהשירותים בנמל. במסגרת חוק זה, נגבים דמי שימוש קבועים ומשתנים מחברות הנמל בגין השימוש בנכסי המדינה ובקרקע לצורך תפעול הנמלים. דמי השימוש הקבועים נגזרים כאחוז מההכנסות הכוללות של החברות, כ- 4% מהכנסות ממתן שירותי הנמל. בנוסף, ישנם דמי שימוש משתנים, המחושבים על בסיס פרמטרים שונים. נכון למועד פרסום הדוח, דמי השימוש המשתנים משולמים על ידי חברת נמל חיפה, חברת נמל אילת, מספנות ישראל, הנמל הדרומי באשדוד, ונמל המפרץ בחיפה.

ג. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

- **מפעילי תחבורה ציבורית מתוקף זכות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית** - מפעילי תחבורה ציבורית בישראל מחויבים בתשלומים למדינה בגין זכות השימוש בתשתיות הציבוריות ומתן שירותי התחבורה. התמלוגים נגבים כאחוז מהכנסותיהם מהפעלת הקווים, בהתאם להסכמים המוגדרים מראש במסגרת המכרזים שהוענקו להם. תשלומים אלו משמשים להבטחת תחזוקת תשתיות התחבורה הציבורית, השקעה בפיתוח מערכות תחבורה חדשות ושיפור השירות לנוסעים.

ד. מטה החשב הכללי

- **בתי זיקוק לנפט בחיפה ואשדוד** - בתי זיקוק אלה הינם שני הגופים העיקריים בתחום הזיקוק והנפט בישראל. בתי זיקוק אלה משלמים דמי שימוש למדינה בגין פעילותם על קרקע ותשתיות ציבוריות בהתאם להסכמים שנחתמו. דמי שימוש אלה כוללים דמי שימוש קבועים, אשר מבוססים על חוזים ארוכי טווח המגדירים את הזכויות לשימוש בקרקע והיקף הפעילות, וכן דמי שימוש משתנים, אשר נגזרים מהכנסות בית הזיקוק ומשתנים בהתאם לתנודות במחירי הנפט וביקוש לתזקיקים.

- **מפעלי ים המלח** - מפעלי ים המלח מחויבים בתשלום תמלוגים למדינה בגין הפקת מחצבים וכימיקלים מים המלח, מתוקף "חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961". התמלוגים נקבעים לפי אחוזים ממחזור המכירות של החברה ממכירת המינרלים, ומתבססים, בין היתר, על פסק בוררות בין מפעלי ים המלח והמדינה שניתן בשנת 2019 וקבע את שיטת חישוב התמלוגים.

על פי "חוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961", מפעלי ים המלח, בבעלות אי.סי.אל גרופ בע"מ, קיבלו זיכיון להפקת מינרלים מים המלח עד ל-31 במרץ 2030. מדינת ישראל נערכת לסיום הזיכיון ולקביעת מדיניות חדשה להפקת משאבים אלו בדרך שתוביל להבטחת ניצולם היעיל ומקסום הערך הכלכלי של משאבי הטבע, לצד הגנה על ערכי הטבע והסביבה ושמירה על המורשת של אזור ים המלח. בעקבות דו"ח שפורסם על ידי צוות בראשות יואל נווה בינואר 2019, שכותרתו "הצעדים הממשלתיים הדרושים לקראת סיום תקופת הזיכיון של ים המלח", הוקמו צוותי עבודה בין-משרדיים, בהובלת החשב הכללי במשרד האוצר, ובספטמבר 2024 פורסמה טיוטת דוח להערוות הציבור. בשנת 2025, פורסם תזכיר חוק זיכיון ים המלח, התשפ"ו-2025, המסדיר את תנאי הזיכיון העתידי ואת אופן עריכת המכרז. בנוסף, בינואר 2026 נחתם הסכם מחייב בין המדינה לבין מפעלי ים המלח ו-ICL, בנוגע להעברת נכסי הזיכיון בהתאם לסעיף 26 לחוק הזיכיון, והסכמות נוספות לקראת תום הזיכיון, לרבות העברת ידע ומידע לצורך קיום מכרז. נמשכו הפעולות לגיבוש מתווה הזיכיון החדש, לרבות השלמת הסכמות עקרוניות בין המדינה לבין מפעלי ים המלח בנוגע להסדרת הנכסים והעברת הידע לזכיון העתידי. נכון למועד הדוח, טרם פורסם הזיכיון העתידי, לרבות החוק והמכרז להקצאתו, והם צפויים להתפרסם במהלך השנים 2026-2027.

ה. רשות מקרקעי ישראל

- לרשות מקרקעי ישראל קיימת זכות לתקבולים בגין תמלוגים המתקבלים עבור כריית חומרי גלם ממחצבות. חומרי הגלם מהווים נדבך חשוב בפיתוחה של מדינת ישראל. התמלוגים משולמים בעד כל טון חומר גלם המופק ממחצבות הפועלות מכח חוזה הרשאה לכרייה וחציבה. הסדרי התמלוגים קבועים בחוזי ההרשאה לכרייה וחציבה בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ונהלי הרשות. יצוין כי לצורך כרייה בפועל, נדרש המורשה לרישיון כרייה הניתן על ידי המפקח על המכרות במשרד האנרגיה בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

חישוב התמלוגים מתבצע באמצעות היוון התקבולים לפי טון חומרי גלם לתקופה של עד 50 שנה או לתקופת המכרז, כנמוך.

9. דיווח בנושא סביבה, אקלים וקיימות



<< חידושים בדיווח השנתי לשנת 2025

פרק הדיווח לשנת 2025 הינו הדיווח החמישי של המדינה בנושאי סביבה, אקלים וקיימות. בפרק זה עודכנו הנתונים שדווחו שנה קודמת ונוספו פעולות מהותיות שבוצעו בנושאים אלו. הנושאים שעודכנו:

- עדכון שנתי בדבר סף הפליטות השנתיות ושיעור הפליטות לנפש;
- עדכון בדבר פרויקטי תשתית ו-PPP בתחום התשתיות, התחבורה והאנרגיה;
- עדכון על פעילות השירות המטאורולוגי ותמצית דוח שפורסם בנושא מגמות אקלימיות ואירועי קיצון;
- עדכון כללי למכלול הנושאים המדווחים.

נוספו דיווחים חדשים, כגון:

- תוכנית לאומית להיערכות לשינויי אקלים בישראל (השלב השני) שפרסם המשרד להגנת הסביבה;
- תוכנית היערכות לשינויי אקלים של משרד החקלאות וביטחון המזון;
- העמקת הדיווח וההיערכות הבין-לאומית, כולל הגשת NAP ודוח ה-BTR הראשון;
- עדכון תמונת הסיכון האקלימי באמצעות תחזית לשנים 2025-2028;
- מעבר לתוכניות היערכות סקטוראליות במשרדי הממשלה;
- התקדמות בהיערכות ברמה המקומית (מעל 100 רשויות);
- קידום היערכות במשק האנרגיה והמים;
- קידום רגולציה בתחום הקירור והמיזוג;
- קידום נושאים חברתיים נוספים כגון ביטחון תזונתי, חינוך, דיור ושיכון.

< מבוא לדיווח

החל מהדוחות הכספיים לשנת 2021 הוחלט על ידי אגף החשב הכללי לשלב בדוחות הכספיים של מדינת ישראל פרק נוסף המתייחס לנושאי סביבה, אקלים וקיימות. מטרת הדיווח היא לשקף לקוראי הדוחות הכספיים חלק מהפעולות העיקריות שנעשות בתקופת הדיווח בנושאים אלו וזאת לצורך מעקב אחר שינויים ומגמות עיקריים במדינת ישראל ובעולם, והצגת השינויים שנעשו במהלך תקופת הדוחות הכספיים ואשר תרמו להשגת יעדי הממשלה בתחומים אלו. דיווחי מדינות בנושאים אלו במסגרת דוחותיהם הכספיים, הינם בתחילת דרכם והסטנדרטים לכך בשלבי בנייה, גיבוש והתהוות. נושאי הסביבה, האקלים והקיימות, כמו גם האחריות התאגידית וה-ESG (ESG - Environmental, Social Governance) מתפתחים באופן משמעותי בכל שנה ושנה ומצויים כבר כיום בקדמת פעילותן של מדינות, תאגידים וארגונים רבים בעולם. בכל הקשור להתנהלות פיננסית של מדינות ומשקיעים ציבוריים, נושא זה אף מקבל משנה תוקף בחשיבותו, מתוך חשיבה כי הכלכלה היא זו שמניעה לעשייה. בנוסף, הסיכונים השזורים במסגרת נושאים אלו, כגון סיכוני אקלים, חושפים את המשקיעים המוסדיים והפרטיים לפוטנציאל כשלים תפעוליים, אסטרטגיים, לאומיים ופיננסיים. ממשלות ישראל לדורותיהן קידמו סוגיות הנוגעות לסביבה ואקלים על ידי פרסום תוכניות אסטרטגיות, קביעת יעדים, קידום החלטות ממשלה וחקיקה (כמפורט באופן תמציתי להלן).

בהמשך לדיווח הראשוני שפורסם בדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021 ולקראת הדיווח הנוכחי, פעל אגף החשב הכללי לאיסוף ומיפוי הנושאים הרלוונטיים וכן בחן את מוקדי הדיווח השונים הקיימים בידי גורמי הממשלה בתחומים המדווחים ונושאים נוספים, לרבות מעקב אחר התקינה המתגבשת בארץ ובעולם. תהליך זה כלל מיפוי רחב של פעילויות משרדי הממשלה במוקדי הדיווח והעשייה, מיידעים מפורסמים, סקירות בינלאומיות להשוואה עם מדינות מתקדמות ועוד. אגף החשב הכללי משקיע משאבים בנושא זה ופועל להרחבתם ועדכוןם בהתאם לצורך.

אגף החשבתי הכללית פועל לבחון את היבטי הדיווח בנושאי סביבה, אקלים וקיימות, תוך קידום הנושא עם העמקת העשייה במשרדים הממשלתיים לצד התפתחות הרגולציה, התקינה והוראות נוספות של ארגון ה-IPSASB וה-IFRS, ובהתאם לכך יעודכנו הביאורים הבאים.

יצוין, כי אגף החשבתי הכללית מבצע מיפוי ואיסוף של מידע כמותי ואיכותי ממשרדים שונים כגון המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוב, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות וביטחון המזון, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועוד, על מנת להגיש למשתמשי הדוח מידע מהימן בנושא סביבה, אקלים וקיימות.

< רקע כללי להתפתחות נושא הקיימות (Sustainability)

ניסיונות גלובליים להסדרת כללים ויעדים בינלאומיים בנושאי קיימות החלו כבר בשנות ה-90. "פסגת כדור הארץ"³⁰, שהתקיימה בריו דה ז'נרו בשנת 1992, נקראת גם אג'נדה 21. במפגש זה גובשה שותפות גלובלית, ובמסגרתה אומצו והוכרזו יעדים ומסמכי עקרונות כגון ה-Millennium Development Goals (MDGs), אשר היוו את הבסיס ליצירת יעדי הפיתוח בר-הקיימא של האו"ם לשנת 2030 (הנקראים SDGs)³¹.

לצד זאת, שינוי האקלים הציב אתגר נוסף שדרש תיאום בזירה הגלובלית. כבר בשנת 1987 נחתמה אמנת מונטריאול³² לקידום פעולות שיקום להידלדלות האוזון הסטרטוספרי. בשנת 1997 נחתם עדכון ראשון לאמנת האקלים בוועידת האו"ם לשינוי אקלים בקיוטו, יפן, בהסכם שכונה "פרוטוקול קיוטו"³³. העדכון השני לאמנת האקלים התבצע בשנת 2015 בוועידת האו"ם ה-21 לשינוי אקלים, שהתקיימה בפריז, צרפת, ובמסגרתה נחתם הסכם שכונה "הסכמי פריז"³⁴.

בשנת 2022, התקיימה ועידת האקלים ה-27 שכונסה בשארם א-שייח, מצרים, אשר התמקדה בפעילויות אדפטציה (הסתגלות) ובקידום מנגנונים וכלים להיערכות לשינוי האקלים - מיטיגציה (אפחות). במסגרת ועידה זו, הצטרפה ישראל ל-18 ממשלות נוספות בעולם שהתחייבו לאיפוס פליטות גזי החממה בפעילות התפעול הממשלתית עד שנת 2050, במסגרת מהלך Net Zero Government Initiative שמובילה ממשלת ארה"ב ושהושק בוועידה זו.

בשנת 2023, התקיימה ועידת האקלים ה-28 שכונסה בדובאי, איחוד האמירויות הערביות, אשר התמקדה בין היתר בצמצום פערים, הערכה ובקרה על הסכמי פריז, הצבת יעדי מימון אקלים ובתוכנית העבודה להפחתת פליטות (Mitigation Work Program). במסגרת ועידה זו, חתמו השרה להגנת הסביבה ושרת התחבורה על מזכר הבנות בין לאומי³⁵ להצטרפות ישראל למחויבות גלובלית לאיפוס פליטות מציי רכב כבד.

בשנת 2024 התקיימה ועידת האקלים ה-29 באיחוד האירופי, אשר המשיכה את מגמת ההעמקה של המאמצים הבין-לאומיים בהתמודדות עם שינוי האקלים. במסגרת הוועידה, הדגישה ישראל את מחויבותה להאצת המעבר לתחבורה מאופסת פליטות, בהמשך למזכר ההבנות שנחתם בשנה הקודמת עם שותפים בינלאומיים בתחום הפחתת פליטות מציי רכב כבד. בנוסף להתמקדות הטכנית במיטיגציה ואדפטציה, ועידות האקלים של האו"ם בעשור האחרון הדגישו ביתר גם את המימד החברתי של משבר האקלים. כך למשל בוועידות האחרונות COP27 ו-COP28 הועלה הצורך הדחוף לקידום צדק אקלימי, תפיסה לפיה יש להבטיח שמדינות עניות וקבוצות מוחלשות, שלרוב נפגעות בצורה חריפה ביותר מהשלכות שינוי האקלים, יקבלו תמיכה טכנולוגית וכלכלית מהקהילה הבין-לאומית. כמו כן, נושאים כמו שוויון מגדרי ושילוב קהילות מקומיות ובני נוער בתהליכי קבלת ההחלטות עמדו במרכזן של יוזמות בוועידות אלה.

³⁰ United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992 | United Nations

³¹ THE 17 GOALS | Sustainable Development

³² The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer | Ozone Secretariat

³³ The Kyoto Protocol | UNFCCC

³⁴ The Paris Agreement | UNFCCC

³⁵ ישראל מתחייבת לאיפוס פליטות מאוטובוסים וממשאיות המשרד להגנת הסביבה

בשנת 2025 התקיימה ועידת האקלים ה-30, אשר נערכה בעיר בלם (Belém) שבברזיל, והמשיכה את מגמת ההעמקה של שיתוף הפעולה הבין-לאומי בהתמודדות עם שינויי האקלים. הוועידה התמקדה בהאצת יישום היעדים הגלובליים להפחתת פליטות גזי חממה, חיזוק מנגנוני המימון וההסתגלות למדינות מתפתחות, קידום פתרונות מבוססי טבע ושמירה על יערות גשם, לצד חיזוק המחויבות לעדכון יעדי האקלים הלאומיים (NDCs) לקראת שנת 2035. בנוסף, במסגרת הדיונים הודגשה חשיבות קידום המעבר לתחבורה מאופסת פליטות והמשך שיתופי הפעולה הבין-לאומיים לצמצום פליטות במגזר התחבורה, כחלק מהמאמצים הגלובליים לעמידה ביעדי הסכמי פריז.

בשנים האחרונות נושאי סביבה, אקלים וקיימות קודמו באמצעות פרסום תוכניות אסטרטגיות, קביעת יעדים, קידום החלטות ממשלה וקידום חקיקה אשר עיקרם מובאים להלן בדיווח זה³⁶.

³⁶ פירוט נרחב יותר למגמות בנושאי קיימות קיים בדיווחי שנים קודמות.

< התפתחות החלטות ממשלה לאורך השנים³⁷



³⁷ מקור הנתונים - עיבוד החלטות ממשלה מרכזיות על ידי אגף החשבת הכללית

◀ רגולציה ותקינה בנושאי סביבה ואקלים (מקומית ובינלאומית)

ממשלת ישראל נמצאת בשנים האחרונות בשלב של השלמת רפורמה מקיפה בחשבונאות הממשלתית, שעיקרה אימוץ הדרגתי של התקינה החשבונאית הבינלאומית למגזר הציבורי (IPSAS) וזאת במסגרת החלטת ממשלה מספר 2375 שהתקבלה בשנת 2004 ביוזמת אגף החשבת הכללית.

• רגולציה ותקינות מרכזיות בנושאי קיימות ואקלים בעולם

דיווחי מדינות ורגולציות הנוגעים לשקיפות בנושאי קיימות ואקלים אינם אחידים, וגילוי המידע על ידי מדינות ותאגידים הוא לעיתים וולונטרי. עם זאת, בשנים האחרונות, אנו עדים להתפתחות ברגולציות הנוגעות לסוגיות קיימות, אקלים ו-ESG.

ESG הינו מונח כולל המשלב היבטי סביבה, חברה וממשל תאגידי מתוך הבנה שאלו מייצרים ניהול טוב יותר של הסיכונים וההזדמנויות הנגזרים מנושאים אלו, גופים מוסדיים ומשקיעים כוללים נושאים אלו בתהליך קבלת החלטותיהם. קיימות מספר יוזמות המאגדות כלים למשקיעים בנושא שילוב ESG, אחת הבולטות הינה יוזמה המגובה על ידי האו"ם שנקראת United Nations backed Principles for Responsible Investments (UNPRI) במסגרתה הם מנסחים פרקטיקות וכלים לניהול הסיכונים וההזדמנויות העולים מגורמי ESG שנועדו להתוות את המסגרת עבור מנהלי השקעות וגופים מוסדיים לניהול נכסי הציבור.

ברמת התאגידים, תחום האחריות התאגידית, שהתגבש למונחים של ESG, במסגרתו תאגידים מדווחים על השפעותיהם בהיבטים כאמור ובהתאם למתודולוגיות דיווח מקובלות כגון ה-TCFD⁴⁰, SASB³⁹ ועוד.

גופים רגולטוריים במדינות שונות, בעיקר באירופה ובארה"ב, מקדמים מתן גילוי אודות היבטי וסיכונים ה-ESG של תאגידים ומשקיעים מוסדיים. באירופה קיימת חקיקה כמו דירקטיבת הדיווח ה-CSR⁴¹ וה-SFDR⁴² אשר נועדו להגדיל את השקיפות, לצמצם התייחסות (greenwashing⁴³) וליצור תשתית רגולטורית אחידה באירופה.

• תקינה במגזר הציבורי

ה-IPSASB⁴⁴ פרסם מסמך התייעצות ציבורית בנושא קידום דיווח קיימות במגזר הציבורי. אגף החשבת הכללית השתתף בהליך זה והגיש תגובה והערות בנוגע להסדרת התקינה בתחומי הקיימות והאקלים. בחודש דצמבר 2022, הוכרזו שלושה פרויקטים פוטנציאליים לדיווח קיימות במגזר הציבורי, והוקם צוות לבחינתם: דרישות גילוי כלליות למידע כספי הקשור לקיימות, גילויים בנושאי אקלים וגילויים לא-פיננסיים בנוגע למשאבי טבע. במהלך חודש מאי 2023, פרסם ה-IPSASB תיקון ל-1⁴⁵ RPG ו-3 RPG שתכליתם הוספת הנחיות גלובליות בנושא דיווח מידע על תוכניות קיימות. במסגרת העדכון נוספו הנחיות המדגימות את אופן יישום עקרונותיהם בעת הדיווח. ממשלות וגופים אחרים במגזר הציבורי יכולים ליישם תיקון זה מיד עם פרסומו, אולם, בדומה לכלל הוראות 1 RPG ו-3 RPG, יישומו אינו מחייב.

³⁸ GRI - Home

³⁹ SASB

⁴⁰ <https://www.fsb-tcf.org/>

⁴¹ Directive - 2022/2464 - EN - CSRD Directive - EUR-Lex

⁴² Regulation - 2019/2088 - EN - sfdr - EUR-Lex

⁴³ גרין-וואשינג (Greenwashing) ובעברית גם טיוח ירוק או התייחסות הוא יצירת תדמית סביבתית חיובית שנועדה להסתיר היבטים שליליים.

⁴⁴ ה-IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board) או המועצה הבינלאומית לתקני חשבונאות במגזר הציבורי, הוא גוף עצמאי הפועל תחת חסותה של הפדרציה הבינלאומית של רואי החשבון (IFAC) תפקידו העיקרי הוא לפתח ולפרסם תקני חשבונאות איכותיים, בינלאומיים, אשר מתאימים למגזר הציבורי.

⁴⁵ Recommended Practice Guideline (RPG)

• תקינה חשבונאית

בחודש ינואר 2024 נכנסו לתוקף תקני דיווח קיימות ואקלים שפורסמו על ידי ה- ISSB⁴⁶ גוף שהוקם על ידי ה- IFRS. התקנים הם - IFRS S1: דרישות כלליות לגילוי מידע פיננסי הקשור לקיימות, ו- IFRS S2: גילויים בנושא אקלים. תקנים סופיים אלו פורסמו ביום 26 ביוני 2023, ואימוצם המנדטורי תלוי ברגולציות מקומיות. מאז פרסומם, החלה מגמה של אימוץ והטמעה של התקנים במספר מדינות, לרבות בריטניה, קנדה, אוסטרליה ומדינות נוספות, לצד תהליכי התאמה למסגרות רגולטוריות אזוריות. נכון למועד פרסום דוח זה, טרם התקבלה החלטה לגבי אימוץ התקנים במגזר הציבורי בישראל.

• רגולציה ותקינה בישראל

להלן פירוט הרגולציה הקיימת בישראל בתחומי ה- ESG במספר ערוצים בעיקר במגזר הפיננסי:

1. רשות ניירות ערך החלה במהלכים שונים שתפקידם לעודד שקיפות של מנפיקים בנושא ה- ESG. בשנת 2021 פרסמה הרשות את המלצותיה בנוגע לאחריות תאגידית ולסיכונים ESG מקרב חברות ציבוריות. בין היתר, המלצות כללו קריאה לדיווח וולונטרי אודות היבטי ESG תוך שימוש בקריטריונים בינלאומיים מקובלים, דוגמת GRI או SASB. בשנת 2023⁴⁷ הרשות המשיכה להשתתף בדיונים בין משרדיים בהובלת המשרד להגנת הסביבה, לשם פיתוח טקסונומיה ישראלית כמפורט בהמשך שבאמצעותה ניתן יהיה לסווג פעילויות במשק כירוקות או כלא ירוקות, על בסיס עמידתן בקריטריונים מוגדרים. בנוסף, נציגי הרשות השתתפו בפורומים שונים שתכליתם קידום תחום ה- ESG ופרסום דוחות. בשנת 2024 פרסמה רשות ניירות ערך דוח ממצאי ביקורת רוחב בנושא גילוי ודיווח בדבר סיכונים סביבה בתאגידים מדווחים⁴⁸. הדוח כלל ממצאים והמלצות אופרטיביות בנוגע לזיהוי, הערכה, ניהול וגילוי של סיכונים סביבה ואקלים, והדגיש את הצורך במעורבות הדירקטוריון וההנהלה בתהליכי ניהול סיכונים אלו.
2. רשות שוק ההון פרסמה בשנת 2017 חוזר שעסק בנושא אחריות תאגידית ברמת אמצע או גלה, ובחודש נובמבר 2021 פרסמה תיקון לחוזר⁴⁹ העוסק בשילוב מדיניות ESG כחלק ממדיניות ההשקעה של גופים מוסדיים. במסגרת התיקון לחוזר, הגופים המוסדיים נדרשים לפרסם החל מחודש יולי 2022 מדיניות המצהירה על שיקולי השקעה הנוגעים לסיכונים סביבתיים, חברתיים וממשל תאגידיים (ESG) ולסיכונים מתפתחים, כגון סייבר וטכנולוגיה, העשויים להשפיע על ביצועי תיק ההשקעות.
3. הפיקוח על הבנקים, פרסם בחודש דצמבר 2021, תיקונים להוראת הדיווח בנושא ESG שפורסמה בחודש אוקטובר 2011. בנוסף, פרסם כי במהלך שנת 2022 יפעל להשלמת גיבוש מדד 'בנקאות משפיעה' במסגרתו יבחנו שיקולים סביבתיים וחברתיים בפעילות העסקית של הבנקים ובמטרה להניע שינוי בגופים המפוקחים. עוד פרסם, בחודש אפריל 2022 תיקון להוראה בנושא ייצוג הולם בהרכב הדירקטוריון. בשנת 2023 פרסם הפיקוח את הוראת ניהול בנקאי תקין 345 – "עקרונות לניהול אפקטיבי של סיכונים פיננסיים הקשורים לאקלים" המחייבת את הבנקים לזהות, להעריך, לנטר ולנהל את הסיכונים הפיננסיים הנובעים משינויי אקלים, ולשלם במסגרת ממשל התאגיד, ניהול הסיכונים, האסטרטגיה העסקית ותהליכי קבלת ההחלטות. הוראות אלו נכנסו לתוקף בשנת 2026.

⁴⁶ ה- ISSB (International Sustainability Standards Board) או המועצה הבינלאומית לתקני קיימות, הוא גוף עצמאי שהוקם על ידי ה- IFRS (International Financial Reporting Standards Foundation) ובחודש נובמבר 2021. מטרתו העיקרית היא לפתח בסיס עולמי, מקיף ואחיד לתקני גילוי בנושא קיימות, אשר יאפשרו לחברות לספק מידע מקיף, עקבי ואיכותי לשווקים הפיננסיים העולמיים.

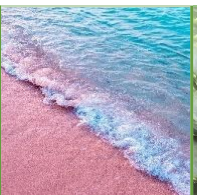
⁴⁷ [isareport2023.pdf](https://www.issb.org/publications/isareport2023.pdf)

⁴⁸ ריכוז ממצאי ביקורת רוחב בנושא גילוי ודיווח בדבר סיכונים סביבה בתאגידים מדווחים-2023

⁴⁹ [תיקון הוראות החוזר המאוחר – פרק 4 לשער 5](#)

<< דיווח בנושאי קיימות, סביבה, אקלים וחברה לשנת 2025

< דיווח סביבתי

					
6. נושאים נוספים	5. פסולת וכלכלה מעגלית	4. משק המים	3. אנרגיה	2. שינויי אקלים ופליטות גזי חממה	1. מבוא

1. מבוא

בשנים האחרונות גוברת ההכרה הבין-לאומית בכך שהסביבה הטבעית ומצבה משפיעים באופן ישיר ועקיף על הכלכלה הלאומית, על בריאות הציבור ועל חוסנה של המדינה בטווח הארוך. בהתאם לכך, פרק זה בדוחות הכספיים של מדינת ישראל נועד להציג נתונים, מגמות ומדיניות בתחומי הסביבה, המשקפים את פעולות הממשלה והשקעותיה בניהול נכסי הטבע, הפחתת נזקים סביבתיים, והתמודדות עם אתגרים סביבתיים עכשוויים.

נושאים סביבתיים מתייחסים למכלול ההשפעות של הפעילות האנושית והמשקית על הסביבה וליכולת המדינה להבטיח מערכת אקולוגית מתפקדת ובריאה. בין הנושאים העיקריים שנדונים בפרק ניתן למנות: איכות האוויר והמים, ניהול משק הפסולת, שמירה על שטחים פתוחים ומגוון ביולוגי, הפחתת פליטות מזהמים וגזי חממה, צריכת משאבים טבעיים, שיקום קרקעות, וכן היערכות לשינויי אקלים והתמודדות עם סיכונים סביבתיים.

הפרק הסביבתי מציג את הקשר בין מדיניות סביבתית לבין תכנון תקציבי, השקעות ציבוריות והיבטים כלכליים. הפרק כולל נתונים כמותיים ואיכותיים על ההשפעות הסביבתיות של מדיניות והחלטות תקציביות, וכן על העלויות והחסכון הנובעים מיישום מדיניות סביבתית. בנוסף, מוצגות פעילויות של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים בתחומים סביבתיים, התפתחויות רגולטוריות, מגמות בצריכת משאבים והתקדמות ביישום התחייבויותיה הבין-לאומיות של ישראל בתחום הקיימות.

1.1. מדיניות, תוכניות, אסטרטגיה ויעדים סביבתיים

מדינת ישראל מקדמת בשנים האחרונות מדיניות סביבתית רחבה המתפרשת על פני מגוון תחומים: אקלים, אוויר, מים, פסולת, מגוון ביולוגי, קרקעות, תחבורה וממשל סביבתי. האסטרטגיה הלאומית מתבססת על עקרונות של פיתוח בר-קיימא, חיזוק הכלכלה המעגלית, שמירה על בריאות הציבור והמערכות האקולוגיות.

יעדיה המרכזיים כוללים הפחתת פליטות מזהמי אוויר ותחלואה סביבתית, שמירה על איכות מי השתייה ומקורות המים, מעבר לכלכלה דלת פסולת, צמצום הטמנת פסולת והגדלת מיחזור, שיקום קרקעות מזוהמות, שמירה על השטחים הפתוחים והמגוון הביולוגי, והיערכות להתמודדות עם שינויי אקלים. המדינה פועלת גם לחיזוק הכלים הרגולטוריים, לרבות חקיקה סביבתית חדשה, יישום אכיפה חכמה, עידוד חדשנות וטכנולוגיות נקיות, והגברת השקיפות הציבורית באמצעות פרסום נתונים סביבתיים. המשרד להגנת הסביבה פרסם בין השנים 2016-2024 מסמכי מדיניות שונים העוסקים בקידום מדיניות תמחור פחמן בישראל⁵⁰, קידום המעבר לשימוש בדלקים לא

⁵⁰ [הממשלה מעלה הילוך במלחמה במשבר האקלים: ישראל תיישם לראשונה תמחור פחמן המשרד להגנת הסביבה](#)

מזהמים⁵¹, קידום טכנולוגיות אגירה ושימוש בלוחות סולאריים במקום קידום תחנות כח פיקריות (תחנות המאפשרות מתן מענה מהיר לשינויים חדים בביקוש לחשמל אך ביעילות אנרגטית נמוכה), זאת לצורך הפחתת הפליטות ממגזר הפקת האנרגיה בישראל וחסכון של מיליארדי שקלים למשק הישראלי⁵² ועוד.

בחודש אוקטובר 2021 המשרד להגנת הסביבה פרסם את התוכנית האסטרטגית הלאומית למעבר לכלכלה דלת פחמן לשנת 2050, במסגרתה הוצגו צעדים ויעדים לסקטורים ולתחומים שונים כאמור לעיל לטווח הבינוני והארוך⁵³, לצד תוכנית אסטרטגית לאומית ליישום פעולות להתמודדות עם משבר האקלים לשנים 2022-2026⁵⁴. התוכנית האסטרטגית מורכבת מתוכניות משנה להפחתת פליטות, בהתאם לסקטורים שונים: תוכניות היערכות במערכת החינוך, קידום מזון מקיים, שמירה על מערכות אקולוגיות, קידום עירוניות מקיימת וצעדי מדיניות רוחביים בדגש על קידום חדשנות ומנגנונים כלכליים, וביצוע מעקב בקרה ותיאום עם ועל כל החוליות בשרשרת.

בנוסף למשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד התחבורה פועלים גם הם במסגרת תחומי אחריותם לקידום יעדים סביבתיים כחלק מהמאמץ הלאומי להפחתת פליטות ולמעבר לכלכלה דלת פחמן. משרד האנרגיה והתשתיות גיבש בשנת 2022 את תוכניתו הלאומית להפחתת פליטות מגזר האנרגיה⁵⁵, תוך הצבת יעד בשיעור של 30% לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות עד שנת 2030, וכן יעד למעבר מדורג להסקה חשמלית במבנים, התייעלות אנרגטית בתעשייה ובמגזר הביתי, ועידוד פריסת טכנולוגיות אגירה מתקדמות. בנוסף, המשרד מקדם מנגנוני תמיכה פיננסיים והסרת חסמים רגולטוריים בתחום האנרגיה הסולארית. משרד התחבורה, מצידו, פרסם תוכנית אסטרטגית להפחתת פליטות מגזר התחבורה⁵⁶, הכוללת מעבר מדורג לכלי רכב חשמליים, השקעה נרחבת בתחבורה ציבורית חשמלית, תמריצים להמרת צי רכב כבד וטיפול הליכה ורכיבה באמצעות תשתיות תומכות. יעד מרכזי של המשרד הוא איפוס פליטות נטו של תחבורה ציבורית עירונית עד שנת 2030, ובהמשך גם של תחבורה בין-עירונית וצי מסחר.

בנוסף, משרדי ממשלה נוספים כגון משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ורשויות נוספות, עוסקים בשילוב שיקולים סביבתיים בהיערכותם, אם בתחומי בריאות הציבור, תכנון עירוני, קיימות במבנים, ניהול משק המים, או שמירה על שטחים פתוחים. פעולתם נעשית לעיתים כחלק מתוכניות בין-משרדיות או בהובלת המשרד להגנת הסביבה.

1.1. מימון תשתיות סביבתיות

א. גיוס חוב – איגרת חוב ירוקה

בחודש נובמבר 2022 פרסם אגף החשב הכללי לראשונה מסגרת להנפקת איגרות חוב ממשלתיות ירוקות. המסגרת הירוקה (להלן: "המסגרת") מפרטת את המדיניות והיעדים של מדינת ישראל, וכן את השימוש הצפוי בתקבולי ההנפקה למימון פרויקטים סביבתיים אשר מקדמים יעדים אלו. קבוצת עבודה בין-משרדית למימון בר קיימא⁵⁷, בראשות נציג החשבת הכללית, בחרה פרויקטים סביבתיים אליהם יוקצו תקבולי איגרות החוב הירוקות לפי עקרונות וקריטריונים שנקבעו במסגרת. בחוות הדעת שניתנה על ידי חברת Cicero Shades of Green, אשר ניתחה והעריכה את המסגרת, הוענק לישראל דירוג גבוה ביותר, אשר משקף את איכות הקריטריונים שנקבעו והפרויקטים שנבחרו.

המסגרת נכתבה בהתאם לשני תקנים בינלאומיים: (1) העקרונות לאיגרות חוב ירוקות של איגוד שוק ההון הבינלאומי גרסה 2021⁵⁸. עקרונות אלו מורכבים מארבעה מרכיבים: השימוש בתקבולים, תהליך ההערכה

⁵¹ המשרד להגנת הסביבה מפרסם תוכנית פעולה טכנית-כלכלית למעבר לתעשייה יעילה נקייה וחדשנית המשרד להגנת הסביבה

⁵² איגרת אנרגיה מתחדשת כתחליף לתחנות כוח פיקריות המשרד להגנת הסביבה

⁵³ מעבר לכלכלה דלת פחמן המשרד להגנת הסביבה

⁵⁴ תוכנית יישום לאומית להתמודדות עם משבר האקלים 2022-2026 המשרד להגנת הסביבה

⁵⁵ משרד האנרגיה מציג: התוכנית הלאומית המעודכנת להתייעלות באנרגיה והתמודדות עם משבר האקלים משרד האנרגיה והתשתיות

⁵⁶ רכב מזהם – Out, רכב נקי – In: תוכנית היישום הממשלתית לקידום תחבורה נקייה אושרה בממשלה המשרד להגנת הסביבה

⁵⁷ משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד האנרגיה והתשתיות, הרשות הממשלתית למים ולביוב ורשות החדשנות

⁵⁸ ICMA – Green Bond Principles, June 2021

והבחירה של הפרויקטים, ניהול חלוקת התקבולים ודיווח. (2) טקסונומיה⁵⁹ הלוקחת בחשבון את הקריטריונים לתרומה כפי שנקבעו בטקסונומיה של האיחוד האירופי המעוגנת בדיני האיחוד. מטרתה המרכזית של הטקסונומיה היא לעודד השקעות בפעילויות כלכליות שיש להן השפעות סביבתיות חיוביות, כמו גם למנוע מצבים של Greenwash⁶⁰. ככל שיבוצעו הנפקות ירוקות נוספות, יהיה צורך לבצע עדכון של המסגרת. המסגרת צפויה להתעדכן מעת לעת בכדי להבטיח התאמה מתמשכת לפרקטיות השוק הרלוונטיות מתוך מטרה לשמר ולשפר את רמות השקיפות, הדיווח והגילוי תוך כפיפות לסטנדרטים בינלאומיים.

בחודש ינואר 2023 לאחר פרסום המסגרת ולאחר קיום הליך שיווקי (Road-show) גלובלי למשקיעים, השלים החשב הכללי את ההנפקה הראשונה של איגרת חוב ירוקה בסך של 2 מיליארד דולר (כ- 6.8 מיליון ₪). הביקוש בהנפקה עמד על כ- 12 מיליארד דולר (ביקוש יתר של פי שישה מהסכום המונפק) ומעל לשלוש מאות משקיעים מארבעים מדינות, לרבות איחוד האמירויות, יפן וקוריאה. איגרת החוב הונפקה לתקופה של עשר שנים, בריבית של 4.5%, עם מרווח של 95 נקודות בסיס מעל איגרת חוב ממשלת ארה"ב לטווח דומה.

מלבד היתרונות הרבים להנפקה זו ובהם מימון של פרויקטים ירוקים וגיוון בסיס המשקיעים הבינלאומיים של מדינת ישראל, פרסום המסגרת וביצוע ההנפקה הירוקה מהווים כלי פיננסי ירוק באמצעותו פעלה המדינה למימוש יעדיה הסביבתיים.

הכספים שהתקבלו כתוצאה מהנפקת איגרת החוב חולקו לשלושה סקטורים: תחבורה נקייה, ניהול מים בר קיימא וניהול בר קיימא של משאבי הטבע. במסגרת הנפקה זו כ- 96% מהתקבולים, כ- 6.5 מיליארד ₪, הוקצו למימון פרויקטים בתחום התחבורה הנקייה לאור התרומה השולית הגבוהה של פרויקטים אלו להפחתת פליטות ולשיפור היעילות האנרגטית. הפרויקטים שנבחרו הינם בשיתוף משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה והתשתיות והרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן: "רשות המים"). בין אלה שקודמו ניתן למצוא את הרכבות הקלות בירושלים ותל אביב וכן את פרויקט חשמול רכבת ישראל. בהקשר זה יצוין, כי מערכת תחבורה המונעת על ידי חשמל ידידותית לסביבה ומפחיתה את פליטות המזהמים במידה ניכרת לעומת מנועי בנזין. בנוסף, פיתוח הרכבות מצמצם את מספר כלי הרכב הפרטיים בכבישים על ידי מתן מענה חלופי בטוח, נוח, מהיר ובעל קיבולת גדולה. פיתוח נוסף בתחום התחבורה הנקייה הינו תשתיות למסלולי אופניים בערים נוספות מלבד הערים המרכזיות, כגון: חולון, ראש העין ונתניה, וכן הקמה של עמדות טעינה לאוטובוסים חשמליים בתחנות מרכזיות ייעודיות, ועמדות טעינה לרכבים חשמליים לטובת הציבור.

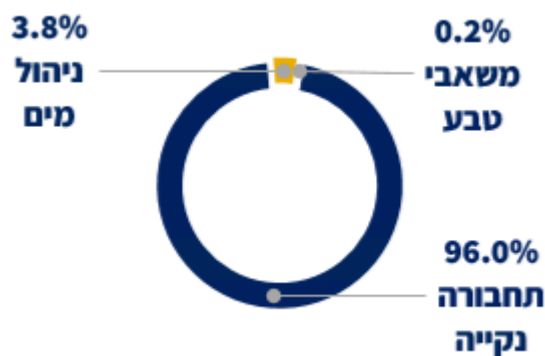
בהיבט ניהול בר קיימא של המים ומשאבי טבע הוקצו כ- 4% בהיקף של כ- 274 מיליון ₪ לפרויקטי השבת שפכים, טיהור השפכים ושימוש חוזר לטובת השקיה חקלאית כגון גינון תעשייתי או ציבורי. המתקנים ממוקמים בין היתר ליד הערים חדרה, אשקלון ואשדוד. למערכת הביוב יש חשיבות משמעותית בכל הנוגע למשאבי המים והקצאות מים למטרות חקלאיות. נכון למועד הדוחות הכספיים, ישראל מובילה בעולם בקצב השבת מי קולחים מכמות השפכים הכוללת שמטופלת, זהו חלק משמעותי מהיערכותה של ישראל לשינויי האקלים.

בחודש דצמבר 2025 פרסם אגף החשבת הכללית את דוח ההשפעה הסביבתית (Impact Report), המסכם את השפעותיהן הסביבתיות של השימושים בתקבולי ההנפקה, ומציג מדדי ביצוע כמותיים ואיכותיים המעידים על קידום יעדי אקלים וסביבה בסטנדרטים בינלאומיים. פרסום זה, מהווה נדבך נוסף במחויבות ישראל למדדי קיימות, ועמידה בסטנדרטים בין-לאומיים של איכות הסביבה.

⁵⁹ הטקסונומיה הישראלית לסיווג פעילויות כלכליות בנות-קיימה המשרד להגנת הסביבה

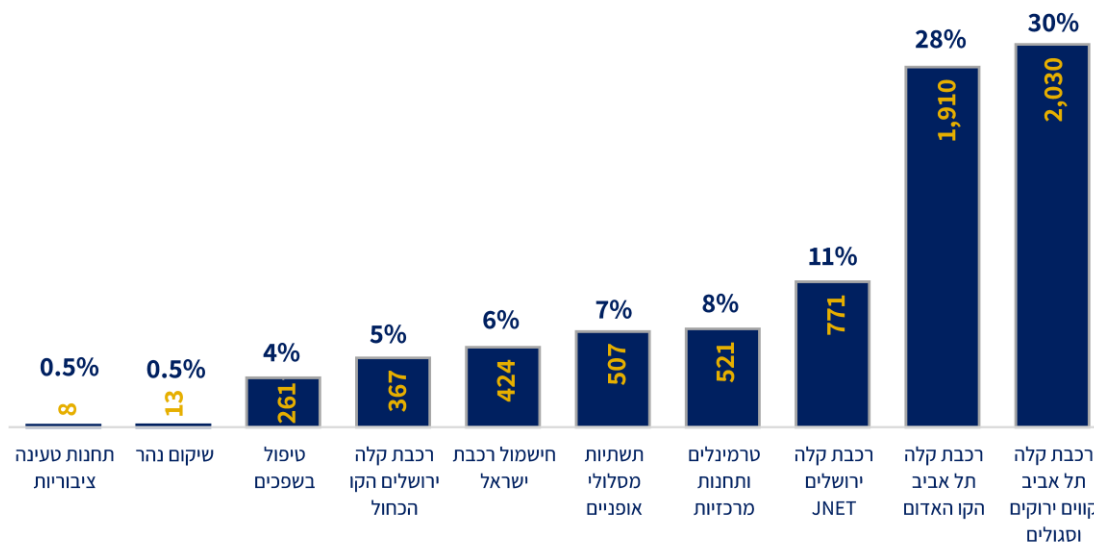
⁶⁰ Greenwash - התיירקות היו מונח אשר בא לבטא ביצוע פעולות בתחום הקיימות אשר בעיקרן הינן לשם הנראות בלבד ואין בהם ממש

תרשים 1.1 - חלוקת כספי הנפקת איגרת החוב הירוקה לסקטורים



בנוסף, יש לציין את התוכנית לשיקום נחלים שמובלת על ידי רשות המים. בעקבות תקופת בצורת עלה הצורך בפרויקט ממוקד לשיקום הנחלים בצפון הארץ. ההכנסות מאיגרת החוב הירוקה מימנו את הטיפול והשיקום של חמישה נחלים בצפון הארץ: געתון, נעמן, ציפורי, קישון וחדרה. שיקום נחלים מאפשר שיקום ושימור של בתי גידול ייחודיים תוך שמירה על הטבע והנופים. לצד היתרון הסביבתי, שיקום הנחלים תורם גם ליצירת מרחב ציבורי פתוח, מרכזי בילוי ונופש לרווחת הציבור.

תרשים 1.2 - חלוקת כספי גיוסי איגרת החוב הירוקה לפרויקטים (מיליוני ₪)



הגרף לעיל מציג את סכום ההקצאה לכל פרויקט במיליוני ₪ ואת אחוז ההקצאה של כל פרויקט מסך הכספים שגויסו במסגרת ההנפקה של האיגרת כאמור.

ב. מימון פרויקטים אסטרטגיים רוחביים – פרויקטי PPP בתחום הסביבה:

במדינת ישראל מבוצעים פרויקטים עתירי השקעה ומימון באמצעות מודל ה-PPP (פרויקטי PPP – Public Private Partnership), אשר מבוססים על שיתוף פעולה בין המגזר הממשלתי והמגזר הפרטי ועיקרו התקשרות (הסכם זיכיון) בין המדינה לזכיין הפרטי לטובת הקמת תשתית ציבורית ותפעולה. חטיבת הפרויקטים באגף החשבתי הכללית אחראית על ייזום וקידום פרויקטים לצד גורמים נוספים. מטרת הפרויקטים להניע השקעות בנושאי תחבורה, מים, אנרגיה, בינוי, סביבה ואקלים ולתמוך ביזמויות פרטיות בנושא. השילוב של תמיכת

המדינה ויזמות פרטית מייצר לא רק הנעה של עשייה אלא גם תשתית כלכלית המשכית ליוזמות חדשניות וייחודיות כגון בנושאי האנרגיה המתחדשת, תחבורה חשמלית ועוד, אלו הביאו לתנופה בפיתוח התשתיות במדינת ישראל בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח. קידום הפרויקטים מבוצע בהתאם למדיניות הממשלה להשקעה בתשתיות ומתואם עם התוכנית האסטרטגית הרב שנתית שמקדמת החשבת הכללית לביצוע פרויקטי תשתיות לאומיים אשר חלקם יבוצע בשיתוף עם המגזר הפרטי.

להלן תמצית לפרויקטים בתחום התחבורה, האנרגיה, המים והפסולת המבוצעים בשיתוף המגזר הפרטי (פרויקטים מסוג PPP – Public Private Partnership). ראו הרחבה בחלק ג' מידע נוסף - פרק 3 - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ובחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי:

אנרגיה: המדינה תומכת ומלווה את המשק במספר פרויקטים בתחום האנרגיה המתחדשת וביניהם ניתן למנות את אשכול פרויקטי האנרגיה המתחדשת באשלים, שהחלו כפרויקטים ראשונים מסוגם בישראל לניצול אנרגיית השמש באמצעות תחנות כח המשלבות מספר טכנולוגיות בהפקת חשמל. ועדת מכרזים בין-משרדית המשותפת למשרד האוצר, למשרד האנרגיה והתשתיות, לרשות החשמל ולענבל חברה לבטוח בע"מ, פרסמה מכרזים להקמתן של חמש תחנות כח מאנרגיית השמש באזור אשלים שבנגב כאשר נכון למועד הדוח הכספי ארבע פועלות ואחת בהקמה: תחנת כח תרמו-סולארית בטכנולוגיה של מגדל שמש, תחנת כח תרמו-סולארית בטכנולוגיה של שקתות פרבוליות ושלוש תחנות כח פוטו-וולטאיות. סך עלות ההקמה של הפרויקטים הפועלים באשלים נאמדת בכ- 7.6 מיליארד ש"ח. בנוסף, פרסמה ועדת המכרזים מכרז להקמת תחנת כח פוטו-וולטאית בעיר דימונה, וכן מכרז להקמת תחנות כח קונבנציונליות המופעלות באמצעות גז טבעי באזור שורק. שני הפרויקטים נמצאים בשלב הסגירה הפיננסית. בנוסף, מתקן אחסון גז"מ באתר יבור נמצא בשלב פרסום מסמכי מיון מוקדם.

מים: מדינת ישראל שוכנת בסביבה גאוגרפית המאופיינת בחוסר מובנה במקורות מים לשתייה והשקיה. עקב מצב חירום במשק המים שהוכרז בשנת 1999, קבעה ממשלת ישראל, בהחלטה מספר 4895 משנת 1999, כי יש להיערך להתפלת מי ים. בעקבות ההחלטה, נכון למועד הדוח הכספי הוקמו ופועלים שישה מתקני התפלה (לרבות שורק ב' שעבר להפעלה מלאה בתחילת שנת 2026) בעלי כושר ייצור חוזי של 797 מיליון קוב מים בשנה (מל"ש), בעלות הקמה כוללת של כ- 9.3 מיליארד ש"ח, לצורך התמודדות עם התייבשות מקורות המים הטבעיים והגידול הטבעי באוכלוסייה. בנוסף, נכון למועד זה מתקן התפלה באוסמוזה הפוכה בגליל המערבי נמצא בהקמה, מתקן לטיפול במי תהום מזוהמים באזור התעשייה הצבאית (תע"ש) השרון נמצא בשלב סגירה פיננסית, מתקן ההתפלה הגדול בישראל עמק חפר נמצא בשלב הייזום ומתקן לטיפול משלים בשפכי שפד"ן נמצא בשלבי מכרז. כמו כן, מתקן התפלה אשקלון הינו הראשון שעתידי לסיים תקופת זיכיון מלאה של 25 שנים בשנת 2027 ועתיד לעבור לידי זכיון חדש לתקופה נוספת של 25 שנים, במסגרתה ישודרג המתקן ויורחב.

תחבורה: בתחום התחבורה מקודמים פרויקטים משמעותיים של רכבות קלות ותחבורת המונים, לצורך צמצום הנסועה ברכב פרטי, הפחתת הזיהום הנלווה לכך וההשלכות השליליות על המשק. בשנים הקרובות צפויים להתקדם מספר פרויקטים משמעותיים בתחום, עד להיקף פיתוח של כ- 180 ק"מ (בהקמה ועתידי) של רכבות קלות במרכזי הערים הגדולות ורכבות בין הערים הגדולות. נכון למועד הדוח הכספי, פרויקטים רבים בתחום נמצאים בשלבים מתקדמים.

פסולת: בנושא טיפול בפסולת מקודמים שלושה פרויקטים שמטרתם לצמצם היקפי הטמנה, פליטות גזי חממה ולייצר חשמל. שניים מהם שעתידיים לטפל בפסולת אורגנית בשיטת עיכול אנארובי⁶¹ וקומפוסטציה, הינם מתקן לטיפול בפסולת באזור השפד"ן העתידי לטפל ב- 400 אלפי טונות פסולת מעורבת בשנה מאזור גוש דן, ובאשדוד העתידי לטפל בכ- 250 אלפי טונות פסולת מעורבת בשנה מאשדוד והסביבה. השלישי, מתקן להשבת פסולת בנאות חובב עתיד לטפל בכ- 300 אלפי טונות פסולת מעורבת בשנה ממחוז דרום.

⁶¹ עיכול אנארובי הוא תהליך ביולוגי טבעי של פירוק חומר אורגני בהעדר חמצן, תוך ייצוב החומר וצמצום תכולת המוצקים. התוצר של שיטה זו הוא ביוגז עשיר במתאן המשמש לייצור אנרגיה מתחדשת. ההשבה התרמית מטפלת בפסולת בטמפרטורות גבוהות, וממנה נוצרת אנרגיה המשמשת לייצור חשמל וכן קיטור המשמש לחימום ביתי או תעשייתי.

2. שינויי אקלים ופליטות גזי חממה

2.1 שינויי האקלים

אקלים הוא תיאור ממוצע של תנאי מזג האוויר במקום מסוים לאורך זמן וכולל משתנים כמו טמפרטורה, משקעים, לחות, רוחות ועוד. שינויי אקלים מתייחסים לשינויים ארוכי טווח ודפוסים במאפייני האקלים, כמו התחממות הדרגתית של האטמוספירה, התגברות גלי חום, שינויים בכמות המשקעים והתגברות אירועי קיצון כמו שיטפונות, בצורות וסערות. שינויי האקלים הנוכחיים אינם תנודתיות רגילה של מזג האוויר, אלא תוצאה של שינויים מערכתיים אשר מושפעים בין היתר מפעילות אנושית ומהעלייה המתמשכת בריכוז גזי חממה באטמוספירה.

שינוי האקלים מטופל תחת מספר משרדי ממשלה וביניהם המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התחבורה וכן על ידי משרדים נוספים אשר להם השפעה סביבתית ישירה או עקיפה (כגון משרד המשפטים, משרד האוצר, רשויות מקומיות ועוד).

כפי שמוזכר בפתח הדברים, כבר בשנת 2009, הועברה החלטת הממשלה הראשונה, החלטה מספר 474, שדנה בהיערכות ומוכנות ישראל לשינויי האקלים והצורך בהפחתת פליטות גזי חממה⁶². לאחר מכן ובהתאם לוועידת פריז, ועידת האקלים בגלאזגו והתפתחויות גלובליות אחרות בנושא, נקבעו בממשלות ישראל מספר החלטות לצמצום פליטות הפחמן עד לשנים 2025 ו-2030, וכן יעדים נוספים של תמחור פליטות גזי חממה⁶³; הגדלת הייצור באנרגיות מתחדשות⁶⁴; הפסקת השימוש בפחם לייצור חשמל עד שנת 2026⁶⁵; הגבלת כמות פליטות גזי חממה מרכבים חדשים⁶⁶, אוטובוסים עירוניים נקיים, קידום תחבורה נקייה ודלת פחמן וצמצום הנסועה הפרטית בשיעור של 15% עד לשנת 2030⁶⁷; האצת תשתיות ועידוד חדשנות טכנולוגית במסגרת המאבק בשינויי אקלים⁶⁸ ועוד. יעדים אלו עוגנו בין היתר גם בחוק האקלים שאושר בקריאה ראשונה בחודש ספטמבר 2023.

אבן דרך בקידום היעדים, הינה פרסום דוח מקיף של השירות המטאורולוגי הישראלי מחודש יולי 2024⁶⁹ המרחיב ומעדכן את ניתוח המגמות האקלימיות ואירועי הקיצון בישראל עד סוף המאה ה-21 (בהמשך לדוח שפורסם בחודש אוגוסט 2020⁷⁰) וכן כולל בחינה שיטתית של תדירות אירועי קיצון ביניהם עומסי חום, טמפרטורות קיצוניות וגשמים עזים. הדוח מצביע על כך שבשלושת העשורים האחרונים (1991-2020) חלה עלייה ממוצעת של כ-0.6 מעלות צלזיוס לעשור בטמפרטורה הממוצעת בישראל, קצב התחממות הגבוה פי שלושה מהממוצע העולמי.

⁶² היערכות ישראל לשינויי אקלים - היערכות ומוכנות לשינויי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה משרד ראש הממשלה

⁶³ החלטת ממשלה מספר 286 מיום 1 באוגוסט 2021

⁶⁴ בחודש אוקטובר 2020, עודכנו יעדי הייצור באנרגיות מתחדשות ל-20% מסך צריכת החשמל במשק בשנת 2025 ו-30% בשנת 2030, ראו

החלטת ממשלה מספר 465 מיום 25 באוקטובר 2020

⁶⁵ ביצוע פעולות כגון הפעלת היחידות הפחמיות בעומס המזערי המאפשר גמישות ואמינות אספקה למשק, הפסקת הייצור ביחידות 1-4 בתחנת הכוח אורות רבין (החלטת ממשלה מספר 4080 מיום 29 ביולי 2018 והסבה הדרגתית עד לשנת 2025 ולא יאוחר משנת 2026, של יחידות הייצור 5-6 בתחנת הכוח אורות רבין ויחידות הייצור 1-4 בתחנת הכוח רוטנברג לשימוש בגז טבעי, ראו לעניין זה עקרונות מדיניות בנושא הפסקה של השימוש בפחם במקטע הייצור במשק החשמל בשגרה עד לשנת 2026, משרד האנרגיה, 2019.

⁶⁶ החלטת ממשלה מספר 171 מיום 25 ביולי 2021

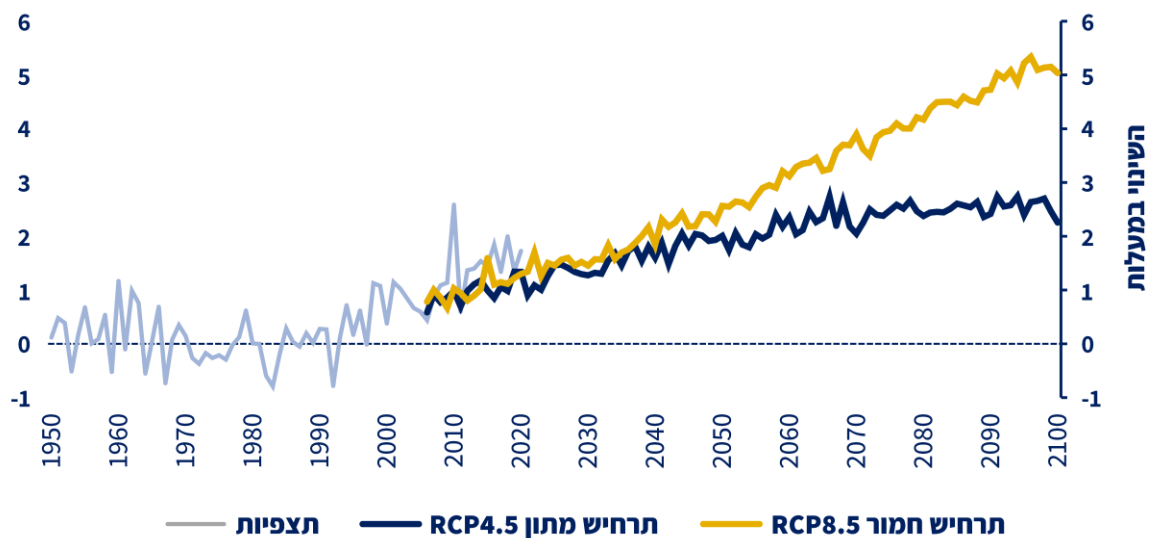
⁶⁷ החלטת ממשלה מספר 542 מיום 20 בספטמבר 2015

⁶⁸ החלטות ממשלה מספר 543 ו-544 מיום 24 באוקטובר 2021

⁶⁹ ניתוח מגמות אקלימיות אירועי קיצון בישראל עד סוף המאה ה-21 - מעוצב.pdf

⁷⁰ מידע בנושא שינויי אקלים | Israel Meteorological Service

תרשים 2.1 - הטמפרטורה השנתית הממוצעת בישראל בשנים 1950-2100 (מעלות צלזיוס)



הגרף לעיל מתאר את השינוי בטמפרטורה הממוצעת בישראל משנת 1950 ועד שנת 2100 לשני תרחישים RCP4.5 ו-RCP8.5. מגרף זה עולה כי הטמפרטורה הממוצעת בישראל צפויה להמשיך ולעלות בכ- 4 מעלות צלזיוס עד סוף שנת המאה הנוכחית, תחת התרחיש החמור RCP8.5 ביחס לתקופה 1988-2017. לעומת זאת, תחת התרחיש המתון יותר RCP4.5 בו פליטות גזי החממה העולמיות תגענה למקסימום בין השנים 2030-2040 ולאחר מכן תפחתנה, ניתן לראות מעין התייצבות סביב תוספת ממוצעת של כ- 1.5 מעלות צלזיוס, מקצת אחרי אמצע המאה ועד סופה⁷¹.

התחזיות של השירות המטאורולוגי הישראלי מצביעות על המשך מגמה זו, עם עלייה צפויה של עד 3.5 מעלות צלזיוס עד סוף המאה. השלכות התחממות זו כוללות עלייה בתדירות ובעוצמה של גלי חום, ירידה בכמות המשקעים השנתית, התארכות תקופות היובש, ועלייה בסיכון לאירועי קיצון כגון הצפות, שיטפונות, סערות חוף ושריפות. בנוסף, צפויה עלייה במפלס פני הים, מה שעלול להשפיע על אזורים חופיים. הדוח מדגיש את הצורך בהיערכות לאומית מקיפה להתמודדות עם סיכונים אלו תוך שימת דגש על חיזוק החוסן האקלימי של המדינה.

ביום 22 באפריל 2021 פורסם דוח ההיערכות לשינוי אקלים של ממשלת ישראל⁷² שהציג לראשונה תמונת מצב מקיפה של סיכונים האקלים והשלכותיהם, לצד המלצות וצעדי מדיניות להיערכות לאומית בתחומים כמו מים, בריאות, תשתיות וחוסן חברתי. במסגרת דוח ההיערכות הוגדרו ארבע מגמות מרכזיות הצפויות להשפיע על ישראל: עלייה בטמפרטורות ועלייה בתדירות ובעוצמת גלי חום, ירידה בכמות המשקעים לצד שינוי בדפוסי הגשם, ריבוי אירועי קיצון כגון שיטפונות ובצורות, וכן פגיעה במערכות טבעיות ובמשאבי טבע. מגמות אלו מהוות בסיס להבנת הסיכונים האקלימיים ולגיבוש צעדי היערכות לאומיים.

בשנת 2024, פרסם המשרד להגנת הסביבה את השלב הראשון בתוכנית הלאומית להיערכות לשינוי אקלים בישראל⁷³. מדובר בתוכנית בין-משרדית שגובשה בשיתוף גופי ממשלה, רשויות מקומיות, אקדמיה וחברה אזרחית. התוכנית כוללת 48 מהלכים וכ- 200 משימות יישומיות, ומחולקת לחמישה תחומי מיקוד: ביטחון וחירום; כלכלה ותקציב; שטחים בנויים ותשתיות; טבע, חקלאות ומים; בריאות, רווחה וחברה. התוכנית נועדה לחזק את החוסן האקלימי של ישראל, להגביר מוכנות לאירועי קיצון כמו גלי חום, שיטפונות ועליית פני הים, ולשלב שיקולים אקלימיים בתכנון לאומי ואזורי. התוכנית נבנתה על בסיס סיכונים האקלים שהוגדרו על ידי השירות המטאורולוגי כמפורט לעיל והיא כוללת התאמות עבור תחומי תחבורה, בריאות הציבור, משק המים, חקלאות, תשתיות ואוכלוסיות פגיעות. ביום

⁷¹ ניתוח מגמות אקלימיות ואירועי קיצון בישראל לאורך המאה ה-21 | Israel Meteorological Service

⁷² היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים – דוח המנהלת הראשון המשרד להגנת הסביבה

⁷³ <https://www.gov.il/he/pages/1st-step-mapping>

13 במרץ 2025 פרסם השירות המטאורולוגי הישראלי תחזית אקלימית⁷⁴ לטווח הבינוני לשנים 2025-2028, המספקת הערכה עדכנית למגמות בטמפרטורה ובמשקעים בישראל בשנים הקרובות. התחזית מצביעה על הסתברות גבוהה להמשך טמפרטורות מעל הממוצע הרב-שנתי (1991-2020), בהלימה למגמת ההתחממות ארוכת הטווח שנמדדה בעשורים האחרונים. במקביל, קיימת אי-ודאות גבוהה יותר בתחום המשקעים, אך התרחישים מצביעים על נטייה אפשרית לכמויות משקעים נמוכות מהממוצע בחלק מהאזורים ובחלק מהעונות. מסמך זה מהווה כלי תומך החלטה משמעותי לתכנון תשתיות, ניהול משק המים והיערכות לאירועי קיצון בשנים הקרובות, שכן הוא מגשר בין תחזיות מזג אוויר קצרות טווח לבין תרחישים אקלימיים ארוכי טווח עד סוף המאה.

2.2 היערכות משרדי ממשלה לשינויי אקלים

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022 המתקנת את החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018, במסגרתה הוטל על משרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבש תוכניות היערכות לשינויי האקלים למשרד להגנת הסביבה, פרסם המשרד להגנת הסביבה שני דוחות מעקב בהקשר התקדמות משרדי הממשלה⁷⁵, להלן דוגמאות לפרסום תוכניות היערכות של משרדי ממשלה:

א. היערכות מערכת הבריאות לשינויי האקלים

לאור העלייה בתכיפות אירועי הקיצון האקלימיים כאמור, העלייה בטמפרטורה הממוצעת בישראל והסיכון לפגיעה בצרכים הבסיסיים כדוגמת נגישות תזונתית ומחסור במי שתייה, קיים משרד הבריאות עבודת מטה שכללה מיפוי של כלל הגורמים במערכת הבריאות העוסקים בהיערכות לשינויי אקלים בהקשר בריאותי, סקירת ספרות מקומית ועולמית לרבות המלצות הארגונים הבין-לאומיים והחלטות מדיניות של מדינות נבחרות המובילות בהיערכות לשינויי אקלים, התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים במערכת ומחוצה לה, מפגשי היועצות עם נציגי חברה אזרחית וחוקרים ועבודה מול גורמי הרוחב הממשלתיים, המשרד ערך עבודת עומק לטובת הערכת ההשפעות על בריאות הציבור ככלל ועל האוכלוסיות בסיכון כפרט.

כך לדוגמה אירועי חום מתמשכים עלולים להיות קשורים לסיבוכים בחולים כרוניים ובצורך להתאים טיפול תרופתי, החמרה בזיהום אוויר עלולה להוביל לעלייה בבעיות נשימתיות ובמערכת הלב וכלי הדם, זיהום מאגרי מים כתוצאה מעליית מפלס מי הים, מיעוט גשמים ובצורות צפוי להוביל להחמרה במחסור במי שתייה ואף ההתחממות עשויה להוביל להחמרה בסוגי תחלואה שונים כגון תחלואה נפשית ומחלות זיהומיות. בנוסף, הפגיעה התשתיתית האפשרית עשויה להשפיע על יכולת הצלת חיים, מתן שירותי בריאות ושמירה על בריאות הציבור.

כמסקנה מכך, המשרד גיבש תוכנית היערכות המתבססת על שתי אסטרטגיות עיקריות: מיטיגציה ואדפטציה. מתווה העבודה לבניית התוכנית כלל גיבוש צוות שותפים, מיפוי פעילות בנושא בריאות ואקלים בתוך מערכת הבריאות והתייעצות עם מומחים. פעולות מיטיגציה (אפחות – פעולות מנע) אותן הוא יכול לקדם כדוגמת מניעת זיהומים ותקן בית חולים ירוק. כמו כן, המשרד התייחס גם לפעולות אדפטציה (הסתגלות – פעולות היערכות) בטווחים מיידי, בינוני וארוך. על בסיס תובנות של פעולות אלו וההשפעות שנחקרו בהתאם לתרחישי הייחוס של רח"ל ובשיתוף עם השירות המטאורולוגי, משרד הבריאות הקים ועדת היגוי שכוללת גורמים רבים מהשטח והמטה שבחברה שבעה נושאים לקידום מערכת: (1) היערכות מערכת הבריאות - הכשרות למנהלים בכירים, לצוותים ובמסגרת הלימודים האקדמאיים, מינוי ממונה אקלים מערכתי בחטיבת בריאות הציבור, מינוי ממונה אקלים בבתי החולים ובקופות החולים. הקמת תפקוד פעולה בשטח (2) קידום מערכת בריאות ירוקה - ב"ח כבסיס במערכת הבריאות - הובלת וועדת היגוי והטמעת המלצותיה בשלבים (3) מוכנות למצבי חירום אקלימיים על בסיס ניסיון של תחומי חירום אחרים, וכתובת מסמך אסטרטגי אופרטיבי (4) נתונים ומחקר להערכת סיכון בריאותי (5) תזונה וביטחון תזונתי כולל המלצות לאוכלוסיות רגישות (6) תכנון, בנייה ותנאי סביבה באקלים המשתנה ו- (7) הסברה ומודעות הציבור בדגש על משמעות הבריאותיות. לאחר מכן הוקמו צוותי עבודה להעמקה בנושאים וכל אחד מהצוותים גיבש המלצות ותוכנית עבודה. בהתאם לכך, בחודש פברואר 2024 השלים משרד הבריאות את עבודת המטה לגיבוש תוכנית היערכות מערכת הבריאות לשינויי אקלים⁷⁶ שכללה מיפוי פעילות מערכתית, סקירת ספרות מקצועית והתייעצות עם גורמי ממשל ומומחים. עבודת מדיניות זו שימשה בסיס לפרסום התוכנית המלאה בחודש

⁷⁴ תחזית משקעים וטמפרטורה בישראל לתקופה 2025-2028 | Israel Meteorological Service

⁷⁵ תוכניות היערכות של משרדי ממשלה ויחידות סמך לשינויי האקלים המשרד להגנת הסביבה

⁷⁶ תוכנית היערכות מערכת הבריאות לשינויי אקלים משרד הבריאות

מרץ 2025, המסכמת תהליך רחב ומגדירה מסגרת פעולה סדורה להתמודדות עם השפעות שינויי האקלים על בריאות הציבור. התוכנית מתמקדת בשילוב שיטות מיטיגציה ואדפטציה, תוך קידום שבעה צירי פעולה מערכתיים של מערכת הבריאות, מתן שירותי חירום, מחקר ונתונים, תזונה וביטחון תזונתי, תכנון מבנים וסביבה עירונית מתאימה והסברה לציבור. המסמך גם מגדיר צעדים להטמעת שיקולי האקלים המשתנה בתכנון תשתיות רפואיות ובהיערכות לאוכלוסיות בסיכון⁷⁷. יצוין כי נכון למועד עריכת הדוח נוסף ציר פעולה שמיני העוסק בהערכות והתמודדות עם עלייה בתחלואה זואונוטית.

ב. היערכות משרד המשפטים לשינויי אקלים

משרד המשפטים פרסם בחודש מאי 2025 תוכנית היערכות של המשרד לשינויי אקלים⁷⁸, הכוללת התייחסות לפעולות פנימיות של המשרד כגון חיזוק מערכי התשתיות התומכות בהפעלת שירותי המשרד המקוונים, ותוכנית לשמירה על רציפות תפקודית בתרחישי מזג אוויר קיצוני. לצד פעולות אלו, משרד המשפטים פועל בנושא היערכות לגלי הגירת אקלים (תופעה שבה אנשים נאלצים לעזוב את מקום מגוריהם, זמנית או לצמיתות, בשל השפעות ישירות או עקיפות של שינויי אקלים) וסחר בבני אדם (באחריות יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם). במסגרת זו משרד המשפטים מצא לנכון לקדם צעד נוסף לטובת היערכות למשבר האקלים בתחום של הגירת אקלים והשפעתה על סחר בבני אדם, זאת בהתאם למחויבויות הבינלאומיות של ישראל ולאור אזהרות ארגון ה-IPCC⁷⁹ על קשר בין משבר האקלים להגירה בלתי רצונית וסחר בבני אדם. המשרד פרסם כי יפעל לגיבוש מדיניות מתאימה שתכלול למידה ומעקב אחר התופעה, זיהוי תופעות של ניצול הקשורות להגירת אקלים, ולמידה מטיפול מדינות שונות בנושא. במידת הצורך, תגובש תוכנית פעולה קונקרטית בהתאם למסקנות המחקר.

ג. היערכות משרד החקלאות וביטחון המזון לשינויי אקלים

משרד החקלאות וביטחון המזון פועל בשנים האחרונות לקידום היערכות מערכת החקלאות לשינויי אקלים, מתוך הבנה כי תחום זה מושפע באופן ישיר משינויים בטמפרטורות, בתבניות המשקעים, בתדירות אירועי קיצון ובזמינות משאבי מים. שינויים אלו עשויים להשפיע על היקף הייצור החקלאי, על יציבות אספקת המזון ועל פרנסת החקלאים.

בהתאם לכך, מקדם המשרד פעולות להסתגלות (אדפטציה) של המערכת החקלאית, הכוללות פיתוח והטמעה של זנים עמידים לתנאי אקלים משתנים, שיפור ניהול משאבי מים, התאמת שיטות גידול לאזורי אקלים שונים ושימוש בטכנולוגיות חקלאיות מתקדמות. בנוסף, המשרד פועל לקידום מחקר ופיתוח בתחום חקלאות מותאמת אקלים, לרבות באמצעות מכוני מחקר ושיתופי פעולה עם גופים אקדמיים.

משרד החקלאות וביטחון המזון מקיים עבודת מטה בין-משרדית לגיבוש התוכנית הלאומית לביטחון מזון לשנת 2050, שמטרתה להבטיח אספקה סדירה, יציבה ונגישה של מזון בריא ומגוון לכלל האוכלוסייה בטווח הארוך. התוכנית מתמקדת בהתמודדות עם אתגרים כגון שינויי אקלים, גידול האוכלוסייה ותלות בייבוא, וכוללת צעדים לחיזוק הייצור המקומי, גיוון מקורות האספקה, קידום חדשנות וטכנולוגיה וצמצום בזבז מזון. במסגרת זו פועלים צוותים בין-משרדיים למיפוי סיכונים וגיבוש מדיניות שתשפר את עמידות מערכת המזון ותתמוך במעבר למערכת מזון בת-קיימא ומותאמת אקלים⁸⁰.

2.3 פליטות גזי חממה

גזי חממה הם גזים באטמוספירה הלוכדים חום מקרינת השמש ומסייעים לשמירה על טמפרטורה ממוצעת המאפשרת חיים על פני כדור הארץ. עם זאת, פעילויות אנושיות כגון שריפת דלקים (נפט, גז, פחם), תעשייה, חקלאות ותחבורה, מגבירות באופן משמעותי את ריכוז גזי החממה, בעיקר פחמן דו-חמצני (CO₂), מתאן (CH₄) ותחמוצת חנקן (N₂O). פליטות גזי חממה הן הגזים הנפלטות לאוויר בעקבות פעולות אנושיות. ככל שכמות הפליטות גדלה כך גובר אפקט החממה, ונוצר חוסר איזון במערכת האקלימית שמוביל להתחממות גלובלית ולשינויי אקלים.

⁷⁷ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/national-preparedness/he/climate_change_and_energy_efficiency_health.pdf

⁷⁸ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/national-preparedness/he/climate_change_and_energy_efficiency_ministry-of-justice.pdf

⁷⁹ The Intergovernmental Panel on Climate Change

⁸⁰ [The first step in the formulation of the National Plan for Food Security 2050 - is underway Ministry of Agriculture and Food Security](#)

בנושא שינוי אקלים ופליטות גזי חממה, הוסמך המשרד להגנת הסביבה מכח החלטות ממשלה⁸¹, לקידום היערכות ישראל לשינוי אקלים, קידום כלכלה מקיימת ודלת ופחמן וביצוע בקרה ואכיפה על פעולות משרדי הממשלה בנושאי אקלים.

בחודש ספטמבר 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה את התוכנית האסטרטגית הלאומית הראשונה להתמודדות עם שינוי האקלים והפחתת גזי חממה – התוכנית הלאומית ליישום הסכם פריז⁸². תוכנית זו אימצה את יעדי הפליטות שנקבעו בהחלטת ממשלה מספר 542, ופירטה את צעדי המדינה ומשרדי הממשלה לקידום הפחתת פליטות, היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים והקמת צוות ממשלתי שנועד לקדם ולבחון את הפעולות הנדרשות בנושא אקלים. במסגרת החלטה זו, נקבע יעד משקי לשנת 2030 של 7.7 טונות שוות ערך פחמן דו חמצני לנפש ויעד ביניים של 8.8 טונות שוות ערך פחמן דו חמצני לנפש לשנת 2025. כנגזרת להחלטה זו, קבעה הממשלה שלושה יעדים סקטוריאליים לשנת 2030 בתחומי האנרגיות המתחדשות, התייעלות אנרגטית והפחתת הנסועה. לצורך יישום יעדים אלו קבעה ממשלת ישראל בחודש אפריל 2016 את התוכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה (החלטה מספר 1403), אשר כוללת שורה של צעדים ואמצעים ליישום היעדים הלאומיים. בין השאר נקבע בהחלטה כי המשרד להגנת הסביבה יקים מערך לאומי למעקב, בקרה ודיווח, הנוגע ליישום התוכנית והיעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה. המערך הוקם בשנת 2016 בשיתוף משרדי הממשלה וגופים סטטוטוריים רלוונטיים אחרים, ופועל על בסיס עקרונות מנחים של אמנת האקלים של האו"ם ועל בסיס מתודולוגיות שפותחו בהתאמה למאפיינים של המשק בישראל.

בנוסף לדיווח זה, מפעיל המשרד להגנת הסביבה מערך וולונטרי לדיווח ורישום של פליטות גזי חממה⁸³, ארגונים וחברות מכל המגזרים מוזמנים לדווח בכל שנה על פליטות גזי החממה שלהם – פליטות ישירות ועקיפות. לצד הדיווחים ומערכים לאיסוף הפליטות, מגישה מדינת ישראל דוח לאומי מקיף ועדכון דוח כל שנתיים לאו"ם⁸⁴.

מדינת ישראל התחייבה להפחית את פליטות גזי החממה ב- 27% עד שנת 2030 וב- 85% עד שנת 2050, זאת מכוח החלטת ממשלה מספר 171 בנושא מעבר לכלכלה דלת פחמן מיום 25 ביולי 2021, ובהתאם להתחייבות מעודכנת NDC - Nationally Determined Contribution לאמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינוי אקלים, במסגרתה התחייבה לראשונה על יעד הפחתת פליטות מוחלט של 27% ביחס לרמות 2015 עד 2030. נציין בהקשר זה כי חוק האקלים, שאושר בקריאה ראשונה באפריל 2024⁸⁵ אך טרם הושלם הליך החקיקה המלא, מבקש לעגן בחקיקה את יעדי האקלים הלאומיים של ישראל, ובהם הפחתת פליטות גזי חממה בשיעור של 30% עד שנת 2030 ביחס לשנת 2015 והגעה לאיפוס פליטות נטו (Net Zero) עד שנת 2050. בנוסף, החוק מחייב את הממשלה לגבש ולעדכן תוכניות לאומיות להפחתת פליטות ולהיערכות לשינוי האקלים, במטרה לצמצם את השפעות משבר האקלים על המשק, התשתיות והחברה בישראל. כמו כן, בשנת 2021 הצטרפה ישראל ל- Global Methane Pledge, יוזמה משותפת של כ- 120 מדינות להפחתת פליטות המתאן בלפחות 30% עד שנת 2030, ביחס לשנת 2020.

⁸¹ החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018, ההחלטה הראשונה שהציבה תשתית אסטרטגית לאומית להיערכות לשינוי אקלים עם דגש על תיאום בין-משרדי, והחלטת ממשלה מספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022 שהרחיבה את סמכויות המשרד להגנת הסביבה, כולל מעקב ובקרה על יישום הפעולות במשרדי הממשלה והובלת ההיערכות הלאומית.

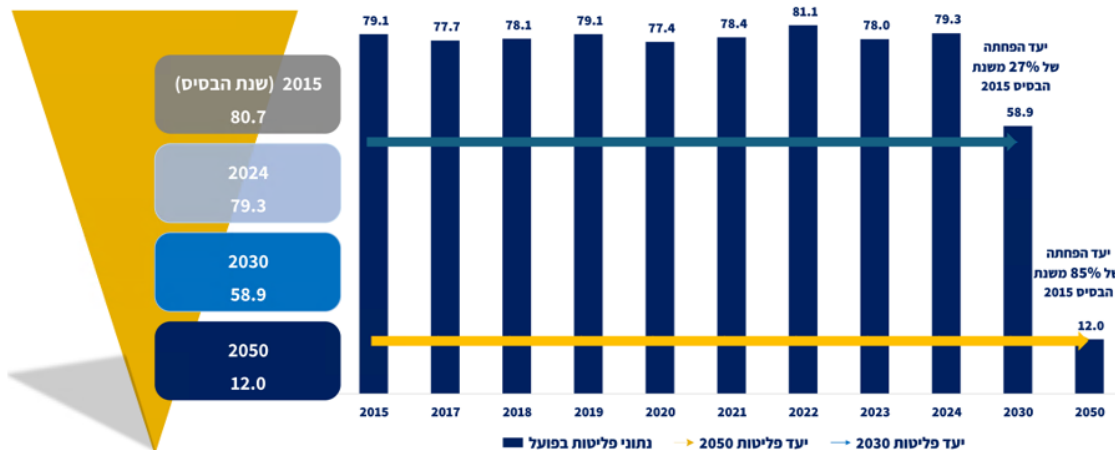
⁸² [תוכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית המשרד להגנת הסביבה](https://www.gov.il/he/pages/reporting_on_greenhouse_gas_emissions?chapterIndex=2)

⁸³ https://www.gov.il/he/pages/reporting_on_greenhouse_gas_emissions?chapterIndex=2

⁸⁴ הדוח האחרון הוגש בחודש מרץ 2023 [הדוח האחרון הוגש בחודש מרץ 2023 | UNFCCC2023](#) (BUR). BUR 2. | [Israel. Biennial update report \(BUR\). BUR 2.](#)

⁸⁵ [הצעת חוק האקלים, התשפ"ד-2024 במאגר החקיקה הלאומי](#)

תרשים 2.2 - נתוני פליטות גזי חממה CO2 לשנים 2015-2024⁸⁶ ונתונים לעמידה ביעדי הממשלה לשנים 2030 ו-2050 (במיליוני טון)



הגרף לעיל מתאר יעד של כ- 59 מיליון טון פליטות גזי חממה עד לשנת 2030, כ- 27% הפחתה ברמת הפליטות ביחס לשנת 2015, ויעד של כ- 12 מיליון טון פליטות גזי חממה עד לשנת 2050, כ- 85% הפחתה ברמת הפליטות ביחס לשנת 2015. היעדים מחולקים למגזרי פעילות של ייצור חשמל, פסולת (למעט שפכים), תחבורה, תעשייה ואנרגיה. על פי קצב ההתקדמות הנוכחי⁸⁷, מדינת ישראל אינה צפויה לעמוד ביעדי הממשלה להפחתת פליטות גזי חממה לשנת 2030, אולם ניתן לצמצם את הפערים ולעמוד ביעדים, אם הממשלה תאיץ את קצב יישום אמצעי המדיניות הקיימים ותאשר אמצעי הפחתה נוספים שיתרמו לתועלת משקית נוספת. קצב היישום הנוכחי של מדיניות הממשלה יוביל להפחתת פליטות של כ- 19% עד שנת 2030 (לעומת יעד הפחתה ממשלתי של 27%).

בהתאם לדוח מעקב שנתי אחר יישום התוכנית והיעדים הלאומיים להפחתת פליטות גזי חממה ומחויבות ישראל לאמנת האקלים שפרסם המשרד להגנת הסביבה בחודש אפריל 2023, ציין המשרד להגנת הסביבה כי "בשנת 2021, השיגה ישראל הפחתת פליטות אבסולוטיות ביחס לשנת 2015. עם זאת, הערכה ראשונית ולא מלאה לשנת 2022 מראה שינוי במגמת הפליטות במשק, ובכך ההנחה היא כי ישראל אינה צפויה לעמוד ביעד להפחתת גזי חממה ל-2030"⁸⁸.

בחודש מאי 2025 פורסם דוח מעקב שנתי⁸⁹ מעודכן המציג סקירה עדכנית של מצב הפליטות והתקדמות המדינה ביחס ליעדים הלאומיים, תוך ניתוח מגמות לפי מגזרים מרכזיים כגון ייצור חשמל, תחבורה, תעשייה ופסולת. הדוח מצביע על מגמת התקדמות, בעיקר בצמצום השימוש בפחם והגדלת השימוש באנרגיות מתחדשות, אך מדגיש כי קיים פער משמעותי בין המצב בפועל לבין היעדים שנקבעו, וכי נדרשים צעדי מדיניות נוספים והאצה ביישום כדי לעמוד ביעדי הפחתת הפליטות לשנים הקרובות.

בנוסף, בחודש מאי 2023, פרסם ה-OECD את סקירת הביצועים הסביבתיים (EPRs – Environmental Performance Reviews), הסקירה מספקת ניתוח והערכה מבוססת ראיות של התקדמות המדינה לקראת יעדי

⁸⁶ נתוני גזי החממה נלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) המכילה מדי שנה בשנה מצאי פליטות לאומי של גזי חממה בישראל המצאי הלאומי מתפרסם באתר אמנת האקלים של האו"ם [נתוני גזי החממה נלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה \(הלמ"ס\) המכילה מדי שנה בשנה מצאי פליטות לאומי של גזי חממה בישראל המצאי הלאומי מתפרסם באתר אמנת האקלים של האו"ם](https://unfccc.int/documents/370343) <https://unfccc.int/documents/370343>

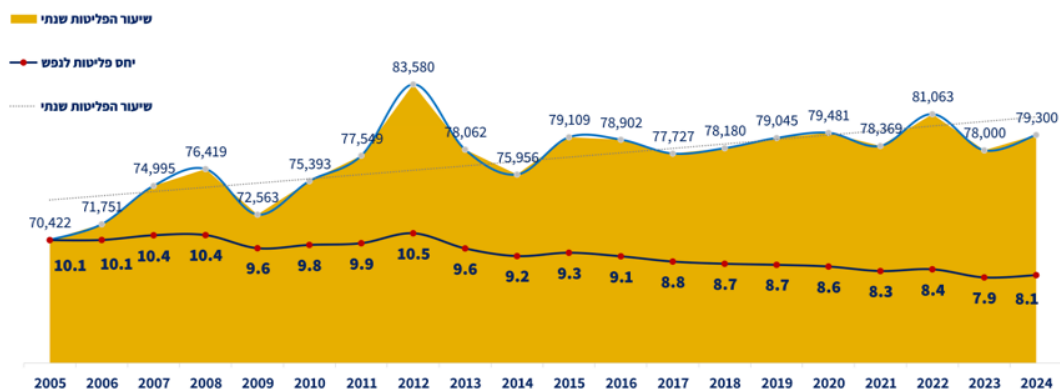
⁸⁷ דו"ח מעקב לשנת 2023 אחר יישום התוכנית להפחתת פליטות גזי חממה ותחזית לשנת 2030

⁸⁸ IPCC AR6 WGIII SPM.pdf

⁸⁹ דו"ח מעקב לשנת 2023 אחר יישום התוכנית להפחתת פליטות גזי חממה ותחזית לשנת 2030

המדיניות הסביבתית שלה (ה-OECD ערך למעלה מ-100 סקירות של מדינות חברות ומדינות שאינן חברות בארגון). דוח ה-EPR⁹⁰ מספק 24 המלצות, שאושרו על ידי ה-WPEP⁹¹ בחודש דצמבר 2022. במסגרת הדוח נכתב כי טביעת הרגל הפחמנית של ישראל גדלה בהתמדה במהלך השנים 2014-2020 אך החלה לרדת בשנים האחרונות. הן הפליטות הכוללות והפליטות לנפש של גזי חממה והן הפליטות לאוויר של מזהמים מרכזיים התנתקו באיטיות מהתמ"ג, בעיקר בשל ההחלפה המהירה של פחם בגז טבעי בתמהיל האנרגיה. עוד נכתב בדוח כי ישראל הגבירה את שאיפות האקלים שלה בשנים האחרונות. ישראל קבעה יעד הפחתת גזי חממה של 85% לשנת 2050, כמו גם יעדים מגזריים לפליטות גזי חממה מייצור חשמל, פסולת מוצקה, תחבורה ותעשייה, לפני שהכריזה על השאיפה הכוללת של ניטרליות פחמן עד 2050. עם זאת, ישראל אינה בדרך להגיע ליעדים אלה באמצעים קיימים.

◀ תרשים 2.3 – נתוני פליטות גזי חממה (אלפי טון) ויחס פליטות גזי חממה לנפש (טון) לשנים 2005-2024



התרשים לעיל משקף כי יחס הפליטות לנפש (טון) מראה מגמת ירידה לאורך השנים, שילוב של ירידה אבסולוטית בסך הפליטות וגידול באוכלוסייה. כאמור לעיל, בהתאם לדוח מעקב של המשרד להגנת הסביבה, מגמה זו, על אף הירידה, אינה מספקת לעמידה ביעדי הממשלה.

בתחום ההיערכות לשינויי אקלים, ישראל מקדמת בשנים האחרונות שורה של מהלכים ברמה הלאומית והמקומית, בדגש על חיזוק החוסן של רשויות מקומיות והתמודדות עם סיכוני אקלים מרכזיים. עד כה גובשו תוכניות היערכות ל-96 רשויות מקומיות, לצד רשויות נוספות המצויות בתהליך, ופורסם דוח תמונת מצב עדכני בנושא. במקביל, פורסמו דוחות ייעודיים להתמודדות עם סיכונים ספציפיים כגון עוצמות גשמים קיצוניות ועליית מפלס הים. בנוסף, מקודמות יוזמות יישומיות בשטח, ובהן קול קורא לקידום הצללה עירונית ונטיעת עצים (2022-2026), מחזור נוסף המתמקד ברשויות ערביות, וכן פיילוטים חדשניים לשילוב גגות ירוקים עם מערכות סולאריות. לצד זאת, ישראל הגישה את דוח ה-BTR הראשון לאמנת האקלים, הכולל התייחסות משולבת לפעולות אדפטציה ומיטיגציה.

2.4 התפתחויות מרכזיות בשנת 2025 ועד למועד עריכת הדוח הכספי

בשנת 2025 נמשך קידומו של חוק האקלים, שאושר בקריאה ראשונה כאמור. החוק נועד לעגן את היעד הלאומי להפחתת פליטות גזי חממה, שנקבע על הפחתה של 30% עד לשנת 2030 ביחס לשנת הבסיס 2015, וכן את היעד לאיפוס פליטות נטו עד שנת 2050. החוק מחייב משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות וגופים נוספים להכין תוכניות היערכות לשינויי אקלים, ליישמן ולדווח עליהן אחת לשנתיים. תוכניות אלו כוללות מיפוי סיכונים אקלימיים, פירוט פעולות היערכות, סקירה של פערים, והצגת יעדים ארוכי טווח. בנוסף, החוק קובע חובת ביצוע של הערכת סיכון אקלימית לכל תוכנית ממשלתית מהותית, בהתאם להחלטת ממשלה שתתקבל בתוך שנה מיום תחילתו של החוק.

במקביל, המשרד להגנת הסביבה המשיך בשנת 2025 בפיתוח מפת סיכונים לאומית לשינויי אקלים, שפורסמה לראשונה בשלהי 2023⁹² ככלי תומך החלטה עבור רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, חברות עסקיות וציבוריות,

⁹⁰ OECD Environmental Performance Reviews: Israel 2023 | OECD

⁹¹ Working Party on Environmental Performance

⁹² מקור הנתונים לגרף: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד הנתונים על ידי אגף החשבת הכללית

רגולטורים ויזמים. המפה נועדה לסייע בקביעת סדרי עדיפויות בתכנון ובהיערכות לאיומים אקלימיים גוברים, ומעודכנת באופן שוטף בהתאם לנתונים חדשים. המפה כוללת ניתוח מרחבי ברזולוציה גבוהה של איומים פיזיים כמו הצפות, עומסי חום עירוניים, שריפות ועליית פני הים.

בשנת 2024 אושר חוק הגנת הסביבה (ייעול הליכי רישוי סביבתי), התשפ"ד-2024, שמטרתו לפשט ולייעל את תהליכי הרישוי לעסקים תוך חיזוק ההגנה על הסביבה. החוק מאחד שלושה היתרים מרכזיים (היתר רעלים, היתר פליטה לאוויר, ותנאים סביבתיים ברישיון עסק) להיתר סביבתי אחד, מאריך את תוקף ההיתרים לעד עשר שנים, מתבסס על רגולציה אירופית תוך החלת עיקרון "הטכניקה המיטבית הזמינה" ומחייב פרסום צווים מנהליים ושיפור מנגנוני הפיקוח והאכיפה. החוק נכנס לתוקף בספטמבר 2024 ויושם בהדרגה עד שנת 2033.

בנוסף בחודש ינואר 2025, אושר חוק הסדרת העיסוק בעבודה במערכת קירור או מיזוג אוויר, התשפ"ה-2025, שנועד להסדיר לראשונה את מקצועות הקירור בישראל. החוק מחייב טכנאים להחזיק ברישיון מתאים לפי דרגת תפוקת הקירור, ומגדיר שלוש דרגות הסמכה, לצד דרישות להכשרה עיונית ומעשית. מטרת החוק היא לשפר את הבטיחות, למנוע דליפות של גזי קירור מזהמים, ולהבטיח מעבר אחראי לשימוש בגזים ידידותיים יותר לסביבה, בהתאם להתחייבויות ישראל במסגרת תיקון קיגאלי לפרוטוקול מונטריאול. בחודש אוגוסט 2025 תוקן תקן ישראלי 994 על מנת לאפשר שימוש בחלופות קירור דלות פליטות ביחס לחומרי הקירור הנפוצים כיום, בשימוש במערכות מיזוג אוויר עד 18 קילו-ואט.

ישראל פועלת לעלות במדרגות ההפחתה של ייבוא קררי HFC⁹⁴ כאשר בשנת 2025 עמדה על הפחתה של 15%. הפחתה זו לא הורגשה במלואה במשק בשל הוראת שעה שאפשרה ייבוא לצרכי מערכת הביטחון והבריאות בזמן תוקפו של מצב החירום בעורף. מצב החירום הסתיים בחודש אוקטובר 2025 ועימו פג תוקפה של הוראת השעה. בשנת 2026 חלה מדרגת הפחתה של 25% ובשנת 2027 תחול מדרגת הפחתה של 40%.

בחודש אפריל 2025 פורסם דוח ה-BTR הראשון של ישראל (Biennial Transparency Report) והוגש לאמנת האקלים של האו"ם⁹⁵. הדוח מהווה מסמך מרכזי המציג תמונת מצב מקיפה של פעילות ישראל בתחום האקלים, הן בהיבטי הפחתת פליטות (מיטיגציה) והן בהיבטי היערכות (אדפטציה). הדוח נכתב במסגרת מנגנון השקיפות של הסכם פריז ומטרתו לעקוב אחר התקדמות המדינה ביישום היעדים הלאומיים (NDC).

3. אנרגיה

3.1 אנרגיה ואנרגיות מתחדשות

לצד מגמה עולמית להפחתת פליטות במשק האנרגיה במסגרתה מדינות רבות מקדמות יעדים לעידוד ייצור אנרגיה ממקורות מתחדשים, עדיין מרבית האנרגיה בעולם מופקת ממקורות כמו פחם, נפט וגז טבעי. מקורות אלו יוצרים זיהום אוויר, תורמים להתחממות הגלובלית, ובנוסף אוזלים עם הזמן. אנרגיה מתחדשת היא אנרגיה שמקורה בטבע ואינה נגמרת – כמו השמש, הרוח, המים והחום מתוך כדור הארץ. בניגוד לדלקים פוסיליים, אנרגיות מתחדשות הן נקיות ואינן מתכלות.

משרד האנרגיה והתשתיות פועל במספר מישורים למימוש היעדים בתחום האנרגיה והפחתת הפליטות, בין היתר ליישום החלטת ממשלה מספר 465⁹⁶ לסגירה מלאה של כל יחידות הייצור הפחמניות של חברת החשמל עד לשנת 2026, ולעמידה ביעדי האנרגיות המתחדשות של ייצור 30% מהחשמל מאנרגיות מתחדשות עד לשנת 2030 ובחינה עדכנית של העלאת היעדים ל-35 או 40 אחוזים בשנת 2035. בשנת 2025 עמד ההספק המותקן על GW8 בעוד אחוז האנרגיה שמקורה באנרגיות מתחדשות עמד על למעלה מ-16%. בהתאם לכך פורסמה במהלך שנת 2022 מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות לשנת 2030⁹⁷. מפת הדרכים כוללת למעלה מ-50 צעדים לקידום אנרגיות מתחדשות שגובשו בין היתר בעקבות עריכת מסע לקוח שמיפה את החסמים והאתגרים במשק. במקביל רשות

⁹³ המדענית הראשית במשרד להגנת הסביבה והאגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה הובילו ועדת מומחים ומומחיות לפיתוח מד

לפגיעות אקלים בישראל המשרד להגנת הסביבה

⁹⁴ HFC (Hydrofluorocarbons) - הידרופלואורופחמנים, קבוצת גזים המשמשים בעיקר כחומרי קירור במערכות מיזוג אוויר, מקררים,

משאבות חום ומתקני קירור תעשייתיים

⁹⁵ דוח השקיפות הדו-שנתי BTR הראשון של מדינת ישראל לאמנת האקלים לאו"ם המשרד להגנת הסביבה

⁹⁶ ראו לעניין זה החלטת ממשלה מספר 465 לקידום אנרגיה מתחדשת ותיקון החלטות ממשלה מחודש אוקטובר 2020 והחלטת ממשלה 1282

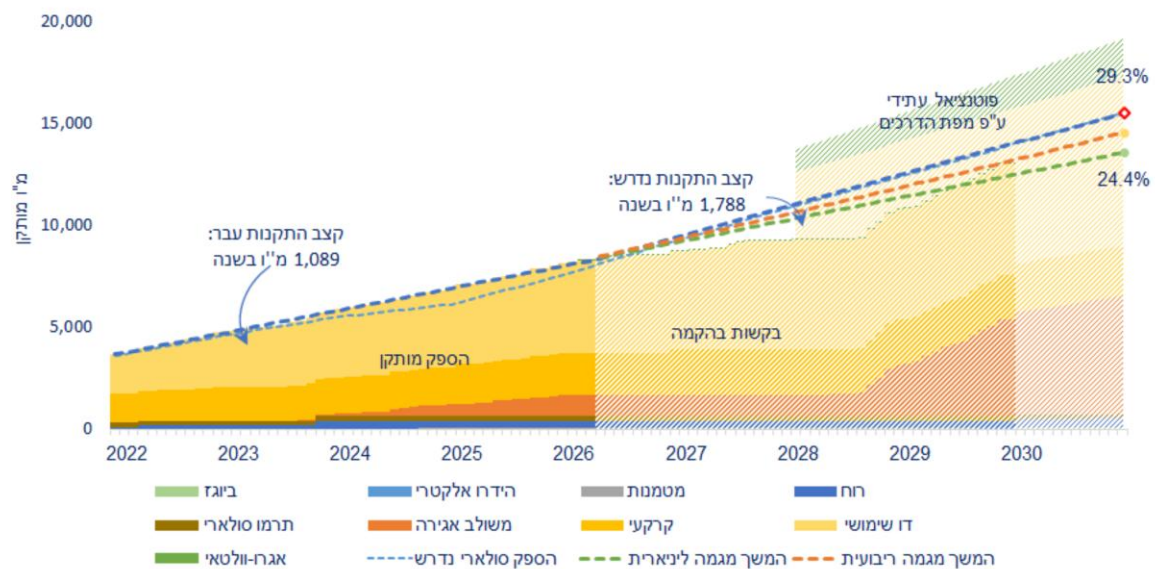
תוכנית לאומית למניעה וצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי חממה בישראל – תוכנית יישום מחודש מרץ 2022

⁹⁷ מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד שנת 2050 משרד האנרגיה והתשתיות

החשמל פרסמה תוכנית אסדרה לטובת עמידה ביעד. בשנת 2025 פורסם עדכון למפת הדרכים, ממנו עולה כי מעל 85% מהצעדים שהוגדרו במסמך המקורי כבר יושמו או נמצאים בשלבים מתקדמים. במהלך שנת 2026 צפויה להתפרסם תוכנית אסטרטגית לאומית לאנרגיות מתחדשות, עד לשנת 2035.

במסגרת החלטת ממשלה 1855 מיום 11 בספטמבר 2022⁹⁸ בנושא צעדים לחיזוק יכולת הממשלה לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת, גובשו צעדים לחיזוק יכולת הממשלה לעמוד ביעד הממשלתי של 30% אנרגיה מתחדשת בשנת 2030, תוך הסרת חסמים, תכלול ויצירת שיתופי פעולה בין כלל בעלי העניין, וכן טיוב הליכים רגולטוריים ובירוקרטיים.

◀ תרשים 3.1 – פריסת ההספק בכלל פוטנציאל השטחים למימוש (מגה וואט)



מניתוח הנתונים עולה כי לצורך עמידה ביעד 30% אנרגיות מתחדשות בשנת 2030, נדרש קצב התקנות של כ-1,788 מגה-וואט לשנה בין השנים 2025-2030, לעומת קצב התקנות בפועל של כ-1,089 מגה-וואט לשנה בין השנים 2020-2024⁹⁹. האתגרים הביטחוניים והכלכליים, ובהם המלחמה, שיבושים לוגיסטיים ופגיעה באזורים פריפריאליים, הובילו להאטה בקצב ההתקנות במהלך שנת 2024.

בשנת 2025 הותקנה תוספת של כ-1,000 מגה-וואט של אנרגיה מתחדשת ברשת החשמל הישראלית. צעד זה מייצג התקדמות ממשית בהרחבת מקורות ייצור חשמל ממקורות שאינם פוסיליים ושיפור הגיוון במקורות האנרגיה¹⁰⁰.

בהמשך למפת הדרכים לשנת 2030, וכחלק מהתכנון ארוך הטווח, יצאה רשות החשמל, בהתאם לבקשת שר האנרגיה והתשתיות, להיוועצות לקביעת יעדים לאומיים חדשים לאנרגיות מתחדשות לשנת 2035 בהיקף של 35%-40%. במקביל, משרד האנרגיה והתשתיות החל בגיבוש תוכנית אסטרטגית חדשה ומעמיקה לאנרגיות מתחדשות לשנת 2035, במטרה להבטיח את המשך המעבר של ישראל למשק אנרגיה נקי, אמין, ומבוסס גם בעשור הבא, בהתאם ליעדים שיקבע השר כאמור.

⁹⁸ כהמשך להחלטות ממשלה: מספר 3269 מיום 17 בדצמבר 2017, מספר 465 מיום 25 באוקטובר 2020, מספר 171 מיום 25 ביולי 2021, מספר 211 מיום 1 באוגוסט 2021, מספר 208 מיום 1 באוגוסט 2021 ומספר 541 מיום 24 באוקטובר 2021.

⁹⁹ לראשונה: משרד האנרגיה ורשות החשמל מציגים - תוכנית אופרטיבית להגעה ליעדי ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות לשנת 2025 ולשנת

2030 משרד האנרגיה והתשתיות

¹⁰⁰ שנה של אנרגיה משרד האנרגיה והתשתיות

בין הצעדים שקודמו בשנים האחרונות לקידום יעדי אנרגיה מתחדשת, ניתן למנות את הפעולות המרכזיות שלהלן:

- (1) תוכניות פיתוח לרשת ההולכה ולרשת החלוקה עד שנת 2030 - קידום ואישור תוכנית פיתוח רחבת היקף לרשת ההולכה (חברת נגה) הכוללת מעל 400 פרויקטים בהיקף של כ- 20 מיליארד ₪, לצד קידום ואישור תוכנית רשת החלוקה של חברת החשמל בהיקף של כ- 20 מיליארד ₪.
- (2) קידום אנרגיות מתחדשות במרחב המבונה - בשנת 2023 הורחב המסלול הירוק להתקנת מערכות קטנות עד 15 KVA לכלל הארץ, וכן בוטל ההכרח ב"טופס 4" לחיבור מתקני אנרגיות מתחדשות. בנוסף, רשות החשמל אישרה תוספת תעריפית ייעודית למתקנים במקדי צריכה עירוניים על מנת לתמרץ הקמת מתקנים לייצור אנרגיה מתחדשת במרכזי ביקוש;
- (3) חיוב מתקנים פוטו-וולטאיים - בחודש אוגוסט 2024 אושרו תקנות המחייבות התקנת מערכות סולאריות על מבני ציבור חדשים ובתים צמודי קרקע ונחתמו על ידי שר הפנים ביוני 2025.¹⁰¹
- (4) קידום מתקנים אגרו-וולטאיים - החל משנת 2021 קידם משרד האנרגיה מחקרים אגרו וולטאי באקדמיה ובתעשייה במסגרת תמ"א 15/ד/10 למתקני מחקר ופיתוח לאגרו-וולטאי. בנוסף, הושלמה טיוטת מדיניות לתמ"א אגרו-וולטאית כוללת (תמ"א 1/24) המקודמת במועצה הארצית, מהלך אשר יאיץ את הקמת החלקות האגרו-וולטאיות. התוכנית האגרו-וולטאית היא תוכנית ראשונה מסוגה, ליעול השימוש בקרקע, שתסייע לעמידה ביעדי ייצור חשמל נקי, תוך בחינת ההשפעה על יכולת הייצור החקלאי. תמ"א 1/24 אושרה וקיבלה תוקף בתחילת 2026.
- (5) קידום אסדרות לאגירת אנרגיה - שיתנו מענה להגדלת הייצור של האנרגיות המתחדשות, במהלך שנת 2023, נעשו צעדים לקידום התחום, בראשם אסדרה תכנונית למתקני אגירה – תמ"א 1/19 שאישרה עבר בממשלה¹⁰², מכרז של רשות החשמל לאגירה במתח עליון¹⁰³; החלטה של רשות החשמל בנוגע לעדכון תעריף למתקנים משולבים של מתקנים סולאריים ומתקני אגירה¹⁰⁴; וכן פרוסום של מינהל החשמל לגבי הנחיות הנדסיות לתחום¹⁰⁵. המלחמה חידדה את הצורך ביצירת "איים אנרגטיים" במקרי חירום של הפסקות חשמל, ולכן, בין השאר, אושרה בהוראת שעה תמ"א המאפשרת פטור מתוכנית ומהיתר למתקני אגירה עד 600 קוט"ש במתקני קליטה והפעלה (מרכזי חירום)¹⁰⁶.
- (6) קידום תהליכים ברשויות המקומיות במעבר לאנרגיה מקיימת לרבות התייעלות באנרגיה, ייצור אנרגיה מתחדשת ותחבורה חשמלית. בשנים 2023-2024 ניתנו מענקים בסך של כ- 170 מיליון ₪ לרשויות מקומיות ובשנת 2025 ניתנו מענקים בסך 75 מיליון ₪. ברבעון הראשון לשנת 2026 הושלם המחזור השלישי של תוכנית המאיץ במסגרתו 25 רשויות מקומיות פיתחו תוכניות פעולה לעצמן לקידום מעבר לאנרגיה מקיימת, כולל היבטים של התייעלות באנרגיה, עידוד תחבורה חשמלית והרחבת ייצור אנרגיה מתחדשת בתשתיות הציבוריות. בפברואר 2026 פורסם קול קורא לבחירת 20 רשויות למחזור הרביעי של המאיץ.
- (7) גיבוש ופרסום תוכנית לאומית להתייעלות באנרגיה אשר קובעת יעד עצימות של 1.3% לשנה¹⁰⁷.
- (8) קידום אתרים לייצור סולארי במגה פרויקטים בשיתוף רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה נוספים. בשנת 2025 אושרה תוכנית תת"ל 116 - תוכנית לתשתית לאומית שמטרתה הקמת תחנת כוח סולארית באתר רחם. התוכנית כוללת גם הקמת תחנות משנה ומתקני אגירה, ותואמת את יעדי הממשלה בתחום האנרגיות המתחדשות. מדובר בתוכנית שתסייע לישראל לעמוד ביעד של 30% ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות עד שנת 2030.

¹⁰¹ [החלטה היסטורית שהוביל משרד האנרגיה והתשתיות: כל בניין חדש שאינו למגורים וכל בית מגורים צמוד קרקע יחויב בהתקנת מערכות סולאריות לייצור אנרגיה מתחדשת משרד האנרגיה והתשתיות](#)

¹⁰² החלטת ממשלה מספר 1049 מיום 9 בנובמבר 2023, בנושא "תוכנית מתאר ארצית - תמ"א 1 - שינוי מס' 19 - תוספת לפרקי האנרגיה, פרק מתקני אגירת אנרגיה"

¹⁰³ רשות החשמל, ישיבה מספר 673 מיום 30 באוקטובר 2023, החלטה מספר 67305 – הזמנה להציע הצעות להליך תחרותי מס' 1 לקביעת תעריף זמינות למתקני אגירה המתחברים או המשתלבים ברשת המתח העליון.

¹⁰⁴ רשות החשמל, ישיבה מספר 681 מיום 10 בינואר 2024, החלטה מספר 68103 – הארכת תוקף ועדכון האסדרה והתעריפים למתקני יצור חשמל בטכנולוגיה פוטו-וולטאית לצריכה עצמית והעברת עודפים לרשת, ועדכון תעריפים למיתקנים פוטו וולטאיים המשלבים מתקני אגירה.

¹⁰⁵ רשות החשמל, הנחיות להתקנת מערכות אגירת אנרגיה במצברים המחוברות לרשת החלוקה, מיום 25 במרץ 2021

¹⁰⁶ צו התכנון והבנייה (פטור מתוכנית ומהיתר להקמת מיתקני אגירת אנרגיה במיתקני קליטה מקומיים ובמרכזי הפעלה) ("חברות ברזל") (הוראת שעה), תשפ"ד-2023

¹⁰⁷ [משרד האנרגיה מציג: התוכנית הלאומית המעודכנת להתייעלות באנרגיה והתמודדות עם משבר האקלים משרד האנרגיה והתשתיות](#)

(9) בחודש יולי 2025 חתמו ישראל וארצות הברית על מזכר הבנות (MOU) לשיתוף פעולה בתחומי האנרגיה והבינה המלאכותית (AI). ההסכם, שנחתם בווישינגטון בהובלת משרד האנרגיה והתשתיות הישראלי ובשיתוף משרד האנרגיה ומשרד הפנים האמריקאים, נועד לקדם פיתוח ויישום של כלי בינה מלאכותית במערכות אנרגיה, בדגש על חיזוק אמינות הרשת, שיפור היעילות התפעולית והגברת חוסן תשתיות האנרגיה. במסגרת ההבנות יוקמו קבוצות עבודה משותפות לפיתוח סטנדרטים ופרקטיקות מיטביות, לעידוד מחקר וחדשנות ולבחינת פרויקטים אזוריים. ההסכם משקף את העמקת שיתוף הפעולה האסטרטגי בין המדינות ומענה משותף לאתגרים גוברים בביקושי אנרגיה ובדיגיטציה של משק החשמל¹⁰⁸.

(10) בחודש פברואר 2025 הושקה תוכנית "100 אלף גגות סולאריים חדשים", אשר הביאה לעליה של 30 אחוזים ביחס לתקופה שלפני השקת התוכנית, ולשיא חודשי חדש של התקנות סולארי על גגות מגורים. התוכנית כללה מסלולי תעריף עדיפים, מסע פרסומי מקיף, ואתר לציבור.

(11) במסגרת יישום החלטת ממשלה כאמור, מרכז המשרד במסמך מקיף ובפורטל דיגיטלי את כלל הדרישות, ההליכים והאישורים הרגולטוריים הנדרשים לצורך הקמת מתקנים סולאריים ומתקני אגירה. המיפוי¹⁰⁹ והנגשתו לציבור נועד לעשות סדר בסבך הדרישות הרגולטוריות, לייצר ודאות רגולטורית ולהוות בסיס לתהליך עומק המשכי של הנגשת רגולציה, הסרת חסמים והאצת הקמת מתקנים בדרך ליעד של 30% אנרגיה מתחדשת כאמור.

(12) משרד האנרגיה והתשתיות יחד עם משרד התרבות והספורט, המשרד להגנת הסביבה וקרן העושר יצא בקול קורא בהיקף של 34 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות לקירוי מגרשי ספורט בתחומן. לרבות תמיכה ייעודית ברשויות בדואיות בנגב.

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018 והחלטת ממשלה מספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022 בנושא היערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים, משרד האנרגיה והתשתיות פרסם בתחילת שנת 2025 תוכנית לאומית חדשה להיערכות לשינויי האקלים במשק האנרגיה והמים¹¹⁰. התוכנית כוללת ניתוח תחזיות אקלימיות מעודכנות וצעדים מעשיים להפחתת הסיכון לאירועים נוספים, כאשר התחזיות התבססו על הדוח האחרון של השירות המטאורולוגי (שפורסם כאמור בחודש דצמבר 2024) ופורט בפרק האקלים כאמור לעיל, הסוקר ארבע מגמות עיקריות שצפויות להחמיר: התחממות, התייבשות, אירועי קיצון קשים ועלייה במפלס פני הים. התוכנית כוללת בנוסף שורת פעולות פראקטיביות שמטרתן לחזק את עמידות משקי האנרגיה והמים מול שינויים אלו.

במסגרת התוכנית כאמור, כל ענף קיבל התייחסות פרטנית: משק החשמל יזכה לחיזוק תשתיות ואגירת אנרגיה, הגז הטבעי יתמגן בפני סעורות ויוקמו מתקני אגירה ביבשה, מערך הדלק יעבור לדלקים מתחדשים ועמידים יותר ומשק המים ישפר את כושר ההתפלה, השימוש החוזר וההולכה באירועי קיצון.

3.2 אגירת אנרגיה בישראל

אגירת אנרגיה מאפשרת לשמור עודפי אנרגיה שהופקו, בעיקר ממקורות מתחדשים כמו שמש ורוח, לשימוש בזמן אחר, כאשר הביקוש גבוה או הייצור נמוך. פתרונות אגירה כמו אגירה שאובה ואגירה תרמית, הם מרכיב חיוני במעבר למערכת אנרגיה נקייה ויציבה.

במהלך השנים 2023-2024 חלה התקדמות בתחום אגירת אנרגיה סולארית בישראל באמצעות הובלה של משרד האנרגיה. בחודש נובמבר 2023 אישרה ממשלת ישראל את תוכנית המתאר הארצית לאגירת אנרגיה (תמ"א/19/1)¹¹¹ שהובילו משרד האנרגיה והתשתיות יחד עם מינהל התכנון. מדובר באסדרה תכנונית ראשונה ובצעד שייתן מענה גם בעת חירום, יסייע לקידום ייצור חשמל נקי וישרת את הביטחון האנרגטי של משק האנרגיה. מכח התוכנית, ניתן יהיה להקים מתקני אגירה בצמוד למתקנים פוטו-וולטאים, במתקנים הנדסיים בתחנות תדלוק בהן יש עמדות טעינה לכלי רכב חשמליים, וגם בבתי מגורים, דבר שיאפשר לייעל את השימוש ברשת, לווסת את צריכת

¹⁰⁸ Israel and the U.S. Sign MOU on Energy and Artificial Intelligence (AI) Ministry of Energy and Infrastructure

¹⁰⁹ צעד משמעותי בקידום האנרגיה המתחדשת: משרד האנרגיה והתשתיות עושה לכך סדר בדרך להקמת פאנלים סולאריים ומתקני אגירה

משרד האנרגיה והתשתיות

¹¹⁰ משרד האנרגיה מציג: התוכנית הלאומית המעודכנת להתייעלות באנרגיה והתמודדות עם משבר האקלים משרד האנרגיה והתשתיות

¹¹¹ ממשלת ישראל אישרה את תוכנית המתאר הארצית לאגירת אנרגיה (תמ"א/19/1) שהובילו משרד האנרגיה והתשתיות ומינהל התכנון משרד

האנרגיה והתשתיות

החשמל באזורי הביקוש ולתת מענה בעת הפסקות חשמל. בהמשך לכך, בתחילת 2024, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה לקדם פטור מהיתר למתקני אגירה קטנים¹¹², מהלך אשר צפוי לעודד הקמת מתקני אגירה בשטחים עירוניים ברחבי הארץ. מדובר במתקני אגירת חשמל קטנים (עד 600 קילו וואט שעה) בגודל ממוצע של 4-5 מ"ר, לעומת המצב כיום בו הפטור ניתן למתקני אגירה בגודל של עד 100 קילו וואט שעה בלבד.

במהלך שנת 2025, רשות החשמל פרסמה תוצאות מכרז לאגירת אנרגיה בהיקף כולל של כ-1,500 MW לפרויקטים במתח עליון, שנועדו לחיזוק שילוב ייצור מתחדש ויציבות הרשת; משרד האנרגיה והתשתיות פרסם מסמך רגולטורי חדש שמפרט את שלבי הרישוי וההקמה של מתקני אגירה במטרה לפשט ולהאיץ פרויקטים; וכן נוסד בחודש יוני 2025 המכון הלאומי לאגירת אנרגיה שהינו מוסד מחקר ממשלתי לקידום פיתוח טכנולוגיות אגירה מתקדמות. המכון נועד לרכז פעילות מחקר ופיתוח בתחומי סוללות, אגירה אלקטרוכימית ופתרונות אגירה ארוכי-טווח, תוך שיתוף פעולה בין אקדמיה, תעשייה ומשרדי ממשלה.

ייצור חשמל באמצעות אנרגיית השמש, אשר הפך בשנים האחרונות לאמצעי הייצור הזול בישראל, מוגבל ביכולת השימוש בהיקף משמעותי נוכח אופי ייצור החשמל המתחדש, המשתנה כתלות במזג האוויר, יום/לילה ועוד. ייצור חשמל באמצעות השמש מתאפשר במהלך היום (בימים שמשיים), אך לקראת שעות הערב ישנה נפילה חדה המצריכה הפעלת תחנות כח קונבנציונליות. במטרה להקטין את השימוש בתחנות אלו, ניתן להשתמש באמצעי אגירה שונים, ביניהם אחסון חשמל סולארי שנוצר ביום, ושימוש בחשמל בשעות הערב, אגירה שאובה ועוד.

היכולת לשלב ולהטמיע את מקורות האנרגיה המתחדשת ברשת החשמל, בהיקף נרחב, תלויה במידה רבה, באפשרויות האגירה, ומכאן חשיבותה. לכן, פיתוח מואץ של טכנולוגיות אגירת אנרגיה, והוספת יכולת אגירה בהיקפים משמעותיים לצד הגדלת שיעור השימוש באנרגיה מתחדשת, תתרום רבות להתפתחות משק האנרגיה העתידי ותתרום לעמידה ביעדים של ישראל להפחתת פליטות¹¹³.

3.3 מימן בישראל

מימן הוא גז קל ודליק שיכול לשמש כדלק נקי לתחבורה, תעשייה וייצור חשמל. תוצר המימן כאשר נשרף או מומר לאנרגיה הוא מים, ללא פליטות מזהמות.

בהתאם להשפעות הסביבתיות החיוביות של שימוש במימן, בחודש מאי 2023, פורסמה להערות הציבור תוכנית אסטרטגית לשילוב מימן במשק האנרגיה במטרה להפחית פליטות גזי חממה¹¹⁴. בפברואר 2024 פרסם משרד האנרגיה מסמך סופי לאחר הערות הציבור, המכיל עקרונות מנחים וצמתי הכרעה¹¹⁵. משרד האנרגיה פועל על מנת לאפשר את קידום טכנולוגיית המימן במשק האנרגיה, בין היתר על ידי פרסום קולות קוראים ייעודיים עבור מוסדות מחקר אקדמיים ועבור התעשייה. בנוסף, המשרד תומך, מלווה ומקים תחנות תדלוק במימן וכן מוביל קביעת תקן לאיכות מימן לתחבורה, תקן להקמת תחנות תדלוק במימן ופרסום צו הפעלת רכב. יתר על כן, רשות הגז הטבעי, בשיתוף עם נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ עורכת בחינה מעמיקה אודות יכולת השימוש בתשתיות פיזיות של רשת ההולכה בגז טבעי, להולכת מימן.

התוכנית כאמור, כוללת את האפשרויות לשימוש במימן כמקור אנרגיה נקי בתמהיל האנרגיה במשק הישראלי תוך בחינה של מידת התאמת טכנולוגיית ניצול המימן לאנרגיה חלופית למדינת ישראל. בבחינה שביצע משרד האנרגיה בנושא נמצא כי מדינות רבות בעולם, ארה"ב ומדינות באירופה, בוחנות אף הן את השימוש במימן כאנרגיה חלופית וכחלק מהמאמצים להפחתת פליטות. במדינות אלו נמצא כי קיימים שני מניעים לשימוש בטכנולוגיות המימן: (1) מתן מענה לצורכי המשק המקומי ובעיקר בתעשייה הכבדה. (2) מיצוב המדינה כשחקנית בינלאומית בנושא לרבות האפשרות לייצוא מימן. בתוך כך, מדינת ישראל יכולה לנצל את טכנולוגיית השימוש במימן לא רק להפחתת הפליטות והשימוש באנרגיה חלופית אלא גם כשחקנית אזורית מתוקף מיצובה הגאוגרפי-אסטרטגי אזורי.

¹¹² המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה לקדם פטור מהיתר למתקני אגירה קטנים לאחר תיאום ושיתוף משרד האנרגיה והתשתיות:

המהלך יעודד הקמת מתקני אגירה בשטחים עירוניים ברחבי הארץ משרד האנרגיה והתשתיות

¹¹³ אגירת אנרגיה משרד האנרגיה והתשתיות

¹¹⁴ אסטרטגיית מימן לישראל משרד האנרגיה והתשתיות

¹¹⁵ <https://www.gov.il/BlobFolder/publicsharing/hydrogen-160523/he/hydrogen-strategy-2024.pdf>

ביום 6 במאי 2025 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה למשרד האנרגיה והתשתיות לקדם הכנת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) להסדרת תשתית הולכת מימן בישראל. ההחלטה מהווה שלב תכנוני ראשוני להקמת רשת צנרת מימן ארצית, שעשויה להשתרע לאורך של מאות קילומטרים מצפון הארץ לדרומה, ותאפשר בעתיד שילוב מימן בתשתיות האנרגיה לצורכי תעשייה ותחבורה. מדובר במהלך תכנוני מקדים במסגרת היערכות ארוכת טווח לשילוב טכנולוגיות דלות-פליטות במשק האנרגיה.

ביום 28 באוקטובר 2025 פרסם משרד האנרגיה והתשתיות דוח ראשון של פורום המימן הרב-מגזרי, המסכם צעדים רגולטוריים ותכנוניים שננקטו לשם הסרת חסמים, פיתוח תשתיות ועידוד מיזמים בתחום¹¹⁶. הדוח מציג את הצעדים המרכזיים שננקטו מאז הושקה אסטרטגיית המימן הלאומית כאמור ממדיניות והסרת חסמים רגולטוריים ועד קידום חדשנות, פיתוח תשתיות וחיזוק שיתופי פעולה בין-לאומיים.

3.4 צעדים נוספים לקידום פרויקטים ומחקרים בתחום האנרגיה

בשנת 2025 העניק משרד האנרגיה והתשתיות כ-10 מיליון ₪ לתמיכה במחקרים אקדמאיים בתחומי האנרגיה, מדעי האדמה והים. קול קורא זה, יוצא אחת לשנה, מטעם יחידת המדען הראשי במשרד. מטרתו היא תמיכה במחקרים מצטיינים במוסדות האקדמיים השונים ברחבי הארץ העוסקים בתחומים דוגמת ניצול מחצבים מינרליים ומקורות אנרגיה, טכנולוגיות לייצור והפקת אנרגיה ירוקה, רשתות חשמל חכמות, ומדיניות וחינוך לסביבה. בשנת 2024 סייע המשרד במימון של 11 פרויקטים משישה מוסדות אקדמיים שונים.

4. משק המים

משק המים והשפכים בישראל כולל את מערכות ההפקה, ההולכה והאגירה של מים בישראל. חלק גדול משטחה של ישראל הוא מדברי וכמות המשקעים הממוצעת אינה מספקת לצורכי האוכלוסייה ההולכים וגדלים. בהתאם לכך, משק המים מאופיין בניהול ותכנון ארוך טווח, פיתוח בר קיימא, רגולציה מיטבית, פיתוח מקורות מים מיוצרים, כמו מערך מתקנים להתפלת מי ים ושימוש חוזר במי שפכים מטוהרים, וכן ניתוח וניהול המבוסס נתונים וסיכונים הכולל תרחישי אקלים ומזג אוויר קיצוניים והיערכות לשינוי אקלים. מדינת ישראל נמצאת באזור אקלימי חצי מדברי ומאופיינת במשאבי מים טבעיים מוגבלים. חלקה הצפוני של המדינה עתיר יחסית במשקעים בהשוואה לחלקה הדרומי. חלקה המרכזי והדרומי של המדינה (עיקר שטחה) שייך לסף המדבר ולתחום המדברי, כמות המשקעים באזורים אלו קטנה ונדירה, כתוצאה משינוי אקלים גלובליים ורצף שנות בצורת במדינה, כמות זו נמצאת בדעיכה, ועונת הגשמים בין השנים 2024 ל-2025 הינה השחונה ביותר ב-100 שנות המדידה האחרונות.

משאבי מים בישראל הם משאב שמדינת ישראל מגנה עליו ומפתחת אותו כחלק ממשק המים והשפכים בישראל עבור הציבור ושמירה על מקורות המים הטבעיים לדורות הבאים. זאת, מאחר שחלק גדול משטחה הוא מדברי וכמות המשקעים הממוצעת נמוכה ומספקת רק בקושי את צורכי האוכלוסייה ההולכים וגדלים. מקורות המים הטבעיים העיקריים הם: אגם כנרת, אקוויפרים (מאגרי מי תהום)¹¹⁷ ומעט מים עיליים. במדינת ישראל פועלים שישה מתקני התפלת מי ים: באשקלון, פלמחים, חדרה, שורק (שורק א' ושורק ב') ואשדוד. מתקנים אלו פועלים בשיטת אוסמוזה הפוכה (SWRO) ומספקים מים למערכת המים הארצית. מתקן ההתפלה הקטן, יחסית, באילת משלב התפלה ממי ים ומי קידוחים מליחים. כמו כן, קיימים מספר מתקנים מקומיים להתפלת מים מליחים¹¹⁸.

בחודש פברואר 2025, פרסמה רשות המים תוכנית אב למשק המים¹¹⁹ המהווה מסגרת אסטרטגית ארוכת טווח לפיתוח וניהול משק המים בישראל. התוכנית מתבססת על ניתוח תרחישים עתידיים, לרבות גידול אוכלוסייה ושינוי אקלים, ומגדירה יעדים ומדדים לניהול מאזן המים ולפיתוח תשתיות מים, ביוב וקולחים. מטרתה להבטיח אספקת מים אמינה, שמירה על מקורות המים הטבעיים וניהול יעיל ובר-קיימא של המשק, והיא משמשת בסיס לתכנון, קבלת החלטות ותיאום בין גופי ממשלה ובעלי עניין במשק המים.

כמו כן פרסמה רשות המים בשנת 2025 את מפת המים הלאומית, שהינה מאגר מפות המציגות נתונים על מיקומי מקורות זיהום פוטנציאליים או ידועים, נקודות ניטור ונתונים הידרולוגיים נוספים, ומאפשרות ניתוח של התפלגות הזיהומים והשפעתם על מקורות מים עיליים ותת-קרקעיים. פרסום המידע במפות תומך בפעילות הפיקוח והבקרה

¹¹⁶ דוח שנתי פורום המימן הרב-מגזרי משרד האנרגיה והתשתיות

¹¹⁷ אקוויפרים הם שכבות סלע נקבוביות תת-קרקעיות האגרות מי תהום בנקבוביותיהם ומהוות כעין אגני היקוות טבעיים תת-קרקעיים

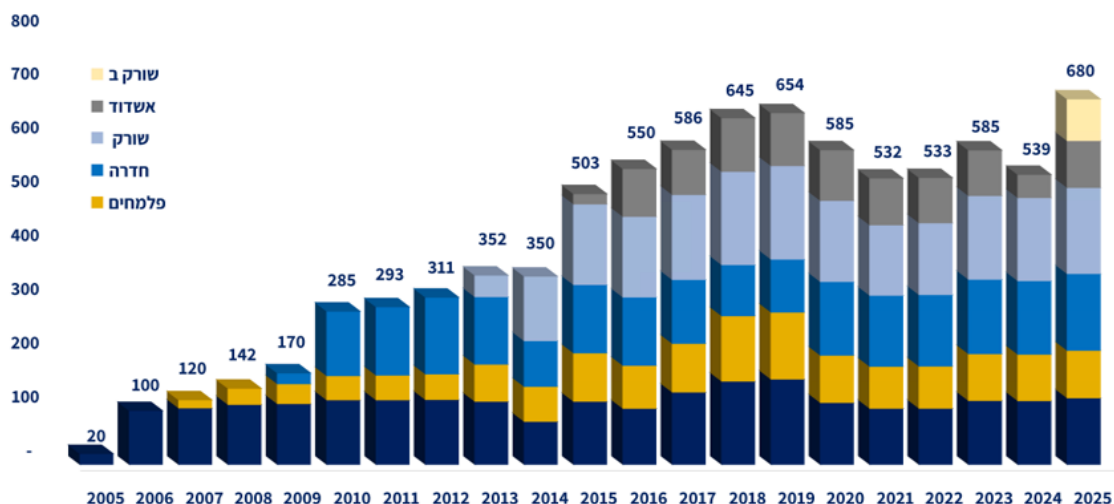
¹¹⁸ מים מליחים, לרבות מי-ים (המצויים בכמות בלתי מוגבלת). במסגרת התהליך מופרדים המים מהמליחים המומסים בהם (או מרובם)

ומתקבלים מים בעלי תכולת מליחים נמוכה באיכות מספקת לשתיה

¹¹⁹ תוכנית אב למשק המים, הביוב והקולחים רשות המים

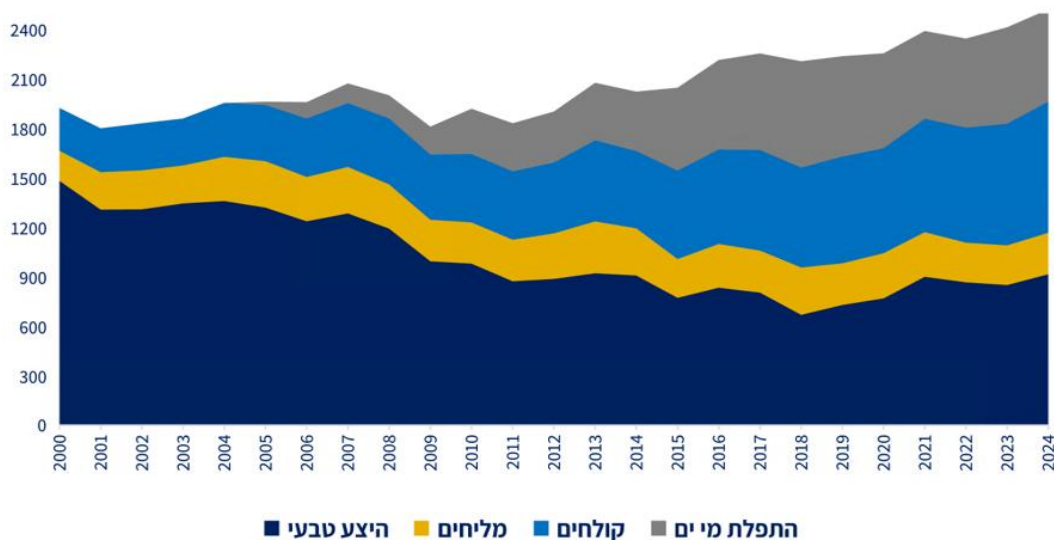
של הרשות, וכן משמש בסיס לקבלת החלטות תכנוניות וסביבתיות לצורך מניעת זיהום ושמירה על איכות מקורות המים בישראל¹²⁰.

תרשים 4.1 - כמויות התפלה במתקני התפלה לשנים 2005-2025 (מלמ"ק)



הרשות הממשלתית למים ולביוב היא הארגון הממשלתי האמון על פי חוק על ניהול, תכנון, פיתוח ורגולציה על משק המים. בתוך כך תפקידיה של רשות המים כוללים: אסדרה כלכלית ומנהלית של משק המים; תכנון אסטרטגי; ניהול הידרולוגי, לרבות איכות מים ומניעת זיהום מקורות המים; פיתוח מקורות מים חדשים כקולחים ומים מותפלים; קביעת היקף ההפקה של המים ממקורותיהם; השימוש במים שפירים, מליחים וקולחים; אספקת מים לטבע ובתוך כך גם לשמור על איכות המים במאגרים והן בעת אספקתם; ניהול הביקוש; וכן עידוד שימוש יעיל ומושכל במשאב המים.

תרשים 4.2 - נתוני צריכת מים בישראל לפי מקורות במהלך השנים 2000-2023 (מלמ"ק)



הגרף לעיל מתאר את מקורות צריכת המים לאורך השנים (מקור הנתונים מרשות המים), ומשקף קיטון בהיצע טבעי לאורך השנים לעומת גידול בשימוש מים מותפלים ומי קולחים.

¹²⁰ מפת המים הלאומית - מתחם GIS | רשות המים

5. פסולת וכלכלה מעגלית

בשונה מפסולת, כלכלה מעגלית מציעה גישה שונה, במקום מודל ליניארי שבו מוצרים מיוצרים, נצרכים ומושלכים, הכלכלה המעגלית שואפת לצמצם את כמות הפסולת הנוצרת מלכתחילה, ולמקסם את הערך שניתן להפיק מחומרים על ידי שימוש חוזר, תיקון, מיחזור ואגירה. מטרתה ליצור מערכת סגורה שבה משאבים ממשיכים לזרום בתוך הכלכלה, תוך הפחתת נזקים סביבתיים, שמירה על משאבי טבע והפחתת פליטות גזי חממה.

5.1 מדיניות, אסטרטגיה וחוקים

בחודש פברואר 2021 פרסם המשרד להגנת הסביבה אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021-2030 ומעבר לכלכלה מעגלית בשנת 2050¹²¹, במסגרתה מוצע כי מדינת ישראל תצמצם את היקפי ההטמנה, תגביר את שאר שיטות הטיפול בפסולת ותהפוך את השימוש בחומרים לכלכלה מעגלית.

במסגרת דוח ה- EPR המוזכר לעיל בסעיף 2.3, ארגון ה- OECD התייחס לכלכלה המעגלית ולמדיניות הטיפול בפסולת במדינת ישראל. בתחום ניהול הפסולת והכלכלה המעגלית, המליץ ה- OECD לממשלת ישראל ליישם את האסטרטגיה באמצעות חקיקה, ליצור מפת דרכים לקידום כלכלה מעגלית, לבנות מערכי מחזור, לשתף את הרשויות המקומיות ובעלי עניין נוספים כשחקני מפתח, ליצור תמריצים לאיסוף נפרד של זרמי פסולת ולשלב אמות מידה של כלכלה מעגלית ברכש ציבורי.

בשנים האחרונות חוקקו מספר חוקים המקדמים את הכלכלה המעגלית והטיפול בפסולת¹²². בנוסף וכמפורט להלן בנושא חוק ההסדרים, החליטה הממשלה על שורה של צעדים להסרת חסמים וקידום ההקמה של מתקנים לטיפול בפסולת, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 179 מיום 24 בפברואר 2023, במסגרתה הוחלט על הקמת וועדת מכרזים לקידום פרויקטי BOT בתחום הטיפול בפסולת, בחינת הקמת מתקנים בשיתוף השלטון המקומי, הקמת צוות להגברת התחרותיות בתחום הפסולת, הקצאת קרקעות למתקני טיפול בפסולת ובניית מנגנון לסבסוד ייצור חשמל מפסולת.

5.2 טיפול בפסולת

במדינת ישראל, מיוצרות בכל שנה כ- 7.2 מיליון טון של פסולת עירונית, עם צפי גידול שנתי של כ- 2.5%, כאשר כ- 80% מפסולת זו מוטמנת בקרקע¹²³, הטמנת הפסולת גורמת לזיהום אוויר בגזי מטמנות (מתאן), זיהום קרקע ומים בתשטפים, מטרדי ריחות וניצול לא יעיל של משאב הקרקע במדינת ישראל. מציאות זו מהווה כלכלה ליניארית שבה חומרים מיוצרים מקבלים שימוש פעם אחת ומיד לאחר מכן הם מוטמנים. כלכלה ליניארית, צורכת משאבים בהיקף גדול ומזהמת לעומת כלכלה מעגלית (כמפורט להלן), השואפת למינימום פסולת ולהתייעלות מקסימלית בשימוש במשאבים.

כאמור, הטמנת הפסולת גורמת לנזקים סביבתיים, כמו גם שיעור ההטמנה הגבוה משקף שימוש מוגבל בחלופות כגון מניעה, שימוש חוזר, מיחזור והשבה, ומלווה בהשפעות סביבתיות כגון פליטות גזי חממה, זיהום קרקע ומים, מטרדי ריח ותפיסת שטחים. בהתאם לכך, צמצום ההטמנה הפך ליעד במדיניות הסביבתית וכולל קידום של חקיקת אחריות יצרן מורחבת, הרחבת מתקנים לטיפול בפסולת ומעבר לטיפול חלופי להטמנה באזורים חוץ-עירוניים. מתקנים אלה ממינים את הפסולת המעורבת לפי זרמי חומרים ומעבירים אותם למפעלי מיחזור, מהם חוזרים החומרים לתעשייה כחומרי גלם שניוניים. את שאריות המיון ניתן לנצל לייצור אנרגיה באמצעות השבה תרמית. בתחום הפסולת האורגנית נעשה שימוש בטכנולוגיות כמו עיכול אנאירובי וקומפוסטציה. בנוסף, הממשלה מקדמת הקמה של מתקנים במגוון קני מידה, מתקנים גדולים בשיטת PPP כדוגמת מתקן העיכול האנאירובי ליד השפד"ן, מתקן ההשבה התרמית בנאות חובב ועוד וכן מתקנים קטנים כדוגמת מתקן לטיפול בפסולת אורגנית באתר דיה שבמועצה האזורית אשכול, המקודם על פי החלטות ממשלה לחיזוק החוסן האזורי בעוטף עזה. בנוסף, במסגרת חוק ההסדרים הוחלט

¹²¹ אסטרטגיית פסולת 2030, כלכלה מעגלית 2050 המשרד להגנת הסביבה

¹²² בין החוקים שחוקקו: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, החוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007, החוק להסדרת הטיפול בארזות, התשע"א-2011, החוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012 והחוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016. חוקים אלו הינם חוקי אחריות יצרן מורחבת המטילים על יצרני הפסולת חובה לממן את העלויות החיצוניות שכרוכות בטיפול בפסולת, כגון איסוף, מיון ומיחזור. היישום והפיקוח על ביצוע החוקים מוטל על המשרד להגנת הסביבה

¹²³ אסטרטגיית פסולת 2030, כלכלה מעגלית 2050 המשרד להגנת הסביבה

בחודש פברואר 2023 על הקמת ועדת מכרזים לפרויקטי BOT, הקמת צוות להגברת התחרות בתחום הפסולת, שיתופי פעולה עם השלטון המקומי, הקצאת קרקעות למתקנים ויצירת מנגנון לסבסוד ייצור חשמל מפסולת. נציין כי שיעור ההטמנה בישראל גבוה מאוד ביחס למדינות ה-OECD¹²⁴.

מנגד, במסגרת סקר הרכב הפסולת בפח הירוק וכמותה 2023 של המשרד להגנת הסביבה מחודש יולי 2025¹²⁵, נמצא כי כ-0.73 ק"ג פסולת ממוצע לנפש מושלכים לפח הירוק ביום. הפסולת כוללת בעיקר פסולת אורגנית ממקור מטבח (39%), אריזות (25%) ונייר וקרטון (22%), נתונים המצביעים על פוטנציאל להרחבת ההפרדה במקור והפניית פסולת לזרמי טיפול חלופיים להטמנה. בנוסף, כמות פסולת הבניין ועודפי העפר הנוצרת בישראל בשנה נאמדת בכ- 7.5 מיליון טון, כמחציתה פסולת בניין והריסות וכמחציתה עודפי עפר. מבקר המדינה מצא כי רוב פסולת הבניין ועודפי העפר בישראל מושלכים באתרים לא מוסדרים, בצדי דרכים ובשטחים פתוחים, ורק אחוזים בודדים מגיעים למיחזור, הדוח מצביע גם על פגיעה בשטחים פתוחים, זיהום קרקע ומי תהום, פגיעה במשאבים טבעיים ומפגעי שריפה¹²⁶.

הנתונים העדכניים לעיל מצביעים על כך שהמעבר מהטמנה לחלופות טיפול עדיין נמצא בשלבי יישום, וכי קיים פער בין היעדים שנקבעו לבין המצב בפועל.

5.3 כלכלה מעגלית

האופן שבו חומרים מיוצרים במצב הנוכחי, משומשים פעם אחת ומוטמנים, מייצג כלכלה ליניארית שמבוססת על צריכת משאבים בהיקף גדול ויוצרת זיהום רב. לעומת זאת, כלכלה מעגלית שואפת לצמצם את כמות הפסולת ולייעל את השימוש בחומרי גלם תוך שמירה על ערכם לאורך זמן. בחודש דצמבר 2020 פרסם המשרד להגנת הסביבה את האסטרטגיה למשק פסולת בר-קיימא הכוללת יעד למעבר לכלכלה מעגלית כאמור לעיל. במסגרת זו מוצע להפחית את שיעור ההטמנה, להרחיב שיטות טיפול אחרות ולייעל את השימוש במשאבים. מעבר לכלכלה מעגלית בישראל עדיין נמצא בתהליך ומחייב מעבר ממודל של "ייצור-שימוש-הטמנה" למודל המבוסס על הפחתה במקור, שימוש חוזר, מיחזור והשבת חומרי גלם.

בנוסף, פועלת הממשלה לקדם כלכלה מעגלית בפסולת הבניין על מנת לצמצם מפגעים סביבתיים, לחסוך במשאבי טבע בתוליים ולפנות קרקעות מדינה לפיתוח ולדיר, זאת בשלושה אפיקים מרכזיים: אסדרה, חובת שימוש ואכיפה. במסגרת פעולות האסדרה פרסם החשב הכללי הוראת תכ"ם מספר 7.11.5 בנושא "העדפת שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים" זאת בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2927 משנת 2003 בנושא הסדרת הטיפול בפסולת בניין. לפי הוראה זו, יש חובת שימוש בשיעור של 20% במכרזים ממשלתיים בתחום הפיתוח והבנייה. בתחום האסדרה, בחודש יולי 2026, הושלם מהלך חקיקה להסדרת הטיפול בפסולת בניין. החוק שאושר בכנסת מסדיר את הפינוי, ההובלה והטיפול בפסולת בניין לרבות רישום ורישוי של גורמים העוסקים בתחום, אמצעי מעקב ובקרה אחר הובלת הפסולת, והבטחת העברתה לאתרי טיפול מורשים. מטרתו לחזק את הפיקוח על שרשרת הטיפול בפסולת ולצמצם פינוי והשלכה שלא כדין.

6. נושאים נוספים

6.1 הטיפול המשפטי בנושאים סביבתיים

קיימות יוזמות ממשלתיות שונות לקידום נושאים סביבתיים, להלן בפרק זה מפורטות יוזמות של משרד המשפטים דרך היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה, הפועלת בהתאם לתשתית משפטית עיונית לתביעות אזרחיות בגין זיהומי סביבה, המבוססות על דיני הנזיקין הכלליים, על עקרונות כלליים בשיטת המשפט וכן על דוקטרינות מן המשפט המשווה, המעגנים את מעמד המדינה כתובעת בשם כלל הציבור בגין נזקי הסביבה. מדובר בתביעות בגין נזקים סביבתיים שנגרמו לכלל תושבי מדינת ישראל, כגון פגיעה בשמורת טבע שמהווה נזק אקולוגי, בערכי הטבע, או זיהום אוויר עודף בכלל שטחי המדינה, להבדיל מתביעות בגין נזקים אישיים שנגרמו ליחידים או קבוצות מהציבור בשל מפגעים סביבתיים (כגון תושבים בסביבה הסמוכה למקור זיהום שנפגעו ממנו ועוד). התפיסה לפיה המדינה היא

¹²⁴Environment at a Glance: Israel

¹²⁵https://www.gov.il/BlobFolder/reports/waste_composition_survey/he/waste_waste_composition_survey_2025-presentation.pdf

¹²⁶הטיפול בפסולת בניין

הגורם הנכון להגיש תביעות בשל נזקי סביבה המשותפים לכלל הציבור הוצגה בהרחבה במסגרת עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז) שהוגשה בתיק דיזלגייט (ת"צ 756-10-15, ת"צ 768-10-15, ת"צ 4780-10-15 שלמה גולן ואח' נגד VOLKSWAGEN AG ואח'). כפי שהוסבר בעמדה, זכות התביעה לתבוע בגין נזקים סביבתיים שנגרמו לכלל ציבור (כגון פגיעה במשאב הטבע עצמו) נתונה למדינה מכוח מעמדה כנאמנת הציבור, וכפי המקובל במשפט המשווה, בו משמשות דוקטרינות כגון "דוקטרינת אבי האומה" ודוקטרינת נאמן הציבור" לביסוס זכות עמידה של מדינות בתביעות על נזקים שנגרמו לציבור בכללותו.

בהתאם לעמדה זו, ולאישור שהתקבל עוד קודם לכן להגשת תביעות סביבתיות על ידי המדינה, ננקטו הליכים יזומים על ידי פרקליטות המחוז והיחידה לאכיפה אזרחית בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים וגורמים נוספים, בגין פגיעה במשאבי טבע והסביבה. כדוגמא ראשונה ניתן למנות את מקרה זיהום שמורת נחל אשלים, בשל קריסת בריכת ענק נוצרה פריצה של כ-250,000 מ"ק של נוזלים חומציים, אשר זרמו והציפו את כל תוואי נחל אשלים המצוי בשמורת יהודה. במקרה זה, הגישה המדינה תביעה יזומה בבית המשפט, בשיתוף פעולה של פרקליטות המדינה, המשרד להגנת הסביבה, ורשות הטבע והגנים, ראו ת"צ (מחוזי, ב"ש) 2338-05-18 הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נ' רותם אמפרט נגב בע"מ ואח'. בהתאם להסכם הגישור המסיים גם תביעות נוספות שהוגשו, הנתבעת התחייבה לשלם 100 מיליון ₪. ההסכם אושר על ידי בית המשפט המחוזי, וערעור שהוגש לבית המשפט העליון נדחה.

פרשה נוספת הינה הפרשה במסגרתה הוגשה עמדת היועץ דלעיל, המכונה פרשת דיזלגייט. היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה ופרקליטות מחוז תל-אביב, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה, הגישו תביעה יזומה בשל פרשת תרמית של צ'מפיון מוטורס בע"מ (פולקסווגן ישראל), שבמסגרתה התקינה החברה תוכנה תרמיתית שמטרתה זיוף נתוני פליטת גזים במנועי דיזל, ת"א 10672-07-20 מד"י נ' VOLKSWAGEN AG ואח'. עוד קודם לתביעת המדינה, הוגשו מספר תובענות ייצוגיות בגין נזקי התחלואה העודפת. במסגרת תובענות ייצוגיות אלו הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה האמורה, ולאחריה הוגשה גם התביעה האזרחית מטעם המדינה. בתביעה נתבעו העלויות החיצוניות שנגרמו לכלל הציבור, למשק ולקופת המדינה, כתוצאה מהפליטה העודפת של גזים מזהמים בשל התרמית, וזאת על פי ספר העלויות החיצוניות של המשרד להגנת הסביבה, הנוקב במחיר בש"ח של המזהמים השונים, לפי יחידת פליטה. התביעה הועמדה בהתאם, על סך של כ-523 מיליון ₪ המגלמים את העלויות החיצוניות של פליטת הגזים העודפת כתוצאה מהתרמית. בית המשפט המחוזי דחה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז והוגשה בקשת ערעור מטעם היועצת המשפטית לממשלה לבית המשפט העליון. בהתאם לפסק דין מיום 25 באוגוסט 2025 בית המשפט העליון קיבל את עמדת היועצת המשפטית לממשלה, ונקבע בדעת רוב כי התובעים הייצוגיים לא עמדו ברף הנדרש לאישור תובענה ייצוגית בכל הנוגע לקבוצת כלל הציבור בגין הפגיעה הבריאותית בשל העודף בזיהום הסביבתי לו גרמה הנתבעת. ברמה האופרטיבית נקבע, כי יש להחזיר את הדיון לבית המשפט המחוזי שידון במאוחד בתביעת המדינה בשם כלל הציבור בגין הפגיעה בבריאות הציבור, ובתביעת התובעים הייצוגיים רק ביחס לעילות שנותרו בתובענה הייצוגית (קרי, העילות של רוכשי הרכבים המזהמים והפגיעה הנתענת באוטונומיה ביחס לכלל הציבור). בכל הנוגע לדוקטרינות "נאמן הציבור" ו"אבי האומה" ומעמדה של המדינה לתבוע בגין בשם כלל הציבור השופטים לא הכריעו בעניין, אלא הותירו את הדיון בסוגיה לבית המשפט המחוזי שיכריע בה במסגרת הדיון המאוחד בתביעות. יחד עם זאת, השופטת ברק ארז ציינה כי היא נוטה לקבל תפיסות אלה, וכי יש להן אחיזה מסוימת כבר כיום בדיון הישראלי. בהמשך לכך, בהמלצת בית המשפט המחוזי, פנו הצדדים להליך גישור במטרה לקבל פיצויים על הנזקים שנגרמו לכלל הציבור.

תיק תביעה יזומה נוסף בתחום המפגעים הסביבתיים, נוגע לזיהום שמורת עין צין ועין עקריים. מפעל צין פעל משך עשרות שנים, תוך שממאגרי הבוצה המשמשים אותו, חלחלו שפכים מזהמים לתת הקרקע ולאקוויפר, ומשם הגיעו עד לעין צין ועין עקריים, זיהמו את שמורת הטבע וגרמו להחרבתה הניכרת לעין. ראו ת"צ (מחוזי ב"ש) 8375-09-20 רועי גלילי ואח' נ' רותם אמפרט נגב בע"מ ואח'. נקבע כי המדינה תצטרף כתובעת להליך, בצד התובעים הפרטיים. בשלב זה הצדדים פנו להליך גישור, בו המדינה תובעת בשם כלל הציבור, פיצוי כספי וחייב בתוכנית שיקום, והוא מתנהל בימים אלו.

תביעה מתנהלת נוספת היא בנוגע לזיהום של מפעל פלנטקס, שייצר תרופות וזיהם לאורך שנים רבות אקוויפר באזור העיר נתניה (ואזור נוסף שקרוב לחוף נתניה, שהיה אזור מטמנה, לשם המפעל העביר והטמין את שפכיו). כתוצאה מהזיהום נסגרו שתי בארות מים מהן נשאבו מים לשימוש תושבי אזור נתניה. ראו ת"צ (מחוזי מרכז) 3645-10-17 ריגלר נ' פלנטקס בע"מ. המדינה הצטרפה לגישור בהליך זה במעמד של תובעת בשם כלל הציבור והגישה בחודשים

האחרונים את עמדתה (במעמד תביעה). במסגרת הגישור המדינה דורשת קידום מהיר וגיבוש של תוכנית שיקום למי האקוויפר והקרקע באזור שזוהמו, ופיצוי בשם כלל הציבור על הנזקים שנגרמו למשק המים.

תיקי תביעה יזומה נוספים שנכון לציין בהקשרים אלו עניינם פגיעה בערכי טבע מוגנים, בתיקים אלו מתקיים שיתוף פעולה בין גורמים מדינתיים שונים יחד עם רשות הטבע והגנים. סוג אחד של תיקים נוגע לציד בלתי חוקי של צביים. כך, בשנה החולפת הסתיים הליך אחד במסגרת הסדר פשרה תוך שבית המשפט ציין את החשיבות הרבה של שמירה על ערכי טבע וחיות בר מפני פגיעה, וכן את חוות הדעת שהוגשה מטעם המדינה שמשקפת את הנזק מפגיעה בחיות בר ועלויות השיקום הנדרשות בעקבות הפגיעה (ת"א 17931-09-24 רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע נ' פלוני, מיום 19 באוקטובר 2025). בנוסף לכך, בשנת 2025 פרקליטות מחוז צפון (אזרחי) בשיתוף היחידה לאכיפה אזרחית הגישה תביעה אזרחית דומה שתובעת את עלויות השיקום בגין ציד בלתי חוקי של צבייה (ת"א 64280-04-25 (שלום נצרת) מדינת ישראל נגד אבו זידאן). סוג נוסף של תיקים הינו תביעות על פגיעה בצמחים מוגנים. כך למשל, פרקליטות מחוז מרכז (אזרחי) בשיתוף היחידה לאכיפה אזרחית הגישה תביעה אזרחית בגין הרס בית גידול של אירוס הארגמן בשמורת טבע שמטרתה להשיב עלויות שנועדו לשמש את שיקום מין מוגן זה בשמורת הטבע.

בנוסף לאמור, היחידה מרכזת את פורום חופים ואגב כך מלווה את המחוזות השונים בטיפול בתיקים העוסקים באכיפה בסביבה החופית. בהמשך לצו שהוצא לפי חוק שמירת הסביבה החופית תשס"ד-2004 לפינוי והריסה של מתחמים שנבנו על ידי "איש המערות" אשר הקים מתחם נרחב הכולל מגורים על חוף סידני עלי בהרצליה וגר בהם שנים ארוכות, ניתנו לאחרונה החלטות במסגרת צ"א 27794-06-23 וכן בערעור – עתפ"ב 20502-10-25 המאשרות את הוצאת הצו כנגד המערער וקובעות את פינוי המייד. במסגרת הערעור נקבע כי בתחרות בין שני הערכים המתנגשים "הגנה על הסביבה החופית מצד אחד ומצד שני הגנה על ביתו של אדם כבן 80 שבמשך 50 שנים הפך את אותה סביבה חופית למקום מגוריו" – גובר ערך שמירת הסביבה החופית. המערער אף הגיש בקשת רשות ערעור פלילית (77850-12-25) לבית המשפט העליון, בין היתר, על החלטת בית המשפט המחוזי שלא לעכב את פינוי עד להכרעה בערעור וכן הוגשה לעליון בקשה לעכב את פינוי, אשר נדחתה.

במהלך השנה התקיימו הליכים משפטיים רבים נוספים בתחום הסביבה הן בהפרות סביבתיות מקומיות, הפרות בתחומי החופים והימים, הפרות פסולת ועוד.

6.2 פורומים סביבתיים

קיימים היבטים סביבתיים מרכזיים נוספים המטופלים ומנוהלים על ידי משרדי ממשלה שהוזכרו ואחרים ואין באמור לעיל, למצות ולמפות את מלוא הנושאים הסביבתיים והחברתיים המתוכללים במשרדים ובכלל וכאלו הנכללים תחת המינוח קיימות בהתאם לתקינה המתגבשת כאמור.

לצד פעילויות המשרדים קיימות ועדות, פורומים וצוותי עבודה כגון "פורום האקלים הישראלי"¹²⁷, "מועצת הסנדבוקס הירוק" צוות משימה להאצת טכנולוגיות אקלים, צוות מעקב אנרגיות מתחדשות, פורום חופים¹²⁸, פורום פסולת¹²⁹ ועוד. בנוסף, מינהלת האקלים שהוקמה מתוקף החלטת ממשלה מספר 4079 פרסמה בחודש אפריל 2021 דוח ראשון¹³⁰ הבוחן את היערכות מדינת ישראל לשינוי האקלים, יחד עם פרסום המלצות לעתיד. מטרת המינהלת לנטר את התקדמות פעילות משרדי הממשלה בנושאי אקלים וגיבוש המלצות לאסטרטגיה בנושאי אקלים. המינהלת מצאה כי יש להכיר בשינוי האקלים כאיום אסטרטגי לאומי וכי יש להקצות לנושא זה תקציב לקידום תוכנית חומש וכי יש להעניק כלים וחופש פעולה לרשויות מקומיות כגורם מוביל ומשמעותי בנושא. יתר על כן, המינהלת מופקדת על תיאום בין-משרדי ומוטלת עליה האחריות להגיש תוכנית ליישום האסטרטגיה הלאומית להיערכות לשינוי

¹²⁷ [פורום האקלים הישראלי](#)

¹²⁸ פורום חופים עוסק בתופעת ההשתלטות על חופי הים על ידי גורמים פרטיים ובפגיעה בחופי הים כמשאב טבע ציבורי מתכלה. מטרת הפורום לשמור על החופים פתוחים ונגישים לציבור באמצעות "אכיפה משולבת" המתבצעת על ידי רשויות המדינה הרלוונטיות.

¹²⁹ פורום פסולת נועד להתמודד עם תופעה הולכת ומתרחבת, של השלכת פסולת בלתי חוקית בהיקפים ניכרים ברחבי המדינה. מטרת הפורום לאגד את גורמי הממשלה הרבים אשר נושא הפסולת מצוי בתחומי אחריותם וליצור תכלול ותיאום בין הגורמים השונים על מנת להביא לכך שהתחום יטופל בצורה אפקטיבית.

¹³⁰ [היערכות מדינת ישראל לשינוי אקלים – דוח המנהלת הראשון המשרד להגנת הסביבה, מנהלת זו מורכבת מנציגי ממשלה, גופים אזרחיים וארגוני סביבה, ובראשה עומדת מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה, מנהלת זו מורכבת מנציגי ממשלה, גופים אזרחיים וארגוני סביבה, ובראשה עומדת מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה](#)

האקלים. עבודת המינהלת להיערכות לשינוי האקלים והמלצותיה מובאים בדוחות מקיפים כאמור בדוח שצוין לעיל. המינהלת פועלת באמצעות שבע ועדות משנה העוסקות בסעיפי ההחלטה לפי תחום העיסוק¹³¹.

6.3 תהליכי בקרה

מבקר המדינה מבצע תהליכי בקרה בנושאי אקלים ואיכות סביבה, בחודש מרץ 2024 פרסם המבקר דוח מעקב על הטיפול במשבר האקלים וכן דוחות נוספים בנושאי סביבה. הדוח נכתב לקראת ועידת האקלים העולמית ה-28 וכדוח המשך לדוח שפורסם על ידי המבקר בשנת 2021. דוח המבקר מצא מספר ליקויים מרכזיים וציין כי הטיפול הממשלתי במשבר האקלים סובל עד כה ממספר חולשות יסוד וביניהן:

אין גורם ממשלתי מרכזי שמוביל ומתכלל את ההתמודדות עם משבר האקלים, מה שמוביל לחוסר תיאום בין המשרדים השונים: שיהיו באסדרה חוקית, היעדר חקיקה מחייבת בתחום האקלים מעכב את היכולת להוביל שינוי ממשי ולהתמודד עם המשבר בצורה אפקטיבית; היעדר ניהול סיכונים כולל, במסגרת זו הדוח מדגיש את הצורך בניהול סיכונים ממשלתי כולל, המתייחס להשפעות האפשריות של שינויי האקלים על תחומים שונים; קשב ממשלתי נמוך, הממשלה לא מעניקה תשומת לב מספקת לנושא, והפעולות שננקטות אינן מספקות כדי להתמודד עם האתגרים. בנוסף, הדוח מדגיש כי בהיעדר פעולה ממשלתית משמעותית, ישראל עלולה שלא לעמוד בציפיות הבין-לאומיות לתרומה למאבק העולמי להתמודדות עם שינויי האקלים¹³².

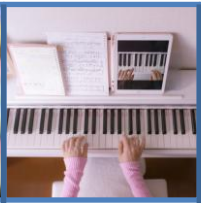
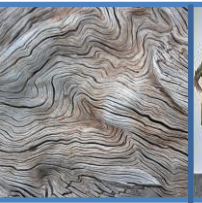
בנוסף למבקר המדינה, המשרד להגנת הסביבה פרסם דוח מעקב¹³³ אחר הכנת תוכניות ההיערכות הממשלתיות לשינוי אקלים ומציג את סטטוס משרדי הממשלה ויחידות הסמך בהכנת תוכניות היערכות לשינוי האקלים (בהתאם לדרישת החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018 והחלטת ממשלה מספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022, העוסקות בהיערכות מדינת ישראל לשינויי האקלים ובקידום כלכלה דלת פחמן).

¹³¹ https://www.gov.il/he/pages/climate_change_adaptation?chapterIndex=2

¹³² פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב מורחבת

¹³³ <https://www.gov.il/he/pages/national-preparedness>

< דיווח בנושא קיימות וחברה

					
6. קידום יעדי פיתוח בר קיימא (SDG's)	5. חינוך ופיתוח הון אנושי	4. מדיניות דיור, דיור ציבורי והתחדשות עירונית	3. ביטחון תזונתי וצמצום בזבז מזון	2. גיוון מגדרי ואתני	1. קידום היבטי קיימות במשרדי ממשלה

1. קידום היבטי קיימות במשרדי ממשלה

משרדי ממשלה פועלים בתחומי הסביבה, החברה והממשל לרבות משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד המשפטים, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד החדשנות ועוד, בכך לכל משרד קיימת השפעה סביבתית, חברתית וממשלתית ישירה או עקיפה (הן פנימית במשרדים והן חיצונית).

בראיה פנים ארגונית פועלים משרדי הממשלה לקידום רפורמות פנימיות של התייעלות בצי הרכבים ומעבר לרכבים ירוקים, מעבר לתלושי שכר ירוקים, קידום אנרגיה סולארית בגגות מבני הממשלה, בדיקת היתכנות לאיפוס אנרגיה ולדירוג שלושה כוכבים בתקן הבניה הירוקה, נגישות במשרדים, קידום גיוון מגדרי ואתני ועוד.

חטיבת נכסים ולוגיסטיקה באגף החשבתי הכללית ומינהל הרכב הממשלתי מובילים כחלק מפרויקט "עתיד חלופי" קבוצת עבודה בנושא "ציי ירוקים" כחלק מיוזמת "ממשלות ירוקות" של הבית הלבן וממשלת קנדה (GGI). בצוות העבודה חברות גם המדינות: ארה"ב, קנדה, דנמרק, נורבגיה ומרוקו. במסגרת זו, פורסמו ארבע פניות בין לאומיות לקבלת מידע (RFI), שתיים מהן עדכניות, בתחומים: הפחתת טביעת הרגל הסביבתית של צי הרכב הקיים וחלופות לטעינת רכב חשמלי באמצעות כבל בחניוני מעסיקים.

1.1 צי הרכבים הממשלתיים

צי הרכבים הממשלתיים מנהל כ- 15,000 רכבים ובהם רכבי משטרה, כבאות, שירות בתי סוהר, משרדי הממשלה ויחידות סמך. בהתאם להחלטת ממשלה 254 מחודש אוגוסט 2021, בדבר התייעלות ממשלתית בצריכת אנרגיה ולפי הוראת החשב הכללי, החל משנת 2022 מינהל הרכב הממשלתי חדל מרכישת רכבי נוסעים בהנעת בנזין לצי ומנקודה זו נרכשים בהתאם לבחירת העובד, רכבים בשיטת הנעה היברידית ורכבים חשמליים בלבד.

כמו כן, כחלק מתוכנית מינהל הרכב הממשלתי למעבר לצי רכב חשמלי ובמטרה לעודד את העובדים לבחור ברכבים חשמליים, לעובדים בעלי חניה בביתם, הזכאים לרכב צמוד ובוחרים ברכב חשמלי מגיעה התקנה של עמדת טעינה בביתם, וסכום כספי לכיסוי הוצאות הטעינה. כמדי שנה, מינהל הרכב הממשלתי מצרף דגמים נוספים של רכבים חשמליים ובכך מקדם את האטרקטיביות של הבחירה.

מעבר ליתרון הסביבתי שבצמצום זיהום האוויר הנוצר מרכבי הבנזין הקיימים כיום בצי הממשלתי, השימוש ברכבים בעלי הנעה אלטרנטיבית צפוי להקטין באופן משמעותי את הוצאות הממשלה העתידיות בגין דלק ותחזוקה. מלבד משרדי הממשלה, גופים רבים נוספים כגון רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ועוד, משתמשים במרכזי מינהל הרכב הממשלתי לרכישת רכבים ויכולו לרכוש רכבי נוסעים בהנעה אלטרנטיבית בלבד באמצעות המכרזים.

בכדי לחזק את מחויבות מדינת ישראל למעבר לצי חשמלי, חתם החשב הכללי על הצהרת סוכנות האנרגיה הבינלאומית (IEA) יחד עם מדינות נוספות, להפיכת צי הרכבים הממשלתיים לצי נטול פליטות (לא כולל רכבים כבדים), עד לשנת 2035.

1.2 רכש ממשלתי

מינהל הרכש הממשלתי הוא גוף מטה בחטיבת המשרדים הכלכליים והרכש באגף החשבתי הכללי. תפקידו לבצע ולהתוות את מדיניות הרכש הממשלתי. מינהל הרכש הממשלתי מתמחה בביצוע רכש מרכזי, בגיבוש מדיניות לביצוע רכש במגזר הממשלתי ובסיוע לגופים ממשלתיים בביצוע ויישום מדיניות הרכש במשרדם.

אחת ממטרותיו העיקריות של מינהל הרכש הממשלתי היא למצות את כח הקנייה של הממשלה באמצעות עריכת מכרזים מרכזיים עבור כלל משרדי הממשלה. מיצוי יתרון זה מביא לחיסכון ניכר בתקציבי הרכש של המשרדים ובתשומות נדרשות לביצוע הליכי רכש. בשל העובדה שהממשלה היא הצרכנית הגדולה במשק, הרכש הממשלתי הוא כלי מדיניות בעל פוטנציאל רב לחולל שינוי בתחום הצריכה אשר ביכולתו לשמש מגוון משמעותי לקידום הרגלי צריכה מקיימים במשק כולו. החל משנת 2010 פועל מינהל הרכש הממשלתי בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, לקידום רכש בעל ביצועים סביבתיים משופרים של מוצרים ושירותים, קרי רכש ציבורי ירוק, בממשלה, באמצעות הטמעת קריטריונים סביבתיים במכרזי הרכש הציבורי.

לקידום הרכש הציבורי הירוק יתרונו רבים הבאים לכדי ביטוי במספר רמות: **ברמה הסביבתית** - העדפת מוצרים סביבתיים תאפשר שימוש יעיל יותר בחומרי גלם ובאנרגיה, הפחתת זיהום אוויר, מים וקרקע, הקטנת עלויות הפינוי והטיפול בפסולת ועוד. **ברמה הכלכלית** - העדפת מוצרים סביבתיים תוביל בין השאר לחסכון כספי משמעותי בעלויות הכרוכות בפעילות המוצר לאורך חייו. **ברמה הבריאותית** - העדפת מוצרים סביבתיים תעודד שימוש בתקנים המבטיחים הגנה על בריאות האדם והסביבה מפני חומרים מסוכנים.

עד היום הוטמעו במכרזים המרכזיים של מינהל הרכש הממשלתי בעבור מגוון מוצרים ושירותים קריטריונים סביבתיים כדרישות סף או כחלק מניקוד המכרז. כך למשל, במכרזים למוצרים האלקטרוניים כמחשבים, מדפסות, מסכי מחשב וטלוויזיה, מקרנים וסורקים נקבעו ברוב הפריטים הרלוונטיים דרישות למוצרים בעלי יעילות אנרגטית גבוהה, העדר חומרים מסוכנים, וביצועים סביבתיים משופרים של המוצר. מינהל הרכש הממשלתי משתמש גם בתווים ירוקים מתקדמים כתו TCO ו-EPEAT ככלי לוודא עמידה בדרישות סביבתיות בשרשרת האספקה של המוצר, במספר קטגוריות מוצרים. כמו כן, למינהל הרכש הממשלתי מכרזים מרכזיים הפועלים במתכונת של מכרז מסגרת עם תיחורים¹³⁴ תקופתיים. בכל מכרז מבוצעת בחינה מקדימה לשילוב דרישות ו/או קריטריונים סביבתיים עבור המוצרים והשירותים.

להלן פעולות נוספות שמבצע מינהל הרכש הממשלתי:

- השתתפות בתהליך העבודה ליצירת מתווה לתוכנית אפס פליטות נטו מפעולות ממשלתיות עד שנת 2050. זאת במסגרת הודעת החשב הכללי בוועידת האקלים של האו"ם על הצטרפות ישראל ליוזמה בהובלת ממשלת ארה"ב לגיבוש תוכנית עבודה לאיפוס פעילות פחמן בפעילות הממשלה, עד שנת 2050.
- הוספת הנחיה להשתמש בכלים רב פעמיים באירועים המאורגנים על ידי משרדי הממשלה במסגרת הודעת תכ"ם בנושא רכישת שירותים אינטגרטיביים להפקה וארגון של אירועים שונים.
- יצירת סל לרכישה של פחים להפרדת פסולת הניתנת למיחזור והשבה להצבה במטבחונים ובקרבת שירותי הסעדה במסגרת מכרז מרכזי לאספקת ציוד משרדי, נייר להדפסה וצילום, מוצרי קפיטריה ופחי מיחזור (מספר הליך 02-2023).
- מענה על סקרי דיווח של ארגונים בינלאומיים ובהם האו"ם וה-OECD לגבי מדיניות הרכש הממשלתי ככלל וקידום מטרות סביבתיות באמצעות הרכש בפרט.
- הוספת דרישה בהוראת תכ"ם מספר 15.4.3 ל'ניהול מזון' המחייבת את חברות ההסעדה לפעול על פי חוק הפיקדון על מיכלי משקה תשנ"ט-1999.
- גיבוש מסמך סקירה והמלצות בנושא מחזור חיי מוצר בתהליכי הרכש הממשלתי.
- המשך הפעילות של פורום רכש ירוק משרדי שתפקידו הכוונה ומתן כלים לאנשי רכש במשרדי ממשלה לביצוע רכש ירוק עצמאי.
- קיום הרצאות בנושא רכש ירוק משולבת בקורסי ההכשרה לוועדות מכרזים.

¹³⁴ תיחור הוא הליך תחרותי לבחינת הצעות מחיר מספקים

- קידום פרויקט יד 2 ממשלתי שתכליתו ניהול נכון של המלאי שאינו בשימוש בממשלה וצמצום הפסולת הנוצרת עקב רכישות הממשלה.
- ליווי פרויקט בהובלת המשרד להגנת הסביבה להקמת מאגר למדידות מהימנות ואמינות של ההשפעות הסביבתיות של חומרים ומוצרי צריכה בישראל לאורך מחזור חייהם.

1.3 דיור ובינוי ממשלתי

מינהל הדיור הממשלתי אמון על ניהול מאגר נכסי המדינה בתחום המקרקעין המשמשים את משרדי הממשלה ונכסים מבונים אחרים, כ- 6,700 מבנים וכ- 1,650 מתחמים בשטח מבונה של כ- 3.7 מיליון מ"ר. מינהל הדיור הממשלתי רואה חשיבות גבוהה בקידום נושא הקיימות והבנייה הירוקה בתחומי הפעילויות שלו דורש עמידה בתקני בניה ירוקה מנכסים המושכרים לו, ורמות שונות של איפוס פליטות גזי חממה במבנים חדשים הנבנים עבורו. הפעילות נובעת מתפיסה משולבת להשגת שיפור בתחומי התייעלות אנרגטית, חיסכון במים והפחתה של טביעת הרגל הסביבתית של פעילות הדיור הממשלתי יחד עם התייעלות כלכלית.

בשנת 2023 פורסמה על ידי החשב הכללי מפת דרכים לאיפוס פליטות הממשלה עד 2050¹³⁵. המפה מתייחסת להיבטים של תחזוקה, הצבת יעדי ביניים, פיתוח טכנולוגיות, צי הרכבים הממשלתיים ועוד. המפה מציגה תחזית ביניים לשנת 2032 ולפיה 15% מהפורטפוליו הם מתקנים חדשים ובעלי אפס פליטות. כחלק מהיעדים, חטיבת הנכסים באגף חשב הכללי, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה והתשתיות, הקימה את 'פורום מתאפסים', הכולל משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות והמגזר הפרטי לקידום ידע, מידע ופרויקטים משותפים.

בנוסף, אגירה וייצור אנרגיה ממערכות סולארית לייצור חשמל מאור השמש (PV) בשטחים פתוחים ומעל חניונים, וכן הטמעת טכנולוגיות חדשות יאפשרו הפחתה של 15% מהפליטות לטובת עמידה ביעדים אלו.

1.4 חוק ההסדרים וקידום רפורמות חברתיים וסביבתיים

במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2025 (להלן: "חוק ההסדרים"), אשר אושר בכנסת לצד תקציב המדינה לשנת 2025, מקודמות רפורמות הכוללות היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. החוק נועד לתמוך בהאצת הצמיחה במשק, בשיפור הפריון ובהתמודדות עם אתגרים מבניים, תוך חיזוק ההון האנושי, פיתוח תשתיות ושיפור השירותים הציבוריים.

חוק ההסדרים מאגד תיקוני חקיקה רחבים הנדרשים ליישום מדיניות הממשלה, ומהווה כלי מרכזי לקידום רפורמות רוחביות המשפיעות על כלל המשק. במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2025, נכללו צעדים המשלבים היבטים של קיימות, חדשנות וצמצום פערים חברתיים, לצד חיזוק החוסן הכלכלי והחברתי.

להלן מספר נושאים חברתיים שקודמו בחוק ההסדרים:

- **קידום תשתיות לאומיות ואנרגיה:** האצת הליכי תכנון והקמה של תשתיות, לרבות בתחומי האנרגיה, התחבורה והמים, במטרה לתמוך בצמיחה כלכלית ולהתמודד עם גידול האוכלוסייה.
- **התייעלות רגולטורית ודיגיטציה:** המשך קידום שירותים דיגיטליים והפחתת רגולציה עודפת, לשם שיפור הנגישות לשירותים ציבוריים והפחתת הנטל הבירוקרטי על אזרחים ועסקים.
- **דיור והתחדשות עירונית:** הרחבת צעדים להגדלת היצע הדיור, קידום פרויקטים של התחדשות עירונית והסרת חסמים תכנוניים, במטרה לשפר את נגישות הדיור ולמתן את עליית המחירים.
- **חיזוק הפריפריה וצמצום פערים:** השקעה בתשתיות ושירותים ציבוריים באזורים פריפריאליים, לשיפור איכות החיים ולהגברת השוויון האזורי.
- **קידום תחרות והפחתת יוקר המחיה:** צעדים להגברת התחרות במשק, לרבות בשווקים ריכוזיים, במטרה להפחית מחירים ולשפר את רווחת הצרכן.
- **חיזוק ההון האנושי ושוק העבודה:** קידום תוכניות להכשרה מקצועית, שילוב אוכלוסיות בשוק העבודה ושיפור הפריון.

¹³⁵ [מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד שנת 2050 משרד האנרגיה והתשתיות](#)

2. גיוון מגדרי ואתני

נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה (להלן: "הנציבות"), הינה זרוע ביצועית במשרד הכלכלה והתעשייה, הפועלת לאכיפת שוויון הזדמנויות בעבודה במישור האזרחי, כמו גם להפנמת הנורמות הראויות של שוויון הזדמנויות בעבודה במשק כולו, וזאת מכח חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק השוויון"). הנציבות מובילה תהליך של הטמעת שוויון ומיגור אפליה בשוק העבודה, תוך יצירת מודעות ציבורית לתרומת השוויון מחד, ומחיר האפליה מנגד, ומהווה כתובת אמינה ומקצועית לפונים אליה, מעסיקים ועובדים כאחד.

בהתאם לדוח השנתי שפרסמה הנציבות לשנת 2024¹³⁶, הנציבות הרחיבה את פעילותה והציעה למעסיקים כלים ליישום עקרונות השוויון והגיוון. בין יתר פעילותה, קיימה הנציבות פגישות עם מעסיקים והעבירה הרצאות בנושא שוויון הזדמנויות בעבודה. מלבד זאת, הנציבות העבירה קורסי הכשרה ליועצים/ות ארגוניים אשר העניקו כלים לגיוון, הכלה והתמודדות עם אתגרי מצב החירום בניהול מגוון, וובינרים אשר נסובו על ניהול צוות מגוון בעתות חירום. כמו כן, ביצעה הנציבות התערבויות במעל 30 ארגונים על ידי ליווי של יועצים ארגוניים לגיוון ושוויון במצבי חירום. הנציבות גם המשיכה להפעיל תוכניות הטמעת שוויון וגיוון בעבודה, ושימשה כעוגן למעסיקים בייחוד על רקע האתגרים בשוק העבודה לשנה זו. הנציבות ממשיכה לפעול לקידום שילובן של אוכלוסיות אשר אינן ממשות את מלוא פוטנציאל העסקתן בשוק העבודה, ובהן בני ובנות החברה הערבית, יוצאי העדה האתיופית, מבוגרים ומבוגרות, נשים, חרדים וחרדיות ואוכלוסיות נוספות. לצורך מימוש יעדיה, מקדמת הנציבות תוכניות עומק ורוחב להטמעת שוויון הזדמנויות והעסקה רב-גונית בקרב מעסיקים מהמגזר הציבורי והפרטי. תוכניות אלו מבוססות על ההכרה בשוויון הזדמנויות כזכות יסוד בשוק העבודה, ועל ההבנה כי יישום מדיניות גיוון והכלה תורם לשיפור ביצועים, לחיזוק החוסן הארגוני ולהרחבת ההזדמנויות התעסוקתיות.

בשנת 2025 הובילה הנציבות מהלך משמעותי לחיזוק תחום הגיוון וההכלה, אשר התבטא בהרחבה והעמקה של תוכניות הגיוון ובהטמעתן באופן מותאם לצרכי המעסיקים בשטח. במסגרת זו, הושם דגש על הכשרת יועצים ויועצות ארגוניים בתחום הגיוון, חיזוק החיבור לשטח ולצרכים המשתנים של המעסיקים, ופיתוח מענים יישומיים התומכים בניהול צוותים מגוונים. בתוך כך, פעלה הנציבות לחיזוק הרציפות התפקודית של ארגונים, במיוחד בתקופות חירום ואי-ודאות, באמצעות קידום סביבות עבודה מכילות ומגוונות.

במסגרת פעילותה השוטפת, מקיימת הנציבות פגישות עם מעסיקים, מעבירה הרצאות מקצועיות, קורסי הכשרה ליועצים ארגוניים וכן וובינרים בנושא ניהול צוות מגוון, תוך מתן כלים לגיוון, הכלה והתמודדות עם אתגרי מצבי חירום. בנוסף, בשנת 2025 ביצעה הנציבות התערבויות בלמעלה מ-45 ארגונים באמצעות ליווי מקצועי של יועצים ארגוניים לגיוון ושוויון, והמשיכה להפעיל תוכניות להטמעת שוויון וגיוון בעבודה, תוך ביסוס מעמדה כגורם מקצועי מוביל וכעוגן למעסיקים, על רקע האתגרים המתמשכים בשוק העבודה בשנים האחרונות.

בהיבט זה תצוין נציבות שירות המדינה דרך האגף לגיוון תעסוקתי (להלן: "נציבות שירות המדינה") וכן דרך האגף לשוויון מגדרי, אלה פועלים לכך שההון האנושי בשירות המדינה יהיה מגוון וייתן ביטוי לכל חלקי החברה הישראלית אותם הוא משרת, כאשר נציבות שירות המדינה מפרסמת בנושא דוחות גיוון תעסוקתי בשירות המדינה. החלטת ממשלה מספר 454 מיום 18 באוקטובר 2020 בנושא קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה (בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1697 מיום 8 במאי 2022) עיגנה יעד של התקדמות שיטתית לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשיעור של 50% לפחות. למרות שיעורי השתתפות גבוהים של נשים בשוק העבודה והתקדמות בייצוג בתחומים שונים, פערים מגדריים עדיין קיימים בשכר ובייצוג בעמדות בכירות ובמוקדי קבלת החלטות. נתוני הביטוח הלאומי למחצית הראשונה של 2025 מצביעים על פער בהתפלגות בעשירוני השכר הגבוהים: בעשירון העליון היו כ-266 אלפי גברים לעומת כ-100 אלפי נשים¹³⁷. גם בשירות המדינה נשים עדיין מיוצגות בשיעורים נמוכים בתפקידים הבכירים ביותר. נתונים אלה מצביעים על כך שהאתגר אינו רק שילובן של נשים בשוק העבודה, אלא גם הבטחת קידום, ייצוג בעמדות השפעה וצמצום פערי השכר.

בחודש מאי 2025 פרסמה נציבות שירות המדינה את תוצאות מדד הגיוון התעסוקתי לשנת 2024, הבוחן את מאמצי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בקידום ייצוג הולם וגיוס וקידום עובדים מאוכלוסיות מגוונות. התוצאות שיקפו ירידה בשיעור הגיוון המגדרי משנת 2023, משיעור של 79.7% לשיעור של 77.7%, במקביל לעלייה בייצוג אוכלוסיות מרקע מגוון כגון עולים חדשים, מגזר חרדי, יוצאי אתיופיה והחברה הערבית וירידה בייצוג אנשים עם מוגבלות.

¹³⁶ [נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה מפרסמת את הדוח השנתי לשנת 2024 משרד הכלכלה והתעשייה](#)
¹³⁷ [דוח השכר המלא של הביטוח הלאומי למחצית הראשונה של 2025 - הודעות לעיתונות | ביטוח לאומי](#)

נציין כי מדד הגיוון כאמור הושק לראשונה בשנת 2016 המספק תמונת מצב על אי השוויון בייצוג במקומות העבודה ובשכר של נשים, ערבים, חרדים, יוצאי אתיופיה ובני 45 ומעלה.

מאז פרוץ המלחמה, נדרשת הנציבות להתמודד גם עם אתגרים חדשים ומשמעותיים בשוק העבודה, בעקבות גיוס מילואים רחב היקף. במסגרת זו טיפלה הנציבות במספר הולך וגדל של פניות הנוגעות לאפליה ולפגיעה בזכויות עובדים המשרתים במילואים, לצד פניות הנוגעות לבנות ובני זוג של משרתי המילואים, אשר התמודדו עם עומסים מוגברים, פגיעה בהיקף המשרה ולעיתים אף פגיעה ביציבות התעסוקתית. בהקשר זה, פעלה הנציבות להגברת המודעות בקרב מעסיקים לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו, בדגש על גמישות תעסוקתית, התאמות בהיקפי עבודה והימנעות מפגיעה בזכויות על רקע נסיבות אישיות הנובעות מהשירות. במקביל, המשיכה הנציבות להעמיק את פעילותה בהדרכת מעסיקים ובהטמעת מדיניות גיוון והכלה בארגונים.

בנוסף, המשרד לקידום מעמד האישה (לשעבר הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי)¹³⁸ מטפל בנושאים כגון: מניעת אלימות מגדרית, הדרת נשים מהמרחב הציבורי וקידומן בתחום התעסוקה תוך יצירת ייצוג הולם במציאות החברתית, הטמעת חשיבה מגדרית בעשייה הממשלתית וחינוך לשוויון הזדמנויות מגדרי. המשרד מקיים קשרים הדוקים עם ארגוני החברה האזרחית העוסקים בתחום ובהמשך לכך, מקיים סיורים, כנסים, שולחנות עגולים נושאים וקידום פרומים נושאים ובין מגזריים המאפשרים חיבור לשטח לטובת הבנת הצרכים, זיהוי הזדמנויות לפעולה ואיתור תחומים הדורשים השקעת משאבים.

3. ביטחון תזונתי וצמצום בזבז מזון

3.1 ביטחון תזונתי

ביטחון תזונתי מוגדר כיכולת להבטיח אספקה יציבה, בטוחה ונגישה של מזון לכלל האוכלוסייה לאורך זמן. שינויי אקלים, גידול האוכלוסייה, מגבלות משאבים טבעיים ושיבושים בשרשראות אספקה גלובליות מציבים אתגר משמעותי ליציבות מערכות המזון וליכולתן להבטיח אספקת מזון סדירה.

בהתאם לכך, משרד החקלאות וביטחון המזון מוביל בשנים האחרונות עבודת מטה בין-משרדית לגיבוש התוכנית הלאומית לביטחון מזון לשנת 2050, שמטרתה להבטיח אספקה יציבה של מזון בריא ומגוון לאוכלוסייה, תוך חיזוק הייצור החקלאי המקומי ושיפור עמידות מערכת המזון לשינויים אקלימיים ולמשברים עתידיים. במסגרת עבודת המטה נבחנים היבטים שונים של מערכת המזון בישראל, ובהם יכולת הייצור המקומית, יציבות שרשראות האספקה, נגישות כלכלית ופיזית למזון ופיתוח טכנולוגיות חקלאיות מתקדמות¹³⁹.

ביום 30 ביוני 2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1937 בנושא שינוי שם משרד החקלאות ופיתוח הכפר ל"משרד החקלאות וביטחון המזון"¹⁴⁰, כחלק מהעמקת העיסוק הממשלתי בתחום ביטחון המזון הלאומי. בהמשך לכך הוקם מינהל ביטחון המזון במשרד, שמטרתו לחזק את היכולת הלאומית להבטיח אספקת מזון סדירה לאוכלוסייה בשגרה ובמצבי חירום ולגבש מדיניות כוללת לניהול מערכות המזון בישראל.

הבסיס המוסדי למדיניות הביטחון התזונתי בישראל נקבע גם במסגרת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, שנחקק בכנסת בשנת 2011 וקבע את הקמת המועצה הארצית לביטחון תזונתי. המועצה משמשת גוף מייעץ לממשלה שתפקידו לבחון את מצב הביטחון התזונתי בישראל ולהמליץ על צעדים לשיפור הנגישות למזון עבור אוכלוסיות הזקוקות לכך.

בשנת 2026 נחקק חוק חובת דיווח על מלאי מזון לבעלי חיים ומלאי חיטה לשם היערכות למחסור משמעותי, התשפ"ו-2026. החוק נועד לאפשר למדינה לקבל תמונת מצב עדכנית ורציפה על מלאי המזון החיוני במשק, לנהל באופן יעיל את מלאי החירום הלאומי ולחזק את המוכנות לשיבושים בשרשראות האספקה ולמצבי חירום, במטרה למנוע מחסור במוצרי יסוד כגון לחם, מספוא ומוצרי מזון חיוניים נוספים.

לצד סוגיית הייצור והאספקה, אחד האתגרים המרכזיים במערכת המזון הוא היקף בזבז המזון לאורך שרשרת הייצור, ההפצה והצריכה. על פי הדוח הלאומי לבזבז מזון בישראל, המתפרסם מדי שנה על ידי ארגון לקט ישראל -

¹³⁸ https://www.gov.il/he/pages/work_plan_2024_women_news

¹³⁹ <https://www.gov.il/en/pages/firststepformulatingnationalfoodsecurityplan2050>

¹⁴⁰ שינוי שם משרד החקלאות ופיתוח הכפר ל"משרד החקלאות וביטחון המזון" משרד ראש הממשלה

המרכז הלאומי להצלת מזון (ע"ר) בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרדי ממשלה נוספים¹⁴¹, היקף בזבז המזון בישראל נאמד בכ-2.6 מיליון טון בשנה, המהווים כ-39% מכלל המזון המיוצר במשק. הערך הכלכלי של מזון זה נאמד בכ-26.2 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כ-1.3% מהתוצר המקומי הגולמי מתוך כלל המזון המבוזבז, כ-1.2 מיליון טון בשנה¹⁴² נחשבים למזון שניתן להצלה ולהפניה לצריכה אנושית, נתון המדגיש את הפוטנציאל לשיפור ניצול משאבי המזון במשק.

בנוסף, במסגרת תיקון לחוק עידוד תרומות מזון, תשע"ט-2018, נקבעו מנגנונים שנועדו לעודד גופים ציבוריים ועסקיים לתרום מזון עודף במקום להשליכו לפסולת, ובכך לחזק את מערך חלוקת המזון לנזקקים ולצמצם את בזבז המזון במשק.

במקביל להיקף בזבז המזון, נתוני הביטחון התזונתי בישראל מצביעים על פערים חברתיים משמעותיים. על פי הדוח כאמור, כ-485 אלפי משקי בית בישראל, שהם כ-1.5 מיליוני בני אדם חיים במצב של אי-ביטחון תזונתי ואינם בטוחים ביכולתם להשיג מזון בכמות או באיכות מספקת לאורך זמן. מצב זה מדגיש את הפער בין היקף המזון האובד במשק לבין הצורך החברתי בשיפור הנגישות למזון עבור אוכלוסיות פגיעות.

לצד צעדי המדיניות הנוגעים לייצור ואספקת מזון, פועלת ממשלת ישראל גם לקידום תוכניות חברתיות שנועדו לסייע למשפחות החוות אי-ביטחון תזונתי. בשנת 2022 הורחב¹⁴³ המיזם הלאומי לביטחון תזונתי המופעל על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף רשויות מקומיות וארגוני החברה האזרחית.

המיזם נועד לסייע למשפחות במצב של אי-ביטחון תזונתי באמצעות שילוב של תמיכה כספית לרכישת מזון, חלוקת מזון באמצעות ארגונים חברתיים וליווי תזונתי וכלכלי למשפחות המשתתפות בתוכנית. במסגרת התוכנית מוענק סיוע לאלפי משקי בית ברחבי הארץ, במטרה לשפר את הנגישות למזון בריא ומזין ולחזק את הביטחון התזונתי של אוכלוסיות פגיעות.

מעבר להיבט החברתי, לבזבז מזון קיימות גם השלכות סביבתיות משמעותיות. פסולת מזון מהווה מקור מרכזי לפליטות מתאן במטמנות פסולת – גז חממה בעל פוטנציאל התחממות גבוה. לפיכך, צמצום בזבז מזון ושיפור ניצול משאבי המזון יכולים לתרום הן להפחתת פליטות גזי חממה והן לשימוש יעיל יותר במשאבי קרקע, מים ואנרגיה לאורך שרשרת הייצור החקלאי.

בהקשר זה פועלים משרדי הממשלה¹⁴⁴ בשיתוף ארגוני החברה האזרחית וגורמים נוספים במשק, לקידום יוזמות לצמצום בזבז מזון, לחיזוק מנגנוני הצלת מזון ולהגברת היעילות בניהול משאבי המזון לאורך שרשרת האספקה. צעדים אלו תורמים לחיזוק החוסן החברתי, לשיפור הנגישות למזון עבור אוכלוסיות פגיעות ולשימוש יעיל יותר במשאבי טבע.

3.2 נגישות למזון בריא ואי-שוויון תזונתי

לצד סוגיית הביטחון התזונתי ועל פי דוחות של המוסד לביטוח לאומי, אי-ביטחון תזונתי נפוץ במיוחד בקרב משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, משפחות חד-הוריות ואוכלוסיות בפריפריה החברתית והגאוגרפית¹⁴⁵. מצב זה עשוי להשפיע לא רק על כמות המזון הנצרכת אלא גם על איכותו התזונתית ועל בריאות האוכלוסייה בטווח הארוך. בהתאם לכך פועלים משרדי הממשלה לקידום תוכניות לשיפור הנגישות למזון בריא, ובהן תוכניות סיוע למשפחות במצב של אי-ביטחון תזונתי, חלוקת מזון באמצעות ארגונים חברתיים וקידום מדיניות תזונה בריאה ברמה הלאומית¹⁴⁶.

¹⁴¹ <https://www.leket.org/en/food-waste-and-rescue-report>

¹⁴² [https://foodwastereport.leket.org/wp-content/uploads/2025/03/9th-Annual-Food-Waste-and-Rescue-Report-Leket-](https://foodwastereport.leket.org/wp-content/uploads/2025/03/9th-Annual-Food-Waste-and-Rescue-Report-Leket-Israel.pdf)

[Israel.pdf](https://foodwastereport.leket.org/wp-content/uploads/2025/03/9th-Annual-Food-Waste-and-Rescue-Report-Leket-Israel.pdf)

¹⁴³ דוח פעילות שנת 2022 של המועצה הלאומית לביטחון תזונתי משרד הרווחה והביטחון החברתי

¹⁴⁴ <https://www.gov.il/en/pages/food-loss-decade-report>

¹⁴⁵ https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report

¹⁴⁶ ביטחון תזונתי | משרד הרווחה והביטחון החברתי

3.3 השפעת שינויי האקלים על ביטחון תזונתי

בהתאם לארגון המזון והחקלאות של האו"ם, לשינויי האקלים עשויה להיות השפעה משמעותית על מערכות המזון ועל הביטחון התזונתי בטווח הארוך¹⁴⁷. שינויים בטמפרטורות, תדירות גבוהה יותר של אירועי קיצון אקלימיים, שינויי משקעים והגברת הסיכון לבצורות עשויים להשפיע על היקף הייצור החקלאי, על זמינות משאבי מים ועל יציבות שרשראות האספקה של מזון. גורמים אלו עלולים להשפיע הן על זמינות המזון והן על מחיריו, ובכך להגביר את הפגיעות של אוכלוסיות מסוימות לאי-ביטחון תזונתי.

בהתאם לכך, קיימת חשיבות לחיזוק העמידות של מערכות המזון לשינויי אקלים, בין היתר באמצעות פיתוח חקלאות מותאמת אקלים, שיפור ניהול משאבי מים וקרקע, גיוון מקורות אספקת המזון וקידום חדשנות טכנולוגית בתחום החקלאות. בישראל, שבה חלק משמעותי מהחקלאות מתבסס על משאבי מים מוגבלים ותנאי אקלים משתנים, להיערכות לשינויי האקלים יש חשיבות מיוחדת להבטחת יציבות מערכת המזון ולחיזוק הביטחון התזונתי של האוכלוסייה.

במסגרת ההיערכות לשינויי אקלים ולחיזוק הביטחון התזונתי, נעשה שימוש גובר בכלי מיפוי ומידע מרחבי (GIS) לצורך ניתוח וניהול מערכות חקלאיות. משרד החקלאות וביטחון המזון מפרסם ומפתח מאגרי מידע ומפות ייעודיות¹⁴⁸ הכוללות נתונים על שימושי קרקע, אזורי גידול חקלאיים, זמינות משאבי מים, רגישות לאירועי קיצון אקלימיים ותנאי סביבה משתנים. כלים אלו מאפשרים זיהוי אזורים פגיעים לשינויי אקלים, תכנון מותאם של גידולים חקלאיים, שיפור ניהול משאבי קרקע ומים, וחיזוק עמידות המערכת החקלאית לשינויים עתידיים. בנוסף, שימוש במידע מרחבי תומך בקבלת החלטות ברמה הלאומית והאזורית, לרבות תכנון ארוך טווח של מערכת המזון והתאמתה לתרחישים אקלימיים שונים.

בהתאם לכך, מדיניות הממשלה בתחום החקלאות ומערכת המזון כוללת צעדים לחיזוק החקלאות המקומית, פיתוח טכנולוגיות חקלאיות מתקדמות ושיפור יעילות השימוש במשאבי טבע, כחלק מהמאמץ להתמודד עם השפעות שינויי האקלים על מערכות המזון ועל הביטחון התזונתי¹⁴⁹.

4. מדיניות דיור, דיור ציבורי והתחדשות עירונית

דיור נגיש ואיכותי מהווה מרכיב מרכזי בחוסן חברתי, באיכות החיים וביכולתן של אוכלוסיות שונות להשתלב בחברה ובכלכלה. מדיניות הדיור בישראל, המובלת על ידי משרד הבינוי והשיכון בשיתוף גופי ממשלה נוספים, כוללת מגוון כלים שנועדו להרחיב את היצע הדיור, לספק פתרונות דיור לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע ולשפר את איכות המרחב העירוני. בין הכלים המרכזיים במדיניות זו נמנים קידום בנייה למגורים, הפעלת מערך הדיור הציבורי, מתן סיוע בשכר דירה וקידום תהליכי התחדשות עירונית.

הדיור הציבורי מהווה מרכיב מרכזי במדיניות החברתית של המדינה ומיועד לספק פתרונות מגורים למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ואוכלוסיות הזקוקות לסיוע. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון לשנת 2024, מלאי הדירות בדיור הציבורי בישראל עומד על כ-47 אלפי יחידות דיור¹⁵⁰, הפרוסות בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ. בשנים 2011-2024 חלה ירידה רציפה ומתמשכת של כ-38% במלאי הדירות של הדיור הציבורי. הסיבה העיקרית לצמצום מלאי הדיור הציבורי היא מכירת דירות לזכאים מחד, ומיעוט רכישת דירות חדשות מאידך¹⁵¹. בנוסף למערך הדיור הציבורי מפעילה המדינה תוכניות סיוע בשכר דירה עבור משקי בית שאינם מחזיקים בדירה משלהם.

בשנים האחרונות קודמו מספר תוכניות רחבות היקף שנועדו להגדיל את היצע הדיור בישראל ולמתן את העלייה במחירי הדיור. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 315 מיום 29 באוקטובר 2015, בנושא הרחבת התוכנית לדיור

¹⁴⁷ FAO – Climate Change and Food Security <https://www.fao.org/climate-change/en>

https://www.gov.il/he/departments/topics/agriculture_gis

¹⁴⁸ <https://www.gov.il/en/pages/firststepformulatingnationalfoodsecurityplan2050>

¹⁴⁹ דוח הדיור הציבורי לשנת 2024

¹⁵⁰ נתונים על הדיור הציבורי – רקע לדיון

במחיר מופחת הושקה התוכנית "מחיר למשתכן"¹⁵² שנועדה להקל על זוגות צעירים וחסרי דירה לרכוש דירה במחיר מופחת באמצעות שיווק קרקעות מדינה בהנחה לקבלנים. בהמשך, ביום 21 במרץ 2022 אישרה הממשלה את תוכנית "דירה בהנחה"¹⁵³ המחליפה חלק מתוכניות הסיוע הקודמות ומאפשרת לזכאים לרכוש דירה חדשה בהנחה משמעותית במסגרת הגרלות ממשלתיות. תוכניות אלו נועדו לשפר את נגישות הדיור עבור משקי בית חסרי דירה ולחזק את היכולת של אוכלוסיות שונות להשתלב בשוק הדיור.

מרכיב נוסף במדיניות הדיור הוא קידום תהליכי התחדשות עירונית, הכוללים חידוש מבנים ישנים, שדרוג תשתיות עירוניות והגדלת היצע יחידות הדיור באזורים עירוניים קיימים. פרויקטים אלו כוללים בין היתר תוכניות פינוי-בינוי וחיזוק מבנים, והם נועדו לשפר את איכות המגורים של התושבים, לחזק מבנים מפני רעידות אדמה ואירועי קיצון ולייעל את השימוש בקרקע במרחב העירוני. בהתאם לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, הוקמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית שמטרתה לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית, להסיר חסמים תכנוניים ולקדם תכנון עירוני בר-קיימא.

על פי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בשנים האחרונות מקודמות עשרות אלפי יחידות דיור במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית מדי שנה. בהתאם לדוח של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית¹⁵⁴, בשנת 2025 אושרו 186 תוכניות פינוי ובינוי חדשות הכוללות כ-76,000 יחידות דיור, ועוד עשרות אלפי יחידות דיור שאושרו בתוכניות עירוניות להתחדשות בניינית. התחדשות עירונית מהווה 35% מכלל יחידות הדיור שאושרו במוסדות התכנון, ו-28% מכלל התחלות הבנייה בשוק. כל דירה חמישית שנמכרה בשוק בשנת 2025 הינה דירה במיזם התחדשות עירונית.

מדיניות הדיור של הממשלה כוללת גם פיתוח אזורי מגורים חדשים והרחבת הבנייה למגורים בפריפריה, במטרה לצמצם פערים אזוריים ולשפר את הנגישות לדיור עבור אוכלוסיות שונות. במסגרת זו מקודמות תוכניות להקמת שכונות חדשות, פיתוח תשתיות ציבוריות והרחבת הבנייה למגורים באזורים שונים ברחבי הארץ. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁵⁵, כחלק מהמאמצים להגדיל את היצע הדירות ולהתמודד עם הגידול באוכלוסייה, נרשמו בישראל התחלות בנייה של כ-60 אלפי יחידות דיור בין השנים 2023-2024 ו-70 אלפי התחלות בנייה בין השנים 2024-2025.

5. חינוך ופיתוח הון אנושי

מערכת החינוך מהווה רכיב בקיימות חברתית, שכן היא משפיעה על פיתוח ההון האנושי, צמצום פערים חברתיים והזדמנויות השתלבות בשוק העבודה. חינוך איכותי ונגיש תורם לחיזוק החוסן החברתי, לשיפור מוביליות חברתית ולהפחתת אי-שוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. בהתאם לכך, משרד החינוך מוביל מדיניות רחבה שמטרתה להבטיח נגישות לחינוך איכותי לכלל האוכלוסייה, לצד קידום מיומנויות המותאמות למאה ה-21, ובהן חשיבה ביקורתית, אוריינות דיגיטלית ומיומנויות למידה מתמשכת.

מערכת החינוך לוקחת חלק בצמצום פערים חברתיים וכלכליים¹⁵⁶, פערים בנגישות לחינוך איכותי, בהישגים לימודיים ובמשאבים חינוכיים העשויים להשפיע על סיכויי ההשתלבות של תלמידים בשוק העבודה ועל רמת ההכנסה שלהם בעתיד. בהקשר זה פועל משרד החינוך לקידום תוכניות ייעודיות לחיזוק אוכלוסיות מוחלשות, לרבות תלמידים בפריפריה החברתית והגאוגרפית, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך ואוכלוסיות מגוונות. צעדים אלו כוללים תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך¹⁵⁷.

ביום 24 ביולי 2015 התקבלה החלטת ממשלה מספר 158922 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 אשר נועדה לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, בין היתר באמצעות השקעה במערכת

¹⁵² הרשמה להגרלה בתוכניות "דירה בהנחה" | משרד הבינוי והשיכון

¹⁵³ הגרלת תוכניות דירה בהנחה - מרץ 2022 משרד הבינוי והשיכון

¹⁵⁴ דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לשנת 2025 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

¹⁵⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה SubjectPressReleases

¹⁵⁶ התוכנית לצמצום פערים וקידום שוויון במערכת החינוך משרד החינוך

¹⁵⁷ 2023.5-210-Differential-Budget-Edu.pdf

¹⁵⁸ https://www.gov.il/he/departments/policies/dec922_2015

החינוך, בדגש על אוכלוסיות יעד. בנוסף, משרד החינוך מקדם תוכניות מערכתיות לצמצום פערים לימודיים, שיפור הישגים והרחבת הנגישות לחינוך איכותי לכלל התלמידים.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁵⁹, שיעור הזכאות לבגרות בישראל עומד על כ- 75-70 אחוזים בקרב תלמידי י"ב, נתון המשקף את רמת ההשכלה של הדור הצעיר ואת יכולת השתלבותו בהשכלה גבוהה ובשוק העבודה.

בהיבט הסביבתי, מערכת החינוך מקדמת מודעות סביבתית להטמעת עקרונות קיימות בקרב הדור הצעיר. משרד החינוך, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, מקדם תוכניות חינוך סביבתי וקיימות, הכוללות לימוד נושאים כגון שינויי אקלים, שמירה על משאבי טבע והתנהלות צרכנית אחראית. תוכניות אלו¹⁶⁰ נועדו לפתח אחריות סביבתית, לעודד חשיבה מערכתית ולחזק את הקשר בין התנהגות הפרט לבין השפעות סביבתיות וחברתיות רחבות.

6. קידום יעדי פיתוח בר קיימא (SDG's)



בחודש ספטמבר 2016 אימץ האו"ם ובעקבותיו מדינות העולם, ובהן ישראל, את 'אג'נדה 2030' לפיתוח בר קיימא. תוכנית פעולה המורכבת מ- 17 יעדים, 169 מטרות משנה ו- 230 פרמטרים אותם נדרש להטמיע במדינות החברות, במטרה להוביל להתפתחות עולמית בת קיימא עד 2030. מטרות ויעדי קיימות אלו מכונים ה-SDG's (Sustainable Development Goals), היעדים מקיפים תחומים רבים וכוללים, בין היתר, שוויון מגדרי, חינוך איכותי, בריאות טובה, הוגנות תעסוקתית וצמיחה כלכלית, מאבק נגד שינויי האקלים ועוד. מתחילת שנת 2016 מדינות מדווחות על יישום יעדים אלה בכדי לקבוע מדיניות תחת נושאים הנכללים ב-SDG's¹⁶¹.

בחודש יוני 2018 מינה ראש הממשלה צוות עבודה בראשות משרד החוץ והמשרד להגנת הסביבה, בכדי לקדם את הטמעת ה-SDG's בישראל. בחודש יולי 2019 אושרה החלטת ממשלה מספר 4631 בנושא הטמעה של מדדי פיתוח בר קיימא העולמיים בתוכניותיה. לאחר העברת החלטת הממשלה הציג השר להגנת הסביבה לשעבר באו"ם את דוח הטמעת היעדים (Voluntary National Review) VNR.

בחודש אפריל 2025 הוגש מכתב מקדים¹⁶² שמתייחס לכך כי הדוח הבא שיוגש יכתב על רקע המלחמה והאתגרים הנלווים לה, ומדגיש את המשך מחויבותה של ישראל ל'אג'נדה 2030' של האו"ם. בהמשך שנת 2025, הוגש הדוח השני הלאומי של ישראל לשנת 2025¹⁶³ ליישום יעדי פיתוח בר-קיימא המציג את מחויבות המדינה לקידום קיימות, גם בצל המלחמה והשלכותיה על החברה, הכלכלה והתשתיות. לצד התקדמות בתחומים כמו בריאות, מים, חדשנות ואקלים, הדוח מדגיש את הצורך בשיקום קהילות, בצמצום פערים ובחיזוק שיתופי פעולה בין הממשלה, החברה האזרחית, המגזר העסקי והקהילה הבינלאומית.

ממשלת ישראל פועלת להגשמת היעדים דרך משרדי הממשלה השונים כאשר הם מדווחים באופן שוטף למשרד להגנת הסביבה על ההתקדמות בתחום המדיניות הרלוונטי. בהתאם להחלטת ממשלה 4631 כאמור, הוטל על כל משרדי הממשלה אשר מיישמים כיווני פעולה אסטרטגיים לפעול להטמעה בתוכנית העבודה מדדים רלוונטיים המבוססים על מדדי ה-SDG's.

מערך המדידה של התקדמות ישראל ביעדי ה-SDG's מופקד בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס"). בשנת 2023 ערכה הלמ"ס ניתוח שנועד להעריך את מידת הקרבה של ישראל לעמידה ביעדים אלו. לצורך כך, אומצה מסגרת המדדים של ארגון ה-OECD המותאמת למדינות מפותחות, תוך מיקוד במדדים הרלוונטיים לישראל.

¹⁵⁹ נתוני "התמונה החינוכית הארצית" בחטיבה העליונה והשקיפות התקציבית לשנת הלימודים תשפ"ב (2022) משרד החינוך

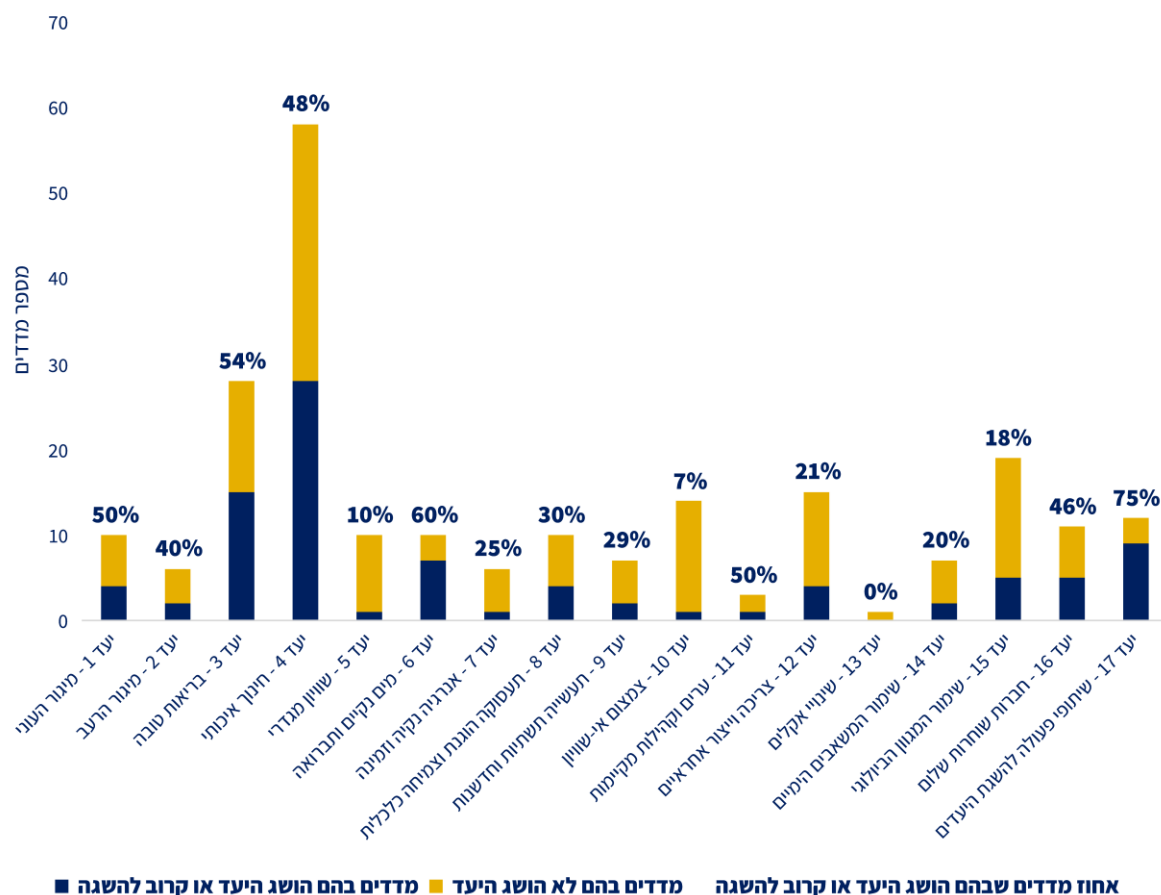
¹⁶⁰ תוכניות בנושא סביבה וקיימות | חינוך לקיימות | מרחב פדגוגי | משרד החינוך

¹⁶¹ THE 17 GOALS | Sustainable Development

¹⁶² <https://hlpf.un.org/countries/israel/voluntary-national-reviews-2025>

¹⁶³ [VNR 2025 Israel Report.pdf](#)

תרשים 6.1 – אחוז המדדים שבהם הושג היעד או הקרובים להשגה לפי יעדי SDG לשנים 2021-2023¹⁶⁴



מן הנתונים הזמינים עלה כי ישראל קרובה להשגת היעד או כבר השיגה אותו ב- 86 מתוך 219 מדדים שנכללו בניתוח. הישגים בולטים נרשמו בבריאות טובה שכן הושגו בה או קרובים להשגה 15 מדדים (יעד 3), חינוך איכותי (יעד 4), מים נקיים ותברואה (יעד 6), אנרגיה נקייה וזמינה (יעד 7), תעסוקה הוגנת (יעד 8), תעשייה תשתית וחדשנות (יעד 9) ושימור המגוון הביוטוגי (יעד 15). עם זאת, חשוב להדגיש כי עמידה ביעדים אינה מעידה בהכרח על מצב מיטבי, אלא על כך שהמדינה עומדת בערכי הסף שנקבעו על ידי האו"ם.

לעומת זאת, קיימים מדדים בהם ישראל עדיין רחוקה מהיעדים, ביניהם: שיעור העוני (יעד 1), הוצאות משקי בית על בריאות ושיעור המעשנים (יעד 3), שוויון מגדרי (יעד 5) ומדד האנרגיה המתחדשת (יעד 7). עם זאת, כ- 60% מהמדדים שטרם הושגו כבר עברו את רף ה- 50% לעמידה במדד, וברבים מהמקרים אף מעבר לכך, ביניהם ביטחון תזונתי (יעד 2), קידום חינוך (יעד 4), מניעת אלימות נגד נשים ונערות (יעד 5), תעשייה תשתית וחדשנות (יעד 9), צמצום אי השוויון (יעד 10).

¹⁶⁴ יעדים לפיתוח בר-קיימה (SDGs) בישראל: ניתוח מרחקים מהשגת היעדים, 2021-2023

10. הרחבה בנושא הפעילות וההשקעה הממשלתית בענף הדיור

<< רקע

מחירי הדירות בישראל מצויים במגמת עלייה מתמשכת, שהחלה בשנת 2008. לאור זאת, ממשלת ישראל נוקטת בצעדים שונים שתכליתם לבלום את עליית מחירי הדיור, ולהגביר את מידת הנגישות הכלכלית (affordability) של שירותי הדיור לציבור. עיקר מאמצי הממשלה מכוונים לצעדים שמטרתם להגדיל את היצע הדיור, בין אם בבנייה חדשה ובין אם בהתחדשות עירונית. זאת במטרה לתת מענה לצרכים הדמוגרפיים, תוך נקיטה באמצעים ופעולות שונים, בכל שלבי שרשרת הייצור של יחידת הדיור, לרבות הסרת חסמים, תכנון, פיתוח, שיווק ועסקאות, רישוי ובנייה. צעדים אלו כוללים, בין השאר, קיצור לוחות הזמנים לתכנון למגורים, הסכמי הגג עם הרשויות המקומיות, פינויים כלכליים לשחרור שטחים לבנייה, תמריצים להתחדשות עירונית, רפורמות וסובסידיות להאצת הרישוי ועוד.

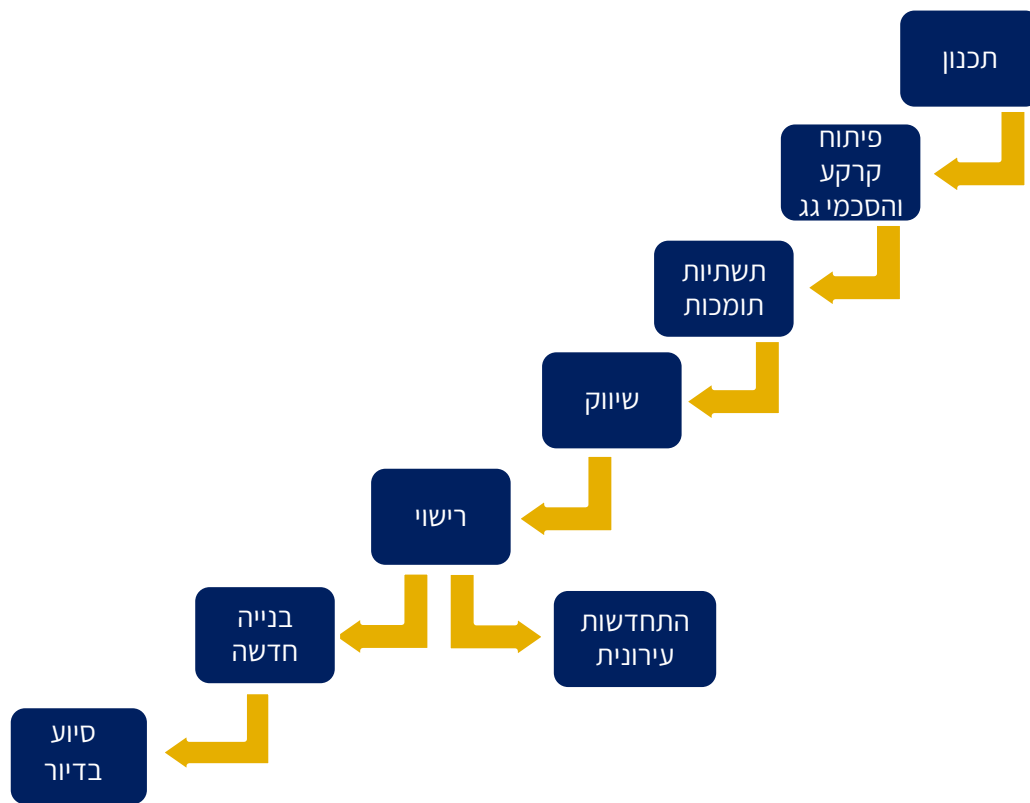
לצד זאת, הממשלה פועלת להוזיל באופן ייעודי את מחירי הדירות או את העלויות הנלוות לכך לאוכלוסיית חסרי הדיור, בין השאר באמצעות שיווק יח"ד שתימכרנה לזכאים במחירים הנמוכים ממחירי השוק במסגרת תוכניות דירה בהנחה, או את סבסוד המשכנתאות לזכאים. צעדי הממשלה אינם מוגבלים לתחום הדיור בבעלות, וכוללים גם את ההשקעה בפיתוחו של שוק שכירות מוסדית ארוכת טווח, לרבות מערך סיוע בדיור לזכאים, בעיקר באמצעות סיוע בשכר דירה וסיוע בדיור ציבורי וכן פעולות נוספות.

לצעדים אלו משמעויות פסקאליות ניכרות, בפרט בכל הקשור בהוצאה תקציבית מסוגים שונים, בהשפעה על התקבולים מהפרטת מקרקעי ישראל, בחשיפות כספיות עתידיות ובהשפעה על נכסי המדינה. נוכח ההשקעה הכספית המשמעותית של הממשלה בתחום הדיור, כמו גם ההשפעות הכספיות המשמעותיות של ענף הדיור על פעילות הממשלה, מאז שנת 2015 הוחלט לכלול בדוחות הכספיים פרק לא מבוקר הסוקר נושאים וצעדים מרכזיים של פעילות הממשלה בתחום (להלן- "פרק הדיור"). בפרק זה תחילה מוצגים הנושאים על בסיס סדר כרונולוגי ביחס למקומם בשרשרת הפעולות לייצור יחידות דיור בבנייה חדשה, ולאחר מכן צעדים בעולמות תוכן משלימים (התחדשות עירונית וסיוע בדיור):

1. תכנון סטטוטורי למגורים
2. פיתוח תשתיות תומכות דיור והסכמי גג
 - 2.1. הוצאה ממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים
 - 2.2. הסכמי גג
 - 2.3. תקציבים ייעודיים לתשתיות ומוסדות ציבור תומכי דיור במשרדים נוספים:
 - 2.3.1. תשתיות תחברתיות תומכות דיור במשרד התחבורה
 - 2.3.2. תעדוף הקצאת כיתות לימוד תומכות דיור ברשויות מקומיות
 - 2.3.3. מימון תשתיות ניקוז תומכות דיור
 - 2.3.4. חסמי מט"שים (מתקני טיהור שפכים)
 - 2.4. טיהור קרקעות
 - 2.4.1. טיהור קרקעות באמצעות החברה לשירותי איכות הסביבה
 - 2.4.2. טיהור קרקעות באמצעות חברת "נצר השרון"
 - 2.5. השתתפות במימון פרויקט המטרו
 - 2.6. מרכזי "תכנון ובנה"
3. סיכומים והסכמים מהותיים להסרת חסמים ופינויים כלכליים
 - 3.1. פינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש
 - 3.2. פינויים כלכליים תומכי דיור נוספים

4. רישוי – היתרי בנייה
 - 4.1. תמריץ הדיור – תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה
 - 4.2. סיוע מנהל התכנון לצעדים להאצת הליכי הרישוי
 - 4.3. הקרן להרחבת ההשקעה בתושב והגדלת היצע הדיור
5. שיווק והקצאת מקרקעין למטרת מגורים
 - 5.1. נתוני עסקאות למגורים ברשות מקרקעי ישראל
 - 5.2. תוכניות דירה בהנחה (מחיר למשתכן, מחיר מופחת ומחיר מטרות)
 - 5.2.1. נתוני שיווקים, עסקאות, הכנסות והנחות
 - 5.2.2. הרחבה לגבי כללי התוכניות ולגבי עלויות תוספת סבסוד פיתוח ומענקי רוכשים במסגרתן
 - 5.2.3. נתוני הגרלת הדירות לזכאים
 - 5.3. שכירות ארוכת טווח
 - 5.4. תוכנית "השכר ומהר"
6. התחדשות עירונית
 - 6.1. היתרי בנייה במסגרת התחדשות עירונית
 - 6.2. הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית
 - 6.3. החלטות ממשלה הכוללות תקציב לטובת פעולות התומכות בקידום התחדשות עירונית
 - 6.4. התחדשות עירונית בפריפריה
 - 6.5. פיילוט מענקים להשלמת כדאיות כלכלית
 - 6.6. הסכם התחדשות עירונית עם חברת עמידר
7. סיוע בדיור
 - 7.1. הלוואות לדיור לזכאים
 - 7.2. סיוע בשכר דירה
 - 7.3. דיור ציבורי
 - 7.4. דירות בבתי גיל זהב לזכאים
8. קרן המע"מ הממשלתית להחזר סכום בגובה מע"מ לרוכשי דירות

להלן תרשים סכמטי של מבנה פרק הדיור:



מקור הנתונים שיוצגו בפרק זה:

הנתונים המפורטים בפרק זה, העוסקים בהיבטים כספיים ותקציביים, הופקו ממערכות המידע של היחידות המקצועיות והכספיות הרלוונטיות, וביניהן: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל (להלן – "רמ"י"), משרד הבינוי והשיכון (להלן – "משב"ש"), משרד הפנים, מינהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, משרד החינוך, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן – "רשות הבדואים"), הרשות להתחדשות עירונית, דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור להשכרה בע"מ (להלן – "חברת דירה להשכיר") וערים - חברה לפיתוח עירוני בע"מ (להלן – "חברת ערים") (להלן יחד – "היחידות המקצועיות"). הנתונים הכמותיים על היקפי יחידות הדיור ונתוני הביצוע המפורטים בפרק זה התקבלו מדיוחי היחידות המקצועיות, מנתונים שהופקו ממערכותיהן ומדוחות נוספים אשר מפורסמים על ידי היחידות המקצועיות.

יודגש כי הנתונים אינם מבוקרים, וכי מעת לעת נעשות פעולות שונות לשיפור וטיוב הבקרה הכספית וכן רישום ושמירת המידע הכספי לגבי הפעילויות המפורטות בפרק זה, המאפשרות לתת מידע נוסף או מידע מדויק יותר לעומת זה שהוצג בעבר, לרבות בגין שנים קודמות.

א. יח"ד מאושרות

שנה	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
יעד ממשלה¹	82,000	100,000	105,000	120,000	105,000	105,000	104,000	125,000	125,000	125,000	175,000
מס' יח"ד שאושרו	99,537	110,920	127,162	151,613	140,608	95,399	108,100	158,407	168,761	204,101	223,671
מתוך יח"ד שאושרו:²	25,316	37,630	41,802	59,311	39,979	32,108	21,678	43,362	32,790	65,980	63,427
	6,214	8,219	7,725	12,785	27,977	26,941	18,482	39,903	40,928	60,983	92,000
											התחדשות עירונית⁴

- (1) בשנים 2019-2021 ובשנת 2024, לא נקבעו יעדים בהחלטת ממשלה, ומנהל התכנון קבע יעדים שנתיים. עם זאת, יצוין כי בהיעדר יעדים פרטניים שנקבעו לשנה ספציפית, עדיין ישנם יעדים רב-שנתיים בהתאם להחלטת ממשלה 2457 (דר/131) מיום 02.03.2017 שעניינה תכנית אסטרטגית לדירור 2017-2040, הן לתכנון מפורט בכלל והן לתכנון להתחדשות עירונית.
- (2) ייתכן וקיימות יחידות שאושרו במתחמי פינוי-בינוי להתחדשות עירונית במסגרת הותמ"ל, ולכן קיימת חפיפה חלקית בשתי הקטגוריות.
- (3) הותמ"ל - ועדה שהוקמה מכוח החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, כחלק מארגז הכלים התכנוני להגדלת היצע הדירור. מטרת הוועדה היא להאיץ את הליכי התכנון למגורים ביוזמה ממשלתית של מתחמים גדולים בכלל, ובפרט של דיור להשכרה לטווח ארוך, התחדשות עירונית, קרקעות פרטיות מרובות בעלים ותכניות יישובי המיעוטים.
- (4) בהתאם לתנאי הרשות להתחדשות עירונית. בשנים 2014-2024, נתונים אלו אינם כוללים תוכניות אשר אושרו לבנייה במגרשים לא מבוינים שאין עליהם בנייה קיימת ("אינפילים"), או שמימושן צפוי לארוך עשרות שנים. יוער כי גם בשנת הדוח, ישנו הבדל בין נתוני הרשות להתחדשות עירונית, לבין נתוני מנהל התכנון.

ב. השקעה ממשלתית בתכנון למטרת מגורים:

402

ביצוע תקציב במזומן לתכנון (במיליוני ₪)									
משרד ממשלתי	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
רשות מקרקעי ישראל ¹	102.2	124.3	112.5	102.5	100.4	92.4	104.7	100.7	91
משרד הבינוי והשיכון ²	224.9	241.4	225.2	193.5	206.9	232.7	222.1	224.6	219
מנהל התכנון ³	224.2	183.4	174.3	121.2	115.6	125.2	124.9	109.9	110
הרשות להתחדשות עירונית	86.8	86.2	77.3	47.2	39.5	40.6	28.4	21.6	16
רשות הבדואים ²	29.9	29.2	19.6	28.9	29.9	36.8	50.00	28.6	20
חברת דירה להשכיר ⁴	13.4	14.1	9.5	8.9	5.6	4.5	6.6	13.8	-
סה"כ	681.4	678.6	618.4	502.2	497.9	532.2	536.7	499.2	456

- (1) נתוני רמ"י כוללים נתונים מתקנות הוצאה שחלקן משמשות גם לפעילויות נוספות. במקרים אלו, בוצעה הערכה לעניין החלק היחסי של ההוצאה הרלוונטית אשר יש לייחס לתכנון למגורים לעניין ההצגה בפרק זה.
- (2) המקורות התקציביים למימון פעילות התכנון של משרד הבינוי והשיכון ושל רשות הבדואים כוללים גבייה מיזמים (הוצאה מותנית בהכנסה), העברות מרמ"י (הוצאה של המפעל העסקי) ותקציב הוצאה רגיל.
- (3) נתוני מנהל התכנון כוללים נתונים מתקנות הוצאה שחלקן משמשות גם לפעילויות נוספות. במקרים אלו, בוצעה הערכה לעניין החלק היחסי של ההוצאה הרלוונטית אשר יש לייחס לתכנון למגורים לעניין ההצגה בפרק זה.
- (4) נתוני חברת דירה להשכיר - מדובר על הוצאות במזומן שהתקבלו ממשב"ש בגין פעילות זו ובהתאם להתקדמות החברה באבני דרך לביצוע, ולא בסכומים ששולמו לצדדים שלישיים.

הערות והבהרות כלליות לגבי הטבלה שלעיל:

- למען הסר ספק יודגש כי לרוב הליכי תכנון סטטוטורי אורכים מספר שנים ממועד הגשת תכנית למוסדות התכנון ועד לאישורה הסופי, ועל כן אין להשליך במישור מהיקף ההשקעה בשנה מסוימת על מספר יחידות הדיור שאושרו באותה השנה. כמו כן, ההוצאות בגין תכנית מסוימת נפרסות על מספר שנים.
- על אף שמספר יחידות הדיור הכלולות בתכנית הוא פרמטר בעל השפעה ניכרת על עלויות התכנון, ישנם פרמטרים רבים נוספים המשפיעים על מורכבות התכנית ועלותה, ועל כן קיימת שונות רבה בעלות הוצאות התכנון, ולא ניתן להשליך במישור מעלות התכנון על כמות יחידות הדיור הכלולות.
- כפי שצוין לעיל, לא כל התכנון נעשה ביוזמת, באמצעות או במימון הממשלה.

2. פיתוח תשתיות תומכות דיור והסכמי גג

2.1. הוצאה ממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים

ממשלת ישראל פועלת להגדיל את היצע הדיור במקרקעי ישראל, באמצעות תכנון, שיווק ופיתוח מתחמים המיועדים לבנייה למגורים.

הבעלות והאחריות על התשתיות הציבוריות במרחב העירוני היא לרוב של גופים ציבוריים, ובראשם הרשות המקומית, כמו גם תאגיד המים והביוב, חברת החשמל ומספר גופים נוספים, לפי העניין. ברירת המחדל למימון עבודות פיתוח אלו, היא באמצעות אגרות והיטלי פיתוח המושגים על בעלי הזכויות במקרקעין או על היזמים. לרוב גם האחריות לביצוע העבודות היא של הרשות המקומית.

כאשר ממשלת ישראל מתקשרת עם הרשויות המקומיות בהסכמי פיתוח או בהסכמי גג לצורך הקמת שכונות מגורים חדשות, גם אם הקמת התשתיות במסגרת הסכמים אלו נעשית ע"י הרשות המקומית, לרוב נוהגת הממשלה לממן את עלות הקמת התשתיות ולשלם אותה לרשות המקומית. המנגנון העיקרי המשמש את ממשלת ישראל לגביית ותשלום הוצאות הפיתוח, אינו תשלום אגרות והיטלים לרשויות המקומיות, אלא מנגנון חליפי.

במנגנון החליפי, עלויות הפיתוח משולמות ע"י רוכשי הזכויות במקרקעין (לרוב היזמים) באמצעות שובר פיתוח ייעודי לרמ"י, משב"ש או חברת ערים, בהתאם לזהות הגורם האחראי, אשר משלמים כספים אלו לגורם המפתח את האתר בפועל, כגון הרשות המקומית, החברה המנהלת או קבלני הביצוע. כנגד זאת, הרשות המקומית מוציאה מכתבי קיזוז ומתחייבת שלא לגבות אגרות והיטלים מהיזמים, כדי להימנע מכפל גבייה.

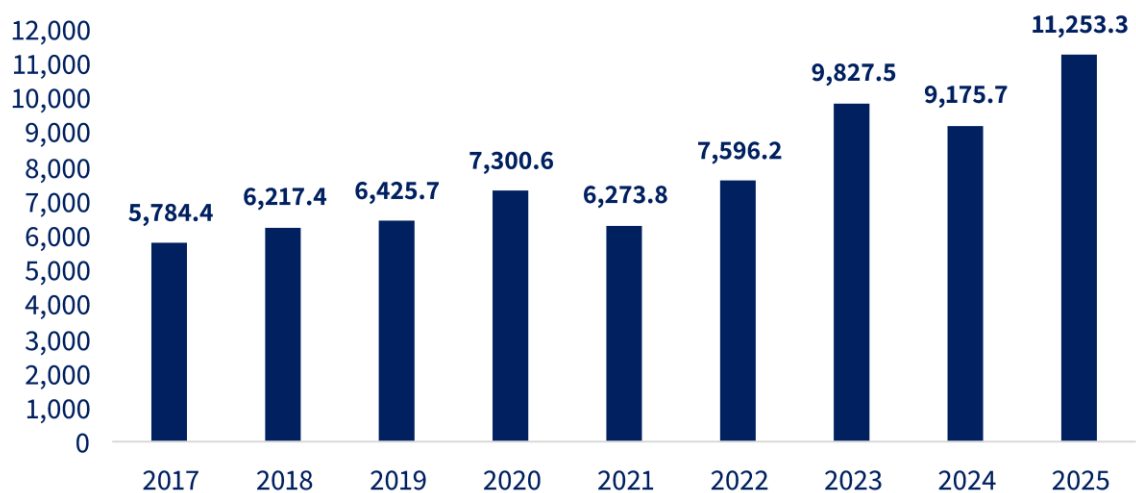
מנגנון זה מאפשר, בין השאר, לגבות הוצאות ריאליות, להקנות למדינה שליטה ובקרה על הוצאת הכספים, להבטיח ביצוע בפועל של עבודות הפיתוח (לרבות כאשר לא ניתן לבצע את עבודות הפיתוח באמצעות הרשות המקומית באופן מיטבי), להקדים את מועד גביית הכספים ממועד ההיתר למועד השיווק, מה שמקל תזרימית על הביצוע, ובמידת הצורך להעמיד קדמי מימון על חשבון גבייה עתידית.

חיוב היזם בגין תשלום הוצאות הפיתוח במכרזים לשיווק מקרקעי ישראל מביא להפחתת התמורה הנגבת ע"י רמ"י בגין הפרטת הזכויות במקרקעי ישראל באופן ישיר ובסכום כמעט זהה. יצוין כי מנקודת ראותו של יזם ובהתאם לכללים השמאיים המקובלים, לרוב ערכה של קרקע לבנייה מחולץ לאחר ממחיר הדירה, בניכוי הוצאות היזם כגון עלויות בנייה, רווח יזמי, מיסים, עלויות מימון וכיו"ב. כך מתקבל ערכה של קרקע מפותחת (זמינה לבנייה לאחר ביצוע עבודות הפיתוח), ועל כן, שווי הקרקע הנקי והתשלום בגינה, מתקבל באמצעות הפחתת גובה התשלום בגין עלויות הפיתוח מערכה של קרקע מפותחת.

הכספים הנגבים מרוכשי הזכויות במקרקעין, משמשים למימון הוצאות הפיתוח, לרוב בדרך של הוצאה מותנית בהכנסה. לצד זאת, בעיקר ביישובים בעלי ערכי קרקע נמוכים או באזורי עדיפות לאומית, והכל כפי שנקבע בהחלטות הממשלה לעניין זה, ממשלת ישראל מסבסדת חלק מהוצאות הפיתוח כהוצאה ממקורות תקציביים, והסכום הנגבה מרוכשי הזכויות במקרקעין בגין הפיתוח מגלם הפחתה בגין רכיב הסבסוד התקציבי האמור.

להלן פירוט עיקרי הפעילות הכספית בתחום הפיתוח מידי שנה, בהתאם לנתונים שהועברו ע"י הגופים שביצעו את הפעילות. יודגש כי נתונים אלו **אינם כוללים את מלוא ההשקעה הממשלתית בפיתוח תשתיות תומכות דור, ובפרט לא כוללים הוצאה שתוקצבה במשרדי ממשלה אחרים** (שאינם רמ"י, משב"ש, רשות הבדואים או חברת ערים), ואינם כוללים השקעה בפיתוח שלא כלל פעילות כספית ממשלתית, אלא מומן באמצעות אגרות והיטלים או כמטלת יזם:

התפלגות שנתית לביצוע במזומן של עבודות פיתוח למגורים מגופי הפיתוח (במיליוני ₪):



א. נתוני התחייבויות, ביצוע במזומן וגבייה בגין עבודות פיתוח למגורים באמצעות רשות מקרקעי ישראל (במיליוני ₪):

שנה	התחייבויות בגין פיתוח שנפתחו במהלך השנה ¹	גבייה מיזמים בגין פיתוח במזומן במהלך השנה כולל מוס"צ וימ"ח	ביצוע מזומנים בגין פיתוח שנגבה מיזמים ^{1,2}	ביצוע מזומנים בגין פיתוח סבסוד תקציבי ²	ביצוע מזומנים בגין ישר מול חדש	ביצוע מזומנים בגין מוסדות ציבור ³
2017	3,539.9	3,618.1	1,813.6	200.0	170.2	170.1
2018	3,149.2	2,589.9	2,290.2	116.8	56.4	156.1
2019	2,441.6	3,118.9	2,388.2	138.0	88.3	111.5
2020	3,421.0	1,446.8	3,046.0	115.6	47.4	125.8
2021	3,542.1	3,840.9	2,283.5	295.8	70.7	122.3
2022	4,191.2	5,289.9	2,788.2	657.0	122.6	265.3
2023	5,492.2	4,651.0	4,158.1	413.0	184.6	574.5
2024	3,530.8	3,712.9	3,633.6	466.1	103.1	439.1
2025	3,600.3	5,649.4	4,036.1	1,654.8	191.5	339.7

1. כולל ביצוע מזומנים כנגד קדמי מימון ע"ח גבייה עתידית מיזמים.
2. ביצוע מזומנים בגין סבסוד ברמ"י, בשונה ממשב"ש, נגזר מרישום הביצוע התקציבי בפועל בתקנות סבסוד הפיתוח, בהתאם לסכום שתוקצב ולכן שונה מהסכום שהיה נרשם בהתאם לשיטת העבודה במשב"ש לעניין מועדי רישום הוצאות אלו. בשנת 2022 בוצע תיקון חלקי.
3. כולל תשלום חלקי על חשבון אומדן תשלום בסך 30,000 ₪ ליח"ד בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאושרה ביום 12.06.2022. ראו הרחבה בפרק המשנה בנושא הבהרה בעניין תוספת מימון בסך 30,000 ₪ לפי פרק 3.4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

ב. באמצעות משרד הבינוי והשיכון (במיליוני ₪):

שנה	התחייבויות בגין פיתוח שנפתחו במהלך השנה	גבייה מיזמים בגין פיתוח במזומן במהלך השנה כולל מוס"צ וימ"ח	ביצוע מזומנים בגין פיתוח שנגבה מיזמים ¹	ביצוע מזומנים בגין סבסוד פיתוח תקציבי	ביצוע מזומנים בגין ישר מול חדש ²	ביצוע מזומנים בגין מוסדות ציבור ³
2017	2,627.2	2,135.1	2,160.1	609.8	54.8	223.4
2018	3,482.6	1,872.6	2,105.5	549.1	100.3	282.7
2019	2,234.4	2,347.5	2,269.6	529.2	93.7	262.9
2020	2,988.6	2,412.9	2,273.3	780.9	98.9	309.1
2021	2,367.0	2,997.5	1,850.3	675.5	108.0	308.1
2022	4,487.2	4,674.3	1,922.2	783.1	134.1	402.3
2023	2,595.2	2,647.3	2,416.2	638.6	261.7	573.4
2024 ⁴	1,883.7	3,922.7	2,195.6	790.9	157.1	475.5
2025	3,706	2,047	2,699	788	224	464

1. כולל ביצוע מזומנים כנגד קדמי מימון ע"ח גבייה עתידית מיזמים.
2. הנתונים בגין ביצוע מזומנים בגין ישר מול חדש ומוסדות ציבור כוללים גם את אתרי חברת ערים. בעניין זה, ראו הרחבה בסעיף ג' להלן.
3. כולל תשלום חלקי על חשבון אומדן תשלום בסך 30,000 ₪ ליח"ד ששולם בחלקו בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאושרה ביום 12 ביוני 2022. ראו הרחבה בפרק המשנה בנושא הבהרה בעניין תוספת מימון בסך 30,000 ₪ ליח"ד לפי פרק 3.4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
4. כולל כ-6.7 מיליון ₪ שהועברו ממשרד הבינוי והשיכון לחברת ערים לצורך השלמת עבודות פיתוח באור עקיבא. נתון זה מופיע גם בנתוני חברת ערים.

ג. באמצעות חברת ערים (במיליוני ₪):

חברת ערים הינה חברה ממשלתית המהווה זרוע ביצוע של משב"ש בתחום ניהול והפעלה של עבודות תכנון ופיתוח אתרים לבניה חדשה במסגרת הקמת שכונות חדשות. באתרים שבאחריות חברת ערים, הוצאות הפיתוח נגבות מהיזמים ישירות לפקודת חברת ערים, ולא דרך תקנות תקציביות.

באשר לפרויקטים בפיתוח שמבוצעים באמצעות חברת ערים, גביית עלויות הפיתוח הנוספות המוטלות על היזם המיועדות לשדרוג התשתיות הקיימות בשכונות ותיקות ("ישן מול חדש") ולהשתתפות במימון בניית מוסדות ציבור, נגבות ומשולמות באמצעות משב"ש. על כן, מידע בדבר נתוני ביצוע המזומנים בגין ישן מול חדש ומוסדות ציבור באתרים שבאחריות החברה, נכללים בנתוני הוצאות הפיתוח של משב"ש.

יצוין כי ביום 22 ביולי 2024 נחתם הסכם מסגרת חדש עם חברת ערים בהתאם לתקנה 3 לתח"ם. בהתאם להסכם המסגרת החדש, החברה תהיה רשאית לבצע התקשרות ישירה עם רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה אחרים עבור הקמת מוסדות ציבור וביצוע פעולות במרקם הוותיק ביישובים אשר נכללו במסגרת החלטות ממשלה ייעודיות לצמצום פערים או להעצמה ולפיתוח כלכלי¹⁶⁵.

שנה	גבייה מיזמים בגין פיתוח	ביצוע מזומנים בגין פיתוח שנגבה מיזמים	ביצוע מזומנים בגין סבסוד פיתוח תקציבי
2017	324.9	204.8	52.7
2018	266.2	305.5	123.4
2019	149.4	289.2	54.1
2020	184.7	259.3	64.6
2021	670.4	314.4	128.7
2022	414.9	325.6	41.5
2023	850.6	416.5	26.9
2024	546.4	499.9	241.1
2025	757.3	549.3	98.4

ד. באמצעות רשות הבדואים (במיליוני ₪):

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב היא רשות ממשלתית שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה ה-31 על מנת לקדם מספר מטרות וביניהם הסדרת היישובים בפזורה הבדואית בנגב וכן קידום ופיתוח תשתיות מקומיות. רשות הבדואים נמצאת תחת סמכות המשרד לשוויון חברתי עד סוף שנת 2023, והחל משנת 2024 תחת סמכות משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות.

פרויקטי התכנון והפיתוח המבוצעים על ידי רשות הבדואים ממומנים על ידי כספים שמתקבלים מרמ"י, ממקורות תקציביים כהוצאה, או מגבייה הנעשית במישרין על ידי רשות הבדואים, כהוצאה מותנית בהכנסה.

החל משנת 2024 תקציב התכנון והפיתוח, מלבד בגין הסדרת התיישבות הפזורה הבדואית בנגב, ממומן מתקציב המדינה כהוצאה או כהוצאה מותנית בהכנסה ולא מרמ"י.

¹⁶⁵ היישובים הנכללים בהחלטת ממשלה מספר 550 מיום 24 באוקטובר 2021 שעניינה "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", או בהחלטת ממשלה מספר 1279 מיום 14 במרץ 2022 שעניינה "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 – 2026 ותיקון החלטות ממשלה" או בהחלטת ממשלה מס' 716 שעניינה "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובקרמל לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה" או החלטת ממשלה מס' 717 שעניינה "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2021 עד 2023" או החלטות ממשלה בנושא שיבוא לתקן.

שנה	ביצוע בגין פיתוח מסובסד (הוצאה תקציבית)	ביצוע בגין גביה מיזמים/העברה מרמ"י
2017	42.9	82.0
2018	38.8	92.6
2019	39.5	161.5
2020	13.7	166.0
2021	14.0	102.5
2022	59.8	94.5
2023	63.6	100.4
2024	37.5	142.9
2025	34.9	173.6

הבהרה בעניין תוספת מימון בסך 30,000 ₪ לפי פרק 3.4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל:

ביום 12 ביוני 2022 אושרה החלטת מועצת מקרקעי ישראל, לפי פרק 3.4 לקובץ החלטות המועצה, לעניין תשלום נוסף בסך 30,000 ₪ עבור כל יח"ד, כתמריץ וכתוספת סבסוד לרשויות המקומיות, עבור מוסדות ציבור, והסכום כאמור נגבה מהיזמים כחלק משוברי הפיתוח. בהתאם לכללים הפיסקאליים ולכללי החשבונאות הלאומית, משרד האוצר קבע כי ניתן להכיר רק בחלק מפעילות זו כהוצאה מותנית בהכנסה ואת עיקרה יש לסווג כהוצאה תקציבית רגילה. החלטת המועצה המוזכרת לעיל בוטלה ביום 17 ביולי 2023.

הנתונים שפורטו לעיל כוללים את עיקר ההוצאה הממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים, מידי שנה. בפרקי המשנה הבאים ובפרט לאחר פרק המשנה בנושא הסכמי גג, מובא מידע נוסף בדבר ההוצאות הממשלתיות בגין השקעה בפיתוח תשתיות תומכות דיור ופעולות דומות נוספות במספר תחומים נבחרים. יצוין, כי קיימת חפיפה חלקית בין נתוני הביצוע במזומן בגין פיתוח שפורטו לעיל, לבין חלק מהנתונים המפורטים בפרקי המשנה הבאים העוסקים בהסכמי גג ובהשקעה בתשתיות תומכות דיור.

2.2. הסכמי גג

הסכמי גג הינם הסכמי פיתוח מורחבים בגין מספר רב של יח"ד הנחתמים בין המדינה, באמצעות רשות מקרקעי ישראל או באמצעות משרד הבינוי והשיכון, לבין רשויות מקומיות. הסכמי גג נועדו להתמודד עם מגוון חסמי שיווק ופיתוח, המקשים על הגדלה מהירה של ההיצע ובניית יחידות דיור חדשות, ועם קשיי הרשויות המקומיות הקולטות בהתמודדות עם גידול ניכר במספר תושביהן תוך זמן קצר.

במסגרת ההסכמים, תקציבי הפיתוח הנגבים בעת שיווק יחידות הדיור נותנים מענה רחב לפיתוח תשתיות, השתתפות מוגדלת בבינוי מוסדות ציבור ובשיקום התשתיות במרקם הוותיק. כמו כן, המדינה מסייעת בהעמדת מימון מוקדם ומתחייבת לפעול להסרת חסמים תכנוניים נלווים, וכן מסייעת בכלים תומכים, כגון השתתפות במימון מערך הרישוי ובודקי ההיתרים המקומי. הרשות המקומית, מצידה, מחוייבת לשיתוף פעולה, אחראית לפיתוח התשתיות, ונדרשת לפעול לזירוז הבנייה, בין השאר באמצעות התחייבות למתן היתרי בנייה בזמן קצוב ומהיר.

להלן נתוני הסכמי הגג מצטברים, ממועד חתימת כל הסכם ועד ליום 31 בדצמבר 2025:

46 הסכמים חתומים - 26 מול רמ"י, 20 מול משב"ש 591,631 יח"ד בהסכמים (לא כולל יח"ד אקוויולנטיות מסחר, תעסוקה ומלונאות) 862,824 יח"ד בהסכמים (כולל יח"ד אקוויולנטיות מסחר, תעסוקה ומלונאות)	הסכמים
74,287 מיליוני ש"ח - אומדני עלויות פיתוח תשתיות מאושרים, ועוד כ-11,533 מיליוני ש"ח בגין מוסדות ציבור וישן מול חדש, בגין: 565,421 יח"ד (כולל אקוויולנט בגין מסחר ומלונאות)	אישור אומדנים
38,587 מיליוני ש"ח בהתחייבויות שנפתחו בגין פיתוח תשתיות 30,296 מיליוני ש"ח שולמו במזומן בגין פיתוח תשתיות - לא כולל התחייבויות ותשלומים בגין מוסדות ציבור וישן מול חדש	התחייבויות ותשלומים
253,384 יח"ד שווקו בהצלחה (כ- 42.83% מתכולת ההסכמים)	שיווקים

במסגרת החלטות הממשלה בנושא¹⁶⁶ נקבע כי המכסה הכוללת של יחידות הדיור שייכללו בהסכמים שייחתמו בין השנים 2013-2024 תעמוד על סך של 675,000 יחידות דיור במצטבר. מתוך מכסה זו, נוצלו במצטבר כ-87.65% נכון ליום 31 בדצמבר 2025.

יצוין כי בעקבות שינויים בתכניות החלות על המתחמים הנכללים בהסכמי הגג, או עדכונים ותוספות לתכולת ההסכמים כתוצאה מאישורי הות"פ או מסיבות אחרות, מעת לעת חלים עדכונים בתכולת הסכמי הגג לעניין מספר יחידות הדיור ויתר השימושים ביחס לתכולת ההסכם המקורי. כמו כן, מעת לעת נעשות ברמ"י או במשב"ש פעולות שונות לשיפור וטיוב הבקרה הכספית, הרישום ושמירת המידע הכספי לגבי עלויות הפיתוח, המאפשרות לתת מידע נוסף או מפורט יותר לעומת זה שהוצג בעבר, לרבות בגין שנים קודמות.

להלן תכולת כל אחד מהסכמי הגג, וכן נתוני ביצוע ונתונים כספיים עיקריים מצטברים ממועד חתימת כל הסכם ועד לתאריך המאזן.

חלק ניכר מפעילות הפיתוח, שהיקף ביצוע המזומנים השנתי בגינה מדווח בפרק המשנה הקודם, נעשית במסגרת הסכמי גג. אי לכך, קיימת חפיפה בין הנתונים לגבי ביצוע המזומנים הכלולים בפרק משנה זה, לבין נתוני ביצוע המזומנים בפרק המשנה הקודם.

יצוין כי בגין חלק מיחידות הדיור אושרו עד כה אומדני עלויות פיתוח בגין תשתיות צמודות בלבד או תשתיות על בלבד, וכן כי במספר מצומצם של אתרים, ביצוע העבודות מממן במנגנון של אגרות והיטלים הנגבים ישירות ע"י הרשויות המקומיות.

¹⁶⁶ החלטות ממשלה מס' 768 (דר/29) מיום 9 באוקטובר 2013, מס' 1535 (דר/46) מיום 3 באפריל 2014, מס' 1028 (דר/45) מיום 21 בינואר 2016, מס' 2337 (דר/129) מיום 26 בינואר 2017, מס' 2997 (דר/146) מיום 31 באוגוסט 2017, מס' 3260 (דר/167) מיום 15 בדצמבר 2017, מס' 4846 מיום 30 בינואר 2020 ומס' 1578 מיום 9 ביוני 2022.

רשות מקומית	שנת חתימה על הסכם הגג (כולל הרחבות בנפרד)	מס' יח"ד למגורים הנכללות בהסכם הגג (לאחרות"פ) – בלבד (לא כולל יח"ד אקו' ¹)	מס' יח"ד אקווילנטיות – מ"ר למסחר ותעסוקה ויחידות מלונאות ודירור מוגן/מיוחד ²	סה"כ יח"ד בהסכם (כולל יחידות אקו') ²	מספר יח"ד שאושרו בגין עלויות פיתוח בות"פ (כולל יחידות אקו')	אומדן תקציבי עלויות פיתוח שאושרו בות"פ בגין יח"ד אלו (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליוני ש"ח) ¹	גבייה בפועל בגין ישן מול חדש + מוס"צ, בגין יח"ד אלו (במיליוני ש"ח) ³	התחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ במיליוני ש"ח) ⁶	מספר יח"ד ששווקו בהצלחה (נבחר זוכה) מתוך ההסכם (ללא אקו')	אחוז יח"ד ששווקו בהצלחה מתוך כלל יח"ד למגורים בהסכם (ללא אקו')	ביצוע תשלומים בפועל במזומן – בגין קדמי מימון וקופה (גבייה מיזמים וסבסוד פיתוח, לא כולל ימ"ח מוס"צ; במיליוני ש"ח) ⁴
קריית גת ⁵	2013	6,442	-	6,442	6,442	916	140	1,058	6,429	99.8%	1,005
	2018	7,430	8,266	15,696	14,742	1,087	152	859	7,758	104.4%	560
	2022	9,360	283	9,643	9,643	1,441	111	467	2,736	29.2%	435
מודיעין מכבים רעות	2014	12,514	3,354	15,868	11,226	1,684	123	1,720	7,889	63.0%	1,629
קריית ביאליק	2014	7,438	299	7,737	5,675	1,120	145	1,092	5,237	70.4%	910
	2020	450	1,034	1,484	1,484	106	9	47	450	100%	40
ראשון לציון	2014	18,669	5,604	24,273	19,084	2,446	166	1,615	10,284	55.1%	1,322
רמלה	2015	8,683	1,384	10,067	6,452	889,4	64,5	352	4,570	52.6%	299
אשקלון	2015	18,267	6,002	24,269	23,919	3,671	387	2,528	14,825	81.2%	1,976
	2022	3,976	633	4,609	4,609	725,8	166	257	3,422	86.1%	180
הרצליה	2016	7,021	3,476	10,497	7,047	1,038	56	424	2,201	31.3%	362
	2022	1,675	-	1,675	1,675	137	62	-	1,044	62.3%	-
	2025	22,006	12,163	34,169	5,333	312	-	18	-	-	-
נתניה	2016	12,285	17,413	29,698	15,640	1,407	80	730	7,034	57.3%	474
יבנה	2016	15,199	5,665	20,864	19,915	3,440	104	1,164	4,300	28.3%	902
עפולה	2016	11,872	2,408	14,280	2,620	288	93	313	3,349	28.2%	276
אור יהודה	2017	5,026	5,198	10,224	7,340	1,309	82	744	4,539	90.3%	723
	2019	199	-	199	199	17	3	15	199	100%	15
אופקים ⁵	2017	11,139	6,042	17,181	15,363	1,670	441	1,303	11,491	103.2%	932
	2025	9,727	3,414	13,141	10,442	1,072	48	118	934	9.6%	55
אילת ⁵	2017	17,433	4,356	21,789	6,851	1,162	63	579	4,335	24.9%	476
באר יעקב	2017	12,876	7,306	20,182	9,930	970	176	572	6,707	52.1%	583
	2023	6,587	4,079	10,666	10,666	652	43	266	2,729	41.4%	19
נתיבות	2017	15,004	2,098	17,102	17,102	2,416	670	1,236	14,819	98.8%	1,033
	2025	17,000	3,811	20,811	20,811	2,450	-	-	-	-	-
חיפה	2018	15,755	1,246	17,001	7,848	312	246	371	6,710	42.6%	262

רשות מקומית	שנת חתימה על הסכם הרחבות (בנפרד)	מס' יח"ד למגורים הנכללות בהסכם הגג (לאחר ות"פ) - במקרקעי ישראל בלבד (לא כולל יח"ד אקו'¹)	מס' יח"ד אקווילנטיות - מ"ר למסחר ותעסוקה ויחידות מלונאות ודיר מוגן/מיוחד²	סה"כ יח"ד בהסכם (כולל יחידות אקו'²)	מספר יח"ד שאושרו בגין עלויות פיתוח (כולל יחידות אקו'¹)	אומדן תקציבי עלויות פיתוח שאושרו בות"פ בגין יח"ד אלו (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליוני ₪)¹	גבייה בפועל בגין ישן מול חדש + מוס"צ, בגין יח"ד אלו (במיליוני ₪)³	התחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ במיליוני ₪)⁴	מספר יח"ד ששווקו בהצלחה (נבחר זוכה) מתוך ההסכם (ללא אקו'¹)	ששווקו בהצלחה אחוז יח"ד מתוך כלל יח"ד למגורים בהסכם (ללא אקו'¹)	ביצוע תשלומים בפועל במזומן - בגין קדמי מימון וקופה (גבייה מיזמים וסבסוד פיתוח, לא כולל ימ"ח ומוס"צ; במיליוני ₪)⁴
ירושלים	2019	14,741	1,896	16,637	4,381	606	69	585	3,771	25.6%	470
	2023	1,420	-	1,420	1,420	64	40	-	1,020	71.8%	-
	2024	5,996	731	6,727	5,349	693	23	117	1,080	18.0%	6
	2025	450	20	470	-	-	-	13	-	-	1
יהוד	2019	7,309	12,058	19,367	18,534	1,308	58	353	2,114	28.9%	250
רמת גן	2019	9,694	6,678	16,372	12,909	898	107	391	5,115	52.8%	276
	2025	1,200	4,500	5,700	5,700	252	-	-	-	-	-
קריית אתא	2020	16,549	11,634	28,183	22,828	2,957	178	453	7,015	42.4%	299
	2023	24	-	24	24	10	0	4	24	100%	2
תל אביב (שדה דב)	2021	9,812	20,195	30,007	34,035	1,950	181	277	9,316	94.9%	165
אום אל פאחם	2021	5,752	417	6,169	3,595	559	-	70	2,546	44.3%	52
קרית עקרון	2023	3,900	836	4,736	4,736	529	80	104	2,471	63.4%	66
ירוחם	2025	7,054	1,278	8,332	632	271	-	37	1,613	22.9%	12
כפר סבא	2023	5,489	486	5,975	4,475	719	9	270	1,805	32.9%	123
רמת השרון	2025	20,649	15,710	36,359	-	-	-	27	-	-	5
סה"כ רמ"י 26 הסכמי גג		384,072	181,973	566,045	380,676	41,938	4,310	20,552	171,881	44.75%	16,195

- (1) חלק מהמתחמים הכלולים בהסכמי הגג כוללים גם קרקעות שאינן במקרקעי ישראל (בעיקר קרקעות פרטיות). הנתונים המדווחים לגבי מספר יחידות הדיור שהסכם הגג חל עליהן אינם כוללים יח"ד אלו, אולם אומדני עלויות הפיתוח שאושרו הם לכל המתחם, לרבות יח"ד בקרקעות פרטיות, ומימון חלקן היחסי בעבודות הפיתוח הוא באחריות הרשות המקומית.
- (2) מפתח ההמרה של שטחי מסחר ליח"ד אקווילנטיות ברמ"י הוא 120 מ"ר ליח"ד, ומלונאות ליח"ד ביחס של 1 ל-2.
- (3) כולל אומדן תשלום צפוי של 30,000 ₪ ליח"ד בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאושרה ביום 12.06.2022. ראו הרחבה בפרק המשנה בנושא תוספת מימון בסך 30,000 ₪ לפי פרק 3.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- (4) קדמי המימון המועמדים מוחזרים בשוטף מהשיוקים העוקבים, והאמור נכון לגבי חלק ניכר מקדמי המימון שהועמדו לאורך שנות כל אחד מההסכמים ונגבו בחזרה. הנתון המדווח בטבלה זו הוא סך קדמי המימון שהועמדו, ללא קיזוז בגין קדמי מימון שהוחזרו.
- (5) נתוני הסכמי הגג כוללים את האתרים שבאחריות רמ"י בלבד, בהתאם לכך, נתוני הסכם גג קרית גת לא כוללים כ-283 יח"ד, נתוני הסכם גג אופקים לא כוללים כ-1,818 יח"ד ונתוני הסכם גג אילת לא כוללים כ-975 יח"ד (במקור, לפני רה-תכנון להגדלת מספר היח"ד) במקרקעי ישראל, המהוות חלק מהסכמי הגג באתרים שבאחריות משב"ש.
- (6) במקרים בהם ההתחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ במיליוני ₪) גבוהות מאומדן תקציבי עלויות פיתוח שאושרו בות"פ בגין יח"ד אלו (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליוני ₪), נובעים בשל הצמדות והתייקריות.
- (7) הערה מחוץ לטבלה: במסגרת הדיווח השנה טוביו נתונים, ביחס לדיווח הנתונים בשנה שעברה.

הסכמי גג שנחתמו למול רשויות מקומיות באמצעות משרד הבינוי והשיכון¹⁶⁸:

רשות מקומית	שנת חתימה על הסכם הגג	מס' יח"ד למגורים הנכללות בהסכם הגג (לאחר ות"פ) – במקרקעי ישראל בלבד ¹ (לא כולל יח"ד אקו') ²	מס' יח"ד אקווילנטיות – מ"ר למסחר ותעסוקה יח' מוגן/מיוחד ²	סה"כ יח"ד בהסכם (כולל יחידות אקו') ²	מספר יח"ד שאושרו בגין עלויות פיתוח בות"פ (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליוני ₪) ¹	אומדן תקציבי עלויות פיתוח בישן מול חדש + מוס"צ בגין יח"ד אלו (במיליוני ₪) ³	התחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ במיליוני ₪"ח)	מספר יח"ד ששווקו בהצלחה (נבחר מתוך ההסכם (ללא אקו'))	אחוז יח"ד ששווקו בהצלחה מתוך כלל יח"ד למגורים בהסכם	ביצוע תשלומים בפועל במזומן – בגין קדמי מימון וקופה (גבייה מיזמים וסבסוד פיתוח, לא כולל ימ"ח מוס"צ במיליוני ₪"ח) ⁴
ראש העין	2014	13,636	1,888	15,524	13,636	2,015	2,114	6,727	49.3%	1,739
באר שבע	2015	16,140	1,832	17,972	22,706	4,527	3,481	10,861	62.5%	3,481
	2022	1,237	-	1,237						
בית שמש	2016	14,422	4,408	18,830	15,528	4,359	3,870	15,597	108.1%	2,979
טירת כרמל	2016	8,494	1,901	10,395	2,697	467	542	1,230	14.5%	388
אשדוד	2017	30,256	6,638	36,894	5,790	623	481	4,514	14.9%	193
דימונה ⁵	2017	5,258	-	5,258	19,474	3,055	1,223	5,258	100%	692
לוד	2017	17,237	10,512	27,749	26,619	3,976	1,545	8,444	32.9%	886
	2025	8,442	18,566	27,008						
מגדל העמק	2017	5,457	337	5,794	4,796	938	571	2,341	42.9%	571
נהריה	2017	8,063	1,827	9,890	12,562	1,073	603	3,903	37.1%	470
	2024	2,452	6,170	8,622						
עכו	2017	11,986	5,632	17,618	9,263	1,605	748	5,246	43.8%	492
אלעד	2018	5,522	13,409	18,931	4,689	735	228	3,802	68.9%	228
שדרות	2018	6,537	3,786	10,323	15,972	2,039	813	2,985	45.7%	435
בני עיי"ש	2022	5,771	9,226	14,997	4,957	1,398	180	2,222	38.5%	19
ערד	2022	5,000	39	5,039	762	124	154	396	7.9%	72
רכסים	2022	5,000	1,779	6,779	6,363	1,022	143	2,386	47.7%	143
טבריה	2022	7,418	417	7,835	3,541	929	358	356	4.8%	358
נוף הגליל	2022	6,898	-	6,898	5,802	2,325	703	2,066	30.0%	703
רחובות	2022	9,473	308	9,781	4,757	112	398	3,058	32.3%	252
צפת	2025	7,294	525	7,819	1,153	344	47	-	-	-
יקנעם עילית	2025	5,566	-	5,566	3,678	683	149	111	2.0%	-
סה"כ משב"ש 20 הסכמי גג		207,559	89,200	296,759	184,745	32,349	18,035	81,503	39.27%	14,101

¹⁶⁸ יתכנו פערים בטבלאות הנובעים מהפרשי עיגול

- (1) חלק מהמתחמים הכלולים בהסכמי הגג כוללים גם קרקעות שאינן במקרקעי ישראל (בעיקר קרקעות פרטיות). הנתונים המדווחים לגבי מספר יחידות הדיור שהסכם הגג חל עליהן אינם כוללים יח"ד אלו, אולם אומדני עלויות הפיתוח שאושרו הם לכל המתחם, לרבות יח"ד בקרקעות פרטיות, ומימון חלקן היחסי בעבודות הפיתוח הוא באחריות הרשות המקומית.
- (2) מפתח ההמרה של שטחי מסחר ליח"ד אקוויולנטיות במשב"ש הוא 120 מ"ר ליח"ד, ומלונאות ליח"ד ביחס של 1 ל-3.
- (3) בגין חלק מיחידות הדיור, הסכום כולל אומדן תשלום צפוי של 30,000 ₪ ליח"ד בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאושרה ביום 12.06.2022 שבוטלה בחלוף שנה. חלק מהנתונים טוביבו ביחס לנתוני 2023 והופחתה מהם תוספת בסך 30,000 ₪ ליח"ד שנכללה בדיווח בשנה שעברה. ראו הרחבה בפרק המשנה בנושא תוספת מימון בסך 30,000 ₪ לפי פרק 3.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- (4) בחלק מהאתרים עלות תשתיות המים והביוב לא נכללת באומדני עלויות הפיתוח המאושרים או בסכומים המשולמים בפועל, אלא נגבית בתוספת לסכום של הפיתוח, באמצעות תשלום דמי הקמה לתאגיד המים והביוב (מנגנון אגרות והיטלים).
- (5) בשנת 2026 צפוי להיחתם הסכם גג חדש לדימונה, אליו יועברו כל יתרת יחידות הדיור מההסכם המקורי, משנת 2017. על כן ניתן לראות פיחות במספר יח"ד, ביחס למדווח בשנה שעברה.
- (6) הערה מחוץ לטבלה: עד לשנת הדוח, הסכמי הגג של משב"ש דווחו כחלק מנתונים מצטברים כחלק מהנתונים של הסכם הגג הראשון אשר נחתם בכל יישוב. החל משנת הדוח הנוכחי, הדיווח הינו בגין כל הסכם בנפרד. לאור פערים ביכולת לקבל נתוני ביצוע נפרדים בגין כל הסכם, הדיווח המפוצל חל רק על נתוני ההסכם ונתוני הביצוע עדיין מדווחים באופן מצטבר.

2.3. תקציבים ייעודיים לתשתיות ומוסדות ציבור תומכי דיור במשרדים נוספים:

2.3.1. תשתיות תחברתיות תומכות דיור במשרד התחבורה:

מעבר להשקעה הממשלתית הרגילה בפיתוח תשתיות תחבורה לטובת המשק, על מנת לאפשר את הגדלת היצע הדיור, ממשלת ישראל, באמצעות משרד התחבורה, מבצעת השקעה ייעודית בפיתוח תשתיות תחבורה תומכות דיור.

מדובר למשל בפיתוח תשתיות תחברתיות עירוניות ובינעירוניות משמעותיות, שאינן כלולות בעלויות פיתוח האתר המאושרות הנגבות מהיזמים. הפרויקטים מבוצעים ברובם המוחלט באמצעות חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, ומיעוטם באמצעות גורמים אחרים.

חלק מהפרויקטים, העומדים בכללים המתודולוגיים לעניין מימון הוצאות פיתוח באמצעות גבייה מיזמים על חשבון הפחתת התקבולים מהפרטת מקרקעי ישראל, ממומנים במלואם או בחלקם באמצעות העברת השתתפות שמקורה בגבייה מיזמים באמצעות רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון. לעניין כספים אלו, תיתכן חפיפה בין המדווח בפרק משנה זה לבין המדווח לעיל בפרק המשנה בנושא ההוצאה הממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים. כמו כן, חלק מן הפרויקטים כלולים כ"תשתיות על" בהסכמי גג.

מעבר לכך, תקציבי משרד התחבורה, כוללים תקציבים ייעודיים נפרדים לתשתיות תחבורה תומכות דיור, על בסיס סדרי עדיפויות הנגזרים מצורכי השיווק והפיתוח של יחידות דיור חדשות ע"י רמ"י ומשב"ש, וזאת כחלק מתכניות החומש לתחבורה או מכח סיכומים תקציביים כדוגמת "נתיב לדירה".

להלן פירוט ההשקעה בתשתיות תחבורה תומכות דיור שנכללו בסיכומים התקציביים המיועדים לעניין זה:

ביצוע מזומנים ע"י משרד התחבורה (מיליוני ₪) ¹	
381	2017
561.2	2018
646.3	2019
1,071.8	2020
716.5	2021
625.6	2022
598.1	2023
590.3	2024
601.1	2025

(1) יצוין כי כספים אלו כוללים הן הוצאה תקציבית רגילה והן הוצאה שהועברה ממשב"ש או מרמ"י למימון עבודות אלו בדרך של הוצאה מותנית בהכנסה, על כן תיתכן חפיפה בין המדווח כאן לבין המדווח לעיל בנושא ההוצאה הממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים.

2.3.2. תעודף הקצאת כיתות לימוד תומכות דיור ברשויות מקומיות:

במסגרת החלטות ממשלה בנושא¹⁶⁹, נקבע כי לצורך מימוש הסכמי הגג, יערכו הרשויות המקומיות תחזית להיקף בינוי מוסדות החינוך שנגזרים מקצב שיווק יחידות הדיור כמפורט בהסכם הגג שנחתם עם הרשות. תחזית היקף בינוי המוסדות מועברת לבחינה ולאישור של משרד החינוך, ומוטמעת בתוכנית החומש של המשרד לבניית כיתות לימוד, כך שתקצוב כיתות לימוד אלו יזכה לעדיפות גבוהה בסדרי העדיפויות. כמו כן, ניתן גם תעודף תקציבי לכיתות לימוד תומכות שיוקים שלא במסגרת הסכמי הגג.

להלן פירוט היקף ההשקעה הממשלתית, באמצעות משרד החינוך, בתקצוב מתועדף לטובת כיתות לימוד תומכות שיווק למגורים (למען הסר ספק, יובהר כי אין מדובר בכלל התקציבים המוקצים לכיתות לימוד):

שנה	סך התחייבויות שנפתחו ברשויות איתן נחתמו הסכמי גג (במיליוני ₪)	סך התחייבויות שנפתחו ברשויות איתן לא נחתמו הסכמי גג (במיליוני ₪)	ביצוע במזומן ששולם בפועל ברשויות איתן נחתמו הסכמי גג (במיליוני ₪)	ביצוע במזומן ששולם בפועל ברשויות איתן לא נחתמו הסכמי גג (במיליוני ₪)	מספר כיתות לימוד וגני ילדים שקיבלו "הכרה בצורך" ברשויות איתן לא נחתמו הסכמי גג	מספר כיתות לימוד וגני ילדים שקיבלו "הכרה בצורך" ברשויות איתן נחתמו הסכמי גג
2017	464	47	411	42	586	64
2018	604	149	507	99	830	139
2019	971	194	834	160	1,183	251
2020	1,171	156	900	134	1,432	203
2021	977	16	490	8	1,266	21
2022	551	45	86	1	739	65
2023	1,076	119	29	5	1,416	162
2024	681	28	44	-	869	39
2025	1,226	ראו הערה 1	31	57	2,165	ראו הערה 1

(1) לא התקבלו נתונים עדכניים בגין שנת 2025.

2.3.3. מימון תשתיות ניקוז תומכות דיור:

בחודש מרץ 2022 נערך סיכום תקציבי להסדרת תשתיות ניקוז תומכות דיור, בין רמ"י, משרד החקלאות ומשרד האוצר, במסגרתו נבחנו חסמי הניקוז למימוש תוכניות לדיור המקודמות ע"י רמ"י. במסגרת הסיכום הוסכם כי בשנים 2022-2026 יועמד תקציב למימון, תכנון והקמה של תשתיות ניקוז אגניות בסכום כולל של 1.2 מיליארד ₪. מתוכם 400 מיליון ₪ יתוקצבו על ידי משרד האוצר ו-800 מיליון ₪ ימומנו באמצעות רמ"י, בהתאם לחובות המוטלות עליה בגין מקרקעי ישראל המנוהלים על ידה, לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957. יישום הסיכום לעניין השתתפות רמ"י כפוף לכללים הפיסקאליים ולכללי החשבונאות הלאומית לעניין מימון תשתיות על חשבון הפחתת התקבולים מהפרטת מקרקעין, בתור הוצאה מותנית בהכנסה.

¹⁶⁹ החלטות ממשלה מס' 1393 (דר/38) מיום 26 בפברואר 2014 ומס' 1848 מיום 11 באוגוסט 2016.

להלן רשימת פרויקטים לביצוע וחלוקת המימון (במיליוני ₪):

מס"ד	שם הפרויקט	סך אומדן	השתתפות רמ"י*	תקצוב תוספתי
1	פארק נחל איילון קטע אור יהודה חמד	120	120	-
2	יהוד - מאגר מגשימים	150	150	-
3	תעלת הקינט - כולל בריכות המלח	200	40	160
4	הגנה על קרית אתא והמרחב	210	124	86
5	גדורה בז"ן	70	-	70
6	הסדרת נחל עדשים ויובליו	25	-	25
7	ויסות במעלה נחל יבנה	55	50	5
8	ראשון לציון, מאגר הגל הגואה	50	50	-
9	הסדרת נחל שורק - מכביש 40 ועד החיבור ליבנה מזרח	40	40	-
10	נס ציונה צפון מזרח	18	18	-
11	הסדרת נחל חממה	20	12	8
12	נחל נורדיה - שכונת הבננה - אנ"מ אילנות	217	196	21
13	נחל פולג שער רומאי	25	-	25
סה"כ		1,200	800	400

(*) יצוין כי הכספים בגין השתתפות רמ"י, נכללים בשוברי עלויות הפיתוח הנגבים מהיזמים. על כן, תיתכן חפיפה בין המדווח כאן לבין המדווח לעיל בנושא ההוצאה הממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים. כמו כן, חלק מפרויקטי הניקוז כלולים כ"תשתיות על" בהסכמי הגג המפורטים לעיל.

2.3.4. חסמי מט"שים (מתקני טיהור שפכים):

בחודש ספטמבר 2022 סוכם על איגום משאבים לביצוע ומימון פרויקטי ביוב באזור צור הדסה, בין משב"ש, תאגיד מי שמש, רשות המים ומשרד האוצר. מטרת הסיכום היא לאפשר לשווק ולפתח למעלה מ-40 אלף יחידות דיור ביישובים במרחב מועצה אזורית מטה יהודה, אבו גוש, ביתר עילית, צור הדסה, הר אדר, קרית יערים, אפרת, מועצה אזורית גוש עציון ובית שמש, וכן מספר יחידות דיור נוספות בשטחי הרשות הפלסטינית, אשר בגינם נדרש לתת מענה לאיסוף שפכים ופתרונות ביוב היקפיים.

להלן טבלה המפרטת את מקורות המימון לביצוע הפרויקטים:

מקור המימון	גובה המימון (במיליוני ₪)
תאגיד מי שמש	536
הוצאה תקציבית	135
מימון במסגרת עלויות פיתוח שנגבו מיזמים ע"י משב"ש	307
סה"כ	978

יצוין כי הכספים בגין השתתפות משב"ש, כלולים בשוברי עלויות הפיתוח הנגבים מהיזמים. על כן, תיתכן חפיפה בין המדווח כאן לבין המדווח לעיל בנושא ההוצאה הממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים.

2.4. טיהור קרקעות

2.4.1. טיהור קרקעות באמצעות החברה לשירותי איכות הסביבה:

בהמשך למדיניות הממשלה להגדלת היצע הדיור, הכריז קבינט הדיור על החברה לשירותי איכות הסביבה (בסעיף זה – **החברה**) כזרוע ביצוע בתחומי הניהול, לצורך ניהול פרויקטי שיקום קרקעות באתרים המיועדים לפיתוח ובנייה, בפרט לצורכי מגורים.

במסגרת זו החברה מנהלת פרויקטים של שיקום קרקעות שפונאו או יפונאו ממחנות צה"ל ומפעלי תע"ש, וכן כל אתר אחר הסובל מזיהום קרקע, ששיקומו אושר ע"י הגורמים המוסמכים לאשר פעילות זו. לשם כך, ביום 12 באפריל 2016 נערך הסכם מסגרת בין המשרד להגנת הסביבה (בסעיף זה – **המשרד**) לבין החברה. בשנת 2018 הורחב ההסכם עם החברה, גם לצורך שיקום אתרי מטמנות.

עלויות שיקום הקרקעות משולמות על ידי המשרד להגנת הסביבה, במימון רמ"י, ובחלקן במסגרת עלויות הטיהור הנלוות לפינוי מחנות צה"ל כחלק מהסיכומים למול משרד הביטחון, וזאת כחלק מעלויות הפיתוח של כל אתר ואתר, לרוב כקדם מימון. חלק קטן מן הפעילות מתקצב כהוצאה בתקציב המשרד להגנת הסביבה. עלויות השיקום של כל אתר משתנות בהתאם לרמת הזיהום ורמת השיקום הנדרשת.

להלן סיכום עיקרי פעילות החברה בתחום טיהור הקרקעות בין השנים 2016-2025:

שנה	אתרים שאושרו לביצוע	אתרים שפרויקט הטיהור שאושר בהם הושלם	שטח כולל שטיהורו הושלם נכון לסוף שנה (בדונם)	תקציב שאושר (במצטבר לסוף שנה במיליוני ₪) ¹	התחייבויות שנפתחו במהלך השנה (במיליוני ₪)	הוצאה במזומן (במיליוני ₪)
2016 עד 2019 במצטבר	21	9	1,830	223	225	70
2020	6	9	1,786	89	112	48
2021	9	4	2,384	286	217	116
2022	8	2	900	156	195	194
2023	3	3	637	355	402	148
2024²	32 ²	17	6,588	108	87	108
2025	11	10	2,872	525	86	52
סה"כ	90	54	16,997	1,742	1,324	736

(1) מתוכם כ-180 מיליון ₪ עבור פרויקט טיהור "המזבלה" בנתניה ובנוסף 417 מלש"ח לשיקום מטמנות קדישא ורמת השרון שאושרו בוועדת ההיגוי בשנת 2025.

(2) יצוין כי בשנת 2024 נסגרו אתרים רבים שנפתחו בשנים קודמות, דבר המשקף בטבלה לעיל.

יצוין כי האומדן העדכני של רמ"י לעניין פוטנציאל יחידות הדיור בשטחים שטיהורם הושלם נכון ל-31 בדצמבר 2025 מוערך ב-116,760 יח"ד. מדובר בהערכה בלבד, שאינה מבוססת על נתונים סטטוטוריים.

יצוין כי נוסף על האמור לעיל, קיימת פעילות דומה בתחום טיהור הקרקעות המבוצעת ע"י חברת נצר השרון. מדובר בקרקעות נוספות, בהן פעלה תע"ש, אשר לאחר פעילות הטיהור, גם הן עתידות לשמש לייעודים סחירים ובראשם מגורים ולהגדיל את היצע הדיור. פעילות זו מוגבלת בהיקפה והיא ממומנת על ידי המדינה.

2.4.2. טיהור קרקעות באמצעות חברת נצר השרון:

כחלק מהפרטת חברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ ("תעש"), הוקמה חברת "נצר השרון", לטובת ניהול פרויקט שיקום קרקעות, מים והריסת מבנים מזוהמים בשטחי מפעלי תעש, אשר זוהמו במסגרת פעילות חברת תע"ש.

לשם כך, ביום 22 בנובמבר 2025 נחתם הסכם הבנות בין החברה לבין המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, ורשות החברות הממשלתיות אשר קבע תקציב על סך של 153.5 מיליון ₪ לטובת הפעילות. יודגש כי הסכם זה לא כולל תקצוב פעילות הריסת מבנים ושיקום קרקע באתר תעש השרון ותעש טירת הכרמל. כמו כן, במסגרת הסכם ההפרטה נקבע כי עלויות שיקום הקרקעות ישולמו על ידי משרד האוצר.

להלן סיכום עיקרי פעילות החברה בתחום טיהור הקרקעות בין השנים 2016-2025:

שנה	אתרים שאושרו לביצוע	התחייבויות שנפתחו במהלך השנה	סה"כ הוצאה במזומן	סה"כ תקציב שאושר
2016 עד 2024 במצטבר	8	-	138,354,906	193,651,416
2025	2	23,282,069		
סה"כ	10	23,282,069		

2.5. השתתפות במימון פרויקט המטרו:

מיזם המטרו הוא תכנית ממשלתית לבניית מערכת רכבת תחתית בת שלושה קוויים במטרופולין גוש דן רבתי. המיזם נועד להיות, עמוד השדרה של המערכת להסעת המונים במטרופולין גוש דן, ולהרחיב את רשת התחבורה הציבורית לאזורים מרוחקים יותר.

פיתוח המטרו יספק מענה תחבורתי לאוכלוסייה רבה, ויאפשר העצמת זכויות בנייה של השטחים המשותפים על ידי המטרו, בד בבד עם השבחת שווי המקרקעין וצמצום הצורך במרתפי חנייה. תמ"א 70, תכנית המתאר הארצית העוסקת במרחב האורבני של מערכת המטרו, ובפרט בסביבת התחנות, משרטטת את גבול "מתחם ההשפעה" (או "מרחב ההשפעה") הסובב את כל אחת מתחנות המטרו.

מתחמי ההשפעה אלו מיועדים לפיתוח אינטנסיבי מאוד, ותינתן בהם תוספת זכויות בנייה משמעותית, המתאפשרת בזכות המטרו. אי לכך, נקבעו בחקיקה מנגנונים כגון מס השבחת המטרו, לפיו בעלי מקרקעין פרטיים הנהנים מתוספת זכויות בנייה בהיקף משמעותי בזכות פרויקט המטרו, יחויבו במיסוי מיוחד (נוסף על היטל השבחה), המיועד לטובת השתתפות בעלויות הקמת פרויקט המטרו, וכן במקביל מועברת השתתפות מרמ"י על חשבון תקבולי שיווקים במתחמי ההשפעה, החל משנת 2021.

להלן פירוט התקבולים שהתקבלו מרשות מקרקעי ישראל לשנים 2021-2025:

שנת העברת הכספים	גובה המימון (במיליארדי ₪)
2022 (מחצית מהסכום הינו בגין שנת 2021)	1
2023	0.5
2024	0.5
2025	0.5
סה"כ	2.5

לפירוט נוסף ראה ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות חוץ תקציביות.

2.6. מכרזי "תכנן ובנה":

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1320 מיום 24 במרס 2016 ולפרק 4.11 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, מעת לעת משב"ש ורמ"י מפרסמים מכרזים למכירת זכויות במקרקעין במתחמים גדולים (לרוב שכונות), לצורך בנייה למגורים, אשר במסגרתם יחויבו הזוכים, נוסף על הקמת מבני המגורים ומכירת הדירות גם באחריות ביחס לעבודות הציבוריות במתחם. בפרט הזוכים יהיו אחראים על התכנון המפורט לביצוע (שאינו סטטוטורי), וכן על ביצוע כלל עבודות הפיתוח וההקמה של התשתיות הציבוריות במתחם, כמו גם על הקמת חלק ממוסדות הציבור, כמפורט במסמכי המכרז (להלן בפרק משנה זה - **מכרזי תכנן ובנה** או **המכרזים**).

יש לציין כי התכנון המפורט לביצוע והפיתוח אינו מבוצע על ידי המדינה, אלא על ידי היזם. בהתאם, כספים אלו גם לא נגבים מהיזמים ולא מקבלים ביטוי בספרי התקציב. על כן במכרזים מסוג תכנון ובנה מגולמת ההשקעה העקיפה של המדינה במימון עלויות הפיתוח וחלק ממוסדות הציבור, דרך הפחתת התקבול על הקרקע המשולם ע"י הזוכה במכרז. אי לכך, עלויות פיתוח אלו לא כלולות או משוקפות בפירוט עלויות הפיתוח שבפרק המשנה העוסק בהוצאה הממשלתית בגין עבודות פיתוח למגורים לעיל.

להלן פירוט בדבר שיווקים במכרזים במסגרת תוכנית "תכנון ובנה":

שנה	עיר	שם המתחם	מספר מכרז	סך יח"ד	מתוכם: יח"ד בתוכניות דירה בהנחה	סטטוס נכון ליום 31.12.24	שיטת שיווק
12.12.2017	חריש	אור המזרח	287/2016	1,196	598 (50%)	הסתיים	מחיר למשתכן
30.12.2020	שדרות	שכונה צפונית, פלח ז'	286/2018	1,010	505 (50%)	בביצוע	מחיר מופחת
30.12.2020	בית שמש	רמת בית שמש ד' 5'	284/2018	1,036	492 (47%)	בביצוע	מחיר מופחת
30.12.2022	קצרין	אתר 12	477/2021	1,560	702 (45%)	בביצוע	מחיר מטרה

3. סיכומים והסכמים מהותיים להסרת חסמים ופינויים כלכליים

כחלק ממאמצי המדינה להגדלת היקף יחידות הדיור במשק ולצורך ייעול השימוש במקרקעין, נערכים סיכומים תקציביים או הסכמים מול גורמים שונים לצורך הסרת חסמים ופינוי קרקע אשר השימוש הנוכחי בה אינו היעיל או המיטבי ביותר, אשר מטרתם פינוי או העתקת השימוש הקיים והגדלת השטחים הפנויים והזמינים לשיווק לצורך דיור באזורי הביקוש. לשם כך, רמ"י עורכת עסקאות עם גורמים המחזיקים בשטחי מקרקעי ישראל הדרושים לצורך בניה על פי תוכנית, או לצורך יצירת עתודות קרקע לתכנון ובניה עתידית, על מנת לפנות שטחים אלה. בתמורה לכך, משתתפת רמ"י בעלות הפינוי, וזאת בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל וממשלת ישראל, להוראות ההסכמים או הסיכומים, ולכללים הפיסקאליים וכללי החשבונאות הלאומית.

יצוין כי בשרשרת הייצור של יחידות דיור במקרקעי ישראל, ניתן לראות בפינוי כלכלי פעילות הקודמת לכאורה לתכנון ופיתוח השטח (שמכונה לעתים "יזום תכנון"). עם זאת, מכיוון שמדובר גם "בסילוק מטרד" או "הסרת חסם" העומד בפני פיתוח ושיווק, ובעלות הממומנת כהוצאה מותנית בהכנסה בדומה להוצאות הפיתוח ועל חשבון התקבולים מהפרטת מקרקעי ישראל, היא מוצגת במקום זה בפרק.

3.1. פינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש

חלק ממחנות צה"ל הוקמו היסטורית בשטחים שכיום מצויים בלב אזורי הביקוש למגורים או בסמוך להם. מלבד הקצאה לא יעילה של מקרקעין, לעיתים כתוצאה מכך מתקיימות גם הגבלות בניה או גובה, או מטרדים, המפריעים לבנייה בסביבתם. אי לכך, לצורך שחרור שטחים לפיתוח, מתן מענה חדש ומודרני לצרכים הנוכחיים של מערכת הביטחון, וכן לצורך פיתוח והעצמה חברתית וכלכלית של מרחב הנגב בכלל והפריפריה בפרט, החליטה ממשלת ישראל במספר החלטות ממשלה לקדם העתקה של רבים ממחנות צה"ל מאזורי ביקוש, בעיקר לאזור הדרום.

להלן נתוני הסיכומים העיקריים בנושא. הנתונים התקבלו מרמ"י, והנתונים הכספיים כוללים את השתתפות רמ"י בלבד:

שם הפרויקט	מועד חתימה או אישור	עלות השתתפות רמ"י בפינוי (במיליוני ₪) ²	הוצאה במזומן בשנת הדוח (במיליוני ₪)	יתרת ההתקשרות של רמ"י ליום 31.12.2025 (במיליוני ₪)
בסיס חיל האוויר בלוד (בח"א 27)	2008	559.3	-	60
העתקת מחנות אמ"ן ותקשוב לנגב	2012	7,830	295	2,081
קדם מימון בגין פינוי מחנות אמ"ן ותקשוב לנגב (לפי סעיף 5'א להחלטת ממשלה 3161)	2012	1,960	-	214
שוה"ם 1 – שטחים בקרייה, צריפין ופלנורד (חיפה)	2013	650	123	-
שוה"ם 2 – פינוי שדה דוב בת"א ¹	2014	700	-	-
שוה"ם 3 ²	2015	18,578	-	8,948
טיהור קרקעות בפינוי מחנות צה"ל ³	2016	653 ⁴	31	214
פינוי בח"א 21 בחיפה ומוזיאון צה"ל בתל אביב	2017	775	250	-
בניית שדה תעופה אזרחי לאחר פינוי בי"ס הטכני ובח"א 21	2017	156.9	11	101
בסיס חיל הים זי"ס אילת	2021	304.5	12	293.5

(1) השתתפות רמ"י בעלות שוה"ם 2 הסתיימה.

(2) שוה"ם 3 הינה התכנית הגדולה ביותר לפינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש, וכוללת פינוי חלקים ניכרים ממחנות טירקין, צריפין, תל השומר, השלישות הראשית, טירה ושדה דב. פוטנציאל יחידות הדיור שבנייתן תתאפשר בזכות פינוי מחנות אלו נאמד בכ-70,000 יח"ד.

(3) מדובר בהשתתפות בעלות טיהור הקרקע המשולמת לחברה לשירותי איכות סביבה. ראו הרחבה בפרק המשנה בעניין זה.

(4) בשנת 2025 אושר גידול בהיקף עלות הפינוי.

3.2. פינויים כלכליים תומכי דיור נוספים

להלן נתוני פינויים כלכליים משמעותיים נוספים תומכי דיור, שאינם כוללים את פינוי מחנות צה"ל. הנתונים התקבלו מרמ"י, כוללים את השתתפות רמ"י בלבד:

שם ההסכם ¹	מועד חתימה	עלות השתתפות רמ"י בפינוי (במיליוני ₪) ²	הוצאה במזומן בשנת הדוח (במיליוני ₪)	יתרת ההתקשרות של רמ"י ליום 31.12.2025 (במיליוני ₪) ³
פינוי שדה דב (אזרחי)	2013	230	-	-
שער העיר ירושלים	2014	574	-	-
הסכם תע"ש (עלויות תכנון ואינטגרציה)	2014	80	-	-
תע"ש מערכות (רמה"ש)	2015	1,400	568	202
הסכם חזית הים חיפה	2015	950	35	800
שדה תעופה אילת	2016	395	-	-
פינוי שטחים בביה"ח תל השומר	2017	1,297	278	321
פינוי מט"ש הרצליה	2018	324.8	9	2
הסדרה ופינוי נכסי חברת חשמל	2018	1,385	-	546
פינוי שטחים באוניברסיטה העברית	2022	555	104	186
פינוי מתחם רפאל	2023	670	254	416

- 1) הנתונים כוללים הסכמים מהותיים שהיקפם מעל ל- 80 מיליון ₪.
- 2) עלות השתתפות רמ"י בחלק מהפינויים עודכנה בשנת 2025.
- 3) נתוני יתרת הסגירה ליום 31.12.2025 הם בהתאם ליתרות ההזמנות במערכות הכספיות. עם זאת, סכימת נתון זה עם נתוני ביצוע המזומנים בשנת 2025 אינם בהכרח נסכמים לנתוני היתרות נכון ליום 31.12.2024 שדווחו אשתקד, עקב טיובים שונים.

ביום 19 בדצמבר 2023 החל סבב חתימות על הסכם לפינוי כלכלי עם ארגוני נשות הדסה ובית חולים הדסה כחלק מתוכנית הבראה כוללת, נכון לתאריך 31 בדצמבר 2024 לאחר החתימה על ההסכם במהלך הרבעון השני של שנת 2024, טרם הוקמה הזמנה. כמו כן, יוער כי לאחר תאריך המאזן נחתמו הסכמי פינוי כלכלי עם אלתא ושיבא.

4. רישוי – היתרי בנייה

הסמכות לאשר מתן היתרי בנייה לדיור מסורה בידי מוסדות הרישוי המוסמכים, ובעיקר הוועדות המקומיות. ממשלת ישראל פועלת לרתום את השלטון המקומי ולעודד מתן היתרי בנייה בקצב מהיר, בין השאר באמצעות חתימה על הסכמי גג עם הרשויות המקומיות. הסכמים אלה כוללים מימון של תגבור מערך הרישוי המונציפלי, השקעה בפיתוח תשתיות ומוסדות ציבור (ראו בפרקי משנה קודמים) וחתימה על הסכמי מסגרת עם רשויות מקומיות לעידוד התחדשות עירונית כמפורט בהמשך פרק זה.

4.1. תמריץ הדיור – תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה:

בשנת 2014 אימצה הממשלה תוכנית שמטרתה לתמרץ רשויות מקומיות להוציא היתרי בנייה ליחידות דיור חדשות באמצעות מענקים¹⁷⁰. החלטת הממשלה עודכנה בספטמבר 2017, בהתאם לסיכום בין משרד הפנים ומשרד האוצר. במסגרת העדכון שונו גובה המענקים והתקרה המקסימאלית השנתית למענקים וכן נוסף מנגנון הפחתה לרשויות בדירוג גבוה יותר הזכאיות למענק. הקריטריונים לקבלת המענקים מתמרכים, בין השאר כמות גדולה יותר של היתרי בנייה וקצב הוצאת היתרים מהיר יותר, תוך התחשבות במדדים נוספים, כגון פרמטרים סוציו-אקונומיים ופריפריאליים.

להלן טבלה המפרטת את סך המענקים שניתנו בגין יח"ד חדשות:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	סה"כ	מספר הרשויות המקומיות שקיבלו מענק בשנה נתונה
28	36	38	47	54	42	40	44	34	31	26	1 420	
11,586	17,381	19,201	22,495	21,847	52,762	19,165	23,174	26,434	0	28,784	242,829	סך יח"ד דיור חדשות ²
105.3	112.1	116.5	154	186	135	167	160	163	104	80.8	1,483.7	סך מענקים ששולמו (במיליוני ש"ח) ³

(1) לא מדובר ב-420 רשויות שונות – חלק מהרשויות קיבלו מענק ביותר מאשר שנה אחת.

(2) החל משנת 2024 המענקים ניתנים בין היתרי בנייה ולא בגין יח"ד.

(3) סכומי המענקים ששולמו מידי שנה במזומן, הם עבור היתרים שניתנו בשנה הקודמת, כמו כן בהקצאת המענקים לרשויות ניתן התייחסות גם לכמות השיווקים בתחומי הרשות המקומית וחתימה על הסכמי גג. מכיוון שתכנית התמרוץ היא עבור עד 20,000 יח"ד שקיבלו היתר בנייה בשנה, בשנים 2016-2023, כתוצאה מחריגה ממכסה זו, בוצע נרמול לצורך התכנסות למסגרות שנקבעו.

4.2. סיוע מנהל התכנון לצעדים נוספים להאצת הליכי הרישוי

במרוצת השנים ביצעה הממשלה מספר צעדים שנועדו להקל על ועדות התכנון והבנייה, לייעל את העבודה ולקצר את זמני מתן היתרים על ידם, לצורך הגדלת היצע הדיור. בין אלו ניתן למנות את תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 שהפחית את העומס הרגולטורי באמצעות צמצום הצורך בקבלת היתרים, את העצמת הוועדות המקומיות והעברת הסמכויות אליהן, רפורמת מכוני הבקרה האומנים על בדיקות התכן למתן היתרים, הקמת מערכת רישוי זמין, קידום רפורמת "רישוי עצמי" ועוד. להלן פירוט סכום עיקר ההשקעות הממשלתיות בתמיכה וקידום של תהליכים ורפורמות בתחומי הרישוי למגורים במינהל התכנון¹:

שנה	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
הוצאה בגין פעילות תומכת רישוי למגורים (במיליוני ש"ח)	25.2	36.1	62.4	71.1	100.5	99.9	78.8	83.7	68.8	80.6

(1) הנתונים לקוחים מתקנות הוצאה שחלקן משמשות גם לפעילויות נוספות. במקרים אלו, בוצעה הערכה לעניין החלק היחסי של ההוצאה הרלוונטית אשר יש לייחס לפעילויות רישוי למגורים לעניין ההצגה בפרק זה.

¹⁷⁰ החלטת ממשלה מס' 1533 (ד/ר/44) מיום 3 באפריל 2014 שעניינה מנגנון תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה.

4.3. הקרן להרחבת ההשקעה בתושב והגדלת היצע הדיור

ביום 24 בפברואר 2024, החליטה ממשלת ישראל, בהחלטה מספר 185, להקים קרן לתמרוץ הגדלת היצע הדיור ברשויות מקומיות, שתפעל באופן עצמאי וללא תלות לטובת תמרוץ הרשויות המקומיות בהגדלת היצע הדיור בתחומן באמצעות מתן סיוע לקליטת תושבים חדשים ברשות ולטובת צמצום הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות אשר נובעים מהגדלת היצע הדיור ברשות וממבנה הכנסותיה. על בסיס החלטה זו, הועבר תיקון חוק הרשויות המקומיות - **קרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור**, התשפ"ג – 2023 (להלן – **החוק**), אשר הקים את הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור (להלן בסעיף זה – **הקרן**) ומועצה שתנהל אותה ותהיה הארגון הבכיר ביותר בה.

כיום תעריפי הארנונה למבנה מגורים, נמוכים משמעותית ממרבית תעריפי הארנונה לנכסים סחירים שאינם מבני מגורים. זאת, כאשר במקביל קיים פער משמעותי בהוצאות הרשות המקומית על תושביה, לעומת הוצאותיה בגין השירותים הנדרשים לתפעול נכסים שאינם מבני מגורים. ככלל, תושבים צורכים שירותים רבים ויקרים יותר.

שילוב הפער בין ההוצאות הגבוהות על תושבים לעומת מחזיקי נכסים שאינם מבני מגורים, להכנסות הגבוהות מנכסים אלה לעומת ההכנסות מתושבים, מביא לכך שלרשויות המקומיות קיים תמריץ שלילי משמעותי לקליטת תושבים חדשים ואילו תמרוץ יתר לתכנון עודף באופן משמעותי של שטחי תעסוקה ומסחר. מצב זה עלול להוביל לעיוות בהליכי התכנון הסטטוטורי ולהקשות לרתום את הרשויות המקומיות למאמצי הגדלת היצע הדיור, ולהעדיף שימושי קרקע אחרים משיקולים הנוגעים למבנה ההכנסות של השלטון המקומי.

העיוות מקשה, לצד סיבות נוספות, על מאמצי הממשלה להגדיל את היצע הדיור, בפרט באזורי הביקוש, אשר מביא, בתורו, לעלייה במחירי הדיור, וכן עלול להקשות על הרשויות המקומיות הקולטות תושבים חדשים, בפרט בהיקפים גדולים, להמשיך ולהעניק את אותה רמת שירותים מוניציפליים.

במדינת ישראל בדומה למדינות אחרות רבות בעולם, קיימת תופעת האגלומרציה, תופעה המבטאת התקבצות של פירמות ופעילות כלכלית במקום אחד לצורך ניצול יתרונות לגודל והגברת יעילות העובדים. מרכזי העסקים המשמעותיים ביותר מרוכזים בגלעין המטרופולין, או באזורי תעסוקה מסוימים בתחומן, בעוד שמפת פיזור התושבים ואזורי המגורים היא שונה. תהליכים אלה מביאים להעמקת הפערים בין ההכנסות של רשויות מקומיות, בהן ישנו שיעור גבוה של שטחי תעסוקה ביחס למגורים, לעומת רשויות סמוכות בהן המצב ההפוך, כאשר שיעור גבוה יותר של תושבי האחרונות מועסק בראשונות.

על כן, מטרת החוק החדש היא לסייע לרשויות המקומיות להרחיב את ההשקעה בתושביהן ולקלוט תושבים חדשים, לצמצם את התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות לקליטת תושבים חדשים ואת הפערים הכלכליים ביניהן, אשר נובעים, בין השאר, מקליטת תושבים כאמור ולעודד אותן להגדיל את היצע הדיור בתחומן – זאת ע"י הגדלת הכנסותיהן השוטפות מקליטת דיור באמצעות הקרן המוקמת בחוק, באופן שתגביר משמעותית את האטרקטיביות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים ברשות המקומית, וירתום את הרשויות המקומיות לתמוך במאמצי הגדלת ההיצע.

בהחלטת הממשלה נקבע כי ההשתתפות הממשלתית בקרן, מתוך תקציב המדינה, תוגבל לשנים 2024-2028, בהתאם לכללי ההקצאה שנקבעו. בהתאם לכך, בגין כל היתר בנייה ליו"ד שיינתן ברשות מקומית, תהיה זכאית הרשות המקומית החל מהשנה השלישית שלאחר תום השנה הקלנדרית שבה ניתן היתר הבנייה, למענק שיועבר לתקציבה השוטף מדי שנה. תשלום המענקים באופן זה יגדיל את ההכנסה השוטפת של הרשויות המקומיות מקליטת דיור ויקדם את מימוש מטרות החוק.

על הקצאת כספי הקרן אשר תחל מתאריך 1 בינואר 2024 יחולו ההוראות כמפורט להלן:

1. רשות מקומית זכאית למענק שנתי בסך 1,000 ₪ בשל כל יחידת דיור שנוספה ברשות המקומית בשנים 2018 עד 2020.
2. רשות מקומית זכאית למענק שנתי בסך 1,850 ₪ בשל כל יח"ד שנוספה ברשות המקומית משנת 2021, החל מהשנה השלישית שלאחר השנה שבה נוספה כאמור.

הקרן תעביר את המענקים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לתקציבי הרשויות הזכאיות, מדי שנה.

להלן נתוני היתרי הבנייה בגינם חולק מענק כספי:

שנה	2022	2021	2020	2019	2018
סה"כ היתרים שחולק בגינם מענק כספי	72,524	68,728	51,100	54,750	50,593

להלן פירוט בדבר היקפי המענקים שחולקו ומקורותיהם:

	סה"כ היקף הקצאת מענקים ברוטו	חובת הפרשה לקרן ע"י רשויות מקומיות (ברוטו)	סך ההקצאה שהקרן נדרשה לשלם (נטו)	חובת הפרשה לקרן ע"י רשויות מקומיות (נטו)	העברת תקציבית לחשבון הקרן
2024	283,468,950	4,113,575	281,056,010	1,700,635	279,355,375
2025	424,871,887	130,165,798	328,331,937	33,625,848	294,705,000

5. שיווק והקצאת מקרקעין למטרת מגורים

5.1. נתוני עסקאות למגורים ברשות מקרקעי ישראל

רמ"י מנהלת את המקרקעין שבבעלות מדינת ישראל, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל (להלן – **מקרקעי ישראל**). הקצאת מקרקעי ישראל מבוצעת ע"י רמ"י הן באתרים שבאחריותה, והן באתרים שבאחריות משב"ש או חברת ערים, וכן מכרזי דיור להשכרה ארוכת טווח ביחד עם חברת דירה להשכיר.

בחלק זה יוצגו נתוני העסקאות למגורים מגדילות היצע במקרקעי ישראל. הקצאת מקרקעי ישראל היא נדבך מרכזי בשרשרת הייצור של יחידות דיור חדשות במקרקעי ישראל. לצד זאת, יצוין כי רמ"י מקצה מקרקעין גם למטרות ושימושים אחרים, כגון מסחר, תעסוקה ותשתיות וכיוב'.

פעילות זו, בפרט כשהיא נעשית בהליכים תחרותיים כגון מכרז פומבי, בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו, מכונה "שיווק". "עסקה ששווקה בהצלחה" מוגדרת כמכרז שהסתיים בהצלחה (הוכרז זוכה בוועדת המכרזים עבור מכרזים שתאריך סגירתם חל בשנה הקלנדרית הנמדדת) ועסקאות המאושרות בפטור ממכרז. הקצאות בפטור ממכרז מתבצעות בהתאם לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

לצורך הצגת הנתונים, להלן פירוט שיטות ההקצאה העיקריות של מקרקעי ישראל למטרת מגורים. לגבי חלקן (מכרזי דירה בהנחה ושכירות ארוכת טווח), קיימת הרחבה בהמשך דו"ח זה:

1. **מכרזי שוק חופשי** - כוללים את יחידות הדיור ששווקו בשוק החופשי במכרז פומבי לכל המרבה במחיר, לרבות בנייה רוויה או מרוכזת ליזמים (לרבות בנייה צמודת קרקע מרוכזת), או במכרז למגרש בלתי מסוים בבנייה צמודת קרקע. לצורך פילוח הנתונים המוצגים בפרק משנה זה, יח"ד המיועדות למכירה בשוק החופשי, שנכללו בשיווק במסגרת מכרז באחת מתכניות דירה בהנחה, נספרו יחד עם יחידות הדיור המיועדות למכירה בשוק החופשי במכרזים רגילים למרבה במחיר. כמו כן, נכללו יח"ד במכרזים לשוק החופשי שיועדו לדיור מוגן.
 2. **מכרזי דירה בהנחה** (מחיר למשתכן, מחיר מופחת, מחיר מטר) – ראו הרחבה בפרק המשנה הרלוונטי בדו"ח לעניין דירה בהנחה. בפילוח הנתונים המוצג בפרק משנה זה נכללו רק הדירות המיועדות למכירה בהנחה לזוכים בהגרלות.
 3. **מכרזי שכירות ארוכת טווח** – ראו הרחבה בפרק המשנה הרלוונטי בדו"ח לעניין שכירות ארוכת טווח. בפילוח הנתונים המוצג בפרק משנה זה נכללו רק הדירות המיועדות להשכרה.
 4. **מכרזי ייזום** – מדובר במכרזים בהם לא הושלמו הליכי התכנון הסטטוטורי של המקרקעין, וחלק מהמכרז, הזוכה יקדם פעילות יזמית גם בשלב התכנון. במקרים אלו אין ודאות לגבי מספר יחידות הדיור הכלולות במכרז, אלא הערכה בלבד. כמו כן, מכיוון שעוד נדרשים הליכי תכנון סטטוטורי, אין ודאות לגבי משך הזמן הצפוי עד למועדי התחלת וגמר הבנייה של יחידות הדיור, והם צפויים להתרחש מספר שנים מאוחר יותר, בהשוואה למכרזים רגילים, כתלות במשך הליכי התכנון.
 5. **הקצאה בפטור ממכרז** – על פי תקנות חובת המכרזים, הקצאה זו מגלמת במקרים רבים הנחה על הקרקע. הנתונים כוללים הקצאת מגרשים לבנייה עצמית בהתיישבות הכפרית, זכות ייזום, הקצאות למנהלת המגורים של צה"ל, הקצאות להסדרת התיישבות הבדואים וכיוב'.
 6. **הרשמה והגרלה** – יח"ד אלו מוצגות בנפרד, משום שלא מדובר בהקצאה לגורם ספציפי בפטור ממכרז, ולצד זאת מחיר הקרקע נקבע על בסיס שומה ולא באופן תחרותי, וכן ברוב המקרים מגלם הנחה משומה, כגון: הנחות אזור. כמו כן, סכום יח"ד כולל רק יח"ד עם זוכים מוכרזים.
- מלבד זאת, ישנן פעולות עסקיות למתן זכויות במקרקעין שאינן מגדילות היצע, כגון עסקאות לשיוך מגרשים בישובים חקלאיים. הקצאות אלו נטרלו, ויחידות הדיור הכלולות בהן אינן נכללות בנתונים המוצגים בפרק זה.

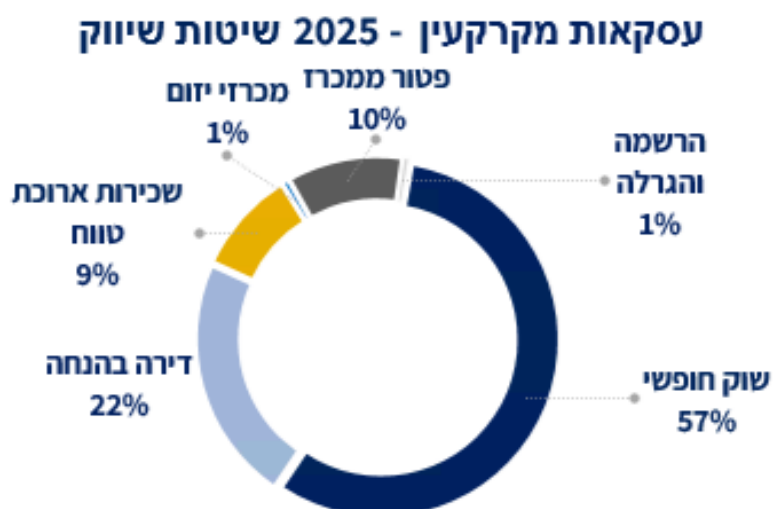
להלן פילוח יחידות הדיור מגדילות ההיצע שנכללו בעסקאות ששווקו בהצלחה במקרקעי ישראל בשנת 2025, בהתאם לקטגוריות 1-6 שפורטו לעיל:

מספר יח"ד ¹							שיטת מכירה
2019 ²	2020 ²	2021 ²	2022 ²	2023 ²	2024 ²	2025	
4,267	12,497	31,181	29,215	14,567	26,563	27,329	שוק חופשי
18,532	3,713	5,174	15,877	10,205	13,931	10,862	דירה בהנחה
755	1,683	5,052	3,839	2,187	992	4,586	שכירות ארוכת טווח
-	-	1,672	563	151	1,093	296	מכרזי יזום
5,688	3,646	5,110	6,577	6,078	3,634	5,077	פטור ממכרז
1,718	1,633	1,870	4,396	1,672	1,341	256	הרשמה והגרלה
30,960	23,172	50,059	60,467	34,860	47,554	48,406	סה"כ

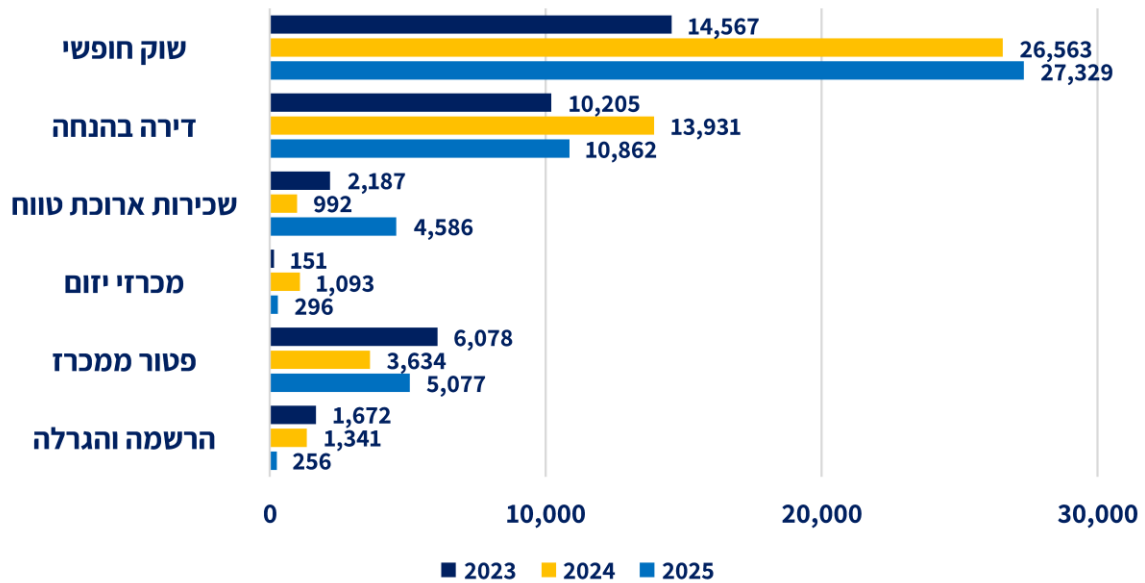
(1) לרבות ביהודה ושומרון.

(2) הנתונים עודכנו כתוצאה משינויים אשר חלו בנתונים בדיעבד, בגין ביטול עסקאות ששווקו בהצלחה, אך הזכייה בהם בוטלה במהלך שנת הדו"ח. כמו כן, בשנת 2025 חל שינוי מתודולוגי, במסגרתו נספרו גם יח"ד של דיור מוגן, כולל בגין שנים קודמות.

להלן פילוח באחוזים, בחלוקה לפי שיטות השיווק השונות:



עסקאות מקרקעין - מספר יחידות דיור



5.2. תוכניות דירה בהנחה (מחיר למשתכן, מחיר מופחת ומחיר מטר) (להלן - שיווק לשוק החופשי).

ככלל, ברירת המחדל בשיווק מקרקעין המיועדים ע"פ תכנית לבנייה רוויה לדיור במקרקעי ישראל, היא מכרז פומבי למרבה במחיר, כאשר היזם הזוכה במכרז ובונה את הדירות, רשאי למכור אותן בשוק החופשי, במחירי שוק (להלן - שיווק לשוק החופשי).

מאז שנת 2015, חלק ניכר מהמגרשים המיועדים לבנייה רוויה למגורים בישראל אינם משווקים לשוק החופשי, אלא בשיטות מכרזים אחרות, כגון: מחיר למשתכן, מחיר מופחת ומחיר מטר, המכונות כיום יחד "דירה בהנחה". יצוין כי תכניות דומות ובעלות שמות דומים, לרבות מחיר למשתכן ומחיר מטר, פעלו גם קודם לשנת 2015, אולם בהיקף מצומצם יותר.

במכרזים אלו, רוב הדירות מיועדות למכירה לזכאים בלבד (חסרי דירה ולעתים גם משפרי דיור), והן נמכרות במחיר מוזל בהשוואה למחירי השוק. עיקר ההנחה נובעת מכך שהתשלום שמשלם היזם בגין הקרקע הוא מופחת, וכן מחיסכון בעלויות שונות הנלוות לבנייה. כמו כן, בחלק מהמכרזים, כתלות בערכי הקרקע ביישוב, ניתנת גם תוספת סבסוד פיתוח ליזמים ומענקי רכישה לרוכשי הדירות, כמפורט בהמשך.

כמו כן, על מנת להבטיח כי ההנחה תקבל ביטוי במחיר הדירה לרוכש, היזם נדרש לבנות את הדירות בהתאם למפרט אחיד מינימאלי קבוע מראש, וישנן מגבלות על שינויים במפרט או על תשלום ליזם בגין שינויים. בכל אחת משיטות השיווק השונות של תוכניות דירה בהנחה, נקבע תעריף אחיד כלשהו למ"ר דירתי, המגלם הנחה. ממחיר זה נגזר, בהתאם למנגנון חישוב קבוע מראש, מחיר הדירה הסופי לרוכש, וזאת כמכפלה של הצעת היזם הזוכה בגודלה של הדירה במ"ר, עם משקולות שונות לשטח דירה עיקרי, מרפסת/גינה, מחסן וחניה. יודגש כי חלו שינויים בשיטות המכרז ובמנגנוני קביעת המחיר למ"ר דירתי ומחיר הדירה הסופי, אולם הרציונל שבפסקה זו משותף לכל התוכניות.

לצורך הבטחת מטרת ההטבה, זכאי הרוכש דירה במסגרת תוכניות דירה בהנחה אינו רשאי למכור או להעביר את זכויותיו בדירה לצד ג' עד לאחר תום חמש שנים ממועד קבלת החזקה בדירה, או עד לאחר תום 7 שנים ממועד עריכת ההגרלה, אולם הוא רשאי להשכיר למטרת מגורים. הפרת מגבלה זו צפויה להיות כרוכה בתשלום פיצוי למדינה ובהחזר המענקים המותנים, אם ניתנו.

כללי תכניות אלו השתנו מספר פעמים לאורך השנים, הן מתכנית לתכנית, והן בעדכונים ושינויים שחלו בכל תכנית לאורך תקופת הפעלתה. בפרק משנה זה כלולים עיקרי הכללים בלבד, והמשמעויות הכספיות של התכניות.

5.2.1. נתוני שיווקים, עסקאות, הכנסות והנחות

להלן טבלה מסכמת המציגה את היקפי הפעילות ואת נתוני העסקאות, התקבולים וההנחות שנרשמו בספרים בכל אחת משלוש תכניות דירה בהנחה. בהמשך פרק משנה זה מובא פירוט לגבי נתונים ועלויות נוספים של תכניות אלו.

מספר הבהרות כלליות לגבי הנתונים המוצגים בטבלה:

1. נתוני השיווקים והעסקאות כוללים דירות למכירה בהנחה לזכאים בלבד. לא נספרו דירות למכירה בשוק החופשי שנכללו במכרזים אלו.
2. נתוני העסקאות במרחב יו"ש מצוינים בנפרד בכל אחת מהתכניות. נתוני השיווקים ביו"ש מצוינים בנפרד לגבי תכניות מחיר מופחת ומחיר מטר. בעת עריכת דוחות כספיים אלה לא בוצעה בדיקה חוזרת לגבי נתוני השיווקים והעסקאות בתכניות מחיר למשתכן ומחיר מופחת משנים קודמות, לאור סיום התכנית. נתון מספר יח"ד שנכללו בשיווקים בתכנית נלקח מנתוני שנה קודמת.
3. נתוני יח"ד שפורסמו כחלק מתכניות השיווקים כוללים נתוני יח"ד ממכרזים שנכשלו או בוטלו.
4. נתוני התקבולים מעסקאות ונתוני אובדן ההכנסות מערך קרקע אינם כוללים שיווקים או עסקאות ביו"ש, המנוהלים בהתאם לדין לעניין קופת האזור. כמו כן, מדובר בהערכת חסר משמעותית, כמפורט לאחר הטבלה, בהבהרות לעניין אופן חישוב אובדן ההכנסות מערך הקרקע.

שנות פעילות		מחיר למשתכן	מחיר מופחת	מחיר מטר
		2015-2020	2020-2021	2022 ואילך
נתון:	מצטבר עד לסוף 2022	מצטבר עד לסוף 2022	מצטבר עד לסוף 2022	בשנת הדוח 2025
היקף יח"ד שנכללו בעסקאות בתוכנית (ביח"ד)	80,849 (מתוכן 1,483 ביו"ש, ראו הבהרה 2 לעיל)	12,141 (מתוכן 18 ביו"ש)	34,532 (מתוכן 38 ביו"ש)	10,435 (מתוכן 1,703 ביו"ש)
היקף יח"ד שנכללו בשיווקים שפורסמו בתוכנית (ביח"ד)	133,115 (ראו הבהרה 2 לעיל)	12,640 (מתוכן 95 ביו"ש)	63,400 (מתוכן 112 ביו"ש)	14,126 (מתוכן 2,373 ביו"ש)
תקבולים מעסקאות (ללא יו"ש) (במיליוני ₪) ¹	12,772	10,834	10,267	2,861 ³
אובדן הכנסות מערך קרקע בגין ההנחות בקרקע (ללא יו"ש) (מיליוני ₪) ¹	7,631 (נתון חסר - ראו הבהרה 4 לעיל)	3,061 - (נתון חסר - ראו הבהרה 4 לעיל)	22,144	3,640

(1) ראו להלן את ההערות לגבי מתודולוגיית החישוב ולגבי מועד רישום התקבולים וההנחות.

(2) הסכומים המצטברים טוייבו בשנת 2025.

(3) מייצג את סה"כ התקבולים נטו שהתקבלו בשנת הדוח: תקבולים בגין עסקאות בשנת הדו"ח בתוספת השינוי בתקבולים בגין טייב בהיקף יח"ד עד לשנת הדו"ח.

הבהרה בנושא מתודולוגיית אומדן התקבולים וההנחות מקרקע ורישומן:

נוכח השינויים שחלו, בין השאר במחירי הדירות בשוק, בשיטות המכרזים, בתנאי התכניות, במנגנוני השומה, בתשומות הבנייה ובסבסודים הנלווים, יש שונות רבה בין העלויות של התכניות השונות ובין עלויות כל מכרז ומכרז. **זאת ועוד, לאורך השנים שיטת מדידת עלות תכניות אלו עודכנה מספר פעמים, בפרט במעבר בין מחיר למשתכן למחיר מופחת, ובמעבר ממחיר מופחת למחיר מטרר.** יודגש כי בשנת 2022 חל עדכון נוסף בשיטת המדידה, על מנת לשקף טוב יותר את העלות הריאלית. אומדן אובדן ההכנסות מקרקע המצוין לעיל הוא בהתאם להנחות שנרשמו בספרי רמ"י. לאור האמור, יובהר כי בעיקר בגין תוכנית מחיר למשתכן, ובמידה פחותה ביחס לתוכנית מחיר מופחת, הסכום הנקוב מהווה אומדן חסר ביחס לאומדן שהיה מתקבל משיטת האומדן הנהוגה לצורך חישוב ההנחות בשיווקי מחיר מטרר מאז אמצע שנת 2021 ועד היום.

כמו כן, ולאור האמור, יובהר כי אין לראות בנתונים המדווחים משום אינדיקציה לעלות כלכלית גבוהה יותר של תוכנית מחיר מטרר או מחיר מופחת בהשוואה למחיר למשתכן.

שיטת חישוב אובדן ההכנסות מקרקע במחיר למשתכן:

שווי אובדן ההכנסות מקרקע חושב כהפרש שבין 91% ממחיר הקרקע לפי שומה של השמאי הממשלתי לבין התשלום ששילם היזם בפועל כפי שנקבע בחוברת המכרז. החל מיום תחילת התוכנית, מועד השומה עבור הקרקעות ששווקו נקבע ליום 1 ביוני 2015. בהמשך, ביום 12 במרץ 2020, התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל, לפיה מועד השומה יהיה יום מתן השומה על ידי השמאי.

מכיוון שבהתאם לכללי התכנית תקרת ההנחה על רכיב הקרקע של דירה עמדה על עד 80% ולא יותר מ-120,000 ש"ח ליח"ד ממחיר השומה כאמור, סכומי ההנחות שנרשמו לא עלו על מכפלת סכום זה במספר יחידות הדיור. בפועל הדירות נמכרו לזכאים במחירים המגלמים הנחה של מאות אלפי שקלים ממחיר הדירה. לכן, העלות הכלכלית הריאלית ואומדן ההנחות המצרפי בקרקע הינם גבוהים יותר מהסכום שנרשם בספרים ומדווח לעיל, ככל הנראה במידה ניכרת. לאור זאת, במסגרת השיווקים שנעשו במסלולי "מחיר מופחת" ו"מחיר מטרר", עודכן אופן חישוב ההנחות, כמפורט להלן.

שיטת חישוב אובדן ההכנסות מקרקע במחיר מופחת:

שווי אובדן ההכנסות מקרקע חושב כמכפלה של מספר יחידות הדיור בכל מתחם אשר שווקו במסלול "מחיר מופחת", בגובה ההנחה בקרקע ביחס ליח"ד ממוצעת במתחם. לאור שיטת המכרז, גובה ההנחה בקרקע ביחס ליח"ד ממוצעת במתחם נאמד ב-60% מגובה ההנחה ממחיר הדירה לפי שומה. נתון זה, מקורו בניתוח אגף השמאות ברמ"י שהתבצע לאחר כל סגירה של מכרז, בשיתוף עם חשבות רמ"י.

שיטת חישוב אובדן ההכנסות מקרקע במחיר מטרר:

שווי אובדן ההכנסות מקרקע חושב כמכפלה של מספר יחידות הדיור בכל מתחם אשר שווקו במסלול "מחיר מטרר" בגובה ההנחה בקרקע ביחס ליח"ד ממוצעת במתחם. ההנחה ליח"ד ממוצעת במתחם חושבה כהפרש שבין מחיר דירה בהנחה, המגלם הנחה בשיעור של 20% ממחיר הדירה לפי שומה לשנת 2020 ועד לתקרה של 300,000 ש"ח, לבין מחיר הדירה לפי שומה כאמור ללא הנחה, כשהוא מוצמד עד לתאריך הזכייה. ההצמדה היא לשיעור עליית המחירים הממוצע במרחב הגיאוגרפי הרלוונטי. הנתון חושב ע"י חשבות רמ"י.

בחודש אוגוסט 2023 חל עדכון בכללי התכנית, כמפורט בטבלה הבאה. בהתאם לכך, שווי אובדן ההכנסות מקרקע חושב כמכפלה של מספר יחידות הדיור בכל מתחם אשר שווקו במסלול "מחיר מטרר" בגובה ההנחה בקרקע ביחס לשטח יח"ד ממוצעת במתחם. ההנחה ליח"ד ממוצעת במתחם חושבה כהפרש שבין מחיר דירה בהנחה, המגלם הנחה בשיעור של 25% ממחיר הדירה לפי שומה ליום 31 בדצמבר 2020 ועד לתקרת הנחה של 500 אלפי ש"ח ליח"ד ממחיר הדירה לפי שומה מעודכנת כאמור ללא הנחה. ברשויות מקומיות שבתחומן המחיר למ"ר דירתי ממוצע בבנייה חדשה לא עולה על 13,500 ש"ח ללא מע"מ, תקרת ההנחה תהיה 600 אלפי ש"ח ליח"ד ממחיר הדירה לפי שומה מעודכנת כאמור ללא הנחה. הנתון חושב ע"י חשבות רמ"י.

הבהרה רוחבית – מועד רישום התקבולים וההנחות:

מיד לאחר הזכייה במכרז, היזם נדרש לשלם מקדמה בגובה הערבות שהופקדה במכרז, ויתרת דמי החכירה הינה לתשלום עד 90 ימים ממועד הזכייה, ללא הצמדה. בהתאם למתודולוגיית הרישום הכספי של רמ"י, מלוא גובה ההנחה בקרקע נרשם כהוצאה וכהכנסה בתקציב רמ"י כבר במועד קבלת התשלום הראשון מן הזוכה. בשונה, כל תקבול מקרקע נרשם כהכנסה בשנה בה התקבלו הכספים, ולכן במקרים בהם התשלום הראשון התקבל בשנה מסוימת ויתרת התשלום בשנה העוקבת, כל תשלום מדווח כהכנסה בשנה בה התקבל, בעוד שההנחה נרשמה במלואה בשנה בה התקבל התקבול הראשון.

יצוין כי לגבי חלק מן המכרזים שבגינם התקבל תקבול ראשון בשנת הדוח ומלוא ההנחה נרשמה בשנת הדוח, התקבלו חלק מן ההכנסות לאחר ה-31 בדצמבר 2025 והן לא נכללות בנתוני ההכנסות המדווחים לעיל בגין שנת הדוח.

5.2.2 הרחבה לגבי כללי התכניות ולגבי עלויות תוספת סבסוד פיתוח ומענקי רוכשים במסגרתן

בחודש יולי 2015 אישרה הממשלה בהחלטותיה¹⁷¹ את תוכנית מחיר למשתכן במתכונתה בין השנים 2015-2020 (בשנים עברו פעלו תכניות אחרות בעלות אותו שם), בהמשך לכך, תוקנה גם החלטת מועצת מקרקעי ישראל הרלוונטית, ומאז אוגדו החלטות מועצת מקרקעי ישראל לכדי קובץ אחד. כללי התכנית ושינוייה, מפורטים בפרק 4.7 לקובץ. כללי התכנית עודכנו מספר פעמים, ובראשית שנת 2020 חל שינוי משמעותי. בספטמבר 2020 החליפה תכנית "מחיר מופחת" את תכנית מחיר למשתכן. בספטמבר 2021 החליפה תכנית מחיר מטר (בשנים 2013-2014 פעלה בהיקף מצומצם תכנית בעלת אותו שם) את תכנית מחיר מופחת. כללי תכנית מחיר מטר עודכנו מספר פעמים, ועדכון משמעותי בוצע במרץ 2022.

מלבד שיטת המכרז השונה והמנגנון השונה לקביעת מחיר הדירה המוזל לרוכש, התכניות כללו גם סבסוד פיתוח ומענקים לרוכשי הדירות.

¹⁷¹ החלטות ממשלה מס' 203 (דר/13) מיום 9 ביולי 2015. ומס' 315 (דר/23) מיום 30 ביולי 2015.

להלן טבלה מרכזת של שיטות התמחור ושל הכללים לעניין תוספת סבסוד הפיתוח ומענקי הרוכשים בתכניות השונות:

ערך קרקע ממוצע ליחידת דיור בעיר (ללא פיתוח) בהתאם לשומת השמאי הממשלתי	פחות מ- 50,000 ₪	100,000- 50,001 ₪	150,000- 100,001 ₪	150,001 ₪ ומעלה
מחיר למשתכן¹	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע מראש (מחיר הדירה/הקרקע)	מחיר מ"ר דירתי לרוכש (למשתכן) הוא מושא התחרות במכרז, בעוד מחיר הקרקע קבוע מראש ומגלם הנחה משומה.		
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	80% הנחה משומת קרקע ל-01.06.15	80% הנחה משומת קרקע ל-01.06.15	120,000 ₪ הנחה משומת קרקע ל-01.06.15
	תוספת סבסוד פיתוח (מעבר לסבסוד הניתן לפי אזורי עדיפות לאומית)	40,000 ₪	40,000 ₪	-
	מענק מותנה לרוכשים	60,000 ₪	40,000 ₪	-
מחיר מופחת	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע מראש (מחיר הדירה/הקרקע)	נקבע מראש טווח של מחיר מ"ר דירתי מקסימאלי ומינימאלי המגלמים הנחה ממחירי השוק. יזם המעוניין להציע הצעה תחרותית יותר לא יכול להציע הצעה הנמוכה ממחיר המינימום למ"ר דירתי, ובמקום זאת יכול להציע תשלום נוסף על הקרקע מעבר לתמורה על הקרקע שנקבעה במסמכי המכרז.		
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	מחיר מ"ר דירתי מרבי מגלם הנחה ממחיר דירה סופי לרוכש בטווח של 250,000 ₪ עד 450,000 ₪ משומות עדכניות למחיר הדירה. לא יבוצעו שיווקים בשיטה זו במקום בו מחיר השוק עולה על 20,000 ₪ למ"ר בתוספת מע"מ. סיווג היישובים לקטגוריות לעניין תוספת סבסוד הפיתוח ומענקי הרוכשים היא בהתאם לערכי יוני 2020.		
	תוספת סבסוד פיתוח (מעבר לסבסוד הניתן לפי אזורי עדיפות לאומית)	60,000 ₪ ולאחר מכן 50,000 ₪	40,000 ₪ ולאחר מכן 30,000 ₪	-
	מענק מותנה לרוכשים	40,000 ₪	40,000 ₪	-
מחיר מטרה 2022-2023	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע מראש (מחיר הדירה/הקרקע)	מחיר מ"ר דירתי קבוע מראש ומגלם הנחה משומה ממחיר הדירה. מחיר הקרקע נקבע באופן תחרותי במסגרת המכרז.		
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	עד מרץ 2022 (בקירוב): הדירות יימכרו בהנחה של 20% ועד 300,000 ₪, לפי שומות ליום 31.12.2020, כשערכי שומת הדירה במכרזים חדשים מתעדכנים מידי שנה בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן בתוספת 1%. החל מאפריל 2022 (בקירוב): בנוסף, ההנחה ממחיר הדירה לרוכש לא תעלה על 500,000 ₪ ממחיר הדירה המעודכן.		
	תוספת סבסוד פיתוח (מעבר לסבסוד הניתן לפי אזורי עדיפות לאומית)	50,000 ₪	30,000 ₪	-
	מענק מותנה לרוכשים	40,000 ₪	40,000 ₪	-
מחיר מטרה אוג' 2023 ואילך	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע מראש (מחיר הדירה/הקרקע)	מחיר מ"ר דירתי קבוע מראש ומגלם הנחה משומה ממחיר הדירה. מחיר הקרקע נקבע באופן תחרותי במסגרת המכרז.		
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	החל מאוגוסט 2023 (בקירוב): הדירות יימכרו בהנחה של 25% ולא יותר מ-500,000 ₪ (ביישובים בהם המחיר הממוצע למ"ר דירתי עולה על 13,500 ₪ ללא מע"מ) או 600,000 ₪ (ביישובים בהם המחיר הממוצע למ"ר דירתי לא עולה על 13,500 ₪ ללא מע"מ), לפי שומה עדכנית ולא יותר מהמחיר לפי שומה למ"ר דירתי ליום 31.12.2022 ללא הנחה.		
	תוספת סבסוד פיתוח (מעבר לסבסוד הניתן לפי אזורי עדיפות לאומית)	85,000 ₪	65,000 ₪	-
	מענק מותנה לרוכשים	50,000 ₪	50,000 ₪	-

(1) לגבי מחיר למשתכן, הכתוב לעיל אינו מתייחס לשינוי שחל בכללי התכנית ב-1.1.2020, כשנקבע מנגנון של הנחה מרבית ותוספת תמורה על הקרקע בדומה לתוכנית מחיר מופחת.

נתוני סבסוד ופיתוח ומענקי רוכשים:

להלן נתוני הזכאות לסבסוד פיתוח ומענקי רוכשים במסגרת תוכניות דירה בהנחה נכון למועד דוחות כספיים אלה (הנתונים במצטבר במיליוני ₪), בגין מכרזים ששווקו בהצלחה, בחלוקה לפי השנה שבה נסגר המכרז ונבחר יזם זוכה. יובהר כי כל הנתונים שבטבלה שלהלן משקפים אומדני התחייבויות בגין מכרזים שנסגרו בהתאם לכללי תוכניות דירה בהנחה, ולא נתוני ביצוע מזומן בפועל:

שם תוכנית	מחיר למשתכן	מחיר מופחת	מחיר מטרה ³
שנות פעילות	2015-2020	2020-2021	2022-הווה
	מצטבר עד לסוף 2023	מצטבר עד לסוף 2023 ²	מצטבר עד לסוף 2024 בשנת הדוח 2025
תוספת סבסוד פיתוח (במיליוני ₪) ¹	1,135	280	427.3
מענקים לרוכשים (במיליוני ₪)	1,132	223	381.3 ⁴
			516.7
			124

- (1) יובהר כי מעבר לסבסוד המוצג לעיל, חלק מהיישובים מקבלים סבסוד נוסף בגין השתייכות לאזור עדיפות לאומית על פי התנאים המפורטים בהחלטת ממשלה מספר 1527 מיום 13 ביוני 2016 ובהחלטת ממשלה מספר 4302 מיום 25 בנובמבר 2018.
- (2) במסגרת תכנית דיור במחיר מופחת, מס' יח"ד ששווקו ביישובים בהם ערך הקרקע הסטטיסטי עומד על סך של 0-50,000 ₪ ומזכות בתוספת סבסוד פיתוח של 60,000 ₪ (או 50,000 ₪ בשיווקים בהם חוברות המכרז פורסמו החל מיום ה-1 ביולי 2021) היו 2,913 יח"ד. כמו כן, מס' יח"ד ששווקו ביישובים בהם ערך הקרקע הסטטיסטי עומד על סך של 50,001-100,000 ₪ ומזכות בתוספת סבסוד פיתוח של 40,000 ₪ (או 30,000 ₪ בשיווקים בהם חוברות המכרז פורסמו החל מיום ה-1 ביולי 2021) היו 2,657 יח"ד.
- (3) במסגרת תכניות דיור במחיר מטרה, מס' יח"ד ששווקו ביישובים בהם ערך הקרקע הסטטיסטי עומד על סך של 0-50,000 ₪ ומזכות בתוספת סבסוד פיתוח של 50,000 ₪ היו 3,692 יח"ד. כמו כן, מס' יח"ד ששווקו ביישובים בהם ערך הקרקע הסטטיסטי עומד על סך של 50,001-100,000 ₪ ומזכות בתוספת סבסוד פיתוח של 30,000 ₪ היו 1,909 יח"ד (מתוכן 577 ביו"ש). באוגוסט 2023 הוגדלו סכומי תוספת סבסוד הפיתוח ומענקי הרוכשים כמפורט בטבלה שבעמוד הקודם. בהתאם, מספר יחידות הדיור ששווקו ביישובים בהם ערך הקרקע הסטטיסטי עומד על סך של 0-50,000 ₪ ומזכות בתוספת סבסוד פיתוח של 85,000 ₪ היו 1,003 יח"ד. ההחלטה על תוספת סבסוד פיתוח הסתיימה בחודש יוני 2024.
- (4) בשנת 2025 בוצע טיוב לנתונים שדווחו בשנת 2024 לאור זה ישנו שוני בסכימה ביחס לשנת הדוח הקודמת.

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 736(דר/5) מיום 6 ביולי 2023 שתיקנה את החלטת הממשלה מס' 874(דר/4) מיום 20 בדצמבר 2021, התוכנית למתן מענקי רוכשים וסבסוד פיתוח בתוכניות דיור בר השגה הוארכה עד ליום ה-30 ביוני 2024. יצוין כי עד לתאריך דוחות כספיים אלה טרם הוארכה החלטת הממשלה בנושא זה.

5.2.3 נתוני הגרלת הדירות לזכאים:

הליך בחירת הזכאים מתבצע על ידי משב"ש ובאחריותו, באמצעות מערכת ממוחשבת מאובטחת ויעודית לרישום והגרלה ובפיקוח רואה חשבון חיצוני. לאחר סיום הליך בחירת הזכאים, מופנים הזוכים ליזמים לצורך בחירת דירתם. יצוין כי בחלק מהמקרים מתקיימות הגרלות המשך בגין דירות שלא נמכרו, שחלקן פתוחות גם בפני משפרי דיור.

עד לסוף שנת הדו"ח נרשמו להגרלה כלשהי במסגרת תוכניות דירה בהנחה **כ-444,826 זכאים כחסרי דיור¹**, וכ-**24,067 זכאים כמשפרי דיור**. להלן נתוני תוצאות ההגרלות מאת משב"ש:

שנות פעילות	מחיר למשתכן 2015-2020	מחיר מופחת 2020-2021	מחיר מטרה 2022-הווה
מס' הגרלות לזכאים (לא כולל הגרלות המשך)	767	190	466
מס' הגרלות לזכאים (כולל הגרלות המשך)	1,752	190	466
זכו בדירה בהגרלה	81,032	12,265	44,844
מתוכם – זכו כחסרי דיור	77,615	12,265	44,844
מתוכם – זכו כמשפרי דיור	3,417	-	-
נרשמו להגרלות	319,881	154,405	265,412

(1) חלק מנרשמים אלו, ישנם 1,476 נרשמים שזכו בהגרלות שנערכו בשנים 2016-2018 עבור דירות ששווקו במסגרת תכנית "מחיר מטרה" במתכונתה הישנה שפעלה בשנים 2013-2015, במסגרתה שווקו מכרזים בראש העין (952 דירות לזכאים) ומודיעין (524 דירות לזכאים). נתונים אלו טויבו ועודכנו בשנת הדוח הנוכחית.

5.3 שכירות ארוכת טווח

ממשלת ישראל פועלת לפתח שוק של דיור להשכרה ארוכת טווח בישראל, בדרך של עידוד יצירת מקבצי דירות או בניינים שלמים בבעלות אחודה, כאשר הדירות מושכרות לשוכרים בחוזים ארוכי טווח, לעתים בפיקוח במחירים הנמוכים ממחירי השוק (להלן – **שכירות מוסדית**). הממשלה והמחוקק נוקטים באמצעים שונים לעידוד שוק השכירות המוסדית, לרבות באמצעות אסדרה רגולטורית, הטבות ותמריצי מס ליזמים ולקרנות ריט, כלים ותמריצים תכנוניים, שיווק מגרשים במקרקעי ישראל ועוד.

כחלק ממאמצים אלו, באוקטובר 2013 התקבלו החלטות ממשלה מס' 770 ו-796, במסגרתן הוחלט על הקמת החברה הממשלתית "דירה להשכיר" (בפרק זה – **החברה**), במטרה לסייע למאמצי הממשלה בפיתוח שוק השכירות המוסדית. החברה באה בנעלי ועדת המכרזים הבין-משרדית לדיור להשכרה לטווח ארוך בחשכ"ל שקדמה לה, ומשווקת מגרשים לשכירות מוסדית באמצעות מכרזים הנערכים ביחד עם רמ"י, במודל ייעודי. החברה אחראית גם לפיקוח ולבקרה על הזוכים במכרזים אלה לאורך כל תקופת ההשכרה. בנוסף, החברה פועלת להאצת השיווק להשכרה ארוכת טווח בין השאר באמצעות תכנית "השכר ומהר", המוצגת בהמשך.

להלן עיקרי המודל לשיווק מגרשים לשכירות מוסדית במקרקעי ישראל:

1. איתור ושיווק מתחמים מתאימים שישווקו במכרז קרקע (בפרק זה – המכרזים).
2. המכרזים נערכים בהתאם להוראות פרק משנה 4.8 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, הקובע מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה.
3. 25% מהדירות מושכרות לזכאים במחיר מוזל של 80% ממחיר השוק (לפי שומה למ"ר), ויתר הדירות מושכרות במחירי שוק. משך השכירות ע"י שוכר מסוים, לרבות אופציות, מוגבל לעשר שנים, ולאחריהן באפשרות השוכר לחתום מחדש על חוזה להשכרת הדירה, וניתנת לו זכות ליציאה מדי שנה. על אף האמור, בשיווק מתחמים הנכללים בתוכניות סטטוטוריות שאושרו על ידי הותמ"ל (הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדירור) עומד שיעור הדירות במחיר מוזל המיועדות להשכרה לזכאים על 50% מסך יחידות הדירור במתחם.
4. לאחר עשרים שנות השכרה יוכל היזם למכור את הדירות בשוק החופשי. בחלק מהמכרזים ובהתאם למודל ולהיתכנות הכלכלית של כל פרויקט, נקבעת תקופת השכרה קצרה יותר (ובכל מקרה לא פחות מ-10 שנים) או שנכללות גם יחידות דירור המיועדות למכירה, המרוכזות בבניינים נפרדים.
5. החל מיום 6 בינואר 2024 התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל שהתירה העברת זכויות מזוכה במכרז אף טרם מועד סיום הבנייה, ובלבד שיועברו כל זכויות החכירה בכל יחידות הדירור במתחם המיועדות למטרת השכרה או בחלק בלתי מסוים מאלו, נשמרת מטרת ההקצאה ומולאו כל תנאי ההסכם בין הזוכה במכרז לבין מקבל הזכויות. מקבל הזכויות יתחייב לעמידה בכלל התחייבויות הזוכה מכל המכרז על נספחיו והסכמיו.
6. כל הדירות נבנות לפי מפרט טכני מינימלי אחיד. גודל הדירות המושכרות במחיר מוזל לרוב לא עולה על 100 מ"ר, והן מחולקות בשיעור זהה בין כל בנייני הפרויקט. במסגרת המכרז נקבע מפרט תחזוקה ושירות מחייב, והיזם אחראי לקיים אותו לכל אורך תקופת ההשכרה, תוך הפקדת ערבויות להבטחת התחייבויותיו.

להלן נתוני שיווקי קרקע במתכונת מכרזי דירור להשכרה לטווח ארוך שבהם נבחרו זוכים בשנת הדוח:

מיקום ושם הפרויקט	היזם הזוכה	מועד הזכייה	סכום זכייה (במיליוני ₪)	מספר יחידות דירור במכרז	מספר יחידות דירור להשכרה במכרז	מספר יחידות דירור להשכרה לאחר הקלה ¹
תל אביב	מרכז רובע שדה דב א'	פרשקובסקי	2/19/2025	225.5	424	424
תל אביב	מרכז רובע שדה דב ב'	פרשקובסקי	2/19/2025	413.1	542	542
לוד	הרובע הבינלאומי	רייסדור	3/11/2025	23	265	193
תל אביב	צפון רובע שדה דב א'	יוניון ליב	3/26/2025	214.5	390	390
תל אביב	צפון רובע שדה דב ב'	אפריקה ישראל	3/26/2025	219	323	323
ראשון לציון	מתחם החצבים	מגדלי מירב (יצחקי)	4/28/2025	22.8	136	136
קרית גת	צפון	ליאם נחמיאס חברה לבניין בעמ	10/30/2025	20.7	296	148
ירושלים	ברונפמן	אפריקה ישראל	11/5/2025	17.9	170	170
מעלה אדומים	ציפור מדבר	אחים בוסקילה	12/31/2025	2.4	105	55
בית שמש	בין הגבעות	יהלומי ברונפמן בע"מ + פנינת החוצבים בע"מ	12/31/2025	17.9	220	220
הרצליה	קריית מסלול א'	קבוצת אביב ושות נדלן 1963	12/31/2025	172.4	326	326
רמת גן	שיכון הרופאים	אשטורם רנט	12/24/2025	252.8	1189	999 ²
יבנה	יבנה מזרח	י.ח דמרי	12/29/2025	15.9	200	142
סה"כ				1,617.97	4,586	4068

(1) לא כל המתחמים קיבלו היתר בנייה, וכן לא בגין כולם קיימים נתונים בגין יח"ד שנוספו במסגרת הליך הקלה.

(2) במתחם רמת גן מספר יח"ד להשכרה במכרז כלל 399 יח"ד לסגל בית החולים.

להלן נתונים מצטברים אודות מכרזים במתכונת מכרזי דיור להשכרה לטווח הארוך שבהם נבחרו זוכים¹:

שנה – לפי מועד ההכרזה על זוכה במכרז	מספר מכרזים	סה"כ יח"ד במכרזים	מתוכן יח"ד להשכרה לטווח ארוך	סה"כ יח"ד להשכרה כולל יח"ד שנוספו במסגרת הליכי הקלה ²	אומדן לאובדן הכנסות מקרקע (במיליוני ₪) ³
עד לשנת 2015	3	729	645	738	355.9
2016	3	809	809	919	192
2017	4	912	800	929	56
2018	6	1,031	893	941	195
2019	4	755	578	629	103
2020	5	982	686	730	136
2021	18	5,679	4,902	5,653	⁴ 61
2022	17	4,494	4,402	4,486	⁴ 146
2023	12	2,187	2,081	2,102	ראה הערה 5
2024	6	992	639	639	
2025	13	4,586	4,068	4,068	
סה"כ	91	23,156	20,503	21,834	1,244.9

- (1) יצוין כי נתוני המכרזים התקבלו מחברת דירה להשכיר ולא בוצעה בדיקה חוזרת בעניינם.
- (2) נתוני מספר יחידות הדיור להשכרה כולל דירות שנוספו במסגרת הליכי הקלה לקוחים מהדיווחים בגין שנים קודמות, כאשר מידי שנה במועד פרסום דוחות כספיים אלה הנתון היה ידוע רק בגין חלק מהמתחמים, ולא התקבלו נתונים עדכניים לגבי מכרזים שנתון זה היה חסר לגביהם בשנים קודמות.
- (3) עד לשנת 2020, אומדני אובדן ההכנסות מקרקע חושבו על ידי נציג רמ"י בוועדת המכרזים, כהפרש שבין שווי הקרקע למכירה למגורים בשוק חופשי על פי שומה לבין סכום הזכייה במכרז.
- (4) בשנים 2021 ו-2022, לאור הקושי לבצע השוואה על בסיס נתוני שיווק חופשי מקבילים, ומגמת צמצום הפער בין תוצאות מכרזי שוק חופשי ודיור להשכרה בשנים הקודמות וזאת עד לתחילת/אמצע שנת 2022 (לרבות מקרים בהם תוצאות המכרז היו גבוהות מנתוני השומה שנערכה לאותו האתר), ולאחר מכן היווצרות פער מחדש על רקע עליית הריבית שהשפיעה באופן משמעותי יותר על פרויקטי דיור להשכרה לעומת מכירה, אומדני אובדן ההכנסות מקרקע שנרשמו בספרים חושבו כמכפלה של תוצאת המכרז בפועל ב-3% מגובה התקבול.
- (5) בשנת 2023 נבחנה מחדש מתודולוגיית חישוב ורישום ההנחות בגין מכרזים לשיווק יח"ד להשכרה ארוכת טווח. בהתאם לתוצאות הבחינה, הוחלט כי מכיוון שקיימת חובה לשווק שיעור מסוים מהמגרשים להשכרה ארוכת טווח מכח הוראות התכנית החלה על המקרקעין, ולעתים אף גם קיים חיוב בחוק לעשות זאת, אין לרשום הנחות בגין הפער שבין התקבולים משיווקים אלו לבין שווי התקבול המשוער משיווק המגרשים לשוק החופשי, שכן לא ניתן לשווק מגרשים אלו לשוק החופשי, ולכן שוויים הוא כגובה שוויים להשכרה ארוכת טווח. אי לכך, החל משנה זו לא מדווח עוד הסכום הכולל של אובדן ההכנסות מקרקע.

5.4 תכנית "השכר ומהר":

ביום 13 בנובמבר 2014 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2196, המאשרת את החלטת קבינט הדיור מספר 57/דר מיום 3 בנובמבר 2014, שעניינה פיתוח שוק מוסדי להשכרה ארוכת טווח. בהחלטתה קבעה הממשלה להעמיד לחברת דירה להשכיר הלוואה בסך של עד 400 מיליון ₪, כאשר מחצית מההלוואה תועמד בשנת 2014 ומחציתה השנייה תועמד לחברה בשנת 2015, בכפוף להתקדמות הביצוע.

במסגרת התוכנית פועלת החברה לרכישת פרויקטים שלמים למגורים בשלבי תכנון ובנייה שונים. החברה פועלת להשלמת הפרויקטים, לאכלוס בשוכרים, ולאחר השלמת אכלוס הפרויקט פועלת למכירת הפרויקטים כנכסים מניבים לגופים מוסדיים וקרנות ריט. מכירת הנכס מתבצעת באופן שמחייב את רוכש הנכס להשכיר את הפרויקט לתקופה של חמש עשרה שנים לפחות.

הרכישה מבוצעת באמצעות הלוואות בעלים ממדינת ישראל בשיעור של עד 35%, ויתרת עלות הפרויקט ממומנת באמצעות מלוות מגורמים מממנים חיצוניים.

התכנית נועדה, בין השאר, להאיץ את יציאתן לשוק של דירות בשכירות מוסדית באמצעות רכישת פרויקטים בשלבי בנייה, להרחיב את פיתוח השוק גם לקרקעות פרטיות, ולעודד את כניסת הגופים המוסדיים לענף את השקעתם בו.

עד כה רכשה החברה במסגרת התכנית 3 פרויקטים, כדלקמן:

יישוב	שם הפרויקט	סה"כ יחידות	מחיר העסקה (במיליוני ₪)	גובה הלוואת המדינה (במיליוני ₪)	סטטוס	שנה	מועד סיום תקופת ההלוואה
חיפה	נווה שאנן	109	131.3	40	מאוכלס	2017	24.12.2026
נהריה	קרן היסוד – "סלע בינוי"	61	69.7	21.8	מאוכלס	2019	24.12.2027
כפר יונה	"צמרות השרון UP בכפר יונה"	58	90.1	31.7	מאוכלס	2019	24.12.2028

6. התחדשות עירונית

ממשלת ישראל פועלת לעודד ולתמרץ התחדשות עירונית, על מנת לייעל את השימוש בקרקע, שהנה משאב מוגבל ובמחסור, לשמור על עתודות קרקע למען הציבור, הסביבה והדורות הבאים, לשקם ולשפר את איכות החיים במרקם הוותיק, וכן לתת מענה לאתגרי החיזוק והמיגון. בתוך כך, נעשים פעולות וצעדים שונים לרבות קידום תכנון סטטוטורי, הסדרה משפטית ורגולציה תומכת ומאפשרת ועוד. במישור הפיסקאלי, בין השאר מבוצעים הצעדים שיפורטו להלן.

6.1 היתרי בנייה במסגרת התחדשות עירונית

לעניין נתוני היתרי בנייה שאושרו במהלך השנים 2016-2025: בפרויקטי חיזוק מדובר ביח"ד תוספתיות ויח"ד קיימות שעברו חיזוק, ובפרויקטים הכוללים הריסה ובנייה מחדש, מדובר ביח"ד תוספתיות וכן ביח"ד שהוקמו תחת אלו שנהרסו. בהמשך פרק זה יוצגו הצעדים השונים לעידוד התממשות פרויקטים אלו.

שנה	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
פינוי-בינוי	13,066	15,447	9,640	11,867	7,174	2,197	3,139	2,934	2,892	2,162
תמ"א 38 ¹	15,836	15,885	12,920	16,763	13,191	10,756	14,714	11,580	10,726	10,476
סה"כ	28,902	31,332	22,560	28,630	20,365	12,953	17,853	14,514	13,618	12,638

(1) כולל תמ"א 38 הן במסלול הריסה ובנייה מחדש והן במסלול של חיזוק המבנה הקיים ותוספת קומות ויח"ד.

6.2. הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית

החלטת ממשלה מספר 203 מיום 1 באוגוסט 2021 בנושא עידוד הליכי התחדשות עירונית קבעה כי יערכו הסכמי מסגרת למול רשויות מקומיות בהן צפויים להיות מאושרים מספר רב של היתרי בניה להתחדשות עירונית. ביום 10.04.2022 הרשות להתחדשות עירונית חתמה עם 12 רשויות מקומיות על הסכמי מסגרת לחמש שנים לפיתוח תשתיות להתחדשות עירונית בתקציב של 440 מיליון ₪ כאשר סכום המענק המשולם מידי שנה מחושב בהתאם למספר ההיתרים שניתנו בשנה הקודמת.

בשלב הראשון, גובה המענקים שחולקו לכלל הרשויות עמן נחתמו הסכמים עמד על כ-230 מיליון ₪, וזאת בגין היתרי בנייה שניתנו מיום 1 באוגוסט 2021 ועד ליום 31 בדצמבר 2022, כאשר ההתחייבות הכספית הועמדה בשנת 2023. בשלב השני, גובה המענקים שחולקו לכלל הרשויות עמן נחתמו הסכמים עמד על סך של כ-131 מיליון ₪, בגין היתרי בנייה שניתנו בשנת 2023, כאשר ההתחייבות הכספית הועמדה בשנת 2024. בשלב השלישי חולקה יתרת הכספים בסך 68 מל"ח, לרשויות עמן נחתמו ההסכמים על בסיס הוצאת היתרי בנייה בשנת 2024, כאשר ההתחייבות הכספית הועמדה בשנת 2025. נתונים לגבי פילוח המענקים לשנים 2022-2024 ניתן לראות בטבלה הבאה:

ישוב	מענקים להיתרי 8/2021-12/2022 (תקצוב בשנת 2023)	מענקים להיתרי 2023 (תקצוב בשנת 2024)	מענקים להיתרי 2024 (תקצוב בשנת 2025)	סה"כ מענקים
ירושלים ¹	59,870,000	21,320,000	17,075,560	98,265,560
לוד	14,070,000	14,220,000	-	28,290,000
בת ים	15,625,000	9,880,000	9,107,450	34,612,450
קריית אונו	22,845,967	8,180,000	2,324,407	33,350,374
חיפה	12,880,000	15,125,000	6,466,078	34,471,078
נתניה	24,213,333	23,230,000	15,522,813	62,966,146
גבעתיים	-	11,620,000	6,857,001	18,477,001
רמת גן	18,175,000	4,700,000	3,431,670	26,306,670
אשדוד	16,800,000	2,280,000	2,527,264	21,607,264
בית שמש	24,773,333	9,860,000	-	34,633,333
חדרה	16,080,000	10,740,000	4,505,124	31,325,124
קריית ים	12,020,000	-	-	12,020,000
תפעול	-	-	-	3,675,000
סך הכל	237,352,633	131,155,000	67,817,367	440,000,000

(1) בשנת 2025 טוייבו נתוני העבר שדווחו בגין ירושלים.

בעקבות הצלחתם של הסכמי מסגרת דור א', אושרה החלטת ממשלה מס' 1383 מיום 04.02.24, שעניינה תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים, וקבעה בסעיף 13(ד) כי יחתמו הסכמי מסגרת חדשים עם רשויות מקומיות, וזאת בהתאם לעקרונות שנקבעו בסעיף 10 להחלטת הממשלה מס' 203 כאמור. בשנת 2024 חתמה הרשות להתחדשות עירונית עם 6 רשויות מקומיות נוספות על הסכמי מסגרת לשלוש שנים לפיתוח תשתיות להתחדשות עירונית בתקציב של 120 מיליון ₪ כאשר סכום המענק המשולם מידי שנה מחושב בהתאם למספר ההיתרים שניתנו בשנה הקודמת (להלן – הסכמי דור ב').

בשלב הראשון, גובה המענקים שחולקו לכלל הרשויות עמן נחתמו הסכמי דור ב' עמד על כ-42 מיליון ₪, וזאת בגין היתרי בנייה שניתנו בשנת 2024, כאשר ההתחייבות הכספית הועמדה בשנת 2025.

ישוב	מענק לשנת 2025
חולון	6,220,000
יהוד	12,200,000
פתח תקווה	13,040,000
רמלה	3,800,000
אור יהודה	7,200,000
סך הכל	42,460,000

ביום 26 באוקטובר 2025 אושרה החלטת ממשלה מס' 3425, במסגרתה הוקצו 250 מיליון ₪ נוספים המיועדים להמשך הפעלת מנגנון הסכמי המסגרת. בהמשך למיצוי מלוא מסגרת התקציב של הסכמי דור א', בסוף שנת 2025 פרסמה הרשות להתחדשות עירונית קול קורא חדש, בהיקף של 40 מיליון ₪ מתוך 250 מיליון ₪, המיועד לעריכת הסכמי מסגרת במתכונת דומה לקולות הקוראים הקודמים, עבור רשויות שלא נכללות בהסכמי דור ב', בגין היתרי בנייה שהועמדו בשנת 2025.

6.3. החלטות ממשלה הכוללות תקציב לטובת פעולות התומכות בקידום התחדשות עירונית

במסגרת החלטת ממשלה מספר 852 מיום 30 ביולי 2023 בנושא חיזוק העיר אשקלון, החליטה הממשלה לסייע לרשות המקומית בקידום הליכי התחדשות עירונית בתחומה, ולשם כך, הרשות הממשלתית הקצתה לרשות המקומית סך של 15 מיליון ₪, לטובת ביצוע פעולות התומכות בקידום התחדשות עירונית מאסיבית ברשות המקומית. טרם בוצעו מזומנים בשל התחייבות זו.

6.4. התחדשות עירונית בפריפריה

בהחלטת ממשלה מיום 30 בדצמבר 2021 שעניינה קידום התחדשות עירונית בפריפריה נקבע כי יש להקצות סך של 110 מיליון ₪ לסבסוד פרויקטי התחדשות עירונית בפריפריה (פינוי-בינוי), הנעדרים כדאיות כלכלית. בשנת 2022 הרשות להתחדשות עירונית פרסמה קול קורא שזכו בו ארבעה פרויקטים בארבע ערים – קריית שמונה, מגדל העמק, שלומי ושדרות. כמו כן, על מנת להביא את הפרויקטים בשלומי וקריית שמונה לידי כדאיות כלכלית, בוצע איגום משאבים עם תקציבי משרד הביטחון שניתנו לתכנית מיגון צפון ונוספו 40 מיליון ₪ נוספים. יצוין כי נכון לתאריך דוחות כספיים אלה, טרם בוצעו מזומנים בגין התחייבויות אלו.

יישוב	שם המתחם	מס' יח"ד במצב נכנס	מס' יח"ד במצב יוצא
שלומי	בן גוריון	174	747
קריית שמונה	יעקב מלול	60	216
מגדל העמק	הראשונים	84	320
שדרות	הפלמ"ח	128	450

יצוין כי קיימות פעולות נוספות בתחום ההתחדשות העירונית בפריפריה, כדוגמת חיזוק מבנים בשכונות שיכון ביישובים בסיכון סייסמי מוגבר, אשר אינן מוצגות בנתוני פרק זה.

6.5. פיילוט מענקים להשלמת כדאיות כלכלית

קרקע משלימה היא מנגנון שנועד לסבסוד פרויקטי התחדשות עירונית מסוג הריסה ובנייה מחדש, במטרה להביאם לכדאיות כלכלית, ע"י סבסוד הפרויקט ליזם באמצעות הקצאת קרקע נוספת מתחת לשווייה. ביוני 2021 התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל המסדירה מנגנון חלופי לסיוע לפרויקטי התחדשות עירונית ללא כדאיות כלכלית, בדרך של סבסוד כספי ישיר ליזם במקום הקצאת מגרשים, באמצעות העברת התקבולים מהפרטת מגרשים המיועדים לכך, כפיילוט. יודגש כי בהחלטת המועצה נכתב כי "המועצה רשמה בפניה את הודעת החשב הכללי כי טרם הוחלט האם ניתן לייעד הכנסות משיווק מגרשי השלמה לסבסוד מתחמי התחדשות עירונית, לרבות בדרך של ויתור על הכנסות בעין, וההחלטה תתקבל בהתאם לכללים הפיסקאליים ולכללי החשבונאות הלאומית".

באוגוסט 2022 פורסמו קולות קוראים לקבלת מימון לסיוע, בשני אזורים: בשכונת קריית משה בעיר רחובות אושרה העמדת סיוע בסך של כ-208 מיליון ₪, שמקורם בתקבולים משיווק מגרשים אחרים בשכונה בהתאם לכללים, ולפרויקטים בשכונות הוותיקות בלוד אושרה העמדת סיוע בסך של כ-40 מיליון ₪, בשנת 2023 פורסמו קולות קוראים נוספים לקבלת מימון לסיוע באותם אזורים, בשכונת קריית משה בעיר רחובות אושרה העמדת סיוע בסך של כ-80 מיליון ₪, שמקורם בתקבולים משיווק מגרשים אחרים בשכונה בהתאם לכללים, ולפרויקטים בשכונות הוותיקות בלוד אושרה העמדת סיוע בסך של כ-51 מיליון ₪, אולם טרם הוחלט האם יתאפשר להכיר בהוצאה זו כנגד תקבול. בשנת 2024 פורסם קול קורא נוסף לקבלת מימון בשכונת קריית משה בעיר רחובות ואושרה העמדת סיוע בסך של כ-34 מיליון ₪. יצוין כי נכון לתאריך דוחות כספיים אלה, טרם בוצעו מזומנים בגין התחייבויות אלו.

כמו כן, ביום 30 ביולי 2023 התקבלה החלטת ממשלה מס' 852 שעניינה "תכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטת ממשלה", בהחלטה זו נקבע כי מנגנון קרקע משלימה בעיר אשקלון יועבר למנגנון תקציבי ולשם כך הוקצו 600 מיליון ₪. בעקבות זאת, פורסם קול קורא ראשון באשקלון בסך של 110 מיליון ₪ למימון סיוע לפרויקטים בשכונות הוותיקות, ונבחר זוכה יחיד בהיקף של כ-20 מיליון ₪. לצורך חלוקת יתר הכספים פורסם קול קורא נוסף בשנת 2024, ונבחר זוכה יחיד בהיקף של כ-81 מיליון ₪. יצוין כי נכון לתאריך דוחות כספיים אלה, טרם בוצעו מזומנים בגין התחייבויות אלו.

בדומה לכך, ביום 9 בנובמבר 2025 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3474 שעניינה "פיתוח וחיזוק באר שבע כעיר הליבה של מטרופולין הדרום ותיקון החלטת ממשלה", בהחלטה זו נקבע, בין היתר, כי מנגנון קרקע משלימה בעיר באר שבע יעבור למנגנון תקציבי ולשם כך הוקצו 135 מיליון ₪. מכוח החלטה זו, טרם פורסמו קולות קוראים.

6.6. הסכם התחדשות עירונית עם חברת עמידר

בשנת 2016 נחתם הסכם עם חברת עמידר על מנת שתקדם התחדשות עירונית במבנים הכוללים דיור ציבורי בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, גם כאשר לא קיימת לפרויקטים כדאיות כלכלית לביצוע. הדבר מתאפשר באמצעות הקמת קרן התחדשות עירונית הפועלת במתכונת של משק סגור, כך שהרווחים מביצוע פרויקטים רווחיים משמשים לתחזוקת הדיור הציבורי, לביצוע פרויקטים של חיזוק מבנים בפריפריה שאינם בעלי כדאיות כלכלית, או לרכש דירות למלאי הדיור הציבורי (בסעיף זה – שימושי הדיור הציבורי).

בשנת 2022 בוצע טיוב להסכם, והוכנסו שינויים כך שעמידר תוכל למכור במרכזים ליזמים פרויקטי התחדשות עירונית בבניינים שמרבית הדירות בהם שייכות למלאי הדיור הציבורי. למען הסר ספק, יובהר כי, הדירות החדשות שנבנות במקום הדירות שנהרסו, חוזרות למלאי הדיור הציבורי. להלן פרטי הפרויקטים שנמכרו ליזמים עד כה:

שנה	פרויקט	מס' יח"ד דיור ציבורי	סכום הזכייה ¹ (במיליוני ₪)	שם היזם הזוכה
2022	יהושפט, רמת גן	7	5.6	צליח רוטשילד מימון והשקעות בע"מ
	יסוד המעלה, הוד השרון	8	6.7	מצלאוי חברה לבנין בע"מ
	מגדל, רעננה	33	13.6	בית וגן יזמות ונדל"ן בע"מ
	יוגוסלבים, חדרה ²	22	106.3	מאה קשיטה בע"מ
2023	גילה, ירושלים	179	80	אקרו נדל"ן התחדשות עירונית - שותפות מוגבלת ובית וגן נדל"ן בע"מ

(1) סכום הזכייה – מסכום זה חברת עמידר מקבלת החזר הוצאות ועמלה, והיתרה מועברת לשימושי הדיור הציבורי כמצוין לעיל ובהתאם להוראות ההסכם.

(2) מתחם ייחודי הכולל דיור ציבורי רק בחלקו, שרמ"י שיווקה בחוזה הרשאה לתכנון. התמורה בגין חלקם של הדיור הציבורי ופעילות עמידר היא 19,136,520 ₪. סכום זה, בניכוי הוצאות הפרויקט ועמלה, מועבר לשימושי הדיור הציבורי.

7. סיוע בדיוור

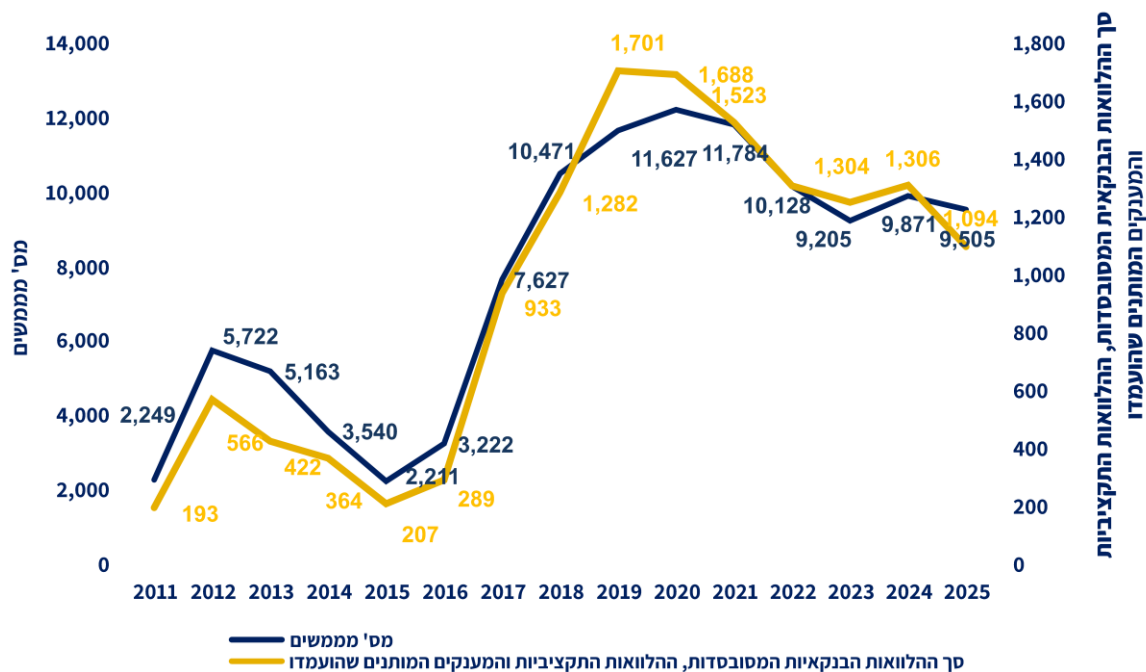
משרד הבינוי והשיכון מפעיל שלושה מסלולים עיקריים לסיוע בדיוור לחסרי דירה - הלוואות לדיוור, סיוע בשכר דירה ודיוור ציבורי. כל סיוע ניתן לפי קריטריונים שנקבעו בנהלי משב"ש והוא מותאם למצב הכלכלי, בריאותי או משפחתי של מבקש הסיוע. להלן פירוט מסלולי הסיוע בדיוור:

7.1. הלוואות לדיוור לזכאים:

מדינת ישראל מעמידה לזכאים חסרי דיוור הלוואות ומענקים לרכישת דירה, בהתאם לחוק הלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992 והחלטות הממשלה (בסעיף זה - החוק). ההלוואות ניתנות לפי מנגנון ניקוד וקריטריונים קבועים. גובה ההלוואה בתוכניות הרגילות (זכאות לפי ניקוד ותוספות סיוע) נע בין 85 ל-380 אלפי ש, ובממוצע עומד על כ-118 אלפי ש, כאשר לצידן פועלות תכניות ייעודיות בתנאים שונים לאוכלוסיות או למטרות ספציפיות (כגון סיוע לאנשים הרתוקים לכיסא גלגלים, סיוע עולים מאתיופיה וכיוב'). כל ההלוואות נשאות ריבית קבועה הצמודה למדד המחירים לצרכן.

יוערי הגידול בטווח הסיוע, נובע מכך כי עד לשנת 2024 דווח הסיוע לפי ניקוד בלבד, והחל משנת הדוח הנוכחית מדווח טווח הסיוע המלא, כולל תוספות הסיוע הייעודיות: שירות מילואים ורכש דירה בקו עימות ובאזור הנגב.

בסוף שנת 2015 נערכו בחוק מספר שינויים משמעותיים, אשר יחד עם תוכניות דירה בהנחה, הביאו לגידול בביקוש להלוואות הזכאות בשנים שלאחר מכן. בשנת 2025 מימשו 9,505 זכאים את זכאותם לקבלת הלוואות זכאות בהיקף כספי של 1,094 מיליון ש. נתוני ביצוע הלוואות הזכאות כוללים הן הלוואות תקציביות והן הלוואות בנק מסובסדות ומענקים מותנים (להלן יחדיו - **הלוואות הזכאות**). להלן פירוט של סך הלוואות הזכאות שהועמדו במיליוני ש ושל מספר מקבלי הסיוע, מידי שנה החל משנת 2011:



7.2. סיוע בשכר דירה

משב"ש מסייע למשקי בית חסרי דירה, הזכאים בהתאם לנוהלי משב"ש או משרד העלייה והקליטה, לשכור דירה בשוק החופשי, וזאת באמצעות סיוע כספי בתשלומי שכר הדירה השוטפים. כמו כן, ישנם מי שהוכרו כזכאים לדירה בדיוור הציבורי, וממתינים לאכלוס בדירה פנויה בהתאם לזכאותם, זכאים לקבל סיוע מוגדל בשכר דירה במהלך תקופת ההמתנה (בסעיף זה – ממתינים).

מכיוון שהסיוע הוא חודשי, ובאופן שוטף מצטרפים ונגרעים מקבלי סיוע ממעגל הזכאים, ישנם זכאים אשר קיבלו את הסיוע רק במהלך חלק מהשנה. אי לכך, המספר הכולל אשר קיבלו סיוע במהלך השנה גדול מהממוצע החודשי. להלן נתונים לגבי מספר מקבלי הסיוע וסכומי הסיוע הכוללים את כלל הזכאים והממתינים:

שנה	מספר מקבלי סיוע כולל	מספר מקבלי סיוע ממוצע	סכום הסיוע השנתי לכלל מקבלי הסיוע (במיליוני ₪)	מספר מקבלי סיוע מוגדל בשכר דירה כממתינים לדיוור הציבורי מתוך כלל מקבלי הסיוע	סכום הסיוע השנתי ששולם לממתינים (במיליוני ₪)
2012	163,064	138,665	1,386.8	1,074	4.4
2013	164,470	142,029	1,495.2	2,327	22.0
2014	167,282	143,570	1,691.4	2,618	30.2
2015	174,950	147,727	1,953.0	2,881	45.6
2016	184,935	156,520	1,715.6	3,621	49.8
2017	196,926	166,391	1,902.3	4,191	58.7
2018	201,053	170,826	1,956.6	4,483	61.9
2019	206,086	173,107	2,364.6	5,060	78.0
2020	206,058	174,999	2,085.9	5,185	101.8
2021	214,878	179,177	2,136.9	5,443	109.5
2022 ²	213,415	182,677	2,287.6	5,332	172.3
2023 ²	235,534	197,067	2,558.2	6,785	222.3
2024 ²	237,074	202,199	2,784.4	7,844	253.7
2025	234,277	202,765	2,880.7	8,025	254.9

(1) מספר ממתיני הדיוור הציבורי המקבלים סיוע מוגדל בשכר דירה הינו מתוך רשימת הממתינים מקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון, ללא משרד העלייה והקליטה.

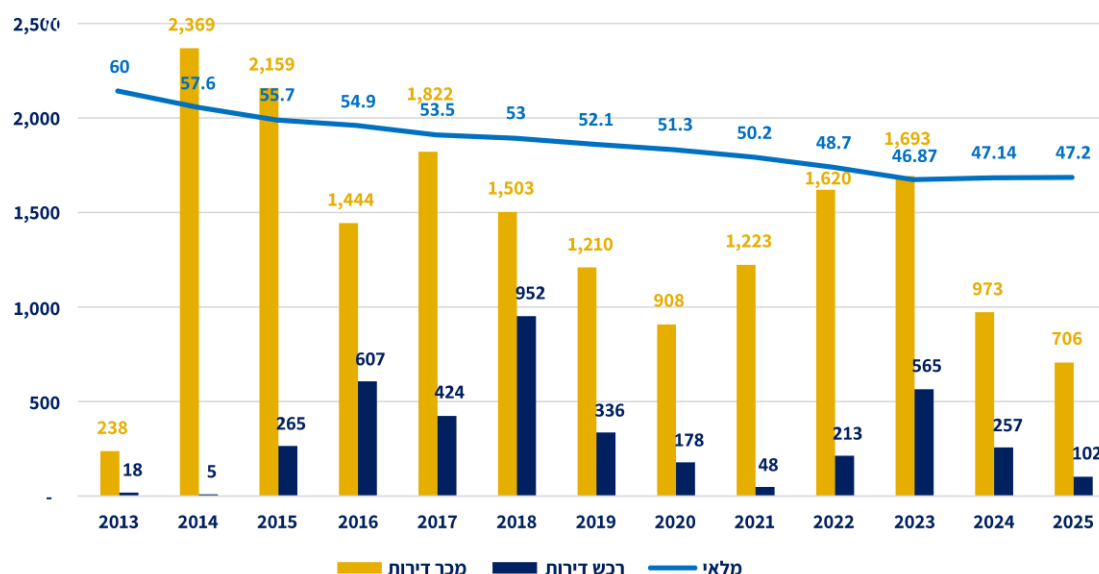
(2) בוצע טיוב לנתונים בשנת 2025, על כן ישנו שוני מהנתונים שדווחו בדוח הכספי של שנת 2024 בגין השנים 2022 – 2024. כמו כן, עד לשנת 2021 קשישים לא קיבלו תוספת כממתינים; החל משנת 2022 נכנסה הנחיה לפיה קשישים יהיו זכאים כממתינים וכתוצאה מכך גדל מספר מקבלי הסיוע כממתינים.

7.3. דיוור ציבורי

דירות הדיוור הציבורי הן ככלל, דירות בבעלות ציבורית, המשמשות למגורי חסרי דירה בעלי זכאות למגורים בדיוור הציבורי מאת משב"ש או משרד העלייה והקליטה, בהתאם לקריטריונים לזכאות של המשרדים. הדירות מנוהלות על ידי מספר חברות – החברה הממשלתית עמידר, חברת עמיגור השייכת לסוכנות היהודית, חברת אזורים (שו"פ) וחברות בבעלות ממשלתית-עירונית מעורבת שקמונה (חיפה), חל"ד (פתח תקווה) וחלמיש (תל אביב-יפו). כפי שצוין לעיל, מי שהוכרו כזכאים אך ממתינים לקבלת דירה בדיוור הציבורי, מקבלים סיוע מוגדל בשכר דירה. כיום ברשימות ההמתנה של משב"ש ושל משרד העלייה והקליטה ישנם כ- 30,000 ממתינים (ההפרש בין נתון זה לבין הטבלה שלעיל נובע מאומדן זכאי משרד העלייה והקליטה שעומד על 20,027).

חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 נכנס לתוקף בשנת 2013, לתקופה של 5 שנים. החוק אפשר לזכאי לרכוש את הדירה הציבורית שבה הוא מתגורר במחיר ובתנאים טובים מתנאי השוק, וזאת בהתאם לקריטריונים המפורטים בחוק. כמו כן, התקבולים ממכר דירות הדיוור הציבורי הועברו לקרן הדיוור הציבורי (להלן – הקרן), ושימשו לרכישת דירות חליפיות למלאי. יצוין כי תוקף החוק הוארך בחמש שנים נוספות, וביום 14 בפברואר 2023 תוקפו פג.

בגרף הבא ניתן לראות את נתוני הרכישה ומכירה בדירות הדיור הציבורי משנת 2013 ועד לשנת 2025, ואת השפעת המכר והרכש על מלאי הדיור הציבורי. נתוני המלאי הם נכון ל- 31 בדצמבר בכל שנה, ונתוני הרכש והמכר הם משתני זרם שנתיים:



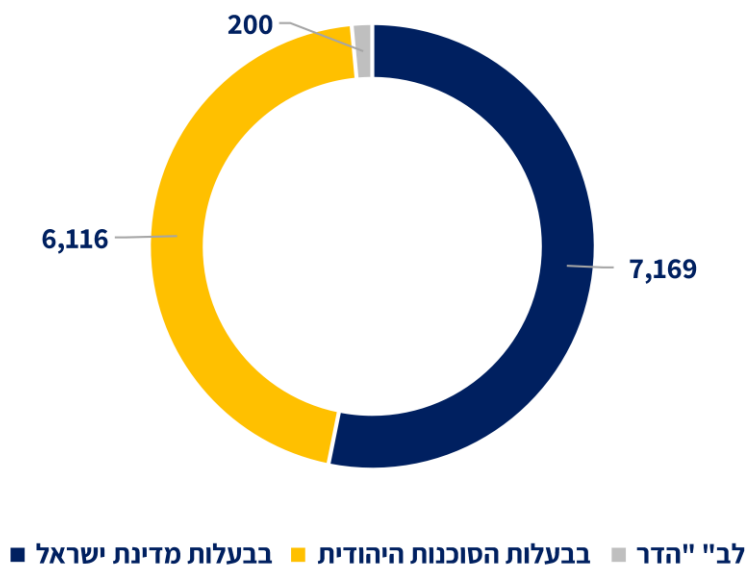
- יובהר כי המלאי בגרף מורכב ברובו המוחלט מדירות דיור ציבורי בבעלות המדינה, ובנוסף דירות המהוות חלק ממלאי הדיור הציבורי המצויות בבעלות גופים ציבוריים נוספים.
- בשונה, נתוני הרכש והמכר מתייחסים רק לשינויים במלאי הנכסים שבבעלות המדינה.
- נתוני המלאי שלעיל אינם כוללים דירות בבתי גיל זהב לזכאים.

7.4. דירות בבתי גיל הזהב לזכאים

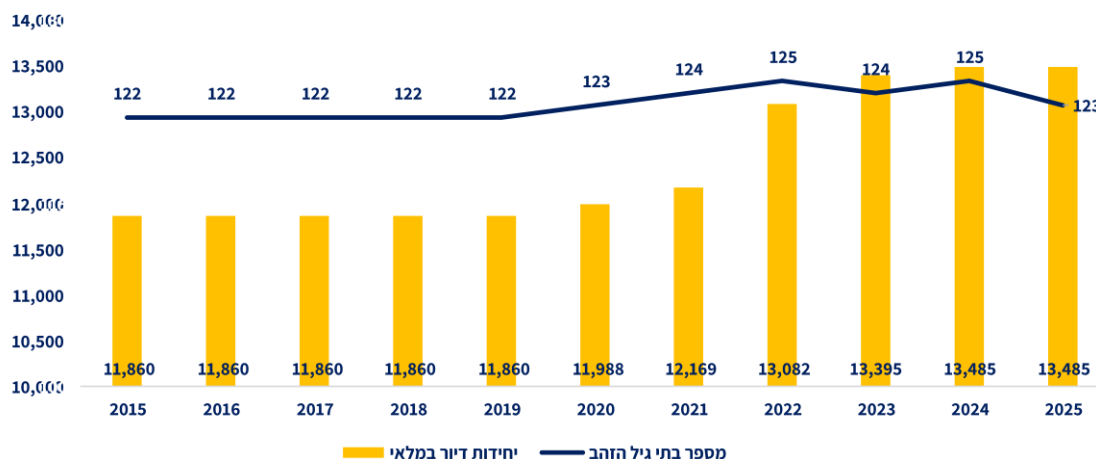
בתי גיל זהב לזכאים מהווים חלק ממלאי הדיור הציבורי, אולם נוכח מאפייניהם השונים, לרבות אוכלוסיית היעד ואופן הניהול, הם מוצגים בנפרד מהנתונים לגבי שאר מלאי הדיור הציבורי.

כיום ישנם 123 בתי גיל זהב הכוללים 13,485 יחידות דיור, המשמשות למגורי אזרחים בגיל פרישה הזכאים לדיור ציבורי לפי הקריטריונים של משב"ש או משרד העלייה והקליטה. מתוך 13,485 יחידות דיור בבתי גיל זהב לזכאים, 7,169 יחידות דיור הן בעלות המדינה (53.2%), 6,116 יחידות דיור בבעלות הסוכנות היהודית (45.3%) ו-200 יחידות דיור בבעלות "לב הדר" (1.5%).

פילוח דירות בבתי גיל זהב לפי בעלות



בשנת 2015 נחתם הסכם בין משב"ש ומשרד האוצר לבין הסוכנות היהודית להקמת 2,650 יחידות דיור בבתי גיל הזהב (להלן – הסכם הסוכנות 2015), יחידות הדיור יוקמו באמצעות חברת עמיגור, לרוב על גבי או בסמוך לבתי גיל זהב קיימים השייכים לסוכנות היהודית. לפי ההסכם, המדינה והסוכנות היהודית יישאו בעלויות ההקמה בחלקים שווים, ובלבד שחלקה של המדינה לא יעלה על 200,000 ₪ ליחידת דיור, וכן ישולם תשלום חודשי שוטף. בגרף הבא ניתן לראות כי מאז החתימה על הסכם הסוכנות נוספו 1,625 יחידות דיור למלאי בתי גיל הזהב:



לאור הצלחת הסכם הסוכנות 2015, בסוף שנת 2022 משב"ש ומשרד האוצר חתמו על הסכם נוסף למול הסוכנות היהודית לבניית יחידות דיור נוספות לזכאים בבתי גיל זהב. ההסכם כולל בניית 1,500 יחידות דיור, וזכות בחירה להרחבתו לצורך בניית 1,500 יחידות דיור נוספות (ובסה"כ 3,000 יח"ד נוספות). בשינוי להסכם הסוכנות 2015, חלקה של המדינה לא יעלה על 236,000 ₪ ליחידת דיור.

כמו כן, מהגרף ניתן לראות כי הייתה ירידה במספר בתי גיל הזהב מ-125 בשנת 2024 ל-123 בשנת 2025, וזאת בשל החלטת המשרד לאחד ארבעה בתים קיימים לשני בתים - תלפיות ישן ותלפיות חדש בירושלים, צור א' וצור ב' בבאר שבע.

8. קרן המע"מ הממשלתית להחזר סכום בגובה מע"מ לרוכשי דירות

ביום 30 במרץ 2017 פורסם ברשומות תיקון מס' 9 לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן: החוק). לפי סעיף 23ג(ג) לחוק, הוטל על החשבת הכללית להקים קרן שמטרתה השבת סכומים בגובה רכיב המע"מ לקוני דירות בעת מימוש בטוחות כאמור בהוראות החוק (להלן – **קרן המע"מ**).

קרן המע"מ הינה קרן ממשלתית שמטרתה השבת הסכומים בגובה מרכיב המע"מ (מס הערך המוסף הנכלל במחיר הדירה, בשיעור החל לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975) לקוני הדירות, עם מימוש בטוחות אשר הועמדו על ידי תאגיד בנקאי או מבטח לבקשת מוכר, בהתקיים נסיבות מימוש בטוחות.

במרבית פרויקטי הבנייה החדשה למגורים, היזם מוכר את הדירות לקונים עוד בטרם הושלם תהליך הבנייה, וגובה את תמורת הרכישה לשיעורין. על מנת להגן על רוכשי דירות מפני אירוע של כשל כלשהו, שעלול להביא לכך שהיזם לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו להשלים את הבנייה ולמסור את הדירה לרוכש, בעוד שזה עלול לאבד את חסכונו ולחיות ללא דירה או לחלופין לספוג נזק כלכלי רב, קבע המחוקק כי המוכר מחויב להעניק לקונה אחד מתוך חמישה סוגים של בטוחות, וכן הטיל מגבלות על קצב שחרור הכספים למוכר.

שתיים מן הבטוחות שקבע המחוקק הן בטוחות פיננסיות – ערבות בנקאית ע"י תאגיד בנקאי לפי סעיף 2(1) לחוק, או פוליסת ביטוח ע"י מבטח לפי סעיף 2(2) לחוק (להלן: **הבטוחה הפיננסית או הבטוחות הפיננסיות**). בגין רובן המכריע של העסקאות לרכישת דירה מקבלן, ניתנת לרוכש בטוחה פיננסית. במצב הקיים, גובה הבטוחה הינו כגובה מלוא הסכומים ששילם הקונה עד אותה עת.

לאחר התיקון האמור לחוק, בהתקיים הנסיבות המוגדרות בחוק כאירוע של מימוש בטוחה, התאגיד הבנקאי או המבטח (להלן – **תאגיד מלווה**) נדרש להשיב לקונה את הכספים ששילם ללא רכיב המע"מ (מכוח הבטוחה הפיננסית), בעוד שהמדינה נדרשת להשיב את רכיב המע"מ לקונה, באמצעות קרן ייעודית שתוקם לשם כך. השבת רכיב המע"מ לקונה תיעשה באמצעות התאגיד המלווה שהעמיד את הבטוחה הפיננסית.

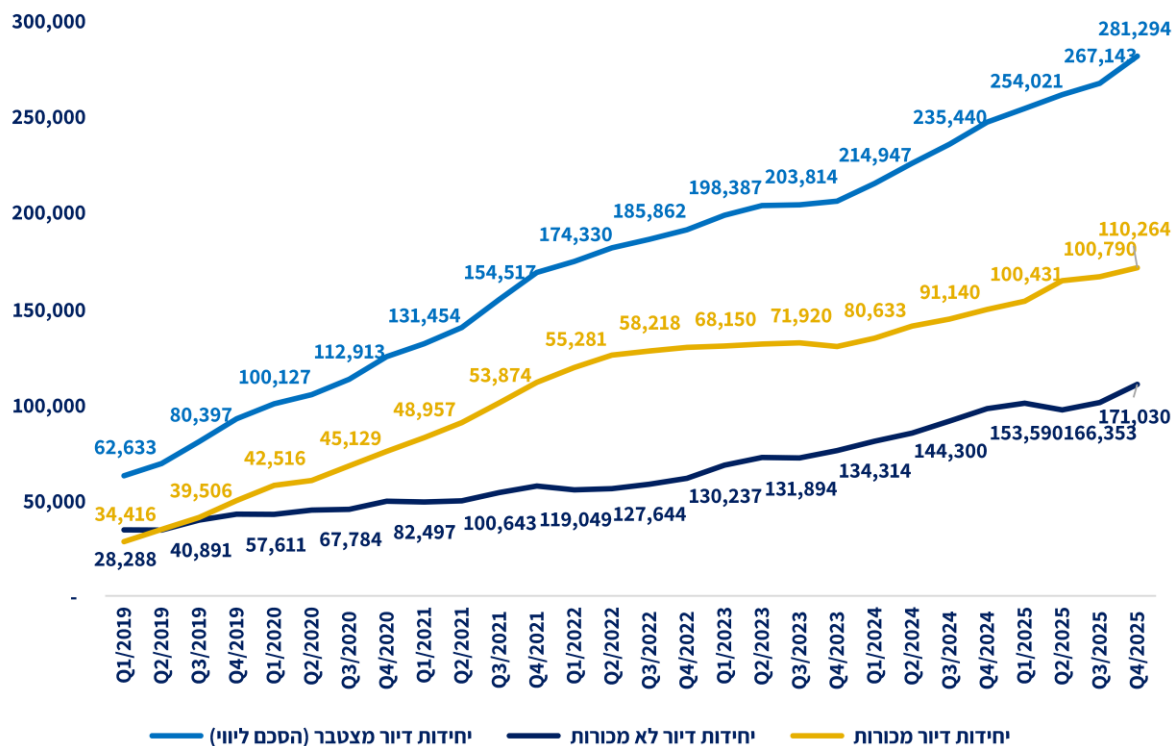
הקרן הוקמה ביום 30 באפריל 2017 והוראותיה חלות לגבי פרויקט בנייה או בניין שחוזי המכר לגבי כל הדירות הכלולות בו נכרתו החל מיום 14 במאי 2017 ואילך.

נכון לתאריך המאזן צבורים בחשבון הקרן כ-67 מיליון ₪ במזומן לצורך תשלום התחייבויותיה השוטפות. יצוין כי בד בבד עם השבת רכיב המע"מ לרוכש, הקרן פונה לרשות המיסים לקבלת החזר.

שנה	סה"כ יח"ד הכלולות בהסכם ליווי חתום ופעיל למול תאגיד מלווה וקיימות בטוחות פעילות בפרויקט - יתרות ליום 31.12 ¹	יח"ד מכורות בגין קיימת בטוחה וחשיפה פעילה - יתרות ליום 31.12	סכום הכספים (רכיב המע"מ) בגין קיימת חשיפה בגין בטוחות פעילות ליח"ד מכורות - יתרות ליום 31.12 (במיליוני ₪)	חילוט ערבויות שבגין הועבר תשלום מקרן המע"מ (במונחי יח"ד)	סך חילוט ערבויות חוק מכר באמצעות קרן המע"מ (במיליוני ₪)
2017	20,049	5,314	363	-	-
2018	49,035	21,869	2,385	-	-
2019	92,320	49,704	5,969	-	-
2020	124,719	75,353	8,773	-	-
2021	168,581	111,306	15,347	9	0.6
2022	190,825	129,529	21,156	1	0.2
2023	205,732	129,982	19,223	-	-
2024	246,923	149,309	22,222	-	-
2025	281,294	171,030	24,835	-	-

(1) יחידות הדיור הכלולות בהסכם כוללות, מלבד יחידות הדיור המכורות, גם יחידות דיור שטרם נמכרו או שטרם הועמדה בגין בטוחה כנגד תשלומים, וגם יחידות דיור שכבר נמסרו לרוכש והערבות בגין פקעה (אולם עדיין קיימות דירות עם בטוחות פעילים בפרויקט).

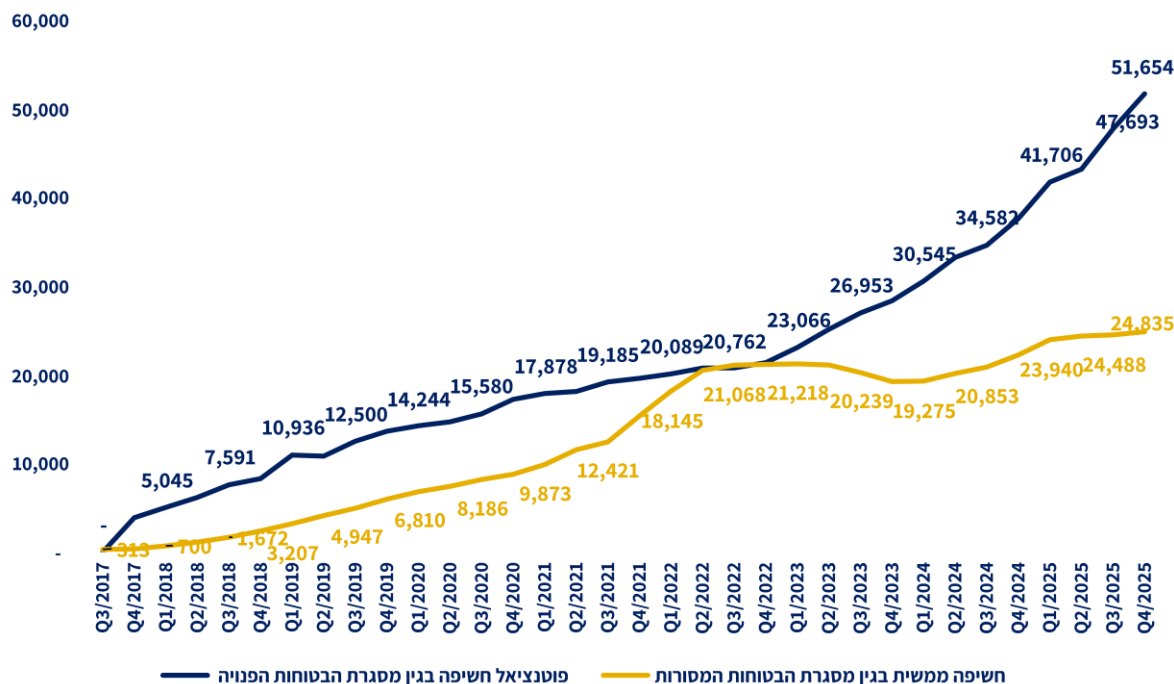
סך יח"ד - השוואת רבעונית



הבהרות לגבי משמעות הנתונים:

1. יחידות דיור מכורות: יח"ד שנמכרו, שולמו למעלה מ-7% מתמורתן ובגינן קיימת בטוחה וחשיפה פעילה.
2. יחידות דיור לא מכורות ויחידות דיור שנגרעו: יח"ד בפרייקט שקיימות בגינם ערבויות חוק מכר פעילות בגין דירות אחרות, אולם לא בגין יח"ד אלו, בשל אחת הסיבות הבאות: מדובר ביח"ד שטרם נמכרו, יח"ד שנמכרו אולם טרם שולמו 7% על חשבון תמורתן, יח"ד שכבר נמסרו לרוכש והבטוחה בגינן הושבה ולכן נגרעו או יח"ד שנכללו בהסכם המקורי אולם אינן רלוונטיות לביצוע מכל סיבה אחרת.
3. יחידות דיור מצטבר (הסכם ליווי): סכימת שתי הקבוצות שלעיל – סך כל יחידות הדיור הכלולות במסגרת הסכם ליווי שקיימות במסגרתו ערבויות חוק מכר פעילות.

נתוני חשיפה ממשית של הקרן - במליוני ש"ח



הבהרות לגבי משמעות הנתונים:

1. חשיפה בגין מסגרת הבטוחות המסורות: חשיפה פעילה של קרן המע"מ בגין רכיב המע"מ על ערבויות חוק מכר או פוליסות ביטוח חוק מכר פעילות שנמסרו לרוכשים, כנגד תשלומים שכבר שילמו.
2. פוטנציאל חשיפה בגין מסגרת הבטוחות הפנויה: מסגרת חשיפה נוספת בגין אחד מהבאים – תשלומים שטרם שולמו בגין דירות שנמכרו לרוכשים, פוטנציאל תשלומים בגין דירות שטרם נמכרו בפרויקט שבתכולת הקרן משום שכבר קיימות בו בטוחות פעילות בגין דירות אחרות, או תשלומים בשיעור של עד 7% ממחיר הדירה בדירות שכבר נמכרו וטרם הועמדה בגינם בטוחה.



11. התחייבויות בתחום החברתי ותמצית הדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי

התחייבויות המדינה בתחום החברתי הן רבות ומקיפות, וכוללות התחייבויות על פי חוק המוסד לביטוח לאומי, התחייבויות במסגרת שירותי הבריאות, הרווחה, הקליטה ועוד. להלן דוגמאות מהמוסד לביטוח לאומי ומהרשות לזכויות ניצולי השואה למחויבויות המדינה בתחום החברתי:

א. המוסד לביטוח לאומי

(1) כללי

לפי סעיף 24 ב' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: "החוק") יגיש האקטואר של המוסד לביטוח לאומי (להלן: "המל"ל") לשר העבודה והרווחה ולמועצת המוסד דין וחשבון אקטוארי מלא (להלן: "הדוח") עם תום כל שלוש שנות כספים.

מטרת הדוח לספק הערכה למצבו הפיננסי ארוך טווח של המל"ל, ויכולתו להמשיך לשלם בצורה יציבה ועקבית את הקצבאות בעתיד, בהינתן מערכת הכללים לגבי התקבולים והתשלומים כפי שמוגדרים בחוק כיום ובהתחשב בסביבה הדמוגרפית והכלכלית הצפויה.

הדוח מהווה כלי בסיסי בתכנון פיננסי של המל"ל ובשמירה על יציבתו הפיננסית לאורך זמן, בוחן וצופה את יכולתו של המל"ל לממן את תשלומי הקצבאות תחת תנאי החוק הקיימים.

המוסד לביטוח לאומי השלים הכנת דוח אקטוארי ליום 31 בדצמבר 2022, אשר נכון למועד זה טרם פורסם. הדוח נערך על בסיס סדרת הנחות דמוגרפיות וכלכליות, המהוות את התשתית להערכת מצבו האקטוארי של המוסד בטווח הקצר והארוך.

הדוח מתבסס על מספר הנחות עבודה דמוגרפיות וכלכליות:

<< הנחות דמוגרפיות:

תחזית גידול האוכלוסייה - הדוח מבוסס על אוכלוסיית מדינת ישראל ביום 31 בדצמבר 2022 ותחזית התפתחות אוכלוסיית המדינה לשנים הבאות. התחזית מבוססת על הנחות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לגבי ילודה, תמותה והגירה.

<< הנחות כלכליות:

א. התפלגות ההכנסות מעבודה (להלן: "השכר") – התפלגות השכר במודל מתבססת על: עיסוק (שכירים/עצמאים), 3 מגזרים (יהודים לא חרדים, חרדים וערבים), מין וגיל. ההתפלגות נלקחה ממסד הנתונים של המל"ל כפי שדווחו באמצעות המעסיקים והעצמאים עבור שנת 2022. תחזית השכר לאורך שנות התחזית נגזרת מהתפלגות השכר בשנת 2022 ומוצמדת להנחת גידול ריאלי בשכר.

ב. גידול ריאלי שנתי בשכר – מינהל המחקר והתכנון במל"ל גיבש מודל המחשב הנחה זו לכל אחת מ-72 תתי אוכלוסיות המורכבות מ-3 מגזרים, שבהם גברים ונשים מחולקים ל-12 קבוצות גיל. ג. שיעורי משלמי דמי ביטוח – שיעורי משלמי דמי ביטוח מעבודה לפי מעמד תעסוקתי (שכירים/עצמאים), ומשלמי דמי ביטוח שאינם שכירים או עצמאים (כגון סטודנטים ותלמידי ישיבה). החלוקה בוצעה בנוסף לפי מגזר, מין וגיל ונלקחה ממסד הנתונים של המל"ל כפי שדווחו באמצעות המעסיקים והעצמאים עבור שנת 2022.

ד. המוסד לביטוח לאומי הניח כי שיעור משלמי דמי ביטוח מהאוכלוסייה לא ישתנה במהלך התחזית.

ה. תחזית שיעורי הריבית שיקבל המל"ל על השקעותיו באגרות חוב.

ו. תחזית בנק ישראל לשינויים בשיעורי אבטלה שהתקבל במל"ל בשנת 2019 לצורך הפקת הדוח הקודם.

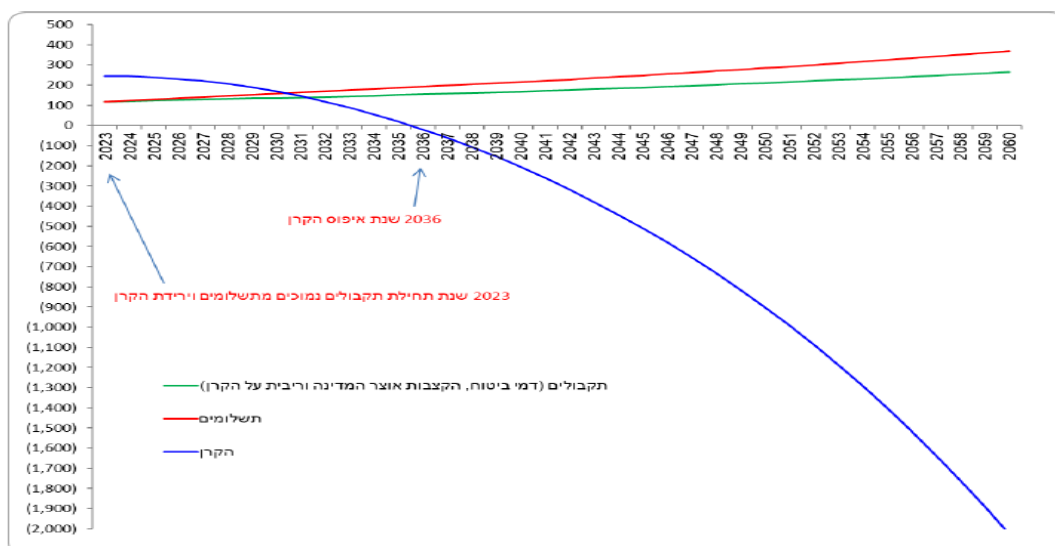
הדוח האקטוארי אינו נערך בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. כמו כן, הדוח ערוך ומחושב על ידי המל"ל אך המידע בו לא נבחן ולא אושר בראייה כלל ממשלתית. להלן פרמטרים אליהם הדוח אינו מתייחס:

1. מקורות מימון נוספים חיצוניים לממשלה בכללותה, מעבר לדמי הביטוח הלאומי, שיפוי והקצבות אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 לחוק המל"ל וריבית על איגרות החוב המיועדות של המל"ל והכנסות מצד ג' (שיבוב).
2. סכומים בגין ענפי פעילות בהם המל"ל משמש להעברת תשלומים בלבד, כגון תשלומי מילואים הממומנים על ידי משרד הביטחון, גביית דמי ביטוח בריאות והעברתם למערכת הבריאות (בגין קופות החולים), השלמת הכנסה וגמלאות המשולמות על ידי משרד האוצר בהתאם לסעיף 9א לחוק המל"ל.

(2) להלן מידע מתוך הדוח האקטוארי

א. תחזית התקבולים, התשלומים והקרן של המל"ל במיליארדי ₪ (מחירי סוף 2022):

התרשים שלהלן מציג את תחזית התקבולים, התשלומים והקרן של המל"ל במיליארדי ₪ (במחירי סוף 2022). התקבולים כוללים דמי ביטוח, הקצבות האוצר וריבית על הקרן. התשלומים כוללים תשלומי קצבאות והוצאות הנהלה וכלליות.



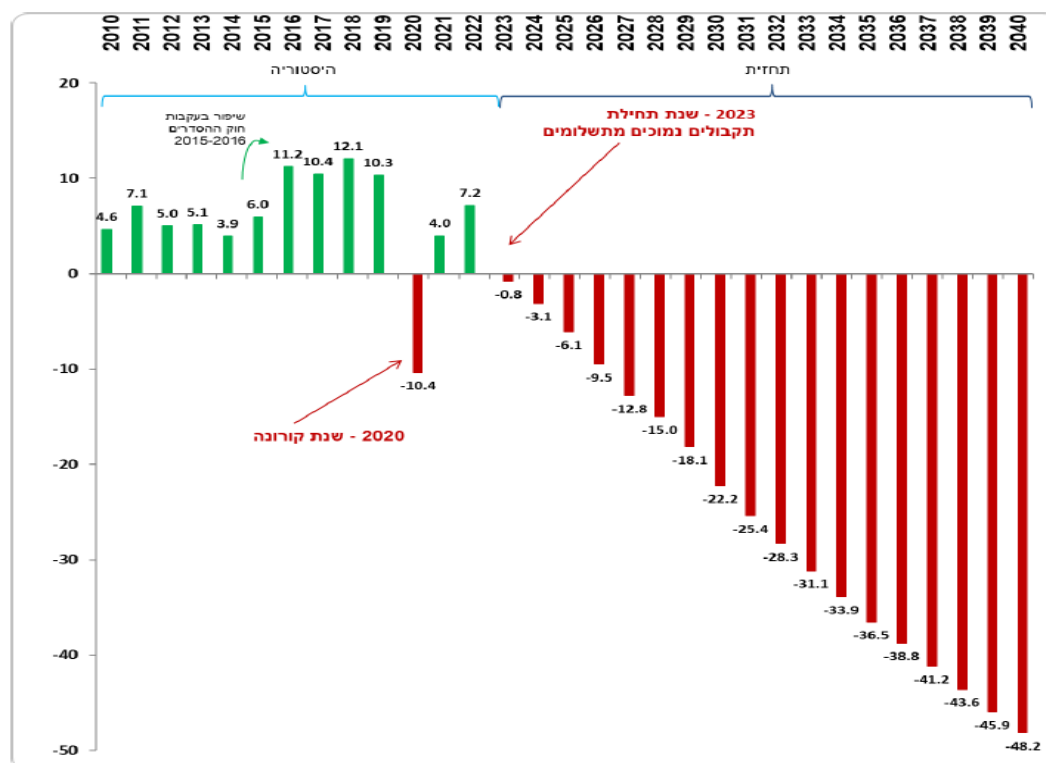
להלן עיקרי המגמות כפי שהוצגו בדוח האקטוארי של המל"ל:

1. משנת 2023 התשלומים צפויים להיות גבוהים מהתקבולים. המל"ל יצטרך להשלים את תשלומי התחייבויותיו מתוך השקעותיו באיגרת חוב ייעודית שהונפקה על ידי ממשלת ישראל (להלן: "השקעה באג"ח"), דבר שיביא לצמצום יתרת ההשקעה באג"ח.
2. משנת 2030 המל"ל יצטרך לבצע פדיון מוקדם של חלק מיתרת ההשקעה באג"ח ולהשתמש בסכומים שנפדו כדי להשלים את תשלומי התחייבויותיו.
3. בשנת 2036 צפוי שיהיה שימוש בכל יתרת ההשקעה באג"ח לכן, ללא מימון נוסף המל"ל לא יהיה מסוגל לשלם את מלוא התחייבויותיו על פי החוק.

ב. תחזית תקבולים (דמי ביטוח, הקצבות האוצר וריבית על הקרן) פחות תשלומים (קצבאות

והוצאות הנהלה וכלליות) במיליארדי ₪ (מחירי סוף 2022):

התרשים שלהלן מציג את ההפרש בין התקבולים לתשלומים של המל"ל משנת 2010 עד שנת 2040 בהתאם לנתוני העבר ולפי התחזית (במיליארדי ₪, במחירי סוף 2022). תרשים זה ממחיש באופן ברור יותר כי החל משנת 2023 צפוי המל"ל לעבור למצב גירעוני (תקבולים נמוכים מתשלומים).



ג. תחזית רמת הכיסוי הכוללת:

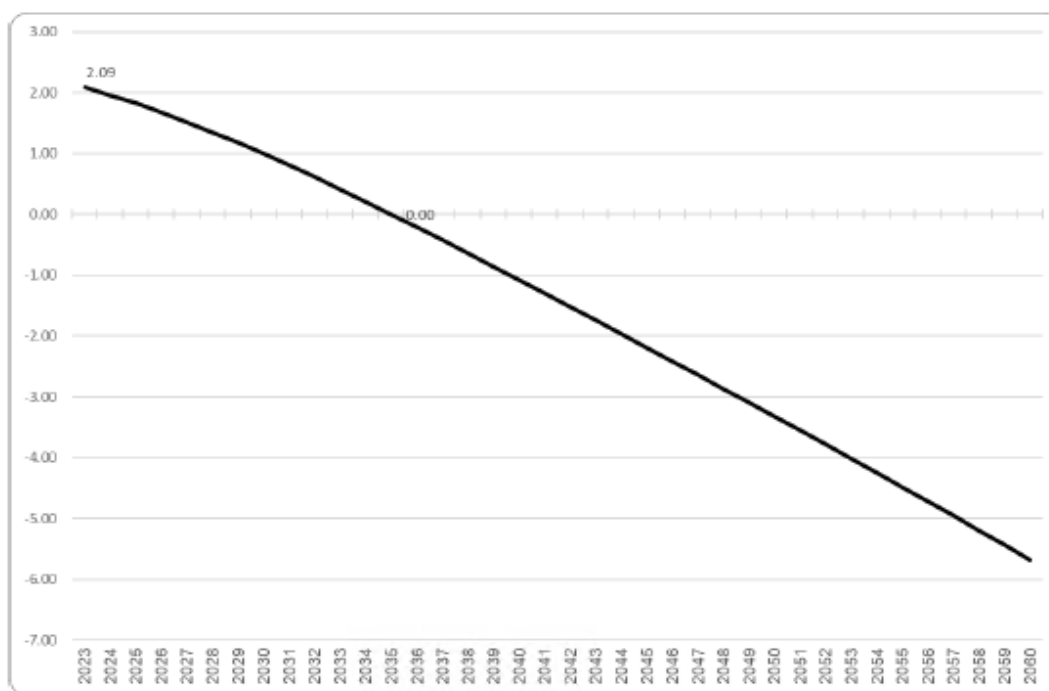
"רמת כיסוי כוללת" היא מדד המשקף את היחס בין יתרת איגרות החוב המיועדות של המל"ל בסוף השנה לתשלומים שבוצעו בגין כל ענפי הביטוח במשך השנה.

להלן חישוב של "רמת הכיסוי הכוללת" בהתאם לתחזית בדוח המתחילה ביום 1 בינואר 2023: בהתאם לתחזית בשנת 2023 המל"ל ישלם קצבאות בסך כולל של כ- 118 מיליארד ש, ויתרת הקרן בסוף שנת 2023 תהיה כ- 245 מיליארד ש. המשמעות היא שרמת הכיסוי הכוללת לשנת 2023 תעמוד על יחס של $245/118 = 2.09$.

מאחר והיקף התשלומים צפוי לגדול בקצב העולה על קצב הגידול בתקבולים ויתרת הקרן צפויה לרדת מדי שנה, גם רמת הכיסוי הכוללת צפויה לרדת במהלך השנים.

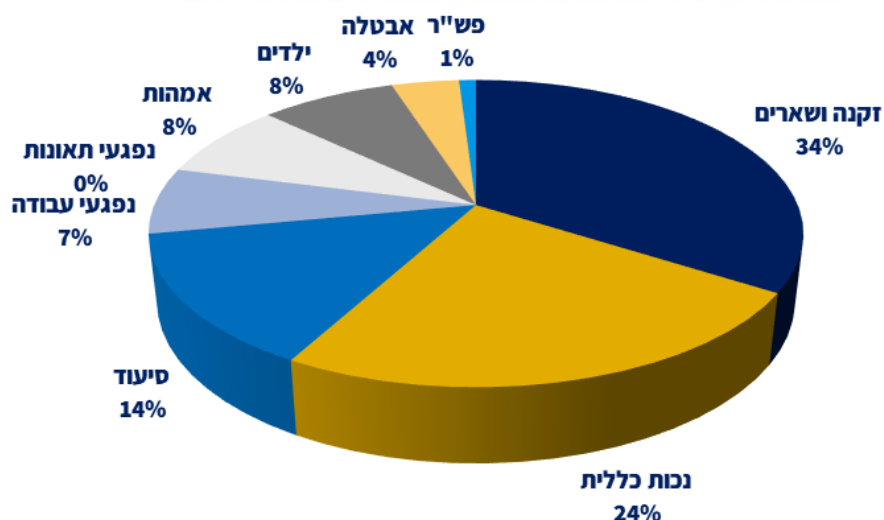
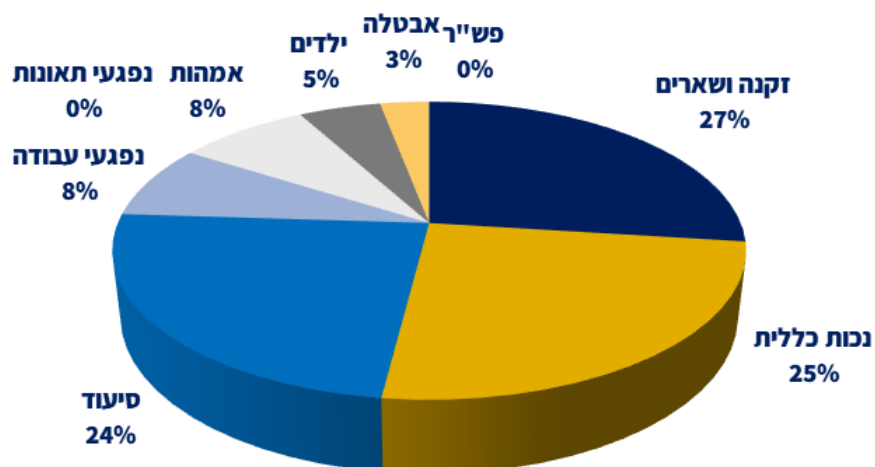
על פי תחזית בדוח, בשנת 2036 יתרת ההשקעה באג"ח צפויה להתרוקן. מפני שיתרת ההשקעה באג"ח צפויה להתאפס אז רמת הכיסוי הכוללת צפויה להיות אפס.

התרשים שלהלן מציג את תחזית רמת הכיסוי הכוללת של המל"ל על פני השנים.



ד. התפלגות התשלומים בין ענפים :

מהגרפים שלהלן ניתן לראות את השינוי בהתפלגות התשלומים בין הענפים בשנים 2023 ו-2060. חלקו של ענף סיעוד וחלקם של ענפי נכות כללית ונפגעי עבודה, מסך כל התשלומים יגדלו על חשבון שאר הענפים, ובעיקר על חשבון ענף זקנה ושארים – הענפים המוצמדים למדד המחירים לצרכן ולא מושפעים מגידול ריאלי בשכר. החלק של תשלומי סיעוד מסך התשלומים צפוי לגדול מכ- 14% בשנת 2023 לכ- 24% בשנת 2060. השינוי בהתפלגות התשלומים משקף בין היתר, את שינויי החקיקה שבוצעו בעקבות הרפורמה בתחום הסיעוד בשנים האחרונות. שינויי החקיקה הביאו לגידול ניכר הן בכמות מקבלי קצבה והן בסכומי הקצבאות.

חלוקת סך כל התשלומים בגין ענפים - 2023**חלוקת סך כל התשלומים בין הענפים - 2060**

(3) תמצית הנתונים הכספיים של המוסד לביטוח לאומי (במיליארדי ₪)

תמצית הדוחות על המצב הכספי		לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר	
		2025	2024
נכסים שוטפים (**)	א	38	37
נכסים שאינם שוטפים (**)	ב	241	240
סך הכל נכסים		279	278
התחייבויות שוטפות	ג	8	9
התחייבויות שאינן שוטפות	ד	1,290	1,182
סך הכל התחייבויות		1,298	1,191
גרעון בהון	ה	(1,019)	(913)
סך הכל התחייבויות וגרעון בהון		279	278

(**) כולל התאמה למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל.

א. היתרה כוללת בעיקר חלויות שוטפות בגין איגרות חוב של ממשלת ישראל אשר הונפקו עבור המוסד לביטוח לאומי על ידי ממשלת ישראל וצפויות להיפרע בשנה הקרובה, בסך של כ- 21 מיליארד ₪ (כ- 21 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024), לפירוט ראה סעיף ב'. סעיף זה כולל בנוסף את יתרות חשבונות המוסד לביטוח לאומי בבנק ישראל, בבנקים אחרים ויתרות חייבים. במסגרת יתרות החייבים מוצגות יתרות בגין חובות הציבור וחייבים בגין עסקאות שאינן חליפין בניכוי הפרשה לחובות מסופקים, ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה.

ב. היתרה כוללת בעיקר יתרת איגרות חוב של ממשלת ישראל אשר הונפקו עבור המוסד לביטוח לאומי על ידי ממשלת ישראל בסך של כ- 237 מיליארד ₪ (כ- 237 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024). המדיניות החשבונאית המיושמת בדוחות של מדינת ישראל הינה מדידת מכשירים פיננסים מסוג זה בעלותם המופחתת, ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית. המוסד לביטוח לאומי מיישם מדיניות חשבונאית של שווי הוגן למדידת איגרות חוב אלו.

ג. היתרה כוללת בעיקר יתרות בגין הזכויות לגמלה למבוטחים עבור תביעות שהוגשו בגין שנת הדיווח והשנים שקדמו לה, אשר טרם שולמו עד לתאריך הדוח, וכן בגין אומדן תביעות שטרם הוגשו, אולם תיווצר בגינם זכאות לתקופה שלפני תאריך הדוח בסך יתרות של כ- 8 מיליארד ₪ (כ- 8 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024), לפירוט ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות.

ד. כולל את היתרות הבאות:

(1) קרנות הביטוח הלאומי בסך של כ- 1,283 מיליארד ₪ (כ- 1,175 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024), ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח.

(2) התחייבויות בגין זכויות עובדים בסך של כ- 6 מיליארד ₪ (כ- 6 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2024) הכוללות בעיקר את התחייבות המוסד לביטוח לאומי בגין פנסיה תקציבית, אשר מוצגות כחלק מהיתרות בסעיף א' בביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל.

ה. כתוצאה מהשפעת ההתאמה למדיניות החשבונאית המיושמת בדוחות של מדינת ישראל הגירעון/הגירעון החשבונאי נטו המוצגים לעיל ולהלן שונים מהמדווח בדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי (ראה פירוט בסעיף ב' לעיל).

תמצית הדוחות על הביצוע הכספי		לשנה שהסתיימה ביום	
		31 בדצמבר	
		2025	2024
דמי ביטוח	ו	80	71
הכנסות מהעברות	ז	43	46
הכנסות מימון (**)	ח	15	17
הכנסות אחרות		4	3
סך הכל הכנסות		142	137
גמלאות, תשלומים ותמיכות	ט	138	128
גידול (קיטון) בקרנות הביטוח	ט	108	94
שכר עבודה ונלוות	י	2	2
הנהלה וכלליות		1	1
סך הכל הוצאות		249	225
גירעון נטו		(107)	(88)

(**) כולל התאמה למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל.

ו. מורכב מדמי ביטוח מעסיקים ודמי ביטוח לא שכירים, ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות.

ז. מורכב מהשתתפות ממשלת ישראל במימון הגמלאות בענפים: ילדים, אזרחים ותיקים ושארים, נכות כללית, נכות מעבודה, תאונות, סיעוד, אבטלה, פשיטת רגל, אימהות והענקות מטעמי צדק ומתבצעת בהתאם לסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

ח. הכנסות המימון משקפות בעיקר את הכנסות הריבית והפרשי ההצמדה הנובעים מהחזקת איגרות החוב של ממשלת ישראל. בהתאם למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל, לא נכללו הכנסות מימון בגין התאמות לשווי הוגן של איגרות חוב (ראה פירוט בסעיף ב' לעיל).

ט. הוצאות אלו מוצגות במסגרת חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 30 - העברות ותמיכות.

י. הוצאות אלו מוצגות במסגרת חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 29 - שכר עבודה והטבות לעובדים.

ב. אקטואריה ברשות לזכויות ניצולי השואה**1. כללי**

הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן: "הרשות"), משמשת כזרוע של מדינת ישראל לתשלום תגמולים והטבות עבור ניצולי השואה והזכאים השונים. נכון לסוף שנת 2025 הרשות משרתת כ- 127 אלף ניצולי שואה וזכאים שונים (בשנת 2024 כ- 140 אלף) העומדים בתנאים (להלן: "הזכאים") של החוקים הבאים:

- (א) חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז - 1957;
- (ב) חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד - 1954;
- (ג) חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז - 2007.

2. אוכלוסיית הזכאים

האוכלוסיות העיקריות שאותן משרתת הרשות מתוקף החקיקה שלעיל הן אלה:

(א) **נכי רדיפות הנאצים** – חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, מקנה זכאות לתגמול חודשי למי שלקה בנכות מחמת מחלה, החמרת מחלה או חבלה, ואשר אילולא הנאמר בהסכם השילומים בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה הפדראלית של גרמניה מיום כ' באלול תשי"ב (10 בספטמבר 1952) ובמכתב מספר 1א' שבו היה זכאי בגלל נכותו לתגמול, קצבה או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדראלית של גרמניה וזאת בלבד שעלה לישראל לפני 1 באוקטובר 1953, וביום 1 באפריל 1957 היה, ולאחר מכן נשאר, אזרח ותושב ישראל, ודרגת נכותו אינה פחותה מ- 25%. ניצולים אלה זכאים לתגמול חודשי כאמור בהתאם לדרגת נכותם, וכן לשורה של הטבות נלוות נוספות ובכלל זה זכאות לקצבת שארים לאחר פטירה.

(ב) **נכי המלחמה בנאצים** – חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954, מקנה זכאות לתגמול חודשי למי שלקה בנכות (המוגדרת בחוק כחבלה, מחלה או החמרת מחלה) בתקופת שירות מלחמתי בצבא אחת ממעצמות הברית או באחת היחידות שלחמו במחתרת (פרטיזנים) במלחמת העולם השנייה, בתקופת השירות ועקב אותו שירות. נכים אלה זכאים לתגמול חודשי כאמור בהתאם לדרגת נכותם ולהטבות נוספות ובכלל זה זכאות לקצבת שארים לאחר פטירה.

(ג) **חוק ההטבות לניצולי שואה** – חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007, מקנה זכאות לקצבה ו/או הטבות לשתי קבוצות עיקריות:

1) ניצולי שואה שזכאים לקצבה חודשית – ניצולי שואה יוצאי מחנות וגטאות או מי שהוכרו על ידי קרן סעיף 2 של ועידת התביעות, שלא הוכרו כנכי חוק רדיפות הנאצים (בכלל זה מדובר בניצולי שואה שעלו לישראל לאחר 1 באוקטובר 1953, כך שבהסכם השילומים לא נשללה זכותם לתבוע בשל נכותם את הרפובליקה של גרמניה). ניצולים אלה זכאים לקצבה חודשית ולהטבות נוספות, ורואים אותם כאילו הם נכים הזכאים לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, לכל דבר ועניין.

2) ניצולי שואה שאינם מקבלים קצבה חודשית בשל רדיפות הנאצים מישראל או מכל גורם אחר (מגרמניה, ממדינת חוץ אחרת או מוועידת התביעות). ניצולים אלה זכאים למענק הטבות שנתי, אשר החל מינואר 2026 עומד על סך של 7,688 ₪ ולהטבות נוספות.

(ד) **נפגעי התנכלויות אנטישמיות בתקופת מלחמת העולם השנייה** – ביום 3 בדצמבר 2015 הכיר שר האוצר דאז בסבלן של קבוצות אשר חוו התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה, ואשר אינן זכאיות לתגמולים חודשיים ולהטבות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או חוק ההטבות לניצולי שואה או לקצבה ממדינה אחרת, בכלל אוכלוסיות אלה יוצאי מרוקו, עיראק ואלג'יריה, אשר זכאים למענק הטבות שנתי (החל מינואר 2026 עומד על סך של 7,688 ₪) ולהטבות נוספות.

(ה) **מקבלי קצבאות מגרמניה מכוח חוק הפיצויים הגרמני (BEG)** – ניצולי שואה שהוכרו כזכאים לקצבה חודשית ישירות מגרמניה בהתאם לחוק הפיצויים הפדרלי הגרמני, ומשכך אינם זכאים לתגמול חודשי מהרשות לזכויות ניצולי השואה. ניצולים אלו זכאים למענק רבעוני המשולם

מהמדינה בסך 2,907 ש' ולהטבות נוספות, וכן לתוספת לקצבה אשר משולמת על ידי הרשות במימון ממשלת גרמניה.

3. פירוט הזכאות

מקבלי התגמולים החודשיים מקרב הזכאים מקבלים החזרים וסיוע באופן ישיר או דרך ספקים בתחומים הבאים: ציוד רפואי, טיפול רפואי על סוגיו השונים במחלות שהוכרו כקשורות לרדיפת השואה, הבראה רגילה ו/או עם טיפולים במרחצאות מרפא, הטבות ומענקים במסגרת שיקום ורווחה, תשלום לרופאים אשר ישנה התקשרות עימם, תמיכה במוסדות ציבור ולגופים המעניקים סיוע פרטני והנגשה עבור ניצולי השואה, קצבת שארים המשולמת לאחר פטירה ועוד. בנוסף, ניצולי שואה מעוטי הכנסה זכאים לתגמולים מוגדלים ולהטבות נוספות (מענקים שנתיים נוספים, הנחות במים וחשמל ועוד).

4. ההתחייבות

ההתחייבות האקטוארית מתייחסת לאוכלוסייה סגורה של ניצולי השואה הקיימים או שאיריהם המקבלים תגמול, בלי להביא בחשבון מצטרפים חדשים עתידיים אפשריים. כמו כן, החישוב האקטוארי התבסס על הנחות אקטואריות, שתואמות הדדית ולא מוטות¹⁷², בכפוף למגבלות הנתונים שעל בסיסן בוצע התחשיב.

ההתחייבויות האקטואריות של ממשלת ישראל, הנובעות מתשלומי הגמלאות על פי החוקים שצוינו לעיל בגין תשלומי תגמולים לאוכלוסיית ניצולי השואה הזכאים ליום 31 בדצמבר 2025, מסתכמות בכ-31 מיליארד ש' (כ-34 מיליארד ש' ליום 31 בדצמבר 2024).

5. תיאור הנתונים שהתקבלו

החישוב האקטוארי בוצע על נתונים פרטניים של אוכלוסיית ניצולי השואה ליום 31 בדצמבר 2025 (להלן: "מועד החתך"). החישוב הביא בחשבון פרמטרים אישיים כגון מצב משפחתי, משך התשלום (חד-פעמי או מתמשך), אחוז הקצבה, סוג הגמלה: נכות, נכות מיוחדת, תוספות למיניהן, נכויים וקיצוזים, מענק, טיפולים רפואיים ואחזקת טלפון.

6. עיקרי שיטת חישוב ההתחייבות

6.1. החישוב נערך לכל ניצול/ה ואלמנ/ה באופן פרטני כשהוא מהוון.

6.2. ריבית ההיוון והנחות אקטואריות.

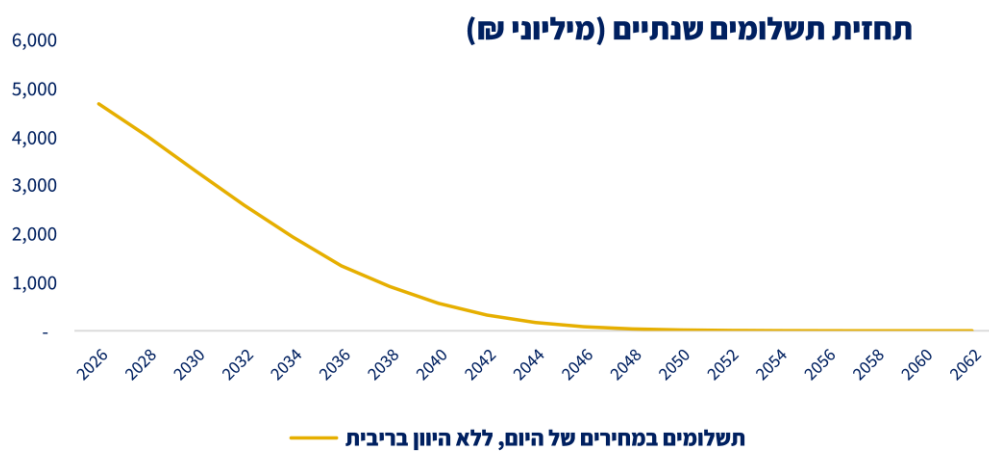
בחישוב ההתחייבות הובאו בחשבון הפרמטרים וההנחות שלהלן:

(א) ריבית ההיוון: שיעורי ריבית להיוון מתבססים על עקום תשואה של איגרות חוב ממשלתיות צמודות למדד המחירים לצרכן נכון לסוף חודש דצמבר 2025.

(ב) הנחות פיננסיות: שיעורי אינפלציה חזויים, שיעור הגידול השנתי בתשלומים בגין הטבות אחרות (שאינן תגמולים), שיעור השינוי השנתי במדד הסקטור הציבורי הקהילתי, שיעור השינוי השנתי בסכומי המינימום של תגמולים חודשיים, תוספת עתידית שנתיית באחוז הנכות.

(ג) הנחות דמוגרפיות: שיעור התמותה (לוחות תמותה), מצב משפחתי.

7. תחזית טווח ארוך לשנים 2026 - 2061 של ההתחייבות האקטוארית עבור אוכלוסיית ניצולי השואה:



לוח - תחזית תשלומים שנתיים לא מהוון (במיליוני ₪):

שנה	תשלום חזוי	שנה	תשלום חזוי
2026	4,667	2045	121
2027	4,340	2046	84
2028	4,002	2047	57
2029	3,649	2048	39
2030	3,284	2049	26
2031	2,925	2050	18
2032	2,581	2051	12
2033	2,244	2052	8
2034	1,929	2053	6
2035	1,635	2054	4
2036	1,366	2055	3
2037	1,124	2056	2
2038	910	2057	2
2039	724	2058	1
2040	566	2059	1
2041	433	2060	1
2042	324	2061	1
2043	238	2062	1
2044	171	2063 והלאה	2



<< רקע

סקירת פעילות המערכים התפעוליים והנכסיים של הממשלה

אגף החשבתי הכללי במשרד האוצר אחראי על נכסי המדינה מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. בהתאם לכך, קובע את מדיניות הדיורים הממשלתיים. משרד הביטחון, שירות הביטחון הכללי ורוה"מ ת"א כפופים למדיניות זו אך הבינוי, הניהול והתפעול מבוצעים בהתאם לצרכים הייחודיים להם. חטיבת הנכסים באגף החשבתי הכללי במשרד האוצר, עוסקת בתכנון ובהעמדת המשאבים התשתיתיים הפיזיים הנדרשים למשרדי הממשלה וגופי הסמך. פעילותה משתרעת על פני מגוון רחב של תחומים – החל בחללי משרדים, היכלי משפט, מבנים ייעודיים לגופי החירום ועד להסדרה סטטוטורית של תשתיות לתחבורה ציבורית.

עשיית החטיבה מאופיינת בשאיפה מתמדת לחסכון, יעילות תפעולית, עמידה בלוחות זמנים, מיצוי יתרונות לגודל, תודעת שירות גבוהה, ושאיפה מתמדת להתאים את העשייה הענפה, לצרכי האזרחים אשר נדרשים לשירותי הממשלה ולצרכי עובדי הממשלה אשר מאיישים את המבנים.

במסגרת ארכיטקטורת הניהול של חטיבת הנכסים, פועלות חמש זרועות ביצוע מערכתיות:

- מינהל הבינוי הממשלתי
- מינהל הדיור הממשלתי
- מינהל הרכב הממשלתי
- אגף ביטחון מבני ממשלה (להלן: "בטמ"מ")
- מטה חטיבת הנכסים (הכולל את ענפי התכנון, קיימות ורגולציה בעולמות התקשוריות קבלנים)

< **מינהל הבינוי הממשלתי****א. רקע, מסגרת פעילות ומטרות**

מינהל הבינוי הממשלתי באגף החשבתי הכללי נושא באחריות הכוללת לקידום תחום הבינוי הממשלתי ולמימוש האסטרטגיה ארוכת הטווח להקמת מתחמי קריות ממשלה והיכלי משפט ברחבי הארץ. המינהל מוביל עשייה זו תוך ניהול אינטגרציה של מספר זרועות מקצועיות ייעודיות: פיננסית, הנדסית, תכנונית, קיימות וביטחון. מרכזי המינהל מתבצעים על-פי רוב בשיטת D.B.O.T (Design Build Operate Transfer) במסגרתם מקים היזם את הפרויקט, מנהל אותו למשך תקופת ההתקשרות ובסופה הנכס חוזר לניהול המדינה.

ב. פעילות מינהל הבינוי הממשלתי

פעילות מינהל הבינוי הממשלתי מוכוונת להשגת חמישה יעדים אסטרטגיים מרכזיים:

- **בינוי קריית הלאום בירושלים** – קידום תכנון, פיתוח והקמה של קריית הלאום, באמצעות ריכוז ובינוי המיניסטריונים ויחידות המטה הממשלתיות בירושלים, בהתאם להחלטות הממשלה בנושא.
- **התייעלות כלכלית ותפעולית** – ריכוז משרדי הממשלה במבנים אחודים ברחבי הארץ לטובת חיסכון בעלויות התפעול השוטפות.
- **שיפור השירות לאזרחים ולעובדי הממשלה** – פיתוח סביבת עבודה מתקדמת ואיכותית לעובדי המדינה, לצד שיפור חווית השירות, הנגישות והזמינות לאזרחים הפונים למשרדי הממשלה.
- **פיתוח עירוני ואורבני** – קידום מתחמי הממשלה כחלק בלתי נפרד מהמרחב העירוני, תוך שילובם במרקם העירוני המקומי.
- **הטמעת סטנדרטים גבוהים בבנייה** – יישום מפרטים טכניים עשירים, שילוב מערכות הנדסיות מתקדמות, הבטחת רציפות תפקודית, שילוב מקסימלי של אלמנטים בבנייה ירוקה תוך חתירה לאיפוס פליטות פחמן לאורך מחזור החיים של המבנים.

ג. תיאור פרויקטי מינהל הבינוי הממשלתי

מינהל הבינוי הממשלתי בחטיבת הנכסים מוביל את התכנון, הפיתוח וההקמה של פרויקטי בינוי ממשלתיים רחבי היקף ובפריסה ארצית, כחלק מתכנית אסטרטגית. מטרת התכנית היא לרכז את יחידות הממשלה במתחמי קריות ממשלה תוך התייעלות, מיצוי משאבים ויישום סטנדרטים מתקדמים של תכנון בניה ירוקה ואיכותית.

התכנית האסטרטגית מבוססת על פריסה גאוגרפית מיטבית המייצגת את הפריפריה ותחזק את ירושלים בירת ישראל. התכנית כוללת הקמת 33 פרויקטים עתידיים של קריות ממשלה עד לשנת 2040. מתוכם 10 פרויקטים בירושלים והיתר בערי מחוז, ערי הנפה וערים גדולות נוספות ברחבי הארץ. היקף הבינוי המתכונן עומד על כ-1.5 מיליון מ"ר.

לצורך מימוש התכנית פועלת חטיבת הנכסים לאיתור קרקעות מתאימות וקידום תכניות בניין עיר עבור כלל הפרויקטים הכלולים ובהמשך לפרסום מכרזים בינוי ואכלוס לפי סדר קדימות.

פעילות הליבה של מינהל הבינוי כוללת בניית קריות ממשלה והיכלי משפט, בהיקף של מאות אלפי מ"ר במודל כלכלי של שותפות עם המגזר הפרטי. במסגרת מודל זה משולמים ליזם מענקי הקמה במהלך שלב הביצוע, ולאחר השלמת ההקמה משולמים מענקים רבעוניים לאורך תקופת ההפעלה, לתקופה מצטברת של עד 25 שנים ולאחריה, כאמור, חוזרים הנכסים לניהול המדינה.

בימים אלו, מקדם מינהל הבינוי מספר פרויקטים רחבי היקף הנמצאים בשלבי תכנון, במכרזים פעילים ובביצוע כמפרט להלן בהיקף מצטבר של למעלה מ-450,000 מ"ר. עם השלמת שלב ההקמה, תועבר האחריות לניהול ולהפעלת הנכסים למינהל הדיור הממשלתי או למשרד הממשלתי הרלוונטי.

להלן סטטוס התכנית האסטרטגית לרבות פרויקטים שנמסרו נכון לשנה זאת:

מספר סידורי	שלב	שם פרויקט	עיר	שטח עילי (אלפי מ"ר)	מידע נוסף
1	נמסר	משרד המשפטים	ירושלים	70	הסכם זיכיון בשיטת DBOT לתכנון, הקמה מימון חלקי והפעלה של מבנה משרד המשפטים בבירה, בהיקף כולל של 70 אלפי מ"ר של משרדים ומסחר. ההתקשרות לפרויקט זה החלה בשנת 2016 מול חברת "אפי נכסים בע"מ". תקופת ההקמה הסתיימה בשנת 2024 וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2041, כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י משרד המשפטים.
2	נמסר	קריית ממשלה נתניה	נתניה	30	הסכם זיכיון בשיטת PFI החל משנת 2019, כאשר הזכינית היא חברת "אלקטרה". ההסכם כולל מימון חלקי, תכנון, הקמה ותחזוקה של קריית הממשלה בעיר, המשתרעת על שטח בנוי של כ-30,000 מ"ר. בשנת 2024 הסתיים שלב ההקמה של המבנה, ומאז החלה תקופת ההפעלה שנקבעה ל-22 שנים ותסתיים בשנת 2046. כיום המבנה באחריות מינהל הדיור הממשלתי.
3	נמסר	בתי משפט טבריה וצפת	טבריה וצפת	צפת- 4.1 טבריה- 5.9	הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 22.5 שנה ממועד קבלת תעודת גמר בגין בית המשפט צפת (המאוחר בין שני המבנים). ההתקשרות הינה משנת 2018 וזכיון הפרויקט הוא "אפקון זכיונות טבריה וצפת" בע"מ. בית משפט טבריה החל לפעול משנת 2022 ובית המשפט צפת החל לפעול משנת 2023, ההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2046. כיום המבנים בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהלים ע"י הנהלת בתי המשפט.
4	נמסר	בית משפט לוד	לוד	11	הסכם זיכיון בשיטת PFI משנת 2009 מול קבוצת אשטרום בע"מ עבור תכנון, הקמה והפעלה של בית המשפט. המבנה משתרע על שטח של כ-11,000 מ"ר וכולל 4 קומות פעילות וקומת חניון תת-קרקעי. שלב ההקמה הסתיים בשנת 2012, וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2032. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.
5	נמסר	בית משפט אשקלון	אשקלון	3	הסכם זיכיון בשיטת PFI משנת 2009 עם קבוצת אשטרום בע"מ לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית משפט השלום באשקלון בשטח של כ-3,000 מ"ר, למשך 20 שנים מתום תקופת ההקמה. ההקמה הסתיימה בשנת 2012 וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2032. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.
6	נמסר	בית משפט פתח תקווה	אשקלון	11	הסכם זיכיון בשיטת PFI משנת 2004 עם קבוצת אשטרום בע"מ לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית משפט השלום בפתח תקווה בשטח של כ-11,000 מ"ר. ההתקשרות הינה למשך 20 שנה מתום תקופת ההקמה. תקופת ההקמה הסתיימה בשנת 2007 וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2027. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.

מספר סידורי	שלב	שם פרויקט	עיר	שטח עילי (אלפי מ"ר)	מידע נוסף
7	נמסר	היכל המשפט תל אביב	תל אביב	14	הסכם זיכיון בשיטת PFI התקשרות משנת 2009 עם חברת שיכון ובינוי לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית משפט השלום בתל אביב בשטח של כ-14,000 מ"ר. ההתקשרות הינה לתקופה של 20 שנה מתום תקופת ההקמה. תקופת ההקמה הסתיימה בשנת 2014 וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2034. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.
8	נמסר	קריית ממשלה נוף הגליל	נוף הגליל	41	הסכם זיכיון בשיטת PFI עם חברת שיכון ובינוי לתכנון, להקמה, לניהול ולתפעול של קריית הממשלה המחוזית בנוף הגליל. בשנת 2022 הסתיימה ההקמה והחלה תקופת התחזוקה למשך 22 שנים, עד לשנת 2044. כיום המבנה באחריות מינהל הדיור הממשלתי.
9	נמסר	בית המשפט בחדרה	חדרה	12	הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה כוללת של 22 שנים. ההתקשרות החלה בשנת 2017 מול חברת שיכון ובינוי - סולל בונה תשתיות בע"מ, וכללה את שלבי התכנון, ההקמה וההפעלה של מבנה בית המשפט בעיר. הפרויקט עבר לשלב ההפעלה בשנת 2020. המבנה משתרע על שטח של כ-12,000 מ"ר בנוי. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.
10	נמסר	ג'נרי 2	ירושלים	60	הסכם זיכיון בשיטת PFI עם חברת שיכון ובינוי הכולל הקמה, ניהול ותחזוקה של בניין ג'נרי 2 בקריית הממשלה בירושלים ותפעול ותחזוקה של בניין וחניון ג'נרי 1 בשטח כולל של כ-60,000 מ"ר, לתקופה של 25 שנה. בשנת 2017 הסתיימה תקופת ההקמה וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2039. כיום, המבנה באחריות מינהל הדיור הממשלתי.
11	נמסר	בית משפט השלום בבתי ים	בתי ים	20.7	הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 22 שנה. ההתקשרות הינה משנת 2016, וזכיון הפרויקט הוא קבוצת אשטרם בע"מ. הפרויקט כולל תכנון, הקמה ותחזוקה של בית המשפט בבתי-ים. הפרויקט החל לפעול בשנת 2020 ותקופת ההתקשרות עתידה להסתיים בשנת 2027. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.
12	נמסר	בית משפט הרצליה	הרצליה	4.4	הסכם זיכיון בשיטת DBOT . התקשרות משנת 2003 עם קבוצת אשטרם בע"מ לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית משפט השלום בהרצליה בשטח של כ-4,400 מ"ר. ההתקשרות הינה לתקופה של 20 שנה מתום תקופת ההקמה. שלב ההקמה הסתיים בשנת 2007 וההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2027. כיום המבנה בחזקת מינהל הדיור הממשלתי ומנוהל ע"י הנהלת בתי המשפט.
13	הקמה	קריה מחוזית	ירושלים	58	הסכם זיכיון בשיטת DBOT לתכנון, הקמה, מימון חלקי והפעלה הקריה המחוזית בירושלים ממוקם בסמוך לבנייני האומה והתחנה המרכזית. המבנה, בגודל כ-60 אלפי מ"ר עיליים, עתיד לאכלס משרדי ממשלה רבים. התקשרות משנת 2016, עם חברת אפי נכסים בע"מ. שיעור ההשלמה של הפרויקט נכון ליום 31 בדצמבר 2025 הינו 95% והבנייה אמורה להסתיים בשנת 2026. ההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2048.

מספר סידורי	שלב	שם פרויקט	עיר	שטח עילי (אלפי מ"ר)	מידע נוסף
14	הקמה	הדפו (ג'נרי 3)	ירושלים	82	הסכם זיכיון בשיטת DBOT לתכנון, הקמה, מימון חלקי והפעלה של בניין ג'נרי 3 בירושלים הכולל בנייה של כ-82 אלפי מ"ר בגמר מלא מעלל גג הדיפו וכן עבודות גמר עבור 2 קומות מרתף בגדול של כ-20 אלפי מ"ר. התקשרות משנת 2023 עם חברת "שפיר" בע"מ. נכון ליום 31 לדצמבר 2025, שיעור הביצוע הינו 10%, הבניה צפויה להסתיים בשנת 2028. בהתאם, כלל ההתקשרות צפויה להסתיים בשנת 2049.
15	הקמה	קריית ממשלה ובית משפט	עפולה	13	הסכם זיכיון בשיטת DBOT לתכנון, הקמה, מימון חלקי והפעלה של קריית הממשלתית ובית משפט שלום בעיר עפולה בשטח כולל של כ-13 אלפי מ"ר. התקשרות משנת 2025 עם חברת "דניה סיבוס" בע"מ. נכון ליום 31 לדצמבר 2025, שיעור הביצוע הינו 5%, הבנייה צפויה להסתיים בשנת 2029 וכלל ההתקשרות עתידה להסתיים בשנת 2050.
16	מכרז	היכל ומגדל המשפט	ירושלים	100	
17	מכרז	קריה טכנולוגית גן חוצבים	ירושלים	154	
18	מכרז	מטה הביטוח הלאומי	ירושלים	44.5	
19	קדם מכרז וייזום	מצפה הלאום (שלב א' + ב')	ירושלים	60 + 30	
20	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	דימונה	3.5	
21	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	רהט	4	
22	קדם מכרז וייזום	גנזך ומדפיס ממשלתי	ירושלים	30	
23	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	אשדוד	20	
24	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה ובית משפט	ראשון לציון	30	
25	קדם מכרז וייזום	קריית בן גוריון (מגרש 22 - שקדיה א')	ירושלים	40 + 25	
26	קדם מכרז וייזום	קריית בן גוריון (מגרש 29)	ירושלים	150	
27	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	תל אביב	100	
28	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	אשקלון	20	
29	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	חדרה	21	
30	קדם מכרז וייזום	קריית מנחם בגין	ירושלים	200	
31	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה (שלב א')	באר שבע	60	
32	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה ובית משפט	קריית שמונה	6.5	

מספר סידורי	שלב	שם פרויקט	עיר	שטח עילי (אלפי מ"ר)	מידע נוסף
33	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	רחובות	20	
34	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	חולון	26	
35	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה ובית משפט	עכו	22.5	
36	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	צפת	8	
37	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	בית שמש	3.5	
38	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	פתח תקווה	21.5	
39	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה (שלב א')	חיפה	50	
40	קדם מכרז וייזום	קריית בן גוריון (מגרש 22 - שלב ב')	ירושלים	135	
41	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה טבריה	טבריה	11	
42	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה	כרמיאל	12	
43	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה (שלב ב')	באר שבע	40	
44	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה ובית משפט	קריית גת	10	
45	קדם מכרז וייזום	קריית ממשלה ובית משפט	רמלה	55	

תוכנית אסטרטגית להקמת קריות ממשלה 2040

3 2037-2040	2 2032-2036	1 2026-2031
קריית ממשלה באר שבע (שלב ב') 40 אלף מ"ר 2040 קריית ממשלה ובימ"ש קריית גת 100 אלף מ"ר קריית ממשלה חיפה (שלב א') 50 אלף מ"ר קריית בן גוריון ירושלים (מגרש 22) 135,000 אלף מ"ר (שלב ב') קריית ממשלה טבריה 11 אלף מ"ר קריית ממשלה כרמיאל 12 אלף מ"ר	קריית ממשלה אשקלון 20 אלף מ"ר קריית ממשלה חדרה 21 אלף מ"ר - עדיפות 2 קריית מנחם בגין ירושלים 200 אלף מ"ר קריית ממשלה באר שבע (שלב א') 60 אלף מ"ר קריית ממשלה ובימ"ש קריית שמונה 6.5 אלף מ"ר קריית ממשלה רחובות 20 אלף מ"ר קריית ממשלה חולון 26 אלף מ"ר קריית ממשלה ובימ"ש עכו 22.5 אלף מ"ר קריית ממשלה צפת 8 אלף מ"ר קריית ממשלה בית שמש 3.5 אלף מ"ר קריית ממשלה פתח תקווה 21.5 אלף מ"ר	מזפחה הלאום ירושלים שלב א' 30 אלף מ"ר גנזך ומדפיס ממשלתי 30 אלף מ"ר קריית ממשלה אשדוד 20 אלף מ"ר קריית ממשלה ובימ"ש ראשון לציון 30 אלף מ"ר - עדיפות 2 מזפחה הלאום ירושלים שלב ב' 60 אלף מ"ר קריית ממשלה ובימ"ש רמלה 55 אלף מ"ר קריית בן גוריון ירושלים (מגרש 22) שקדיה 25,000 אלף מ"ר + 40 אלף מ"ר (שלב א') קריית בן גוריון ירושלים (מגרש 29) 150 אלף מ"ר - עדיפות 2 קריית ממשלה תל-אביב 100 אלף מ"ר ק.טכנולוגית גן חוצבים י"ם 154 אלף מ"ר
קריית מחוזות ירושלים 58 אלף מ"ר הדפו (ג'נרי 3) ירושלים 82 אלף מ"ר קריית ממשלה ובימ"ש עפולה 13 אלף מ"ר קריית ממשלה דימונה 3.5 אלף מ"ר קריית ממשלה רהט 4 אלף מ"ר מטה הביטוח הלאומי וסניף ירושלים 80.5 אלף מ"ר היכל ומגדל המשפט ירושלים 100 אלף מ"ר		

< מינהל הדיור הממשלתי

א. רקע, הגדרת תפקיד וסגמנטים בנכסים

כאמור, אגף החשבת הכללית במשרד האוצר אחראי על נכסי המדינה מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. בהתאם לכך, קובע את מדיניות הממשלה בנושא זה.

בהמשך לכך, מינהל הדיור הממשלתי אחראי לתכנון, הקצאה וניהול פתרונות הדיור עבור משרדי הממשלה, הן בנכסים שבעלות הממשלה והן במסגרת התקשרויות לשכירות ארוכת טווח. ניהול הנכסים מתבצע בהתאם למאפייני הנכס ולאחריות שנקבעה לגביו: חלק מהנכסים מנוהלים על ידי מינהל הדיור הממשלתי באמצעות חברות ניהול ייעודיות, ואילו אחרים מנוהלים באופן ישיר על ידי משרדי הממשלה המאכלסים אותם.

ב. סגמנטים תפעוליים של תיק הנכסים

תיק הנכסים שבאחריות מינהל הדיור מסווג לארבעה סגמנטים תפעוליים

- **נכסים בשכירות** - כ- 2 מיליון מ"ר של נכסים שכורים בשוק הפרטי לטובת שימוש של משרדי הממשלה.
- **נכסים בבעלות ממשלתית** - כ- 1.6 מיליון מ"ר של נכסים בבעלות ממשלתית ישירה המשמשים לפעילות משרדי הממשלה.
- **נכסים להשבחה ולהסדרה סטטוטורית** - נכסים בבעלות ממשלתית המיועדים לקידום הליכי הסדרה סטטוטורית או השבחה נדל"נית.
- **נכסים למימוש מסחרי** - כ- 0.25 מיליון מ"ר של נכסים בבעלות ממשלתית המיועדים למכירה או להשכרה לגורמים בשוק הפרטי. כלל התמורות משויכות להכנסות המדינה.

ג. יעדים ופעילויות מרכזיות

- **קביעת סטנדרטים ומפתחות דיור** - גיבוש, הטמעה ויישום של רמות שירות נורמטיביות, רמות גימור מפרטיות, נראות מבנית אחידה ומפתחות דיור מחייבים במבני הממשלה.
- **ליווי וניהול פתרונות דיור** - מתן מענה אינטגרלי למשרדי הממשלה, החל משלב אפיון הצרכים הפונקציונליים ועד לאכלוס הסופי בנכס.
- **ניהול ותפעול שוטף** - ניהול עצמאי ותחזוקה שוטפת של 17 מבני דיור ממשלתי משותפים וקריות ממשלה באמצעות חברות ניהול מקצועיות.

- **התייעלות וחדשנות אנרגטית** - קידום מהלכים לצמצום עלויות תפעוליות באמצעות פריסת מערכות פוטו-וולטאיות (אנרגיה סולארית), ייצור חשמל עצמאי והטמעת מתודולוגיית תכנון וניהול ממוחשב מתקדם (BIM).
- **השבחה, הסדרה ומסחור** - מיצוי הערך הכלכלי של נכסי המדינה באמצעות קידום תוכניות בניין עיר (תב"ע) ועסקאות נדל"ן למכירה או השכרה לשוק החופשי.
- **אחזקת נכסי בעלות** - ביצוע עבודות שיפוץ מבניות תקופתיות, תחזוקה מונעת ותחזוקה שוטפת לכלל פורטפוליו הנכסים.
- **ליווי משפטי, בקרה ומיסוי מוניציפלי** - ניהול הליכים סטטוטוריים, הסדרת זכויות קניין ורישום, בקרה תקציבית הדוקה על תשלומי שכירות וגבייה, ניהול רוחבי של חבויות ארנונה ואגרות מול הרשויות המקומיות.
- **מקרקעי תחבורה ציבורית** - הסדרה קניינית וסטטוטורית של נכסים וזכויות מקרקעין המיועדים למערכי התחבורה הציבורית.

ד. מדדים תפעוליים ופיננסיים של מנהל הדיור

היקף פעילות שנתי / מצרפי	פרמטר תפעולי / כספי
למעלה מ-1,000 חוזים	חוזי שכירות פעילים מול השוק הפרטי
כ-1.25 מיליארד ₪	עלות שכירות שנתית מצרפית (תזרימי מזומנים יוצאים)
כ-70 מיליון ₪	הכנסות עצמיות (מהשכרת נכסי מדינה לשוק הפרטי)
17 מתחמים עצמאיים	מתחמי קריות ממשלה ומבני דיור בניהול מרכזי ישיר
כ-40 הסכמים פעילים	הסכמי מקרקעין מנוהלים עבור הרשות הארצית לתחבורה ציבורית
כ-15 הסכמי פשרה והתייעלות	הסכמי מיסוי מוניציפלי מול רשויות מקומיות (אגרות והטלים)

< מינהל הרכב הממשלתי

א. רקע ומסגרת תפקיד

מינהל הרכב הממשלתי משמש כגוף המרכזי האמון על אספקת שירותי תחבורה למגזר הממשלתי, לרבות ניהול, רכש, אחזקה ודיגום של צי הרכב הממשלתי.

המינהל מספק שירות למגוון רחב של לקוחות קצה במגזר הציבורי, ובהם משרדי הממשלה, בתי חולים ממשלתיים, לשכות הבריאות, גופי חירום וביטחון.

ב. תחומי האחריות התפעולית של מינהל הרכב הממשלתי

תחומי האחריות התפעולית של מינהל הרכב הממשלתי כוללים:

- **רכש וניהול צי הרכב** - ביצוע רכש מרוכז של כלי רכב עבור גופי הממשלה, וכן ניהול מערך התחזוקה המכנית והשוטפת של הצי.
- **אספקת מעטפת שירותים לוגיסטית** - מתן שירותים תומכים הכוללים גרירה, שינוע כלי רכב ודיגום מרכב ייעודי.
- **ניהול מחזור חיי כלי הרכב** - ניהול מערך המכר והגרירה של כלי רכב בתום תקופת השימוש הכלכלית או המבצעית שלהם.
- **ביצוע פרויקטים הנדסיים בתחום הרכב** - תכנון, ניהול וביצוע פרויקטים מורכבים כגון: משאיות שיקוף ביטחוני, אמבולנסים ורכבים ממוגני ירי, דיגום רפואי ורכבי הסעות כלואים.

ג. יעדים ופעילויות מרכזיות

- **קביעת מדיניות בצי הרכב הממשלתי** - גיבוש והטמעת מדיניות הנוגעת לסוגי הרכבים הנרכשים, אורך חייהם בצי ואופן הערכת עלות הרכב לאורך חייו בצי.
- **בטיחות בדרכים ושירות** - הובלת תכניות הכשרה והשתלמויות מקצועיות לנהגי הממשלה, הטמעת מערכות בטיחות אקטיביות מתקדמות, וכן ביצוע תחקור אירועי בטיחות (נזקי רכוש ונפש) להפקת לקחים ממוסדת.
- **שדרוג המענה המבצעי הממשלתי** - הבטחת זמינות, כשירות ורציפות תפקודית מלאה של כלי הרכב המיועדים למשימות חירום וביטחון של ממשלת ישראל בכל עת.
- **העלאת רמת השירות למשתמשי הקצה** - הובלת פיתוחים טכנולוגיים, הצעת גיל הצי המנוהל והרחבת מנעד הרכבים המיועדים לטובת משתמשי הקצה במשרדים.
- **תשתיות רכש לגופים ביטחוניים** - בניית מכרזים לרכש ודיגום רכבים מבצעיים לגופים שונים כגון משטרת ישראל (אשר מנהלת את הצי באופן עצמאי), שירות בתי הסוהר והרשות לכבאות והצלה תוך שימת דגש על היבטי תחזוקה ייחודיים ומעטפות שירות מתאימות.

ד. נתוני פעילות ומצבת הצי

להלן נתוני הפעילות המצרפיים של מינהל הרכב לשנת הדיווח שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2025:

ממד נפח פעילות	נתונים כמותיים וכספיים (לשנת 2025)
מצבת הצי האזורי המנוהל הפעיל (נכון ליום 31.12.2025)	7,448 כלי רכב פעילים
רכש כלי רכב חדשים במהלך השנה	1,543 רכבים (בהיקף כספי של כ-305 מיליון ₪)
מכר וגרירת כלי רכב שיצאו משירות	1,063 רכבים (בהיקף כספי של כ-49 מיליון ₪)

< אגף ביטחון מבני ממשלה (בטמ"מ)

א. רקע ומסגרת פעילות

אגף בטחון מבני ממשלה מהווה הגורם המקצועי המלווה את מנהל הבינוי הממשלתי ומנהל הדיור הממשלתי בכל תחומי אחריותו בכלל זה מענה לאיומי הייחוס בהיבטי מיגון אבטחה רציפות תפקוד בחירום והגנה בסייבר בפרויקטים משלב הייזום ליווי תהליכי תב"ע והקמה, יישום תפיסת האבטחה והמענה לתרחישי החירום השונים לאחר האכלוס.

ב. משימות עיקריות

- ליווי מנהל הבינוי הממשלתי והדיור הממשלתי בהקמת ושכירת מבני הממשלה.
- אפיון ויישום מענה מיטבי המשולב עם תפיסת הניהול והבינוי לאיומי הייחוס המוגדרים על ידי הגופים המנחים.
- ריכוז וניהול צרכי המשרדים המאכלסים את מבני הממשלה בתחומי הביטחון החירום ורציפות התפקוד.
- הטמעת טכנולוגיות מתקדמות וחדשניות למתן מענה מיטבי לעובדי המדינה והמבקרים מבני הממשלה.
- ניהול וגיוס מערכי האבטחה בקריות הממשלה ומבני הדיור הממשלתי המשותפים הכשרה פיקוח ובקרה על יישום תפיסת האבטחה.
- ייזום של חדשנות טכנולוגית בראיה צופה פני עתיד למבני הממשלה החדשים בתאום עם כלל גופי הביטחון.
- מתן מענה לרציפות תפקוד למשרדי הממשלה בשעת חירום.

< מטה חטיבת הנכסים

א. רקע ומסגרת פעילות

מטה חטיבת הנכסים אחראי על האינטגרציה הכוללת של פעילות החטיבה ועל הובלת תהליכים רוחביים ורפורמות המשפיעות על כלל המערכים התפעוליים. המטה פועל להבטחת יישום סטנדרטים מקצועיים, ניהוליים וערכיים גבוהים של החטיבה, תוך טיוב והתאמת תהליכי העבודה מול משרדי הממשלה, גופי הסמך והגורמים במגזר הפרטי.

ב. יעדים ופעילויות מרכזיות

- **שמירה על טוהר המידות ובקרת איכות קבלנים** - הובלת המאבק בפעילות פלילית ותופעות פשיעה בקרב קבלנים במרכזי ממשלה, לצד ניהול מערך "מנהלת קבלן מוכר". במסגרת זו מקדם המטה הקמת מערכת מתקדמת להערכת קבלנים, בשיתוף משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות לצורך שיפור איכות הביצוע המרכזי.
- **בטיחות ורגולציה חוזית** - הובלת תהליך עדכון מקיף ואינטנסיבי של חוזה המדף הממשלתי לעבודות בנייה (חוזה מדף 3210), לרבות גיבוש מתודולוגיה מובנית לעדכונים שוטפים עתידיים.
- **דיגיטציה וניהול מבוסס נתונים (Data-Driven)** - קידום פיתוח והטמעה של מערכות מידע מתקדמות וכלי בינה עסקית (BI) במטרה לשפר את יכולת קבלת ההחלטות הניהוליות בחטיבה על בסיס נתונים בזמן אמת.
- **אינטגרציה תוך-חטיבתית** - ריכוז פעילותם של כלל מינהלי החטיבה ואחריות ישירה על יצירת סינרגיה תפעולית גבוהה בין המינהלים והענפים השונים.
- **תכנון אסטרטגי וקיימות** - אחריות כוללת על ענפי התכנון והקיימות בחטיבה, לרבות מתן ליווי מקצועי למינהלים השונים לצורך עמידה ביעדי הממשלה והחטיבה בתחומי צמצום פליטות הפחמן.



פרויקט נימבוס ומדיניות הרכש הטכנולוגי הממשלתי

ממשלת ישראל היא הלקוח הגדול ביותר במשק הישראלי, עם היקף רכישות שמוערך בעשרות מיליארדי ש"ח בכל שנה. כדי לנהל את ההוצאה האדירה הזו בצורה חכמה, הממשלה מבצעת רכישות מרוכזות המנצלות את הכוח והגודל שלה, במטרה להשיג את התנאים המקצועיים והכלכליים הטובים ביותר. מינהל הרכש הממשלתי הוא הגוף שמנהל את המכרזים המרכזיים הללו עבור כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

כאשר הממשלה רוכשת בסדרי גודל כאלה, היא פועלת כ"קונה ריבוני", גוף שיש לו השפעה נרחבת על כלכלת ישראל. החלטות הרכש של הממשלה מעצבות את הסביבה העסקית, קובעות תקנים טכנולוגיים, יוצרות רף מחירים עבור השוק הפרטי ומשפיעות על רמת התחרות במשק. הדוגמה הבולטת ביותר לשימוש אסטרטגי בכוח הקנייה הזה היא פרויקט "נימבוס" לאספקת שירותי ענן ציבורי עבור ממשלת ישראל.

מהו פרויקט נימבוס?

פרויקט נימבוס הוא מהלך אסטרטגי ורחב היקף, שנועד לספק שירותי ענן מתקדמים למשרדי הממשלה השונים. במסגרת הפרויקט, שתי חברות טכנולוגיה עולמיות שזכו במכרז הממשלתי – גוגל (GCP) ואמזון (AWS) הקימו אזורי ענן (חוות שרתים) פיזיים בשטח מדינת ישראל. אזורי הענן הללו הותאמו במיוחד לדרישות המחמירות של הממשלה, הכוללות סטנדרטים קפדניים של אבטחת מידע, שמירה על שליטה ובקרה (משילות), שמירת המידע בתוך גבולות המדינה (ריבונות המידע), והבטחת המשך תפקוד המערכות גם במצבי חירום.

המטרה המרכזית של הפרויקט היא לאפשר למגזר הציבורי לפתח, לתפעל ולנהל בצורה מאובטחת ויעילה מערכות מחשוב, שירותים דיגיטליים לאזרח ויכולות מתקדמות של ניתוח נתונים ובינה מלאכותית.

עצם החלטת תאגידי הענק להקים אזורי ענן בישראל המחישה את הפוטנציאל העצום הטמון במשק הישראלי והפרויקט אכן הביא להשפעות אדירות על המשק. הפרויקט מושך השקעות זרות לצורך הקמת תשתיות מתקדמות, מעודד חברות בינלאומיות נוספות להקים כאן חוות שרתים ומרחיב את תעשיית ההייטק המקומית (חברות מומחים ושירותים) שתומכת בסופו של דבר גם בקידום הטכנולוגי של המגזר העסקי והפיננסי. ברמה הממשלתית, פרויקט נימבוס מהווה בסיס לקפיצת מדרגה טכנולוגית עצומה.

המעבר מהעולם הישן לחדש: משרתים מקומיים לענן

כדי להבין את גודל השינוי של פרויקט נימבוס, חשוב להבין כיצד התנהלו שירותי המחשוב בממשלה עד לאחרונה, ומה משתנה כעת:

"העולם הישן" – שרתים פיזיים בחדרי מחשוב מקומיים:

בעבר, כל משרד ממשלתי נדרש לרכוש ולתחזק שרתים פיזיים משלו. מודל זה יצר מספר חסמים מרכזיים. הוא דרש הוצאות עתק מראש על קניית חומרה (הוצאות הוניות - CapEx), תהליכי הקמת מערכות חדשות או שדרוג תשתיות דרשו חודשים ארוכים של רכש והתקנה וצוותי הטכנולוגיה הממשלתיים השקיעו משאבים רבים בתחזוקה שוטפת, קירור ואבטחה פיזית של השרתים. בנוסף, נוצר חוסר גמישות מובנה – שרתים יקרים שנרכשו עמדו לעיתים קרובות ללא ניצול מלא.

"העולם החדש" – גמישות, יעילות ויכולות מתקדמות בענן:

המעבר לענן מחולל טרנספורמציה כוללת בעבודת הממשלה:

- קפיצת מדרגה ביכולות הטכנולוגיות: הענן מעמיד לרשות הממשלה את הכלים הטכנולוגיים המתקדמים בעולם – ובהם פלטפורמות בינה מלאכותית (AI), כלי ניתוח נתונים מתקדמים (Data Analytics) ויכולות הגנת סייבר והתאוששות מאסון (DR) ברמה הגבוהה ביותר.

- יעילות תפעולית ומהירות: במקום להמתין חודשים לרכישת חומרה, משרדי הממשלה יכולים להקים להרחיב או לצמצם משאבי מחשוב בלחיצת כפתור (סקלביליות). הגמישות הזו מאפשרת קיצור דרמטי של זמני הפיתוח והשקת שירותים חדשים לאזרח (Time to Market) תוך שחרור צוותי הטכנולוגיה מתחזוקת תשתיות לטובת פיתוח שירותים חדשניים.
- מודל כלכלי גמיש: במקביל ליעילות ולמהירות, הממשלה עוברת מרכישת ציוד למודל של תשלום לפי צריכה בפועל (Pay-as-you-go / OpEx). בדומה לתשלום על חשמל או מים, הממשלה משלמת רק על המשאבים שהיא צורכת ברגע נתון, דבר שמונע בזבוז כספי ציבור.

מדיניות הענן הממשלתית – איך זה פוגש את האזרח?

המדיניות הממשלתית מתבססת על שתי החלטות מרכזיות:

- **ענן תחילה (Cloud First):** על פי החלטת ממשלה 231 מאוגוסט 2021, כל מערכת מחשוב חדשה של הממשלה תפותח בענן כברירת מחדל, ומערכות קיימות יועברו אליו.
- **אסטרטגיית הענן הממשלתית ומפת הדרכים:** באפריל 2024 התקבלה החלטת ממשלה 1700 המעגנת את אסטרטגיית הענן של הממשלה. לאור החלטה זו ועל מנת לממש אותה בפועל, גובשה "מפת הדרכים הממשלתית".

פרויקט נימבוס נועד להשיג מספר מטרות שמשפיעות ישירות על האזרח בקצה:

1. **שירות מהיר וטוב יותר:** הוספת שירותים דיגיטליים לאזרח ולעסקים, צמצום הבירוקרטיה וקיצור משמעותי של הזמן הנדרש לפיתוח והשקת שירותים חדשים.
2. **טכנולוגיה חכמה (בינה מלאכותית ונתונים):** קפיצת מדרגה טכנולוגית באמצעות שימוש נרחב בבינה מלאכותית, שמטרתה לנצל טוב יותר את הנתונים הקיימים כדי לקבל החלטות חכמות המבוססות על נתונים.
3. **חיסכון כלכלי ושיתוף משאבים:** ייעול ההוצאות של הממשלה על ידי שימוש חוזר בטכנולוגיות ומידע, ואיחוד משאבים בין המשרדים השונים.
4. **הגנה וביטחון בסייבר:** חיזוק היכולת של הממשלה להתאושש במהירות מאסון (DR), ניהול סיכונים מתקדם להגנה על מידע ממשלתי רגיש ושמירה על רציפות תפקודית.

מבנה הפרויקט (ששת רבדי נימבוס)

כדי להבטיח שהמעבר של משרדי הממשלה לענן יתבצע באופן יעיל ובטוח, הפרויקט פועל באמצעות שישה מנגנונים מרכזיים, המכונים "רבדים":

- **רובד 1 - תשתית הענן:** ערוץ הרכישה במסגרתו הוקמו אזורי הענן הציבורי המאובטחים של אמזון וגוגל בישראל, שעליהן פועלות המערכות הממשלתיות וכן מערכות של לקוחות אחרים.
- **רובד 2 - מרכז ידע ותכלול (CCoE):** גוף מרכזי במערך הדיגיטל הלאומי שמגדיר את המדיניות, מדריך, מייצע ומלווה את משרדי הממשלה בתהליך המעבר המורכב.
- **רובד 3 - שירותי הגירה למערכות (מיגרציה):** מסגרת המאפשרת לממשלה להיעזר בחברות מקצועיות שיסייעו בפועל להעביר את המערכות שלה מהשרתים של המשרד אל הענן.
- **רובד 4 - בקרה תקציבית (כלכלת ענן):** מדיניות וכלים שמטרתם לוודא שמשרדי הממשלה מנהלים את ההוצאות הכספיות שלהם בענן בצורה שקופה, מבוקרת וחשבונית.
- **רובד 5 - השוק הדיגיטלי הממשלתי:** רובד זה משמש כזירת מסחר מרכזית (Marketplace) המנגישה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך מוצרים ושירותים של ספקי צד ג' המבוססים על תשתיות הענן. מטרתו לאפשר למשרדים לרכוש, להתנסות ולצרוך מגוון פתרונות טכנולוגיים בצורה מבוקרת, פשוטה ויעילה. במקביל להעניק לחברות טכנולוגיה וסטארט-אפים הזדמנות ייחודית גישה ישירה לעבודה עם לקוחות בסקטור הציבורי.
- **רובד 6 - מרכזים נוספים ממוקדים:** רכש מרכזי שנועד לפתרונות מרכזיים, כגון מערכות מתקדמות להגנת סייבר ומערכות לניהול קשר עם הלקוח (CRM).

סביבת העבודה הדיגיטלית הממשלתית Google Workspace

כחלק מהמאמץ לייעל את המגזר הציבורי, הוחלט בשנת 2025 להעביר את כלל הממשלה לסביבת העבודה הדיגיטלית הנקראת Google Workspace. סביבה זו תאפשר לעובדי הממשלה לעבוד יחד בצורה מתקדמת ואחודה הכוללת כלים לשיפור הביצועים והעבודה המשותפת כגון שיתוף מסמכים דואר אלקטרוני וניהול פגישות מקוונות, לצד שילוב של יכולות בינה מלאכותית מתקדמות.

לאחר פיילוט קפדני שווידא עמידה בדרישות אבטחה מחמירות, הפריסה של המערכת החלה בסוף שנת 2025 והיא צפויה לשרת מעל 100,000 משתמשים במשרדי הממשלה.

מערכת "נט המשפט" – מעבר לענן AWS

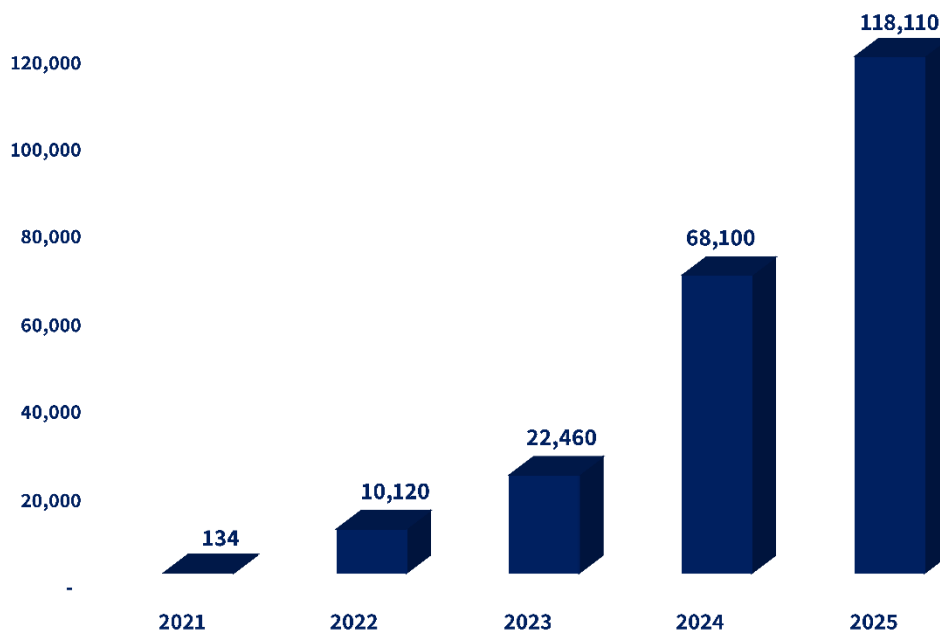
"נט המשפט" היא מערכת דיגיטלית מתקדמת לניהול תיקים בבתי המשפט אשר מהווה דוגמה אחת מיני רבות למערכת אשר בזכות פרויקט נימבוס הביאה תועלת עצומה לציבור. המערכת מגישה ומייעלת את השירות המשפטי לאזרחי ישראל. משרתת כ-50 בתי משפט, מעבדת כ-100,000 מסמכים 18 מיליון פעולות משתמשים. המערכת מאפשרת ניהול תיקים אלקטרוני ושקוף, הגשת מסמכים מרחוק ומעקב מכל מקום ובזמן אמת אחר החלטות ודיונים. תשתית המערכת, המבוססת על טכנולוגיית ענן מתקדמת, מעניקה גמישות תפעולית ויכולת התאמה מהירה לצרכים משתנים. המהלך מקצר תורים, חוסך במשאבים ומשפר את זמינות השירות ואיכותו עבור הציבור הרחב.

היכן אנו עומדים כיום? (נתוני הוצאות והתקדמות)

היקפי צריכה

הוצאות הממשלה במסגרת פרויקט נימבוס בין השנים 2021-2025 (במיליוני דולר)

הנתונים נכונים לתאריך 31 במרץ 2026



המעבר לענן מציג זינוק בהיקפי הפעילות:

- **גידול בהוצאות הענן:** היקף הוצאות הענן בממשלה עלה מ-68.1 מיליון דולר בשנת 2024 ל-118.11 מיליון דולר בשנת 2025 (גידול של 73.4%)¹⁷³.

• **צמיחת השוק והספקים (רובד 5):** ישנה עלייה חדה בכמות החברות הבינלאומיות והמקומיות המציעות את שירותיהן לממשלה דרך הענן. בין שנת 2024 לסוף שנת 2025, כמות היצרנים קפצה מ-55 ל-105 (גידול של 91%), וכמות הספקים זינקה מ-30 ל-73 (גידול של 143%). נתונים אלו מעידים על ההזדמנות הכלכלית העצומה שחברות בינלאומיות מזהות בשוק הישראלי, למרות הדרישות המחמירות.

שיעור ההוצאה על ענן מתוך תקציבי הטכנולוגיה הממשלתיים (תקציבי טד"מ)

בממשלה, התקציבים המיועדים לטכנולוגיה נקראים בראשי התיבות **טד"מ (אגפי טכנולוגיה ומידע במשרדי הממשלה)**. כאשר בוחנים כמה מתוך תקציב הטכנולוגיה מופנה למעבר לענן, רואים מגמת צמיחה ברורה שממחישה את התקדמות הממשלה בנושא:

- בשנת 2024, ההוצאה על הענן עמדה על 212.49 מיליון ש"ח, המהווים 3.69% מסך תקציב הטד"מ.
- בשנת 2025, נרשם ביצוע של 347.84 מיליון ש"ח, המהווים 5.55% מתקציב הטד"מ (עלייה של 63.7% ביחס לשנה קודמת).
- לקראת שנת 2026, התכנון עומד על הוצאה של 539.38 מיליון ש"ח, המהווים 7.11% מסך תקציבי הטד"מ, כלומר צפי לגידול נוסף של 55.1%.

מבט קדימה: מפת הדרכים הממשלתית לשנים 2025–2029

כדי לתרגם את חזון הענן מתיאוריה למציאות בשטח, גיבשה הממשלה, בהובלת מערך הדיגיטל הלאומי, את "מפת הדרכים הממשלתית" לשנים 2025–2029. מדובר בתוכנית עבודה אופרטיבית שנועדה להבטיח שהמעבר לענן לא יהיה רק שדרוג טכנולוגי אלא מנוע לשיפור השירות לאזרח ולייעול המשק. התוכנית בנויה על מודל שמחבר בין התשומות והמשאבים המושקעים (כמו תקציב, כוח אדם, אבטחת מידע וניהול כלכלי) לבין הפרויקטים המפותחים בפועל, כדי להשיג תוצאות שתכליתן שיפור השירות לאזרח.

במסגרת מפת הדרכים, הממשלה ממקדת את פעילותה ב-14 מהלכים אסטרטגיים הנוגעים לכל תחומי החיים. מהלכים אלו פועלים בארבעה כיוונים מרכזיים: שדרוג תשתיות הטכנולוגיה והסייבר של המדינה, התייעלות בעבודת הממשלה עצמה, שיפור דרמטי בשירותים היומיומיים הניתנים לאזרח (כמו בריאות, רווחה, חינוך ושירותים מקוונים מקצה לקצה) ופיתוח מנועי צמיחה למשק בתחומי התעסוקה, הנדל"ן, הפיננסים ומערכת המשפט.

שני הכלים המרכזיים שיובילו את השינוי הזה בשנים הקרובות הם בינה מלאכותית ושיתוף נתונים. הממשלה מקדמת שימוש נרחב בכלי בינה מלאכותית (AI) כדי להאיץ תהליכים משרדיים, לייעל את קבלת ההחלטות ולספק שירות חכם ומהיר יותר. בד בבד, המעבר לענן מאפשר ליישם הלכה למעשה את מדיניות "פעם אחת בלבד" (Ask Once) – הקמת תשתיות מאובטחות לשיתוף מידע בין משרדי הממשלה שיחסכו מהאזרחים ומהעסקים את הצורך להתרוצץ ולהמציא אישורים ומסמכים שכבר קיימים במערכות המדינה.

פרויקט נימבוס והמעבר לענן הם התשתית שמאפשרת את כל זה. בלי כוח המחשוב העצום, הגמישות התפעולית והאבטחה המחמירה שמספק הענן הציבורי, הממשלה לא הייתה יכולה להפעיל מערכות מתקדמות של בינה מלאכותית, לנתח נתונים או לשתף מידע באופן לאומי ובזמן אמת. פרויקט נימבוס הוא לא רק מהלך טכני של שדרוג שרתים; הוא המאיץ האמיתי המאפשר לממשלת ישראל לעשות את קפיצת המדרגה הטכנולוגית ולהעניק לכל אזרח את השירות החכם, המהיר והאיכותי ביותר שמגיע לו.

¹⁷³ סכומים אלו אינם כוללים שירותי אבטחה והטמעה מסוימים, וכן משרדים ביטחוניים.